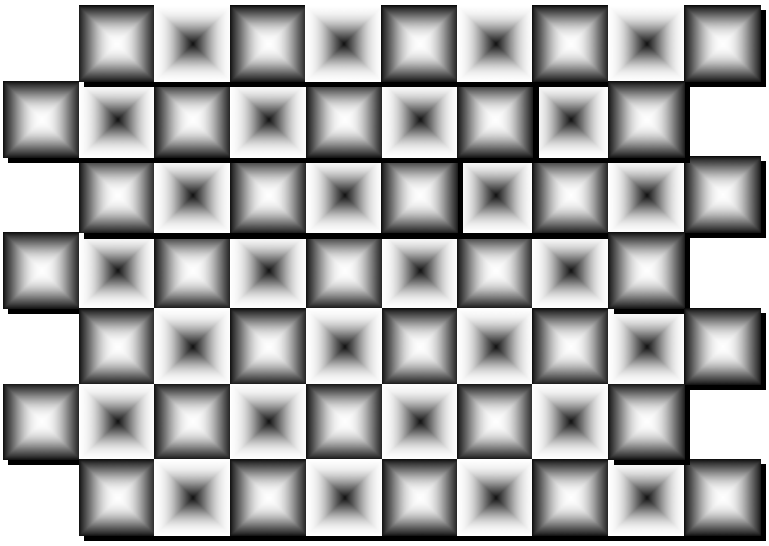
各委員会所管事項の動向

－第200回国会（臨時会）における課題等－



令和元年10月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等を簡便に取りまとめたもので、第200回国会（臨時会）における提出予定法律案等の概要についても付記しております。

本書を、衆議院議員の皆様の立法活動の一助にしていただければ幸いです。

執筆は、各調査室が担当いたしました。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　阿部　優子

目　　次

○内閣委員会 …… 1

Ⅰ　所管事項の動向 …… 1

経済財政政策（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）
国家公務員制度（令和元年人事院勧告 / 国家公務員の定年引上げ）
子ども・子育て支援（子ども・子育て支援新制度 / 企業主導型保育事業 / 幼児教育・保育の無償化）
個人情報保護法の改正の検討、デジタル・プラットフォーマーによる個人情報の利用等に関するルール整備（個人情報保護法の改正の検討 / デジタル・プラットフォーマーによる個人情報の利用等に関するルール整備）
皇室制度（安定的な皇位継承）（皇室典範特例法による皇位の継承 / 安定的な皇位継承、皇室活動の維持への対応）
高齢運転者対策・あおり運転対策（高齢運転者対策 / あおり運転対策）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 12

○総務委員会 …… 16

Ⅰ　所管事項の動向 …… 16

地方行政（第 32 次地方制度調査会 / 合併特例法改正の動き / 地方議会 / 過疎対策 / マイナンバーカードの普及促進 / 地方公務員の定年延長の動き / 会計年度任用職員）
地方財政（概要 / 令和２年度地方財政対策に向けた動き / 地方公営企業制度の見直し）
地方税制（令和２年度税制改正に向けた動き / ふるさと納税制度）
行政の基本的制度の管理及び運営（統計制度 / 個人情報保護制度）
情報通信（固定電話のユニバーサルサービス見直しに向けた動き / 海外プラットフォーマーの規制に向けた動き / 携帯電話料金をめぐる動き）
放送（ＮＨＫ受信料をめぐる動き / ＮＨＫの常時同時配信）
郵政事業の現状と課題（かんぽ生命保険の不適切契約問題 / 郵便物の配達に関する法改正の動き）
消防行政（消防団員の確保 / 救急体制）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 32

○法務委員会 …… 34

Ⅰ　所管事項の動向 …… 34

民事関係（会社法制（企業統治等関係）の見直し / 公益信託法の見直し / いわゆる所有者不明土地の解消に向けた取組 / 児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直し / 無戸籍者問題に対応するための嫡出推定制度の見直し）
刑事関係（再犯防止対策 / 少年法の適用対象年齢 / 死刑）
出入国管理関係（我が国で就労する外国人の受入れ）（出入国管理及び難民認定法と在留管理制度 / 新たな在留資格「特定技能」の創設 / 外国人技能実習制度）
その他（法曹養成制度 / 外国法事務弁護士制度に係る検討）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 48

○外務委員会 …… 50

Ⅰ　所管事項の動向 …… 50

日米貿易交渉
冷え込んだ日韓外交関係
北朝鮮の核・ミサイル問題及び拉致問題
米中対立の深刻化と我が国の対中外交
日露平和条約締結交渉（北方領土問題）
トランプ米政権の対中東外交政策とイラン情勢をめぐる緊張の高まり

Ⅱ　第 200 回国会提出予定条約の概要 …… 57

○財務金融委員会 …… 58
Ⅰ　所管事項の動向 …… 58
税制（税財政の現状 / 令和元年度税制改正（消費税率の引上げに伴う対応等）/ 今後の税制改正に関する動向）
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 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 72

○文部科学委員会 …… 73
Ⅰ　所管事項の動向 …… 73
教育改革等の動向（教育再生実行会議 / 教育振興基本計画）
初等中等教育（学習指導要領 / 学校における働き方改革 / 幼児教育等に対する経済的支援の充実 / 教育の情報化の推進 / 外国人等に対する日本語教育の推進 / 公立学校施設の整備・学校安全の更なる強化）
高等教育（大学改革 / 国立大学改革 / 私立大学等への財政的支援及び経営状況の改善に向けた動き / 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）/ 法科大学院 / 奨学金等の学生に対する経済的支援）
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等の円滑な準備等のための立法措置）
Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 91

○厚生労働委員会 …… 92
Ⅰ　所管事項の動向 …… 92
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 / 診療報酬改定等 / 医療提供体制の動向）
医薬品・医療機器施策の動向
介護保険制度の動向
年金制度の動向（公的年金制度の動向 / 年金制度改革の動向 / 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）
旧優生保護法下における優生手術等について
ハンセン病家族国家賠償請求訴訟に関する動向
生活保護制度・生活困窮者自立支援制度の動向
雇用情勢と労働政策の動向（最近の雇用・失業情勢 / 働き方改革 / 障害者雇用対策 / 就職氷河期世代の活躍推進 / 高年齢者雇用対策 / 賃金等請求権の消滅時効の在り方 / 解雇無効時の金銭救済制度の検討 / 副業・兼業の推進と課題）
女性の職業生活における活躍の推進及び職場のハラスメント防止対策等
毎月勤労統計調査等
Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 104

○農林水産委員会 …… 106
Ⅰ　所管事項の動向 …… 106
農政改革等の展開方向
国際貿易交渉への対応（ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡの発効と国内対策 / 米国との貿易協定交渉）
農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化と規格・認証・知的財産の活用（農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化 / 規格・認証・知的財産の活用と国際化対応）
「スマート農業」の実現と強い農業のための基盤づくり（「スマート農業」の社会実装の加速化とイノベーション・技術開発の推進 / 農業農村基盤整備（競争力強化・国土強靱化）/ 持続的な農業の発展に向けた生産現場の強化 / 畜産・酪農の競争力強化 / 生産資材価格の引下げ、流通・加工の構造改革）
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

と農業委員会による農地利用の最適化 / 多様な担い手の育成・確保と農業の「働き方改革」の推進）
水田フル活用と経営所得安定対策等の着実な実施（水田フル活用の推進 / 経営所得安定対策の着実な実施）
食の安全・消費者の信頼確保（我が国の食品安全行政と農林水産省の役割 / 豚コレラ・アフリカ豚コレラ等の動植物防疫の取組）
農山漁村の活性化（日本型直接支払の実施 / 中山間地農業の所得向上を始めとした農山漁村の活性化 / 鳥獣被害防止対策とジビエ利活用の推進）
林業の成長産業化と「林業イノベーション」の推進（森林・林業・木材産業のイノベーションの必要性 / 森林経営管理制度を円滑に進めるための国有林からの木材供給対策）
水産改革の実行による適切な資源管理と水産業の成長産業化（水産政策の改革 / 太平洋クロマグロの資源管理 / 公海でのサンマの資源管理 / 商業捕鯨の状況）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 120

○経済産業委員会 …… 122

Ⅰ　所管事項の動向 …… 122

我が国経済の動向と経済政策等（景気動向 / 成長戦略 / デジタル経済の進展への対応 / 生産性革命）
中小企業政策（中小企業の動向 /消費税対策及びポイント還元事業 / 中小企業の災害対策 / 事業承継の促進 / 創業・ベンチャー支援 / 下請取引の適正化）
資源・エネルギー政策（最近のエネルギー情勢等 / 第５次エネルギー基本計画 / 各エネルギーの現状 / 電力システム改革及び電力ネットワーク再構築に向けた取組 / 水素エネルギーの活用）
通商政策（ＥＰＡ／ＦＴＡ / ＲＣＥＰ / 日米貿易交渉 / 韓国向け輸出管理の見直し）
知的財産政策
競争政策（独占禁止法の改正 / 地域のインフラ維持と競争政策 / プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 137

○国土交通委員会 …… 139

Ⅰ　所管事項の動向 …… 139

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 / 道路政策の動向 / 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 / 所有者不明土地等対策の取組 / 国土交通省における自動運転の実現及び事故防止対策の推進に向けた取組 / 防災意識社会への転換 / 今後の気象業務の在り方 / 地域交通の確保及び利便性向上）
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）
観光施策の動向（観光施策の推進 / ＩＲ（統合型リゾート）整備をめぐる動き）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 156

○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 / 原子力規制委員会の主な取組）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 168

○安全保障委員会 …… 169
Ⅰ　所管事項の動向 …… 169
我が国を取り巻く安全保障環境（我が国周辺 / イラン情勢と有志連合をめぐる動き）
防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画（防衛計画の大綱の概要 / 中期防衛力整備計画の概要）
防衛関係予算等（令和２年度防衛関係費概算要求 / ＦＭＳ調達）
平和安全法制の整備とその後の自衛隊の主な活動状況（平和安全法制の整備と意義 / 平和安全法制施行後の自衛隊の主な活動）
イージス・アショアの配備問題（導入の経緯等 / 配備に係る諸問題）
普天間飛行場移設問題
海外における自衛隊の活動（ＰＫＯ法に基づく活動 / 国際緊急援助隊法に基づく活動 / 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾））
Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 184
○国家基本政策委員会 …… 185
Ⅰ　所管事項の動向 …… 185
直近の合同審査会における主な討議内容
「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）
諸課題（討議時間の拡大 / 開会回数の確保 / 発言の明瞭・簡潔化 / 討議を行う野党党首の基準）
○予算委員会 …… 194
Ⅰ　所管事項の動向 …… 194
我が国の財政状況（令和元年度（平成 31 年度）予算の概要 / 一般会計における歳出・歳入の状況 / 公債残高の推移）
財政健全化の必要性
財政健全化への取組（中期財政計画 / 経済・財政再生計画 / 経済・財政一体改革の中間評価 / 新経済・財政再生計画 / 新経済・財政再生計画改革工程表 2018 / 国・地方を合わせたＰＢ黒字化の見通し）
令和２年度予算編成
今後の課題
○決算行政監視委員会 …… 204
Ⅰ　所管事項の動向 …… 204
決算等及び予備費（平成 30 年度決算の概要（令和元年７月 31 日公表）/ 平成 28 年度決算等の概要及び審議状況 / 平成 29 年度決算等の概要及び審議状況 / 平成 30 年度予備費使用の概要）
会計検査院による報告
政策評価及び行政評価・監視（政策評価 / 行政評価・監視 / 令和元年度における行政評価等プログラム）
Ⅱ　第 200 回国会提出予定案件等の概要 …… 211
○災害対策特別委員会 …… 212
Ⅰ　所管事項の動向 …… 212
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 30 年７月豪雨 / 平成 30 年北海道胆振東部地震）
国土強靱化の推進（強靱化法及び強靱化基本計画に基づく取組 / 防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策）
大規模地震への対策（南海トラフ地震対策 / 首都直下地震対策）
災害に関する法制度等の動向（避難対策（避難勧告等に関するガイドライン）/ 災害救助法による救助 / 被災者生活再建支援制度 / 激甚災害制度）

○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 ‥ 222

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………………………………… 222

衆議院の一票の較差是正及び定数削減を含む選挙制度の改革（平成 24 年の緊急是正法 / 平成 28 年の衆議院選挙制度改革関連法 / 衆議院選挙制度改革関連法に基づく区割り改定法の成立 / 平成 29 年衆院選及び平成 30 年 12 月 19 日最高裁大法廷判決 / 次回以降の区割り改定）
参議院選挙制度改革（平成 30 年公職選挙法改正までの動き / 改正法成立後の動向）
公職選挙法をめぐる最近の動き（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 / 候補者・政党等以外の第三者による選挙運動用電子メールの解禁）
政治資金等をめぐる最近の動き（第 25 回参議院議員通常選挙における各党の公約等 / 政治資金規正法改正等の動き）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 ……………………… 231

○沖縄及び北方問題に関する特別委員会 …………………… 232

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………………………………… 232

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 / 北方四島訪問に関する枠組み / 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 ……………… 244

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………………………………… 244

2019 年前半の拉致問題や北朝鮮の非核化をめぐる状況（２度目の米朝首脳会談の決裂 / ３回目の米朝首脳会談とその後の動き / 核・ミサイル開発の継続 / 相次ぐ弾道ミサイルの発射 / 日朝首脳会談に向けた動き）
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（北朝鮮関連法の制定 / 国政調査）
政府の取組（国内における取組 / 北朝鮮との外交交渉）
北朝鮮に対する制裁措置
国際社会への働き掛け

○消費者問題に関する特別委員会 ……………………………… 257

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………………………………… 257

令和２年度消費者庁関係予算概算要求の概要
地方消費者行政に対する国の支援
消費者庁新未来創造戦略本部設置に向けた動き
若年者の消費者被害防止のための施策の推進
消費者契約法改正に係るこれまでの動きと見直しに向けた検討
公益通報者保護制度に係る見直し（公益通報者保護法の制定 / 消費者庁等における見直しに向けた動き / 公益通報者保護専門調査会の報告書）
食品ロスの現状と削減に向けた取組
食品表示関連の動向
消費者を取り巻く環境変化（いわゆる「販売預託商法」に関する消費者委員会の建議 / オンラインプラットフォームにおける取引の在り方 / チケット転売に関する消費者トラブル及びチケット不正転売禁止法の施行）

○科学技術・イノベーション推進特別委員会 ………………… 268

Ⅰ　所管事項の動向 ……………………………………………… 268

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の基本的な政策（行政体制 / 科学技術基本計画 / 統合イノベーション戦略 / 科学技術関係予算）
研究開発促進のための施策（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）/ ムーンショット型研究開発制度 / 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 / 最近の動き）
原子力政策
知的財産政策（行政体制 / 基本政策）
ＩＴ（情報技術）政策（行政体制 / 基本政策）

○東日本大震災復興特別委員会 …… 277

Ⅰ　所管事項の動向 …… 277

東日本大震災の概要
東日本大震災からの復興の基本方針等
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
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・生業）
福島の復興・再生（福島第一原発事故に伴う避難指示区域の状況 / 風評被害対策 / 放射性物質による環境汚染への対処 / 福島第一原発の汚染水の処分方法 / 産業・生業の再生・創出）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 287

○原子力問題調査特別委員会 …… 289

Ⅰ　所管事項の動向 …… 289

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 / 東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に向けた取組 / 東京電力福島第一原子力発電所における汚染水問題とその対策）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 300

○地方創生に関する特別委員会 …… 301

Ⅰ　所管事項の動向 …… 301

概要（背景 / 政府の体制整備 / まち・ひと・しごと創生法 / 長期ビジョン及び総合戦略の策定 / 地方版総合戦略の策定 / 次期総合戦略策定に向けた動き）
地域再生制度（概要 / 地方創生と地域再生制度 / 地域再生法改正案）
地方分権改革（概要 / 経緯 / 地方創生の取組における地方分権改革）
国家戦略特区制度（背景 / 国家戦略特区制度の創設 / 地方創生と国家戦略特区制度 / 国家戦略特区の指定 / 規制改革事項 / 今後の動向）
地方創生の主な施策（地方創生推進交付金 / 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）/ 地方拠点強化税制 / 中枢中核都市の機能強化 / 地域おこし協力隊）

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要 …… 313

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」

※本書は、「Ⅰ　所管事項の動向」部分については、原則として令和元年９月 27 日時点、「Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要」部分については、令和元年 10 月３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　経済財政政策

(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」「機動的な財政政策」「民間投資を喚起する成長戦略」の三本の矢（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。

図表　これまで推進されてきたアベノミクスの三本の矢の概要

第一の矢 大胆な金融政策	第二の矢 機動的な財政政策	第三の矢 民間投資を喚起する成長戦略
企業･家計に定着したデフレマインドを払拭するため、日本銀行は、政府との連携の下、２％の物価安定目標をできるだけ早期に実現することを目指す 【日本銀行の取組】 平成 25 年４月 「量的・質的金融緩和」導入 平成 28 年１月 「マイナス金利」導入決定 平成 28 年９月 「『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」を行い、その結果を踏まえて、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を導入 平成 30 年７月 フォワードガイダンスの導入及び金融緩和の持続性を強化する措置を決定（当分の間、現在の非常に低い長短金利を維持することを示すとともに、長期金利の変動を容認すること等を決定）	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 【政府の取組】 平成 25 年１月 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」閣議決定 平成 25 年 12 月 「好循環実現のための経済対策」閣議決定 平成 26 年 12 月 「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」閣議決定 平成 28 年８月 「未来への投資を実現する経済対策」閣議決定	民間需要を持続的に生み出し､経済を力強い成長軌道に乗せていく。投資によって生産性を高め､雇用や報酬という果実を広く国民生活に浸透させる 【政府の取組】 平成 25 年６月以降 成長戦略として「日本再興戦略」を策定・改訂 平成 28 年９月 成長戦略の新たな司令塔として「未来投資会議」を設置 平成 29 年より、成長戦略の名称を「未来投資戦略」と変更 令和元年６月 成長戦略の名称を「成長戦略実行計画」と変更して閣議決定 急激に進む第４次産業革命に合わせて「組織」と「人」の変革を進める必要があると指摘 ①Society 5.0 の実現、②全世代型社会保障への改革、③人口減少下での地方施策の強化という３つの柱を掲げている

（内閣官房・内閣府・日本銀行資料を基に当室作成）

政府は、我が国経済について、デフレではない状況を作り出し、長期にわたる回復を持続させており、ＧＤＰは名目・実質ともに過去最大規模に達し、雇用・所得環境も大きく改善するとともに、地方でも経済の好循環の前向きな動きが生まれ始めているとの認識を示している。一方、中国経済の減速等を背景に輸出や生産が弱含んでおり、先行きについても、米中貿易摩擦等の通商問題の動向が世界経済に与える影響を注視する必要がある旨指摘している[1]。現下の経済状況をみると、先般公表された令和元年４－６月期のＧＤＰ成長率は、名目 0.3%（年率 1.1%）、実質 0.3%（年率 1.3%）となり、内需の柱の個人消費と設備投資は増加しており、内需を中心として緩やかに回復しているとの認識を示している[2]。

[1] 「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年６月 21 日閣議決定）

[2] 2019 年４－６月期四半期別ＧＤＰ速報（２次速報値）（令和元年９月９日公表）、茂木内閣府特命担当大臣記

今後の経済財政政策については、海外発の下方リスクに十分目配りし、リスクが顕在化する場合には、機動的なマクロ経済政策を躊躇なく実行することとしている[3]。

令和元（2019）年10月の消費税率引上げへの対応については、低所得者・子育て世帯向けプレミアム付商品券事業等の措置[4]や防災・減災、国土強靱化を含めた臨時・特別の措置等の執行により、消費税率引上げ前後の需要変動の平準化を図り、経済の回復基調に影響を及ぼさないよう取り組むこととしている[5]。

(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、安倍内閣はアベノミクス第二ステージとして新たに「一億総活躍社会の実現」を掲げた。一億総活躍社会の実現に向けて、「希望を生み出す強い経済」「夢をつむぐ子育て支援」「安心につながる社会保障」からなる「新・三本の矢」を一体的に推進し、成長と分配の好循環を強固なものにしていくとしている。その後、平成28年８月には、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、平成29年11月には、「生産性革命」と「人づくり革命」を、平成30年10月には、「全世代型社会保障への改革」を掲げ、それらに関する取組を進めてきた。

図表　一億総活躍社会の実現に向けて掲げられた主な施策

主な施策	策定された計画等
平成27年10月 第３次安倍改造内閣 一億総活躍社会の実現	平成28年６月「ニッポン一億総活躍プラン」閣議決定 ・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
平成28年８月 第３次安倍第２次改造内閣 働き方改革	平成29年３月「働き方改革実行計画」策定 ・同一労働同一賃金など非正規雇用の処遇改善等の９分野について改革の具体的な方向性が示され、平成30年６月、同計画を実行するための法律が成立した
平成29年11月 第４次安倍内閣 生産性革命及び人づくり革命	平成29年12月「新しい経済政策パッケージ」閣議決定 ・2020年を目指して、設備・人材投資の加速、幼児教育・高等教育の無償化等の施策を進めていくことが示された ・その後の検討を踏まえ、平成30年６月、生産性革命については「未来投資戦略2018」が閣議決定され、人づくり革命については「人づくり革命基本構想」が策定された
平成30年10月 第４次安倍改造内閣 全世代型社会保障への改革	令和元年６月「経済財政運営と改革の基本方針2019」閣議決定 「成長戦略実行計画」閣議決定 ・70歳までの就業機会の確保、中途採用・経験者採用の促進、疾病・介護の予防について、取組の方向性が示された

（内閣官房ホームページ等を基に当室作成）

令和元年９月に発足した第４次安倍第２次改造内閣は、少子高齢化と同時にライフスタイルが多様となる中で、全ての世代が安心できる社会保障制度へと改革を進めていくとしており、具体的には、新たに「全世代型社会保障検討会議」を設け[6]、人生100年時代を見

者会見要旨（令和元年９月10日）

[3] 前掲注１

[4] 上記のほか、①ガイドライン（消費税率の引上げに伴う価格設定について）の周知、②中小企業・小規模事業者への消費税転嫁拒否等に対する対策、③キャッシュレス・消費者還元事業、④耐久消費財（自動車・住宅）に係る税制・予算措置、⑤軽減税率制度の実施が示されている。

[5] 前掲注１

[6] 年金・介護の制度変更について、2019年末までに中間報告を取りまとめ、2020年常会に関連法案を提出し、また、医療については、「経済財政運営と改革の基本方針2020」（2020年夏、閣議決定予定）の策定に合わせ

据え、70 歳までの就業機会の確保、年金受給年齢の選択肢の拡大、医療、介護等の社会保障全般にわたる改革を進めることとしている[7]。

(3) 財政健全化に向けた取組

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」(平成 27 年６月 30 日閣議決定)の中で、2016 年度から 2020 年度までの５年間を対象とする「経済・財政再生計画」を策定した。同計画は、2020 年度の基礎的財政収支（プライマリーバランス（ＰＢ））黒字化という財政健全化目標の達成に向け、「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ものであり、政府は、計画期間の当初３年間（2016～2018 年度）を「集中改革期間」と位置付け、取組を進めていた[8]。さらに、「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）では、2020 年度のＰＢ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た。

その後、平成 29 年 12 月の「新しい経済政策パッケージ」において、人づくり革命の安定財源を確保するため、2019 年 10 月に予定されている消費税率引上げ分の使い道を見直すこととし、これに伴い、2020 年度のＰＢ黒字化目標の達成は困難となることが示された。これを受け、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）の中で、「新経済・財政再生計画」が策定された。新たな計画では、財政健全化目標として、団塊世代の全てが 75 歳以上となるまでに財政健全化の道筋を確かなものとするため、2025 年度の国・地方を合わせたＰＢ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ことを掲げるとともに、2019～2021 年度までの３年間を「基盤強化期間」と位置付けている[9]。また、「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年６月 21 日閣議決定）においても、引き続き 2025 年度のＰＢ黒字化目標の達成を目指すこととされており、財政健全化目標と結び付いた予算編成を行うこととしている[10]。

て、検討会議が最終報告を取りまとめ、2020 年秋以降の法改正を目指す方針が報じられている。(『東京新聞』（令元. 9. 21))

[7] 令和元年９月 11 日安倍内閣総理大臣記者会見

[8] 同計画では、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、2018 年度のＰＢ赤字の対ＧＤＰ比△１％程度を目安として掲げていた。これを踏まえ、平成 30 年３月、経済財政諮問会議の下に、専門調査会として設置されている経済・財政一体改革推進委員会において「経済・財政一体改革の中間評価」が取りまとめられた。中間評価では、2018 年度のＰＢ赤字対ＧＤＰ比は目安の△１％程度に対して、△2.9％程度と見込まれ、当初の想定よりも進捗に遅れがみられるとしており、この主な変動要因として、①歳出の目安に沿って効率化努力が実施された一方、②本予算に追加した補正予算の影響、③成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと、④消費税率引上げの延期の影響の４つを挙げている。

[9] 同計画では、目標年度までの中間年である 2021 年度に、目標達成に向けた取組の進捗を確認するメルクマールとして中間指標を設定しており、ＰＢ赤字の対ＧＤＰ比については 2017 年度からの実質的な半減値（1.5％程度）、債務残高の対ＧＤＰ比については 180％台前半、財政収支赤字の対ＧＤＰ比については３％以下とする３指標を掲げている。

[10] 「中長期の経済財政に関する試算」（経済財政諮問会議（平成 31 年１月 30 日）配付資料）において、政府経済見通し等を踏まえた進捗状況の評価が行われ、「成長実現ケース（2020 年代前半にかけて、成長率が実質２％程度、名目３％程度を上回るケース)」においても、ＰＢ黒字化は 2026 年度になるとの見通しが示された。また、その半年後の「中長期の経済財政に関する試算」（経済財政諮問会議（令和元年７月 31 日）配付資料）では、ＰＢ黒字化について、更に１年後ろ倒しの 2027 年度になるとの見通しが示されている。

２　国家公務員制度

(1) 令和元年人事院勧告

令和元年８月７日、人事院は、国会及び内閣に対し、一般職の国家公務員の給与に関する報告及び勧告を行った。その内容は、①民間給与との較差を考慮して、初任給及び若年層の俸給月額を引き上げること（平均改定率 0.1%）[11]、②民間の支給割合に見合うよう、ボーナスの支給月数を 0.05 月分引き上げて年間 4.50 月分とすること、③住居手当の支給対象となる家賃額の下限を引き上げ、その原資を用いて手当額の上限を引き上げること[12]等である。

これを受け、政府は、同月８日、給与関係閣僚会議を開催した。会議後、菅内閣官房長官は、国家公務員の給与の取扱いについて、「人事院勧告制度を尊重するとの基本姿勢に立ち、適正な結論を得るよう、国の財政状況、経済社会情勢など国政全般の観点から検討してまいりたい」と発言した。今後は、給与関係閣僚会議において国家公務員の給与の取扱いについての決定がなされ、一般職の職員の給与に関する法律等の改正案及び同改正案の内容に沿った特別職の職員の給与に関する法律の改正案が国会に提出される見込みである。

(2) 国家公務員の定年引上げ

平成 23 年、公的年金の支給開始年齢の引上げに合わせて、人事院は、国会及び内閣に対し、原則 60 歳とされている国家公務員の定年を段階的に 65 歳に引き上げることが適当とする意見の申出を行った。当該申出を受けて、平成 25 年、政府は、当面、年金支給開始年齢に達するまで希望者を原則として常勤官職に再任用すること等を閣議決定した。

その後、政府は、「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、「公務員の定年の引上げについて、具体的な検討を進める」とし、関係行政機関による検討会で人事院の意見の申出を踏まえ検討を行った。その結果、同検討会は、定年を段階的に 65 歳に引き上げる方向で検討することが適当とし、論点を整理した。この論点整理を踏まえ、平成 30 年２月 16 日、内閣総理大臣から人事院総裁に対し、国家公務員の定年引上げについて検討要請が行われた[13]。

当該要請に基づき、人事院において検討を行った結果、同年８月 10 日、国会及び内閣に対し、①定年の段階的な 65 歳への引上げ、②役職定年制の導入、③定年前の再任用短時間勤務制の導入、④60 歳超の職員の給与水準の設定等について、意見の申出を行った[14]。

当該申出を踏まえ、政府において、国家公務員法等の関係法律の改正案の提出に向けた

---

[11] 総合職試験及び一般職試験（大卒程度）に係る初任給を 1,500 円、一般職試験（高卒者）に係る初任給を 2,000 円引上げ。これを踏まえ、30 歳台半ばまでの職員が在職する号俸について所要の改定。

[12] 手当の支給対象となる家賃額の下限を 4,000 円引上げ（12,000 円→16,000 円）。これにより生ずる原資を用いて、手当額の上限を 1,000 円引上げ（27,000 円→28,000 円）。

[13] 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）及び「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（令和元年６月 21 日閣議決定）においても、「公務員の定年を段階的に 65 歳に引き上げる方向で検討する」等としている。

[14] 令和元年人事院勧告にあわせて行われた公務員人事管理に関する報告においても、意見の申出を踏まえた定年の引上げを実現するための措置が早期に実施されるよう改めて要請している。

検討が行われている[15]。

３　子ども・子育て支援

(1) 子ども・子育て支援新制度

平成27年４月、子ども・子育て関連３法に基づく子ども・子育て支援新制度が本格施行された。同制度では、「保護者が子育てについての第一義的責任を有する」という基本的な認識の下に、①認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）及び小規模保育等への給付（地域型保育給付）の創設、②認定こども園制度の改善、③地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実を図ることで、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することとしている。

平成 28 年の第 190 回国会（常会）においては、子ども・子育て支援の提供体制の充実を図るため、事業主拠出金[16]を財源とする仕事・子育て両立支援事業（企業主導型保育事業等）を創設するとともに、同拠出金の率の上限を引き上げること等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われ、同年４月より施行された（企業主導型保育事業については、「(2)企業主導型保育事業」参照）。

また、平成 30 年の第 196 回国会（常会）においては、「子育て安心プラン[17]」（平成 29 年６月２日公表）の実現に必要な企業主導型保育事業と施設型給付費等（０歳～２歳児相当分）について、事業主拠出金の増額分を充てるため、同拠出金の率の上限を更に引き上げること等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われ、同年４月より施行された。

さらに、平成 31 年の第 198 回国会（常会）においては、幼児教育・保育の無償化の取組を加速するため、「子育てのための施設等利用給付」の創設等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われ、本年 10 月１日に施行された（「(3)幼児教育・保育の無償化」参照）。

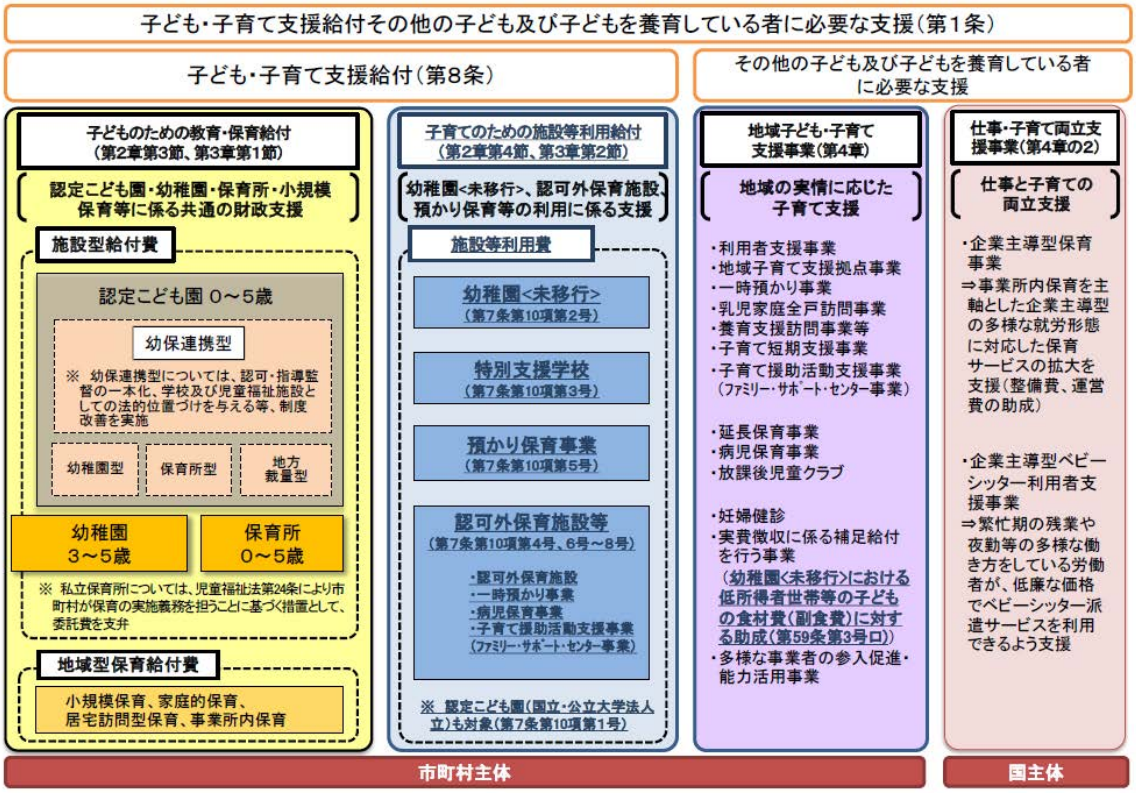
---

15 「公務員 60 歳から給与７割　定年延長　賃金カーブ抑制」『日本経済新聞』（平 31.1.9）等

16 同拠出金は、政府が一般事業主（厚生年金保険の被保険者を使用する事業主）から徴収する拠出金であり、その額は、被保険者個々の厚生年金の標準報酬月額及び標準賞与額に拠出金率を乗じて得た額の総額となる。

17 「子育て安心プラン」とは、今後も 25 歳から 44 歳の女性の就業率が上昇し、その就業率と相関して保育の利用申込み率も伸びることが見込まれることから、2018 年度から 2022 年度までの５年間で女性就業率 80%にも対応できる約 32 万人分の保育の受け皿を新たに整備するものである。なお、「新しい経済政策パッケージ」において、同プランが前倒しされ、約 32 万人分の保育の受け皿を 2020 年度末までに整備することとされた。

図表　子ども･子育て支援新制度の概要
（※下線部分が平成 31 年の第 198 回国会（常会）における改正部分）



（出所：内閣府資料）

(2) 企業主導型保育事業

企業主導型保育事業は、平成 28 年４月の創設から約３年が経過し、保育の質、事業の継続性、実施体制の確保、自治体との連携等について、様々な課題が明らかとなった。このため、これまでの事業実施の状況を検証し、より円滑な事業実施のための改善策を検討するため、平成 30 年 12 月から、内閣府子ども・子育て本部において、有識者で構成する「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」が開催され、平成 31 年３月 18 日、企業主導型保育事業の課題、今後の方向性等について取りまとめた「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会報告」が公表された[18]。

また、同年４月 23 日、会計検査院は、企業主導型保育施設の整備における利用定員の設定等について改善を図る必要があると認められるとして、内閣総理大臣に対し、「会計検査院法」（昭和 22 年法律第 73 号）第 36 条の規定により改善の処置を要求した。

[18] その後、同年４月 26 日の同検討委員会において、内閣府子ども・子育て本部より、平成 28 年度・平成 29 年度に助成決定した 2,736 施設に係る検証結果が報告され、助成決定後に事業者が申請を取り下げ、事業を取りやめた施設が同年３月 31 日時点で 252 施設あったこと等が明らかとなった。
また、同報告において、企業主導型保育事業の実施体制を再構築することが求められるとされ、国と実施機関との役割分担を明確にしつつ、実施機関に求められる役割とその要件を整理すべきであるとされた。これを踏まえ、同年７月２日の同検討委員会において、新たな実施機関の公募に当たっての方針案が示された。

(3) 幼児教育・保育の無償化

幼児教育・保育の無償化については、平成 26 年から毎年度、段階的に実施されてきたところ、子育て世帯を応援し、社会保障を全世代型へ抜本的に変えるため、「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）及び「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）において、更なる幼児教育・保育の無償化の方針が示され、消費税率引上げ時の令和元年 10 月 1 日からの実施を目指すこととされた。

その後、幼児教育・保育の無償化の実施に当たって問題となった事項について、政府において検討が進められた結果、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（平成 30 年 12 月 28 日関係閣僚合意）が公表された。同方針においては、3 歳から 5 歳までの全ての子供及び 0 歳から 2 歳までの住民税非課税世帯の子供について、子ども・子育て支援新制度の幼稚園、保育所、認定こども園等の利用者負担額を無償化するとともに、子ども・子育て支援法の改正法案を第 198 回国会（常会）に提出し、同制度の対象とはならない幼稚園、認可外保育施設等[19]の利用者への給付制度を創設[20]すること等を方針として、具体的な制度設計を行うとともに、法制化に向けた検討を進めることが合意された。

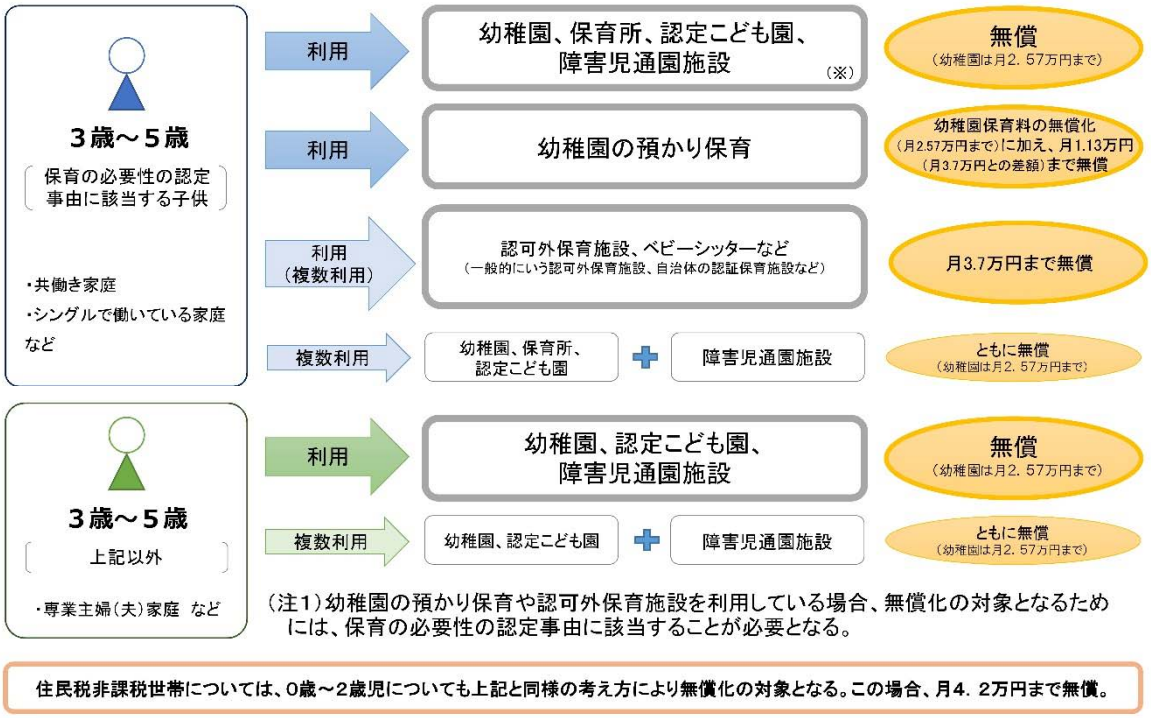
同方針を受けて、平成 31 年 2 月 12 日、第 198 回国会（常会）において、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」が提出され、令和元年 5 月 10 日に成立し（令和元年 5 月 17 日公布。令和元年法律第 7 号。）、同年 10 月 1 日に施行された。

---

[19] 無償化の対象となる認可外保育施設等は、都道府県等に届出を行い、国が定める認可外保育施設の指導監督基準を満たすことが必要とされる。ただし、経過措置として、指導監督基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする 5 年間の猶予期間を設けることとされた。この経過措置について、市区町村が、地域の保育の需要及び供給の状況その他の事情を勘案して特に必要があると認める場合に条例を定め、対象範囲を定めることができることとしている（子ども・子育て支援法附則第 4 条第 2 項）。

[20] 待機児童問題により、認可保育所に入りたくても入れず、やむを得ず認可外保育施設等を利用せざるを得ない子供についても、代替的な措置として、保育の必要性があると認定された 3 歳から 5 歳までの子供を対象として、認可保育所における保育料の全国平均額（月額 3.7 万円）までの利用料を無償化することとされた（住民税非課税世帯の 0 歳から 2 歳までの子供については、月額 4.2 万円まで無償）。

図表　幼児教育・保育の無償化の具体的なイメージ



※１　幼稚園の預かり保育や認可外保育施設を利用している場合、無償化の対象となるためには、市町村から「保育の必要性の認定」を受けることが必要。

※２　認可外保育施設については、都道府県等に届出を行い、国が定める基準を満たすことが必要。ただし、基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする５年間の猶予期間を設ける。

※３　例に記載はないが、地域型保育も対象。また、企業主導型保育事業（標準的な利用料）も対象。

（出所：内閣府資料）

４　個人情報保護法の改正の検討、デジタル・プラットフォーマーによる個人情報の利用等に関するルール整備

(1) 個人情報保護法の改正の検討

個人情報保護法は、平成27年改正法附則において、施行後３年ごとに個人情報の保護に関する国際的動向、情報通信技術の進展の状況等を勘案し、施行の状況について検討を加え、所要の措置を講ずることとされている。個人情報保護委員会[21]は、平成31年４月に「個人情報保護法　いわゆる３年ごと見直しに係る検討の中間整理[22]」を公表し、パブリックコメントの募集を行った。同委員会は、募集結果も踏まえつつ、引き続き見直しの検討を進めるとしている。

---

[21] 個人情報保護法の平成 27 年改正により、内閣府の外局として平成 28 年１月に発足（いわゆる三条委員会）。個人情報全般に関する監視・監督等の業務を行う。例えば、株式会社リクルートキャリアが運営するサイト「リクナビ 2020」に会員登録した学生の内定辞退予測情報が顧客企業に販売されていた事案について、本年８月、個人情報保護委員会は、同社に対し、個人データを第三者に提供する際に必要な安全管理措置を適切に講じず、同意を得ずに第三者に提供したとして個人情報保護法に基づき勧告及び指導を行った。

[22] 個別検討事項として、①個人情報に関する個人の権利の在り方、②漏えい報告の在り方、③事業者における自主的な取組を促す仕組みの在り方、④データ利活用に関する施策の在り方、⑤ペナルティの在り方、⑥法の域外適用の在り方及び国際的制度調和への取組と越境移転の在り方、について検討が行われた。

また、令和元年６月に閣議決定された「成長戦略実行計画」では、個人が自らのデータの利用の停止を企業等に対し求めることができる仕組みの導入を含む個人情報の望ましくない利用の防止措置や国内外企業への内外無差別の適用策を講ずる一方、活用が必ずしも進んでいない匿名加工情報について、より利活用が進む仕組みへと見直すこと等を検討し、令和２年の通常国会に改正法案の提出を図るとされている。

(2) デジタル・プラットフォーマーによる個人情報の利用等に関するルール整備

ＩＣＴ やデータを活用して第三者に多種多様なサービスの「場」を提供するデジタル・プラットフォーマーは、革新的なビジネス等を生み出し続けるイノベーションの担い手となっており、我が国の経済や社会にとって、重要な存在となっている。一方、個人情報等の取得又は利用と引換えに財やサービスを無料で提供するというビジネスモデルが採られることがあるところ、消費者が利用するサービスを提供するデジタル・プラットフォーマーが、サービスを提供する際に消費者の個人情報等を取得又は利用することに対して懸念する声もある。

こうした中、公正取引委員会が本年８月に「デジタル・プラットフォーマーと個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方（案）」を公表しており、これに対し同日、個人情報保護委員会は同案に対する考え方を公表し、デジタル・プラットフォーマーによる個人情報の取扱に関する個人情報保護政策の観点からの当不当については、同委員会が個人情報保護法に基づき評価し、必要な法執行を行うとともに公正取引委員会と必要な範囲で連携を図るとしている。

５　皇室制度（安定的な皇位継承）

(1) 皇室典範特例法による皇位の継承

平成 28 年７月 13 日、当時の天皇陛下が退位の御意向を示された旨が報道され、同年８月８日には、「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、天皇の退位等についての立法府における議論の取りまとめ[23]及び有識者会議の報告[24]を踏まえ、平成 29 年５月 19 日、天皇陛下の退位及び皇嗣の即位を実現すること等を内容とする「天皇の退位等に関する皇室典範特例法案」を閣議決定し、同日第 193 回国会（常会）に提出した。同年６月９日、同法案は可決・成立し、同月 16 日に公布された（平成 29 年法律第 63 号。以下「皇室典範特例法」という。）。

平成 31 年４月 30 日には皇室典範特例法が施行され、同日限り、天皇陛下が退位され、皇太子殿下が直ちに即位された。

(2) 安定的な皇位継承、皇室活動の維持への対応

「皇室典範」（昭和 22 年法律第３号）により、「皇位は、皇統に属する男系の男子が、こ

[23] 「『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」（平成 29 年３月 17 日）

[24] 天皇の公務の負担軽減等に関する有識者会議による「最終報告」（平成 29 年４月 21 日）

れを継承する。」（第１条）とされているが、現在、30 代以下の皇族７方のうち、男性は悠仁親王殿下のみであり、安定的な皇位継承が課題とされる。また、同法により、「皇族女子は、天皇及び皇族以外の者と婚姻したときは、皇族の身分を離れる。」（第 12 条）とされていること等から、今後、女性皇族の婚姻等により皇族の減少が進むことで、皇室活動の維持が困難になることも予想される。

政府は、平成 17 年 11 月 24 日に、皇位継承を安定的に維持するため、皇位継承資格を女子や女系の皇族に拡大することが適当であるとする「皇室典範に関する有識者会議報告書」を公表した。また、平成 24 年 10 月５日には、女性皇族が婚姻により皇族を離れることで、皇室活動の維持が困難になる懸念を踏まえ、女性皇族が婚姻後も皇族の身分を保持することを可能とする案や女性皇族に皇籍離脱後も皇室の御活動を支援していただくことを可能とする案を盛り込んだ「皇室制度に関する有識者ヒアリングを踏まえた論点整理」を公表した。しかし、いずれも公表後の具体的な動きにはつながらなかった[25]。

平成 29 年６月の皇室典範特例法案に対する附帯決議[26]においては、「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。」とされている。これに対し政府は、安定的な皇位継承の維持は国家の基本に関わる極めて重要な問題であり、男系継承が古来例外なく維持されてきたことの重みなどを踏まえながら慎重かつ丁寧に検討を行う必要があるとしている。また、女性皇族の婚姻等による皇族数の減少等への対応等については様々な考え方、意見があり、国民のコンセンサスを得るためには十分な分析、検討と慎重な手続が必要であるとしている。その上で、同附帯決議の趣旨を尊重し、対応していくとしている[27]。

６　高齢運転者対策・あおり運転対策

(1) 高齢運転者対策

ア　高齢運転者による交通事故の現状と道路交通法の改正

近年、交通死亡事故件数全体が減少傾向であるのに対し、75 歳以上の高齢運転者による交通死亡事故件数は横ばいで推移しており、その全体に占める割合は増加傾向にある[28]。今後、75 歳以上の免許保有者が更に増加すると見込まれる中で、高齢運転者対策は喫緊の課題となっている[29]。

---

[25] 平成 17 年の公表後、平成 18 年２月に文仁親王妃紀子殿下の御懐妊が判明し、皇室典範改正案の国会提出が見送られた。また、平成 24 年の公表後には、同年 12 月に政権が交代し、議論が立ち消えとなった。

[26] 衆議院においては平成 29 年６月１日に議院運営委員会で、参議院においては同月７日に天皇の退位等に関する皇室典範特例法案特別委員会で、いずれも同内容の附帯決議が付された。

[27] 第 198 回国会参議院予算委員会会議録第８号８頁（平 31.3.13）安倍内閣総理大臣答弁

[28] 平成 20 年から平成 30 年まで、75 歳以上の高齢運転者による交通死亡事故件数は 400 件台で推移しているが、交通死亡事故全体に占める割合は、平成 20 年の 8.7%から増加傾向にあり、平成 30 年は 14.8%となっている（第７回高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議（令和元年５月 14 日）資料１等）。

[29] 平成 30 年 12 月末時点における 75 歳以上の免許保有者数は約 564 万人で、平成 20 年と比較して約 1.9 倍に増加している（前掲注 28 掲載資料）。

こうした中、平成 27 年６月に「道路交通法」（昭和 35 年法律第 105 号）の改正が行われ、臨時認知機能検査・臨時高齢者講習制度の導入、臨時適性検査等に係る制度の見直し等の措置を講ずることとされた[30]。

イ　高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議

平成 28 年 10 月に横浜市で発生した小学生男児の交通死亡事故を始めとする高齢運転者による交通死亡事故の発生状況等を踏まえ、同年 11 月 15 日、政府は、「高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議」を開催した。 同会議において、安倍内閣総理大臣から、①改正道路交通法の円滑な施行、②高齢者の移動手段の確保など社会全体で高齢者の生活を支える体制の整備、③高齢運転者の特性も踏まえた更なる対策の必要性の検討について指示があった。これを受けて、平成 29 年７月７日、政府の交通対策本部は、上記の総理指示を踏まえた調査研究等を緊急かつ強力に推進することなどを内容とする「高齢運転者による交通事故防止対策について」を決定した。

また、警察庁では、上記の総理指示を踏まえ、平成 29 年１月から「高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議」が開催され、同年６月 30 日に提言が取りまとめられた。同提言においては、加齢に伴う身体機能の低下への対応として、実車試験及び限定条件付免許の導入の可否を含め、運転免許制度の在り方等について調査研究を実施すべきとされた。これを受けて、同会議の下に設置された分科会が当該調査研究を実施し、平成 31 年３月に取りまとめた報告書では、実車試験及び限定条件付免許の導入について、引き続き検討する必要があるとされた。

ウ　昨今の事故情勢を踏まえた交通安全対策の推進

平成 31 年４月に東京都豊島区で発生した高齢運転者の乗用車の暴走による親子の交通死亡事故等を踏まえ、令和元年５月 21 日、政府は、「昨今の事故情勢を踏まえた交通安全対策に関する関係閣僚会議」を開催した。同会議において、安倍内閣総理大臣から、高齢者の安全運転を支える対策の更なる推進、高齢者の移動を伴う日常生活を支える施策の充実について、新たな技術の進展等も考慮しつつ一層強力に推進するよう指示があった。

その後、同年６月 18 日に同会議において決定された「未就学児等及び高齢運転者の交通安全緊急対策」では、安全運転支援機能[31]を有する自動車を前提として高齢者が運転できる免許制度の創設に向けた検討を行い、本年度内に結論を得ること等が盛り込まれた。

(2) あおり運転対策

平成 29 年６月、神奈川県内の東名高速道路においていわゆる「あおり運転」等の悪質・危険な行為を原因として、父母２人が死亡、娘２人が負傷する交通死亡事故が発生するなど、同種の悪質・危険な運転に対する厳正な対処を望む国民の声が高まっていた。

---

[30] 平成 30 年中において改正後の道路交通法に基づき認知機能検査を受けた者 216 万 5,349 人のうち、第１分類（認知症のおそれがある者）と判定された者は５万 4,786 人であった（高齢運転者交通事故防止対策に関する有識者会議「認知機能と安全運転の関係に関する調査研究」分科会第３回（平成 31 年３月５日）資料２）。

[31] 衝突被害軽減ブレーキ、ペダル踏み間違い時加速抑制装置等

こうした中、平成30年1月16日、警察庁は、各都道府県警察に対して「いわゆる「あおり運転」等の悪質・危険な運転に対する厳正な対処について（通達）」を発出し、悪質・危険な運転に対しては、道路交通法違反のみならず、危険運転致死傷罪（妨害目的運転）[32]、暴行罪[33]等のあらゆる法令を駆使して厳正な捜査の徹底を期すこと、また、車間距離不保持、進路変更禁止違反、急ブレーキ禁止違反等の道路交通法違反について、積極的な交通指導取締りを推進すること等を通達した[34]。

さらに、あおり運転が相次いでおり、その厳罰化を求める声が上がっていることなどから[35]、警察庁において、道路交通法の関係規定の罰則強化、同法上へのあおり運転の定義及び処罰規定の新設、新たな法整備の必要性等について検討を開始した旨が報じられている[36]。

Ⅱ　第200回国会提出予定法律案等の概要

１　一般職の職員の給与に関する法律等の一部を改正する法律案

一般職の職員について、人事院勧告を実施することが適当であると認められる場合には、所要の改正を行う。

２　特別職の職員の給与に関する法律の一部を改正する法律案

一般職の職員の給与改定に併せて、所要の改正を行う。

（参考）継続法律案等

○　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15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。

32　「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律」（平成25年法律第86号）第２条第４号

33　「刑法」（明治40年法律第45号）第208条

34　平成30年中における車間距離保持義務違反取締件数は１万3,025件で、平成29年と比較して約1.8倍に増加している。また、同年中において、各都道府県警察から警察庁に報告のあった、あおり運転に関して運転行為や人身交通事故に刑法を適用した件数は、殺人１件、傷害４件、暴行24件となっている（「令和元年度交通安全白書」146頁）。さらに、同年中における危険運転致死傷罪（妨害目的運転）の適用件数は25件となっている（警察庁交通局「平成30年中の交通死亡事故の発生状況及び道路交通法違反取締り状況等について」（平成31年２月14日）35頁）。

35　現行の道路交通法において主にあおり運転に適用される車間距離保持義務違反の罰則は、３月以下の懲役又は５万円以下の罰金となっている。

36　「あおり運転厳罰化検討 警察庁、新たな法整備も」『朝日新聞』（令元.8.28）等

○　公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案（後藤祐一君外 13 名提出、第 196 回国会衆法第 21 号）

行政文書の管理をめぐる昨今の状況を踏まえ、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十分に果たされるようにするため、行政文書の決裁に係る手続は原則として電子的に行われなければならないこととし、及び決裁済行政文書の変更を禁止するとともに、独立公文書監視官に関する規定の創設、行政文書の管理の適正に関する通報の制度の創設等の措置を講ずる。

○　国家公務員法等の一部を改正する法律案（後藤祐一君外７名提出、第 196 回国会衆法第 30 号）

国家公務員制度改革基本法に基づく自律的労使関係制度の措置に伴い、人事院勧告制度の廃止、人事行政の公正の確保を図るための人事公正委員会の設置等の所要の措置を講ずる。

○　国家公務員の労働関係に関する法律案（後藤祐一君外７名提出、第 196 回国会衆法第 31 号）

国家公務員制度改革基本法第 12 条に基づき自律的労使関係制度を措置するため、一般職の国家公務員に協約締結権を付与するとともに、これに伴い、団体交渉の対象事項、当事者及び手続、団体協約の効力、不当労働行為事件の審査、あっせん、調停及び仲裁等について定める。

○　公務員庁設置法案（後藤祐一君外７名提出、第 196 回国会衆法第 32 号）

国家公務員制度改革基本法に基づき自律的労使関係制度を措置するため、国家公務員の任免、勤務条件等に関する制度並びに団体交渉及び団体協約に関する事務その他の国家公務員の人事行政に関する事務等を担う公務員庁を設置する。

○　性暴力被害者の支援に関する法律案（阿部知子君外９名提出、第 196 回国会衆法第 35 号）

性暴力が重大かつ深刻な被害を生じさせる一方で、性暴力被害者がその被害の性質上支援を求めることが困難であるという性暴力による被害の特性を踏まえた性暴力被害者の支援の重要性に鑑み、性暴力被害者の支援に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって性暴力被害者の権利利益の保護を図るため、性暴力被害者の支援に関する施策に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体及び性暴力被害者の支援に従事する者の責務を明らかにするとともに、性暴力被害者の支援に関する施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

○　公文書等の管理の適正化の推進に関する法律案（逢坂誠二君外 12 名提出、第 197 回国会衆法第 11 号）

公文書等の管理の適正化の推進を総合的かつ集中的に行うため、公文書等の管理の適正化の推進について、その基本理念を定め、国の責務を明らかにし、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、公文書等管理審議会を設置する措置を講ずる。

○　性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する法律案（西村智奈美君外 10 名提出、第 197 回国会衆法第 12 号）

全ての国民が相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する豊かで活力ある社会の実現に資するため、性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等の推進に関する基本的な事項、行政機関等及び事業者における性的指向又は性自認を理由とする差別の解消等のための措置等を定める。

○　天皇の退位等に関する皇室典範特例法の施行の日の翌日以後における平成の元号を用いた法律の表記の取扱い等に関する法律案（大島敦君外６名提出、第 198 回国会衆法第６号）

天皇の退位等に関する皇室典範特例法の施行の日の翌日以後において平成の元号を用いて同日以後の日を表している表記を用いた法律の規定を適用する場合における当該表記について、令和の元号を用いてこれに相当する日を表している表記として取り扱うこととする等の措置を講ずる。

○　国民経済及び国民生活に重大な影響を及ぼすおそれのある通商に係る交渉に関する情報の提供の促進に関する法律案（近藤和也君外６名提出、第 198 回国会衆法第 25 号）

重大通商交渉に関し､国民及び国会に対して必要な情報が提供されていない現状に鑑み、政府の国民及び国会に対する適時かつ適切な方法による情報の提供を促進するため、政府の国民に対する情報の提供の努力義務及び国会に対する報告義務等並びに各議院の委員会等による調査命令及び議員による当該調査命令の要請等について定める。

○　手話言語法案（初鹿明博君外７名提出、第 198 回国会衆法第 26 号）

手話がろう者にとって日常生活及び社会生活を営む上で重要な独自の言語であることに鑑み、ろう者の手話の習得の機会の拡大並びに手話文化の継承及び発展を図るため、手話の習得等に関する施策について、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、手話の習得等に関する施策の基本となる事項を定めることにより、手話の習得等に関する施策を総合的かつ計画的に推進する。

○　視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する法律案（初鹿明博君外７名提出、第 198 回国会衆法第 27 号）

全ての視聴覚障害者等が、円滑に情報を取得し及び利用し、その意思を表示し、並びに

意思疎通を行うことのできる社会を実現するため、視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する施策について、基本理念を定め、及び国、地方公共団体等の責務を明らかにするとともに、視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、視聴覚障害者等の意思疎通等のための手段の確保の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進する。

○　多文化共生社会基本法案（中川正春君外５名提出、第 198 回国会衆法第 28 号）

我が国における近年の在留外国人の増加に伴い、その人権を尊重しつつ、在留外国人が日常生活、社会生活及び職業生活を国民と共に円滑に営むことができる環境の整備を図ることが重要な課題となっていることに鑑み、多文化共生社会の形成に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、多文化共生社会の形成に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先
内閣調査室　田中首席調査員（内線 68400）

総務委員会

総務調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　地方行政

(1) 第32次地方制度調査会

ア　背景

我が国の総人口は、平成20年をピークに減少に転じており、今後、人口減少のスピードが加速するものと見込まれている。このような中にあっても、地方公共団体は、引き続き持続可能な形で行政サービスを提供する必要がある。このような認識の下、第30次及び第31次地方制度調査会等では、人口減少社会に対応した地方行政体制の在り方についての議論が続けられてきた。

このうち、第31次地方制度調査会の答申（平成28年６月）は、行政コストが増大する中で、あらゆる行政サービスを単独の市町村だけで提供するのは現実的でないとし、市町村間の広域連携と連携が困難な地域における都道府県による補完の必要性を提言した。

しかし、現状の広域連携では、施設の相互利用やイベントの共同開催など、利害衝突のない分野にその取組が集中しており、都道府県による市町村の補完についても、積極的に取り組む都道府県は少数となっている[1]。

イ　自治体戦略2040構想研究会

総務省は、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃の各行政分野における課題を整理し、そこから逆算する形で、自治体行政の在り方を検討するため、平成29年10月から「自治体戦略2040構想研究会」を開催した。同研究会は、平成30年７月、新たな自治体行政の基本的考え方として、①スマート自治体への転換（ＡＩ等による事務の自動処理化等）、②公共私によるくらしの維持（新しい公共私の協力関係の構築等）、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化（圏域単位での行政のスタンダード化、都道府県・市町村の二層制の柔軟化）等を示した。

ウ　中間報告

自治体戦略2040構想研究会での議論を受け、平成30年７月５日、第32次地方制度調査会が発足し、令和元年７月31日、「2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告」が取りまとめられた。

中間報告は、2040年頃にかけて生じる様々な変化・課題を、①人口構造（高齢者人口の増加、生産年齢人口・年少人口の減少等）、②インフラ・空間（インフラの老朽化と更新費等の増加、空き地・空き家の増加による都市の低密度化等）、③技術・社会等（技術の進展、ライフコースや価値観の多様化等）に整理した。その上で、変化・課題の現れ方は地域ご

[1] 総務省「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」（平成30年７月）35・36頁

とに大きく異なるとして、議論の材料となる地域の将来推計のデータを「地域の未来予測」として整理することを提言した。

また、地方公共団体や共私のセクター等の多様な主体が連携し合うネットワーク型社会を構築することや、地域や組織の枠を越えて連携し、役割分担を柔軟に見直す視点などが重要であると提言した。さらに、生活圏や経済圏を同一にする地方公共団体による連携・協力、都道府県による市町村の補完・支援、行政サービスのデジタル化等の必要性を提言した。

なお、中間報告では、「圏域」連携の仕組みについて具体的な提言を行っていないが、地方からは、「周縁部町村の衰退、消滅を招く危険性がある」「強制的に圏域行政に追い込むような仕組みにすべきではない」など、「圏域」連携に対する懸念の声がある。

(2) 合併特例法改正の動き

明治初期、江戸時代の自然集落に由来する町村が７万以上存在していたが、明治の大合併（小学校事務の処理等を念頭に300から500戸を標準）や、昭和の大合併（中学校事務の処理等を念頭に人口8,000人を標準）を経て、昭和36年には3,472市町村まで減少した。加えて、平成11年度から21年度にかけては、複雑・多様化した住民サービスを提供できる行財政基盤を確立するため、平成の大合併が推進され、市町村数は3,232から1,727まで減少した（令和元年８月末現在1,718市町村）。

このうち、昭和の大合併は、昭和28年制定の町村合併促進法や昭和31年制定の新市町村建設促進法によって国や都道府県の主導の下で推進された。その後も、市の合併特例法などが整備され、昭和40年、従来の関係法律を整理統合した「市町村の合併の特例に関する法律」（旧合併特例法）が制定された。

旧合併特例法は、平成の大合併を推進するため、平成11年の改正において、合併特例債や合併算定替の期間延長などの手厚い財政支援措置等が規定されたが、平成16年度末に失効し、その後継法として現行の合併特例法が制定された。

現行の合併特例法（平成22年改正後）は、自主的な合併の円滑化を図るため、合併の障害を除去するための制度（合併算定替、議員定数・在任の特例等）や住民意思を反映させるための制度（合併協議会の設置に係る住民発議・住民投票等）を規定するものである。同法の有効期限が令和元年度末であるため、第32次地方制度調査会において、今後の対応についての審議が進められている。

(3) 地方議会

ア　背景

地方議会は、住民の代表機関として、団体意思決定機能や監視機能などの重要な機能を担っており、地方自治法制定以来、議決対象事項の拡大など、その権限や役割の充実が図られてきた。これに伴い、議員には、専門性がより強く求められるとともに、拘束時間も長くなっており、議員定数が少ない小規模市町村ほど議員の負担感が増加している。

一方で、小規模市町村ほど、議員報酬が少ない傾向にあり、議員報酬だけで生計を立てていくことが難しい状況となっている。また、小規模市町村においては、人口が少ないことに加え、事業所も限られているため、議員に係る兼業禁止・請負禁止などの規制が議員のなり手の確保に大きな影響を与えていると言われている。[2]

イ　議員のなり手不足対策

平成 29 年６月、高知県大川村は、村議会議員選挙の立候補者が定数に達しない可能性があるとして、町村総会の設置について検討を開始することを表明した。これを契機に、人口減少や高齢化が進む小規模町村などにおいて、議員のなり手不足が深刻化しているとの認識が広がった。

こうした中、総務省の「町村議会のあり方に関する研究会」では、議員のなり手不足等に関する検討が行われ、平成30年３月、現行制度に加え、①少数の専業議員による「集中専門型」と②多数の非専業議員による「多数参画型」の議会を選択可能とすることが提言された。これに対して、地方からは、「地方議会を取り巻く環境は地域により異なり、類型化できない」などの批判があり、具体化に向けた議論は進まなかった。

そこで、総務省は、議員のなり手不足等に対応するため、三議長会に対応策の検討を依頼するとともに、令和元年６月に有識者及び地方議会関係者による「地方議会・議員のあり方に関する研究会」を設置した。

同研究会では、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会から、①兼業（請負）禁止要件の緩和、②立候補時の休暇・休職制度と議員退職後の復職制度の整備、③議員報酬の引上げ等を促進する地方財政措置の強化、④厚生年金への地方議会議員の加入の実現などの議員のなり手不足対策等が要望されている。同研究会は、これらの要望も踏まえて議論を進め、令和２年６月頃を目途に取りまとめを行う予定となっている。

なお、第 32 次地方制度調査会においても、地方議会への多様な人材の参画促進等についての審議が行われる見通しとなっている。

(4) 過疎対策

ア　過疎法の動向

昭和30年代以降の高度経済成長の過程で、地方の人口が急激に大都市に流出し、地方では、人口減少により生活水準や生産機能の維持が困難となるなど深刻な問題が生じた。こうした問題に対処するため、昭和45年以降、数次にわたる過疎法が10年間の時限立法として制定され、過疎地域に対し、国の補助率のかさ上げ、過疎対策事業債（充当率100%、元利償還金に対する交付税措置率70%）の発行といった、財政、金融、税制等の支援措置が講じられてきた。

現行の過疎法（平成12年制定、平成22年及び24年に有効期限を延長）は、令和２年度末で失効することとなっているため、総務省の過疎問題懇談会おいて、新たな過疎対策につ

[2] 総務省「町村議会のあり方に関する研究会報告書」（平成30年３月）に基づき作成

いての検討が進められており、令和２年前半を目途に提言を行うとしている。

イ　人口急減地域における人材の確保等

人口が急減している地域への対策に関しては、第198回国会において、自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党及び希望の党の５会派共同提案による「地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律案」が衆議院に提出され、継続審査となった。

同法律案は、人口急減地域において、①都道府県知事の認定を受けた「特定地域づくり事業協同組合」が地域内外の人材を職員として雇用し、②その職員を組合員である小規模事業者の事業（農林漁業、製造業、サービス業等）に従事させるものである。提出者は、人口急減地域で活躍しようとする人材にとっては安定的な雇用と社会保険の確保、人口急減地域の小規模事業者にとっては人手不足の解消と業務の繁閑への柔軟な対応などのメリットがあるとしている。

(5) マイナンバーカードの普及促進

マイナンバーカードは、平成28年１月から交付が開始されたが、令和元年７月１日時点での交付枚数は、約1,727万枚（人口に対する交付率約13.5%）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。

政府は、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、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の推進など、マイナンバーカードの利便性を高めるための各種取組を進めてきた。

また、消費税率引上げに伴い、令和２年７月以降に実施されるマイナンバーカードを利用した消費活性化策や、令和３年３月から本格運用されるマイナンバーカードの健康保険証としての利用等に係る各種方針が、令和元年９月の「デジタル・ガバメント閣僚会議」で了承された。

このうち、マイナンバーカードを利用した消費活性化策は、スマートフォン向けキャッシュレス決済サービスで現金をチャージした場合に、ＱＲコード決済等で利用できる「マイナポイント」（プレミアム分）を国費で付与しようとするもので、詳細は今後決定される見込みとなっている。

また、健康保険証としての利用に関しては、医療機関等の利用環境整備を進めるとともに、被保険者のカード取得を促進することとしている。このうち、国家公務員・地方公務員等（国家公務員共済組合・地方公務員共済組合）については、令和元年度内に、マイナンバーカードの一斉取得を推進することとされた。

さらに、同会議では、マイナンバーカードの交付枚数の想定も示され、健康保険証利用の運用開始時である令和３年３月末に6,000万～7,000万枚まで拡大し、令和４年度末にほとんどの住民がカードを保有すると想定している。

政府は、カード交付申請の増加に対応するため、各市区町村の交付枚数の想定、交付体制の整備の予定などを記載した交付円滑化計画を策定するよう、各市区町村に要請してい

る。

(6) 地方公務員の定年延長の動き

国家公務員の定年延長については、公的年金の支給開始年齢の引上げを背景に[3]、「国家公務員制度改革基本法」（平成20年法律第68号）において、定年を段階的に65歳に引き上げることを検討する旨規定された。

平成23年、人事院は、定年を段階的に65歳に引き上げることが適当とする旨の意見の申出[4]を行った。これを踏まえ、平成25年、年金支給開始年齢に達するまで希望者を再任用すること及び年金支給開始年齢に合わせた段階的な定年の引上げを検討することが閣議決定された[5]。

平成30年、政府は、定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討することが適当であるとする論点整理[6]を行った。同年、人事院は、政府からの要請を受けて、定年を段階的に65歳に引き上げることが適当とする旨の意見の申出[7]を行った。

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）において、公務員の定年を段階的に65歳に引き上げる方向で検討するとしている。

このような状況の下、政府は、地方公務員についても、雇用と年金の接続を図るため、地方の実情に応じて、定年退職する職員の希望により再任用する等、必要な措置を講ずるよう地方自治体に要請を行っている[8]。

(7) 会計年度任用職員

地方分権改革により、国から地方へ大幅な権限委譲が行われる中、少子高齢化等に対応するため、地方自治体の行政事務は、次第に増加し、かつ多様化している。他方、地方公務員総数は、行政改革の取組により、平成６年をピークに減少を続けている。このような状況の下、地方自治体の臨時・非常勤職員は近年、急速に増加しつつある。

【地方自治体の臨時・非常勤職員数の推移】

	平成 17 年	平成 20 年	平成 24 年	平成 28 年
臨時・非常勤職員数	約 45.6 万人	約 49.8 万人	約 59.9 万人	約 64.3 万人

（総務省資料より作成）

[3] 令和元年度における支給開始年齢は、定額部分が 65 歳、報酬比例部分は 63 歳

[4] 「定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」（平成 23 年９月 30 日人事院）

[5] 「国家公務員の雇用と年金の接続について」（平成 25 年３月 26 日閣議決定）

[6] 「公務員の定年の引上げに関する関係閣僚会議」（平成 30 年２月 16 日）

[7] 「定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出」（平成 30 年８月 10 日人事院）

[8] 「地方公務員の雇用と年金の接続について」（平成 25 年３月 29 日付総務副大臣通知）

地方自治体の臨時・非常勤職員については、一般職非常勤職員の採用方法等が明確に定められていない、労働者性の高い非常勤職員に対しても期末手当の支給ができないなどの課題があった。

そこで、平成 29 年の法改正[9]により、会計年度任用職員の制度を創設し、採用方法や任期等を明確化するとともに、期末手当の支給を可能とすることとされた（令和２年４月施行）。これを踏まえ、総務省は、地方自治体による会計年度任用職員制度の導入に向けた支援を行っている[10]。なお、令和元年６月、地方財政審議会の意見において、会計年度任用職員へ期末手当を支給するための財政措置の必要性について指摘がなされた[11]。

２　地方財政

(1) 概要

ア　財源不足の補塡措置

我が国の地方財政は、バブル経済の崩壊に伴う税収の減少や累次の経済対策の実施等によって急激に悪化し、平成６年度以降、毎年度多額の地方財源不足が生じる状況となっている。

財源不足への対応としては、平成12年度までは、財源不足を交付税特別会計借入金により措置し、その償還を国と地方が折半して負担する措置が講じられてきた。

しかし、交付税特別会計借入金の残高が拡大したことを受け、国と地方の責任分担の明確化等を図るため､財源不足を交付税特別会計借入金によって措置する方法が見直された。すなわち、平成13年度以降は、財源不足を国と地方で折半して補塡することとされ、①国負担分については国の一般会計からの地方交付税の加算（臨時財政対策特例加算）により、②地方負担分については臨時財政対策債により補塡することとされた。

イ　地方一般財源総額の確保

地方団体が中長期的な観点から計画的に財政運営を行っていくためには、地方一般財源（地方税、地方交付税等の使途が特定されていない財源）の総額について、安定的で予見性の高いものとする必要がある[12]。このような観点も踏まえ、財政運営戦略（平成22年６月閣議決定）では、一般財源の総額について、平成23年度からの３年間、平成22年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保するとの方針が決定された（一般財源総額実質同水準ルール）。

一般財源総額実質同水準ルールは、これ以降、おおむね３年ごとに延長されており、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年６月閣議決定）においては、令和元年度から

---

[9] 「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）

[10] 「『会計年度任用職員制度の準備状況等に関する調査』の結果について」（平成 31 年３月 28 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の改訂について」（平成 30 年 10 月 18 日）

[11] 地方財政審議会「時代を超えて多様な地域を支えるための地方税財政改革についての意見」（令和元年６月 10 日）

[12] 参議院総務委員会（平成24年３月29日）における野田内閣総理大臣（当時）答弁

の３年間、平成30年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保することとされた。

(2) 令和２年度地方財政対策に向けた動き

総務省は、８月30日、令和２年度の地方交付税の概算要求を行うとともに、令和２年度地方財政収支の仮試算を公表した。地方財政収支の仮試算は、概算要求時点における地方財政計画の収支見込みを示したものであり、歳出では、①高齢化に伴う社会保障給付の自然増、②消費税率の引上げに伴う社会保障の充実分の増、③幼児教育無償化などの人づくり改革分の増などにより、前年度比2.0兆円の増加となっている。

一方、歳入では、地方消費税の増、地方交付税の増（消費税の法定率分の増及び地方法人課税の偏在是正措置の拡大に伴う地方法人税の増等）、社会保障関係の国庫支出金の増などにより、前年度比2.0兆円の増加となっている。また、地方一般財源総額は、1.3兆円増の64.0兆円と見込まれている。

総務省は、前年度に引き続き折半対象財源不足が生じないと見込んでいるが、引き続き巨額の財源不足（前年度比0.3兆円増の4.7兆円）が生じることが見込まれるとして、概算要求において、交付税率の引上げを事項要求している。

今後、令和２年度地方財政対策に向けては、臨時財政対策債の発行額（仮試算において前年度比0.1兆円増の3.4兆円）の縮小、地方法人課税における新たな偏在是正措置（法人事業税の一部国税化による特別法人事業税・譲与税制度の創設）により生じる財源（不交付団体の減収分）の取扱い、会計年度任用職員制度の施行に伴い必要となる歳出（期末手当相当分等）の確保などについて検討される見込みである。

(3) 地方公営企業制度の見直し

明治20（1887）年に地方公共団体が経営する最初の企業として神奈川県営横浜水道が開業した後、戦前までに水道、交通、電気等各般にわたる事業が経営されていた。

戦後、これらの事業については他の行政事務と同様に地方自治法、地方財政法等が一律に適用されていたが、昭和27年、企業の能率的経営を促進し、その経済性を発揮させるため、その組織、財務、職員の身分などを定めた地方公営企業法が制定された。

その後、地方公営企業は、事業数、決算規模ともに拡大を続けてきたが、バブル経済の崩壊や平成の大合併を契機として、いずれも大幅な減少に転じた。さらに、近年では、人口減少に伴う料金収入の減少や、施設の老朽化に伴う更新需要の増大などにより、経営環境は厳しさを増している。

こうした状況の下、地方公営企業の事業廃止、民営化、広域化等の経営改革が行われてきたが、総務省は、公営企業の経営改革の更なる推進を図るため、平成31年４月に「人口減少社会等における持続可能な公営企業制度のあり方に関する研究会」を設置した。同研究会は、地方公営企業法等の改正も視野に入れつつ、公営企業制度の在り方について検討を進めている。

３　地方税制

(1) 令和２年度税制改正に向けた動き

令和２年度税制改正に向け、骨太の方針（「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定））においては、ひとり親家庭への総合的な支援に取り組むこと、地方への企業の本社機能移転等及び企業版ふるさと納税について更なる検討を加えることについて言及がなされた。このような中で８月30日、各府省庁から令和２年度税制改正要望が提出された。

【令和２年度税制改正要望より抜粋】

府省庁	要望事項	備　　考
内閣官房、内閣府	企業版ふるさと納税の適用期限の延長と税制優遇措置の拡充	まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018改訂版）[13]及びまち・ひと・しごと創生基本方針2019[14]においても企業版ふるさと納税の必要性について述べている。
内閣府	企業の本社機能移転等を促進するため、地方拠点強化税制を延長するとともに、人手不足を踏まえ、雇用増加要件の緩和等の雇用促進税制を拡充	まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018改訂版）、まち・ひと・しごと創生基本方針2019及び経済財政運営と改革の基本方針2019[15]においても地方拠点強化税制の必要性について述べている。
金融庁	ＮＩＳＡの恒久化、つみたてＮＩＳＡの積立期間の確保等	経済財政運営と改革の基本方針2017[16]、未来投資戦略2017[17]及び未来投資戦略2018[18]においてもＮＩＳＡの活用推進について言及している。
厚生労働省	子どもの貧困に対応するため、婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する更なる税制上の対応について検討し、結論を得ること。	平成31年度与党税制改正大綱（平成30年12月14日）において今後の「検討事項」とされている。

(2) ふるさと納税制度

ア　平成31年度税制改正

ふるさと納税制度は、自分を育んでくれたふるさとに、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか、という問題提起から[19]、平成20年度税制改正において導入された。しかし、実際には、返礼品目当ての寄附が多く、返礼品競争の過熱が問題視されてい

[13] 平成 30 年 12 月 21 日閣議決定
[14] 令和元年６月 21 日閣議決定
[15] 同上
[16] 平成 29 年６月９日閣議決定
[17] 同上
[18] 平成 30 年６月 15 日閣議決定
[19] ふるさと納税研究会報告書（平成 19 年 10 月）

た[20]。そこで、総務省は、平成27年から毎年、通知によって返礼品の送付等について良識ある対応を地方団体に求めた。

これに対し、一部の地方団体は、依然として過度な返礼品の送付によって多額の寄附金を集めていたため、平成31年度税制改正により、ふるさと納税制度に係る指定制度が導入された（令和元年６月１日施行）。

指定制度では、申出があった地方団体のうち、総務大臣が定める基準に適合する地方団体への寄附のみがふるさと納税制度の適用対象となることとされた。指定の基準は、①寄附金の募集を適正に実施すること、②返礼品を送付する場合には、その返礼品の返礼割合が３割以下、③返礼品は地場産品、とされた。

イ　令和元年度のふるさと納税に係る指定

令和元年度に指定を申し出た地方団体のうち、大阪府泉佐野市、静岡県小山町、和歌山県高野町及び佐賀県みやき町の４団体は、過度な返礼品で著しく多額の寄附金を集めたとして、不指定とされた。６月10日、大阪府泉佐野市はこの決定を不服とし、国地方係争処理委員会[21]に不指定の取消しを求める審査申出を行った。９月３日、同委員会は、同市の寄附金の募集については、「他の団体に対する影響を鑑みず、過度な返礼品により多額の寄附金を集め、制度存続が危ぶまれる状況を招いた」旨を指摘する一方で、「新制度施行前の返礼品の取組をもって不指定とすべきではない」旨の市の主張を一部認め、総務省に対し、除外判断を再検討するよう勧告した。

４　行政の基本的制度の管理及び運営

(1) 統計制度

ア　統計改革をめぐる動き

平成27年、経済財政諮問会議において、家計調査が消費動向を必ずしも的確に反映しているとは言えないこと等が指摘され、経済統計の改善が要請された。これを踏まえ、「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）等において、政府一体となって統計改革を推進することが示された。

同方針を受け、平成29年５月19日、統計改革推進会議は「最終取りまとめ」の中で、ＥＢＰＭ[22]と統計の改革を一体として進めていく必要があるとした。その上で、「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」等を提言した。

同取りまとめに基づき、調査票情報の提供対象の拡大等を内容とする「統計法及び独立

---

[20] ふるさと納税の返礼品に関する有識者の意見の概要、ふるさと納税の返礼品に関する地方団体の実務者の意見の概要、ふるさと納税の返礼品に関する全国知事会・全国市長会・全国町村会の意見の概要（平成 29 年４月１日）

[21] 総務省の第三者機関

[22] ＥＢＰＭ：Evidence Based Policy Making の略

行政法人統計センター法の一部を改正する法律」が平成30年５月25日に成立した。

各省庁においては、平成30年度からＥＢＰＭの試行的実践が行われているほか、より正確な景気判断に資する統計の改善や統計の利活用促進等の取組が行われている。

イ　統計の不適切事案への対応

平成30年12月、毎月勤労統計[23]調査が不適切な手法で実施されていたことが判明し、同統計を基に算出される雇用保険や労災保険等の追加給付の必要があることが発表[24]された。平成31年度予算の概算については、平成30年12月21日に閣議決定されていたが、追加給付の決定に伴い、平成31年１月18日、平成31年度予算概算の変更が閣議決定された。

毎月勤労統計の不適切な調査を発端として、本年１月、基幹統計に関する一斉点検が実施された。さらに、総務省統計委員会に新たに点検検証部会が設置され、基幹統計に加えて一般統計についても、再発防止、統計の品質向上を目指した検証が行われた。

検証の結果、統計委員会は本年６月に分析的審査担当官を配置するなどの再発防止策[25]を取りまとめた。また、令和年８月には厚生労働省が「厚生労働省統計改革ビジョン2019」を取りまとめた。

「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）においては、今般の事案を受けた総合対策の検討体制と、政策部門と連携した不断の統計改革推進体制を構築することとされた。これを踏まえ、国民に真に信頼される政府統計の確立に向けた総合的な対策を検討することを目的として、統計改革推進会議の下に統計行政新生部会が設置され、同部会は年内を目処に取りまとめを行うこととしている。

(2) 個人情報保護制度

データの収集、分析の重要性が増大する中、民間部門については個人情報保護法等が、国の行政機関等については行政機関個人情報保護法等がそれぞれ改正され（平成29年５月30日施行）、パーソナルデータ（個人の行動・状態等に関する情報）を利活用するための仕組みが設けられた。

一方、地方公共団体については、「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報告書」（平成29年５月）において、行政機関個人情報保護法を参考としつつ、条例改正によりパーソナルデータの利活用の仕組みを導入することが適当とされた。

しかし、規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する第１次答申」（平成29年５月）において、新たなルールの整備を条例に委ねることとすれば、条例の内容や運用等に差異が生じる可能性は否めず、結果として地方自治体ごとのデータ提供の状況に差異が生ずる可能性等が考えられるとした。そして、当面は先進的な地方自治体における条例整備を推進しつつ、立法措置による解決の可能性も検討すべきとした。

---

[23] 毎月勤労統計：厚生労働省が都道府県を通じて実施している雇用や給与、労働時間の変動を調べる基幹統計

[24] 発表：平成 31 年１月 11 日厚生労働大臣会見

[25] 再発防止策：公的統計の総合的品質管理を目指して（建議）（令和元年６月 27 日統計委員会）

これを受け、総務省の有識者検討会が平成30年４月に取りまとめた報告書[26]では、まずは地方公共団体の非識別加工情報[27]の活用事例の把握や個人情報保護条例の見直し等の支援が必要であるとされた。

一方、規制改革推進会議は、「規制改革推進に関する第３次答申」（平成30年６月）において、改めて立法措置の在り方の検討を求めた。これを受け「規制改革実施計画」（平成30年６月15日閣議決定）では、地方自治体が保有するパーソナルデータに関し、作成組織[28]の整備も含めた立法措置の在り方について平成30年度に結論を得るとともに、事業採算性の実効性の検証結果に基づき、必要な措置を平成31年度に講ずることとされた。

これらを受け、総務省の新たな検討会[29]は、令和元年６月、作成組織の認定基準等、法制上の措置を講じた場合に想定される論点に係る検討結果を、中間取りまとめ[30]として公表した。現在、作成組織の事業採算性等の実効性について検討が進められている[31]。

５　情報通信

(1) 固定電話のユニバーサルサービス見直しに向けた動き

我が国の電話網は、戦後、日本経済発展の礎となる重要なインフラと位置付けられ、「あまねく公平に電気通信サービスを提供すること」とされた。このようなサービス（ユニバーサルサービス）を提供するため、1952 年に設立された日本電信電話公社（電電公社）によって、日本全国に電話網が整備された。

電電公社は1985年に民営化されたが、その際、離島や僻地等の不採算地域においてもサービスの提供が確保されるよう、「電話の役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保」の責務が、ＮＴＴ法[32]において、電電公社を引き継いだＮＴＴにも課せられた。

現在では、加入電話、第一種公衆電話[33]、緊急通報が、ユニバーサルサービスに位置付けられており、ＮＴＴ東日本とＮＴＴ西日本（ＮＴＴ東西）が、ＮＴＴ法に基づき、あまねく日本全国に提供する義務を負っている。

ユニバーサルサービスを提供するためには、山間部に１軒だけ残る世帯向けの電話線や、離島の集落のための海底ケーブルなども維持する必要があるが、ＮＴＴ東西の2017（平成29）年度の固定電話事業は約500億円の赤字となっており、不採算地域における負担の大きさが指摘されている[34]。

---

[26] 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報告書

[27] 保有する個人情報を特定個人が識別できないよう加工し、当該個人情報を復元できないようにした情報

[28] 地方公共団体が保有している個人情報の提供を受けて非識別加工情報を作成する地方公共団体とは別の組織

[29] 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する検討会

[30] 地方公共団体の非識別加工情報の作成・提供に係る効率的な仕組みの在り方に関する中間とりまとめ

[31] 検討会に置かれた作成組織における事業採算性等に関するワーキンググループ

[32] 日本電信電話株式会社等に関する法律（昭和 59 年法律第 85 号）

[33] 社会生活上の安全及び戸外における最低限の通信手段を確保する観点で、総務省の基準に基づき設置される公衆電話

[34] 『日本経済新聞』（2019. 8. 18）

2014（平成26）年12月の情報通信審議会答申「2020年代に向けた情報通信政策の在り方」では、固定電話の維持に特化した現行のユニバーサルサービス制度については、携帯電話やブロードバンドの未整備地域の解消等を踏まえて、見直しの検討を行うことが適当であると提言された。

こうした状況の下、総務省は、固定電話におけるユニバーサルサービスの提供義務を緩和し、ユニバーサルサービスの維持に係る負担の軽減を図るためのＮＴＴ法の改正を検討しているとの報道がある[35]。具体的には、住宅まで電話線を引く代わりに携帯電話会社の基地局からの電波を用いて、固定電話機を利用できるようにすることが見込まれている。

(2) 海外プラットフォーマーの規制に向けた動き

我が国では、電気通信事業法において、通信の秘密の保護など、電気通信事業に対する規制が定められている。同法の規制対象は、原則として電気通信役務を提供する事業者とされ、国外に拠点を置き、国内に電気通信設備を有さずにサービスを提供する者には、日本国内の利用者に向けてサービスを提供する場合であっても規律が及ばない、との運用がなされてきた。

近年、インターネット検索や通販、会員制交流サイト（ＳＮＳ）をはじめ、サービスの基盤（プラットフォーム）を提供する海外のＩＴ事業者（プラットフォーマー）が急速に拡大し、ＧＡＦＡ[36]に代表される海外プラットフォーマーによる市場の寡占化・独占化が進行している。

海外プラットフォーマーは、利用者の購買情報や検索履歴等の膨大な情報を収集・蓄積・活用することで、付加価値の高いサービスを提供している。しかし、その利用者情報の多くは、本人の同意なく取得・活用されており、利用者のプライバシーが損なわれる危険性が指摘されている。

また、平成30年４月に米Facebookから8,700万人分の情報が流出する事案が発生したほか、平成30年10月には、米Googleが提供するサービスGoogle+から50万人分の情報が流出する事案が発生する等、海外プラットフォーマーによる利用者情報の大量流出事案が相次いだ。

こうした状況を受け、平成31年２月の総務省「プラットフォームサービスに関する研究会」の中間報告では、海外のプラットフォーマーに対しても通信の秘密の保護を義務付け、利用者情報の適切な取扱いを徹底させる方針が示された。

総務省は、同研究会における議論を踏まえ、電気通信事業法の改正を検討しているとの報道がある[37]。

---

[35] 同上

[36] Google、Apple、Facebook、Amazon の４社

[37] 『読売新聞』(2019.2.14)

(3) 携帯電話料金をめぐる動き

昭和60年、電電公社が民営化され、通信市場への新規参入が可能となったのを契機に、通信市場は次第に自由化されていった。そして、携帯電話事業については、平成16年、通信料金を含め、事前規制が原則撤廃された。

しかし、携帯電話事業が、ＮＴＴドコモ、ａｕ、ソフトバンクの３社による寡占状態となる中、通信料金が高い、料金プランが分かりにくい、利用者の囲い込みにより他社への乗り換えが困難である、といったことが問題視されてきた。

こうした中、総務省は、携帯電話事業者に対し、購入してから100日経過した携帯電話端末については、ＳＩＭロックを原則解除することを義務付けるなど、利用者保護ルールを整備してきた。

さらに、令和元年５月、電気通信事業法の改正が行われ、通信料金と電話代金の完全分離の義務付けや、行き過ぎた利用者の囲い込みの禁止等が定められた。また、法改正を踏まえ、端末の割引額を原則２万円以下とすることや、２年契約の途中で解約する場合の違約金を1,000円以下とすること等を盛り込んだ省令の改正が行われた。

同改正が令和元年10月１日から施行されることに先立ち、携帯電話大手３社から新たな料金プランが発表されたが、値下げが期待された通信料金は従来プランが据え置かれ、大幅な値下げは行われなかった。また、端末代金については、抜け道的な方法で半額割引が維持される状況となった。具体的には、携帯電話端末を48か月の分割払いで購入し、後に下取りに出して別の端末を購入することを条件に、最大半額近くの支払いを免除することとされた。自社の回線契約が無くても端末の購入を可能とする一方、同端末には、100日間、他社の回線が利用できないＳＩＭロックがかかっており、これが利用者の囲い込みにつながると指摘されている[38]。

このような状況の下、高市総務大臣は、ＳＩＭロックの即時解除を携帯電話事業者に対し義務付けるためのルールの見直しを行う方針を示している[39]。

６　放送

(1) ＮＨＫ受信料をめぐる動き

ア　受信料支払義務

ＮＨＫの受信料に関しては、放送法第 64 条第１項において、ＮＨＫを視聴するか否かにかかわらず、テレビ等の放送受信設備を自宅に設置すれば受信契約義務が生じることとされている。すなわち、受信契約の締結は放送法によって義務付けられているものの、受信料支払義務については、受信料契約の締結によって生じるものであり、法律上明文の規定があるわけではない。そこで、受信料支払義務を法律上明確に規定するため、昭和 39 年及び昭和 55 年に「放送法改正案」が国会に提出されたが、いずれも廃案となった。

---

[38] 総務省「モバイル市場の競争環境に関する研究会（第 17 回）」（令和元年９月 11 日）

[39] 『朝日新聞』(2019. 9. 21)

イ　受信料の引下げ

平成16年以降、ＮＨＫ職員の不祥事が相次いで発覚したことを受け、受信料の支払い拒否が急増し、受信料収入が大幅に減少した。このような状況の下、政府は受信料の支払い義務化を検討するとともに、その前提としてＮＨＫに受信料引下げを求めた。その後、受信料の支払い義務化は見送られたが、受信料の引下げについては、平成24年10月に７％の引下げが実現した。

また、平成30年９月28日に公表された「放送を巡る諸課題に関する検討会第二次取りまとめ」において、ＮＨＫが常時同時配信を行うに当たり、受信料の体系・水準等、受信料の在り方の見直しが求められた。これを受けて同年11月27日、ＮＨＫ経営委員会は、令和元年10月の消費税増税時における増税分２％分の据え置きと、令和２年10月の2.5％の引下げを併せて、4.5％の受信料引下げを決定した。

ウ　受信料関係訴訟

受信料の支払い拒否が急増したことを受け、ＮＨＫは平成18年から、受信料未払い者及び未契約者に対し、支払督促の申立てや民事訴訟等の民事手続を進めている。

平成29年12月６日、最高裁大法廷は、ＮＨＫとの受信契約締結義務を定めた放送法第64条第１項について合憲の判断を示した。さらに、テレビを所有せずワンセグ機能付き携帯電話だけを所有する者に対する訴訟では、平成31年３月13日、最高裁においてＮＨＫとの受信契約締結義務を認める判決が確定した。

(2)　ＮＨＫの常時同時配信

インターネットが急速に普及する中、ＮＨＫは平成 12 年、ニュースのオンライン放送を開始した。また、平成 19 年に放送法が改正され、番組アーカイブのインターネット提供が任意の業務として追加されたのを受け、ＮＨＫオンデマンドによる番組の有料配信が始まった。さらに、平成 26 年の放送法改正により、インターネット同時配信（ただし常時除く）が実施可能となり、災害情報等の同時配信が行われるようになった。

このような状況の下、令和元年５月 29 日の放送法改正により、インターネット常時同時配信の実施が可能となった。これを受け、令和元年８月 26 日より、民放キー局を中心とする無料見逃し配信サービス「ＴＶer」にＮＨＫも参加することとなった。

ＮＨＫは令和元年９月、常時同時配信の実施に向けてインターネット活用業務の実施基準案を総務省へ提出した。実施基準案では、インターネット事業費の上限を受信料収入の2.5％以内とする現行の規定を維持したが、これまでインターネット事業費に計上していた国際放送番組の配信など４業務については、別枠で管理されることとなった。

７　郵政事業の現状と課題

(1)　かんぽ生命保険の不適切契約問題

ア　概要

令和元年７月31日、かんぽ生命保険と日本郵便は、かんぽ生命商品の販売において、代

理店である日本郵便の社員が不適切な契約を締結した疑いのある事案が約18.3万件に上ると発表した[40]。

＜ 契約者が被った不利益の内容と件数の内訳 ＞

①新規契約に乗換の際、新規契約の引受謝絶で無保険となった	1.9 万件
②旧契約の契約後から新規契約までに罹患した病気の告知義務違反により保険金支払を拒否された	0.3 万件
③旧契約を解約せずに特約切替で対応可能であった	2.5 万件
④同種保険への乗換で予定利率低下により保険料が旧契約よりも高くなった	2.0 万件
⑤現行契約と同じ新契約を締結し保険料を多重徴収した期間がある	7.0 万件
⑥新規契約の条件を満たすため解約から新契約まで３ヶ月間以上無保険状態であった	4.6 万件

今回発覚した事案以外にも、高齢者に多重に契約を結ばせて月20万円に上る保険料を支払わせる事例等が報道されている[41]。

かんぽ生命は事実関係を調査するため、契約者（約1,900万人）に対して保険契約内容を確認するためのはがきを送付した。しかし、契約者自身が被った不利益を認識していなければ回答できない、返信しない場合は意向に沿った契約とみなす等、調査手法の不適切さや不十分さが指摘されている[42]。他方、金融庁は９月11日に立ち入り検査を実施し、本事案の解明に着手した。

いまだ事案の全容の解明が十分になされていない中、日本郵政は令和元年10月からかんぽ生命商品の営業を再開する方針[43]であったが、社内外からの批判を受け営業再開時期を延期したとの報道がある[44]。

イ　問題の背景

日本郵便は平成27年に基本給を引き下げ、営業手当の割合を引き上げた。営業社員の年収のうち営業手当の占める割合は営業社員の中央値で25%に上る。営業社員が引下げ前の基本給水準を維持するためには営業成績を上げる必要があった。このような状況の下、市場規模を無視した過大なノルマを課せられていたことが、不適切契約問題の原因である旨の指摘[45]がなされている。

かんぽ生命と日本郵便は、保険営業自粛により営業手当を獲得する機会を失った営業担

---

40 日本郵政株式会社 プレスリリース 2019 年７月 31 日 日本郵政グループにおけるご契約調査及び改善に向けた取組について

41 「勧誘次々 月 20 万負担」『読売新聞』(2019.8.1)

42 「かんぽ調査 簡素な手法」『朝日新聞』(2019.9.5)

43 「顧客に不誠実　かんぽ営業再開に批判」『毎日新聞』(2019.8.31)

44 「かんぽ営業再開１月に 『来月』断念 契約実態調査急ぐ」『読売新聞』(2019.9.26)

45 「かんぽノルマ廃止へ」『産経新聞』(2019.7.29)

当社員の減収対策として、契約確認の訪問や面談等の業務への手当を支給する方針を決定した[46]。

(2) 郵便物の配達に関する法改正の動き

日本郵便の郵便事業は、平成30年度決算において、辛うじて黒字を計上している状況である。しかし、情報通信技術の発達による郵便物の劇的な減少により収入が伸び悩む一方、賃金高騰等により営業費用は増加し、郵便事業は早ければ令和元年度から恒常的に赤字化するおそれがある[47]。

また、ここ数年、日本郵便の求人に十分な応募がないため、人手不足を解消する見通しは立っていない。恒常的な人手不足の中で、郵便事業は現役社員の休日出勤や夜間の超過勤務によって支えられている。その結果として現場が疲弊し、労働環境の悪化が人材獲得競争に遅れをとるという悪循環に陥っている。

このような状況を早急に解消するため、①土曜日の郵便物の配達を休止し、平日のみの配達とする、②夜間の超過勤務で処理していた郵便物を昼間に処理するために、送達日数要件を３日以内から４日以内に緩和する、③郵便区内特別郵便物の配送効率を向上させる、以上の３点を内容とする法改正案の提出を政府は検討している。

８　消防行政

(1) 消防団員の確保

我が国の消防は、常備消防機関（消防本部及び消防署）と消防団からなる。常備消防機関が専任の消防職員からなるのに対し、消防団は、他に職業を持つ非常勤職員で構成される。

消防団は、常備消防機関のない町村においては、消防活動を全面的に行うが、常備消防機関のある市町村においても、火災時の初期消火や残火処理、大規模災害時の避難支援等極めて重要な役割を担っている。しかし、多くの地域で人口減少、高齢化、住民のサラリーマン化が進み、消防団員数は減少傾向にある。このため、これまでは消防の担い手と認識されていなかった女性や学生、公務員や消防職員ＯＢなど、多様な人材に消防団への加入を促していく必要が指摘されている。

こうした状況を踏まえ、消防庁は、消防団員数や装備の改善に関する数値目標等を定める計画策定モデル事業や企業・大学等との連携による女性・若者等の加入促進支援事業などを令和２年度概算要求に盛り込んだ。

(2) 救急体制

近年、高齢化の進展等により救急需要が高まる中、救急現場等において救急隊が傷病者の家族等から本人が心肺蘇生を望んでいないと伝えられる事案が多く発生している。典型

---

46 「営業自粛で減収対策に手当支給　日本郵便・かんぽ方針」『読売新聞』(2019.9.19)

47 郵便局活性化委員会 第16回資料 論点整理案

的な事例としては、本人が心肺蘇生を望まない意思を事前に家族等に示していたにもかかわらず、その意思が共有されていないなどの理由で救急要請に至り、一刻を争う差し迫った状況の中、救急隊が蘇生処置の中止及び救急搬送の判断に苦慮するものなどがある。

平成30年５月、消防庁はこのような事案への対応を検討するため、有識者による検討部会を設置した。

同部会の調査によると、616消防本部（約85%）が蘇生拒否に係る事案があった又はあったと思われると回答している一方で、396消防本部（約54%）においては、こうした事案への対応方針を定めていないことが明らかになった。

同部会が令和元年７月に提出した報告書は、事案の実態が十分に明らかになったとは言えず、将来的に、事案の集積により知見を蓄積していく中で、救急隊の対応の標準的な手順等について検討を進めていくべきと提言している。

Ⅱ　第200回国会提出予定法律案等の概要

＜検討中＞１件

・　郵便法及び民間事業者による信書の送達に関する法律の一部を改正する法律案（仮称）

（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14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

○　地域人口の急減に対処するための特定地域づくり事業の推進に関する法律案（細田博之君外12名提出、第198回国会衆法第33号）

地域人口の急減に直面している地域において、地域社会及び地域経済の重要な担い手である地域づくり人材が安心して活躍できる環境の整備を図ることが喫緊の課題であることに鑑み、特定地域づくり事業協同組合の認定その他特定地域づくり事業を推進するための措置等を定めることにより、特定地域づくり事業を推進し、併せて地域づくり人材の確保及びその活躍の推進を図るもの

○　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）

○　ＮＨＫ平成29年度決算（日本放送協会平成29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197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) 会社法制（企業統治等関係）の見直し

会社法（平成17年法律第86号）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の「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[1]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、平成30年２月14日、「会社法制（企業統治等関係）の見直しに関する中間試案」を取りまとめ、同月28日から４月13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31年１月、要綱案を取りまとめた。これを受けて、同年２月14日に法制審議会は、「会社法制（企業統治等関係）の見直しに関する要綱」を決定し、同日、山下法務大臣（当時）に答申した。

この答申を踏まえ、法務省において、「会社法の一部を改正する法律案」等の立案作業が進められ、今国会に提出される予定である。

(2) 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。旧信託法）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

[1] 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。

第108号。新信託法）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た。この結果を踏まえて、同部会は、同年12月18日の第55回会議において、要綱案を取りまとめた。これを受けて、平成31年２月14日に法制審議会は、「公益信託法の見直しに関する要綱」を決定し、同日、山下法務大臣（当時）に答申した。この答申を踏まえ、法務省において、公益信託法の改正案の立案作業が進められている。

要綱の主な内容は、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こと、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。

(3) いわゆる所有者不明土地の解消に向けた取組

近時、相続登記などがされずに長期間放置されることにより、不動産登記簿等から、所有者が直ちに判明せず、又は判明しても連絡がつかず、所有者を特定することが困難となっている「所有者不明土地」の存在が問題となっている。所有者不明土地は、管理の放置による環境悪化を招くほか、公共事業の用地買収、災害の復旧・復興事業の実施や民間の土地取引の際に、所有者の探索に多大な時間と費用を要するなど、国民経済にも著しい損失を生じさせている。

法務省が平成29年６月に公表した「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」[2]では、下表のとおり、最後に所有権の登記がされてから50年以上経過している土地が、

[2] 所有者不明土地問題に対応するための方策の検討のために実施された調査で、相続登記が未了となっている

大都市地域では6.6%である一方、中小都市・中山間地域では26.6%であった[3]。

	最後の登記から90年以上経過しているもの	最後の登記から70年以上経過しているもの	最後の登記から50年以上経過しているもの
大都市地域 （所有権の個数：24,360個）	0.4%	1.1%	6.6%
中小都市・中山間地域 （同上：93,986個）	7.0%	12.0%	26.6%

（割合は累積値である。）

こうした状況の中、政府は、所有者不明土地等に係る諸課題について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な対策を推進するため、平成30年１月から「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を開催し、同会議は、令和元年６月14日、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」を決定し、平成30年に制定された法律[4]及び第198回国会において成立した法律[5]の円滑な施行を図るとともに、土地所有に関する基本制度や民事基本法制の見直し等の重要課題については、今後更に具体的な検討を進め、令和２年までに必要な制度改正を実現するなど、期限を区切って着実に対策を推進するとしている。また、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（令和元年６月21日閣議決定）においても、所有者不明土地等の解消や有効活用に向け、上記基本方針等に基づき、期限を区切って対策を推進するとしている。

必要な制度改正の実現に関して、平成31年２月14日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組みや、所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組みを早急に整備する観点から民法（明治29年法律第89号）及び不動産登記法（平成16年法律第123号）等の改正について諮問した。これを受けて同審議会は、「民法・不動産登記法部会」を設置し、同部会において審議を行って

おそれのある土地について、大都市、中小都市、中山間地域などの地域バランスも考慮しつつ、全国10か所の地区（調査対象数約10万筆）を対象として、自然人名義の所有権の登記がいつされたのかを調査し、その経過年数を把握する手法により行われた。

[3] なお、所有者不明土地の量的把握に関し、「所有者不明土地問題研究会」（座長：増田寛也株式会社野村総合研究所顧問）が平成29年12月に公表した最終報告において、「所有者不明土地は既に九州に相当する面積にまで広がりをみせており」としている。これは、平成28年度地籍調査を実施した地区について土地所有者等を調査した結果、相続や住所変更の登記がされていないなどの理由で不動産登記簿のみから所有者の所在を確認できなかったものが20.1%であったことを基に推計されたものである。ただし、平成28年度地籍調査における土地所有者等の調査では、別途追跡調査をすれば所有者が判明する場合も多く（最終的に所有者の所在を確認できなかった土地は0.41%）、上記最終報告書で所有者不明土地とされたものの全てが直ちに問題というものではないことに留意が必要であるとされている（国土交通省「平成29年度土地に関する動向」（土地白書）117頁）。

[4] 「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年法律第49号）等のことである。なお、同法においては、所有者不明土地について、公共的目的の利用を可能とする制度が設けられ、財産管理制度の申立権が市町村長等へ付与されるほか、長期相続登記未了土地を解消する制度（登記官が調査し、法定相続人の一覧図を作成するとともに、登記手続を促すもの）が設けられている。

[5] 「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律」（令和元年法律第15号）のことである。なお、同法においては、表題部所有者不明土地（所有権の登記がない一筆の土地のうち登記簿の表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていないもの）に関する登記官による所有者等の探索及び登記の制度（令和元年11月23日までに施行）並びに当該探索の結果表題部に登記すべき所有者等の全部又は一部を特定することができなかったものについての裁判所が選任する管理者による管理等の制度（令和２年11月23日までに施行）が設けられている。

いる[6]。その主な検討課題は以下のとおりである。

同部会では、令和２年までの制度改正の実現に向けて、令和元年末を目途に中間試案を取りまとめ、法務省によるパブリックコメントが実施される予定である。

民法・不動産登記法の改正に当たっての主な検討課題

１．相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組み

(1) 不動産登記情報の更新を図る方策
- 相続登記の申請を義務付け、相続の発生を適時に登記に反映させるための方策
- 相続登記をしやすくするための方策
- 登記所が他の公的機関から死亡情報等を取得して不動産登記情報の更新を図る方策

(2) 所有者不明土地の発生を抑制する方策
- 土地所有権の放棄
- 遺産分割に期間制限を設けるなどの遺産分割の促進

２．所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組み

(1) 共有関係にある所有者不明土地の利用
- 民法の共有制度の見直し（不明共有者に対して公告等をした上で、残りの共有者の同意で土地の利用を可能にする方策や、共有者が、不明共有者の持ち分を相当金額の金銭を供託して取得するなどして共有関係を解消する方策等）

(2) 所有者不明土地の管理の合理化
- 民法の財産管理制度の見直し（不在者等の財産の一部を管理する仕組み）

(3) 隣地所有者による所有者不明土地の利用・管理
- 民法の相隣関係規定の見直し（近傍の所有者等が土地の管理不全状態を除去する方策）

(4) 児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直し

民法第822条の親権者の懲戒権に関する規定については、児童虐待を正当化する口実に利用されているとの指摘があったことを踏まえ、平成23年の民法等の一部を改正する法律（平成23年法律第61号。以下「平成23年民法改正」という。）により、懲戒権は子の利益のために行使されるべきものであり、子の監護及び教育に必要な範囲を超える行為は懲戒権の行使に当たらないことを明確にする改正が行われた。

その後、児童虐待への対応については、平成23年民法改正により制度的な充実が図られながらも、子どもの生命が奪われる痛ましい虐待事件は後を絶たず、児童虐待問題は深刻さを増していた。そのような状況を踏まえ、平成28年の児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号。以下「平成28年児童福祉法等改正法」という。）により、子どもが権利の主体であることや子どもの家庭養育優先原則など児童福祉法（昭和22年法律第164号）の理念を明確化するとともに、児童虐待について発生予防から自立支援までの一連

[6] 一方、国土交通省に設置されている国土審議会土地政策分科会特別部会において、平成 31 年２月に土地の利用・管理に関して必要な措置の方向性が取りまとめられ、令和元年６月の国土審議会において説明がされている。

の対策の更なる強化等が図られた。

しかし、累次にわたる児童福祉法や児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下「児童虐待防止法」という。）を始めとする関連の法改正が行われ、虐待の発生予防、発生時の迅速・的確な対応を強化するための取組が実施されてきたにもかかわらず、全国の児童相談所における虐待相談対応件数は一貫して増加し続け、子どもの命が奪われる虐待事件が頻発するなど、児童虐待問題は、依然として社会全体で取り組むべき重要な課題となっている[7]。

このような状況の中、民法の懲戒権に関する規定についても、児童虐待を正当化する口実に利用されているとの指摘がされ、令和元年５月に成立した「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律」（令和元年法律第46号）において、懲戒に関して、児童虐待防止法を改正し、親権者による体罰の禁止規定[8]を創設することとしているほか、同改正法附則に、民法上の懲戒権の在り方について、同法施行後２年を目途に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする旨の検討条項が設けられた。

こうした経緯を踏まえ、令和元年６月20日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、後記(5)の無戸籍者問題に対応するための嫡出推定制度の見直しと合わせて、児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民法（親子法制）部会」を設置し、同部会において審議を行っている。

(5) 無戸籍者問題に対応するための嫡出推定制度の見直し

民法第772条以下に定められている嫡出推定制度とは、法律上の父子関係を早期に安定させるための制度であるとされている。すなわち、血縁上の母子関係は、通常は分娩の事実から明らかであるのに対し、血縁上の父子関係は、必ずしも明らかではない。しかし、夫婦の間に生まれた子は、血縁上も夫の子であることが通常であるという経験則を背景として、民法は、①妻が婚姻中に懐胎した子は夫の子と推定し、②婚姻成立の日から200日を

---

[7] 特に、平成 30 年３月に東京都目黒区で発生した虐待による死亡事案では、亡くなった女児（当時５歳）が両親に向けて書いた手紙の内容が報じられたことも相まって、社会の大きな注目を集めた。

当該事案を受け、増加する児童虐待に対応し、子どもの命が失われることがないよう、国・自治体・関係機関が一体となって対策に取り組むべく、政府は「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」（平成 30 年７月 20 日児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定）を取りまとめ、今後推進すべき児童虐待防止対策の方針を示した。また、緊急総合対策に基づき、同年 12 月には、「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」（新プラン）が策定され、児童相談所や市町村の体制と専門性強化について、これまでの取組に加えて、更に進めることとされた。

また、平成 28 年児童福祉法等改正法の附則に設けられた検討事項について議論するために社会保障審議会児童部会社会的養育専門委員会の下に設けられた「市町村・都道府県における子ども家庭相談支援体制の強化等に向けたワーキンググループ」が、平成 30 年 12 月 26 日に報告書を取りまとめ、児童相談所の業務の在り方、児童等の福祉に関する業務に従事する者の資質の向上を図るための方策等について今後の取り組むべき事項を整理した。この報告書に基づき、政府において法律案の立案作業が進められていた中、平成 31 年１月、千葉県野田市において小学４年女児の虐待死亡事案が発生したことで、更なる児童虐待防止対策の強化が喫緊の課題となった。

[8] なお、学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）には、以下のとおり同様の体罰禁止規定が設けられている。

第 11 条　校長及び教員は、教育上必要があると認めるときは、文部科学大臣の定めるところにより、児童、生徒及び学生に懲戒を加えることができる。ただし、体罰を加えることはできない。

経過した後又は離婚後300日以内[9]に出生した子については、婚姻中に懐胎したものと推定すると定めている（同法第772条）。そして、同制度において、このような推定が及んでいる子は、実際の血縁関係の有無にかかわらず、法律上も母の夫（夫婦が離婚した場合には、元夫）の子として扱い、（元）夫の子であることを否定するためには、裁判手続（嫡出否認の訴え）によらなければならないとされ、この訴えを提起することができるのは、（元）夫のみで、その出訴期間は、（元）夫が子の出生を知った時から１年以内に限定されている（同法第774条～第778条）。

この嫡出推定制度は、昭和22年の民法改正（昭和22年法律第222号）の際に、明治以来の規定を基本的に引き継ぐ形で定められたものであるが、同制度に対しては、次のような問題が指摘されている。

すなわち、民法第772条が適用される結果、血縁関係がない者の間に法律上の父子関係が成立する場合があり、これを否認するためには嫡出否認の訴えによらなければならないが、その提訴権者や出訴期間が厳格に制限されていることなどから、無戸籍者の問題を始めとした様々な問題が生じている。特に、科学技術の発展により法律上の父子関係と血縁上の父子関係の齟齬が容易に明らかになるようになったため、提訴要件の制限に対する批判が強くなってきた。判例及び実務においては、提訴要件の厳格な制限により不当な結果が生ずることを避けるため、一定の場合に、嫡出否認の訴えによることなく、親子関係不存在確認の訴え等により父子関係を争うことを認める解釈が確立されているが、このような解釈が嫡出推定制度の空洞化をもたらしているとの指摘もある。

無戸籍者問題は、国民でありながら、その存在が戸籍に記載されておらず、社会生活上の不利益を受ける者が存在するという重大な問題であり、この無戸籍者問題が生じる主な原因として、（元）夫以外の者との間の子を出産した女性が、嫡出推定制度により、その子が（元）夫の子と扱われることを避けるために出生届をしないことであるとされている[10]。

法務省では、この問題の解消のために、無戸籍者に関する情報の収集[11]や手続案内等の取組を行ってきているが、この問題を将来にわたって解消していくためには、民法の嫡出推定制度に関する規定の見直しが必要である[12]と指摘されている。

---

[9] なお、この期間は、標準的な懐胎期間等を考慮したものであるとされている。

[10] 子を出産した女性がこのような場合に子の出生を届け出るのを避ける理由については、実際は元夫の子ではないことから、元夫の戸籍に子が記載されるのがいやだという気持ちの問題であるケースもあるが、そのような子が生まれたことについて、元夫の戸籍に記載されて、元夫に知られてしまうのを避けたいというケースが多いとされており、特に、元夫からＤＶを受けていたような場合にはこのような傾向が見られるとされている。
そのほか、親の貧困などの事情により、出産しても出生届を出すことまで意識が至らないケースやそういう場合に意図的に登録を避けるケース等もあるとされている。

[11] 法務省は、平成 26 年７月 31 日、無戸籍の方に関する情報の把握及び支援（情報集約）を行うよう法務局及び地方法務局に対し、「無戸籍者に関する情報の把握及び支援について」（法務省民事局長通達）を発出した。これを受け、これまで、全国の法務局等から法務省に連絡のあった無戸籍者の数は、累計 2,407 名（平成 26 年９月 10 日から令和元年６月 10 日までの間）であり、このうち 1,577 名は、親子関係不存在確認の裁判等を経ることによって戸籍に記載され、令和元年６月 10 日現在の無戸籍者の数は 830 名であるとされている。（令和元年７月 29 日法制審議会民法（親子法制）部会第１回会議資料１参照）

[12] 実際、無戸籍者の母等が出生届を提出しない理由についての調査結果によれば、上記注 11 の無戸籍者数 830 名のうち 647 名（約 78%）が「（元）夫の嫡出推定を避けるため」と回答しているとされている。（令和元年７月 29 日法制審議会民法（親子法制）部会第１回会議資料１参照）

このような状況の下、令和元年６月20日、山下法務大臣（当時）は、法制審議会に対し、前記(4)の児童虐待防止のための懲戒権に関する規定の見直しと合わせて、いわゆる無戸籍者の問題を解消する観点から民法の嫡出推定制度に関する規定等の見直しについて諮問した。これを受けて同審議会は、「民法（親子法制）部会」を設置し、同部会において審議を行っている。

２　刑事関係

(1) 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年には戦後初めて100万件を下回り、平成29年には戦後最少を更新した[13]。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29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。

---

[13] 平成 30 年には 81 万 7,338 件となり、前年に引き続き戦後最少を更新した。

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（令和４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するとともに、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」（平成27年法律第43号）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[14]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[15]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。

---

[14] 民法の成年年齢の 20 歳から 18 歳への引下げについては、平成 30 年６月に「民法の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 59 号）が成立している（令和４年４月１日から施行）。

[15] 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。

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。

(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、令和元年は８月２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26年128人、平成27年127人、平成28年129人、平成29年123人、平成30年110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、平成28年及び平成30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　出入国管理関係（我が国で就労する外国人の受入れ）

(1) 出入国管理及び難民認定法と在留管理制度

出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）は、「本邦に入国し、又は本邦から出国するすべての人の出入国の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備すること」を目的とし、出入国の管理、我が国に在留する外国人の在留の管理、難民認定の手続等を内容としている。

我が国に入国・在留する外国人は、原則として、入管法に定める在留資格のいずれかを有する必要がある[16]。この在留資格は、多岐にわたる外国人の活動等をあらかじめ類型化し、どのような活動等であれば入国･在留が可能であるかを明らかにしているものである。

【在留資格一覧】

就労が認められる在留資格（活動制限あり）

在留資格	該当例
外交	外国政府の大使、公使等及びその家族
公用	外国政府等の公務に従事する者及びその家族
教授	大学教授等
芸術	作曲家、画家、作家等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等
高度専門職	ポイント制による高度人材
経営・管理	企業等の経営者、管理者等
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等
医療	医師、歯科医師、看護師等
研究	政府関係機関や企業等の研究者等
教育	高等学校、中学校等の語学教師等
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学講師等
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者
介護	介護福祉士
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等
特定技能※1	特定産業分野※2の各業務従事者
技能実習	技能実習生

身分･地位に基づく在留資格（活動制限なし）

在留資格	該当例
永住者	永住許可を受けた者
日本人の配偶者等	日本人の配偶者・実子・特別養子
永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生し引き続き在留している実子
定住者	日系３世、外国人配偶者の連れ子等

就労の可否は指定される活動によるもの

在留資格	該当例
特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等

就労が認められない在留資格※3

在留資格	該当例
文化活動	日本文化の研究者等
短期滞在	観光客、会議参加者等
留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
研修	研修生
家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子

※１　平成 31 年４月１日から。
※２　改正法施行時点においては、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業。
※３　資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。

（出所）「在留資格「特定技能」について」（平成 31 年４月出入国在留管理庁）を基に作成

[16] 戦前より我が国に在住していた台湾・朝鮮半島出身者及びその子孫は、「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（入管特例法）に基づき、「特別永住者」としての地位が与えられている。

外国人の在留管理については、入管法上の在留資格をもって我が国に中長期間在留する外国人（以下「中長期在留者」という。）を対象として、法務大臣が在留管理に必要な情報を継続的に把握する在留管理制度が設けられている。同制度においては、上陸許可、在留期間の更新許可、在留資格の変更許可等に伴い、在留カードが交付される。在留カードには、氏名、生年月日、性別、国籍・地域、住居地、在留資格、在留期間、就労の可否等、法務大臣が把握する情報の重要部分が記載される。在留カードの交付を受けた外国人は、記載事項に変更が生じた場合には変更の届出が義務付けられているため、在留カードには常に最新の情報が反映される。

また、留学生を受け入れる教育機関などの中長期在留者の所属機関等に変更が生じた場合、中長期在留者による届出が義務付けられているだけではなく、当該所属機関からも届出がなされる。外国人、所属機関双方からの情報を突合・分析することにより、情報の正確性の確保を図る仕組みを設けている。所属機関が外国人を雇用する事業主である場合には、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」により、外国人労働者の雇入れ・離職時に厚生労働大臣への届出が義務付けられている。厚生労働大臣は、法務大臣又は出入国在留管理庁長官から求めがあったときは、当該届出に係る情報を提供する。

(2) 新たな在留資格「特定技能」の創設

中小・小規模事業者をはじめとした人手不足が深刻化していることを背景に、従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、幅広く即戦力となる外国人材を受け入れていく仕組みを構築するため、第197回国会、平成30年12月８日に「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30年法律第102号）が成立した。同法は、①在留資格「特定技能１号」及び「特定技能２号」を設けるとともに、これに関する規定を整備し、②外国人の出入国及び在留の公正な管理に関する施策を総合的に推進するため、法務省の外局として出入国在留管理庁を新設すること等を内容とするものである。

平成30年12月25日、特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針及び分野別運用方針がそれぞれ閣議決定されるとともに、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策が関係閣僚会議で了承された。その後の関係政省令の制定を経て、同法は、平成31年４月１日に施行された。

「特定技能１号」は、生産性向上や国内人材確保のための取組を行ってもなお人材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野（以下「特定産業分野」という。）に属する相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。技能水準及び日本語能力水準は試験等で確認されるが、技能実習２号を修了した外国人については、これらの試験が免除される。在留期間は１年、６か月又は４か月ごとの更新で、通算で５年が上限である。家族の帯同は、基本的に認められていない。

「特定技能２号」は、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。技能水準は試験等で確認されるが、日本語能力水準については

試験等での確認は不要である。在留期間は３年、１年又は６か月ごとの更新で、更新には上限がない。家族（配偶者及び子）の帯同も、要件を満たせば可能である。

特定産業分野は、介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の14分野であり、この14分野の受入れ見込数（５年間の最大値）の合計は34万5,150人である。この14分野のうち、「特定技能２号」でも受入れを行うとしているのは、現時点で、建設、造船・舶用工業の２分野のみである。

本制度において、受入れ機関が外国人を受け入れるためには、報酬額が日本人と同等以上であるなど外国人と結ぶ雇用契約が適切であること、５年以内に出入国・労働関係法令違反がないなど受入れ機関自体が適切であること、外国人が理解できる言語で支援できるなど外国人を支援する体制があること、生活オリエンテーション等を含むなど外国人への支援計画が適切であることなど、一定の基準を満たす必要がある。受入れ機関には、外国人と結んだ雇用契約を確実に履行し、外国人への支援を適切に実施し、出入国在留管理庁への各種届出を行うなどの義務があり、これらを怠ると、外国人の受入れができなくなるほか、出入国在留管理庁から指導、改善命令等を受けることがある。なお、受入れ機関は、外国人への支援について、出入国在留管理庁長官の登録を受けた登録支援機関に委託することも可能であり、全部委託をした場合には、外国人を支援する体制があるとみなされる。

令和元年６月末現在の特定技能１号在留外国人数は20人にとどまっているが、同年７月末時点で1,100人超の外国人が特定技能に係る手続を執っており、特定技能外国人は今後着実に増加していくものとみられる。

(3) 外国人技能実習制度

外国人技能実習制度は、国際貢献のため、開発途上国等の外国人を我が国で最長５年間受け入れ、ＯＪＴを通じて技能を移転する制度であり、平成５年に創設された。外国人技能実習生は、入国直後の講習期間以外は、雇用関係の下、労働関係法令等が適用される。平成30年末現在、全国に約32万8,000人の外国人技能実習生が在留している。

外国人技能実習には、我が国の企業等が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する企業単独型と、非営利の監理団体（事業協同組合、商工会等）が外国人技能実習生を受け入れ、傘下の企業等で技能実習を実施する団体監理型がある。団体監理型による受入れが96.6%を占め（平成29年末現在）、また、その実習実施機関の半数以上が従業員19人以下の零細企業である。

技能実習の対象技能等は、実習生の本国において修得することが困難であり、帰国後修得した技能等を活かすことが予定されているものであって、かつ、同一の作業の反復のみによって修得できるものでないものとされている。さらに、２年目以降の技能実習である技能実習２号（２、３年目）及び技能実習３号（４、５年目）の移行対象職種は、当該職種に係る技能検定等が整備されていることが必要となっている。技能実習２号移行対象職種として、80職種144作業（令和元年５月現在）が定められている。受入人数の多い職種は、食品製造関係、機械金属関係、建設関係の順（平成29年）となっており、また、受入

人数の多い国は、ベトナム、中国、フィリピンの順（平成 30 年末）となっている。

外国人技能実習制度は、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点が指摘されていた。そこで、平成 28 年 11 月、第 192 回国会において、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「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、平成 29 年 11 月 1 日から施行された。

４　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、「法曹養成制度改革の推進について」（法曹養成制度関係閣僚会議）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、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。

また、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。

ウ　今後の方針及び施策

法科大学院については、前記「法曹養成制度改革の更なる推進について」に基づき、公的支援見直し強化・加算プログラムなどを通じた法科大学院の組織見直しの促進、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などが進められている。また、平成30年３月13日、中央教育審議会法科大学院等特別委員会において、法学部に「法曹コース（仮）」の設置を奨励し、法学部が法科大学院と連携して体系的・一貫的な教育課程を編成することなどを内容とする「法科大学院等の抜本的な教育の改善・充実に向けた基本的な方向性」が取りまとめられた。この基本的な方向性を踏まえ、法曹コースの制度設計について審議され、同年10月５日の同特別委員会において制度設計案が大筋了承された。その後、法律案の立案作業が進められ、平成31年３月12日、法科大学院と法学部等の連携促進等による法曹志望者の時間的・経済的負担の軽減、法曹養成制度の信頼性・安定性の確保のための措置等を講ずるとともに、これらを踏まえた司法試験制度の見直しを行うことなどを内容とする「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律案」が国会に提出され、令和元年６月19日に成立した。同法は、一部の規定を除き、令和２年４月１日に施行される。

(2) 外国法事務弁護士制度に係る検討

弁護士以外の者が我が国において法律事務を行うことは、弁護士法により原則として禁止されているが、外国法事務弁護士制度は、その例外として、外国の弁護士となる資格を有する者が、外国法に関する一定の法律事務を取り扱うことができることとする制度である。昭和61年に「外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法」（外弁法）が成立し、制度が創設され、その後、国内外の要望を踏まえ、数次の法改正が行われている。

法務省及び日本弁護士連合会は、「規制改革実施計画」（平成26年６月24日閣議決定）に

おいて、増加する国際的な法的需要等を踏まえ、諸外国の制度の状況を勘案しつつ、外国法事務弁護士の承認についての職務経験要件の基準等について検討するとされたことを受け、「外国法事務弁護士制度に係る検討会」を設置した。同検討会は、同計画及び「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」（平成26年10月10日国家戦略特別区域諮問会議決定）を踏まえ、検討を行い、平成28年７月６日、報告書を公表した。報告書では、関係機関に、①職務経験要件の緩和に向けた前向きな検討を進めること及び②弁護士と外国法事務弁護士が社員となり日本法及び外国法に関する法律事務を取扱業務とする法人（いわゆるＢ法人）の設立を前提に課題について検討を進めることを要望することとされた。

また、外国法事務弁護士及び外国法事務弁護士でない外国弁護士（以下、両者を合わせて「外国法事務弁護士等」という。）の国際仲裁代理については、平成８年の外弁法改正により関連規定が整備され、これにより一定の範囲で仲裁代理が可能とされ、運用されてきた。他方で、平成29年９月から開催されている「国際仲裁の活性化に向けた関係府省連絡会議」が平成30年４月に取りまとめた「国際仲裁の活性化に向けて考えられる施策（中間とりまとめ）」において、外国法事務弁護士等の仲裁に関与し得る範囲の更なる明確化やその見直しの要否を検討すべきとされるなど、昨今、国内における国際仲裁活性化のための基盤整備の取組の一環として、外国法事務弁護士等による国際仲裁代理に関する制度の見直しの必要性が指摘されている。このような状況を受け、法務省及び日本弁護士連合会は、「外国法事務弁護士等による国際仲裁代理に関する検討会」を設置して検討を行い、平成30年10月４日、報告書を公表した。報告書では、関係機関に、国際仲裁事件の範囲の拡大及び商事紛争に関する国際調停代理の規定の整備を早期に図ること等を要望することとされた。

両報告書を踏まえ、法務省において、「外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法の一部を改正する法律案」の立案作業が進められ、今国会に提出される予定である。

Ⅱ　第200回国会提出予定法律案等の概要

１　裁判官の報酬等に関する法律の一部を改正する法律案

２　検察官の俸給等に関する法律の一部を改正する法律案

一般の政府職員の給与改定に伴い、裁判官の報酬月額及び検察官の俸給月額を改定する。

３　会社法の一部を改正する法律案

会社をめぐる社会経済情勢の変化に鑑み、株主総会の運営及び取締役の職務の執行の一層の適正化等を図るため、株主総会資料の電子提供制度の創設、株主提案権の濫用的な行使を制限するための規定の整備、取締役に対する報酬の付与や費用の補償等に関する規定の整備、監査役会設置会社における社外取締役の設置の義務付け等の措置を講ずる。

４　会社法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案

会社法の一部を改正する法律の施行に伴い、商業登記法その他の関係法律の規定の整備等を行う。

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

法律事務の国際化、専門化及び複雑多様化により的確に対応し、渉外的法律関係の一層の安定を図る等のため、外国法事務弁護士等による国際仲裁事件及び国際調停事件の手続についての代理の規定を整備するとともに、外国法事務弁護士となるための職務経験要件を緩和し、あわせて弁護士及び外国法事務弁護士が社員となり法律事務を行うことを目的とする法人の設立を可能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６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。

○　民法の一部を改正する法律案（山尾志桜里君外４名提出、第196回国会衆法第37号）

最近における国民の価値観の多様化及びこれを反映した世論の動向等に鑑み、個人の尊重と男女の対等な関係の構築等の観点から、選択的夫婦別氏制を導入する。

○　民法の一部を改正する法律案（西村智奈美君外５名提出、第198回国会衆法第15号）

現行法において婚姻が異性の当事者間によるものに限定されると解されていることに鑑み、個人の尊重の観点から、性的指向又は性自認にかかわらず平等に婚姻が認められるようにするため、同性の当事者間による婚姻を法制化する。

○　出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案（平野博文君外５名提出、第198回国会衆法第35号）

家畜伝染病予防法第36条第１項の規定により輸入してはならないこととされる物を所持する外国人を上陸拒否の対象とする。

内容についての問合せ先
法務調査室　石原首席調査員（内線68440）

外務委員会

外務調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　日米貿易交渉

トランプ大統領が就任し、2017 年１月にＴＰＰ協定からの離脱を表明した米国は、我が国に対し二国間の貿易交渉を求めたが、当初我が国は米国のＴＰＰ協定への復帰が最善であるとしたため、交渉は足踏み状態となっていた。しかし、その後、2018 年９月の日米首脳会談において、我が国政府の言う「物品貿易協定」（ＴＡＧ）交渉の開始で合意し、交渉を開始するとともに、協定の議論完了後に他の貿易・投資の事項についても交渉を行うとする共同声明を発表した。

2019 年４月から開始された茂木経済財政担当大臣とライトハイザー米通商代表部（ＵＳＴＲ）代表を中心とした協議は精力的に行われ、８月 21 日からのワシントンＤＣでの７回目の閣僚級交渉で「大きな進展」があり、同月 25 日の日米首脳会談において、「農産品、工業品の主要項目について意見の一致を見たことを確認し、９月末の協定の署名を目指して、残された作業を加速させる」ことで一致した。９月 25 日に開催された日米首脳会談においては、協定文自体の作成は間に合わなかったものの、「日米貿易協定」及び「日米デジタル貿易協定」に係る最終合意を確認し、両協定への速やかな署名、早期発効を望むことなどを記した共同声明に、両首脳が署名するに至った。

このように交渉開始から異例とも言えるスピードで合意に至った背景には、昨年から今年にかけてのＴＰＰ11 協定や日ＥＵ・ＥＰＡの発効、早ければ年内妥結とも言われるＲＣＥＰ（東アジア地域包括的経済連携）といった我が国の関わる広域的な経済連携の進捗により競争上劣位に立たされつつあり、中国との「貿易戦争」にも終息の気配が見えない状況にあって、来年２月から本格化する大統領選を見据え目に見える成果を望む米国の事情と、交渉長期化によるサービス分野など物品以外への対象拡大や自動車本体に係る追加的措置発動の現実化を回避したい我が国の思惑とが合致したことがあると見られている。

交渉の起点となった昨年９月の共同声明では、我が国が輸入する農林水産品については、「過去の経済連携協定で約束した市場アクセスの譲許内容が最大限であること」を、米国が輸入する自動車については、「市場アクセスの交渉結果が米国の自動車産業の製造及び雇用の増加を目指すものであること」を、日米両政府が互いに尊重することとされていた。

今回の共同声明等によれば、我が国が輸入する農林水産品の関税については全て「ＴＰＰの範囲内」におさまり、牛肉・豚肉、小麦、乳製品等の関税撤廃・引下げが発効済みのＴＰＰ11 協定に追いつく形でなされる一方、コメや砂糖関係等は、ＴＰＰ協定交渉時の合意にもかかわらず無関税枠が設定されない、あるいは関税の撤廃・引下げがなされないこととなった。対して米国が輸入する工業製品の関税については、日本企業の輸出関心が高く貿易量も多い品目を中心に撤廃・引下げがなされるものの、ＴＰＰ協定交渉時に廃止で合意した自動車本体・部品については継続協議となり、米国譲許表に、時期の明示なしに「更なる交渉による関税撤廃」と記載されるに止まった。懸念されていた自動車への追加

関税等については、共同声明に、「協定が誠実に履行されている間、両協定及び本共同声明の精神に反する行動を取らない」と表現され首脳間でその趣旨が確認されたことに加え、数量規制や輸出自主規制等の措置が課されることはない旨茂木外相とライトハイザー代表との間で確認された。これらの合意内容については、「ウィンウィンとなる結論」（安倍総理）、「農業品と工業品についてバランスの取れた内容」、特に農産品では、我が国の立場と米国の要求の「最終的な一致点が今回の合意内容であった」などと総括されている（ともに茂木外相）が、我が国の農産物関税は譲歩しながら米国の自動車関連関税を先送りにしてよかったのか、米国を含む形でＴＰＰ11 締約国に適用されている一部品目の低関税輸入枠やセーフガード発動水準に何ら手当てはなされないのか、抽象的な表現と口頭での確認で自動車への追加関税等を確実に回避し得るのかといった、政府の説明を是としない指摘が既に多くなされており、国会においてもこうした点につき議論がなされることになると考えられる。

これまで協定の対象範囲について、日本側は、物品が基本であることを繰り返し強調し、包括的なＦＴＡとは異なるものの物品貿易と同じタイミングで結論が出るものも対象になるなどと説明してきたが、米国側からは、既に昨年 12 月に、ＵＳＴＲより「米日貿易協定（ＵＳＪＴＡ）－具体的交渉目的の概要」が公表され、ＴＰＰ協定のレベルを一部上回る、物品貿易を含む 22 項目が交渉の際の協議事項として挙げられていた。昨年９月の共同声明には「協定の議論の完了の後に、他の貿易・投資の事項についても交渉を行う」とあり、今回の共同声明でも「日米貿易協定の発効後、４か月以内に協議を終える意図であり」と明記され、茂木外相は具体的な今後の交渉対象を決める趣旨であると説明しているが、トランプ大統領は９月 16 日の議会への通知や 25 日の会見でＦＴＡを想起させる「包括的協定」（に向けて交渉を続ける）との表現を用いており、実際の協議の射程、最終的な着地点については、なお整合的な説明がなされたとは言い難い。

なお、今回の協定による関税撤廃率（貿易額ベース）は、日本側が 84％程度、米国側が、撤廃時期の明示されていない自動車関連関税を含め 92％程度（含まなければ 65％以下と見込まれる）とされており、ＷＴＯ協定が最恵国待遇原則の例外として許容する条件の一つである「実質上の全ての貿易」（ＧＡＴＴ第 24 条８）のレベルを満たす尺度として我が国政府が一つの目安とする、量的（貿易額の 90％の関税撤廃）及び質的（主要分野が自由化対象から外れない）基準のいずれの観点からも、ＷＴＯ協定との適合性にやや疑問符の付くところである。

２　冷え込んだ日韓外交関係

我が国と韓国との外交関係は、昨年来、文在寅（ムン・ジェイン）政権が朴槿恵（パク・クネ）前政権下で結ばれた慰安婦問題に関する日韓合意を事実上一方的に破棄したこと等により悪化の一途をたどり、現在、戦後最悪とも言われる状況にある。日韓の対立は、これまで歴史問題を始め、政治や外交における軋轢が主だったが、比較的良好であった経済関係や安全保障分野にまで影響が拡大するとともに、日本製品ボイコットの動きや訪日観光客の激減など民間レベルの友好関係にも影を落としている。

我が国政府が行った韓国向け輸出管理の厳格化（軍事転用が可能な半導体材料など３品目の輸出管理の厳格化及び輸出管理の優遇措置の対象となるいわゆる「ホワイト国」からの除外）は、我が国の輸出管理を適切に実施するために運用を見直したものであると我が国政府は説明しているが、韓国では元「徴用工」訴訟問題に対する報復であるとして激しい反発を引き起こした。

我が国政府への輸出管理の厳格化の撤回要求が叶わなかった韓国政府は、日韓軍事情報包括保護協定（ＧＳＯＭＩＡ）の終了を通告した。経済関係の対立への対抗手段として、次元の全く異なる安全保障分野で強硬な策をとったことは、北朝鮮対応などを念頭に協定の継続を求めてきた日米両国に「失望と懸念」を与えた。同協定の終了による我が国の安全保障環境への影響は実際には大きくないとされるが、日米韓で行ってきた北東アジアの安全保障協力を弱めることにつながり、北朝鮮、中国及びロシアを利することになるとの懸念も聞かれる。

韓国側の事情として、最低賃金の引上げや労働時間の短縮に伴う雇用減少や賃金の低下、米中貿易摩擦による対中輸出の減少などに起因する韓国経済の低迷が続いており、来年４月に総選挙を控える文政権にとって経済の回復が喫緊の課題とされているところ、主要産業である半導体産業を狙い撃ちした日本側の輸出管理の厳格化に怒りが爆発したとの指摘や、大統領側近のスキャンダル隠しとの見方もある。

いずれにしても、我が国の輸出管理の厳格化を韓国経済への攻撃と受け止めた韓国国民の「反日」行動は、日本製品の不買運動や日本旅行の回避、東京五輪のボイコットを求める運動にまで広がっており、文政権はこの世論を支えに、半導体材料など３品目の輸出管理の厳格化について世界貿易機関（ＷＴＯ）への日本提訴に踏み切り、また、我が国を安全保障上の輸出管理で優遇措置をとる国のグループから除外するなどの措置をとっている。また、福島の原発処理水の扱い等の放射性物質の問題を殊更取り上げたり、東京五輪での旭日旗の使用禁止を要請したりするなど、韓国側の「反日」の動きはとどまることを知らず、関係修復の糸口が見つからない事態となっている。

日韓対立の根幹にあるのは、慰安婦問題に加えて発生した元「徴用工」訴訟問題である。昨年秋に韓国大法院（最高裁）が日本製鉄及び三菱重工業に対して賠償支払い等を命じる判決を確定させた。元「徴用工」の問題に関して、我が国は、両国及びその国民間の請求権の問題は「完全かつ最終的に解決され」、「いかなる主張もすることはできない」と定める 1965 年の日韓請求権協定により全て解決済みとの立場であり、この点は、それまでの韓国政府も同様の立場であった。判決を受けて我が国政府は、適切な措置を講ずるよう強く求めたものの、韓国政府は「司法府の判断を尊重する」として何らの対応もとらなかった。原告側による日本企業の資産売却に向けた手続が進む中、我が国政府は日韓請求権協定に定められた紛争解決のための手続に応じるよう韓国政府に要請するとともに、具体的な措置を講ずるよう働き掛けているが、韓国側の反応はない。

今後とも我が国政府は、元「徴用工」訴訟問題についてまずは韓国に国際法違反の状態を一刻も早く是正することを求めていく方針であるが、ＧＳＯＭＩＡが失効する 11 月 23 日を目途に元「徴用工」訴訟問題に関して韓国側から納得できる提案がなされ事態が収拾

されるのか、それとも、早ければ年内とも伝えられる日本企業の差押資産の現金化が実行に移され、我が国政府として厳しい対抗措置をとることとなるのか、膠着状態が続き対立が長期化するのか、日韓対立の出口は全く見えない。

３　北朝鮮の核・ミサイル問題及び拉致問題

北朝鮮は、今年５月、2017 年 11 月の弾道ミサイル発射以来、約１年半ぶりに短距離弾道ミサイルを発射した。北朝鮮は、それ以降、短距離弾道ミサイルの発射（一部は分析中）を繰り返し、その回数は 10 回に及んでいる（10 月１日現在）。防衛省の分析によれば、これらには新型と推定されるミサイルが含まれ、北朝鮮はミサイル関連技術の能力向上を図っている。なお、北朝鮮は、10 月２日にも弾道ミサイルを発射し、発射されたミサイルは我が国の排他的経済水域に落下したと推定されており、我が国政府は分析を進めている。

相次ぐ北朝鮮のミサイル発射に対し、我が国政府は、「国連安全保障理事会決議に違反する」と主張するものの、実効的な措置は講じていない。安保理は、英仏独の要請により８月に２回協議を行ったが、いずれも英仏独による非難声明が公表されただけで、安保理として声明や決議を出すには至らなかった。北朝鮮との対話継続を重視するトランプ大統領が短距離弾道ミサイルであれば問題視しない姿勢を取り続けていることが影響している。しかし、10 月２日のミサイルは潜水艦発射型（ＳＬＭＢ）の可能性があり、そうであれば、米国にとっても事情は違ってくるかもしれない。

北朝鮮の非核化に向けた米朝協議は、膠着状態が続いている。2018 年６月に開催された史上初の米朝首脳会談（シンガポール）では、「朝鮮半島の完全な非核化」に合意したものの、2019 年２月の２回目の米朝首脳会談（ハノイ）では、非核化の対象や手法をめぐって双方の溝が埋まらず、物別れに終わった。2019 年６月には、トランプ大統領のツイッターでの呼び掛けに応じる形で３回目の米朝首脳会談（板門店）が開催されたが、実質的な進展はなかったとの見方が大勢である。同会談で合意された実務者協議の開始も遅れ、10 月１日、北朝鮮は、米朝が５日に実務者協議を行うことで合意したと発表したが、北朝鮮の非核化への道筋は見えていない。

2020 年の大統領選挙を見据え、今後トランプ大統領は、北朝鮮に対して融和的姿勢を強めていくとの見方が広がっている。トランプ大統領が問題視していない短距離弾道ミサイルは、日本の一部を射程に収めるものであるため、米朝が不完全な非核化で合意し、日本を射程に収めるミサイルが保持されたままであるとすれば、我が国の安全保障に対する脅威は続くこととなる。

北朝鮮への対応をめぐっては、韓国によるＧＳＯＭＩＡの終了通告の影響も懸念されている。日米韓の連携の乱れは、北朝鮮への抑止力の低下につながりかねない。

日本人拉致問題に関しては、2016 年２月に北朝鮮が、「ストックホルム合意」（2014 年５月）に基づき設置した特別調査委員会の解体を一方的に宣言して以降、進展がない。安倍総理は、今年５月、拉致問題の解決に向けて前提条件を付けずに金正恩国務委員長との会談を目指す意向を示した。こうした安倍総理の意向は、トランプ大統領や中国の習近平国家主席を通じて北朝鮮側に伝達されているが、会談実現に向けた動きは見えていない。北

朝鮮がミサイル発射を繰り返す中でも安倍総理の方針は変わっていないが、拉致被害者とその家族が年齢を重ねていく中で、解決への道筋を示す早期の外交成果が求められている。

４　米中対立の深刻化と我が国の対中外交

中国による知的財産侵害や莫大な対中貿易赤字の是正を求める米国と中国との間で、2018年以降、断続的に通商協議が実施される中、両国間では、米国による通商法第301条に基づく中国への制裁措置とそれに対する中国の報復措置が、関税引上げの応酬という形で４回にわたり繰り広げられている。また、同時期に米国は、米国の安全保障や外交政策の利益に反する活動にかかわっているとして、中国の大手通信機器メーカー「華為技術（ファーウェイ）」の調達・輸出を禁ずる措置を講じており、両国の対立は深刻化している。

このように、現下の米中対立は、「貿易戦争」とファーウェイの排除に代表される「デジタル戦争」の二つの戦線で展開されている。このうち、「デジタル戦争」は、トランプ大統領主導の「貿易戦争」とは若干趣を異にし、米連邦議会、政府、学界など広範に存在する対中強硬派が超党派で後押ししていることに加え、軍事技術とも密接に関連する最先端テクノロジーの覇権をめぐる争いでもあることから、対立が政権を超えて続く可能性もあると見られている。「デジタル戦争」が長期に及ぶ中で、米国がファーウェイに圧力を加え続けた結果、同社が自社開発のＯＳや半導体を完成させた場合には、米国の関与が及ばない、いわば中華デジタル圏が誕生し、それが世界経済のブロック化を促すとの予測もある。このブロック（経済圏）は、米国を中心とするものと中国を中心とするものに二極化するというのが大方の見方であるが、米国を中心とする経済圏が参加国数の面で少数派となることも十分に考えられると見られている。

米中の対立が深刻化する中、我が国と中国との関係改善は大いに進展し、数年ぶりに日中首脳の相互訪問が実現したほか、中国が主導する広域経済圏構想「一帯一路」に関連して、第三国において民間経済協力を進めていく方針で合意した。「一帯一路」は、我が国が提唱し、米国も対アジアの基本政策に位置付ける国際協力構想「自由で開かれたインド太平洋」と対峙するものであるとも捉えられるが、我が国は、中国との民間経済協力に当たって、インフラの開放性、透明性、経済性、債務国の財政健全性の４点の確保を提起して、「一帯一路」の下で進められている事業の改善を中国側に求めており、これは、我が国と共に「自由で開かれたインド太平洋」を推し進める米国に対して配慮を示したものと見ることができる。また、我が国は、各府省や重要インフラを担う企業などが情報通信機器を調達する際の指針を厳格化することでファーウェイ製品を事実上排除しており、米中が競合する問題については、中国との関係改善を進める中にあっても、米国と歩調を合わせて対応している。その一方で、米国が中国の動向を懸念している先端技術や知的財産などの分野における課題等について協議する「日中イノベーション協力対話」の立上げがまさにそうであるように、我が国は従来一貫して、中国をいかにして国際ルールの中に組み入れていくかが重要であるとの基本方針の下で対中外交を展開しており、今後も、中国がルールに基づいた国際秩序を尊重するよう働き掛けを継続していくものと見られている。

我が国との関係改善について慎重な姿勢を崩していなかった中国が、2018年前後から態

度を徐々に軟化させていった背景には、中国国内の経済不安や習総書記の共産党内における権力基盤の安定に加え、米中関係の悪化があることが指摘されている。米中関係の悪化によって中国が我が国に接近してきた理由については、日米の離間を狙ったものではなく、米国と良好な関係を築きたいがため、米国と極めて良好な関係を築いている我が国に接近してきたものと見るのが一般的である。日中の関係改善の背景にはこうした事情があり、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など、日中間に横たわる大きな懸案事項の解決の見通しが何一つ立っていないことからも、中国が必ずしも我が国との友好関係（パートナーシップ）を求めているのではないことがうかがわれる。

５　日露平和条約締結交渉（北方領土問題）

1955年に我が国と旧ソ連の間で開始された平和条約締結交渉は、交渉相手がロシアへと引き継がれた現在もいまだ妥結には至っていない。日露両国は、2018年11月の首脳会談で、歯舞群島及び色丹島の引渡しを明記した1956年の日ソ共同宣言を基礎に平和条約締結交渉を加速させることで合意した。しかし、今までの発想にとらわれない「新しいアプローチ」に基づく平和条約締結交渉の突破口として期待された2016年12月の首脳会談で合意した北方四島における共同経済活動についても、その活動を具体化する上で必要な両国の法的立場を害さない「特別な制度」についてさえ一致点を見いだせておらず、目立った進展はない。

日ソ共同宣言を基礎に平和条約締結交渉を行うことに対し、国内では、歯舞群島及び色丹島の返還と択捉島及び国後島での共同経済活動を組み合わせる「二島＋α」が現実的であるとの指摘がある一方で、「北方四島」の帰属の問題を解決し平和条約を締結するとした東京宣言（1993年）やイルクーツク声明（2001年）を無視しており歴代政権の獲得した外交成果を台無しにしたとの指摘もある。

日露平和条約締結交渉において、現在ロシア側が特に懸念を示しているのは、返還後の北方領土に在日米軍が展開する可能性であり、プーチン大統領は「在日米軍の問題解決を抜きにして最終的な決定を下すのは非常に難しい」旨を表明している。こうしたロシア側の懸念に対し、安倍総理は、「在日米軍はロシアに敵対的なものではない」旨を強調しているが、返還後の北方領土に在日米軍が展開する可能性について明言を避けている。在日米軍のマルティネス司令官は、「現時点において返還後の北方領土に米国が戦力を配備する計画はない」旨を表明したが、2019年２月の日露外相会談の際、ラヴロフ外相は、「米国はロシアを敵対国と見なしている」と指摘し、日米同盟が「日露関係を新たなレベルに引き上げる障害となっている」と述べた。さらに、ラヴロフ外相は、旧敵国条項と言われる国連憲章第107条には「第２次世界大戦中における連合国の敵国への行動は無効化されない」旨が規定されていると主張し、北方領土の主権はロシアにあるとの認識を示し我が国政府をけん制している。

こうした中、2019年８月にはメドベージェフ首相が択捉島を訪問し、９月５日の日露首脳会談の直前には、プーチン大統領が色丹島の水産加工工場の稼働式典にビデオ中継で参

加するなどロシア側の「島の実効支配を誇示する国内向けアピール」が相次いで行われた。日露首脳会談では、平和条約締結交渉に具体的な進展はなく、また、首脳会談後、安倍総理が東方経済フォーラム全体会合でのスピーチで、「平和条約の締結という歴史的使命がある」「歴史に対する責任を互いに果たそう」とプーチン大統領に呼び掛けたのに対し、プーチン大統領は「平和条約をめぐりいくつもの問題がある」「安全保障に関する課題がある」と発言しており、平和条約締結への道のりは依然として険しい。

６　トランプ米政権の対中東外交政策とイラン情勢をめぐる緊張の高まり

中東地域では、イスラム教スンニ派の盟主を自任するサウジアラビアとシーア派の大国イランとの対立や、アラブ諸国及びイランとイスラエルとの対立により、不安定な状態が続いている。これらの対立の裏では、イスラエルやサウジアラビアと結び付きが強い米国と、イランやシリアと良好な関係を維持するロシアによる様々な駆け引きが行われてきた。近年においては、ロシアは、シリアの内戦でアサド政権を優勢に導き、ＮＡＴＯ加盟を通じ米国と同盟関係にあるトルコとの関係を深めるなど、中東全体への影響力を強めてきている。その一方で、オバマ政権の頃から中東への影響力の低下が指摘されてきた米国は、トランプ政権の下、イスラエルやサウジアラビアとの関係を極端に重視し、ゴラン高原の問題やイスラエル・パレスチナ問題、イランの核開発問題などに関する一方的な政策を展開することで中東地域の混乱に拍車を掛けている。

シリア南西部に位置するゴラン高原は、1967 年の第３次中東戦争をきっかけにイスラエルによって占領された。イスラエルは、1981 年にゴラン高原の併合を宣言し、第３次中東戦争の結果として正当に支配下に収めたとする立場をとっているが、国際社会はこうしたイスラエルの主張を一切認めておらず、これは歴代米国政権も同様であった。ところが、トランプ大統領は、2019 年３月、ゴラン高原に対するイスラエルの主権を承認した。ゴラン高原の併合を認めた米国の決定は、中東情勢を悪化させるおそれがあるだけではなく、ロシアによるクリミア半島併合など、力による現状変更を正当化しかねないとの指摘もある。

露骨な親イスラエル政策を展開するトランプ政権の手法は、対立が続くイスラエル・パレスチナ問題に影を落としている。米国は、2017 年 12 月、エルサレムをイスラエルの首都と宣言し、2018 年５月には米国大使館をエルサレムに移転したほか、国連パレスチナ難民救済事業機関への資金拠出を停止するなど、パレスチナに対する圧力を強めている。こうした中、2019 年６月、トランプ大統領は、「世紀の取引」と称する新たな中東和平案のうち、経済分野に該当するパレスチナへの経済支援計画を発表した。その内容は、今後 10 年間で 500 億ドル規模の投資を促すもので、経済支援と引換えにパレスチナ側に譲歩を迫る狙いがあると見られるが、パレスチナ側は支援策の受入れを拒否する意向を示している。

イランの核開発問題については、2018 年５月、トランプ大統領が大統領選挙期間中から批判してきたイランと米露中英仏独６か国との間の同問題に関する最終合意（核合意）からの離脱を表明し、2019 年５月、米国はイラン産原油の全面禁輸措置を開始した。これに対してイランは、核合意に定められた義務の履行停止を表明し、同年７月にはウラン濃縮

度が核合意に定められた上限（3.67%）を超える 4.5%程度にまで達したことなどが明らかになった。その後、イランはウラン濃縮度を 20%まで引き上げることも示唆していたが、同年９月に発表された履行停止措置では、ウラン濃縮に使う遠心分離機などの研究開発制限の撤廃にとどまり、ウラン濃縮度の引上げは見送られた。ウラン濃縮度の引上げを見送った背景には、米国とイランの仲介役を担うフランスなどへの配慮があると見られている。ウラン濃縮度が 20%に達した場合、核兵器の製造に必要な 90%までの引上げが容易になり、核合意は崩壊の瀬戸際に追い込まれる。2019 年９月には、サウジアラビアの石油施設が攻撃されたことを受け、イランの関与を主張する米国と、それを否定するイランとの間で緊張が高まっている。

我が国は、イランとの間で伝統的な友好的関係を維持してきた。核合意をめぐり、米国とイランが対立を深める中、2019 年６月、安倍総理は、我が国の現職総理として 41 年ぶりにイランを訪問し、最高指導者ハメネイ師と会談を行った。ハメネイ師は会談で、核兵器の製造などは否定したものの、会談後にはトランプ大統領との対話は拒否する考えを示した。この安倍総理の訪問中には、ホルムズ海峡付近で、我が国の海運会社が運航するタンカーなどが何者かによる攻撃を受ける事件が発生し、米国はイランの関与を主張した。その後、米国は、2019 年７月にホルムズ海峡などを航行する民間船舶の安全確保に向けた「海洋安全保障イニシアティブ構想」を発表し、各国に参加を呼び掛けた。2019 年９月 30 日現在、英国やサウジアラビアなど計５か国が同構想への参加を表明している一方、我が国を含む多くの国が参加に慎重な姿勢を示している。我が国としては、自衛隊の海外派遣に関する法的制約に加え、同盟国である米国と伝統的な友好国であるイランの双方に配慮する必要があるため、難しい対応を迫られている。

Ⅱ　第 200 回国会提出予定条約の概要

１　日本国とアメリカ合衆国との間の貿易協定（仮称）

アメリカ合衆国との間で、二国間貿易を強力かつ安定的で互恵的な形で拡大するため、一定の農産品及び工業品の関税を撤廃又は削減すること等について定める。

２　デジタル貿易に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定（仮称）

アメリカ合衆国との間で、円滑で信頼性の高い自由なデジタル貿易を促進するための法的枠組みについて定める。

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

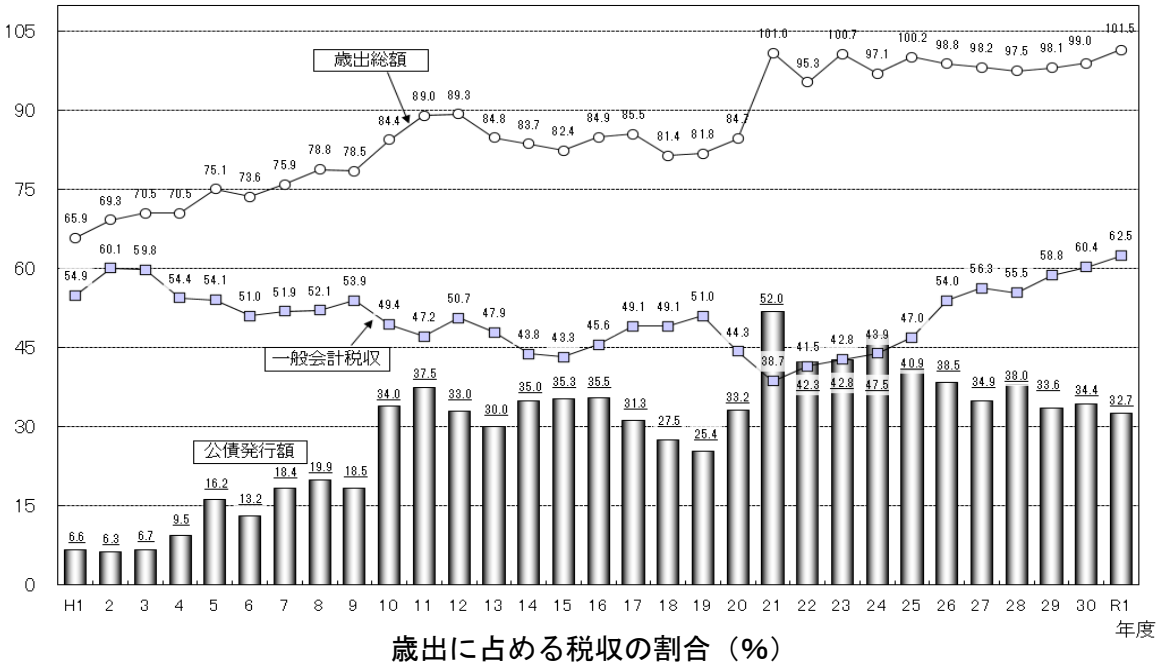
歳入には大別して①租税等収入②公債金③その他収入がある。

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、令和元年度は、経済再生と財政健全化を両立する予算とされ、62.5兆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（61.6%）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。

一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



歳出に占める税収の割合（%）

年度	H1	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

16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	R1
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	59.9	61.0	61.6

（注１）平成 30 年度までは決算額、令和元年度は当初予算額である。

（注２）公債発行額は、平成２年度は湾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 年度及び平成 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。

（注３）令和元年度の歳出総額及び公債発行額の計数は、臨時・特別の措置（消費税率引上げによる経済への影響の平準化）に係る計数（歳出総額：約 2.0 兆円、公債発行額：約 0.8 兆円）を含んだもの。

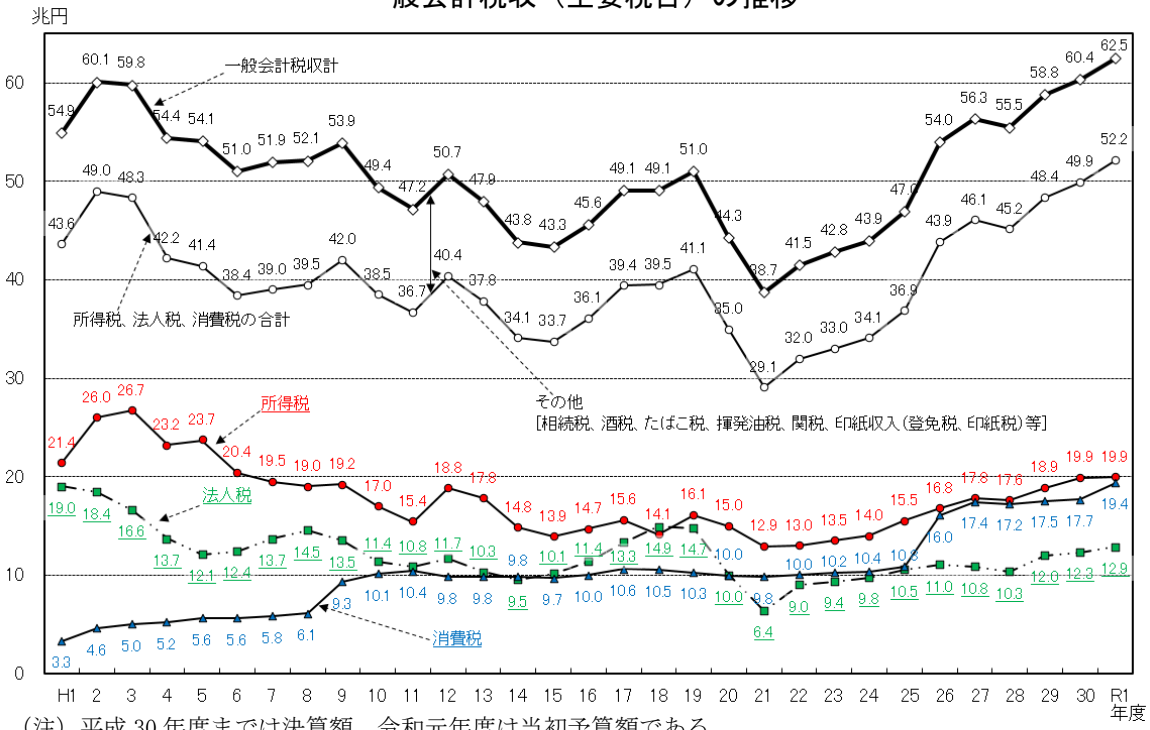
（財務省資料等を基に作成）

イ　税収の内訳

一般会計税収の合計は平成２年度の 60.1 兆円に達し、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 30 年度には 60 兆円を超え、令和元年度は過去最高となる 62.5 兆円の税収が見込まれている。

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。

一般会計税収（主要税目）の推移



（注）平成 30 年度までは決算額、令和元年度は当初予算額である。

（財務省資料等を基に作成）

(2) 令和元年度税制改正（消費税率の引上げに伴う対応等）

令和元年度税制改正では、消費税率の引上げに伴う対応、デフレ脱却と経済再生の実現、国際的な租税回避への効果的な対応等の観点から、住宅ローン減税制度の拡充、環境性能に優れた自動車に対する自動車重量税の軽減措置の見直し、揮発油税及び地方揮発油税の税率の変更、研究開発税制の見直し、個人事業者の事業承継税制の創設、国際課税制度の見直し等が行われた。

(3) 今後の税制改正に関する動向

ア　消費税率 10%への引上げ時の対応

消費税率10％への引上げは２度延期[1]され、現行では令和元年10月の予定である。

平成26年４月の消費税率引上げ（５％→８％）時においては、消費税率引上げに伴う駆け込み需要とその反動の影響等を受け、同年４月以降の実質ＧＤＰ成長率が２四半期連続のマイナスとなるなど、我が国経済が大きく変動した。

こうした経験を踏まえ、令和元年度においては、消費税率引上げによる需要変動の平準化に向けた住宅ローン減税制度の拡充等の税制改正が行われた。また、「臨時・特別の措置」として、中小小売業等に関する消費者へのポイント還元や、低所得、子育て世帯向けのプレミアム付商品券等の対策に係る予算措置が講じられている。さらに、平成28年度税制改正時に決定された消費税率10％時における消費税の軽減税率制度の実施も予定されている。

このような消費税率10％への引上げ時における様々な対応については、事業者や消費者等の混乱が生じないよう、その円滑な実施に向けた政府の取組が求められている。

イ　電子経済の課税上の課題への対応（デジタル課税）

近年、多国籍企業が国際課税ルールの隙間や抜け穴を利用して行う租税回避が国際的な問題となっており、この問題に各国が協調して対応するため、G20、ＯＥＣＤを中心に「ＢＥＰＳ（Base Erosion and Profit Shifting：税源浸食と利益移転）プロジェクト」が推進され、2015年（平成27年）10月に最終報告書が公表、2016年（平成28年）６月にはＢＥＰＳ合意事項を実施に移すための「ＢＥＰＳ包摂的枠組み」が立ち上げられた。

ＢＥＰＳプロジェクトの中では、電子商取引等の電子経済に対し、現行の国際課税ルールでは直接税・間接税の課税が十分に行えていないおそれがあることを背景に、電子経済の課税上の課題への対応についても議論が行われたが、法人課税等の直接税については、2020年（令和２年）まで作業を継続することとされた。その後、2018年（平成30年）３月には、ＯＥＣＤから「ＰＥ無ければ課税無し」等の国際課税原則の見直しの実施について合意された「経済の電子化に伴う課税上の課題に関する中間報告書」が公表された。

2019年（令和元年）５月、ＢＥＰＳ包摂的枠組みにおいて、「国際課税原則の見直し」及び「軽課税国への利益移転に対抗する措置の導入」という２つの柱からなる解決策について検討し、2020年末までに最終報告書を取りまとめるとした「経済の電子化に伴う課税上の課題に対するコンセンサスに基づいた解決策の策定に向けた作業計画」が承認された。2019年（令和元年）６月のG20大阪サミットにおいては、同作業計画を承認するとともに、2020年までの最終報告書によるコンセンサスに基づく解決策のための取組を更に強化することとされている。

---

[1] 当初は、平成 27 年 10 月とされていたが、平成 27 年３月の法律改正により平成 29 年４月に延期され、更に平成 28 年 11 月の法律改正により平成 31 年（令和元年）10 月とされた。

ウ　その他

令和元年度税制改正においては、子どもの貧困に対応するための個人住民税の非課税措置が設けられた。「平成31年度税制改正大綱（自由民主党・公明党）」においては、検討事項として、「子どもの貧困に対応するため、婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する更なる税制上の対応の要否等について、平成32年度税制改正において検討し、結論を得る」とされており、寡婦（寡夫）控除の見直しの検討が見込まれている。

（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）

平成25年	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 （主な内容） ・所得税の最高税率の見直し ・住宅ローン減税の拡充 ・相続税の基礎控除の引下げ、税率構造の見直し ・所得拡大促進税制の創設及び雇用促進税制の拡充
	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
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 （主な内容） ・給与所得控除の上限の引下げ ・生産性向上設備投資促進税制の創設 ・自動車重量税のグリーン化（エコカー減税の拡充等）
	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）	
27年	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 （主な内容） ・ジュニアＮＩＳＡの創設 ・法人税率の引下げ ・欠損金繰越控除の見直し ・エコカー減税（自動車重量税）の見直し
	３月 31 日	「平成 27 年度税制改正法案」成立
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 （主な内容） ・医療費控除の特例の導入 ・法人税率の引下げ ・生産性向上設備投資促進税制の縮減・廃止等 ・外国人旅行者向け消費税免税制度の拡充

	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 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」（税制抜本改革法等改正案）国会提出
	11 月 18 日	「税制抜本改革法等改正案」成立
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 （主な内容） ・配偶者控除及び配偶者特別控除の見直し ・積立 NISA の創設 ・研究開発税制の見直し ・中小企業向け設備投資促進税制の拡充
	３月 27 日	「平成 29 年度税制改正法案」成立
	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（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、消費税率 10%への引上げによる財源を活用する旨を明記）
30年	２月　２日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（平成 30 年度税制改正法案）及び「国際観光旅客税法案」国会提出 （主な内容） ・給与所得控除等の見直し ・所得拡大促進税制の改組 ・事業承継税制の拡充 ・たばこ税の見直し ・国際観光旅客税の創設
	３月 28 日	「平成 30 年度税制改正法案」成立
	４月 11 日	「国際観光旅客税法案」成立
	10 月 15 日	消費税率を平成 31 年 10 月１日に 10%に引き上げる予定である旨発言（安倍内閣総理大臣）
	11 月 26 日	「経済政策の方向性に関する中間整理（未来投資会議 まち・ひと・しごと創生会議 経済財政諮問会議 規制改革推進会議）」取りまとめ（消費税率引上げに伴う対応等）
31年	２月　５日	「所得税法等の一部を改正する法律案」（令和元年度税制改正法案）国会提出 （主な内容） ・住宅ローン減税制度の拡充 ・車体課税の見直し ・研究開発税制の見直し ・個人事業者の事業承継税制の創設
	３月 27 日	「令和元年度税制改正法案」成立

２　金融

(1) デフレ脱却に向けた対応

安倍内閣総理大臣は「『デフレではない』という状況をつくり、景気を回復させることはできている」と述べるとともに、平成 30 年９月には、日本銀行（以下「日銀」という。）の金融政策の出口への道筋について、その判断・手法はマクロ政策として日銀が決めることと述べた上で、「非常にいい形で経済も成長してきている中において、私の任期のうちにやり遂げたい[2]」と述べ、金融政策の出口が可能となる経済状況の実現への見通しを示した。

第２次安倍政権発足直後の平成 25 年１月、政府・日銀は、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。以下では、その後の日銀の金融政策をめぐる動きを述べる。

ア　「物価安定の目標」、「量的・質的金融緩和」及び「長短金利操作」などの導入

共同声明と同時に日銀は、２％の「物価安定の目標」を導入し、黒田総裁就任後の平成 25 年４月に金融市場調節の操作目標を従来の「金利」からマネタリーベース「量」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」を導入した[3]。その後、平成 28 年１月には、３つの次元で緩和手段を駆使し金融緩和を進めるため、それまでの「量」・「質」に「金利」の概念を加えた「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」を導入した。

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される中、日銀は平成 28 年９月、後述する「『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。）の公表と同時に、これまでの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、②「オーバーシュート型コミットメント」――である。①の長短金利操作は、短期金利はそれまでと同様にマイナス金利を適用しつつ、長期金利（10 年物国債金利）を概ねゼロ％程度に長期国債の買入れでコントロールするものである。これにより、主な政策ターゲットが国債買入れ残高である「量」から「金利」へと変更された。②のオーバーシュート型コミットメントは、短期的な物価の変動実績ではなく安定的に「物価安定の目標」である２％の物価上昇が確認できるまで、「量」であるマネタリーベース拡大の継続を事前に明言するものである[4]。

---

[2] 平成 30 年９月 14 日付ブルームバーグ（自民党総裁選に向けた日本記者クラブ主催の公開討論会での発言）。なお、自民党総裁の任期は令和３年９月まで。

[3] 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。

[4] 日銀は「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入に至った考え方について、（ⅰ）日銀当座預金へのマイナス金利適用と長期国債の買入れの組合せは有効、（ⅱ）しかし、原油価格の下落等の外的要因による「適合的な期待形成」が予想物価上昇率に強く影響するため、予想物価上昇率をより強力な方法で高める必要がある、（ⅲ）その一方で、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縮小がかえって経済活動に悪影響を及ぼす可能性がある――と整理している。

○金融緩和策の概要

金融緩和策			「量的・質的金融緩和」 （拡大） 【補完措置】	「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」 【追加緩和】	「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」 【枠組強化】
導入時期			平成25年４月 （平成26年10月） 【平成27年12月】	平成28年１月 【平成28年７月】	平成28年９月 【平成30年７月】
金融市場調節方針	マネタリーベース・コントロール	マネタリーベースの年間増加額	約60～70兆円〔※〕 （約80兆円〔※〕）	同左（約80兆円）〔※〕	10年物国債金利が０％程度で推移するように国債の買入れ量を調整
	長短金利操作	長期金利	―		10年物国債金利が０％（±0.1%）程度〔※〕 【±0.2%の変動を許容〔※〕】
		短期金利	―	マイナス金利（金融機関が保有する日銀当座預金の「一部」に▲0.1%の金利を適用）〔※〕	同左（▲0.1%のマイナス金利）〔※〕
		その他	―		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	長期国債買入れ量と年限	長期国債保有残高の年間増加ペース	約50兆円 （約80兆円）	同左（約80兆円）	約80兆円をめど
		長期国債買入れの平均残存期間	７年程度 （７～10年程度） 【７～12年程度】	同左（７～12年程度）	期間の定めを廃止
	ETF、J-REITの買入れ	ＥＴＦ保有残高の年間増加ペース	約１兆円 （約３兆円） 【＋別枠3,000億円】	約3.3兆円 【約６兆円】	同左（約６兆円） 【買入れ額の変動を許容】
		Ｊ－ＲＥＩＴ保有残高の年間増加ペース	約300億円 （約900億円）	同左（約900億円）	同左（約900億円） 【買入れ額の変動を許容】
フォワード・ガイダンス		量（マネタリーベース）	―		オーバーシュート型コミットメント（物価上昇の実績値が、安定的に２％を超えるまで金融緩和を続ける）
		政策金利	―		【政策金利のフォワードガイダンス（当分の間、きわめて低い長短金利の水準を維持）】

（注１）表中の〔※〕印は、金融市場調節において優先される項目。「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入により、それまでの「量」であるマネタリーベースを最優先とする政策から、中長期を含めた「金利」を最優先とし「量」は「金利」の状況により変動する政策に転換された。

（注２）下線部の政策金利のフォワードガイダンスの期間である「当分の間」は、平成31年４月に「当分の間、少なくとも2020年春頃まで」とされた。

（当室作成）

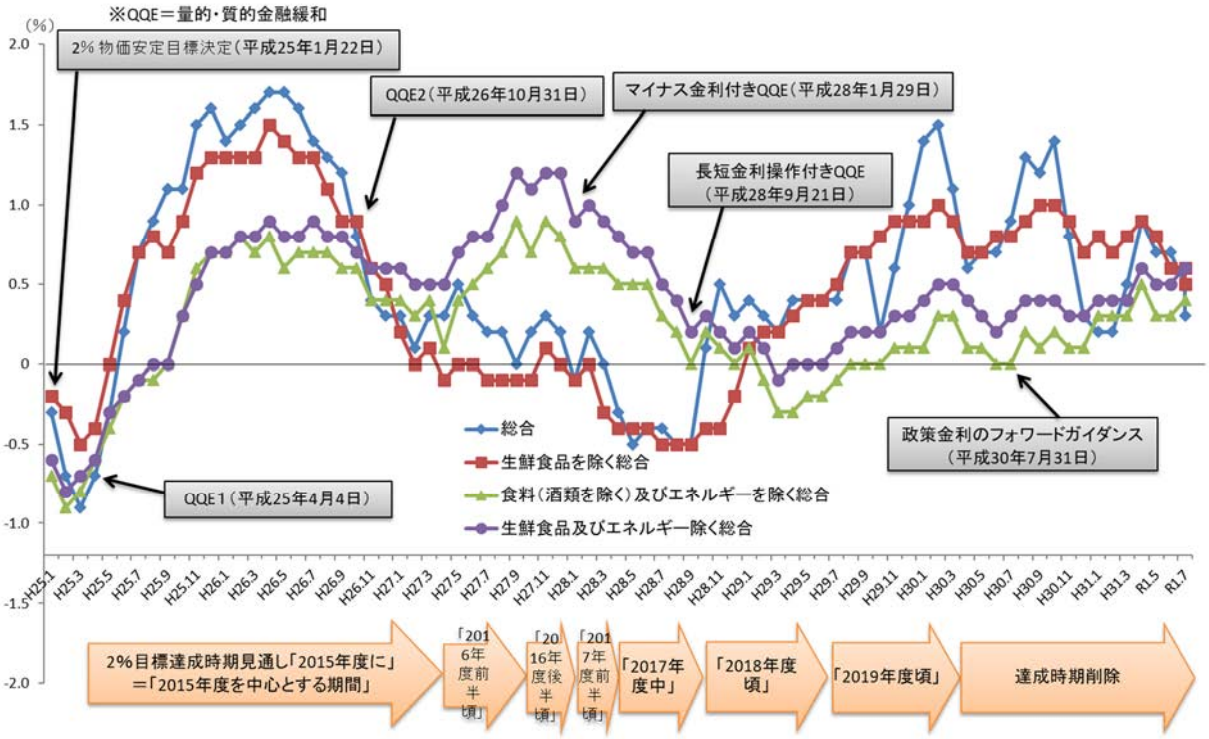
さらに黒田総裁の再任後の平成30年７月には、「強力な金融緩和継続のための枠組み強化」として「政策金利のフォワードガイダンス」が導入された。「政策金利のフォワードガイダンス」は、先に導入されている「オーバーシュート型コミットメント」と同様、「物

価安定の目標」の実現に対するコミットメント強化策で当分の間、現在のきわめて低い長短金利の水準を維持することを明言するものである。「オーバーシュート型コミットメント」は、「量」の概念である一方、「政策金利のフォワードガイダンス」は、「金利」の概念となる。これと同時に、ゼロ％程度とされる長期金利水準について、その変動幅の拡大が許容され[5]、金融政策の持続性が強化されることになった。

イ　「物価安定の目標」達成状況及び今後の見通し

日銀は「量的・質的金融緩和」導入以降、「物価安定の目標」の達成時期について、平成 27 年度（2015 年度）を中心とする期間[6]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、下図のように平成 27 年４月に達成時期の見通しを「2016 年度前半頃になると予想される」と、初めて後退させると立て続けに見通しを後退させた。

○「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）消費税調整済み月次データ（前年同月比）

（総務省統計局及び日銀資料を基に作成）

その後、日銀は平成28年９月の「総括的な検証」で、海外からの外的要因及び足もとの物価上昇率が将来の物価上昇期待に強く影響する等の理由で２％の「物価安定の目標」が達成できていないと整理した[7]。

---

[5] 従来の±0.1%から±0.2%へと拡大。

[6] 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 27 年４月 30 日）は同様であるとの認識。

[7] 「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

さらに、平成28年11月には「2018年度頃」、平成29年７月には「2019年度頃」と達成時期の見通しを変更し、平成30年４月には、計数のみに過度な注目が集まることは適当ではないとして、達成時期の文言は削除された。同年７月の「政策金利のフォワードガイダンス」導入時には、物価が上がらない理由について、①企業側の中長期的な成長期待が高まらない中での正規雇用者に対する慎重な賃金設定スタンス、②家計の値上げに対する許容度の低さ、③企業の慎重な価格設定スタンス、④携帯電話関連の値下げ、⑤公共料金及び家賃（持家の帰属家賃を含む）の伸びの低さ――等と再度整理した。

日銀は、令和元年７月の経済・物価情勢の展望において、今後の物価上昇の見通しについて、景気の拡大や労働需給の引き締まりに比べると、弱めの動きが続いているとしながらも、物価の上昇を遅らせてきた諸要因の解消（①企業の賃金・価格設定スタンスが次第に積極化すること、②家計の値上げ許容度が高まっていくこと）を条件に２％に向けて徐々に上昇率を高めていくと考えられるとしている[8]。政策委員の物価見通し（中央値[9]）については、2019年度プラス1.0％、2020年度プラス1.3％、2021年度プラス1.6％と、同年４月時点の見通し（2019年度：プラス1.1％、2020年度：プラス1.4％、2021年度：プラス1.6％）と比べ、2019年度及び2020年度の見通しを0.1％ポイント下方修正している[10]。

直近の令和元年９月における金融政策決定会合では、金融政策運営上のリスク要因として、米国のマクロ政策運営やそれが国際金融市場に及ぼす影響、保護主義的な動きの帰趨とその影響、それらも含めた新興国・資源国経済の動向などの海外からの外的要因を挙げている。加えて、このところ海外経済の減速の動きが続き、その下振れリスクが高まりつつあるとみられるもとで、「物価安定の目標」に向けたモメンタムが損なわれるおそれについて、より注意が必要な情勢になりつつあると判断していることに言及している。その上で、経済・物価見通しを作成する次回（10月）の金融政策決定会合において、経済・物価動向を改めて点検していくとし、追加緩和策を温存しつつも、今後の追加緩和策の可能性を慎重に判断するスタンスをとっている。

金融政策運営上のリスク要因である海外経済の下振れリスクの高まりを受け、米ＦＲＢ及びＥＣＢといった主要中央銀行が利下げ等の金融緩和策をとる中、日銀には、物価安定目標の達成に向け、長期化する量・質・金利からなる大規模金融緩和政策の持続可能性、金融仲介機能などの実体経済への金融政策の波及効果などを慎重に点検しながらの難しい舵取りが求められている。

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、我が国では諸外国と比べ適合的な期待形成の要素が強く予想物価上昇率が横ばいから弱含みに転じたこと――が主な要因と説明。

[8] マクロ的な需給ギャップがプラスの状態が続くもとで、①及び②の条件が揃えば、実際に価格引上げの動きが拡がり、中長期的な予想物価上昇率も徐々に高まるというメカニズムを想定している。

[9] 消費者物価指数（除く生鮮食品）。なお、2019 年度及び 2020 年度の消費税率引き上げの直接的な影響は、課税品目にフルに転嫁されることを前提として機械的に試算すると、それぞれプラス 0.5％ポイントとしている。また、教育無償化政策の 2019 年度及び 2020 年度の消費者物価への直接的な影響を一定の仮定に基づき計算すると、それぞれマイナス 0.3％ポイント、マイナス 0.4％ポイントとしている。

[10] 消費税率引き上げ・教育無償化政策の影響を除いた消費者物価指数（除く生鮮食品）の政策委員見通しの中央値は、2019 年度プラス 0.8％、2020 年度プラス 1.2％となっている。

(2) 金融行政に関する最近の取組と課題

金融庁は令和元年８月 28 日、「利用者を中心とした新時代の金融サービス～金融行政のこれまでの実践と今後の方針(令和元事務年度)～」（以下、「金融行政方針」という。）を公表した。金融行政方針では、企業・経済の持続的な成長と安定的な資産形成等による豊かな国民生活の実現という金融行政の目標を達成するために、(ア) 金融デジタライゼーション戦略の推進のための機能別・横断的法制の整備等、(イ) 多様なニーズに応じた金融サービスの向上のための最終受益者の資産形成に資する資金の好循環の実現と多様な金融サービス利用者のニーズへの対応と信頼感・安心感の確保、(ウ) 金融仲介機能の十分な発揮と金融システムの安定の確保のための地域金融機関の課題と対応及び地域金融機関をとりまく環境整備等――など[11]の金融サービスの多様な利用者・受益者の視点に立った取組がまとめられている。ここでは、これらの重点施策のうち主なものについて概説する。

ア　機能別・横断的法制の整備

デジタライゼーション（情報技術の進展による生活・ビジネス面のデジタル化）を含む環境変化に伴う、金融サービスや金融機関のあり方の変容に金融制度も対応するため、機能・リスクに応じた金融法制を整備することが必要とされている。この課題については、平成 29 年 11 月から金融審議会「金融制度スタディ・グループ」において、現在も議論が続けられているところであるが、その内容が広範であることから、テーマごとに整理が終わった段階で取りまとめが公表されている。

議論開始から約半年後の平成 30 年６月 19 日、同スタディ・グループは、機能別・横断的な金融規制体系の検討についての中間整理を取りまとめた。そこでは、現行制度では業態ごとの法令（業法）による規制のため、同一の機能・リスクを有するプレイヤーでも業態ごとに規制の内容が異なり得る状況を指摘し、同一の機能・リスクには、機能別・横断的な金融規制体系による同一のルールを適用することが重要であるとの基本的方向性が示されている。その上で、金融の機能を「決済」「資金供与」「資産運用」「リスク移転」の４つに分類する検討を行っている[12,13]。

令和元年７月、同スタディ・グループは、「決済」法制及び金融サービス仲介法制にかかる制度整備についての基本的な考え方を取りまとめた。その内容には、①「決済」分野の横断的・柔構造化、②横断的な金融サービス仲介法制――があり、金融行政方針において

---

[11] これらの他、世界共通の課題の解決への貢献と国際的な当局間のネットワーク・協力の強化のためのＧ20 福岡で日本が提起した課題のフォローアップ（①各国間の規制の相互承認の円滑化、②資本や流動性の囲い込み抑制、③暗号資産に関連した新たな構想の出現を踏まえた対応――など）等がある。

[12] 預金保険等により制度的に他の資産に比べ高い安全性の確保が図られている「預金」については、独立した機能と位置付ける考え方もある一方、「資金供与」「決済」「資産運用」との組合せによって信用創造を生じさせる業務として位置付け、リスクに応じてルールを加重することも考えられるとしている。

[13] 中間報告から半年後の平成 31 年１月、同スタディ・グループは、金融機関に係る業務範囲規制のあり方のうち、情報の利活用に関する業務について、「金融機関による情報の利活用に係る制度整備についての報告」を取りまとめた。同報告の提言（①保険会社のＩＴ企業等への出資規制の見直し（銀行業は措置済）、②銀行・保険・証券業等の金融機関全体における情報の利活用に係る規制の見直し）を踏まえた内容を含む「情報通信技術の進展に伴う金融取引の多様化に対応するための資金決済に関する法律等の一部を改正する法律案」は、令和元年５月に成立している。

は、「基本的な考え方」を踏まえ、着手が可能な論点から、制度整備に向けた具体的な検討を進め、新規事業者の参入と様々なサービス間の競争を通じたイノベーションや、金融サービスの質をめぐる競争を促進するとしている。

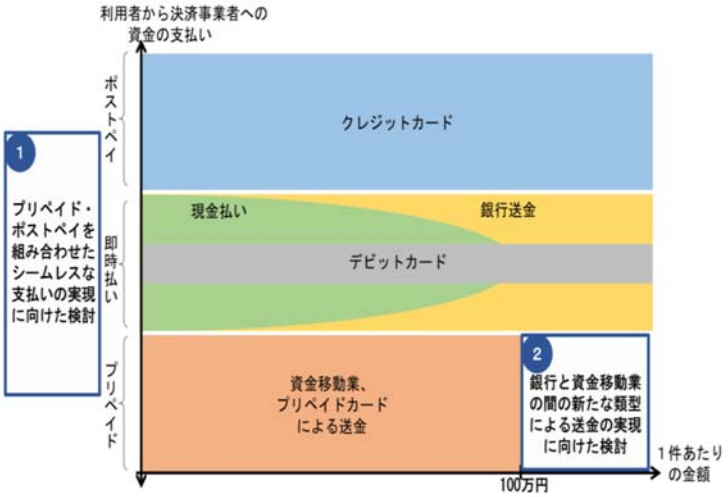
①「決済」分野の横断化・柔構造化

現在、個人における高額商品・サービスの購入や企業間における高額取引に係る決済は銀行を通じて行われており、高額の送金には、利用者のニーズが一定程度存在すると考えられる。しかしながら、資金移動業者が取り扱うことができる送金には下図②のように100万円という上限額が設けられている。そこで、銀行と現行の資金移動業の間に新たな類型を設け、リスクに応じた追加的な対応を図りつつ、銀行送金以外でも幅広い金額の送金を可能とすることを検討していくことが必要とされている。

また、実態として、資金移動業者が取り扱っている送金額は、件数ベースでは、１件あたり数千円以下に集中していることから、少額送金のみ取り扱う事業者を念頭に、下図①のようにプリペイド・ポストペイドを組み合わせたシームレスな支払の実現に向けて、適用される規制を何らか緩和する余地がないかを検討することが適当とされている。

金融行政方針では、以上を踏まえ、「決済」分野について横断化・柔構造化を図り、柔軟で利便性の高いキャッシュレスペイメント手段の実現に向けて取り組むとしている。

【（資料）未来投資会議（平成31年2月13日）
麻生金融担当大臣提出資料より抜粋】



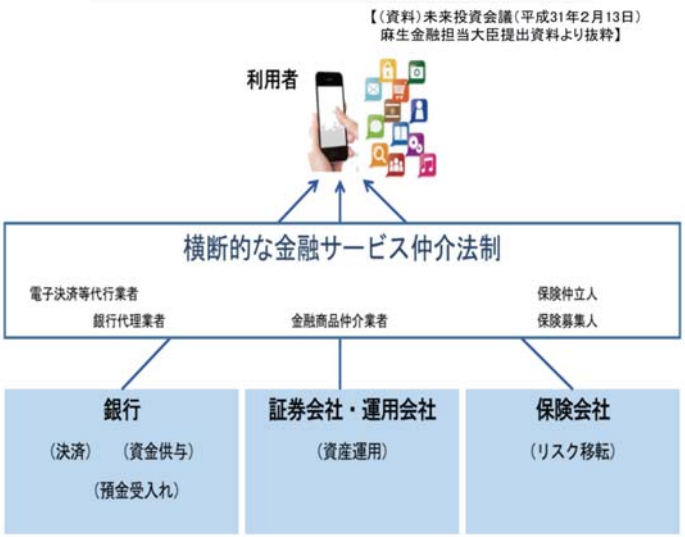
②横断的な金融サービス仲介法制

現行法における所属制[14]の下で、下図の銀行代理業者等が多数の金融機関が提供する商品・サービスを取り扱うといった横断的な金融サービス仲介事業を行う場合、所属金融機関それぞれから行われる指導に対応するための負担が大きいという指摘がある。そのため、オンラインを念頭に置きつつ、複数業種かつ多数の金融機関が提供する多種多様な商品・サービスをワンストップで提供する仲介業者に適した制度について、「機能」

[14] 銀行代理業者、金融商品仲介業者、保険募集人等は、制度上、特定の金融機関に「所属」することとされている。所属制の下では、所属先の金融機関は、例えば、①仲介業者の指導等の義務や、②仲介業者が顧客に加えた損害の賠償責任――を負うこととされている。

に応じた必要な対応は確保しつつ、参入規制の一本化や、所属制の緩和等について検討を行うことが適当とされている。

金融行政方針では、以上を踏まえ、金融サービス仲介法制について、利便性の高いワンストップのチャネルの実現に向けて取り組むとしている。



イ　多様なニーズに応じた金融サービスの向上

当該重点施策は、①家計等の最終受益者の資産形成に資する資金の好循環の実現、②多様な金融サービス利用者のニーズへの対応と信頼感・安心感の確保――からなる。①の家計等の最終受益者の資産形成に資する資金の好循環の実現は、家計の金融・情報リテラシー、販売会社による顧客本位の業務運営、アセットオーナーの機能発揮、資産運用業の高度化、金融・資本市場の機能・魅力向上、コーポレートガバナンス改革の６分野への取組を通じて、インベストメント・チェーン[15]の各参加者が求められる役割を果たしていくことで、目標を達成しようとしている。また、②の多様な金融サービス利用者のニーズへの対応と信頼感・安心感の確保は、高齢者等、障がい者、震災等自然災害の被災者、外国人、不正利用・金融トラブルへの対応、コンプライアンス・リスク管理の向上、暗号資産（仮想通貨）への対応等からなる。ここでは、①のうち家計の金融・情報リテラシーについて概説する。

本年のＧ20（福岡）で作成された、「高齢化と金融包摂」についての報告書「福岡ポリシー・プライオリティ」では、デジタル化の進展、ライフプラン設計の重要性、金融詐欺防止等を踏まえ、金融・情報リテラシーの役割の重要性が各国共通の課題として指摘されている。我が国においても、家計の金融リテラシーを関係する情報リテラシーとともに向上させることを通じ、ライフステージに応じた様々なニーズに見合う金融サービスを各個人が適切に選択し、最適なポートフォリオを構築できるような環境を総合的に整備していく

[15] 顧客・受益者から投資先企業へ投資がなされ、その価値向上に伴う配当等が家計に還元される一連の流れ。

ことが重要な課題となっている。また、ライフプランに必要な資産形成において、基本的な考え方の一つである長期・積立・分散投資の推進のため、その普及に取り組んでいるつみたてＮＩＳＡは、利用者が増加しているものの、制度やその内容を十分知るきっかけが無いとの声もある。

そこで金融行政方針では、①社会環境の変化や多様なライフプラン・ニーズに応じた金融・情報リテラシーが得られる機会を幅広い関係者と連携して出張授業・セミナー等で提供、②金融商品購入時に参考にすることができるベスト・プラクティスの提供、③デジタルチャネルを活用した広範な層に対する多角的アプローチの実施、④ＮＩＳＡ・つみたてＮＩＳＡの恒久化・利便性向上の検討――などに取り組むとしている。

ウ　金融仲介機能の十分な発揮と金融システムの安定の確保

金融行政方針では、低金利環境による収益力の低下、人口減少による国内市場の縮小やデジタライゼーションの台頭による新たな競争の進展といったマクロ的な視点や、大手銀行、保険会社、ゆうちょ銀行・かんぽ生命保険等の業態別の対応に触れているが、ここでは地域金融機関に関する、①課題と対応、②とりまく環境整備等――について概説する。

①地域金融機関の課題と対応

地域銀行の平成 31 年３月期の顧客向けサービス業務利益の状況を見ると、全体 105 行のうち 45 行が２期連続赤字（27 行が５期以上連続赤字）となっており、黒字への転換が進まない状況となっている。また、決算の状況を見ると、コア業務純益（投信解約損益を除く）は貸出利ざやの縮小から低下傾向で推移しているところに加えて、信用コストの増加なども加わり、当期純利益も低下傾向となっている。

地域金融機関は、安定した収益と将来にわたる健全性を確保し、金融仲介機能を十分に発揮することによって、地域企業の生産性向上や地域経済の発展に貢献することが求められているとの考え方の下、金融庁は、地域金融機関が目指すビジネスモデルとその持続可能性、金融仲介機能の十分な発揮等について、地方出先機関である財務局と一体で、対話・モニタリングを実施するとしている。対話・モニタリングにおいては、地域金融機関の各階層[16]及び社外取締役とフラットな関係で探求型対話を実施するとし、対話にあたっては、心理的安全性[17]を確保することに努めるとしている。また、金融機関と当局の双方がより具体的かつ深度ある対話を行い、金融機関内での自発的な議論が活発に行われるようにするために、金融庁が地域金融機関の経営・ガバナンスの改善に資する主要論点（コア・イシュー）を策定するとともに、社外取締役への対話を含んだ情報発信を充実させるとしている。

[16] 経営トップから役員、本部職員、支店長、営業職員

[17] 一人ひとりが不安を感じることなく、安心して発言・行動できる場の状態や雰囲気

さらに行政的な措置として、足元の実態に留まらず、「持続可能な収益性」と「将来にわたる健全性」の確保の観点から、懸念のある地域金融機関に対しては、早期警戒制度[18]を活用し、早め早めの経営改善を促す方針を示している。

②地域金融機関をとりまく環境整備等

地域金融機関が持続可能なビジネスモデルの構築に向けた取り組みを進めるためには、取り巻く様々な環境を改善する必要があるとの考えの下、（ⅰ）地域銀行における競争政策のあり方、（ⅱ）地域金融機関の業務範囲に係る規制緩和等、（ⅲ）経営者保証に関するガイドライン、（ⅳ）将来にわたる規律付け・インセンティブ付与――などからなるパッケージ策[19]を実施するとしている。

（ⅰ）の地域銀行における競争政策のあり方は、地域銀行によるインフラ的サービスの維持と地域経済・産業の再生を図るため、「成長戦略実行計画」（令和元年６月 21 日、閣議決定）に基づき、独占禁止法の適用除外に係る特例法の制定に向け、関係省庁として協力していくとしている。

（ⅱ）の地域金融機関の業務範囲に係る規制緩和等のあり方は、（ａ）地域企業の生産性向上等に向けた金融機関の取組をサポートするため、地域活性化や事業承継等を円滑に実施するための議決権保有制限（５％ルール）の緩和や、地域商社[20]への５％超の出資を可能にするなどの業務範囲規制の緩和等、（ｂ）ダブルギアリング規制[21]の特例承認について、地域の金融仲介機能の継続的な発揮に資する一定の出資等を特例承認の対象範囲とするための告示等の見直し――等を行うとしている。

（ⅲ）の経営者保証に関するガイドラインは、円滑な事業承継を促す観点から、事業承継時に焦点を当てた「経営者保証に関するガイドライン」の特則の策定に取り組むとともに、金融庁が金融仲介の取組状況を客観的に評価するための指標（ＫＰＩ）として、「事業承継時の保証徴求割合」及び「新規融資のうち経営者保証に依存しない融資割合」を設定し、金融機関に公表を促すとしている。

（ⅳ）の将来にわたる規律付け・インセンティブ付与は、現行制度上、金融機関の間で一律に適用されている預金保険料率に、各金融機関の健全性に応じて差を設ける可変料率を適用することについて、地域金融機関の将来にわたる健全性を確保するための規律

---

[18] 昨事務年度、監督指針における「収益性改善措置」に係る規定を改正することで、「持続可能な収益性」や「将来にわたる健全性」に着目し、収益性の改善が必要と認められる銀行に対してヒアリング等を実施し、改善を促すことが可能となっている。当該措置は、必要に応じて、報告徴求命令（法 24 条）及び業務改善命令（法 26 条）を発出する。収益性改善措置のほか、リスク管理面の措置として、信用リスク改善措置、安定性（市場リスク）改善措置、資金繰り改善措置がある。

[19] このほか、①で述べた地域金融機関の経営・ガバナンスの改善のための主要論点（コア・イシュー）の策定及び持続可能なビジネスモデルに関する探究型対話の実施も含まれる。

[20] まち・ひと・しごと創生本部では、地域の優れた産品・サービスの販路を新たに開拓することで、従来以上の収益を引き出し、そこで得られた知見や収益を生産者に還元していく事業を「地域商社事業」とされている。

[21] 金融機関の経営破綻の影響が出資元の金融機関に波及することを抑制するために、他の金融機関向け出資を制限するための規制

付け・インセンティブ付与としての機能も視野に入れた預金保険料率のあり方の方向性について、関係者による検討を進めるとしている[22]。

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要

１　外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律案

経済の健全な発展につながる対内直接投資を一層促進するとともに、国の安全等を損なうおそれがある投資に適切に対応するため、投資に係る事前届出を免除する制度の整備、事前届出が必要とされる株式取得割合の見直し等の措置を講ずるもの。

（参考）継続法律案

○　自動車に係る国民負担の軽減及び道路交通の安全のために講ずべき措置に関する法律案（古本伸一郎君外２名提出、第 198 回国会衆法第 29 号）

自動車が国民生活に重要な役割を果たしていることに鑑み、自動車に係る国民負担の軽減及び道路交通の安全のために講ずべき措置を定めるもの。

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）

[22] 可変料率の適用は、現行制度上も可能である。また、海外でも多くの国で導入されている。

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」が内閣に設置された。同会議においては、これまで以下のような11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）（教育委員長と教育長を一本化した新「教育長」の設置）
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 ・学生を鍛え、社会に送り出す教育機能強化 ・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法の一部を改正する法律（平成27年４月１日施行）（大学の組織・運営体制整備のため、副学長の職務内容の改善、教授会の役割の明確化）
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「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（答申）」（平成26年12月22日）
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）（義務教育学校の創設） ・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（平成29年２月14日施行） ・子ども・子育て支援法の一部を改正する法律（令和元年10月１日施行）（子育てのための施設等利用給付の創設） ・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）（10年経験者研修の見直し） ・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）（専門職大学等の制度化）
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） ・「義務標準法」等の一部を改正する法律（平成29年４月１日施行）（学校運営協議会設置の努力義務化、「地域学校協働活動」の推進）
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】（教員育成指標の全国的整備）
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な教育投資	・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）（給付型奨学金制度の創設） ・子ども・子育て支援法の一部を改正する法律【再掲】 ・大学等における修学の支援に関する法律（政令で定める日から施行（令和２年４月１日を予定））

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】 （教員基礎定数の事項の新設、都道府県による夜間中学等の設置の促進） ・学校教育法等の一部を改正する法律（平成31年４月１日施行）（「デジタル教科書」の導入）
第10次 (H29.6.1)	・学校、家庭、地域の教育力の向上 ・子供たちの自己肯定感を育む	・学校教育法施行令等の一部改正 （学校休業日の分散化、休業日の多様な活動機会の確保等） ・中教審「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（答申）」（平成31年１月25日）
第11次 (R1.5.17)	・技術の進展に応じた教育の革新 ・新時代に対応した高等学校改革	・学校教育の情報化の推進に関する法律（令和元年６月28日施行）（デジタル教材の開発、ＩＣＴ環境の整備）

（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。これを受け、政府は、平成20年７月に第１期計画（平成20年度～24年度）を、平成25年６月に第２期計画（平成25年度～29年度）をそれぞれ閣議決定した。

平成28年４月、文部科学大臣から中教審に対し「第３期教育振興基本計画」の策定について諮問され、平成30年３月の答申を経て、同年６月15日、第３期計画（平成30（2018）年度～令和４（2022）年度）が閣議決定された。第３期計画では、人生100年時代等の到来を見据え、今後の教育政策に関する５つの基本的な方針を掲げ、同方針の下に、令和４(2022)年度までの５年間における①教育政策の目標、②目標の進捗状況を把握するための測定指標及び参考指標、③目標を実現するために必要となる施策群がそれぞれ示されている。

２　初等中等教育

Society5.0時代の到来といった急激な社会的変化が進む中、子供たちが予測不可能な未来社会を自立的に生き、社会の形成に参画するための資質・能力を一層確実に育成することができる教育の実現に向け、現在、初等中等教育に関する検討が行われている。

政府の教育再生実行会議においては、令和元年５月、「技術の進展に応じた教育の革新」及び「新時代に対応した高等学校改革」の２つのテーマを内容とする第11次提言が取りまとめられた。

また、翌６月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太方針）においては、初等中等教育改革等に関して、教育課程、教員養成・免許・採用・研修制度等について総合的な検討を行い、2020年度中に結論を得ることとされている。

一方、中教審においては、平成31年４月、「新しい時代の初等中等教育の在り方について」文部科学大臣より諮問を受け、①新時代に対応した義務教育の在り方、②新時代に対応した高等学校教育の在り方、③増加する外国人児童生徒等への教育の在り方、④これからの時代に応じた教師の在り方や教育環境の整備等の４項目について、今後中心的に審議することとされている。

(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・高等学校等ごとに、各教科等の目標や内容について定めており、国公私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月及び翌30年３月に告示された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、小学校は令和２年度から、中学校は令和３年度からそれぞれ全面実施され、高等学校は令和４年度から年次進行で実施される。

(2) 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（ＴＡＬＩＳ）2013」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中で最長であるとのデータが示された[1]。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。

このような実態を踏まえ、平成29年６月、文部科学大臣は中教審に対し、学校における働き方改革に関する方策について諮問した。平成31年１月、中教審は、「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（答申）」を取りまとめた。同答申では、業務の明確化・適正化により縮減しうる教員の在校等時間の目安を示すとともに、夏休み等の長期休業期間と学期中との繁閑に応じて勤務時間等の調整が可能となる「１年単位の変形労働時間制」を地方公共団体の判断で導入できる法制度上の措置を行うこと等が提言された。

「答申」で示された教員の長時間勤務の是正に向けた主な提言内容

＜勤務時間管理の徹底と勤務時間・健康管理を意識した働き方の促進＞
○「公立学校の教師の勤務時間の上限に関するガイドライン」[2]等に基づき、勤務時間管理を徹底する。ただし、教員の勤務時間について、罰則を伴う法規とすることには慎重であるべき。

＜学校及び教員が担う業務の明確化・適正化＞
○「中間まとめ」における学校の業務の仕分けに従い、中心となって担うべき主体を学校・教師以外に積極的に移行していく。
○学校が担うべき業務の明確化・適正化による在校等時間の縮減の目安を提示。

＜教員の勤務の在り方を踏まえた勤務時間制度の改革＞
○「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」（給特法）の仕組みは維持し、教職調整額については中長期的な課題とする。
○業務改善を行う前提の下、長期休業中の休日確保のため、各地方公共団体が選択的に**「１年単位の変形労働時間制」**を導入できるようにする。

（出所）文部科学省資料をもとに当室作成

[1] 令和元年６月に公表された「ＯＥＣＤ国際教員指導環境調査（ＴＡＬＩＳ）2018」においても、日本の小中学校教員の１週間当たりの仕事時間が参加国中で最長であることが明らかになった。

[2] 平成 31 年１月に文部科学省が取りまとめたガイドラインであり、教員の時間外勤務の上限の目安（月 45 時間・年 360 時間を超えないこと等）を定めている。

また、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太方針）（令和元年６月 閣議決定）においても、学校における働き方改革を実現するため、教員の勤務時間の１年単位の変形労働時間制の導入に向けた取組等を推進するとされており、文部科学省は、令和元年中に制度改正を行うことを目指している。

(3) 幼児教育等に対する経済的支援の充実

政府は、「人づくり革命」を推進する観点から、教育費負担の軽減に向けた取組を進めている。

幼児教育段階については、令和元年５月、全ての３歳から５歳児と住民税非課税世帯の０歳から２歳児の幼児教育・保育の無償化等を内容とする「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」が成立し（一部の規定を除き、同年10月施行）、同年10月以降、子ども・子育て支援新制度未移行の私立幼稚園についても、月2.57万円を上限として利用料が無償化された。

高等学校段階については、高等学校等就学支援金制度により、公立学校に通う生徒に対しては公立高等学校授業料相当額（年額11万8,800円）が支給され、実質的な無償化が図られている。また、私立学校等に通う生徒に対しては、公立高等学校授業料相当額を基準に、所得に応じて一定額が加算された上で支給されている[3][4]。

なお、私立高等学校の授業料については、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太方針）（令和元年６月 閣議決定）において、安定的な財源を確保しつつ、高等学校等就学支援金の支給上限額の引上げにより、年収590万円未満世帯を対象として、2020年４月から実質無償化を実現することとされている。

(4) 教育の情報化の推進

近年の急速な技術革新やＩＣＴを活用した教育の必要性等を踏まえ、文部科学省は、情報教育の推進や教科指導におけるＩＣＴの活用、教育の情報化に係る基盤整備等を通じて教育の情報化を推進している。

文部科学省は、「2018 年度以降の学校におけるＩＣＴ環境の整備方針」を取りまとめ、学習者用コンピュータを３クラスに１クラス分程度整備する等の目標を示すとともに、「教育のＩＣＴ化に向けた環境整備５か年計画（2018～2022 年度）」を策定した。この計画に基づき、現在、ＩＣＴ環境の整備に係る経費について、単年度 1,805 億円の地方財政措置が講じられている。また、同省が令和元年６月に取りまとめた「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策（最終まとめ）」においては、「誰１人取り残すことのない、公正に個別最適化された学び」を実現するため、ＩＣＴ環境整備の推進方策として、ＳＩＮＥＴ[5]の初等中等教育への開放やクラウド活用の積極的推進等が示された。

---

[3] なお、公立・私立を問わず、年収約 910 万円未満の世帯に限る等の要件がある。

[4] このほか、低所得世帯に係る教科書費等の授業料以外の教育費を支援する「高校生等奨学給付金」がある。

[5] 国立情報学研究所が構築・運用する、高等教育を対象とした日本全国の国公私立大学や公的研究機関等を結ぶ世界最高速級の通信インフラである。

このような状況の中、文部科学省の令和２年度概算要求においては、外部から学校内全ての教室までの高速かつ大容量な通信ネットワークの整備を推進する「ＧＩＧＡスクールネットワーク構想の実現」（新規事業）として、375 億円を計上している。

なお、令和元年６月、議員立法により「学校教育の情報化の推進に関する法律」が成立した（公布日（同月）施行）。

(5) 外国人等に対する日本語教育の推進

我が国で学び、働きながら生活を営んでいる外国人の数は年々増加しており、法務省の調査によると、平成 30 年末時点における在留外国人の数は、過去最高の約 273 万人となっている。在留外国人の増加に伴い、日本語教育が必要な児童生徒数が年々増加する一方で、公立学校においては、日本語指導を行う教員等の体制が十分に整っていないなどの課題が指摘されていた。

このような状況を踏まえ、令和元年６月、議員立法により「日本語教育の推進に関する法律」が成立した（公布日（同月）施行）。

文部科学省においては、外国人児童生徒等に対する教育の更なる充実のため、令和元年５月、「外国人児童生徒等の教育の充実に関する有識者会議」を設置し、「外国人の受入れ・共生のための教育推進検討チーム報告」[6]を踏まえ、①外国人の子供の就学機会の確保、②外国人児童生徒等に対する教育の充実、③異文化理解や多文化共生の考え方に基づく教育の在り方等について検討を進めている。

文部科学省の令和２年度概算要求においては、外国人の受入れ拡大に対応した日本語教育・外国人児童生徒等への教育の充実を図るため、20 億円（前年度予算額 13 億円）が計上されている。

(6) 公立学校施設の整備・学校安全の更なる強化

ア　公立学校施設の整備

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

公立学校の耐震化については、平成31年４月現在、その耐震化率は99.0％であり、耐震化はおおむね完了した状況となっている。一方、公立小中学校の保有面積の７割以上は建築後25年以上が経過し、改修が必要な状況となっており、計画的・効率的な長寿命化が課題となっている。

文部科学省の令和２年度概算要求においては、「計画的・効率的な長寿命化の推進」等を含む公立学校施設の整備のため、2,323億円（前年度予算額667億円）が計上されている[7]。

---

[6] 平成 30 年 12 月に改正された「出入国管理及び難民認定法」及び「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策（平成 30 年 12 月 外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）を踏まえ、外国人児童生徒への教育の充実や外国人留学生の国内就職の促進等について、新たに取り組むべき施策を取りまとめたもの。

[7] このほか、「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」（平成30年12月 閣議決定）を踏まえ、屋根、

イ　学校安全の更なる強化

学校は、児童生徒が学習活動を行う基盤として、安全で安心な環境が確保されている必要がある。しかし、近年、学校や通学路における事件が大きな問題となっている。

このため、政府は、学校保健安全法に基づき「第２次学校安全の推進に関する計画」（平成29年３月 閣議決定）を策定し、学校安全の取組を推進している。また、平成30年６月に関係省庁が取りまとめた「登下校防犯プラン」を踏まえ、地域における連携の強化を促すとともに、防犯の観点による通学路の緊急合同点検の実施などに取り組んでいる。

令和元年５月に発生した川崎市における児童等殺傷事件では、通学に際して最も安全とされてきたスクールバスでの集団登校が狙われるなど、学校安全の確保に向けた新たな課題が生じている。同事件を受けた取組として、政府は、登下校時間帯における集団登校の集合場所等に対する警察官による警戒・パトロールを重点的に実施することやスクールガード・リーダー[8]を増員し、必要な装備品を配備することなどを挙げている[9]。

文部科学省の令和２年度概算要求においては、スクールガード・リーダーの大幅増員をはじめとする「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業[10]」や「国立・私立学校の安全確保の取組の推進」などを含む「学校安全の更なる強化」のため、14億円（前年度予算額４億円）が計上されている。

３　高等教育

(1) 大学改革

第４次産業革命、Society5.0と言われる産業構造、社会構造が大きく変化する時代にあっても社会に柔軟に適応できる高度な人材を育成する教育機関として大学への期待が高まっている。加えて、18歳人口の大幅な減少により定員割れ・赤字に陥る大学等も少なくない中、政府は真に支援が必要な子供たちへの高等教育の無償化を目指しており、このような観点からも社会や時代のニーズに合った教育機関への変革が求められている。

このような要請を受け、中教審において議論が行われ、平成30年11月に取りまとめられた「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）」（以下「グランドデザイン答申」という。）においては、「学修者本位の教育への転換」を図るとした上で、①「地域連携プラットフォーム（仮称）」[11]の立ち上げに向けた各高等教育機関への助言等、②大学間の連携・統合（国立大学の一法人複数大学制度、私立大学の学部単位等での事業譲渡の円滑化等）に必要な制度改正などについて速やかに着手することが必要であるとされた[12]。

外壁、内壁、天井等の非構造部材の耐震対策やトイレ整備等については、「臨時・特別の措置」として予算編成過程で検討するとされている。

[8] 学校等を巡回し、学校安全体制及び学校安全ボランティアの活動に対して専門的な指導を行う者。

[9] 「川崎市における児童等殺傷事件を受けた政府の取組」（令和元年６月 犯罪対策閣僚会議）

[10] リーダーには、滋賀県大津市の保育園における園外活動中の交通事故を受けて、地域の交通安全の指導役としての取組も期待されている。

[11] 「今後の高等教育の将来像の提示に向けた論点整理」（平成29年12月）で提案された、地域の国公私立大学が、地方公共団体、産業界を巻き込んで、将来像の議論や連携、交流の企画を行う恒常的な体制を指す。

[12] このほか、政府においても議論が行われ、「骨太方針 2018」「未来投資戦略 2018」「統合イノベーション戦略」（いずれも平成 30 年６月閣議決定）に、それぞれ大学改革に関する記述が盛り込まれた。

政府は、上記の答申等を踏まえ、平成31年２月、大学等の管理運営の改善等を図るため、認証評価結果の取扱いの厳格化（大学評価基準に適合しているか否かの認定の義務付け）、国立大学の一法人複数大学制度の整備、学校法人の役員の職務及び責任に関する規定の整備等の措置を講ずる「学校教育法等の一部を改正する法律案」を第198回国会に提出し、同法は同年５月に成立した（一部の規定を除き、令和２年４月１日施行）。

(2) 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。

第３期中期目標期間（平成28年度～令和３年度）では、平成27年６月に策定された「国立大学経営力戦略」の下、自己改革に積極的に取り組む大学を後押しするための予算措置として、各国立大学が選択した３つの枠組み[13]等に応じて運営費交付金の一部を再配分する「機能強化の方向性に応じた重点支援」が導入されている。さらに、令和元年度予算からは、各国立大学への運営費交付金の配分方法の見直しが行われ、一部を成果に基づく客観的・共通指標により評価した上で、配分を行う仕組みが導入された。なお、令和２年度予算概算要求では国立大学法人運営費交付金１兆1,304億円（対前年度比333億円増）が計上されている。

また、中教審が平成30年11月に取りまとめた「グランドデザイン答申」や「骨太方針2018」（78頁参照）等を踏まえ、令和元年５月に行われた国立大学法人法の改正（79頁掲載の「学校教育法等の一部を改正する法律」の一部）により、国立大学の一法人複数大学制度が整備され、令和２年度より国立大学法人岐阜大学及び国立大学法人名古屋大学は統合されて「国立大学法人東海国立大学機構」となり、同機構が岐阜大学と名古屋大学を設置することとなった。

一法人複数大学制度の導入を目指している国立大学法人

	国立大学法人名	統合の時期
1	岐阜大学、名古屋大学（第 198 回国会において法改正）	令和２年度
2	静岡大学、浜松医科大学	３年度（予定）
3	小樽商科大学、帯広畜産大学、北見工業大学	４年度（予定）
4	奈良教育大学、奈良女子大学	４年度（予定）

（出所）文部科学省資料をもとに調査室作成

なお、文部科学省は、令和元年６月、「グランドデザイン答申」を踏まえ、国立大学協会等の関係者と議論を経て、「国立大学方針」を策定した。同方針は、第３期中期目標期間後半の取組の加速と、第４期中期目標・中期計画の策定に向けた議論のキックオフとして位置付けられており、「徹底的な教育改革」や「世界の「知」をリードするイノベーションハブ」など、今後取り組むべき７つの方向性と論点を提示している。

[13] 「地域のニーズに応える人材育成・研究を推進」、「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」、「世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進」の３つの枠組み。

(3) 私立大学等への財政的支援及び経営状況の改善に向けた動き

ア　私立大学等経常費補助金

我が国における私立の大学・短期大学（以下「私立大学等」という。）への財政的支援については、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とされている。

文部科学省は同法に基づき、同事業団が学校法人に対し私立大学等の経常的経費について補助するための財源として私立大学等経常費補助金を交付しており、令和２年度予算概算要求では3,194億円（対前年度35億円増）が計上されている。

なお、経常費補助金は、学校法人の申請に基づき交付が決定されるものであるが、申請者側において、例えば、学校法人の財産を不正に使用した場合や学校経営に係る刑事事件により役員又は教職員が逮捕及び起訴された場合等には、状況に応じ補助金の減額又は不交付の措置が取られることとなっている[14]。

その他の減額措置として、大都市圏への学生集中を抑制する観点から、超過入学者数に応じた学生経費相当額を経常費補助金から減額する措置が平成28年度から実施されているほか、文部科学省は、現在、経営状況が悪化している学校法人に対する経常費補助金の減額措置の導入についても検討を行っている。

イ　経営状況の改善に向けた動き

18歳人口が減少する中、私立大学等は定員の充足が困難になるなど、経営環境が一層厳しさを増している。このような中で、政府及び中教審では、私立大学等の経営力や教育研究機能の強化を図るための仕組みの検討が行われている。

中教審が平成30年11月に取りまとめた「グランドデザイン答申」（78頁参照）や、大学設置・学校法人審議会学校法人分科会の下に設置された「学校法人制度改善検討小委員会」の平成31年１月の取りまとめ等を踏まえ、令和元年５月に私立学校法の改正（79頁掲載の「学校教育法等の一部を改正する法律」の一部）により学校法人の役員の職務及び責任に関する規定の整備等が行われたほか、同月に学部単位での事業譲渡の円滑化に係る私立学校法施行規則の改正が行われた（公布日（令和元年５月10日）施行）。

また、従前より文部科学省は学校法人運営調査委員制度を設けて経営困難に陥った学校法人に対し経営指導を実施しているが、令和元年度より、その指導内容に学校法人の解散を含めることとしている。

(4) 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、教育再生実行会議第四次提言（平成25年10月）を踏まえ、平成26年12月の答

---

[14] 平成30年度においては、不適切な入学者選抜を行い理事長等が贈賄罪で起訴された東京医科大学は全額不交付、実刑判決を受けた元理事長を学校運営へ関与させないとしていたにもかかわらず、実際には関与させた東京福祉大学は50％の減額、不適切な学校法人の管理・運営及び医学部医学科の入学者選抜を行った日本大学は35％の減額、この他の不適切な医学部医学科の入学者選抜を行った６大学は25％の減額とするなどの措置が取られた。

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。文部科学省は、同答申を受けて、改革の実現に向けた具体的方策について有識者会議を設置して検討を行った。その結果、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ための「高校生のための学びの基礎診断」（以下「基礎診断」という。）の導入等を、②大学教育改革については、三つの方針（卒業認定・学位授与の方針、教育課程編成・実施の方針、入学者受入れの方針）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「大学入学共通テスト」（以下「共通テスト」という。）の導入や個別大学における入学者選抜改革等を行うこととされた。

平成29年７月、文部科学省は、「基礎診断」及び「共通テスト」の「実施方針」の策定等を行った。「実施方針」を踏まえて具体化に向けた検討が行われ、このうち「共通テスト」については、令和３年度大学入学者選抜から実施される予定であり、現在は、平成29、30年度に行った試行調査（プレテスト）の結果を踏まえた「問題作成方針」や「出題教科・科目」の出題方法等の策定・公表がなされるなど導入に向けた準備が進められている[15]。

また、「共通テスト」においては、英語の４技能（聞く、話す、読む、書く）評価のために民間事業者等が実施している資格・検定試験の活用と、その支援のために大学入試センターが運営する大学入試英語成績提供システムの導入が予定されており、平成30年３月、独立行政法人大学入試センターは民間事業者等が実施している資格・検定試験のうち、ＴＯＥＩＣなど参加条件を満たす資格・検定試験を公表した[16]。

しかし、令和元年７月には、ＴＯＥＩＣの実施主体である一般財団法人国際ビジネスコミュニケーション協会が大学入試英語成績提供システムへの参加申込みの取下げを公表したほか、受験生、高等学校及び大学関係者等からシステムの詳細が不明確なこと等を理由に、民間事業者等が実施している資格・検定試験の活用に対し、不安の声が上げられた[17]。このような状況を踏まえ、文部科学省は同年８月、受験生や高等学校、大学の教職員に向けて英語の４技能評価の目的や内容等の関連情報を整理した「大学入試英語ポータルサイト」を公表した。

(5) 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

[15] 令和元年５月、文部科学省は、令和３年度大学入学者選抜からの「共通テスト」の活用を決定している４年制大学が国立の約 98%、公立の約 93%、私立の約 65%であったことを公表した。

[16] 令和元年５月、文部科学省は、令和３年度の大学入学者選抜における活用予定状況について、４年制大学のうち、国立の約90%、公立の約84%、私立の約39%が活用予定であることを公表したが、その活用方法については「まだ決まっていない」とする大学も多いことから、文部科学省は、速やかに公表するよう求めていくとしている。

[17] 例えば、令和元年７月には、全国高等学校長協会より文部科学省に対し、共通テストの受験生や高等学校長に混乱が生じる事態を招かないように配慮を求めることを旨とする「大学入学に活用する英語４技能検定に対する高校側の不安解消に向けて」（要望書）が提出された。なお、同協会は、同年９月、「英語４技能検定の延期及び制度の見直しを求める要望書」を文部科学省に対し提出している。

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28年には20.68％まで低下した（平成30年は24.75％）。また、定員割れも常態化し、平成31年２月までに全校が開設時より定員を削減、うち39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）。なお、平成31年度の定員の合計は2,253名であり、実入学者数は1,862名である。

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するなどの法科大学院の改善・充実に向けた取組を行っている。

さらに、第198回国会において、学部の早期卒業を前提とした法学部３年と法科大学院２年のルート（３＋２の５年一貫型教育）の制度化と司法試験の法科大学院在学中受験の導入により、学部入学から最短６年間で法曹資格を取得することを可能とすること等を内容とする「法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律等の一部を改正する法律」が成立し、法曹志望者の時間的・経済的負担の軽減等が図られることとなった（一部の規定を除き、令和２年４月１日施行）。

(6) 奨学金等の学生に対する経済的支援

ア　奨学金事業

高等教育機関で学ぶ学生を対象とする国の奨学金事業は、独立行政法人日本学生支援機構が実施しており、貸与型の第一種奨学金（無利子）と第二種奨学金（有利子）及び給付型奨学金がある。

無利子の貸与型奨学金に関し、「子供の貧困対策に関する大綱」（平成26年８月）や省内の検討会において、無利子奨学金の拡充等が提言されたことを受け、奨学金の「有利子から無利子へ」の流れを加速させ、貸与基準を満たす学生等全員への貸与を実現し残存適格者を解消するとともに、低所得世帯の子供たちに係る成績要件を事実上撤廃するなどの取組が行われた。

また、貸与された奨学金については、返還が困難になった場合の減額返還制度や返還期限猶予制度に加え、年収に応じて返還額が変化する「新所得連動返還型奨学金制度」が平成29年度の新規採用者から導入されている。

さらに、平成29年度には、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とする「給付型奨学金制度」が創設された。給付型奨学金は、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ものであり、平成29年度から先行実施され、令和元年度の採用者数は18,915人である。

イ　授業料減免

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。令和元年度予算では、授業料減免等の充実に544億円（対前年度62億円増）を計上し、国立大学に365億円（運営費交付金の内数。対前年度15億円増）、私立大学に177億円（私立大学等経常費補助金の内数（対前年度47億円増）を計上している。

ウ　高等教育の無償化に向けた動き

「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月閣議決定）において、真に支援が必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現するとして、授業料の減免措置の拡充及び給付型奨学金の支給額を大幅に増やすこととされたこと等を受け、第198回国会において、住民税非課税世帯及びそれに準ずる世帯の学生等に対し、大学等の修学に係る経済的負担を軽減するため、授業料等減免制度の法制化及び給付型奨学金制度の拡充に係る所要の措置を講ずることを内容とする「大学等における修学の支援に関する法律」が成立した（一部の規定を除き、令和２年４月１日施行予定）。また、具体的な支援措置額等に係る政令や、対象者の家計の経済状況や学業成績・学修意欲等に関する要件（個人要件）及び支援措置の対象となる大学等の確認要件（機関要件）等に係る省令の制定等が令和元年６月に行われたほか、同法による支援の対象となる大学等の公表が９月に行われた。

なお、同法の成立を受け、高等教育の修学支援の実施に関連する施策（無利子奨学金や国立大学運営費交付金の授業料減免等）について、令和２年度予算概算要求においては事項要求とされ、予算編成過程において検討することとされている。

【参考】「大学等における修学の支援に関する法律」による主な支援措置（政令）

○　授業料等減免

・　授業料減免の額は、その対象となる学生等の在学する学校の種類、設置者等の別に応じた一定額（住民税非課税世帯については、下表の額）を上限として、当該学生等に係る授業料及び入学金の額とする。

・　非課税世帯に準ずる世帯の学生等に対しては、非課税世帯の学生等に対する減免額の３分の２又は３分の１を減免

○　給付型奨学金（学資支給金）

・　非課税世帯の学生等に対しては下表の額を、非課税世帯に準ずる世帯の学生等に対してはその額の３分の２又は３分の１を支給

授業料等減免額（上限）・給付型奨学金の支給額（昼間制）

		授業料減免上限額（**年額**）	入学金減免上限額（**一回限り支給**）	給付額		
					月額	（参考）年額
大学	国公立	535,800円	282,000円	自宅	29,200円	350,400円
				自宅外	66,700円	800,400円
	私立	700,000円	260,000円	自宅	38,300円	459,600円
				自宅外	75,800円	909,600円
短大	国公立	390,000円	169,200円	自宅	29,200円	350,400円
				自宅外	66,700円	800,400円
	私立	620,000円	250,000円	自宅	38,300円	459,600円
				自宅外	75,800円	909,600円
高専	国公立	234,600円	84,600円	自宅	17,500円	210,000円
				自宅外	34,200円	410,400円
	私立	700,000円	130,000円	自宅	26,700円	320,400円
				自宅外	43,300円	519,600円
専門学校	国公立	166,800円	70,000円	自宅	29,200円	350,400円
				自宅外	66,700円	800,400円
	私立	590,000円	160,000円	自宅	38,300円	459,600円
				自宅外	75,800円	909,600円

（出所）文部科学省資料

４　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。

令和元年度の科学技術関係予算の全府省総額は約４兆2,377億円（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52％に当たる約２兆1,876億円である。

（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

令和元年度予算における宇宙関係予算の全府省総額は2,972億円（当初予算対前年度比2.2％増）であり、そのうち文部科学省の予算額は1,527億円（同0.7％増）である。

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、陸域観測や温室効果ガス観測、気候変動観測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。

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2020（令和２）年から2024（令和６）年まで延長することとしている。

（宇宙基本計画・ロケットの打上げについては「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。

文部科学省所管の国立研究開発法人日本原子力研究開発機構（ＪＡＥＡ）においては、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、高速増殖原型炉「もんじゅ」による高速炉の研究なども進めてきた。

「もんじゅ」については、平成６年４月に初臨界に達したが、平成７年12月に２次冷却系のナトリウム漏えい事故により停止した。また、平成22年５月に再び臨界に達したが、同年８月の炉内中継装置の落下トラブルにより停止している。これまで、原子炉は5,300時間運転され、883時間の発電が行われていたが、平成28年12月、廃止措置に移行することが決定された。

平成29年６月にＪＡＥＡが策定した「『もんじゅ』の廃止措置に関する基本的な計画」においては、概ね30年で「もんじゅ」の廃止措置を完了することを目指すこととしている。平成30年３月、廃止措置の工程等を示した「もんじゅ」の廃止措置計画が原子力規制委員会より認可されたことを受け、ＪＡＥＡにおいては、同年８月より廃止措置計画の第１段階となる燃料体取出し作業を行っており、令和４年度中に終了するとしている。

ウ　海洋

文部科学省は、海洋分野における研究開発を海洋立国日本の重要な使命と位置付け、国立研究開発法人海洋研究開発機構（ＪＡＭＳＴＥＣ）や国内外の大学・研究機関等と協力しながら、様々な課題に取り組んでいる。ＪＡＭＳＴＥＣ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。

エ　地震・防災

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などを実施している。

オ　リニアコライダー

国際リニアコライダー（ＩＬＣ）計画（日米欧の高エネルギー物理学や素粒子物理学の研究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、高エネルギー物理学の研究者で構成されるＩＬＣ戦略会議のＩＬＣ立地評価会議において、北上山地を候補地とした誘致を推進する動きがある。

このような背景を踏まえ、文部科学省において、ＩＬＣ計画に関する検討を行い、平成25年５月にはＩＬＣ計画の学術的意義や課題等について日本学術会議に審議を依頼し、同年９月に、本格実施を現時点において認めることは時期尚早であり、政府において２～３年をかけて集中的な調査・検討を進めるべきであるとの回答があった。これを受け、文部科学省では平成26年５月に有識者会議を設置し検討を進めた。

同有識者会議がＩＬＣ計画の見直し[18]を受けて平成30年７月に取りまとめた「議論のまとめ」を踏まえ、文部科学省は日本学術会議に対し、ＩＬＣ計画における研究の学術的意義等についての審議を依頼した。

同年12月、日本学術会議は、現状で提示されている計画内容や準備状況から判断して、ＩＬＣ計画を日本に誘致することを支持するには至らず、政府におけるＩＬＣの日本誘致の意思表明に関する判断は慎重になされるべきであるとの考えを示した。これを踏まえ、翌31年３月、文部科学省は現時点での誘致の表明には至らないが、引き続き国際的な意見交換を継続する旨の見解を示した。

(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。令和元年度予算額は2,372億円で、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。令和元年度では、10年後を見据えて研究生産性の高い事業等について、若手研究者を中心としたリソースの重点投下・制度改革を行う「研究力向上加速プラン」に科研費による挑戦的な研究及び若手研究者への重点支援が掲げられており、若手研究者を中心とした種目を抜本的に強化する。

平成30年12月、科学技術・イノベーション創出の活性化を図るため、産学官連携によるイノベーションの創出の促進、研究開発法人及び大学等の経営能力の強化の推進、若手研究者の雇用の安定等について定めた研究開発力強化法[19]の一部改正が議員立法により成立した（平成31年１月17日施行）[20]。

(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）。

---

[18] ＩＬＣの研究課題を「ヒッグス粒子の精密測定」に特化し、衝突エネルギーを500GeVから250GeVへ、全長を31kmから20kmへと変更するもの。

[19] 「研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律」

[20] 本改正により法律名が「科学技術・イノベーション創出の活性化に関する法律」に変更された。

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。

原子力損害賠償制度の見直しについては、原子力委員会に設置された原子力損害賠償制度専門部会において、平成30年10月に「原子力損害賠償制度の見直しについて」が取りまとめられた。これを踏まえ、同年12月、政府は、原子力事故が発生した場合における原子力損害の被害者の保護に万全を期するため、東電福島原発事故における対応のうち、仮払資金の貸付制度の創設や和解仲介手続の利用に係る時効中断の特例など、一般的に実施することが妥当なもの等について所要の措置を講じる原賠法の改正案を国会に提出し、翌12月に成立した（一部の規定を除き、令和２年１月施行）。

５　文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術政策の推進

政府は文化芸術振興基本法に基づき、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、文化芸術の総合的な推進を図ってきた。

平成29年６月、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を改正する法律」が成立した（公布日（平成29年６月23日）施行）。

これを受け、文化審議会における検討を経て、平成30年３月に「文化芸術推進基本計画」（第１期）が閣議決定された。同計画においては、今後５年間（平成30（2018）年度～令和４（2022）年度）の文化芸術政策の基本的な方向性として６つの戦略[21]が明示され、他省庁の施策も含めた各戦略の具体策が網羅的に示されている。

(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。

同方針に基づき設置された「文化庁移転協議会」のほか、まち・ひと・しごと創生総合本部や文化審議会等における検討を経て、平成30年６月、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・機能強化を図り、文化に関する施策を総合的に推進するための「文部科学省設置法の一部を改正する法律」が成立した。

同法においては、文化庁の任務及び所掌事務について、従前の文化の振興に加え、文化に関する施策の総合的な推進を位置付けること等としている（同年10月１日施行）。また、

[21] 「文化芸術の創造・発展・継承と豊かな文化芸術教育の充実」、「文化芸術に対する効果的な投資とイノベーションの実現」、「国際文化交流・協力の推進と文化芸術を通じた相互理解・国家ブランディングへの貢献」、「多様な価値観の形成と包摂的環境の推進による社会的価値の醸成」、「多様で高い能力を有する専門的人材の確保・育成」、「地域の連携・協働を推進するプラットフォームの形成」の６つの戦略のこと。

同法の施行に併せて、部制の廃止等の文化庁の組織再編が行われ、文化行政の一層の推進に向けた機能強化が図られた。

なお、京都移転については、平成29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)」において、遅くとも2021年度中の本格移転を目指すとされている。

(3) 文化財

ア　文化財の保存・活用

国は、文化財保護法に基づき、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。

平成30年６月に成立した「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」においては、市町村が文化財の保存・活用に関する総合的な計画を作成し国の認定を申請できることとするほか、地方文化財保護行政について一定の条件の下で教育委員会から地方公共団体の長への移管を可能とすること等としている（平成31年４月１日施行)。

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、令和元年５月には、72件の申請の中から16件を認定し、これまでの認定件数は合計83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て訪日外国人旅行者数の増加が見込まれることから、観光客の受け皿となるべき日本遺産の認定件数を2020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いると認められる資産を世界遺産として登録している。

2019年７月、我が国が推薦していた「百舌鳥・古市（もず・ふるいち）古墳群」（文化遺産）の登録が決定し、我が国の文化遺産の登録数は19件となった。

世界遺産の推薦は、2020年の審査より文化遺産・自然遺産合わせて１国１件となることから、同年の審査に向け推薦する資産の調整が政府において行われ、2018年11月、自然遺産の候補案件が優先的に審査対象となること等を踏まえ、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部

及び西表島」（自然遺産）を推薦候補とすることが決定された[22]。これに伴い、文化審議会が2020年の登録を目指す推薦候補として選定していた「北海道・北東北の縄文遺跡群」（文化遺産）の推薦書の提出は見送られたが、同審議会は2019年７月、昨年に引き続き、2021年の登録を目指す推薦候補として同遺跡群を選定した。

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。2018年11月に「来訪神：仮面・仮装の神々」（既に記載されている「甑島（こしきじま）のトシドン」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件となっている。なお、2019年３月に申請した「伝統建築工匠（こうしょう）の技：木造建造物を受け継ぐための伝統技術」は、2020年11月頃に審査が行われる予定である。

(4) 著作権

ア　インターネット上の海賊版対策に関する検討

平成30年４月、政府の知的財産戦略本部・犯罪対策閣僚会議が海賊版サイトへのブロッキングを実施し得る環境の整備が必要であるとしたことを受け、知的財産戦略本部の下に設置された「インターネット上の海賊版対策に関する検討会議」において、新たな対策を緊急に講じるための枠組みの検討が行われた。しかし、同年10月、著作権教育・意識啓発やリーチサイト規制の法制化、著作権を侵害する静止画（書籍）ダウンロードの違法化の検討等、直ちに取り掛かることが必要な内容について共通の認識が得られたものの、ブロッキングについて、日本国憲法第21条第２項で定められた「通信の秘密」の侵害に当たるおそれがある等[23]として複数の委員より反対意見が出されたことを受け、当分の間、取りまとめを見送ることとされた。（リーチサイト規制の法制化及び静止画ダウンロードの違法化については、**「イ　著作権法改正の動向」**参照）

「知的財産推進計画2019」（令和元年６月 知的財産戦略本部決定）においては、引き続き厳正な取締りを実施していくとともに、模倣品・海賊版対策の進め方について、民間の取組を支援しつつ、政府一体となって検討を強化していく必要があるとしている。

なお、令和元年７月に開催された知的財産戦略本部検証・評価・企画委員会において、政府全体のインターネット上の海賊版に対する総合的な対策メニュー及び工程表が示されている。このうち「アクセス警告方式」[24]については、総務省に設置された「インターネット上の海賊版サイトへのアクセス抑止方策に関する検討会」において検討が行われ、８月

---

[22] 2019年２月、推薦書提出。

[23] このほか、同会議の委員より、国内の弁護士が米国において行った法的措置により配信ネットワーク企業が情報開示に応じ、「漫画村」の運営者とみられる人物が特定されたことを受け、ブロッキングのほかに手段がないという議論の前提が崩れたこと等を踏まえ、再検討を行う必要があるとの意見書が出された。

[24] 利用者の同意に基づき、インターネット接続サービスを提供する電気通信事業者が、ネットワーク上で利用者のアクセス先をチェックし、海賊版サイトへのアクセスを検知した場合に、「本当に海賊版サイトにアクセスしますか？（はい/いいえ）」等の警告画面を表示させる等の仕組み。

に公表した報告書においては、海賊版対策として一定の効果があると考えられるものの、利用者のアクセス先の検知について、「通信の秘密」の侵害に当たらないための利用者の包括的な同意があると考えることは困難であるとしている。

イ　著作権法改正の動向

文化審議会著作権分科会においては、デジタル・ネットワーク社会の進展等による著作物の創作・流通・利用を巡る環境の急激な変化に対応するための検討が行われている。平成31年２月に取りまとめられた報告書では、①リーチサイト等を通じた侵害コンテンツへの誘導行為への対応、②ダウンロード違法化の対象範囲の見直し、③アクセスコントロール等に関する保護の強化、④著作権等侵害訴訟における証拠収集手続の強化、⑤著作物等の利用許諾に係る権利の対抗制度の導入、⑥行政手続に係る権利制限規定の見直しについて法改正の方向性が定まったとされた。

同報告書に基づき、第198回国会への著作権法等改正案提出が予定されていたが、上記のうち②ダウンロード違法化の対象範囲の見直しについて、インターネット上にアップロードされた画像の保存等の日常的な行為まで違法になりかねないとの懸念等から法案の見直しを求める声[25]が上がり、政府は法案の国会提出を断念した。

（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等の円滑な準備等のための立法措置

平成30年６月、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の円滑な準備及び運営に資する観点から、下表の４法律が成立した。

法律名	改正内容
○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	ドーピング防止活動の総合的な推進
○平成32年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法及び平成31年ラグビーワールドカップ大会特別措置法の一部を改正する法律	大会組織委員会への電波法の特例措置や2020年に限定した祝日移動
○スポーツ基本法の一部を改正する法律	「国民体育大会」を「国民スポーツ大会」に改めること等
○国民の祝日に関する法律の一部を改正する法律	「体育の日」を「スポーツの日」に改めること等

なお、大会組織委員会の資料「東京2020大会の準備状況について」（平成29年８月）において、今後の法的な課題の一つとされていた「チケットの高値転売等の制限」について、平成30年12月、議員立法により「特定興行入場券の不正転売の禁止等による興行入場券の適正な流通の確保に関する法律」が成立した（令和元年６月施行）。同法の規定により、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の観戦チケットの転売は、「公式リセールサービス」を通して行われるものを除き、禁止されている。

[25] 例えば、公益社団法人日本漫画家協会は、平成31年２月、「表現や研究などの萎縮はもとより、人権の制約につながることが決してないように、丁寧で十全な審議を要望する。」とする声明を、また、出版９団体で構成する出版広報センターも同月、「違法化の対象範囲見直しにあたっては、「表現の自由」への最大限の配慮がなされるよう望みます。」とする声明を発出している。

Ⅱ　第200回国会提出予定法律案等の概要

１　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一部を改正する法律案

公立の義務教育諸学校等における働き方改革を推進するため、教育職員について労働基準法第 32 条の４の規定による１年単位の変形労働時間制を条例により実施できるようにするとともに、文部科学大臣が教育職員の業務量の適切な管理等に関する指針を策定及び公表することとするもの。

（参考）継続法律案等

○　青少年自然体験活動等の推進に関する法律案（遠藤利明君外８名提出、第 198 回国会衆法第 20 号）

青少年自然体験活動等を推進し、もって我が国の活力の向上に寄与するため、その推進に関し、基本理念を定め、及び国の責務等を明らかにするとともに、施策の基本となる事項を定めるもの。

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

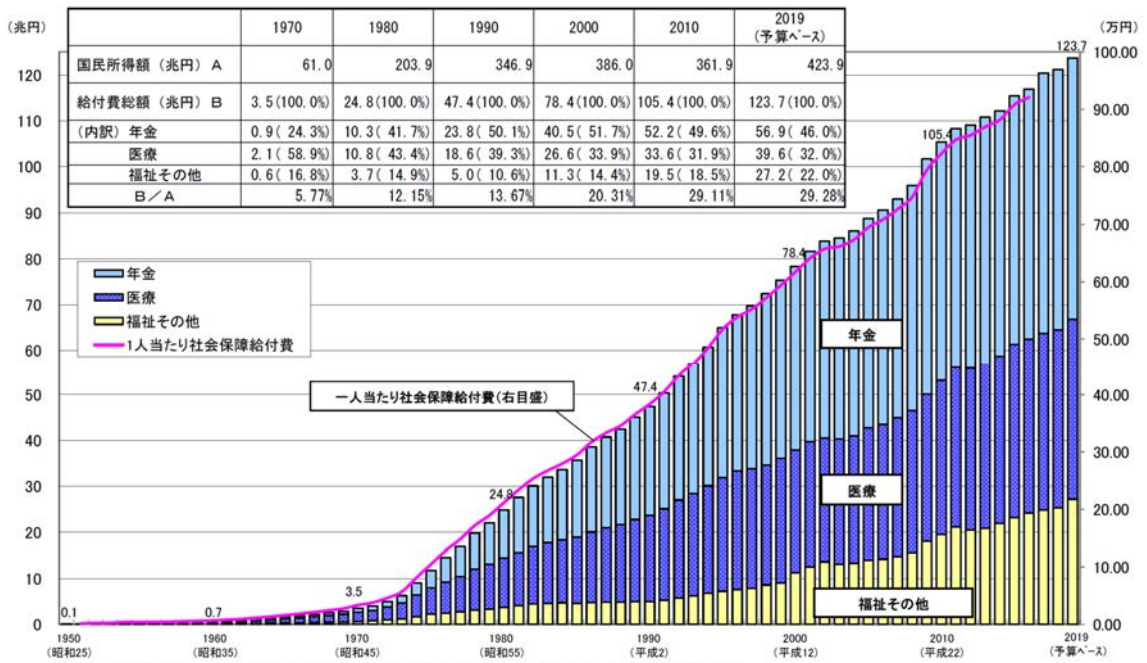
Ⅰ　所管事項の動向

１　社会保障改革の動向

令和元年度の社会保障給付費総額は約123.7兆円（対国民所得比29.28％：予算ベース）となっている。今後、高齢化の進展等に伴って社会保障給付費は更に増加し、「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」（平成30年５月21日 内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省）では、社会保障給付費の対ＧＤＰ比は、2018年度の21.5％（名目額121.3兆円）から、2025年度に21.7～21.8％（同140.2～140.6兆円）、2040年度には23.8～24.0％（同188.2～190.0兆円）となると見込まれている[1]。

社会保障給付費の推移

	1970	1980	1990	2000	2010	2019（予算ベース）
国民所得額（兆円）Ａ	61.0	203.9	346.9	386.0	361.9	423.9
給付費総額（兆円）Ｂ	3.5(100.0%)	24.8(100.0%)	47.4(100.0%)	78.4(100.0%)	105.4(100.0%)	123.7(100.0%)
（内訳）年金	0.9(24.3%)	10.3(41.7%)	23.8(50.1%)	40.5(51.7%)	52.2(49.6%)	56.9(46.0%)
医療	2.1(58.9%)	10.8(43.4%)	18.6(39.3%)	26.6(33.9%)	33.6(31.9%)	39.6(32.0%)
福祉その他	0.6(16.8%)	3.7(14.9%)	5.0(10.6%)	11.3(14.4%)	19.5(18.5%)	27.2(22.0%)
Ｂ／Ａ	5.77%	12.15%	13.67%	20.31%	29.11%	29.28%



資料：国立社会保障・人口問題研究所「平成28年度社会保障費用統計」、2017～2019年度（予算ベース）は厚生労働省推計、
2019年度の国民所得額は「平成31年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度（平成31年1月28日閣議決定）」
（注）図中の数値は、1950,1960,1970,1980,1990,2000及び2010並びに2019年度（予算ベース）の社会保障給付費（兆円）である。

（資料：厚生労働省）

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、本年10月から消費税率が10％となっている[2]。

消費税率引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[3]に４％程

---

[1] 計画ベース・経済ベースラインケース。計画ベース・経済成長実現ケースでも、おおむね同様の傾向で増加し、2040年度に対ＧＤＰ比22.6～23.2％（名目額210.8～215.8兆円）になると見込まれている。

[2] 消費税率８％への引上げは平成26年４月に実施された。

[3] 基礎年金国庫負担２分の１、消費税率引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、

度、社会保障の充実に１％程度を充てることとなっていたが、「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、消費税率８％から10％への引上げの増収分（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[4]と財政再建[5]とに、それぞれおおむね半分ずつ充当することとされた。

本年６月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」（以下「基本方針2019」という。）では、人生100年時代の到来を見据え、高齢者から若者まで、誰もがいくつになっても活躍できる社会を構築するために、全世代型社会保障を実現していくことが不可欠であるとし、70歳までの就業機会の確保をはじめ生涯現役社会の実現に向けた改革[6]を推進するとしている。また、団塊の世代が75歳以上に入り始める2022年までに社会保障制度の基盤強化を進めるための改革を推進するとしており、年金及び介護については、必要な法改正も視野に、2019年末までに結論を得るとし、医療等のその他の分野についても、2020年度の「経済財政運営と改革の基本方針」において、給付と負担の在り方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめるとしている。

本年９月には、内閣総理大臣を議長、関係閣僚及び有識者を構成員等とする「全世代型社会保障検討会議」が設置され、少子高齢化と同時にライフスタイルが多様となる中で、誰もが安心できる社会保障制度に関わる検討が開始されており、今後の議論の動向が注目される。

なお、令和２年度予算の概算要求においては、年金・医療等に係る経費の自然増として5,300億円が要求されている。「新経済・財政再生計画[7]」では、「社会保障関係費については、経済・財政再生計画[8]において、2020年度に向けてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019年度以降、その方針を2021年度まで継続する」との考え方が示されており、今後の取扱いが注目される。

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、原則として全ての国民が何らかの制度に加入する「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（健保組合と協会けんぽ）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[9]と組合）がある。

後代への負担のつけ回しの軽減

[4] 「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）

[5] 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

[6] 基本方針2019及び同日閣議決定の「成長戦略実行計画」では、全世代型社会保障への改革として、70歳までの就業機会確保、中途採用・経験者採用の促進、疾病・介護の予防を掲げている。

[7] 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年６月15日閣議決定）

[8] 「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年６月30日閣議決定）

[9] 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っており、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っている。

国民医療費の総額は平成30年度で約43.4兆円（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16.4兆円（国民医療費の約37.8％）となっている。

(2) 診療報酬改定等

診療報酬は２年ごとに改定される。令和２年度は改定年であり、今後の議論の動向が注目される。なお、消費税率10％への引上げに伴う本年10月の診療報酬改定は、本体＋0.41％、薬価△0.51％（消費税対応分＋0.42％、実勢価改定等分△0.93％）、材料価格＋0.03％（消費税対応分＋0.06％、実勢価改定分△0.02％）となっている。

また、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令和３年度となるが、中間年の薬価改定の対象範囲については、令和２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全都道府県で策定されており、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。

医師の偏在に関しては、昨年成立した「医療法及び医師法の一部を改正する法律」に基づき、都道府県における医師確保計画の策定等の取組が進められている。また、医師の働き方改革に関して、本年３月28日、厚生労働省の検討会において、診療に従事する勤務医の時間外労働時間の上限を年960時間以下、月100時間未満等とした上で、地域での医療提供体制を確保するための暫定的な特例水準（年1,860時間以下、月100時間未満）等を設けるといった医師の時間外労働規制[10]の具体的な在り方、労働時間の短縮策等についての報告書が取りまとめられた。これを受け、現在、新たに設けられた検討会において、暫定的な特例水準の対象となる医療機関の特定に係る枠組み、追加的健康確保措置の義務化及び履行確保に係る枠組み等について検討が行われている。

３　医薬品・医療機器施策の動向

政府は、医薬品・医療機器等が安全かつ迅速に提供され、適正に使用される体制を構築するため、本年の第198回国会（常会）に、「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律等の一部を改正する法律案」を提出した。同法律案は、①世界に

[10] 昨年成立した働き方改革関連法により労働基準法が改正され、時間外労働の上限規制が導入された（10(2)参照）。医師については、改正法施行５年後に上限規制等を行い、具体的な上限時間数は厚生労働省令で定めることとされている。

先駆けて開発される医薬品・医療機器等や患者数が少ないこと等の理由により治験が困難な医薬品・医療機器等を患者に速やかに届けるための承認制度の創設、②薬剤師による継続的服薬指導の実施の義務化、③虚偽・誇大広告による医薬品・医療機器等の販売に係る課徴金制度の創設、④医薬品・医療機器等の安全性の確保等に関する施策の実施状況を評価・監視するための医薬品等行政評価・監視委員会の設置等を内容としており、現在、衆議院において継続審査となっている。

４　介護保険制度の動向

介護保険制度は、社会全体で高齢者の介護を支える仕組みとして、平成12年４月に創設された。被保険者は、①65歳以上の者（第１号被保険者）、②40歳から64歳までの医療保険加入者（第２号被保険者）となっている。介護保険給付は、要介護・要支援状態と認定された場合に行われ(第２号被保険者は加齢に伴う特定の疾病が原因の場合に限り認定)、給付に必要な費用は、１割の利用者負担（一定以上の所得を有する第１号被保険者は２割又は３割負担）を除いて、公費50％と保険料50％で賄われている。

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」に基づき、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、本年10月から、柔軟な運用を認めることを前提に、リーダー級の介護職員を対象に月額最大８万円相当の処遇改善が実施されている。

介護保険制度については、現在、社会保障審議会介護保険部会において、次期制度改正に向けた議論が行われている。基本方針2019では、必要な法改正も視野に2019年末までに結論を得るとされており、今後の議論の動向が注目される。

５　年金制度の動向

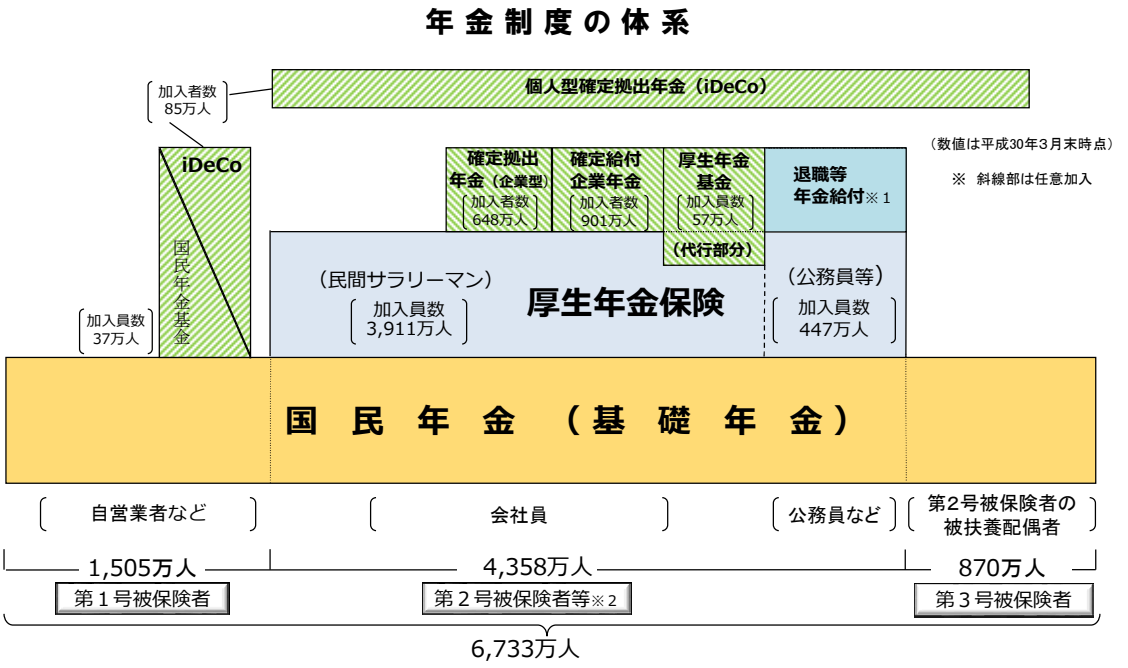
(1) 公的年金制度の動向

我が国の公的年金は、「国民皆年金」という特徴を持っており、国内に居住する20歳から60歳までの全ての人が加入する国民年金（基礎年金）と、会社員や公務員等が加入する厚生年金による、いわゆる２階建ての構造となっている。

国民年金は全ての人に共通の基礎年金（月額65,008円（老齢）：40年加入 2019年度[11]）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加入者と事業主とが折半で負担し、国民年金では定額の保険料を加入者が負担する。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。

[11] 2019年度の年金額の改定率は＋0.1％（マクロ経済スライドにより、前年度からのキャリーオーバー分も含め0.5％が差し引かれている。マクロ経済スライドによる調整は2015年度に続き２回目となる。）



※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）

(2) 年金制度改革の動向

本年８月27日に公表された「2019（令和元）年財政検証結果[12]」では、６ケース設定された経済前提のうち経済成長と労働参加が進む３ケースにおいて、将来の所得代替率が50%以上を維持することが示された。また、被用者保険の更なる適用拡大、保険料拠出期間の延長と受給開始時期の選択といった制度改正を仮定したオプション試算も行われ、適用拡大、就労期間・加入期間の延長、繰下げ受給の選択は、年金の水準確保に効果が大きいことが示された。

基本方針2019では、70歳以降への年金受給開始時期の選択肢の拡大、短時間労働者への被用者保険の適用拡大、在職老齢年金の在り方等が検討事項となっており、財政検証を踏まえた今後の議論の動向が注目される。

なお、消費税率引上げによる増収分を活用し、年金を受給している低所得の高齢者や障害者等に対し福祉的な給付（年金生活者支援給付金）を支給することとする法律が本年10月から施行されており、本年12月に初回の支払い（10月分・11月分）となる。

(3) 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）における令和元年度第１四半期の収益額は2,569億円で、同期末現在の資産額は159.2兆円となった（市場運

[12] 少なくとも５年ごとに作成される年金財政の収支についての現況と見通し。前回の財政検証は平成26年６月に公表された。

用を開始した平成13年度以降の累積収益額は66.1兆円）。

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

保育所等への入所を希望しながら入所することができない待機児童数は、平成31年４月１日時点で１万6,772人となっている。女性就業率は年々上昇し、それに伴い、保育の利用申込者数も急激に増加していることから、政府は、平成29年６月２日、「子育て安心プラン」を策定し、2022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」においては、同プランを前倒しし、2020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。放課後児童クラブの待機児童数は、平成30年５月１日時点で１万7,279人となっている。平成30年９月14日には、文部科学省及び厚生労働省が「新・放課後子ども総合プラン」を策定し、2023年度までの５年間で約30万人分の受け皿を整備することを目標として掲げている。

このほか、「新しい経済政策パッケージ」等に基づき、３歳から５歳までの全ての子ども及び０歳から２歳までの住民税非課税世帯の子どもについての幼稚園、保育所、認定こども園、認可外保育施設等[13]の費用の無償化が本年10月から実施されている。

(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が、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。平成30年３月に東京都目黒区の女児が虐待により死亡した事案等を受け、同年７月に「児童虐待防止対策の強化に向けた緊急総合対策」が決定されたほか、同年12月には「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」が策定されるなど、政府において児童虐待防止対策に関する取組が進められてきた。

しかしながら、平成31年１月には、千葉県野田市において児童虐待による死亡事案が発生するなど、深刻な状況が続いていることから、政府は、前年に決定した「緊急総合対策」の更なる徹底・強化を図るなど児童虐待防止対策の抜本的な強化を図ることとしている。

本年の第198回国会（常会）においては、親権者による「しつけ」を名目とした体罰を禁止するとともに、一時保護等の介入的対応を行う職員と保護者支援を行う職員を分けるなど児童相談所の体制強化を図ること等を内容とする法改正が行われた。

７　旧優生保護法下における優生手術等について

昭和23年に制定された優生保護法は、優生上の見地から不良な子孫の出生を防止するこ

[13] 認可外保育施設等については、待機児童問題により認可保育所に入りたくても入れず、やむを得ず認可外保育施設等を利用せざるを得ない子どもたちへの代替的な措置として、保育の必要性があると認定された子どもたちを対象として、上限を設けた上で無償化されている。

と等を目的として、遺伝性疾患等を理由とした不妊手術である優生手術の実施等について定めていた。その後、障害者の権利の実現に向けた取組が進められる中、優生思想を排除するため、同法は平成８年に母体保護法に改正され、優生手術に関する規定は削除された。

平成30年１月以降、この旧優生保護法の下で優生手術等を受けた者等から、手術を強制され救済策もとられていないなどとして国家賠償請求の提訴が相次いでいる。こうした状況に鑑み、本年の第198回国会（常会）において、優生手術等を受けた者に対する一時金の支給に関し必要な事項等を定める法律が議員立法で成立した。

８　ハンセン病家族国家賠償請求訴訟に関する動向

我が国では、平成８年に「らい予防法」が廃止されるまでの間、ハンセン病患者に対する隔離政策が採られていた。その後、ハンセン病元患者等が隔離政策による人権侵害を訴えた国家賠償請求訴訟の平成13年の熊本地方裁判所の判決、国の控訴断念を受け、元患者等に対しては、療養所入所者等への補償のほか、福祉の増進、名誉回復のための措置等が講じられることとなった。

他方で、隔離政策によって、ハンセン病元患者の家族も偏見差別の対象とされ、元患者との家族関係の形成を阻害されたとして、元患者の家族が国家賠償請求訴訟を提起し、令和元年６月28日、熊本地方裁判所は、国に損害賠償を命じる判決を下した。これに対し、政府は、控訴しないこととした上で、今回の訴訟への参加・不参加を問わず、家族を対象とした新たな補償の措置を講ずるなどとする内閣総理大臣談話を閣議決定した。これを受け、原告側も控訴を見送り、判決は確定し、現在、政府と原告側との間で補償の内容等に関する協議が行われている。これについて、超党派の国会議員の懇談会が、本臨時国会への議員立法による関連法案の提出を目指すと報道されており、今後の動向が注目される。

９　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、最近は減少傾向にあり、令和元年７月には約208万人となっている。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、高齢者世帯は社会全体の高齢化の進展と単身高齢世帯の増加を背景に増加傾向にあるが、高齢者世帯を除く世帯については減少傾向が続いている。令和元年度の保護費は、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、生活保護に至る前の段階にある生活困窮者に対しては、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。

平成30年の第196回国会（常会）においては、生活困窮者等の一層の自立の促進を図るため、生活困窮者に対する包括的な支援体制の強化、生活保護世帯の子どもの大学等への進学支援、無料低額宿泊所に対する規制強化等の措置を講ずることを主な内容とする法改正が行われている。

このほか、厚生労働省は、５年に一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）を行い、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年間をかけて段階的に実施しているところである。

10　雇用情勢と労働政策の動向

(1) 最近の雇用・失業情勢

我が国の雇用失業情勢は、景気の回復を受けて、着実に改善が進んでいる。直近の完全失業率は令和元年８月現在2.2％、有効求人倍率は平成25年11月より１倍を超え、令和元年８月現在1.59倍となっている。

(2) 働き方改革

平成30年の第196回国会（常会）において、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の「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」が成立した。その主な内容は、①働き方改革に係る基本的考え方を明らかにするとともに、国は、労働に関する施策の総合的な推進に関する基本方針を策定すること、②時間外労働の上限について、月45時間及び年360時間を原則とし、臨時的な特別な事情がある場合でも、年720時間、単月100時間未満（休日労働を含む。）、複数月平均80時間（休日労働を含む。）を限度とすること、③高度プロフェッショナル制度（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労働時間、休日、深夜の割増賃金等の規制を適用除外する制度）を創設すること、④事業主は、前日の終業時刻と翌日の始業時刻の間に一定の休息時間（勤務間インターバル）の確保に努めなければならないこととすること、⑤産業医・産業保健機能の強化、⑥パートタイム労働者、有期雇用労働者及び派遣労働者について、不合理な待遇及び差別的取扱い等を禁止するとともに、通常の労働者との間の待遇の相違の内容、理由等の説明を事業主に義務付けること等である。

(3) 障害者雇用対策

民間企業、国及び地方公共団体には、障害者の雇用の促進等に関する法律（以下「障害者雇用促進法」という。）によって、労働者の一定割合（法定雇用率）以上の障害者の雇用が義務付けられている（障害者雇用率制度）。

近年、就労希望を有する精神障害者等が大幅に増加する一方で、中小企業における取組が十分に進んでいない状況にある中、「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）において、障害者雇用に係る制度の在り方について幅広く検討を行うこととされた。これを受け厚生労働省に設置された研究会が平成30年７月に取りまとめた報告書において、民間企業における障害者雇用の促進策が提言された。

一方、同年８月、国及び地方公共団体の多くで、障害者雇用率の算定対象となる障害者（以下「対象障害者」という。）の確認及び計上に誤りがあり、法定雇用率を達成してい

ない状況にあったことが明らかとなった。このような事態を受け関係閣僚会議が同年10月に策定した「公務部門における障害者雇用に関する基本方針」において、法定雇用率未達成の府省は平成31年末までの採用計画を策定して速やかな達成に向けた取組を進めることとされ、その採用予定数の合計は約4,000人と示された。また、同方針には厚生労働大臣によるチェック機能の強化等の項目が盛り込まれた。

上述の研究会報告書や基本方針を踏まえ、労働政策審議会障害者雇用分科会の意見書が取りまとめられ、本年の第198回国会（常会）において障害者雇用促進法の改正が行われた。その主な内容は、①短時間労働の障害者のうち週所定労働時間が一定の範囲内にある者を雇用する事業主に対する特例給付金の創設、②障害者雇用に関する優良な中小事業主に対する認定制度の創設、③厚生労働大臣が国及び地方公共団体に対して対象障害者の確認の適正な実施に関し勧告できる権限の創設等である。

なお、本年６月１日現在の国の行政機関における障害者の採用状況等の集計結果が８月に公表され、採用計画の進捗率は80.6％、法定雇用率達成は35機関中22機関となっている。

(4) 就職氷河期世代の活躍推進

いわゆる就職氷河期世代は、おおむね平成５年から平成16年までに学卒期を迎え、雇用環境が厳しい時期に就職活動を行った世代であるが、その中には、希望する就職ができず、未就職、不安定就労等を余儀なくされ、現在でも、その影響を受けて様々な課題に直面している者がいる。

基本方針2019において、この就職氷河期世代への本格的支援プログラムを政府を挙げて、また民間ノウハウを最大限活用して進めることとされた。きめ細かな伴走支援型の就職相談体制の確立等の各種施策に３年間で集中的に取り組むことによって、就職氷河期世代の正規雇用者を30万人増やすことなどを目標としている。また、本年７月には、内閣官房に「就職氷河期世代支援推進室」が設置され、政府を挙げた支援への取組体制が整備された。厚生労働省においても、本年５月に策定した「厚生労働省就職氷河期世代活躍支援プラン」に基づき必要な支援を行っていくこととしている。

(5) 高年齢者雇用対策

高年齢者等の雇用の安定等に関する法律では、公的年金の支給開始年齢の引上げ等を踏まえ、65歳までの安定した雇用を確保するため、企業に65歳までの高年齢者雇用確保措置（①定年の引上げ、②継続雇用制度の導入、③定年制の廃止のいずれかの措置）を講じるよう義務付けている。平成30年６月１日現在、31人以上規模企業のうち高年齢者雇用確保措置の実施済企業は99.8％、希望者全員が65歳以上まで働ける企業は76.8％と、65歳までの雇用確保が進む一方で、66歳以上働ける制度のある企業は27.6％となっている。

少子高齢化により15～64歳の生産年齢人口が急速に減少する中、65歳を超えても、年齢にかかわりなく希望に応じて意欲・能力を活かして働き続けることができるよう雇用・就業環境の整備を図ることが課題となっている。

このような中、安倍内閣総理大臣は、全ての世代が安心できる社会保障制度への改革を

行っていく旨を表明し、人生100年時代を見据え、生涯現役社会を実現するための雇用制度改革について検討を開始するとした。これを受け、未来投資会議では、65歳以上への継続雇用年齢の引上げ等の検討を開始し、平成30年11月、経済財政諮問会議等との合同会議において、「経済政策の方向性に関する中間整理」を取りまとめ、70歳までの就業機会の確保を図りつつ、多様な選択肢を許容し、選択ができるような仕組みを検討するとした。基本方針2019及び「成長戦略実行計画」（令和元年６月21日閣議決定）では、法制度上整える選択肢のイメージとして、現行の高年齢者雇用確保措置と同じ三つの選択肢に加え、他の企業への再就職の実現等の四つの選択肢を示した。法制整備については、第一段階では70歳までの就業機会確保の努力規定とし、第二段階で現行法のような企業名公表[14]による担保のための法改正を検討するとし、労働政策審議会における審議を経て、2020年の通常国会において、第一段階の法案提出を図るとした。

(6) 賃金等請求権の消滅時効の在り方

現行の民法は、一般債権の消滅時効期間を権利を行使することができる時から10年と規定する一方、賃金に係る債権については１年の短期消滅時効を規定している。

労働基準法は、賃金等の請求権の消滅時効期間について、民法の消滅時効規定の特則として、賃金等を２年、退職手当を５年と規定している。これは、労働者にとって重要な請求権の消滅時効期間が１年ではその保護に欠けるが、10年とすると使用者に酷に過ぎ、取引安全に及ぼす影響も少なくないためとされている。

平成29年、民法の債権関係の改正を主な内容とする「民法の一部を改正する法律」が成立した。同法では、一連の短期消滅時効に関する規定を廃止し、一般債権について、①権利を行使することができることを知った時から５年又は②権利を行使することができる時から10年のいずれか早い方の経過によって消滅時効が完成することとなった（令和２年４月１日施行）。

そこで、厚生労働省は、平成29年12月から学識経験者等で構成される「賃金等請求権の消滅時効の在り方に関する検討会」を開催し、労働基準法の賃金等請求権の消滅時効の在り方について法技術的・実務的な検討を行ってきた。本年７月には、同検討会において、賃金請求権の消滅時効期間を２年のまま維持する合理性は乏しく、労働者の権利を拡充する方向で一定の見直しが必要、具体的な消滅時効期間については労働政策審議会で検討すべき等の「論点の整理」が取りまとめられた。これを踏まえ、同月より、年次有給休暇請求権など賃金請求権以外の請求権も含め、その消滅時効の在り方について、労働政策審議会労働条件分科会において議論が行われている。

(7) 解雇無効時の金銭救済制度の検討

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の解決手段と

[14] 厚生労働大臣は、高年齢者雇用確保措置義務に違反した事業主が勧告に従わなかったときは、企業名を公表することができる（第10条）。

して、民事訴訟に加え個別労働紛争解決制度や労働審判制度が整備されているが、労使双方の事情から解雇無効判決後の職場復帰比率が低い等の実態がある。

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、解雇無効時における金銭救済制度の在り方とその必要性等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、「金銭救済制度については、法技術的な論点や金銭の水準、金銭的・時間的予見可能性、現行の労働紛争解決システムに対する影響等も含め、労働政策審議会において、有識者による法技術的な論点についての専門的な検討を加え、更に検討を深めていくことが適当」とされた。

これを受け、厚生労働省に「解雇無効時の金銭救済制度に係る法技術的論点に関する検討会」が設置され、平成30年６月から検討が行われている。

(8) 副業・兼業の推進と課題

働き方改革実行計画において、副業や兼業は、新たな技術の開発、オープンイノベーションや起業の手段、そして第２の人生の準備として有効であり、その普及を図っていくことが重要であるとされた。厚生労働省は、平成30年１月、モデル就業規則を副業・兼業を認める形に改定するとともに、「副業・兼業の促進に関するガイドライン」を策定した。本年６月には、基本方針2019に副業・兼業の拡大等による地方における雇用機会創出を促す施策の積極的活用が盛り込まれるとともに、成長戦略実行計画においても、モデル就業規則等の普及促進や取組事例の展開等により副業・兼業が可能となる環境の整備や副業・兼業を通じた起業の促進を図る必要があるとされた。

一方で、複数の事業所で雇用される者に関しては、合計労働時間が週20時間以上になっても雇用保険や社会保険の被保険者とならない問題や、複数就業者について、労災事故が発生した場合に、事故が発生した就業先の賃金のみに基づき労災保険給付額が算定され、全ての就業先の賃金を合算した額を基に補償することができない等の問題があることに加え、副業・兼業の際の労働時間管理の在り方も課題である。

平成30年12月、雇用保険の適用について検討していた「複数の事業所で雇用される者に対する雇用保険の適用に関する検討会」は、①雇用保険適用の必要性が直ちに高いとは評価できない状況にあり、制度導入を提言するのは難しいこと、②今後、試行的に制度導入を図り、改めて制度の在り方を検討することが考えられること等を内容とする報告書を取りまとめた。本年９月に開催された労働政策審議会雇用保険部会では、論点の一つに「マルチジョブホルダーへの対応」を挙げており、今後、同報告書も踏まえ、議論が行われる。

また、労災保険給付の在り方について検討している労働政策審議会労災保険部会は、本年６月に取りまとめた「複数就業者への労災保険給付についての検討状況」において、非災害発生事業場の賃金額も加味して給付額を算定する必要性を踏まえて検討を進め、可能な限り速やかに結論を得ることとした。

さらに、本年８月、「副業・兼業の場合の労働時間管理の在り方に関する検討会」は報告書を取りまとめたが、労働時間管理の在り方については、労働者の健康管理、労働時間の上限規制及び割増賃金に関して、考えられる選択肢を整理し例示した上で、今後、労働

政策審議会において積極的な議論が行われることを期待するとしている。

11　女性の職業生活における活躍の推進及び職場のハラスメント防止対策等

女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（以下「女性活躍推進法」という。）は、我が国の職場での男女間の事実上の格差が大きい現状を踏まえ、職業生活における女性の活躍を迅速かつ重点的に推進するため、平成27年に10年間の時限立法として制定された。しかし、我が国の女性の年齢階級別労働力率はいわゆる「M字カーブ」を描いており、労働力率と潜在的労働力率の差が大きいこと等、依然として各種の課題が存在している。

職場のパワーハラスメントをめぐっては、都道府県労働局における民事上の個別労働紛争相談において職場における「いじめ・嫌がらせ」の相談件数が増加しているなど、労働者が健康で意欲を持って働く上で職場のパワーハラスメントを防止する必要が生じている。こうした中、厚生労働省の「職場のパワーハラスメント防止対策についての検討会」は、平成30年３月に職場のパワーハラスメント防止対策を提言した。

セクシュアルハラスメントについては、平成９年の雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律の改正により事業主の配慮義務が、平成18年の同法改正により事業主の措置義務が規定された。しかし、都道府県労働局における相談件数はいまだ高水準であり、セクシュアルハラスメントの防止対策について一層の実効性の向上が求められている。

これらを背景に平成30年12月に取りまとめられた労働政策審議会の建議を踏まえ、本年の第198回国会（常会）では、女性活躍推進法等の改正が行われた。その主な内容は、①101人以上300人以下の企業に対し女性活躍推進法に基づく一般事業主行動計画の策定を義務付けること、②事業主に対し、パワーハラスメント防止のための雇用管理上の措置を義務付けること、③事業主に対し、労働者がセクシュアルハラスメント等に関する相談を行ったことを理由とする解雇その他不利益な取扱いを禁止すること等である。

12　毎月勤労統計調査等

厚生労働省は、毎月勤労統計調査において、500人以上規模の事業所については全数調査とするところを、平成16年以降、東京都分については抽出調査としていたこと、統計的処理として必要な復元を平成30年１月以降の調査分しか行っておらず、平成16年から平成29年までの調査分の賃金額が低めに出ていたこと、雇用保険等について追加給付を実施すること等を本年１月に公表した。雇用保険等の追加給付については、翌２月に工程表を公表し、順次追加給付を実施している。

毎月勤労統計調査における不適切事案を受け、各府省において基幹統計の一斉点検が実施された際に、厚生労働省は、政府全体の取りまとめ報告の後に、賃金構造基本統計調査について調査員調査により実施すべきところを郵送調査により実施していたこと等の事実を確認し、総務省に報告したことを本年１月に公表し、翌２月には、一斉点検の際に総務省に報告しなかった件について、省内調査で判明した事実関係を公表した。

厚生労働省は、本年７月から経済学、統計学等の専門家による有識者懇談会を開催して

取りまとめられた提言を踏まえ、翌８月に、厚生労働省における統計改革の「羅針盤」として､再発防止策や統計行政のフロントランナーを目指した取組などを主な内容とする｢厚生労働省統計改革ビジョン2019」を策定した。

また、厚生労働省は、毎月勤労統計において、平成30年１月より、共通事業所（当月分及び前年同月分ともに集計対象となった調査対象事業所）の集計値を公表しているところであるが、共通事業所の賃金の実質化をめぐる様々な論点について、統計的な観点からの専門家による検討の場を設け、課題を整理することとし、本年２月から「毎月勤労統計の「共通事業所」の賃金の実質化をめぐる論点に係る検討会」を開催した。同検討会は、本年９月に報告書を取りまとめ、共通事業所の現行の定義では時系列比較可能な指標として実質化した値を示すことは困難であるとし、新たな指標の検討を提言した。

Ⅱ　第200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（10月３日現在）。

（参考）継続法律案等

○　医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律等の一部を改正する法律案（内閣提出、第 198 回国会閣法第 54 号）

医療上特に必要性が高い医薬品・医療機器に係る条件付き承認制度の創設、薬剤師による継続的服薬指導の実施の義務化、虚偽・誇大広告による医薬品・医療機器等の販売に係る課徴金制度の創設、医薬品等行政評価・監視委員会の設置等の措置を講ずる。

○　介護・障害福祉従事者の人材確保に関する特別措置法案（吉田統彦君外９名提出、第196回国会衆法第38号）

介護・障害福祉従事者に優れた人材を確保し、もって要介護者等並びに障害者及び障害児に対するサービスの水準の向上に資するため、介護・障害福祉従事者の賃金の改善のための特別の措置等を定める。

○　保育等従業者の人材確保のための処遇の改善等に関する特別措置法案（西村智奈美君外９名提出、第196回国会衆法第39号）

保育等従業者に優れた人材を確保し、もって子ども・子育て支援の水準の向上に資するため、保育等従業者の賃金をはじめとする処遇の改善のための特別の措置等を定める。

○　産後ケアセンターの設置の推進のための児童福祉法及び社会福祉法の一部を改正する法律案（阿部知子君外９名提出、第196回国会衆法第40号）

産後ケアセンターの設置を推進するため、産後ケアセンターを児童福祉施設として位置付けるとともに、産後ケアセンターを経営する事業を第二種社会福祉事業として位置付ける。

○　公職の候補者となる労働者の雇用の継続の確保のための立候補休暇に関する法律案（森山浩行君外 10 名提出、第 198 回国会衆法第 19 号）

公職の候補者となる労働者の雇用の継続を確保することにより、国民の政治への参画の機会の増大を図るため、選挙期日の公示・告示日の 14 日前から選挙期日後３日まで休暇を取得できる立候補休暇の制度を設ける。

○　認知症基本法案（田村憲久君外５名提出、第 198 回国会衆法第 30 号）

認知症施策に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、認知症施策推進基本計画等の策定について定めるとともに、同施策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先
厚生労働調査室　大島首席調査員（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　農政改革等の展開方向

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[1]。プランでは、農林水産業を産業として強くしていく政策（産業政策）と、国土保全といった多面的機能を発揮するための政策（地域政策）を車の両輪として、農業・農村全体の所得を今後 10 年間で倍増させることを目指すとされており、策定以来、累次の改訂が行われている。

また、プラン等で示された施策の方向も踏まえ、平成 27 年３月に「食料・農業・農村基本計画」（以下「基本計画」という。）が閣議決定された。基本計画は、「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）に基づき策定されるもので、食料・農業・農村をめぐる情勢の変化等を踏まえて、おおむね５年ごとに見直すこととされている。そのため、令和元年９月に農林水産大臣から食料・農業・農村政策審議会に対し基本計画の変更について諮問が行われた。同審議会では、今後、分野ごとに現行基本計画の検証や次期基本計画に向けた施策が検討され、令和２年３月に答申が行われる予定とされている。

なお、令和２年度予算概算要求（以下「Ｒ２概算要求」という。）では、プラン等に基づく改革を着実に実行するための予算が計上されている。

以上を踏まえ、これまでの農政改革の進捗状況、次期基本計画策定への議論等について十分分析し、注視していく必要があろう。

２　国際貿易交渉への対応

(1)　ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡの発効と国内対策

我が国は、戦略的にＥＰＡ／ＦＴＡに取り組んでおり、2018（平成 30）年 12 月 30 日にＴＰＰ11 協定[2]が、また、2019（平成 31）年２月１日に日ＥＵ・ＥＰＡが発効した。両協定の交渉過程においては、我が国に対して他の交渉参加国から農林水産物の関税撤廃などの市場アクセスの改善が求められたが、我が国

ＴＰＰ11 協定の概要

日本側の関税撤廃率	約95% （農林水産品：約82%、工業品等：100%）
重要５品目の国境措置の概要	○米は豪州に対して国別枠を設定。 ○麦・乳製品の国家貿易制度、砂糖の糖価調整制度、豚肉の差額関税制度は維持。関税割当やセーフガードを確保。 ○バター・脱脂粉乳は、民間貿易による関税割当枠（初年度 6 万ｔ→6 年目 7 万ｔ（生乳換算））を設定。 ○牛肉は 15 年の関税削減期間（最終関税率：9%）とセーフガードを確保。

資料：政府資料を基に当室作成

[1] 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。

[2] 正式名称は「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定」（英語表記は「Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership」）である。ＴＰＰ11 協定は、米国のＴＰＰ離脱後、米国以外のＴＰＰ原署名国による交渉の結果、合意に達し、2018（平成 30）年３月に署名が行われた。

政府は、交渉の結果、我が国の農林水産業の再生産が引き続き可能となる国境措置が確保されたとしている。

政府は、新たな国際環境下で我が国農林水産業の国際競争力を強化し、強い農林水産業を構築するため、「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱[3]」において、体質強化対策と重要５品目関連の経営安定対策を示している。体質強化対策の取組を支援するために、平成 27 年度以降、毎年度 3,000 億円以上の補正予算が措置されている。重要５品目関連の経営安定対策については、ＴＰＰ11 協定の発効に伴い必要な措置が実施された[4]。

農林水産省の試算によれば、ＴＰＰ11 協定、日ＥＵ・ＥＰＡ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[5]ものの、国内対策により国内生産量は維持されると見込まれている。以上を踏まえ、関税削減等による農林水産業への影響と国内対策による影響緩和効果の状況について、検証する必要があろう。

(2) 米国との貿易協定交渉

ＴＰＰを離脱した米国との間では、2018（平成 30）年９月の日米首脳会談において、貿易協定の締結に向け交渉を行うことに合意した。同日に発出された日米共同声明において、「農林水産品について、過去の経済連携協定で約束した市場アクセスの譲許内容が最大限である」との日本側の立場が明記された。

2019（平成 31）年４月以降、交渉が本格化し、同年９月 25 日（日本時間 26 日）の日米首脳会談で、両首脳は日米貿易協定に最終合意した。政府は、農林水産品に係る日本側の関税についてはＴＰＰの範囲内となったとしている。日米貿易協定による農業への影響を分析した上で、「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」を見直し、十分な対策を措置する必要があろう。

日米貿易協定（最終合意）における農林水産品の国境措置の概要

- ○米は除外（米国枠は設けない）。
- ○麦・乳製品の国家貿易制度、砂糖の糖価調整制度、豚肉の差額関税制度は維持。関税割当やセーフガードを確保。
- ○バター・脱脂粉乳共通の米国枠は設定しない。なお、脱脂粉乳については既存のＷＴＯ枠（国家貿易）の内数で輸入枠を設定。
- ○牛肉はＴＰＰと同内容で段階的に関税削減し最終関税率を 9%とする。セーフガードの発動基準数量は 2020 年度 24.2 万ｔで段階的に増加。
- ○林産品、水産品については譲許していない。

資料：政府資料を基に当室作成

３　農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化と規格・認証・知的財産の活用

プランにおいては、目標として「2019 年までに農林水産物・食品の輸出額を１兆円に増大させ、その実績を基に、新たに 2030 年に５兆円の実現を目指す目標を掲げ、具体策を検討」することを掲げている。

---

[3] 2015（平成 27）年 11 月にＴＰＰ協定交渉の大筋合意を受けて「総合的なＴＰＰ関連政策大綱」が策定された。その後、2017（平成 29）年 11 月に、ＴＰＰ11 協定交渉や日ＥＵ・ＥＰＡ交渉の進展等を踏まえ、同大綱は改訂され、表題も「総合的なＴＰＰ等関連政策大綱」に改められた（下線当室）。

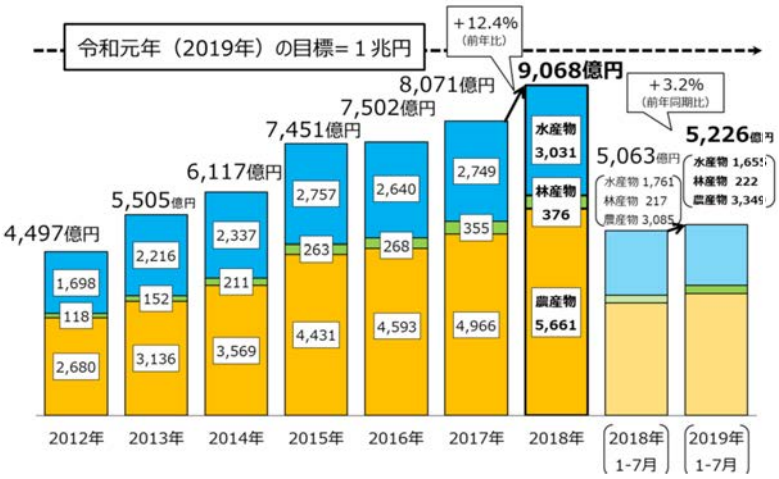
[4] 経営安定対策のうち、牛・豚マルキンの法制化、輸入加糖調製品からの調整金徴収については、「環太平洋パートナーシップ協定の締結及び環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成 28 年法律第 108 号）により措置されており、これらの改正法はＴＰＰ11 協定発効の日に施行された。

[5] 農林水産物の生産減少額は、ＴＰＰ11協定で約900～1,500億円（ＴＰＰ協定の場合、約1,300～2,100億円）、日ＥＵ・ＥＰＡで約600～1,100億円と試算されている。

(1) 農林水産物・食品の政府一体となった輸出力強化

農林水産物・食品の輸出促進について、政府は、プラン[6]に基づき、生産者等への必要な情報の提供、ＪＦＯＯＤＯ[7]による戦略的マーケティングや、規格・認証の活用、効果的・効率的な輸出拠点の整備等を進めてきた。我が国の農林水産物・食品等の輸出額は順調に伸びており、2018（平成 30）年の輸出実績は 9,068 億円となった。

農林水産物・食品等の輸出額の推移



資料：農林水産省「農林水産物・食品の輸出促進について」(2019 年９月)

平成 31 年４月には、ポスト１兆円目標に向けて、輸入国の規制への対応などの方策を検討するため「農林水産物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議」が設置され、同会議は令和元年６月、輸入規制に関する個々の課題に対応するための工程表を取りまとめた。また、「経済財政運営と改革の基本方針 2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」（令和元年６月閣議決定）では、農林水産省に輸出先国の輸入規制に対して政府一体となって取り組むための組織を創設し、輸出支援を希望する場合の相談窓口を一元化した上で、関係省庁が一体となって支援や審査を行うために、体制を整備することとし、そのための法案を早期に国会に提出することとされた。

Ｒ２概算要求において、司令塔組織として農林水産物・食品輸出促進本部（仮称）の創設、輸出向け施設の整備と施設認定の迅速化、グローバル産地[8]づくりの強化等に必要な予算が計上されている。

(2) 規格・認証・知的財産の活用と国際化対応

農林水産物・食品の信頼性や価値の維持・向上を図り、国際市場における競争力を強化

---

[6] 農林水産物・食品等の輸出については、プラン本文で記述されているほか、プランの別紙４「農林水産業の輸出力強化戦略」(平成 28 年５月) 及び別紙５「農林水産物輸出インフラ整備プログラム」(平成 28 年 11 月) で具体的な取組内容が示されている。

[7] ＪＦＯＯＤＯ：The Japan Food Product Overseas Promotion Center の略で、日本食品海外プロモーションセンターのこと。平成 29 年４月に、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。ＪＦＯＯＤＯでは、和牛、水産物、緑茶、日本酒等について、ターゲットとなる国・地域を定め、事業者等と協力しながらプロモーションを行っている。

[8] グローバル産地：海外から求められる品質・コスト・ロットでの生産や海外の規制等に対応した産地。

するために、ＪＡＳ[9]や品種登録制度[10]に加え、ＧＡＰ[11]、ＨＡＣＣＰ[12]、地理的表示（ＧＩ[13]）保護制度等の規格・認証制度や知的財産制度を適切に活用することが必要とされている。

Ｒ２概算要求において、海外における品種登録の支援や国際水準ＧＡＰの認証取得の支援等を行うために必要な予算が計上されている。

４　「スマート農業」の実現と強い農業のための基盤づくり

(1)　「スマート農業」の社会実装の加速化とイノベーション・技術開発の推進

急速に進行する農業者の減少、高齢化など労働力不足が深刻化する一方、グローバルな食市場は急速に拡大しており、世界全体の多様なニーズを視野に入れ、我が国の農業を活力ある産業へと成長させていくことが必要となっている。

そのような中、ロボット、ＡＩ[14]、ＩｏＴ[15]、ドローン等の先端技術と、我が国で培われてきた農業技術を組み合わせた新たな農業である「スマート農業」は、これらの課題を解決し、生産性向上や規模拡大、作物の品質向上、新規就農者等への技術の継承、高度な農業経営等を実現することが期待されている。令和元年６月には、農業者、企業、研究機関、行政等の関係者が、共通認識を持って連携しながら、開発から普及に至る取組を効果的に進め、農業現場への新技術の実装を加速化し、農業経営の改善を実現することを目的として「農業新技術の現場実装推進プログラム」が策定され、農林水産業・地域の活力創造本部において了承された。

Ｒ２概算要求では、最先端技術の現場への導入・実証及び農業データ連携基盤（ＷＡＧＲＩ）の活用促進のための環境整備など「スマート農業」の社会実装に向けた総合的な取組、農林漁業者等のニーズを踏まえた研究、研究成果の社会実装を効果的に進めるための知的財産マネジメントの強化、イノベーションの創出に向けた産学官連携研究及び困難だが実現すれば大きなインパクトが期待される挑戦的な研究開発等の支援に必要な予算が計上されている。

---

[9] ＪＡＳ：Japanese Agricultural Standard の略で日本農林規格のこと。「日本農林規格等に関する法律」（昭和 25 年法律第 175 号）に基づき食品・農林水産分野において農林水産大臣が定める規格である。

[10] 我が国では、植物新品種について、「種苗法」（平成 10 年法律第 83 号）に基づき品種登録を行うことで知的財産（育成者権）として保護している。なお、その効力は国内にしか及ばず、海外では各国ごとに品種登録を行う必要がある。

[11] ＧＡＰ:Good Agricultural Practice の略で、農業生産工程管理のこと。国際水準のＧＡＰ認証を取得することで、取引の際の信頼確保に資することができる。日本国内に審査機関がある国際水準のＧＡＰ認証としては、ＧＬＯＢＡＬ Ｇ.Ａ.Ｐ.や、一般財団法人日本ＧＡＰ協会が策定したＡＳＩＡ ＧＡＰがある。

[12] ＨＡＣＣＰ：Hazard Analysis and Critical Control Point（危害要因分析・重要管理点）の略で、食品の衛生管理の手法のこと。特に食肉、水産食品を輸出する施設の認定についてＨＡＣＣＰを要件とする輸出相手国がある。

[13] ＧＩ：Geographical Indication の略で、地理的表示（地域ならではの特徴的な産品の名称）のこと。我が国では、地理的表示について「特定農林水産物等の名称の保護に関する法律」（平成 26 年法律第 84 号）に基づき、知的財産として保護している。

[14] ＡＩ：Artificial Intelligence の略で、人工知能のこと。学習・推論・判断といった人間の知能の持つ機能を備えたコンピュータシステム。

[15] ＩｏＴ：Internet of Things の略で、モノのインターネットのこと。世の中に存在する様々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して、自動認識や自動制御、遠隔操作などを行うこと。

(2) 農業農村基盤整備（競争力強化・国土強靱化）

強い農業を構築する上で、競争力強化や農村地域の国土強靱化につながる基盤整備の推進は重要課題とされている。そのため、Ｒ２概算要求においては、農地の大区画化・汎用化や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や豪雨・耐震化対策等を推進するとともに、スマート農業の基礎インフラとして、先端技術の利用に必要な無線局等の整備、ＩＣＴを用いた水管理省力化技術の導入等も推進する「農業農村整備事業」及び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」の公共事業費や、農業生産活動の基盤となる農業水利施設の機能を安定的に発揮させるため、機動的かつ効率的な長寿命化対策及び防災減災対策を支援する「農業水路等長寿命化・防災減災事業」等に必要な予算が計上（対前年度比122.0%[16]）されている。

これらの概算要求の内容が、競争力強化、国土強靱化へどのような効果を発揮すると想定されているのか、注視していく必要があろう。

(3) 持続的な農業の発展に向けた生産現場の強化

持続的な農業の発展に向け、生産現場の強化が課題とされており、Ｒ２概算要求において予算計上された主な事項は次のとおりである。

「強い農業・担い手づくり総合支援交付金」は、産地の収益力強化と担い手の経営発展のため、産地・担い手の発展の状況に応じて必要な農業用機械・施設の導入を切れ目なく支援するとともに、核となる事業者と連携する農業者とが一体となって、安定供給を実現する新たな生産モデル等の構築を支援するものである。

「持続的生産強化対策事業」は、産地の持続的な生産力強化等に向けて、農業者等が行う生産性向上や販売力強化に向けた取組や、地方公共団体が主導する産地全体の発展を図る取組等を総合的に支援するものである。その具体的な内容は、水稲からの作付転換による新たな園芸産地の育成、果樹の優良品種・品目への改植等を総合的に支援するものである。

「野菜価格安定対策事業」は、野菜の生産・出荷の安定と消費者への安定供給を図るため、価格低落時に生産者補給金などを交付するものである。

「甘味資源作物生産支援対策」は、国内産糖と輸入糖との内外コスト差を調整し、甘味資源作物生産者等の経営安定を図るための交付金の交付、「さとうきび増産基金」による台風等の自然災害からの回復に向けた取組等を支援するものである。

「畑作構造転換事業」は、ばれいしょ・てん菜等について、省力作業体系の導入や生産性向上技術の導入等を支援するものである。

「土づくり・有機農業の推進」は、国際水準での有機農業の取組を推進するため、指導員の育成等による人材育成、オーガニックビジネスの実践拠点づくりによる有機農産物の安定供給体制の構築等を支援するものである。

---

[16] 農業農村整備事業関係予算として整理した予算額を用いて算出しており、農業農村整備事業＜公共＞、農山漁村地域整備交付金＜公共＞のうち農業農村整備分、非公共の農地耕作条件改善事業及び農業水路等長寿命化・防災減災事業の合計額としている。

(4) 畜産・酪農の競争力強化

畜産は我が国農業の基幹部門の一つであり、農業総産出額の約35%を占めている（平成29年）。平成30年における総飼養戸数は全ての畜種で減少している一方、１戸当たりの飼養頭羽数は全ての畜種において増加し、大規模化が進展している。このような大規模経営体においては、ＩＣＴやロボット技術の導入による生産性の向上を図る事例も見受けられ、これに加えて、柔軟な就労体系の導入等の若者が就職したいと思えるような魅力ある職場の環境整備が必要とされている。また、家族経営においては、ヘルパー組織の活用やＴＭＲセンター[17]等の支援組織等の充実による作業の外部化を図ることが必要とされている。

こうした中、Ｒ２概算要求では、畜産・酪農の競争力強化のため、畜産・酪農経営安定対策のほか、地域内分業体制の構築支援等による畜産生産体制の強化、ＩＣＴを活用した畜産経営体の生産性向上対策等各般の施策に必要な予算が計上されている。

平成30年６月、和牛の精液・受精卵が輸出検査を受けずに中国に持ち出され、中国当局において輸入不可とされた事案が発生した。これを受け、農林水産省は、学識経験者、畜産関係団体等から構成する「和牛遺伝資源の流通管理に関する検討会」を設置し、和牛遺伝資源の流通管理の在り方や知的財産としての保護の可能性について検討を行い、令和元年７月に「和牛遺伝資源の流通管理のあり方について（中間とりまとめ）[18]」を公表した。

農林水産省は令和２年度組織・定員要求において、和牛遺伝資源の流通管理の適正化や保護の強化を図るため、家畜遺伝資源管理保護室（仮称）を設置することとしている。

(5) 生産資材価格の引下げ、流通・加工の構造改革

農業の持続的発展のためには、農業の構造改革の推進と併せて、「良質で低廉な農業資材の供給」や「農産物流通等の合理化」といった農業者の努力では解決できない問題を解決していくことが必要とされている。

平成28年11月に改訂されたプランで、生産資材価格の引下げ及び流通・加工の構造改革の方針が示されたこと等を受け、平成29年、農業資材事業や農産物流通・加工事業の事業再編等を促進するための措置[19]を講ずること等を内容とする「農業競争力強化支援法」（平成29年法律第35号）が制定された。同法に基づく事業再編等の計画として、令和元年９月までに22件が認定されている。また、農林水産省は、良質で低廉な農業資材の供給状況や農産物流通等の状況について調査を実施し、結果を公表している。同法の施行からこれまでの間における効果の分析、評価が求められるところである。

平成29年12月に改訂されたプランでは、卸売市場を含めた食品流通の合理化と生鮮食

---

[17] ＴＭＲ：Total Mixed Ration の略で粗飼料、濃厚飼料、添加物等をバランス良く混合した牛の飼料のこと。ＴＭＲセンターは、ＴＭＲを製造し、畜産農家に供給する組織。

[18] ①精液や受精卵の流通管理の徹底について、②和牛遺伝資源における知的財産的価値の保護について、③和牛遺伝資源の知的財産的価値の保護強化のための制度の検討についての意見がまとめられた。

[19] 事業再編等に対する支援措置として、税制措置（①会社設立や不動産取得等の登記に係る登録免許税の軽減、②機械装置、建物等の取得に係る割増償却、③設備廃棄等により生じた欠損金の繰戻還付等）、金融措置（①株式会社農林漁業成長産業化支援機構（Ａ－ＦＩＶＥ）の出資、②株式会社日本政策金融公庫の長期・低利資金の融資、③民間金融機関からの融資に対する債務保証、④海外金融機関からの融資に対する債務保証）、手続特例（事業譲渡時の債権者のみなし同意）が設けられている。

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との方針が示された。これを受け、第 196 回国会において「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」（平成 30 年法律第 62 号）が成立した。同法は、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[20]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こと等を内容とするものである。Ｒ２概算要求では、品質・衛生管理の強化等を図る卸売市場施設等の整備の支援等のための予算が計上されている。こうした制度改正、予算措置により食品流通の効率化・高度化が進展するのか注視する必要があろう。

５　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・集約化と農業委員会による農地利用の最適化

我が国の土地利用型農業をはじめとする農業の生産性を高め競争力強化していくためには、担い手[21]への農地集積・集約化を加速化し、生産コストを削減する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（2014）年３月からは、「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成 25 年法律第 101 号。以下「農地中間管理事業法」という。）に基づき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が、リース方式を中心とする農地の集積・集約化の取組を開始したこともあり、平成 30（2018）年度の担い手への農地集積率は 56.2％（機構以外によるものも含む。）となった。農地中間管理機構の平成 30 年度末の累積転貸面積は 22.2 万 ha（平成 29（2017）年度末 18.5 万 ha）であった。政府は、担い手への農地集積・集約化に向け、農地中間管理機構が借り入れている農地について、農業者の申請・同意・費用負担によらない基盤整備[22]及び相続未登記農地の集積を図るための条件整備[23]等制度の活用を進めているが、目標達成に向けて、更なる取組の加速化が必要とされている。

一方、政府は、農地中間管理事業法（平成 26 年３月施行）に基づき、同法施行５年後を目途として農地中間管理事業の実施主体や在り方全般について検討を行い、プランの改訂（平成 30（2018）年 11 月）を行った。これを受け、第 198 回国会で「農地中間管理事業の推進に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年法律第 12 号）が成立した。この改正された農地中間管理事業法では、農地中間管理事業による農地の借入・転貸に係る手続の簡素化、農地中間管理機構と農業委員会やＪＡ等の関係機関との連携強化、農用地利用改善事業等による担い手への農地の集約の加速化、農地の利用の集積に支障を及ぼす場

---

[20] 同法における卸売市場法の改正に係る規定の施行は令和２年６月である。

[21] 担い手：プランでは、担い手の概念について明示されていないが、基本計画では、「効率的かつ安定的な農業経営及びこれを目指して経営改善に取り組む農業経営者」とされている。

[22] 「土地改良法等の一部を改正する法律」（平成 29 年法律第 39 号）により措置された。

[23] 第 196 回国会（平成 30 年）において、共有者の一部が不明な農地について、共有者の一人が簡易な手続で機構に最長 20 年間の利用権の設定を可能とする「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 23 号）が成立した。

合の転用不許可要件への追加等の措置を講じ、農用地の利用の効率化及び高度化を一層促進することとされている。

また上記以外にも、平場の土地利用型農業の地域に比べて担い手への農地集積が遅れている中山間地域について、政府は、令和元年度予算から機構集積協力金[24]の地域集積協力金の単価を２割引き上げるとともに、農地の最低集積条件を平場に比べて５分の１に緩和し、生産者の取組を助長することとしている。

Ｒ２概算要求では、「人・農地プラン」の実質化と農地中間管理機構等による担い手への農地集積・集約化の加速化、農地の大区画化等の推進、樹園地の集積・集約化の促進等の予算が計上されている。これらの改正法や予算措置により、担い手への農地の集積・集約化がどう進んでいくのか注視していく必要があろう。

(2) 多様な担い手の育成・確保と農業の「働き方改革」の推進

我が国農業は、基幹的農業従事者[25]の平均年齢が 66.6 歳（平成 30（2018）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。そのため、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」等の目標が掲げられている。近年の 49 歳以下の新規就農者は、平成 26 年から 29 年まで４年連続して２万人を超えていたところであるが、平成 30 年は 19,290 人と２万人を割り込んだ。

Ｒ２概算要求では、多様な担い手の育成・確保と農業の「働き方改革」を推進するため、就農準備、経営開始に要する資金の交付、雇用就農を促進するための農業法人等での実践研修、農業法人における労働環境の改善、地域における新規就農者に対するサポート活動やリカレント教育（学び直し）の実施等を支援するための予算が計上されている。

49 歳以下の新規就農者が減少している現状についての更なる原因分析と、プランに掲げられた目標達成にどう取り組んでいくのか注視していく必要があろう。

６　水田フル活用と経営所得安定対策等の着実な実施

(1) 水田フル活用の推進

主食用米については、平成 30 年産から行政による生産数量目標の配分が廃止され、産地・生産者が中心となって需要に応じた生産・販売を行う政策へ見直しが行われた[26]。政府

---

[24] 機構集積協力金：「人・農地プラン」に基づき、①農地中間管理機構にまとまった農地を貸し付けた地域や、②農地を貸し付けて担い手への農地集積・集約化に協力する農地の出し手を支援するもの。そのうち「地域集積協力金」とは、①の地域に対し支払われる協力金で、地域が都道府県、市町村と相談の上、地域農業の発展に資すると考えられる方法で自由に使用することができる。

[25] 基幹的農業従事者：農業就業人口（自営農業のみに従事した者又は自営農業以外の仕事に従事しても年間労働日数で自営農業が多い者）のうち、普段の主な状態が「主に仕事（農業）」である者。

[26] 平成 30 年産の主食用米の作付面積は全国では 138.6 万 ha（対前年比 1.6 万 ha 増加）であった。一方、生産量は全国で 98 の作況となり、平成 30 年産の需給見通しにおける生産量 735 万ｔとおおむね同水準の 732.7 万ｔであった。また、令和元年産米について、平成 30 年産実績との比較による主食用米の作付意向は、増加傾向０県、前年並み傾向 32 都府県、減少傾向 15 道府県と見込まれており、６月末現在において前年実績から微減と推計されている（農林水産省「令和元年産米等の作付意向について（令和元年６月末現在）」）。

は、需給についてのきめ細かな情報提供、農業再生協議会[27]への必要な支援等とともに、水田フル活用による食料自給率の向上等を図るため、水田における麦、大豆、飼料用米、米粉用米等の作付けに対する支援を実施しており、Ｒ２概算要求では、水田フル活用の推進のため、「水田活用の直接支払交付金」（対前年度同額）等が計上されている。

そのうち、新たに計上された「水田農業の高収益化の推進」は、高収益作物の導入・定着を図るため、都道府県が策定する「水田農業高収益化推進計画[28]」に基づき、国のみならず地方公共団体等の関係部局が連携し、水田における高収益作物への転換、水田の畑地化・汎用化のための基盤整備、栽培技術や機械・施設の導入、販路確保等の取組を計画的かつ一体的に推進するものとされている。

また、政府は、令和元年産米等の当面の推進について、飼料用米等への仕向けや備蓄米の入札について、産地が引き続き検討する機会を確保するための措置を８月末まで講じるとしていたところであり、それらの実効性の検証等が注目される。

(2) 経営所得安定対策の着実な実施

経営所得安定対策として、米穀、麦、大豆等の重要な農産物を生産する農業の担い手（認定農業者、集落営農、認定新規就農者）の経営安定に資するよう、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律」（平成 18 年法律第 88 号）に基づき、「畑作物の直接支払交付金[29]」（ゲタ対策）及び「米・畑作物の収入減少影響緩和交付金[30]」（ナラシ対策）が交付されており、Ｒ２概算要求においても所要額が計上されている。

なお、平成 31 年１月から新たな収入保険[31]と見直し後の農業共済[32]が実施されており、政府は、これらの農業保険の積極的な加入促進に取り組むとしているが、収入保険制度の初年の加入数は約 2.3 万経営体にとどまったとされており[33]、今後の制度の浸透状況、加

---

[27] 都道府県農業再生協議会と地域農業再生協議会があり、それぞれ都道府県の区域、市町村の区域を基本に設置され、行政、農業団体、担い手農業者組織等が構成員となり各地域の水田での作付方針の作成等を担うもの。

[28] 都道府県段階の推進体制・役割、都道府県・産地ごとの推進品目の導入目標や目標達成に向けた取組等を内容とする計画が想定されている。

[29] 諸外国との生産条件の格差による不利がある麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょ、そば、なたねを生産する農業者に対して、標準的な生産費と標準的な販売価格の差額分に相当する交付金を直接交付するもの。

[30] 農業収入の減少が経営に及ぼす影響を緩和するため、米、麦、大豆、てんさい、でん粉原料用ばれいしょの当年産収入額の合計が、過去の平均収入である標準的収入額（最近５年のうち、最高・最低を除く３年の平均）を下回った場合に、その差額の９割を、対策加入者と国が１対３の割合で拠出した積立金から補塡するもの。

[31] 平成 30 年４月に改正された「農業保険法」（昭和 22 年法律第 185 号）の下、農業経営全体を対象とした新たなセーフティネットとして、青色申告を行っている農業者を対象に導入され、平成 31 年１月から運用開始されている。保険料の掛金率が１％程度で、基準収入の８割以上の収入が補償され、米、畑作物、野菜、果樹、花、たばこ等、原則として全ての農産物を対象に、自然災害だけでなく、価格低下など農業経営上のリスクを幅広く補償するもの。

[32] 農業保険法に基づき、自然災害等による被害の程度を外見で確認できる品目を対象として、収量減少等を補償するもの。農業者の負担軽減の観点から、共済掛金率を危険段階別に設定する方式の義務化、米、麦を対象とした農作物共済の当然加入制の廃止などの見直しが行われた。

[33] 「20 年新メニュー　収入保険料金下げ　補償に応じ３段階　加入増へ農水省」『日本農業新聞』(2019. 9. 8)。政府の政策目標では令和５年までに収入保険に加入する法人経営体数を５万法人に増加とされており、また、

入推進に向けた取組等について注視していく必要があろう。

7　食の安全・消費者の信頼確保

(1) 我が国の食品安全行政と農林水産省の役割

我が国は、「食品安全基本法」（平成 15 年法律第 48 号）に基づき食品安全行政を行っており、食品安全委員会[34]がリスク評価を、厚生労働省[35]、農林水産省等の行政機関がリスク管理[36]を担っている。

農林水産省は、農林水産物に関するリスク管理機関として、食品供給行程における有害化学物質・有害微生物の調査、生産資材（肥料、飼料・飼料添加物、農薬、動物用医薬品）の使用基準等の設定、農林水産物の生産、流通及び消費の改善活動を通じた安全性確保等の業務のほか、動植物防疫措置や消費者への的確な情報の伝達・提供等に取り組んでいる。

(2) 豚コレラ・アフリカ豚コレラ等の動植物防疫の取組

動植物防疫措置については、国内への侵入防止、国内での早期発見・届出、早期封じ込めの徹底を図ることが重要である。近年では、輸入農畜産物の輸送手段の多様化や訪日外国人の増加に伴い、動物の伝染性疾病や植物の病害虫の侵入リスクが高まっている。

家畜伝染病[37]である豚コレラ[38]については、平成 30 年９月、岐阜県の養豚農場において 26 年ぶりに発生が確認[39]され、令和元年９月 22 日までに岐阜県と愛知県をはじめ、関連農場を含む８府県[40]において 45 事例の発生が確認された。農林水産省は、都道府県や自衛隊等の関係省庁と連携し、いずれの事案においても、発生確認後、直ちに殺処分等の徹底した防疫措置を実施している。

収入保険の実施主体である全国農業共済組合連合会が平成 30 年６月に開催した通常総会においては、収入保険事業の全国加入推進目標を 10 万経営体とすること等が決められた。

[34] 食品安全委員会は、規制や指導等のリスク管理を行う行政機関から独立して、科学的知見に基づき客観的かつ中立公正にリスク評価（食品健康影響評価）を行っている。

[35] 厚生労働省は、食品衛生法等に基づき、添加物の指定、農薬の残留基準や食品加工、製造基準等の策定や、食品の製造、流通、販売等に係る監視・指導を通じた食品の安全性確保の業務を実施している。

[36] リスク管理：リスク評価の結果を踏まえて、多様な関係者と協議しながら、技術的な実行可能性、費用対効果等の様々な事情を考慮した上で、政策的観点からリスクを低減するための科学的に妥当で適切な措置（規格や基準の設定等）を決定、実施すること。

[37] 「家畜伝染病予防法」（昭和 26 年法律第 166 号）により、家畜の伝染性疾病のうち、病性、発生状況、予防・治療法の有無、畜産情勢等を勘案し、発生によるまん延を防止するため、殺処分等の強力な措置を講ずる必要がある 28 疾病が家畜伝染病（法定伝染病）として指定されている。

[38] 豚コレラ：豚、イノシシの熱性伝染病で、強い伝染力と高い致死率を特徴としている。感染豚は唾液、涙、糞尿中にウイルスを排泄し、感染豚や汚染物品等との接触等により感染が拡大する。

[39] 農林水産省拡大豚コレラ疫学調査チーム「豚コレラの疫学調査に係る中間取りまとめ」（令和元年８月８日）によると、今回の発生原因について、ウイルスの遺伝子学的性状から中国又はその周辺国から侵入したものであると推定されており、輸入検疫を受けずに持ち込まれた旅行者の手荷物や国際小包によりウイルスが侵入し、汚染された肉・肉製品が不適切に廃棄され野生イノシシに感染し、その後発生農場に伝播した可能性等が指摘されている。

[40] 岐阜県、愛知県、長野県、大阪府、滋賀県、三重県、福井県、埼玉県。なお、野生イノシシにおいては、岐阜県、愛知県、三重県、福井県、長野県、富山県、石川県の７県で豚コレラの陽性事例が確認されている。

また、農林水産省は、都道府県を通じ、飼養衛生管理基準の遵守の徹底について、累次にわたり指導を行い、また、野生イノシシ対策として、豚コレラ発生地域を中心に防護柵の設置や捕獲による個体数の削減を行うとともに、野生イノシシへの経口ワクチン散布に取り組んでいる。一方で、豚コレラが発生した県の知事や養豚協会等は、国に対し、飼養豚へのワクチン接種[41]の検討を要請している。

こうした中、豚コレラ発生から１年が経過するに当たり、令和元年９月５日、農林水産省で豚コレラ防疫対策本部が開催され、野生イノシシ対策を家畜伝染病予防法へ位置付けることの検討や、農場への野生動物侵入防止対策を義務付けるための飼養衛生管理基準の改正の検討、地域限定の予防的ワクチン接種の可能性の検討等の豚コレラ終息に向けた今後の対策が決定された。さらに、同本部は、同月 20 日、豚コレラに関する特定家畜伝染病防疫指針の改定の着手と、動物用医薬品メーカーに対するワクチン増産依頼を決定し、予防的ワクチン接種を実施する方針を公表した。

アフリカ豚コレラ[42]については、平成 30 年８月に中国においてアジアで初めて確認されて以降、アジア地域で感染が拡大している。アフリカ豚コレラは、豚コレラとは異なる家畜伝染病であり、有効なワクチンや治療法がなく、発生した場合、畜産業界への影響が甚大であることから､海外からの侵入に対する警戒及び発生予防に努めることが重要である。

アフリカ豚コレラをはじめとする家畜の伝染性疾病の国内への侵入を防止するため、空港・港における入国者の靴底・車両の消毒や旅客への注意喚起等のほか、畜産物の違法な持込みへの対応の厳格化や検疫探知犬の増頭等による水際対策の強化が図られている。

８　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。なお、令和元年度は中山間地域等直接支払制度（第４期対策）の最終年度に当たり、令和元年８月、農林水産省は、同制度における交付金返還措置の見直しの提起等を内容とする最終評価を取りまとめた。

(2) 中山間地農業の所得向上を始めとした農山漁村の活性化

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、棚田を含む傾斜地等の条件不利性や鳥獣被害の増加など厳しい状況に置かれている。

---

[41] 「豚コレラに関する特定家畜伝染病防疫指針」（平成 25 年６月 26 日農林水産大臣公表）では、平常時の予防的ワクチン接種は認められておらず、発生農場におけると殺及び周辺農場の移動制限のみによっては感染拡大の防止が困難と考えられる場合に、国が緊急ワクチン接種の実施を決定することとされている。

[42] アフリカ豚コレラ：アフリカ豚コレラウイルスが豚やイノシシに感染する伝染病であり、発熱や全身の出血性病変を特徴とする致死率の高い伝染病である。

そのため、「中山間地農業ルネッサンス事業」＜一部公共＞において、中山間地域の特色をいかした多様な取組に対し、各種支援事業における優先枠の設定や制度の拡充等による総合的な支援が行われるとともに、「農山漁村振興交付金」において、「農泊」や農福連携等を実施するための取組の総合的な支援が行われている。

また、貴重な国民的財産である棚田を保全し、棚田地域の有する多面にわたる機能の維持増進を図るための「棚田地域振興法」（令和元年法律第 42 号）が第 198 回国会において成立した（令和元年８月 16 日施行）。

(3) 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、減少傾向にあるものの依然として高水準で推移しており、農山漁村に深刻な影響を及ぼしている。そのため、農林水産省は「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）に基づき設置する鳥獣被害対策実施隊が行う捕獲や追払い等の地域ぐるみの被害防止活動、侵入防止柵等の整備、人材育成、ＩＣＴ等の新技術実装による「スマート捕獲」等の取組を推進している。

また、近年、捕獲鳥獣を地域資源として位置付け、ジビエとして利用する動きが広がっている。農林水産省では、国産ジビエ認証取得等に向けた支援等やジビエ利用モデル地区の横展開等、ジビエの利用拡大に向けた取組を推進している。

今後も、以上の施策を推進することにより、地域政策として農山漁村を活性化することが求められており、それらがどのように図られていくのか注視していく必要があろう。

９　林業の成長産業化と「林業イノベーション」の推進

(1) 森林・林業・木材産業のイノベーションの必要性

我が国の国土の約３分の２を占める森林は、国土保全、水源涵養、地球温暖化防止、木材をはじめとする林産物の供給等の多面的機能を有し、国民生活及び国民経済に大きく貢献している。現在、我が国の森林は、戦後造成された人工林を中心に本格的な利用期を迎えており、国内の豊富な森林資源を「伐って、使って、植える」という形で循環利用することが重要な課題となっている。森林資源の循環利用を進めるためには、林業及び木材産業を安定的に成長発展させ、山村等における就業機会の創出と所得水準の上昇をもたらす産業へと転換する「成長産業化」の実現が極めて重要となっている。

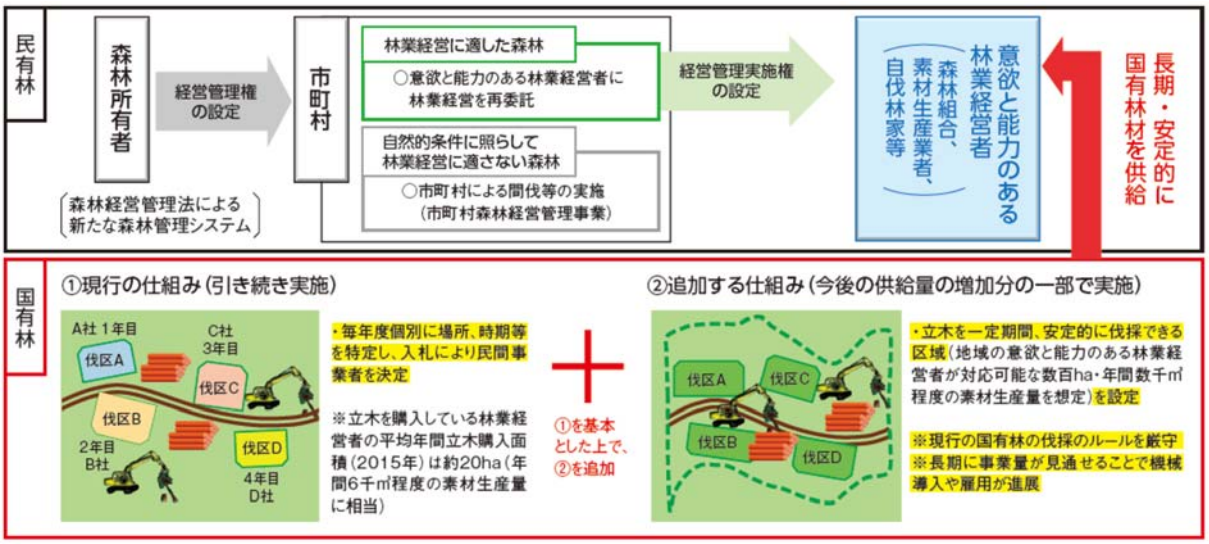
林業の成長産業化と森林の適切な経営管理を実現するためには、これまでの取組を単に継続するのではなく、ＩＣＴにより資源管理や生産管理を行うスマート林業の推進、早生樹等の利用拡大、自動化機械や木質系新素材の開発といった、既存の関係者の常識が変わるような技術革新や概念を導入していく「林業イノベーション」に取り組むことが必要となっており、Ｒ２概算要求では、これらの取組を支援するための予算が計上されている。

(2) 森林経営管理制度を円滑に進めるための国有林からの木材供給対策

第 196 回国会において、森林の管理経営を意欲と能力のある林業経営者（森林組合、素材生産業者、自伐林家等）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森林管理システム（森林経営管理制度）を創設する「森林経営管理法」（平成 30 年法律第 35 号）が成立し、平成 31 年４月１日に施行された。

さらに、第 198 回国会においては、森林経営管理制度を円滑に実施し、意欲と能力のある林業経営者を育成するためには安定的な事業量の確保が必要であるとして、林業経営者が国有林から長期・安定的に樹木を採取できるようにする仕組み等を創設する「国有林野の管理経営に関する法律等の一部を改正する法律」（令和元年法律第 31 号）が成立した（令和２年４月１日施行）。

森林経営管理制度の円滑な実施を支援していくための国有林の取組



（出所）林野庁資料

林業の成長産業化と「林業イノベーション」の推進が、以上の予算措置の具体化、法律の施行によってどのように確保されていくのか、注視していく必要があろう。

10　水産改革の実行による適切な資源管理と水産業の成長産業化

(1) 水産政策の改革

プランに位置付けられた「水産政策の改革について」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取れた漁業就業構造を確立することを目指した改革[43]を行うこととされ、必要な法整備等を速やかに行うこととされた。このうち、漁業生産に関する基本的制度及び漁業協同組合等に関する制度の改革を内容とする「漁業法等の一部を改正する等の法律」（平成 30 年法律第 95 号）が、

[43] 改革のポイントは以下のとおり。①新たな資源管理システムの構築、②漁業者の所得向上に資する流通構造の改革、③生産性の向上に資する漁業許可制度の見直し、④養殖・沿岸漁業の発展に資する海面利用制度の見直し、⑤水産政策の改革の方向性に合わせた漁業協同組合（漁協）制度の見直し、⑥漁村の活性化と国境監視機能を始めとする多面的機能の発揮。

平成30年12月に成立した。現在、新たな資源管理システムや漁業生産に関する制度の円滑な導入が図られている。

Ｒ２概算要求においては、水産改革の実行による適切な資源管理と水産業の成長産業化を図るとして、各施策に予算が計上されている。

(2) 太平洋クロマグロの資源管理

太平洋クロマグロについては、ＷＣＰＦＣ[44]における国際合意[45]に基づき、我が国はＴＡＣ制度による数量管理を着実に実施している。平成30年にＩＳＣ[46]が行った最新の資源評価によると、太平洋クロマグロの親魚資源量は、平成８年からの減少傾向に歯止めがかかり、平成22年以降、ゆっくりと回復傾向にあるとされた。これを踏まえ、政府は、平成30年に引き続き、令和元年９月に開催されたＷＣＰＦＣ第15回北小委員会[47]に増枠を提案したが、合意には至らなかった[48]。

(3) 公海でのサンマの資源管理

北太平洋の公海域では、ＮＰＦＣ[49]において、サンマやマサバ、クサカリツボダイ等の資源管理が行われている。サンマについては、台湾、中国、バヌアツ及び韓国が主に当該海域で操業しており、近年ではその漁獲量が増加している。

令和元年７月に開催されたＮＰＦＣ第５回年次会合において、2020年漁期におけるＮＰＦＣ条約水域（公海）への漁獲割当て量（ＴＡＣ）を33万ｔとすることが合意されるとともに、来年の年次会合でＴＡＣの国別配分が検討されることとなった。

(4) 商業捕鯨の状況

令和元年６月30日、我が国はＩＷＣ[50]から脱退し、翌７月１日、商業捕鯨が再開された。対象海域は、我が国の領海と排他的経済水域（ＥＥＺ）に限定し、漁獲可能量の算出は、ＩＷＣが開発、採択した極めて保守的である科学的算出方法に沿って実施することとされ

---

[44] ＷＣＰＦＣ：Western and Central Pacific Fisheries Commissionの略で、中西部太平洋まぐろ類委員会のこと。中西部太平洋における高度回遊性魚類(マグロ、カツオ、カジキ類)資源の長期的な保存及び持続可能な利用を目的とした地域漁業管理機関。

[45] ①30kg未満の小型魚の漁獲を平成14～16年水準から半減させること、②30kg以上の大型魚の漁獲を同期間の水準から増加させないこと等の措置。

[46] ＩＳＣ：International Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Oceanの略で、北太平洋まぐろ類国際科学委員会のこと。北太平洋におけるマグロ類資源の科学的評価を目的として設立された国際科学機関。ＷＣＰＦＣに対して科学的情報・提言を提供する。

[47] 北小委員会：主に北緯20度以北の水域に分布する資源(太平洋クロマグロ、北太平洋ビンナガ、北太平洋メカジキ)の資源管理措置について本委員会に勧告を行うＷＣＰＦＣの下部組織。

[48] 以下の２点については合意された。①漁獲上限の未利用分に係る繰越率を、現状の５％から17％へ増加、②大型魚の漁獲上限を、台湾から日本へ300ｔ移譲。

[49] ＮＰＦＣ：North Pacific Fisheries Commissionの略で、北太平洋漁業委員会のこと。北太平洋の海洋生態系を保護しつつ、条約水域における漁業資源の長期的な保存及び持続可能な利用を確保することを目的とした地域漁業管理機関。

[50] ＩＷＣ：International Whaling Commissionの略で、国際捕鯨委員会のこと。鯨類資源の保存及び持続的な利用を目的とする国際機関。

ている。対象鯨種は、十分な資源が存在することが明らかになっているミンククジラ、イワシクジラ、ニタリクジラとされた。

今後とも、国際的な資源管理の動向を見据えた適切な資源管理の方向性、水産業の成長産業化に係る施策展開、商業捕鯨の将来展望について、注視していく必要があろう。

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要

１　農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律案（仮称）

農林水産物及び食品の輸出を促進するため、農林水産省に「農林水産物・食品輸出本部」を設置するとともに、同本部による基本方針及び実行計画の策定、農林水産大臣等による輸出証明書の発行、輸出事業計画の認定等の措置を講ずる。

２　肥料取締法の一部を改正する法律案（仮称）

最近における肥料を取り巻く諸情勢の変化に鑑み、肥料の品質の確保及び肥料生産等に関する規制の合理化を図るため、肥料の原料管理制度を導入するとともに、届出により普通肥料と特殊肥料を配合した肥料の生産を可能とするほか、肥料の表示の基準の整備等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○　主要農作物種子法案（後藤祐一君外８名提出、第 196 回国会衆法第 13 号）

主要農作物の優良な種子の生産及び普及を促進するため、種子の生産についてほ場審査その他の措置を行う。

○　国有林野事業に従事する職員の労働関係を円滑に調整するための行政執行法人の労働関係に関する法律の一部を改正する法律案（佐々木隆博君外４名提出、第 196 回国会衆法第 18 号）

国有林野事業に従事する職員について、当該職員の労働関係を円滑に調整するため、国家公務員制度改革基本法に基づく自律的労使関係制度が措置されるまでの間、行政執行法人の労働関係に関する法律を適用する。

○　国有林野事業に従事する職員の給与等に関する特例法案（佐々木隆博君外４名提出、第 196 回国会衆法第 19 号）

国有林野事業に従事する職員について行政執行法人の労働関係に関する法律が適用されることに伴い、当該職員の給与等に関し国家公務員法の特例等を定める。

○　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案（佐々木隆博君外６名提出、第 196 回国会衆法第 23 号）

畜産経営の安定を図るため、肉用牛又は肉豚の生産者の経営に及ぼす影響を緩和するた

めの交付金の交付に関する措置について、環太平洋パートナーシップ協定及び環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定が日本国について効力を生ずるか否かにかかわらず、法令に基づく措置として早期に実施する。

○　農業者戸別所得補償法案（長妻昭君外６名提出、第 196 回国会衆法第 33 号）

農業の有する食料その他の農産物の供給の機能の重要性に鑑み、農業経営の安定及び農業生産力の確保を図るため、米穀、麦その他の重要な農産物の生産を行う農業者に対し、その農業所得を補償するための交付金を交付する等の措置を講ずる。

○　家畜伝染病予防法の一部を改正する法律案（平野博文君外５名提出、第 198 回国会衆法第 34 号）

アフリカ豚コレラをはじめとする監視伝染病の病原体が国内に侵入することを防止するため、必要な訓練を受けた犬の配置その他の輸入検疫に係る体制の整備についての規定を新設する。

内容についての問合せ先
農林水産調査室　元尾首席調査員（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

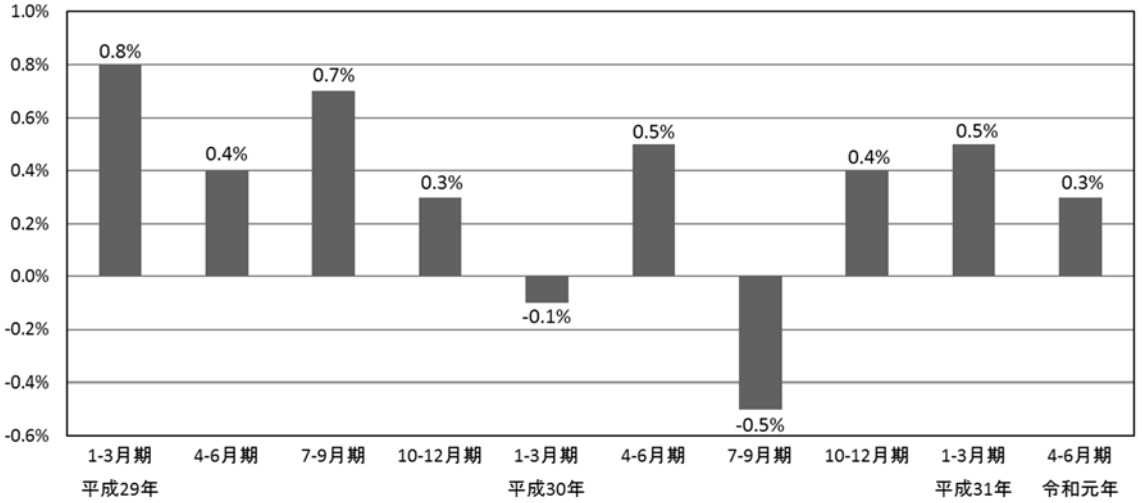
１　我が国経済の動向と経済政策等

(1) 景気動向

平成31年４－６月期の実質ＧＤＰ成長率（２次速報）は、前期比プラス0.3%（年率換算1.3%増）と３期連続のプラス成長となり、我が国経済は、輸出を中心に弱さがみられるものの、総じて緩やかな回復基調を続けている[1]。

一方、景気回復の実感が伴っていないとの声や、企業の業況判断も製造業を中心に慎重さが増すなどの動きもあり、今後は本年10月に実施された消費税率の引上げに加えて、米中貿易摩擦や原油価格の上昇等、不透明感が増す国際情勢が我が国経済に与える影響について十分注視する必要がある。

＜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）」より当室作成）

(2) 成長戦略

政府は、第２次安倍内閣発足後、デフレ脱却と経済再生を目指した経済政策としてアベノミクス「三本の矢[2]」を推進する中で、平成 25 年６月に成長戦略である「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」の閣議決定以降、毎年改訂を重ねてきた。

これまでの成長戦略では、第４次産業革命（ＩｏＴ、ビッグデータ、人工知能、ロボット等の技術革新）が近年急速に進展する中において、イノベーションをあらゆる産業や社

---

[1] 月例経済報告（令和元年９月）では、「景気は、輸出を中心に弱さが続いているものの、緩やかに回復している」との基調判断が示されている。

[2] ①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略

会生活に取り入れて様々な社会課題を解決する「Society 5.0[3]」や、産業の在り方として「Connected Industries[4]」を目指すとし、これらを実現するための様々な政策が掲げられてきた。

令和元年６月に閣議決定された「成長戦略実行計画」及び「成長戦略フォローアップ」[5]では、Society 5.0の実現に向けて、デジタル市場のルール整備[6]やフィンテック／金融分野の規制体系の再編成等を進めるとしたほか、人口減少下での地方施策の強化として、地域銀行等のインフラ維持や中小企業･小規模事業者の生産性向上等の取組が盛り込まれた。

(3) デジタル経済の進展への対応

近年、あらゆる産業において、データやデジタル技術を利用して、顧客視点で新たな価値を創出するための経営改革が求められている。また、その際、デジタル・トランスフォーメーション（ＤＸ）[7]を実現するための基盤として、データ活用、スピード、セキュリティに対応できる情報システムの構築が事業者の競争力を決定する要素の一つとなっている。

こうした状況を踏まえ、民間部門のＤＸの推進による競争力強化を促進するため、「デジタル時代の新たなＩＴ政策大綱」[8]（令和元年６月）では、「デジタル面でのガバナンスを、競争性・効率性と、安全性の両面から総合的に評価するための基準となる「デジタルガバナンス・コード」を策定し、同基準に照らし、格付けを行う「ＤＸ格付制度」創設等について、各々の事業の性格や社会的な影響にも留意し、法律上の措置も含めて検討を行い、令和元年度内に結論を得る」とともに、「「Society5.0」の実現に向けて、効率的に「アーキテクチャ[9]」設計を行う体制の構築について、法律上の措置も含めて検討する。」とされた。「成長戦略フォローアップ」にも同旨の施策が盛り込まれている。

(4) 生産性革命

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、

---

[3] 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、活き活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）

[4] ＩｏＴ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。

[5] 成長戦略の名称は、平成28年以前は「日本再興戦略」、平成29年及び30年は「未来投資戦略」、令和元年は「成長戦略実行計画」及び「成長戦略フォローアップ」と変更されてきた。

[6] 新たに講ずべき具体的施策の１つとして、「企業におけるＤＸ（デジタル・トランスフォーメーション）やデジタルガバナンスの状況を客観的に評価するための基準（「デジタルガバナンス・コード」）の策定や、当該評価結果に基づき格付を行う「ＤＸ格付制度」創設等について、法律上の措置も含めて検討を行い、2019年度中に結論を得て、順次制度化を図る。」との項目が盛り込まれた。

[7] 企業がビジネス環境の激しい変化に対応し､データとデジタル技術を活用して､顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること。

[8] 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において取りまとめられた。

[9] ハードウエア、ＯＳ、ネットワーク、アプリケーションソフト等の基本構造や設計思想。

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た。

これを受けて、平成30年５月にプロジェクト型「規制のサンドボックス」制度[10]や、データの収集・活用を行う業者を認定・支援する制度の創設[11]、中小企業の新規の設備投資に対する固定資産税の時限的な減免[12]などを盛り込んだ生産性向上特別措置法（平成30年法律第25号）が成立した。

また、同年５月、産業の新陳代謝を活性化し、我が国産業の持続的な発展を図るため、株式会社産業革新機構の組織及び運営を見直す[13]とともに、業種を超えた事業再編の促進のための措置等を講ずる産業競争力強化法等改正法も成立した（以下「改正産業競争力強化法」という。）。

２　中小企業政策

(1) 中小企業の動向

中小企業を取り巻く経営環境は依然として厳しく、長期にわたって企業数の減少傾向が続いている[14]。平成30年の倒産件数は8,235件と減少傾向にあるが、休廃業・解散件数は46,724件と増加傾向にある。

---

[10] ＡＩ・ＩｏＴ・ブロックチェーン等の革新的な技術やビジネスモデルを用いた事業活動を促進するため、参加者や期間を限定し、既存の規制にとらわれることなく実証が行える環境を整備する制度。政府は、実証で得られたデータを活用して、全国一律の規制改革につなげるとしている。令和元年９月20日時点で、９件の認定プロジェクトが公表されている。

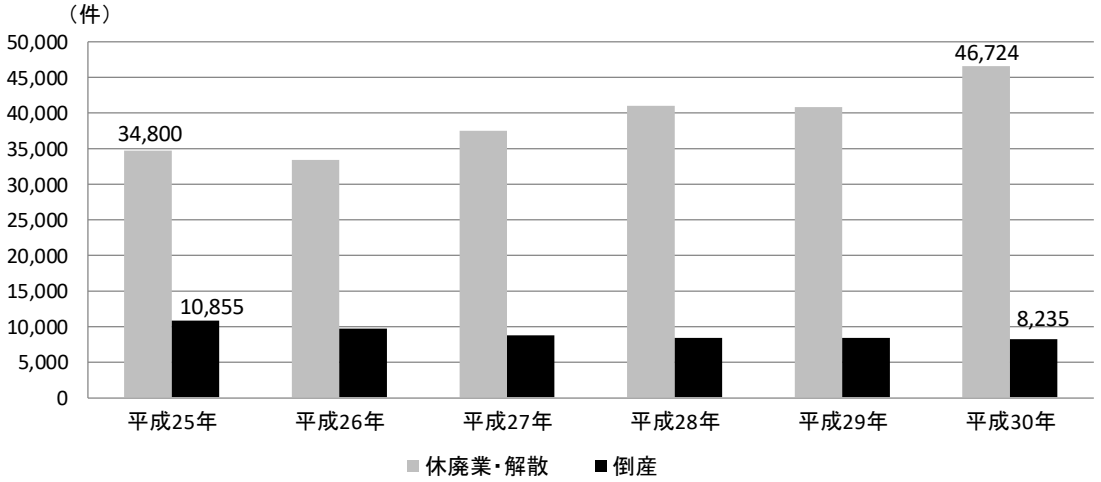
[11] ＩｏＴの進展により流通量が爆発的に増えているデータについて、産業における競争力強化や社会課題解決に向けた利活用を促進するため、①データを収集・共有・連携する事業者の取組について、ＩｏＴ投資に対する減税措置（コネクテッド・インダストリーズ税制）等を講ずるほか、②協調領域のデータを収集・共有する一定の事業者が、国や独法等に対しデータ提供を要請できるとする制度（公的データ提供要請制度）を創設した。

[12] 市町村長の認定を受けた「先端設備等導入計画」に沿って中小企業が行った設備投資について、固定資産税の減免措置が講じられるが、減免割合は各自治体の判断に委ねられている。中小企業庁の発表（令和元年９月27日）によると、令和元年８月末時点で、条例等により固定資産税をゼロとする措置を講じた自治体は、1,632市区町村（全1,724市区町村のうち約95%）である。

[13] 本改正により、平成30年９月、既存の投資案件の管理を主要業務とする「株式会社ＩＮＣＪ」と長期・大規模投資案件に対するリスクマネー供給を行う「株式会社産業革新投資機構」（ＪＩＣ）が発足した。同年12月、ＪＩＣは、役員報酬水準や政府関与の在り方について経済産業省と見解を異にする民間出身の取締役が全員辞任する事態となった。これを受けて、経済産業省は、新経営陣の選定条件や報酬・ガバナンスの在り方を議論する第三者諮問会合を設置し、本年３月にＪＩＣの運営体制等に関する基本的考え方を公表した（「今後の産業革新投資機構（ＪＩＣ）の運営体制等について」）。現在、経営陣の選定等の体制作りが進められている。

[14] 我が国の中小企業・小規模事業者は平成28年６月時点で約358万者（企業数全体の99.7%）であるが、平成26年から平成28年にかけて、23.1万者減少した。

＜休廃業・解散、倒産件数＞



（東京商エリサーチ「『休廃業・解散企業』動向調査」「全国企業倒産状況」より作成）

中小企業の景況感（業況判断ＤＩ）は近年改善傾向にあるが[15]、人手不足[16]・人件費上昇や原材料価格の上昇に加え、本年 10 月に実施された消費税率の引上げにより景気の先行きが不透明な中、中小企業の動向については引き続き注視が必要である。

(2) 消費税対策及びポイント還元事業

政府は、消費税の軽減税率導入に伴い、レジや受発注システムを導入・改修する中小企業に対し補助金による支援を実施してきたが、対応レジの急激な需要増加により補助金の支給要件である支払い完了期限までに納品が間に合わないとの指摘から、本年８月に補助対象の要件緩和を行った[17]。

また、消費税率引上げに伴う需要平準化対策とキャッシュレス化促進[18]のため、消費税率引上げ後の９か月間に限り、中小小売業等において、キャッシュレス決済を行った消費者にポイントを還元する支援策が講じられている。消費者への還元率は、一般の中小・小規模事業者については５％、フランチャイズ等については２％とされる。なお、一般の中小・小規模事業者に対しては、キャッシュレス決済端末費用の３分の２が補助されるとともに

---

[15] 独立行政法人中小企業基盤整備機構「中小企業景況調査」によると、全産業の業況判断ＤＩ（「好転」－「悪化」）は、リーマン・ショック直後の平成 21 年１－３月期は△48.8 であったが、直近の令和元年７－９月期は△16.6 となり、「中小企業の業況は、緩やかな改善基調の中にも一服感が見られる」との基調判断が示されている。

[16] 厚生労働省「一般職業紹介状況」によると、有効求人倍率が 1.59 倍（令和元年７月）と雇用環境の改善が進んでおり、中小企業を中心に人手不足が深刻化している。

[17] 軽減税率対策補助金（補助率：原則４分の３、補助上限：レジ１台 20 万円等）は、本年９月 30 日までに対応レジの設置・支払いを完了することを交付要件としていたところ、対応レジの購入契約等を９月 30 日までに締結した場合には補助対象と認めることに変更した。

[18] 我が国におけるキャッシュレス決済比率は 24.1％（平成 30 年）となっており、キャッシュレス化が進展している諸外国が 40～60％台であるのに比べると低位にとどまる。「成長戦略フォローアップ」（令和元年６月 21 日）では、2025 年６月までに、キャッシュレス決済比率を倍増し、４割程度とすることを目指すとしている。

（同費用の３分の１は決済事業者が負担するため、中小・小規模事業者の負担はゼロ）、加盟店手数料（3.25%以下が条件）の３分の１が補助される。全国で約 200 万店が参加可能とされているが、10 月１日に参加できる登録事業者は約 50 万店、９月 25 日時点での登録申請事業者数は約 73 万店となっている。

(3) 中小企業の災害対策

昨今、大規模な自然災害が頻発し、多くの中小企業が被災しており、サプライチェーンの断絶など地域経済に多大な影響が生じている。政府は、各種補助金[19]や金融支援等により、自然災害で被災した中小企業の事業継続や早期復興に向けた取組を後押ししている。

一方、事前の防災・減災対策として、中小企業庁は、平成 24 年３月に「中小企業ＢＣＰ[20]策定運用指針[21]」を改訂するなどして中小企業の災害対策の備えを促進しているところであるが、そうした取組は中小企業の一部にとどまっている[22]。

このような背景から、令和元年５月、中小企業の事業活動の継続に資するため、中小企業の防災・減災対策等の計画認定制度を創設して災害対応力を高めること等を内容とする中小企業等経営強化法等改正法が成立した（以下「改正中小企業等経営強化法」という。）[23]。同法により、中小企業が単独又は連携して行う事業継続力強化に関する計画の認定を受けた場合には、中小企業信用保険の保証枠の追加、税制優遇、低利融資、補助金の優先採択等の支援措置が講じられている。

(4) 事業承継の促進

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おり[24]、今後、多くの中小企業・小規模事業者の経営者が引退することが予想される。中小企業庁は、2025 年頃までの今後 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り、現状を放置した場合、後継者不在の中小企業

---

[19] 被災地域の中小企業等がグループで「復興事業計画」を作成し県の認定を受けることで、施設の復旧・整備に係る補助が受けられる制度であるグループ補助金（中小企業等グループ施設等復旧整備補助事業）や小規模事業者持続化補助金等。

[20] ＢＣＰ（Business Continuity Plan：事業継続計画）とは、企業が自然災害、大火災、テロ攻撃等の緊急事態に遭遇した場合において、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法、手段等を取り決めておく計画のこと。

[21] 平成 18 年２月に作成・公開された後、東日本大震災の教訓を踏まえ、平成 24 年３月、首都直下地震等に備えて中小企業におけるＢＣＰ策定・運用を一層促進するため、ＢＣＰを初めて検討する中小企業向けに入門コースを追加する等の改訂が行われた。

[22] 中小企業庁「中小企業強靱化研究会　中間取りまとめ」（平成 31 年１月）によると、ＢＣＰを策定している中小企業は全体の 16.9%となっている。

[23] 本年７月 16 日施行。

[24] 東京商工リサーチ「2018 年 全国社長の年齢調査」によると、平成 30 年の全国社長の平均年齢は 61.73 歳となっており、調査を開始した平成 21 年以降、最高年齢を更新した。

の大量廃業により 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としている[25]。

政府は、中小企業・小規模事業者の事業承継を促進するため、相続税・贈与税の納税を猶予する事業承継税制や事業承継補助金、事業引継ぎ支援センターにおけるＭ＆Ａ等によるマッチング支援等を行ってきており、平成 29 年７月には、「事業承継５ヶ年計画」を策定し、支援体制、施策を抜本的に強化することとした。

事業承継税制については、平成 30 年度税制改正により、10 年間の特例として、納税猶予の対象株式数の上限撤廃[26]に加えて、雇用確保要件の緩和[27]等の抜本的な拡充が行われた[28]。また、平成 31 年度税制改正により、これまで事業承継税制の対象となっていなかった個人事業主を対象に、10 年間の時限措置として、事業用資産に係る相続税・贈与税の納税を猶予する制度が創設された[29]。

さらに、改正中小企業等経営強化法により、個人事業者の生前贈与による経営の承継を円滑化するため、遺留分に関する民法の特例の対象を個人事業者に拡大する措置が行われた[30]。

なお、令和元年６月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」（骨太の方針 2019）では、中堅・中小・小規模事業者への支援として、第三者承継や廃業企業からの経営資源引継ぎ型の創業を後押しすることや後継者の経営者保証の負担軽減等が盛り込まれた。

(5) 創業・ベンチャー支援

創業は、産業の新陳代謝を促進して日本経済を活性化するとともに、雇用を創出する観点からも重要である。我が国の開業率は、5.6%（平成 29 年度）となっているところ、政府は米国・英国レベルの 10%台を目指すとしている[31]。

---

[25] 経済産業省「中小企業・小規模事業者の生産性向上について」（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（中小企業・観光・スポーツ・文化等）（第１回）（平成 29 年 10 月 12 日））

[26] 納税猶予の対象株式数は総株式数の３分の２が上限とされ、猶予割合は 80%とされていたところ、特例により上限を撤廃し猶予割合を 100%に拡大することとした。

[27] 事業承継後５年間平均で雇用の８割を維持することが要件とされていたが、特例により雇用確保要件を満たせなかった場合でも、一定の手続きの下、納税猶予が継続可能となった。

[28] 経営承継円滑化法に基づく認定等を前提として、平成 30 年１月１日から令和９年 12 月 31 日までに行われる相続・贈与に係る特例措置である。

[29] 経営承継円滑化法に基づく認定等を前提として、平成 31 年１月１日から令和 10 年 12 月 31 日までに行われる相続・贈与に係る税の全額が猶予される。

[30] 個人事業者の推定相続人全員の合意を前提として、簡便な手続きにより、後継者に生前贈与された事業用資産の価額を遺留分を算定するための財産の価額に算入しないことが可能となった。

[31] 「成長戦略フォローアップ」（令和元年６月 21 日）

創業の促進に向けて、政府は、補助金[32]や信用保証協会における創業者向け保証、ベンチャー企業への投資に対して税制を優遇する「エンジェル税制」や「企業のベンチャー投資促進税制」等の支援を実施している[33]。

もっとも、我が国では、起業意識が諸外国と比べて低いことが課題とされている[34]ことから、創業機運の醸成を図るため、改正産業競争力強化法では、市町村が策定する「創業支援等事業計画」の対象に、事業を営んでいない個人に対する創業の普及啓発の取組が追加された。

(6) 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、立場の弱い下請等中小企業の取引条件の改善が重要である。

平成 28 年９月、政府は、一連の対策パッケージである「未来志向型の取引慣行に向けて（世耕プラン）」を公表した。これを具体化するものとして、同年 12 月には、①「下請代金支払遅延等防止法」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などの措置を実施した。さらに、平成 30 年 12 月、働き方改革の推進を阻害する取引慣行の改善等を含む振興基準の改正を行った。今後は、各種取組の着実な実施及び「下請適正取引等の推進のためのガイドライン[35]」の更なる周知徹底などが求められる[36]。なお、本年 10 月の消費税率引上げに当たり、下請事業者等が適正かつ円滑に税率引上げ分を転嫁できるよう、周知・広報や調査などの転嫁対策の強化も行っていくこととされている。

３　資源・エネルギー政策

(1) 最近のエネルギー情勢等

我が国の一次エネルギー供給[37]は、1970 年代の２度のオイルショック等を経て、天然ガスや原子力といった代替エネルギーへの切替えが進められてきた。しかし、平成 23 年３月 11 日の東京電力福島第一原子力発電所事故（以下「福島第一原発事故」という。）の発生以降、国内の原子力発電所が稼働停止したため、その代替として化石燃料、特に天然ガス

---

[32] 令和元年度は、創業支援を行う事業者向けの「創業支援等事業者補助金」が措置されている。

[33] 「エンジェル税制」は、創業初期のベンチャー企業へ投資を行った個人投資家に対して税制上の優遇措置を行う制度。「企業のベンチャー投資促進税制」は、主に事業拡張期にあるベンチャー企業に対する、事業会社からベンチャーファンドを通じた投資を促進する制度。

[34] 中小企業庁「中小企業白書 2019」177 頁

[35] 下請事業者と親事業者との間で適正な下請取引が行われるよう、国が策定したガイドラインである。平成 29 年３月末時点で 18 業種について策定している。

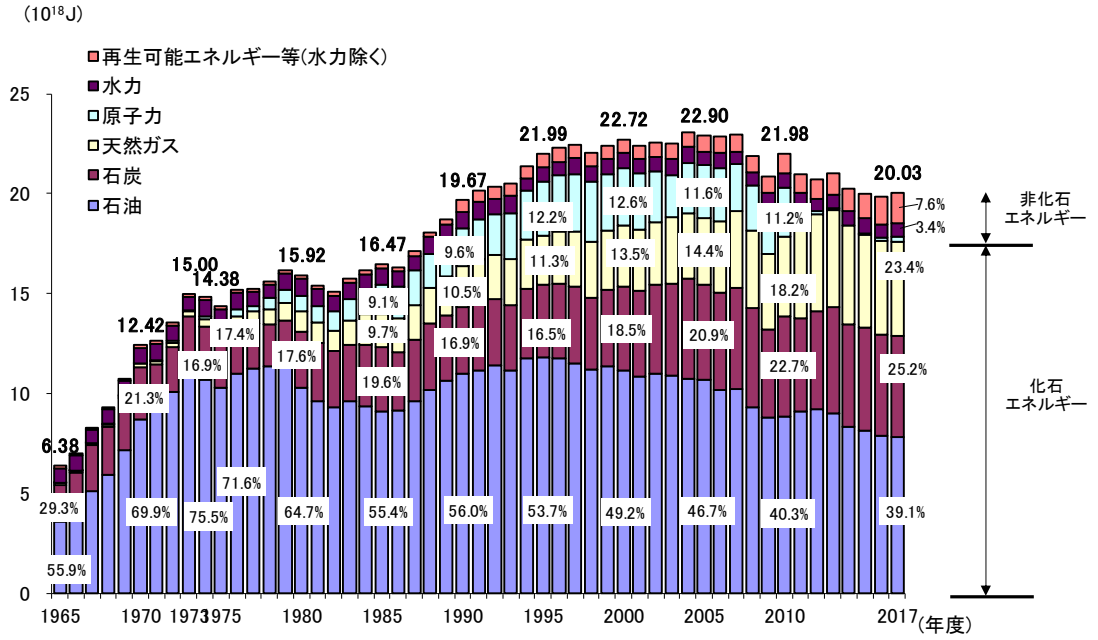
[36] 中小企業庁は、平成 29 年から、下請等中小企業へのヒアリング調査等を通じて、下請取引の適正化に取り組む取引調査員（下請Ｇメン）を全国に配置している。下請Ｇメンの人員は、平成 30 年度に 80 名から 120 名に増員された。

[37] 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」と呼ばれ、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。

の割合が急増した。また、平成 24 年７月の固定価格買取制度の開始により、再生可能エネルギーもシェアを伸ばしている。

なお、我が国のエネルギー自給率は、戦後の石油等の輸入増加により低下を続け、また、平成 26 年度には原子力の発電量がゼロになったこともあり過去最低の 6.4%に低下したが、その後の再生可能エネルギーの普及や原子力発電所の再稼働により、平成 29 年度は 9.5%となった。

＜一次エネルギー国内供給の推移＞



(注1)「総合エネルギー統計」では、1990年度以降、数値について算出方法が変更されている。
(注2)「再生可能エネルギー等(水力除く)」とは、太陽光、風力、バイオマス、地熱などのこと。

（出所：経済産業省「エネルギー白書 2019」）

(2) 第５次エネルギー基本計画

我が国のエネルギー政策は、「エネルギー基本計画」[38]に沿って進められている。現行の第５次エネルギー基本計画（平成 30 年７月３日閣議決定）は、安全性（Safety）を前提とした上での安定供給（Energy Security）、経済効率性（Economic Efficiency）、環境適合（Environment）の「３Ｅ＋Ｓ」を基本的視点とした上で、2030 年の長期エネルギー需給見通し（エネルギーミックス）[39]の確実な実現に向けた取組の強化を行うとともに、2050 年のエネルギー転換・脱炭素化へ挑戦することとしている。具体的には、2030 年に向けた政策対応として、①再エネについて、主力電源化に向けたコスト低減の取組強化や系統制約

[38] エネルギー政策基本法（平成 14 年法律第 71 号）に基づいて策定されるものであり、「少なくとも３年ごとに、エネルギー基本計画に検討を加え、必要があると認めるときには、これを変更しなければならない。」（同法第 12 条第５項）とされている。

[39] 平成 27 年７月策定。３Ｅ＋Ｓ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（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。）及び 2030 年度の電源構成（ＬＮＧ27%程度、石炭 26%程度、石油３%程度、再エネ 22～24%程度、原子力 22～20%程度）を示している。

の克服等、②原子力について、依存度を可能な限り低減する方針のもとでの安全最優先の再稼働や使用済燃料対策等、③化石燃料について、自主開発促進や高効率火力の有効活用等に取り組むとしている。

(3) 各エネルギーの現状

ア　化石燃料（石油、石炭、天然ガス（ＬＮＧ））

化石燃料は､我が国の一次エネルギー供給に占める割合を見れば減少傾向にあるものの、依然として 90%程度を占める[40]。しかし、そのほとんどを海外からの輸入に依存していることから、安定供給の確保が重要な課題となっている。

石油は中東への依存度が高い（約 87%）ことから、政情不安による輸入停止リスク等があるため[41]、調達先の多角化[42]、海外油田の権益確保や国家・民間での備蓄[43]等の取組が進められている。

石炭及び天然ガス（液化天然ガス：ＬＮＧ）は、主な輸入先が豪州や東南アジア等であり、中東依存度も石油に比べると低い。ただし、石炭は、ＣＯ２排出量が多い等の問題があることから、近年では、石油と同等のＣＯ２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）・有効利用（ＣＣＵＳ）技術、ＣＯ２を分離・回収し、多様な炭素化合物として再利用するカーボンリサイクルに係る技術の研究も行われている[44]。また、天然ガスは、石油や石炭に比べてＣＯ２排出量が少ないなど環境負荷が低いこと等から需要が拡大している。このため我が国は、新しい天然ガス資源であるシェールガス[45]の権益確保等、安定供給の確保に向けて供給源・調達先[46]の多角化を進めるとともに、政府においても我が国企業の海外におけるＬＮＧプロジェクトへの参画等への支援等の取組を進めている。

---

[40] 平成 29 年度の１次エネルギー国内供給に占める割合は、それぞれ石油 40%程度、石炭 25%程度、天然ガス 23%程度。

[41] ６月にはイラン沖のホルムズ海峡付近で２隻のタンカー（うち１隻は我が国海運事業者が運航）が襲撃される事件が発生（ＪＥＴＲＯビジネス短信（令和元年６月 14 日））、また、９月にはサウジアラビアの石油施設が攻撃を受けて石油生産が一部停止する事態となるなど、中東情勢は緊迫化している（外務大臣談話（令和元年９月 15 日））。

[42] 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、平成 27 年 12 月にオイルショック時以来 40 年ぶりとなる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。

[43] サウジアラビアの石油生産が一部停止になったことを受け、菅原経済産業大臣は、「我が国は、国内消費量の 230 日を超える石油の備蓄を確保している。経済産業省としては、本事案が日本への石油の安定供給に与える影響や石油市場の動向に注視し、ＩＥＡや関係国とも連携し、必要があれば、備蓄の協調放出などを通じて、必要な供給量をしっかり確保していく。」との談話を発表している。（令和元年９月 16 日）

[44] 令和元年６月、経済産業省はカーボンリサイクル技術のイノベーションを加速するため、技術の現状、コスト低減に向けた課題と目標を明確化した「カーボンリサイクル技術ロードマップ」を策定した。

[45] 米国は、平成 28 年２月にシェールガス由来のＬＮＧの輸出を開始しており、我が国には平成 29 年１月に輸入が開始されている。

[46] 令和元年６月にはロシアにおける北極圏のＬＮＧプロジェクトで生産されたＬＮＧが我が国に到着している。

イ　再生可能エネルギー

再生可能エネルギーは、平成24年７月の固定価格買取制度（ＦＩＴ制度）[47]の導入以降、導入量が拡大している[48]。しかし、ＦＩＴ制度上、買取価格は賦課金として電力利用者が負担することから、再生可能エネルギーの導入拡大に伴い国民負担が増大[49]しているほか、系統制約の顕在化[50]など様々な課題に直面している。また、同制度は法律上、平成33年３月31日までに抜本的な見直しを行うとされている[51]。このため政府は、審議会[52]において検討を進めており、令和元年８月に今後の政策措置の方向として、大規模事業用太陽光発電等の競争力を持つ電源（競争電源）の電力市場への統合に向けた新制度の検討や、事業用太陽光発電設備の廃棄等費用の確保のための外部積立制度の検討等を盛り込んだ第３次中間整理が取りまとめられた。これを受けて、新たに設けられた小委員会[53]において法改正に向けた具体的な検討が進められている。

ウ　原子力

平成23年３月、東日本大震災の発生により福島第一原発事故が発生し、事故後８年を経過した現在も避難者の帰還や周辺住民・事業者等への損害賠償[54]が完了しておらず、原子炉建屋に流れ込む地下水による大量の汚染水への対処[55]等多くの課題が山積している。

---

[47] 電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成23年法律第108号）（いわゆるＦＩＴ法）に基づき、再生可能エネルギーで発電した電気を電力会社が一定価格で一定期間買い取ることを保証する制度。

[48] 発電電力量の構成で見ると、ＦＩＴ制度導入前の2.7%（平成23年度）から8.1%（平成29年度）に拡大している（水力を除く。）。なお、一次エネルギー国内供給の7.6%を占める（水力を除く。）。

[49] 標準家庭の月額負担額は、制度開始当初は66円であったが、平成31年度では767円。また、平成30年度のＦＩＴ賦課金の総額は年間 2.4 兆円に達している。（経済産業省「2019 年度以降の買取価格・賦課金単価等」（平成31年３月22日））

[50] 電力会社の既存の発電設備や送電網は、新電力等による大量の再生可能エネルギー由来の電気の受け入れを前提として整備されていないことから、電力会社の電源構成、送電線の容量や送電線の有無等により、新電力等の再生可能エネルギー発電設備が送電線に接続できない事例（新規電源の連系申込みにより東北北部の系統の空き容量がゼロとなり、連系には系統増強が必要とされた例）や接続されても電力需給の関係で送電網から遮断される事例（九州電力が太陽光発電事業者に対して出力制御を実施した例）が見られる。

[51] ＦＩＴ法附則第２条第３項

[52] 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／電力・ガス事業分科会再生可能エネルギー大量導入・次世代電力ネットワーク小委員会（委員長：山地憲治 公益財団法人地球環境産業技術研究機構（ＲＩＴＥ）理事・研究所長）

[53] 総合資源エネルギー調査会基本政策分科会の下に設置された「再生可能エネルギー主力電源化制度改革小委員会」

[54] 福島第一原発事故による賠償責任を巡っては、「原子力損害の賠償に関する法律」（原賠法）（昭和36年法律第 147 号）では事故を起こした原子力事業者が無限・無過失の責任を負うとされているが、一企業である東京電力において即時かつ全額の賠償を行うことは不可能であったことから、東京電力の損害賠償に充てるため、新設された「原子力損害賠償支援機構」を通じて国が資金を交付する枠組が整備された。平成26年５月には、同機構が汚染水対策を含む廃炉事業についても支援する法改正が行われ、機構の名称は「原子力損害賠償・廃炉等支援機構」に変更された。

[55] 汚染水処理対策委員会において、多核種除去設備等で処理した水の貯蔵に関するリスクが残存することが明確化されたことを踏まえ、「トリチウム水タスクフォース」（平成25年12月～平成28年６月）において、地層注入、海洋放出、水蒸気放出、水素放出、地下埋設の５つの選択肢の技術的な評価が実施された。その後、平成28年９月「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会」が設置され、風評被害などの社会的な影響も含めた総合的な検討が進められている。

原子力発電所の再稼働[56]については、第５次エネルギー基本計画において、原子力規制委員会によりいわゆる「新規制基準」（平成25年７月施行）に適合すると認められた場合には再稼働させることとされている[57]。

また、使用済燃料の処理については、資源の有効利用、高レベル放射性廃棄物の減容化等の観点から、使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム等を有効利用する核燃料サイクルの推進を基本的方針としている。高レベル放射性廃棄物については、地層処分することとされており[58]、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について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ている。このため、経済産業省は、平成29年７月、国民や地域の理解や協力を得るため、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」を公表している。

(4) 電力システム改革及び電力ネットワーク再構築に向けた取組

我が国の電気事業は、北海道電力から沖縄電力までの10の一般電気事業者による事業の地域独占、所管大臣による認可料金制（総括原価方式）及び発電・送配電から小売までを一体的に実施する「垂直一貫体制」により推進されてきた。しかし、東日本大震災及び福島第一原発事故の発生等によって生じた「電力危機」を踏まえ、政府は平成25年から「電力システム改革」を開始し[59]、これにより平成28年４月に電気小売の全面自由化が実施され、全ての需要家が電力供給者を選択できるようになるとともに[60]、令和２年４月には再生可能エネルギー事業者等が電力ネットワークをより公平に利用できるよう、発送電分離が実施される予定である。

また、近年、電力ネットワークについて、再生可能エネルギーの主力電源化に伴う系統増強や近年の自然災害等を契機とした電力ネットワークのレジリエンス強化が求められており、政府においてネットワーク形成の在り方の改革、費用の抑制と公平な負担などの検討が進められている[61]。

---

[56] これまでに川内原発１、２号機、玄海原発３、４号機、伊方原発３号、高浜原発３、４号機、大飯原発３、４号機の９基が再稼働している（令和元年９月末現在）。

[57] 原子力規制委員会は本年４月に、原子力発電所に設置が義務付けられている特定重大事故等対処施設（テロ対策施設）が期限内に完成しない場合、原則として原発の運転停止を命じることを決めた（最も期限が近いものは九州電力川内原発１号機（来年３月）。）。また、同委員会は９月に、「未知の活断層」への対策強化を全国の原子力発電所に求める方針を決定しており、来年、関連する基準の改正が見込まれている。

[58] 特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針（平成 27 年５月 22 日閣議決定）

[59] 電気事業法は、全国規模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第１段階の改正が平成 25 年 11 月に、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つに再編すること等を内容とする第２段階の改正が平成 26 年６月に、法的分離方式による発送電分離等を内容とする第３段階の改正が平成 27 年６月に成立した。

[60] 自由化後３年で新電力のシェアは 15%になっている（平成 31 年３月時点）。

[61] 総合資源エネルギー調査会電力・ガス事業分科会脱炭素化社会に向けた電力レジリエンス小委員会は、令和元年８月 20 日に中間整理を取りまとめた。その後、総合資源エネルギー調査会基本政策分科会の下に持続可能な電力システム構築小委員会が設置され、電力システムの再構築等について検討が行なわれる予定である。

(5) 水素エネルギーの活用

水素は、利用段階でＣＯ２を排出せず、多様なエネルギー源から製造可能であるなどの特性を有し、将来の新たなエネルギー源として活用が期待されている。平成 29 年 12 月に決定された「水素基本戦略」[62]等で掲げられた目標（調達・供給コストを低減し、2030 年頃までに環境価値も含め、既存のエネルギーコストと同等の 30 円/Nm^3 [63]程度の実現を目指す等）を達成するため、経済産業省は平成 31 年３月、個別技術ごとのコストやスペックの目標を設定するといったアクションプラン等を盛り込んだ「水素・燃料電池戦略ロードマップ」を策定し、取組を進めるとしている[64]。

４　通商政策

(1) ＥＰＡ／ＦＴＡ[65]

我が国は、戦後よりＧＡＴＴ／ＷＴＯ[66]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。こうした状況の中、我が国においてもＥＰＡの締結が進められ、2019 年９月現在、17 のＥＰＡ[67]が発効している。

(2) ＲＣＥＰ[68]

ＲＣＥＰは、世界の人口の約半分（約 34 億人）、ＧＤＰの約３割を占める広域経済圏を創設するもので、平成 24 年 11 月、ＡＳＥＡＮ関連首脳会議で交渉立ち上げが宣言され、平成 25 年５月から交渉が開始された。平成 30 年 11 月のＲＣＥＰ首脳会議において、「現代的で、包括的な、質の高い、かつ互恵的なＲＣＥＰを 2019 年に妥結する決意である。」とする共同首脳声明が発出されており、本年９月に開かれた閣僚会合においても、交渉妥結に向けた共同の決意を再確認した。

(3) 日米貿易交渉

日米貿易協定は、平成 30 年９月の日米首脳会談において交渉を開始する旨の共同声明

---

[62] 再生可能エネルギー・水素等関係閣僚会議（議長：内閣官房長官）決定

[63] １Nm^{3}は、標準状態（０℃、１気圧）に換算した１m^{3}のガス量をいう。

[64] 具体例としては、2025 年頃に燃料電池自動車（ＦＣＶ）とハイブリッド車（ＨＶ）の価格差を現状の 300 万円から 70 万円に引き下げること等。

[65] ＥＰＡ：貿易の自由化に加え、投資、人の移動、知的財産の保護や競争政策におけるルール作り、様々な分野での協力の要素等を含む、幅広い経済関係の強化を目的とする協定。
ＦＴＡ：特定の国や地域の間で、物品の関税やサービス貿易の障壁等を削減・撤廃することを目的とする協定。

[66] 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。

[67] 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、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、ＴＰＰ11、ＥＵ

[68] ＲＣＥＰ（東アジア地域包括的経済連携）：ＡＳＥＡＮ10 か国＋６か国（日中韓豪ＮＺ印）が参加。

が発出され、これを受けて、本年４月より茂木内閣府特命担当大臣（経済財政政策）（当時）とライトハイザー米国通商代表との間で交渉が進められた。９月 25 日の日米首脳会談において、日米貿易協定及び日米デジタル貿易協定[69]の締結で合意し、共同声明に署名した。

政府によると、合意された日米貿易協定は、農林水産品に係る日本側の関税について、ＴＰＰの範囲内に抑制した。自動車・自動車部品については[70]、米国譲許表に「更なる交渉による関税撤廃」と明記し、その他の工業品については、日本企業の輸出関心が高く貿易量も多い品目を中心に関税を撤廃、削減することとした[71]。共同声明では、今後、可能な限り速やかに協定の署名を行い、それぞれの国内手続が完了した後、早期に発効させることとしている。

(4) 韓国向け輸出管理[72]の見直し

本年７月１日、経済産業省は、韓国との信頼関係の下に輸出管理に取り組むことが困難になっていることに加え、韓国に関連する輸出管理をめぐり不適切な事案が発生したとして、韓国向けの輸出について、厳格な制度の運用を行うと発表した。具体的には、①７月４日より、フッ化ポリイミド、レジスト、フッ化水素の３品目の韓国向けの輸出等について、包括輸出許可制度の対象から外し、個別に輸出許可申請を求めることとした。また、②８月２日に、輸出管理優遇措置対象となる輸出貿易管理令別表第３の国から韓国を削除する政令改正を閣議決定し、同月 28 日に施行した[73]。

これに対し、韓国政府は、韓国向けフッ化ポリイミド等の３品目の輸出管理厳格化措置は、政治的動機（強制徴用判決問題に対する貿易報復）に基づくものであるとして、９月 11 日、ＷＴＯに提訴するとともに、同月 18 日に日本を安全保障上の戦略物資の輸出管理

---

[69] 日米共同声明では、日米デジタル貿易協定について、「この分野における高い水準のルールを確立し、日米両国がデジタル貿易に関する世界的なルールづくりにおいて引き続き主導的な役割を果たすことを示」すものとしている。（内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ＨＰ）

[70] 通商拡大法 232 条に基づく追加関税の扱いについては、「両国は、両協定の誠実な履行がなされている間、両協定及び本共同声明の精神に反する行動を取らない」旨を両首脳間で確認したとされている。

[71] 「日米貿易協定、日米デジタル貿易協定の概要」（内閣官房ＴＰＰ等政府対策本部ＨＰ）

[72] 我が国をはじめとする主要国では、武器や軍事転用可能な貨物・技術が、我が国及び国際社会の安全性を脅かす国家やテロリスト等、懸念活動を行うおそれのある者に渡ることを防ぐため、国際社会と協調して輸出等の管理を行っている。我が国においては、外国為替及び外国貿易法等に基づき実施しており、輸出しようとする貨物が、輸出貿易管理令別表第１の１～15 項で指定された貨物（武器及び大量破壊兵器等の開発等に用いられるおそれの高いもの）に該当する場合等には、事前に経済産業大臣の許可を受ける必要があり（リスト規制）、リスト規制品以外であっても、大量破壊兵器等の開発等に用いられるおそれのある場合には、経済産業大臣の許可が必要となる（キャッチオール規制）。ただし、輸出貿易管理令別表第３の国向けの輸出については、リスト規制につき、一般包括許可（貨物・技術の機微度が比較的低い品目について、一定の仕向地・品目の組合せの輸出を包括的に許可する制度）を利用することができるとともに、キャッチオール規制の対象外となっている。

[73] これにより、韓国向けの輸出についてはキャッチオール規制の対象となる。また、リスト規制については、一般包括許可が適用できなくなるが、特別一般包括許可（輸出管理内部規程の整備等を要件として、貨物・技術の機微度が比較的低い品目について、一定の仕向地・品目の組合せの輸出を包括的に許可する制度）を引き続き利用することが可能である。

の優遇対象国から除外する告示改正[74]を行った[75]。

（参考）米中貿易摩擦

中国経済の量的拡大と産業の高付加価値化を背景に、米国政府は対中貿易赤字の拡大のほか、中国による技術移転や知的財産権の侵害を問題視し、昨年７月以降、中国からの輸入品計 2,500 億ドル相当に対して第１弾～第３弾の追加関税を発動した。さらに、本年８月には第４弾として残りの輸入品全て（約 3,000 億ドル相当）について追加関税の発動を発表している（一部は９月に発動、残りは 12 月に発動予定）。これに対し、中国もこれまでに第１弾～第３弾の対抗措置として計 1,100 億ドル相当の輸入品に追加関税を発動しており、本年８月には、第４弾に対しても 750 億ドル相当に対する報復関税を発表する（一部は９月に発動、残りは 12 月に発動予定）など、追加関税の応酬が続いている。

グローバルバリューチェーン[76]の進展に伴い、こうした米中貿易摩擦は、中国の対米輸出のみならず、我が国をはじめアジア主要国・地域の対中輸出にも影響を与えるとみられており、今後の米中協議の動向を注視していく必要がある。

５　知的財産政策

我が国の知的財産政策は、知的財産基本法（平成 14 年法律第 122 号）に基づき平成 15 年３月に設置された知的財産戦略本部[77]において毎年策定される「知的財産推進計画」に則って推進されている。

平成 29 年 12 月には、中長期の社会・経済の変化に対応する今後の知財システムの在り方に関する調査・検討を行うため「知的財産戦略ビジョンに関する専門調査会」が設置され、平成 30 年６月、「知的財産戦略ビジョン」が公表された。

令和元年６月には「知的財産推進計画 2019」が策定され、知的創造サイクルを柱として知財立国の実現を目指してきたこれまでの知財戦略を基盤としつつ、「価値デザイン社会」[78]の実現を目指す、これからの知財戦略に向けた方向性が示された。

同年５月には、特許法等改正法[79]が成立し、特許訴訟制度について、専門家による現地調査を可能とする査証制度が創設されたほか、意匠制度について、保護対象を建設物の外観・内装デザイン等に拡充する等の措置が講じられた。

---

[74] 韓国には、日本の特別一般包括許可に相当する制度がないため、韓国から日本に輸出される貨物については、原則として個別許可になるとされている。（「韓国の「戦略物資輸出入告示」改正案に関する意見」2019 年８月 30 日一般財団法人安全保障貿易情報センター）

[75] このほか、８月 23 日には、日韓軍事情報包括保護協定（ＧＳＯＭＩＡ）を終了させることを日本政府に対し通告した。

[76] 複数国にまたがって配置された生産工程の間で、財やサービスが完成されるまでに生み出される付加価値の連鎖（内閣府「平成 26 年度年次経済財政報告」）

[77] 本部長は内閣総理大臣。（知的財産基本法第 27 条）

[78] 経済的価値にとどまらない多様な価値が包摂され、そこで多様な個性が多面的能力をフルに発揮しながら「日本の特徴」をもうまく活用し、様々な新しい価値を作って発信し、世界の共感を得る社会。（知的財産戦略本部「知的財産推進計画 2019」５頁）

[79] 特許法等の一部を改正する法律（令和元年法律第３号）

６　競争政策

(1) 独占禁止法の改正

令和元年６月に独占禁止法改正法[80]が成立し、課徴金減免制度について、申請順位に応じた減免率に事業者の実態解明への協力度合いに応じた減算率を付加する制度の導入や減免申請事業者数の上限撤廃が行われたほか、課徴金の算定方法の見直し、検査妨害等の罪に係る罰則規定の見直し等の措置が講じられた。

なお、いわゆる弁護士・依頼者間秘匿特権への対応として、新たな課徴金減免制度をより機能させるとともに、外部の弁護士との相談に係る法的意見等についての秘密を実質的に保護し、適正手続を確保する観点から、改正後の独占禁止法の施行に合わせて、規則・指針等を整備することとしている。

(2) 地域のインフラ維持と競争政策

地域銀行及び乗合バス等の事業者は、地域における基盤的サービスを提供し、その破綻が地域に甚大な影響を与える可能性の高い「地域基盤企業」ともいえる存在である。他方、これらの事業者は、現在、少子化・人口減少の中で急速に経営が悪化しており、地域経済の維持発展やインフラ維持のため経営力強化が喫緊の課題となる中、選択肢として経営統合や共同経営の実施が見込まれることから、独占禁止法適用の在り方について検討がなされてきた。

「成長戦略実行計画」（令和元年６月 21 日閣議決定）においては、こうした地域基盤企業に限定して、経営統合等に関し特例的な措置を講ずることにより、地域社会のコミュニティの維持を図るべきであり、その際、経営統合等から生じる消費者・利用者への弊害を防止し、経営統合等の果実を地域のインフラ維持や経済発展に活用するなどにより、独占禁止法の究極的な目的である「一般消費者の利益」の確保が不可欠であるとされた。そのため、上記２分野の事業者の経営統合や共同経営に限定して、10 年間の時限措置で独占禁止法の適用から除外をするべく、次期通常国会において特例法の提出を図るとされている。

(3) プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備

デジタル・プラットフォーム企業[81]は、中小企業・ベンチャー、フリーランス（ギグ・エコノミー[82]）にとって、国際市場等へのアクセスの可能性を飛躍的に高める一方、寡占化の進展により、利用者との取引において契約条件やルールの一方的押しつけ等の問題が生じる懸念が指摘されている。このため、経済産業省、公正取引委員会及び総務省は、平成 30 年７月、新たなプラットフォーム型ビジネス[83]が次々と創出され、活発な競争が行われる環

---

[80] 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律（令和元年法律第 45 号）

[81] Apple、Alphabet（Google）、Amazon.com、Tencent、Alibaba Group、Facebook など。（デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理」（平成 30 年 12 月 12 日）３頁）

[82] インターネットを通じて単発または短期の仕事を受注する働き方や、それによって成り立つ経済形態。

[83] 「通商白書 2016」（経済産業省）においては、「プラットフォームビジネスが何を指すのかについては、様々な定義が存在する」としつつ、「第三者に何らかの『場』を提供する業態」と定義している。

境を整備するため、「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会」を設置し、同年 12 月に「デジタル・プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則」を策定した。また、その後同検討会の下に設置された「透明性・公正性確保等に向けたワーキング・グループ」等は、令和元年５月、プラットフォーマー型ビジネスの台頭に対応したルール整備に関するオプションを取りまとめた。

さらに「成長戦略実行計画」においては、デジタル市場に特有に生じる取引慣行等の透明性及び公正性確保のための法制及びガイドラインを整備するべく、次期通常国会において、「デジタル・プラットフォーマー取引透明化法（仮称）」の提出を図るとされている。

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要

１　情報処理の促進に関する法律の一部を改正する法律案

企業経営における情報処理システムの戦略的な利用の在り方を示す指針を国が定め、指針を踏まえて優良な取組を行う企業を認定する制度を創設するとともに、独立行政法人「情報処理推進機構」の機能を拡充し、組織横断的なデータの活用に向けた共通の技術仕様の設計支援等を行う。

（参考）継続法律案等

○　外国為替及び外国貿易法第 10 条第２項の規定に基づき、北朝鮮を仕向地とする貨物の輸出及び北朝鮮を原産地又は船積地域とする貨物の輸入につき承認義務を課する等の措置を講じたことについて承認を求めるの件（内閣提出、第 198 回国会承認第３号）

政府全体で講じている北朝鮮制裁措置の一環として、平成 31 年４月 14 日から平成 33 年４月 13 日までの間、北朝鮮との全ての貨物の輸出入について経済産業大臣の承認を受ける義務を課す等の措置を講じたことについて、承認を求める。

○　原発廃止・エネルギー転換を実現するための改革基本法案（長妻昭君外５名提出、第 196 回国会衆法第７号）

原発廃止･エネルギー転換を実現するための改革に関し、基本的な理念及び方針を定め、国等の責務を明らかにし、並びに原発廃止・エネルギー転換改革推進計画の策定等について定めるとともに、原発廃止・エネルギー転換改革推進本部を設置することにより、原発廃止・エネルギー転換を実現するための改革を総合的かつ計画的に推進する。

○　分散型エネルギー利用の促進に関する法律案（近藤昭一君外７名提出、198 回国会衆法第 21 号）

地域における創意工夫を生かした分散型エネルギー利用を促進するため、経済産業大臣による基本方針の策定、都道府県又は市町村による分散型エネルギー利用促進計画の作成及びこれに係る交付金の交付等について定める。

○　熱についてエネルギー源としての再生可能エネルギー源及び廃熱の利用を促進する等のためのエネルギーの使用の合理化等に関する法律等の一部を改正する法律案（近藤昭一君外５名提出、第 198 回国会衆法第 22 号）

エネルギーの供給及び使用に係る環境への負荷の低減並びに資源の有効利用の確保に資するため、熱についてエネルギー源としての再生可能エネルギー源及び廃熱の利用を促進する等の措置を講ずる。

○　国等によるその設置する施設の省エネルギー・再生可能エネルギー源利用改修の実施等に関する法律案（近藤昭一君外７名提出、第 198 回国会衆法第 23 号）

エネルギーの使用の合理化及び再生可能エネルギー源の利用の一層の促進に資するため、国等が設置する施設の省エネルギー・再生可能エネルギー源利用改修の実施等に関し、実施目標や改修計画の作成等について定める。

○　エネルギー協同組合法案（近藤昭一君外７名提出、第 198 回国会衆法第 24 号）

地域の住民又は小規模事業者のエネルギーの利用又は供給に係る自発的な協同組織の発達を図るため、地域エネルギーを生産し、これを組合員に供給する事業等を行うエネルギー利用協同組合及び組合員以外に供給する事業等を行うエネルギー供給協同組合に係る措置等を定める。

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

ア　インフラ老朽化対策

我が国における道路橋等の社会資本は、高度経済成長期に集中的に整備されたことから、今後急速に老朽化することが懸念される。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、翌 25 年を「社会資本メンテナンス元年」と位置付け、老朽化対策を進めてきた。また、平成 26 年５月には、政府の「インフラ長寿命化基本計画[1]」（平成 25 年 11 月）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「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 年度～32 年度）を策定し、具体的な取組を確定・見える化し、メンテナンスサイクルの構築に向けた道筋を示している。

このような背景から、平成 28 年 11 月、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、産官学民一丸のプラットフォームとして「インフラメンテナンス国民会議」が設立され、同会議を通じ施設管理者の課題（ニーズ）と民間企業の技術開発（シーズ）のマッチングによる新技術導入の支援や企業の海外展開支援等が行われている。

イ　生産性向上への取組

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、生産性の向上による経済成長の実現に向け、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、①次世代モビリティの推進／スマートシティの推進、②インフラの整備・管理・機能や産業の高度化、③データの横断的フル活用、データプラットフォームの構築等、④観光先進国の実現・地域空間の魅力向上といった４つの観点からの 56 プロジェクト（令和元年９月現在）を推進している。さらに、国土交通省は、令和元年を生産性革命「貫徹の年」として、成果として結実するよう、国土交通省のあらゆる分野で取組を推進するとしている。

政府においても、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」を車の両輪として取り組む「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月閣議決定）において、平成 32 年（2020 年）までの３年間を「生産性革命・集中投資期間」と位置付け、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

[1] 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、インフラを管理・所管する各省庁や地方公共団体は、本基本計画に基づき「インフラ長寿命化計画（行動計画）」を策定し、これに記載した施設の管理者は「個別施設毎の長寿命化計画（個別施設計画）」を策定することとされている。

を実現するとしている[2]。

また、生産性の強化につながる我が国の成長戦略の一環として、「国土交通省インフラシステム海外展開行動計画 2018」（平成 30 年３月改定）に基づき、国土交通分野におけるインフラ海外展開を推進している。平成 30 年には、独立行政法人等に調査・設計・運営等の必要な海外業務を行わせるための施策を講じる「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」が成立・施行され、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インフラシステム輸出が進められている。

(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により、道路を取り巻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、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へ～」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・財源についての安定的・持続的な確保や、平時・災害時を問わない安定的な輸送を確保するための基幹となるネットワークの構築等が重要とされた。

道路施設のメンテナンスについては、平成 30 年度末で全国の橋、トンネル等の定期点検[4]の１巡目（平成 26～30 年度）がおおむね完了したことを受け、国土交通省は、令和元年８月に「道路メンテナンス年報（一巡目）」を取りまとめた（点検結果は右表参照）。同省は、点検結果を踏まえ、地方公共団体と連携して計画的なメンテナンスを実施していくこととしている。

判定区分の割合（全道路管理者合計）

	判定区分[3]の割合			
	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	Ⅳ
橋梁	41%	49%	10%	0.1%
トンネル	2%	56%	41%	1%
道路附属物	32%	53%	15%	0.1%

資料：国土交通省資料より作成

また、平常時・災害時を問わない安定的な輸送の確保については、平成 30 年の道路法改正により、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」として指定し、国

[2] 政府は、これらの施策により、①我が国の労働生産性（一人当たり、一時間当たりの実質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。

[3] 判定区分Ⅰ（健全）は「構造物の機能に支障が生じていない状態」、判定区分Ⅱ（予防保全段階）は、「構造物の機能に支障が生じていないが、予防保全の観点から措置を講ずることが望ましい状態」、判定区分Ⅲ（早期措置段階）は「構造物の機能に支障が生じる可能性があり、早期に措置を講ずべき状態」、判定区分Ⅳ（緊急措置段階）は「構造物の機能に支障が生じている、又は生じる可能性が著しく高く、緊急に措置を講ずべき状態」である。

[4] 平成 25 年の道路法改正等を受け、全ての道路管理者は、平成 26 年７月より、「橋梁」、「トンネル」及び「道路付属物等」の道路施設について、５年に１回の頻度で近接目視による点検を実施している。

際海上コンテナ車（40ft 背高）の特車通行許可を不要とする措置の導入や災害時の道路啓開・災害復旧を国が代行する制度が創設された。平成 31 年４月には、供用中の道路を対象に約 35,000km が重要物流道路に指定された。さらに令和元年度中に事業中・計画中の道路を含めて重要物流道路の指定が行われる予定である。

このほか、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を控え、国・都・組織委員会において、大会期間中の首都高速道路の渋滞対策として、ロードプライシング（通行料金上乗せ）等の導入に向けた検討が進められている。

(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。これらの路線については、平成 27 年の政府・与党申合せにより、表のとおりの開業時期の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、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（令和 28 年（2046 年）頃）となる見通しである。

整備新幹線の一覧

路線名	整備計画区間	開業（ゴッシク体は建設中）
北海道新幹線	新青森～札　幌	新　青　森～新函館北斗…2016 年３月 開業 **新函館北斗～札　　幌…2030 年度末予定（2035 年度から５年前倒し）**
東北新幹線※	盛　岡～新青森	盛　　岡～八　　戸…2002 年 12 月開業 八　　戸～新　青　森…2010 年 12 月開業
北陸新幹線	東　京～大　阪	高　　崎～長　　野…1997 年 10 月開業 長　　野～金　　沢…2015 年３月 開業 **金　　沢～敦　　賀…2022 年度末予定（2025 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…2004 年３月 開業 博　　多～新　八　代…2011 年３月 開業
九州新幹線（長崎ルート）	博　多～長　崎	**武雄温泉～長　　崎…2022 年度予定（2022 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。

建設費用はＪＲが毎年支払う新幹線貸付料[5]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。最近の人件費の上昇や消費税増税の影響等により、北陸新幹線及び九州新幹線の建設費は、開業までに新たに 3,451 億円が必要となることが明らかになったが、政府は、財源の見直しについて、ＪＲ各社に負担を求めることも含め検討している。

九州新幹線長崎ルートは、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」での暫定開業が予定されているが、前提であったフリーゲージトレイン（軌間可変電車）の投入断念により、「リレー方式」の恒久化も懸念されるため、与党の整備新幹線検討委員会において整備方針の再検討が行われ、令和元年８月、全線に新幹線軌道を新設するフル規格で整備する方針を決定した。新幹線の整備には、地元自治体の同意が必要だが、沿線自治体の佐賀県が、財政負担の重さや移動時間の短縮効果が薄いことからフル規格での整備に反対しており、整備方針の見通しは立っていない。

他方、中央新幹線は、ＪＲ東海が、超電導リニア方式による令和９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 月から工事に着手している。一方、

[5] 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、ＪＲ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、ＪＲ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。

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 11 月に改正された「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（令和 27 年（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を先行的に実施しているが、南アルプストンネル区間中、静岡県内の区間については、大井川の減水対策をめぐり県等との合意が得られず未着工となっており、工期への影響が懸念されている。

２　安全・安心で豊かな暮らし

(1) バリアフリー政策の動向

2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会を契機とした共生社会の実現を目指す観点から、政府は、平成 29 年２月、「ユニバーサルデザイン 2020 行動計画」を決定し、障害の有無、年齢、性別、人種等にかかわらず多様な人々が利用しやすいようあらかじめ都市や生活環境をデザインする考え方である「ユニバーサルデザイン」（ＵＤ）のまちづくりを実現するとともに、様々な心身の特性や考え方を持つ全ての人々が、相互に理解を深めようとコミュニケーションをとり、支え合う「心のバリアフリー」の取組を展開することとしている。

国土交通分野においても、平成 18 年に制定された「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー法）により、それまで建築物分野と公共交通分野各々で定められていたバリアフリー関係法令が統合・拡充され、公共交通施設（旅客施設及び車両等）や建築物等の新設等の際の移動円滑化基準への適合義務、既存の施設等に対する適合努力義務等が定められたことにより取組が促進されてきた。

こうした中、①高齢者、障害者等の増加、②障害者権利条約の締結（平成 26 年）及び国内関連法の整備、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等のバリアフリーを取り巻く環境の変化や、上述の共生社会の実現を目指す観点から、平成 30 年にバリアフリー法が改正され、公共交通事業者等によるハード対策及びソフト対策の一体的な取組を推進するための計画制度等が創設された。 国土交通省は、交通事業者による一定水準の接遇を確保するため、ガイドラインや職員研修モデルプログラムを作成したほか、ＵＤタクシーにおける車椅子乗降の改善について事業者に対し従業員の法令遵守や研修の受講等を要請する等の取組を行っている。

また、同省は、改正法の施行にあわせて、ホテル等の車椅子使用者客室設置基準を改正するなど、今後、同法に基づく「移動等円滑化の促進に関する基本方針」において定めら

れる各施設等における平成 32 年度（2020 年度）末までの整備目標に向けて、更なる整備を推進することとしている。

さらに、同年、議員立法の「ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策の総合的かつ一体的な推進に関する法律」が成立し、ユニバーサル社会の実現に向けた諸施策について、①策定・実施時に障害者、高齢者等の意見を反映するための措置に係る努力義務や②実施状況の公表が定められている。

(2) 都市政策の動向

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

都市構造のコンパクト化を誘導するため、平成 26 年の「都市再生特別措置法」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、居住や医療、福祉、商業等の都市機能の区域内への立地を金融・税制支援等により促進する制度が創設され、同計画の作成等[6]が進められている。

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）への対応として、平成 30 年の同法改正により、居住誘導区域等の区域内の低未利用土地の活用を図るため、複数の土地や建物に一括して利用権設定等をする制度や、身の回りの公共空間の創出を図る協定制度等が創設された。

イ　景観・歴史的建造物等の観光資源の活用、民間活力を活かした都市と緑・農の共生

「景観法」に基づく景観計画の策定[7]による景観形成の推進や、歴史的建造物等の保全等を通じて、景観・歴史的建造物等を観光資源として活用するまちづくりが進められている。

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 年の「都市緑地法」改正により市民緑地認定制度[8]が、「都市公園法」改正により公募設置管理制度（Ｐａｒｋ－ＰＦＩ）[9]が創設される[10]とともに、「生産緑地法」改正により条例による生産緑地地区の面積要件緩和措置及び特定生産緑地制度[11]が創設された。なお、平成 30 年の税制改正により、特定生産緑地に対する税負担の軽減措置[12]が創設された。

---

[6] 272 都市が令和元年７月 31 日までに計画を作成・公表している。

[7] 景観計画区域、行為の制限（形態・色彩等や高さ等建築物の建築等）、方針等を定めた計画で 578 の景観行政団体（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）で策定されている（平成 31 年３月 31 日時点）。

[8] 市町村の認定を受け、ＮＰＯ法人等の民間主体が空き地等を活用して市民緑地を整備・公開する制度。固定資産税等の軽減や植栽、ベンチ等の施設整備に対する補助の支援が受けられる。

[9] 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。

[10] このほか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。

[11] 生産緑地は、都市計画決定から 30 年が経過する日から市町村に買取り申出が可能となる。同日以後においても、その保全を確実に行うことが、良好な都市環境の形成を図る上で特に有効であると認められる生産緑地について、市町村が、特定生産緑地として指定することができる制度。指定により、買取り申出が可能となる期日が 10 年後に延期される。

[12] 生産緑地同様に、相続税の納税猶予、固定資産税の農地評価、農地課税が適用されることとされた。

ウ　大都市の国際競争力の強化

「都市再生特別措置法」に基づき都市再生緊急整備地域[13]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 年の同法改正により、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等が創設された。

(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いる。

ア　少子高齢化・人口減少に対応した住まい・まちづくり

若年・子育て世帯への施策として、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、三世代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が推進されている。

また、高齢者への施策として、「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いる[14]ほか、独立行政法人都市再生機構において、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[15]。

さらに、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の機能の強化のため、平成 29 年の「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」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、登録住宅の改修・入居への支援制度が措置されている[16]。

イ　空き家対策・既存住宅の質の向上と流通促進

平成 26 年制定の「空家等対策の推進に関する特別措置法」に基づき市町村による空家等対策計画の策定[17]、特定空家等[18]に対する勧告、命令、代執行等が行われており、あわせて予算や税制措置[19]による空き家の活用・除却が進められている。

また、既存住宅の活用のため長期優良住宅化リフォームが推進されるとともに、平成 30 年度より消費者が安心して購入できる物件に標章付与を行う安心Ｒ住宅制度が開始された。

---

[13] 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 30 年 10 月 24 日時点で、55 地域約 9,092ha が指定されている。

[14] 令和元年８月末時点で、7,415 棟、247,165 戸が登録されている。

[15] 住生活基本計画において、令和７年度（2025 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。

[16] 平成 29 年 10 月に施行され、令和元年９月現在 11,046 戸が登録されている。なお、政府は 2020 年度末に 17.5 万戸の登録を目標としている。

[17] 1,051 市区町村（60.4%）で既に策定済み（平成 31 年３月 31 日現在）。

[18] そのまま放置すれば著しく保安上危険又は衛生上有害となるおそれのある状態、著しく景観を損なっている状態、その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切な状態にあると認められる空家等。

[19] 勧告をした特定空家等に係る敷地について固定資産税等の住宅用地特例の対象から除外する等。

ウ　住宅・建築物の耐震・安全性・省エネ性能の向上及び木造建築の推進

住宅・建築物の耐震・安全性の向上については、平成 25 年の「建築物の耐震改修の促進に関する法律」改正により、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。

一方で、平成 30 年に免震・制振ダンパー[20]について大臣認定等に適合しない事案が、また、平成 31 年に共同住宅の界壁等が法令に適合しない事案や、共同住宅等の基礎、柱等が大臣認定に適合しない事案が明らかになり、再発防止策等が外部有識者委員会により平成 31 年３月及び令和元年８月にそれぞれ取りまとめられている。

住宅・建築物の省エネ性能向上については、令和元年の「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」改正により、エネルギー消費性能基準（省エネ基準）への適合義務の対象が 2,000 ㎡以上の住宅以外の新築等される建築物から 300 ㎡以上に拡大された他、建築士に対する小規模建築物の省エネ性能の建築主への説明義務の創設等が行われている。

木造建築の推進については、平成30年の「建築基準法」改正により、木造建築物の耐火性能に係る制限の合理化等が措置され、木材利用の促進に向けてＣＬＴ[21]等新たな木造建築技術の活用や、地域の気候風土に応じた環境負荷の低い木造による住宅・建築物の整備促進が図られている。

(4) 建設産業政策の動向

建設業においては、少子高齢化の進展等に伴い、将来の担い手不足が懸念されている。また、平成 30 年６月に労働基準法の改正を含む「働き方改革関連法」が成立し、建設業についても、施行（平成 31 年４月１日）から５年後（令和６年４月）に罰則付き時間外労働規制が適用されることとなった。このため、建設業においても長時間労働の是正や生産性向上など、働き方改革を推進していくことが不可欠となっている。

政府は、働き方改革関連法成立以前から、建設業における働き方改革を進めるため、平成 29 年６月に「建設業の働き方改革に関する関係省庁連絡会議」を立ち上げ、同年８月、受発注者が相互の理解と協力の下に取り組むべき事項をまとめた指針として「建設工事における適正な工期設定等のためのガイドライン」を策定（平成 30 年７月改訂）するなどの取組を行っている。また、国土交通省では、このような取組を前進させるため、平成 30 年度以降に取り組む施策として平成 30 年３月に「建設業働き方改革加速化プログラム」を策定し、長時間労働の是正、技能と経験にふさわしい処遇（給与）の実現及び社会保険加入の徹底に向けた環境整備、生産性向上の３つの分野で新たな施策を展開している。

こうした取組に加え、令和元年６月、建設業の働き方改革や建設現場の生産性の向上促進などを図るため、「建設業法」及び「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法

---

[20] 免震ダンパーは、地震時の積層ゴム等の支承の揺れを抑えるために設置。制振ダンパーは、地震時の躯体の揺れを抑えるために設置。

[21] ＣＬＴ（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交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。

律」（入契法）、並びに「公共工事の品質確保の促進に関する法律」（品確法）が改正された[22]。これらの法改正により、適正な工期設定による請負契約の締結や公共工事の施工時期の平準化に向けた取組等による働き方改革の促進、建設現場の技術者に関する規制の合理化による人材の有効活用や情報通信技術の活用等を通じた生産性の向上などの取組が進められることになる。

現在、品確法の改正を受け、政府は、同法に基づく「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針」（基本方針）及び「発注関係事務の運用に関する指針」（運用指針）の改正に着手しており、基本方針については、本年９月～10 月の閣議決定を、また、運用指針については本年 12 月の改正をそれぞれ予定している。あわせて、入契法に基づく「公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針」（適正化指針）についても、中央建設業審議会において、改正に向けた検討が行われている。

(5) 所有者不明土地等対策の取組

所有者不明土地の存在が公共事業の実施等の場面において支障を来す事例が生じるなど、所有者不明土地問題への対応が喫緊の課題となっていたことから、平成 30 年６月、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（特措法）が成立し、所有者不明土地の利用の円滑化等のため、土地収用手続の合理化や地域住民等の福祉又は利便の増進を図る事業のため所有者不明土地に一定期間の使用権の設定を可能とする制度（地域福利増進事業）の創設等が行われた。しかし、特措法は、所有者不明土地を根本的に解消するものではなく、所有者不明土地の発生抑制・解消に向けた抜本的対策については、登記制度や土地所有の在り方等と深く関連するため、政府一体となった検討が必要であったことから、平成 30 年１月、「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」が設置された。令和元年６月、同会議において、新たな「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」[23]が決定され、特措法等の円滑な施行を図るとともに、土地所有に関する基本制度や民事基本法制の見直し等の重要課題については、今後、更に具体的な検討を進め、令和２年までに必要な制度改正を実現するなど、期限を区切って着実に対策を推進することとされた。

国土交通省においては、基本方針を踏まえ、特措法の円滑な施行を図るため、地方協議会を通じた地方公共団体への支援やモデル事業による先進事業への支援等を行っている。また、平成 31 年２月の国土審議会のとりまとめにより示された、土地の利用・管理に関して必要な措置の方向性等を踏まえて更に検討を深め、令和２年までに土地基本法を改正するとともに、人口減少社会に対応した新たな総合的土地政策の策定に向けた検討を行っている。さらに、地籍調査の円滑化・迅速化を実現するため、令和２年度から始まる第７次国土調査事業十箇年計画の策定にあわせ、国土調査法等の見直しを図ることとしている。

---

[22] 改正品確法は公布の日（令和元年６月 14 日）に施行。また、改正建設業法等は、令和元年９月１日、令和２年 10 月１日、令和３年４月１日の３段階で施行。

[23] 平成 30 年６月に最初の「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」が決定されている。

(6) 国土交通省における自動運転の実現及び事故防止対策の推進に向けた取組

ア　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、交通事故の削減、高齢者等の移動手段の確保、物流の生産性向上等様々な社会問題の解決に大きな効果が期待されており、「官民ＩＴＳ構想・ロードマップ 2019」[24]等において、2020 年目途の実用化を目標とした高速道路での自家用車の高度な自動運転（レベル３）の市場化や 2020 年までの限定地域における無人自動運転移動サービス（レベル４）の実現、2025 年を目途とした高速道路における完全自動運転（レベル４）の市場化等が政府全体の目標として示され、官民を挙げて取組が進められている[25]。

自動運転技術が今後加速度的に進展していくことが想定される中、政府は、平成 30 年４月、自動運転に係る道路交通関連の法制度の見直しの方向性を示す「自動運転に係る制度整備大綱」（ＩＴ総合戦略本部決定）を策定した。これを踏まえ、国土交通省では、自動運転車両の安全基準に関し、国連における国際的な議論を主導するとともに、国際基準策定までの間も自動運転車の開発等が促進されるよう、同年９月に「自動運転車の安全技術ガイドライン」を公表した。その後、令和元年５月、「道路運送車両法」が改正され、保安基準の対象装置への自動運行装置[26]の追加や、事業として行う場合に認証が必要な分解整備の範囲の拡大（名称を特定整備に改正）等により、レベル３・４の自動運転車について、設計・製造から使用にわたる総合的な安全確保策を講じる法整備がなされた[27]。さらに、同省は、平成 30 年に自動運転車における損害賠償責任について運行供用者責任の維持等の方針を公表し、令和元年に無人自動運転移動サービスを導入する旅客自動車運送事業者のためのガイドラインを策定する等自動運転に係るルール整備に取り組んでいる。

この他、同省においては、省内に自動運転戦略本部を設置し、上記のようなルール整備等に加え、トラック隊列走行[28]や最寄駅と最終目的地を自動運転で結ぶラストマイル自動運転の実現に向けた実証実験等の実施、中山間地域における道の駅を拠点とした自動運転サービスの社会実装の実現[29]、都市交通における自動運転の活用のための技術的検討等に取り組んでいる。

イ　事故防止対策の推進に向けた取組

政府は相次ぐ高齢運転者の交通事故等を踏まえ、令和元年６月、「未就学児等及び高齢運転者の交通安全対策緊急対策」を取りまとめた。同対策には、衝突被害軽減ブレーキ（ＡＥＢＳ）等の安全運転支援機能を備えた自動車である「安全運転サポート車（サポカーＳ）」

---

[24] 令和元年６月、内閣に置かれている高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 総合戦略本部）決定。

[25] 自動運転レベル３・４は、いずれも特定条件下での自動運転機能であるが、システムの作動継続が困難な場合に、レベル３はシステムの介入要求に対して運転者が対応する必要があるのに対し、レベル４はシステムが対応する。

[26] プログラムにより自動的に自動車を運行させるために必要な装置。

[27] 同国会においてはレベル３の自動運転に対応した交通ルールについて道路交通法が改正された。

[28] 平成 31 年１月から２月までの間、後続車無人隊列システム（後続車有人状態）の公道実証実験を実施しており、政府は早ければ 2022 年の商業化等を目指すこととしている。

[29] これまでの実証実験の結果を踏まえたビジネスモデル構築のため、長期間の実験を引き続き実施し、道の駅を拠点とした自動運転サービスを 2020 年までに社会実装することを目指すこととしている。

の普及推進や、安全運転支援機能を有する自動車を前提とした限定免許制度の検討が盛り込まれた。

ＡＥＢＳ等の先進安全技術は、現在幅広い車種に搭載され普及が進む一方で、メーカーや車種ごとに性能等に違いがあることから、国土交通省はＡＥＢＳを対象とした性能認定制度を平成30年に創設し、今後他の先進安全技術についても導入を検討している。なお、事故発生時の被害が大きくなりやすいトラック・バスにおいては既に先進安全技術の基準化・義務化が進められている[30]。

また、高齢者対策においては既販車への対策が重要であり、同省は後付けが可能なペダル踏み間違い時加速抑制装置の開発をメーカーに要請するとともに、性能認定制度の創設を検討しており[31]、東京都等の一部の自治体においては購入費用等の補助制度が設けられている。

(7) 防災意識社会への転換

ア　水害に対するこれまでの取組

平成27年９月関東・東北豪雨災害を契機に、国土交通省は、「施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」へと意識を変革し、社会全体でこれに備える「水防災意識社会」を再構築する取組を進めることとし、同年12月、「水防災意識社会 再構築ビジョン」を策定し、全ての国管理河川とその沿川市町村において、河川管理者・地方公共団体等からなる協議会を設置し、取組を推進している。

また、平成28年８月の北海道・東北豪雨災害により都道府県管理の中小河川において甚大な被害が発生したことから、大規模氾濫減災協議会制度の創設や、避難に配慮を要する要配慮者利用施設の管理者に対する避難確保計画の策定義務化等を内容として水防法が改正され、平成29年６月施行された。これに合わせて、国・都道府県管理河川において平成33年度（2021年度）までに緊急的に実施すべき緊急行動計画が取りまとめられ、水害対応タイムライン[32]の作成等が進められている。

さらに、極めて甚大な人的・物的被害が生じた平成30年７月豪雨による被害を受けて、同年12月の社会資本整備審議会の答申において、関係機関の連携によるハード対策の強化に加え、大規模氾濫減災協議会等を活用し、多くの関係者の事前の備えと連携の強化により複合的な災害にも多層的に備え、社会全体で被害を防止・軽減させる対策の強化を緊急

---

[30] トラック・バスに対してはＡＥＢＳや車両安定性制御装置、車線逸脱警報装置の設置が重量に応じ順次義務付けられており、義務化までの間の早期普及を図るため補助制度及び税制措置が講じられている。乗用車については令和元年６月にＡＥＢＳの国際基準が成立したことから、今後国内基準化や新車を対象とした義務付けが検討されている。

[31] 一部の自動車メーカーは平成30年からペダル踏み間違い時加速抑制装置の販売を開始している。また、部品メーカー等が販売するものについては、同年公益財団法人自動車輸送技術協会における性能評価制度が創設されている。

[32] 災害の発生を前提に、防災関係機関が連携して災害時に発生する状況を予め想定し共有した上で、「いつ」、「誰が」、「何をするか」に着目して、防災行動とその実施主体を時系列で整理した計画。国管理河川において、沿川の全730市町村で策定済み、都道府県管理河川において平成31年３月末時点で604/1,170市町村で策定済み。

的に図るべきとされた。これを踏まえ、平成 31 年１月に、本川・支川の合流部等の事前防災や避難確保等のハード対策、個人の行動計画の作成推進等の住民主体のソフト対策の拡充等を 2020 年度目途に取り組むべきこととして緊急行動計画が改定された。

イ　土砂災害に対するこれまでの取組

土砂災害に対しては平成 13 年より「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」が施行され、土砂災害警戒区域[33]、土砂災害特別警戒区域[34]の指定が進められている。その後も度重なる土砂災害を受けた数次の同法改正により緊急避難体制等の強化が図られおり、直近では、前述アの平成 29 年６月の水防法の改正と併せて同法も改正され、土砂災害警戒区域における要配慮者利用施設の管理者等に対し、避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務付けられた。

国土交通省は、全ての都道府県で令和元年度末までに土砂災害警戒区域等の指定の前提となる基礎調査を完了させることを目標に市町村の取組を促進している。

ウ　「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」等今後の対応

このような取組が進められる中、平成 30 年７月豪雨等の近年の災害においては、重要インフラの機能に支障を来す事態が生じたことから、同年 12 月、政府全体として実施された重要インフラの緊急点検結果等を踏まえて、特に緊急に実施すべき対策である「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策[35]」が閣議決定された。国土交通省分野では、ハザードマップ等による必要なリスク情報の徹底周知や、河川・砂防等の防災のための重要インフラの機能強化等に取り組むこととされている。

さらに令和元年には被災地の早期復旧の支援等を行う緊急災害対策派遣隊（ＴＥＣ－ＦＯＲＣＥ）の体制及び機能が強化される等[36]、大規模災害に対する取組が進められている。

(8) 今後の気象業務の在り方

ア　2030年の科学技術を見据えた気象業務の在り方

交通政策審議会気象分科会は、自然環境や少子高齢化に伴う人口減少等の社会環境の変化、ＡＩ・ＩｏＴ等の先端技術の展望を踏まえ、気象庁のみならず様々な主体により営まれる気象業務が、今後更なる発展を遂げ様々な社会的課題の解決に一層貢献していくため、今後 10 年程度を展望した気象業務のあり方について、平成 30 年８月、気象庁への提言を取りまとめた。

---

[33] 土砂災害による被害を防止・軽減するため、危険の周知、警戒避難体制の整備を行う区域。

[34] 要配慮者利用施設等が新たに土砂災害の危険性のある高い区域に立地することを未然に防止するため、一定の開発行為の制限、建築物の構造規制等を行う区域。

[35] 国・地方公共団体・民間が 2020 年度までの３箇年で集中的に実施し、期間内の事業の完了又は大幅な進捗を目標として、事業規模は財政投融資・民間負担を含め概ね７兆円程度を目途とするとされている。

[36] 令和元年には、創設当初の５倍規模である１万 2,000 人に増強され、統括防災官等の新組織が設置されるとともに、ドローン等のＩＴ技術を活用した情報収集力・防災対応力の強化が図られた。今後更に活動の円滑化を図るため、法的措置等の検討等が行われている。

提言では、気象業務の方向性について、気象業務の根幹である観測・予測技術の不断の改善を進めるとともに、広く国民一般へ提供される気象情報・データが、社会の様々な場面で必要不可欠なソフトインフラ、国民共有の財産として活用されていくことを目指すとしている。

重点的に取り組むべき内容としては、観測・予測精度向上のための技術開発と気象情報・データが利活用されるような取組を一体的に推進する必要があり、特に国民の生命・財産に関わる防災については、防災意識を社会全体で高めるとともに、気象業務の貢献においては、気象庁が中核となって取り組むことが重要であるとしている。

気象庁は、提言を受け、気象業務の方向性として、観測・予報精度向上のための技術開発、気象情報・データの利活用促進、さらに、これらを車の両輪とする防災対応・支援の推進等を強力に進めることとした。観測・予測精度の向上のための技術開発として、平成30年10月、防災分野を始め社会における情報サービス基盤である数値予報の技術開発を強力かつ着実に推進していくため「2030年に向けた数値予報技術開発重点計画」を策定し、数値予報の高度化・精度向上について目標を掲げて取組を進めていくこととしている。また、気象情報・データの利活用促進の一環として、産官学連携の「気象ビジネスコンソーシアム」等を通じ、産業界のニーズを把握し、これらに対応した新たな気象データの提供等により、各分野における生産性向上を目指す取組を支援していくこととしている。

イ　防災気象情報の伝え方の改善に向けた取組

各地に広域かつ甚大な被害をもたらした「平成30年7月豪雨」において、気象庁による防災気象情報の発表や自治体からの避難の呼びかけが行われていたものの、それらが必ずしも住民の避難行動に繋がっていなかったのではないかなどの指摘があり、これらを踏まえ、同庁は、有識者による「防災気象情報の伝え方に関する検討会」において、検討を進め、平成31年3月に防災気象情報の伝え方の改善策と推進すべき取組について取りまとめを行った。

同取りまとめでは、気象庁と河川や砂防等の関係部局との緊密な連携のもと、市町村が行う避難勧告等の発令の判断に防災気象情報が的確に結びつくよう、危険度分布の高解像度化や希望者向け通知サービス等の取組に速やかに着手していくことや、住民一人ひとりが理解しやすくなるように警戒レベルに合わせた防災気象情報の提供等を充実・強化していくべきとされており、同庁は、取りまとめを踏まえ、土砂災害の「危険度分布」を5kmから1kmメッシュに高解像度化する等の取組を行っている。

また、「避難勧告等に関するガイドライン」（内閣府（防災担当））が平成31年3月に改定され、自治体や気象庁等から発表される防災情報を用いて、住

防災気象情報と警戒レベルとの対応

警戒レベル	住民が取るべき行動	市町村の情報	警戒レベルに相当する気象庁等の情報	
			警報等	指定河川洪水予報
5	命を守る最善の行動	災害発生情報	大雨特別警報	氾濫発生情報
4	全員避難	避難勧告 避難指示（緊急）	土砂災害警戒情報	氾濫危険情報
3	高齢者等は避難	避難準備 高齢者等避難開始	大雨警報 洪水警報	氾濫警戒情報
2	避難行動の確認		大雨注意報 洪水注意報	氾濫注意情報
1	心構えを高める		早期注意情報	

資料：気象庁資料より作成

民等が取るべき行動を直感的に理解しやすくなるように、５段階の警戒レベルを明記して防災気象情報が提供されており、同庁は、各防災気象情報と警戒レベルの判断基準の関係を明確化し、住民の自発的な避難判断等を支援する取組を行っている。

(9) 地域交通の確保及び利便性向上

地域交通は活力ある地域社会の実現に不可欠であるとともに、訪日外国人旅行客 4,000 万人時代を見据え観光客の移動ニーズへの対応も求められている。しかし、人口減少、少子高齢化が進展する中、特に地方部においては、公共交通機関の輸送人員の減少や、運転者不足による供給の制約が発生し、公共交通ネットワークの減少やサービス水準の一層の低下が懸念されている。

このような状況の中、国土交通省は、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律」に基づき関係者間の合意形成を進める地域公共交通網形成計画や、既存路線の編成を変更するための地域公共交通再編事業計画の策定を推進するとともに、地域公共交通確保維持事業による赤字系統のバス交通やデマンド交通に対する補助制度による支援を行っている。さらに令和元年、同省に設置された「地域交通フォローアップ・イノベーション検討会」において、次期通常国会の関係法令の改正を含め、両計画及び支援制度の見直し並びに自家用有償旅客運送の実施の円滑化及び観光客等来訪者を輸送対象とすることの明確化等制度の見直しが提言されている。また、同提言においては、タクシーの相乗りの導入に向けたルール整備や、乗合バス等に係る競争政策の適用の見直し、近年のＩｏＴ化の急速な進展等に伴い期待されているＭａａＳ[37]の展開に向けた環境整備等についても掲げられている[38]。

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

国土交通省は、2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の円滑な開催、更にはその先を見据え、首都圏空港の発着容量の増加に取り組んでいる。2019 年（令和元年）８月、国土交通省は、2020 年（令和２年）３月より羽田空港新飛行経路の運用を開始し[39]、国際線を年間約 3.9 万回増便することを決定した。成田空港では、首都圏空港の機能強化に向けて、高速離脱誘導路[40]の整備等により 2020 年までに空港処理能力を約４万回拡大する取組を進めており、両空港合わせて、現在の年間 75 万回から年間 83 万回まで発着容量

---

[37] Mobility as a Service の略。出発地から目的地までの移動に係る検索・予約・決済などをオンライン上で一括して提供するサービス。さらに、小売、観光、病院等の移動以外のサービスとの連携による移動の高付加価値化も含む。

[38] 本稿で提言の内容として挙げた事項のうち両計画や支援制度の見直し以外の事項については、「経済財政運営と改革の基本方針 2019」においても掲げられ、成長力の強化に向けて取り組むことが位置付けられている。

[39] 一定の時間帯に限り、南風時に到着機が都心上空を通過する経路、北風時に荒川沿いに北上する経路等を新設する予定となっている。

[40] 着陸した航空機の滑走路占有時間を短縮するため、航空機が高速で滑走路から離脱できるように取り付けられた誘導路をいう。

を伸ばすこととしている。さらに、2020 年以降、成田空港の第３滑走路の整備、既存滑走路の延伸、夜間飛行制限の緩和等による更なる機能強化を進め、両空港合わせて、世界最高水準の発着容量である年間 100 万回の実現を目指すこととしている。

イ　無人航空機の安全対策

昨年 12 月、ロンドン近郊の空港で無人航空機が敷地内に侵入したため、滑走路を閉鎖する事案が発生するなど、このような空港を標的とした無人航空機による危険・妨害行為が生じるリスクが高まっていることを踏まえ、政府は、空港で無人航空機の機体の検知等を行うシステムを新たに整備するとともに、機体から所有者などの情報を把握するシステムを構築することとしている。また、有人機と無人機の飛行情報を共有するシステムの利便向上を促進するとともに、2022 年（令和４年）の有人地帯での目視外飛行の実現に向け、2019 年度中に制度の基本方針を策定し、制度設計具体化のための検討・調査を実施することとしている。

ウ　次世代航空機（空飛ぶクルマ）実用化に向けた環境整備の推進

空の移動革命に向けた官民協議会は、2023 年（令和５年）に空飛ぶクルマの実用化を目指すことを盛り込んだロードマップを取りまとめた。都市部での送迎サービス、離島・山間部の新たな移動手段などにつながると期待される空飛ぶクルマ等の社会実装に向け、諸外国での先進事例の調査を行い、その結果を活用して円滑な試験飛行の実施を支援するとともに、安全基準の策定や空域の調整を検討するなど、官民一体となって環境整備を推進することとしている。

(2) 港湾政策の動向

我が国港湾は、コンテナ船の大型化や船社間の連携（アライアンス）再編による基幹航路の再編等を背景に、基幹航路である欧米航路の寄港頻度の維持が厳しくなりつつある。このため、国土交通省は、平成 22 年８月に京浜港及び阪神港を「国際コンテナ戦略港湾」に選定し、同港湾における「集貨」「創貨」「競争力強化」を政策の３本柱とし、各種政策を推進している。

また、海外港湾におけるコンテナターミナルの自動化・ＩＴ化の進展の一方で、我が国においては、名古屋港飛島ふ頭における遠隔操作化・自働化の導入に留まっていること、今後の労働力人口の減少や高齢化により、熟練技能者の確保が困難となることが予想されることから、国土交通省は、我が国の熟練技能者の技能をＡＩ（人工知能）に習熟させ、自働化・ＩＴ化と組み合わせることで、世界最高水準の生産性と良好な労働環境を有する「ＡＩターミナル」の実現に向けた政策を実施している。なお、同政策は国際コンテナ戦略港湾の「競争力強化」の取組の一環としても実施しているが、全国のコンテナターミナルにおける生産性向上も目的としている。

さらに、生活や産業活動に必要不可欠な資源・エネルギー等の安定的かつ安価な輸入のため、穀物（とうもろこし、大豆）、鉄鉱石、石炭等のばら積み貨物（バルク貨物）を扱う

「国際バルク戦略港湾」を平成23年５月に10港湾選定し、岸壁の整備や企業間連携による共同輸送の推進等の取組を推進している。平成25年には、ばら積み貨物の輸入拠点を形成するため港湾法が改正され[41]、同法に基づく特定貨物輸入拠点港湾として平成 25 年 12 月に福島県の小名浜港（石炭）が、平成28年２月に釧路港（穀物）が、平成30年２月に徳山下松港（石炭）がそれぞれ指定されている。

一方、近年のアジアをはじめとする世界のクルーズ市場の拡大を踏まえ、政府が掲げる令和２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６月に港湾法が改正され、国土交通大臣の指定する「国際旅客船拠点形成港湾[42]」において、港湾管理者が、民間事業者の整備する旅客施設等の所有者との間に、係留施設の優先的な利用等を内容とするクルーズ船の受入を促進するための協定の締結ができることとされた。

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燃料船の我が国への寄港を促すため、国土交通省は燃料供給拠点の形成に向けた支援制度を平成30年度に創設した。同年６月には、伊勢湾・三河湾及び東京湾における燃料供給船建造等の事業が支援の対象とされ、これによる令和２年のＬＮＧ燃料供給拠点形成に向けた取組が官民で進められている。

(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、船舶のあらゆる分野の生産性向上により国際競争力の強化を目指す「i-Shipping」と、海洋資源開発市場への参入の拡大を目指す「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。そのような中、答申当時から海事をめぐる環境が大きく変化したため、平成30年６月に海事イノベーション部会が取りまとめた、答申をレビューし新たな課題・施策を示す報告書に基づき、海事生産性革命の更なる深化に取り組んでいる。

造船業においては、世界的な船舶の過剰供給が常態化する中、韓国・中国造船業の技術的なキャッチアップと圧倒的な価格競争力に対し、国土交通省は、令和７年（2025年）の新造船建造量シェア３割獲得を目標に、船舶の開発・設計、建造、運航の各段階での技術開発支援を進めている。また、近年のＩｏＴや自動化技術の活用と海上ブロードバンドの進展等を背景に、導入に向けた動きが世界的に活発化している自動運航船については、国土交通省においても、当面の目標として令和７年（2025年）までにフェーズⅡ自動運転（最終的な意思決定は船員で行うが、様々な「行動提案」や「情報提示」を行うことができる船舶）の実用化を目指し、実用化に向け「自動操船」「遠隔操船」「自動離着桟」の３種の

[41] この改正により、①国土交通大臣によるばら積み貨物の輸入拠点となる港湾（特定貨物輸入拠点港湾）の指定、②①の港湾における港湾施設の整備等に係る協定制度を創設する等の措置が講じられた。

[42] 平成29年７月に、横浜、清水、佐世保、八代、本部及び平良の６港が、平成30年６月に鹿児島港が、また平成31年４月に下関港及び那覇港がそれぞれ選定されている。

実証実験を進めている。

海運業では、外航・内航ともに令和２年（2020 年）１月から実施される国際条約に基づくＳＯｘ（硫黄酸化物）規制強化に対する対応が課題である。これについては規制に対応する燃料の性状や供給体制、また費用負担の在り方等について、海運業界だけでなく、内外の荷主、石油業界等を含めた検討や調整が必要であり、国土交通省でもＩＭＯ（国際海事機関）において統一ガイドラインの策定の提案を行ったほか、国内の関係者による連絡会議の開催、規制適合油を用いた実船のトライアル運航等、事業者が規制に円滑に対応できる環境整備を進めている。

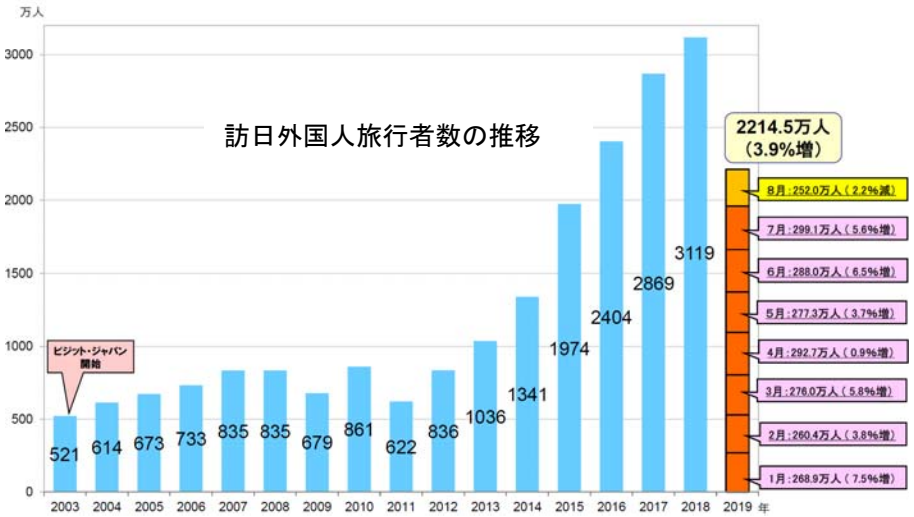
海運の安定性・信頼性、海技の伝承等の観点から、内航・外航ともに船員の確保・育成も課題である。特に高齢化が顕著な内航船員については、船員教育機関の定員の拡大や就業の斡旋など様々な取組を実施しており、30 歳未満の内航船員の割合は増加傾向にある。外航日本人船員は、近年、2,000 人程度の横ばいで推移している。政府は、外航日本人船員とともに、一定の外航日本籍船を確保するため、平成 20 年からトン数標準税制[43]の導入等により、安定的な国際海上輸送確保に向け日本人船員・日本籍船の増加を図っている。

内航海運は、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が必要となっている。国土交通省は、平成 29 年６月に同省の「内航海運の活性化に向けた今後の方向性検討会」が取りまとめた、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」に基づき、同プランが目指すべき将来像とする「安定的輸送の確保」と「生産性向上」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施策を進めている。

４　観光施策の動向

(1) 観光施策の推進

訪日外国人旅行者数は、中国・東南アジア諸国に対する観光ビザの発給要件緩和、観光圏の整備、官民連携による取組等の推進により大幅に増加しており、平成 30 年には初めて年間 3,000 万人を突破するとともに、訪日外



出典：観光庁資料

[43] 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。

国人旅行消費額も過去最高を記録するなど[44]、観光は今や我が国の成長や地方創生の柱となっている。

政府は、「明日の日本を支える観光ビジョン」（観光ビジョン）（平成 28 年３月）における目標（2020 年訪日外国人旅行者数 4,000 万人、2030 年 6,000 万人等）の達成に向け、インバウンドの更なる取込を図るべく、急速に進む個人旅行化やそれに伴う地方への展開、体験型観光への関心といったインバウンドの変化に対応した高次元の施策の具体策について検討を重ねており、その結果を踏まえた１年間の行動計画として、平成 28 年以降「観光ビジョン実現プログラム」を策定している。本年の同プログラムでは、多言語対応や Wi-Fi 環境等の旅行環境の整備、地域での新たな観光コンテンツの開発、日本政府観光局（ＪＮＴＯ）と自治体、ＤＭＯ（観光地域づくり法人）との連携強化など、外国人の地方への誘客・消費拡大等を図る施策を打ち出している。

また、本年１月から徴収が開始された国際観光旅客税[45]は、「国際観光旅客税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 平成 30 年 12 月 21 日一部変更）に基づき、充当する各施策が決定され、今年度は、最先端技術を活用した革新的な出入国審査等の実現等、デジタルマーケティングを活用したプロモーションの高度化、地域の観光戦略推進の核となるＤＭＯの改革などに充てられることが検討されている。

(2) ＩＲ（統合型リゾート）整備をめぐる動き

ＩＲ（統合型リゾート）は、民間事業者が設置及び運営する「観光振興に寄与する諸施設」と「カジノ施設」から構成される一群の施設とされている。令和元年９月、観光庁は、都道府県等から提出される整備計画を評価する際の５項目の基準[46]等を示した「特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針（案）」を公表した。今後、カジノ管理委員会が設立され、基本方針が正式決定されたのち、都道府県等は、実施方針を策定し、ＩＲ事業者の公募・選定を行うこととなる。都道府県等は、ＩＲ事業者と共同して区域整備計画を作成し、国に認定を申請することとなり、国土交通大臣は、公平かつ公正な審査により区域整備計画を認定することとされている。観光庁の調査によれば、これまでに大阪府と大阪市のほか、和歌山県、長崎県、横浜市等が誘致を目指す方針を示しており、全国で最大３か所の認定が予定されている。

---

[44] 平成 30 年（2018 年）の訪日外国人旅行消費額は４兆 5,189 億円と６年連続で過去最高となった。

[45] 国際観光旅客税法に基づき、原則として、船舶又は航空会社（特別徴収義務者）が、チケット代金に上乗せする等の方法で、日本から出国する旅客（国際観光旅客等）から徴収（出国１回につき 1,000 円）し、これを国に納付するもの。

[46] 基本方針(案)の５項目の評価基準とは、①国際競争力の高い魅力ある滞在型観光の実現、②経済的社会的効果、③ＩＲ事業運営の能力・体制、④カジノ事業収益の活用、⑤カジノ施設の有害影響排除である。

Ⅱ　第 200 回国会提出予定法律案等の概要

１　港湾法の一部を改正する法律案

洋上風力発電の導入の加速化に合わせ、国が洋上風力発電設備の設置等の基地となる港湾を指定し、当該港湾の埠頭を発電事業者に長期間貸し付けることができることとするとともに、国際基幹航路に就航する外貿コンテナ貨物船の寄港回数の維持・増加を図るため、国が港湾運営会社に対し情報の提供や国の職員の派遣を行う等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案等

○　航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策の推進に関する法律案（鷲尾英一郎君外９名提出、第 196 回国会衆法第 43 号）

航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策を集中的に推進するため、航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策に関し、基本理念を定め、及び国の責務を明らかにするとともに、航空機強取等防止措置に係る体制の強化のための施策の基本となる事項を定める。

内容についての問合せ先
国土交通調査室　鈴木首席調査員（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 年に国連気候変動枠組条約（ＵＮＦＣＣＣ）が、1997年には同条約を具体化し先進国の温室効果ガス排出量について、法的拘束力のある数値目標を設定した京都議定書が採択された。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・途上国の排出量が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、2015 年 12 月 13 日、フランス・パリにおいて開催された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。

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）～ＣＯＰ21）

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みについて交渉前進
ＣＯＰ17 2011. 11 ダーバン	ダーバン合意採択 次期枠組みを 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１四半期までに）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。
・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（長期低排出発展戦略）を作成、提出。
・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）

イ　ＣＯＰ22 以降の動き

パリ協定は 2016 年 11 月４日に発効し、同月にモロッコ・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。

2017 年 11 月にドイツ・ボンで開催されたＣＯＰ23 では、同年６月に米国のトランプ大統領が行ったパリ協定脱退方針表明が影を落としながらも、実施指針の交渉の土台となる

文書の作成等が行われた。

また、2018 年 10 月に気候変動に関する政府間パネル（ＩＰＣＣ）は、ＣＯＰ24 に先立って 1.5℃の気温上昇による影響等に関する特別報告書を公表した。そして同年 12 月にポーランド・カトヴィツェで開催されたＣＯＰ24 では、市場メカニズムの問題など一部の論点は先送りとなったものの実施指針の採択に合意し、先進国と途上国との二分論によることなく、全ての国に共通のルールが適用される仕組みとなった。

(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ＵＮＦＣＣＣ事務局に提出した。同年 12 月のパリ協定の採択を踏まえ、翌 2016（平成 28）年５月には、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、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）が改正された。

2018（平成 30）年の第 196 回国会においては、気候変動による様々な影響に取り組むため、「気候変動適応法」（平成 30 年法律第 50 号）が制定され、同法に基づく「気候変動適応計画」が同年 11 月に閣議決定された。

2019（令和元）年の第 198 回国会においては、地球温暖化対策強化の観点からフロン類の排出抑制を推進するため、「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」（平成 13 年法律第 64 号）が改正された。

また、Ｇ７の中で日本とイタリアだけが提出していなかった長期低排出発展戦略[1]については、G20 大阪サミット直前の 2019（令和元）年６月に、「パリ協定に基づく成長戦略としての長期戦略」を閣議決定し、ＵＮＦＣＣＣ事務局に提出した。

同戦略では、今世紀後半のできるだけ早期に「脱炭素社会」、すなわち温室効果ガスの実質排出ゼロの実現を目指すという長期的なビジョンを掲げ、その達成に向け、ビジネス主導の非連続なイノベーションを通じた「環境と成長の好循環」の実現を政策の基本的な考え方として位置付けている。なお、Ｇ７の中で、温室効果ガス排出の実質ゼロを掲げるのは初となる。

(3) 今後の主な課題

ＣＯＰ24 でパリ協定の実施指針が採択されたことにより、同協定の本格運用に向けて世界全体で気候変動対策を進めていく上での準備が整った。その一方で、気候変動対策の強化について議論するために 2019（令和元）年９月には国連気候行動サミットが開催されており、各国が提出した温室効果ガスの削減目標の引上げの必要性など、パリ協定の２℃目標を達成するための課題も残されている。

また、気候変動問題は、同年６月に我が国で開催されたG20 大阪サミット及びG20 持続可能な成長のためのエネルギー転換と地球環境に関する関係閣僚会合（以下「G20 環境・

[1] 「全ての締約国は、各国の異なる事情に照らした共通に有しているが差異のある責任及び各国の能力を考慮しつつ、第２条の規定に留意して、温室効果ガスについて低排出型の発展のための長期的な戦略を立案し、及び通報するよう努力すべきである。」（パリ協定第４条 19）

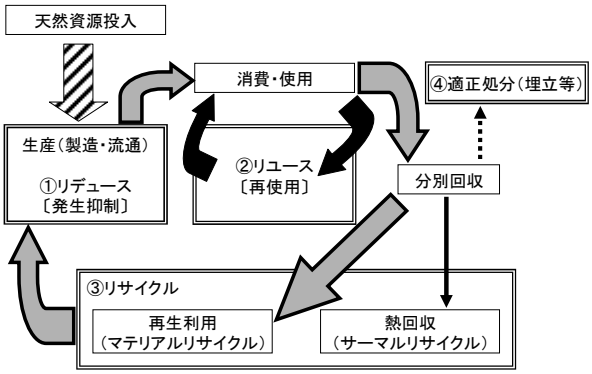
エネルギー関係閣僚会合」という。）においてもテーマとして取り上げられたが、パリ協定からの離脱を表明している米国と同協定に基づく対策強化を求める欧州との間の考え方の隔たりが会議の調整を難しくしたとの指摘もあり、2020 年からのパリ協定の実施に向け、引き続き国際協調の行方を注視していく必要がある。

２　循環型社会の形成

(1) 廃棄物・リサイクル対策の概要

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。

廃棄物・リサイクルの優先順位



（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３Ｒを行い、④やむを得ず循環利用が行われないもののみを適正処分する、との優先順位を踏まえて、循環型社会の実現に向けた取組を行うものとされている。

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（ＪＥＳＣＯ）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[2]。

この延長し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

[2] 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。

事業者に一定期間内の処分･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、同年８月に施行された[3]。なお、北九州事業エリアでは、平成 30 年３月 31 日に高濃度ＰＣＢ廃棄物（変圧器・コンデンサー）の処分期間が終了した。

イ　廃棄物処理法の改正

平成 28 年に発覚した食品廃棄物の不正転売事案をはじめ、廃棄物の不適正処理事案が後を絶たず、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[4]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処理法の改正法が成立し、電子マニフェストに係る規定を除き[5]、平成 30 年４月に施行された。

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）の制定から四半世紀の間に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諸外国との循環資源獲得競争に不利な事業環境にあるとの指摘がなされていた。

こうした状況を踏まえ、平成 29 年の第 193 回国会において、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同法の改正法が成立し、平成 30 年 10 月に施行された。

エ　海岸漂着物処理推進法の改正

海岸漂着物については、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」（平成 21 年法律第 82 号。以下「海岸漂着物処理推進法」という。）に基づき対策が進められてきた。しかし、依然として我が国の海岸には、国内外から多くのごみが漂着しており、また、沿岸を漂流するごみや海底のごみが船舶の航行や漁場環境の支障となって海洋環境に深刻な影響を及ぼ

---

[3] 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あっては、同期限までに処分委託等すればよいこととされている。

[4] マニフェスト制度は、廃棄物の排出事業者がその処理を委託する際に、処理業者に管理票（マニフェスト）を交付し、処理終了後に処理業者から終了した旨を記載したマニフェストの写しの送付を受けることにより、排出事業者が排出した廃棄物の流れを管理し、適正な処理を確保する仕組みのことで、電子マニフェストは、紙製のマニフェストに代えて、その記載内容を電子データ化し、ネットワーク上でやりとりするもの。

[5] 電子マニフェスト使用の一部義務化については、廃棄物処理法の施行期日を定める政令により、平成 32 年４月１日より施行とされている。

している。

さらに近年は、マイクロプラスチックと呼ばれる微細なプラスチック類が海洋に流出し、有害化学物質を吸着して食物連鎖に取り込まれ、海洋生態系に影響を及ぼす等の懸念が国内外で高まっており、この対策が喫緊の課題となっている。

こうした状況を踏まえ、平成30年の第196回国会に、漂流ごみ等の法の対象への追加やマイクロプラスチック対策に係る規定の新設等を内容とする海岸漂着物処理推進法の改正案が衆議院環境委員長より提出され、成立した。

なお、改正法が政府に対して求めている、海域におけるマイクロプラスチックの抑制のための施策の在り方の検討等に関連し、平成30年６月に閣議決定された「第四次循環型社会形成推進基本計画」では、「プラスチックの資源循環を総合的に推進するための戦略（『プラスチック資源循環戦略』）を策定し、これに基づく施策を進めていく」こととされ、翌令和元年５月に３Ｒ＋Renewable（再生可能資源への代替）を基本原則とする「プラスチック資源循環戦略」が策定された。

また、同年６月のＧ20環境・エネルギー関係閣僚会合では、新興国や途上国も含めた各国が自主的な対策を実施し、その取組を継続的に報告・共有する新たな枠組みとして「Ｇ20海洋プラスチックごみ対策実施枠組」が合意された。さらに、同月に大阪府で開催されたＧ20 大阪サミットにおける首脳宣言において、2050 年までに海洋プラスチックごみによる追加的な汚染をゼロにまで削減することを目指すこと等を掲げる「大阪ブルー・オーシャン・ビジョン」を共有し、Ｇ20以外の国際社会にも共有を呼びかけることが盛り込まれた。

オ　使用済太陽光パネルのリサイクルシステムの構築に向けた取組

低炭素社会の構築に資する太陽光発電設備の導入が進み、今後その廃棄量の増加が見込まれる中、総務省は平成29年９月、環境省及び経済産業省に対し、使用済太陽光パネルの回収・適正処理・リサイクルシステムの構築について、法制度の整備も含め検討すること等の勧告を行った。

同勧告を受けて環境省は、関係業界の取組や海外の動向を踏まえて太陽光発電設備を適正にリユース、リサイクル、処分するための施策の在り方について経済産業省と連携し、法整備を含めた検討を進めるとした上で、平成30年12月、太陽電池モジュールのリサイクル等の推進のために、平成28年３月に作成した「太陽光発電設備のリサイクル等の推進に向けたガイドライン」を見直し、使用済太陽光電池モジュールを埋立処分する場合の処分方法や使用済太陽電池モジュールに含まれる鉛等の有害物質に関する情報提供についての関係者の役割などを明確化した。しかし、同方針においては、使用済太陽光パネルのリサイクルは義務付けられておらず、今後の検討の行方が注目される。

カ　浄化槽法の改正

浄化槽法（昭和58年法律第43号）において、単独処理浄化槽の新設は原則として禁止されているが、平成29年度末現在、単独処理浄化槽が浄化槽全体の52％、数にして約400万基

が残存している。単独処理浄化槽は、汚濁負荷の大きい生活雑排水を未処理で放流するなど、公共用水域の水質保全にとって大きな障害となるため、環境負荷の低い合併処理浄化槽への転換が急務となっている。また、浄化槽の水質に関する定期検査の受検率は40%にとどまっており、浄化槽管理の強化が必要とされている。

こうした状況を踏まえ、令和元年の第198回国会において、浄化槽による汚水の適正な処理及び浄化槽の適正な管理をより一層促進するため、浄化槽処理促進区域の指定及び地方自治体が設置する公共浄化槽に係る制度を整備するとともに、都道府県知事等による浄化槽台帳の作成の義務化、補修等が必要な単独処理浄化槽から合併処理浄化槽への転換に係る指導権限の都道府県知事への付与等を内容とする同法の改正案が衆議院環境委員長より提出され、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、政府に生物多様性国家戦略の策定を義務付けており、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　自然環境保全法の改正

愛知目標においては、各締約国に対し、2020 年までに沿岸域及び海域の 10%を保全するよう求めている。我が国の沖合域については、海洋保護区の設定が十分とは言えず、生物多様性保全の強化が必要であることから、中央環境審議会で検討が行われた結果、平成 31 年１月に沖合域における海洋保護区の設定に係る答申が取りまとめられた。

同答申を踏まえ、平成 31 年４月には、「沖合海底自然環境保全地域」の指定や当該地域における鉱物の掘採・探査や海底の動植物の捕獲の規制を内容とする「自然環境保全法の一部を改正する法律」が成立した。

イ　動物の愛護及び管理に関する法律の改正

動物の適正な取扱いについて定める「動物の愛護及び管理に関する法律」（動物愛護管理

法）は、過去３回の改正[6]で規制が強化されてきたが、その後も動物取扱業者による不適正な飼養等の事例が依然として数多く報告され、動物虐待も後を絶たない状況にあり、更なる改正を求める声が多く寄せられていた。こうした状況を踏まえ、各党間において法改正に向けた議論が重ねられた結果、同法の改正案が衆議院環境委員長により提出され、令和元年６月に成立した。

主な改正内容は、第一種動物取扱業による適正飼養等の促進のため、飼養保管に係る遵守基準の明確化や出生後 56 日を経過しない犬猫の販売等の制限についての平成 24 年改正法の附則で定められた激変緩和措置の廃止[7]とともに、犬猫等販売業者に対する犬猫へのマイクロチップ装着の義務付け（一般飼い主等には装着の努力義務）や愛護動物の殺傷・虐待等の罰則の強化[8]が規定された。

ウ　愛玩動物看護師法の制定

近年、犬猫等の愛玩動物（ペット）は、多くの家庭で家族の一員として大切な存在となっていることに伴い、飼い主が求める獣医療のニーズも高度で多様化しており、獣医師と動物看護師による獣医療の充実が期待されている。

また､飼い主によるペットの健康管理やしつけの重要性が指摘されていることなどから、愛玩動物分野の動物看護師の果たす役割がますます重要となっている。

こうした状況を踏まえ、令和元年６月に議員立法により、愛玩動物の看護等の業務に従事する者の資質向上・業務の適正化を図るため、新たに愛玩動物看護師の資格を定め、愛玩動物看護師の業務として獣医師法の規定にかかわらず愛玩動物の診療の補助を可能とするほか、免許に関する規定を設けることを内容とする「愛玩動物看護師法案」が衆議院環境委員長により提出され、成立した。

エ　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[9]では、平成 31 年１月末現在、3,732 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。

平成 29 年の第 193 回国会では、販売・頒布等の目的での捕獲等及び譲渡し等のみを規制する「特定第二種国内希少野生動植物種」制度を創設すること等を内容とする「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」が成立し、平成 30 年６月に施行された。

---

[6] 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。

[7] なお、専ら文化財保護法の規定により天然記念物として指定された犬の繁殖を行う犬猫等販売業者が犬猫等販売業者以外の者にその犬を販売する場合については特例が設けられている。

[8] 愛護動物の殺傷につき２年以下の懲役又は 200 万円以下の罰金から５年以下の懲役又は 500 万円以下の罰金に、愛護動物の虐待・遺棄につき 100 万円以下の罰金から１年以下の懲役又は 100 万円以下の罰金に引き上げられた。

[9] 絶滅のおそれのある野生生物の種のリスト

オ　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[10]第５回締約国会合（ＣＯＰ－ＭＯＰ５）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[11]」という。）が採択された。

補足議定書締結に向け、平成 29 年の第 193 回国会では「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」が成立した。その後、同年 12 月に我が国は補足議定書を締結し、同議定書は 2018（平成 30）年３月に発効、国内担保法である同改正法も施行された。

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処）

(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

東京電力福島第一原子力発電所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地域等（除染特別地域）では国が実施し、その他の地域（汚染状況重点調査地域）では市町村が除染実施計画を策定し除染を実施してきたが、平成 30 年３月に帰還困難区域を除き全ての面的除染が完了した。

一方、帰還困難区域については、平成 28 年８月に政府方針[12]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目指す「復興拠点」を設定し、整備することとされ、翌 29 年には、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等を定める「福島復興再生特別措置法」（平成 24 年法律第 25 号）の改正が行われた。これらを受け、帰還困難区域のある７市町村のうち、復興拠点の設置予定がない南相馬市を除いた６町村（双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村及び葛尾村）の整備計画が同法に基づき認定され、全ての町村で建物等の解体撤去や除染などが実施されている。

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

---

[10] 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。

[11] 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。

[12] 「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）

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[13]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（ＪＥＳＣＯ）[14]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、翌12月に施行された。

さらに、福島県及び大熊町・双葉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月に施設（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29年10月には分別した土壌の貯蔵を開始した。

中間貯蔵事業が実施されている中で、用地の確保[15]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、さら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、さらには広く国民の理解を得つつ、確実、適正に行われていくのかが引き続き注目される[16]。

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[17]。

エ　指定廃棄物の処理

東京電力福島第一原子力発電所事故により発生した指定廃棄物[18]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、１kg当たり 10 万ベクレル以下のもの[19]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、福島県及び富岡町・楢葉町に容認され、翌

---

[13] 「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）

[14] 法案提出当時の会社名は、「日本環境安全事業株式会社」

[15] 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令和元年８月末現在で約 1,119ha（約69.9%）となっている。なお、この数字には公有地約39haが含まれている。

[16] 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、令和２年度までの搬入量は500万～1,250万㎥程度と見込まれている。令和元年８月末現在で輸送対象物量約1,400万㎥のうち累積搬出済量は約393.9万㎥（約28.1%）となっている。

[17] 仮置場への搬入は令和元年７月末現在で、約237万トン完了。

[18] 放射性セシウム濃度が１kg 当たり 8,000 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31年３月末現在で全国11都県に約23万ｔある。

[19] １kg当たり10万ベクレルを超えるものは中間貯蔵施設に搬入する方針

28 年４月に同センターは国有化された。その後、平成 29 年 11 月には施設への廃棄物の搬入が開始された。

一方、福島県以外で指定廃棄物の発生量が多く保管が逼迫している５県[20]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いる。

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[21]を提示している。一方、茨城県及び群馬県については、１kg当たり 8,000 ベクレル以下になるまで長期間を要し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東京電力福島第一原子力発電所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[22]」を同年８月に閣議決定した。

その後、翌 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[23]及び自民・公明案[24]がそれぞれ提出されたが、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、その事務局として「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。

同法の成立に伴い、同年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[25]」として位置付けられ、委員長及び４名の委員で構成されている[26]。また、平成 25 年の第 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」が成立し、独立行政法人原子力安全基盤機構（ＪＮＥＳ）が翌 26 年３月に規制委員会（原子力規制庁）に統合された。

---

[20] 宮城県、群馬県、栃木県、茨城県及び千葉県

[21] 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。

[22] 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。

[23] 「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）。

[24] 「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）。

[25] 国家行政組織法第３条に基づく委員会をいう。

[26] 平成 29 年９月 22 日に、初代委員長である田中俊一氏の後任として更田豊志氏が任命された。なお、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。

(2) 原子力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。原子炉等規制法）については、平成 24 年６月の原子力規制委員会設置法成立の際、同法の附則によって改正が行われ、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入れ、意図的な航空機衝突等のテロリズム対策の取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、翌７月に施行された。

イ　発電用原子炉に係る新規制基準に基づく適合性審査

発電用原子炉に係る新規制基準の施行を受け、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、令和元年６月末現在、16 原子力発電所の 27 基が申請済みである。

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[27]。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、原子炉設置変更を新規制基準施行後初めて許可した。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、これらの結果を受けて、九州電力は両機を再稼働させ、翌 27 年秋に営業運転を再開した。

このほか、平成 28 年に関西電力高浜発電所３号機（２月 26 日）及び四国電力伊方発電所３号機（９月７日）が、平成 29 年に関西電力高浜発電所４号機（６月 16 日）が、平成 30 年に関西電力大飯発電所３号機（４月 10 日）・４号機（６月５日）及び九州電力玄海原子力発電所３号機（５月 16 日）・４号機（７月 19 日）が営業運転を開始しており、令和元年８月末現在、５原子力発電所の９基が再稼働している。

なお、東京電力柏崎刈羽原子力発電所６・７号機、関西電力美浜発電所３号機、同高浜発電所１・２号機及び日本原子力発電東海第二発電所について、原子炉設置変更が許可されている。

ウ　特定重大事故等対処施設（特重施設）の設置

特定重大事故等対処施設（以下「特重施設」という。）は、航空機の衝突やテロ等により、炉心の損傷が発生するおそれがある場合などに対し、放射性物質の放出を抑制するための施設であり、原子炉圧力容器や原子炉格納容器の減圧・注水機能を有する設備及びこれらを操作する緊急時制御室等を設置することとなっている。

特重施設の設置期限は、当初、一律に新規制基準の施行時から５年とされていたが、本

[27] 平成 30 年７月に閣議決定された「第５次エネルギー基本計画」では、第４次計画と同様、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。

体施設等の適合性審査の長期化に伴い、その後本体施設等の工事計画認可日を起点として５年とされた。

現在、令和２年３月が特重施設の設置期限である九州電力川内原子力発電所１号機をはじめとする５原子力発電所の 10 基 が、設置期限に１年から２年半遅れる見通しとなっている。各電力会社は規制委員会に期限の延期を求めていたが、規制委員会は特重施設が完成しない場合には、期限満了の約６週間前に弁明の機会を電力会社に与えた後、期限の約１週間前に停止命令を出す方針を明らかにしている。

エ　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[28]（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。その結果、翌 29 年の第 193 回国会において、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」が成立した。

Ⅱ　第200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（10 月３日現在)。

（参考）継続法律案等

○　対象発電用原子炉施設等に係る核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律の特例に関する法律案（柿沢未途君外５名提出、第 196 回国会衆法第６号）

原子力緊急事態宣言がされた後、解除された「特定原子力事業所」に設置された発電用原子炉施設について、申請期間内に「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」に基づく適合性審査の申請がされないときは、当該発電用原子炉の設置許可を取り消す等、同法の特例を定める。

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）

[28] 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。

安全保障委員会

安全保障調査室

Ⅰ　所管事項の動向

１　我が国を取り巻く安全保障環境

(1) 我が国周辺

ア　韓国（ＧＳＯＭＩＡ関係）

日本と韓国との間では、北朝鮮により頻繁に繰り返される弾道ミサイルの発射や核実験の実施など、北朝鮮をめぐる情勢が深刻化していることを受け、2011（平成 23）年より情報保護協定[1]締結の議論が開始され、翌 2012（平成 24）年には韓国政府が協定締結の署名直前に延期したものの、2016（平成 28）年 11 月 23 日に署名・締結された。同日に発効して以来、弾道ミサイルの発射準備情報や発射時のレーダー情報など 29 件の情報交換が行われたとされている[2]。

しかし、2018（平成 30）年 10 月の韓国大法院によるいわゆる元徴用工判決、同年 12 月の海上自衛隊機への火器管制レーダー照射事案、本年８月の我が国による対韓輸出管理の厳格化（安全保障上のホワイト国からの除外）などを背景に、日韓関係は悪化の一途をたどった。そうした中、同月 22 日に韓国の国家安全保障会議が日韓のＧＳＯＭＩＡを破棄することを決定し、翌 23 日に我が国に対して破棄する旨を通告した[3]。破棄の理由について、韓国政府は、日本側が安全保障上の問題が生じたことを理由に輸出管理の厳格化を決めたことを挙げ、２国間の安保協力環境に重大な変化を招いたとして、日本側に責任があるとの見解を示した。

日本政府は、破棄通告を受け、北朝鮮の核・ミサイル関連の情報を得るため、2014（平成 26）年 12 月に日米韓が署名した「北朝鮮による核及びミサイルの脅威に関する日本国防衛省、大韓民国国防部及びアメリカ合衆国国防省の間の三者間情報共有取決め」の再開に向け、米韓両国との調整を目指すとしている。

朝鮮半島を含む東アジアの軍事機密情報の大半は米国が保持しており、日本が必要な情報は米国から提供されることや、人工衛星などを運用している日本の方が韓国に比べて情

---

[1] 情報保護協定とは、交換された国家安全保障に資する秘密情報を適切に保護するための基本原則や仕組み等を定めた協定である。主な内容として、①秘密情報の受領国は、提供国が定めた秘密区分の指定を保持すること、②受領した秘密情報を提供国と同等の水準で保護すること、③受領した秘密情報へのアクセスを認めるのに先立って、当該アクセスを必要とする者等の秘密取扱い資格の決定を適切に行うこと等が挙げられる。厳密には、秘密軍事情報の交換に限定された協定（General Security of Military Information Agreement：ＧＳＯＭＩＡ（締結相手国：米国、インド及び韓国））と国家安全保障に資する幅広い秘密情報の交換を規定した協定（General Security of Information Agreement：ＧＳＯＩＡ（締結相手国：オーストラリア、英国、フランス、イタリア及びＮＡＴＯ））に区分される。

なお、情報保護協定は、国内法令の範囲を超えるような秘密情報の保護を与えることを締約国に義務付けるものではなく、各々の国内法令の範囲内で当該協定を運用することとなるため、国会承認条約ではない。

[2] 『朝日新聞』(2019.8.23)。なお、一般的に、北朝鮮の弾道ミサイル発射に対し、米国は早期警戒衛星による発射の探知に関する情報を、韓国はヒューミント（人的情報収集）による北朝鮮内部の情報や対空レーダーなどによるミサイル発射直後の情報を、日本は衛星画像やイージス艦などのレーダーによるミサイルの着弾地点に関する情報を収集し、これらを共有していると言われている。

[3] なお、同協定は本年 11 月 22 日まで有効である。そのため、破棄決定後の本年８月 24 日の北朝鮮によるミサイル発射事案について、日本から韓国に対して情報共有の要請があった。

報収集能力が高いことから、破棄による日本への影響は軽微との見方もあるが、一方では、日韓ＧＳＯＭＩＡがなければ米国を介して情報を共有することになるため、日米韓の迅速な情報共有が困難となり、北朝鮮の弾道ミサイル発射や朝鮮半島有事への即応態勢に悪影響が出るとの指摘もある。また、アジアの安全保障環境において、日米韓の足並みが乱れることにより、中国、ロシア及び北朝鮮を利することになるとも指摘されている。

イ　北朝鮮・中国・ロシア

北朝鮮は、本年５月以降、再び、相次いで飛翔体を発射するようになった。その理由として、同年８月の米韓合同軍事演習や韓国軍のＦ－３５Ａ配備への反発などがあると見られる。防衛省は、２種類以上の新型の短距離弾道ミサイルを発射したと分析しており、その一部は、ロシアや米国のミサイルと類似性があると見られている。新型ミサイルは、低高度で飛行し、飛行の終盤段階で再上昇するなどの特徴を持っており、我が国の弾道ミサイル防衛体制では対処が困難とも指摘されている。

本年５月以降の北朝鮮による飛翔体発射の状況

月日	飛行距離(km)	種類	特徴
5. 4	最大 250	新型①	・ロシア製弾道ミサイル「イスカンデル」に類似 ・落下時に変則飛行し、速度が遅い ・最大飛距離 600 km、高度 100 km未満
5. 9	約 400、約 250		
7.25	約 600		
7.31	約 250	分析中	・8.24 のミサイルと類似している可能性
8. 2	約 250		
8. 6	約 450	新型①	
8.10	約 400	新型の可能性	・米国の戦術地対地ミサイル「ＡＴＡＣＭＳ」に類似 ・最大飛距離 400 km、高度 100 km未満
8.16	約 250		
8.24	約 350、約 400	新型②	・飛距離 330～400 km、高度約 100 km
9.10	約 330		
10. 2	約 450	SLBMの可能性	・最高高度約 900 km ・島根県隠岐諸島の島後沖の北 350 kmの我が国ＥＥＺ内に落下

（出所）防衛省ホームページ「防衛大臣記者会見（令和元年９月３日（火）11:22～11:44)」及び報道等を基に作成

中国は、本年４月から６月にかけて、過去最長となる 64 日間連続で尖閣諸島周辺の接続水域に自国の公船を侵入させるなど、尖閣諸島周辺における活動を継続して行っている[4]。また、本年度第１四半期における中国軍機に対する緊急発進（スクランブル）の実施回数は、179 回となっており、全体（246 回）の約 73%を占めている[5]。活動が活発化している背景には、日中関係が良好になる中で、中国国内の対日強硬派からの批判を抑えるためとの見方もある。

ロシアは、本年６月の爆撃機による領空侵犯（2015（平成 27）年９月以来）や本年７月の早期警戒管制機による竹島周辺の領空侵犯[6]など、不審な動きを続けている。また、米露

[4] 本年だけでも、735 隻が接続水域に入域し、そのうち 94 隻が領海に侵入している（2019（令和元）年８月 31 日現在)。

[5] 本年５月には、東シナ海の公海上で中国軍機が海上自衛隊の護衛艦を標的に見立てて攻撃訓練をしていた疑いがあると報じられた（『東京新聞』(2019. 8. 19)）。

[6] 同日、中露両国の爆撃機計４機が編隊を組み、日本海から東シナ海にかけて飛行する事案も発生した。ロシア国防省は翌日、「露中共同警戒監視活動」を実施したと発表した。

の中距離核戦力（ＩＮＦ）全廃条約が８月に失効したことを受け、翌９月の日露首脳会談において、プーチン露大統領は、米国による日本などへの中距離ミサイル配備の姿勢や我が国のイージス・アショア配備計画に対して懸念を表明した。

(2) イラン情勢と有志連合をめぐる動き

ア　ホルムズ海峡周辺等における緊張の高まり

2018（平成30）年５月、米トランプ政権がイラン核合意[7]からの離脱を宣言し、同年11月に対イラン経済制裁を全面的に再開した。これに対し、本年５月８日にイランが核合意の義務の一部履行停止を表明した後、７月に入りウラン貯蔵量と濃縮レベルの上限超過を発表するなど、核合意をめぐり米国とイランの対立が深まった。

そうした中、本年５月12日にホルムズ海峡付近で民間船舶４隻が何者かによる攻撃を受け、６月13日には日本企業が運航管理するタンカーを含む民間船舶２隻が攻撃を受けた。米国はいずれもイランによる関与を主張したが、イラン側は否定した。加えて、６月20日にイランによる米軍の無人偵察機の撃墜が、７月18日には米国によるイランの無人偵察機の撃墜がそれぞれ発表され[8]、情勢が緊迫化した[9]。また、ほぼ時を同じくして、７月４日に英領ジブラルタル当局がイランのタンカーを拿捕し、７月19日にはイランが英国のタンカーを拿捕するなど、英・イラン間でも緊張が高まった[10]。

さらに、９月14日には、サウジアラビア東部の石油施設に対する無人機等による攻撃が発生した。イエメンの親イラン武装勢力ホーシー派が直後に犯行声明を出したが、米国はイランが関与したとの見方を示し、英仏独もイランに責任があるとする共同声明を９月23日に発表した。また、この攻撃を受けて米国は、９月20日にサウジアラビアに駐留する米軍の増派を表明するとともに、イランに対する経済制裁を強化した。

---

[7] オバマ前政権時代の 2015（平成 27）年７月にＥＵ３＋３（英仏独米中露）とイランとの間で結ばれたイランの核開発問題に関する最終合意であり、正式名称は「包括的共同作業計画」（ＪＣＰＯＡ：Joint Comprehensive Plan of Action）。トランプ米大統領は、2016（平成 28）年の選挙戦当時から「最悪の合意」と評していた。

[8] ただし、７月 18 日の米国によるイラン無人偵察機の撃墜に関しては、イラン側は事実関係を否定している。

[9] ６月 21 日にトランプ米大統領は、６月 20 日の無人偵察機撃墜への報復としてイランへの軍事攻撃を一時承認し、その後撤回したことを明らかにしている。

[10] 英領ジブラルタル当局により拿捕されたイランのタンカーは８月 15 日に解放されたが、その後シリア沖に向かい、シリアに石油を売却した疑いがあることも報じられている。また、イランにより拿捕された英タンカーは、解放に向けた法的手続が完了した旨が９月 23 日にイラン側から発表され、その後解放された。

イ　米国の有志連合構想（「海洋安全保障イニシアティブ」）

民間船舶への攻撃等が発生している状況を受けて、本年７月９日にダンフォード米統合参謀本部議長が、ホルムズ海峡及びイエメン沖海峡における航行の自由を確保するため、多国間の「有志連合」の結成を検討している旨言及した。次いで、７月19日、25日及び31日には、米国による「海洋安全保障イニシアティブ」に関する説明会が開催された。米国はその目的に関し、「アラビア海、ホルムズ海峡、バブルマンデブ（バブ・エル・マンデブ）海峡、オマーン湾の公海の安定を高め、航行の安全を確保し、緊張を和らげることだ」と説明している[11]。

米国は当初60か国以上に対して「海洋安全保障イニシアティブ」への参加を呼び掛けたとされているが、各国の対応は異なっている。９月27日現在までに、英国、バーレーン、オーストラリア、サウジアラビア及びアラブ首長国連邦の５か国が「海洋安全保障イニシアティブ」への参加を表明しているが[12]、ドイツが不参加の意向を示しているほか、中露からはこの構想に対する批判も出されている。イランも批判を繰り返しており、各国に不参加を求めるとともに、ホルムズ海峡の安全確保のための独自の構想にも言及している。

ウ　我が国の対応

本年６月の安倍総理とハメネイ最高指導者及びローハニ大統領との会談や９月24日の日・イラン首脳会談において、イランに対して緊張緩和や核合意の維持を働きかけるなど、政府は外交的な努力を続けている。一方、米国主導の有志連合への参加や自衛隊の派遣に関しては、現在のところ政府は慎重に検討するとの姿勢をとっている。

例えば、本年８月７日の日米防衛相会談においてエスパー米国防長官から協力を求められたのに対し、岩屋防衛大臣は「原油の安定供給の確保、同盟国である米国との関係、イランとの長年の友好関係、こういったことも踏まえつつ、様々な角度から検討を行って、安倍総理の下に政府全体として、総合的な判断を行っていく」と返答しており[13]、また、安倍総理は８月９日の記者会見において「日本関係船舶の航行の安全を確保するために、いかなる取り組みが効果的か慎重に検討していく」と述べている[14]。なお、報道によれば、政府は、イランとの関係悪化を避けるため、有志連合には参加せず独自に自衛隊を派遣する案やイエメン沖のバブ・エル・マンデブ海峡付近に派遣する案なども含めて検討しているとされる[15]。

仮に自衛隊を派遣する場合は、自衛隊法に基づく海上警備行動、海賊対処法に基づく海賊対処行動、安全保障関連法に基づく各種事態への認定、防衛省設置法に基づく調査・研究、また、新たな特別措置法の制定といった法的枠組みが考えられるが、報道等において次のような課題も指摘されている。

---

[11] ７月 19 日の説明会後の米中央軍の声明。『朝日新聞』(2019.7.21)

[12] なお、英国は一時、欧州主導による船舶護衛の独自の構想も表明していた。

[13] 防衛省ホームページ「防衛大臣記者会見（令和元年８月８日（木）11:40～12:11)」
〈https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2019/0808a.html〉

[14] 『読売新聞』(2019.8.10)

[15] 『日本経済新聞』(2019.8.9)、『東京新聞』(2019.8.9)

ホルムズ海峡等に自衛隊を派遣する場合に想定される現在の法的枠組みと課題

法的根拠	可能な行動等	主な課題
海上警備行動 （自衛隊法第82条）	日本関係船舶の護衛	日本関係船舶しか護衛することができない
海賊対処行動 （海賊対処法）	海賊行為への対処としての他国を含む船舶の護衛	対象が海賊行為に限定される
存立危機事態 （安全保障関連法）	集団的自衛権の限定的行使	現状では事態の認定が困難
重要影響事態 （安全保障関連法）	米軍等への後方支援	現状では事態の認定が困難
国際平和共同対処事態 （安全保障関連法）	各国軍隊に対する後方支援	国連総会又は安保理の決議が必要
防衛省設置法第４条第18号の調査・研究	艦船・哨戒機による情報収集・警戒監視	船舶の護衛が困難。また、拡大解釈であるとの批判を受けかねない

（出所）『朝日新聞』（2019.8.8）、『東京新聞』（2019.8.8）等を基に作成

２　防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画

(1) 防衛計画の大綱の概要

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[16]」）として初めて策定されて以来、2018（平成 30）年 12 月 18 日に閣議決定された「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱」（「30 大綱」）まで、過去６度策定されている。

30 大綱の主なポイントは以下のとおりである。

我が国を取り巻く安全保障環境

○パワーバランスの変化が加速化・複雑化し、既存の秩序の不確実性が増大。政治・経済・軍事にわたる国家間の競争が顕在化

○グレーゾーン事態の長期化、「ハイブリッド戦[17]」等の手法

○情報通信等の急速な技術革新に伴い、軍事技術が目覚ましく進展

●陸・海・空に宇宙・サイバー・電磁波を組み合わせた戦闘様相

●各国はゲーム･チェンジャーとなり得る兵器の開発や自律型の無人兵器システムの研究に注力

○我が国の周辺に質・量に優れた軍事力を有する国家が集中

○我が国を取り巻く安全保障環境は、25 大綱の策定時よりも格段に速いスピードで厳しさと不確実性が増大

[16] 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」、「30 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。

[17] 「ハイブリッド戦」とは、破壊工作、情報操作等の多様な非軍事手段や秘密裏に用いられる軍事手段を組み合わせ、外形上、「武力行使」とは明確には認定しがたい方法で侵略を行うことをいう。

我が国の防衛の基本方針

＜基本方針＞

○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

○専守防衛に徹し、軍事大国にならないとの基本方針に従い、文民統制を確保し、非核三原則を守るという平和国家としての歩みを決して変えない。その上で、直面したことのない安全保障環境の現実の中でも国益を守るため、多様な取組を積極的・戦略的に推進

＜我が国自身の防衛体制の強化＞

○25 大綱に基づく「統合機動防衛力[18]」の方向性を深化。宇宙・サイバー・電磁波を含む全ての領域における能力を有機的に融合し、あらゆる段階において常に柔軟かつ戦略的に活動できる、真に実効的な防衛力として、「多次元統合防衛力」を構築

＜日米同盟の強化＞

○「日米防衛協力のための指針」の下で日米同盟を一層強化

○装備、技術、施設、情報協力・情報保全等に関し協力を強化・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

＜安全保障協力の強化＞

○自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進

防衛力強化に当たっての優先事項

＜基本的考え方＞

○従来と抜本的に異なる速度で防衛力を強化。予算・人員の効率的な活用

○あらゆる分野での陸海空自衛隊の統合の推進

＜領域横断作戦[19]に必要な能力の強化＞

○宇宙・サイバー・電磁波の領域における能力の獲得と強化

○海空領域における能力、スタンド・オフ防衛能力、総合ミサイル防空能力、機動・展開能力等について重点的に強化

○後方分野を含む防衛力の持続性、強靭性の強化

＜防衛力の中心的な構成要素の強化＞

○人材確保及び能力・士気の向上、合理的な装備体系の構築、新領域等への重点投資による技術基盤の強化、装備調達の最適化、産業基盤の強靭化、情報機能の強化

(2) 中期防衛力整備計画の概要

「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。

2018（平成 30）年 12 月 18 日に国家安全保障会議及び閣議で決定された「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）」（「01 中期防」）では、30 大綱に従い、「統合機動防

[18] 「統合機動防衛力」とは、厳しさを増す安全保障環境に即応し、海上優勢・航空優勢の確保など事態にシームレスかつ状況に臨機に対応して機動的に行い得るよう、統合運用の考え方をより徹底した防衛力の考え方

[19] 「領域横断作戦」とは、個別の領域における能力の質及び量を強化しつつ、全ての領域における能力を有機的に融合し、その相乗効果により全体としての能力を増幅させる作戦をいい、個別の領域における能力が劣勢である場合にもこれを克服し、我が国の防衛を全うできるものとすることを目指している。

衛力」を深化させつつ、「多次元統合防衛力」の構築に向け、防衛力の大幅な強化を行うこととしている。その方針の下、宇宙領域専門部隊の新編・サイバー防衛隊等の体制拡充・電子戦能力の向上等新たな領域における能力の獲得・強化や、海上自衛隊の多機能のヘリコプター搭載護衛艦（「いずも」型）の改修、スタンド・オフ・ミサイル（いわゆる長距離巡航ミサイル）、陸上配備型イージス・システム（イージス・アショア）の整備などの主要事業を掲げている。

また、政府は、01 中期防において、新たな装備品の購入や活動費に充てる物件費におおむね 17 兆 1,700 億円という上限を初めて設け、急増する後年度負担について適切に管理することを示すとともに、ＦＭＳ調達についても、価格や取引条件が不透明との指摘も踏まえ、合理化に向けた取組を推進する方針を初めて明記した。

参考　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[20]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である。

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全保障環境を改善し、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、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、より多面的な日米同盟を実現、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

[20] 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。

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の強化

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等

○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

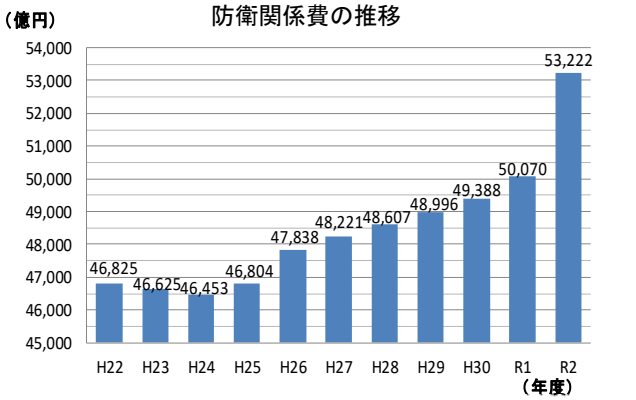
○本戦略の内容は、おおむね 10 年程度の期間を念頭に置く。

３　防衛関係予算等

(1)　令和２年度防衛関係費概算要求

ア　概要

防衛関係費は、2012（平成 24）年度までは横ばいあるいは漸減傾向にあったが、2013（平成 25）年度以降は増加傾向となっている。2020（令和２）年度防衛関係費は、30 大綱に基づく 01 中期防の２年度目として、真に実効的な防衛力として、多次元統合防衛力の構築に向け、防衛力整備を実施することとされ、ＳＡＣＯ（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費等を除き５兆 3,222 億円（前年度比 3,153 億円（6.3%）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 1,437 億円（前年度比 394 億円（1.8%）減）、装備品の調達・修理・装備、油の購入、隊員の教育訓練などのための物件費（歳出化経費及び一般物件費）は３兆 1,785 億円（前年度比 3,546 億円（12.6%）増）となっている。

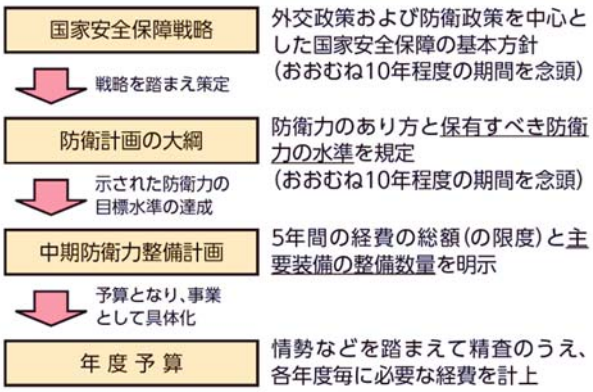


※１　ＳＡＣＯ関係経費、米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分、新たな政府専用機導入に伴う経費及び防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策に係る経費を除く。

※２　令和元年度までは予算額、令和２年度は概算要求額

（出所）防衛省資料を基に作成

「戦略」、「防衛大綱」、「中期防」及び年度予算の関係



（出所）『平成 30 年版防衛白書』31 頁

このほかに新たな政府専用機導入に伴う経費は 0.3 億円（前年度比 61.7 億円減）を計上し、ＳＡＣＯ関係経費、米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分及び防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策に係る経費は事項要求としている。その結果、2020（令和２）年度防衛関係費総額は５兆 3,223 億円（前年度比 648 億円（1.2%）増）となっている。

イ　内容

2020（令和２）年度防衛関係費の考え方として、格段に速度を増す安全保障環境の変化に対応するため、従来とは抜本的に異なる速度で防衛力を強化するとともに、既存の予算・人員の配分に固執することなく、資源を柔軟かつ重点的に配分し、効果的に防衛力を強化するとした上で、あらゆる分野での陸海空自衛隊の統合を一層推進し、縦割りに陥ることなく、組織及び装備を最適化することが必要であるとしている。

特に、宇宙・サイバー・電磁波の領域における能力の獲得・強化として、宇宙作戦隊（仮称）等の体制整備やサイバー防衛隊の体制拡充、従来の領域における能力強化として、戦闘機（Ｆ－３５Ａ及びＦ－３５Ｂ）の取得や護衛艦「いずも」の改修等が挙げられている。

なお、主な事業は以下のとおりである。

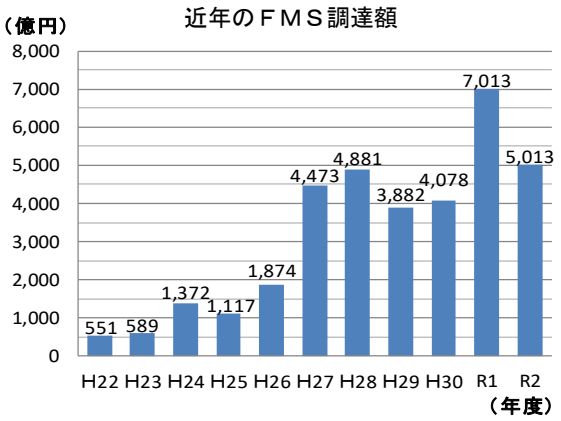
分野	主要事業等	金額（億円）
宇宙・サイバー・電磁波の領域における能力の獲得・強化	宇宙作戦隊（仮称）等の体制整備	－
	宇宙空間の安定的利用を確保するための能力強化等	40
	サイバー防衛隊の体制拡充	－
	サイバー情報収集装置の整備	32
	米国におけるサイバー戦指揮官要員の教育	0.4
	スタンド・オフ電子戦機の開発	207
	対空電子戦装置の研究	38
従来の領域における能力の強化	戦闘機（Ｆ－３５Ａ）の取得【３機】	310
	戦闘機（Ｆ－３５Ｂ）の取得【６機】	846
	護衛艦「いずも」の改修	31
	我が国主導の将来戦闘機の開発	事項要求
	垂直発射装置（ＶＬＳ）の一括共同調達（30 基） 陸自イージス・アショア（６基）及び海自護衛艦（ＦＦＭ）用（24 基）	422
	ＳＭ－３ブロックⅡＡの取得	303
	ペトリオットの能力向上改修	106
	輸送ヘリコプター（ＣＨ－４７ＪＡ）の取得【３機】	237
持続性・強靭性の強化	航空優勢、水中優勢の確保に必要な対空ミサイル、魚雷の取得	199
	小型無人機対処器材の整備	28
	装備品の維持整備に必要な経費の着実な確保	9,525
人的基盤の強化	女性隊員の勤務環境の整備	28
	「即応予備自衛官育成協力企業給付金」（仮称）の創設	0.7

（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成）

(2)　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



※　平成 30 年度までは調達実績額、令和元年度は予算額、令和２年度は概算要求額

（出所）防衛省資料を基に作成

とされており、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。

ＦＭＳ調達は、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、支払いは原則として前払い、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、価格設定は米政府主導で、納入時期の遅れや、前払いで払い過ぎた費用がなかなか精算されないといった問題も起きている。

この点に関し、2020（令和２年）度の概算要求においては、ＦＭＳ調達の合理化として、防衛装備庁のＦＭＳ関係部署の体制強化や米国シンクタンクへの防衛装備庁職員の派遣を新規事業としており、ＦＭＳのより効果的、効率的な運用に向けた検討等を実施することとしている。

今回の 2020（令和２）年度防衛関係費におけるＦＭＳ概算要求額は、5,013 億円と前年度に比べ約 2,000 億円減額しているが、前年度に次いで過去２番目に高い金額となっており、防衛関係費の総額が増額している要因の一つとなっている。

イ　内容

2020（令和２）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）
空中給油・輸送機（ＫＣ－４６Ａ）	1,121
戦闘機（Ｆ－３５Ａ）	423
戦闘機（Ｆ－３５Ｂ）	905
早期警戒機（Ｅ－２Ｄ）	380
戦闘機（Ｆ－１５）の能力向上	357

（金額は契約ベース。防衛省資料を基に作成。）

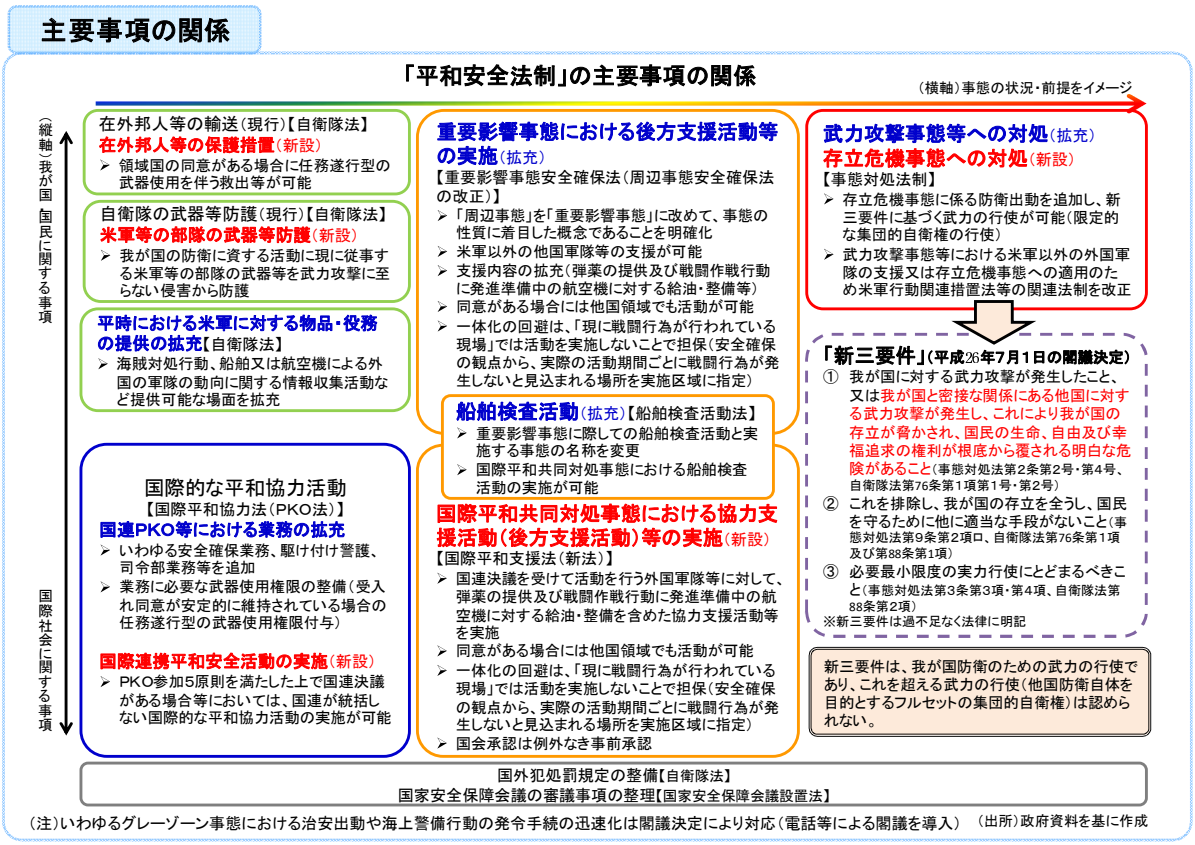
４　平和安全法制の整備とその後の自衛隊の主な活動状況

(1) 平和安全法制の整備と意義

平和安全法制は、我が国及び国際社会の平和と安全の確保に資することを目的とするものとされ、限定的な集団的自衛権の行使容認などを内容とする平和安全法制整備法と新規に制定された国際平和支援法から構成されている。同法制は、2015（平成 27）年５月 15 日に国会に提出され、同年９月 19 日に成立し、2016（平成 28）年３月 29 日に施行された。

平和安全法制の意義について、政府は、「弾道ミサイル防衛に当たる米艦艇の防護や後方支援が可能になるなど、日米同盟全体の抑止力や対処力を一層強化し、地域及び国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献することを通じて、わが国の平和と安全を一層確かなものにしていくものであり、歴史的な重要性を持つ[21]」と説明している。

[21] 『平成 30 年版　防衛白書』235 頁



(2) 平和安全法制施行後の自衛隊の主な活動

ア　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

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。

武器等防護に係る警護の実施結果については、同指針に基づき、毎年、防衛大臣が国家安全保障会議に報告するものとされている。防衛省の発表によると、2017（平成 29）年に実施した警護は、共同訓練中の艦艇１件と航空機１件の計２件であったが[22]、2018（平成 30）年は弾道ミサイルの警戒を含む情報収集・警戒監視活動中の艦艇３件、共同訓練中の艦艇３件と航空機 10 件の計 16 件となり[23]、運用開始当初よりも実施件数が増加している。

イ　平時における米艦への燃料等の提供

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、「弾道ミサイル等を破壊する措置をとるため必要な行動」や「外

[22] 防衛省ホームページ「自衛隊法第 95 条の２の合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護に係る警護の結果について」（平成 30 年２月５日）〈https://www.mod.go.jp/j/press/news/2018/02/05b.html〉

[23] 防衛省ホームページ「自衛隊法第 95 条の２に基づく合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護に係る警護の結果（平成 30 年）について」（平成 31 年２月 27 日）〈https://www.mod.go.jp/j/press/news/2019/02/27b.html〉

国の軍隊の動向に関する情報その他の我が国の防衛に資する情報の収集のための船舶又は航空機による活動」など提供可能な場面が拡充された[24]。

平和安全法制により追加された場面の活動に関し、報道によると、海上自衛隊による米海軍への燃料提供は、2017（平成29）年（４月～12月）は17件（5,536.5 kℓ）、2018（平成30）年は３件（1,082 kℓ）実施されたとされる[25]。

ウ　国際連携平和安全活動への自衛隊派遣

2019（平成31）年１月22日、政府は、シナイ半島におけるエジプト・イスラエル間の停戦監視活動等、国連ＰＫＯと類似の活動を行う多国籍部隊・監視団（ＭＦＯ）からの要請を受け、国際平和協力法（ＰＫＯ法）に基づき、司令部要員として自衛官若干名の派遣の可能性について検討に入ると発表した。

これを受けて、現地情勢や要員の活動内容、ＰＫＯ参加５原則に適合するか否かなどの調査・検討が進められた結果、４月２日、国家安全保障会議を経て、ＭＦＯの司令部要員として自衛官２名を派遣するシナイ半島国際平和協力業務実施計画が閣議決定された。

この派遣は、平和安全法制で可能となったＰＫＯ法の「国際連携平和安全活動」としての初めての事例である。詳細については、７(1)イを参照されたい。

５　イージス・アショアの配備問題

(1) 導入の経緯等

2017（平成29）年12月、政府は、弾道ミサイル防衛能力の向上のため、イージス・システム搭載護衛艦及び対地空誘導弾（ペトリオット）部隊とともに多層的に防護するイージス・アショア[26]２基を導入することを閣議決定した。2018（平成30）年６月には、防衛省は、その配備候補地として陸上自衛隊新屋演習場（秋田県秋田市）及び陸上自衛隊むつみ演習場（山口県萩市、阿武町）を選定したことを公表し、同月以降、配備計画について住民等への説明を開始した。また、同省は、同年10月から地質や水質等の調査を、2019（平成31）年１月からは電波環境の調査を現地で開始した。

他方、装備品の調達に関しては、同省は2018（平成30）年４月からシステムの構成品であるレーダーの選定のための手続を開始し、基本性能、後方支援、経費、納期の４要素[27]についての提案内容を評価・分析し、その結果、米国のロッキード・マーチン社が製造する

---

[24] なお、これらの場面における物品・役務の提供については、その決済手続などを定めた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月に発効したことから、以後、それまでの日米ＡＣＳＡと同様の枠組みを適用することが可能となった。

[25] 『読売新聞』(2019.3.30)、『朝日新聞』(2019.4.3)

[26] ミッドコース段階にある短・中距離弾道ミサイルを地上から迎撃するシステムであり、米海軍のイージス艦と同様のフェーズド・アレイ・レーダー、指揮通信・コンピュータ・情報（Ｃ４Ｉ）システム、ＶＬＳ（垂直発射システム）等で構成され、ＳＭ－３ミサイルを搭載する。米軍は、2015（平成27）年12月に１基目のイージス・アショアをルーマニアに配備し、2016（平成28）年５月に運用を開始している。また、2020（令和２）年には、２基目のイージス・アショアとしてポーランドで運用を開始する予定である。

[27] 求められる性能等は以下のとおり。①基本性能：ロフテッド軌道による弾道ミサイル発射への対応能力や同時多数のミサイル発射への対応能力、連続運用性等を重視、②後方支援：信頼性及び整備性に優れ、かつ、部品の補給等の各種後方支援活動が安定的に実施可能であること、③経費：導入経費のみならず、維持・運用に要する経費も含めライフサイクルコストを重視、④納期：努めて早期に導入できること

ＬＭＳＳＲを選定したことを同年７月に公表した。さらに、2019（平成 31）年４月には、イージス・アショア本体２基の取得費の一部を支払う契約を締結したことを公表した。なお、同省によれば、本体やレーダーの製造には約５年かかり、その後、性能確認や設置等の作業が行われることとされている。

(2) 配備に係る諸問題

防衛省は、イージス・アショアの配備・運用に係る各種調査の結果についての地元への説明を本年５月 27 日から行ったが、理解を十分に得られる状況には至らなかった。そうした中、同日の秋田県知事及び秋田市長への説明に使われた資料に誤りがあることが６月５日に明らかになった。資料の誤りとは、新屋演習場以外の東北地方の国有地に係る検討結果において、遮蔽角（レーダーの設置場所とその電波を妨げる山との角度）が実際よりも過大な数値となっているところが９か所あり、これにより、本来は遮蔽条件で「適」とすべきところを「不適」とした場所が４か所あったというものである。同省は、地図の縮尺を誤った人為的なミスであると説明した上で、他の条件を勘案すれば新屋演習場だけが適地であることは変わらないとしたが、適地選定についての信頼性を揺るがせるこの事態に地元からは反発の声が高まり、同月 17 日、再調査を行うことを発表した。８月 28 日に公表された再調査内容の概要によれば、むつみ演習場に隣接する高台の土地を含め[28]、航空レーザー測量により正確な標高を把握して遮蔽角を算出し評価するほか、新屋演習場関係では、同測量が行われる国有地において必要となるインフラ整備や津波対策等に関する検討を行うこととされている。これらの一部は外部委託により実施され、契約手続を含め最大で約６か月半[29]かかるとされる。

他方、防衛省が選定したレーダーＬＭＳＳＲは、いまだ開発途中のものであり、日本以外でこれを採用することを公式に発表している国はなく、性能面等でのリスクを指摘する声もある。また、本体やレーダーの製造後に行われる性能確認の試験について、米国政府は試験施設の建設や迎撃試験の費用の一部負担を日本側に求めているとの報道[30]もある。今後、更なる費用が生じる可能性もあるが、これについて防衛省は、施設建設や迎撃試験の要否を含め米国と協議中であるとしている。

６　普天間飛行場移設問題

辺野古への移設をめぐっては、故翁長前沖縄県知事が行った埋立承認取消をめぐり、国と県が３つの訴訟で争ったが、2016（平成 28）年３月に係争中の訴訟をそれぞれ取り下げることなどを示した和解が成立した。その後新たな訴訟が提起され、同年 12 月に沖縄県の敗訴が確定している。

その後、2018（平成 30）年８月 31 日、沖縄県は埋立承認を撤回した[31]。防衛省は 10 月

---

[28] 防衛省が再調査の実施を発表した後、むつみ演習場に隣接する高台の土地の標高値が国土地理院のものと異なっていることが明らかとなり、同省はこの場所についても再調査する考えを示していた。

[29] 新屋演習場関係は約６か月半、むつみ演習場関係は約２か月

[30] 『日本経済新聞』（2019. 5. 15）

[31] 撤回とは、瑕疵なく成立した行政行為について、新たな事情が発生したためその行政行為の効力を将来に向

17 日、国土交通大臣に対し、県による埋立承認の撤回処分に関し、審査請求及び執行停止の申立てを行い、同月 30 日、国土交通大臣が承認撤回の効力の一時停止を決定した[32]。これを受けて、11 月１日、防衛省は移設工事を再開し、12 月 14 日には土砂投入に着手した。

2019（平成 31）年４月５日、国土交通大臣は県による承認撤回を取り消す裁決を行った。７月 17 日、沖縄県は地方自治法に基づき、県による埋立承認撤回を取り消す裁決に国土交通大臣が関与したのは違法であるとして、福岡高等裁判所那覇支部に提訴した[33]。さらに８月７日には、県が適法に行った埋立承認撤回を取り消した国土交通大臣の裁決に不服があるとして、行政事件訴訟法に基づき那覇地方裁判所に抗告訴訟を提起しており、今後、２つの裁判が並行して進むことになる[34]。

また、移設工事の見通しとしては、埋立予定海域で見つかった軟弱地盤などに関して、防衛省は３月 15 日、地盤改良について検討した報告書を参議院予算委員会に提出した。報告書では、地盤改良は海上で実施する工事に３年８か月かかると試算した。また、９月６日、防衛省は「普天間飛行場代替施設建設事業に係る技術検討会」の第１回検討会を開き、地盤改良等について土木工学の有識者ら８人に説明し、議論を行った。今後、検討会での結論を踏まえ、防衛省は工事計画を作成し、県に設計変更を申請すると見られるが、地盤改良工事の技術的な課題に加え、そもそも辺野古移設に反対する玉城沖縄県知事は政府の申請を承認しない可能性が高く、その場合、新たな法廷闘争にもつれ込む公算が大きい。そのため、早ければ 2022（令和４）年度を目標としていた普天間飛行場の返還は、既に困難な見通しとなっている。

７　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、ＰＫＯ法、国際緊急援助隊法、海賊対処法などに基づき行われてきたが、2015（平成 27）年の平和安全法制の整備により、国際平和支援法による活動が追加された。

現在[35]、海外における自衛隊の活動は、国連南スーダン共和国ミッション（ＵＮＭＩＳＳ）への司令部要員の派遣、シナイ半島のＭＦＯへの司令部要員の派遣及びソマリア沖・アデン湾における海賊対処法に基づく活動となっている。

かって消滅させることをいう。2015（平成 27）年の埋立承認の取消しの際は、承認前の審査に瑕疵があったとして、承認の行為を取り消したが、今回は、承認が行われた時点では違法ではなかったが、承認以後に、埋立予定海域に軟弱地盤が存在する可能性が指摘されたことや環境保全対策が十分でないことなどの新たな問題が明らかになったとして撤回を行った。

[32] 執行停止の効力が発生したのは、決定書が沖縄防衛局に到達した 10 月 31 日

[33] 同訴訟は９月 18 日に第１回口頭弁論が行われ、即日結審し、10 月 23 日に判決が言い渡される予定である。

[34] 辺野古移設をめぐる沖縄県と国の訴訟はこれまでに８件提起されており、上記に挙げたもののほかに、2017（平成 29）年７月、県知事の許可を得ずに岩礁破砕等を伴う工事を行うのは違法として県が国を提訴した工事差止め訴訟がある。同訴訟は、2019（平成 31）年３月 29 日、沖縄県が最高裁への上告を取り下げ、県の訴えを却下した一審、二審判決が確定している。

[35] 2019（令和元）年９月 27 日現在

(1) ＰＫＯ法に基づく活動

ア　ＵＮＭＩＳＳへの司令部要員の派遣（南スーダン国際平和協力業務）

我が国は南スーダンに展開する国連ＰＫＯであるＵＮＭＩＳＳに対し、2011（平成23）年11月以降、11次にわたり司令部要員を派遣するとともに、2012（平成24）年１月以降は、11次にわたり陸上自衛隊施設部隊などを派遣してきた。2017（平成29）年３月に施設部隊の活動の終了が決定され、同年５月末までに撤収したが、司令部要員の派遣は継続しており、現在も４名の自衛官が活動を実施している。

イ　ＭＦＯへの司令部要員の派遣（シナイ半島国際平和協力業務）

本年４月２日、シナイ半島国際平和協力業務実施計画が閣議決定され、エジプト東部のシナイ半島でエジプト・イスラエル間の停戦監視等を行う国際機関であるＭＦＯに対して、ＰＫＯ法に基づく陸上自衛官２名の派遣が開始された（期間は本年４月 19 日～11 月 30 日）。両名は司令部要員として、エジプト及びイスラエルの政府等とＭＦＯとの間の連絡調整などの業務に当たっている。

（出所）「Googleマップ」を基に作成

ＭＦＯは、第４次中東戦争後のエジプト・イスラエル平和条約及び議定書に基づき設立され、1982（昭和 57）年から国連ＰＫＯに代わるものとして平和維持活動を実施している機関で、エジプト・イスラエル間の停戦監視活動や両国間の信頼醸成の促進を支援している[36]。ＭＦＯへの自衛官の派遣は、平和安全法制の施行により可能となった、国連が統括しない国際連携平和安全活動への初めての参加となった。なお、我が国は 1988（昭和 63）年からＭＦＯへの財政支援を行っていたが、今回の派遣に際してはＭＦＯから日本に対して司令部要員派遣の要請があったとされる。

(2) 国際緊急援助隊法に基づく活動

直近では、2018（平成30）年９月にインドネシア・スラウェシ島において発生した地震及び津波被害に対し、10月３日～25日にかけてインドネシア国際緊急援助空輸隊が派遣され、Ｃ－１３０Ｈ輸送機１機が約200トンの支援物資及び約400人の被災民等の輸送を実施した。

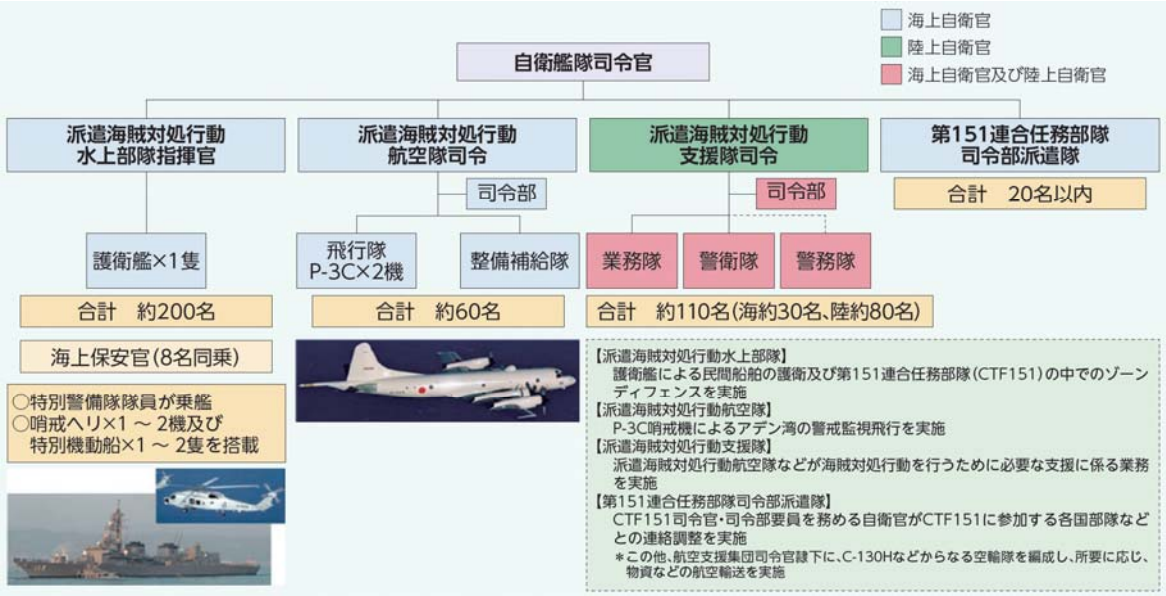
(3) 海賊対処法に基づく活動（ソマリア沖・アデン湾）

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。

---

[36] 2019（平成 31）年４月時点で、ＭＦＯには日本を含む 13 か国から 1,152 名の要員が参加している。ＭＦＯホームページ「MFO Troop Contributors」〈http://mfo.org/en/contingents〉

派遣部隊の概要　活動期限：2019（令和元）年11月19日



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[37]。一方、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（ＣＴＦ151）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、2017（平成29）年３月から６月及び2018（平成30）年３月から６月までの間、ＣＴＦ151司令官として海上自衛官（海将補）を派遣した[38]。

Ⅱ　第200回国会提出予定法律案等の概要

１　防衛省の職員の給与等に関する法律の一部を改正する法律案

人事院勧告に対する政府の取扱い方針（閣議決定）に基づき、一般職の国家公務員の例に準じて防衛省の職員の給与改定を行うとともに、同方針を踏まえ自衛官の初任給を改善する。

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）

[37] 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 件であったが、その後は急減し、2015（平成 27）年は０件、2016（平成 28）年は２件に留まっていた。なお、護衛艦の派遣隻数が１隻となった後の運用態勢については、直接護衛の計画回数を減少させ、実施しない期間に諸外国部隊と協調したゾーンディフェンスを実施することを基本としつつ、柔軟な運用に努めるとしている。

[38] 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。

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　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198回国会（平成31年１月28日～令和元年６月26日）において６月19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。

国会回次	日　付	会　長	場　所	討　議　者
１９８回 （常会）	令和元年 ６月19日	衆議院委員長 佐藤　　勉君	衆議院 第１委員室	安倍晋三内閣総理大臣 枝野　幸男君（立憲） 玉木雄一郎君（国民） 志位　和夫君（共産） 片山虎之助君（維希）

日 付	討　議　内　容	発　言　者
6月19日	**１　山形県沖を震源とする地震関係**	
	昨日発生した山形県沖を震源とする地震への対応	枝野　幸男君 （立憲）
	２　年金問題	
	(1)　年金制度の将来及び老後に対する国民の不安	枝野　幸男君 （立憲）
	(2)　金融審議会 市場ワーキング・グループ報告書「高齢社会における資産形成・管理」（令和元年６月３日公表。以下「金融審議会報告書」という。）への政府の対応	
	(3)　総合合算制度（医療・介護・保育・障害に関する自己負担の合計額に上限を設ける制度）の導入	
	(4)　医療・介護従事者の処遇改善及び国民が安心できる医療・介護制度の充実	
	(5)　金融審議会報告書への政府の対応	玉木雄一郎君 （国民）
	(6)　年金制度の持続可能性	
	(7)　今年の「財政検証」	
	(8)　外需でなく家計重視の経済政策の必要性	
	(9)　マクロ経済スライドの廃止	志位　和夫君 （共産）
	(10)　高額所得者の年金保険料負担の上限の引き上げ及び給付の抑制	

日 付	討　議　内　容	発 言 者
	（11）　金融審議会報告書への政府の対応	片山虎之助君（維希）
	３　衆議院の解散関係	
	衆議院の解散時期	片山虎之助君（維希）

２　「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る（資料１参照）。

同法が制定された背景の一つには、委員会審査が実質的に国民に対して直接責任を負わない政府委員[1]に対する質疑が中心となり、本来議員同士の政策論議の場であるべき国会審議が形骸化しているとの批判が強まってきたことがある。

同法は、こうした批判を受け、議員が副大臣等として各省庁に入り、その政策決定に関与するとともに、国会審議において大臣を補佐する制度（③）及び、従前の政府委員制度を廃止し、各省庁の職員は必要に応じて政府参考人として大臣・副大臣等を技術的に補佐する制度（②）を創設することで、議員中心の政策論争を行い、国会審議の活性化を図ろうとする趣旨で制定されたものである。

また、国家基本政策委員会の設置（①）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２参照）の場において議員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、これに倣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」）を実施する場として構想されたものである。「党首討論」は、衆参両院に設置された国家基本政策委員会の合同審査会の形式で行われている。

３　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

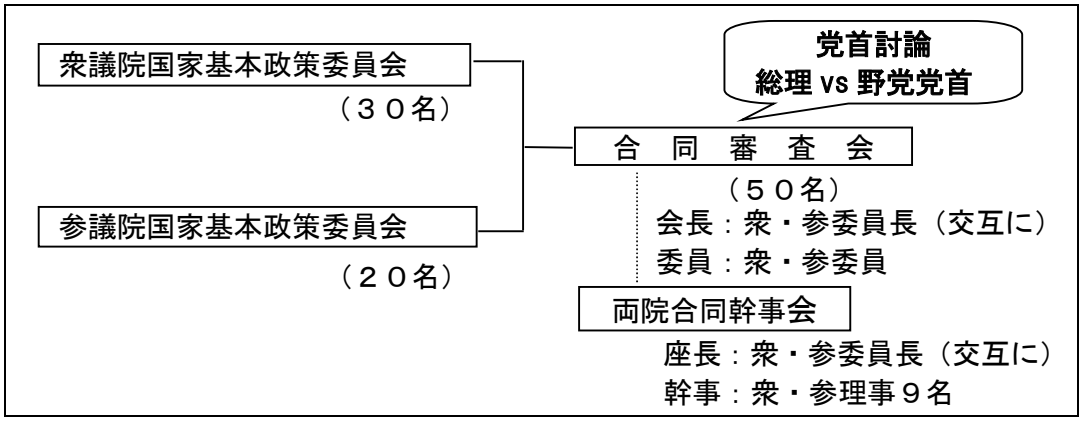
[1] 政府委員は、各会期冒頭に政府からの申し出により、両議院の議長の承認を得て内閣が一括して任命することで、会期中は、いつでも本会議や委員会に出席することができた。

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が、「党首討論」の開催が本来の設置目的であることから、合同審査会という形態をとることが各党合意の中で確認された。

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



４　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。資料３参照）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（資料４参照）が合意された。

５　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。

野党党首は、委員として発言する。

会派別所属議員数（令和元年 10 月１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・無所属の会	285	自由民主党・国民の声	113
立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム	120	立憲・国民．新緑風会・社民	61
公明党	29	公明党	28
日本共産党	12	日本維新の会	16
日本維新の会	11	日本共産党	13
希望の党	2	沖縄の風	2
		れいわ新選組	2
		碧水会	2
		みんなの党	2
無所属	6	各派に属しない議員	5
欠員	0	欠員	1
計	465	計	245

(2) 討議

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとする。

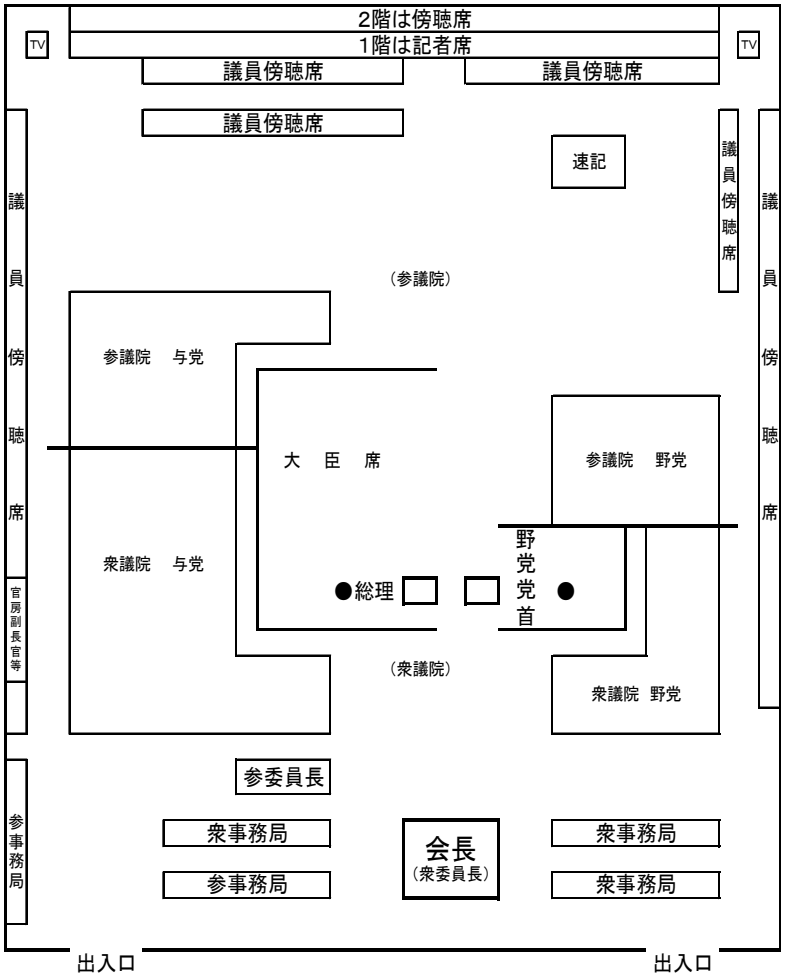
(3) 開会日時

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。

(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。また、委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする（参考）。

（参考）　合同審査会配置図（衆議院第１委員室の場合）



(5) 時間配分

45 分間の各党時間配分は、野党間で調整する。

(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。

６　諸課題

(1) 討議時間の拡大

運営申合せでは､総理の発言時間を含めた 45 分間を野党会派間で配分することとなっているが、野党は討議時間の拡大を求めている。

(2) 開会回数の確保

開始年の平成 12 年は８回開会されたが、その後、開会回数は減少傾向にある。平成 26 年に与野党間で、総理の国会出席の有無にかかわらず、毎月１回開会することを申し合わせたが、実現していない。

(3) 発言の明瞭・簡潔化

運営申合せでは、野党党首及び総理は配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うこととされているが、発言時間が長くなる傾向にあり、一回当たりの発言時間を制限する提案がされている。

(4) 討議を行う野党党首の基準

運営申合せでは、野党（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）党首が総理と討議を行うこととされているが、第 196 回国会では、政党でない院内会派「無所属の会」の代表が討議に参加した。

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

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）
導入時期	2000 年２月	1961 年７月
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（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）党首	首相※と ・抽選で選ばれた 15 名の下院議員 ・議長に指名された下院議員 ・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３

（H12. 2. 16 両院合同幹事会）
（H15. 2.　7 見直し反映）

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

１．合同審査会の開会（総理と野党党首との討議）

衆議院及び参議院の国家基本政策委員会は合同審査会を開き、内閣総理大臣（以下、総理という。）と野党（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）党首との直接対面方式での討議を行う。

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとする。

２．開会日時

合同審査会は、会期中、週１回 ~~40 分間~~ 45 分間、水曜日午後３時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。また、閉会中には開会しない。

３．会長

合同審査会の会長は、衆議院の国家基本政策委員長と参議院の国家基本政策委員長が交互に務めるものとする。~~毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする。~~

会長に事故があるときは、会長の属する議院の理事が、会長の職務を行う。

４．開会場所

衆議院第１委員室と参議院第１委員会室を交互に使用し、会長の属する議院において合同審査会を開会することを原則とする。ただし、委員（会）室の都合により、会長の属しない議院においても開会することができるものとする。

委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。

５．両院合同幹事会の設置

合同審査会の運営について協議するため、両院合同幹事会を設置する。両院合同幹事会は、両院の委員長のほか、両院併せて 11 名の幹事（自民４、民主２、明改２、自由１、共産１、社民１）により構成する。理事の割当てのない会派については、オブザーバー幹事とする。

６．配分時間
~~40 分間~~ 45 分間の各党時間配分については、野党間で調整する。
当該配分時間は、総理の発言時間を含むものとする。

７．野党党首の発言等
野党党首は、委員として発言する。
野党党首が出席できない場合の対応については、野党間で調整し、両院合同幹事会において協議する。

８．総理の欠席
総理が、合同審査会に出席できない場合の対応については、両院合同幹事会において協議する。

９．総理以外の国務大臣の陪席
総理以外の国務大臣は、原則として合同審査会に陪席する。
なお、内閣法制局長官は、陪席する。

10．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。

11．パネル等の使用
パネル等の資料を使用する必要がある場合には、予め両院合同幹事会に提示し、会長の許可を得なければならない。

12．会議における発言（会長の議事整理）
会議における発言は、会長の議事整理に従う。
野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする。

13．開会通知
合同審査会開会の通知は、衆議院公報及び参議院公報をもって行う。

14．傍聴及び録音、撮影の許可
合同審査会における傍聴及び録音・撮影は会長が許可する。

15．見直し
本申合せについては、第 147 回国会における合同審査会の運営の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要がある場合には、所要の見直しを行うものとする。

資料４

国家基本政策委員会合同審査会の傍聴について

平成 21 年６月 11 日
（両院合同幹事会合意）

議員は、国家基本政策委員会合同審査会において、総理と野党党首が静謐な環境のもと討議を行えるよう、不規則発言等、議事の妨げとなるような言動は、厳に慎まなければならない。

以上、申し合わせる。

内容についての問合せ先
国家基本政策調査室　宮田首席調査員（内線 68640）

予算委員会

予算調査室

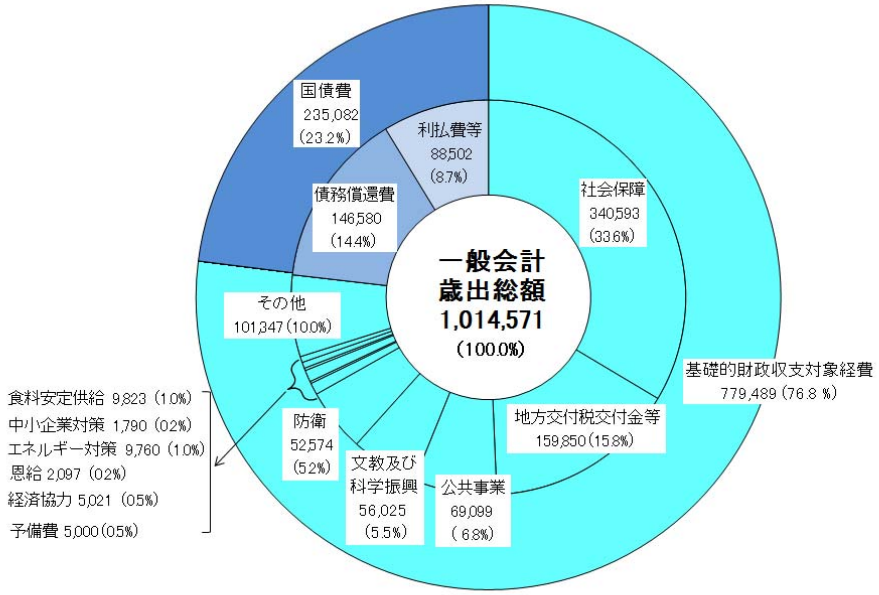
Ⅰ　所管事項の動向

１　我が国の財政状況

(1) 令和元年度（平成 31 年度）予算の概要

令和元年度（平成 31 年度）一般会計歳出（当初）の規模は約 101.5 兆円である。このうち、国債の元利払いに充てられる費用である国債費は、23.5 兆円（歳出全体の 23.2%）、一般会計歳出のうち国債費を除いた基礎的財政収支[1]（プライマリー・バランス（以下「ＰＢ」という。））対象経費は、77.9 兆円（同 76.8%）となっている。ＰＢ対象経費の最大の支出項目は、社会保障関係費 34.1 兆円（同 33.6%）、次いで、地方交付税交付金等 16.0 兆円（同 15.8%）、公共事業関係費 6.9 兆円（同 6.8%）、文教及び科学振興費 5.6 兆円（同 5.5%）、防衛関係費 5.3 兆円（同 5.2%）などとなっている。

令和元年度（平成 31 年度）一般会計歳出予算（当初）の内訳（単位：億円、（　）内は構成比）



注：計数はそれぞれ四捨五入によっているので、端数においては合計と一致しないものがある。

（財務省資料より作成）

(2) 一般会計における歳出・歳入の状況

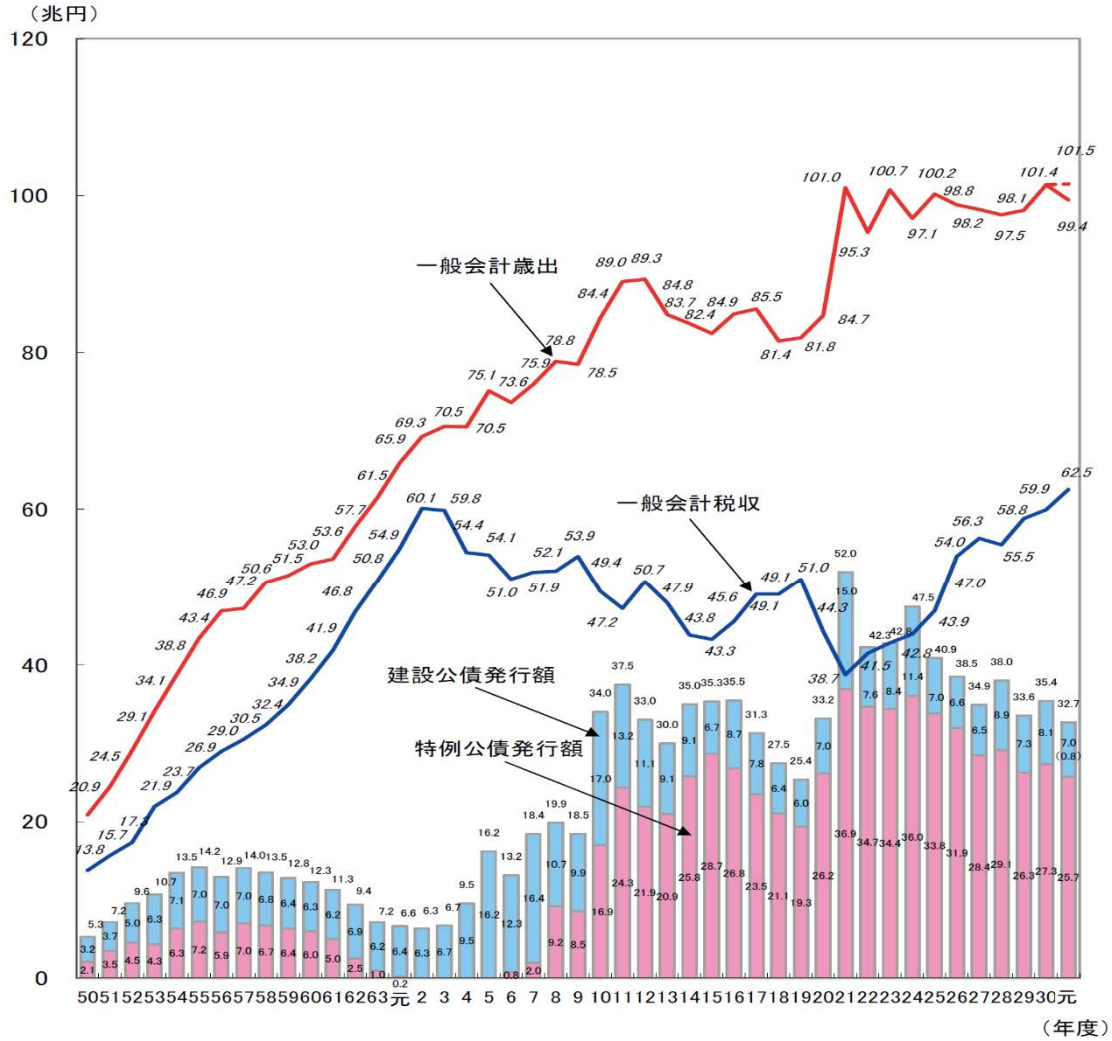
一般会計歳出では、社会保障関係費や国債費が年々増加している一方、その他の政策的

[1] 基礎的財政収支（プライマリー・バランス）とは、「借入を除く税収等の歳入」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳出」を差し引いた財政収支のことを表し、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標。

な経費（公共事業、教育、防衛等）の割合が年々縮小している。国債の元利払いに充てられる費用（国債費）と社会保障関係費と地方交付税交付金等で歳出全体の約４分の３を占めている。一般会計歳入においては、令和元年度は平成２年度の過去最高額を超える 62.5 兆円（歳入全体の 61.6%）の租税及び印紙収入を見込んでいる。しかし、公債金は 32.7 兆円、公債依存度は 32.2%であり、依然として厳しい状況が続いている。

我が国の財政は、歳出が歳入（税収）を上回る状況が続いており、その差額は国債（建設公債[2]・特例公債[3]）によって賄われている。

一般会計における歳出・歳入の状況



（注１）平成29年度までは決算、平成30年度は第２次補正後予算、令和元年度は予算による。
（注２）公債発行額は、平成２年度は湾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年度及び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。
（注３）令和元年度の計数は、一般会計歳出については、点線が臨時・特別の措置に係る計数を含んだもの、実線が臨時・特別の措置に係る計数を除いたもの。また、公債発行額については、総額は臨時・特別の措置分も含めた計数、（）内は臨時・特別の措置に係る建設公債発行額。

（財務省資料より作成）

[2] 財政法第４条第１項ただし書きに基づき、公共事業等の財源として発行される国債。

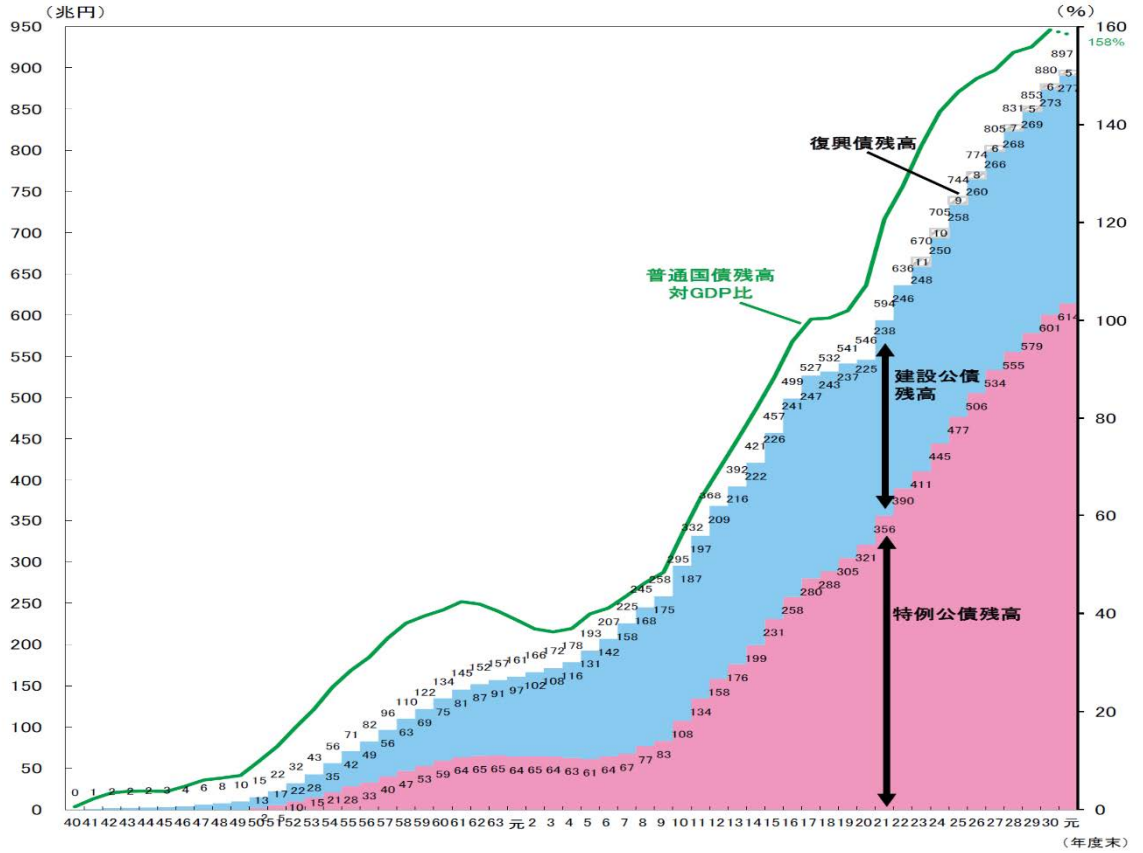
[3] 建設国債を発行しても、なお歳入が不足すると見込まれる場合に、政府が公共事業費以外の歳出に充てる資金を調達することを目的として、特別の法律に基づき発行される国債。その性質から「赤字国債」と呼ばれることもある。

(3) 公債残高の推移

公債（国債）残高は、累増の一途をたどり、令和元年度末の普通国債[4]残高は 897 兆円に上ると見込まれている。

普通国債残高累増の要因について見ると、歳出面では、高齢化の進行等に伴う社会保障関係費の増加や地方交付税交付金等の増加が主要因となっている。また、歳入面では、過去の景気の悪化や減税による税収の落ち込みが主要因となっている。

公債残高の推移



（注1）公債残高は各年度の3月末現在額。ただし、平成30年度末は第2次補正後予算、令和元年度末は予算に基づく見込み。
（注2）特例公債残高は、国鉄長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換国債、臨時特別公債、減税特例公債及び年金特例公債を含む。
（注3）東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債（平成23年度は一般会計において、平成24年度以降は東日本大震災復興特別会計において負担）を公債残高に含めている（平成23年度末：10.7兆円、平成24年度末：10.3兆円、平成25年度末：9.0兆円、平成26年度末：8.3兆円、平成27年度末：5.9兆円、平成28年度末：6.7兆円、平成29年度末：5.5兆円、平成30年度末：6.0兆円、令和元年度末：5.4兆円）。
（注4）令和元年度末の翌年度借換のための前倒債限度額を除いた見込額は844兆円程度。

（財務省資料より作成）

さらに、普通国債残高以外にも借入金や地方債務残高などの長期債務が存在し、これらを国・地方の双方について集計した「国及び地方の長期債務残高」は、令和元年度末に 1,122 兆円（対ＧＤＰ比 198%）に達すると見込まれている。

長期にわたり赤字が継続している我が国の財政とその大宗を占める社会保障制度は、現状のままでは立ち行かなくなるおそれがある。人口減少・高齢化等が 2020 年代半ば頃から一層進展することが見込まれる中で、こうした状況を脱却し、社会保障制度を持続可能なものとし、財政を健全化する必要がある。

[4] 償還や利払いが主に税財源によって賄われている国債。

２　財政健全化の必要性

財政赤字の累増の直接的な影響としては、利払費や債務償還費の増大が、政策的経費として使用できる金額を減少させ、財政の硬直化を招くことがあげられる。また、国債発行による便益は主として現世代が受けることになる一方で、国債の償還に伴う税負担等を将来世代が負うこととなりかねない。このため、財政赤字の累増は、受益と負担の関係がバランスを欠き、将来世代に重い負担を先送りしている状態であると同時に、国債や通貨の信認の低下などのリスクの増大にもつながる。

３　財政健全化への取組

安倍内閣では、「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針の下、再生計画を定め、「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、経済と財政の一体的な再生を目指してきた。

平成 24 年 12 月に発足した第２次安倍内閣以降における政府の主な財政健全化への取組は以下のとおりである。

(1) 中期財政計画

平成 25 年８月８日、財政健全化目標（国・地方のＰＢ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）までにＰＢ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。）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。

(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ＰＢ黒字化という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）を歳出改革含む「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。

(3) 経済・財政一体改革の中間評価

骨太の方針 2015 は、経済・財政再生計画の中間時点において、目標に向けた進捗を評価することとしていた。これに基づき経済財政諮問会議の経済・財政一体改革推進委員会は、平成 30 年３月 29 日に「経済・財政一体改革の中間評価」を取りまとめ、ＰＢ改善の進捗

が遅れた要因等について下記のとおり分析している。

【総括的評価】

〇歳入面では、2018 年度の国・地方の税収は過去最高水準（2012 年度より 24 兆円増加）を更新する見込み。

〇歳出面では、2016～2018 年度本予算について、経済・財政再生計画で定めた一般歳出等の目安（伸びを 1.6 兆円程度に抑制）に沿った予算編成が行われた。

〇2018 年度のＰＢ赤字対ＧＤＰ比は、経済・財政再生計画で設定した△１%の目安に対し、△2.9%となる見込みであり、ＰＢ改善の進捗は遅れている。

【ＰＢ改善の進捗の遅れの要因分析】

2018 年度のＰＢ赤字対ＧＤＰ比は、経済・財政再生計画策定直後の 2015 年７月試算に比して、悪化する見込み。その要因は主に４つ。①歳出の目安に沿った効率化努力が実施された一方、②本予算に追加した補正予算の影響、③成長低下に伴い税収の伸びが緩やかだったこと、④消費税率引上げの延期の影響。

（経済財政諮問会議資料より作成）

(4) 新経済・財政再生計画

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、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すること等を目的として、消費税率の 10%への引上げによる増収分の使途を見直すこととし、これに伴い、2020 年度のＰＢ黒字化目標の達成は困難となったが、今後もＰＢの黒字化を目指すことなどを表明した。

平成 30 年６月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（以下「骨太の方針 2018」という。）は、その第３章において「『経済・財政一体改革』の推進―『新経済・財政再生計画の策定』」（以下、「新経済・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」との基本方針を堅持し、引き続き、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の３本柱の改革を加速・拡大することとしている。また、財政健全化目標については、2025 年度のＰＢの黒字化を目指すこととした。その概要は以下のとおりである。

【財政健全化目標】

〇団塊世代が 75 歳に入り始めるまでに、社会保障制度の基盤強化を進め、全ての団塊世代が 75 歳以上になるまでに財政健全化の道筋を確かなものとする必要。

〇経済再生と財政健全化に着実に取り組み、2025 年度の国・地方を合わせたＰＢ黒字化を目指す。

〇同時に債務残高対ＧＤＰ比の安定的な引下げを目指すことを堅持する。

【社会保障改革を軸とする「基盤強化期間」の設定（2019～2021 年度）】

〇2019 年度～2021 年度を「基盤強化期間」と位置付け、経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行う。

○社会保障制度の持続可能性確保が景気を下支えし、持続的な経済成長の実現を後押しする点にも留意する。

【財政健全化目標と基盤強化期間内における毎年度の予算編成を結びつけるための仕組み】

①社会保障関係費

○経済・財政再生計画（骨太 2015）において、2020 年度に向けその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019 年度以降、その方針を 2021 年度まで継続する。

○消費税率引上げとあわせ行う増（これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」及び社会保障４経費に係る公経済負担）については、別途考慮する。

○2022 年度以降については、団塊世代が 75 歳に入り始め、社会保障関係費が急増することを踏まえ、こうした高齢化要因を反映するとともに、人口減少要因、経済・物価動向、社会保障を取り巻く状況等を総合的に勘案して検討する。

②一般歳出のうち非社会保障関係費

○経済・物価動向等を踏まえつつ、安倍内閣のこれまでの歳出改革の取組を継続。

③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する。

【中間指標の設定】

○2017 年度実績を起点とし、2025 年度のＰＢ黒字化目標年度までの中間年である 2021 年度に中間指標を設定し、進捗を管理するためのメルクマールとする。

・ＰＢ赤字対ＧＤＰ比：2017 年度からの実質的半減値（1.5%程度）

・債務残高対ＧＤＰ比：180%台前半

・財政収支赤字対ＧＤＰ比：３%以下

【計画実現に向けた今後の取組】

○全世代型社会保障制度を着実に構築していくため、総合的な議論を進め、期間内から順次実行に移せるよう、2020 年度に、それまでの社会保障改革を中心とした進捗状況をレビューし、「骨太方針」において、給付と負担の在り方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめ、早期に改革の具体化を進める。

《社会保障分野における基本的考え方》

○基盤強化期間の重点課題は、高齢化・人口減少や医療の行動化を踏まえ、総合的かつ重点的に取り組むべき政策を取りまとめ、基盤強化期間内から工程化、制度改革を含め実行に移していくこと。

○経済・財政一体改革の進捗については、新計画の中間時点（2021 年度）において評価を行い、2025 年度ＰＢ黒字化実現に向け、その後の歳出・歳入改革の取組に反映する。

（経済財政諮問会議資料より作成）

(5) 新経済・財政再生計画改革工程表 2018

平成 30 年 12 月 20 日、経済財政諮問会議は、「骨太の方針 2018」を踏まえ、2019 年度から 2021 年度までの「基盤強化期間」における取組の進め方等について、「新経済・財政再生計画改革工程表 2018」を取りまとめた。

これは、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年６月 15 日閣議決定）において定められた「新経済・財政再生計画」の改革事項について、改革工程を具体化することで、その進捗管理、点検、評価を行い、翌年度の骨太方針、予算さらにはＫＰＩ[5]の見直し等への反映を行うものである。

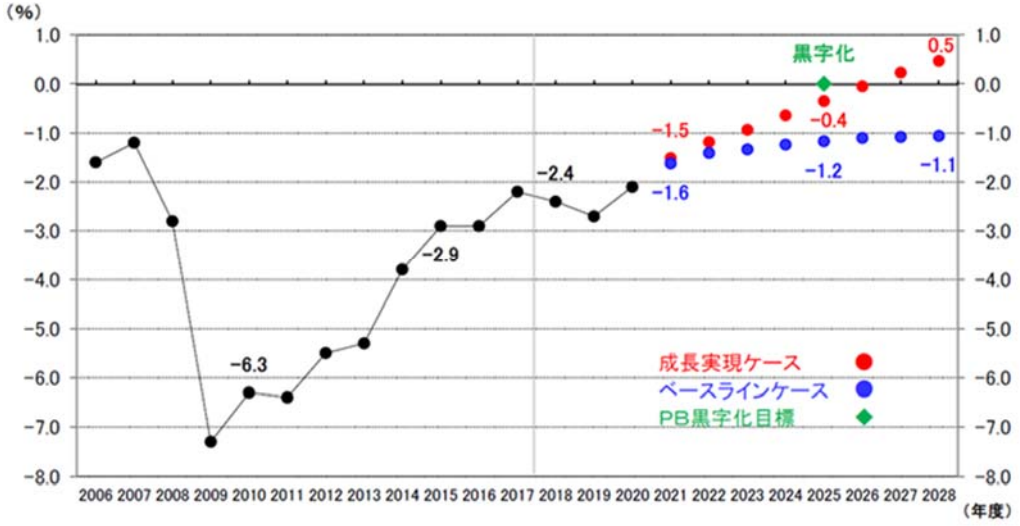
また、令和元年６月 21 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2019」（以下「骨太の方針 2019」という。）においては、改革工程表を 2019 年末に改定することとしている。

(6) 国・地方を合わせたＰＢ黒字化の見通し

内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（令和元年７月）において、中長期的に名目３％程度、実質２％程度を上回る経済成長を実現するとの高めの成長シナリオに基づいた「成長実現ケース」でも、2025 年度のＰＢ赤字は対ＧＤＰ比▲0.4%となり、ＰＢ黒字化の時期は、2027 年度となると見込まれている。

一方、中長期的に名目１％台半ば程度、実質１％程度の経済成長率を見込む「ベースラインケース」では、2025 年度のＰＢ赤字は対ＧＤＰ比▲1.2%となり、試算期間内のＰＢ改善は緩やかなものにとどまる。なお、この試算は、今後の歳出改革は織り込まれていないものであり、政府としては、今後の歳出改革を進めることにより、2025 年度のＰＢ黒字化目標の達成を目指すということになろう。

国・地方のＰＢ（対ＧＤＰ比）



（経済財政諮問会議資料より作成）

[5] Key Performance Indicator：成果指標、重要業績指標

４　令和２年度予算編成

骨太の方針 2019 では、令和２年度予算編成に向けた考え方として、消費税率引上げの需要変動に対する影響の程度や最新の経済状況等を踏まえ、令和元年度予算と同様に、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、令和２年度当初予算においても適切な規模の臨時・特別の措置を講ずることとしている。令和２年度予算は、骨太の方針 2018 及び骨太の方針 2019 に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進するとともに、引き続き、新経済・財政再生計画で定める目安に沿った予算編成を行い、次世代型行政サービスへの改革、「見える化」の徹底・拡大などの国民各層の意識改革や行動変容につながる歳出改革等に向けた取組への予算の重点配分を推進し、また、ＰＤＣＡ[6]サイクルの実効性を高めるため、各府省は、全ての歳出分野において行政事業レビューを徹底的に実施するとともに、ＥＢＰＭ[7]を推進し、予算の質の向上と効果の検証に取り組むとしている。

その後、令和元年７月 31 日の経済財政諮問会議による「令和２年度予算の全体像」のとりまとめ等を経て、同日、「令和２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」（以下「令和２年度概算要求基準」という。）が閣議了解された。その概要は以下のとおりである。

●「令和２年度概算要求基準」の骨子

令和２年度予算は、「骨太の方針 2019」を踏まえ、引き続き「骨太の方針 2018」で示された「新経済・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、平成 25 年度予算から前年度当初予算までの安倍内閣の歳出改革の取組を強化するとともに、施策の優先順位を洗い直し、無駄を徹底して排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する。

１．要求・要望

〇年金・医療等については、前年度当初予算額に高齢化等に伴ういわゆる自然増（5,300 億円）を加算した範囲内で要求。ただし、増加額について、「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み、高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指すこととし、その結果を令和２年度予算に反映させる。

〇地方交付税交付金等については、「新経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ要求。

〇義務的経費については、前年度当初予算のうち通常分（「臨時・特別の措置」を除いたものをいう。以下同じ。）の額と同額を要求。義務的経費を削減した場合には同額を裁量的経費で要求可。国勢調査に必要な経費の増等については加減算。

〇その他の経費については、前年度当初予算のうち通常分の額の 100 分の 90（「要望基礎額」）の範囲内で要求。

〇予算の重点化を進めるため、「骨太の方針 2019」及び「成長戦略実行計画・成長戦略フォローアップ・令和元年度革新的事業活動に関する実行計画」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、前年度当初予算のうち通常分におけるその他の経費に相当する額と要望基礎額の差額に 100 分の 300 を乗じた額及び義

[6] Plan(企画立案)、Do（実施)、Check(評価)、Action（企画立案への反映)

[7] Evidence-based Policy Making：証拠に基づく政策立案

務的経費が前年度当初予算のうち通常分の額を下回る場合にあっては、当該差額に 100 分の 300 を乗じた額の合計額の範囲内で要望。

２．予算編成過程における検討事項

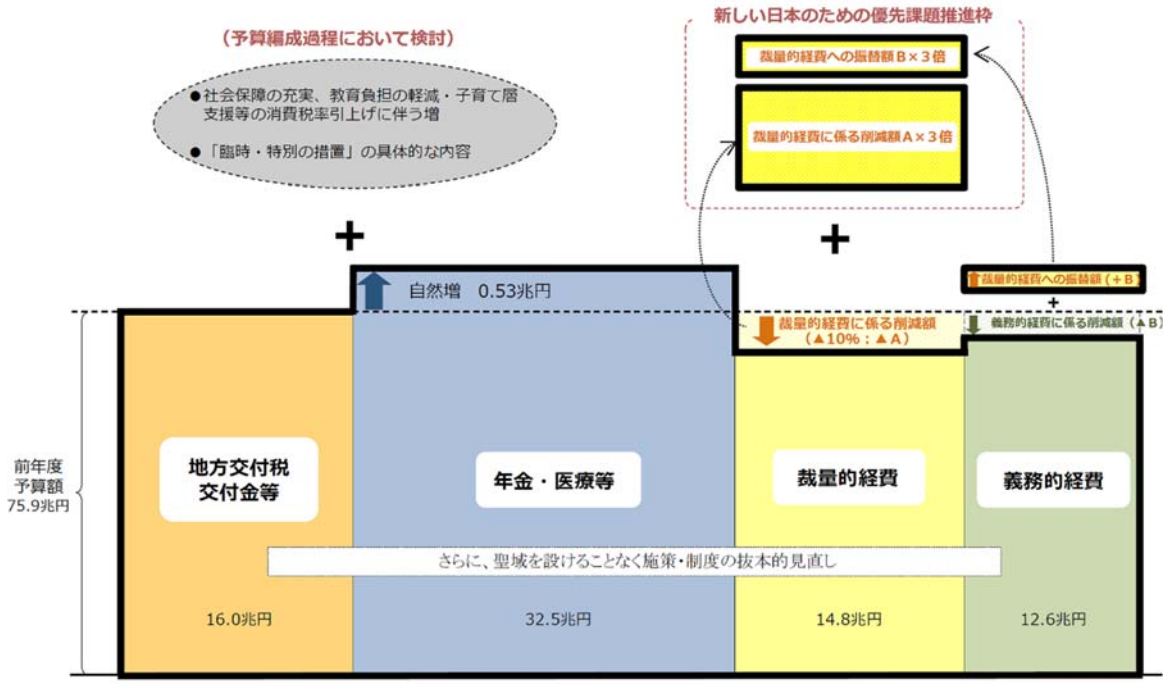
〇要求・要望について、これまでの安倍内閣の歳出改革の取組を基調とした効率化を行う。その上で、「新しい日本のための優先課題推進枠」において要望された経費については、「新経済・財政再生計画」における歳出改革の取組を継続するとの方針を踏まえ措置する。

〇消費税率引上げに伴う増（これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」等）については、前年度当初予算の例に基づき所要の額を要求するものとし、その対前年度からの増加の取扱いについては、予算編成過程で検討する。

〇消費税率引上げ前後の需要変動の平準化を図り、経済の回復基調に影響を及ぼさないように万全を期す観点から、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、消費税率引上げの需要変動に対する影響の程度や最新の経済状況等を踏まえ、適切な規模の「臨時・特別の措置」を講ずる。その具体的な内容については、予算編成過程において検討する。

（財務省資料より作成）

●令和２年度概算要求基準（イメージ）



※　地方交付税交付金等については「新経済・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、国勢調査に必要な経費の増等について加減算。

（財務省資料より作成）

各府省からの概算要求・要望額[8]は、令和元年９月５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 100 兆 6,582 億円、要望額の総額が４兆 3,416 億円で、合計 104 兆 9,998 億円となっている。これは、前年度予算の要求総額 102 兆 7,658 億円を約２兆２千億円上回り、２年連続で過去最大となり、要求総額の 100 兆円超えは６年連続とな

[8] 令和２年度予算においては、予算の重点化を進めるため、「骨太の方針 2019」及び「成長戦略実行計画・成長戦略フォローアップ・令和元年度革新的事業活動に関する実行計画」（令和元年６月 21 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」を措置した。

った。また、本年 10 月の消費税率 10%への引上げに対応した景気対策の「臨時・特別の措置」は別枠とし、予算編成過程で検討することとしている。さらに、概算要求の段階では、具体的な所要額が見込めないとして金額を明示しない「事項要求」もある。

省庁別で最も要求額が大きかったのは厚生労働省であり、高齢化に伴う社会保障費の伸びを背景に、前年度予算額と比べて約 6,593 億円多い 32 兆 6,234 億円と過去最大の額となった。同様に過去最大となった防衛省の要求額は、５兆 3,223 億円となり、海上自衛隊の護衛艦「いずも」の改修費用等を計上した。この他、公共事業等を担う国土交通省は７兆 1,748 億円、総務省は地方交付税交付金を含め 17 兆 1,928 億円を要求した。また、就職氷河期世代支援プログラム関連予算については、７府省において 1,344 億円を要求している。

５　今後の課題

令和２年度概算要求基準では、高齢化に伴う社会保障関係費の自然増を 5,300 億円程度と見込み、成長分野に約 4.4 兆円の「新しい日本のための優先課題推進枠」を設ける一方、歳出総額の上限は示していない。政府は、財政健全化目標として、「骨太の方針 2018」で国と地方のＰＢを 2025 年度に黒字化を目指すとしているが、令和元年７月 31 日に経済財政諮問会議に提出された「中長期の経済財政に関する試算」では、名目３％程度の「成長実現ケース」でも、ＰＢの黒字化達成は 2027 年度になるとされている。

また、財政制度等審議会においても、平成 30 年 11 月に取りまとめた「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」で平成時代における受益と負担の乖離について厳しく総括し、さらに、令和元年６月に取りまとめた「令和時代における財政の在り方に関する建議」では、「令和時代は、受益と負担の乖離と将来世代へのツケ回しに歯止めを掛ける時代にしなければならない。」としている。

このため、予算編成過程では、財政健全化に向け、経済成長に係る施策の財源を十分に確保するとともに、社会保障制度をはじめとする諸制度の見直しを進め、その道筋をつけることが課題となるであろう。

内容についての問合せ先
予算調査室　若本首席調査員（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　決算等及び予備費

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。

平成30年度決算については、令和元年７月31日に概要が公表されており、今後、会計検査院の検査を経て、同院が作成する決算検査報告とともに、内閣から国会に提出されることになる。

(1) 平成 30 年度決算の概要（令和元年７月 31 日公表）

一般会計決算は、収納済歳入額105兆6,974億円、支出済歳出額98兆9,746億円であり、１兆3,283億円の純剰余金[1]が発生した。これは、歳出において、予備費の使用決定額や国債の支払利息が予算計上額よりも少なかったことなどにより１兆6,037億円が不用となったことなどのほか、歳入において、所得税、法人税等の税収が見込みを上回ったことなどの一方で、公債金を１兆円減額したことにより補正後予算額を1,761億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（13特別会計）は、各特別会計の金額を単純合計すると、収納済歳入合計額381兆1,771億円、支出済歳出合計額368兆9,360億円であって、計12兆2,411億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、３兆2,614億円を積立金に積み立てるなどし、１兆7,916億円を一般会計へ繰り入れ、７兆1,880億円を各特別会計の令和元年度歳入に繰り入れることとした[2]。

---

[1] 財政法第６条にいう剰余金のこと。

[2] 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 764 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、同特会の令和元年度歳入に繰り入れることとした。

平成30年度一般会計決算概要（剰余金）
（補正後予算額比）

（単位：億円）

［歳　入］		［歳　出］	
税収	4,283	不用	16,037
（主な内訳）			
所得税	4,255	予備費	2,554
法人税	220	国債費	2,127
消費税	▲ 1,421	その他	11,354
税外収入	3,954		
（主な内訳）			
納付金	3,407		
公債金	▲ 10,000		
計	▲ 1,761 (a)	計	16,037 (b)

合　計 (a+b)	14,275 (A)
地方交付税交付金等財源増	991 (B)
財政法第6条の純剰余金	**13,283 (A-B)**

（注1）財政法第6条の純剰余金について、その2分の1を下らない金額は、公債又は借入金の償還財源に充てなければならないとされている。

（注2）計数は、それぞれ切り捨てによっているので、合計とは合致しないものがある。

（財務省資料を基に作成）

(2) 平成 28 年度決算等の概要及び審議状況

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[3]が発生した。これは、歳出において、予備費の使用決定額や国債の支払利息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395兆3,607億円であって、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[4]。

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、

[3] 財政法第６条にいう剰余金のこと。

[4] 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。

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に無償で貸し付けている国有財産の現在額は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、第197回国会（臨時会）において概要説明聴取、第198回国会（常会）において平成29年度決算等と同時に総括質疑が行われ、第200回国会（臨時会）に継続されている。

(3) 平成29年度決算等の概要及び審議状況

一般会計決算は、収納済歳入額103兆6,440億円、支出済歳出額98兆1,156億円であり、9,094億円の純剰余金[5]が発生した。これは、歳出において、予備費の使用決定額や国債の支払利息が予算計上額よりも少なかったことなどにより１兆4,358億円が不用となったことなどのほか、歳入において、所得税、消費税等の税収が見込みを上回ったことなどの一方で、公債金を２兆円減額したことにより補正後予算額を2,703億円下回ったことなどによるものである。

特別会計決算（13特別会計の単純合計）は、収納済歳入合計額386兆4,869億円、支出済歳出合計額374兆1,502億円であって、計12兆3,367億円の決算上の剰余が発生し、そのうち、３兆8,854億円を積立金に積み立てるなどし、１兆7,576億円を一般会計へ繰り入れ、６兆6,936億円を各特別会計の平成30年度歳入に繰り入れることとした[6]。

国税収納金整理資金は、収納済額75兆9,847億円、歳入組入額59兆8,096億円である。

政府関係機関決算（４機関の単純合計）は、収入決算総額１兆1,296億円、支出決算総額9,618億円である。

平成29年度中の国有財産の総増加額６兆5,293億円、総減少額は５兆7,131億円であり、年度末における国有財産の現在額は106兆8,241億円である。

平成29年度末における国から地方公共団体等に無償で貸し付けている国有財産の現在額は１兆1,108億円である。

平成29年度決算等は、平成30年９月４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９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20日の閣議決定を経て、同日第197回国会（臨時会）へ提出され、第198回国会（常会）において概要説明聴取、平成28年度決算等と同時に総括質疑が行われ、第200回国会（臨時会）に継続されている。

---

[5] 財政法第６条にいう剰余金のこと。

[6] このうち、国債整理基金特別会計の決算上の剰余金は３兆931億円であり、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30年度歳入に繰り入れることとした。

(4) 平成 30 年度予備費使用の概要

一般会計予備費の予算額は 4,500 億円であって、その使用総額は 1,945 億円であり、差引使用残額は 2,554 億円である。

一般会計の予備費使用については、「平成 30 年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その１）（承諾を求めるの件）」が第 198 回国会（常会）の平成 31 年３月 19 日に、「平成 30 年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）（承諾を求めるの件）」が令和元年５月 21 日にそれぞれ提出され、第 200 回国会（臨時会）に継続されている。

２　会計検査院による報告

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198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（令和元年９月26日現在）。

報　告　件　名	報告年月日
年金特別会計及び年金積立金管理運用独立行政法人で管理運用する年金積立金の状況等について	H31．4.24
独立行政法人改革等による制度の見直しに係る主務省及び独立行政法人の対応状況について	R元．7.26

（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、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。

政府は、毎年、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という。）第19条に基づき、政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成して国会に提出することとなっている。平成30年度の報告（令和元年６月７日）においては、各行政機関における平成30年度の政策評価実施件数は2,670件（平成29年度2,126件）であり、政策評価の取組状況は次のとおりである。

ア　政策評価の取組（トピック）

令和元年６月７日に総務省が公表した「平成 30 年度 政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」（上述の国会提出の報告書）によれば、同年度における政策評価の主な取組（トピック）は、次のとおりである。

○　エビデンスに基づく政策立案（ＥＢＰＭ）の推進について

総務省では、政策評価を通じて、エビデンスに基づく政策立案、いわゆるＥＢＰＭを実践し、これらに関する各府省の取組を推進

【ＥＢＰＭに関する有識者との意見交換会報告（議論の整理と課題等）】

・ ＥＢＰＭに造詣の深い有識者を招き、政府におけるＥＢＰＭの推進に向けた課題について計５回の意見交換を開催し、平成 30 年 10 月に報告書を公表

・ エビデンス、政策プロセスの中でのＥＢＰＭの取組例のほか、ＥＢＰＭの定着に向けた条件整備のための検討課題を示唆

【関係府省・学識経験者との「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究」】

・ 平成 30 年度においては、「ＩｏＴサービス創出支援事業」、「女性活躍推進」、「競争政策における広報」及び「訪日インバウンド施策」の４つのテーマを題材として、必要に応じデータ収集・調査を実施し、統計的手法等の活用により政策効果を分析する等の実証的共同研究を実施

・ 政策効果の検証に応用しやすい施策のタイプや、多様な検証の手法例を取り上げ、各府省のＥＢＰＭの取組に対するリーディングケースを提示（具体的な実例の発信）した。

【各府省の政策評価担当者に対する研修】

（中央研修・演習型）

・ 規制評価：規制の費用・効果の定量化、規制の検討段階からの評価の活用（平成 31 年２月）

・ 目標管理型評価：ロジックモデルの作成（平成 30 年 11 月）

→ 「目標管理型評価の政策評価に係る評価書の検証結果等（平成 29 年度）」（平成 30 年３月）等の成果も活用

（中央研修・講義型）

政策評価に関する共通の理解と認識を有する職員の養成・啓発を目的として、主として本府省等の職員を対象に開催（平成 31 年１月）。「評価概論～考え方を楽しむ～」、「ＥＢＰＭの実践と課題―ＥＢＰＭを政策評価の中で活かすために」、「ＥＢＰＭの考え方と実践へのヒント」をテーマに講義

（出典：総務省資料）

イ　評価専担組織としての総務省における政策の評価の実施状況等

(ｱ) 統一性・総合性確保評価

令和元年度に総務省が統一性・総合性確保評価として実施するテーマは、平成30年度から引き続き実施する「女性活躍の推進」、「高度外国人材の受入れ」及び「地籍整備の推進」のほか、「死因究明等の推進」及び「外来種対策の推進」である。

また、第198回国会の開会以降に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状況は次のとおりである（令和元年９月26日現在）。

名　　称	勧告等年月日	勧告等の相手先行政機関
農林漁業の６次産業化の推進に関する政策評価＜評価結果に基づく勧告＞	H31. 3.29	農林水産省、経済産業省
高度外国人材の受入れに関する政策評価＜評価結果に基づく意見の通知＞	R元. 6.25	法務省、総務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省
女性活躍の推進に関する政策評価＜評価結果に基づく意見の通知＞	R元. 7. 2	厚生労働省

（総務省資料を基に作成）

(ｲ) 政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価活動（客観性担保評価）

平成30年度における取組結果として、「租税特別措置等に係る政策評価の点検結果」が平

成30年11月１日に、「公共事業に係る政策評価の点検結果」が平成31年４月26日に、「規制に係る政策評価の点検結果」が令和元年８月６日に、それぞれ公表されている。その主な実施状況は、以下のとおりである。

平成 30 年度における点検活動の実施状況
【租税特別措置等に係る政策評価の点検】 ○各府省が行った平成31年度税制改正要望に係る政策評価59件の内容を点検し、その結果を取りまとめ、税制当局をはじめとした関係府省に通知 ○政府全体で進められているＥＢＰＭ（証拠に基づく政策立案）の取組も踏まえ、租税特別措置等の「達成目標」「適用数」「減収額」「効果」の各項目が、客観的なデータ・証拠に基づき分析・説明されているかを中心に点検を実施 ○点検プロセスにおける各府省の補足説明によって「適用数」「減収額」については分析・説明の内容に改善が見られる一方、「達成目標」の設定及び「効果」については十分とは言い難い状況。また、一部の項目に分析・説明がない項目が残る著しく不十分な評価もあり ○一定水準の分析・説明がなされていたものについては更なる水準の向上が期待される。他方、現時点では分析・説明が不十分であったものについては今後の税制改正作業において更なる検証がなされる必要あり ○指摘した課題の主な内容は、以下のとおり ・政策目的に即した適切な達成目標が設定されておらず、政策目的の実現状況を十分に明らかにできない。 ・過去・将来の適用数が10件未満と僅少である租税特別措置等について、それが目標の達成に十分に寄与することが明らかにされていない。
【公共事業に係る政策評価の点検】 ○厚生労働省、農林水産省、経済産業省又は国土交通省所管の、水資源の安定的な供給効果を得ることが事業目的として含まれる９事業区分30評価を対象に点検 ○点検の結果、便益の把握・算定に関して改善が必要な評価が11件、評価結果の公表に関して改善が必要な評価が２件認められたため、関係省に通知（件数は延べ数） ○指摘の主な内容は、以下のとおり ・実施可能性に乏しい回避手段（全家庭で井戸を掘る）を用いた費用便益分析（簡易水道等施設整備事業） ・長期（102年間）にわたる既発現便益の算定内容について説明が不明瞭（水道水源開発施設整備事業） ・評価に使用するデータの説明が不十分で評価内容の妥当性に疑問（森林環境保全整備事業、水源林造成事業） ・必要な内容が記載されていない評価書等（簡易水道等施設整備事業、工業用水道事業）
【規制に係る政策評価の点検結果】 ○平成30年度中に各府省において実施された規制に係る政策評価のうち、法律又は政令により新設・改廃される規制（計120件）を対象に点検 ○各府省への主な指摘事項 ①費用及び効果の金銭価値化・定量化を促進 ②規制の検討段階等における事前評価の活用の促進 ③事前評価書への事後評価の実施時期及び指標の明示の徹底 ○金銭価値化・定量化がなされていない評価書が依然として多い状況にあることから、規制の評価の質の向上のため、推奨事例を横展開

（総務省資料を基に作成）

(2) 行政評価・監視

行政評価・監視は、政府の重要行政課題の解決促進、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。

第198回国会の開会以降に総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告等の状況は次のとおりである（令和元年９月26日現在）。

名　　称	勧告等年月日	勧告等の相手先行政機関
「賃金構造基本統計調査」に関する調査・検証の結果 ＜結果に基づく通知＞	H31. 3. 8	総務省、厚生労働省
農業労働力の確保に関する行政評価･監視－新規就農の促進対策を中心として－＜結果に基づく勧告＞	H31. 3.22	農林水産省

（総務省資料を基に作成）

(3) 令和元年度における行政評価等プログラム

総務省は、令和元年度以降の行政評価局調査テーマ及び行政評価局機能に係る当面の業務運営方針として「平成31年度行政評価等プログラム」を決定した（平成31年３月29日公表）。

本プログラムにおける行政評価局調査テーマの概要は、以下のとおりである。

令和元年度着手予定（11本）		令和２年度以降
早期に着手するもの（５本）	左記以外のもの（６本）	
〇産学官連携による地域活性化 （調査事項：地域活性化の取組事例、大学等の技術シーズと地域社会・企業のニーズとのマッチングを図る取組の状況、地域における産学官連携のコーディネートの状況等） **〇地域住民の生活に身近な事業の承継等** （調査事項：地域における事業承継等の実態、許認可等の事務手続の状況等） **〇地域公共交通の確保** （調査事項：地域公共交通の確保に向けた取組状況、関係者間の連携状況等） **〇農道・林道の維持管理** （調査事項：農道･林道の整備状況、老朽化等の現状、維持管理等の実施状況等） **◎死因究明等の推進** （調査事項：死因究明等の推進に関する施策・事業の実施状況、効果の発現状況等）	**〇伝統工芸の地域資源としての活用** **〇廃校施設の有効活用等** **〇漁業・漁村地域の活性化** **◎外来種対策の推進** **〇要保護児童の社会的養護** **〇土壌汚染対策**	**〇火山防災対策** **〇地域防災対策（中小河川対策）** **〇災害廃棄物対策** **〇マンション管理** **〇高齢者の居住の安定** **〇子育て支援（産後ケア）** **〇子育て支援（企業主導型保育）** **〇スマート農業** **〇海洋汚染対策** **◎地理空間情報**
・現下の重要課題の解決に資するため、関係機関と連携して調査を実施することとし、当面、マイナンバーカードの普及、引っ越し等に伴う手続のワンストップ化、地方分権改革に伴う制度の見直し等について調査を実施 ・必要に応じて、特定課題に重点化した調査（コンパクト調査）や政府として早急に対応すべき課題について機動的な調査（臨時調査）を実施		
〈平成30年度末において実施中のもの〉 ◎女性活躍の推進　◎高度外国人材の受入れ　◎地籍整備の推進 〇消費者事故対策　〇訪日外国人旅行者の受入れ　〇認知症高齢者等への地域支援 〇学校における専門スタッフ等の活用　〇遺品の整理サービス等 〇災害時の「住まい確保」等　〇更生保護ボランティア		

（注）上表中「◎」は「政策の評価」を、「〇」は「行政評価・監視」を示す。

（総務省資料を基に作成）

Ⅱ　第200回国会提出予定案件等の概要

１　平成30年度一般会計歳入歳出決算、平成30年度特別会計歳入歳出決算、平成30年度国税収納金整理資金受払計算書、平成30年度政府関係機関決算書

２　平成30年度国有財産増減及び現在額総計算書

３　平成30年度国有財産無償貸付状況総計算書

これらについては、第200回国会に提出されることが見込まれる。

なお、平成30年度決算の概要については、Ⅰ１(1)を参照されたい。

（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29年度一般会計歳入歳出決算、平成29年度特別会計歳入歳出決算、平成29年度国税収納金整理資金受払計算書、平成29年度政府関係機関決算書

○　平成29年度国有財産増減及び現在額総計算書

○　平成29年度国有財産無償貸付状況総計算書

○　平成30年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その１）（承諾を求めるの件）（第198回国会、内閣提出）

○　平成30年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その２）（承諾を求めるの件）（第198回国会、内閣提出）

○　会計検査院法及び予算執行職員等の責任に関する法律の一部を改正する法律案（篠原豪君外13名提出、第196回国会衆法第22号）

会計検査院の検査に係る機能の強化を図るため、懲戒処分要求の対象の拡大及び懲戒処分要求への人事院等の関与の強化、国会及び内閣への随時報告の義務付け、意見表示又は処置要求に関する制度の強化等を行う。

なお、平成28年度決算等の概要についてはⅠ１(2)を、平成29年度決算等の概要についてはⅠ１(3)を、平成30年度予備費の概要についてはⅠ１(4)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　小島首席調査員（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。

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)
H28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	２７３
8月26日～31日	平成28年台風第10号	北海道及び東北地方（特に岩手）	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
30年 6月18日	大阪府北部を震源とする地震（M6.1）	大阪府	６
6月28日～7月8日	平成30年７月豪雨	西日本を中心とする全国（特に広島、岡山、愛媛）	２７１
9月3日～5日	平成30年台風第21号	近畿地方を中心とする全国	１４
9月6日	平成30年北海道胆振東部地震（M6.7）	北海道	４３
R元年 6月18日	山形県沖を震源とする地震（M6.7）	山形県、新潟県	０
6月28日～7月5日	６月下旬からの大雨	鹿児島県	２
7月17日～22日	梅雨前線に伴う大雨及び令和元年台風第５号	西日本、東日本	１
8月12日～17日	令和元年台風第10号	西日本を中心とする全国	２
8月26日～30日	令和元年８月の前線に伴う大雨	九州北部地方（特に佐賀）	４
9月7日～9日	令和元年台風第15号	関東地方（特に千葉）、伊豆諸島	１
9月20日～23日	令和元年台風第17号	西日本、沖縄地方	１

※死者数については、災害関連死を含む。　　＜内閣府資料、消防庁資料より作成＞

(2) 平成30年７月豪雨

平成30年の６月終わりから７月上旬にかけての前線や台風第７号の影響により、日本付近に暖かく非常に湿った空気が供給され続け、西日本を中心に広い範囲で記録的な大雨となった。この大雨について、気象庁は１府10県に特別警報を発表し、最大限の警戒を呼びかけた。この大雨等の影響により、河川の氾濫、浸水害、土砂災害等が発生し、広島県、岡山県及び愛媛県を中心に、死者・行方不明者271名、住家被害50,800棟（令和元年８月20日付消防庁資料）の甚大な被害となった。

平成30年年７月14日、政府はこの豪雨による災害を「特定非常災害」[1]に指定した。これにより被害者の行政上の権利利益の保全等を図るための各種措置（免許証等の有効期間の

[1] 「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（平成８年法律第85号）に基づき指定される。特定非常災害の指定は５例目となり、地震以外の災害では初めての指定となった。

延長等）がとられることとなった。

(3) 平成30年北海道胆振東部地震

平成30年９月６日、北海道胆振地方中東部を震源とするM6.7、最大震度７を観測する地震が発生した。この地震により死者44名、住家被害24,956棟の被害が生じた（令和元年９月５日付北海道資料）。特に厚真町では大規模な土砂崩れが発生し、36名が犠牲となった。また、札幌市清田区や北広島市等では液状化現象により宅地や道路が陥没する等の被害が発生した。この地震により、一時、道内全域の約295万戸が停電となり（ブラックアウト）、企業の操業・営業及び交通機関の運行停止等、多岐に渡る被害が発生した。特に北海道の基幹産業でもある酪農業においては、冷却ができない等の理由により生乳の廃棄等の被害が発生した。

２　国土強靱化の推進

(1) 強靱化法及び強靱化基本計画に基づく取組

東日本大震災後、大規模自然災害等への備えについて、最悪の事態を念頭に置き、従来の狭い意味での「防災」の範囲を超えて、国土政策・産業政策も含めた総合的な対応を行い、強靱な国づくりを進めていく必要性が認識された。

平成25年12月（第185回国会）に、「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。）が成立した。強靱化法は、国土強靱化の推進に関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにし、国土強靱化に係る国の他の計画の指針となる「国土強靱化基本計画」（以下「強靱化基本計画」という。）の策定など国土強靱化に関する施策の基本となる事項を定めるとともに、内閣に国土強靱化推進本部を設置することを定めている。

強靱化法に基づき、国土強靱化推進本部は、45の「起きてはならない最悪の事態」を想定した上で、施策分野（個別施策分野と横断的分野）ごとに、国土の健康診断に当たる「脆弱性評価」を行い、その結果を受けて政府は、強靱化基本計画を閣議決定している[2]。なお、強靱化基本計画においては、毎年度の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た計画を年次ごとに策定することとされており、令和元年６月、国土強靱化推進本部において「国土強靱化年次計画2019」が決定された。

(2) 防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策

強靱化法等に基づく取組は着実に推進されてきているが、近年の自然災害の頻発化・激甚化等を受け、自然災害に事前から備え、国民の生命・財産を守る防災・減災、国土強靱化は、一層重要性が増しており、喫緊の課題となっている。また、最近では、ブラックアウトの発生（平成30年北海道胆振東部地震）、空港ターミナルの閉鎖（平成30年台風第21号）など、自然災害により、国民の生活・経済に欠かせない重要なインフラがその機能を

[2] 強靱化基本計画はおおむね５年ごとに見直しを行うものとされている。平成 26 年６月に閣議決定された強靱化基本計画は、平成 30 年に実施された脆弱性評価の結果を踏まえ、同年 12 月に全部を変更することが閣議決定された。

喪失し、国民の生活や経済活動に大きな影響を及ぼす事態が発生している。これらを教訓とし、自然災害時における重要インフラ等の機能維持のための対策を実施することが急務であるとして、平成30年12月、政府は、「防災・減災、国土強靱化のための３か年緊急対策」を取りまとめた。同対策は、重要インフラの緊急点検の結果[3]等を踏まえ、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、３年間で集中的に実施することとして取りまとめられたもの[4]であり、民間事業者等による事業も含め、おおむね７兆円程度を目途とする事業規模をもって目標の達成を図ることとされている。

３か年の緊急対策については、年次計画において達成目標や事業規模を踏まえたフォローアップを行うこととされ、「国土強靱化年次計画2019」では、「２年目となる令和元年度までに約５兆円を確保することとしており、おおむね順調に進捗している状況である」と評価するとともに、160項目の緊急対策のうち令和元年度までに35項目、令和２年度において133項目（２項目は期間未定）について所定の目標を達成する予定としている。

３　大規模地震への対策

(1) 南海トラフ地震対策

ア　南海トラフ法に基づく地震対策

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、以前はその地震発生の切迫性等の違いから東海地震と東南海・南海地震のそれぞれについて、個別に対策が進められていた。しかし、過去の同地域における地震の発生状況、最新の科学的な知見等も踏まえて、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地震対策を進める必要性が高まった。

平成26年３月には、中央防災会議において、「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」[5]（平成14年法律第92号。以下「南海トラフ法」という。）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」（以下「南海トラフ基本計画」という。）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。

イ　南海トラフ沿いの地震観測・評価に基づく防災対応の検討

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た地震対策が着実に推進される一方で、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

---

[3] 平成30年９月、内閣総理大臣を議長とする「重要インフラの緊急点検に関する関係閣僚会議」が設置され、重要インフラの災害時の機能確保について緊急点検を実施することとされたことを受け、関係府省庁が全国で緊急点検を実施し、同年11月にその結果及び対応方策が取りまとめられた。

[4] 強靱化基本計画において特に重点化すべきとされる施策群及びこれと関連が強いとされる施策群の中で、特に緊急に実施すべき施策について、達成目標、実施内容、事業費等を明示し、速やかに実施するものとされた。

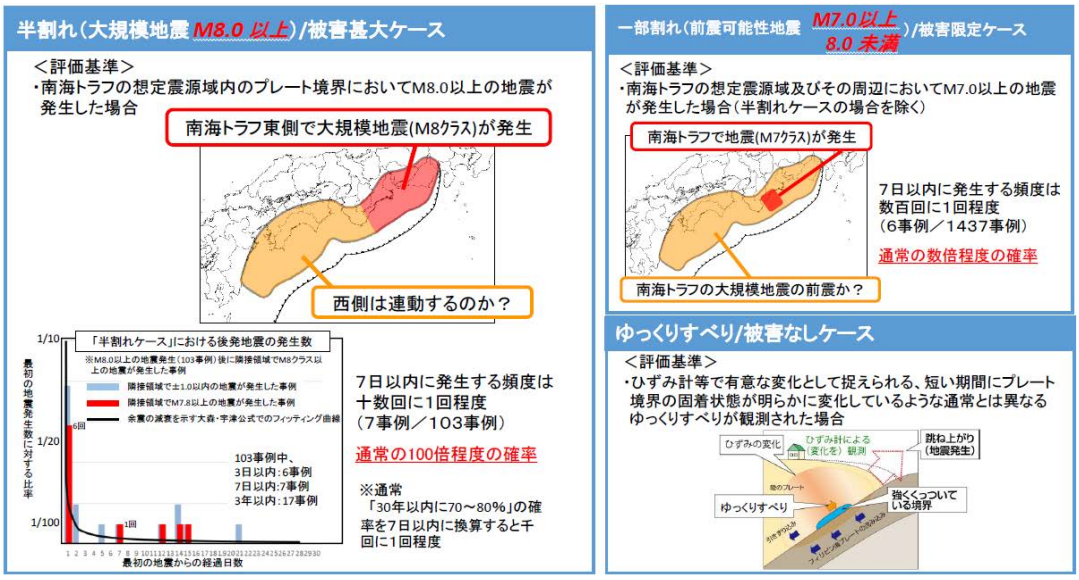
[5] 平成25年11月（第185回国会）、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が改正され、題名も本文のとおりに改められた。

に係る警戒宣言[6]の発令等を定める「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。）を中心とした従来の東海地震対策の枠組み[7]は、整理すべき課題として残されていた。

このような状況を踏まえ設置された「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」[8]は、平成29年９月の報告において、現状の科学的知見では地震の発生時期等を確度高く予測することは困難であり、大震法による現行の防災対応は改める必要があるとしつつ、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[9]。

平成30年３月には、「南海トラフ沿いの異常な現象への防災対応検討ワーキンググループ」[10]が設置され、南海トラフ沿いで異常な現象が観測された場合の防災対応の在り方や、防災対応を実行するに当たっての社会的な仕組み等について検討が進められた。同年12月に取りまとめられた報告では、南海トラフ沿いで異常な現象が観測され大規模地震発生の可能性が平常時と比べて高まっていると評価される３つのケースを整理した上で、各ケースにおける住民や企業等の防災対応の方向性、防災対応実施のための仕組みや配慮事項等を示している。

防災対応をとるべき３つのケース



---

[6] 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緊急の必要があると認めるときに、閣議にかけて発する。

[7] 大震法は、法律制定以来東海地震のみが対象となっている。

[8] 平成 28 年６月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

[9] 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、気象庁は平成 29 年 11 月１日より、「南海トラフ地震に関連する情報」の発表を開始し、また、当該情報が発表された場合における政府の対応についても中央防災会議幹事会において決定された（令和元年５月 31 日廃止）。なお、当該情報の運用に伴い、東海地震のみに着目した「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。

[10] 中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

各ケースの防災対応の考え方

	半割れケース	一部割れケース	ゆっくりすべりケース
特性	○南海トラフ沿いにおける「半割れケース」を含む大規模地震の発生頻度は100～150年程度に１度 ○南海トラフ沿いの大規模地震のうち直近２事例は、それぞれ約２年、約32時間の時間差をもって連続してＭ８以上の地震が発生 ○世界の事例では、M8.0以上の地震発生後１週間以内にＭ８クラス以上の地震が発生する頻度は十数回に１回程度	○南海トラフ沿いにおける発生頻度は15年程度に１度 ○南海トラフ沿いにおける「一部割れケース」に相当する地震の直近７事例では、その後大規模地震が発生した事例はない ○世界の事例では、M7.0以上の地震発生後１週間以内にＭ８クラスの地震が発生する頻度は数百回に１回程度	○南海トラフでは前例のない事例 ○現時点において大規模地震の発生の可能性の程度を定量的に評価する手法や基準はない
社会の状況	○被災地域では、応急対策活動を実施 ○被災地域以外では、大きな被害は発生しないものの、沿岸地域では大津波警報・津波警報が発表され、住民は避難	○震源付近の地域では大きな揺れを感じるとともに、一部の沿岸地域では避難 ○「半割れケース」と比較して、大きな被害は発生しない	○南海トラフでは前例のない事例として学術的に注目され、社会的にも関心を集めている
住民の対応	沿岸域等の避難を前提とした防災対応を実施 ○地震発生後の避難で明らかに避難が完了できない地域の住民は避難 ○地震発生後の避難では間に合わない可能性がある地域の要配慮者は避難し、それ以外の者は、避難の準備を整え、個々の状況等に応じて自主的に避難 ○それ以外の地域の住民は、日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる	警戒レベルを上げることを中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる（必要に応じて避難を自主的に実施）	警戒レベルを上げることを中心とした防災対応を実施 ○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる
企業の対応	○不特定多数の者が利用する施設や、危険物取扱施設等については、出火防止措置等の施設点検を確実に実施 ○大規模地震発生時に明らかに従業員等の生命に危険が及ぶ場合には、それを回避する措置を実施 ○それ以外の企業についても、日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨	○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨	○日頃からの地震への備えを再確認する等警戒レベルを上げる ※トータルとして被害軽減・早期復旧できる措置を可能な限り推奨
最も警戒する期間	○１週間を基本 ○その後、「一部割れケース」の防災対応を１週間取ることを基本	○１週間を基本	○すべりの変化が収まってから、変化していた期間と概ね同程度の期間が経過するまで

＜内閣府資料＞

同報告を踏まえ、平成31年３月、気象庁は、南海トラフ沿いで発生した異常な現象の観測結果等について発表する情報の名称を、「南海トラフ地震臨時情報」及び「南海トラフ地震関連解説情報」[11]とすることを決定した。「南海トラフ地震臨時情報」は、情報の受け手が防災対応をイメージし適切に対応できるよう、「巨大地震警戒」[12]等の防災対応等を示すキーワードを付記して発表される（提供開始は令和元年５月31日）。

また、内閣府は、地方公共団体、指定公共機関、企業等が、とるべき防災対応を検討し、あらかじめ計画として取りまとめるために参考となる事項を記載した「南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン（第１版）」を公表した（令和元年５月31日一部改訂）。

令和元年５月31日には、中央防災会議が、同報告等を踏まえた南海トラフ基本計画の変更を決定した。変更された南海トラフ基本計画では、国及び地方公共団体等がとるべき防災対応として、「南海トラフ地震臨時情報（巨大地震警戒）」が発表された場合は、後発地震に対して１週間警戒する措置をとることや、防災対応を実行するに当たっての仕組みとして、緊急災害対策本部長（内閣総理大臣）は、地方公共団体の長に対して、後発地震に備えて１週間警戒する措置をとるべき旨を指示すること等が示されている。

なお、最新のデータに基づく南海トラフ基本計画のフォローアップ結果（平成30年度時点）による被害想定は、津波からの避難意識向上や耐震改修等により、平成26年度に南海トラフ基本計画において示された被害想定に比べて、人的被害（死者数）が約27%減少（約

[11] 観測された異常な現象の調査結果を発表した後の状況の推移等を発表する場合等に発表される。

[12] 半割れケースに該当する現象と評価した場合に発表される。なお、他のキーワードとして「巨大地震注意（一部割れ、ゆっくりすべりケースに該当すると評価された場合）」等がある。

33.2万人から約24.2万人）し、物的被害（全壊棟数）が約13%減少（約250万棟から約217万棟）している。

(2) 首都直下地震対策

首都圏において、大規模な首都直下地震が発生し、政治、行政及び経済の中枢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25年12月に「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」[13]が示した被害想定では、死者は最大約２万３千人、全壊・倒壊家屋は最大約61万棟、経済的被害は最大約95兆円とされている。

平成26年３月には、「首都直下地震対策特別措置法」（平成25年法律第88号）[14]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」[15]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、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[16]について、内閣府と東京都が、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。内閣府は、平成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。

３　災害に関する法制度等の動向

(1) 避難対策（避難勧告等に関するガイドライン）

市町村長には、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）により、災害が発生するおそれがある場合等において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おり、多くの市町村は、内閣府の策定した「避難勧告等に関するガイドライン」[17]を参考にして避難勧告等の発令基準を定めている。

---

[13] 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。

[14] 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ことを目的として成立した。

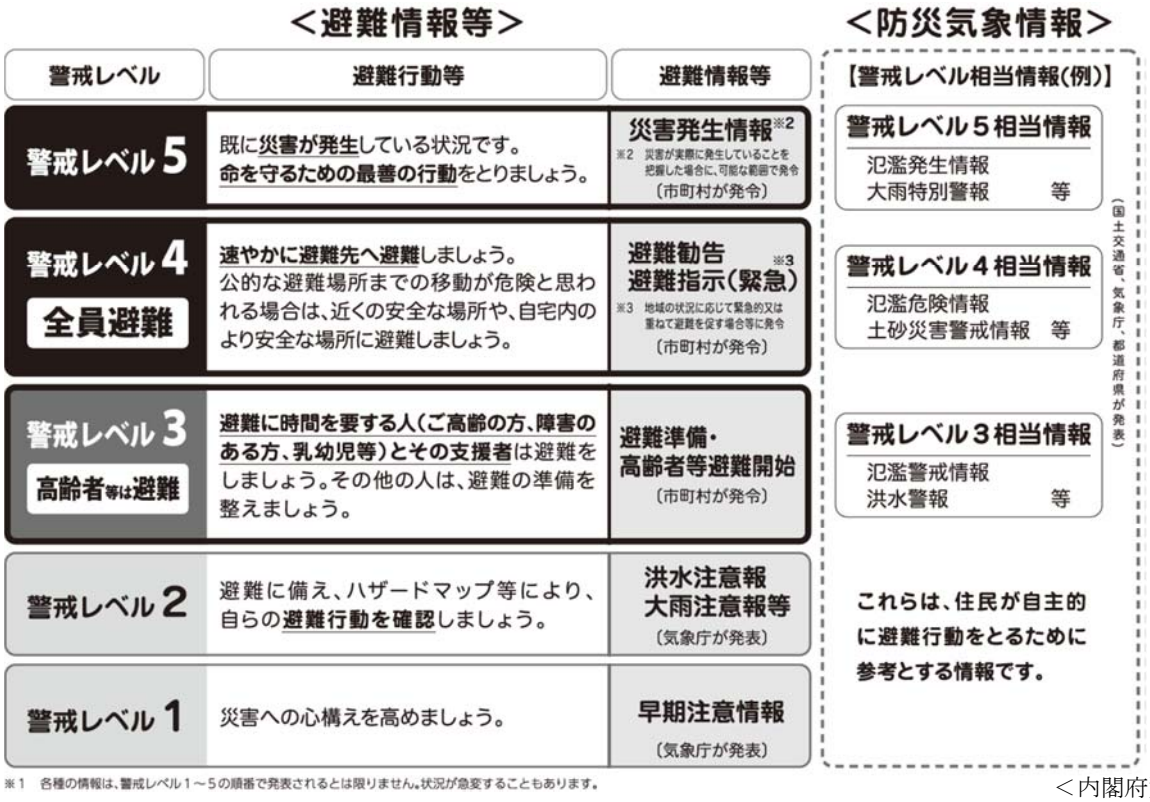
[15] 平成 27 年３月 31 日、「首都直下地震緊急対策推進基本計画」の変更が閣議決定され、今後 10 年間で達成すべき減災目標等が設定された。

[16] 東日本大震災では、首都圏において約 515 万人（内閣府推計）の帰宅困難者が発生し、首都直下地震発生時に備え、帰宅困難者等対策を一層強化する必要性が顕在化した。

[17] 平成 29 年１月の改定により、「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」から「避難勧告等に

同ガイドラインは、災害の教訓等を踏まえて度々改定されており、直近では、平成31年３月、「平成30年７月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ」[18]が平成30年12月に取りまとめた報告[19]を踏まえ、水害・土砂災害等からの住民の主体的な避難行動を支援するため、防災情報からとるべき行動を直感的に理解できるものとするよう、避難のタイミングについて「警戒レベル」を５段階に整理し、各段階ごとに住民がとるべき行動を明確化する等の改定が行われた。同ガイドラインの改定等を踏まえ、気象庁等は、令和元年５月29日から、相当する警戒レベルを記載した土砂災害警戒情報や指定河川洪水予報の発表を開始している[20]。

５段階の警戒レベル



＜内閣府資料＞

(2) 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、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

関するガイドライン」に名称が変更された。

[18] 平成30年10月、中央防災会議「防災対策実行会議」の下に設置された。

[19] 同報告においては、今後の対策として、「自らの命は自らが守る」意識の徹底や地域の災害リスクと住民のとるべき避難行動を周知するための防災教育・避難訓練等の実施の必要性が提起されるとともに、住民に避難を促すための切迫感を持った伝え方を含めた「避難勧告等に関するガイドライン」の改定の方向性が示された。

[20] 警戒レベルを付した防災情報は、令和元年６月７日の前線による大雨において、広島県、山口県及び愛媛県の一部市町村で初めて出され、その後の大雨や台風による災害においても出されている。

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[21]。

同法に基づく救助は、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た[22]が、平成30年６月（第196回国会）、災害救助の円滑かつ迅速な実施を図ることを目的として、内閣総理大臣が指定する救助実施市の区域内で一定程度の災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対する救助については、救助実施市の長が実施すること等を内容とする改正が行われた（平成31年４月１日施行）。救助実施市の指定基準は内閣府令で定めることとされており、平成30年12月、「災害救助法に基づく救助実施市に関する内閣府令」が公布された（平成31年４月１日施行）。これにより、指定を申請する市が、①当該市を包括する都道府県との連携体制を確保していること、②円滑かつ迅速に救助を行うための必要な体制が整備されていること、③円滑かつ迅速に救助を行うための必要な財政基盤を確保していること、④救助に関する関係機関及び日本赤十字社その他の関係団体との連携体制を確保していること、の全てに適合すると認められる場合に、救助実施市として指定されることとなる[23]。

(3) 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[24]、それに対して国が一定の補助を行う[25]

②同法の適用に至らない被害であった地域については、必要に応じて被災地方公共団体が支援金等による被災者支援などの措置を講じる[26]

という枠組みにより支援が行われてきている。

同法に基づき、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。

---

[21] 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。

[22] 救助に関する事務の市町村長への委任は可能

[23] なお、救助実施市の指定の申請は、同府令において、当分の間、指定都市に限り行うことができることとされており、平成 31 年４月１日現在で９市が救助実施市に指定されている。

[24] 支援金の支給に関する事務は、（公財）都道府県センターに委託されている。

[25] このほか、地方公共団体が独自に支援を行っている場合もある。

[26] 支援法適用災害と同一災害で、支援法の適用要件が満たされなかった市町村の被災者に対し、支援法と同等の範囲内で独自の支援を行った場合には、都道府県による支援金支給額の 1/2 が特別交付税により措置される。

平成30年11月、全国知事会は、近年の相次ぐ災害により、支援金の支給に充てる基金の残高が僅少となっているとして、平成31年度に全都道府県が計400億円の追加拠出を行う旨の決議を行った。また、支援金の支給対象を半壊世帯まで拡大すること、一部地域が適用対象となるような自然災害が発生した場合には全ての被災区域を支援の対象とすること等を内容とする「被災者生活再建支援制度の充実と安定を図るための提言」を山本防災担当大臣（当時）に提出した。同提言や被災者の生活再建の実態等を踏まえ、令和元年６月から、内閣府、都道府県等の実務者からなる「被災者生活再建支援制度の在り方に関する実務者会議」において、制度の在り方等についての議論が開始されている。

(4) 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かさ上げ、「中小企業信用保険法」（昭和25年法律第264号）による災害関係保証の特例等、特別の財政援助又は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。

①の本激は、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、②の局激は、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、被災規模と被災地方公共団体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[27]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、被害に係る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[28]を要するが、政府は、被災地方公共団体が財政面に不安を感じることなく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、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[29]を受けた段階での公表等、運用の改善に取り組んできた。

平成29年12月には、中央防災会議幹事会は、激甚災害指定の更なる早期化に向け、被害

---

[27] 査定見込額等が局地激甚災害指定基準の２倍超

[28] おおむね１～1.5か月

[29] 激甚災害の指定に関する政令は、中央防災会議の諮問・答申を経て閣議決定される。

が甚大になる蓋然性が高いと判断される災害について、

・内閣総理大臣又は防災担当大臣から関係省庁[30]へ、被災地方公共団体が行う激甚災害指定に必要な調査に対し、国が積極的に支援するように指示

・関係省庁は、被災地方公共団体の要望に応じて、被災状況調査の支援を行うとともに、調査結果を取りまとめて、おおむね１週間ごとに内閣府へ報告

・内閣府は、指定基準に達したものから順次、激甚災害の指定見込みを公表

などの一連の取組を行うこととした。

これにより、災害の終息後、最速で１週間程度経った時点から指定見込みを公表することができるようになった[31]。

内容についての問合せ先
第三特別調査室　松田首席調査員（内線68740）

[30] 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

[31] 同決定に基づく運用の改善は、平成 30 年梅雨前線豪雨等（平成 30 年７月豪雨を含む。）による災害に初めて適用され、その後の大規模災害においても同様の措置が取られている。

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の改革

(1) 平成 24 年の緊急是正法

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、最高裁大法廷は平成 23 年３月 23 日、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（第 181 回国会（臨時会））、いわゆる「０増５減」[1]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）」が成立し、これに基づく新しい区割りにより第 47 回衆議院議員総選挙（平成 26 年 12 月 14 日執行）が行われたが、最高裁大法廷は平成 27 年 11 月 25 日、選挙区割りは違憲状態にあるとしつつも是正のための合理的期間は未経過との判決[2]を行った。

(2) 平成 28 年の衆議院選挙制度改革関連法

最高裁による違憲状態の判決等を受け、衆議院では各党間で選挙制度改革の議論が行われていたが、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[3]。

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[4]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

---

[1] 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。

[2] 最高裁は、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、これを主な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、合憲とした。なお、衆議院に設置された検討機関とは、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）である。

[3] 衆議院ＨＰ「衆議院選挙制度に関する調査会」参照

[4] 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

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（同月 27 日公布）。

(3) 衆議院選挙制度改革関連法に基づく区割り改定法の成立

衆議院議員選挙区画定審議会（以下「区画審」という。）は、衆議院選挙制度改革関連法の附則に基づき、平成 29 年４月 19 日、安倍内閣総理大臣に対して平成 27 年簡易国勢調査に基づく区割り改定案の勧告を行った。

＜区割り改定案についての勧告の概要＞

○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　１９都道府県９７選挙区		
○最大人口較差		
	今回の改定後	**改 定 前**
	（平成 27 年日本国民の人口）	**（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
	１．９５６倍	２．１７６倍
	（平成 32 年見込人口※１）	**（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
	１．９９９倍※２	２．５５２倍

※１　平成 32 年見込人口とは、衆議院選挙制度改革関連法附則第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

※２　平成 32 年見込人口においても、較差２倍未満であることを基本とするとされた。（同法附則）

６月９日（第 193 回国会（常会））、勧告に沿った小選挙区の区割りと、比例代表選出議員のブロック別定数の改正を併せた「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（平成 29 年法律第 58 号）」が成立（同月 16 日公布）、７月 16 日に施行された。

(4) 平成 29 年衆院選及び平成 30 年 12 月 19 日最高裁大法廷判決

平成 29 年９月 28 日に衆議院が解散され、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倍を下回ることとなったが、選挙区によって一票の価値が異なるのは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 30 年 12 月 19 日、次のような理由を示し、合憲の判決を行った。

〔平成 30 年 12 月 19 日最高裁大法廷判決理由骨子〕

平成 28 年法律第 49 号及び平成 29 年法律第 58 号による区画審設置法及び公職選挙法の改正は、平成 32 年に行われる国勢調査の結果に基づく選挙区割りの改定に当たっていわゆるアダムズ方式により各都道府県への定数配分を行うこととしつつ、同方式による定数配分がされるまでの較差是正のための措置として、各都道府県の選挙区数のいわゆる０増６減の措置を採るとともに、新区画審設置法３条１項と同様の区割基準に基づき、平成 32 年までの５年間を通じて選挙区間の人口の較差が２倍未満となるように選挙区割りの改定を行うこととしたものである。平成 29 年 10 月 22 日施行の衆議院議員総選挙は、このように改定された選挙区割りの下において行われたものであり、本件の選挙当日における選挙区間の選挙人数の最大較差が１対 1.979 に縮小したことなどに照らすと、これらの改正は、投票価値の平等を確保するという要請に応えつつ、選挙制度の安定性を確保する観点から漸進的な是正を図ったものと評価することができ、本件の選挙当時においては、新区画審設置法３条１項の趣旨に沿った選挙制度の整備が実現されていたということができる。

したがって、本件の選挙当時において、公職選挙法 13 条１項、別表第１の定める選挙区割りは、憲法の投票価値の平等の要求に反する状態にあったということはできず、これらの規定が憲法 14 条１項等に違反するものということはできない。

(5) 次回以降の区割り改定

ア　令和２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令和２年 10 月１日現在で実施される予定である。翌３年２月に速報値が公表されることになっており、この段階で日本国民の人口も公表される[5]。

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見込まれる。

令和２年大規模国勢調査に基づく区割り改定（見込まれる動き）	
令和２年 10 月	大規模国勢調査実施
令和３年２月	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
令和４年２月まで	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。）
令和４年の常会中	政府が新たな区割り改定法案を国会に提出、成立、公布
公布から１か月後 （※前例による）	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新たな区割りが適用）

イ　それ以降の区割り改定

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）。

なお、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

[5] 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

国勢調査においては、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は変更せずに、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）。

２　参議院選挙制度改革

(1) 平成 30 年公職選挙法改正までの動き

ア　平成 27 年公職選挙法改正（４県２合区を含む 10 増 10 減）

第 189 回国会（常会）の平成 27 年７月、参議院選挙区選挙における一票の較差を是正するため、「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、選挙区間の最大較差は 4.75 倍から 2.97 倍に縮小した（平成 22 年国勢調査人口）。また、同法附則には、「平成 31 年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、（中略）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。

最高裁大法廷は、平成 29 年９月 27 日、改正法が適用された第 24 回参議院議員通常選挙（平成 28 年７月 10 日執行）の選挙区選挙に係る定数訴訟について、選挙区間の最大較差が 2.97 倍まで縮小したこと、改正法において上述の附則が定められていることにより、合憲と判示した。

イ　平成 30 年公職選挙法改正（較差是正、特定枠制度の導入等）

平成 29 年２月 10 日、伊達参議院議長（当時）の下に、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「参議院改革協議会」が設置され、４月 21 日の協議会において、参議院選挙制度の改革について調査検討を行うため「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会」の設置が決定されたが意見の一致をみず、平成 30 年５月７日（第 196 回国会（常会））、専門委員会は、各会派の意見を併記した「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会報告書」を協議会に提出した。

その後、自民党は、憲法改正による合区解消を断念し、６月１日の協議会において、一票の較差を是正するために選挙区定数を２増するとともに、比例代表定数を４増した上で比例代表選挙の一部に特定枠制度を導入することを内容とする公職選挙法改正案を提示した。伊達議長は同月 14 日の各会派代表者懇談会において、具体的な案がある会派は速やかに法案を提出し、今後の議論は法案審議の中で行ってほしい旨述べた。これにより、自民及び無クの２会派共同、公明、民主、維新並びに立憲及び希党の２会派共同により、５つの改正案が国会に提出された。

７月 11 日、参議院本会議で上記自民党案を内容とする自民・無ク案が可決されて衆議院に送付され、同月 18 日に衆議院本会議で可決、成立し（同月 25 日公布、平成 30 年法律第 75 号）、10 月 25 日に施行された。

公職選挙法の一部を改正する法律（平成 30 年法律第 75 号）の概要

１　参議院議員の定数の改正（６増）

(1) 参議院議員の定数は 248 人（改正前 242 人）とし、そのうち、100 人（改正前 96 人）を比例代表選出議員、148 人（改正前 146 人）を選挙区選出議員とする。

※ 令和元年改選から令和４年改選までの間の定数は 245 人
令和４年改選以降、定数は 248 人

(2) 参議院選挙区選出議員の各選挙区における定数を、次の選挙区について改める。

選 挙 区	改 正 前	改 正 後	増 減 数
埼玉県	６人	８人	＋２

※ これにより、選挙区間の最大較差は、3.079 倍（福井県と埼玉県）から 2.985 倍（福井県と宮城県）に縮小（平成 27 年国勢調査日本国民人口）

２　参議院比例代表選出議員の選挙制度に係る改正（特定枠制度の導入）

参議院比例代表選挙において、特定枠制度（政党その他の政治団体が参議院名簿にその他の名簿登載者と区分して当選人となるべき順位を記載した名簿登載者が、当該参議院名簿に係る参議院名簿登載者の間において優先的に当選人となるようにするもの）を導入する。

改正法が適用された第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）の後、同選挙の選挙区選挙における一票の較差について、較差が当日有権者数で最大 3.00 倍となり選挙権の平等を保障した憲法に反するとして、45 選挙区全てについて選挙無効を求める訴訟が全国の高裁・支部に提起された。年内に各高裁判決が出そろい、来年中にも最高裁が統一判断を示す見通しである[6]。

また、特定枠制度が導入された比例代表選挙についても、民意を正しく反映していないとして選挙無効を求める訴訟が提訴された。

(2) 改正法成立後の動向

ア　参議院の経費節減に向けた議論

改正法成立後、参議院議員の定数の増加による経費増加[7]に対する検討が開始された。

第 198 回国会（常会）、自民、公明及び無クの３会派共同で、参議院に係る経費の削減の必要性を踏まえ、参議院議員が歳費の一部を国庫に返納できるとする「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部を改正する法律案（参法第 26 号）」が提出された。

同法案は、令和元年６月５日に参議院本会議で可決され、同月 18 日に衆議院本会議で可決、成立した（同月 26 日公布、令和元年法律第 43 号）。その内容は、参議院議員が、令和元年８月から令和４年７月までの間において、支給を受けた歳費の一部に相当する額を国庫に返納する場合には、公職の候補者等の寄附を禁止する公職選挙法第 199 条の２の規定

---

[6] 『読売新聞』『産経新聞』等（令元.7.23）

[7] 定数の増加に伴う経費増加に関しては、参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において、改正案に対し、経費節減について検討を行う旨の附帯決議が付された。

は適用しないこととし、その額は月額７万７千円[8]を目安とするものである。

イ　合区問題

合区については、専門委員会の議論においても合区を積極的に支持する意見は少なく[9]、各会派から選挙制度改革案も含めて様々な考えが示されたが、結論は得られなかった。

自民党は、憲法改正による合区解消を目指しており、第 197 回国会（臨時会）において、衆参の憲法審査会で、投票環境向上に関する国民投票法改正案を成立させた上で、合区解消を含む憲法改正４項目の条文案を提示し、国会の場で各党による議論を進めることを目指していたが、各党間の協議が調わず、条文案提示には至らなかった。

なお、第 25 回参議院議員通常選挙後の７月 24 日、全国知事会は、「参議院選挙における合区の解消に関する決議[10]」を採択した。

３　公職選挙法をめぐる最近の動き

(1) 投票環境の向上方策

総務省では、平成 26 年５月から「投票環境の向上方策等に関する研究会」を開催し、投票率の向上を図るため、有権者が投票しやすい環境の整備等について検討が行われた。

同研究会の報告（平成 27 年３月の中間報告、平成 28 年９月の報告）を踏まえて、平成 28 年には、共通投票所制度の創設等について公職選挙法等の改正が行われた[11]。

しかしながら、国政選挙・地方選挙を通じて投票率は低下傾向にある。平成 31 年統一地方選挙（前半：平成 31 年４月７日執行、後半：同月 21 日執行）における投票率[12]は、知事選挙を除き、統一地方選挙が始まった昭和 22 年以降で最も低い投票率となった。また、第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）の投票率（選挙区選挙）は 48.80％で、平成７年に行われた第 17 回参議院議員通常選挙（44.52％）に次ぐ過去２番目に低い投票率となった。特に、18 歳・19 歳の投票率は、18 歳は 34.68％、19 歳は 28.05％となり、初めて 18 歳選挙権が適用された前回の参議院議員通常選挙と比べてそれぞれ、16.60％、14.25％減少した。

---

[8] 改選定数の３増に伴う経費の増加分が３年間で約６億 7,700 万円の見込みであることから、その増加分を削減できる額（第 198 回国会参議院議院運営委員会議録第 23 号６頁（令元.6.3）発議者堀井巌参議院議員答弁）

[9] 各会派の意見及び意見交換を踏まえて述べられた岡田専門委員長の所感（「参議院改革協議会 選挙制度に関する専門委員会報告書」（平成 30 年５月７日）71 頁）

[10] 決議は、「地方の多様な意見が国政でしっかりと反映されるよう、引き続き、最高裁の判例を踏まえ、十分な国民的議論のもとでの憲法改正等の抜本的な対応により、『合区の確実な解消』を強く求めるものである」とする。（全国知事会ＨＰ「令和元年 07 月 23 日､24 日　７月全国知事会の開催について」資料 23－１）

[11] 改正項目は、①選挙人名簿の登録制度の見直し、②共通投票所制度の創設、③期日前投票の投票時間の弾力化、④投票所に入ることができる子供の範囲の拡大、⑤都道府県選挙の選挙権に係る同一都道府県内移転時の取扱いの改善、⑥在外選挙人名簿の登録制度の見直し、⑦最高裁判所裁判官国民審査の期日前投票期間の見直し

[12] 平成 31 年統一地方選挙の投票率は、都道府県知事選挙で 47.7％、都道府県議会議員選挙で 44.0％、指定都市市長選挙で 50.9％、指定都市議会議員選挙で 43.3％、市区長選挙で 46.2％、市区議会議員選挙で 45.1％、町村長選挙で 65.2％、町村議会議員選挙で 59.7％であった。

ア　主権者教育の推進

平成 27 年６月に選挙権年齢が引き下げられたことを契機に、新たに有権者となった 18 歳・19 歳を中心に主権者教育の必要性が高まっており、学校や選挙管理委員会、マスコミ等による取組が行われてきた。総務省では、平成 29 年１月から「主権者教育の推進に関する有識者会議」を開催しており、主権者教育の現状と課題について検討を行い、３月にとりまとめを公表した[13]。文部科学省においても、平成 30 年８月から「主権者教育推進会議」を開催し、今後の主権者教育の推進方策についての検討等を行っている。

イ　郵便等投票の対象者の拡大

平成 28 年 12 月、前述の「投票環境の向上方策等に関する研究会」は、更なる投票環境の向上に向けて、在宅介護を受ける選挙人の投票機会の確保等について新たに検討を開始し、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[14]。同報告において、郵便等による不在者投票（郵便等投票）の対象者のうち要介護者については、要介護５の者から要介護３及び要介護４の者まで対象を拡大することが提言された[15]。

第 196 回国会（常会）の平成 30 年５月 18 日、自民党は憲法改正推進本部と選挙制度調査会の合同会議において、郵便等投票の対象者を要介護３及び要介護４の者まで拡大する公職選挙法改正案を了承し、同日、公明党も憲法調査会などの合同会議において同改正案を了承した。自公両党は、同改正案について野党に賛同を呼びかけ、共同で国会提出することを目指すとした[16]が、第 199 回国会（臨時会）までの提出には至っていない。

ウ　在外投票の利便性向上（インターネット投票）

平成 29 年 12 月から、同研究会は、投票しにくい状況にある選挙人の投票環境向上や選挙における選挙人等の負担軽減、管理執行の合理化に関し、ＩＣＴの利活用などによりいかなる取組ができるかを検討し、平成 30 年８月に報告を公表した[17]。

検討項目の１つである「在外投票の利便性向上（インターネット投票）」については、報告で、一定の対応方策を講じることにより、実現に向けた技術面・運用面の大きな課題は解決できること等が示された。

これを受け、総務省は、在外選挙インターネット投票の早期導入を目指し、投票システムの仕様等の検討や国内の選管等による実証実験等を行うこととし、そのための経費が平成 31 年度予算に計上された。同経費は、令和２年度予算の概算要求にも引き続き盛り込まれている[18]。

---

[13] 総務省ＨＰ「主権者教育の推進に関する有識者会議とりまとめ」（平成 29 年３月 28 日）

[14] 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）

[15] 対象が拡大すれば、郵便等投票の対象者は約 168 万人（要介護３の者：約 87 万人、要介護４の者：約 81 万人）増えることが想定される（厚生労働省ＨＰ「介護保険事業状況報告（暫定）」（令和元年５月分））。

[16] 『読売新聞』『毎日新聞』等（平 30.5.19）

[17] 総務省ＨＰ「投票環境の向上方策等に関する研究会　報告」（平成 30 年８月 10 日）

[18] 財務省ＨＰ「平成 31 年度予算政府案」（総務省所管）（平成 31 年３月 27 日成立）、総務省ＨＰ「令和２年度

エ　選挙公報掲載文の電子データによる提出

平成 30 年８月の報告で示された検討結果を踏まえて、平成 31 年に、選挙公報の掲載文の電子データによる提出等について公職選挙法の改正が行われた。これにより、視覚障害者等の便宜に資するよう、選挙公報を音声読み上げソフトに対応できる形で選挙管理委員会のホームページに掲載することが可能となった。

オ　参議院選挙区選挙の政見放送

平成 30 年に、参議院選挙区選挙の政見放送について、一定の要件を満たす推薦団体又は確認団体の推薦候補者又は所属候補者に持込みビデオ方式を認める公職選挙法改正が行われた。これに伴い、衆議院小選挙区選挙と同様に持込みビデオに手話通訳及び字幕を付与することができるようになった。また、従来のスタジオ録画方式にも手話通訳を付与できるようになった。

(2) 女性の政治参画の促進

第 196 回国会（常会）に、衆議院内閣委員会における委員会提出法律案として「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」が起草され、平成 30 年５月 16 日に成立、同月 23 日に公布（平成 30 年法律第 28 号）・施行された。同法は、政治分野における男女共同参画の推進について、その基本原則を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、政党その他の政治団体が、所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について目標を定める等、自主的に取り組むよう努めることとしている。

同法施行後、初めての国政選挙となった第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）では、女性の立候補者は 104 人と前回の参議院議員通常選挙と比べ８人増加した。また、女性の当選者は 28 人で前回の参議院議員通常選挙と同数となり、これまでの参議院議員通常選挙において最多であった。

(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で議論が始められた。第 197 回国会（臨時会）の平成 30 年 11 月 22 日には、立憲、国民、無会及び社民の４会派共同で「公職選挙法及び地方自治法の一部を改正する法律案（森山浩行君外９名提出、第 197 回国会衆法第３号）」が提出され、本委員会において継続審査となっている。

また、同月 28 日、超党派の若手議員による「若者政策推進議員連盟」（会長：牧原秀樹衆議院議員）が、各党の政策責任者に、若者の政治参加促進のための提言を申し入れ、その中に、「各級選挙の被選挙権年齢の一律 18 歳への引下げ」が盛り込まれている[19]。

総務省所管予算　概算要求の概要」（令和元年８月 30 日）、『東京新聞』（令元. 8. 17）等

[19] 若者政策推進議員連盟「提言　被選挙権年齢・供託金額引き下げ」（平成 30 年 11 月 28 日）において「候補者の適正については年齢も含めて有権者が判断すべきものであることから、各級選挙の被選挙権年齢の一律 18 歳への引下げを目指し、諸外国の状況も踏まえた検討を各党において進めることを求める」とされている。

第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 日執行）においても、各党が、被選挙権年齢の引下げを公約に掲げた[20]。

(4) 候補者・政党等以外の第三者による選挙運動用電子メールの解禁

平成 25 年の公職選挙法改正により、インターネットを利用した選挙運動が解禁されたが、選挙運動用電子メールについては、候補者・政党等に限って送信できることとされている。前述の「若者政策推進議員連盟」は、令和元年６月 13 日、「メールでの選挙運動に関する規制を合理的なものとすべく、少なくとも第三者の中でも個人については規制を廃し、ＳＮＳとのバランスをとるべきである」との提言をまとめた。同議連は、第三者個人の電子メールによる選挙運動を解禁する公職選挙法改正案をまとめ、今国会での提出を目指すとしている。[21]

４　政治資金等をめぐる最近の動き

(1) 第 25 回参議院議員通常選挙における各党の公約等

第 25 回参議院議員通常選挙（令和元年７月 21 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。

自民党	令和元年参議院選挙公約及び「総合政策集 2019Ｊ－ファイル」（令和元年６月 17 日）には関連する記載なし ※「総合政策集 2017Ｊ－ファイル」（平成 29 年 10 月 10 日）には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の確保及び寄附による税制上の優遇措置を拡充するなど、個人寄附等の促進と記載
立憲民主党	企業団体献金の禁止と政治資金収支報告書のウェブ公開 「立憲ビジョン 2019」
国民民主党	国会議員関係政治団体の収支報告書のインターネットによる一括掲載 「政策 INDEX 2019」
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 「公明党政策集 Manifesto2019」
共産党	企業・団体献金の禁止 政党助成金の廃止 「参院選にあたっての日本共産党の公約」
日本維新の会	文書通信交通費の使途公開 政務活動費のネット公開 個人献金を促す制度創設、企業団体献金廃止 「第 25 回参議院議員通常選挙日本維新の会マニフェスト詳細版」
社民党	政党や政治資金団体への企業団体献金を全面的に禁止 「2019 年参議院選挙公約」

『朝日新聞』（平 30.11.29）

[20] 自民党は「被選挙権年齢を引下げの方向で検討する」、立憲民主党は「20 歳から立候補できるよう被選挙権年齢引き下げ」、国民民主党は「各種選挙に立候補できる年齢を一律５歳引き下げる」、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「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」とする旨をそれぞれ掲げた。

[21] 若者政策推進議員連盟「メールでの選挙運動に関する提言」（令和元年６月 13 日）、『日本経済新聞』（令元.7.29）、『読売新聞』（令元.8.19）

(2) 政治資金規正法改正等の動き

第 197 回国会（臨時会）の平成 30 年 11 月 22 日に、立憲及び無会の２会派共同で、企業団体献金の禁止等を内容とする「政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案（森山浩行君外５名提出、第 197 回国会衆法第２号)」が、また、立憲、国民、無会、社民及び自由の５会派共同で、収支報告書のインターネットの利用等による公表の義務付け等を内容とする「政治資金規正法の一部を改正する法律案（森山浩行君外 10 名提出、第 197 回国会衆法第４号)」が提出され、いずれも本委員会において継続審査となっている。

Ⅱ　第 200 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（10 月３日現在)。

（参考）継続法律案等

○　政治資金規正法及び租税特別措置法の一部を改正する法律案(森山浩行君外５名提出、第 197 回国会衆法第２号)

会社その他の団体の政治活動に関する寄附及び政治資金パーティーの対価の支払の全面禁止並びに個人のする政治活動に関する寄附に係る税額控除の拡充等の措置を講ずる。

○　公職選挙法及び地方自治法の一部を改正する法律案（森山浩行君外９名提出、第 197 回国会衆法第３号)

公職選挙法上の公職の被選挙権を有する者となる年齢について、衆議院議員並びに都道府県及び市町村の議会の議員並びに市町村長については満 20 年に、参議院議員及び都道府県知事については満 25 年に、それぞれ引き下げる。

○　政治資金規正法の一部を改正する法律案（森山浩行君外 10 名提出、第 197 回国会衆法第４号)

国会議員関係政治団体の収支報告書の一元的な閲覧を可能とするために必要な措置を講ずるとともに、収支報告書のインターネットの利用その他の適切な方法による公表を義務付ける。

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）

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

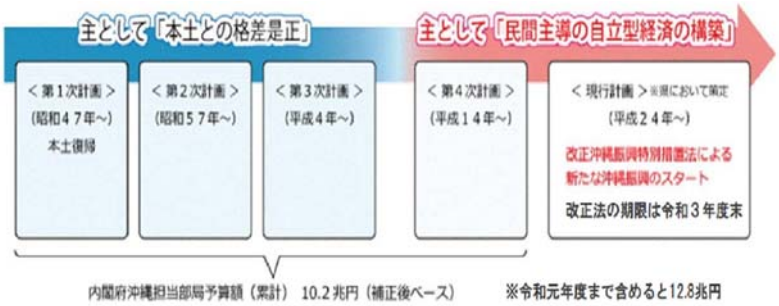
ア　経緯

沖縄は、戦後、27 年にわたり米国の施政権下にあったため、我が国の復興政策等が適用されなかったこともあり、本土に比べ社会資本整備や産業基盤の面で大きな格差が生じた。このような状況の下、日本復帰に先立つ昭和 46 年 12 月に「沖縄振興開発特別措置法」が制定され、翌 47 年の復帰後、同法に基づき、沖縄の特殊事情[1]に鑑み、沖縄の振興開発を図る施策が推進されることとなった。同法は 10 年間の限時法で、２度の期限延長が行われた（平成 14 年３月末まで）。この 30 年間の施策は、同法に基づき国が策定する沖縄振興開発計画（第１次～第３次）により、本土との格差是正等を目標に実施された。

その結果、社会資本整備の面では本土との格差が縮小するなど一定の成果が上がったものの、１人当たりの県民所得は全国平均の約７割にとどまり、失業率は全国平均を大きく上回るなど、依然として本土との経済格差が存在していた。こうした状況の下、平成 14 年３月に、従来の社会資本整備に加え、沖縄の地域的特性を生かした民間主導による自立型経済の構築と沖縄の豊かな住民生活の実現に寄与することを目的とした「沖縄振興特別措置法」が新たに制定された。振興策は、同法に基づき国が策定する沖縄振興計画（第４次）により、民間主導の自立型経済の構築等を目標に実施された。

沖縄振興特別措置法は、平成 24 年３月に改正され、期限の延長が行われた。この改正により、法の目的に沖縄の自主性の尊重が追加されるとともに、沖縄振興計画の策定主体の国から県への変更、使途の自由度が高い一括交付金の創設など、県の主体性をより尊重する内容が盛り込まれた。県は、政府が策定した沖縄振興基本方針を踏まえ、平成 24 年５月に沖縄振興計画（平成 24 年度～令和３年度）（第５

＜沖縄振興計画による振興策＞



（出所：首相官邸ＨＰ「沖縄振興の必要性」）

---

[1] 沖縄の特殊事情について、政府は次のように説明している。
・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、インフラ整備などの面で本土と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を抱えている。
・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 70.3%が集中していること等により、県民生活に様々な影響が及ぼされている。
（出所：首相官邸ＨＰ「沖縄振興の必要性」（令和元年９月 27 日最終アクセス））

次）としての性格を持ち合わせた「沖縄21世紀ビジョン基本計画」を策定し、これに基づき振興策が実施されている[2]。

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、令和元年６月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」（骨太方針）においても、「沖縄は、成長が続くアジアに近く出生率も高いなどの優位性と潜在力を有しており、日本経済再生の牽引役となるよう国家戦略として総合的・積極的な沖縄振興策を進める」とされている。

イ　令和２年度沖縄振興予算概算要求等

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度調整、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。

令和２年度沖縄振興予算の概算要求について、県は、総額3,500億円規模を計上するよう要望していたものの、内閣府は、令和元年８月30日、総額3,190億円とする要求書を取りまとめた[3]。前年度予算比6.0％（180億円）増となるが、概算要求額では３年連続で同額となった。概算要求の主な事項は次のとおりである。

令和２年度沖縄振興予算概算要求額の主な事項　（単位：百万円、％）

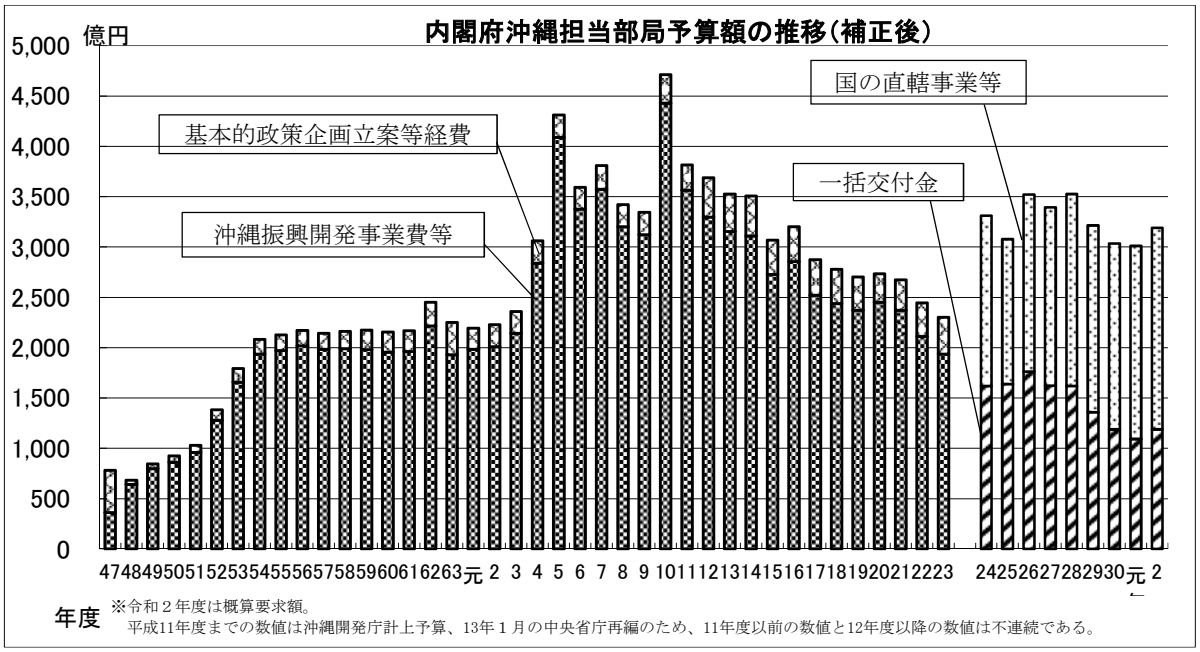
事　項	令和２年度概算要求額	令和元年度予算額	対前年度比率
公共事業関係費等	142,022	142,045	100.0
沖縄振興一括交付金	118,780	109,333	108.6
（１）沖縄振興特別推進交付金（ソフト）	60,840	56,116	108.4
（２）沖縄振興公共投資交付金（ハード）	57,940	53,217	108.9
沖縄科学技術大学院大学（ＯＩＳＴ）	20,304	19,622	103.5
沖縄健康医療拠点整備経費	8,887	5,882	151.1
沖縄振興特定事業推進費	5,500	3,000	183.3
北部振興事業（非公共）	3,450	3,450	100.0
沖縄離島活性化推進事業	1,540	1,200	128.3
沖縄産業イノベーション創出事業	1,478	1,342	110.1
沖縄子供の貧困緊急対策事業	1,437	1,309	109.8
沖縄製糖業体制強化対策事業	1,223	1,173	104.3
沖縄小規模離島生活基盤整備推進事業	1,147	0	（皆増）
沖縄テレワーク推進事業	549	0	（皆増）

（内閣府資料を基に作成）

また、令和２年度税制改正について、内閣府は、沖縄型特定免税店における関税の軽減措置、沖縄路線航空機に係る航空燃料税の軽減措置、沖縄発電用特定石炭等の免税、沖縄電力株式会社の償却資産に係る課税標準の特例措置、沖縄の揮発油税及び地方揮発油税の軽減措置の５件につき、県の要望どおり、２年間の適用期限延長を要望している。

[2] 平成29年５月に同計画は改定され、新たに子どもの貧困対策の推進等が盛り込まれた。

[3] 安倍総理は、平成25年12月の閣議において、沖縄への投資は未来への投資であり、沖縄振興の取組を強化するため、現行の沖縄振興計画期間（平成24年度～令和３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。



（内閣府資料を基に作成）

ウ　近年の主な施策

(ｱ) 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、駐留軍用地の返還に伴う支障除去（土壌汚染、不発弾等の除去）等の諸課題の解決もまた県民から強く要望されてきた。

これらの課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[4]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の整備に向けた取組が行われており、令和２年度予算概算要求では、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 88.9 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

[4] 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。

「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。

令和２年度予算概算要求では、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、203 億円がＯＩＳＴ関連経費として計上されている。

(ｳ) 那覇空港及びインフラ整備への取組

那覇空港は、航空機の年間発着回数が、滑走路の処理能力[5]（最大 13.9 万回）を超え、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等の問題があり、現在、現滑走路の 1,310ｍ沖合に 2,700ｍの滑走路を増設する事業が令和２年３月末の供用開始に向け進められている。なお、総事業費は約 2,074 億円で、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 24 万回と算定している。

令和２年度予算概算要求では、1,420 億円（前年度予算同額）が公共事業関連経費として計上されている。主な事項を見ると、那覇空港滑走路増設事業の終了に伴い、空港関連の費用が大幅に減り、その一方で、港湾関係事業に 169 億円（同 146 億円）、農業農村整備事業に 154 億円（同 133 億円）が計上されるなど、インフラ整備の加速と農業の生産性の向上を図ることとしている。

(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[6]（25.0%（全国 13.9%）[7]）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[8]）、１人当たり県民所得（全国最下位[9]）、非正規雇用の割合（全国１位[10]）、大学等進学率（全国最下位[11]）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[12]」（計画期間：６年間（平成 28 年度～令和３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令和３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

---

[5] 年間を通じて安定的に運用ができる目安（第 196 回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第３号 17 頁（平成 30 年７月９日）国土交通省答弁）

[6] 年間所得が貧困線（122 万円）に満たない世帯に属する子どもの割合（「平成 28 年国民生活基礎調査」（平成 29 年６月 27 日　厚生労働省）」

[7] 「平成 30 年度沖縄県小中学生調査報告書」（令和元年６月 14 日　沖縄県）

[8] 「平成 30 年度沖縄県ひとり親世帯等実態調査」（令和元年７月 31 日　沖縄県）

[9] 「平成 27 年度県民経済計算について」（平成 30 年８月 31 日　内閣府）

[10] 「平成 29 年就業構造基本調査」（平成 30 年７月 13 日　総務省）

[11] 「令和元年度学校基本調査（速報値）」（令和元年８月８日　文部科学省）

[12] 同計画について、県は３年目の折り返しを迎えた平成 30 年 12 月に中間評価を実施した。その結果、平成 31 年３月に同計画は改定され、新たに雇用の質の改善に向けた取組等が盛り込まれた。

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）[13]を実施している。同事業について、平成29年度予算では11億円、平成30年度予算では12億円、令和元年度予算では13億円が計上された。また、令和２年度予算概算要求では14.3億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

昭和47（1972）年まで米国の施政権下におかれた沖縄では、日本復帰以降、基地の整理・縮小及び基地負担の軽減が課題となってきた。平成28年12月には、在沖米軍に提供されている専用施設・区域面積の約２割に当たる北部訓練場の過半（約4,000ha）の返還が実現したが、今なお全国の在日米軍専用施設・区域面積の約70％が集中している（18,500ha、県土面積の約８％）。

県は、米軍基地について、広大で過密であり、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ているとして、政府に対し基地負担の軽減を求めている。

イ　普天間飛行場移設問題

(ｱ) 普天間飛行場の概要

米海兵隊の航空基地である普天間飛行場は、宜野湾市のほぼ中央に立地し、市の面積の約24％（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。

(ｲ) 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・モンデール駐日米国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、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され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月に日米安全保障協議委員会[14]（「２＋２」）で合意した「再編実施のための日米のロードマップ[15]」（以下「日米ロードマップ」

---

[13] 同事業の補助率は、平成30年度予算までは10／10とされていた。令和元年度予算では、既存の事業については、事業が定着したことを踏まえ補助率を見直し、従来の10／10から９／10とした。一方で、手厚い支援が必要な子どもへの対応や小規模離島の課題に対応する新規事業については、令和３年度まで補助率を10／10とすることとされた。

[14] 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）

[15] 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が、平成24年４月の「２＋２」において、個別に切り離された。

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「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、首脳会談や「２＋２」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30年４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

ａ　埋立承認から承認取消処分の取消し[16]まで

平成 25 年 12 月、沖縄県の仲井眞知事（当時）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、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、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沿岸域の公有水面埋立承認（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、承認には法律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是正指示に従わなかったため、平成 28 年７月、大臣は知事の不作為の違法確認訴訟を福岡高裁那覇支部に提起し、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。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。

ｂ　埋立承認の撤回をめぐる動き

平成 30 年８月、県は、平成 25 年 12 月の承認について、承認後に軟弱地盤の存在が明らかになったこと等を理由としてこれを撤回[17]し、埋立工事は根拠を失い中断することとなった。これに対し、10 月 17 日、沖縄防衛局は、国土交通大臣に対し、行政不服審査法に基づく審査請求及び執行停止の申立てを行い、同月 30 日、国土交通大臣は承認撤回の執行停止を決定した。この決定を受けて、沖縄防衛局は 11 月１日、埋立工事を再開し、12 月 14 日、埋立区域へ土砂を投入した。

この間、政府と県との間では、移設をめぐり集中協議が行われたが、意見の隔たりが埋まらなかったため、県は国土交通大臣による執行停止の決定を不服として、国地方係争処理委員会に審査を申し出た。しかし、平成 31 年２月、同委員会は、執行停止決定は同委員会が審査すべき国の関与に当たらないとして県の審査申出を却下することを決定した。

その後、国土交通大臣は平成 31 年４月５日、沖縄防衛局が行った行政不服審査法に基づく審査請求（平成 30 年 10 月）について、承認の要件を欠くに至ったと認められない[18]と

---

[16] 取消しは、当初から瑕疵ある行政行為について、遡及的に効力を消滅させる行為

[17] 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、将来に向かって効力を消滅させる行為

[18] 具体的には、県が指摘する埋立対象区域の軟弱地盤について、護岸及び埋立地について所要の安定性を確保して工事を行うことが可能であるとの鑑定の結果も踏まえ、公有水面埋立法第４条の「国土利用上適正且合理的ナルコト」等の要件を欠くに至ったとは認められないとしている。

して県による承認の撤回処分を取り消すとの裁決を行った。県は４月 22 日、上記裁決を不服として国地方係争処理委員会に審査を申し出たが、国地方係争処理委員会は令和元年６月 17 日にこの審査の申出を却下した。

これを受けて、県は７月 17 日、４月５日の国土交通大臣による承認撤回取消しの裁決を「国の違法な関与」であるとして、同裁決の取消しを求めて福岡高裁那覇支部に地方自治法第 251 条の５に基づく訴訟を提起するとともに、８月７日にも国土交通大臣の裁決取消しを求めて行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟を那覇地裁に提起した。

ｃ　県民投票をめぐる動き

平成 30 年 10 月、県議会は、「辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例」を賛成多数で可決し（10 月 31 日公布）、玉城知事は、平成 31 年２月 14 日告示、24 日投開票の日程で県民投票を実施することを発表した。

平成 31 年２月 24 日に実施された県民投票では、投票者数 60 万 5,396 人のうち（投票率 52.48%）、反対票が有効投票数の７割を超えて最多となった(43 万 4,273 票)。反対票が投票資格者総数の４分の１(28 万 8,400 票)を超えたことから、同条例の規定により知事に投票の結果を尊重し、内閣総理大臣及び米大統領に通知する義務が生じ、知事は３月１日、安倍総理と会談し、県民投票の結果を通知するとともに、在日米大使館を訪れて投票結果を通知した。

ｄ　代替施設建設工事をめぐる状況

普天間飛行場代替施設の建設地である名護市辺野古では、平成 30 年 12 月に埋立区域への土砂の投入が開始されたが、令和元年７月、県が埋立工事の進捗率を「全体の 2.8%」と試算するなど、大幅に遅れているとの見方が報じられている。

また、平成 30 年３月に公表された沖縄防衛局の地質調査報告書[19]により、代替施設建設予定海域の大浦湾側に軟弱地盤が広がっていることが明らかになった。軟弱地盤は最も深いところで水深 90mに達しているとされ、防衛省は、地盤を固めるために約 73ha のエリアに約７万 7,000 本の砂杭を最大 70mの深さまで打ち込む工法を用いること、改良工事に要する期間を３年８か月と見積っていることを明らかにしている。県は平成 31 年２月、軟弱地盤改良工事を含む総事業費について、岩国基地の沖合移設事業を参考に、軟弱地盤の改良工事費を約 1,500 億円と見積もった上で、総事業費が２兆 6,500 億円にのぼるとする試算を明らかにしている。こうした中で、防衛省は令和元年９月、軟弱地盤の改良工事について、土木や建築の専門家ら８人で構成される有識者会議を立ち上げ、工期短縮等に向けた検討を開始した。

日米両政府は普天間飛行場返還時期について「2022 年度（令和４年度）又はその後」としていたが[20]、軟弱地盤の改良工事に要する期間を考慮すると、令和４年度の普天間飛行場返還実現は困難な見通しとなっている。

---

[19] 報告書の正式名称は、「シュワブ（H25）地質調査（その２）」及び「シュワブ（H26）地質調査」

[20] 「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」平成 25 年４月

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年に「２＋２」で合意した日米ロードマップに明記され、その後、平成 24 年４月の「２＋２」での日米ロードマップの見直し[21]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（当時）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[22]とし、総面積1,048ha＋α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。

エ　日米地位協定

日米地位協定[23]（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[24]・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[25]日米合同委員会合意等がある。また、近年、環境[26]と軍属[27]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

---

[21] 見直された主な点は、①１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

[22] 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が最も早くて「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が最も早くて「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＋αが最も早くて「2024年度又はその後」

[23] 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」

[24] 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））

[25] 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。

[26] 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。

[27] 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。

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、日本の当局が捜索、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。

最近の動きとしては、令和元年７月、米軍が使用する施設・区域外で発生した米軍機事故への初動対応を定めた米軍機事故ガイドライン[28]が日米合同委員会合意において改正されたことが挙げられる。本改正は、平成 29 年 10 月に沖縄県東村高江で発生した米軍ヘリＣＨ－５３Ｅの緊急着陸の際、米軍が設定した規制線内への日本側関係者の立入りに時間がかかったこと等への反省を踏まえたもので、迅速かつ早期の制限区域内への立入りを実施することや、米側から日本当局に対して有害物質に係る情報を事故後迅速に提供すること等がガイドラインに明記された。ただし、規制線内への日本側関係者の立入りに日米相互の同意が必要であることは従来と変わりがないため、本改正により日本側関係者の速やかな規制線内立入りが可能になるのか疑問視する見方もある。

２　北方関係

(1) 北方領土問題と平和条約締結交渉

ア　北方領土問題の発生と日本政府の基本方針

1945（昭和 20）年８月９日、ソ連は、当時まだ有効であった日ソ中立条約[29]を無視して対日参戦し、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、北方四島（歯舞群島、色丹島、国後島及び択捉島）を占領した。当時、北方四島に住んでいた約 17,000 人[30]の日本人は強制退去等を余儀なくされ、以降、今日に至るまでソ連、ロシアによる法的根拠のない占拠が続いている。

（出所：独立行政法人北方領土問題対策協会資料）

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」との基本方針に基づいて、ロシア政府との間で平和条約締結交渉を行うとしている。

イ　北方領土問題と平和条約締結交渉の歴史的経緯

北方領土問題及び平和条約締結交渉の歴史的経緯の概要は、次のとおりである。

年　月	概　要
1855 年　２月	**日魯通好条約調印（1856 年 12 月発効）** 択捉島とウルップ島の間に国境を定める。

[28] 正式名称は、「日本国内における合衆国軍隊の使用する施設・区域外での合衆国軍用航空機事故に関するガイドライン」

[29] 同条約の有効期間は５年間（1946（昭和 21）年４月 24 日まで有効）であり、期間満了の１年前に破棄を通告しなければ５年間自動的に延長されると規定されていた。ソ連は 1945（昭和 20）年４月に同条約を延長しない旨を通告した。

[30] 令和元年６月末現在の元島民数は 5,879 人、平均年齢は 84.3 歳となっている。

1875年 5月	**樺太千島交換条約署名（同年８月発効）** 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。
1945年 2月 8月	**ヤルタ協定（米英ソ三国の首脳により署名）** ソ連の対日参戦の条件の一つとして、「樺太の南部及びこれに隣接する全ての諸島がソ連に返還されること、及び千島列島がソ連に引き渡されること」が規定された[31]。 **９日、ソ連が当時有効であった日ソ中立条約を無視して対日参戦** **14日、日本、ポツダム宣言受諾（同年９月２日発効）** 日本が降伏の意図を明確に表明した[32]。 **28日、ソ連が択捉島に侵攻開始（同年９月５日北方四島を占領）** **（これ以降、法的根拠なく占拠し続けている）**
1951年 9月	**サンフランシスコ平和条約署名（1952年４月発効）** 日本が千島列島[33]と北緯 50 度以南の南樺太に対する権利、権原及び請求権を放棄することが規定された。
1956年10月	**日ソ共同宣言署名（同年12月発効）** **（鳩山総理、河野農林大臣、松本衆議院議員－ブルガーニン議長、シェピーロフ外務大臣）** 両国間に正常な外交関係が回復された後、平和条約締結交渉を継続することとし、平和条約締結後に歯舞群島及び色丹島を日本に引き渡すことで合意した。
1960年 1月	**ソ連政府の対日覚書** （新日米安保条約締結を受け）日本からの外国軍隊（米軍）の撤退及び日ソ間の平和条約の調印を条件として、歯舞群島及び色丹島が引き渡されるだろうと通告した。 この対日覚書に対し、我が国は、同年２月の対ソ覚書により、国際約束である日ソ共同宣言の内容を一方的に変更することはできない旨反論した。
1991年 4月	**日ソ共同声明（海部総理－ゴルバチョフ大統領）** 北方四島が平和条約で解決されるべき領土問題の対象と初めて文書で確認した。
1993年10月	**東京宣言（細川総理－エリツィン大統領）** 領土問題を北方四島の帰属に関する問題と位置付け、この問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国の間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎として解決することにより平和条約の早期締結に向けて交渉を継続すること、また、日ソ間の全ての条約その他の国際約束が日露間で引き続き適用されることを確認した。
1997年11月	**クラスノヤルスク合意（橋本総理－エリツィン大統領）** 「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」
1998年 4月	**川奈合意（橋本総理－エリツィン大統領）** 「平和条約が東京宣言第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」
2001年 3月	**イルクーツク声明（森総理－プーチン大統領）** 1956 年の日ソ共同宣言が平和条約締結交渉プロセスの出発点と位置付け、その法的有効性を文書で確認した。
2003年 1月	**日露行動計画（小泉総理－プーチン大統領）** 日ソ共同宣言、東京宣言、イルクーツク声明及びその他の諸合意が、四島の帰属の問題を解決することにより平和条約を締結し、もって両国関係を完全に正常化することを目的とした交渉における基礎と認識し、交渉を加速することを確認した。

[31] ソ連（ロシア）は、ヤルタ協定により、北方四島のソ連への引渡しの法的確認が得られたと主張しているが、日本は、同協定は当時の連合国の首脳間で戦後の処理方針を述べたに過ぎず、領土の最終的処理に関する決定ではなく、また当事国でないことから法的にも政治的にも拘束されないとの立場である。なお、米国も1956年９月７日の米国覚書で、ヤルタ協定に関する法的効果を否定している。

[32] 同宣言では「暴力及び貪欲により日本国が略取した地域」から日本は追い出されなければならないとした1943年のカイロ宣言の条項は履行されなければならないと規定されているが、日本は「暴力及び貪欲により日本国が略取した地域」に北方四島が含まれないことは、歴史的経緯に鑑みても明白としている。

[33] 日本は、同条約にいう千島列島には北方四島は含まれないとしている。米国も1956年９月７日の米国覚書で「択捉、国後両島は（北海道の一部たる歯舞群島及び色丹島とともに）常に固有の日本領土の一部をなしてきたものであり、かつ、正当に日本国の主権下にあるものとして認められなければならないものである」としている。しかし、ロシアは同条約により日本は北方四島を含む千島列島を放棄したと主張している。

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（安倍総理－プーチン大統領）** 戦後67年を経て日露間で平和条約が締結されていない状態は異常であることで一致し、双方の立場の隔たりを克服して、四島の帰属に関する問題を双方に受入れ可能な形で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。

（外務省資料等を基に当室作成）

ウ　最近の情勢

(ｱ) 最近の主な日露首脳会談

2016（平成28）年12月、安倍総理は、来日したプーチン大統領と首脳会談を行い、両首脳は、平和条約問題を解決する自らの真摯な決意を表明するとともに、北方四島において共同経済活動を行うための「特別な制度」に関する協議を開始することで合意した。

2018（平成30）年９月の首脳会談で、両首脳は、共同経済活動について、５件のプロジェクト候補（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）の実施に向けた「ロードマップ」を承認した。

2018（平成30）年11月のシンガポールでの首脳会談終了後、安倍総理は「1956年共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させる。本日そのことをプーチン大統領と合意した」と述べた。その後、日露双方は、外務大臣を交渉責任者とすることなどで一致した。

2019（令和元）年６月、Ｇ20大阪サミットの際に行われた首脳会談において、両首脳は、平和条約締結交渉について、これまでの交渉の経過や今後の展望を含めて率直に議論し、引き続き交渉を進めていくことで一致した。また、共同経済活動に関し、「観光」及び「ゴミ処理」のパイロット・プロジェクトを実施することで一致した。これらの事項については、同年９月に行われた通算27回目の首脳会談においても同様に確認された。

(ｲ) 共同経済活動におけるパイロット・プロジェクトの実施に向けた取組

「観光」については、2019（令和元）年８月に専門家会合が開催され、日本人向けのパイロットツアーの規模や旅程等について協議された。報道等によれば、北方四島交流事業における既存の「ビザなし交流」制度を活用し、10月に、政府関係者を含めて35人規模で国後、択捉両島に滞在する方向で検討されているものとみられる。

「ゴミ処理」については、８月から９月にかけて、日露双方の専門家等による根室市や国後島の関連施設の視察や意見交換が行われた。

(ｳ) メドヴェージェフ首相の択捉島訪問

2019（令和元）年８月２日、ロシアのメドヴェージェフ首相が択捉島を訪問し、学校や住宅の建設現場や水産加工場等を視察した。河野外務大臣（当時）は、「このような訪問は北方領土に関する日本の一貫した立場と相容れず、また日本国民の感情を傷つけるものであり、極めて遺憾」とした上で、「戦後、70 年以上を経た現在でも領土問題が未解決であり，精力的に平和条約交渉が行われている中、ロシアの首相が北方領土を訪問したことは、我が国として受け入れられない」との談話を発表した。

(ｴ) 国連総会の際の日露外相会談（2019（令和元）年９月25日）

2019（令和元）年９月 25 日、国連総会の際に、同月 11 日に就任した茂木外務大臣とロシアのラヴロフ外務大臣による日露外相会談が行われた。会談では、平和条約締結問題を含め幅広い分野で日露関係を一層発展させていくことで一致した。また、11 月のＧ20 外相

会合の際にラヴロフ大臣が訪日するとの言及があったほか、ラヴロフ大臣から茂木大臣の訪露招待があったことを受けて、早期の実現に向け調整していくことで一致した。

これまで日露間の交渉は外相会談等により積み重ねられてきたが、「平和条約の締結は、第二次世界大戦の結果、北方四島がロシアの領土であるという事実を認めることに基づき行われなければならない」などと繰り返し述べている。

(2) 北方四島訪問に関する枠組み

政府は、北方四島に対するロシアの管轄権を前提にした形で我が国の国民が北方四島に入域することは、北方領土問題に関する我が国の法的立場と相容れないとして、北方領土問題の解決までの間、①北方四島交流（旅券・査証を必要としない相互訪問）、②自由訪問（元島民及びその家族が旅券・査証なしで元居住地等を訪問）、③北方領土墓参（元島民及びその家族による北方四島への墓参）の枠組みに基づく訪問を除き、四島への入域は行わないよう国民に求めている。

なお、令和元年８月には、３年連続となる航空機による特別墓参が実施された。

(3) 北方領土隣接地域等への国の支援策

北方領土の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」（旧漁業権者法）により低利融資の制度が設けられている。

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）の振興策については、「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）に基づく北海道知事による振興計画の策定、補助事業への特別助成のほか、対象市町が実施す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））が設置されている。

このうち北方基金については、金利低下の影響もあって事業の原資となる運用益が減少し続けていた。このような状況の下、北海道、北方領土隣接地域の各自治体及び元島民等による団体は、国等に対して、北特法及び旧漁業権者法の改正を要請していた。

国会においては、平成 30 年７月、北特法及び旧漁業権者法の改正案が、衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員長から提出され、２法案は、衆参両院の本会議で可決され、いずれも成立した（平成 31 年４月１日施行）。主な改正点は、北特法については、①北方基金の取崩しを可能とすること、②北方四島における共同経済活動の推進を背景事情として明記したこと、③北方領土隣接地域の経済の活性化に資する共同経済活動を「特定共同経済活動」と定義し、国、北海道並びに北方領土隣接地域の市及び町は、その円滑な実施のために必要な環境整備に努めることなどである。また、旧漁業権者法については、低利融資制度の資格対象者を拡大している。

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）

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　2019年前半の拉致問題や北朝鮮の非核化をめぐる状況（表１参照）

(1)　２度目の米朝首脳会談の決裂

本年２月27日及び28日、米国のトランプ大統領と北朝鮮の金正恩（キム・ジョンウン）朝鮮労働党委員長（以下「金委員長」という。）による２回目の米朝首脳会談がベトナムの首都ハノイで開催されたが、非核化に向けた協議で両首脳は合意に至らなかった。トランプ大統領は、28日の会談終了後に単独で記者会見を開き、北朝鮮側は非核化措置として寧辺（ヨンビョン）にある核施設の解体や廃棄を提示し、その「見返り」として制裁措置の全面解除を求めたことを明らかにし、「我々は受け入れられなかった」と説明した。その一方で、金委員長が核兵器や弾道ミサイルの実験中止を継続すると約束したことを明らかにし[1]、引き続き米朝首脳間の関係を維持する考えを強調した。

北朝鮮をめぐる情勢は、2018年に入り南北間の融和が進み、４月には文在寅（ムン・ジェイン）韓国大統領（以下「文大統領」という。）と金委員長との間で１回目の南北首脳会談が行われたが、この交渉の過程で、金委員長がトランプ大統領との会談を要請していた。同年６月12日、トランプ大統領と金委員長は、シンガポールで史上初の米朝首脳会談を行った。両首脳は同会談で、「シンガポール共同声明」に署名し、米国は北朝鮮に対し安全の保証の提供を約束すること、北朝鮮は朝鮮半島の完全な非核化に向けての取組を約束すること等が明記されたが、朝鮮半島の非核化に向けた具体的なプロセスについては明記されなかった。

その後、米朝の実務者間で協議が行われ、同年９月の南北首脳会談の際には、金委員長が、２回目の米朝首脳会談を早期に開きたい意向を表明したと伝えられていた。

日本人の拉致問題については、トランプ大統領から、２回目の米朝首脳会談で金委員長と１対１で行った会談の際に安倍総理の考えを伝え、夕食会でも両者で議論したと安倍総理に報告があった。総理は、「次は、私自身が金委員長と向き合わなければならない」として金委員長との直接対話による拉致問題の解決に意欲を示した[2]。

(2)　３回目の米朝首脳会談とその後の動き

本年２月の米朝首脳会談以降、両国間の公式な協議は行われていなかったが、トランプ大統領は、４月11日の文大統領との会談の中で、３回目の米朝首脳会談について慎重に交渉を進める考えを示した。これに対し、金委員長は同月12日の最高人民会議の施政演説で、米国が正しい姿勢で臨むなら３回目の首脳会談を行う用意があると表明した。

本年６月30日、トランプ大統領と金委員長は、韓国と北朝鮮の軍事境界線がある板門店

---

[1] 金委員長の発言とは反対に、米国の研究機関や韓国の国家情報院が、2018 年の南北首脳会談で永久放棄することで合意していた東倉里のミサイル発射場を、北朝鮮が急速に復旧させていると報告している。

[2] 昨年６月の１回目の米朝首脳会談においても、日本人拉致問題について共同声明の中では触れられていないが、トランプ大統領は会談後の記者会見で、金委員長との対談の中で同問題を提起したと公表した。

（パンムンジョム）で３回目の米朝首脳会談を行った[3]。会談後、トランプ大統領は、米朝両国が膠着状態にある非核化交渉の再開で合意したことを明かし、今後２、３週間以内に実務者協議を開くとの見通しを示したが、その期限内に実務者協議は開かれなかった。

９月に入り、北朝鮮の崔善姫（チェ・ソンヒ）第一外務次官が、同月下旬頃に米国との非核化協議に応じる用意があるとの談話を発表し、トランプ大統領もこの談話を歓迎する意向を表明した。

(3) 核・ミサイル開発の継続

本年８月、国際原子力機関（ＩＡＥＡ）は、北朝鮮が過去１年の間に北西部寧辺のウラン濃縮施設など一部の施設を稼働させた形跡があるなどとして、「核開発が継続、進展している」とする年次報告書をまとめた。同報告書は、北朝鮮による核開発の継続について、「国連安保理決議への明らかな違反で、非常に遺憾だ」と非難し、安保理決議の順守を求めている。

（出所）外務省ホームページ、報道等より作成

また、本年９月５日に国連安保理の北朝鮮制裁委員会の専門家パネルが公表した中間報告書においては、北朝鮮のミサイル開発の現状について、機動性の高い固体燃料ミサイルの能力を強化し、弾道ミサイルの制御プログラムの精度も向上させたと指摘されている。さらに、寧辺の核燃料製造工場で、遠心分離器があるウラン濃縮施設が使用されていたことを示唆する状況が認められたことや、南部平山（ピョンサン）鉱山で、ウラン採掘や燃料加工などの継続的な活動を示す兆候が確認されたことが指摘されている。

こうした核・ミサイル開発の資金獲得のため、北朝鮮が暗号資産（仮想通貨）交換業者や金融機関へのサイバー攻撃を繰り返し、2015年以降、最大推定20億ドル（約2,140億円）を得たとしている。

さらに同報告書は、洋上で船から船へ石油精製品等を移し替えて密輸する「瀬取り」が引き続き横行しており、北朝鮮は本年４月までに、安保理決議で定めた石油精製品の年間輸入量上限50万バレルの規制を超える輸入をしていると指摘している。

このような状況において、我が国は、国連安保理決議に基づき諸外国と協力して北朝鮮による瀬取りの監視を行っており、本年９月までに13件の瀬取りを通報している。

[3] 会談前、トランプ大統領は現職の米国大統領として初めて軍事境界線を越え、北朝鮮側に足を踏み入れた。

(4) 相次ぐ弾道ミサイルの発射

北朝鮮は、本年５月に短距離弾道ミサイルを発射したのを始め、米韓合同軍事演習の実施を理由として７月以降９月まで８回にわたり短距離弾道ミサイルの発射を繰り返している。北朝鮮はこれらの発射について、「新型戦術誘導弾」や「超大型ロケット砲」など新兵器開発の一環だと主張している。

本年９月、米国のシンクタンク戦略国際問題研究所（ＣＳＩＳ）は、衛星写真などの分析で、北朝鮮南東部金泉里（クムチョンニ）に未公表の弾道ミサイル基地があり、日本や韓国を射程に入れる中距離弾道ミサイル「火星９」が配備されていると指摘している。さらに、同研究所は、同様の未公表ミサイル基地は約20箇所あり、米朝交渉による「完全な非核化」で解体や査察の対象とされなければならないと指摘している。

弾道ミサイルの発射は国連安保理決議違反であるが、トランプ大統領は、短距離弾道ミサイルの発射は問題視しない考えを示しており、国連安保理で新たな追加制裁を求める動きは見られていない。

(5) 日朝首脳会談に向けた動き

安倍総理は、日朝首脳会談を行う可能性について、2018年の春頃までは、核やミサイル、拉致問題の解決につながらなければ意味がないとして慎重な見解を示していた[4]が、米朝首脳会談に向け米国や韓国が北朝鮮に対して圧力から対話へ軸足を移す中で、日朝首脳会談を意識した発言を行うようになった。そして、2018年６月７日に行われた日米首脳会談後の記者会見で、安倍総理は、「拉致問題を早期に解決するため、北朝鮮と直接向き合い、話し合いたい。あらゆる手段を尽くしていく決意だ」と強調した。一方、金委員長が１回目の米朝首脳会談の席で「安倍総理と会ってもよい」と述べていたとも報じられた[5]が、同会談後も北朝鮮側は、拉致問題については「解決済み」という主張を変えていない。

日本は、米国や韓国、中国等の関係各国に拉致問題の解決に向けた協力を求めるとともに、2018 年８月には河野外務大臣が北朝鮮の李容浩（リ・ヨンホ）外相と接触し、拉致等の北朝鮮問題に関する日本政府の基本的立場を伝えるなど、北朝鮮との直接交渉を公式、非公式に試みている。

また、同年９月25日に行われた日韓首脳会談では、文大統領から安倍総理に、９月の南北首脳会談で同大統領が金委員長に拉致問題に関する日本の考え方を伝達したところ、金委員長が「適切な時期に日本と対話し、関係改善を模索していく用意がある」と表明していたことが伝えられている。

安倍総理は、本年１月28日に行われた第198回国会における施政方針演説で、「北朝鮮の核、ミサイル、そして最も重要な拉致問題の解決に向けて、相互不信の殻を破り、次は私自身が金正恩委員長と直接向き合い、あらゆるチャンスを逃すことなく、果断に行動いたします。北朝鮮との不幸な過去を清算し、国交正常化を目指します」と述べた。

---

[4] 第 196 回国会参議院予算委員会会議録第 13 号 48 頁（平 30.3.26）など

[5] 『産経新聞』（2018.6.14）

こうした安倍総理の発言の変化は、外交青書の記述にも反映されている。2018 年版の外交青書では、核・ミサイル問題について、「日本と国際社会の平和と安定に対するこれまでにない、重大かつ差し迫った脅威」と指摘し、問題解決のため、「北朝鮮に対する圧力を最大限まで高めていく」としていたが、2019 年版の外交青書では、これらの表現は削除されている。また、本年３月には 11 年連続でＥＵと共同提出していた国連人権理事会への「北朝鮮人権状況決議」案の提出を見送った[6]。

本年５月６日、安倍総理は日米首脳電話会談後の会見で、条件を付けずに日朝首脳会談に臨む意向を表明し、トランプ大統領にもその旨を伝えたと述べた。同月27日、訪日したトランプ大統領は、首脳会談の席で安倍総理のこの決意を全面的に支持する旨の発言を行った。その後も、安倍総理は、各国との首脳会談の場やＧ７サミット、国連総会等において、拉致問題の解決に向けた決意を伝えるとともに、我が国への協力を国際社会に訴え続けている。しかし北朝鮮側は、安倍総理の方針を「厚かましい」と批判する[7]など、日朝首脳会談への道筋は見えていない。

表１　2018年以降の北朝鮮をめぐる国際社会の主な動き

年　月　日	事　　項
2018 年　１月１日	北朝鮮の金委員長が「新年の辞」を表明
２月９日	平昌冬季五輪開会式、日韓首脳会談（於：平昌）。安倍総理は北朝鮮の金永南最高人民会議常任委員長と接触
３月５日	鄭義溶国家安全保障室長ら韓国特使が訪朝し、金委員長と会談(於：平壌)
８日	韓国特使が訪米し、金委員長が会談したいとする意向をトランプ大統領に伝達
４月 27 日	１回目の南北首脳会談開催（於：板門店）
５月７、８日	金委員長が訪中し、中朝首脳会談（於：大連）（２回目）
26 日	２回目の南北首脳会談（於：板門店）
６月７日	日米首脳会談（於：ワシントン）
12 日	米朝首脳会談（於：シンガポール）
	日米首脳電話会談
９月 18～20 日	文大統領が訪朝。18、19 日に３回目の南北首脳会談（於：平壌）
2019 年　１月７～９日	金委員長が訪中し、８日に中朝首脳会談（於：北京）（４回目）
28 日	安倍総理が施政方針演説で金委員長と直接向き合う意思を表明
２月 27、28 日	２回目の米朝首脳会談（於：ハノイ）
４月 12 日	金委員長が最高人民会議で演説
５月４日	北朝鮮が複数の飛翔体を発射 以降、短距離弾道ミサイルとみられる飛翔体の発射を繰り返し実施
６日	日米首脳電話会談。安倍総理が条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を表明
27 日	日米首脳会談（於：東京）
６月 20 日	中朝首脳会談（於：平壌）（５回目）
28 日	日米首脳会談（於：大阪）
30 日	３回目の米朝首脳会談（於：板門店）
８月 22 日	韓国大統領府が日本との日韓軍事情報包括保護協定（ＧＳＯＭＩＡ）の破棄を決定
24～26 日	Ｇ７サミット（於：仏、ビアリッツ）
９月９日	北朝鮮の崔善姫第一外務次官が、９月下旬頃に米国との非核化協議に応じる用意があるとの談話を発表
９月 24 日	安倍総理が国連総会の一般討論演説で、条件を付けずに日朝首脳会談の開催を目指す方針を改めて表明（於：ニューヨーク）

（出所）報道等を基に当室作成

[6] 決議は、ＥＵ単独で提案され、2008 年以来 12 年回連続の採択となった。

[7] 2019 年６月２日付朝鮮中央通信が報道

２　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名を認定しているが、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（表２参照）。

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（リ・ウネ）』から日本人化教育を受けた」と供述し、翌２月に日韓両国の捜査当局が、李恩恵が北朝鮮により拉致されたとする捜査資料を発表したことがきっかけである。「李恩恵」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てからである。また、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、同月に政府は、「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。

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「日朝平壌宣言」に署名した同会談において、日本側が８件11名の拉致容疑について北朝鮮側にただしたところ、金正日国防委員長は、初めて公式に、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。しかし、北朝鮮側が認めた拉致被害者13名のうち、生存者は５名に過ぎず、８名は既に死亡していると通告されたことで北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。この生存拉致被害者５名は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、曽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、現在に至っている[8]。

[8] 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 1974 年６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 2007 年４月に判断している。

表２　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（ゆたか）（52）	宇出津（うしつ）事件 （石川県） 1977年９月	入境を否定	
		横田めぐみ（13）	少女拉致容疑事案 （新潟県） 1977年11月	1986年に結婚 1987年に一児を出産 1994年病院で自殺	北朝鮮が提供した遺骨はＤＮＡ判定の結果他人のものと判明
		田口八重子（22）	李恩恵（リ・ウネ）拉致容疑事案 （不明） 1978年６月頃	1984年原敕晃さんと結婚 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（濵本）富貴恵（23）	アベック拉致容疑事案 （福井県） 1978年７月		2002年10月帰国 家族は2004年５月に帰国
		□蓮池　薫（20） □蓮池（奥土）祐木子（22）	アベック拉致容疑事案 （新潟県） 1978年７月		2002年10月帰国 家族は2004年５月に帰国
		市川　修一（23） 増元るみ子（24）	アベック拉致容疑事案 （鹿児島県） 1978年８月	1979年に結婚 1979年市川修一さん 心臓麻痺で死亡 1981年増元るみ子さん 心臓麻痺で死亡	北朝鮮側は墓地に埋葬された遺骸は豪雨により流失と説明
		原　敕晃（ただあき）（43）	辛光洙（シン・グァンス）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
		□曽我ひとみ（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
		曽我ミヨシ（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

＊１　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。
＊２　北朝鮮が2014年に日本側と接触した際、田中実さんが北朝鮮に入国したことを認め、田中さんは日本へ帰国する意思がないと説明していたとする報道も、2018年３月にあった。

（内閣官房拉致問題対策本部事務局の資料等を基に作成）

(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った。警察庁は「北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」を公表している。また、民間団体である「特定失踪者問題調査会」は、独自の調査に基づき、いわゆる「特定失踪者[9]」を公表している（表３参照）。

表３　認定拉致被害者以外で北朝鮮に拉致された疑いがある者

警察庁公表「北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に係る方々」			879 名
特定失踪者問題調査会の調査による特定失踪者数			約 470 名
	リスト公開の特定失踪者		271 名
		拉致濃厚	77 名

（出所）警察庁ホームページ（2019 年９月 10 日現在）
及び特定失踪者問題調査会ホームページ（2019 年９月 10 日現在）等を基に当室作成

政府は2013年１月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月に発表された日朝政府間の合意文書（いわゆる「ストックホルム合意」）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。

また2017年５月には、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、2018年１月に国際刑事裁判所（ＩＣＣ）[10]検察官に特定失踪者に関する人権侵害について調査と金委員長ら責任者の処罰を申し立てたが、同年４月に却下されている[11]。

３　国会の対応

北朝鮮問題に関する調査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」（以下「小委員会」という。）が設置された。その後小委員会に代えて、第161回国会の同年11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された[12]。

---

[9] 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。

[10] 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））。

[11] ＩＣＣは、根拠法であるＩＣＣローマ規程が発効した 2002 年７月１日以降の犯罪について管轄権を行使しうるのであり、かつ、日本がＩＣＣローマ規程に加盟したのは 2007 年であることから、ＩＣＣには、2007 年より前に日本で発生した事件は管轄権がないとしている。

[12] 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

(1) 北朝鮮関連法の制定

国会では、帰国者の支援や北朝鮮への制裁を実施するため、以下のような北朝鮮関連法を制定している（表４参照）。

表４　主な北朝鮮関連法

① 被害者支援・人権関連法

法律名	制定・改正	起草委員会	主　な　内　容
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〔拉致被害者支援法〕	2002 年 制　定	厚生労働	被害者及び被害者の家族の支援に関する国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、帰国被害者等の自立を促進し、被害者の拉致によって失われた生活基盤の再建等に資するため、拉致被害者等給付金の支給等必要な施策を講ずるもの。
	2010 年 一部改正	拉致問題	「拉致被害者等給付金」の支給期間を５年から 10 年に延長
	2014 年 一部改正	拉致問題	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もの。
拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律〔北朝鮮人権法〕	2006 年 制　定	拉致問題	2005 年 12 月 16 日に国連総会で採択された北朝鮮の人権状況に関する決議を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害問題の実態解明及びその抑止を図ることを目的とする。拉致問題の解決を国の責務として明記し、北朝鮮による人権侵害状況が改善されない場合には、経済制裁等の必要な措置を講ずるもの。
	2007 年 一部改正	拉致問題	政府は、その施策を行うに当たっては、拉致問題の解決等に資するものとなるよう、十分に留意するとともに、外国政府及び国際機関等に対する適切な働き掛けを行わなければならないとする条項の追加

② 主な経済制裁関連法

法律名	制定・改正	審査した委員会	主　な　内　容
外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律	2004 年	財務金融	従来は国際的な枠組みの中でしか行えなかった経済制裁を、政府が「我が国の平和及び安全の維持のため特に必要がある」と判断したときは、閣議決定で送金の許可制や輸出入の承認制等を日本単独で行うことを可能とするもの。
特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法	2004 年	国土交通	北朝鮮船籍の入港制限を念頭に、我が国の平和及び安全の維持のため特に必要があると認めるときは、閣議決定に基づき、期間を定めて、特定の外国の国籍を有する船舶等（「特定船舶」）の日本の港への入港を禁止することができることとするもの。
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	2010 年	国土交通	国連安保理決議が、大量破壊兵器関連物資等の北朝鮮への輸出及び北朝鮮からの輸入禁止措置を決定し、貨物検査の実施等を要請していることを踏まえ、我が国が特別の措置として北朝鮮特定貨物について検査等の措置を実施するもの。

(2) 国政調査

拉致問題特別委員会では、(1)で述べた法律の制定とともに、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、拉致現場等への委員派遣や視察、海外派遣、決議等を行っている（表５参照）。

表５　拉致問題特別委員会の主な活動（第199回国会まで）

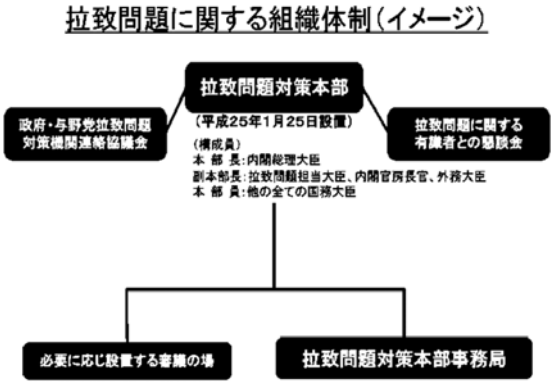
事　　項	内　　容	実　績	直近の例
参考人質疑	拉致被害者家族や有識者等からの意見聴取及び質疑	７回	2017 年 12 月 21 日（第 195 回国会閉会中） 横田早紀江さん他４名を参考人招致
委員派遣 ・視察	拉致現場の視察や拉致被害者家族への面会等	７回（うち視察６回）	2016 年９月７、８日（第 191 回国会閉会中） 宮崎県、鹿児島県［委員派遣］
海外派遣	海外における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査	２回	2017 年８月 27 日～９月３日（第 193 回国会閉会中） 欧州各国における北朝鮮による拉致問題等に関する実情調査のため、ベルギー他３か国を訪問
委員会決議	拉致被害者の早期帰国の実現等を求める決議を採択	３件	2013 年７月 26 日（第 183 回国会閉会中） 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

４　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、政府は「日朝国交正常化交渉に関する関係閣僚会議」（同月閣議了解により設置）の下に、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）」を設置した。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」が閣議決定により設置された。2012年12月に発足した第二次安倍内閣においては、翌2013年１月25日に、新たな「拉致問題対策本部」が閣議決定により設置された（右図参照）。



（出所）拉致問題対策本部事務局ホームページ

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。

(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、二国間交渉や六者会合が挙げられる（表６参照）。

表６　北朝鮮との交渉の主な経緯（2002年～2014年５月）

年　月　日	主　な　動　き
2002 年　９月 17 日	第１回日朝首脳会談（於：平壌） ・北朝鮮側が、初めて拉致問題を公式に認め、遺憾の意とお詫びを表明 ・「日朝平壌宣言」に署名
10 月 15 日	拉致被害者５人が帰国
2003 年　８月 27 日	第１回六者会合（於：北京）（～29 日）
2004 年　５月 22 日	第２回日朝首脳会談（於：平壌） ・「白紙」に戻って安否不明者の再調査を行う旨約束 ・地村夫妻の家族３人、蓮池夫妻の家族２人の帰国が実現
７月 18 日	曽我ひとみさんの家族３人が帰国、入国
11 月９日	第３回日朝実務者協議（於：平壌）（～14 日） ・北朝鮮側が、横田めぐみさんとされる「遺骨」の情報及び物証を提出
12 月 25 日	北朝鮮に、横田めぐみさんとされる「遺骨」は別人とする鑑定結果要旨を伝達
2005 年　１月 26 日	・北朝鮮が、同骨片の返還を要求。日本側は同日中に「極めて遺憾」であるとの外務報道官談話を発表
2006 年　２月４日	日朝包括並行協議（於：北京）（～８日） ・全ての協議において、「拉致、核、ミサイル等の諸懸案の解決なくして国交正常化なし」との日本の基本方針を明確に伝達。最優先課題の拉致問題については、①生存者の帰国、②真相究明を目指した再調査の約束、③拉致実行犯の引渡しを要求
2007 年　２月８日	第５回六者会合（第三次セッション）（於：北京）（～13 日） ・「共同声明の実施のための初期段階の措置」を採択
９月 27 日	第６回六者会合（第二次セッション）（於：北京）（～30 日） ・「共同声明の実施のための第二段階の措置」（10 月３日公表）
2008 年　６月 11 日	日朝実務者協議（於：北京）（～12 日） ・北朝鮮、拉致問題に関する再調査を約束。日本は、制裁措置の一部解除を表明
９月４日	北朝鮮、新政権（麻生内閣）の（日朝実務者協議の）合意履行についての考えを見極めるまで、（拉致被害者の）調査委員会立ち上げを延期すると外務省に連絡
12 月８日	第６回六者会合首席代表者会合（於：北京）（～11日） 以降、2018年６月まで六者会合は開かれていない。
2013 年　５月 14 日	飯島内閣官房参与が訪朝（～17 日）
2014 年　３月 30 日	日朝政府間協議（於：北京）（～31 日）
５月 26 日	日朝政府間協議（於：ストックホルム）（～28 日）
29 日	安倍総理：記者会見で、日本人拉致被害者を再調査することで北朝鮮と合意したと発表（いわゆる「ストックホルム合意」）

（出所）報道等を基に当室作成

2002年９月17日、小泉総理は平壌を訪問し、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る諸問題を解決するための原則を示す「日朝平壌宣言」（表７参照）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。

表７　日朝平壌宣言の概要

・2002 年 10 月中に日朝国交正常化交渉を再開
・日本側は過去の植民地支配について、痛切な反省と心からのおわびの気持ちを表明
・日本側は正常化後、無償資金協力などの経済協力を実施。1945 年８月 15 日以前に生じた財産請求権を相互に放棄
・日本国民の生命と安全にかかわる懸案問題について、北朝鮮側は再発しないよう適切な措置をとることを確認
・北東アジア地域の平和と安定のために、地域の信頼醸成を図るための枠組みを整備
・核問題及びミサイル問題を含む安全保障上の諸問題に関し、関係諸国間の対話を促進
・北朝鮮側はミサイル発射のモラトリアムを 2003 年以降も延長

（出所）当室作成

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、2014年５月26から28日にかけ、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、29日に合意文書（いわゆる「ストックホルム合意」）（表８参照）が発表された。

しかし、2016年２月に北朝鮮がストックホルム合意に基づく全ての日本人に関する調査の実施を一方的に中断して以降、公式、非公式を含め北朝鮮側と接触は行っているものの、拉致問題の解決に向けた具体的な進展は見られていない。

また、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、単に核問題だけではなく、日本人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たが、2008年12月の会合を最後に開催されていない。

表８　ストックホルム合意

ストックホルム合意（2014 年５月の日朝政府間協議に基づく合意）

北朝鮮　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包括的かつ全面的な調査の実施を約束

日　本　北朝鮮に課している独自制裁措置の一部解除を約束

(1)　合意後の経過

2014 年７月　北朝鮮側が日朝政府間協議で特別調査委員会の体制を説明（１日）
北朝鮮側は調査開始を発表、日本側が独自制裁の一部を解除（４日）

2016 年２月　北朝鮮の核実験（１月６日）、弾道ミサイル発射（２月７日）を受け、日本が独自制裁措置の実施を発表（10 日）
北朝鮮は特別調査委員会の調査中止、同委員会の解体を表明（12 日）
以後、日本側にストックホルム合意に基づく公式な調査結果の回答がないまま、公式な協議が中断

(2)　日朝の立場

北朝鮮　「ストックホルム合意」について「既に無くなった」（宋日昊（ソン・イルホ）日朝国交正常化交渉担当大使、2017 年４月 17 日）

日　本　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す

（出所）外務省資料等を基に当室作成

５　北朝鮮に対する制裁措置

2006年に初めての核実験を行って以来、北朝鮮は2017年まで繰り返し核実験や弾道ミサイル発射を行うなど、国際社会への挑発行為を繰り返してきた。防衛省の資料によれば、金正恩体制になった2012年から2017年末までの間に、北朝鮮は計４回の核実験を行い、計55発の弾道ミサイルを発射した。

これに対し国際社会は、北朝鮮に対し、国連安保理決議に基づく制裁措置を実施し、加えて我が国や米国、韓国等は、独自の制裁措置を実施することでさらに圧力を強化し、北朝鮮に政策変更を促してきた（表９参照）。

表９　我が国が行っている主な制裁措置

2019 年９月現在
下線は国連安保理決議に基づく措置

１　人・船舶・航空機の往来

(1) 人的往来の規制（国連安保理決議上の特定人物の渡航禁止も担保）
北朝鮮籍者の入国の原則禁止、日本人に対する北朝鮮への渡航自粛要請、我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ等

(2) 全ての北朝鮮籍船舶（人道目的のものを含む）、北朝鮮に寄港した全ての船舶（日本籍船舶を含む）及び国連安保理の決定等に基づき制裁措置の対象とされた船舶の入港禁止

(3) 北朝鮮との間の航空チャーター便の乗り入れ禁止

(4) 禁制品を積載している疑いのある航空機の離着陸・上空通過の不許可

２　物資の流れ

(1) 北朝鮮への全ての品目の輸出禁止
（安保理決議上の輸出禁止（武器（小型武器を含む）、奢侈品、航空燃料、新品のヘリコプター及び船舶等）、原油及び石油精製品の北朝鮮への供給規制も担保）

(2) 北朝鮮からの全ての品目の輸入禁止
（安保理決議上の輸入禁止（武器、特定の天然資源（石炭、鉄、鉄鉱石、銅、ニッケル、銀、亜鉛等を含む）、海産物、繊維製品等）も担保）

(3) 貨物検査法等に基づく北朝鮮関連の特定貨物の検査（安保理決議上の検査を担保）

３　資金の流れ

(1) 北朝鮮の核・ミサイル計画等に関連する団体・個人の資産凍結（安保理決議に基づく措置を含む）

(2) 北朝鮮との間の資金の移転の防止措置の強化
①北朝鮮の核関連計画等に貢献しうる活動に寄与する目的で行う送金、送金の受取、資本取引の禁止
②北朝鮮向けの送金の原則禁止
③北朝鮮を仕向地とする現金等の携帯輸出届出下限額:10 万円超

(3) 本邦金融機関等による北朝鮮における支店開設及び北朝鮮の金融機関とのコルレス関係の確立、並びに北朝鮮金融機関の本邦における支店開設等の原則全面禁止

（出所）外務省資料を基に当室作成

６　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（表10参照）。

国連では、人権理事会[13]、総会（第三委員会及び本会議）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。また、安全保障理事会においては、北朝鮮の人権問題について公式会合で協議する等の取組を行っている。また、拉致被害者家族らは、国内はもとより、国際シンポジウムへの参加等を通じて国際社会に拉致問題の早期解決を訴えている。

[13] 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、同年６月に常設理事会としての人権理事会が創設された。

表10　北朝鮮の人権問題に関する国際社会への働き掛け

１　政府の働き掛け

・2017 年５月、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（於：ベルギー・ブリュッセル）

・2019 年５月、菅官房長官兼拉致問題担当大臣が国連本部で開かれた北朝鮮による拉致問題に関するシンポジウムで講演（於：ニューヨーク）

２　国連の取組

・国連人権理事会における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2008 年から 12 年連続）
　直近の決議は 2019 年３月 22 日に採択（日本は 2018 年までＥＵと共同提出していたが、2019 年は２回目の米朝首脳会談の結果や拉致問題などを取り巻く諸情勢に鑑み、共同提出は見送り。採択には賛成。）

・「北朝鮮における人権に関する国連調査委員会（ＣＯＩ）」最終報告書（2014 年２月公表）
　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」に当たると認定。北朝鮮、国連等に対して勧告

・2019 年５月、国連人権理事会で北朝鮮の人権状況を審査する作業部会が、北朝鮮に対し、拉致問題の解決等を求める 262 件の勧告を盛り込んだ報告書を採択

・国連総会第三委員会（社会・人道問題）、国連総会本会議における「北朝鮮人権状況決議」の採択（2005 年から 14 年連続）
　直近の決議は 2018 年 11 月 15 日（第三委員会）、同年 12 月 17 日（本会議）に採択

・国連安保理における北朝鮮人権問題の公式議題化（2014 年から４年連続）
　直近は 2017 年 12 月 11 日に開催（2018 年は開催に必要な９か国以上の賛同が得られず断念）

３　家族会・救う会などの最近の活動

・2019 年２月、家族会・救う会が、金委員長宛てに「全拉致被害者の即時一括帰国を決断していただきたい」とのメッセージを発表

・米国政府関係者、各国国連代表部関係者らとの意見交換（2017 年、2018 年、2019 年にワシントン D.C.、ニューヨークを訪問）

・国際シンポジウム等への参加（上記 2017 年５月の政策対話、2019 年５月のシンポジウムなど）

・2019 年５月 27 日、来日したトランプ大統領と面会
　トランプ大統領「拉致問題はいつも私の頭の中にある。被害者が帰国できるよう頑張りたい」

（出所）報道等に基づき当室作成

内容についての問合せ先

拉致問題特別調査室　宮田首席調査員（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　令和２年度消費者庁関係予算概算要求の概要

令和元年９月に創設から 10 年を迎えた消費者庁は、令和２年度の重点事項の柱として、今後 10 年を見据え、社会経済の変化に伴う新たな課題に適切に対応していくため、(1)「誰一人取り残さない」社会を目指した消費生活の実現、(2)徳島の恒常的拠点化・中期的な課題を見据えた政策立案、(3)安全・安心な暮らしを守る体制の構築、(4)事業者における取組の推進・ガバナンスの強化等に取り組むとしており、一般会計 146.3 億円（前年度予算（118.2 億円）比 23.7%増）と東日本大震災復興特別会計 3.7 億円（前年度予算同額）の合計 150 億円を要求している。

２　地方消費者行政に対する国の支援

消費者行政の現場は「地域」にあり、地方公共団体による消費者行政（地方消費者行政）の役割が極めて大きい。国で法律や制度を作っても、地方消費者行政が充実していなければ、消費者が安心・安全に消費生活を送ることは困難である。

地方消費者行政は、地方自治法上の自治事務と位置付けられており[1]、地方公共団体自らが予算の措置、人員の配置に努めることにより、その充実・強化を図ることが基本とされている。しかしながら、消費者庁設立に向けて取りまとめられた「消費者行政推進基本計画」（平成 20 年６月閣議決定）や平成 21 年の消費者庁を設立するための法案の国会審議などにおいて、地方消費者行政の充実・強化が課題となり、政府は、「地方消費者行政推進交付金」などを平成 29 年度まで累計 540 億円計上し、地方消費者行政を支援してきた。地方消費者行政推進交付金は、もともと地方消費者行政の充実・強化のためのスタートアップ支援を目的としており、同交付金を活用した新規事業の開始は平成 29 年度までとされていた。地方公共団体に対する支援が平成 29 年度に一つの区切りを迎えることを踏まえ、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について検討を行い、平成 30 年度予算では、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[2]に意欲的に取り組む地方公共団体を支援するため、「地方消費者行政強化交付金」が創設された[3]。

また、どこに住んでいても質の高い相談・救済を受けられ、安全・安心が確保される地

---

[1] 昭和 44 年の地方自治法の改正により「消費者の保護」が地方公共団体の事務（いわゆる「固有事務」）として規定された。その後、平成 12 年の地方自治法の改正により、現在では、地方公共団体における消費者行政に関する事務は「自治事務」として位置付けられている。

[2] ＳＤＧｓへの対応として食品ロス削減の取組、消費者志向経営の普及促進など、国の制度改正等に対応した重要消費者政策として若年者への消費者教育の推進、訪日・在日外国人に対する相談窓口の整備などが挙げられている。

[3] 平成 30 年度当初予算には 24 億円、平成 31 年度当初予算には 22 億円が計上されている。令和２年度予算概算要求では 28 億円を要求している。

域体制を全国的に整備するため、平成 26 年１月に消費者庁は「地方消費者行政強化作戦」を策定した（平成 27 年３月改定）。策定以降、「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、地方消費者行政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。

消費者庁は、令和２年度からの５年で取り組むべき政策目標を定めるとともに、今後の地方消費者行政の目指すべき姿を示した「地方消費者行政強化作戦 2020」の策定に向けた検討を行うため、令和元年５月に有識者による懇談会を開催した。同懇談会は、同年９月、策定に向けた考え方を報告書に取りまとめ、消費者庁は報告書を公表した。公表された報告書において、地方消費者行政強化作戦 2020 の目標が設定された。報告書を踏まえ、消費者庁において作業が進められ、令和２年３月に改定される予定の消費者基本計画に合わせて、強化作戦 2020 が策定される見込みとなっている。

＜報告書において設定された地方消費者行政強化作戦 2020 の政策目標＞

政策目標１　消費生活相談体制の強化 ◆消費生活センター[4]の設置促進 ・県内人口カバー率 90%以上
政策目標２　消費生活相談の質の向上 ◆消費生活相談員 ・管内地方公共団体の 50%以上に配置　・資格保有率を 75%以上に引上げ ・研修参加率を 100%に引上げ（各年度）　・指定消費生活相談員[5]を配置（都道府県）
政策目標３　消費者教育の推進 ◆若年者の消費者教育の推進 ・消費者教育教材「社会への扉」等を活用した全高校での授業実施 ・若年者の消費者ホットライン１８８の認知度の向上 ・若年者の消費生活センターの認知度の向上 ◆地域における消費者教育推進体制の確保 ・消費者教育コーディネーター[6]の配置（全都道府県、政令市） ・出前講座等の消費者教育の実施 ◆ＳＤＧｓ（持続可能な開発目標）への取組 ・エシカル(倫理的)消費の推進　・消費者志向経営の促進　・食品ロス削減の推進
政策目標４　高齢者等の消費者被害防止のための見守り活動の充実 ◆消費者安全確保地域協議会[7]の設置 ・県内人口カバー率 50%以上 ◆地域の見守り活動の充実 ・地域の見守り活動への消費生活協力員、協力団体の活用 ・見守り活動を通じて実現した消費者被害の未然防止、拡大防止
政策目標５　特定適格消費者団体、適格消費者団体、消費者団体の活動の充実
政策目標６　法執行体制の充実
政策目標７　地方における消費者政策推進のための体制強化 ・地方版消費者基本計画の策定及び計画の実施（全都道府県） ・消費者行政職員の研修参加率 80%以上

（消費者庁資料を基に当室作成）

[4] 消費者安全法（平成 21 年法律第 50 号）における消費生活センターの要件は、①１週間に４日以上相談窓口を開所すること、②消費生活相談員を配置していること、③ＰＩＯ－ＮＥＴ（パイオネット）などの電子情報処理等の設備を備えていることである。

[5] 消費者安全法において、都道府県は、市町村に対する助言、協力、情報の提供などを行う者を「指定消費生活相談員」として指定するよう努めなければならないと規定されている。

[6] 消費者教育コーディネーターとは、消費者教育を担う多様な関係者や場をつなぐため、間に立って調整をする役割を担う者をいう。

[7] 消費者安全法では、地方公共団体が地域で活動する様々な団体や個人を構成員とした消費者安全確保地域協議会を設置し、消費生活上、特に配慮を要する消費者の見守り等の取組を行うことができるとしている。

３　消費者庁新未来創造戦略本部設置に向けた動き

平成 28 年９月１日、まち・ひと・しごと創生本部は「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」（以下「創生本部決定」という。）を決定した。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」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[8]。また、同オフィスの取組は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られ、３年後を目途に検証・見直しを行い、結論を得るとされた。

平成 29 年７月 24 日に開設された同オフィスは、徳島県の協力を得て、若年者向け消費者教育教材の活用、見守りネットワーク（消費者安全確保地域協議会）の構築、食品ロスの削減、子供の事故防止、エシカル（倫理的）消費の普及など各種政策の分析・研究、実証実験等のプロジェクトや、国民生活センターによる研修、徳島を実証フィールドとする商品テストを実施している。

令和元年６月、政府は「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019」を閣議決定し、消費者庁に対し同オフィスの規模等を拡大し、新たな恒常的拠点として令和２年度に発足させる方針を示した。これを受け、宮腰消費者担当大臣（当時）は、記者会見において、新たな恒常的拠点の名称を「消費者庁新未来創造戦略本部」とし、機能の充実を行う旨を述べた。消費者庁は、令和２年度予算の概算要求において、関連予算 5.8 億円を要求しており、機能の充実に伴い、新拠点の体制を整備するとしている。

＜消費者庁が公表した戦略本部の機能・体制の概要＞

（ア）　新たな恒常的拠点の発足

○現在の新オフィスを発展させ、消費者行政の発展・創造のためにふさわしい機能と規模を備えた新たな恒常的拠点とし、名称を「**消費者庁新未来創造戦略本部**」とする。

（イ）　戦略本部における機能

①　モデルプロジェクトについて
◆徳島県を実証フィールドとしたモデルプロジェクトを引き続き実施

②　消費者政策の研究機能について
◆消費者政策の中核的役割を果たす研究部門として、学術機関・関係学会等と連携しながら、研究を行う

③　新たな国際業務について
◆新たに必要性が高まっている国際業務（国際交流・国際共同研究等）を行う

④　非常時のバックアップ機能
◆首都圏における大規模災害発生時のバックアップ機能

⑤　消費者庁の働き方改革の拠点
◆フリーアドレス、ペーパーレス等

国民生活センターは、全国的に地方開催研修を拡充するとともに、徳島県にふさわしい研修については、引き続き徳島県内で開催
商品テストは必要に応じて徳島県内を実証フィールドとして活用

国際消費者政策研究センター
・消費者政策の研究
・国際共同研究　等

・参事官に代わって現地を総括する戦略本部の次長として審議官を置くことを検討

・機能の充実に併せて規模の拡大を目指す
※消費者庁、地方公共団体、企業、学術機関からの客員研究員も含めた多様な人員構成とし、人材交流・人材育成の拠点としても位置付け

・これまで行ってきた迅速な対応を要する業務、対外調整プロセスが重要な業務（国会対応、危機管理、法執行、司令塔機能、制度整備等）は東京で行う（創生本部決定を引き継ぐ）

（消費者庁「『消費者庁新未来創造戦略本部』について」（令和元年８月 19 日）を基に当室作成）

[8] 平成 26 年 12 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づき、徳島県から、消費者庁、独立行政法人国民生活センター及び消費者委員会の誘致が提案されており、平成 28 年３月及び７月には消費者庁等による徳島県における試行的滞在が行われていた。

４　若年者の消費者被害防止のための施策の推進

平成 21 年 10 月、法務省の法制審議会は、民法の成年年齢引下げに関する法務大臣の諮問に対し、「民法が定める成年年齢を 18 歳に引き下げるのが適当である」と答申した。民法は、未成年者が法定代理人の同意を得ずに契約をした場合、その契約を原則として取り消すことができる（未成年者取消権）旨定めているが、成年年齢が引き下げられた場合、新たに成年となり、未成年者取消権がなくなる 18 歳、19 歳の者に消費者被害が拡大するおそれが指摘されている。そのため、答申では「引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要」とされた。

国民投票権年齢や選挙権年齢が相次いで 18 歳以上に引き下げられるなど、成年年齢引下げの民法改正案の提出が現実的になってきたことから、平成 28 年９月、消費者庁長官は消費者委員会に、成年年齢が引き下げられた場合に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意見を求めた。同委員会は成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループを設置して検討を行い、平成 29 年１月、若年者保護のための法整備や消費者教育の充実を内容とする「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」を取りまとめた。これを踏まえ、消費者委員会は、「民法改正が実施される場合、消費者教育、制度整備等について、新たに成年となる者の消費者被害の防止・救済の観点から、消費者庁において必要な取組を進めることが適当」である旨回答した。

平成 30 年２月には、実践的な消費者教育の実施を推進するため、消費者庁、金融庁、法務省、文部科学省の４省庁が連携し、2018 年度から 2020 年度までの３年間を集中強化期間とする「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」を作成した。これを受け、消費者庁作成の高校生向け消費者教育教材「社会への扉」の全国の学校への提供及び活用の促進が図られ、2019 年度は 44 都道府県が「社会への扉」等の教材を活用する意向を示しているほか、関係省庁の取組により、実務経験者の学校教育現場での活用、教員の養成・研修等の推進が行われている。

なお、平成 30 年（2018 年）の第 196 回国会において改正民法が成立し、令和４年４月から成年年齢が 18 歳へ引き下げられることとなった。民法改正案に対する参議院法務委員会の附帯決議では、若年者の消費者被害を防止し、救済を図るための法整備について検討を行い、改正民法成立後２年以内に必要な措置を講ずることが求められており、消費者教育と並行して、消費者被害防止等のための法整備にも期待が寄せられている。

５　消費者契約法改正に係るこれまでの動きと見直しに向けた検討

平成26年８月、消費者委員会は、内閣総理大臣から、高齢化の進展等を始めとした社会経済状況の変化に対応するため、消費者契約法の規律等の在り方について検討するよう諮問された。同委員会は、消費者契約法専門調査会（以下「専門調査会」という。）を設置して検討を行い、平成28年１月に一次答申を行った。一次答申を踏まえた消費者契約法改正案が国会に提出され、同法は同年５月に成立したが、衆参両院の委員会は同改正案に対す

る附帯決議において、政府に、専門調査会で今後の検討課題とされた事項[9]を引き続き検討し、同法成立後３年以内に必要な措置を講ずること等を求めた。

平成28年９月に審議を再開した専門調査会は、平成28年の消費者契約法改正案に対する衆参両院の附帯決議や「成年年齢引下げ対応検討ワーキング・グループ報告書」の内容も踏まえて検討を行った。平成29年８月、専門調査会は報告書を取りまとめ、消費者委員会は二次答申を行ったが、同答申では、報告書で法改正すべきとされた事項について、速やかに改正法案を策定し国会に提出することが適当としながらも、報告書の内容では不足するとして、「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」を含む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付言がなされた。

第196回国会で、「消費者契約法の一部を改正する法律案」が提出されたが、同法律案には、二次答申において喫緊の課題として付言された事項はいずれも盛り込まれなかった。

国会審議を経て、平成30年６月、改正消費者契約法（平成30年法律第54号）は成立し、衆参両院の委員会は、同改正案の附帯決議で、政府に対して、「つけ込み型」勧誘で契約を締結させた場合における取消権の創設や「平均的な損害の額」の推定規定の導入について、２年以内に必要な措置を講ずること等を求めた。

消費者委員会の二次答申及び平成30年の消費者契約法改正案に対する衆参両院の附帯決議を踏まえ、消費者庁は、「消費者契約法改正に向けた専門技術的側面の研究会」を開催し、消費者被害実態の整理、実効性・合理性を持った法規範の在り方等について、法制的・法技術的な観点から検討を行い、令和元年９月、「つけ込み型」勧誘の規律の在り方や「平均的な損害の額」の立証負担の軽減などについて、今後の検討の方向性を示す報告書を取りまとめた。現在、消費者庁において、制度設計の参考とすべく、報告書に対する意見募集が実施されている[10]。

６　公益通報者保護制度に係る見直し

(1) 公益通報者保護法の制定

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等からの通報を契機として、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し、公益通報者の保護を図るとともに、事業者の法令遵守を推進し、国民の安全・安心を確保することを目的として「公益通報者保護法」（平成16年法律第122号）が制定され、平成18年４月に施行された。

しかし、法制定から10年近くが経過しても、労働者による公益通報者保護制度の認知度

---

[9] 「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

[10] 意見募集の期間は令和元年９月９日～10月９日

は 10.5%[11]にとどまっていたほか、依然として、企業の内部通報制度が十分機能せず、不祥事が発覚した事例が多々見られた。

(2) 消費者庁等における見直しに向けた動き

このような状況下、平成 27 年６月、消費者庁は有識者等からなる「公益通報者保護制度の実効性の向上に関する検討会」を設置し、同検討会において検討が行われ、平成 28 年 12 月に最終報告書が取りまとめられた。

消費者庁は、同報告書を踏まえ、各種ガイドラインの改正やその周知・広報等を実施するとともに、法改正に関する部分について、平成 28 年 12 月から平成 29 年２月にかけて意見募集を実施するなどした後、平成 30 年１月、内閣総理大臣は消費者委員会に対して、公益通報者保護法の規律の在り方や行政の果たすべき役割等に係る方策を検討するよう諮問を行った。これを受けて、消費者委員会は公益通報者保護専門調査会（以下「専門調査会」という。）の再開[12]を決めた。

(3) 公益通報者保護専門調査会の報告書

専門調査会では、不利益取扱いから保護する通報者の範囲、事業者等における通報体制の整備、通報先の守秘義務、通報を理由とする不利益取扱いに対する行政対応・刑事罰等について審議が行われた。平成 30 年 12 月 27 日、「公益通報者保護専門調査会報告書」（以下「報告書」という。）が取りまとめられ、消費者委員会は報告書で提言された事項について、その実現に向けてできる限りの努力を行うよう期待するとの答申を行った。

報告書では、①不利益取扱いから保護する通報者の範囲に退職者及び役員等を含めるべきで、退職者の範囲については、期間制限を設けないことが望ましいが、退職後一定期間内の者に限定する場合には、法制的・法技術的な観点から整理を行い、実態等に照らして合理的な期間を設定すべき、②民間事業者[13]及び行政機関に対し、内部通報体制の整備を義務付けるべき、③１号通報先（事業者）の担当者個人に守秘義務を課すことについては、今後、必要に応じて検討を行うべき、④通報を理由として不利益取扱いを行った事業者に対する行政措置を導入し、行政措置の種類としては、助言や指導のほか、勧告を行い、勧告に従わない場合には公表を行うことができることとすべき、刑事罰を導入することについては、今後、必要に応じて検討を行うべき等を提言している。また、提言には、①のような「法制的・法技術的な観点から整理を行うべき事項」、②のような「民間事業者及び行政機関の負担の増加を伴う事項」も含まれており、「今後、政府において、必要に応じて関係者から意見を聴く機会を設け、法改正も視野に更なる検討を行う」よう求めている。

---

[11] 消費者庁「公益通報者保護制度に関する実態調査報告書」（平成 25 年６月）

[12] 公益通報者保護法附則第２条には、法律の施行後５年を目途として法施行状況の検討及び当該検討結果に基づく必要な措置を講ずるものと規定されており、消費者委員会は、平成 21 年 12 月に「公益通報者保護専門調査会」の設置を決め、同調査会において、公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する事項に関する調査審議が行われた。平成 23 年２月には、公益通報者保護制度の運用状況等に関する更なる実態把握の必要性などを提言した報告書がまとめられた。その後、開催されていなかった。

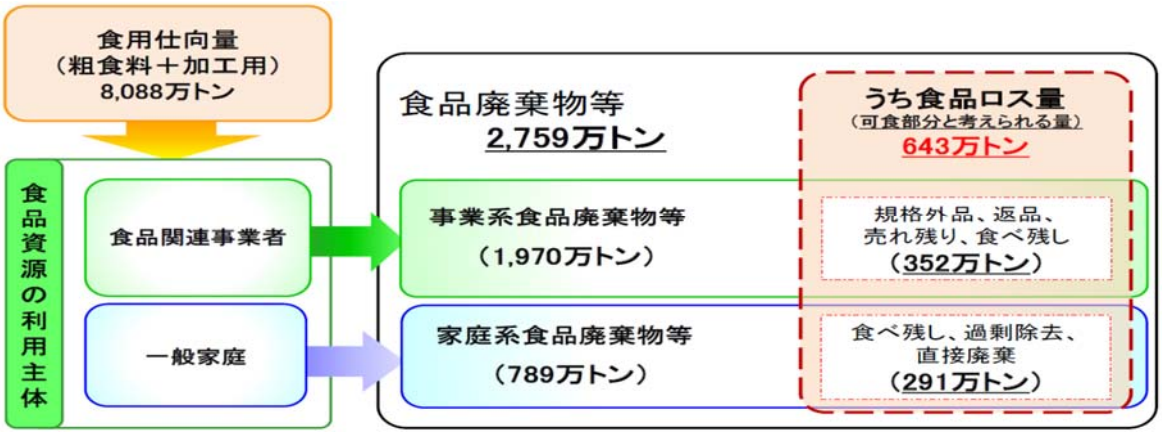
[13] 常時雇用する労働者の数が 300 人以下の民間事業者については、事務負担等を勘案し、努力義務とすべき

これに関して、岡村消費者庁長官（当時）は、記者会見での質問に答えて、検討を要する事項が非常に多い状況にあり、これから必要に応じて関係者から意見聴取の機会を設けるなど、引き続き更なる検討を行いたい、法制化に向けては、具体的な制度内容の検討や関係者間での粘り強い意見調整が必要である旨を述べた。その後、消費者庁において、答申の内容や、平成 31 年１月から３月末にかけて実施した意見募集の結果等を踏まえつつ、法改正も視野に更なる検討が行われている。

７　食品ロスの現状と削減に向けた取組

我が国における年間の食品廃棄物量は約 2,759 万ｔ、そのうち、本来は食べられるにもかかわらず廃棄される、いわゆる「食品ロス」の量は約 643 万ｔと推計されている[14]。国民１人当たりで考えると毎日茶碗１杯分（約 139ｇ）のご飯の量を廃棄していることとなる。こうした食品ロスの発生要因として、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[15]など）等が、消費者側では野菜の皮を厚くむき過ぎたりする過剰除去や、作り過ぎによる食べ残し、冷蔵庫等に入れたまま期限切れとなったもの（手つかず食品）の廃棄等があると考えられている。

＜食品廃棄物等の発生状況＞



（出所：消費者庁資料）

2015 年９月開催の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」の中では、「持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）」が設定された。ＳＤＧｓにおいては、「2030 年までに小売･消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食料の損失を減少させる」ことなどが盛り込まれており、各国においても食品廃棄物等[16]について目標値が設定されている。我が国においても、平成 30 年６月に改定された「循環型社会形成推進基本計画」において、「家庭系食品ロス量」については、2030 年度を目標年次として、数値目標を 2000 年度の半減と

[14] 農林水産省及び環境省による平成 28 年度推計値

[15] 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、食品ロス発生の要因の一つとも言われている。

[16] 食品ロスや食品廃棄物の定義は、各国それぞれで異なっている。

することが盛り込まれた。「事業系食品ロス量」についても、「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律（食品リサイクル法）」（平成 12 年法律第 116 号）に基づく基本方針が令和元年７月に改定され、2000 年度比で 2030 年度までに半減させる目標が盛り込まれた。

また、令和元年５月 24 日には、衆議院消費者問題に関する特別委員長から提出された「食品ロスの削減の推進に関する法律案」が参議院本会議で可決され、同法は成立した。同法においては、「食品ロス削減の推進に関する基本方針」を閣議決定により策定することを国に義務付けることや、フードバンク[17]への支援などが盛り込まれている。

政府は、同法において食品ロス削減月間が 10 月とされていることから、食品ロス削減月間の開始日である 10 月１日に、同法を施行することとした。また、同法に基づく基本方針の策定については、今年度内の閣議決定を目指すとしている。

８　食品表示関連の動向

第３期消費者基本計画（平成 27 年３月 24 日閣議決定）において、加工食品の原料原産地表示、食品添加物表示、遺伝子組換え表示の在り方などの個別課題について、順次実態を踏まえた検討を行うとされたことなどから、消費者庁は、「加工食品の原料原産地表示制度に関する検討会」（平成 28 年１月～11 月に農林水産省と共催）や「遺伝子組換え表示制度に関する検討会」（平成 29 年４月～平成 30 年３月に開催）等において表示の適正化に向けた検討を行い、報告書を取りまとめ、それぞれの報告書の内容に基づき対応を進めている。食品添加物表示の在り方については、平成 31 年４月から消費者庁の「食品添加物表示制度に関する検討会」において、今後の表示の在り方などについて検討を行っており、同検討会は、遅くとも今年度中に取りまとめを行うとしている。

また、近年、遺伝情報を高い精度で改変できる「ゲノム編集技術[18]」が開発され、急速に普及している。政府は平成 30 年６月に閣議決定した「統合イノベーション戦略」において、ゲノム編集技術により得られた農産物や水産物等の食品衛生法上の取扱いについて、平成 30 年度中を目途に明確化するとした。

これを受け、厚生労働省は新開発食品調査部会等で検討を行い、平成 31 年３月に、ゲノム編集技術応用食品等の食品衛生上の取扱いについて報告書を取りまとめた。

同報告書において、ゲノム編集技術を用いてＤＮＡを切断し変異を加えている食品であっても、外来遺伝子が残存していなければ安全性審査を不要とする旨が記載され、ゲノム編集技術応用食品が早期に流通する可能性が出てきたことから、消費者庁において、ゲノム編集技術応用食品の表示の在り方について、整理、検討が行われた。

令和元年９月に厚生労働省は、ゲノム編集技術応用食品に関する事業者からの届出制度の運用を同年 10 月より開始することを公表し、それに合わせて、消費者庁も食品表示基準Ｑ＆Ａを改正し、ゲノム編集技術応用食品の表示ルールを公表した。表示ルールによれば、

---

[17] 食品企業の製造工程で発生する規格外品などを引き取り、福祉施設等へ無料で提供する活動又は当該活動を行う団体

[18] 一般に、ＤＮＡを切断する酵素を用いて、外部からの遺伝子の挿入、既存の遺伝子の欠失、塩基配列の置換など、ゲノムの特定の部位を意図的に改変できる技術

外来遺伝子が残存していないゲノム編集技術応用食品については、ゲノム編集技術によって得られた変異と従来の育種技術によって得られた変異を科学的に判別することは難しいこと、実効的な監視体制を確保することができないこと等の理由から、表示の義務付けを見送った。その上で、厚生労働省にゲノム編集技術応用食品として届出されて同省のウェブサイトで公表された食品であることが明らかな場合には、事業者は消費者に対して積極的に情報提供するよう努めるべきとした。

消費者庁は、今後、流通実態や諸外国の表示に関する情報収集も随時行った上で、新たな知見等が得られた場合には、表示の義務付けも視野に入れつつ、必要に応じて取扱いの見直しを検討することとしている。

９　消費者を取り巻く環境変化

消費者を取り巻く環境は、高齢化の進行、高度情報通信社会の進展、消費生活におけるグローバル化の進展など大きく変化してきており、それに伴って次のような消費者トラブルや消費者被害がみられる。

(1) いわゆる「販売預託商法」に関する消費者委員会の建議

物品や権利を販売すると同時に、当該物品等を預かり、自ら運用したり、第三者に貸し出す等の事業を行うなどして、配当等により消費者に利益を還元したり、契約期間の満了時に物品等を一定の価格で買い取る取引が行われている。こうしたいわゆる「販売預託商法」を悪用し、多数の消費者に深刻な被害をもたらす事案が繰り返し発生している。最近でも、平成 29 年 12 月に経営破綻したジャパンライフ株式会社により、被害者数約７千人、被害総額約２千億円という消費者被害が発生した。

こうした「販売預託商法」を行っていた豊田商事事件[19]（昭和 60 年）等の悪質商法が問題化したことを受け、「特定商品等の預託等取引契約に関する法律」（昭和 61 年法律第 62 号）が制定されたが、同法は必ずしも被害の発生を防ぐことができておらず、むしろ同法の限界が表面化していると指摘されている[20]。

消費者委員会は、令和元年８月、「販売預託商法」による消費者被害の発生・拡大防止及び被害回復を図るため、消費者担当大臣及び国家公安委員会委員長に対して建議を行った。建議の内容は次のとおりである。なお、消費者委員会は令和２年２月までに、関係省庁に実施状況の報告を求めている。

建議事項１　消費者庁は、物品等の販売から始まる預託取引において深刻な消費者被害が生じていることに鑑み、物品等の販売から始まる預託取引、及びこれと類似の商法に係る法制度の在り方や、体制強化を含む法執行の在り方について検討を行うこと。
建議事項２　警察庁は、悪質な「販売預託商法」事犯に対し、建議事項１に基づく措置状況も踏まえつつ、引き続き、積極的な取締りを推進すること。その際、警察庁及び消費者庁は、相互に連携の強化を図るとともに、各都道府県警察と各都道府県における消費者行政部局との一層の連携の強化を推奨すること。

[19] 金の現物まがい取引による悪質商法事件

[20] 消費者委員会「いわゆる『販売預託商法』に関する消費者問題についての建議」（令和元年８月）

建議事項３　消費者庁は、警察庁、国民生活センターその他の関係団体の協力を得て、「販売預託商法」の仕組みや内在するリスク、悪質な「販売預託商法」を行う事業者の勧誘の手口等に関する情報を提供すること、消費者教育を実施すること等により、消費者への注意喚起を積極的に推進すること。

また、消費者委員会は、建議事項１に係る法制度等の在り方に関して、①禁止行為の法定（物品等が存在しない場合や預託されているはずの数量よりも著しく少ない場合等の販売預託商法の禁止、販売代金の全額又はこれを超える金額に相当する金銭を支払うべき旨を示すこと（元本保証）の禁止など)、②参入規制の導入の検討[21]などを行うよう意見表明も行った。

(2) オンラインプラットフォームにおける取引の在り方

インターネット上のショッピングモールやオークション、フリーマーケットなど、いわゆるオンラインプラットフォームを介在する取引が拡大する中、こうした取引に関連する相談が全国の消費生活センター等に寄せられている。また、スマートフォン等の普及によりＣtoＣ型取引(Consumer to Consumer、消費者対消費者の取引)が増加し、消費者が容易に財・サービスの提供者としても取引に参加することが可能となる一方で、現時点では、こうした取引に関わる商品・サービス提供者、それらの購入・利用者、プラットフォーム運用者がそれぞれどのような責任や義務を担うべきかが明確にされていない。

このような背景から、消費者委員会は平成 30 年４月に「オンラインプラットフォームにおける取引の在り方に関する専門調査会」を設置し、消費者が安心してプラットフォームを介在する取引を利用できるよう、必要なルールや仕組み及びプラットフォーム事業者が担うべき役割等について調査審議を行ってきた。

平成 31 年４月、同専門調査会は、プラットフォームを介在する取引において、プラットフォーム事業者、プラットフォーム利用者、行政機関、国民生活センターや消費者団体など、それぞれが担うべき役割や責任を明記した報告書を取りまとめた。これを受け、消費者委員会は、関係行政機関に対し、報告書を踏まえた取組を進めるよう提言を行うとともに、提言への対応について、今後必要に応じて関係行政機関から報告を求めるとしている。

(3) チケット転売に関する消費者トラブル及びチケット不正転売禁止法の施行

転売の仲介サイトでコンサートチケットを買ったが入場できなかったなど、インターネットのチケット転売に関するトラブルの相談が、平成30年度は2,045件に上り、平成29年度の約2.4倍に増加している。公演会場の周辺などでチケットを転売する行為は「ダフ屋行為」と呼ばれ、これまで自治体の迷惑防止条例等で規制されてきた。しかし、ネット上におけるチケット転売は、迷惑防止条例で取り締まることのできる「公共の場所又は公共の

[21] 現状、販売預託商法を行う事業者がどこにどの程度存在し、どのような種類の物品等を用いて事業を行っているかについては、正確には把握されていない。悪質な「販売預託商法」による被害を未然に防止するためには、法所管官庁が、事業者や事業に関する情報をあらかじめ収集し、問題が発生した際に、早期に実態を把握して対処することが重要であるため、販売預託商法を行う事業者を対象とする参入規制について導入を検討すべきとしている。

乗り物」での売買に該当せず、転売目的の買占めや高額転売が問題化していた。

このような中、令和元年６月に、営利目的として定価を超える金額で転売することや、不正転売目的で譲り受ける行為を禁止するチケット不正転売禁止法[22]が施行された。対象となるのは、転売を禁止した上で、入場者又は座席を指定し、販売時に購入者の名前や連絡先を確認するなどの条件を満たしたチケットであり、ＱＲコードやＩＣカードをチケットとして利用する場合も対象となる。なお、招待券などの無料で配布されたチケットや、転売禁止の記載がないチケット、販売時に購入者又は入場資格者の確認が行われないチケットなどは対象外とされている。

チケット購入者が公演に行けなくなった場合に転売することは、規制の対象とならないため、不正な転売を行う業者が正当な相対取引を装う可能性があるなど、課題も残されている。

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）

[22] 「特定興行入場券の不正転売の禁止等による興行入場券の適正な流通の確保に関する法律」（平成 30 年法律第 103 号）。本法は文化庁所管の法律であるが、消費者庁も共管官庁となっている。

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、アドバイザリーボード等の設置を含め、有識者・専門家の意見を積極的に聴取できるような形態を考える。

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[1]、科学技術・イノベーション、省エネ・省資源対策[2]、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の基本的な政策

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[3]」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

---

[1] 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。

[2] 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。

[3] Council for Science, Technology and Innovation の略称。

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、ＣＳＴＩ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、10 年先を見通した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、我が国を「世界で最もイノベーションに適した国」へと導くとの考えの下、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[4]」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。

平成 31 年４月には、安倍内閣総理大臣より令和３（2021）年度から開始する次期基本計画についての諮問を受けて、ＣＳＴＩでは、基本計画専門調査会を設置するなどして、次期基本計画策定に向けた議論が開始されている。

(3) 統合イノベーション戦略

統合イノベーション戦略（以下「統合戦略」という。）は、第５期基本計画に掲げられた、我が国を「世界で最もイノベーションに適した国」にすることを通じた、「超スマート社会」の実現を目標として掲げ、これまでの「科学技術イノベーション総合戦略」に代わり、イノベーションを生み出すシステムの構築・発展に向け、府省横断的に関連施策を一体的に推進すべく、新たに科学技術イノベーションに係る政策を統合したものとして、平成 30 年

[4] 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。

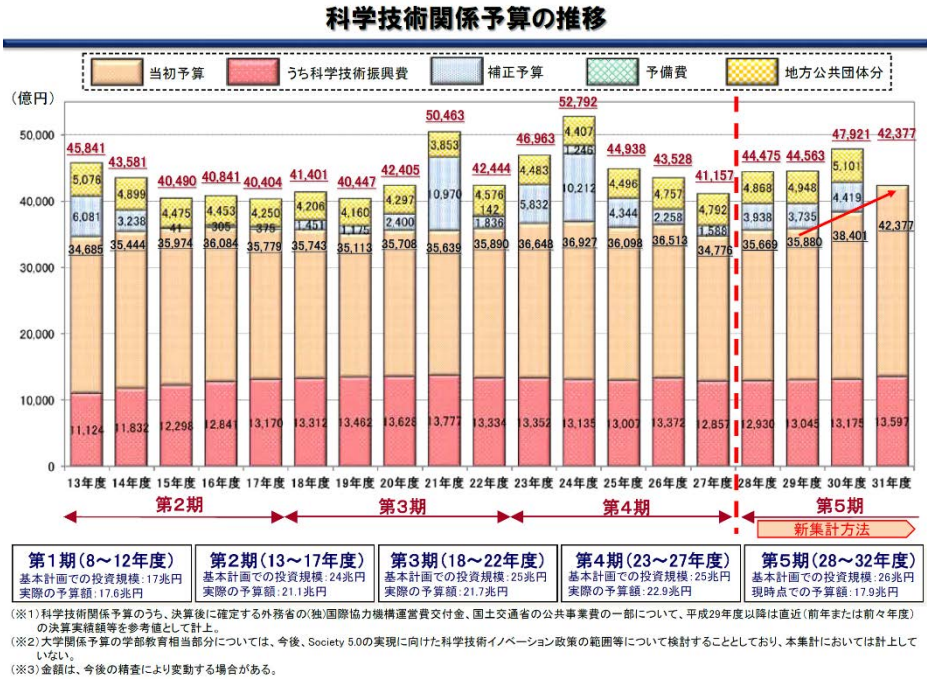
に新たに策定されたものである。

令和元年６月に閣議決定された統合戦略 2019 は、科学技術イノベーションを巡る内外の進展、変化は著しく、統合戦略についても強化、見直しが求められているとしており、①Society5.0 の社会実装、創業・政府事業のイノベーション化の推進、②研究力の強化、③国際連携の抜本的強化、④最先端（重要）分野の重点的戦略の構築を我が国が喫緊に取り組むべき４つの柱としている。その上で、若手活躍支援、大学経営力強化等によるイノベーション・エコシステムの創出、ムーンショット型研究開発等による戦略的な研究開発の推進、ＡＩ（人工知能）技術、バイオテクノロジー、量子技術等の最先端(重要)分野の重点的戦略の構築など、科学技術イノベーション政策の実行すべき取組を示している。

(4) 科学技術関係予算

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。令和元年度当初予算における科学技術関係予算の総額は４兆 2,377 億円である(地方公共団体分を除く)。

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期以降目標が達成されていない[5]ことから、平成 30 年度予算案の編成から、ＣＳＴＩによる科学技術イノベーション事業の特定、予算編成過程での重点化等政府研究開発投資の拡大に取り組んでいる。



（出所）内閣府資料

[5] 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。

３　研究開発促進のための施策

(1) 戦略的イノベーション創造プログラム（ＳＩＰ）

ＳＩＰは、ＣＳＴＩ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、ＣＳＴＩが選定した国家的に重要な課題について、府省・分野の枠を超えて自ら予算配分して、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。ＳＩＰ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[6]（ＰＤ）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、令和元年度の当初予算は 280 億円である。平成 30 年度からは第２期ＳＩＰが開始されており、「ビッグデータ・ＡＩを活用したサイバー空間基盤技術」など 12 の課題が指定され[7]、それぞれ研究開発計画が進められている。

(2) 官民研究開発投資拡大プログラム（ＰＲＩＳＭ）

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 年度から導入された制度である。その特色は、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にある。

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の任命等がなされることになっている。

令和元年度当初予算においては 100 億円が計上されており、「ＡＩ技術」及び「建設・インフラ維持管理技術／防災・減災技術」並びに「国立大学イノベーション創出環境強化事業」に配分することとしている。

(3) ムーンショット型研究開発制度

ムーンショット型研究開発制度は、内閣府が主導し、独創的かつ野心的な構想の下、関係府省が一体となって集中・重点的に研究開発を推進する仕組みとして平成 31 年度から創設される新たな制度である。個別の技術シーズでは解決困難な社会課題等を対象にＣＳＴＩが骨太の目標（ムーンショット目標）を設定し、関係府省は目標に即したプログラム構想の策定、プログラムマネージャー[8]の公募・選定を行い、多様な技術・アプローチを競わせながら、取捨選択・再編を繰り返して、目標達成を目指すポートフォリオ管理を導入するものである。

---

[6] 担当する課題の研究開発計画等をとりまとめ、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。

[7] この他に第１期ＳＩＰの「重要インフラにおけるサイバーセキュリティーの確保」が令和元年度まで継続されている。

[8] 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行う研究プロジェクトの公募等と採択・遂行・管理等を行う。

平成30年度第２次補正予算において1,000億円（文部科学省800億円、経済産業省200億円）、令和元年度当初予算において20億円（文部科学省16億円、経済産業省４億円）が計上されている。

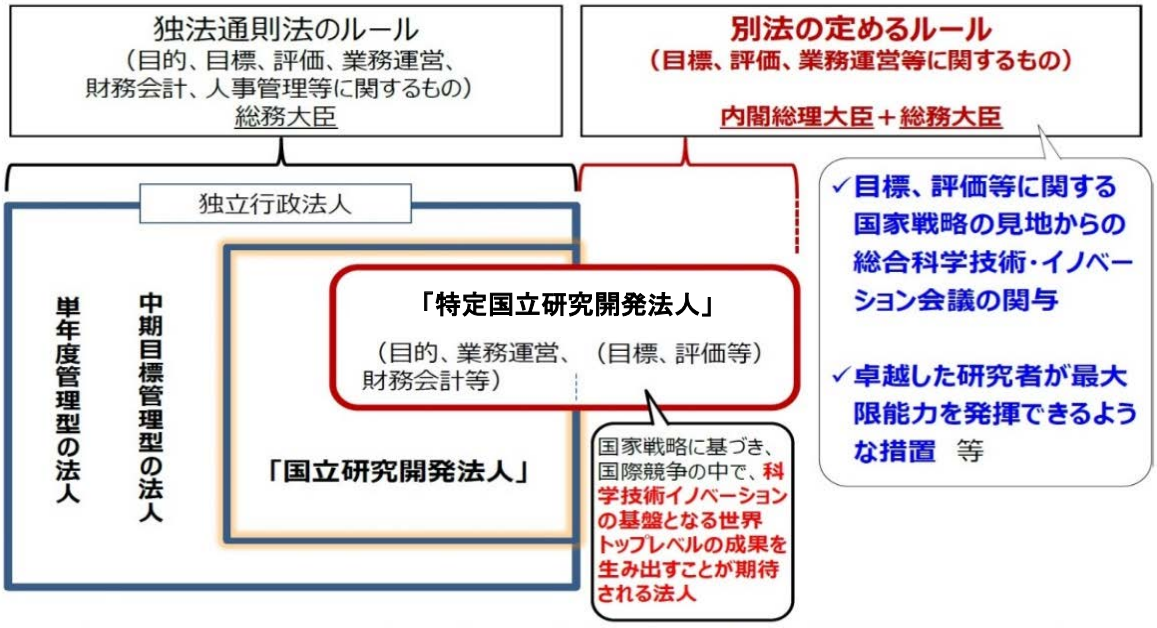
令和元年７月31日に開催された第４回ビジョナリー会議において、25のミッション目標例が提示された。今後、年末を目途に国際シンポジウムを開催し、それら議論を踏まえ、着手可能なミッション目標をＣＳＴＩで決定する予定となっている。

(4) 特定国立研究開発法人

特定国立研究開発法人は、平成28年に成立した「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」に基づき指定された法人であり、現在、理化学研究所、産業技術総合研究所及び物質・材料研究機構の３法人が指定されている。

特定国立研究開発法人は、世界最高水準の研究開発成果を創出することが期待されており、研究開発等の促進のために、従来の国立研究開発法人とは異なる特例が認められている[9]。

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宇宙開発戦略本部（本部長：内閣総理大臣）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。

[9] 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。

(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。

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内閣府に置かれた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、令和元年度当初予算において 2,972 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 30 年 12 月、①宇宙安全保障の強化、②宇宙産業の更なる拡大、③産業・科学技術基盤の整備の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、国際宇宙ステーション計画を含む有人宇宙活動及び国際宇宙探査については、平成 31 年度に、低軌道における 2025 年以降の我が国の有人宇宙活動の在り方を整理し、米国が構想する月近傍の有人拠点（Gateway）への参画や、国際協力による月への着陸探査活動の国際調整や具体的な技術検討を実施する等としている。

令和元年６月に開催された第 19 回宇宙開発戦略本部において、安倍内閣総理大臣は、宇宙をめぐる情勢が目まぐるしく進展する中、令和２年に５年目の折り返しを迎える宇宙基本計画について、新たな時代に沿ったものとなるよう、同計画の令和元年度内改訂に向けた検討の開始を指示した。

(3) 輸送システム

我が国の基幹ロケットＨ－ⅡＡは、平成 15 年 11 月に打ち上げられた６号機を除いて、平成 30 年 10 月に打ち上げられた 40 号機までの 39 回の打上げに成功（97.5％の成功率）し、また、Ｈ－ⅡＢは令和元年９月の８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 31 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４号機の打上げを行い、平成 25 年９月、28 年 12 月、30 年１月に続き４回連続の成功となった。

さらに、ＪＡＸＡは、令和２（2020）年度に試験機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」、温室効果ガス観測技術衛星２号「いぶき２号」などが運用されている。また、小惑星探査機「はやぶさ２」が平成 30 年６月に小惑星「リュウグウ」上空に到着し、令和元年には「リュウグウ」への２度のタッチダウン及びクレーターの作成を成功させるなど、「リュウグウ」の物質を持ち帰るというミッションの達成に向け、「リュウグウ」の探査が行われている。

「みちびき」は準天頂軌道[10]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、平成 23 年９月の閣議決定等において「４機体制を整備し、７機体制を目指す」としており、平成 29 年 10 月に「みちびき」４号機が打ち上げられ、平成 30 年 11 月から「みちびき」によるサービスが開始されている。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) 最近の動き

平成 28 年 11 月に「宇宙活動法[11]」及び「リモートセンシング法[12]」が成立し、民間の宇宙事業への参入を促進し、産業を振興するために必要な法整備が行われた。

民間では、令和元年５月に民間主導で開発したロケットが日本では初めて高度 100㎞の宇宙空間への飛行を達成し、また、小型ロケット打上げ射場の建設の動きがあるなど、民間による宇宙活動が進展している。

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

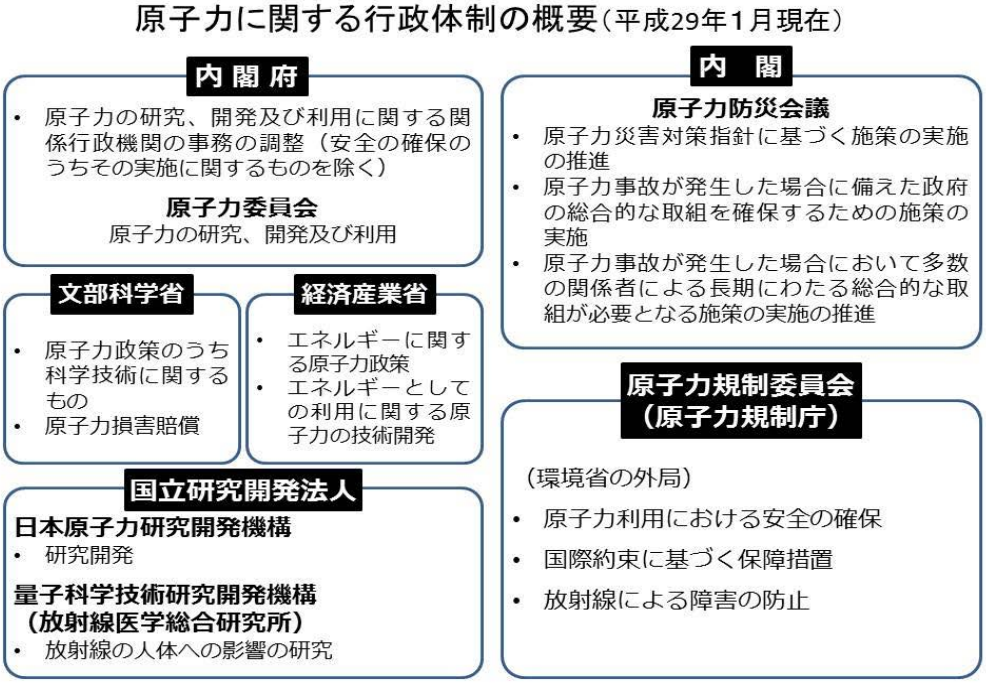
---

[10] 日本列島のほぼ天頂（真上）を通る軌道のこと。

[11] 人工衛星等の打上げ及び人工衛星の管理に関する法律

[12] 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

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。



（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。

さらに、知的財産戦略本部は、平成 30 年６月に、2025 年から 2030 年頃を見据えた新たな知財戦略ビジョンとして、「知的財産戦略ビジョン」を取りまとめた。同ビジョンは、経済的価値にとどまらない多様な価値が包摂され、そこで多様な個性が多面的能力をフルに発揮しながら、「日本の特徴」をもうまく活用し、様々な新しい価値を作って発信し、世界の共感を得る「価値デザイン社会」を目指すことを主な内容としている。

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、令和元年６月に「知的財産推進計画 2019」を取りまとめた。同計画においては、「価値デザイン社会」の

実現を加速するため、①「脱平均」の発想で、個々の主体を強化し、チャレンジを促すこと、②分散した多様な個性の「融合」を通じた新結合を加速すること、③「共感」を通じて価値が実現しやすい環境を作ることを３つの柱としている。

７　ＩＴ（情報技術）政策

(1) 行政体制

我が国のＩＴ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）（ＩＴ基本法）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。

また、平成 28 年 12 月に成立した「官民データ活用推進基本法」（平成 28 年法律第 103 号）に基づき、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、官民データ活用の総合的かつ効果的な推進を行っている。

(2) 基本政策

ＩＴ政策分野における基本政策は、「世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」に基づき施策が行われている。

令和元年６月に閣議決定された同基本計画においては、同基本計画を「ＩＴ新戦略」として、「国民が安全で安心して暮らせ、豊かさを実感できるデジタル社会の実現」を基本的考え方としており、社会全体のデジタル化に向けて、①世界を牽引する先駆的取組の、社会実装プロジェクト、②国民生活で便益を実感できる、データ利活用、③我が国社会全体を通じた、デジタル・ガバメント、④社会基盤の整備を重点的に取り組むとしている。

また、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）に対し、官民データ利活用の推進等を図ることで、その解決が期待される、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分野については、引き続き重点分野に指定し、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、同月には、ＩＴ総合戦略本部及び官民データ活用推進戦略会議において、「デジタル時代の新たなＩＴ政策大綱」を決定した。同大綱は、「デジタル時代の国際競争に勝ち抜くための環境整備」及び「社会全体のデジタル化による日本の課題の解決」を目的として、①データの安全・安心・品質、②官民のデジタル化の推進を柱とした、デジタル時代に特に求められる政策について、考え方と必要性を整理し、今後の進め方を提示している。

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

平成 23 年３月 11 日に発生した東日本大震災[1]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、原発事故という未曽有の複合災害となった。

人的被害は、死者１万 5,898 人（直接死）、行方不明者 2,531 人[2]となっている。震災関連死の死者数[3]は 3,723 人となり、被災３県である岩手県が 467 人、宮城県が 928 人、福島県が 2,272 人である[4]。

災害種別 / 都道府県		人的被害 死者	行方不明	負傷者 重傷	負傷者 軽傷	負傷者 合計	建物被害 全壊	半壊	流失	全焼	半焼	床上浸水	床下浸水	一部破損	非住家被害	道路損壊	橋梁被害	山崖崩れ	堤防決壊	鉄軌道
		人	人	人	人	人	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	戸	箇所	箇所	箇所	箇所	箇所
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	4,675	1,113	＊		213	19,508	6,571		33			6	19,064	4,707	30	4	6		
	宮城	9,542	1,218	＊		4,145	83,005	155,130		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	163	183	15,435	82,783		77	3	1,061	351	141,053	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	2,634	24,994		31		75	624	191,372	22,598	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	1,800	33	160				
	千葉	21	2	30	233	263	801	10,154		15		157	731	55,068	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	岐阜															1				
	三重				1	1						2			9					
四国	徳島											2	9							
	高知				1	1						2	8							
合計		15,898	2,531			6,157	121,991	282,900		297		1,628	10,076	730,169	59,201	4,198	116	207	45	29

※未確認情報を含む。　　出典：警察庁資料（令和元年９月 10 日現在）

また、津波による浸水面積は全国で 561 ㎢とハザードマップ等の予想を大きく上回り[5]、ストック（建築物等、ライフライン施設、社会基盤施設[6]、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[7]。

---

[1] 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。

[2] 「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」（令和元年９月 10 日 警察庁）

[3] 「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。

[4] 復興庁資料（平成 31 年３月 31 日現在）

[5] 内閣府「平成 23 年版防災白書」

[6] 河川、道路、港湾、下水道、空港等

[7] 「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　東日本大震災からの復興の基本方針等

政府は平成 23 年７月、「東日本大震災復興基本法」に基づき「東日本大震災からの復興の基本方針」を策定し、復興期間を 10 年間とし、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 28 年３月には、同基本方針を見直し、「『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」を閣議決定し、「復興・創生期間」と位置付けられた平成 28 年度以降の５年間（平成 28 年度～令和２年度）では、地方創生のモデルとなるような復興の実現を目指し、各事項に重点的に取り組んできた。さらに、平成 31 年３月に、復興施策の進捗状況、原子力災害からの復興の状況等を踏まえ、「『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」の全部を変更する閣議決定を行った（以下、変更された基本方針を「新基本方針」という。）。

新基本方針においては、復興・創生期間内における政府の基本姿勢として、地震・津波被災地域では、復興の総仕上げに向けて、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復興を実現することを目指し、取組を進めていくとし、原子力災害被災地域では、本格的な復興・再生に向けた取組を進めていくとし、福島の復興・再生は中長期的対応が必要であり、復興・創生期間後も引き続き、国が前面に立って、全力で取り組むとしている。

また、復興・創生期間後における復興の基本的方向性も明記された。地震・津波被災地域では、心の復興の観点から、心のケア等の被災者支援、被災した子どもに対する支援などについて、復興・創生期間後も一定期間対応することが必要であるとし、原子力災害被災地域では、帰還促進のための環境整備などについて、復興・創生期間後も対応が必要であるとしている。さらに、復興庁の後継組織について初めて明記され、復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置くとしている[8]。

加えて、復興・創生期間後の対応を検討する前提として、復興期間中に実施された復興施策の総括を行うことも明記された。これを踏まえ、復興推進委員会[9]において復興施策の総括を行うことが決定され、令和元年７月、復興推進委員会の下に「東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ」を開催することとなった。現在、同ワーキンググループで議論を行っており、10 月を目途に復興推進委員会で復興施策の総括を取りまとめ、年内に策定する予定となっている復興・創生期間後の復興に関する基本方針の中に反映するとしている。

---

[8] 令和元年８月５日、与党は「東日本大震災 復興加速化のための第８次提言」を安倍内閣総理大臣に手交し、その中で、令和３年３月末までの設置期限となっている復興庁の後継組織については、現行のまま総理直轄の組織として専任の大臣を置き、これまでの総合調整機能を維持することを記した。

[9] 復興庁設置法に基づき、復興庁に設置。委員長及び委員は、関係地方公共団体の長及び優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が任命し、東日本大震災からの復興のための施策の実施状況を調査審議し、必要があると認める場合に内閣総理大臣に意見を述べる等の事務を所掌する。

「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の見直しについて（概要）

平成31年3月8日 閣議決定

- 「「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」(平成28年３月11日閣議決定)については、今般、復興施策の進捗状況、原子力災害からの復興の状況等を踏まえ、見直しを行う。
- 政府は、引き続き、現場主義を徹底し、被災者に寄り添いながら、復興・創生期間において、本基本方針に定めるところにより、２．及び３．に掲げる各事項に重点的に取り組み、５．において復興・創生期間後における復興の基本的方向性を示す。

１．基本的な考え方

- **地震・津波被災地域**においては、地域によって復興の進捗状況が異なることから、進捗の遅れている事業などの復興を加速化する。
  復興の総仕上げに向けて、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復興の実現を目指し、取組を進める。
- **福島の原子力災害被災地域**においては、本格的な復興・再生に向けて、避難指示が解除された地域の生活環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、福島イノベーション・コースト構想の推進、事業者・農林漁業者の再建、風評の払拭に向けた取組等を進める。
  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。

２．各分野における今後の取組

1	**被災者支援**	避難生活の長期化に伴う心身のケア、住宅・生活再建支援、コミュニティ形成、「心の復興」など、生活再建の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**	住まいの再建（岩手県・宮城県において復興・創生期間中に仮設生活を解消）、交通・物流網の構築など
3	**産業・生業の再生**	観光振興（平成32年までに外国人宿泊者数150万人泊目標）、農林水産業の再生、企業立地の促進、人材の確保など
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福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積、⑤事業者・農林漁業者の再建、⑥風評払拭・リスクコミュニケーションの推進
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活用により取組を推進、これら取組で蓄積したノウハウ等を普及・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**を通じて、世界中からの支援に対する感謝、被災地の復興の姿や魅力を国内外に発信
- 効果的な復興の手法・取組や民間のノウハウ等を始め、復興全般にわたる取組を集約・総括
- 基本方針の実施状況等についてフォローアップ

1

５．復興・創生期間後における復興の基本的方向性

- 復興期間中に実施された復興施策の総括を行った上で、復興・創生期間後も対応が必要な課題について、今後の対応を検討。

（１）地震・津波被災地域

復興・創生期間後も一定期間対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、速やかな復興の完了と自立に向けた支援のあり方を検討。

- **ハード事業**
  個別の工事箇所ごとの進捗管理の徹底等により、復興・創生期間内の完了を目指すなど
- **心のケア等の被災者支援**
  コミュニティ形成、心身のケア、「心の復興」、見守り・生活相談等
- **被災した子どもに対する支援**
  特別な教員加配、スクールカウンセラーの配置、就学支援
- **住まい**
  応急仮設住宅の撤去、被災者生活再建支援金の支給等
  災害公営住宅の家賃低廉化事業・特別家賃低減事業
- **産業・生業**
  中小企業等グループの再建支援や企業立地補助金の申請・運用期限の延長要望
- **地方単独事業等**
  残事業に対応するための人材確保対策、法律に基づく減収補てん等
- **原子力災害に起因する事業**
  風評被害対策等

（２）原子力災害被災地域

復興・創生期間後も対応することの検討が必要な課題は以下のとおり。必要な事業について、支援のあり方を検討。

- **事故収束**　廃炉・汚染水対策の安全かつ着実な実施
- **環境再生に向けた取組**
  中間貯蔵施設の整備・施設への搬入、仮置場の原状回復、土壌等の減容・再生利用等による最終処分量の低減、特定廃棄物の処理等
- **帰還促進・生活再建等**
  魅力あるまちづくり・コミュニティ形成、買い物・教育・医療等の生活に必要な環境整備、特定復興再生拠点区域の整備、医療・介護保険等の保険料・窓口負担（利用者負担）の減免、心身のケア・見守り・生活・健康相談等
- **福島イノベーション・コースト構想を軸とした産業集積**
  廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産等の分野に係るプロジェクトの推進等
  福島ロボットテストフィールド等の拠点施設の安定的運営
- **事業者・農林漁業者の再建**
  事業再開、経営改善、人材確保等
  営農再開・作付面積の拡大、森林・林業の再生、本格的な漁業の操業再開等
- **風評払拭・リスクコミュニケーション等**
  情報発信、環境放射線モニタリング、健康調査、食品検査、農林水産物の販路回復、観光振興の取組等
- **地方単独事業等**
  原子力災害に伴う風評被害対策、人材確保対策、法律に基づく減収補てん等

（３）復興を支える仕組みについて

復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。

（４）後継組織について

後継組織として、復興庁と同じような司令塔として各省庁の縦割りを排し、政治の責任とリーダーシップの下で東日本大震災からの復興を成し遂げるための組織を置く。
復興施策の進捗状況や効果検証、被災地方公共団体の要望等を踏まえ、必要な事業を確実に実施できるよう、あり方を検討。

2

出典：復興庁資料

３　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

政府は、集中復興期間の復旧・復興事業については、実質的な地方負担をゼロとする異例の措置をとってきた。しかし、復興・創生期間においては、復興財源が国民に広く負担を求めるものであることや、被災自治体の「自立」につなげていく観点から、平成 27 年６月 24 日の復興推進会議[10]において、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、一部自治体の負担を導入することとした。

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

（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）
① 被災者支援（健康・生活支援）	2.1	0.4
② 住宅再建・復興まちづくり	10.0	3.4
③ 原子力災害からの復興・再生	1.6	0.5
④ 産業・生業（なりわい）の再生	4.1	0.4
⑤ その他（震災特交など）	7.8	1.7
合計	25.5	6.5

⇒ 復興期間計　32兆円程度

出典：復興推進会議配付資料（平成 27 年 6 月 24 日）

同日の復興推進会議では、復興・創生期間における復興事業費を 6.5 兆円程度、復興期間 10 年間では 32 兆円程度と見込んだ。見合いの復興財源については、これまでの復興財源（復興増税等）の実績等から見込まれる 28.8 兆円程度の収入に加え、税外収入や一般会計からの繰入により最大 3.2 兆円程度を確保することにより、復興期間 10 年間で 32 兆円程度を確保することとした。これを踏まえ、政府は、平成 27 年６月 30 日、「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」を閣議決定した。

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４万9,953人[11]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、被災者の心身のケア、コミュニティ形成や生きがいづ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。

政府は、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。

---

[10] 復興庁設置法に基づき、復興庁に設置。内閣総理大臣を議長、復興大臣を副議長とし、その他、議長及び副議長以外の全ての国務大臣、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。

[11] 全国の避難者数（復興庁）令和元年８月９日現在

(2) 住宅再建及び復興まちづくり

ア　住宅再建

震災により全壊した建築物は12万1,991棟、半壊は28万2,900棟、一部破損は73万169棟に及んでおり[12]、避難者は令和元年５月現在で建設型仮設住宅919戸に1,829人が、借上型仮設住宅[13]3,560戸に6,825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３万202戸のうち、完了したものは２万9,841戸（99.5%[14]）、民間住宅等用宅地[15]の整備については、１万8,226戸のうち、１万7,834戸（97.8%）が完成した（令和元年７月末現在）。住まいの確保に関する事業は、平成30年度末までにおおむね完了している。新基本方針では、岩手県及び宮城県の応急仮設住宅について、復興・創生期間中に解消を目指すとしている。

高台移転などの防災集団移転促進事業は、計画の332地区のうち、331地区（99%）で事業が完了している。土地区画整理事業は計画の50地区のうち、全ての地区で着工されており、44地区（88%）で事業が完了している（令和元年６月末現在）。

イ　交通（令和元年６月末現在）

道路について、主要な直轄国道[16]の総開通延長1,161kmのうち、1,160km（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6,268路線のうち、6,129路線（98%）で本復旧が完了した。復興道路・復興支援道路[17]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、413km（72%）の区間で供用済となっている。国土交通省は、令和元年８月に復興道路・復興支援道路について、復興・創生期間内の令和２年度までに全線開通する見通しとなったことを公表した。

鉄道は、被災３県で被災した路線延長2,350.9km（避難指示解除準備区域等を含む。）のうち2,330.1km（99%）で運行が再開されている。ＪＲ常磐線は、平成28年３月に、令和元年度末までに全線開通させる方針が公表された。

(3) 産業・生業

ア　農林水産業の復興状況（特に記載のないものは令和元年６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。）１万9,760ha（避難指示区域を含む。）のうち、約１万8,150ha（92%）の農地で営農再開が可能となっている。

---

[12] 脚注２に同じ。

[13] 民間賃貸住宅、公営住宅、雇用促進住宅、公務員宿舎等を利用した応急仮設住宅

[14] 調整中及び原発避難からの帰還者向けを含まない進捗率

[15] 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

[16] 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。）。

[17] 平成23年11月の平成23年度第３次補正予算で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。

水産業については、漁港は、被災した 319 のうち陸揚げ岸壁の機能が全て回復しているのは 296（93%）で、一部機能が回復した 23 も含めると、全てで陸揚げが可能となった。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 73%、金額ベースで 90%まで回復している（平成 30 年２月～31 年１月）。水産加工施設は、被災３県において業務再開を希望する 785 施設のうち 754（96%）の施設で業務を再開しているものの（平成 30 年９月現在）、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[18]。

イ　観光の復興状況

外国人延べ宿泊者数については、東北６県（青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島）は回復傾向にあるものの、全国的なインバウンド急増の流れから遅れていた。しかし、平成 27 年には東北６県の外国人延べ宿泊者数の合計が初めて震災前の平成 22 年を 100 とする水準を上回り、平成 30 年においても過去最高の 128 万 7,470 人泊となり、震災前と比べて、254.7%となった（全国は 321.1%）[19]。政府は平成 28 年を「東北観光復興元年」として、東北６県の外国人宿泊者数を令和２年には 150 万人泊（平成 27 年の３倍）とする目標を設定し、観光復興の取組を強化している。

ウ　雇用

被災地の雇用情勢は、復興需要等による有効求人数の増加や人口減少等による有効求職者の減少により、有効求人倍率が３県ともに１倍以上となっており、雇用者数は震災前の水準まで回復しているが、沿岸部では、有効求人倍率は高いものの、人口流出等により、雇用者数が震災前の水準まで回復していない地域や産業もある。

政府は、雇用のミスマッチ[20]を解消するため、産業政策と一体となった雇用の創出を図るとともに、求職者の状況を踏まえた的確な職業紹介に、また、地域の基幹産業である食料品製造業（水産加工業）等についても求人の充足に努めるとしている。

５　福島の復興・再生

(1) 福島第一原発事故に伴う避難指示区域の状況

ア　避難指示の解除状況

福島第一原発事故を受け、平成 23 年４月 22 日に避難区域として設定された「警戒区域」、「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域[21]」はその後、放射線量の水準に応じ、平成 25 年８月８日までに「帰還困難区域」、「居住制限区域」及び「避難指示解除

---

[18] 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 19%、売上げが８割以上回復した水産加工業者は 42%となっている（平成 31 年３月水産庁調査）。

[19] 従業者数 10 人以上の施設における延べ宿泊者数

[20] 例えば、ハローワーク石巻では、建設・採掘、福祉関連等で求人数が求職者数を大幅に上回る一方、求職者の最も多い職業は一般事務となっており、求職者数が求人数を大幅に上回る状況となっている。（令和元年７月）

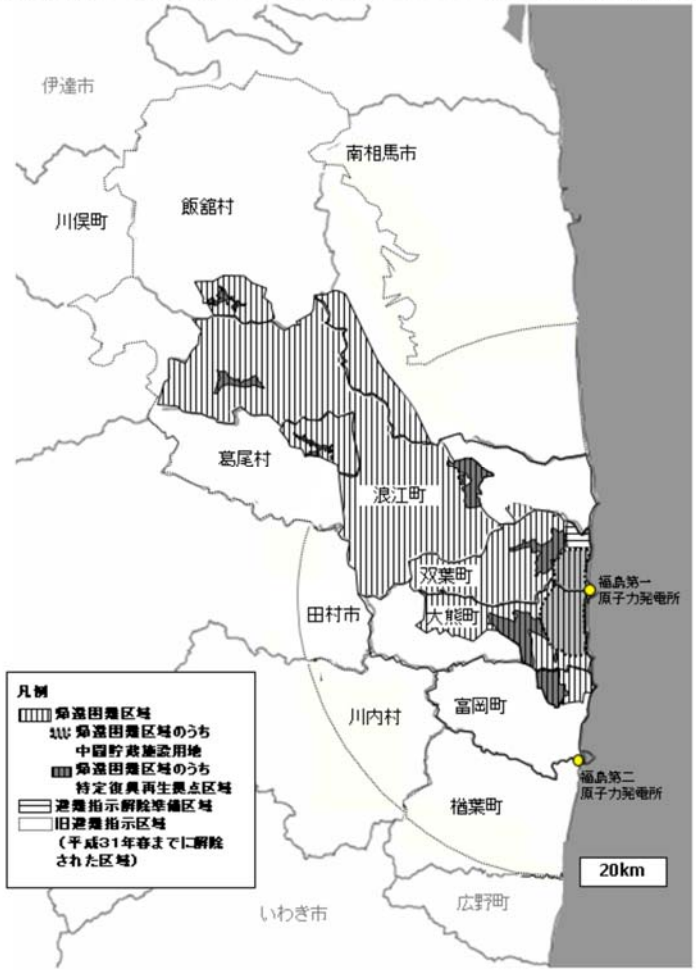
[21] 平成 23 年９月 30 日に解除

準備区域」に再編された。

再編された避難指示区域では、避難指示解除が進められ、平成31年４月 10 日、大熊町において、福島第一原発立地自治体として初めて一部の避難指示が解除された。これにより、全町避難が継続する双葉町を除き、帰還困難区域を除く避難指示区域の避難指示が解除された。避難指示区域の面積及びその避難対象者数は大幅に減少し、平成 31 年４月時点（平成 25 年８月時点）で、約 340 ㎢（約 1,150 ㎢）、約 2.3 万人（約 8.1 万人）となった。政府は、避難指示が解除された地域において、帰還した住民が安心して生活を再開できるよう、更なるインフラや生活に密着したサービスの復旧に取り組んでいる。

双葉町の避難指示解除準備区域（中野地区等）については、令和２年３月頃までに避難指示解除を目指すとしている。

避難指示区域の概念図（2019年4月10日時点）



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：230 人（82.4%）、居住世帯数:86 世帯（令和元年８月 31 日現在）
27.9.5	楢葉町	居住者数：3,833 人(55.8%)、居住世帯数：1,942 世帯（令和元年８月 31 日現在）
28.6.12	葛尾村	居住者数：427 人（令和元年９月１日現在）
26.10.1 28.6.14	川内村	居住者数：2,088 人(81%)（令和元年７月１日現在）
28.7.12	南相馬市	居住者数：4,165 人(50.2%)、居住世帯数：1,761 世帯（令和元年８月 31 日現在）
29.3.31	飯舘村	居住者数：1,345 人、居住世帯数：667 世帯（令和元年９月１日現在）
	川俣町	居住者数：362 人、居住世帯数：159 世帯（令和元年９月１日現在）
	浪江町	居住者数：1,057 人（令和元年６月 30 日現在）
29.4.1	富岡町	居住者数：1,085 人（令和元年８月１日現在）
31.4.10	大熊町	居住者数：94 人（令和元年９月１日現在）

※川内村、楢葉町については、全域のデータ。両町村以外については、旧避難指示解除準備区域・旧居住制限区域の情報。
※居住者数・居住世帯数は各自治体調べ。%はそれぞれの時点における住民登録数に対する割合。ただし、村、町として、住民登録数に対する居住者の数の割合（%）を算出せず、公表していないところもある。

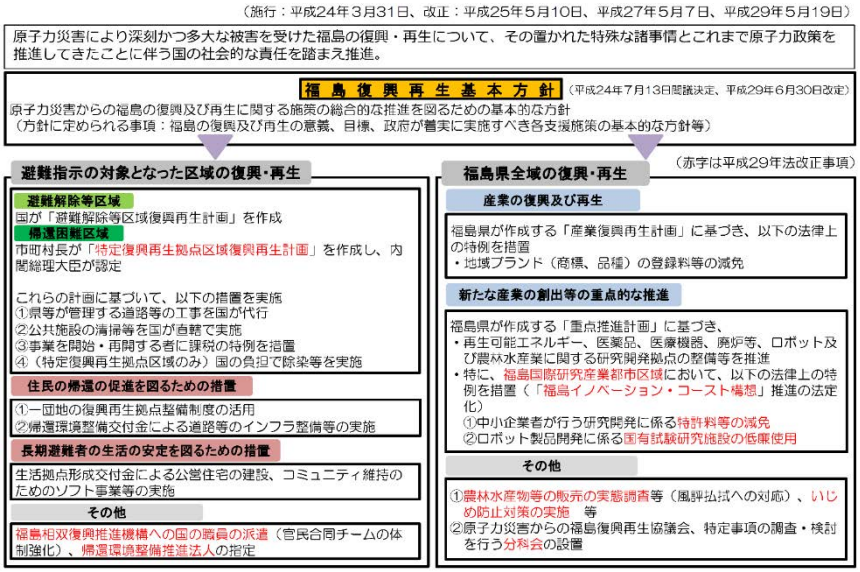
経済産業省資料等を基に作成

イ　帰還困難区域の復興・再生

（政府の対応）

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。しかし、一部で放射線量が低下していること等から、帰還困難区域の取扱いについて検討を行うようにとの地元の要望を受け、政府は、平成 28 年８月に「帰還困難区域の取扱いに関する考え方」を決定した。この考え方を具体化するため、政府は、帰還困難区域内に、避難指示を解除し、帰還者等の居住を可能とすることを目指す特定復興再生拠点区域（以下「拠点区域」という。）を定める「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（第 193 回国会）に提出し、本法律案は、同年５月に成立、施行された。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（平成 24 年法律第 25 号）の概要



出典：復興庁資料

（「特定復興再生拠点区域復興再生計画」の策定状況）

本改正に基づき作成された双葉町、大熊町、浪江町、富岡町、飯舘村及び葛尾村の「特定復興再生拠点区域復興再生計画」は、平成 30 年５月 11 日までに、内閣総理大臣に認定された。それぞれの計画に基づき、道路、上下水道等のインフラ復旧や除染・家屋解体等が一体的に進められており、令和５年春頃までに、拠点区域全体の避難指示の解除を目指している。

計画が認定された６町村合計の拠点区域面積は６町村の帰還困難区域の約９％に相当する 2,747ha である（南相馬市を含めた帰還困難区域全体に占める割合は約８％）。また、拠点区域の想定人口は、7,960 人を見込んでいる。

(2) 風評被害対策

いまだに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」を策定した。戦略では、これまで国民一般に対して、放射線に関する正しい知識や食品中の放射性物質に関する検査結果等が必ずしも十分に周知されていなかったとし、「知ってもらう」、「食べてもらう」、「来てもらう」の３つの視点から、関係府省庁において、工夫を凝らした情報発信を実施している。

また、福島第一原発事故による諸外国・地域の食料品輸入規制の状況については、規制撤廃や緩和が進みつつあるが、令和元年７月時点で、いまだに 22 か国・地域[22]が輸入規制を実施している。韓国による日本産水産物の輸入禁止措置等が不当な差別であるとして、平成 27 年に我が国がＷＴＯ（世界貿易機関）に提訴し、第一審に当たる紛争解決小委員会（パネル）では、韓国の輸入禁止措置等はＷＴＯ協定に非整合的であると判断された。しかし、平成 31 年４月、最終審に当たるＷＴＯ上級委員会では、第一審の判断が取り消され、我が国の主張が認められなかったため、韓国の措置が継続することとなった。これを踏まえ、政府は、輸入規制措置の解除に向けた戦略見直しと輸出拡大に取り組むなど、被災地の水産業者が漁業・加工流通業に取り組める環境整備をしていくとしている[23]。

(3) 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[24]における除染は、「除染特別地域」における国直轄除染及び「汚染状況重点調査地域」の市町村除染の２つがあり、帰還困難区域を除き、平成 30 年３月までに８県 100 市町村の全てで除染計画に基づく面的除染が完了した。

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を最終処分[25]するまでの間、安全かつ集中的に管理・保管するための中間貯蔵施設の整備が、福島第一原発を取り囲む形で大熊町と双葉町で行われているところである。

平成 30 年 12 月、環境省は、「2019 年度の中間貯蔵施設事業の方針」を公表し、2021 年度（令和３年度）までに、福島県内に仮置きされている除去土壌等（帰還困難区域を除く。）の概ね搬入完了を目指すとし、福島県内の仮置場等[26]から中間貯蔵施設への搬入完了時期を初めて示した。これに向け、2019 年度（令和元年度）は、身近な場所から仮置場をなくすことを目指しつつ、400 万㎥程度を輸送するとしている。

輸送対象物量（搬出済量＋仮置場及び減容化施設等での保管量）は約 1,400 万㎥であり[27]、令和元年９月 12 日時点での搬出済量は約 407.1 万㎥（輸送対象物量の約 29.1％）となっている[28]。

---

[22] ＥＵは、ＥＵ加盟 28 か国で同一の規制が課されており、１地域としてカウントしている。

[23] 「ＷＴＯ上級委員会報告書の結果を踏まえた対応方向について」（令和元年５月 17 日、農林水産省、外務省、復興庁、厚生労働省、経済産業省）

[24] 平成二十三年三月十一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）

[25] 中間貯蔵開始後 30 年以内（2045 年３月）に福島県外で最終処分を完了するために必要な措置を講ずるとされている。

[26] 福島県全域において、仮置場が 762 か所（除染特別地域：184 か所（令和元年７月 31 日時点）、汚染状況重点調査地域：578 か所（令和元年６月 30 日時点））ある。この他に除去土壌等が現場保管されている場所は合計 77,857 か所（住宅等：76,101 か所、学校等：210 か所、公園等：1,546 か所）（令和元年６月 30 日時点）ある。

[27] 10 万ベクレル/kg超の廃棄物、その他現時点で定量的な推計が困難な帰還困難区域の除染等で発生した（発生することが見込まれる）除去土壌等は含まれていない。

[28] 輸送したフレキシブルコンテナ等１袋の体積を１㎥として換算した数値

中間貯蔵施設の施設整備に必要な用地取得も進められており、契約済（民有地及び公有地）の用地取得の現状は約 1,119ha で予定地全体（約 1,600ha）の約 69.9%（令和元年８月末時点）となっている。

政府は、県外での最終処分の実現に向けて、除去土壌等の減容技術の開発と活用等により、できるだけ再生利用可能な量を増やして、最終処分量を減らす取組を進めている。

ウ　指定廃棄物処分場

指定廃棄物[29]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。

(4) 福島第一原発の汚染水の処分方法

福島第一原発で発生する汚染水は、多核種除去設備（ＡＬＰＳ）等により浄化処理を行った後、当該設備では取り除くことができないトリチウムを含んだ処理水（以下「ＡＬＰＳ処理水」という。）となり、原発敷地内のタンクに貯蔵され続けている。東京電力は、増え続けるＡＬＰＳ処理水を貯蔵する 137 万トン分のタンクを令和２年末までに建設することを計画しているが、それ以降は未定としており、令和４年夏頃までにタンクの容量が限界を迎えるとしている。

政府は有識者会議を設けるなどして汚染水対策を検討してきており、平成 30 年８月に公聴会を開催し、ＡＬＰＳ処理水を希釈して海洋に放出する案等について国民から意見を聴取した。公聴会では、海洋放出に対する慎重な意見が相次ぎ、新たなタンクを造る等してＡＬＰＳ処理水を長期保管すべきとの提案も出され、有識者会議で議論が継続している。また、タンクに貯蔵されているＡＬＰＳ処理水の約８割の浄化が不十分で、トリチウム以外の放射性物質の濃度が国の排水基準を上回っていることが明らかとなり、東京電力は、ＡＬＰＳ処理水の処分方法が決まった場合、２次処理を行い、トリチウム以外を十分に除去する方針を示している。

---

[29] 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。

(5) 産業・生業の再生・創出

ア　事業再開等

福島第一原発事故による被災 12 市町村の事業者の事業再開等を目的に平成 27 年８月に創設された「福島相双復興官民合同チーム」が、これまでに約 5,300 の商工業者及び約 1,600 の農業者を個別訪問する（令和元年８月１日時点）など、個々の事情に応じたきめ細かな支援を実施している。官民合同チームが訪問した事業者のうち、約 2,700 者が地元又は移転先で事業を再開し、また、訪問した農業者のうち、約 350 者が営農を再開している。

イ　福島イノベーション・コースト構想

福島県の浜通り地域等の産業･雇用を回復するため､新たな産業基盤の構築を目指す｢福島イノベーション・コースト構想」の実現に向けて、拠点の整備が進められている。福島ロボットテストフィールドについては、平成 30 年７月以降、通信棟、試験用プラント等が順次開所し、令和元年度末までに全面開所する予定である。福島水素エネルギー研究フィールドについては、平成 30 年７月より工場建設が開始され、2020 東京オリンピック・パラリンピック競技大会の際に、福島県産の水素を東京で活用することを目指すとしている。これらの拠点整備を含めた廃炉、ロボット、エネルギー、農林水産等のプロジェクトの具体化に加え、産業集積、人材育成、生活環境の整備、交流人口の拡大等に向けた取組が進められている。

Ⅱ　第200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（10月３日現在)。

（参考）継続法律案等

○　被災者生活再建支援法の一部を改正する法律案（階猛君外５名提出、第196回国会衆法第２号）

被災者の居住の安定の確保による自立した生活の開始の支援等の充実を図るため、被災者生活再建支援金の額を引き上げるとともに、被災者生活再建支援金の支給に係る国の補助の割合を引き上げる等の措置を講ずる。

○　東日本大震災復興特別区域法の一部を改正する法律案（階猛君外５名提出、第196回国会衆法第４号）

復興整備事業の円滑化及び迅速化を図るため、被災関連都道県知事の所轄の下に用地委員会を設置するとともに、補償金の予納に基づく権利取得裁決前の土地の使用等を内容とする土地の収用又は使用に係る特別の措置の創設等をする。

○　東日本大震災からの復興の推進のための相続に係る移転促進区域内の土地等の処分の円滑化に関する法律案（階猛君外５名提出、第196回国会衆法第５号）

東日本大震災からの復興の推進に寄与するため、遺産の分割を円滑に行うための情報の提供等及び不在者財産管理人に関する民法等の特例等について定めることにより、相続に係る移転促進区域内の土地等の処分の円滑化を図るための措置を講ずる。

○　災害弔慰金の支給等に関する法律の一部を改正する法律案（金子恵美君外６名提出、第198回国会衆法第36号）

災害弔慰金及び災害障害見舞金の支給について、国による支給基準の作成及び公表に関する規定を設ける等の措置を講ずる。

内容についての問合せ先
東日本大震災復興特別調査室　松田首席調査員（内線68770）

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、１～３号機の原子炉格納容器の内部では炉心溶融（メルトダウン）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。

当時の原子力安全・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月に旧ソ連で起きた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、東京電力福島第一原子力発電所から半径20㎞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 ㎞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[1]。

(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

東京電力福島第一原子力発電所事故の調査のため、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、特に必要があると認めるときは、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、海外調査や避難住民等へのアンケート調査など、多岐にわたる調査活動を実施した。そして、

[1] これまでに田村市、川内村、楢葉町及び川俣町の全域並びに葛尾村、南相馬市、飯舘村、浪江町、富岡町及び大熊町のそれぞれの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目指す「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。これらの方針は、平成29年の第193回国会に「福島復興再生特別措置法」（平成24年法律第25号）が改正され、同法上に明記された。

翌 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。

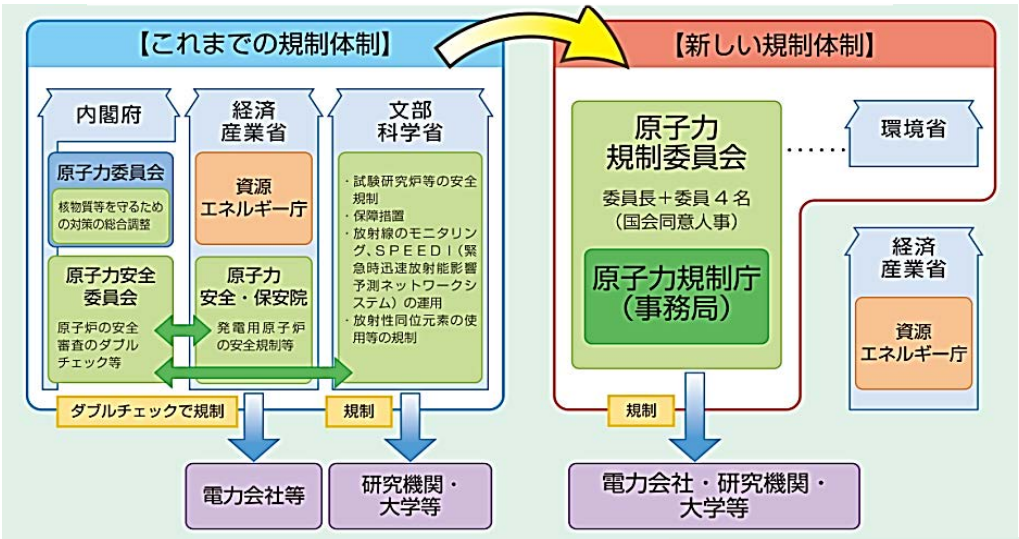
(3) 原子力規制委員会の発足

東京電力福島第一原子力発電所事故の発生後、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など、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、原子力安全規制改革関連の政府案[2]及び自民・公明案[3]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、その事務局として「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）が委員長及び委員４名[4]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、翌 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[5]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）

---

[2] 「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）。

[3] 「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）。

[4] 平成 29 年９月 22 日に、初代委員長である田中俊一氏の後任として更田豊志氏が任命された。なお、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。

[5] 国際約束に基づく保障措置の実施のための規制や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、東京電力福島第一原子力発電所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[6]、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[7]。

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[8]。

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「アドバイザリー・ボード」の設置が決定し、会長には黒川清 元国会事故調委員長が選任された。同年６月、９月（閉会中審査）及び平成 30 年 12 月の委員会において、アドバイザリー・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　東京電力福島第一原子力発電所の「特定原子力施設」への指定

平成 24 年 11 月、規制委員会は、東京電力福島第一原子力発電所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[9]」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、翌 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や汚染地下水の海への流出防止など、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。

---

[6] 国会事故調報告書 12 頁。

[7] 「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。

[8] 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」が設置されていた。

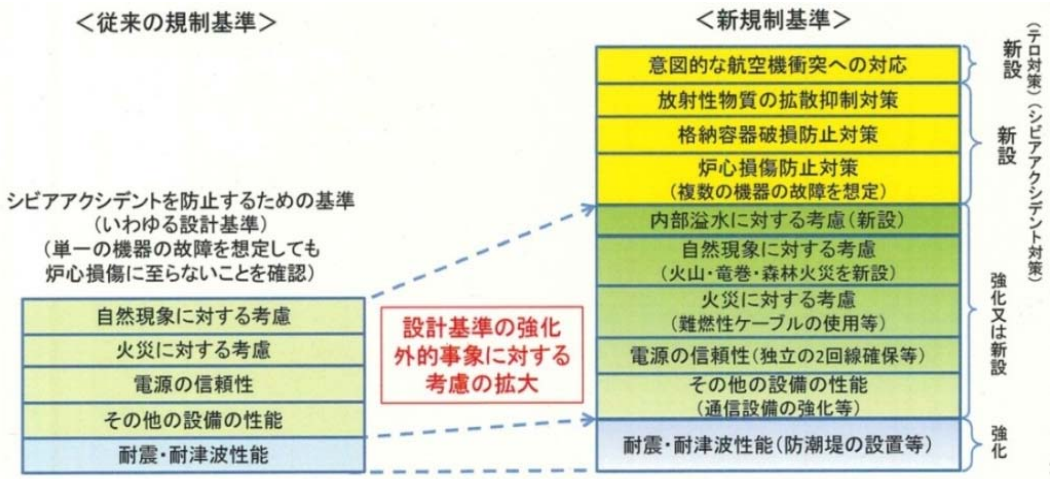
[9] 原子力事業者等が設置した精錬施設、加工施設、原子炉施設等を、災害への応急措置後も特別な管理が必要な施設として指定するもの。（原子炉等規制法第 64 条の２）

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、東京電力福島第一原子力発電所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、翌７月から施行している。

新規制基準の特色は、深層防護[10] 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いる。令和元年８月末現在、16 発電所の 27 基が申請済であり、そのうち、８原子力発電所の 15 基は審査が終了し、12 基は審査中である。

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。なお、平成 30 年７月に閣議決定された「第５次エネルギー基本計画」では、第４次計画と同様、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

[10] 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き、他の層での対策に期待しないという考え方

及び検査を実施し、九州電力は平成 27 年８月及び 10 月に両機の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号機については翌 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たため、両機とも運転を停止した。その後、平成 29 年３月に大阪高裁が大津地裁の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号機については同年５月に再稼働させ翌６月に営業運転を開始し、３号機については同年６月に再稼働させ翌７月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月に同機を再稼働させ、翌９月に営業運転を再開した。しかし、翌 29 年 12 月、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、停止が継続することとなった。その後、平成 30 年９月 25 日に広島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、四国電力は、同年 10 月から同機を再稼働させ、11 月に営業運転を開始した。

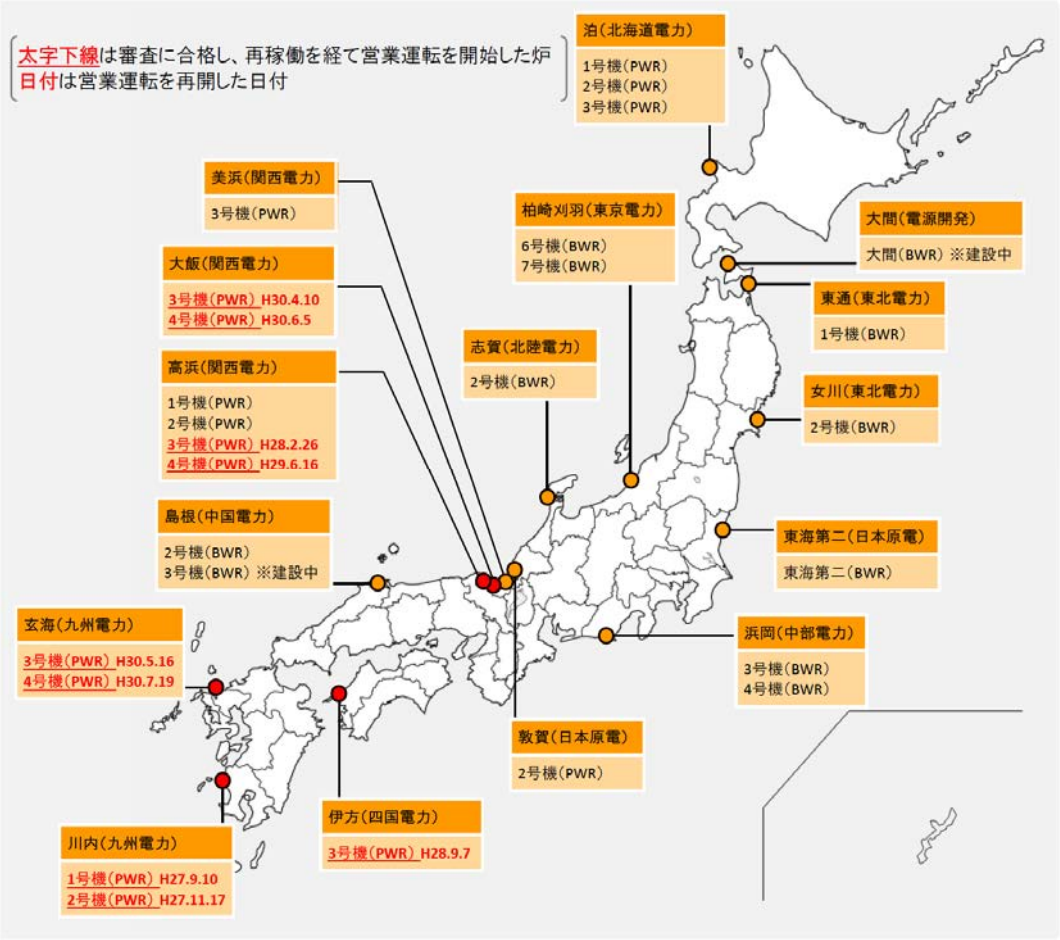
以上のほか、平成 30 年に関西電力大飯発電所３号機（４月 10 日）・４号機（６月５日）及び九州電力玄海原子力発電所３号機（５月 16 日）・４号機（７月 19 日）が営業運転を開始しており、令和元年８月末現在、５原子力発電所の９基が再稼働している[11]。

なお、このほかに東京電力柏崎刈羽原子力発電所６・７号機、関西電力美浜発電所３号機、同高浜発電所１・２号機及び日本原子力発電東海第二発電所について、原子炉設置変更が許可されている。

[11] この数字には、定期検査で運転停止中の原子力発電所も含まれている。

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（16 原子力発電所 27 基）

（令和元年８月末現在）



※令和元年８月末現在、玄海４号機及び川内１号機及び大飯４号機は定期検査のため停止中。

（一般社団法人日本原子力産業協会資料を基に当室作成）

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（いわゆる「40 年ルール」）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号機は翌 28 年６月 20 日に、美浜発電所３号機は同年 11 月 16 日に、それぞれ運転期間延長が認可された。また、日本原子力発電は、東海第二発電所について平成 29 年 11 月に、規制委員会に運転延長等の認可を申請し、翌 30 年 11 月７日に運転期間延長が認可された。

なお、運転開始後 40 年以上が経過する他の原子炉のうち、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号機及び九州電力玄

海原子力発電所１号機の５基については平成 29 年４月に、四国電力伊方発電所１号機については同年６月に、それぞれ運転終了後の手続である廃止措置計画の認可が行われた。

このほか、平成 30 年３月には関西電力大飯発電所１・２号機が、同年５月には四国電力伊方発電所２号機がそれぞれ運転を終了している（廃止措置計画の認可には至っていない）。また、九州電力は翌 31 年２月、玄海原子力発電所２号機の廃止を決定し、東京電力は令和元年７月、福島第二原子力発電所の４基全ての廃炉を決定した。

エ　特定重大事故等対処施設（特重施設）の設置

特定重大事故等対処施設（以下「特重施設」という。）は、航空機の衝突やテロ等により、炉心の損傷が発生するおそれがある場合などに対し、放射性物質の放出を抑制するための施設であり、原子炉圧力容器や原子炉格納容器の減圧・注水機能を有する設備及びこれらを操作する緊急時制御室等を設置することとなっている。

特重施設の設置期限は、当初、一律に新規制基準の施行時から５年とされていたが、本体施設等の適合性審査の長期化に伴い、その後本体施設等の工事計画認可日を起点として５年とされた。

現在、令和２年３月が特重施設の設置期限である九州電力川内原子力発電所１号機をはじめとする５原子力発電所の 10 基[12]が、設置期限に１年から２年半遅れる見通しとなっている。各電力会社は規制委員会に期限の延期を求めていたが、規制委員会は特重施設が完成しない場合には、期限満了の約６週間前に弁明の機会を電力会社に与えた後、期限の約１週間前に停止命令を出す方針を明らかにしている。

オ　発電用原子炉以外の新規制基準の策定及び同基準に基づく適合性審査

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制基準を平成 25 年 11 月に決定し、同年 12 月から施行している。平成 28 年、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の原子炉設置変更を承認[13]した。その後、これらの試験研究炉は運転を再開している。

カ　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踏まえ、個人の信頼性確認制度[14]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。

---

[12] 関西電力美浜発電所３号機、大飯発電所３・４号機、高浜発電所１～４号機、四国電力伊方発電所３号機、九州電力川内原子力発電所１・２号機

[13] 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。

[14] 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、翌 29 年 11 月１日より運用が開始された。

キ　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[15]（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。その結果、翌29年の第193回国会において、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」が成立した。

ク　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、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（ＪＡＥＡ）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。同勧告を踏まえ、文部科学省は翌28年５月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こと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、併せて「もんじゅ」の持つ機能をできる限り活用し、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。

この廃炉決定を受け、ＪＡＥＡは、平成29年12月にもんじゅの廃止措置計画認可を規制委員会に申請し、翌30年３月に認可を受けている。

(2) 東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に向けた取組

東京電力福島第一原子力発電所は既に全６基とも廃炉が決定しており[16]、「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」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[17]。

---

[15] 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。

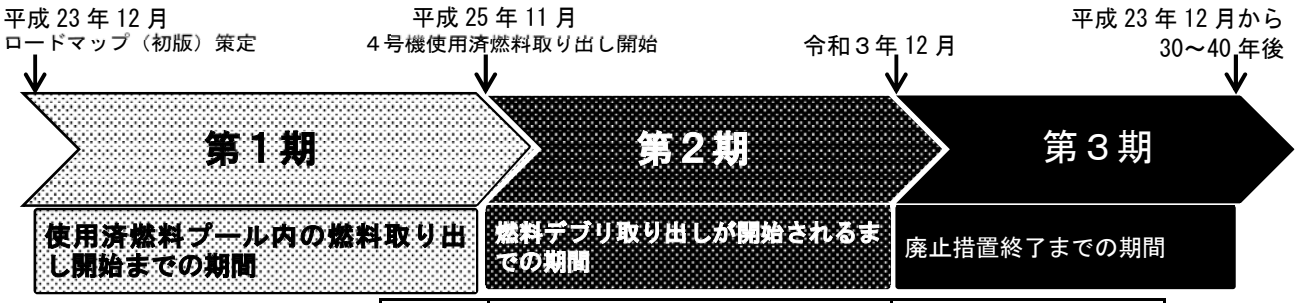
[16] 電気事業法上、１～４号機は平成24年４月に、５・６号機は平成26年１月に廃止された。

[17] 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、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。

ロードマップでは、同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 年はかかると想定されている。

１～３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、令和５年度内に１・２号機の燃料取り出し開始を目指していた。しかし、３号機の作業開始については、クレーンなどの装置にトラブルが相次いだため、平成 31 年４月にずれ込んだ。

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。



	使用済燃料プールからの燃料取り出し開始	燃料デブリ取り出し開始
１号機	令和５年度めど	令和３年内にいずれかの号機で開始
２号機	令和５年度めど	
３号機	平成 31 年４月	

（ロードマップ等を基に当室作成）

平成 26 年８月、政府は、今後 30～40 年続く東京電力福島第一原子力発電所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、同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) 東京電力福島第一原子力発電所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

炉心溶融を起こした東京電力福島第一原子力発電所１～３号機の原子炉を冷却し続けるために注入される水は、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、溶融した放射性物質に汚

染された水が新たに発生している[18]。

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[19]。

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、深刻化する東京電力福島第一原子力発電所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[20]。

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の設置（１～４号機を囲むように設置)、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、平成 31 年３月、溶接型タンクへの切替えが完了した（次頁参照)。

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、同トレンチの充塡作業が完了した。

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、翌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

---

[18] 平成 29 年９月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、令和２年内に、汚染水発生量を 150 ㎥/日程度に抑制する方針が示された。

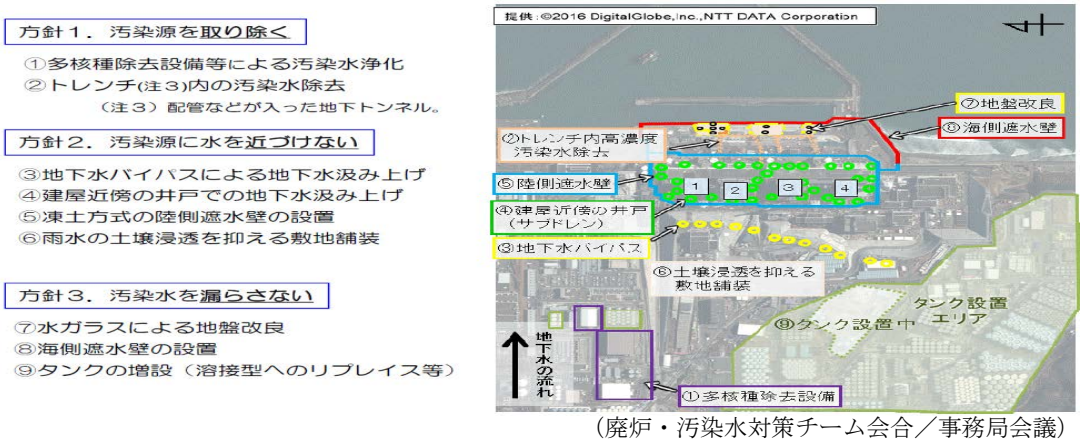
[19] 令和元年９月５日現在、貯水タンクで貯蔵されている汚染水は、貯蔵容量合計約 127 万㎥のうち約 117 万㎥となっている。

[20] 平成 25 年９月、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（ＩＯＣ）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。

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の監視が行われている。

汚染水対策の基本方針と主な作業項目



（廃炉・汚染水対策チーム会合／事務局会議）

ウ　トリチウム水の処分問題

汚染水を多核種除去設備で処理しても、放射性物質であるトリチウムは除去できずに残存する[21]。このトリチウムを含んだ処理水（以下「トリチウム水」という。）の処分方法については、政府の汚染水処理対策委員会の下に置かれているトリチウム水タスクフォースが平成 28 年６月の報告書で、①地層注入、②海洋放出、③水蒸気放出、④水素放出、⑤地下埋設に関し、技術的評価を行った。今後の検討に当たっては、技術的な観点に加え、風評被害等の社会的な観点等も含めて、総合的に検討が必要であるとしている。また、令和元年８月９日の多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会では、上記５つの処分方法に加えて、処理水の長期保管が選択肢として初めて検討された。

トリチウム水の処分問題について、規制委員会の更田委員長は、科学的見地から「希釈をして海洋放出が現実的な唯一の選択肢」との見解を示しており、「処分方法が決まったとしても準備に少なくとも２年はかかる。意思決定の期限が近づいていると認識してほしい」旨述べ、早期の処分方法決定を促している。

平成 30 年８月に福島県と都内で開かれた公聴会では、トリチウム水に法令の排出基準を超える他の放射性物質が残留していることやトリチウム水の海洋放出による風評被害を懸念して、漁業関係者等の多くの関係者が海洋放出に反対した。同年 10 月には、福島県議会において、「海洋放出について県民の意見を最大限に尊重しながら慎重に決めるよう求める」旨の意見書が可決されており、今後の行方が注目される。

[21] トリチウム水は水とほとんど同じ性質を持つため、多核種除去設備では除去できない。

Ⅱ　第200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　概要

(1) 背景

我が国の総人口は、平成20年をピークとして減少局面に入っており、将来推計人口（平成24年１月推計）[1]によれば、2048年に１億人を下回り、2060年には高齢化率が約40％まで上昇するとされた。

このような中、民間の日本創成会議・人口減少問題検討分科会は、平成26年５月に「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は、若者の大都市（特に東京圏）への流出であるとし、このまま若者の流出が続けば、「若年女性（20～39歳の女性人口）」が2040年までに50％以上減少する市区町村数が896（全体の49.8％）に上り、これらの市区町村は将来的に消滅するおそれが高いとした。また、若者が合計特殊出生率の低い東京圏へ流入し続けた場合、人口減少のスピードは更に加速するとし、少子化対策の観点から東京一極集中の是正の必要性を指摘した。

他方、平成24年12月に発足した第２次安倍内閣は、長引くデフレ、円高から脱却し、雇用や所得を拡大するため、「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、いわゆる「三本の矢」を放ち、日本経済の再生に取り組むこととなった。

しかし、アベノミクスの効果が地方にまで行き渡っていないとの指摘があり、地域経済の活性化のための施策を講ずる必要性が認識されるようになった。

(2) 政府の体制整備

平成26年６月、「経済財政運営と改革の基本方針2014」において、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、少子化と人口減少を克服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とされた。

これを受け、同年９月、第２次安倍改造内閣は、地方創生を重要課題の一つと位置付け、地方創生担当大臣を創設するとともに、内閣にまち・ひと・しごと創生本部を設置し、その下に、まち・ひと・しごと創生会議を設置した。

(3) まち・ひと・しごと創生法

平成26年11月に成立した「まち・ひと・しごと創生法」には、まち・ひと・しごと創生の基本理念、国によるまち・ひと・しごと創生総合戦略の作成等が定められたほか、法律上の根拠規定のなかった「まち・ひと・しごと創生本部」の設置が明記された。

また、同法では、「まち・ひと・しごと創生」の定義について、人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正し、将来にわたって活力ある日本社会を維持していく

[1] 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年１月推計）」（出生中位（死亡中位）推計）

ため、①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、②地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保及び③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とした。

なお、政府は、「まち・ひと・しごと創生」と「地方創生」は同義としている[2]。

(4) 長期ビジョン及び総合戦略の策定

平成26年12月、我が国が今後目指すべき将来の方向を提示した「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・基本的な方向を提示した「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。このうち、総合戦略は、平成27年以降、毎年12月に改訂され、新たな施策の追加等が行われている。

ア　長期ビジョン

長期ビジョンでは、我が国がまず目指すべきは、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であるとされた。

また、①若い世代の希望が実現すれば、我が国の出生率は1.8程度まで向上すること、②2040年頃までに出生率が人口置換水準（2.07）に回復すれば2060年に１億人程度の人口が維持されること、③人口の安定化を図るとともに生産性を世界トップレベルの水準に引き上げることができれば、2050年代の実質ＧＤＰ成長率が1.5％から２％程度に維持されることなどが示された。

イ　総合戦略

総合戦略では、人口減少を克服し、将来にわたって成長力を確保するためには、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された。

その上で、地方の「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、４つの基本目標とこれに対応する政策パッケージが提示された（次ページ表参照）。

また、平成30年12月に改訂された総合戦略（2018改訂版）では、平成31（令和元）年度が第１期「総合戦略」の最終年度であることを踏まえ、これまでの取組の成果や課題の調査・分析を行った上で、次期「総合戦略」の策定準備を開始するとされた。

(5) 地方版総合戦略の策定

まち・ひと・しごと創生法では、都道府県及び市区町村は、国の総合戦略を勘案して地

---

[2] 衆議院地方創生に関する特別委員会（平成26年10月15日）における石破地方創生担当大臣（当時）答弁

方版総合戦略[3]を定めるよう努めなければならないとされている。現在、地方版総合戦略は、ほぼ全ての地方自治体において策定されている。

地方版総合戦略に基づく地方の取組に対し、政府は、地方創生版三本の矢として、地域経済分析システム（ＲＥＳＡＳ）の開発・提供等による「情報支援」、地方創生カレッジ、地方創生コンシェルジュ、地方創生人材支援制度による「人材支援」、地方創生推進交付金や地方財政措置等による「財政支援」を行っている。

【総合戦略（2018改訂版）の基本目標と政策パッケージの主な項目】

基本目標	主な成果指標（2020年）と進捗状況	政策パッケージの主な項目
①地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする	・若者雇用創出数30万人 ⇒現状27.1万人（2017推計値） ・女性の就業率77% ⇒74.3%（2017）	・生産性の高い、活力に溢れた地域経済実現 ・観光業の強化地域における連携体制構築 ・農林水産業の成長産業化 ・地方への人材還流、地方での人材育成、地方の雇用対策
②地方への新しいひとの流れをつくる	・地方・東京圏の転出入均衡 ⇒東京圏への転入超過13.6万人（2018）	・政府関係機関の地方移転 ・企業の地方拠点強化等 ・地方における若者の修学・就業の促進 ・子供の農山漁村体験の充実 ・地方移住の推進
③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80% ⇒68%（2015） ・夫婦子ども数予定実績指標95% ⇒93%（2015）	・少子化対策「地域アプローチ」の推進 ・若い世代の経済的安定 ・出産・子育て支援 ・地域の実情に即した「働き方改革」の推進（ワーク・ライフ・バランス等）
④時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する	・立地適正化計画を作成する市町村数300市町村 ⇒177都市(2018.8)	・まちづくり・地域連携 ・「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持） ・大都市圏の医療・介護問題・少子化問題への対応 ・地方公共団体の持続可能な開発目標（ＳＤＧｓ）の達成に向けた取組の推進

(6) 次期総合戦略策定に向けた動き

ア　次期総合戦略の策定準備

政府は、次期「総合戦略」の策定準備を行うため、第１期「総合戦略」に関する検証会、第２期「総合戦略」策定に関する有識者会議のほか、「未来技術」「人材・組織の育成及び関係人口[4]」「地域経済社会システムとしごと・働き方」「少子化対策」「全世代活躍まちづくり」に関する各検討会を開催し、各検討会等は、令和元年５月、それぞれ中間的な取りまとめを行った。

---

[3] まち・ひと・しごと創生法第９条に規定する「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び同法第10条に規定する「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」をいう。

[4] 「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことをいう。総務省では、平成30年度から、地域外の者が関係人口となる機会・きっかけの提供に取り組む地方自治体を支援するためのモデル事業を実施している（令和元年度「関係人口創出・拡大事業」）。

このうち、第１期「総合戦略」に関する検証会の中間整理では、総合戦略で設定されている重要業績評価指標（ＫＰＩ）を総点検した上で、４つの基本目標のうち、「②地方への新しいひとの流れをつくる」及び「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」について、「現時点で効果が十分に発現するまでに至っていない」と評価した。

また、第２期「総合戦略」策定に関する有識者会議の中間取りまとめ報告書では、第２期「総合戦略」においても長期ビジョン・総合戦略に関する現在の枠組みを継続すべきとした。その上で、第２期において重点的に取り組むべき事項として、東京一極集中の是正、人材・組織の育成、関係人口の創出・拡大、Society5.0の実現に向けた技術の活用、地域経済社会の活性化の強化、個々人の希望をかなえる少子化対策、誰もが活躍する社会の実現などを掲げた。

イ　まち・ひと・しごと創生基本方針

政府は、毎年６月頃にまち・ひと・しごと創生基本方針を閣議決定しており、同方針で掲げられた事項が年末の総合戦略の改訂に反映されている。令和元年６月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」（以下「基本方針2019」という。）では、第２期「総合戦略」策定に関する有識者会議における議論等を踏まえ、第２期「総合戦略」に向けての基本的な考え方が示された。

具体的には、現行の４つの基本目標や、情報支援・人材支援・財政支援の枠組を基本的に維持しつつ、必要な見直しを行うこととされた。４つの基本目標のうち、現時点で効果が十分に発現するまでに至っていない「②地方への新しいひとの流れをつくる」及び「③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」については、その取組を強化することとされた。その上で、第２期「総合戦略」における新たな視点を示し、これらに重点を置いて施策を進めるとされた。

第２期における新たな視点

１．地方へのひと・資金の流れを強化する
- ◆将来的な地方移住にもつながる「関係人口」の創出・拡大
- ◆企業や個人による地方への寄附・投資等を用いた地方への資金の流れの強化

２．新しい時代の流れを力にする
- ◆Society5.0の実現に向けた技術の活用　◆「地方から世界へ」
- ◆ＳＤＧｓ（持続可能な開発目標）を原動力とした地方創生

３．人材を育て活かす
- ◆地方創生の基盤をなす人材に焦点を当て、掘り起こしや育成、活躍を支援

４．民間と協働する
- ◆地方公共団体に加え、ＮＰＯなどの地域づくりを担う組織や企業と連携

５．誰もが活躍できる地域社会をつくる
- ◆女性、高齢者、障害者、外国人など誰もが居場所と役割を持ち、活躍できる地域社会を実現

６．地域経営の視点で取り組む
- ◆地域の経済社会構造全体を俯瞰して地域をマネジメント

なお、基本方針2019では、①国は、年内に「長期ビジョン」について必要な改訂を行うとともに、第２期「総合戦略」を策定することとされ、②各地方自治体は、現行の「地方版総合戦略」を検証し、次期「地方版総合戦略」の策定を進めることとされた。

２　地域再生制度

(1) 概要

戦後、我が国では、重化学工業の発達により、職を求める多数の若者が農村から都市に移住し、都市と農村の経済格差が広がった。こうした格差を是正するため、政府主導による地域活性化策が展開された。

地域再生制度も、地域経済を活性化させるための施策であるが、国が一方的にメニューを用意する従来型の支援ではなく、地域の自主的・自立的な取組を国が支援するという考えの下、地域の再生を図ろうとするものである。地域再生制度は、平成15年に地域再生本部決定に基づく取組としてスタートし、平成17年制定の地域再生法によって法制化された。

現行の地域再生法では、地方自治体が地域再生計画を策定し、内閣総理大臣がこれを認定することとされている。地方自治体は、認定地域再生計画に記載された事業の実施に当たり、同法に規定された税制・財政・金融上の各種支援措置の適用を受けることができる。

(2) 地方創生と地域再生制度

地域再生制度は、当初、構造改革特区制度とともに、地域の活性化を図るための車の両輪として位置付けられていたもので、「構造改革特区」は規制改革、「地域再生」は規制改革以外で地域活性化を図るものとされていた。

平成26年に地方創生が内閣の重要課題とされると、地域再生制度は、地方創生推進の手段として位置付けられ、地域再生法の改正によって、①地方創生推進交付金、②企業版ふるさと納税、③地方拠点強化税制など、支援措置の拡充が図られている。

(3) 地域再生法改正案

平成31年３月、地方創生のための新たな支援措置を追加するため、地域再生法の一部を改正する法律案（第198回国会閣法第48号）が国会に提出された。同法案は、既存ストックの活用による「多世代共生型のまち」の形成等を図るため、①住民の高齢化等の課題がある住宅団地の再生、②農地付き空き家を活用した移住促進、③ＰＰＰ／ＰＦＩによる公的不動産の有効活用のための各支援措置を創設するものであり、本委員会において継続審査となっている。

３　地方分権改革

(1) 概要

ア　背景

江戸時代の幕藩体制においては、藩が領地領民を統治し、いわば分権的な体制がとられていたが、明治４（1871）年の廃藩置県を契機に、中央政府が任命する県令が各県に派遣

され、急速に中央集権化が進められた。

戦後、地方自治が憲法上保障されることとなり、地方自治を保障するための制度整備が進められた。しかし、地方自治体の財源が十分でなく、地方財政は、各省庁の補助金に依存していたこと、また、地方自治体の行う事務は、国の法令によって詳細に規定されていたことから、地方自治体の裁量の余地は小さく、地方自治が十分に保障されていたとは言い難い状況であった。

他方、石油ショックを契機に、我が国の経済成長率が低下していく状況の下、政府は、税収が伸び悩む中で、景気対策等のため歳出を大幅に増大させたことから、我が国の財政状況は急速に悪化していった。

このような状況を打開するため、第二次臨時行政調査会や数次の臨時行政改革推進審議会などによって、行財政改革の取組が行われた。その中で、国と地方との関係についても、画一性を重視する中央集権的な体制から、地域の実情に応じた多様性を認める行政へ移行する必要性が指摘された。

このような状況の下、平成５年、地方分権の推進に関する決議が衆参両院で議決されたのを契機に、地方分権改革に関する取組が行われることとなった。

イ　地方分権改革の取組

まず、国と地方自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へと転換するための改革が進められた。以前は、国の事務を地方自治体の長に委任して行わせる「機関委任事務」が存在したが、地方自治体の長が国の下部機関となることに強い批判があったため、平成11年の法改正により廃止された。

また、国から地方に対する権限移譲及び都道府県から市町村への権限移譲が進められるとともに、自治事務に対する国の法令による義務付け・枠付けが見直され、地方自治体の裁量の幅が広がった。

さらに、小泉内閣において、三位一体の改革により、国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減とともに、これに見合う地方への税源移譲が行われた。しかし、それと同時に、地方交付税の削減が地方分権の趣旨とは無関係に行われたとして、地方からは強い不満が表明された。

(2) 経緯

ア　第１次分権改革

平成11年７月に成立した地方分権一括法により、機関委任事務制度が廃止されるとともに、地方自治体の事務が、自治事務と法定受託事務に再構成された。また、地方自治体に対する国の関与に係る基本ルールの確立、権限移譲、必置規制の見直しなども行われた。

イ　三位一体の改革

平成13年６月の地方分権推進委員会最終報告書においては、残された改革課題のうち、次の分権改革の焦点となるのは、地方税財政の充実確保であるとされた。

これを踏まえ、地方税中心の歳入体系の構築を目指して、平成16年度から18年度にかけて、①国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減（約4.7兆円）、②これに見合う地方への税源移譲（約３兆円）、③地方交付税及び臨時財政対策債の改革（△約5.1兆円）が行われた。

ウ　第２次分権改革（地方分権改革推進法関係）

第一次地方分権改革の課題として持ち越された地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）、権限移譲については、平成23年から26年まで、４次にわたる地方分権一括法によって実施された。政府は、平成26年５月の第４次一括法の成立により、地方分権改革推進委員会の勧告事項については、一通り検討し、対処したとしている。

なお、平成21年９月に発足した民主党政権は、「地域主権」を政策の大きな柱の一つとして位置付けており、「地域主権改革」の名のもとで、国と地方の協議の場の法定化、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、ひも付き補助金の一括交付金化（地域自主戦略交付金）等の取組が進められた。

また、平成24年12月に発足した第２次安倍内閣においては、地域自主戦略交付金の廃止、義務付け・枠付けの見直し、国から地方への事務・権限の移譲等の取組が行われた。

エ　地方分権改革の総括と展望

地方分権改革有識者会議が平成26年６月に取りまとめた「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」においては、第一次及び第二次分権改革について、法定の委員会を設置して、国主導で集中的な取組を実施することにより、相応の成果を生み出したなどと総括した。その上で、今後の改革の進め方について、国が主導する短期集中型の改革スタイルから、地方の発意に根ざした息の長い取組を行う改革スタイルへの転換が望まれるなどとして、提案募集方式（個々の地方自治体から全国的な制度改正の提案を広く募る方式）や手挙げ方式（個々の地方自治体の発意に応じ選択的に権限を移譲する方式）の導入などを提言した。

(3) 地方創生の取組における地方分権改革

ア　総合戦略

総合戦略（2018改訂版）においては、「地方分権改革の推進は、地方創生において極めて重要なテーマ」であり、地方分権改革に関する提案募集方式について、提案の最大限の実現を図るとしている。

イ　提案募集方式

平成26年４月、従来の委員会勧告方式に替えて、「提案募集方式」を導入することが決定され、同年から、毎年１回、地方自治体等を対象として、地方分権改革に関する提案募集が実施されている。政府は、毎年末、地方からの提案等に関する対応方針を閣議決定しており、このうち法制化が必要な事項については、地方分権一括法（第５次～第９次）が制定されている。

ウ　令和元年の提案募集

令和元年の提案募集では、地方自治体等から301件（平成30年319件）の提案が行われた。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ているほか、地方分権改革有識者会議や同有識者会議に置かれた提案募集検討専門部会においてその実現に向けた議論が進められており、年末に個別事項ごとの政府の対応方針が閣議決定される予定である。この対応方針において、法律の改正により措置すべき事項がある場合には、第10次地方分権一括法案等が令和２年通常国会に提出されることとなる。

なお、今回の市町村からの提案については、提案件数が222件（平成30年201件）、提案団体数が282団体（平成30年256団体）でいずれも過去最多となっており、新規提案団体数も129団体に上ったため、政府は、提案募集の裾野の拡大が見られるとしている。

４　国家戦略特区制度

(1) 背景

バブル崩壊後、我が国の経済は長期間にわたり停滞した。こうした中、我が国の経済を再び活性化するためには、非効率で硬直的な経済・社会構造を変える必要があるとの認識から、構造改革の取組が行われるようになった。

平成13年に発足した小泉内閣においては、「民間にできることはできるだけ民間に委ねる」との原則の下、民営化や規制改革などにより、民間主導の経済活性化が図られた。また、進展の遅い分野の規制改革を進めるため、平成14年12月、構造改革特区制度が導入され、地域限定の規制緩和が進められた。

(2) 国家戦略特区制度の創設

平成25年６月、第２次安倍内閣は、成長戦略を具体化する「日本再興戦略」を閣議決定したが、その中に国家戦略特区の創設が盛り込まれた。国家戦略特区制度は、内閣総理大臣の主導の下、特定の地域において規制改革等の取組を行うものであり、平成25年12月、国家戦略特区法の成立により創設された。

なお、構造改革特区制度が、地域の発意に基づき、地域の特色を生かした規制改革を行うものであるのに対し、国家戦略特区制度は、内閣総理大臣主導の下、大胆な規制改革の突破口を開き、我が国の経済成長につなげようとするものである。

(3) 地方創生と国家戦略特区制度

平成26年９月、地方創生が内閣の重要課題とされると、国家戦略特区制度は地方創生の手段と位置付けられることとなった。

国家戦略特区制度は、特定の地域における規制緩和を突破口として、大胆な規制改革を実現しようとするものであるが、同時に、他の制度やインフラ整備なども組み合わせて地域経済を活性化するための手段でもある。国家戦略特区における先駆的で経済効果の高い事業については、地方創生推進交付金も含めて、総合的・重点的に支援することとされている。

(4) 国家戦略特区の指定

国家戦略特区の指定については、国際的ビジネス拠点等日本経済の再生に資するプロジェクトを選定するとの方針の下、平成26年５月の第１次指定によって６つの区域（東京圏、関西圏、沖縄県、新潟市、養父市、福岡市）が国家戦略特区に指定された。

平成26年12月に閣議決定された総合戦略においては、志の高い、やる気のある地方自治体を地方創生特区として新たに指定することとされ、平成27年８月に第２次指定（愛知県、仙台市、仙北市）、平成28年１月に第３次指定（広島県・今治市、北九州市[5]）が行われた。

(5) 規制改革事項

平成25年10月、「国家戦略特区における規制改革事項等の検討方針」において、世界で一番ビジネスがしやすい環境を創出するため、医療、雇用、教育、都市再生・まちづくり、農業、歴史的建築物の活用の各分野において、特例措置を具体化するとの方針が示され、国家戦略特区法の制定等により、規制改革事項が定められた。

その後、「国家戦略特別区域基本方針」において、平成27年度末までを「集中取組期間」として、経済社会情勢の変化にもかかわらず永年にわたり改革が行われていない、いわゆる「岩盤規制」全般について突破口を開くこととされた。これを踏まえ、国家戦略特区法等の改正により、平成27年７月、外国人家事支援人材の活用、地域限定保育士の創設等の規制改革事項が、平成28年５月には、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等の規制改革事項が追加された。

また、同基本方針の改訂により、平成28年度からの２年間を「集中改革強化期間」として、重点的に取り組むべき６つの分野・事項[6]を中心に、残された岩盤規制の改革等に取り組むこととされた。これを踏まえ、平成29年６月の国家戦略特区法等の改正により、農業外国支援人材の受入れ、小規模認可保育所の対象年齢の拡大等の規制改革事項が追加された。

(6) 今後の動向

国家戦略特区制度を基礎に、ＡＩやビッグデータなどを活用し、世界に先駆けて未来の生活を先行実現する「丸ごと未来都市」を目指す「スーパーシティ」構想の実現や、自動車の自動運転、無人航空機（ドローン）、これらに関連する電波利用など、高度で革新的な近未来技術に関する実証実験を迅速・円滑に実施する地域限定型のサンドボックス制度の創設等を内容とする国家戦略特区法等改正案が令和元年６月７日に閣議決定され、国会に提出されたが、審査未了、廃案となった。

その後、北村国務大臣は、令和元年９月11日の記者会見において、「スーパーシティ」構想の実現に向けた制度の整備を推進していくことを表明した。

---

[5] 福岡市・北九州市で一つの区域に指定されている。

[6] 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ティング、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

５　地方創生の主な施策

(1) 地方創生推進交付金

ア　概要

地方から、地方創生に関し、自由度の高い包括的な交付金を創設するよう強い要望があったことを踏まえ、平成28年に地方創生推進交付金が創設された。これは、地方版総合戦略に位置付けられ、かつ、認定地域再生計画に記載された事業に対して交付される交付金である。

同交付金には、①ソフト事業を中心とした交付金（ハード事業割合は原則２分の１未満）と、②道・汚水処理施設・港の整備といったハード事業を対象とした交付金（地方創生推進整備交付金）の２種類があり、平成28年度以降の当初予算において毎年度1,000億円（事業費ベース2,000億円）が計上されている。令和２年度予算概算要求においては、東京圏からのＵＩＪターンの促進及び地方の担い手不足対策等を安定的・継続的に支援するため、内閣府は、前年度比200億円増の1,200億円を要求している。

地方創生推進交付金の交付対象事業は、地方版総合戦略に基づく地方創生事業全般とされているが、従来型の事業（縦割り、全国一律等）を排除するため、地方自治体の自主的・主体的で、先導的な事業に限定される。また、同交付金が「バラマキ型政策」とならないよう、数値目標の設定等による効果検証の仕組みが設けられているほか、ソフト事業分の一部については、外部有識者による評価を経て交付決定されている。

イ　運用改善

同交付金のうちソフト事業分は、予算執行率が必ずしも高くなかったため（平成28年度決算ベース34.1%）、地方からの要望も踏まえ、毎年度、ハード事業割合の弾力化や交付上限額の引上げ等の運用改善が行われてきた。令和元年度においては、「地方創生推進交付金のあり方に関する検討会」の中間取りまとめ（平成30年12月）を踏まえ、中枢中核都市に対する交付上限額及び申請上限数の新設、都道府県・市町村の申請上限数の引上げを行ったほか、地方創生推進交付金と企業版ふるさと納税との併用を可能とする運用改善が行われた。

また、同検討会の最終取りまとめ（令和元年５月）においては、第２期「総合戦略」を見据え、地方創生推進交付金に係る制度・運用の見直しを行うべき事項等に関し、対応の方向性（新たな政策課題等を踏まえた対応、適切な効果検証の在り方と効果検証結果の活用、交付金申請手続の合理化、他省庁補助金等との戦略的連携、未活用団体への対応等）が示された。

なお、基本方針2019においては、地方創生推進交付金について、同検討会の議論や地方自治体の意見等を踏まえ、必要な見直しを行うこととしている。

ウ　特定政策の実現のための地方創生推進交付金の活用

地方創生推進交付金は、地方自治体の自主的・主体的な取組を支援するためのものであり、交付対象事業は地方版総合戦略に基づく地方創生事業全般とされている。しかし、最

近では、地域経済牽引事業や地方大学振興など、国が特定の政策を実現するため、他の法律に基づく事業に地方創生推進交付金を活用する事例もある。

また、法律に基づく政策以外にも、地方創生推進交付金を活用して実施することとしている施策が増加している。令和元年度からは、①ＵＩＪターンによる起業・就業支援、②中枢中核都市の機能強化、③新たな在留資格の創設に伴う地方創生の取組への支援、④子供の農山漁村体験の充実、⑤女性・高齢者等の新規就業支援などにも地方創生推進交付金を活用することとされている。

(2) 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）

地方自治体が行う地方創生事業に対する法人の寄附を促すため、平成28年に地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）が創設された（適用期限：令和元年度末）。この制度は、内閣総理大臣の認定を受けた地方公共団体の事業に法人が寄附を行った場合、寄附額の３割相当額を法人住民税・法人事業税等の税額から控除するものである。これにより、従来の損金算入措置による軽減効果（約３割）と合わせて、寄附額の約６割相当額が軽減されることとなる。

ただし、企業版ふるさと納税では、個人版ふるさと納税とは異なり、地方自治体が、寄附企業に対し、寄附の代償として経済的な利益を与えること（補助金交付、入札・許認可における便宜供与等）が禁止されている。

企業版ふるさと納税の対象事業（計画ベース）は、613事業（40道府県360市町村）、総事業費1,306億円となっており（平成31年３月時点）、平成28年度及び29年度の寄附実績は1,771件で寄附額の合計は約31億円となっている。

政府は、企業版ふるさと納税の一層の活用促進を図るため、令和元年度から、地方創生関係交付金の対象事業への寄附の充当を可能としたほか、基金への積立要件の緩和、寄附払込時期の弾力化等の運用改善を行った。

また、内閣府は、令和２年度税制改正要望において、適用期限の５年間延長（令和６年度末まで）とともに、企業が更に寄附しやすくなるよう、税額控除割合の引上げ（現行３割から６割へ）等を要望したほか、令和２年度からは、企業と地方自治体とのマッチング機会の充実や効果的な広報を実施することとしている。

(3) 地方拠点強化税制

東京一極集中を是正し、地方における良質な雇用の場を創出するため、平成27年に本社機能の地方移転等を促進する税制措置が創設された（適用期限：令和元年度末）。これは、本社機能を有する施設（事務所、研究所、研修所）を①東京23区から首都圏中心部以外へ移転する事業（移転型事業）や、②首都圏、近畿圏及び中部圏の中心部以外の地域において拡充する事業（拡充型事業）で、都道府県知事の認定を受けたものを行う事業者を課税の特例により支援するものである。この税制措置には、オフィス減税（建物等を取得した場合の税額控除又は特別償却）と雇用促進税制（整備した施設において雇用を増加させた場合の税額控除）があり、移転型事業は拡充型事業よりも控除額等が優遇されている。

令和元年７月末現在、都道府県知事に認定された事業は、348件（移転型事業32件、拡充型事業316件）、雇用創出人数が14,292人（移転型事業600人、拡充型事業13,692人）となっている。一方、平成27年度から29年度までの年度ごとの適用実績の合計は、オフィス減税55件、雇用促進税制19件となっている。

政府は、基本方針2019等において、地方拠点強化税制の利用促進に向け、企業等への周知活動を強化するとしたほか、企業の本社機能移転等の加速化に向け、様々な施策を総動員した、総合的かつ抜本的な方策について検討することとしている。

これを受け、内閣府は、令和２年度税制改正要望において、適用期限の２年間延長（令和３年度末まで）とともに、雇用促進税制の拡充（人手不足を踏まえた雇用増加要件の緩和等）などを要望している。

(4) 中枢中核都市の機能強化

東京圏への転出超過数が多い地方自治体は、政令指定都市、中核市等が大半を占めているが、これらの都市には、活力ある地域社会を維持するための拠点として、近隣市町村を含めた地域全体の経済・生活を支え、東京圏への人口流出を抑止する機能を発揮することが期待されている[7]。そこで、政府は、中枢中核都市（東京圏以外の政令指定都市、中核市、施行時特例市、県庁所在市又は連携中枢都市：82市）の機能強化を図るため、政策テーマに応じた省庁横断的な支援チームによるハンズオン支援や地方創生推進交付金等を活用した支援を行うとしている。

このうち、ハンズオン支援については、「①近未来技術の社会実装推進」「②地域中核企業等の成長促進」「③国際競争力の強化を図る都市再生推進」「④住宅団地の再生」の４つの政策テーマごとにモデルとなる都市を数箇所選定し、支援を行うこととしており、「④住宅団地の再生」を除く３つの政策テーマについては、既に支援が開始されている[8]。

また、地方創生推進交付金については、市区町村で一律となっていた交付上限額及び申請上限件数について、令和元年度から中枢中核都市に係る上限が別に設定され、他の市区町村の上限よりも引き上げられた。

(5) 地域おこし協力隊

地域おこし協力隊は、都市地域から条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を置いた者を地方自治体が「地域おこし協力隊員」として委嘱し、地域おこしの支援や農林水産業への従事等の活動を通じてその地域への定住・定着を図る取組として平成21年度から開始された。

この事業は、地方自治体が自主的・主体的に取り組むものであるため、隊員の募集・決定等は地方自治体の裁量に任されているものの、取組に要する経費については、地方財政措置（隊員の活動に要する経費について、一人当たり400万円を上限に特別交付税措置等）

---

[7] 総合戦略（2018改訂版）（平成30年12月閣議決定）

[8] 「④住宅団地の再生」については、「地域再生法の一部を改正する法律案（第198回国会閣法第48号）」の成立後に支援を開始することとしている。

が講じられている。

初年度である平成21年度には89人であった隊員数は、その後大きく増加を続け、総合戦略で定められたＫＰＩ（2020年に4,000人）を前倒しで達成し、平成30年度には5,530人となった。また、平成28年度末までに任期を終えた隊員の約６割が任期終了後も同じ地域に定住している等の成果も出ている。一方で、地方自治体側と隊員側とのミスマッチによって任期途中に退任する隊員が出ているなどの課題も指摘されている[9]。

平成30年６月に閣議決定された基本方針2018では、若者を中心としたＵＩＪターン対策の抜本的強化として、地域おこし協力隊の拡充が掲げられ、隊員数を６年後（令和６年度）に8,000人とするとされた。これを受け、政府は、令和元年度より「おためし地域おこし協力隊」を創設し、隊員として活動する前に、一定の期間、地域協力活動を体験させることで、受入地域、受入団体との円滑なマッチングを促進し、応募者の裾野を拡大することにより、隊員数の更なる拡充を図ることとしている。

Ⅱ　第200回国会提出予定法律案等の概要

１　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所要の措置を講ずるとともに、経済社会の構造改革及び地域の活性化を図るため所要の措置を講ずるもの 次頁参照

（参考）継続法律案等

○　地域再生法の一部を改正する法律案（内閣提出、第198回国会閣法第48号）

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、地域住宅団地再生事業に対する建築基準法等の特例及び民間資金等活用公共施設等整備事業に対する株式会社民間資金等活用事業推進機構の業務の特例を追加す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）

[9] 総務省「地域おこし協力隊の受入れに関する手引き（第３版）」（平成31年３月）

「Ⅱ　第200回国会提出予定法律案等の概要」の訂正は、以下のとおりである（令和元年10月15日現在）。

313ページ

地方創生に関する特別委員会

（訂正前）

１　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所要の措置を講ずるとともに、経済社会の構造改革及び地域の活性化を図るため所要の措置を講ずるもの

（訂正後）

１　構造改革特別区域法の一部を改正する法律案

経済社会の構造改革及び地域の活性化を図るため、清酒の製造を体験するための製造場の製造免許に係る酒税法の特例措置の追加等の措置を講ずるもの

【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」(2019.10.4)

各課・室（内線）	所管事項
総務課（☎68800）	局内外総合調整、予備的調査
調査情報課（☎31853）	局内情報システムの管理、刊行物の編纂、資料管理
内閣（☎68400）	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、警察
総務（☎68420）	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）	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）	国際情勢（地域情勢、国連、軍縮・不拡散、安全保障政策、ＯＤＡ、経済外交等）、条約
財務金融（☎68480）	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）	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）	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）	食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、食品の安全性向上、農林水産物貿易交渉
経済産業（☎68560）	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、製造産業、情報産業、商務・流通、知的財産、資源・エネルギー、中小企業、競争政策
国土交通（☎68580）	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）	地球温暖化防止・低炭素社会構築、循環型社会形成、自然環境保護・生物多様性確保、公害防止・公害健康被害救済、原子力規制、公害紛争処理
安全保障（☎68620）	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）	国家の基本政策、党首討論
予算（☎68660）	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）	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
沖縄北方（第一特別（☎68700））	沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
消費者問題（第一特別（☎68700））	消費者問題
倫理・選挙（第二特別（☎68720））	公職選挙、政治資金、政党助成
災害対策（第三特別（☎68740））	災害対策
拉致問題特（☎68640）	北朝鮮による拉致等に関する諸問題
科学技術特（☎68780）	科学技術・イノベーション政策
震災復興特（☎68770）	東日本大震災復興の総合的対策
原子力特（☎68790）	原子力に関する諸問題
地方創生特（☎68777）	地方創生の総合的対策

○ 総合案内　☎６８８００ … 調査局全般・調査依頼相談

※ＦＡＸ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。