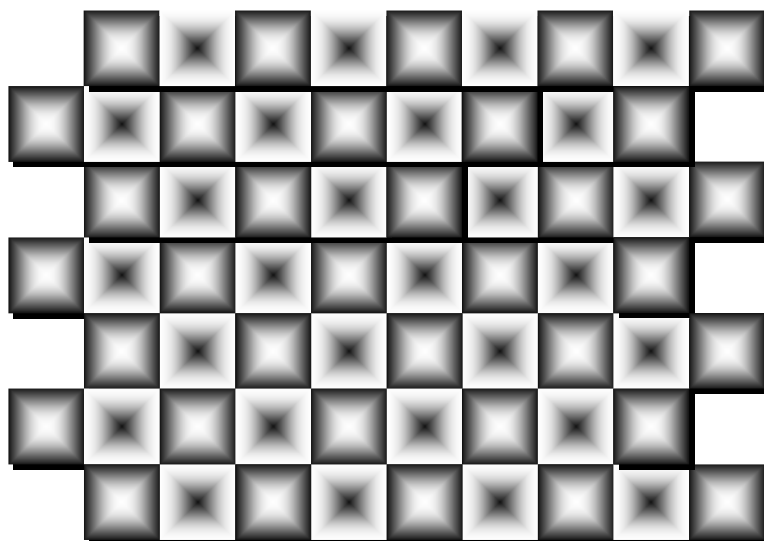


各委員会所管事項の動向

- 第170回国会(臨時会)における課題等 -



平成20年9月

衆議院調査局

本書は、調査局が所掌している各委員会の所管に係る事項について、最近話題となっている主な事案の現状、背景、経緯、今後の動向・課題等について、平成20年9月19日現在で、簡便に取りまとめたもので、第170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いただければ幸いです。

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

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

衆議院調査局長 清土 恒雄

目 次

内閣委員会	1
所管事項の動向	1
消費者政策 / 地方分権改革 / 地域活性化 / 市場化テスト / 独立行政法人改革 / 公益法人の見直し / 公務員制度改革 / 個人情報の保護 / 少子化対策 / 食の安全 / 銃器及び刃物類等による事件・事故の多発と規制強化 / 遺棄化学兵器処理	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	10
総務委員会	12
所管事項の動向	12
公務員制度及び独立行政法人の改革等（公務員制度改革の動向 / 独立行政法人の見直し / 行政不服審査制度の見直し / 公共サービスに関する基本法立法化の動き / 韓国・朝鮮人元 B C 級戦犯者への補償法立法化の動き）	
地方分権改革の推進（地方分権改革に向けた取組 / 第 29 次地方制度調査会における審議状況 / コミュニティの再生・発展に関する立法化の動き）	
地方税財政（財政健全化に向けた取組 / 道路特定財源の一般財源化の動向）	
情報通信（地上デジタル放送の推進 / 情報通信の不正利用の防止 / 通信と放送の融合・連携に対応した法体系の検討 / 受信料問題）	
郵政事業（日本郵政グループの発足 / 各社の動向）	
年金記録問題の監視（年金記録確認第三者委員会 / 年金記録問題検証委員会 / 年金業務・社会保険庁監視等委員会）	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	27
法務委員会	29
所管事項の動向	29
民事関係（民法第 772 条問題 / 外国人母との間の婚外子の国籍 / 夫婦別姓 / 重国籍）	
刑事関係（裁判員制度 / 行刑 / 共謀罪の新設をめぐる主な動き / 死刑）	
その他（法曹人口の拡大 / 日本司法支援センター / 出入国管理）	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	39
外務委員会	41
国際情勢の動向	41
安全保障政策（在日米軍の再編 / 沖縄に関する特別行動委員会 / 在日米軍駐留経費特別協定）	
ODA（我が国 ODA の概要 / 新しい国際協力機構の発足 / 第 4 回アフリカ開発会議と G 8 北海道洞爺湖サミット / ODA 事業の受注をめぐる不正・贈賄事件）	
国連（安全保障理事会改革 / 国連分担率の見直し）	
地域情勢（朝鮮半島 / 中国 / ロシア / 中東）	
国際経済政策（WTO 交渉の動向 / E P A ・ F T A の動向）	

財務金融委員会	56
所管事項の動向	56
税制(税財政の現状/ 税制改革の動向及び課題)	
金融(金融・資本市場競争力強化への取組/ 情報技術革新と金融制度/ サプライムローン問題/ 政府系ファンド/ 貸金業制度と多重債務問題/ 日銀の金融政策)	
文部科学委員会	66
所管事項の動向	66
教育振興基本計画の策定	
初等中等教育(学習指導要領/ 全国学力・学習状況調査/ 教員給与制度の動向/ 児童生徒の問題行動等)	
高等教育(国公立私立大学を通じた大学教育改革の支援/ 国立大学法人の財政/ 私立学校の振興/ 奨学金事業/ 専門職大学院制度)	
科学技術及び学術の振興(科学技術行政体制/ 科学技術基本法と科学技術基本計画/ 研究開発の現状/ 科学技術システムの改革)	
文化及びスポーツの振興(文化芸術の振興及び文化財の保存・活用/ 著作権をめぐる動向/ スポーツの振興)	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	77
厚生労働委員会	78
所管事項の動向	78
社会保障制度改革と歳出削減への取組	
医療制度の動向(医療制度改革と高齢者医療制度の充足/ 医師不足問題への対応/ 臓器移植法の改正議論)	
年金制度の動向(年金制度と制度改革をめぐる議論/ 年金記録問題)	
介護保険制度の動向	
少子高齢化の進展と少子化対策(少子高齢化の進展と人口減少社会の到来/ 少子化対策の動向)	
雇用対策の推進(最近の雇用・失業情勢と雇用対策/ ニート・フリーター問題/ 障害者雇用対策/ 労働者派遣制度/ 雇用保険制度)	
労働条件の向上(労働条件確保対策/ 労働契約法制の整備/ 労働時間法制の見直し/ 最低賃金制度の見直し/ 雇用の分野における男女の均等な機会と待遇の確保/ パートタイム労働者の均衡ある待遇の確保の促進)	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	91
農林水産委員会	94
所管事項の動向	94
食料・農業・農村政策(世界の食料需給の動向と食料自給率/ 食の安全及び消費者の信頼確保/ 経営の安定と農山漁村の活性化/ 農地政策の改革)	
森林・林業政策(森林・林業基本計画の目指す方向性/ 国有林野事業の独立行政法人化問題)	
水産政策(水産物自給率/ 我が国の排他的経済水域における資源管理/ 漁業における燃油高騰問題とその対応)	
国際貿易交渉(WTO交渉/ EPA・FTA交渉)	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	106

経済産業委員会	108
所管事項の動向	108
景気動向	
新経済成長戦略の改定	
地域経済の活性化	
中小企業政策(原油価格高騰対策 / 事業承継支援 / 中小企業金融の円滑化 / 中小企業の再生支援)	
知的財産政策	
資源・エネルギー政策(原油価格等の動向 / バイオ燃料の普及促進 / 原子力安全対策等 / 省エネルギー対策の推進等 / 新エネルギーの導入促進 / 排出権取引の動向)	
通商貿易政策	
資源の有効利用と循環型社会の構築(家電リサイクル法の見直し / 資源有効利用促進法の見直し)	
消費者政策(製品安全対策 / 特定商取引法及び割賦販売法の改正 / 消費者庁構想)	
独占禁止政策等(独占禁止法の見直し / 景品表示法の見直し / 下請取引の適正化)	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	123
 国土交通委員会	125
所管事項の動向	125
国土・建設政策(国土形成計画の策定 / 大陸棚限界画定調査の完了 / 道路特定財源制度の見直し / 公共工事における課題への対応)	
都市・住宅政策(集約型都市構造への転換 / 住生活基本計画に基づく住宅政策の展開 / 改正建築基準法等成立後の動向)	
運輸政策(「運輸安全委員会」の設置 / 観光庁の設置 / 整備新幹線の整備 / 自動車運送事業の動向 / 航空政策の動向 / 日本籍船・日本人船員の確保)	
国土交通分野の地球温暖化対策	
特定船舶入港禁止問題	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	135
 環境委員会	137
所管事項の動向	137
地球温暖化対策(国際的な取組 / 我が国の取組 / 今後の主な課題)	
廃棄物・リサイクル対策(家電リサイクル制度の見直し / 容器包装リサイクルの推進)	
健康被害対策(石綿健康被害対策 / 水俣病対策)	
生物多様性保全対策(生物多様性条約と生物多様性国家戦略 / 「第3次生物多様性国家戦略」の概要 / 「生物多様性基本法」の制定 / 今後の主な課題)	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	146

安全保障委員会	147
所管事項の動向	147
防衛省改革（防衛省・自衛隊の不祥事と厳しい批判／ 防衛省改革会議とその提言）	
自衛隊の国際平和協力活動（国際平和協力活動の現状／ 自衛隊海外派遣に関する一般法制定の動き）	
日米安全保障体制の現状（米軍再編と在日米軍の兵力構成見直し／ 在日米軍駐留に係る諸問題）	
弾道ミサイル防衛（BMD）システムの整備	
その他（「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の提言と集団的自衛権／ 新戦闘機機種選定／ クラスター弾の規制問題）	
国家基本政策委員会	159
所管事項の動向	159
国政概観	
国家基本政策委員会設置の経緯及び合同審査会（党首討論）の開会	
「党首討論」の仕組み（「党首討論」の開会形態／ 運営基準の策定／ 運営申合せの概要）	
日英の制度比較	
「党首討論」の開会状況（開会状況等／ 討議内容）	
予算委員会	169
所管事項の動向	169
経済と財政の現状（経済動向／ 財政の現状）	
財政健全化の取組（歳出・歳入一体改革／ 「経済財政改革の基本方針 2008」における歳出・歳入一体改革／ 財政健全化の目標と達成見通し）	
予算の無駄排除への取組	
平成 21 年度予算（「平成 21 年度予算の基本的考え方」及び「平成 21 年度予算の全体像」／ 平成 21 年度概算要求／ 平成 21 年度予算編成に関連する事項）	
総合経済対策と平成 20 年度補正予算	
今後の課題	
決算行政監視委員会	181
所管事項の動向	181
決算及び決算検査報告等（平成 19 年度決算概要／ 平成 17 年度決算に関する議決について内閣の講じた措置／ 平成 18 年度決算に関する議決／ 会計検査院による随時報告）	
政策評価及び行政評価・監視（政策評価／ 行政評価・監視／ 行政評価等プログラム）	
第 170 回国会提出予定案件等の概要	191

災害対策特別委員会	192
所管事項の動向	192
我が国における災害の状況	
世界の自然災害の状況	
震災対策（東海地震対策 / 東南海・南海地震対策 / 首都直下地震対策 / 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策 / 中部圏・近畿圏における地震対策 / 住宅・建築物の耐震化の促進 / 緊急地震速報 / 津波対策）	
火山災害対策	
風水害対策（水害・土砂災害対策 / 大規模水害対策 / 竜巻等突風対策）	
雪害対策	
災害時要援護者対策	
被災者生活再建支援対策	
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	202
所管事項の動向	202
政治資金規正法の改正（改正の経緯及び概要 / 第170回国会以降の動向）	
電子投票の国政選挙への導入（概要 / 電子投票の実施状況 / 国政選挙導入に向けた動き）	
外国人地方参政権付与問題（経緯 / 永住外国人地方参政権付与法案の審査経過 / 法案をめぐる動向 / 法案の論点）	
インターネットによる選挙運動をめぐる議論（インターネットを利用した選挙運動に対する現行法における考え方 / 選挙運動へのインターネット導入に当たっての検討状況）	
補充立候補制度問題（経緯 / 概要）	
第170回国会提出予定法律案等の概要	210
沖縄及び北方問題に関する特別委員会	211
所管事項の動向	211
沖縄関係（米軍基地問題 / 沖縄振興特別措置法に基づく施策の概要）	
北方領土関係（返還交渉の経緯 / 国の支援策 / 四島交流事業等）	
青少年問題に関する特別委員会	222
所管事項の動向	222
青少年施策の推進体制	
少年非行対策（少年非行の現状 / 少年非行対策）	
有害環境対策（インターネット上の違法・有害情報 / 有害図書等 / 児童買春・児童ポルノへの対応）	
児童虐待防止対策（児童虐待の発生状況 / 児童虐待防止法の改正等）	
子どもの安全対策	
いじめ問題（いじめ問題の現状 / いじめ問題の対策）	
子育て支援対策（「放課後子どもプラン」の実施状況等）	
若年者雇用（フリーター・ニート問題の現状 / 政府の対策）	

国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びに イラク人道復興支援活動等に関する特別委員会	232
所管事項の動向	232
国際テロリズム（アフガニスタン情勢／ 我が国の支援活動）	
イラク復興支援活動（イラク情勢／ イラク人道復興支援特措法に基づく我が国の支援活動）	
第 170 回国会提出予定法律案等の概要	241
 北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会	 242
所管事項の動向	242
問題の概要（拉致問題の経緯と現状／ 「特定失踪者」の問題／ 脱北者問題）	
国会の対応（国会における審議状況／ 北朝鮮関連法の制定）	
政府の取組（政府の基本姿勢／ 最近の政府の取組／ 日朝交渉の動向）	
北朝鮮によるミサイル発射・核実験	
国際社会への働きかけ	
米国の北朝鮮のテロ支援国家指定解除をめぐる動き	
 【参考】衆議院調査局「問合せ窓口」	 250

内閣委員会

内閣調査室

所管事項の動向

1 所管事項

内閣委員会は、委員30名より構成され、その所管事項は以下のとおりである。

- (1) 内閣の所管に属する事項（安全保障会議の所管に属する事項を除く。）
- (2) 宮内庁の所管に属する事項
- (3) 公安委員会の所管に属する事項
- (4) 他の常任委員会の所管に属さない内閣府の所管に属する事項

また、内閣委員会における国政に関する調査事項は以下のとおりである。

- 内閣の重要政策に関する事項
- 栄典及び公式制度に関する事項
- 男女共同参画社会の形成の促進に関する事項
- 国民生活の安定及び向上に関する事項
- 警察に関する事項

2 所管事項に関する主な動向

内閣委員会の所管事項に関する主な動向は以下のとおりである。

(1) 消費者政策

従来、我が国は各省縦割りの仕組みの下で産業振興策を進めてきたが、この間「消費者の保護」は間接的、派生的なテーマとして扱われてきた。近年、NOVA事件、悪質な住宅リフォーム問題、中国製冷凍ギョウザ事件等、消費者契約や食の安全等に係るトラブルは増加・多様化の傾向にあるが、いわゆるすき間事案や複数の省庁にまたがる事案への行政の対応の遅れなどから被害が拡大する事案も散見された。

こうした中、福田内閣は、本年1月の施政方針演説において、本年を「生活者や消費者が主役となる社会へ向けたスタートの年」と位置付け、消費者行政を統一的、一元的に推進するための強い権限を持つ新組織の発足、消費者行政担当大臣の常設を公約し、新組織については、「国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府のかじ取り役になるもの」とした。

本年2月には、新組織の在り方を検討するために、内閣総理大臣の主催による消費者行政推進会議が設置され、6月13日に「消費者行政推進会議取りまとめ」を公表した。同取りまとめでは、新組織が満たすべき6原則を提示した上で、地方の消費生活センター等を一元的な相談窓口として位置付けること、内閣府の外局として「消費者庁（仮称）」を設置し、消費者関係法を移管すること等を提言した。

同取りまとめを受け、政府は、6月27日に「消費者行政推進基本計画」を閣議決定した。その主な内容は次のとおりである。

- ・平成21年度から内閣府の外局として消費者庁（仮称）を発足。総合調整権限、勧告権等を付与。消費者行政担当大臣を置く。
- ・消費生活センター等に一元的窓口を設置し（法的に位置付け）全国ネットワークを構築、相談情報を消費者庁に集約。
- ・消費者に身近な問題を取り扱う法律について移管（一部移管）・共管。
- ・消費者政策の企画立案や消費者庁を含めた関係府省の政策の評価・監視等を行う消費者政策委員会（仮称）を設置。
- ・消費者庁の設置法、消費生活センターの法的位置付け及びすき間事案への対応等を規定する新法、各個別作用法の改正法案をできるだけ臨時国会に提出。次期通常国会以降も順次提出。

また、民主党では、消費者権利院を設立し、その長である消費者権利官が消費者行政全般にわたり強力な監督権限を行使する「消費者権利院法案(仮称)」の提出を検討している。

(2) 地方分権改革

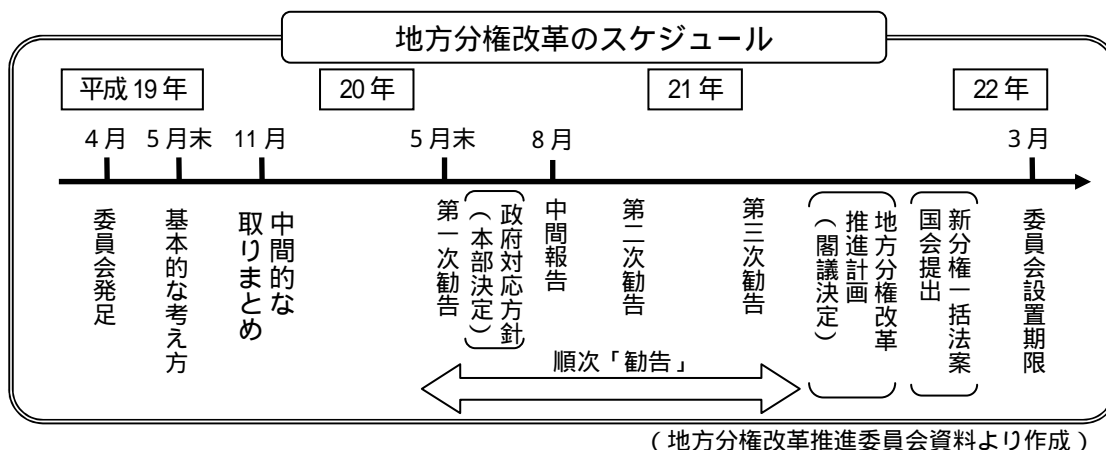
国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる社会の実現を目指し、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、平成18年12月、地方分権改革推進法が成立した。地方分権改革については、同法に基づき、平成19年4月に設置された地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎伊藤忠商事株式会社取締役会長）において調査審議が行われている。

同委員会は、平成19年11月に、今後の検討の方向性を明確にした「中間的な取りまとめ」を行い、これに沿って調査審議を進め、平成20年5月、「第1次勧告」を取りまとめ、福田内閣総理大臣に提出した。

第1次勧告においては、国と地方の役割分担の基本的な考え方、重点行政分野の抜本的な見直し、基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大、道路特定財源の一般財源化や消費者行政の一元化、第2次勧告に向けた検討課題等が盛り込まれており、これを受けて、地方分権改革推進本部（本部長：内閣総理大臣）は、同年6月、「地方分権改革推進要綱（第1次）」を決定し、第1次勧告を踏まえた政府の対応方針を明らかにしている。

また、同年8月には、同委員会において、「国の出先機関の見直しに関する中間報告」が取りまとめられ、この中で、国の出先機関の組織の見直しに関する基本的考え方とその検討の方向等を提示するとともに、同中間報告に基づき、国の出先機関の抜本改革について審議を進め、年内に「第2次勧告」の提出を目指すこととしている。

政府においては、第1次勧告や、今後提出される勧告を踏まえ、講ずべき必要な法制上又は財政上の措置等を定めた「地方分権改革推進計画」を策定し、平成21年度中に「新分権一括法案」（仮称）を国会に提出することとしている。



(3) 地域活性化

地域の活性化については、従来、内閣官房に置かれた都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部及び中心市街地活性化本部の下でそれぞれの取組が進められてきたが、福田内閣総理大臣の所信表明演説等を受け、平成19年10月9日、より効果的な取組を実施するため、これらの4本部について、特段の事情がない限り合同で開催すること、

同会合を「地域活性化統合本部会合」と総称すること、が閣議決定されるとともに、同日、4本部の事務局を統合し、新たに「地域活性化統合事務局」が設置されるなど、地域活性化に係る実施体制の統合が図られた。

同年11月には、地域活性化統合本部会合において、地方再生のための総合的な戦略である「地方再生戦略」が策定され、この中で、地方再生の取組に当たっての基本理念や原則が示されるとともに、地域の住民や民間団体の創意工夫や発想を起点にしたプロジェクトを立ち上がり段階において支援する新たな取組として「地方の元気再生事業」を平成20年度に創設すること等が明記された。これに基づき、政府においては、平成20年5月に「地方の元気再生事業」の提案募集を行い、同年7月、応募のあった1,186件の提案のうち、120件を選定し、公表した。

なお、政府は、地域経済の再建を図ること等を目的として、第169回国会に「株式会社地域力再生機構法案」を提出した。同法案は、地域経済において重要な役割を果たしているながら過大な債務を負っている事業者の事業再生を支援する「株式会社地域力再生機構」を創設しようとするもので、衆議院内閣委員会において審査が進められたが、継続審査に付されている。

(4) 市場化テスト

平成16年4月に発足した「規制改革・民間開放推進会議」(現「規制改革会議」)において、規制改革の一層の推進、官製市場の民間開放等を重点課題とし、医療、福祉・保育、教育、農業、労働等の主要官製市場改革について取り組み、分野横断的な手法として市場化テスト(行政サービスに関する官民競争入札等制度)の導入が提言され、これに基づき、検討がなされた。第164回国会(平成18年5月)において、市場化テストの導入のための「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(公共サービス改革法)」が成立し、

同年7月から施行されている。

官民競争入札等の対象となる事業は、民間や地方公共団体からの提案を踏まえ、「官民競争入札等監理委員会」において審議され、「公共サービス改革基本方針」(閣議決定)に盛り込まれる。対象事業は、統計調査関連業務、登記関連業務、社会保険庁関連業務、ハローワーク関連業務、公物管理関連業務、施設管理・運営業務及び研修関連業務、独立行政法人の業務、窓口関連業務、徴収関連業務等であり、直近では平成19年12月24日に独立行政法人の29事業等が追加されている。

このうち、ハローワーク関連業務に関しては、「経済財政改革の基本方針2007」において、東京23区内のハローワーク2か所における無料の職業紹介について、所要の法改正を行い、平成20年度を目途に市場化テストを行うこととされ、また、「公共サービス改革基本方針」においても、ハローワークの本庁舎内で実施する無料の職業紹介・職業相談について民間競争入札を行うため法改正を行うこととされたことから、第169回通常国会に「公共サービス改革法」の改正案が提出され当委員会に付託された。その後、同改正案は継続審査となっている。

なお、「経済財政改革の基本方針2008」においては、市場化テストに関し、「内部管理業務等の重点分野について検討し、平成20年内に「公共サービス改革基本方針」を改定する。地方分権と並行して、地方出先機関へ導入する。」とされており、現在「官民競争入札等監理委員会」において検討されている。

(5) 独立行政法人改革

独立行政法人制度は、各府省の行政活動から政策の実施部門のうち、一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて、業務の質の向上や活性化、効率性の向上、自立的な運営、透明性の向上を図ることを目的として平成13年に創設された。

同制度は、導入以来7年が経過し、一定の成果をあげたが、一部でいわゆる官製談合の舞台となったこと等から、「経済財政改革の基本方針2007」において、101の独立行政法人について原点に立ち返り抜本的な見直しを行い、平成19年内を目途に「独立行政法人整理合理化計画」を策定することが決定された。

政府は、これを受けた行政減量・効率化有識者会議(座長:茂木友三郎キックマン会長)等の議論を踏まえ、平成19年12月に「独立行政法人整理合理化計画」を閣議決定した。

独立行政法人に係る制度の改革を進めるため、評価機関の一元化、監事の職務権限の強化等による業務の適性化のための措置を講ずるとともに、非特定独立行政法人の役職員に係る再就職規制を導入するほか、不要財産の国庫納付等について所要の措置を講ずる「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」が、平成20年4月25日、第169回国会に提出された。

なお、本法律案は、5月23日に提出された「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」とともに内閣委員会において継続審査に付されている。

(6) 公益法人の見直し

平成20年3月31日、福田内閣総理大臣は記者会見において、行政と密接に関係のある公益法人の集中点検を実施して、支出の無駄と不透明な天下りを是正していく旨の発言をした。これを受けて、国または独立行政法人等からの補助金・委託費等の支出に依存する法人、国または独立行政法人等と随意契約を締結している法人、国との関係を総合的に見て点検の対象とすべきと考えられる事情を有している法人など、各行政分野の特質等からみて主要な350法人を対象とした集中点検が行われ、同年7月4日、内閣官房において「行政と密接な関係にある公益法人への支出の無駄の根絶の進め方について」がまとめられた。

その主な内容は、次のとおりである。

事務事業の見直し

国等から発注等する事務事業の見直し 82法人

一般競争入札原則の徹底

国等から発注等する事務事業の全てを全面的に一般競争入札に移行するよう見直し。更に応募条件等を見直し 42法人

一般競争入札に移行できない場合について、

- ・ 関係する事務事業の分割などにより、可能な限り随意契約の対象を限定し、一般競争入札の適用を拡大するよう見直し 41法人
- ・ 一般競争入札が適用できない場合、関係する事務事業について、企画競争など競争的な手続きや市場化テストによるよう見直し。更に応募条件等を見直し。分割発注、応募条件の見直し。関係業界への周知など競争状況を作るよう見直し 137法人

補助金等への公募制を活用。更に応募条件等を見直し。分割発注、応募条件の見直し。関係業界への周知等競争状況を作るよう見直し 20法人

法人組織の縮減（役員報酬の抑制・削減、役員数の削減、退職金報酬等の抑制・削減、内部留保等の縮減を含む）

法人組織を縮減するよう見直し 53法人

役員報酬の抑制・削減 88法人

役員数の削減 81法人

退職金報酬等の抑制・削減 53法人

内部留保等の縮減 116法人

政府は、当該点検結果はスタート台であり、完成したものではなく、その成果も、21年度予算編成過程等を通じて実現されるものが多いとし、今後、その他の法人も含め、更に支出の無駄撲滅を徹底することとしている。

なお、地方公共団体を經由して支出等が行われている法人など、平成20年末を目途に、その支出等の必要性等を点検するとともに、地方公共団体においても、その所管公益法人への支出について、国と同様の点検を行うよう要請することとしている。

(7) 公務員制度改革

平成19年4月24日に閣議決定された「公務員制度改革について」において、「公務員制度の総合的な改革を推進するため、基本方針を盛り込んだ法案を次期通常国会に向けて、立案し提出する」とされたことを受け、政府は、平成20年4月、「国家公務員制度改革基本法案」を第169回国会に提出した。

本法律案は、国家公務員一人一人が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行することとするための国家公務員制度改革について、その基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、国家公務員制度改革推進本部を設置することにより、これを総合的に推進しようとするもので、自民、民主、公明の三会派による修正協議を経て、5月29日、衆議院において修正議決された後、6月6日、参議院において可決、成立した。

政府においては、同法に基づき、平成20年7月に国家公務員制度改革推進本部及び同事務局を設置するとともに、国家公務員制度改革推進本部令に基づき、本部に、顧問会議及び労使関係制度検討委員会を設置することとしており、今後は、事務局や顧問会議等において改革の具体化に向けた検討が進められることとなっている。

(国家公務員制度改革基本法の概要)

基本理念	国家公務員制度改革は、議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと、多様な能力及び経験を持つ人材を登用及び育成すること等を基本として行われるものとする。	幹部候補育成課程の整備	管理職員の職責を担うにふさわしい能力及び経験を有する職員を総合的かつ計画的に育成するための仕組み(幹部候補育成課程)を整備するものとする。
改革の目標時期	改革を行うために必要な措置は、法施行後5年以内を、必要となる法制上の措置は、法施行後3年以内を目途として講ずるものとする。	官民人材交流の推進	官民の人材交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めるため、現行の制度を抜本的に見直すものとする。
国家戦略スタッフ等	内閣官房に、内閣総理大臣を補佐する職(国家戦略スタッフ)を、各府省に、大臣を補佐する職(政務スタッフ)を置くものとし、 <u>国家戦略スタッフ等は、特別職の国家公務員とするものとする。</u>	定年延長	定年を段階的に65歳に引き上げることについて検討すること。
		内閣人事局の設置	内閣官房に内閣人事局を置くものとし、このために必要となる法制上の措置は、法施行後1年以内を目途として講ずるものとする。
幹部職員の任用	幹部職員の任用については、 <u>内閣官房長官がその適格性を審査し、その候補者名簿の作成を行うとともに、各大臣が人事を行うに当たって、任免については、内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議した上で行うものとする。</u>	労働基本権	協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、 <u>国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとする。</u>
政官接触	職員が国会議員と接触した場合における当該接触に関する記録の作成、保存その他の管理をし、及びその情報を適切に公開するために必要な措置を講ずるものとする。	国家公務員制度改革推進本部	国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、内閣に、内閣総理大臣を本部長とし、すべての国務大臣をもって組織する国家公務員制度改革推進本部を置くこと。
採用試験	現行の採用試験を抜本的に見直し、総合職試験、一般職試験、専門職試験とし、これに併せ、採用試験の区分として、院卒者試験、中途採用試験を設けるものとする。	施行期日	この法律は、公布の日(平成20年6月13日)から施行すること。ただし、国家公務員制度改革推進本部に関する規定は、公布の日から起算して1月を超えない範囲内において政令で定める日(平成20年7月11日)から施行すること。

下線部分は衆議院における修正部分を示す。

(8) 個人情報の保護

第156回国会（平成15年）において成立した「個人情報の保護に関する法律」は、官民を通じた個人情報保護の基本理念等を定めた基本法に相当する部分と個人情報取扱事業者（5,000件以上の個人データを有する事業者）の遵守すべき義務等を定めた一般法に相当する部分から構成されており、平成17年4月から全面施行されている。

現在、同法施行から3年が経過し、個人情報保護に関する一般の意識も高まり、事業者の取組が進む一方で、事業者からの個人情報漏えい事案が後を絶たず、また、同法の誤解等に起因して、必要とされる個人情報の提供が行われなかったり、各種名簿の作成が中止されるなどの、いわゆる「過剰反応」といわれる事案もみられ、社会的な問題となっている。

内閣府の国民生活審議会においては、「個人情報の保護に関する基本方針」（平成16年4月閣議決定）で、「法の施行状況について、法の全面施行後3年を目途として検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」とされていることに基づき、個人情報保護制度の見直しに向けた検討を進め、平成19年6月、政府に対し、過剰反応への対応、基本方針の見直し、ガイドラインの共通化について必要な検討を行うこと等を求める「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」を政府に提出した。

同取りまとめを受けて、政府は、平成20年4月、基本方針の一部を変更し、過剰反応への対応として、事業者及び国民に対する積極的な広報・啓発活動に取り組むことを宣言するとともに、法律や条例の適切な解釈・運用を図るべきことを明記した。

(9) 少子化対策

我が国においては、急速に少子化が進行し、平成17年の合計特殊出生率（1人の女性が生涯に産む子どもの数）は、1.26と過去最低を更新するとともに、人口も平成16年をピークとして減少に転じ、人口減少社会が現実のものとなった。平成19年の合計特殊出生率（概数）は、前年を0.02ポイント上回る1.34となり2年連続で上昇したものの、出生数は対前年度比3千人減の109万人となっており、依然として低い水準にある。

また、平成18年末に発表された国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」によると、現在の傾向が続けば、50年後（2055（平成67）年）には我が国の人口は9千万人を割り込み、1年間に産まれる子どもの数が現在の半分以下の50万人を割り、高齢化率は40%を超えるという厳しい見通しが示されている。

政府においては、平成2年のいわゆる「1.57ショック」を契機に様々な少子化対策を推進してきており、第156回国会では「次世代育成支援対策推進法」及び議員立法により「少子化社会対策基本法」が成立した。また、平成16年6月、同法に基づき「少子化社会対策大綱」が策定され、その具体的実施計画である「子ども・子育て応援プラン」が同年12月に少子化社会対策会議（議長：内閣総理大臣）において決定された。

その後も予想以上の少子化の進行に対処するため、平成18年6月に少子化社会対策会議は、「新しい少子化対策について」を決定し、これに基づき具体的な措置の検討が進められることとなった。

さらに、すべての子ども、すべての家族を、世代を超えて国民みなで支援する社会の実

現を目指すものとして平成19年2月に「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議（議長：内閣官房長官）を発足させ、同年12月に重点戦略を取りまとめた。重点戦略では少子化進行の背景には仕事と子育ての両立が困難となる社会的構造があると指摘し、「ワーク・ライフ・バランス」（仕事と生活の調和）の実現とともに「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」が不可欠とした上で、同構築に向けた取組を推進するための社会全体の数値目標を設定し、進捗状況を点検・評価し、政策に反映することとしている。

(10) 食の安全

経済社会の発展に伴い国民の食生活が豊かになる一方、我が国の食生活を取り巻く環境は近年大きく変化し、また昨今の食の安全を脅かす多くの事件の発生により、国民の食に対する関心が非常に高まってきている。特に近年、食をめぐる状況の変化を背景に、食の安全には絶対（ゼロリスク）はなく、リスクの存在を前提にこれを評価し、適切に制御することが国際的に認識されるようになってきている。

こうした情勢の変化に的確に対応し、新たな食品安全行政を展開していくため、平成15年に食品安全基本法が制定され、同年7月、内閣府に、食を介して人の健康に与える影響について科学的に客観的かつ中立公正な立場で評価する食品安全委員会が設置された。

これにより、我が国のリスク分析¹においては、食品安全委員会は食品に関するリスク評価²を行い、リスク管理機関（厚生労働省、農林水産省等）はこの評価結果に基づき食品の安全性確保のための施策を策定し、実施することとされた。これまで食品安全委員会が行った代表的なリスク評価に関する取組には、我が国における牛海綿状脳症（BSE）対策、米国産牛肉等に係る食品健康影響評価、食品に残留する農薬等に関するポジティブリスト制度³導入への対応、大豆イソフラボンを含む特定保健用食品の安全性評価等があげられる。

なお、大きな社会問題となり相次いで発覚した食品表示の偽装に関しては、政府において、食品表示に関する法律を各省庁がそれぞれ所管している現行の制度を改め、「消費者庁」に一元化するよう検討している。

(11) 銃器及び刃物類等による事件・事故の多発と規制強化

第168回国会では、けん銃等に対する罰則を強化する等の「銃砲刀剣類所持等取締法及び武器等製造法の一部を改正する法律」が成立している。

その後、銃砲及び銃弾の保管・管理等の問題が相次いでおり、平成19年12月には長崎県佐世保市で散弾銃の乱射殺傷事件が発生している。この事件を受け、全国の警察による許可銃砲等の一斉検査「17万人/30万丁・総点検」が行われた。さらに幅広い観点から銃砲行政全般について見直しを行う「銃砲行政の総点検」も同時期に実施され、その報告書（警

¹ どんな食品にもリスクがあるという前提で、リスクを科学的に評価し、適切な管理をすべきとの考え方。リスク分析はリスク評価、リスク管理およびリスクコミュニケーション（情報を関係者が共有し、意見の交換を行うこと）の三つの要素からなっている。

² 食品を摂取することにより人の健康に及ぼす影響について科学的に評価すること。

³ 残留基準が設定されていなくても一定量を超えて農薬等が含まれる食品の販売等を原則禁止する制度。

察庁（平成20年4月）において、「政府は同点検の結果を踏まえ、実施可能な施策は順次実施に移すとともに、立法措置をとることが必要なものについては、銃刀法改正作業に着手し、速やかに銃砲規制の厳格化のための対策を具体化していく」とした。

一方、刃物を用いた通り魔的殺傷事件等が、近年相次いでおり、とりわけ平成20年6月、JR秋葉原駅前において発生した無差別殺傷事件では、現行の銃砲刀剣類所持等取締法においては所持規制の対象外である、諸刃の短剣で殺傷力の高いダガーナイフが犯行に使用された。その後、八王子で起きた殺人事件ほか、全国各地で「だれでもよかった」というような無差別若しくは逆恨み等によるとみられる刃物による殺傷事件が立て続けに発生している。

秋葉原駅前の事件等を受け、刃物業界では、ダガーナイフの生産、販売等の自主規制を行い、多くの自治体では、ダガーナイフの販売等を規制する条例を制定するなどの対応を行っている。

こうした状況を受け、警察庁は繁華街に制服警官を配置する「見せるパトロール」の徹底等の指示を出すとともに、事件の傾向を分析し、政府の犯罪対策閣僚会議において、刃物販売時の身分確認やダガーナイフ等の規制強化といった総合的な対策を検討している。さらに7月に「銃砲規制のあり方に関する懇談会」（座長：藤原静雄筑波大学大学院ビジネス科学研究科教授）（警察庁）が、ナイフ規制の在り方も含めた「銃砲規制等の在り方に関する意見書」を出したことを受け、警察庁は、同意見書に対する一般の意見の募集を行うなど、「銃砲刀剣類所持等取締法の一部を改正する法律案」（仮称）を提出する準備を進めている。

(12) 遺棄化学兵器処理

中国における遺棄化学兵器問題は、第二次大戦終了までに旧日本軍により中国に持ち込まれた化学兵器が終戦後も残されたままであったことから、平成2年に中国政府がその解決を日本政府に非公式に要請してきたことに始まるとされている。その後、平成9年4月に我が国も批准している化学兵器禁止条約が発効し、我が国は、同条約に基づき遺棄締約国として中国における遺棄化学兵器の廃棄を行い、中国は領域締約国として廃棄に対し適切な協力を行うこととなった。

これを受け、政府は、平成9年8月、内閣に「遺棄化学兵器処理対策連絡調整会議」を、同年10月、内閣官房に「遺棄化学兵器処理対策室」をそれぞれ設置し、平成11年4月には、総理府（現内閣府）に「遺棄化学兵器処理担当室」を設置するなどした。

日中共同作業グループ会合を中心に、本件処理に向けた具体的な枠組みについて協議を進め、認識の一致を見たことから、平成11年7月には、日中両国政府は「中国における日本の遺棄化学兵器の廃棄に関する覚書」に署名し、化学兵器禁止条約に基づく義務を履行することが確認され、中国における日本の遺棄化学兵器廃棄事業が実施に移されることとなった。

中国における遺棄化学兵器の多くは吉林省敦化市ハルバ嶺地区に埋設されていると考えられており、平成14年10月に内閣府が実施した調査によると、ハルバ嶺に存在する遺棄

化学兵器は 30 万～40 万発と推定されている。それ以外にも中国各地で発見されており、発掘・回収が進められている。

なお、平成 16 年度から、内閣府を補助する事業実施機関として株式会社遺棄化学兵器処理機構に対し業務委託契約を締結しているが、その再委託先である P C （パシフィックコンサルタンツインターナショナル）の処理事業費の不正流用等に関し東京地検特捜部が同機構の捜査を行った。このため、事業の実施体制の見直しが進められており、平成 20 年度より、政府において一般競争入札により業者を選定することとし、内閣府はより直接的に事業実施の全般にわたり、適正な執行を監督する体制を強化するとしている。

第 170 回国会提出予定法律案等の概要

1 消費者庁設置法案（仮称）（検討中）

消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進等に関する事務を一体的に行わせるため、内閣府の外局として消費者庁（仮称）を設置する。

2 消費者庁設置法（仮称）の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案（仮称）（検討中）

消費者庁設置法（仮称）の施行に伴い、内閣府設置法及び関係省庁設置法等を改正して所掌事務等を変更するとともに、「消費者行政推進基本計画」（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）に定める方針に従い、関係する個別作用法における消費者庁の権限を規定するため、関係法律を一括して改正することにより整備する。

3 消費者安全法案（仮称）（検討中）

消費者の消費生活における被害を防止し、その安全を確保するため、内閣総理大臣による基本方針の策定、都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施及び消費生活センターの設置、消費者事故等に関する情報の集約、消費者被害の防止のための措置等を講ずる。

4 銃砲刀剣類所持等取締法の一部を改正する法律案（仮称）（検討中）

最近の銃砲刀剣類等を使用した凶悪犯罪の発生状況等にかんがみ、所持の禁止の対象となる剣の範囲を拡大するとともに、銃砲刀剣類の所持許可の要件の厳格化、実包等の所持に関する規制の強化、銃砲刀剣類の所持者に対する監督の強化等の措置を講ずる。

（参考）継続法律案

株式会社地域力再生機構法案（内閣提出、第 169 回国会閣法第 14 号）

雇用の安定等に配慮しつつ、地域における総合的な経済力の向上を通じて地域経済の再建を図り、併せてこれにより地域の信用秩序の基盤強化にも資するようにするため、金融機関、地方公共団体等と連携しつつ、地域経済において重要な役割を果たしていながら過

大な債務を負っている事業者に対し、金融機関等からの債権の買取り等を通じてその事業の再生を支援することを目的とする法人として、株式会社地域力再生機構を設立する。

競争の導入による公共サービスの改革に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出、第 169 回国会閣法第 74 号）

競争の導入による公共サービスの改革を推進するため、官民の競争条件の均一化を確保しつつ、公共職業安定所の職業紹介、職業指導及びこれらに付随する業務のうち一定のものを民間事業者に委託することができることとするための措置を講ずる。

独立行政法人通則法の一部を改正する法律案（内閣提出、第 169 回国会閣法第 79 号）

独立行政法人に係る制度の改革を進めるため、評価機関の一元化、監事の職務権限の強化等による業務の適正化のための措置を講ずるとともに、非特定独立行政法人の役員に係る再就職規制を導入するほか、不要財産の国庫納付等について定める。

独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（内閣提出、第 169 回国会閣法第 80 号）

独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴い、各府省に置かれる独立行政法人評価委員会に関する規定を削除する等、関係法律の規定の整備等を行う。

人身取引等の防止及び人身取引等の被害者の保護に関する法律案（小宮山洋子君外 4 名提出、第 163 回国会衆法第 6 号）

人身取引等がその被害者の人権を著しく侵害することにかんがみ、あわせて人身取引等の防止及び人身取引等の被害者の保護に関する国際的動向を踏まえ、人身取引等を防止するとともに、人身取引等の被害者の保護を図る。

道路交通法の一部を改正する法律案（小宮山洋子君外 3 名提出、第 163 回国会衆法第 12 号）

幼児の生命及び身体を保護するため、二輪又は三輪の自転車に乗車させる際の幼児用ヘルメットの着用義務に関する規定を当該自転車の運転者の遵守事項等として追加する。

消費生活用製品等及び特定生活関連物品に係る危険情報の提供の促進等に関する法律案（長妻昭君外 2 名提出、第 164 回国会衆法第 26 号）

消費生活用製品等及び特定生活関連物品に係る危険情報の提供等が適切に行われるよう、危害防止措置、危害防止命令、緊急措置及び緊急命令その他の必要な措置を定める。

内容についての問い合わせ先
内閣調査室 中村首席調査員（内線3301）

総務委員会

総務調査室

所管事項の動向

1 公務員制度及び独立行政法人の改革等

(1) 公務員制度改革の動向

公務員制度は、公務員の人事行政に関する仕組み、具体的には、公務員として採用され、退職するまで、さらに、退職後の年金、在職中知り得た秘密の保持までをカバーする制度である。

現行公務員制度が発足してから60年近く経た現在、各府省の政策企画立案能力に対する信頼のゆらぎ、府省縦割のセクショナリズム等による機動的・総合的対応の欠如、早期退職勧奨慣行等に由来するいわゆる天下り問題等が指摘されている。また、採用試験の種類等を過度に重視する硬直化した昇進管理、年功偏重の処遇等本来の制度趣旨には必ずしも十分沿っていない運用が慣行的に定着してきたとの批判も寄せられている。

一方、我が国は、行政、雇用環境とも大きな変化に直面しており、このような公務員制度内外の状況を踏まえ、制度運用の全般的な改革を図ることが急務とされている。

ア 人事管理、退職管理、労働基本権等の改革

平成18年6月、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（いわゆる「行革推進法」）が公布・施行され、総人件費改革¹等において実施される行政の組織・運営の見直しと併せて、公務員制度改革に関し、政府が、能力・実績に基づく人事管理や退職管理の適正化等の早期具体化措置、公務員の労働基本権と人事院制度、給与制度、職員の能力・実績に応じた処遇、幹部職員の選抜・育成制度等公務員制度について、国家公務員の給与制度見直しの進捗状況等を踏まえつつ、国民の意見を十分配慮して、幅広く検討することが規定された。

このうち、¹については、第166回国会で成立し、平成19年7月に公布された「国家公務員法等の一部を改正する法律」により、国家公務員についての対応が図られたが、地方公務員については、同年5月末に政府から、国家公務員とほぼ同内容の対応を定める改正案が提出される一方、民主党から、同年5月初めに離職後の就職に係る制限に関する措置を定める改正案が、また、6月初めには、他の役職員の再就職に係る依頼等の規制及び再就職者による依頼等の規制の導入等の退職管理の適正化に関する措置を講ずる改正案が提

¹ 行革推進法を受け、政府は、公務員の総人件費改革については、「国の行政機関の定員の純減について」を閣議決定（平成18年6月）し、重点事項における業務の大胆かつ構造的な見直し及び厳格な定員管理により、国の行政機関について2010年までに5.7%（18,936人）以上の定員純減を確保することとした。また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月閣議決定）においては、「更なる改革」として、国家公務員については定員純減の着実な実施と2011年度までの純減の継続を行うこと、地方公務員については5年間で行政機関の国家公務員と同程度（5.7%）の定員純減を実現すること等を断行し、公務員人件費を削減することとされた。これにより、公務員人件費は、国家公務員の定員純減、給与構造改革等の「既に決まっている改革」により5年間で1兆円程度削減され、「更なる改革」として、地方公務員の定員純減等により5年間で2.6兆円程度削減されるとされた。（「平成20年度予算の全体像」（平成19年8月7日経済財政諮問会議））

出されたものの、これらは、総務委員会において継続審査の扱いとされたまま、今日に至っている。なお、地方公務員法に係る改正に関しては、総務委員会に「地方公務員法に関する実務者協議会」が設置され、検討が行われている。

一方、については、平成18年7月、行革推進法に基づき設置された行政改革推進本部に、国及び地方公共団体の事務及び事業の内容及び性質に応じた公務員の労働基本権の在り方その他の公務員に係る制度に関する専門の事項を調査し、同本部に報告するための「専門調査会」が置かれ、同調査会は、平成19年10月、「公務員の労働基本権のあり方について」と題する報告書をまとめた。検討会報告書は、総合的な公務員制度改革の一環として、労使関係制度等についても、改革に取り組む必要があるとして、改革の方向性に関し、労使関係の自律性の確立や国における使用者機関の設立などについての考え方を示したものの、消防職員・刑事施設職員の団結権や争議権については、意見統一に至らず、労使関係制度等の改革の具体化に当たっては、十分な時間をかけ集中的に、かつ慎重に検討を行うことが必要であるとするものであった。

また、政府は、国家公務員の人事制度全般に関しパッケージとして改革を進めていくことが必要だとの認識の下に、平成19年4月、「公務員制度改革について」(閣議決定)において、内閣総理大臣の下に有識者からなる公務員制度に関する検討の場を設け、採用から退職までの公務員の人事制度全般の課題について総合的・整合的な検討を進め、公務員制度の総合的な改革を推進することとした。これを受けて、平成19年7月、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」が設置され、平成20年2月、報告書をまとめた。懇談会報告書は、議院内閣制にふさわしい公務員の役割として、内閣中核体制の確立、大臣人事権の確立及び縦割り行政の弊害を除去し、各府省横断的な人材の育成・活用を行うための内閣一元管理システムの導入を求めるほか、多様な能力、技術、経験を持つ人材の採用・育成・登用や、公務員の倫理の確立と評価の適正化、国際競争力のある人材の確保と育成、官民交流の促進、働きに応じた処遇、国家公務員の人事管理に関する責任体制の確立について、提言を行っている。同報告書は、労働基本権の付与については、先の「専門調査会」の報告を尊重し、国における使用者機関の在り方について検討するとしている。また、同報告書は、今後の改革スケジュールについて、平成21年の通常国会に内閣人事庁(仮称)を設立するための法律案を提出するとともに、改革の実施に必要な関係法案を遅くとも平成23年の通常国会に提出し、本報告後5年以内に改革を実施する、との考え方を示している。

政府は、これらを踏まえ、第169回国会に、国家公務員制度改革の基本理念等を定めた「国家公務員制度改革基本法」を提出し、同法案は、衆議院における修正を経て、平成20年6月に成立した。今後、この法律に基づく改革の具体化について注視していく必要がある。

イ 給与制度等の改革

平成20年の給与勧告においては、給与の官民較差が0.04%(136円)と極めて小さいことから、月例給の水準改定を見送るとし、ボーナスについても民間の支給月数と均衡して

いるとして改定は行わないとしている。また、平成21年度における給与構造改革²については、本府省業務の特殊性等にかんがみ、併せて、本府省に必要な人材の確保が困難になっている事情を考慮し、本府省の課長補佐以下の職員を対象とした本府省業務調整手当の新設（平成21年4月1日実施予定）が勧告されている。

人事院は、この他に民間企業の労働時間は職員の勤務時間より1日15分程度、1週1時間15分程度短い水準で定着しているとして、職員の勤務時間を1日7時間45分（15分短縮）、1週38時間45分（1時間15分短縮）に改定（平成21年4月から実施）するよう勧告している。

なお、不祥事を起こした国家公務員に対する退職手当の取扱いについて検討するため、平成19年11月、総務省において「国家公務員退職手当の支給の在り方等に関する検討会」を発足させた。同研究会は平成20年6月4日に報告書を取りまとめ、懲戒免職処分に相当する在職中の非違行為が退職後に明らかになったことを退職手当の返納事由に加えるべきであること等を総務大臣に提言した。

ウ 共済年金の職域部分に代わる制度の検討

平成18年4月、政府は、「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」を閣議決定し、年金財政の範囲を拡大して制度の安定性を高めるとともに、民間被用者、公務員を通じた公平性を確保することにより、公的年金全体に対する国民の信頼を高めるため、共済年金制度を厚生年金制度に合わせる方向を基本として、保険料の統一等を行うこととした。その中で、共済年金の職域部分を平成22年で廃止し、新たに公務員制度としての仕組みを設けること、その仕組みについては、人事院において諸外国の公務員年金や民間の企業年金及び退職金の実態について調査を実施し、その結果を踏まえ制度設計を行うこととされた。

これを受け、人事院は、諸外国の公務員年金についての調査並びに民間企業における企業年金及び退職金の実態調査を行った結果、同年11月、年金（使用者拠出分）と退職一時金を合わせた退職給付総額での官民比較では、職域部分廃止後において241万6千円民間が上回る事となるとの試算結果を公表した。また、人事院の見解として、職域部分廃止後、官民均衡の観点からは、民間との較差を埋める措置が必要とし、公的年金とは切り離された、公務の人事管理上の必要性も踏まえた新たな年金の仕組みを設けることが適当であるとした。

平成19年4月、政府は以上の経緯を踏まえ、「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法案は、共済年金の職域部分の取扱いについては、附則第2条において、職域部分の廃止と同時に新たな公務員制度としての年金の給付の制度を設けることとし、その在り方について、平成19年中に検

² 公務員の給与制度等については、人事院の平成17年の職員の給与に関する報告と同年以降の給与勧告を踏まえ、平成18年度より5年間で順次給与構造改革を実施するものとされている。平成20年度における給与構造改革としては、平成19年11月の給与法の改正に基づく専門スタッフ職俸給表の新設が行われている。

討を行い、その結果に基づいて、別に法律によって、必要な措置を講ずるものとしている。同法案は、現在、厚生労働委員会において継続審査の扱いとされている。

(2) 独立行政法人の見直し

独立行政法人に関しては、平成13年4月に57法人が国の行政機関から移行したのを始めとし、平成15年10月に32法人が特殊法人等から移行するなど、平成17年末までには113法人が設立されたが、平成18年以降、中期目標期間終了時の検討に基づく統廃合が行われた結果、平成20年4月現在101法人となっている。

独立行政法人制度は、人件費の削減等効率化の向上、経営努力へのインセンティブ付与等自律性の発揮、役職員の給与等の支給基準の公表等透明性の確保を目指したものであったが、国の行政機関の独立行政法人化が国の定員管理の隠れ蓑となっている、特殊法人からの単なる看板の架替えである、官製談合や天下りの温床となっている等の批判がある。

平成19年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007」(以下「基本方針2007」という。)においては、このような経緯を踏まえ、21世紀にふさわしい行政機構の抜本的改革・再編に向け、行政のスリム化を進めるとともに、政府が果たす機能の見直しの第一弾として、独立行政法人の改革を行うものとされた。基本方針2007は、独立行政法人及びその事務・事業は民間にゆだねた場合に実施されないおそれのあるものに限定する、独立行政法人による業務独占は民間開放できない法人及び事務・事業に限定する、公務員制度改革、政策金融改革等他の改革との整合性を確保する、との独立行政法人見直しの3原則を示し、平成19年内を目途に「独立行政法人整理合理化計画」を策定することとした。

これらを踏まえ、同年12月24日、政府は、事務・事業の見直し、緑資源機構等6法人の廃止・民営化、16法人の6法人への統合、統計センター等2法人の非公務員化等を内容とする独立行政法人整理合理化計画を閣議決定した。これを踏まえ、平成20年2月、独立行政法人統計センターの非公務員化を内容とする「独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律案」が国会に提出されたが、総務委員会において継続審査の扱いとされている。

また、平成20年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」(以下「基本方針2008」という。)においては、国民本位の行財政改革のため、政府機能見直しプログラム「ムダ・ゼロの実現」を行うとして、上記「独立行政法人整理合理化計画」を確実に実行する、独立行政法人通則法の改正により、内閣によるガバナンスの強化を図る、としている。このうち、に関しては、現在独立行政法人所管の府省に置かれている独立行政法人評価委員会を総務省に一元化することなどを内容とする「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」が政府から提出されたが、同法案は、内閣委員会において継続審査の扱いとされている。

(3) 行政不服審査制度の見直し

現行の行政不服審査法は、昭和37年に施行されて以来45年余にわたり実質的な改正が行われておらず、この間の国民生活や行政の変化は著しいものがあるとともに、行政不服審

査制度は、全体としてかなり複雑であり、国民の権利救済制度としての実効性を欠く等の観点から、様々な問題点・課題が指摘されていた。また、平成16年には、行政事件訴訟法について、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るための抜本的改正が行われ、これとの整合性を図る必要も生じていた。

このため、総務省は、「行政不服審査制度研究会」及びこれに引き続く「行政不服審査制度検討会」において検討を進め、その結果が、平成19年7月、「行政不服審査制度検討会最終報告 - 行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子 - 」に取りまとめられた。

これを踏まえ、「行政不服審査法案」、「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」が立案され、平成20年4月11日に国会に提出されたが、これら3法案は、いずれも、総務委員会において継続審査の扱いとされている。

(4) 公共サービスに関する基本法立法化の動き

民主党は、公共サービスが国民生活の基盤となるものであることにかんがみ、公共サービスに関し、基本理念を定め、国等の責務を明らかにするとともに、公共サービスに関する施策の基本となる事項を定めることを内容とする「公共サービス基本法（仮称）」の制定を提言しており、与党側においても検討が行われている。

(5) 韓国・朝鮮人元BC級戦犯者への補償法立法化の動き

第二次世界大戦中、朝鮮半島において動員され、俘虜監視員等の業務に従事させられたためにBC級戦犯とされたにもかかわらず、サンフランシスコ平和条約の規定により日本国籍を喪失したため恩給・援護法等の対象とならない韓国・朝鮮人元BC級戦犯者について、被った被害並びに損害の深刻さにかんがみ、その苦痛を慰藉するための見舞金を支給するため、平成20年6月に民主党から、「特定連合国裁判被拘禁者等に対する特別給付金の支給に関する法律案」が提出されたが、総務委員会において継続審査の扱いとされている。

2 地方分権改革の推進

(1) 地方分権改革に向けた取組

平成18年12月に成立した地方分権改革推進法³に基づき、平成19年4月1日に、地方分権改革の推進に関する基本事項について調査審議し、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針の内閣総理大臣への勧告等を行う地方分権改革推進委員会（以下この項において「委員会」という。）が設置された。

委員会は、平成19年5月30日に「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」を、同年11月16日には、今後の委員会の検討の方向性を明確にした「中間的な取りまとめ」を

³ 地方分権改革推進法は、地方分権改革の推進について、その基本理念と基本方針を示すとともに、その具体化を図るための地方分権改革推進計画の作成、地方分権改革推進委員会の設置等の推進体制等を定めたプログラム法的性格を有するものであり、第165回国会に提出され衆議院で修正の上、成立した。

公表した。このうち、「基本的な考え方」においては、「地方が主役の国づくり」を標語に掲げ、地方自治体を、自治行政権のみならず自治立法権、自治財政権をも十分に具備した完全自治体にしていくとともに、住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めていくことを地方分権改革の究極の目標に設定するとともに、改革推進の基本原則の筆頭に「基礎自治体優先の原則」を掲げた。

委員会は、これらを踏まえ、平成20年5月28日、第1次勧告を行った。この勧告は、主として基礎自治体である市町村の自治権の拡充を図る諸方策について勧告したものであり、第2章「重点行政分野の抜本的見直し」及び第3章「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」において、「中間的な取りまとめ」で予告された検討課題のうち、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」、「都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進」、「補助対象財産の転用等」の3項目を優先して取り上げ、具体的な改革方策を提言している。また、今後のスケジュールについては、同年夏に国の出先機関の事務・権限を整理した「中間報告」を取りまとめた上で、国の出先機関の抜本的な改革について結論を得て、同年秋に第2次勧告を行うことを目指し、その後、マクロの視点に立った全体としての税財政構造について包括的な検討を行い、第3次勧告を行う予定であるとしている。なお、委員会は、第2次勧告に向けて、同年8月1日に国の出先機関の見直しに関する中間報告を取りまとめ、第1次勧告で示された国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方を具体化するとともに、国の出先機関の組織の見直しに関する基本的考え方とその方向性、それに伴う人員及び財源の取扱いの基本的考え方を提示している。

このような中であって、政府は、平成20年1月18日に閣議決定された「日本経済の進路と戦略」の中において、委員会の勧告を踏まえ、地方分権改革推進法に基づいて、必要な法制上又は財政上の措置等を定めた地方分権改革推進計画を策定し、「新分権一括法案」を2009年度（平成21年度）中できるだけ速やかに国会に提出するとしている。また、平成20年6月20日、政府の地方分権改革推進本部は、第1次勧告を受けて、地方分権改革推進計画までの工程を示した上で、個々の勧告事項の対処方法を明記した地方分権改革推進要綱（第1次）を決定しており、その後、同年6月27日に閣議決定された基本方針2008においても、「日本経済の進路と戦略」と同様の方針を示すとともに、国の出先機関の大胆な合理化を表明している。

(2) 第29次地方制度調査会における審議状況

平成19年7月に発足した第29次地方制度調査会（会長：林宜嗣関西学院大学教授）は、安倍内閣総理大臣（当時）の「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める」との諮問を受け、専門小委員会を設置して検討を行っている。

このうち監査機能の充実・強化等については、監査委員の独立性を高める観点から、監査委員の選任方法の見直しを中心に検討が進められ、平成20年5月の専門小委員会において、地方公共団体の長が議会の同意を得て監査委員を任命する現行制度を、議会の選挙に

より監査委員を選出する方式に改めるとともに、議員選出の監査委員は廃止する方向で一応の合意を見たところであり、今後、これを踏まえた答申が行われる見通しとなっている。

(3) コミュニティの再生・発展に関する立法化の動き

近年、少子・高齢化、農山漁村地域の過疎化等が進展している中、地域の共生の力の脆弱化が進行しており、地域におけるセーフティ・ネットの強化の必要性等が増大しているとして、地域コミュニティの再生、地域力の再生等を議論するため、平成19年2月、総務省に「コミュニティ研究会」(座長：名和田是彦法政大学法学部教授)が設置され、同年6月、分野横断的あるいは個別分野における具体策についての提言を含む中間取りまとめが公表された。総務省は、上記研究会の提言も踏まえ、平成20年7月に「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」(座長：名和田是彦法政大学法学部教授)を設置し、コミュニティの在り方について、新しい形の人と人のつながり方、付き合い方に焦点を当てた検討等を行うこととしている。

一方、平成19年5月には、自由民主党の地方行政調査会において、「コミュニティ基本法(仮称)」を制定することなどにより地域社会を思いやりと協力の場として明確に位置付けること等を提言した「地域社会の再生に向けて(パブリックマインドの蘇生のために)」と題する報告書が発表され、同党は、これを踏まえて、第170回国会に議員立法として提出することを目指し、コミュニティ活動の促進に関し、国、地方公共団体及び事業主の責務並びに住民の役割を明らかにすること等を目的とした「コミュニティ活動基本法案」の検討を進めている。

3 地方税財政

(1) 財政健全化に向けた取組

地方公共団体の財政再建制度に関し、新たな枠組みを定める地方公共団体の財政の健全化に関する法律が平成19年6月に成立した。同法は、健全化判断比率(実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率)の公表等の制度を設けるとともに、地方公共団体に、健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上である場合には財政健全化計画、再生判断比率(実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率)のいずれかが財政再生基準以上である場合には財政再生計画の策定を、それぞれ義務付けている。同法の健全化判断比率の公表の仕組みに係る部分については、平成20年度から施行され、平成20年秋には、最初の同比率の公表が行われる予定である。また、財政健全化・財政再生の仕組みに係る部分は、平成21年度から施行されることとなっている。

制度運用の要となる健全化・再生の両判断比率と早期健全化・財政再生の両基準の詳細は政省令にゆだねられており、総務省は、平成19年12月に関係政令を公布している(施行は原則として平成21年4月1日)。早期健全化基準及び財政再生基準の内容は次のとおりである。

早期健全化基準・財政再生基準の主な内容

	早期健全化基準	財政再生基準
実質赤字比率	現行の地方債協議・許可制度における許可制移行基準（市町村2.5%～10%、都道府県2.5%）と財政再生基準との中間の値をとり、市町村は財政規模に応じ11.25～15%、都道府県は3.75%とする。	財政規律を確保する上で事実上の規範として定着している現行再建法の起債制限の基準を用い、市町村は20%、都道府県は5%とする。
連結実質赤字比率	実質赤字比率の早期健全化基準に、公営企業会計等における経営健全化等を踏まえ5%加算し、市町村については財政規模に応じ16.25～20%、都道府県については8.75%とする。	実質赤字比率の財政再生基準に左と同様の観点から10%加算し、市町村は30%、都道府県は15%とする。なお、法で導入された新しい指標であることにかんがみ、3年間の経過的な基準（10～5%引上げ）を設けている。
実質公債費比率	市町村・都道府県とも、現行の地方債協議・許可制度において一般単独事業の許可が制限される基準とされている25%とする。	市町村・都道府県とも、現行の地方債協議・許可制度において、公共事業等の許可が制限される基準とされている35%とする。
将来負担比率	実質公債費比率の早期健全化基準に相当する将来負担額の水準と平均的な地方債の償還年数を勘案し、市町村は350%、都道府県及び政令市は400%とする。	

注．市町村には特別区を含む。

（総務省資料に基づき作成）

(2) 道路特定財源の一般財源化の動向

地方税法においては、道路に関する費用に充てる目的税として、自動車取得税及び軽油引取税が規定されている。

自動車取得税については、昭和49年度に、自家用の自動車で軽自動車以外のものについての暫定税率（本則3% 5%）が創設され、軽油引取税については、昭和51年度に暫定税率（15,000円/kl 当初19,500円/kl、現在32,100円/kl）が創設され、それぞれ9回、8回の延長を経て、いずれも平成19年度末に期限を迎えることとなっていた。

これらの暫定税率の期限については、平成20年4月30日衆議院で再議決の上成立した「地方税法等の一部を改正する法律」によって、平成30年3月31日まで10年間延長されることとなったが、再議決までの過程において、福田内閣は、道路財源の一般化の方針を打ち出しており、5月13日、「道路特定財源制度は今年の税制改正時に廃止し21年度から一般財源化する」、「暫定税率分も含めた税率は、環境問題への国際的な取組み、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、今年の税制抜本改革時に検討する」等の基本方針（「道路特定財源等に関する基本方針」）を閣議決定し、これに基づき、基本方針2008（平成20年6月27日）においても、「道路特定財源制度は平成20年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化し、生活者の目線でその使い方を見直す」ことが盛り込まれた。

平成21年度からの一般財源化が閣議決定されたことを受け、一般財源化に際した暫定税率の在り方の議論の中で、暫定税率を現行のまま維持する、暫定税率を廃止する、暫定税率を廃止した上で環境税等に置き換えることなどが選択肢として挙がることが予想

され、課税目的の当否についても、論点となるものと考えられる。

地方税に係る税制改正は、これまでは、秋以降本格的に検討が開始され、おおむね2月上旬に法案が提出され、年度内の成立が図られ、地方公共団体における対応もこれを前提として講じられてきているが、平成21年度の改正については、このような問題を取り扱う必要上、既に、道路財源の一般財源化に関する与野党協議の場が設けられるなど、前倒しで検討が行われる方向にある。

4 情報通信

我が国の情報通信事情は、情報通信技術の進歩等により、近年、著しい発展を遂げている。携帯電話・PHSの加入数は、平成19年末には1億500万件を超え、人口普及率82.4%までに達し、インターネットの利用者数は8,811万人（平成19年12月末現在）となっている。また、平成15年12月から開始された地上デジタル放送は、2011年（平成23年）7月24日の完全移行に向けて、視聴可能エリアの拡大が順調に進んでいるところである。このように情報通信は国民生活に広く浸透し、社会・経済活動において必要不可欠な社会基盤となっている。

政府（IT戦略本部）が平成13年1月に「e-Japan戦略」を定めて以降、インフラ整備等が順調に進み、我が国は世界で最も低廉かつ高速なブロードバンド環境を達成した。平成18年1月には政府（IT戦略本部）において国民生活の向上や産業競争力強化に主眼をおいた「IT新改革戦略」を決定した。それに掲げられた目標を確実に達成するため、「政策パッケージ」（平成19年4月）、「重点計画-2007」（平成19年7月）を策定し、健全で安心できる社会の実現、我が国のICT⁴産業の国際競争力の強化等に取り組んでいる。特に総務省では、我が国の情報通信分野での国際競争力強化について、海外での事業展開、標準化・知的財産の獲得、人材育成等の課題に適切に対応するため、「ICT国際競争力強化プログラム」（平成19年5月）を策定して取り組んでいるところである⁵。

情報通信分野の発展や電気通信サービスの多様化が国民に大きな利便性をもたらす一方で、デジタル・ディバイド（情報格差）⁶やインターネット上における違法・有害情報の蔓延、迷惑メール等の急増等、様々な問題が急増している。

通信と放送の融合・連携が進展する中、総務省では、現在の「通信」と「放送」に分かれている通信・放送法体制を一本化する新たな法体系について検討しており、2010年（平成22年）の通常国会への法案提出を目指している⁷。

⁴ ICT：Information Communication Technology（情報通信技術）の略。従来のITと同義。

⁵ 平成20年7月29日に開催されたICT国際競争力会議において、同プログラムの見直しが行われ、「ICT国際競争力強化プログラムver2.0」として公表された。

⁶ デジタル・ディバイド：情報通信技術の恩恵を受けられるか否かで生じる経済格差のこと。

総務省では、「デジタル・ディバイド解消戦略会議」（平19.10～）を開催して対策を検討しており、平成20年6月24日、ブロードバンド基盤及び携帯電話エリアの整備等を内容とする報告書をまとめた。また、第169回国会で成立した改正電波法において、携帯電話の不感対策のため「携帯電話等エリア整備支援事業」へ電波利用料の用途を拡充している。

⁷ 「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」の報告（平19.12）を受け、現在、情報通信審議会（総務大臣の諮問機関）の「通信・放送の総合的な法体系に関する検討委員会」において検討中である。

平成16年に相次いで発覚したNHK職員による不祥事は、受信料の支払い拒否の急増、大幅な受信料収入の減少を招くこととなったため、NHKの組織⁸や受信料制度の在り方に関する議論が進められているところである。

(1) 地上デジタル放送の推進

地上デジタル放送は、平成15年12月に関東・中京・近畿の三大都市圏において放送を開始したのを皮切りに、順次視聴エリアを拡大しており、平成20年3月現在では、約4,360万世帯（全世帯比約93%、エリアカバー率）で視聴可能となっている。現在の地上アナログ放送の終了及びデジタル放送への完全移行が行われる平成23年7月24日まで3年を切った。しかしながら、総務省の調査では、受信機の世帯普及率は43.7%であり、アナログ放送の終了時期を知っている人の割合は64.7%に過ぎず、この1年間で4.3%ポイントの上昇にとどまった。

一方で、総務省では、「地上デジタル放送の利活用の在り方と普及に向けて行政の果たすべき役割」について情報通信審議会に諮問し、同審議会から平成20年6月まで5次にわたる中間答申を得ているところであり、第5次中間答申では、受信側の課題として、受信機の普及、共聴施設の改修促進、公共施設のデジタル化についての提言がされている。

このような状況を踏まえ、政府・総務省は、平成20年7月に「地上デジタル放送推進総合対策」を打ち出し、平成21年度初頭までには全都道府県に相談拠点「テレビ受信者支援センター（仮称）」を少なくとも1か所設置することとするほか、経済的理由で専用チューナーの購入等が困難な生活保護世帯に対して受信機器等購入支援（簡易型チューナーの無償支給、アンテナ改修支援）を行うことを検討している。

(2) 情報通信の不正利用の防止

インターネット、携帯電話等の情報通信は、国民生活に不可欠な社会的インフラとなっている。しかし、インターネット上における違法な情報（児童ポルノ、麻薬販売等）、子ども等にとっての有害な情報（アダルト画像、暴力的画像等）や公共の安全や秩序に対する危険を生じさせるおそれがある情報（爆発物の製造・使用、自殺等を誘発する情報等）等の流通が大きな社会問題⁹となっており、また、インターネットを不適正に利用して他人に迷惑等を及ぼす問題が深刻化している。

受信者の同意を得ずに広告、宣伝等を目的とした電子メールが送りつけられてくる、いわゆる「迷惑メール」への対策のため、平成17年に「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定された。しかし、迷惑メールは、最近、一層巧妙化・悪質化しており、また、海外発の迷惑メールも急増してきたこと等から、更なる対策が求められていた。そ

⁸ NHKの組織改革については、第168回国会に成立した放送法等改正法において、ガバナンスの強化等が盛り込まれている。

⁹ 総務省は「インターネット違法・有害情報への対応に関する検討会」（平19.11～）を開催し、検討している。また、第169回国会において「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律案」（衆議院青少年問題に関する特別委員長提出）が成立した。

のため、第169回国会において、迷惑メールへの対応の強化、広告宣伝メールに対する現行方式の見直し、国際的整合性・連携の強化等を内容とする同法の改正が行われたところである。

また、平成15年ごろからいわゆる「振り込め詐欺」による被害が多発し、大きな社会問題となっている。以前は、この犯罪の手段として料金前払式のいわゆるプリペイド式携帯電話が悪用されることが多かったことから、第162回国会において「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律」が制定され、対策が講じられてきた。しかし、最近、プリペイド式携帯電話に替わり、レンタル式の携帯電話の悪用やSIMカード¹⁰の不正利用が行われるようになってきたことから、これに対応するため、第169回国会において同法の改正（衆議院総務委員長提出）が行われた。今後、レンタル携帯等についても本人確認が厳格化されることとなる。

(3) 通信と放送の融合・連携に対応した法体系の検討

ブロードバンド化やデジタル化等急速な技術の進歩によって、「通信」と「放送」の融合・連携が進展しているが、縦割りの法制度に起因する制約によって事業者の自由な事業展開が阻害されている等の問題が指摘されてきた。こうした状況の中、融合に対応した法体系の見直しについて、「通信・放送の在り方に関する懇談会」は、「2010年までに、事業者が伝送路の多様化等に柔軟に対応して、利用者ニーズに応じた多様なサービスを提供できるよう、伝送・プラットフォーム・コンテンツといったレイヤー（階層）区分に対応した法体系とすべき」旨の提言をまとめ、その後の「政府・与党合意」でも「通信と放送に関する総合的な法体系について、基幹放送の概念の維持を前提に早急に検討に着手し、2010年までに結論を得る」とされた。

これを受けた総務省は、「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」を設置して、現行法制の課題、伝送・プラットフォーム・コンテンツ等の規律の在り方、通信の秘密・表現の自由の在り方、利用者保護や公正競争の在り方等についての具体的な検討を進め、平成19年12月、報告書を取りまとめた。

同報告書では、現在のいわゆる「縦割り規律」に基づく通信・放送法体系を抜本的に見直すことが必要であるとし、情報通信を、権能や求められる役割に基づいて、情報を作成・編集・表現した形態の「コンテンツ」、情報の円滑な流通を媒介する「プラットフォーム」及び情報を電磁的手段により送り・伝える「伝送インフラ」の3つのレイヤーを基軸として分類し、各レイヤーの規律の基本理念を踏まえ、それぞれのレイヤーごとに（必要な場合レイヤー間も含め）できるだけ法律を集約し、さらに、全体としても法技術的に可能な限り大括り化し、「情報通信法（仮称）」として一本化・包括的な法制化を目指すべきとしている¹¹。

¹⁰ SIMカード：電話番号を特定するための固有のID番号が記録されたカード。

¹¹ 総務省は、平成20年2月15日、情報通信審議会に「通信・放送の総合的な法体系の在り方」について諮問した。同審議会では、平成21年12月ごろの答申を目指して、通信・放送の融合・連携に対応した具体的な制度の在り方について、審議が行われている。

(4) 受信料問題

受信料制度については、「通信・放送の在り方に関する懇談会」¹²においてもその見直しが検討され、その後の「政府・与党合意」では「NHK内部の改革を進めた上で、受信料引き下げのあり方、受信料支払いの義務及び外部情報の活用についての検討を早急に行い、必要な措置を取る」等の改革案が盛り込まれ、この「政府・与党合意」に基づき総務省が策定した「改革工程プログラム」に沿って、受信料支払いの義務化¹³について検討が進められた。

平成19年1月、菅総務大臣（当時）は、第166回国会（常会）提出予定の放送法等改正案に受信料の支払い義務化を盛り込む前提として、NHKに対し受信料を2割値下げするよう求めたが、これに対しNHKは、地上デジタル放送移行への設備投資等で財政状況が厳しいことからすぐには実現困難であるとし、受信料体系の見直しを検討しその結果を9月に示すことを表明した。これを受け、政府は、支払いの義務化のみを先行することは国民の理解を得られないとして、放送法等改正案にはこれを盛り込むことを見送った。

NHK執行部は平成19年9月、受信料の引下げ（7%程度）が盛り込まれた「次期経営計画」（2008年～2012年）（案）をNHK経営委員会に提示したが、経営委員会は内容が不十分との理由からこれを承認せず、執行部に改めて提案するように求めた。その後経営委員会はその下に経営委員数名からなる「経営改革ステアリングチーム」を設置し、執行部による経営改革案へのガイドを明示するとともに、より綿密なチェックを行い、抜本的改革のために多様な観点から示唆・アドバイスをする等、中・長期経営計画の作成に積極的に関与することとしている。

なお、次期経営計画については、「職員の年金問題、受信料、番組内容の充実など議論が非常に活発で、まだまだ深めなければならない」として、スケジュールが遅れているが、平成20年10月の承認を目指して策定が進められている。

5 郵政事業

(1) 日本郵政グループの発足

平成19年10月1日、日本郵政株式会社及びその子会社である郵便局株式会社、郵便事業株式会社（日本郵便）、株式会社ゆうちょ銀行（ゆうちょ銀行）、株式会社かんぽ生命保険（かんぽ生命）が、日本郵政公社の業務等を承継し、郵政民営化がスタートした。

(2) 各社の動向

民営化後の各社の業務範囲は次のとおりになっている¹⁴。

¹² 総務大臣の私的懇談会。通信と放送の融合・連携の進展に対応した法体系の見直しやNHKの抜本的改革等について検討を行い、平成18年6月に報告書を取りまとめた。

¹³ 現在の放送法では受信契約締結義務はあるが、受信料の支払い義務は明記されていない。

¹⁴ 日本郵政株式会社（持株会社）は、グループ各社に対する経営管理を主な業務とする。

ア 郵便局株式会社、日本郵便

郵便局株式会社は、日本郵便、ゆうちょ銀行、かんぽ生命から業務を受託して、日本郵政公社の時と同様に郵便局において、郵便・貯金・保険の窓口サービスを提供する。また、公社に課されていた業務の制限がなくなるため、これ以外にも多種・多様な商品・サービスの提供が可能となる。ただし、新規業務を行う場合には、事前に総務大臣に届出をしなければならないことになっている¹⁵。

日本郵便は、郵便のユニバーサルサービス提供義務が課されており、これまでと同様に全国一律の郵便サービスを提供することになっている。なお、民営化後の郵便とはすなわち国内の通常郵便（第1種（手紙）、第2種（葉書）、第3種（定期刊行物）、第4種（点字郵便）等）及び国際郵便などを指し、国内小包については郵便法の適用が除外されて貨物として取り扱われている（貨物自動車運送事業法が適用）。なお、日本郵便と日本通運株式会社は、宅配便事業（ゆうパック事業、ペリカン便事業）の統合について合意している。

また、日本郵便は、郵便の業務等に支障がない限り、総務大臣の認可を受けて¹⁶、国内外の物流サービス等の提供が可能となっている。平成20年6月には、国際貨物運送に関する業務（貨物利用運送事業、倉庫業等）を組み合わせ、荷主に対して行う国際物流業務の認可を受けている。

イ ゆうちょ銀行、かんぽ生命

ゆうちょ銀行及びかんぽ生命の金融2社については、それぞれ銀行法、保険業法の適用を受けるが、両社の業務範囲は、民営化当初においては民営化前の日本郵政公社の業務範囲と同一とされている。金融2社が業務の範囲を拡大するためには、両社のすべての株式が処分されるまでの期間（移行期間）中は、内閣総理大臣（金融庁長官）及び総務大臣の認可を得る必要がある。両大臣は認可を行うに当たって、外部の有識者からなる郵政民営化委員会の意見を聴取し、適正な競争関係及び金融2社の経営状況を判断して行うことになっている。

これまでに金融2社の民営化後認められた新規業務は、ゆうちょ銀行が、クレジットカード業務、変額個人年金保険等の生命保険募集業務、住宅ローン等の媒介業務、シンジケートローン（参加型）、公共債の売買、金利スワップ取引、金利先物取引等であり、かんぽ生命が、他の保険会社の法人向け商品の受託販売、入院特約の見直し、シンジケートローン（参加型）、信託受益権の取得、金利スワップ取引等である。

また、平成20年4月1日、ゆうちょ銀行は流動性預金の限度額規制に関する政令改正（通常貯金等の預入限度額の撤廃）要望を、かんぽ生命は加入後一定期間経過した場合の限度額規制に関する政令改正要望を金融庁長官、総務大臣等に対して行った¹⁷。それぞれ

¹⁵ 最近では、「ホームセキュリティ」、「光ファイバー接続」、「引越」の取次ぎサービスを行うことのほか、郵便局内にコンビニエンスストア型の物販店舗（JPローソン）を開設することを明らかにしている。

¹⁶ 総務大臣は、認可に当たって郵政民営化委員会の意見を聴取することになっている。

¹⁷ このほかに早期に実現を希望する新規業務として、ゆうちょ銀行は個人向けローン（住宅ローン、カードローン等）等を、かんぽ生命は第三分野商品の発売等を挙げている。

の要望については、現在、郵政民営化委員会において審議が行われているが、関連の業界（銀行業界、生命保険業界）からは時期尚早、あるいは慎重に取り扱うよう求められている。

6 年金記録問題の監視

社会保険庁においては、平成9年以来、基礎年金番号制度を導入し、複数の年金手帳記号番号を統合する作業を進めてきたが、国会における審議等を通じ、オンライン上の記録で、基礎年金番号に未統合の記録が5千万件あること、マイクロフィルムで管理されている厚生年金の旧台帳1,430万件、船員保険の旧台帳36万件の中にコンピュータに収録されていない記録があること、オンラインシステム上の記録が台帳や被保険者名簿等から正確に入力されていないものがあること、保険料を納めた旨の領収書等の証拠書類があるにもかかわらず、保険料の納付記録が台帳等に記録されていないケースがあることが判明した。

これに対し、政府は、平成19年5月に「年金記録への新対応策パッケージ」、6月に「年金記録問題への新対応策の進め方」を発表し、これらを通じて5千万件の名寄せや台帳とオンライン記録との計画的な突合を行うとともに、a 記録・証拠がない場合について、第三者委員会において総合的に判断を示すこととすること、b 外部有識者の検証委員会を置き、これまでの年金記録の管理・事務処理に係る問題について、経緯、原因、責任等の検証等を行うなどの方針を打ち出した。また、同年7月、年金業務刷新に関する政府・与党連絡協議会は、「年金記録に対する信頼の回復と新たな年金記録管理体制の確立について」を決定し、その中で、これらの委員会に加え、「年金業務・社会保険庁監視等委員会」を設置することを表明した。

(1) 年金記録確認第三者委員会（年金記録の訂正についての公正な判断）

aへの対応については、平成19年6月19日、年金記録確認第三者委員会令等が閣議決定され、年金記録の訂正に関し国民の立場に立って公正な判断を示すための第三者委員会が総務省に設置された。第三者委員会は、中央委員会（年金記録確認中央第三者委員会）と地方委員会（年金記録確認地方第三者委員会）で構成され、中央委員会は総務省本省に置かれ、委員は30人以内とされ、地方委員会は各管区行政評価局等全国50か所に置かれ、委員は10人以内（事案数により柔軟対応）とされている。

以来、年金記録の訂正に関する個別事案について、中央委員会においては先例となるようなあっせん案の作成、地方委員会においては個別あっせん案の作成を行っており、その結果、平成20年9月17日までに、25,430件の年金記録の確認についてあっせん、訂正不要、取下げの結論を得た。そのうち、年金記録の訂正の必要があるとのあっせんをしたものは、10,296件であった。

なお、政府において、平成20年3月末までに受け付けた事案のうち、未処理の約4万5千件について、おおむね1年を目途に確認を終えるとしている。

(2) 年金記録問題検証委員会（経緯、原因、責任等の検証）

政府は、bへの対応について、年金記録問題発生の経緯、原因や責任の所在等についての調査・検証を早急に行うため、年金記録問題検証委員会を、平成19年6月8日、総務省に発足させた。

平成19年10月31日、同委員会は、年金記録問題発生の根本にある問題として、厚生労働省及び社会保険庁の年金記録管理に関する基本的姿勢、年金記録の正確性確保の重要性に対する社会保険庁の認識不足、年金記録に齟齬があれば裁定請求のときに本人に確認し直せばよいという「裁定時主義」による事務処理、の3点があることを指摘するとともに、これらに加えて、様々な事務処理上の問題、年金管理システムに関する問題などの直接的な要因、更にはいわゆる三層構造に伴うマイナス面の問題、職員団体の問題、地方事務官制度に係る問題など間接的な要因としての組織上のガバナンスの欠如の問題があったこと、また、これらの要因が長い間にわたって積み重ねられる一方、これらに対する十分な改善対策が採られてこなかったことが、年金記録問題の発生につながったとの報告書をまとめた。

(3) 年金業務・社会保険庁監視等委員会（年金業務の監視）

年金業務刷新に関する政府・与党連絡協議会においては、年金記録に対する国民の信頼回復と新たな年金記録管理体制の確立のため、年金記録問題への対応策の実施状況や社会保険庁の業務の執行状況について第三者の立場から報告の聴取やチェックを行うことにより、対応策の着実な実施及び業務の適正かつ確実な執行を図るものとされた。これに基づき年金業務・社会保険庁監視等委員会令が平成19年7月17日に閣議決定された。

同令に基づき総務省に設置された年金業務・社会保険庁監視等委員会は、同月25日に第1回会議を開き、26日には社会保険業務センター（高井戸、三鷹）を視察した結果、社会保険庁が、5千万件の年金記録の実態精査という当時の安倍内閣総理大臣からの指示に対応していないことが明らかとなったとして、翌27日、総務大臣に対し、この件について詳細な作業工程を明らかにするよう厚生労働大臣に対して要請をされたい旨の意見具申を行った。これを受け、総務大臣は厚生労働大臣に同委員会の意見に沿って適切に対処するよう勧告を行った。以降おおむね毎月1回、厚生労働省・社会保険庁からヒアリングを行い、年金記録問題への対応策の実施状況等についての指摘及び指摘事項の確認を行っている。

第170回国会提出予定法律案等の概要
提出予定法律案等は未定（9月19日現在）

（参考）継続法律案

地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案（内閣提出、第166回国会閣法第97号）

地方公務員に係る制度の改革を進めるため、人事評価制度の導入等により能力及び実績に基づく人事管理の徹底を図るとともに、再就職者による依頼等の規制の導入等により退職管理の適正を確保するもの

独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律案（内閣提出、第169回国会閣法第50号）

独立行政法人統計センターを特定独立行政法人から特定独立行政法人以外の独立行政法人に移行するための改正を行うもの

行政不服審査法案（内閣提出、第169回国会閣法第76号）

簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を充実させるため、不服申立ての種類の一元化及び審理の一段階化、審理員による審理手続及び行政不服審査会への諮問手続の導入等を内容とする行政不服審査法の全部改正を行うもの

行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（内閣提出、第169回国会閣法第77号）

行政不服審査法の施行に伴い、関連する諸法律の規定の整備等を行うもの

行政手続法の一部を改正する法律案（内閣提出、第169回国会閣法第78号）

行政運営における公正の確保を図るため、書面で具体的な事実を摘示して一定の処分又は行政指導を求める申出の制度、一定の行政指導に対する是正の申出の制度等を整備するもの

地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案（馬淵澄夫君外4名提出、第166回国会衆法第29号）

地方公共団体の機関等の業務の公正な執行の確保等に資するため、地方公務員の離職後の就職に係る制限に関する措置を定めるもの

地方公務員法及び地方独立行政法人法の一部を改正する法律案（馬淵澄夫君外4名提出、第166回国会衆法第41号）

地方公務員制度の改革を一層進め、地方公共団体の機関等の業務の公正な執行の確保等に資するため、地方公務員による他の役職員の再就職に係る依頼等の規制及び再就職者に

よる依頼等の規制の導入等の退職管理の適正化に関する措置を講ずるもの

特定連合国裁判被拘禁者等に対する特別給付金の支給に関する法律案（大畠章宏君外
2名提出、第169回国会衆法第21号）

特定連合国裁判被拘禁者が置かれている特別の事情等にかんがみ、人道的精神に基づき、
これらの者及びその遺族に特別給付金を支給するための措置を講ずるもの

日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の株式の処分の停止等に関する法
律案（参議院提出、第168回国会参法第7号）

郵政民営化の見直しに当たっての日本郵政株式会社、郵便貯金銀行及び郵便保険会社の
株式の処分の停止等について定めるもの

内容についての問い合わせ先 総務調査室 細谷首席調査員（内線 3310）

法務委員会

法務調査室

所管事項の動向

1 民事関係

(1) 民法第772条問題

民法第772条は、婚姻の解消又は取消しの日から300日以内に生まれた子は、婚姻中に懐胎したものと推定すると規定している。平成19年に入ってから、医学的に、あるいは当事者間の置かれた状況により、前夫の子でないことが明確である場合にも、民法第772条の規定により、生まれた子が「前夫の子」と推定されることによる不利益を指摘する以下のような報道が相次いだ。

- ・ 戸籍の父欄に前夫が表示されるため、「前夫の子」となるのを拒んだことにより、戸籍のない子が存在する。
- ・ 離婚後に妊娠したことが医学上明らかである場合にも、前夫の子として推定されるのは不合理である。
- ・ 今の夫の子とするため前夫を巻き込んで調停・裁判をするということは過重な負担である。

このため、第166回国会（平成19年）でも、民法第772条問題に関する質疑がされ、以下のような内容の議員立法の動きも見られたが、提出までには至らなかった。

- ・ 離婚後の妊娠が医師の証明で明らかな場合、前夫の子ではないと認める。
- ・ 前夫が自分の子でないか行方不明などで意思が確認できないケースや、DNA鑑定で明らかな場合に、現夫の子と認める。
- ・ これらについての届出を受けた市区町村は、法務局に指示を求め受理不受理を決める。

なお、法務省は、民事局長通達（平成19.5.7通達第1007号）を発出し、平成19年5月21日から、婚姻の解消又は取消し後300日以内に生まれた子の出生の届出の取扱いについては、医師の作成した「懐胎時期に関する証明書」が添付され、当該証明書の記載から、推定される懐胎の時期の最も早い日が婚姻の解消又は取消しの日より後の日である場合に限り、婚姻の解消又は取消し後に懐胎したと認められ、民法第772条の推定が及ばないものとして、母の嫡出でない子又は後婚の夫を父とする嫡出子としての出生の届出を可能とした。

(2) 外国人母との間の婚外子の国籍

国籍法第2条第1号は、出生の時に父又は母が日本国民であるときに子を日本国民とすることとしており、日本国籍の生来的取得について、いわゆる父母両系血統主義によることを定めている。

この規定に基づいて日本国籍を取得するためには、子の出生時に日本国民である父又は母との間に法律上の親子関係が存在していなければならない。したがって、国籍法第2条第1号により日本国籍を取得するのは、母が日本人の子、日本人父と外国人母との間で父

母が婚姻中に出生した子、日本人父と外国人母との間に父母が法律上の婚姻関係がないときに出生した子で日本人父が胎児認知をしているものに限られる。

出生時に父母が婚姻していない子について、出生後に日本人父が認知した場合については、法務大臣への届出による日本国籍の取得を国籍法第3条第1項で定めており、その条件は次のとおりである。

父母の婚姻及びその認知により嫡出子たる身分を取得したこと

子が20歳未満であること

認知をした父が子の出生時に日本国民であったこと

認知をした父が現に日本国民であること（認知をした父が死亡しているときは、その死亡の時に日本国民であったこと）

日本国民であった者でないこと

したがって、日本人父と外国人母との間に出生した後に父から認知された子であっても、父母が法律上の婚姻をしなかった場合には、この条件に反するため、現行法上の届出による日本国籍の取得は認められないものと解されていた。

国籍法第2条及び第3条による子の日本国籍取得

	父母が婚姻中に出生	出生時に父母が非婚姻		
		胎児認知	出生後認知 父母が婚姻	出生後認知 父母が非婚姻
日本人父 外国人母	（国籍法第2条第1号による日本国籍取得）	（国籍法第2条第1号による日本国籍取得）	（国籍法第3条第1項による日本国籍取得）	×
日本人母	（国籍法第2条第1号による日本国籍取得）			

平成15年、法律上の婚姻関係にない日本人父と外国人母との間に出生した者が、出生後に父から認知されたことを理由として、法務大臣宛てに国籍取得届を提出したところ、父母が婚姻関係にないため、国籍法第3条第1項による国籍取得の条件を備えておらず、届出による日本国籍の取得ができないとされた。

この届出による日本国籍の取得ができないとされた子らが、これを不満とし、国籍法第3条第1項が父母の婚姻を要件としているのは憲法第14条（法の下での平等）に反し違憲であるなどとして、日本国籍を有することの確認を求める訴訟を提起した。

この訴訟において、平成20年6月4日、最高裁判所大法廷は、国籍法第3条第1項の規定は、遅くとも国籍取得を法務局に届け出た平成15年当時には、父母の婚姻を原告の国籍取得の要件とすることは不合理な差別となっていたものであり、憲法第14条に違反するとした。そして、父母の婚姻という要件を無効とした上で、原告が日本国籍を取得することを認めると結論づけた。

本判決において、国籍法の規定が憲法に適合しないとの判断がされたことにより、立法措置が求められている。

(3) 夫婦別姓

夫婦別姓に関する世論の動向も踏まえ、政府において、平成 13 年、現行の夫婦同姓制度に加え、旧姓を名乗ることを容認する選択的夫婦別姓法案を、翌年には、夫婦同姓制度を原則としつつ例外的に旧姓を名乗ることを容認する例外的夫婦別姓法案を、さらに、例外的に旧姓を名乗ることを容認するには家庭裁判所の許可を要することとした家裁許可制夫婦別姓法案を、それぞれ国会に提出しようとしたが、いずれも、与党内の調整が調わず見送られている。他方、議員提案による選択的夫婦別姓法案については、平成 9 年の第 140 回国会(常会)以降たびたび提出されている。衆議院においては、直近のものとして、民主・共産・社民等共同提案により平成 18 年の第 164 回国会(常会)に提出されたものがあるが、現在、継続審査となっている。

(4) 重国籍

我が国は、重国籍を認めていない。国籍唯一の原則を採用し、国籍法に重国籍の防止又は解消の規定を置いている。ところで、平成 19 年には、国籍法第 14 条に定める国籍選択の対象年齢である 22 歳になる者が初めて国籍を選択しなければならないこととなった。今後もこの対象者が増える見込みである。

諸外国においては、重国籍を容認している法制度を採っている国も相当数存在している。近年の人権意識の高まりの中で、個人の側から国籍を見るという視点を重視し、公益的観点から生じるとされる不都合は国家間協定や国内法整備によって解決することが可能であり、重国籍者の存在を単に否定するだけでなく、これらの人々の法的地位をどうするか、国籍法の見直しを検討する時期に来ているとの意見もある。

2 刑事関係

(1) 裁判員制度

平成 16 年 5 月 21 日、第 159 回国会において「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」(以下「裁判員法」という。)が成立し、平成 21 年 5 月 21 日から裁判員制度が実施されることとなっている。

ア 刑事裁判における裁判員制度の概要

(ア) 対象事件は、殺人罪、強盗致死傷罪、傷害致死罪などの一定の重大な犯罪とする。

(イ) 原則として裁判員の参加する合議体の裁判官の員数は 3 人、裁判員の員数は 6 人とし、一定の要件を満たせば例外として裁判官 1 人、裁判員 4 人から成る小型合議体での審判を可能とする。

(ウ) 有罪・無罪の決定及び量刑の判断は、裁判官と裁判員の合議体の過半数であって、裁判官及び裁判員のそれぞれ 1 人以上が賛成する意見による。

(エ) 裁判員は、衆議院議員の選挙権を有する者の中から 1 年毎に無作為抽出して作成された裁判員候補者名簿の中から選任される。

(オ) 裁判員に対する請託・威迫行為、裁判員の秘密漏えい行為等について、刑事罰を設ける。

(カ) 裁判所に同一被告人に対する複数の事件が係属した場合に、裁判員の負担を軽減する

ため、特に必要があると認められるときは、一部の事件を区分し、区分した事件ごとに審理を担当する裁判員を選任して審理し、有罪・無罪を判断する部分判決をした上、これを踏まえて、新たに選任された裁判員の加わった合議体が全体の事件について、終局の判決を言い渡す。（部分判決制度¹）

(†) 来年の裁判員候補者は全国で計 29 万 5,036 人になり、有権者 352 人に 1 人が選ばれる計算になる²。

イ 裁判員制度実施に向けての課題

裁判員制度の円滑な実施のためには、制度の広報・啓発活動が大きな課題となっている。裁判所、法務省・検察庁及び日本弁護士連合会並びに関係省庁等は、協力し、各種の講演会やシンポジウムの開催、広報誌の配布、模擬裁判・模擬選任手続の実施、企業・学校への説明、各種イベントの機会を利用した各種活動等様々な広報活動を行っている。しかし、本年 4 月に最高裁判所が公表した「裁判員制度に関する意識調査」結果によると、60.3%の人が「裁判員に選ばれれば参加する」と回答したものの、うち 44.8%の人は「あまり参加したくないが義務なら参加せざるを得ない」と回答しており、参加の意向を示した人の 4 分の 3 を「あまり参加したくない」という消極派が占める結果となった。他方で、「義務でも参加したくない」と回答した人は 37.6%に達し、なお国民の間に裁判員制度に対する根強い抵抗感があることが明らかとなった。制度開始まで 1 年を切っていることから、引き続き、関係当局には制度の浸透を図るための様々な工夫を凝らした広報活動を幅広く実施し続けていくことが求められるほか、裁判員の負担軽減など、国民が参加しやすい環境作りを早急に進めることが要請される。

ウ 裁判員制度をめぐる最近の主な動き

(ア) 取調べの可視化

平成 18 年 8 月から、東京地方検察庁において、裁判員裁判対象事件のうち被告人の自白の任意性の効果的・効率的な立証のため必要性が認められる事件について、取調べの一部の録音・録画の試行が開始された。平成 19 年 3 月からは、東京地方検察庁に加えて全国の比較的規模の大きい地方検察庁に機材を配備するなどして全国における試行が可能になり、この結果、平成 20 年 3 月末までに受理された事件について 388 件の試行が実施された。最高検察庁は、これら試行の検証結果を踏まえ、平成 20 年 4 月から全国の地方検察庁本庁及び裁判員裁判対象事件を取り扱う地方検察庁支部に必要な機材を導入し本格的な試行を実施している。

警察庁は、平成 20 年度中に、裁判員裁判対象事件のうち自白の任意性に争いが生じる可能性のある事件を選んで取調べの一部の録音・録画の試行を実施することとしている。警視庁及び大規模府県警察において試行を開始し、年度中には検証を行い、裁判員裁判開始

¹ 「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律等の一部を改正する法律」（平成 19 年法律第 60 号）で導入された制度。

² 最高裁判所資料（平成 20 年 8 月 29 日公表）による。

までには検証結果を公表するとともに、順次他の道府県警察においても試行を実施する方針である。（平成20年9月、千葉県警において初めて実施された。）

平成20年6月4日、参議院本会議において被疑者の供述及び取調べの状況の全面的な録音・録画を義務付ける民主党提出の刑事訴訟法改正案が、野党3会派などの賛成多数で可決され、衆議院に送付されたが、廃案となった。

(1) 裁判員制度の細則を定めた規則の制定

裁判員制度の導入に向けて、最高裁判所は平成19年6月、裁判員裁判の実施場所や裁判員の選任手続、日当など制度の細則を定めた「裁判員の参加する刑事裁判に関する規則」を制定した。その概要は、次のとおりである。

- ・ 裁判員裁判が行われるのは、全国50か所の地裁本庁に、10支部を加えた計60か所。
- ・ 裁判員候補者に対する呼出状は、裁判員選任手続の期日（実際に裁判所に来てもらう日）の6週間前までに発送する。
- ・ 裁判員の選任方法は、原則として、裁判員候補者全員に質問を行う方法（いわゆる全員質問方式）によることになるが、例外的に、必要な候補者数に達した時点で質問を打ち切る方法（抹消方式（質問打切方式））も定められた。
- ・ 裁判員に支払われる日当は上限で1日1万円。選任手続で裁判所に出頭したものの裁判員に選ばれなかった候補者にも、8,000円を上限に日当が支払われる。実際に支払われる額は、拘束時間に応じ裁判長が決定する。

(ウ) 裁判員の辞退事由に関する政令の公布

平成20年1月17日、裁判員法に規定された以外の裁判員辞退事由を定める政令が公布された。同政令において定められた辞退事由は、次のとおりである。

- ・ 妊娠中又は出産の日から8週間を経過していない。
- ・ 介護や養育がなくては日常生活に支障がある別居の親族又は同居人がいる。
- ・ 重い病気や怪我の配偶者や親族、同居人の入通院又は退院に付き添う必要がある。
- ・ 妻又は娘が出産する場合で、入退院の付き添い又は出産に立ち会う必要がある。
- ・ 住所又は居所が裁判所の管轄外の遠隔地で出頭が困難である。
- ・ 裁判員の職務を行うことなどにより、自己又は第三者に身体上、精神上又は経済上の重大な不利益が生じると認めるに足る相当の理由がある。

(2) 行刑

ア 刑事施設の過剰収容

近年は、恒常的な過剰収容状態に加え、被収容者の質についても、暴力団関係者、覚せい剤事犯者等、その処遇に困難を伴う被収容者が依然として少なくない状況にあるほか、高齢受刑者の増加及び外国人被収容者について多数を収容する状態が継続していることにより、その収容環境は、質量ともに厳しく、処遇上、保安警備上特段の配慮を必要とする状況にある。

だが、「美祢社会復帰促進センター」をはじめ、各地でPFI方式による刑事施設（イ参照）が運営を開始したことにより、少なくとも刑事施設全体の収容率で見れば、過剰収

容状態は徐々に緩和されてきていると言える。

イ P F Iの手法を活用した刑事施設の整備・運営

過剰収容を緩和し、新しい刑事施設の運営の在り方を模索するなどの観点から建設された我が国初の、官民協働のP F I方式による刑事施設「美祢社会復帰促進センター」（山口県美祢市）は、犯罪傾向の進んでいない受刑者³1,000人（男子、女子各500人）を収容する施設として、平成19年4月に運営を開始した。同センターでは、受刑者の生活にかかわる、給食・洗濯・理美容・日用品の給貸与一切を民間事業者が行い、業務遂行に当たっては、地域との共生（地産地消）の観点から、食材の調達及び雇用面など、地元への経済効果を考慮して行っている。

P F I方式による刑事施設としては、同年10月に「播磨社会復帰促進センター」（兵庫県加古川市）と「喜連川社会復帰促進センター」（栃木県さくら市）がそれぞれ運営を開始し、平成20年10月に「島根あさひ社会復帰促進センター」（島根県浜田市）が新設される予定である。

播磨と喜連川、島根の3センターでは、精神障害や知的障害のある受刑者の自立支援と更生を目指す専用プログラムが導入される。喜連川、島根では、身体障害のある受刑者にも対応する。播磨では、1,000人の収容者のうち、精神・知的障害があり、社会適応訓練を要する受刑者約120人に対し作業療法士、臨床心理士らを配置した特化ユニットを設置し、従来の懲役作業に加え、陶芸や農園芸などの作業療法のほか、生活技能訓練なども行う。

これらの新たな形態の刑事施設の登場によって、地域社会との連携に基づく矯正処遇の一層の発展が期待される。

(3) 共謀罪の新設をめぐる主な動き

政府提出法律案による共謀罪は、4年以上の懲役・禁錮に当たる罪が暴力団など組織的な犯罪集団により行われる場合の共謀を罰するというものである。

共謀罪の新設を柱とする「犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」は、過去に二度同趣旨の法案が衆議院の解散に伴い、審査未了となっている。政府からの三度目の提案となった平成17年の第163回国会においても継続審査とされた。

平成18年の第164回国会の衆議院法務委員会の審査においては、与党と民主党からそれぞれ修正案が提出され、双方による共同修正に向けた実務者協議会が開催されたが、合意には至らず、継続審査とされた。

その後、平成18年の第165回国会ないし平成20年の第169回国会においても継続審査とされた。

³ 初めて自由刑の執行を受ける（初犯）者のうち、心身等に著しい障害がなく、集団生活に順応できると思われる者をいう。さらに男子受刑者については、社会において安定した就労状況が維持されていたこと、帰住環境が良好であることなどの、条件を満たした受刑者を収容するよう限定している。

(4) 死刑

我が国においては、殺人罪、強盗殺人罪等 18 種類の犯罪について、法定刑として死刑を規定している。ただし、死刑制度の是非については、古くから各国における激しい議論がある。

ア 一般世論の動向

我が国における一般世論の動向としては、まず、平成元年 6 月に政府が行った「犯罪と処罰に関する世論調査」によると、死刑廃止に賛成の者が 15.7%、反対の者が 66.5%となっている。また、平成 11 年 9 月の「基本的法制度に関する世論調査」によると、死刑制度の存廃について、どんな場合でも死刑は廃止すべきとする者が 8.8%、場合によっては死刑もやむを得ないとする者が 79.3%、分からない又は一概に言えないとする者が 11.9%となっている。さらに、平成 16 年 12 月の「基本的法制度に関する世論調査」によると、どんな場合でも死刑は廃止すべきとする者が 6.0%、場合によっては死刑もやむを得ないとする者が 81.4%、分からない又は一概に言えないとする者が 12.5%となっており、死刑廃止に肯定的な回答をした者の割合が低下していることがうかがえる。

イ 死刑執行の現状等

死刑執行に関しては、平成元年 11 月から平成 5 年 3 月までの、約 3 年 4 か月の間、執行されない状態が続いたが、その後は毎年死刑が執行されている。平成 20 年に入ってから、2 月に 3 名、4 月に 4 名、6 月に 3 名、9 月に 3 名の死刑が執行された（平成 20 年 9 月 11 日現在）。なお、年末時点の死刑確定者の収容人員は、平成 15 年 56 人、16 年 66 人、17 年 77 人、18 年 94 人、19 年 107 人である。

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

ウ 主な国際的動向

我が国における死刑の執行状況について、平成 13 年 6 月に欧州評議会が、オブザーバー国である日米両国に対して、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い、同年 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 月に、国連総会は、死刑執行の停止を求める決議案を賛成多数で採択した。総会決議に法的拘束力はないが、国際社会の多数意見を反映するものとして加盟国には一定の圧力となる。決議は、死刑の存続に「深刻な懸念」を表明し、加盟国に死刑廃止を視野に入れた執行の一時停止や死刑適用の段階的削減、国連事務総長への関連情報提供などを求めている。

エ 我が国における議員連盟の活動

議員連盟の活動としては、超党派の議員によって構成されている「死刑廃止を推進する議員連盟」（以下「死刑廃止議連」という。）が、死刑をめぐる諸課題に関する法務省との交渉や、執行が行われた際の抗議活動などを行っている。現在、死刑廃止議連は、仮釈放のない終身刑を創設した上で、平成 21 年 5 月に始まる裁判員制度の下での死刑判決の場合に、「裁判官と裁判員の全員一致」を条件とする特例を設ける「重無期刑（終身刑）創設及び死刑評決全員一致法案」⁴の提出に向けた準備を進めているとされている。

なお、死刑を廃止する法案としては、過去、昭和 31 年に参議院において、「刑法等の一部を改正する法律案（高田なほ子君外 6 名提出）」が提出され、昭和 33 年に審議未了で廃案となった例がある。

平成 20 年 5 月、刑法に終身刑を創設することなどを目指す超党派の議員連盟「量刑制度を考える超党派の会」（以下「量刑議連」という。）の設立総会が国会内で開かれ、与野党 6 党の国会議員約 100 人が参加した。死刑と無期懲役の量刑に差があり過ぎるとの問題意識から、その間に終身刑を創設することなどを検討し、死刑制度の存廃を議論の対象としないことを申し合わせたとされる。

現在、量刑議連は、終身刑創設を内容とする刑法改正案の早期の国会提出を目指しているとされている。

3 その他

(1) 法曹人口の拡大

平成14年3月19日に閣議決定された司法制度改革推進計画は、「現在の法曹人口が、我が国社会の法的需要に十分に対応することができていない状況にあり、...法曹人口の大幅な増加が急務になっている」として、「平成22年ころには司法試験の合格者数を年間3,000人程度とすることを旨とする」という目標を定めた。これ以降、当時年間1,000人前後であった司法試験合格者数は、年々増加してきている。

しかし、平成19年秋に当時の法務大臣が「3,000人でずっといくというのは多すぎる」「我が国が訴訟社会であっていいとは思わない」などと発言したことなどから、この問題に関する議論が活発に行われるようになってきている。

平成20年7月18日、日本弁護士連合会は、「新しい法曹養成制度が未だ成熟途上にある」として、「平成20年度の司法試験合格者の決定に当たっては、数値目標にとらわれることなく、法曹の質に十分配慮した慎重かつ厳格な審議がなされるべきである」という緊急提言を公表している。

(2) 日本司法支援センター（法テラス）

平成 18 年 4 月 10 日、「総合法律支援法」に基づき、「日本司法支援センター」（愛称「法テラス」）が、「全国どこでも法的トラブルを解決するための情報やサービスを受け

⁴ 死刑廃止議連は、平成 20 年 4 月 17 日「重無期刑の創設及び第一審における死刑に処する裁判の評決の特例に係る刑法等の一部を改正する法律(素案)」を公表した。同素案は、第一審の裁判における死刑に処する旨の刑の量定は、裁判官裁判、裁判員裁判ともに構成員の全員一致の意見によるものとしている。

られる社会の実現」という理念の下に設立され、同年10月2日に業務を開始した。

同センターの主な業務内容は、情報提供業務、民事法律扶助業務、犯罪被害者支援業務、司法過疎対策業務、国選弁護関連業務である。同センターの事務所は、本部が東京都に置かれるとともに、地方裁判所本庁所在地50か所のほか、必要に応じてそれ以外の都市、司法過疎地域等に置かれ、全国に87か所設置されている。

同センターが平成20年2月に全国で1,100人を対象に実施した法テラス認知度調査では、調査対象者の77.3%が法テラスを全く知らないと回答しており、今後いかにして、潜在的ニーズを掘り起こし、より多くの国民に良質なサービスを提供していくかが、課題となっている。

(3) 出入国管理

ア 外国人労働者の受入れ

我が国では、現在、専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野の外国人労働者は受け入れられていない。平成17年3月、法務大臣は、当面の5年の期間について、「第3次出入国管理基本計画」を策定した。この基本計画は、少子・高齢化に伴う人口減少社会を迎える中で、「人口の減少を単に量的に外国人労働者の受入れによって補おうとすることは適切ではない」が、その一方で、「少子化対策、女性・高齢者の労働力率向上対策などの様々な他の分野の施策と併せて検討されるべきものであるが、出入国管理行政としても、人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ていると考えられる」、「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」としている。

平成20年2月に、厚生労働大臣が当面5年程度の間について策定した「雇用政策基本方針」は、「労働市場の二重構造化が強まるおそれがあることに加え、労働条件等の改善や、それを通じたマッチングの促進・人材確保を阻害しないためにも、安易に外国人労働者の受入れ範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現していくことが重要である」としている。

イ 外国人研修・技能実習制度

外国人研修・技能実習制度は、諸外国の青壮年労働者等を日本に受け入れて、日本の産業・職業上の知識、技術、技能の移転を通じ、それぞれの国の産業発展に寄与する人材育成を目的とする制度である。この制度において外国人研修生・技能実習生は、繊維・衣服、機械・金属、食品製造、建設、農業等の産業の生産現場等で最長3年間研修・技能実習(研修1年+技能実習2年)をすることにより技術、技能等を修得する。

この制度については、人手不足が深刻な中小企業や農業・漁業関係者が制度を利用して労働力を確保している実情があるという指摘があり、また、外国人研修生・技能実習生の失踪、研修生の実質的な低賃金労働者としての取扱い、技能実習期間における最低賃金以下の賃金設定・賃金の不払い等が発生している。このため、制度の改善・見直しが求められており、以下のような提言等が発表されている。

- ・ 平成 19 年 5 月 11 日に厚生労働省から「研修・技能実習制度研究会中間報告」が公表され、「研修」と「技能実習」を統合して最初から雇用関係の下での 3 年間の実習とし、労働関係法令の適用を図る等の提言がなされた。
- ・ 同月 14 日には、経済産業省から「外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ」が公表され、「制度の適正化・厳格化」や「制度の高度化及び拡充」など制度の趣旨の達成と更なる強化を図るための提言がなされた。
- ・ 同月 15 日には、当時の法務大臣が「外国人労働者受入れに関する検討の指示について」を発表した。この中では、「受入れの目的を現行の国際技能移転に限定せず、国内で必要な労働力確保に資するものに転換する」などの視点から外国人労働者受入れ制度を検討してみたいとしている。また、「専門的・技術的分野以外の分野」について短期外国人就労制度の仕組みを整備することが検討の対象となると考えているとしている。
- ・ 同年 12 月に、法務省入国管理局は、受入れ機関における不正行為に対し喫緊の対応が求められていることを踏まえ、まず現行の運用の適正化を図るため、「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を改訂し、適正な研修・技能実習を実施するための受入れ機関、送出し機関それぞれの留意点を明らかにするとともに、不正行為に該当する行為についても明確化を図ることとした。
- ・ 平成 20 年 3 月に閣議決定された「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」は、外国人研修・技能実習制度については、実務研修中の研修生の法的保護や技能実習に関する在留資格の整備等に関し、「遅くとも平成 21 年通常国会までに関係法案を提出」することとされているが、研修生・技能実習生の保護、受入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請等、必要な法令改正等を待つことなく、前倒しできる事項については、早急に措置するとしている。
- ・ 同年 6 月に厚生労働省から「研修・技能実習制度研究会報告」が公表され、国内において実習生のあっせん行為を行う受入れ団体についての新たな許可制の導入等の提言がなされた。

ウ 新たな在留管理制度

我が国に入国、在留する外国人の数は年々増加し、その目的も、観光のほか、就労、留学、研修、永住など多様化しており、各種行政において外国人の入国、在留状況を正確に把握することの重要性が増している。

我が国に在留する外国人の在留管理は、出入国管理及び難民認定法（入管法）に基づく入国・在留関係の許可の手續と外国人登録法（外登法）に基づく外国人登録制度によって担われている。

しかし、現行制度の下では、法務大臣による在留情報の随時把握が不十分、入管法と外登法の二元的な情報把握の制度の問題、市区町村が外国人に行政サービスを提供するに当たり支障が発生、混合世帯⁵を 1 つの世帯として把握することが困難、といった問

⁵ 日本人と外国人が結婚した世帯等 1 つの世帯に外国人と日本人が含まれる世帯。

題が存在している。

平成20年3月、法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」は、「新たな在留管理制度に関する提言」を発表し、次のような内容の新たな在留管理制度の導入を提言した。

上陸許可等各種許可に伴う在留カード（仮称）の交付
外国人から法務大臣への在留期間の途中における変更事項の届出
外国人の留・就学先、研修先等から法務大臣への情報提供
関係行政機関における情報の相互照会・提供

同月に閣議決定された「規制改革推進のための3か年計画（改定）」は、外国人登録制度の見直し等について「遅くとも平成21年通常国会までに関係法案提出」としており、現在、これに向けた作業が進められている。

第170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（9月19日現在）。

（参考）継続法律案

犯罪の国際化及び組織化並びに情報処理の高度化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案（内閣提出、第163回国会閣法第22号）

組織的な犯罪の共謀罪の新設、コンピュータ・ウィルス作成罪の新設、通信履歴の電磁的記録の保全要請、強制執行を妨害する行為の処罰対象の拡充等の法整備を行う。

刑事訴訟法の一部を改正する法律案（河村たかし君外2名提出、第164回国会衆法第13号）

被疑者の取調べ等について弁護人の立会いを認める制度及び被疑者の取調べ状況等の録音・録画を義務付ける制度を導入するとともに、権利保釈の除外事由を制限する等の措置を講ずる。

民法の一部を改正する法律案（枝野幸男君外6名提出、第164回国会衆法第35号）

婚姻制度に関し、選択的夫婦別氏制の導入並びに婚姻最低年齢及び再婚禁止期間の見直し等を行い、相続制度に関し、嫡出でない子の相続分を嫡出である子の相続分と同一とする等の措置を講ずる。

債権管理回収業に関する特別措置法の一部を改正する法律案（原田義昭君外3名提出、第166回国会衆法第48号）

事業の再生等を通じた金融機能の強化が求められていることにかんがみ、不良債権処理、資産流動化及び倒産処理の迅速化の一層の促進を図るため、債権回収会社の取扱債権の範囲を拡大する等の措置を講ずる。

非自然死体の死因等の究明の適正な実施に関する法律案（細川律夫君外 1 名提出、第 166 回国会衆法第 51 号）

非自然死体の死因等の究明に関し必要な手続及び方法を定めることにより、非自然死体の死因等の究明が適正に行われることを確保し、もって死者及びその遺族等の権利利益の擁護並びに公共の安全と秩序の維持に資するための措置を講ずる。

法医学研究所設置法案（細川律夫君外 1 名提出、第 166 回国会衆法第 52 号）

死体の検案及び解剖並びに身元が明らかでない死体の身元を明らかにするための科学調査を適確に行わせるため法医学研究所を設置することを定める。

児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の一部を改正する法律案（森山眞弓君外 2 名提出、第 169 回国会衆法第 32 号）

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

内容についての問い合わせ先 法務調査室 行平首席調査員（内線3320）

外務委員会

外務調査室

国際情勢の動向

1 安全保障政策

(1) 在日米軍の再編

テロや大量破壊兵器の拡散など「新たな脅威」への対処を目的とした在日米軍の再編は、2003年11月のブッシュ米大統領による「全地球規模での軍事態勢の見直し」に関する声明以降、日米間で協議が本格化した。

2005年2月、日米安全保障協議委員会(「2+2」会合)において日米両政府は、今後の日米同盟強化と在日米軍再編の基本指針となる「共通の戦略目標」を確認した。

その後、同年10月の「2+2」会合では、在日米軍再編に関する「日米同盟 未来のための変革と再編」(中間報告)を公表した。同報告では、在日米軍の再編について、抑止力を維持しつつ沖縄県などの負担軽減を念頭において調整が行われるとし、再編の具体案が示された。

最終的に2006年5月の「2+2」会合において、中間報告の詳細を定めた「再編実施のための日米ロードマップ」(最終報告)が公表された。なお、2007年5月にも「2+2」会合が開催され、最終報告の着実な実施の重要性が確認されている。

	在日米軍再編の主な内容
沖縄県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 普天間飛行場代替施設として名護市辺野古崎にV字型に滑走路2本を設置 ・ 第3海兵機動展開部隊要員約8,000名とその家族約9,000名をグアムへ移転 ・ グアム移転のための施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち、日本は60.9億ドル(財政支出28億ドル)を負担 ・ 普天間飛行場、キャンプ桑江、牧港補給地区など土地の返還 ・ 普天間飛行場所属の空中給油機KC130は、岩国飛行場に移転
沖縄県以外	<ul style="list-style-type: none"> ・ 横田飛行場へ日米共同統合運用調整所を設置、空自航空総隊司令部を移転 ・ 横田空域の一部の管制業務を返還 ・ キャンプ座間の在日米陸軍司令部を改編 (2007年12月、米陸軍第1軍団前方司令部を設置) ・ キャンプ座間へ陸上自衛隊中央即応集団司令部を設置(2012年度までに) ・ 岩国飛行場へ厚木飛行場の空母艦載機を移転

2007年5月、在日米軍の再編に際して負担が増加する自治体に対して、再編の段階に応じて「再編交付金」を交付する制度の創設や国際協力銀行(JBIC)が在沖縄米海兵隊のグアム移転に係るインフラ整備事業等への出資・融資を行うための特例などを規定する「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法(米軍再編特別措置

法)」が成立した。

なお、在日米軍再編に関連する自治体のうち、神奈川県座間市は政府計画の撤回等を求めてきたため「再編交付金」が交付されない唯一の自治体であった。しかし2008年7月、市の基地反対組織を解散するなど受け入れ容認に転じたことから、現在では関連39自治体すべてが交付の対象となっている。

(2) 沖縄に関する特別行動委員会（SACO）

ア SACO設置の経緯と最終報告の進捗状況

1995年9月、米兵による少女暴行事件を契機に、在沖縄米軍基地の整理・縮小を求める世論が高まり、同年11月、日米両国は沖縄に関する特別行動委員会（SACO）を設置して沖縄の負担軽減などに関する協議を開始した。1996年12月、SACOは、普天間飛行場など合計11か所の施設・区域の土地の全部又は一部返還、県道104号線越え実弾射撃訓練等訓練方法の改善、嘉手納基地等における基地騒音の軽減、米軍関係者の任意自動車保険への加入等地位協定の運用改善などを盛り込んだ最終報告を発表した。

施設・区域の返還について、安波訓練場が1998年12月に全面返還されるなど、一部では実施済みのものもある。しかし、SACO最終報告において最大の懸案ともいえる普天間飛行場の返還については、報告から5～7年以内の返還を目途とするとされたものの、返還の前提となる代替施設建設計画は大幅に遅延し、結果的に2005年10月の在日米軍再編の中間報告へ新計画が盛り込まれることになった。現行計画では、2014年までを目標に代替施設を完成させる旨が示されている。

イ 普天間飛行場返還問題

現在、政府と沖縄県など地元自治体は「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」において、具体的な建設計画、安全・環境対策及び地域振興について協議を行っている。しかし、在日米軍再編最終報告に盛り込まれた日米合意案の推進を求める政府と、合意案より滑走路を沖合いにずらす修正を希望する地元との間で意見調整が難航している。

建設工事の前提として事前に環境影響評価(アセスメント)を実施する必要があり、さらに実際の埋め立て工事には知事から免許を受けなければならないため、沖縄県知事は計画の成否に強い影響力を有している。

2007年8月、防衛省は県へアセスメント手続に関する方法書を提出したものの、同年12月に仲井眞沖縄県知事は内容が不十分であるとして再検討を求める意見を同省に提出した。政府は、同年12月の協議会で凍結している2007年度の県北部振興予算約100億円を近く執行する方針を表明したものの国と地元の意見は平行線をたどった。

しかし2008年に入り、防衛省がアセスメント方法書の追加説明を行い、県がこれを評価するなど次第に歩み寄りが見られるようになり、国は3月より県などの許可を受けてアセスメントに着手した。

2008年7月に開催された第8回協議会では、国と地元自治体の実務者レベルの検討チーム設置で合意がなされ、8月5日、初会合が開かれた。この検討チームについて仲井真知事は、滑走路を沖合いへ「移動させますよ」という暗黙の了解があるから、実務者協議がスタートするものと私は理解しています」と発言したが、初会合では国が「合理的な理由がなければ日米合意案を修正できない」との基本姿勢を崩していないため協議の行方は不透明である。

(3) 在日米軍駐留経費特別協定

ア 在日米軍駐留経費負担の概要

日米地位協定第24条は、我が国は米国に対して負担をかけることなく施設・区域を提供すると規定しており、我が国は在日米軍の施設・区域にかかる国有地の提供を行い、さらに公有・私有地の借地料を負担している。

1978年より我が国は在日米軍駐留経費の一部を地位協定の枠内として新たに負担することとし、さらに1987年以降「暫定的、限定的、特例的な措置」として「在日米軍駐留経費特別協定」を累次締結し、地位協定の枠外として光熱水料等も負担している。これらがいわゆる「思いやり予算」と呼ばれるもので、大別して、地位協定の枠内としては、労務費(福利費等)と提供施設整備費、枠外としては労務費(基本給等)、光熱水料、訓練移転費に分かれる。「思いやり予算」はその名のとおり、当時円高・財政赤字に苦しむ米国への配慮に端を発するものであるが、近年、我が国の厳しい財政事情にかんがみ、一定の節約・合理化が図られているものの、更なる負担削減を求める声が高まっている。

2008年度在日米軍駐留経費負担の内訳、負担項目の概要 (単位:億円)

特別協定	労務費	1,158	・ 手当等 ・ 基本給等 〔 1995年度から上限労働者数の範囲内で全額負担 〕	1987年度～ 1991年度～
	光熱水料	253	・ 電気、ガス、上下水道と暖房用、調理用又は給湯用燃料 〔 ・ 1995年度から上限調達量の範囲内で全額負担 ・ 2001年度から施設・区域外の米軍住宅分を除外 〕	1991年度～
	訓練移転費	5	日本側要請による訓練移転に伴い追加的に必要となる経費	1996年度～
地位協定	労務費	305	・ 福利費(社会保険事業主負担金等) ・ 国家公務員にはない手当(格差給等) 廃止	1978年度～ 1979年度～
	提供施設整備費	362	施設・区域内に隊舎、家族住宅、環境関連施設を建設し提供	1979年度～
計		2,083		

イ 在日米軍駐留経費特別協定（2008年）

2006年に締結された特別協定が2008年3月31日限りで失効することから、日米両政府は新たな特別協定について協議を行った。その結果、2007年12月、日米両政府は、労務費及び訓練移転費について現行協定の枠組みを維持する一方、光熱水料等については減額することで合意した。日本側は全体的に大幅削減することを目指したが、米側がイラク戦争の戦費増大などを理由に反対し、削減額は微減にとどまった。

新特別協定の締結について承認を求めるの件は、2008年2月に国会へ提出され、4月3日には衆議院の承認を得られたものの、4月25日に参議院において不承認に決したことから、同日両院協議会が開かれた。しかし両院の意見が一致しなかったため、憲法第61条の規定により衆議院の議決が国会の議決となった。条約の締結承認についてこの規定が適用されるのは日本国憲法施行後初めてのことである。

2 ODA（政府開発援助）

(1) 我が国ODAの概要

我が国の2007年におけるODA実績額は、対前年比30%減の76.9億ドルとなり、独仏に抜かれて、国別で前年の3位から5位に転落した。我が国は、途上国の自助努力を支援する基本方針に立ち、2000年までの10年間、世界最大のODA供与国として途上国の発展に多大な貢献を行ってきた。しかし、その後の国内財政難や歳出改革などから、2001年以降、米英に抜かれ、ODAでの我が国の存在感低下が顕著になっていた。

順位を下げた理由については、2007年度のODA予算（一般会計ベース）が対前年度比4%減の7,293億円となったことや、イラク復興支援の一環として2005年から2年間実施されてきた円借款の債務の大幅免除が終了したことが挙げられている。

(2) 新しい国際協力機構（JICA）の発足

2008年10月、開発援助機関としては世界銀行に次ぐ予算規模（約1兆円）を運用する新JICAが発足する。これにより、従来別々の組織により行われていた3つの援助手法、技術協力（国際協力機構）、有償資金協力（国際協力銀行）、無償資金協力（外務省実施分の一部）が一元的に実施され、各援助手法間の連携と援助の円滑化が図られることになった。とりわけ、今後の途上国開発に重要な役割を果たす民間企業やNGOとの連携で、より効果的・効率的援助の実現が期待されている。

(3) 第4回アフリカ開発会議（TICAD）とG8北海道洞爺湖サミット

2008年5月、我が国が主催するTICADが開催された。我が国はインフラ整備や投資促進のため、今後5年間でODAの倍増や40億ドルの円借款供与を表明し、ODAを通じて今後アフリカとの継続的な連携強化を目指す姿勢を示した。

同年7月のG8北海道洞爺湖サミットでは、G8及びその他の供与国のアフリカ向けODAを、2010年までに年間総額で250億ドル増加させるというグレンイーグル

ズ・サミット（2005年）の合意について、2010年以降も引き続き増額する必要性が首脳宣言に盛り込まれた。また、2008年が国連ミレニアム開発目標達成（2015年が期限）に向けた中間年であることを踏まえ、インフラ開発、保健、水・衛生、教育分野での取組を一層強化することが確認された。

（4）ODA事業の受注をめぐる不正・贈賄事件

2008年8月、ベトナムでのODA事業を受注した見返りに、現地高官に約9,000万円の賄賂を渡した疑い（外国公務員への贈賄を禁じた不正競争防止法違反）で、建設コンサルタント大手の前社長らが逮捕された。ODAは途上国からの要請を受けて実施するのが原則であるが、実際には企業発案の事業計画を途上国政府が承認するのが一般的であり、今回の事件は、賄賂という途上国の「商習慣」が、受注企業と途上国政府を結びつけている構図を明らかにした。また、当該企業は過去に中米や中国での政府事業で不正流用を行ったとして摘発されており、ODAの効率化が重視されている中、外務省や国際協力銀行をはじめ関係機関のチェック体制の在り方が改めて問われることとなった。

3 国連

（1）安全保障理事会改革

我が国は、1956年の国連加盟直後から、国連憲章の改正とそれを通じた安全保障理事会の拡大を働きかけてきたが、国連では、1965年に非常任理事国が当初の6から現在の10議席に拡大したことを除き、冷戦終結まで国連改革が日程に上ることはなかった。

2005年3月に、アナン事務総長（当時）は「国連改革に関するハイレベル諮問委員会」の答申をもとにした国連改革案を国連総会に提出し、2005年9月の国連首脳特別会合までに結論を出すよう加盟各国に要請した。

アナン国連事務総長の勧告を受け、常任理事国入りを目指す日本、ドイツ、インド、ブラジルの4か国グループ（G4）は、2005年6月、独自の安保理拡大枠組み決議案（7月6日提出）をまとめたが、その採択に必要な国連総会の構成国の3分の2の賛成を獲得できず、結局、2005年9月13日に会期を終えた第59回総会では、審議未了のまま廃案となった。

その後、G4のうち我が国を除くドイツ、インド、ブラジルの3か国は、安保理改革に対する各国の関心を維持する等の理由から、2006年1月5日、前年7月に提出したG4案と同内容の安保理拡大の枠組み決議案を国連事務局に提出した。我が国は、米国との協議が続いている中でG4案に戻るのには適当ではないとの理由から、決議案の共同提案国に加わらなかったと説明した。

2006年9月11日、国連第60回総会が閉幕し、常任理事国の拡大など安全保障理事会改革に関する決議案はいずれも廃案となり、米国と協議を続けていた我が国は、新たな具体案を示すことがないまま終わった。しかし、安保理改革については、依然として多くの国が改革の必要性を認識しており、そうした中で、2007年9月28日、高村外

相は、国連第62回総会の演説で、常任・非常任双方の議席の拡大を通じて安保理の早期改革を目指す我が国の変わらぬ決意を表明した。さらに、2008年9月15日、2009年2月末までに安保理改革に向けた政府間交渉の開始を勧告する内容を含む報告書が国連総会において全会一致で採択された。これにより安保理改革に向け一定の前進は見られたが、その動向については注視する必要がある。

なお、我が国は、2009年1月から任期2年の国連安保理非常任理事国入りを目指しており、2008年10月17日にアジアの1枠をめぐり、我が国とイランとの間で選挙が行われる見込みである。

(2) 国連分担率の見直し

国連分担率は、基本的には加盟国の支払い能力に応じるものであり、2006年12月に見直された2007年以降の分担率では、我が国は19.468%(2004年-2006年同率)から、その経済力を反映し、16.624%(2007年-2009年同率)に引き下げられている。

1956年の国連加盟時、我が国の国連分担率は1.97%であったが、その後は経済成長に従い上昇基調をたどり、2000年には20%を超えた。2001年以降、我が国の経済困難を反映して分担率は下降し始め、2007年には16%台に下がった。ただし、依然米国に次いで世界第2位の経済力を持つことから、分担率も第2位となっている。

我が国は、従来から、加盟国間の分担率の在り方について問題提起を行ってきたが、2006年の見直しでは、我が国を含め各国が提出した見直しのための諸提案は、いずれも加盟国の広範な合意を得ることができず、最終的に算定方式を変更しないことで妥結した。しかし、皮肉にも、我が国の分担率は、最近の経済力を反映して大幅に引き下げられ、負担の適正化及び主要国との不均衡改善が図られることとなった。

なお、見直しは3年に1回行われており、今回は2009年末に行われる予定である。

4 地域情勢

(1) 朝鮮半島

ア 李明博(イ・ミョンバク)政権発足後の日韓関係

日本と韓国は、1965年の国交正常化以来、経済や民間分野のつながりは非常に深まったものの、政治面でのつながりは、歴史問題が障害となり、強固な連携を築くまでには至っていない。2008年2月に、反日色の強かった盧武鉉(ノ・ムヒョン)政権に代わり誕生した李明博政権は、経済政策・外交政策ともに「実利主義」を掲げ、日韓関係については、「未来志向」を掲げ、「日韓新時代」の構築に努力することを明言した。

「新時代」を構築する過程で、解決又は対処すべき諸課題としては、竹島領有権問題(韓国名「独島(トクト)」、竹島周辺の排他的経済水域(EEZ)境界画定問題、歴史問題(靖国神社参拝、歴史教科書、従軍慰安婦)、日本海呼称問題(韓国は日本海を「東海(トンヘ)」と呼称)、日韓経済連携協定(EPA)締結問題がある。その他、韓国が進める米韓同盟の強化に合わせて、日米韓3国間の安全保障上の

連携の強化も重要と思われる。

4月、李大統領は、就任後初の外遊として、米国と日本を歴訪（15～21日）し、米韓関係及び日韓関係の強化が韓国外交の優先課題であることを内外に示した。また、6月14日には、東京で日中韓外相会談が、単独開催としては初めて開かれ、隣国同士が幅広い分野で協力していくための新たなスタートを切り、これら3か国の首脳会談を、2008年9月を目処に日本で開催することも決めた。

こうして、日韓間では、シャトル首脳外交が順調な滑り出しを見せたが、韓国国内では、経済再建に係る李大統領への国民の大きな期待に反して、世界的な景気停滞の影響を受け、経済成長が鈍化傾向にあるため、李大統領の支持率は低下。さらに、BSEの発生に関連して輸入禁止とされてきた米国産牛肉の市場開放問題で、一旦全面解禁するも国民の反発を受け米国との再交渉の結果、一部開放に変更したこともあって、国内では抗議デモが頻発する中、就任当初80%近くあったその支持率は20%前後まで急落した。この問題により青瓦台（大統領府）全高官や全閣僚が辞意を表明したことを受け、李大統領は、6月下旬から7月上旬にかけて、青瓦台高官の総入れ替えや農水相・教育科学技術相・保健福祉家族相を交代させる内閣改造を行った。「日韓新時代」の構築に向けて李政権が力強く歩み出すためにも、国内基盤の建直しが急務である。

そのような中、7月14日に我が国の文部科学省が初めて「竹島問題」を記載した中学校・新学習指導要領の解説書を公表したことに対し、韓国政府は、権哲賢（クォン・ Cholヒョン）駐日大使を一時帰国させたり、韓昇洙（ハン・スンソ）首相を竹島に上陸させた他、「独島防衛」を想定した軍事演習を実施するなど、「過激」とも受け止められる反応を見せた。7月下旬のASEAN地域フォーラム（ARF）の際には、我が国政府が日韓外相会談の開催を呼び掛けたが、韓国側の拒否により、会談は実現しなかった。

しかし、「竹島問題」により韓国国民が反日・愛国に向かい、さらに8月には北京オリンピックの効果により国民の一体感が醸成されたことにより、李政権の支持率は30%台に回復した。同政権を揺るがせた反政府デモの沈静化とあいまって、国内情勢の落ち着きを取り戻した李政権は、対日関係の正常化に取り組んでおり、9月日本開催予定の日中韓首脳会談の準備を開始したとも伝えられていた。しかし、9月1日の福田総理の辞意表明の影響により、同首脳会談の9月開催は見送られた。

イ 北朝鮮の核開発問題と日朝関係

北朝鮮の核開発問題は、1993年から翌94年にかけて北東アジア地域の安全保障環境を脅かしたが（第一次核開発問題）、94年10月の米朝枠組み合意により、いったんは沈静化した。しかし、2002年10月に再び北朝鮮のウラン濃縮計画が発覚したことにより、第二次核開発問題が発生、現在もその解決には至っていない。

核不拡散条約（NPT）及び国際原子力機関（IAEA）からの脱退を表明した北朝鮮は、米国との二国間交渉により、この問題の解決を求めたが、米国がこれに応じ

なかったため、最終的に中国の仲介による多国間交渉を受け入れた2003年8月以降は、韓国・ロシア・日本も加えた六者会合が、この問題を解決するための枠組みとして開催されている。

六者会合における交渉は開始当初から難航を極めたが、2005年9月に初めて、「北朝鮮は、すべての核兵器及び既存の核計画を放棄するとともに、NPT及びIAEA保障措置に早期に復帰することを約束する」などとした「共同声明」を採択することができた。しかし、北朝鮮による資金洗浄疑惑に係る米国の金融制裁措置の影響で、この共同声明は即座に実施に移されず、六者会合の開催にも影響を与えた。

その間、北朝鮮は、弾道ミサイルを日本海に連射したり（2006年7月）地下核実験を強行する（同年10月）など、挑発行為を重ねた。

このような六者会合の行き詰まりを打開するため、米国はようやく北朝鮮との直接交渉に乗り出し、金融制裁解除に向けた措置を開始したことを受け、2007年2月の六者会合で、「北朝鮮は60日以内に寧辺の核施設の活動停止及び封印を行う」などとした「共同声明の実施のための初期段階の措置」が採択された。この初期段階における北朝鮮の約束は、金融制裁解除の完了が遅れたため、期限内には実施されなかったものの、それでも、同年8月上旬には完了した。

これを受け、同年10月には、「第二段階の措置」が発表された。これには、「寧辺の核施設の無能力化」と「核計画の完全かつ正確な申告」を年内に行うとの北朝鮮の約束が含まれている。

北朝鮮は、いずれの約束も期限内に果たさなかったが、2008年6月26日に「申告」を行うとともに、「核施設廃棄」への取組を世界にアピールするかのようになり、翌日、寧辺核施設の冷却塔を爆破した。北朝鮮の「申告」を受けブッシュ米大統領は同日、対北朝鮮「テロ支援国家指定」解除のための手続に入った（これを阻止する法律が米議会で成立しなければ、8月11日以降に解除が可能となる）。しかし、北朝鮮が提出した「申告」は、保有する核兵器や疑惑視されるウラン濃縮計画、またシリアへの核協力の実態を含んでおらず、「完全かつ正確な申告」とはほど遠いものであったという。

これを受けて7月中旬に開催された六者会合の首席代表会合では、「申告」に対する検証体制の確立が主要議題となったが、大枠での合意は得られたものの、検証対象や検証手順など具体論では合意できなかった。

その後も、検証手続の合意に向けて、米朝協議等が重ねられているが、合意に至っておらず、そのため、米国は対北朝鮮「テロ支援国家指定」解除を先送りしている。これに反発した北朝鮮は8月26日、同月14日から「無能力化」作業を中断し、更に寧辺核施設の原状回復も検討していると発表し、9月上旬には同施設の復旧作業を開始した。

このような状況の中で、我が国は、「日朝間の不幸な過去を清算し、懸案事項を解決し、実りある政治、経済、文化的関係を樹立する」とした日朝平壤宣言（2002年9月の小泉総理（当時）の第一次訪朝時に金正日国防委員会委員長との間で署名）にのっとり、核開発を含む安全保障上の問題と北朝鮮による日本人拉致問題を包括的に解決

すべく、六者会合に臨んでいる。2008年6月中旬に北京で行われた日朝実務者協議で北朝鮮が拉致再調査を表明、また、8月中旬に瀋陽で行われた日朝実務者協議では北朝鮮が調査委員会を設置して早期に再調査を開始し、可能な限り今秋には結果を出すことを約束した。しかし、9月1日の福田総理の辞意表明を受け、北朝鮮は同月4日、「日本の新政権の立場を見極めるまで調査委員会の設置を差し控える」旨を通告してきた（拉致問題の詳細については、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」の『所管事項の動向』を参照）。

北朝鮮では9月9日に建国60周年記念行事が行われたが、この行事に金正日総書記が姿を現さなかったことから、米国及び韓国の情報当局を中心に金総書記重病説が真実味を持って語られている。もしこの説が真実であり重病が長期にわたることになれば、六者会合による核廃棄プロセスや日本人拉致問題の再調査も含め、北朝鮮の対外関係に与える影響は大きく、北朝鮮の動向には、今後なお注視することが必要である。

(2) 中国（日中関係）

ア 胡錦濤国家主席の来日

2008年5月、中国の胡錦濤国家主席が来日した。福田総理は胡錦濤国家主席と日中首脳会談を行い、1972年の日中共同声明、1978年の日中平和友好条約、1998年の日中共同宣言に続く日中間の「第4の政治文書」である「『戦略的互惠関係』の包括的推進に関する日中共同声明」を発出した。共同声明には、首脳の定期的相互訪問、人的交流の促進、エネルギー・環境分野における互惠協力などが盛り込まれている。

胡錦濤国家主席は、首脳会談や早稲田大学での講演において、「中国の近代化を支えた」として我が国の円借款等による支援に謝意を表明した。また胡主席は、神奈川、大阪、奈良など地方で各界人士と懇談して我が国国民との交流を深め、日中友好ムードの高まりが見られた。

胡主席は7月の北海道・洞爺湖サミットの際にも来日し、福田総理と会談した。また、福田総理は8月に北京五輪の開会式に出席するため訪中した際、胡主席と会談し、中国製冷凍ギョーザ事件への対応などについて話し合った。

イ 東シナ海資源開発問題

中国は東シナ海の日中中間線付近でガス田開発を進め、いくつかのガス田ではガス層が中間線を越えて日本側に達していたため、我が国は中国に対し、開発の中止を申し入れるとともに、両国による共同開発を提案しており、2004年10月以降、東シナ海に関する日中協議が事務レベルで行われてきた。その後、福田総理が2008年5月の日中首脳会談後の記者会見で東シナ海の問題は「解決の目処」が立ったと述べ、両国間で大筋の合意が見られた。6月18日、我が国政府は 北部海域（「翌檜」ガス田の南側）の日中中間線をまたぐ海域における共同開発、中国側の「白樺」ガス田の開発に対する日本企業の出資などについて中国側と合意したと発表した。両国は今後、この合意を実施するための国際約束を締結する予定である。

ウ 中国製冷凍ギョーザ事件

2008年1月に我が国で発生した中国製冷凍ギョーザによる中毒事件については、日中間の警察当局が協力して捜査にあたっている。中国当局は当初、中毒の原因となる殺虫剤が中国で混入した可能性は極めて小さいとしていたが、8月、中国国内でも中毒事件が発生していたことが明らかになると、中国外務省は「これを極めて重視し、全力で捜査中」との談話を発表し、事件解決に前向きな姿勢を示した。同月の日中外相会談では、日中が協力して真相解明にあたることが改めて確認された。

中国国内における中毒事件の発生については、我が国政府は7月上旬に中国側から連絡を受けたが、中国側の「捜査途中の情報なので、公表しないでほしい」との要請に基づき、8月に報道されるまで公表を差し控えており、これを問題視する声もある。

エ 尖閣諸島の領有権問題

沖縄県石垣市に属する尖閣諸島は、無人島であるとの確認のみならず、清国の支配が及んでいる痕跡のないことを確認した上で、1895年1月に正式に我が国が領土に編入した。中国と台湾は尖閣諸島の領有権を主張しているが、日本政府は、両者の主張について国際法上の根拠を否定するとともに、両者とも、尖閣諸島周辺の海底がエネルギー資源の宝庫である可能性を指摘する国連の調査結果が出た後に領有権を主張し始めたことから、資源確保を目的とする主張と見ている。

尖閣諸島周辺海域では中国人や台湾人の領海侵犯事件が繰り返されているため、海上保安庁は巡視船を常時配備し、厳格な監視態勢を敷いている。そうした中で、2008年6月10日、魚釣島沖の我が国領海内で海上保安庁の巡視船と台湾の遊漁船が接触して遊漁船が沈没する事件が発生し、台湾の強い反発を招いた。

オ その他

上記のほか、日中間には中国における遺棄化学兵器処理問題、我が国排他的経済水域内での中国海洋調査問題、歴史認識問題などの懸案事項が存在している。

なお、我が国が長年にわたって実施してきた中国に対する円借款は、2007年度の460億円の新規供与を最後に終了した。

(3) ロシア

ア 新政権誕生と外交・エネルギー政策

2008年5月、新大統領にメドヴェージェフ前第一副首相が就任した。去就が目されていたプーチン前大統領は、新政権下で首相と与党党首に就任し、政府と議会に対して依然強い影響力を維持している。いわゆる「二頭体制」下においては、大統領と首相がどのように国政上の権限配分を図っていくかが政権運営の鍵になるとみられる。

ロシアでは、外交政策が伝統的に大統領の専権事項とされているが、プーチン首相の存在もあり、新政権下でも前政権の路線を踏襲するものとみられる。即ち、米国の「一極支配」に対抗し、北大西洋条約機構(NATO)の旧ソ連諸国への拡大や、同年

8月にポーランドへの配備で合意された米国のミサイル防衛(MD)計画を、自国への直接的脅威であるとみなしている。また、ロシアは資源国という地位を梃子に、世界的な資源価格の高騰と需要増大に乗じて国際社会での存在感を増している。しかし、天然ガスの供給をめぐる近隣諸国と摩擦を繰り広げるなど、資源を武器とした強硬外交をとっており、新政権が今後、欧米諸国とどのような関係を構築するのかが注目される。

イ 南オセチアをめぐるグルジアとの紛争

2008年8月7日、グルジア軍が、同国からの分離独立を目指す南オセチア州に進攻した。一方、同州を事実上庇護してきたロシアは、南オセチア州及び同じく分離独立を目指すアブハジア自治共和国からのグルジア軍の即時撤退とロシア国籍の現地住民の保護を目的として、グルジア領内に侵攻を開始した。

今回の紛争について、国際社会は、グルジアの領土保全を求める態度でほぼ一致している。米国はグルジア政府を強く支持する姿勢を表し、人道支援目的で米海軍の戦闘艦を黒海に派遣、NATO諸国も同様の動きを見せている。ロシアは同月16日に署名した和平原則のうち、グルジア領からの軍撤退をしばらく履行していなかったが、9月8日、欧州連合(EU)議長国フランスとの間で、南オセチア州とアブハジア自治共和国を除くグルジア領から1か月以内に完全撤退することで合意した。加えて、ロシアは、8月26日、南オセチア州とアブハジア自治共和国の独立を承認し、また、9月17日には友好協力相互援助条約に署名するなど、グルジアの領土保全を求める国際社会の声とは反対の動きを見せている。

紛争はグルジア領内の分離独立問題を契機としているが、カフカス地域はカスピ海と黒海を結ぶ戦略的要衝(欧米資本によるロシアを迂回した石油パイプラインの敷設等)であり、背景には地域の主導権をめぐる欧米とロシアの争いがある。グルジアはサーカシュビリ現大統領の就任以来、NATOへの加盟を目指すなど親欧米化へ急速に傾倒し、歴史的に地域の支配権を握ってきたロシアに危機感を抱かせてきた。今回の紛争は、カフカス地域が古くからバルカン半島と並んで深刻な民族問題を抱えていることを示しており、状況が地域における他の分離独立問題に影響を与えることが危惧されている。

ウ 日露関係

我が国固有の領土である北方領土については、戦後60年が過ぎた今日においてもなお、ロシアに不法占拠されたままである。メドヴェージェフ新大統領就任後初の日露首脳会談は、2008年7月に北海道洞爺湖で行われたが、平和条約を結んでいない状況が幅広い分野における日露関係の進展にとり支障となっていることや、両国関係を正常化するためにも領土問題を棚上げすることなく、早期に解決することを強く望むという従来の会談成果を確認するものに終わった。他方、首脳会談では、オホーツク海の生態系保全に関する政府間協力と刑事共助条約について実質的合意がなされた。さ

らに、原子力の平和的利用に関する協力の推進を目的とした原子力協定についても交渉が進展中である。

また、両国はエネルギー協力にも強い関心を示している。同年4月に行われたプーチン前大統領との首脳会談では、東シベリアでの初の油田の共同開発事業に合意した。我が国としては、当地域から日本海に向けて建設中の「太平洋パイプライン」を通じて我が国への安定供給を確保する狙いがある。この他にも、天然ガス開発事業「サハリン2」に、国際協力銀行（J B I C）が融資を行うことで合意している。我が国は今後もエネルギー協力を領土問題への対話の契機としたい考えだが、ロシア経済は資源高で高成長を維持しており、領土問題に関する交渉の進展は依然厳しい状況にある。

(4) 中東

ア アフガニスタン情勢

タリバーン政権崩壊後のアフガニスタンでは、2001年のボン合意に基づいた政治プロセスが進められ、2004年には、同年制定された新憲法に基づく大統領選挙が10月に実施され、カルザイ移行政権大統領が新大統領に選任された。2005年9月には、国会下院選挙が実施され、12月、同選挙で選ばれた議員によるアフガニスタン国会が開会した。国会の開会により、ボン合意に基づく民主化プロセスはひとまずの目標を達成し、アフガニスタンは本格的な国家再建への新たな段階に入った。

政治プロセスは無事に進展したものの、タリバーンなどの武装勢力がテロや襲撃をアフガニスタン全土に拡大させており、国内の治安情勢は深刻な状況に陥っている。駐留多国籍軍の死者数は2001年の攻撃開始以来、最悪の状況に陥り、N G O関係者など民間人に対する襲撃や誘拐などが増加している。2008年8月26日にはN G O「ペシヤワール会」の職員でアフガニスタンにおいて農業指導に携わっていた伊藤和也氏が武装グループによって拉致、殺害された。このような中、米国防総省は9月15日の声明で、2008年11月に海兵隊（最大2,000人規模）、さらに2009年1月には陸軍（約3,700人規模）、計5,700人規模の増派を発表した。

米国同時多発テロ事件後、対米協調路線をとってきたパキスタンのムシャラフ大統領が2008年8月18日に大統領を辞任、暗殺された故ブット元首相の夫であるザルダリ氏が9月9日に大統領に就任した。テロとの戦いに積極的なザルダリ氏の大統領就任を受け、ブッシュ米政権はザルダリ氏との連携強化を目指している。

我が国は、2002年1月にアフガニスタン復興支援国際会議（東京会議）を開催して以降、一貫してアフガニスタンにおける国づくりを支援している。和平プロセス支援（統治機構整備）、治安の改善、復興支援を3本柱とした「平和の定着」構想を実現すべく取組を実施している。また、我が国は、テロリストや武器等の関連物資の海上移動を阻止し、テロの脅威の拡散を防止することを目的とした「海上阻止活動」に対する協力支援活動として、テロ対策特措法に基づき、2001年11月より海上自衛隊をインド洋に派遣し、米英軍等の艦船に対して燃料等を提供してきたが、2007年11月1日の法律の期限切れに伴い、海自は活動を休止し、インド洋から撤収した。このため、政

府は活動の再開を可能とするため、補給支援特措法案を国会に提出し、同法案は2008年1月11日に成立、これを受け海自は活動を再開した。なお、補給支援特措法は、2009年1月15日に期限切れとなる。(詳細については、「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会」の『所管事項の動向』を参照)

イ イラクの復興

「イラク基本法」と国連安保理決議1546号に基づくスケジュールに従い本格的な民主政権の樹立に向けた政治プロセスが進められてきたイラクでは、2005年1月の暫定国民議会選挙、4月の移行政権発足、10月の国民投票での新憲法成立を経て、12月に国民議会選挙が実施され、マリーキー首相率いる新政府が2006年5月20日に発足した。

マリーキー首相は、本格的な治安回復を目指し、宗派・民族対立の解消と国民融和を最大の課題として取り組んできたが、国民議会選挙の結果に反発するスンニ派やアルカイダのテロリストが、イラクの一般市民を標的とするテロ攻撃を行うなど、2007年初めには「内戦状態」とも指摘されるほど深刻な状況となった。

2007年9月、国民議会で与党を構成するシーア派の「統一イラク連合」から反米強硬派「サドル師派」が離脱を表明するなど、宗派間の対立にとどまらず、マリーキー首相の支持基盤であるシーア派会派内の分裂も露呈していたが、2008年7月19日、政権を離脱していたスンニ派が復帰、地方議会選挙が予定されるなど、マリーキー首相の政権運営が安定しつつある。また、米軍の増派作戦やイラク治安部隊の増強などによってテロ件数や米兵の死者数、イラク民間人の犠牲者数は減少傾向にあり、治安情勢は改善の方向に進んでいる。

米国では、2006年11月の中間選挙における共和党の敗北などを受けて、イラク政策の見直しが図られた。そしてブッシュ政権は2007年1月10日、米兵を約2万増派すること、イラク全土の治安権限を2007年11月までにイラク政府に移譲すること等を内容とするイラク新政策を発表した。新政策に基づき、ブッシュ大統領は2月以降、米兵を合計約3万人規模で増派して武装勢力の掃討作戦を行った。9月に入り、ブッシュ大統領は、米軍増派で治安が安定したとして、増派した約3万人の部隊を段階的に撤収する方針を発表した。ブッシュ大統領は、2008年7月31日、イラク情勢について声明を発表し、増派した米軍部隊の撤収完了を宣言、9月9日の演説において、2009年2月までにイラク駐留米軍を約8,000人削減する方針を表明した。

我が国は、2003年7月に成立したイラク特措法に基づき、2003年12月末より自衛隊を順次イラクに派遣し、イラク南東部のサマーワ周辺において、復興支援活動に従事してきた。サマーワ地域の治安権限がイラク政府に移譲されることなどをを受けて、2006年6月20日、小泉総理(当時)は、同地域に派遣されていた陸上自衛隊部隊の撤収を表明、これを受けて、イラク復興支援隊及びイラク復興業務支援隊が2006年7月25日までに帰国し、陸自のイラクでの2年半にわたる活動が終了した。

一方、陸自撤収後も、多国籍軍への輸送支援を行っている航空自衛隊の活動は継続

している。イラク特措法の期限が2007年7月31日であったことから、政府は、空自の活動を継続するため、同法の期限を2年間延長する改正案を国会に提出、2007年6月20日に成立した。イラク特措法の期限は2009年7月末までであるが、空自が参加する多国籍軍のイラク駐留根拠となる国連決議が2008年末に期限切れとなることやイラクの治安情勢の改善、米国によるイラク駐留米軍の削減方針を踏まえ、政府は2008年9月11日、年内を目途に空自の任務を終了させることについて検討に入ることを明らかにした。(詳細については、「国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会」の『所管事項の動向』を参照)

5 国際経済政策

(1) WTO交渉の動向

2001年11月に始まったWTO(世界貿易機関)の多角的貿易交渉(ドーハ・ラウンド)では、農産品や非農産品、サービスの自由化方法、途上国への配慮や知的財産権の保護などについて、包括的に合意することが目標とされている。

しかし、2003年9月のカンクン閣僚会議での決裂からドーハ・ラウンド交渉は現在も難航を続けている。当初、包括的な合意の目標とされていた2005年12月の香港閣僚会議においても対立点が解消されず、2006年7月、ラミーWTO事務局長はすべての交渉の凍結を宣言した。2007年1月には交渉の本格的再開で一致したものの、農産品と鉱工業品の関税削減や農業補助金削減をめぐる対立が解消されず、同年6月の米、EU等主要4か国(G4)の閣僚会合も決裂した。

2007年7月、今後の交渉の草案として、農産物、NAMA(非農産品市場アクセス)両分野の交渉議長から合意案が発表され、その後、2008年2月と5月に2度の改定案(7月には目前の閣僚会合に向けた3度目の改定案を発出)が発出された。我が国を含む各国は、個別の内容には不満を抱えつつも、合意案を今後の議論のたたき台として評価する姿勢を示した。

2008年7月に開催されたジュネーブ閣僚会議では合意間近と思われたが、農産品の輸入が急増した際に自国の農業保護のために発動できる農産品のセーフガード(緊急輸入制限)措置の発動基準の緩和を求めるインド・中国と厳格な発動基準を求める米国が対立し交渉は決裂した。

ラミー事務局長は9月11日、ドーハ・ラウンド交渉の年内妥結は不可能であるが、鉱工業、農業分野の関税引下げ率等の細目を年内に合意させ、2009年に交渉の合意を目指す方針を明らかにした。

(2) EPA・FTAの動向

90年代に入ってWTOの新ラウンド交渉が進展しないこともあり、各国の対外経済政策の軸足は自由貿易協定(FTA)へとシフトしてきた。上記2008年7月のWTO閣僚会合での決裂を受けこの流れはますます加速するものと考えられる。現在、FT

Aをはじめとする地域貿易協定の件数は148件¹となっている。

現在、我が国が経済連携協定（EPA）を締結している国は、シンガポール（2002年11月発効）、メキシコ（2005年4月発効）、マレーシア（2006年7月発効）、チリ（2007年9月発効）、タイ（2007年11月発効）、インドネシア（2008年7月発効）及びブルネイ（2008年7月発効）の計7か国である。なお、フィリピンとのEPAについては2006年12月に我が国国会で承認されたが、フィリピン上院で審議中である。ASEAN（東南アジア諸国連合）とのEPAについては2008年6月に我が国国会で承認され、現在、ASEAN各国において国内手続き中である。

その他にもGCC（湾岸協力会議）、豪州、スイス、インド等との交渉が行われている。

内容についての問い合わせ先
外務調査室 岡田首席調査員（内線3330）

¹ 件数については、2008年8月1日時点で、WTOのホームページに掲載されている（GATTもしくはWTOに通報され現在も発効中のもの）211件中、既存FTAへの新規加盟に伴う重複、GATTとGATS両方への通報に伴う重複など、計66件を除いた件数にタイ・インドFTA、韓国・ASEAN・FTA、日本・ブルネイFTAの3件を加算したもの（JETRO『WTO/FTA Column』2008.9.4より）。

財務金融委員会

財務金融調査室

所管事項の動向

1 税制

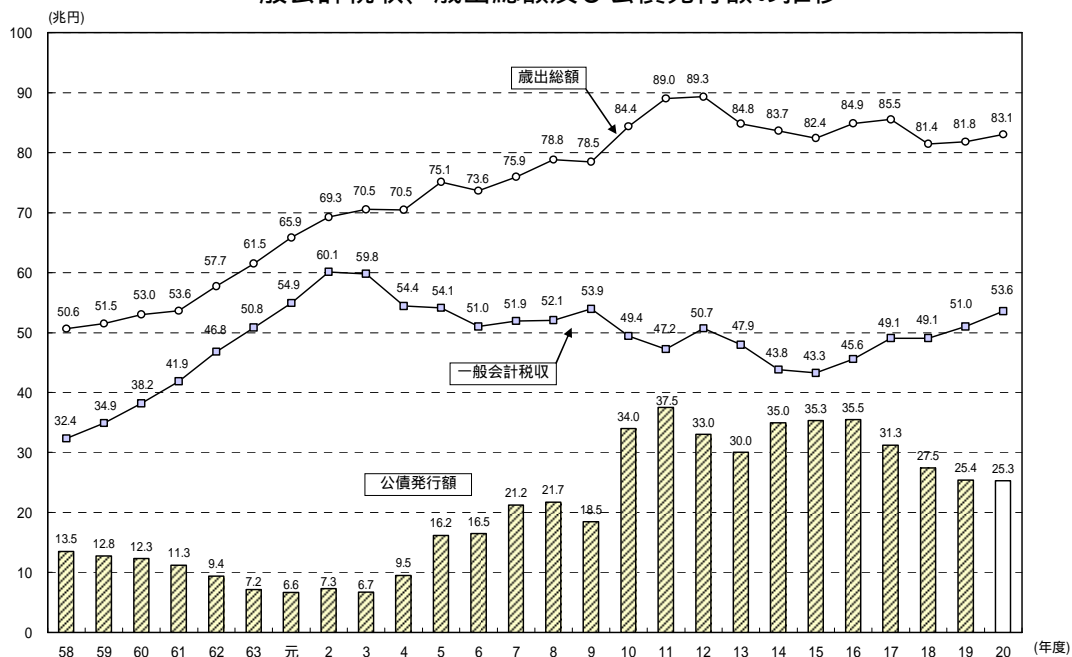
(1) 税財政の現状

ア 概要

歳入には大別して 租税 公債金 その他収入がある。この3つをどのように組み合わせるかについては、租税が主に用いられ、補助的に公債その他の方法が併用されるのが一般的である。

近年、我が国の財政は、歳出に占める税収の割合がおおむね60%台で推移しており、残りの大部分を公債金収入に頼る公債依存体質となっている。平成20年度予算については、歳出改革路線が堅持され、公債発行額も前年度と同水準の25兆円台にとどまっている。その結果、平成20年度予算における歳出に占める税収の割合は64.5%まで上昇した。

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	58	59	60	61	62	63	元	2	3	4	5	6	7
割合	63.9	67.8	72.1	78.1	81.1	82.7	83.4	86.8	84.8	77.2	72.1	69.3	68.4
	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20(予)
	66	68.7	58.6	53.1	56.8	56.5	52.4	52.5	53.7	57.4	60.2	62.3	64.5

(注) 18年度以前は決算額、平成19年度は「平成19年度決算概要」(平成20.7.31)による額、20年度は予算額(当初)である。

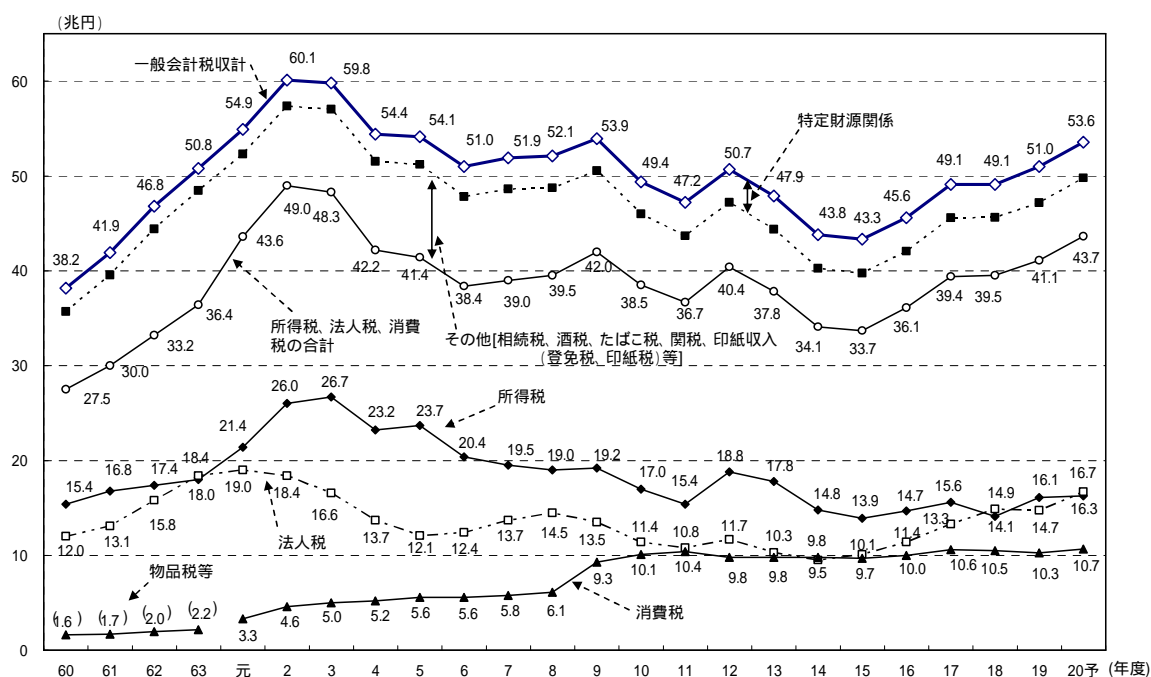
イ 税収の内訳

一般会計税収の合計は平成2年度の60.1兆円をピークに平成15年度まで減少傾向にあったが、平成16年度以降は増加傾向となり、昨年度は50兆円を上回るまでに回復している。

税目別にみると、所得税の税収額は、平成20年度予算で16.3兆円となっており、地方への税源移譲後も税収動向は改善しつつある。法人税は、平成元年度に19兆円あった税収額が平成14年度には9.5兆円と消費税収額を下回る額までに落ち込んだが、それ以降は回復基調にあり、平成20年度予算では16.7兆円と所得税とほぼ同額までに回復している。消費税の税収額は、平成元年に制度が創設されて以降安定しており、平成9年に税率が5%に引き上げられてからは10兆円前後で推移し、平成20年度予算では10.7兆円となっている。

なお、連年、所得税、法人税及び消費税で税収全体の約80%を占めている。

一般会計税収(主要税目)の推移



(注)18年度以前は決算額、平成19年度は「平成19年度租税及び印紙収入決算額調」(平成20.7.31)による額、20年度は予算額(当初)である。

(2) 税制改革の動向及び課題

ア 「基本方針2006」¹及び「基本方針2007」²

政府は、「基本方針2006」においては、歳入・歳出一体改革に向けた取組として、2011年度に国・地方の基礎的財政収支の黒字化を達成目標とし、そのための対応額(歳出削減又は歳入増が必要な額)のうち歳出削減で対応できない部分については、主に税制改革による歳入改革で対応するとしている。

¹ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日閣議決定)

² 「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定)

こうした歳入改革の基本的考え方等を踏まえ、「基本方針 2007」においては、平成 19 年秋以降、税制改革の本格的な議論を行い、平成 19 年度を目途に、社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しなどを踏まえつつ、その費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく取り組むとしていた。

イ 平成 20 年度税制改正

消費税を含む税体系の抜本的改革という政府の方針が掲げられている中で、平成20年度税制改正は、与党の「平成20年度税制改正大綱」(平成19年12月13日)において、税体系の抜本的改革に向けた橋渡しという位置付けが示された。

政府は、平成 20 年 1 月 23 日、「所得税法等の一部を改正する法律案」を国会に提出した。同法案は、現下の経済・財政状況等を踏まえ、持続的な経済社会の活性化を実現する等の観点から、公益法人制度改革に対応する税制措置を講ずるとともに寄附税制の見直しを行うほか、法人関係税制、中小企業関係税制、金融・証券税制、土地・住宅税制、国際課税、道路特定財源諸税等について所要の措置を講ずるものであった。また、同法案には、道路特定財源諸税に係る暫定税率をはじめとして、平成 19 年度末に適用期限が到来する租税特別措置の延長等が含まれていた。

一方、「民主党税制改革大綱」(平成19年12月26日)においては、自動車関係諸税のうち、特定財源に係わるものについての暫定税率はすべて廃止するとされたほか、租税特別措置の見直しについても明記された。

このため、道路特定財源諸税に係る暫定税率の延長問題や租税特別措置の在り方が問題となった。「所得税法等の一部を改正する法律案」の成立は平成20年4月30日となり、同年4月1日から同月30日までの間、揮発油税等のいわゆる暫定税率の適用が失効したため、国民生活に影響を与えた。

(参考)税制改正に係る主な経緯

1月11日 「平成20年度税制改正の要綱」の閣議決定

同月23日 「所得税法等の一部を改正する法律案」(閣法)を国会に提出

同月29日 いわゆるセーフティネット法案³を与党が議員立法で国会に提出、30日委員会可決
(31日：撤回許可)

2月29日 閣法を衆議院で可決

3月27日 福田内閣総理大臣が記者会見

「道路関連法案・税制の取り扱いについて」を公表し、

・21年度からの道路特定財源の一般財源化

・道路整備計画を10年から5年に短縮して策定

等を明言

同月31日 揮発油税等の暫定税率を除く特定の租税特別措置についてその適用期限を5月31

³ 「国民生活等の混乱を回避し、予算の円滑な執行等に資するための租税特別措置法の一部を改正する法律案」及び「国民生活等の混乱を回避し、予算の円滑な執行等に資するための関税暫定措置法の一部を改正する法律案」をいう。

日まで延長する「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法の一部を改正する法律案」(衆・財務金融委員長提出)が衆参両院で可決、成立

4月1日 揮発油税等の暫定税率失効

同月30日 閣法を衆議院でいわゆるみなし否決、再議決、成立

5月13日 「道路特定財源等に関する基本方針」を閣議決定

同月23日 いわゆる租特透明化法案⁴(参法)参議院可決(衆議院審査未了)

ウ 「基本方針 2008」⁵

本年6月に閣議決定された「基本方針 2008」においては、消費税を含む税体系の抜本的な改革について、早期に実現を図るとしている。その際、平成16年年金改正法⁶、「基本方針 2006」及び「基本方針 2007」や平成20年度与党税制改正大綱の「基本的考え方」等を踏まえること、社会保障と税について一体的に改革する必要があり、「進路と戦略」⁷で示した「安心・持続のための5原則」⁸に沿って議論を進めることを明らかにしている。

エ 「基本方針 2008」における個別税目の課題

「基本方針 2008」においては、税制の抜本改革に当たっては、「成長力強化」「世代間・世代内の公平の確保」「社会保障を支える安定的な財源の確保」「低炭素化促進の観点からの税制全般の見直し」及び「納税者番号の導入に向けた検討」という課題を踏まえ検討するとしている。具体的な課題について、税目別に分類すると次のようになる。

(ア) 所得税関係

所得税関係については、税制と社会保障給付を一体的に切れ目なく設計し、必要な人に必要な支援をきめ細かく行うため、控除制度の在り方や既存施策との関連など、その課題の検討に着手するとしている。

(イ) 法人税関係

法人税関係については、対日直接投資を含め企業の国際的立地選択を阻害しないよう、法人の税負担水準について、国際的状况を念頭におき、課税ベースの拡大を含めて対応する。その際、社会保険料を含む実質的な企業負担にも留意するとしている。

(ウ) 消費課税関係

消費税については、上記ウのとおり税体系の抜本的な改革の中で議論が行われる方針である。

道路特定財源諸税については、「基本方針 2008」においても本年5月13日に閣議決

⁴ 「租税特別措置の整理及び合理化を推進するための適用実態調査及び正当性の検証等に関する法律案」をいう。

⁵ 「経済財政改革の基本方針 2008」(平成20年6月27日閣議決定)

⁶ 「国民年金法等の一部を改正する法律」(平成16年法律第104号)。この法律では、基礎年金国庫負担割合について、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までに2分の1に引き上げることとされている。

⁷ 「日本経済の進路と戦略 - 開かれた国、全員参加の成長、環境との共生 - 」(平成20年1月18日閣議決定)

⁸ 5原則とは「経済活力の向上」「受益と負担の世代間格差の是正」「社会保障と税の一体的・整合的見直し」「制度の信頼性・透明性」及び「中長期的な財政健全化との両立」である。

定された「道路特定財源等に関する基本方針」を踏襲する方針が示されている。具体的には、揮発油税等の税率については、暫定税率分も含め、環境問題への国際的な取組、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、平成 20 年の税制抜本改革時に検討するとしている。なお、道路特定財源制度自体については、道路特定財源等に関する関係閣僚会議における具体化の検討を踏まえ、平成 20 年の税制抜本改革時に廃止し平成 21 年度から一般財源化することを明らかにしている。

環境税については、道路特定財源の一般財源化の問題にとどまらず、環境税の取扱いを含め、低炭素化促進の観点から税制全般を横断的に見直すとしており、道路特定財源関連の税目に係る議論に関連して検討が行われるものと思われる。

(I) 相続税関係

相続税関係については、格差の固定化の防止や老後扶養の社会化への対処といった今日の課題も踏まえ、資産課税（相続税）を総合的に見直すとしている。

なお、平成 20 年 1 月 11 日に閣議決定された「平成 20 年度税制改正の要綱」においては、事業承継税制の抜本見直しに言及し、「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律」（平成 20 年 5 月成立）の制定を踏まえ、平成 21 年度税制改正において、事業の後継者を対象とした「取引相場のない株式等に係る相続税の納税猶予制度」を創設すること及びこの新しい事業承継税制の制度化にあわせて、相続税の課税方式をいわゆる遺産取得課税方式⁹に改めることを検討する旨が明らかにされている。

(オ) その他（納税環境整備）

納税者番号について、その導入に向けて、社会保障番号との関係の整理等を含め具体的な検討を進めるとしている。

オ 「総合経済対策」¹⁰

「総合経済対策」においては、歳出・歳入一体改革を徹底して進め、まずは 2011 年度には国・地方の基礎的財政収支の黒字化を確実に実現すること、国民の安心を強化するためには、持続可能な社会保障制度の構築等に必要となる安定的な財源の確保とそのための道筋を明確化する必要があることが示されている。税制関連の具体的な施策は次のとおり。

(ア) 特別減税

物価高、原油高の経済環境の変化に対応するため、家計への緊急支援として、定額控除方式による所得税・個人住民税の特別減税を単年度の措置として、平成 20 年度内に実施するため、規模・実施方式等については、財源を勘案しつつ、年末の税制抜本改革の議論に併せて引き続き検討するとされている。

(イ) その他

⁹ 相続等により遺産を取得した者を納税義務者として、その者が取得した財産を課税物件として課税する方式。なお、現行の我が国の相続税の課税方式は、遺産取得課税方式を基本としつつ、遺産総額を基に法定相続人の数と法定相続分によって相続税の総額を算出し、それを各相続人が実際に相続した財産額の割合で按分して課税する方式である。

¹⁰ 正式名称は「安心実現のための緊急総合対策」（平成 20 年 8 月 29 日「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与国会議、経済対策閣僚会議合同会議決定）。

低炭素社会実現対策や住宅投資活性化の施策として、

- ・省エネルギー・新エネルギー設備等の投資促進のための税制措置
- ・海外子会社利益の国内還流に資する税制措置
- ・住宅ローン減税の延長・拡充等

が掲げられている。これらの税制改正に関わる施策についても、本年の税制全般にわたる抜本的改革の検討と併せて結論を得るものとされている。

2 金融

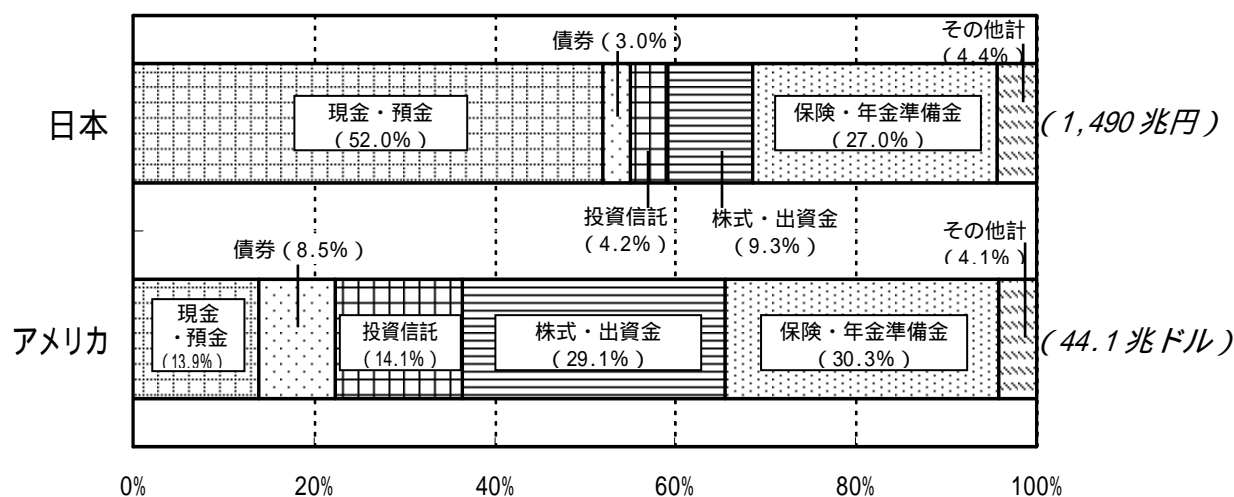
(1) 金融・資本市場競争力強化への取組

金融庁は、平成 19 年 12 月に「金融・資本市場競争力強化プラン」(資料参照)を取りまとめた。これは、「基本方針 2007」において、我が国金融・資本市場の競争力強化のためのプランを同年内を目途に金融庁が取りまとめ、政府一体として推進するとされたことを受けたものである。

取りまとめの背景としては、少子高齢化が進展する中で、我が国経済が今後も持続的に成長するためには、我が国金融・資本市場において、1,500 兆円の家計部門の金融資産(図表 1 参照)に適切な投資機会を提供するとともに、内外の企業等に成長資金の供給を適切に行っていくことが求められていること 国際的な市場間競争(図表 2・3 参照)が一層激化する中、我が国金融・資本市場が内外の利用者のニーズに応え、その役割を十分に果たしていくためには、我が国市場の競争力を強化し、その魅力を向上させていくことが喫緊の課題となっていること 魅力ある市場の実現により、我が国の金融サービス業が、高い付加価値を生み出し、経済の持続的成長に貢献していくことが期待されること が挙げられている。

同プランを受け、平成 20 年 6 月に「金融商品取引法等の一部を改正する法律」が成立し、金融・資本市場の競争力強化のための制度整備が行われた。

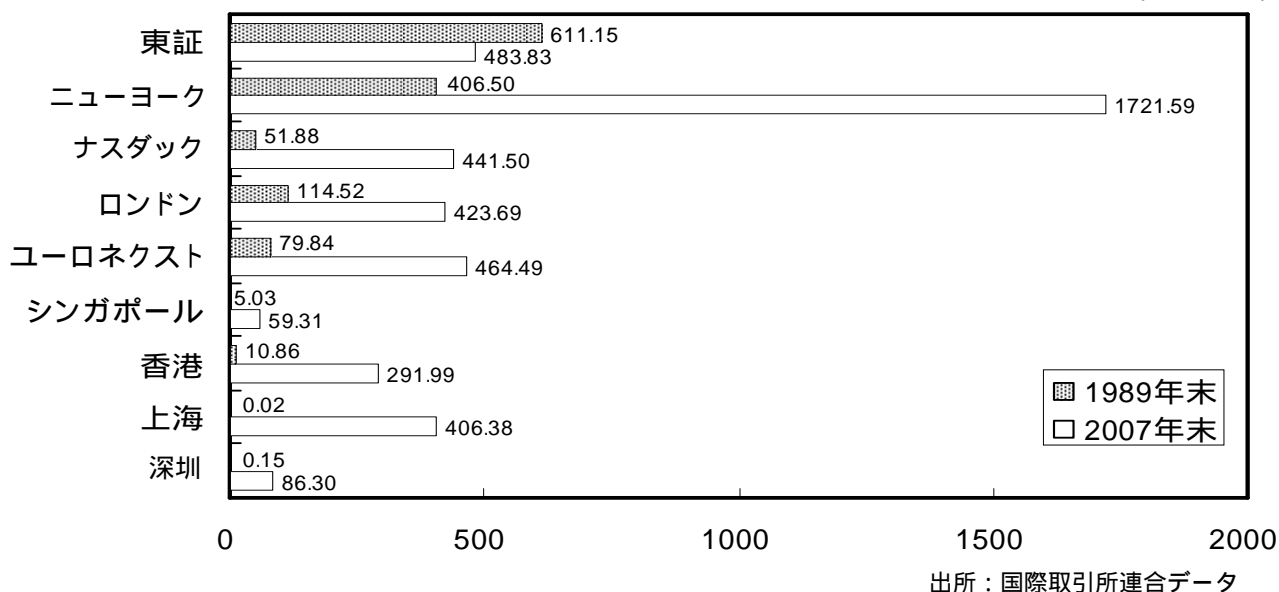
(図表 1) 家計の金融資産構成(平成 20 年 3 月末)



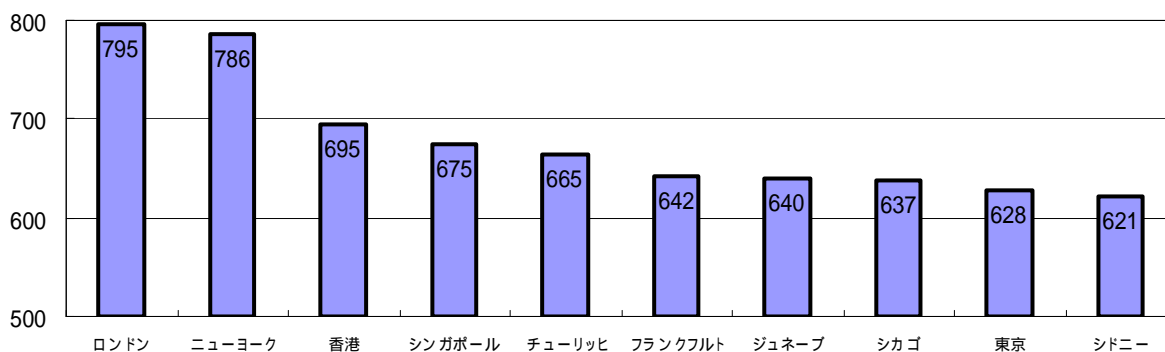
出所：日銀資金循環統計

(図表2) 主要市場の株式時価総額比較

(単位:兆円)



(図表3) 国際金融センター(上位10市場)の競争力比較〔指数〕



<総合評価の概要>

- ロンドン(1位) : 制度的要因の8割超の分野で上位の評価。特に人材、市場アクセス、規制面において高い評価。一方、法人税率、輸送インフラが今後の懸念材料との評価。
- ニューヨーク(2位): 制度的要素の8割超の分野で上位の評価。人材、市場アクセスに高評価。SOX法がネガティブ要因。
- 東京(9位) : 規制・人材面において評価が低い。インフラと市場アクセスについては良好な評価。

出所: City of London, "The Global Financial Centres Index 3" (2008年3月)

(資料) 金融・資本市場競争力強化プランの概要

金融・資本市場の信頼と活力

< 多様な資金運用・調達機会の提供の促進 >

取引所における取扱商品の多様化

・ E T F (上場投資信託) の多様化・ 金融商品取引所と商品取引所の相互乗入れのための枠組みの整備プロ向け市場の枠組みの整備

「貯蓄から投資へ」の流れを促進するための証券税制の整備

< 市場の公正性・透明性の確保 >

金融商品取引法上の課徴金制度の対象範囲、金額水準等の見直し証券取引等監視委員会等の市場監視部門の体制強化

金融サービス業の活力と競争を促すビジネス環境

銀行・証券・保険間のファイアーウォール規制の見直し銀行・保険会社グループの業務範囲の拡大(商品取引、イスラム金融、排出権取引、金融再生等のための株式保有)銀行・証券・保険における利益相反管理態勢の整備

より良い規制環境(ベター・レギュレーション)

対話の充実とプリンシプル(ルール解釈の基礎となる原則)の共有

規制・監督の透明性・予見可能性の向上

海外当局との連携強化

市場動向等の的確な把握と効果的な行政対応

職員の資質向上

市場をめぐる周辺環境

国際的に通用する金融・法務・会計等の専門人材の育成・集積

国際金融センターとしての都市機能の向上

(注) 下線部分は、金融商品取引法等の改正により処置された項目。

(2) 情報技術革新と金融制度

経済社会のIT化の進展を踏まえ、IT技術を活用して中小企業等の資金調達環境を整備するため、平成19年6月に電子記録債権法が制定された。現在、同法の円滑な導入に向けて、政省令等の策定、電子債権記録機関の設立、記録様式等の必要な標準化、利用者への普及啓発等の取組が行われている。

また、IT技術の革新等の進展に伴い、いわゆる電子マネー等の決済に関する新しいサ

ービスが普及・発達してきている。これに対応し、利用者保護、決済システムの安全性・効率性・利便性の向上やイノベーションの促進の観点から、その制度的枠組みの在り方が課題となっており、現在、金融審議会において検討が進められている。

(3) サブプライムローン問題

平成 19 年夏に米国におけるサブプライムローン(信用力の劣る借り手に対する住宅ローン)問題が顕在化し、世界の金融市場や金融システムに深刻な影響を及ぼしている。平成 20 年 9 月 15 日には米国証券第 4 位のリーマン・ブラザーズが経営破綻した。国際的なサブプライムローン関連損失については様々な推計が行われており、中でも最大のものは I M F の約 9,450 億ドル(約 100 兆円)である。我が国の預金取扱金融機関のサブプライムローン関連商品の保有額は約 9,580 億円で、評価損は約 1,420 億円、実現損は 7,540 億円となっている(平成 20 年 6 月末現在、金融庁集計)。

サブプライムローン問題の広がりを受け、米欧の政策当局や金融安定化フォーラム等の国際機関において様々な対応がなされている。我が国においては、市場分析体制の充実・国際的連携強化 証券化商品の追跡可能性の確保(金融商品取引業者向け監督指針の改正)

金融商品取引業者に対する早期警戒制度の導入 ベター・レギュレーションの取組の中でのプリンシプルの提示と最良慣行の模索 等の取組が行われている。

(4) 政府系ファンド(ソブリン・ウェルス・ファンド、SWF)

政府系ファンドとは、政府がその保有資産を原資として投資活動をするファンドである。近年、資源価格の急騰や外貨準備の膨張などにより、海外において政府系ファンドの数と資産が急増し、サブプライムローン問題により大規模な損失を被った米欧金融機関の増資(約 20 兆円)の約 3 割を引き受けるなど、国際金融市場における存在感が高まっている。しかし一方で、透明性が欠如しているとの批判があるほか、不適切なマクロ政策への懸念、国際金融市場を不安定化させる懸念、政治的な意図が投資に反映される懸念などが存在する。こうした懸念を背景に、現在、I M F において、組織構造、リスク管理、透明性及び説明責任などの分野における SWF の最良慣行の策定が進められている。

また、我が国においても、国の資産の有効活用を目指すべきとの観点から「日本版 SWF」の設立を含め、年金資産等の運用の在り方に関する議論が様々な場において行われているが、説明責任の問題や安全・安定運用の要請の観点から種々の問題があるとの慎重論も存在し、更に議論を深める必要があると考えられる。

(5) 貸金業制度と多重債務問題

深刻な社会問題となっている多重債務問題を抜本的に解決するため、平成 18 年 12 月の貸金業規制法(現・貸金業法)等の改正により、貸金業の適正化、過剰貸付の抑制、金利体系の適正化等の制度整備が行われた。法改正の影響もあり、業界団体がまとめた最近の業界の動向によると、平成 18 年度の新規契約者数は前年比で 23%減少し 143 万人となっ

ており、事業の縮小・撤退を検討している業者も全体の7割を超えている¹¹。なお、平成20年6月末現在の登録貸金業者数は、8,272業者となっている。

現在、内閣官房に多重債務者対策本部が設置され、カウンセリング体制の充実やセーフティネットの整備、金融経済教育の強化、ヤミ金融の取締強化など、政府全体で多重債務問題の解決に向けた取組が行われている。

(6) 日銀の金融政策

我が国経済が景気の踊り場を脱し、回復を続けている中、金融システム不安は大きく後退していたところ、平成18年1月の消費者物価指数(全国、除く生鮮食品)の前年比上昇率が0.5%となった。日銀は同年3月、量的緩和政策解除の条件が満たされたものと判断し、同政策を解除してゼロ金利政策に復帰することとした。なお、量的緩和政策解除に当たり、日銀は「物価の安定」についての考え方を明確化し、中長期的にみて物価が安定していると理解する物価上昇率を0～2%程度と示した上で、今後の金融政策運営を行うこととした。

その後、日銀は、景気が、内需と外需、企業部門と家計部門のバランスが取れた形で緩やかに拡大しており、消費者物価の前年比上昇率はプラス基調を続けていくと予想されるとして、同年7月、ゼロ金利政策を解除し、現在の政策金利である短期市場金利(無担保コールレート・オーバーナイト物)を0.25%前後で推移するよう促すこととした。平成19年2月には、さらに、政策金利水準を0.5%前後に引き上げ、現在まで維持されている。

日銀は、当面の経済・物価情勢について、直近の政策委員会・金融政策決定会合(平成20年9月16・17日)において、我が国の景気は、エネルギー・原材料価格高や輸出の増勢鈍化などを背景に、停滞しているとした。しかしながら、先行きは、当面停滞を続ける可能性が高いものの、国際商品市況が落ち着き、海外経済も減速局面を脱するにつれて、次第に緩やかな成長経路に復していくと予想している。より長期的な視点では、物価の上振れリスクに注意が必要であるとしているが、我が国経済は、物価安定の下での持続的な成長経路に復していくとみられるとしている。日銀としては、今後も、経済・物価の見通しとその蓋然性、上下両方向のリスク要因を丹念に点検しながら、機動的に金融政策運営を行っていくとともに、最近の米国金融機関をめぐる情勢とその影響を踏まえ、引き続き、円滑な資金決済と金融市場の安定確保に努めていくとしている。

内容についての問い合わせ先

財務金融調査室 阿部首席調査員(内線3340)

¹¹ 「2007年版消費者金融白書」日本消費者金融協会。調査対象は、大手・準大手など協会加盟43社。

所管事項の動向

1 教育振興基本計画の策定

平成 18 年 12 月に成立した改正教育基本法には、新たに設けられた教育の理念などの実現のため、その内容をさらに総合的、体系的に施策に位置付けることを目的として、第 17 条に「教育振興基本計画」について規定された。政府に対しては、教育振興基本計画を策定することと国会に報告し公表することが義務付けられ、地方公共団体に対しては、国で定めた教育振興基本計画の内容を参酌して地域の実情に応じた基本的な計画を策定するよう努力義務が課せられた。

教育振興基本計画については、平成 20 年 4 月の中央教育審議会(以下「中教審」という。)答申の後、政府内における調整を経て、同年 7 月 1 日に閣議決定された。教育振興基本計画においては、今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿と今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき具体的施策などが盛り込まれた。

一方、初の教育振興基本計画を策定するに当たっては、教育投資等の具体的な数値目標を盛り込むことなどが大きな議論となった。公財政支出などを数値目標として示して教育への投資の拡大が必要であるとする立場と、財政再建を目指すなど財政支出の削減を重要視する立場との間において双方の主張が大きく対立した。

策定された教育振興基本計画の内容においては、財政支出などを伴う数値目標の多くは、抽象的な表現にとどめられることとなった。また、具体的施策については新しい施策・計画は少なく、これまで文部科学省において個別の施策・計画で取り組んでいたものや掲げられてきた施策が多いとの指摘もある。

しかし、教育振興基本計画が策定されたことにより、政府の目指そうとしている教育の姿や政策が体系的に明示されることとなり、教育政策の全体像が明らかになったところである。今後は、教育振興基本計画に盛り込まれた具体的施策の達成状況や地方において作成される教育に関する基本的な計画などの内容を注視していく必要がある。

2 初等中等教育

(1) 学習指導要領

学習指導要領は、学校教育法を受けて文部科学大臣が定める教育課程の基準であり、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校(盲・聾・養護学校)の学校種別に定められ(幼稚園については、幼稚園教育要領)国・公・私立を問わずに適用される。また、学習指導要領は、継続的に評価・検証され約 10 年ごとに大きな改訂が行われている。

完全学校週5日制の下、児童生徒に基礎・基本を確実に身に付けさせ、自ら学び自ら考えるなどの「生きる力」をはぐくむことを基本的な狙いとしている現行学習指導要領については、平成16年12月に公表されたPISA(OECD生徒の学習到達度調査)2003の結果等から我が国の児童生徒の学力の低下傾向が指摘されたこと、子どもたちの実態、社会・経済状況の変化、改正教育基本法や改正学校教育法に規定された新しい教育理念等を踏まえ、中教審において全体の見直しについて審議が行われ、平成20年1月に答申が取りまとめられた。

その後、学習指導要領改訂案の公表、パブリックコメントを経て、平成20年3月に小・中学校の新学習指導要領が告示された。

新学習指導要領は、改正教育基本法等で明確になった教育の理念を踏まえた「生きる力」の育成、知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスの重視、道徳教育や体育などの充実による豊かな心や健やかな体の育成といった基本的な考え方にに基づき、主要教科の授業時数が10%程度増加され、理数教育を中心に学習内容も充実させた。

今後、新学習指導要領は、小学校は平成23年度、中学校は平成24年度(幼稚園の教育要領は平成21年度)から全面実施することとされている。また、理数教育に関する部分など、一部を平成21年度から前倒しで実施することとされている。なお、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領は、平成20年内に告示される見通しである。

(2) 全国学力・学習状況調査

全国学力・学習状況調査は、全国的な義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、各地域の児童生徒の学力・学習状況を把握分析すること、教育委員会、学校等が全国的な状況との関係における成果と課題を把握すること、各学校が、各児童生徒の学力や学習状況を把握し、教育指導や学習状況の改善に役立てることなどを主な目的として、平成19年度から、全国の小学校6学年及び中学校3学年を対象として実施されている。

調査内容としては、国語、算数・数学について、「知識」、「活用」に関する問題がそれぞれ出題されるとともに、生活習慣、学習環境に関する調査が児童生徒や学校に対して実施された。

平成20年度は、4月に行われ、その結果が同年8月29日に公表された。

調査結果としては、知識・技能の定着に一部課題が見られ、知識・技能を活用する力

学習指導要領改訂の経緯

年 月	事 項
平成10年12月	現行小・中学校学習指導要領の告示
平成14年4月	現行小・中学校学習指導要領の実施
平成16年12月	PISA2003年調査の結果公表
平成17年2月	中教審教育課程部会、学習指導要領の見直しに着手
平成18年12月	改正教育基本法成立
平成19年6月	改正学校教育法成立
12月	PISA2006年調査の結果公表
平成20年1月	中教審、答申取りまとめ
2月	学習指導要領改訂案を公表
3月	新小・中学校学習指導要領の告示
平成21年4月	新学習指導要領の一部を先行実施(予定)
平成23年4月	新小学校学習指導要領の実施(予定)
平成24年4月	新中学校学習指導要領の実施(予定)

(文部科学省資料等をもとに作成)

に課題があること、地域の規模（大都市、中核市、その他の市町村、へき地）の状況については大きな差は見られなかったこと、各都道府県（公立）の平均正答率の差はほとんど全国平均の±5%の範囲にとどまっているが、引き続き、一部の都道府県においては、科目によって10ポイント程度の差が認められることなどが明らかになった。

なお、文部科学省は調査結果の公表に当たっては、都道府県、政令指定都市の教育委員会に対し、過度な競争や学校の序列化につながらないように通知を発出している。

全国学力・学習状況調査は、教育振興基本計画において、継続的に実施することとされており、平成21年度については4月21日に実施が予定されている。

文部科学省では、国立大学への委託など分析体制の充実を図ることとしており、各学校や教育委員会などでは、調査結果を有効に活用して学習指導を改善することや、そのための環境整備に取り組むことが望まれている。

(3) 教員給与制度の動向

公立義務教育諸学校の教員給与は、すぐれた人材を確保し、学校教育の水準の維持向上に資するため、昭和49年に制定された「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（以下「人材確保法」という。）により、一般の公務員の給与水準に比較して優遇措置がとられている。また、その職務と勤務形態の特殊性のため、一般行政職に支払われる時間外勤務手当が支給されない代わりに、教職調整額（給料月額4%程度）が支給（校長、教頭を除く）されている。

一方、政府は、逼迫した財政の健全化を図るため、教職員給与費も含めた公務員全体の人件費の削減に取り組んでいる。平成18年6月に成立した「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（以下「行革推進法」という。）では、人材確保法の廃止を含めた見直しが規定され、さらに、同年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」では、人材確保法に基づく優遇措置等を縮減するとともにメリハリをつけた教員給与体系を検討することなどが盛り込まれた。

これを受けて、中教審は、平成19年3月に「今後の教員給与の在り方について（答申）」を取りまとめ、文部科学大臣に提出した。答申では、一般行政職と比較した場合の優遇部分（2.76%）の縮減、教職調整額の見直し等を明記した上で、「教員が適切に評価され、教員の士気が高まり、教育活動が活性化されていくためにも、それぞれの職務に応じてメリハリを付けた教員給与にしていくことが必要」と提言し、教員給与の削減という視点からだけではなく、総合的な学校教育改革に取り組む必要性を示した。

平成20年度予算においては、メリハリのある教員給与体系の実現として、部活動手当や非常災害時等の緊急業務に対する手当の倍増、副校長、主幹教諭及び指導教諭の処遇の充実について措置された。また、人材確保法による優遇措置の縮減として、義務教育等教員特別手当の縮減に平成21年1月から着手するとした。なお、教職調整額の見直しについては、教員の勤務の在り方と時間外勤務の評価等の在り方について引き続き検討し、平成21年度以降に実施する予定としている。

(4) 児童生徒の問題行動等（いじめ問題）

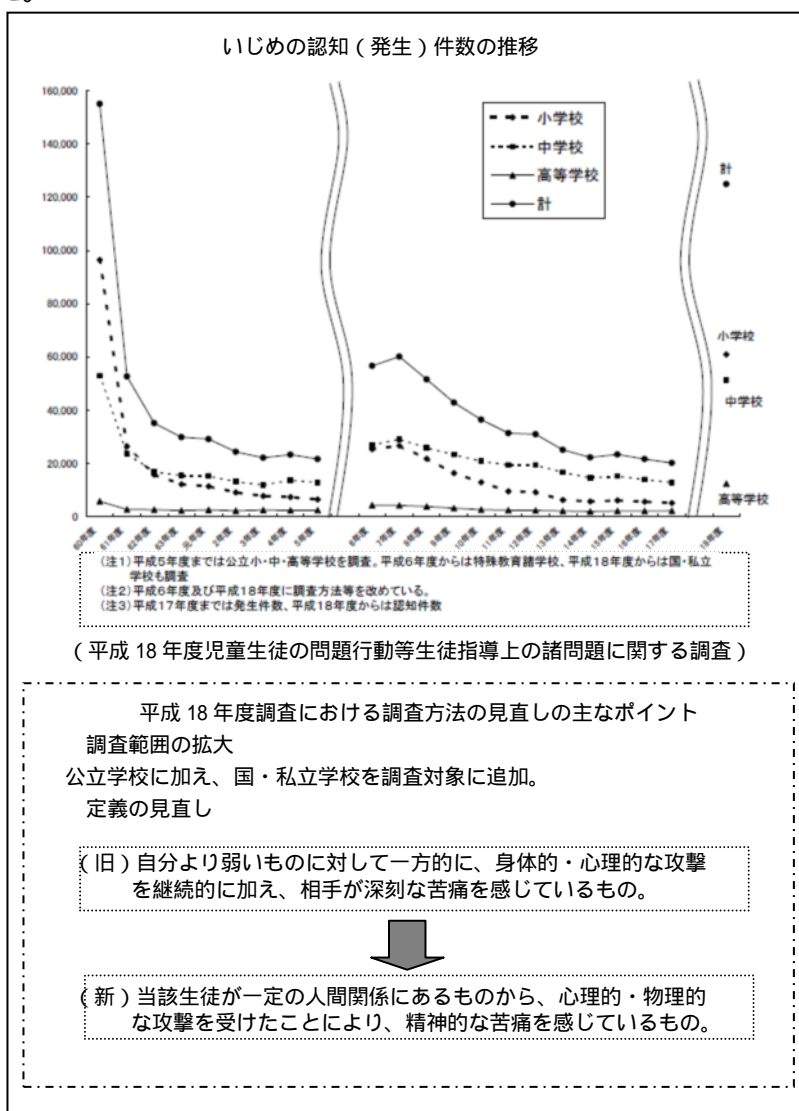
平成18年秋、いじめが原因と考えられる児童生徒の自殺が相次いだことを契機として、一部のケースで学校や教育委員会の隠蔽体質が問題になるとともに、いじめによる自殺件数について7年連続ゼロ（平成11年度から平成17年度）と報告してきた文部科学省統計についても実態を反映していないとの指摘がなされた。これを受け、文部科学省は、平成18年度調査からいじめの実態をより正確に把握できるよう、いじめの定義の変更や調査範囲の拡大を含む調査方法の見直しを行った。

その結果、平成18年度調査におけるいじめの認知件数は、124,898件（国公立の小・中・高等学校及び特殊教育諸学校の合計）となり、単純な比較はできないものの、前年度比6倍以上の大幅増加となった。また、いじめを原因とする自殺は、児童生徒の自殺者合計171人のうち6人であった。

他方、ネット上の掲示板に中傷を書き込むといった携帯電話やパソコンを使ったいじめが最近、新たないじめの温床となっており、平成18年度調査においては、4,883件（3.9%）が報告されたが、書き込んだ人物の特定が困難であるなど対処は難しく、この件数についても氷山の一角であるとの見方もある。

また、ネット上のいじめの実態を把握するため、文部科学省が平成20年3月にインターネットの利用実態について全国調査を行った結果、約3万8,000件の学校非公式サイト（いわゆる「学校裏サイト」）が確認されるとともに、調査対象となった約2,000件のサイト・スレッドの50%に誹謗・中傷の言葉が含まれていることが明らかになった。

いじめ問題に対処するため、文部科学省は平成19年2月から全国統一の24時間いじめ相談ダイヤルの運用を開始したほか、スクールカウンセラー配置の拡充等の教育相談体制の充実に取り組んでいる。



3 高等教育

(1) 国公立大学を通じた大学教育改革の支援

平成 16 年 4 月、大学改革の一環として、これまでは国の一機関であった国立大学が法人化され、学長の強力なリーダーシップの下での組織運営が可能となるなど、その自主性・自律性が飛躍的に高まった。平成 17 年 1 月には、中教審が「我が国の高等教育の将来像」を答申し、国の役割が「計画策定と各種規制」から「将来像の提示と政策誘導」へと変化した等と述べた。

現在、文部科学省においては、政策誘導策として、政策目標にあった取組に予算を重点的に配分する各種支援策を設定・運用している。

文部科学省が実施する主な競争的支援プログラム

(億円)

目 的	名 称	平成 20 年度
世界最高水準の教育研究拠点形成と大学院教育の抜本的強化	グローバルCOEプログラム	340
	大学院教育改革支援プログラム	51
専門職業人養成	専門職大学院等における高度専門職業人養成教育推進プログラム	14
人材養成目的の明確化を踏まえた高等教育の質の向上	質の高い大学教育推進プログラム	86
社会の要請への対応	社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム	20
	新たな社会的ニーズに対応した学生支援プログラム	16
世界に開かれた大学づくりの推進	大学教育の国際化加速プログラム	20

各支援策の中でも比較的予算額が大きい「グローバルCOEプログラム」は、平成 19 年度に開始された。本プログラムは、世界最高水準の研究教育拠点形成を目的に 5 年前に創設された「21 世紀COEプログラム」の基本的方向性を承継するもので、卓越した教育研究拠点への支援をさらに重点化するため、拠点数を 150 程度に絞り込むことや、新規性・将来性も考慮した多元的視点による審査を行うため、現行のCOE拠点も含め、全分野で新たに公募を行う等の変更がなされている。平成 20 年度は 130 校から 315 件の申請を受け、審査の結果、29 校 68 件（採択率 21.6%）が採択された。

また、上記の「我が国の高等教育の将来像」では、各大学においても限られた資源の集中的・効果的導入によってその個性・特色の明確化が図られるべきとする方針が示されている。

(2) 国立大学法人の財政

国立大学は、平成 14 年からこれまでに、14 組 29 大学が統合し、101 大学から 86 大学となった。

また、国立大学法人への運営費交付金の交付額は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」により、その予算額を対前年度比 1%減とする方針が示されたこともあり、毎年減少している。一方、運営費交付金のうち、各大学法人の要求に基づき、各大学の個性に応じた意欲的な取組を支援する特別教育研究経費の予算額は増加傾向にある。

運営費交付金の推移

(億円)

	平成16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
運営費交付金予算額	12,415	12,317 (98億円減)	12,215 (102億円減)	12,043 (171億円減)	11,813 (231億円減)
うち特別教育研究経費	741	786 (45億円増)	800 (14億円増)	781 (19億円減)	790 (9億円増)
一般管理費・教育研究費等	11,674	11,531 (143億円減)	11,415 (116億円減)	11,262 (152億円減)	11,023 (240億円減)

大学共同利用機関法人を含む。なお、平成19年度予算額の内訳においては、一部組換掲記を行っている。

平成19事業年度財務諸表によると、国立大学法人の全体の経常収益総額は2兆5,295億円(対前年度3.5%増)、経常費用総額は2兆4,478億円(対前年度3.2%増)であり、経常利益は888億円(対前年度16.6%増)となっている。

なお、平成20年度の国立大学の授業料等の標準額は、入学金が282,000円で私立大学の平均額(平成18年度:277,262円)より若干多く、授業料が535,800円で私立大学の平均額(平成18年度:836,297円)の6割強である。また、同標準額については、省令によって、国立大学法人の中期目標期間(6年)ごとに見直すこととされており、次期中期目標期間の開始年である平成22年に見直される予定である。

(3) 私立学校の振興

私立学校は、独自の建学の精神を掲げ、個性ある教育研究活動を展開している。我が国では、大学・短大に通う学生の約75%、専修学校・各種学校に通う学生の約96%が私立学校に在籍しており(平成19年4月1日現在)、学校教育の発展に大きく貢献している。このため文部科学省では、私立学校の振興を重要な政策課題と位置付けており、経常費補助を中心とする私学助成事業、日本私立学校振興・共済事業団における貸付事業、税制上の特例措置、学校法人の経営改善支援などが実施されている。

平成20年度予算においては、私立大学等経常費補助は3,248億円(前年度比1%減)、私立高等学校等経常費助成費等補助は1,038億円(前年度と同額)となっている。

近年における少子化などの影響もあり、学校法人をめぐる経営環境は年々厳しさを増しており、平成20年度において4年制私立大学で定員割れの大学が47.1%(平成19年度は39.5%)に達している。文部科学省は平成17年5月に経営困難校に対する指導・助言や学生の転学支援などを内容とする「経営困難な学校法人への対応方針について」を取りまとめ、これを受け、日本私立学校振興・共済事業団は、平成19年8月に私立学校の経営革新方策と経営困難・破綻状態に陥った場合の具体的対策についての検討結果を公表している。

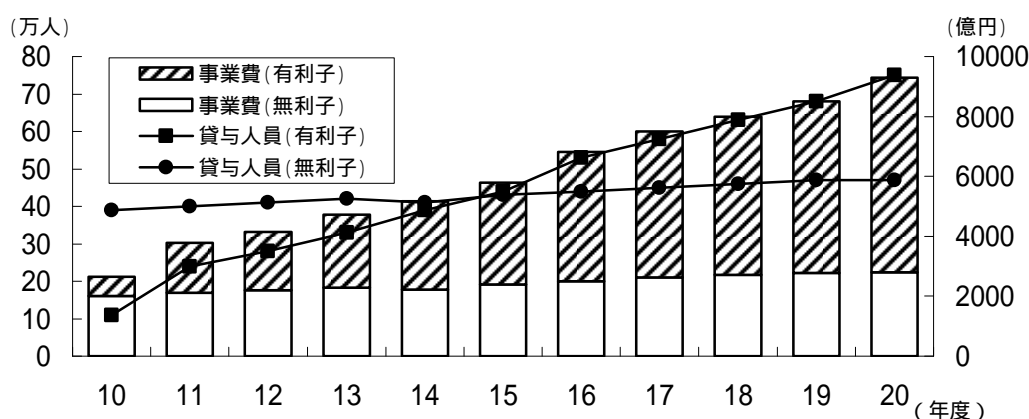
(4) 奨学金事業

平成16年度から日本育英会の奨学金事業を引き継いだ(独)日本学生支援機構が行っている奨学金事業には、無利子奨学金と有利子奨学金(在学中無利子、卒業後年利3%上限の利子)の2種類があり、平成20年度においては、無利子奨学金47万人、有利子奨学金

75万人の合計122万人の学生等に対し、総額9,305億円の奨学金を貸与する予定である。

奨学金の返還状況については、平成18年度に返還がなされるべき額の2,855億円に対して、614億円が未返還（延滞人数約28万人）となっており、返還金の回収が課題となっている。このような状況については、平成20年7月の財政制度等審議会の財政投融资分科会において取り上げられ、監査の結果、支払督促申立を行った件数の約4割しか法的措置がなされていないことなどについて、（独）日本学生支援機構に改善・是正が求められている。

日本学生支援機構による奨学金事業の推移



（文部科学省資料より作成）

(5) 専門職大学院制度

国際的・社会的に活躍する高度専門職業人養成へのニーズの高まりや司法制度改革の中で新たな法曹養成の中核となる「法科大学院」の構想などを背景に、実践的な教育を行う大学院の課程として、平成15年度に創設された。

様々な職業分野の特性に応じた実践的な教育を行うことを可能とするために、基本的な制度設計に関わる事項を定めた「専門職大学院設置基準」には、実務家教員の登用を義務付けることや修士論文の作成を必須としないことなど、独自の内容が規定されている。

専門職大学院の一つである法科大学院は、法学教育、司法試験、司法修習を有機的に連携させた「プロセス」としての新たな法曹養成制度の中核的機関として、平成20年4月1日現在、全国で74校（国立23校、公立2校、私立49校、総定員5,785人）が開校している。

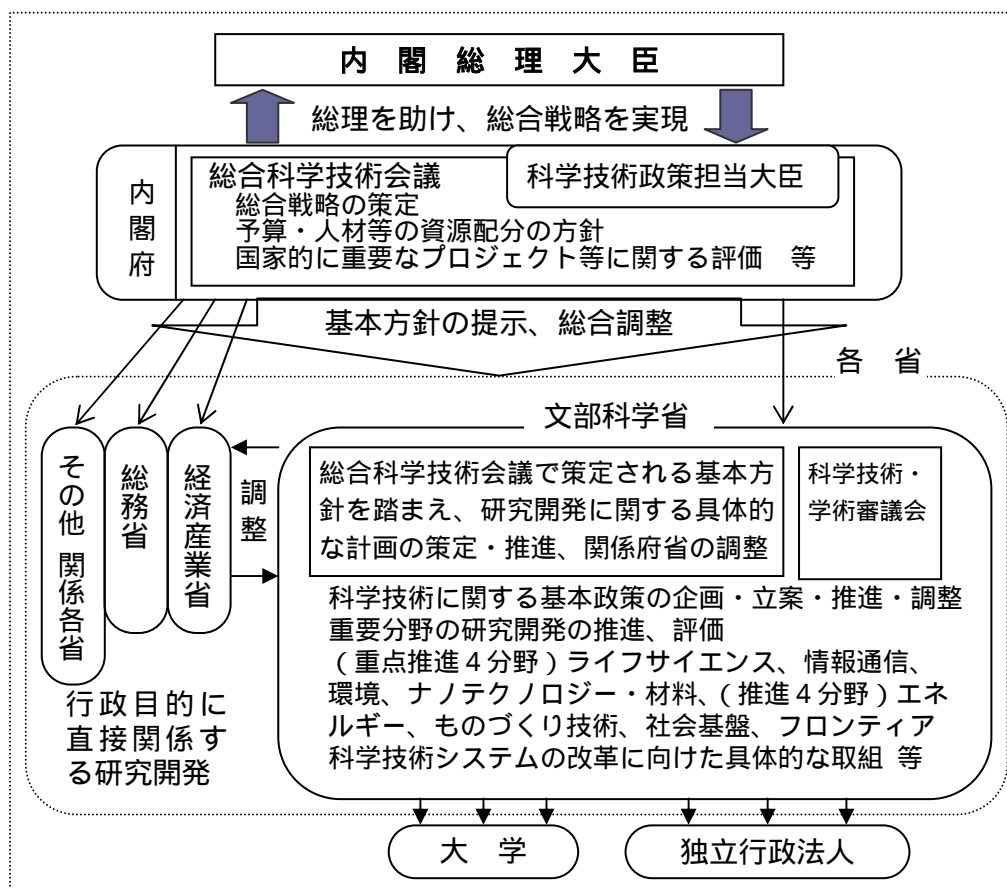
また、平成19年3月に設置基準等が改正され、新たに教員養成に特化した教職大学院は、学部段階での資質能力を修得した者の中から、さらにより実践的な指導力・展開力を備え、新しい学校づくりの有力な一員となり得る新人教員の養成、現職教員を対象に、地域や学校における指導的役割を果たし得る実践力・応用力を備えたスクールリーダーの養成が期待されている。19大学において平成20年4月から設置されている。

なお、これらのほか、公共政策や会計、技術経営、知的財産等の専門職大学院が設置されている。

4 科学技術及び学術の振興

(1) 科学技術行政体制

我が国の科学技術行政は、平成 13 年 1 月の中央省庁再編を受けて、内閣総理大臣を議長とする総合科学技術会議（内閣府に設置）の総合調整の下、文部科学省をはじめとする関係各省の連携協力により進められている。



(2) 科学技術基本法と科学技術基本計画

我が国の科学技術の振興施策の在り方については、議員立法により平成 7 年に成立した「科学技術基本法」がその基本的方針となっている。科学技術基本法は、政府が「科学技術基本計画」を策定しなければならない旨を定めており、この基本計画は 5 年ごとに策定されている。

第 1 期科学技術基本計画（平成 8 年度から平成 12 年度）及び第 2 期科学技術基本計画（平成 13 年度から平成 17 年度）に引き続き、平成 18 年 3 月、第 3 期科学技術基本計画（平成 18 年度から平成 22 年度）が策定された。第 3 期科学技術基本計画では、5 年間の政府研究開発投資総額を約 25 兆円とする目標が掲げられ、成果の社会・国民への還元及び人材育成と競争的環境を重視する方針が示された。また、従来より資源の重点化を進めてきた「重点推進 4 分野」に加え、新たに「推進 4 分野」を定義し、適切に資源を配分することとしている。

(3) 研究開発の現状

平成 19 年 11 月、注目すべき研究成果が世界に先がけて発表された。京都大学の山中伸弥教授のチームが、ヒトの皮膚細胞から多能性幹細胞（どのような細胞にもなることができる細胞）の製作に成功した。この細胞は、再生医療等への応用が期待されるため、国際的な特許取得競争等に向けて、現在、「iPS 細胞（人工多能性幹細胞）研究等の加速に向けた総合戦略」等による研究支援が行われている。

このほか、文部科学省は、我が国の存立基盤を支える宇宙・航空や原子力等の多岐にわたる分野における研究開発を推進している。

ア 宇宙開発利用分野

宇宙開発利用分野の研究開発は、「宇宙の起源・地球の諸現象等に関する普遍的な知識・知見の獲得」や、「宇宙利用による地球環境・災害監視等、様々な分野の発展」、「新たな付加価値を持つ産業の創出」に貢献すると期待されている。

このため、（独）宇宙航空研究開発機構（JAXA）では、H-A ロケットを基幹ロケットとして優先的に使用し、各種の衛星を打ち上げている。現在、「かぐや」（月観測）、「きずな」（超高速通信）、「だいち」（災害情報把握、資源調査等）、「ひので」（太陽観測）等の衛星が運用されている。なお、H-A ロケットの製造・打上げ事業は、平成 19 年度をもって三菱重工業（株）に移管された。

第 3 期科学技術基本計画において資源を集中投下する宇宙輸送システムは、H-A、H-B（H-A ロケット能力向上型）宇宙ステーション補給機（HTV）である。

一方、日本・米国・EU・カナダ・ロシアの国際協力で実施する国際宇宙ステーション計画（ISS）の一環として、日本実験棟「きぼう」の宇宙空間における組立てが実施されている。現在、ISSには、船内保管室（平成 20 年 3 月打上げ）船内実験室（平成 20 年 6 月打上げ）が取り付けられ、平成 20 年度中に打ち上げられる船外実験施設の取付を最後に完成する予定である。「きぼう」では、微小重力下における高品質な結晶の生成や微小重力の生物への影響などの調査、地球観測・天体観測が実施される。

イ 原子力分野

原子力分野の研究開発は、「原子力基本法」に基づいて原子力の平和利用目的に限り行われており、原子力に係る研究開発や加速器科学など最先端の基礎研究に寄与する基盤技術等の研究開発が行われている。平成 17 年 10 月には（独）日本原子力研究開発機構が発足し、原子力の研究開発の中核を担う機関となった。また同月、「原子力政策大綱」（原子力委員会）が決定され、核燃料サイクルの開発利用を進める方針を再確認し、高速増殖原型炉「もんじゅ」を運転して研究開発を推進すること等が定められた。

また、国際協力により、核融合エネルギーの利用に必要な技術を総合的に実証する国際熱核融合実験炉（ITER）計画が進められている。平成 18 年 11 月には「イーター事業の共同による実施のためのイーター国際核融合エネルギー機構の設立に関する協定」が署名された。今後我が国では、（独）日本原子力研究開発機構が中心となって ITER 計画

の研究開発を実施することになる。

このほか、第169回国会においては、放射性同位元素を使用する施設やウラン等を使って研究する施設等で発生する低レベル放射性廃棄物の処分の業務を（独）日本原子力研究開発機構の本来の業務に位置付けて行えるようにするため、「独立行政法人日本原子力研究開発機構法の一部を改正する法律」が成立した。

(4) 科学技術システムの改革

科学技術システムは、研究開発システム、科学技術関係人材の養成・確保及び科学技術振興に関する基盤の整備等からなり、産業や社会とのインターフェースを含むものである。

第169回国会においては、イノベーションを創出し、研究開発を強化して、国際競争力をつけるため、「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」（いわゆる「研究開発力強化法」）が議員立法により成立した。

ア 競争的な研究開発環境の整備

研究開発では、競争原理が働き、個人の能力が発揮される制度が重要である。競争的資金は、公募されたテーマに対して研究者等が研究開発を提案し、審査を経て配分される資金の総称である。文部科学省には、科学研究費補助金、戦略的創造研究推進事業、科学技術振興調整費等の競争的資金がある。このほか、総務省、厚生労働省、経済産業省等の各府省の所管に応じた競争的資金がある。

イ 優れた研究者・技術者の養成・確保

我が国の研究開発の質や国際競争力を維持・向上させるためには科学技術や学術活動の源泉となる人材の養成・確保が重要な課題である。公正で透明性の高い人事システムの徹底や人材の流動性の向上が望まれる。

具体的な施策として、理科支援員等配置事業、サイエンス・パートナーシップ・プロジェクト、理数系教員指導力向上研修、スーパーサイエンスハイスクール、大学院教育改革支援プログラム、若手研究者養成システム改革プログラム等を実施している。

ウ 研究開発成果の社会への還元

大学や公的研究機関で創造された新しい知が社会で活用されることにより、経済的価値や社会的・公共的価値が生み出され、社会の活力が創出される。知の源泉である大学は、独創的な研究成果を生み出し、知の活用を担当する産業界と連携して新技術・新産業の創出に寄与することが求められている。

このため、大学に蓄積されている知である技術、発明等の研究成果を評価・特許化し、産業界に移転する技術移転機関（TLO）が活動している。

5 文化及びスポーツの振興

(1) 文化芸術の振興及び文化財の保存・活用

我が国の文化芸術の振興は、平成13年11月成立の「文化芸術振興基本法」、平成19年2月閣議決定の「第2次文化芸術の振興に関する基本的な方針」に沿って行われており、文化庁においては、最高水準の舞台芸術公演・伝統芸能等への重点支援、日本映画・映像の振興、新進芸術家等の人材養成、コンテンツの保護と発信の推進、日本文化の発信、国際芸術交流の支援等が行われている。

また、貴重な国民的財産である文化財を保存し、活用するため、有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物、文化的景観、伝統的建造物群の6分野に文化財を分類し、それぞれの性質に応じた施策が行われている。国においては、文化財のうち重要なものを指定・選定・登録し、現状変更、修理等に制限を課す一方、保存、修理、防災、伝承者養成等に助成を行っている。

「世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約」(世界遺産条約)に基づく、世界遺産については、平成19年6月、我が国11番目の文化遺産に、「石見銀山とその文化的景観」(島根県)が登録された。平成20年8月1日現在、我が国に関しては、文化遺産11件、自然遺産3件の合計14件が登録されている。

また、「平泉 - 浄土思想を基調とする文化的景観 - 」(岩手県)が世界遺産に推薦されていたが、平成20年7月の世界遺産委員会において、平泉の景観と浄土思想の関連性についての証明が十分でなかったことなどから「登録延期」と決議された。登録延期により、今後は、更に綿密な調査や、推薦書の本質的な改定が必要とされ、推薦書を再提出した後、約1年半をかけて再度、国際記念物遺跡会議(イコモス)の審査を受けることとなる。

(2) 著作権をめぐる動向

著作権制度は、著作者等の権利の保護を図ることで文化の発展に寄与することを目的とするもので、知的創作活動にインセンティブを与えている。近年の急速な情報技術の進展に対応するため逐次法改正等が行われてきているが、情報化社会はますます進展しており、現在も文化審議会等において様々な課題が検討されている。

第165回国会では、IPマルチキャスト放送を有線放送と同様の扱いとすること、情報化等に対応した権利制限の拡大、罰則の強化等を内容とする著作権法の改正が行われた。また、第166回国会では、議員立法により「映画の盗撮の防止に関する法律」が成立している。

また、私的使用目的の複製の見直し、間接侵害等について検討が行われているが、私的録音録画保証金制度等をはじめとするいくつかの検討事項に関し、著作権保護技術と権利者が被る経済的不利益の関係等について著作権者・著作権等管理事業者と消費者団体等との間で意見の相違があり、議論が続いている。

(3) スポーツの振興

我が国のスポーツ振興の基本的な方針は、スポーツ振興法に基づき平成12年9月に策定された「スポーツ振興基本計画」によって掲げられ、生涯スポーツ社会の実現、国際競技力の向上、学校体育の充実など今後の方向性を示している。スポーツ振興基本計画では、平成13年度から22年度までの10年間に実現すべき目標として、早期に成人の週1回以上のスポーツ実施率が50%となる、夏季・冬季オリンピック競技大会におけるメダル獲得率が3.5%となる、子どもの体力について低下傾向に歯止めをかけて上昇傾向に転ずる等を目指すこととしている。

平成18年9月には、今後5年間の計画全体の見直しが行われ、総合型地域スポーツクラブの全国展開の計画的な推進、世界で活躍できるトップレベルの競技者の組織的・計画的な育成、家庭、学校、地域が連携して積極的に外遊びやスポーツに親しむ習慣や意欲を培うことなどが示されている。

一方、スポーツの振興に当たっては、急激な高齢化の進展や社会構造の変化によるスポーツのニーズの多様化への対応、生活が便利になることなどによる体を動かす機会の減少、トップレベルの競技者の所属する団体や引退後の生活などの支援、保護者の子どもの体力の向上について学力に比べて軽視する傾向、スポーツ振興のために必要とする財源の確保などの課題も存在している。

また、平成20年8月8日から24日にかけて、第29回オリンピック競技大会が中国の北京において開催された。北京オリンピックにおいては、日本は、金9個、銀6個、銅10個(合計25個)のメダルを獲得することができた。今後は、北京オリンピックでの成果を踏まえ、4年後のロンドンオリンピックにおいて、更に日本選手団が活躍できるよう競技者の育成・強化が望まれている。

第170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(9月19日現在)

(参考) 継続法律案

学校教育法の一部を改正する法律案(武正公一君外4名提出、第165回国会衆法第2号)

小・中・高等学校等において、いじめや不登校等の問題等に対応するとともに、児童生徒が適切な職業選択その他の進路決定を行うための指導ができるようにするため、専門的知識をもって、児童生徒の心理相談又は進路相談に応じ、指導及び助言を行う専門相談員を置くことができるようにする。

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

厚生労働委員会

厚生労働調査室

所管事項の動向

1 社会保障制度改革と歳出削減への取組

社会保障給付費の総額は約 87.9 兆円（対国民所得比 23.91%：平成 17 年度）に上っており、今後の少子・高齢化の進展に伴って給付費はさらに急増し、税・保険料の負担も一層重くなることは避けられないものとなっている。このため、社会保障制度を将来にわたり持続可能なものとして再構築することが急務となっており、平成 16 年の年金制度改革、17 年の介護保険制度改革に続き、18 年には医療制度改革が行われた。

社会保障の給付と負担の見通し(平成18年5月)

	2006年度 (平成18)		2011年度 (平成23)		2015年度 (平成27)		(参考)2025年度 (平成37)	
	兆円	%	兆円	%	兆円	%	兆円	%
社会保障給付費	89.8	23.9	105	24.2	116	25.3	141	26.1
年金	47.4	12.6	54	12.5	59	12.8	65	12.0
医療	27.5	7.3	32	7.5	37	8.0	48	8.8
福祉等	14.9	4.0	18	4.2	21	4.5	28	5.3
うち介護	6.6	1.8	9	2.0	10	2.3	17	3.1
社会保障に係る負担	82.8	22.0	101	23.3	114	24.8	143	26.5
保険料負担	54.0	14.4	65	14.9	73	15.9		
公費負担	28.8	7.7	36	8.4	41	8.9		

注1) %は対国民所得。額は、各年度の名目額(将来の額は現在価格ではない)。

注2) 公費は、2009年度に基礎年金国庫負担割合が1/2に引き上げられたものとしている。

(資料：厚生労働省)

また、厳しい財政状況の下で、政府においては、骨太の方針 2006 で示された「5 年間の歳出改革」の実現に向けて、高齢化等に伴う自然増が毎年 7～8,000 億円程度見込まれる社会保障給付に係る国庫負担について、毎年、約 2,200 億円を削減することとしている。このため、平成 19 年度においては雇用保険制度の見直し等による歳出削減が行われた。平成 20 年度においては政管健保に対する国庫補助を 1,000 億円分縮減〔他に、診療報酬の引下げ等を実施して 2,200 億円を削減〕し、国庫補助分に代わる財源を組合健保、共済組合等が財政支援を行う単年度の特例措置を実施するための法律案を先の通常国会に提出したが、継続審査となっている。

一方で、一連の社会保障制度改革とこれらの社会保障費の削減に対して、国民においては給付水準の引下げという認識が広まりつつあり、社会保障制度に対する不安感、不信感が高まっている。このような状況の中、政府は、平成 20 年 7 月に「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」を公表し、高齢者が活力を持って、安心して暮らせる社会、健康に心配があれば、誰もが医療を受けられる社会、未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会、派遣やパートなどで働く者が将来に希望を持てる社会、厚生労働行政に対する信頼の回復の5つの課題について、緊急に講ずべき対策とこれを実施していく工程を取りまとめた。厚生労働省の平成 21 年度予算の概算要求では、5つの安心プランに対して予算の重点配分を行うが、社会保障費の自然増の削減は継続し、その具

体的内容は年末の予算編成までに検討することとしており、新政権の対応が注目されている。

なお、政府は、社会保障制度のあるべき姿について国民に分かりやすい議論を行うため、平成 20 年 1 月に、国民各層の代表からなる「社会保障国民会議」を設置し、今秋を目途に議論の取りまとめを行う予定である。

2 医療制度の動向

(1) 医療制度改革と高齢者医療制度の発足

我が国の医療保険制度は、すべての国民が何らかの制度によってカバーされる「国民皆保険」体制になっている。また、被用者を対象とする健康保険（大企業の従業員等を加入者とする組合と政府管掌保険がある。）及び各種共済組合と地域住民等を対象とする国民健康保険（市町村と組合）に大別されるが、平成 20 年 4 月からは 75 歳以上の後期高齢者を被保険者とする「後期高齢者医療制度」が創設されるとともに、65～74 歳の前期高齢者の給付費用については各制度間で財政調整が行われることとなった。

国民医療費の総額は平成 20 年度で約 35 兆円（当初予算ベース）に上っている。特に高齢化の進展等に伴う老人医療費（平成 20 年度で約 12 兆円、国民医療費の約 33%）の伸びが大きいことから、適切かつ効率的な医療提供体制の構築とともに老人医療費の負担の公平化を図るための高齢者医療制度の見直しが急務となっていたため、平成 18 年に、安心・信頼の医療の確保と予防重視、医療費適正化の総合的な推進、超高齢社会を展望した新たな高齢者医療制度等の創設を柱とする医療制度改革が行われた。

平成 18 年 医療制度改革の骨子

《健康保険法等の一部改正》

- 1 医療費適正化の総合的な推進
生活習慣病予防の徹底、平均在院日数の短縮について政策目標を掲げた医療費適正化計画を国及び都道府県が策定する。
現役並み所得を有する高齢者の患者負担を 2 割から 3 割に引き上げるなど保険給付の内容・範囲の見直しを行う。
- 2 新たな高齢者医療制度の創設
後期高齢者医療制度
・ 75 歳以上の高齢者の保険料、現役世代からの支援、公費を財源とする新たな医療制度を創設する。
・ 財政運営は都道府県単位ですべての市町村が加入する広域連合が実施する。
65～74 歳の前期高齢者に係る医療費について各保険者の加入者数に応じて負担する財政調整制度を創設する。
- 3 都道府県を単位とした保険者の再編・統合の推進
政管健保を公法人化し、都道府県ごとの医療費を反映した保険料率を設定する。

《良質な医療を提供する体制の確立を図るための医療法等の一部改正》

- 1 都道府県を通じた医療機関に関する情報の公表制度を創設する。
 - 2 医療計画制度を見直し、医療機能の分化・連携を推進し、地域において切れ目のない医療の提供体制を構築する。
 - 3 特定の地域や診療科における医師不足に対応するため、都道府県の医療対策協議会を制度化し、地域における医師確保対策の推進を図る。
- その他、都道府県の医療安全支援センターの制度化、行政処分を受けた医師等の再教育の義務化等

平成 20 年 4 月から実施される高齢者医療制度に伴う負担増については、平成 19 年 11 月の自由民主党・公明党連立政権合意を受けて与党内で協議した結果、70～74 歳の高齢者の窓口負担の引上げ及び後期高齢者医療制度の被保険者となる者でこれまで被用者保険の被扶養者で保険料を負担していない者からの保険料徴収を凍結することとされた。こ

れら高齢者に係る負担軽減部分の財源は国が肩代わりすることとして平成 19 年度の補正予算で対応した。

しかし、このような負担軽減策を含め、後期高齢者医療制度の趣旨や仕組み等について事前に高齢者に対する周知が行き渡らなかったこと等により、制度発足時において大きな混乱が生じた。特に、保険料については、個人単位の負担に変わったこと、都道府県単位の設定となったことで従前の負担に比べて増減が生じ、また、十分な周知がないまま年金から保険料天引きが行われたことが大きく報道され、医療費抑制のための高齢者の切り捨て制度ではないかとの批判が高まった。

政府・与党においては、急遽、低所得者の保険料負担を最大 9 割まで軽減することなどを柱にした後期高齢者医療制度に係る負担軽減策を取りまとめ、平成 20 年 10 月から実施することとした。一方、野党 4 党は、後期高齢者医療制度を一度廃止し、従来の老人保健制度に戻した上で制度の在り方を検討すべきとして、そのための法律案を先の通常国会に提出したが継続審議となっており、高齢者医療制度の在り方をめぐる与野党の対立が激しくなっている。

(2) 医師不足問題への対応

地方の病院や産科・小児科などの診療科における深刻な医師不足問題について、政府・与党は、平成 18 年 8 月の「新医師確保総合対策」に続き、退職した勤務医等を国が医師不足地域に直接派遣する制度の創設などを主な内容とする「緊急医師確保対策」（平成 19 年 5 月）を取りまとめた。その後、あるべき医療の姿を示し、医師不足問題等に対する改革を推進するため、厚生労働大臣の下に設置された「安心と希望の医療確保ビジョン」会議が平成 20 年 6 月 18 日に取りまとめを公表したが、将来の医師養成数を抑制してきた従来の閣議決定に代えて医師養成数を増加させることを明記した。また、「安心と希望の医療確保ビジョン」具体化に関する検討会の中間とりまとめ（平成 20 年 8 月 27 日）においては、将来的に医師養成数の 50% 程度の増加を目指す、産科、救急、へき地での勤務医に手当を支給、臨床研修制度の見直し、コメディカルの増員の具体的検討等が提言されている。これらの実施に向けた今後の取組が注目される。

また、医師不足問題や国民の医療不信の背景となっている医療事故については、原因究明・再発防止を行うシステムが構築されていない。一方、医療サイドにおいて、医師法第 21 条により異状死として捜査機関への届出が義務付けられていることから、結果的に医療の萎縮等医療現場に混乱を生じさせているとの指摘がある。このため、厚生労働省では、診療に関連した死亡の原因究明と再発防止を目的とした調査機関の在り方を検討している。

(3) 臓器移植法の改正議論

国内における臓器移植件数の増加や小児に対する臓器移植を可能とすべきとの意見を受けて、第 164 回国会に議員立法による改正案（A 案…本人の意思が不明の場合でも、家族の書面による承諾で臓器提供を可能にする等の改正、B 案…12 歳以上の者の臓器提供に係る意思表示を有効にする等の改正）が提出され、第 168 回国会に、新たな改正案（C 案…

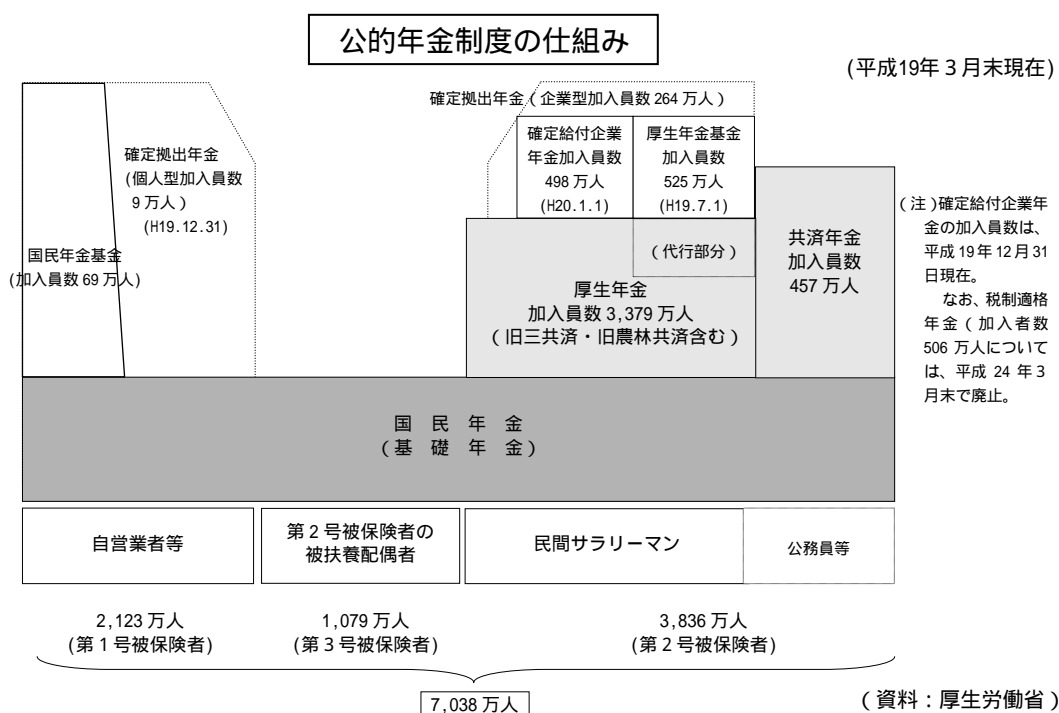
臓器以外の組織の移植及び生体間の臓器移植に関する規定を設ける等の改正)が提出されたが、3案はいずれも継続審査となっている。なお、第166回国会以降、衆議院の厚生労働委員会においては、法案審査のための小委員会が設置されている。

3 年金制度の動向

(1) 年金制度と制度改革をめぐる議論

高齢者の所得保障の中心となるのが公的年金制度である。我が国の公的年金は、20歳から60歳までの全国民が加入する国民年金をベース(基礎年金)として、さらに、民間サラリーマンは厚生年金に、公務員等は各種共済組合に加入する「国民皆年金」の仕組みになっている。

年金給付の種類としては、老齢(退職)年金のほか、障害年金、遺族年金等がある。国民年金は全国民に共通の基礎年金(老齢基礎年金の年金月額66,008円:40年加入平成20年度)を支給し、厚生年金、共済年金は、基礎年金に上乗せして在職中の報酬に比例した年金額を支給する。これらの年金給付は、物価の変動に応じて年金額を改定する物価スライドが行われているが、平成16年の年金制度改革において、これに加えて社会全体の保険料負担能力の縮減を反映させ給付水準を調整するマクロ経済スライドが導入された。



給付に要する費用について、厚生年金、共済年金では、加入者本人の給与に対する一定の保険料率に応じた保険料を事業主と折半で負担し、国民年金では加入者が定額の保険料を負担(厚生年金、共済組合の加入者は各制度を通じて保険料を拠出)している。なお、国庫負担は、基礎年金給付費の3分の1(平成16年度)から平成21年度までに段階的に引き上げ、2分の1とすることが決まっている(平成19年度は36.5%)。このような中

で、平成 20 年度においては、現行の基礎年金の国庫負担割合を 0.8%引き上げる（36.5% 37.3%）ための法律案が先の通常国会に提出されたが、継続審査となっている。

基礎年金の国庫負担割合の引上げに要する 2.3 兆円の財源確保をめぐって、平成 19 年末に取りまとめられた与党の平成 20 年度税制改正大綱では、焦点の消費税については「社会保障の主要な財源」と位置付けられたものの、引上げの幅や時期は明示されなかった。このため、平成 21 年度までという期限が迫る中での安定的な財源の確保策は不透明となっている。

このような中、年金制度に対する国民の将来不安を解消する方策として、経済界、労働界、マスコミ、政党や国会議員有志からは、基礎年金の給付費を全額税財源で賄う「税方式化案」、低年金者に対する税財源による上乘せ給付案などの様々な年金制度改革案が提案されており、基礎年金制度の財源方式をめぐる議論が再燃している。政府の「社会保障国民会議」では、全額税方式を採用した場合に必要な税財源の規模等を試算するなど、これまでにない具体的な検討が進められており、今後の議論の行方が注目されている。

なお、政府は、共済組合に加入する公務員等に厚生年金を適用して保険料率を統一すること、パート労働者への社会保険適用の拡大等を主な内容とする「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」を平成 19 年の通常国会に提出したが、継続審査となっている。

(2) 年金記録問題

年金記録については、平成 9 年に導入された基礎年金番号に未統合の厚生年金・国民年金の記録が約 5,000 万件存在することや、社会保険庁に記録がなく被保険者が保有する資料に基づいて年金額を訂正した事例があること等が平成 19 年に明らかになり、大きな社会問題となった。社会保険庁が正確に管理すべき記録に誤りがあれば、それに基づいて支給される年金額も誤ったものとなることから、年金制度に対する国民の不信感を一層高める結果となった。

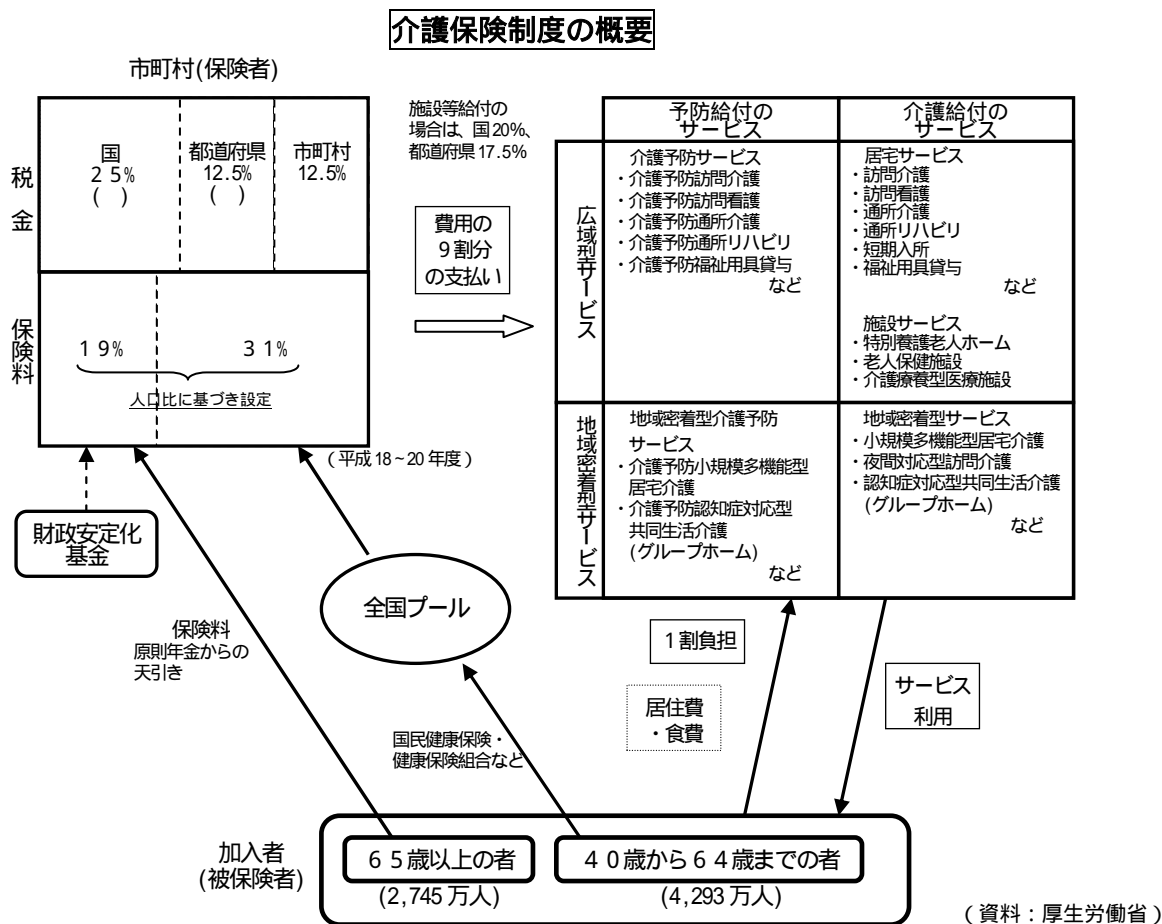
このため、年金記録が訂正され年金額が増加した場合にその一部が時効で消滅しないことなどを内容とする年金時効特例法案が平成 19 年 6 月に成立したほか、政府・与党は、「5000 万件」の年金記録の名寄せの実施、すべての被保険者・年金受給者への加入履歴の通知（ねんきん特別便）、コンピュータの記録と台帳等との計画的な突合せの実施、「社会保障カード」（仮称）の検討などの対応策を、同年 5 月から順次取りまとめた。

また、政府の年金記録問題への対応策の一つとして、年金記録の訂正に関し国民の立場に立って公正な判断を示す年金記録確認第三者委員会（中央委員会、50 か所の地方委員会）が同年 6 月、総務省に設置され、総務省から社会保険庁に対し年金記録訂正のあっせんが行われている。

平成 19 年 12 月からは「ねんきん特別便」の発送が始まるなど政府を挙げて年金記録問題への対応が進められているが、徹底的かつ迅速な問題の解決については引き続き重要な課題となっている。

4 介護保険制度の動向

介護保険制度は、高齢者が介護を必要とする状態になった場合に、必要な介護サービスが利用者の意向を尊重して提供される仕組みを社会全体で支えるため、平成12年4月に創設された。被保険者は、65歳以上の者（第1号被保険者）、40歳から64歳までの医療保険加入者（第2号被保険者）となっている。なお、介護サービスの受給要件について、40歳から64歳までの者は、初老期認知症、脳血管障害等の老化に伴う病気又は末期ガン等の特定疾病によって介護が必要となった場合に限定されている。



注) 65歳以上の者(第1号被保険者)及び40歳から64歳までの者(第2号被保険者)の数は、平成19年度の見込数(国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成18年12月)」より)

(参考) 第1号保険料(65歳以上の保険料)(平成18~20年度)：1人当たり平均4,090円/月
第2号保険料(40~64歳の保険料)(平成19年度)：1人当たり平均4,125円/月

平成17年に成立した改正介護保険法の附則において、被保険者・受給者の範囲について、平成21年度を目途として所要の措置を講ずるものとされている。しかし、若年者や障害者への範囲拡大も含めて検討を行った厚生労働省の有識者会議の報告書(平成19年5月)では、明確な方向は示されなかった。一方、障害者に対する福祉サービス給付等について規定する障害者自立支援法の見直しの議論においては、同年12月、与党が介護保険制度との統合を前提とせずに報告書を取りまとめている。

平成 19 年 4 月、全国的に介護サービス事業を展開していた株式会社コムスンが名義借りによる虚偽の指定申請や介護報酬の不正請求を組織的に行っていたことが発覚した。

この事件は、介護従事者の給与水準が他産業の労働者に比べて著しく低く、人材確保が困難となっている状況が背景にあり、介護従事者の処遇改善に向けた介護報酬の引上げが不可欠との論調を呼び起こした。このような状況を受け、先の通常国会において、介護報酬の改定が予定されている平成 21 年 4 月までに、政府は、介護従事者等の賃金をはじめとする処遇の改善に資するための施策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必要な措置を講ずるものとする「介護従事者等の人材確保のための介護従事者等の処遇改善に関する法律案」が成立しており、介護報酬の改定に向けた今後の議論が注目される。

5 少子高齢化の進展と少子化対策

(1) 少子高齢化の進展と人口減少社会の到来

我が国では、少子高齢化が急速に進行している。平成 17 年には、明治 32 年の人口動態調査開始以来、初めて死亡数が出生数を上回り、また、国勢調査結果においても総人口が平成 16 年を下回るなど、人口減少社会の到来は現実のものとなった。

政府においては、平成 17 年度より「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）」に基づき、若年者の就業支援や地域の子育て支援をはじめとした取組を推進している。また、地方公共団体及び事業主においては、次世代育成支援対策推進法（平成 15 年成立）に基づき、行動計画を策定し取組を推進しているところである。

平成 19 年において、これまで減少を続けてきた合計特殊出生率は 1.34（平成 17 年は 1.26）と回復したが、平成 18 年末に公表された「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所）によれば、今後一層の少子・高齢化が進行するとともに、本格的に人口が減少していくとの見通しが示されている。

このような状況に対し、政府は、更に効果的な対策の再構築、実行を図るべく、平成 19 年 12 月、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を策定した。重点戦略では、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現」及びその社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を、同時並行的に取り組んでいくことが必要不可欠とし、前者では、週 60 時間以上働く雇用者の割合の半減、男性の育児休業取得者 10%への引き上げ等、後者では、未就学児のいる就業希望者を育児休業と保育で切れ目なく支援する仕組みの構築、全小学校区での放課後子どもプランの実施等に取り組むこととしている。

(2) 少子化対策の動向

平成 20 年 7 月に政府が公表した「5つの安心プラン」においては、「未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会」として、顕著化する待機児童の解消を目指した保育サービス等の社会的基盤の整備と子育て中の多様な働き方などを実現する仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の推進を柱に掲げて、認定こども園や家庭的保育等の多様な保育

サービスの充実、企業における仕事と生活の調和推進プラン策定支援等の施策を展開していくことが示された。これを受け、平成21年度予算の概算要求では予算の重点配分が認められ、従来から実施してきた少子化対策とともに、今後展開される施策の推進が期待されるところであるが、少子化対策に関し国が負担することとなる経費については、予算の編成過程において検討することとなっており、今後の動向が注目されている。

また、仕事と育児の両立の実現を推進するためには、育児・介護休業制度の見直しも必要であるとして、育児期の短時間勤務制度等について、現在、労働政策審議会において法改正を目指した検討が行われている。検討課題としては、育児休業後の短時間勤務と所定外労働免除をどの企業においても選択できる制度の導入等が挙げられている。

なお、保育サービスに関しては、家庭的保育事業の法定化などを内容とする児童福祉法等改正案が先の通常国会において審査未了となり、臨時国会に再提出される見込となっている。

6 雇用対策の推進

(1) 最近の雇用・失業情勢と雇用対策

我が国の雇用失業情勢は、平成14年初めからの景気回復に伴い、全般的には改善傾向で推移してきたが、このところ弱含んでいる。完全失業率は、平成14年6月、8月、平成15年4月に過去最高の5.5%となった後、低下してきたが、このところ上昇傾向で推移している（平成20年7月現在4.0%）。また、有効求人倍率は、平成11年5月～6月に過去最低の0.46倍となり、その後は上昇傾向で推移してきたが、平成19年12月より1倍を下回っている（平成20年7月現在0.89倍）。その実態をみると、正社員有効求人倍率が0.53倍など依然として厳しさが残る分野があるとともに、都道府県別有効求人倍率においても最高1.67倍（愛知県）から最低0.39倍（沖縄県）など地域間での改善状況に格差が生じている。

(2) ニート・フリーター問題

若年者の雇用・就業状況については、最近の景気回復の影響を受けて、新規学卒者の求人状況や就職状況には改善の兆しがみえるものの、高い失業率とともに新規学卒者の就職後3年以内の高い離職率が問題となっている。特にフリーター（学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、或いは就労を希望している15～34歳の者）は平成19年には181万人、ニート（非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者）は62万人にのぼり、正社員との所得格差や不安定雇用状態の滞留の懸念など大きな社会問題となっている。

このため、政府は、フリーター35万人常用雇用化プランの推進や地域若者サポートステーションにおける相談体制の充実等によるニート対策の強化といった若年失業者等の雇用・就業の促進を目指している。

また、フリーターや母子家庭の母等の職業能力形成の機会に恵まれなかった者を対象として、企業現場における実践的な職業訓練等を行い、職業能力証明書を交付して就職活動に活用する「ジョブ・カード制度」が本年度から実施されている。

(3) 障害者雇用対策

障害者雇用対策については、障害者の雇用の促進等に関する法律に基づき、国、地方公共団体、民間企業等は、雇用する労働者の一定割合（法定雇用率）に相当する数以上の身体障害者又は知的障害者を雇用することが義務付けられている。同法においては、障害者の雇用に伴う事業主の経済的負担の調整を図り、全体としての障害者の雇用水準を引き上げることを目的とする障害者雇用納付金制度が設けられており、法定雇用率未達成企業から納付金を徴収するとともに、達成企業に対する調整金、報奨金の支給が行われている。また、公共職業安定所、地域障害者職業センター等において、職業指導、職業訓練、職業紹介等による職業リハビリテーションが行われている。

民間企業の障害者の実雇用率は、平成19年において1.55%であり、増加傾向にあるものの、法定雇用率（1.8%）未達成の状態が続いている。企業規模別にみると、大企業に比べて中小企業の実雇用率が低い。

近年、就労を希望する障害者が増加し、障害者雇用に積極的に取り組む企業が増加しているものの、上述のとおり企業全体では法定雇用率に達せず、就労を希望しながらそれが実現していない障害者も多数存在する。また、障害者自立支援法、学校教育法等により、障害者の自立した日常生活や社会生活に向けた支援が行われており、雇用、福祉、教育等の各分野の連携による雇用促進施策が必要となっている。

このため、働き方の多様化を踏まえ、週所定労働時間20時間以上30時間未満の短時間労働者を雇用義務の対象とすること、現在は障害者雇用納付金制度の適用対象外となっている300人以下規模の中小企業を同制度の適用対象とし、納付金の徴収及び調整金の支給を行うこと等の措置を講ずる障害者の雇用の促進等に関する法律の一部改正案が先の通常国会に提出されたが、継続審査となっている。

(4) 労働者派遣制度

労働者派遣とは、労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律（以下「労働者派遣法」という。）に基づき、派遣元が自己の雇用する労働者を他社（派遣先）に派遣し、そこで指揮命令を受けて労働に従事させることである。



労働者派遣制度は、当初、適用対象業務を限定するポジティブリスト方式で施行されたが、産業構造や労働者の意識の変化、規制緩和の流れの中で、平成11年の法改正により、適用対象業務を原則自由化し、例外的に適用除外業務を限定するネガティブリスト方式に変更された。労働者派遣には、派遣労働を希望する労働者が派遣元に登録しておき、労働者派遣の都度、派遣元と派遣労働者との間で有期雇用契約を締結して、派遣労働者を派遣先に派遣する「登録型派遣」と、派遣元に常時雇用されている派遣労働者を派遣先に派遣

する「常用型派遣」の2形態がある。また、適用対象業務は、労働者派遣期間に制限がない専門的業務(26業務)等と最長3年の期間制限がある臨時的・一時的業務に分けられる。

このほか、派遣期間の制限がある臨時的・一時的業務に期間経過後も派遣労働者を使用しようとする場合や、派遣期間の制限がない専門的業務に3年を超えて派遣労働者を受け入れており、その同一業務に新たに労働者を雇い入れようとする場合には、派遣先は派遣労働者に対して雇用契約を申し込むことが義務付けられている。

労働者派遣法が施行されて20年以上経過し、労働者派遣制度は着実に発展し、労働力需給調整システムとして定着してきた。特に、平成11年の法改正による適用対象業務の原則自由化(ネガティブリスト化)、平成15年の法改正による物の製造業務への派遣解禁により、派遣労働者数は321万人(常用換算で152万人)(平成18年度)に達し、派遣元全体の売上高も5兆円を超えている(平成18年度)。

労働者派遣制度をめぐっては、更なる規制緩和を主張する意見がある一方で、これまでの規制緩和が非正規雇用の拡大等をもたらしていること、登録型派遣は雇用の安定、能力開発等の面で問題が生じていること、特に日雇派遣は雇用が不安定で労働条件も劣悪であること、製造業等において偽装請負が発生していること等の問題点が指摘されている。

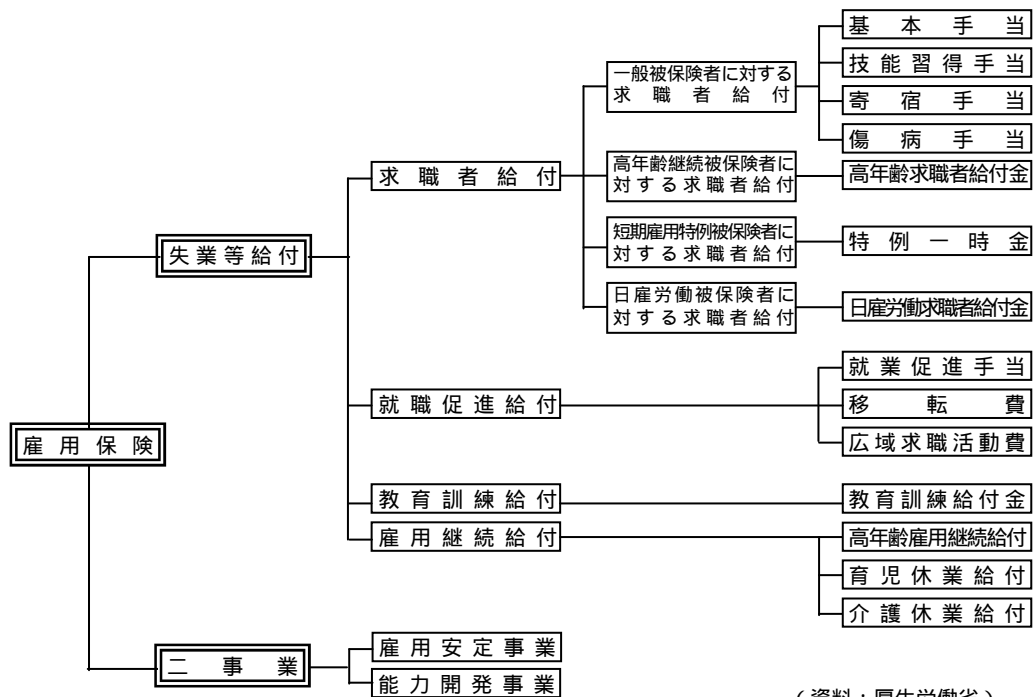
日雇派遣については、大手日雇派遣会社が労働者派遣法に違反したとして厚生労働省から事業停止命令を受けるとその問題点が明らかとなったことから、与野党から日雇派遣を禁止すべきではないかとの議論が出されている。平成20年7月、今後の労働者派遣制度の在り方に関する研究会は、日雇派遣の禁止を検討することや派遣元にマージンの公開を義務付けることなどを提言した。このため、政府も日雇派遣を規制するための労働者派遣法改正案を臨時国会に提出する方向で検討している。

なお、日雇派遣については、日雇派遣労働者数の報告の義務化、就業条件等の明示、派遣料金の公開等を内容とする省令改正及び指針制定が行われ、平成20年4月1日より施行されている。

(5) 雇用保険制度

雇用に関わるセーフティ・ネットの中核として雇用保険制度が設けられている。雇用保険は政府が管掌し、労働者が失業した場合、労働者について雇用の継続が困難となる事由が生じた場合及び労働者が自ら職業に関する教育訓練を受けた場合に必要な給付を行うとともに、併せて、失業の予防、雇用状態の是正及び雇用機会の増大(雇用安定事業)、労働者の能力の開発及び向上(能力開発事業)の二事業(雇用保険二事業)を行う雇用に関する総合的機能を有する保険制度である。

雇用保険制度については、「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」を踏まえた労働保険特別会計等の見直しや制度の直面する課題に対応するため、平成19年に雇用保険法等の改正が行われた。その主な内容は、失業等給付費の国庫負担を当分の間、本来の55%に引き下げること、雇用保険三事業のうちの雇用福祉事業を廃止すること、短時間労働被保険者及び一般被保険者の被保険者資格及び受給資格要件の一本化を行うこと、育児休業給付の給付率を暫定的に50%に引き上げること等である。



7 労働条件の向上

(1) 労働条件確保対策

労働条件の確保・改善及び労働者の安全・健康の確保のため、労働基準法等の関係法令が定められているが、これらの法令に基づいて、労働基準監督官は、事業場に対し臨検監督を行い、賃金、労働時間、安全衛生などについて定めた関係法令に違反する事実が認められた場合には、事業主に対し、その是正を求めるなど法定労働条件の履行確保を図っている。近年では、サービス残業、長時間労働など事業主が労働時間を適切に管理していないことに起因した法令違反が多いことから、これら問題の解消に向けた重点的な監督指導を実施している。また、企業内における「管理職」が十分な権限、相応の待遇等を与えられていないにもかかわらず、労働基準法上の管理監督者として取り扱われ、割増賃金の不払や過重労働を強いられるなどのいわゆる「名ばかり管理職」の問題が生じており、適切な監督指導等による管理監督者の範囲の適正化が課題となっている。

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

(2) 労働契約法制の整備

近年、就業形態・就業意識の多様化に伴う労働条件決定の個別化の進展、経営環境の急激な変化、労働組合の組織率が20%を切るなど集团的労働条件決定システムの機能の相対的な低下や個別労働関係紛争の増加といった労働契約関係を取り巻く状況の変化が生じている。

しかし、労働契約に関するルールは、実定法上は労働基準法や民法などに部分的に規定

されているに過ぎず、判例法理に委ねられている部分が多いため、明確となっていない場合が多く、また、判例法理は抽象的であるため、労使当事者の行為規範とはなりにくい等、状況の変化に十分に対応できていない。

そこで、平成19年に、労働契約法が制定された。その主な内容は、労働契約は、労働者及び使用者の自主的な交渉の下で、合意により成立し、又は変更されるという原則、労働契約と就業規則との関係等の労働契約の基本的なルールを定めるものである。

(3) 労働時間法制の見直し

労働時間対策については、これまで、労働時間の短縮の促進を図るとともに、労働者の勤務態様の多様化や就労意識の変化に対応するため、フレックスタイム制や裁量労働制の創設等の制度改正が行われてきた。

しかし、厳しい社会経済情勢の下、長期間にわたる疲労の蓄積による健康障害やいわゆる過労自殺等の問題が発生しており、労働者の健康確保対策の充実強化が大きな課題となっている。さらに、仕事と生活の調和の実現も求められている。

そこで、1か月80時間を超える時間外労働について、割増賃金率を2割5分から5割に引き上げるとともに、年次有給休暇について、5日分は時間単位での取得を可能とする等の措置を講ずる労働基準法の一部改正案が平成19年の通常国会に提出されたが、継続審査となっている。

(4) 最低賃金制度の見直し

最低賃金制度は、国が法的強制力をもって賃金の最低限を規制し、使用者はその金額以上の賃金を労働者に支払わなければならないとする制度である。現在、最低賃金として、各都道府県内のすべての労働者及び使用者に適用される「地域別最低賃金」(47件)、地域別最低賃金より高い最低賃金として、特定の産業の労働者及び使用者に適用される「産業別最低賃金」(250件)並びに「労働協約拡張方式に基づく最低賃金」(2件)が設けられている。

就業形態の多様化等が進展する中で、最低賃金制度については、賃金の低廉な労働者の労働条件の下支えとして、十全に機能するよう整備することが重要な課題となっている。

そこで、平成19年に、最低賃金法の改正が行われた。その主な内容は、地域別最低賃金について、全国各地域ごとに決定を義務付け、生活保護との整合性も考慮するよう決定基準を明確化するとともに、最低賃金に違反した事業主に対する罰金額を引き上げる等である。

また、平成20年6月、政労使からなる「成長力底上げ戦略推進円卓会議」は、最低賃金について、生活保護基準との整合性、小規模事業所の高卒初任給の最も低位の水準との均衡を勘案して、これを当面5年間程度で引き上げることを目指し、政労使が一体となって取り組むことで合意した。

このような状況の中、中央最低賃金審議会は、8月6日、平成20年度地域別最低賃金額改定の目安について、引上げ額を全国加重平均で15円とする公益委員会見解を厚生労働大

臣に答申、昨年度の14円に続き大幅な引上げを提示した。

(5) 雇用の分野における男女の均等な機会と待遇の確保

労働者が性別により差別されることなく、かつ、母性を尊重されつつ、その能力を十分に発揮できる雇用環境を整備することは、女性労働者のためだけでなく、人口減少社会を迎えた中、我が国の経済社会の活力を維持していく上でも重要な課題である。雇用の分野における男女の均等取扱いについては、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」において募集・採用から退職に至るまでの雇用管理における女性に対する差別的取扱いを禁止し、その徹底が図られてきた。企業における雇用管理においては、制度面での男女の均等取扱いは改善されてきているが、近年その改善のテンポは緩やかになってきている。

そこで、平成18年には、更なる男女の雇用機会均等の促進を図るため、法改正が行われ、それまで女性に対する差別のみを禁止していたものを男女双方に対する性別を理由とする差別を禁止するとともに、差別事案の複雑化に対応するため間接差別の禁止規定を創設した。また、妊娠・出産等を理由とする不利益取扱いを禁止し、セクシュアルハラスメント対策として雇用管理上必要な措置を講じることを事業主に義務付けた。

法改正に基づく間接差別の具体例として、労働者の募集・採用に当たって、労働者の身長、体重又は体力を要件とすること等が改正施行規則に規定されている。さらに、性別を理由とする差別禁止やセクシュアルハラスメント対策に関して、事業主が対処するための指針が告示されており、改正法律の実効性の確保等が今後の課題となっている。

(6) パートタイム労働者の均衡ある待遇の確保の促進

昭和40年に168万人であったパートタイム労働者数は、平成19年には1,346万人に増加し、雇用者の4分の1を占めるに至っている。パートタイム労働者の多くは女性であり、その数は931万人で、女性雇用者の4割を占めている（平成19年）。

近年では、若年層や世帯主であるパートタイム労働者や基幹的役割を担うパートタイム労働者が増加するなど、パートタイム労働者は、我が国経済社会を支える重要な労働力として位置付けられており、その有する能力の有効な発揮が社会全体として一層必要となっている。しかし、正社員としての雇用を望んでいたにもかかわらず、景気動向により正社員への就職・転職機会が減少して、パートタイム労働者とならざるを得なかった者の存在や、働きに見合った処遇がなされていないといった不満も存在する。

そこで、平成19年に、パートタイム労働法の改正が行われた。その主な内容は、事業主は、パートタイム労働者について、通常の労働者との均衡のとれた待遇の確保に努めるとともに、通常の労働者と同視すべきパートタイム労働者について、差別的取扱いを禁止するほか、通常の労働者への転換を推進するための措置を講じなければならないこと等である。

第 170 回国会提出予定法律案等の概要

1 児童福祉法等の一部を改正する法律案

次世代育成支援対策を推進するため、市町村における子育て支援に関する事業の実施、地域や事業主における取組の推進及び虐待を受けた子ども等に対する家庭的環境における養護の充実等所要の改正を行う。

(参考) 継続法律案

労働基準法の一部を改正する法律案(内閣提出、第 166 回国会閣法第 81 号)

1 か月 80 時間を超える時間外労働について、法定割増賃金率を 2 割 5 分から 5 割に引き上げるとともに、現在、原則として日単位で取得することとされている年次有給休暇について、労使協定により、5 日分は時間単位での取得を可能とする。

被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案(内閣提出、第 166 回国会閣法第 95 号)

公的年金制度全体に対する国民の信頼を高めるため、公務員及び私立学校教職員についても厚生年金保険制度を適用する措置を講ずるほか、短時間労働者への厚生年金保険制度の適用拡大等の措置を講ずる。

国民年金法等の一部を改正する法律等の一部を改正する法律案(内閣提出、第 169 回国会閣法第 9 号)

平成 20 年度以降の基礎年金の国庫負担割合を、3 分の 1 に 1,000 分の 32 を加えた割合から、1,000 分の 40 を加えた割合に引き上げる。

平成 20 年度における政府等が管掌する健康保険の事業に係る国庫補助額の特例及び健康保険組合等による支援の特例措置等に関する法律案(内閣提出、第 169 回国会閣法第 37 号)

政府又は全国健康保険協会が管掌する健康保険の事業の運営の安定等を図ることが重要であること及び平成 20 年度における国の財政収支の状況にかんがみ、当該事業等について国庫補助額の特例措置等を講じる。

高度専門医療に関する研究等を行う独立行政法人に関する法律案(内閣提出、第 169 回国会閣法第 53 号)

簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律等を踏まえ、国立がんセンター等の 6 つの国立高度専門医療センターをそれぞれ独立行政法人に移行させるため、各法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める。

障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律案(内閣提出、第 169 回国会閣法第 69 号)

障害者雇用納付金制度の適用対象をその雇用する労働者の数が常時 101 人以上である事業主に段階的に拡大するとともに、週所定労働時間 20 時間以上 30 時間未満の短時間労働者を雇用義務の対象に追加する。

臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律案（中山太郎君外 5 名提出、第 164 回国会衆法第 14 号）

本人の意思が不明の場合であり、家族の書面による承諾がある場合を新たに、臓器の移植を行うことができるようにするとともに、親族に対する臓器の優先提供を認める。

臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律案（石井啓一君外 1 名提出、第 164 回国会衆法第 15 号）

運用で 15 歳以上の者となっている臓器提供に関する意思表示の年齢要件について、12 歳以上の者の臓器提供に関する意思表示を有効なものとして取り扱うよう法律に明記するとともに、親族に対する臓器の優先提供を認める。

国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（大村秀章君外 4 名提出、第 168 回国会衆法第 6 号）

年金教育・広報等の事業について、施設の建設等を行わないことを条文上明記するほか、年金事業運営経費の国庫及び年金保険料の財源ごとの用途を国会に報告することとする。

肝炎対策基本法案（川崎二郎君外 11 名提出、第 168 回国会衆法第 8 号）

肝炎対策を総合的に推進するため、肝炎対策に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体、医療保険者、国民及び医師等の責務を明らかにし、並びに肝炎対策の推進に関する指針の策定について定めるとともに、肝炎患者の療養に係る経済的支援等肝炎対策の基本となる事項を定める。

臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律案（金田誠一君外 2 名提出、第 168 回国会衆法第 18 号）

脳死の定義を「脳幹を含む脳全体のすべての機能が不可逆的に喪失すること」に改めるとともに、生体からの臓器移植について、移植対象者の親族が臓器を提供する意思を書面により表示している場合に認めることとする。

あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律等の一部を改正する法律案（大村秀章君外 5 名提出、第 169 回国会衆法第 5 号）

国家試験であることを明確にするため、各々の資格に係る試験の名称に「国家」を冠することとする。

基礎年金番号を用いての把握がされていない年金個人情報に係る本人の特定に関する

調査の実施等に関する法律案（長妻昭君外 4 名提出、第169回国会衆法第10号）

公的年金制度に対する国民の信頼の回復を図るため、本人特定調査の適切な実施等のために必要な事項を定めることにより、年金給付が事実に基づき適正に行われることを確保する。

国民年金の任意加入被保険者であった者が納付した超過分保険料の額に相当する金額の還付のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（長妻昭君外 4 名提出、第169回国会衆法第11号）

国民年金の任意加入被保険者であった者が満額の老齢基礎年金の給付を受けることができる要件を満たした後に納付した保険料を還付できるようにする。

国等による障害者就労施設からの物品等の調達の推進等に関する法律案（田村憲久君外 8 名提出、第169回国会衆法第20号）

国及び独立行政法人等は、予算の適正な使用に留意しつつ、優先的に障害者就労施設から物品等を調達するよう努めるとともに、障害者就労施設からの物品等の調達の推進に関する基本方針等を作成し、毎会計年度の終了後、調達の実績を公表することとする。

国民年金法等の一部を改正する法律案（長勢甚遠君外 5 名提出、第169回国会衆法第23号）

障害年金の受給権者について結婚や子の出生等による生活状況の変化に応じたきめ細かな対応を図る観点から、障害基礎年金、障害厚生年金等の額の加算に係る子及び配偶者の範囲を拡大する。

国民年金事業等の運営の改善のための国民年金法等の一部を改正する法律の一部を改正する法律案（参議院提出、第 168 回国会参法第 1 号）

年金保険料を年金事務費及び年金教育・広報等の事業に要する費用に充てず、国庫で負担することとする。

後期高齢者医療制度の廃止等及び医療に係る高齢者の負担の軽減等のために緊急に講ずべき措置に関する法律案（参議院提出、第169回国会参法第17号）

平成 20 年 4 月 1 日に施行された後期高齢者医療制度その他の高齢者の医療の確保に関する法律に定める諸制度等が国民の高齢期における適切な医療を確保するものとなっていないこと等にかんがみ、これらの制度を廃止し、いったん老人保健制度に戻す等の措置を講じる。

内容についての問い合わせ先
厚生労働調査室 高山首席調査員（内線 3410）

農林水産委員会

農林水産調査室

所管事項の動向

1 食料・農業・農村政策

(1) 世界の食料需給の動向と食料自給率

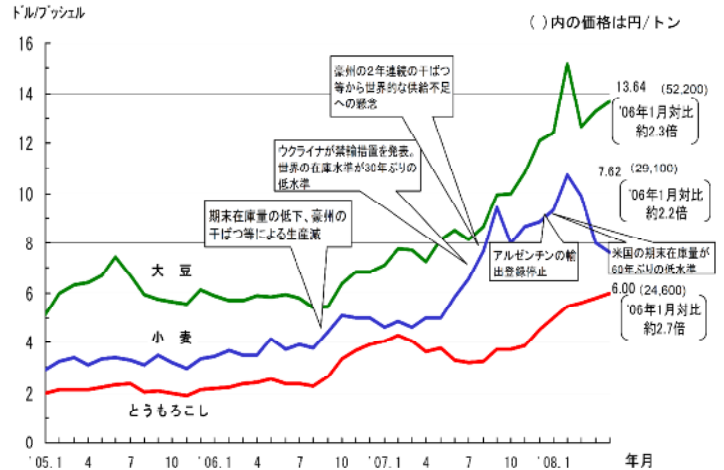
穀物の国際価格は、2006年秋以降急激に上昇し、特に最近では投機資金の流入等によりその騰勢を強めており、開発途上国においては、食品価格の高騰に対する市民の抗議運動や暴動が発生するなど「食料危機」と呼ばれる事態にまで発展している。この背景には、中国やインド等の経済発展による食料需要の増大、バイオ燃料用需要の顕在化や地球規模の気候変動の影響による生産の減少等食料需給をめぐる構造的な変化があり、そのため、穀物価格は中長期的にも上昇傾向で推移、もしくは高止まりするとの見方がある。

こうした食料をめぐる危機的状況に対し、平成20年6月、FAO（国連食糧農業機関）主催による「世界食料サミット」が開催され、緊急・短期的対策として、食料援助や食料増産支援等の実施、食料価格の不安定化につながる制限的措置（輸出禁止措置等）の最小化、中・長期的措置として、農業研究開発への投資の拡大や世界の食料安全保障に配慮したバイオ燃料の生産・利用の必要性等を内容とする宣言が採択された。また、我が国が議長国を務め、今年7月に開催された「洞爺湖サミット」においても、地球温暖化問題とともに、食料問題への対応が最重要課題として議論され、途上国の食料増産支援や輸出規制の撤廃、国際的な食糧備蓄制度の検討、食料に影響を与えない、いわゆるセルロース系と呼ばれる第二世代バイオ燃料の開発・商業化等を盛り込んだ特別声明が採択された。

一方、供給熱量ベースの総合食料自給率が40%（平成19年度（概算））と食料の約6割を海外に依存する我が国においては、食料をめぐる世界的な情勢が大きく変化する中で、国民に対する食料の安定供給を将来にわたっていかに確保していくかが重要な課題として浮上している。そのため、平成19年7月に設置された「食料の未来を描く戦略会議」（座長：生源寺眞一東京大学大学院農学生命科学研究科長・農学部長）は、平成20年5月7日、国内の農業資源の有効活用を図るとともに、米粉製品の開発・普及や水田における飼料米の生産等長期的・戦略的な取組が重要であること等関係者が取り組むべき事項を提言として取りまとめた。

これを受け、政府の食料・農業・農村政策推進本部（本部長：福田内閣総理大臣）は、同日、今後の農政の指針となる「新農政2008」を決定し、この中で、国内における食料供給力を強化するため、担い手の育成や農地制度の見直しとともに、米粉等米利用の新たな

シカゴ穀物相場の推移



資料：シカゴ商品取引所

注1：価格は、各月最終週末の期近価格（08年5月は、5月30日価格）

注2：為替レートは平成20年5月の東京市場銀行間取引、直物相場終値平均（104.14円/ドル）を使用

な可能性の追求、青刈りとうもろこしの生産促進等飼料自給率の向上、加工・業務用需要向けの国産農産物シェアの回復、我が国農林水産物・食品の輸出促進等の方向性が打ち出された。また、平成21年度予算概算要求においては、食料自給率向上に向けた取組を総合的に支援するため、「水田等有効活用自給力強化向上総合対策」として総額3,025億円を要求したところである。

なお、政府は、食料自給率50%目標の達成に向けた工程表を年内に策定するとしている。

(2) 食の安全及び消費者の信頼確保

ア 食品表示問題等

平成19年1月以降の相次ぐ食品企業による不祥事や同年12月から翌年1月にかけて発生した中国産冷凍餃子中毒事件により、食の安全や信頼性に対する消費者の不安が急速に高まり、業者間取引や加工食品の原料原産地に係る表示をめぐる問題が重要課題として認識された。

業者間取引において生じたミートホープ事件¹では、ミートホープ社を農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律(昭和25年法第175号)(以下「JAS法」という。)上の品質表示違反に問うことはできなかった²。そこで、一般消費者の食品業界及び表示に対する信頼性を確保するため、JAS法に基づく品質表示基準を改正し、すべての食品の業者間取引を品質表示義務の対象とすることとし、平成20年4月、施行されたところである。また、品質表示の業者間取引への適用拡大に伴い、監視の対象となる事業者の増大が見込まれるため、「食品表示特別Gメン」等が新設された。

現在、食品の原産地表示については、JAS法に基づき、すべての生鮮食品に原産地表示が義務付けられるとともに、外国で製造されたすべての加工食品に製造国名を表示することが義務付けられているものの、原材料の原産地については、その表示は義務付けられていない。また、国内で製造される加工食品については、その中でも原材料が品質を左右する加工度の低い生鮮食品に近い20食品群等について、原料原産地表示が義務付けられている。なお、外食・中食においては、使用する原材料の種類が多い上に、産地が頻繁に変わること等から、現在のところ、原料原産地表示の義務付けはなされていない。このため、加工食品の原料原産地表示の在り方が大きな政策課題となっている³。

また、政府は、食品表示の偽装問題への対応など、各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するため、「消費者庁」の設置、新組織への強力な総合調整権限、勧告・措置要求権等の付与等⁴を内容とする「消費者庁設置関連3法案」⁵の国会

¹ 平成19年6月、北海道の食肉加工販売会社「ミートホープ」の牛ミンチへの豚肉混入が発覚した。

² JAS法は、消費者の選択に資することを目的に、一般消費者向けのすべての飲食料品について、適正な品質表示を義務付けているが、流通・製造途中の業者間取引については直接の規制対象としてこなかった。

³ 自由民主党は、動植物検疫及び消費安全に関する小委員会において食品表示制度等の在り方について検討を行い、平成20年7月、「食品表示制度等の充実に向けて - 動植物検疫及び消費安全に関する小委員会取りまとめ - 」を公表し、加工食品の原料原産地表示の充実とともに、JAS法への直罰規定の導入について提言が行われた。一方、民主党は、加工食品の原料原産地表示の義務付けの拡大等を内容とする「食の安全・安心対策関連3法案」を第169回通常国会に提出した。

⁴ 表示に関する法律(食品衛生法、JAS法等)をはじめとする計29法律を新組織に移管・共同所管する予定。

提出を9月19日に閣議決定した。一方、民主党は、閣外から行政機関を監視するため、国会・内閣から独立した機関で、消費者関係法律の企画立案とともに、国会・内閣への立法提言ができる「消費者権利院」を創設するための「消費者権利院法案」等⁶の国会提出に向けて準備を進めている。

イ 非食用事故米穀の不正転売問題

平成20年9月、米加工販売業者「三笠フーズ」が、非食用の事故米を食用として転売していた事実が明らかになった。農林水産省は事故米を販売した業者に対して加工ラインの立会いや帳簿の確認等を行っていたが、検査を行う際は事前に連絡していたため、同社は偽の帳簿類等により隠蔽を行っていたとされている。農林水産省は、本事件の調査を行うとともに、検査体制の強化等の再発防止策を検討している。

ウ 米国産牛肉の輸入問題

平成13年9月に我が国で初めて確認されたBSEに対応して実施されたと畜場における全頭検査⁷及び特定危険部位の除去体制の確立等のBSE対策⁸については、その後、食品安全委員会における国内対策の検証を踏まえ、検査対象月齢の変更⁹等の見直しが行われている。

一方、平成15年にBSEが発生したことにより輸入が停止されていたカナダ及び米国産牛肉については、平成17年12月12日、食品安全委員会によるリスク評価結果を踏まえ、全月齢からの特定危険部位の除去、20か月齢以下と証明される牛由来の牛肉であること等の条件で輸入が再開された。

米国産牛肉輸入問題等の経緯

平成15年	カナダにおいてBSEの発生を確認
5月21日	カナダからの牛肉等の輸入を停止
12月24日	米国においてBSEの発生を確認
	米国からの牛肉等の輸入を停止
16年	食品安全委員会、国内BSE対策の検証結果について、「中間とりまとめ」を公表
9月9日	
10月15日	と畜場におけるBSE検査対象を21か月齢以上とする等の国内BSE対策の見直しについて食品安全委員会へ諮問
23日	日米局長級会合において、一定の条件・枠組みの下で、両国間の牛肉貿易を再開するとの認識を共有
17年	食品安全委員会、国内BSE対策の見直しについて
5月6日	答申
24日	米国及びカナダ産牛肉等の輸入再開について食品安全委員会へ諮問
8月1日	BSE検査の対象月齢を21か月齢以上に変更(ただし、全地方自治体が自主的に全頭検査を継続)
12月8日	食品安全委員会、米国及びカナダ産牛肉等のリスク評価について答申
12日	米国及びカナダ産牛肉等の輸入再開を決定
13日	米国及びカナダの対日輸出施設の査察(～24日)
18年	成田空港に到着した米国産牛肉にせき柱の混入を確認、すべての米国産牛肉の輸入手続を停止
1月20日	
2月17日	米国農務省が調査報告書を日本側に提出
6月21日	日米局長級テレビ会合において、対日輸出プログラムの遵守体制を確保するための措置等の実施と輸入手続の再開について認識を共有
24日	米国の対日輸出認定施設の現地調査(～7月23日)
7月27日	対日輸出認定施設の現地調査結果を踏まえ、調査対象施設35施設中34施設(うち1施設については条件付き)について米国産牛肉等の輸入手続の再開を決定
19年	日米両国政府、輸入手続再開後の検証期間の終了に向け、対日輸出認定施設の査察を行うことに合意
4月24日	
5月13日	米国の対日輸出認定施設等の査察(～28日)
22日	国際獣疫事務局(OIE)、米国、カナダ等を「管理されたBSEリスク国」として認定
6月13日	日米両国政府、対日輸出認定施設等の査察結果等を踏まえ、対日輸出プログラムの検証期間を終了
27日	米国産牛肉に関する日米間の技術的な会合(～28日)
8月2日	米国産牛肉に関する日米間の技術的な会合(～3日)

資料：農林水産省、厚生労働省等の資料に基づき作成

注：■はBSE国内対策の見直し関係

なお、食品安全委員会は新組織には移管しないこととされている(『朝日新聞』(2008.7.25)等)。

⁵ 「消費者庁設置法案(仮称)」、「消費者庁設置法(仮称)の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案(仮称)」及び「消費者安全法案(仮称)」を提出予定。

⁶ 「消費者権利院法案」及び「消費者団体訴訟法案」を提出予定。

⁷ 平成20年3月24日までに、35頭のBSE感染牛が確認されている(と畜検査22頭、死亡牛検査13頭)。

⁸ と畜場における全頭検査及び特定危険部位の除去体制の確立のほか、肉骨粉等の給与規制等による感染経路の遮断、24か月齢以上の死亡牛検査体制の確立、牛トレーサビリティ制度の整備等を実施。

⁹ 平成17年8月、と畜場におけるBSE検査の対象月齢が21か月齢以上に変更されたが、その際、経過措置として、自主的に20か月齢以下のBSE検査を行う地方自治体に対して、最長3年間、国庫補助を継続することとされた。国庫補助終了後の平成20年8月以降も77の地方自治体が独自予算で全頭検査を継続している(平成20年7月12日付朝日新聞)。

しかし、平成18年1月20日、輸入された米国産牛肉に特定危険部位（せき柱）の混入が確認されたため、米国産牛肉の輸入手続が停止された。日本政府は、米国側に対し原因究明と再発防止策を求めるとともに、対日輸出認定施設の現地調査等の実施を踏まえ、同年7月、検証期間¹⁰を設けた上で、輸入手続が再開された¹¹。

米国は、平成19年5月、国際獣疫事務局（OIE）に「管理されたりスクの国」と認定されたことを根拠に、輸入条件の緩和（月齢制限の撤廃）を求めている。日本政府は、米国産牛肉の輸入条件の見直しについては、同年6月・8月に開催された日米の専門家による技術会合の結果を取りまとめた上で、その結果を踏まえ科学的な知見に基づき対応を決めるとしている。

なお、韓国は、平成20年4月に、輸入制限を段階的に緩和することで米国と合意したが、この合意に反対するデモが起こる等政治問題化した¹²。

(3) 経営の安定と農山漁村の活性化

ア 農政改革三対策の導入とその見直し

(ア) 農政改革三対策の導入

従来講じられてきた経営安定対策は、品目別にすべての農業者を対象としていたため、構造改革の推進や需要に応じた生産の誘導等の機能が不十分であった。また、農業従事者の減少・高齢化等による農業の生産構造のぜい弱化が進む中で、効率的かつ安定的な農業経営が農業生産の相当部分を担う農業構造を構築することが喫緊の課題とされた。

そのため、我が国農業の構造改革を加速化するとともに、WTOにおける国際規律の強化にも対応し得るよう、これまで全農家を対象に品目別に講じられてきた対策を見直し、農業の担い手に対象を限定した上で、その経営の安定を図る「品目横断的経営安定対策」が平成19年度から導入された。また、米政策を見直すとともに（米政策改革対策）、地域振興政策として「農地・水・環境保全向上対策」が新たに導入された（農政改革三対策）。

(イ) 生産現場の意見と米価の下落

品目横断的経営安定対策の実施に当たっては、生産現場から、加入要件が厳しすぎる等問題点の指摘とともに対策の見直しを求める声が数多く寄せられた。

特に米については、平成19年産から農業者・農業者団体が主体的な役割を果たす新たな需給調整システムへと移行したところであるが、作況が99にもかかわらず、21万tの供給過剰が発生するとともに、全農の仮渡金の引下げ問題等も影響し、平成19年産米価が大幅

¹⁰ 日米両政府は、対日輸出認定施設等の現地査察結果等を通じて米国側の対日輸出プログラムの検証を行い、米国側の対日輸出プログラム遵守に関して、システムとして問題がないことを確認したことから、平成19年6月13日、対日輸出プログラムの検証期間を終了した。

¹¹ 米国産牛肉輸入手続再開後も8件の混載事例が公表されており、うち平成20年4月に公表された事例は、平成19年8月に輸入され、食肉加工業者に転売された米国産牛肉（ショートプレート）に骨付きのショートロイン（特定危険部位）が混載した事例だったが、平成18年1月のような米国産牛肉の輸入手続の停止はしていない。

¹² 平成20年4月の合意内容は、骨付きの米国産牛肉の輸入を認める、30か月齢未満の牛肉は扁桃部等を除去する、30か月齢以上の牛肉は、米国が飼料規制を強化した段階で、輸入を認めるというものであったが、韓国国内での反発を受け、米韓両政府は、米国の業者は30か月齢以上の牛肉の韓国向け輸出を自粛し、それを米国農務省が保証すること等を同年6月に合意した。

に下落したことから、稲作農家の不満が高まる結果となった。

(ウ) 米緊急対策の実施

このような状況を踏まえ、農林水産省は、平成19年10月29日、与党主導の下、年内に34万tの政府買入を行い、備蓄水準を100万tまで積み増すとともに、備蓄米の市場への放出を当面抑制すること、全農の平成18年産米の販売残10万t相当量について、飼料用等として処理するとともに、政府が応分の助成をすること等を柱とする「米緊急対策」を決定した。本対策の実施により、コメ価格センターにおける入札取引価格は下げ止まったとされる。

(I) 農政改革三対策の見直し

さらに、平成19年12月21日、農林水産省は、与党における議論及び農業者から直接意見を聴取するために行った地方キャラバンの結果等を踏まえ、農業現場の実態に即した必要な改善を行いつつ農政改革の着実な推進を図るため、品目横断的経営安定対策等を見直すことを決定した（「農政改革三対策の着実な推進について」）。

品目横断的経営安定対策及び米の生産調整の進め方の見直しについては、別添の表のとおりである。農地・水・環境保全向上対策については、事務手続の簡素化を図ることとされた。

この一連の制度等の見直しに伴う予算措置として、平成19年度補正予算に799億円、平成20年度当初予算（追加分）に312億円の計1,111億円が計上された。

新たな経営所得安定対策の導入とその見直しのポイント

導入当初（品目横断的経営安定対策）	見直しのポイント
<p>名称：品目横断的経営安定対策</p> <p>支援対象 認定農業者（都府県4ha以上、北海道10ha以上） 一定の要件を満たす集落営農組織（20ha以上） （経理の一元化、農業生産法人化計画の策定等） 条件が不利な中山間地域や複合経営等には経営規模の特例あり</p> <p>支援内容 諸外国との生産条件格差から生じる不利を補正するための補てん（過去の生産実績に基づく支払＋毎年の生産量・品質に基づく支払） 対象品目：麦、大豆、てん菜、でんぷん原料用ばれいしょ 収入の減少の影響を緩和するための補てん 対象品目：米、麦、大豆、てん菜、でんぷん原料用ばれいしょ</p>	<p>名称の変更 水田・畑作経営所得安定対策（北海道向け） 水田経営所得安定対策（都府県向け） 面積要件の見直し（市町村特認制度の創設） （地域農業の担い手として周囲から認められている者の本対策への加入の道を開く） 認定農業者の年齢制限の廃止・弾力化 （意欲ある高齢農業者が排除されないよう指導） 集落営農組織の法人化等の指導の弾力化 （組織の実態等を踏まえ画一的なものとならないよう指導） 先進的な小麦等産地の振興 （近年、単収向上が著しい小麦等産地の支援） 収入減少影響緩和対策の充実 （10%を超える収入減少があった場合の措置） 農家への支払の一本化、申請書類の削減・簡素化、申請時期の集中化</p>

資料：農林水産省資料に基づき当室にて作成

「生産調整の進め方の見直し」のポイント

行政、農協系統、集荷・販売業界等の関係者がそれぞれ及び相互に連携して、生産調整目標を達成するために全力をあげ、必要な場合には、生産調整目標達成合意書を締結。

都道府県別の生産数量目標を適切に設定するため、産地づくり交付金の一部を活用した都道府県間調整の仕組みを導入。

飼料用米、バイオエタノール米等「新規需要米」を生産調整にカウントする方式を導入。

新たな生産調整の拡大に対するメリット措置として、長期生産調整実施契約者に対し緊急一時金を交付する「地域水田農業活性化緊急対策」を実施（平成19年度補正予算）。

ア）麦・大豆・飼料作物等を作付けた場合の支援として、地域協議会との5年契約を前提に5万円/10a（平成19年産未達成者は3万円/10a）

イ）飼料用米、バイオエタノール米等の非主食用米の低コスト生産技術の確立に対する支援として、地域協議会との3年契約を前提に5万円/10a

生産調整の目標配分、作付、収穫の各段階で目標達成に向けた取組を強化。

資料：農林水産省資料に基づき当室にて作成

（オ）平成20年産米の生産調整の実施状況

農林水産省が「米穀の需給及び価格の安定に関する基本指針（平成19年11月30日）」で示した平成20年産米に係る需要量に関する情報は、需要の減少を背景として前年産を更に下回る815万tとされ、20年産米の需給均衡を図るためには、19年産米の作付面積から約10万ha削減（生産調整面積を拡大）することが必要とされていた。

先般公表された生産調整の実施状況に関する中間的な取りまとめ（平成20年産米における水稲作付状況について（6月中旬現在））においては、10万haの削減目標に対し、2.9万ha程度の過剰作付が見込まれるとされており、統計上の乖離を含めれば、今後、過剰作付の面積は更に拡大する可能性も指摘されている。

そのため、政府・与党は、平成20年産米の生産調整未達成県等に対する公平確保措置（いわゆるペナルティ）の在り方等を検討するとともに、平成21年産の生産調整の実効性の確保に向け、現行の産地づくり交付金の枠組みを維持しつつ、米粉用、飼料用等非主食用米等の生産を支援するための新たな交付金制度を別途創設することとし、平成21年度予算概算要求において、水田等有効活用促進対策として526億円を要求している。

イ 農山漁村の活性化

農山漁村は、食料の生産の場のみならず自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の継承等重要な役割を有しているが、過疎化、高齢化の進展等により、これらの役割を十分に果たせない地域が増えてきている。また、農山漁村が大宗を占める地域の活力が低下し、その結果、地域間の経済状況や雇用に格差が生じている。

このため、福田内閣総理大臣は、平成19年10月、第168回臨時国会における所信表明演説で、構造改革を進める中で生じた地域間格差の問題にきちんとした処方箋を講じていくことを表明、11月には、政府全体として「地方再生戦略」を取りまとめた。

農林水産省においては、農山漁村に出向いて聴取した生の声を踏まえ、同月、「農山漁村活性化のための戦略」を取りまとめた。また、農林水産省と経済産業省は、地域経済活性化のため、地域の基幹産業である農林水産業と商業・工業等の産業間での連携（「農商工連

携」)を強化し、相乗効果を発揮していくこととなるよう、両省が共同実施するパッケージを取りまとめ、第169回通常国会において、農商工等連携関連2法案が成立した。

平成20年度予算においては、農山漁村活性化法(平成19年8月1日施行)に基づく農山漁村活性化プロジェクト支援交付金等による農山漁村への定住等及び地域間交流の一層の促進などを内容とした農山漁村活性化対策として1,889億円を計上している。平成21年度予算概算要求では、都市との共生・対流を通じた農山漁村活性化対策に1,685億円、農商工連携推進対策に173億円、鳥獣害防止総合対策に28億円、防災等農山漁村の安全・安心対策に312億円を要求している。

一方、民主党は、平成20年6月11日、「農林漁業・農山漁村再生に向けて～6次産業化ビジョン～」を公表した。この中で、戸別所得補償制度の導入、「品質」、「安全・安心」、「環境適合性」という消費者ニーズに適った生産体制への転換、意欲のある農林漁家をはじめとする多様な主体がバイオマス事業を含めた新たな起業やニュービジネスに取り組めるよう支援措置を講じ、農山漁村の6次産業化を実現、の3つの基本方向を示している。民主党は、「6次産業化ビジョン」の実現に向けたプログラム法案を、国会に提出すべく準備を進めている。

(4) 農地政策の改革

農地は農業の基礎的な資源であり、従前より、優良農地の確保・保全やその効率的な利用の確保を図るための措置が講じられてきたが、担い手への農地利用集積の伸び悩み、耕作放棄地の増加、個別・分散的な農地転用の発生等の問題が生じている。また、新たな経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)の導入に伴い、農地利用調整をめぐる課題も顕在化してきた。

農林水産省は、これらの課題に対応するため、平成18年12月、農地政策の検討体制を整備、平成19年1月には有識者会議を設け、農地政策の再構築の検討に着手し、平成19年11月、「農地政策の展開方向について<農地に関する改革案と工程表>」を取りまとめた。この中で、農地は農業資源として有効に利用されなければならないという理念を明確にした上で、現場の実態を踏まえつつ、農地情報のデータベース化、耕作放棄地の解消に向けたきめ細やかな取組の実施、優良農地の確保対策の充実・強化、農地の面的集積を促進する仕組みの全国展開、所有から利用への転換による農地の有効利用の促進を柱とする改革を具体化していくこととされた。

また、「基本方針2008」(平成20年6月)の中で、農林水産省は、平成の農地改革、企業型農業経営の拡大について検討を進め、経済財政諮問会議の議論を経て、平成20年内に農業改革プランの成案を得て、制度改革を行うこととされた。平成21年度概算要求においては、農地を確保し最大限利用する地域の取組の推進、農地情報のデータベース化、不在村地主の特定・意向確認を柱として213億円他を要求している。

基本方針2008（平成20年6月）（抜粋）

（1）平成の農地改革に向けた農業改革プランの取りまとめ

農林水産省は、下記の点について検討を進め、経済財政諮問会議の議論を経て、平成20年内に農業改革プランの成案を得て、制度改革を行う。

平成の農地改革：優良農地を確保しつつ、「所有」と「利用」を分離し、効率的な農地利用を徹底し、農地の集積を進める。平成23年度を目途に農業上重要な地域を中心に耕作放棄地を解消する。

企業型農業経営の拡大：農業経営の法人化を進めるなど、企業的感覚を有する農業経営を拡大する。農地リース事業の在り方（市町村による地域指定など）を含め農地の利用に関する規制を見直し、地域に応じた多様な新規参入を促進する。

こうしたことから、平成21年の通常国会には、農地制度改革に係る関係法案が提出されるものと見込まれる。財界を中心に参入規制の更なる緩和と農地転用規制の厳格化を求める意見がある中、権利移動に係る規制の見直しについては、累次の制度改革の成果、農業・農村現場の意向を踏まえ、実効ある対応が望まれる。また、面的集積の促進については、農業委員会、農地保有合理化法人等既存の仕組みとの関係を整理しつつ、早急な具体化が望まれる。さらに、耕作放棄地の増大が進む中、農地利用者の責務ないしは耕作の義務について、法的位置付けの可否を含め、十分な議論と検討が求められよう。

2 森林・林業政策

(1) 森林・林業基本計画の目指す方向性

我が国の国土の3分の2を占める森林は、水源かん養、国土・自然環境の保全等の多面的機能を有しており、中でも、近年は地球温暖化の防止の機能に対する国民の期待が高まっている。

我が国の林業は、木材価格の低迷等により、依然として厳しい情勢にあるものの、世界的な木材需要の高まり、加工技術の向上、戦後に造林した森林資源の成熟など、国産材の利用拡大に明るい兆しも見えている。

こうした森林・林業を取り巻く情勢の変化等を踏まえ、政府は、平成18年9月に新たな「森林・林業基本計画」を策定した。

新たな森林・林業基本計画の目指す方向性
100年先を見通した森林づくり
流域の保全と災害による被害の軽減
様々なニーズに応えた森林づくりと利用
国産材の利用拡大を軸とした林業・木材産業の再生
国有林と民有林の連携の強化

(2) 国有林野事業の独立行政法人化問題

昭和22年、独立採算を前提とした特別会計制度として発足した国有林野事業は、昭和40年代後半以降、木材輸入の増加、国内の伐採量の減少等により財政状況が急速に悪化し、昭和53年度以降4次にわたる経営改善にもかかわらず、長期的な材価低迷等もあり、債務が累積し危機的な経営状況に陥った。

このため、平成10年10月、国有林野事業改革関連2法が公布・施行され、公益的機能の発揮を重視した管理経営への転換、組織・要員の徹底した合理化、縮減、独立採算を前提とした特別会計制度から、一般会計からの繰入れを前提とした特別会計制度に移行、3.8兆円に及ぶ累積債務の本格処理を柱とする改革が進められた。

また、「簡素で効率的な政府」への道筋を確かなものとするため、平成 18 年 6 月、行政改革推進法が制定され、同法第 28 条において、国有林野事業特別会計は、平成 22 年度末までに一部独立行政法人化・一般会計への統合を検討するものとされた。

その後発覚した（独）緑資源機構をめぐる官製談合事件の一連の再発防止策を検討する過程において、農林水産省は、同機構が実施してきた水源林造成事業¹³について、経過措置期間の終了後、国有林野事業の一部を移管する独立行政法人に引き継ぐこととした。その上で、一刻も早く安定した執行体制を確立するため、上記行革推進法第 28 条の内容の実施を 1 年前倒しし、平成 22 年 4 月とする方針を決定した¹⁴。

現在、林野庁において法案化の検討を進めているが、「国民の」共通財産である国有林野の新たな事業実施体制について、検討状況を注視していく必要がある¹⁵。

平成21年度予算概算要求の重点事項～低炭素社会に向けた森林資源の整備・活用と林業・山村の再生	
条件不利未整備森林の早期解消等による森林吸収源対策の一層の推進	
・条件不利森林公的整備緊急特別対策事業	・過密化した森林の適切な整備等の推進（公共）
・森林境界明確化促進事業	・美しい森林づくり推進国民運動の展開
・特定間伐等の促進のための路網整備の推進（公共）	・施業集約化・供給情報集積事業のつち不在村森林所有者対策
新たな森林経営政策の確立に向けた対策	
・低コスト林業経営等実証事業	・提案型集約化施業経営支援事業
需給変化に対応した木材産業構造の確立と国産材利用拡大	
・地域材の水平連携加工システム推進事業	・製紙用間伐材チップの安定供給支援事業
・木材産業原料転換緊急対策特別事業	・CO ₂ 排出削減のための木質バイオマス利用拡大対策事業
・住宅分野への地域材供給シェア拡大総合対策事業	
社会全体での森林資源の保全・活用による山村再生システムの構築	
・社会的協働による山村再生対策構築事業	
地域の安全・安心の確保に向けた治山対策の推進	
・山地災害総合減災対策治山事業（公共）	・水源の里保全緊急整備事業（公共）

3 水産政策

(1) 水産物自給率

平成19年3月に策定された「水産基本計画」において、食用水産物の自給率を平成29年に65%とする目標が定められた平成19年度の同自給率は、国内生産量及び輸出が増加した一方で輸入量が減少した結果、前年から2ポイント上昇し62%となった。

食用水産物については、消費面においては、消費者の「魚離れ」が、また、供給面においては、我が国の輸入業者が望む価格で購入できないいわゆる「買い負け」が発生していることが懸念されている。

(2) 我が国の排他的経済水域における資源管理

我が国周辺水域の水産資源はその半数近くが低位水準となっており、緊急に資源回復が

¹³ 現在、同機構の平成 19 年度末の廃止に伴い、経過措置として森林総合研究所が業務を承継している。

¹⁴ 農林水産省は、第 35 回地方分権改革推進委員会の説明資料（平成 20 年 3 月）の中で、国有林野事業の独立行政法人化について、行政減量・効率化有識者会議の最終取りまとめ（平成 18 年 5 月）等を踏まえ、人工林の整備、木材販売等の業務は非公務員型独立行政法人に移行、治山事業、森林計画の策定、天然林の管理・保全等は、引き続き国が責任をもって実施、の方向で検討している旨回答している。

¹⁵ なお、緑資源機構法廃止法案の衆議院での委員会採決に当たり、国有林野事業は、国自らが一般会計で行うべきであり、独立行政法人化の時期の前倒しは慎重に検討すべき旨の附帯決議が付されている。

また、民主党は、「農林漁業・農山漁村再生に向けて～6次産業化ビジョン～」（中間報告）（平成 20 年 6 月民主党『次の内閣』閣議了承）の中で、国有林野事業改革について、国有林野事業特別会計を廃止し、その組織・事業のすべてを一般会計で取り扱うこととする等の方針を示している。

必要な魚種に対する「資源回復計画」の策定や漁業管理制度（TAC・TAE制度¹⁶等）により漁業活動を適切な水準に管理していくことが求められている。

「水産基本計画」において漁獲量の個別割当（IQ）方式の導入等の検討を行うとされたことや「規制改革推進のための3か年計画」でTAC設定の厳正化・透明化等の検討を行うとされたことを踏まえ、水産庁において、平成20年末の取りまとめを目標に、TAC制度等の検討が進められている。

(3) 漁業における燃油高騰問題とその対応

漁業で使用されるA重油の価格は、平成16年には43,000円/kℓであったが、この頃より上昇を始め平成19年12月には約2倍の84,500円/kℓに、本年7月には115,400円/kℓに達した¹⁷。漁船漁業を営む個人経営体においては、油費は漁労支出の30%台¹⁸を占めると推定されており、価格上昇が経営に与える影響は大きい。

このため昨年12月、燃油高騰緊急総合対策が決定され、平成19年度補正予算で輪番休漁・省エネ操業の支援、省エネ機器の導入促進等を実施する102億円の基金の造成、平成20年度予算では各種交付金等の助成率の改訂等が行われた。

また、本年7月28日には、平成20年度予算の枠内での追加対策として、燃油高騰水産業緊急対策が決定された。その内容は、省燃油実証事業の創設（燃油を1割以上削減する操業の実証を行う場合に燃油費の増加分に着目して9割を補てん）、省エネ機器等導入の支援（同じ漁業者が繰り返し省エネ施設・機器を導入する際に融資）、省エネ操業の支援（省エネ操業に必要な運転資金を無利子で融資）、休漁・減船等支援対策（漁業者の負担を義務付けない等での支援）、国際漁業対策（国際的規制に加え、燃油高騰等も踏まえた減船に対するの支援）、流通の多様化等を通じた手取りの確保（水産物買取規模の拡大等）である。

平成21年度予算概算要求の重点事項

燃油価格の高騰等を踏まえた漁業経営体質の強化 加工・流通・消費対策の強化 資源回復の推進 漁港・漁場・漁村の総合的整備、多面的機能の発揮

平成21年度予算概算要求においては、燃油高騰対策向として518億円が計上された。

（参考）農業における燃油・肥料・飼料価格高騰対策

原油価格の高騰は、農業経営費全体に占める光熱動力費の割合が2～3割程度とされる施設園芸経営に影響を及ぼしている。また、米国におけるバイオ燃料需要の増大等を背景とする穀物の国際価格等の上昇により、家畜の飼料となる配合飼料価格が高騰し、生産コストに占める飼料費の割合が4～6割とされる畜産経営にとって大きな打撃となっている。

¹⁶ TAC（漁獲可能量）制度：資源状況等の科学的データを基礎に、漁業経営等の社会的事情を勘案して、魚種別に年間の漁獲量の上限（TAC）を設定する制度。現在、漁獲可能量を各漁業者又は漁船に個別に配分する個別割当方式の導入について検討が行われている。

TAE（漁獲努力可能量）制度：資源状況等の科学的データを基礎に、漁業経営等の社会的事情を勘案して、魚種別に一定期間・一定区域内における年間の漁獲努力量（隻・日数）の上限（TAE）を設定する制度。

¹⁷ 全漁連の推定・試算価格。

¹⁸ 全漁連の推定・試算値（20t未満沿岸船）。

このため、政府においては、平成21年度予算概算要求において、原油価格高騰に対応した省エネなどの構造転換対策や、効率的な施肥体系の導入、安定的な飼料供給の確保などの対策を講ずることとしている。

(参考) 農業における原油・肥料・飼料価格高騰対策の概要

平成21年度予算概算要求における主な対策	
原油価格高騰対策（施設園芸・農業機械）	51億円
燃油消費量を2割以上低減する農業者グループに対する燃油費の増加分に着目した支援等を実施。	
肥料価格高騰対策	23億円
燃油消費量を2割以上低減する農業者グループに対する燃油費の増加分に着目した支援等を実施。	
肥料価格高騰対策	208億円
配合飼料価格安定制度における補てん財源の積み増しや、国産粗飼料の増産等の支援を実施。	

資料：「平成21年度農林水産予算概算要求の概要」（20年8月）等より抜粋

4 国際貿易交渉

(1) WTO交渉

平成13(2001)年11月のドーハ閣僚会議でWTO新ラウンド交渉(ドーハ開発アジェンダ)が立ち上げられて以来、農業や非農産品分野を中心に交渉は難航し長期化している。

平成17(2005)年12月の香港閣僚会議でようやく閣僚宣言の採択に至ったものの、具体的な数字を伴うモダリティ確立はならず、各国の意見の収れんを整理した内容となった。

なお、閣僚宣言には、後発開発途上国(LDC)向けの市場アクセスの無税無枠措置が盛り込まれるなど「開発ラウンド」を意識した内容となった。

閣僚宣言採択後、精力的に交渉が続けられたが、米国が農業の国内支持、我が

国及びEUが農業の市場アクセス、G20が非農産品の市場アクセスについて防御しつつ、一方で相互に他の分野を攻撃し合うといった「三すくみ」の状況が続き、交渉は難航した。

平成18(2006)年6月末のWTO閣僚級会合及び7月下旬のG6閣僚会合において、集中的な議論を行ったが、米国が農業の大幅な市場開放を要求する一方、自らの農業補助金削減に柔軟性を示さなかったこと等から、各国の意見の隔たりが縮まらず交渉が中断された。

平成19(2007)年1月以降交渉が再開され、年内の交渉妥結に向け、G4(米国、EU、インド、ブラジル)協議等を通じて交渉の加速化を目指してきた。しかし、農産品と鉱工業品の関税削減や米国の農業補助金削減をめぐる対立が克服できず、G4の閣僚会合は6月に決裂した。このため、WTO事務局は、多国間協議を交渉の中心に据える方針を示し、7月に農業及びNAMA(非農産品市場アクセス)のモダリティに関する各議長テキストが提示された。両テキストには、どの国にとっても厳しい内容が含まれ、9月以降、議論が重ねられてきたが、農産品と鉱工業品等の扱いに関する先進国と途上国との対立が解けず、WTO事務局は、2007年内の合意を断念した。

WTO交渉の経過等

2001年11月	閣僚会議(ドーハ)：新ラウンド立上げ
2003年9月	閣僚会議(カンクン)：合意ならず
2004年7月	枠組み合意成立
2005年12月	閣僚会議(香港)：閣僚宣言採択
2006年7月	交渉中断(包括的譲許表案提出ならず)
2007年1月～	交渉の本格的再開
2007年7月	農業・NAMA交渉議長テキスト発出
2008年2月	改訂議長テキスト発出
2008年5月	第2次改訂議長テキスト発出
2008年7月	第3次改訂議長テキスト発出
	閣僚会合(ジュネーブ)：モダリティ合意ならず

平成 20 (2008) 年 2 月には農業及び N A M A の各交渉議長より改訂議長テキストが、さらに同年 5 月に第 2 次改訂議長テキストが提示され、7 月には第 3 次改訂議長テキストが提示された。この第 3 次改訂議長テキストをたたき台として、農業及び N A M A 両分野のモダリティ合意に向けた W T O 閣僚会合が、7 月 21 日からジュネーブで開催された。各国とも互いに譲歩案を出しつつも意見の隔たりが埋まらず、交渉はこう着状態が続いたため、一旦、主要 7 か国・地域による会合 (G 7)¹⁹ で交渉が続けられ、25 日にはラミー W T O 事務局長から合意を促すための調停案²⁰ が提示された。この調停案の提示を契機に、一時交渉は進展し始めたが、途上国だけに認められている輸入農産物の急増時に発動できる特別セーフガード (緊急輸入制限措置) の発動条件をめぐって、条件緩和を求めるインド・中国と、調停案の水準を維持したい米国の対立が激化し、結局、対立が解消されずに同月 29 日、決裂に至り、平成 20 (2008) 年内の交渉妥結は困難となった。

今後の交渉については、9 月中旬にジュネーブで G 7 による高級事務レベル会合が開催され、7 月の閣僚会合で決裂した交渉の打開策を模索する動きがあるものの、米国では 11 月に大統領選挙が予定され、平成 21 (2009) 年 1 月に新政権となることから、新政権の執行体制が軌道に乗るまで、本格的な交渉は期待できないとの懸念もある。

日本においては、今回の会合で農産物の上限関税導入の阻止や重要品目の十分な数の確保等を重要課題として交渉に臨んだが、G 7 会合のうち唯一の純食料輸入国である日本の主張に対する各国の理解を得ることは容易ではなく、日本にとって非常に厳しい交渉となった。政府は、これまでの我が国の主張が反映されるように引き続き対応しつつ、国内農業の体質強化を進めていく²¹ としているものの、今後、交渉が再開された場合、厳しい交渉となるものと予想される。

(2) E P A (経済連携協定)・F T A (自由貿易協定) 交渉

多国間による W T O 交渉が中断し長期化する中、特定の国・地域の間で関税撤廃等を行う自由貿易協定 (F T A)、投資や人の移動も含む経済連携協定 (E P A) 等の地域貿易協定締結の動きが世界各地で加速化している。

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

我が国においては、W T O を中心とした多角的貿易体制を補完するものとして、E P A ・ F T A を積極的に推進しており、E P A 工程表²² にしたがって交渉を推進することとしている。

¹⁹ 日本、米国、E U、オーストラリア、インド、ブラジル、中国

²⁰ 米国の国内農業補助金：70%削減 (削減後額約 145 億ドル) 最上階層の関税削減率：70%、重要品目の数：全品目の 4% + 追加 2% (条件・代償付き) 重要品目の関税割当拡大幅：国内消費量の 4% (関税削減率 1/3 の場合) 途上国向けセーフガード発動条件：基準輸入量の 140% を超えた場合 等

²¹ 若林農林水産大臣 (当時) 談話 (2008 年 7 月 29 日) W T O 閣僚会合に関する福田内閣総理大臣コメント (2008 年 7 月 30 日)

²² 「経済財政改革の基本方針 2007 ~ 「美しい国」へのシナリオ ~」(平成 19 年 6 月 19 日閣議決定)

我が国と豪州との間では、平成18（2006）年12月に日豪首脳会談でEPA締結交渉の開始が合意されており、平成20（2008）年10月下旬に第7回目の交渉が予定されている。豪州とのEPA締結については、米、小麦、牛肉、乳製品、砂糖等の重要品目を中心に国内農業に重大な影響を及ぼすことが懸念されている。交渉入りの正式決定を前に、衆・参農林水産委員会において、重要品目が関税削減の原則から除外又は再協議の対象となるよう政府一体となって全力を挙げて交渉すること等を求める決議（平成18（2006）年12月）がなされているが、今後とも交渉の動向が注目される。

我が国のEPA・FTA交渉の進展状況

協定発効	シンガポール	2002年11月
	メキシコ	2005年4月
	マレーシア	2006年7月
	チリ	2007年9月
	タイ	2007年11月
	インドネシア	2008年7月
	ブルネイ	2008年7月
協定署名	フィリピン	2006年9月
	A S E A N	2008年4月
交渉中	韓国	2003年12月～ (04年11月中断)
	G C C 諸国	2006年9月～
	ベトナム	2007年1月～
	インド	2007年1月～
	豪州	2007年4月～
	スイス	2007年5月～

第170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（9月19日現在）

（参考）継続法律案

牛海綿状脳症対策特別措置法の一部を改正する法律案（山田正彦君外6名提出、第163回国会衆法第7号）

牛肉輸出国についてBSEステータス評価を行い、BSEのおそれが相当程度ある国を政令で指定し、指定国から輸入される牛肉等について、我が国と同等のBSE検査や特定危険部位の除去が行われたことの証明を求める等の措置を講ずる。

輸入牛肉に係る情報の管理及び伝達に関する特別措置法案（山田正彦君外6名提出、第163回国会衆法第8号）

我が国に牛肉を輸出する国でBSEが発生した場合に備え、輸入牛肉に係る牛の個体の識別のための情報の適正な管理・伝達に関する特別の措置を講ずる。

有明海及び八代海を再生するための特別措置に関する法律の一部を改正する法律案（古賀誠君外4名提出、第168回国会衆法第9号）

有明海・八代海総合調査評価委員会の所掌事務について改正を行い、法律の施行後5年以内に行うこととされている見直しの後にも、引き続き、国及び関係県が行う総合的な調査の結果に基づいて有明海及び八代海の再生に係る評価を行うことができるよう措置を講ずる。

食品情報管理伝達システムの導入の促進に関する法律案（筒井信隆君外 3 名提出、第 169 回国会衆法第 12 号）

食品をめぐる最近の諸事情にかんがみ、食品に関する情報提供を促進し消費者の食品の選択等に資するとともに、食品に関する事故等が発生した場合に迅速かつ適確に対応するための措置の実施の基礎とするため、食品情報管理伝達（トレーサビリティ）システムについて定めることによりその導入を促進し、消費者の利益の増進及び食品関連産業の健全な発展を図る。

農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律等の一部を改正する法律案（筒井信隆君外 3 名提出、第 169 回国会衆法第 13 号）

食品の安全性を確保し、食品に関する消費者の合理的な選択に資するため、加工食品について原料原産地等の表示の義務付けの拡大、輸入食品等に係る安全性確保措置の厚生労働大臣への届出の義務化等の措置を講ずる。

食品の安全性の確保を図るための農林水産省設置法等の一部を改正する法律案（筒井信隆君外 3 名提出、第 169 回国会衆法第 14 号）

食品の安全性の確保等の課題に迅速かつ適切に対応することができる体制を整備するため、農林水産省に食品安全庁を新設し、食品安全行政のリスク管理機関を一元化するとともに、リスク評価機関である食品安全委員会の機能を強化する等の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先

農林水産調査室 武本首席調査員（内線 3370）

所管事項の動向

1 景気動向

政府は、本年8月の月例経済報告において、「景気は、このところ弱含んでいる」として、それまで「景気回復は足踏み状態にある」としていた基調判断を下方修正し、平成14年2月から続いていた戦後最長の景気回復が後退局面に入ったことを事実上認めている。この背景には、サブプライムローン問題に端を発した米国経済の減速に伴う輸出や生産の減少、原油・原材料価格高騰による企業収益悪化等がある。先行きについても、当面弱い動きが続くものとみられている。また、今回の景気回復局面においては、内需よりも輸出が大きな牽引力となっただけに、米国経済や株式・為替市場も原油価格の動向等によっては、景気がさらに下振れする危険性も指摘されている。

なお、足元における数値として、本年4 - 6月期の実質国内総生産の成長率（二次速報値）は、前期比0.7%減（年率換算3.0%減）で、名目でも前期比0.8%減（年率換算3.3%減）となった。

企業収益¹をみると、本年4 - 6月期の経常利益は前年同期比5.2%減となり、昨年7 - 9月期以降4四半期連続の減少となっている。企業の倒産件数²は増加傾向にある。企業の業況判断（日銀短観・本年6月調査）は、一段と慎重さが増しており、これまで好調であった大企業製造業においても3四半期連続で悪化し、大企業非製造業は4四半期連続の悪化、中小企業製造業は5四半期連続の悪化となっている。

平成19年度の倒産件数は1万1,333件で、前年度比18.4%増と大幅に増加し、業種別では建設業（3,043件）や小売業（2,140件）の倒産が目立っているほか、原材料高関連の倒産も前年度比2倍超の299件と急増している。また、本年7月の倒産件数は1,131件となり、現在の方法（法的整理のみを集計対象）で統計を取り始めた平成17年4月以降で最多の件数となっている。

本年7月の完全失業率は4.0%、有効求人倍率は0.89倍で、昨年12月以降8か月連続して1倍を割り込んでいる。賃金はこれまでの景気回復期を通じて定期給与がほぼ横ばいで推移していたが、現金給与総額は弱い動きとなっている。

個人消費はおおむね横ばいとなっているものの、消費マインドは悪化しており、旅行や外食で減少傾向が見られている。また、本年7月の全国消費者物価指数（除生鮮品）は、電気・ガス代やガソリン等のエネルギー価格や食料品価格の上昇の影響等により、前年同月比で2.4%上昇し、平成9年10月（消費税税率の引上げ後）以来の高い上昇率となった。

2 新経済成長戦略の改定

平成18年6月に経済産業省が策定した「新経済成長戦略」は、継続的に人口が減少する

¹ 財務省「法人企業統計季報」

² 帝国データバンク「全国企業倒産集計」

という逆風下でも「新しい成長」が可能なことを示す中期的な経済活性化策として、これまでに各種施策が展開されてきている。一方、現在、我が国経済は、資源価格の高騰や新興国・資源国の台頭による世界経済の多様化などにより、これまでにない課題に直面している。こうした状況を踏まえて、平成 20 年 9 月、「新経済成長戦略」に掲げられた施策の進捗と現在の取組状況を検証するとともに、資源価格の高騰等の策定当時に想定されていなかった環境変化を踏まえ、新たな成長への道筋を示し、それらを実現するために強化・加速すべき施策を取りまとめた新経済成長戦略の改定が行われた。

この中では、資源高に伴う交易条件の悪化という策定時からの環境変化を踏まえ、(1)「資源生産性の抜本的向上に集中投資し、資源高時代、低炭素社会の勝者になる」、(2)「製品・サービスの高付加価値化に向け、イノベーションの仕組を強化、グローバル化を徹底し、世界市場を獲得する」、という 2 つの基本戦略を基に、以下の 3 つの柱により新経済成長戦略を強化することとされた。

- 「資源生産性競争」時代における経済産業構造の構築
- ・「資源生産性競争」の抜本向上による経済構造の転換
- ・イノベーション強化により世界市場に打って出る
- ・原子力の内外での展開・太陽光等「資源大国」を実現
- 世界市場獲得と持続的発展のためのグローバル戦略の再構築
- ・資源国、新興国との戦略的な関係の構築、資源外交
- ・アジア市場との一体化による成長活力の取り込み
- ・自由で開かれた国際経済体制の構築
- 地域・中小企業・農業・サービスの未来志向の活性化
- ・内需依存度の高い中小企業、サービスの国際展開
- ・潮目の変化を活かした農業の新展開
- ・地域医療制度の抜本的な改革

3 地域経済の活性化

我が国経済が総じて緩やかな回復基調にあった昨今の景況下においても、地域産業の停滞や雇用機会の減少、少子高齢化の進展等を背景に、地域間格差の拡大が深刻化しており、地域の自律的な経済発展基盤の構築が喫緊の課題となっている。政府は平成 19 年 11 月に「地方再生戦略」において地域活性化のための総合的戦略を取りまとめ、経済産業分野では、地域振興関連施策として同年制定された中小企業地域資源活用促進法³及び企業立地促進法⁴に基づいて、引き続き施策の推進を図ることとしている。中小企業地域資源活用促進法は、地域の「強み」である地域資源（産地の技術、地域の特色ある産品、観光資源等）を地域主導で掘り起こす取組を支援するものであり、地域資源を活用した中小企業による商品・サービスの開発・市場化に対し、政府系金融機関による低利融資、試作品開発等に

³ 法律の正式名称は、「中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律」

⁴ 法律の正式名称は、「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律」

対する補助、設備投資減税、専門家による助言や販路開拓等、資金面、ノウハウ面での支援措置が講じられている。同法は平成 19 年 6 月に施行され、昨年末時点で南部鉄器（岩手県）小樽ガラス（北海道）など全国 10,059 の地域資源について基本構想が認定されるとともに、20 年 3 月 12 日時点で 309 件の事業計画が認定され、平成 23 年度までに地域産業発展の核となる新事業を 1,000 程度創出することが目標とされている。中小企業基盤整備機構では 5 年間で 2,000 億円の資金枠⁵により「地域中小企業応援ファンド」の創設が進められており、本年 5 月 23 日時点では 28 自治体において総額 1,813 億円に上るファンド設立が決定されている。

また、昨年 11 月には、産業発展に寄与した施設等が「近代化産業遺産」として認定され、観光やイベントなど地域活性化への活用を目指す新たな制度が発足しており、北海道・北炭幌内炭鉱関連施設や富岡製糸場を中心とした製糸産業遺産群など、全国で 33 の産業遺産群が認定された。

一方、企業立地促進法は、地域の特色を踏まえた産業集積の形成等を通じて、地域経済の活性化を図ろうとするものであり、自治体が基本計画を作成し国がこれに同意した場合には、工業団地等の基盤施設整備等に対する支援や事業者に対する設備投資減税、地方交付税の特例措置等が講じられ、さらには一定要件の下に工場立地法の緑地面積規制の緩和も認めることとされている。同法も平成 19 年 6 月から施行され、7 月に青森県津軽地域や三重県四日市地域等の計画について国の同意が行われたのをはじめ、19 年度末時点で 42 道府県において 108 の計画が同意され、これにより約 28 万人の新たな雇用が見込まれている。企業誘致を促進する企業立地支援センターも全国 10 地域ブロックに設置されており、専門家を配置し、企業に対するワンストップサービスの提供を行うこととされている。

他方、平成 20 年度の地域活性化に向けた新たな施策として、中小農商工連携の推進が打ち出され、経済産業省と農林水産省の連携の下、農林水産業に工業や商業のノウハウの導入を図ることにより、地域の農林水産品等を活用した新商品開発や販売促進、地域産品の輸出促進等、農林水産業の活性化を通じた地域経済の底上げを目指すこととされている。このため、先の通常国会において農商工連携推進のための「中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律」が成立し、信用保険法の特例、小規模企業者等設備導入資金助成法の特例、設備投資促進減税等の支援措置が行われることとなった。また、これに関連して工場立地法特例の適用拡大等を図るため、企業立地促進法が改正されたほか、昨年設立された「地域中小企業応援ファンド」においても、新たに 500 億円の資金が追加され、農商工連携に的を絞った支援が実施される。

4 中小企業政策

(1) 原油価格高騰対策

原油・石油製品価格の上昇による中小企業への影響が拡大している。経済産業省の調査によれば、原油価格上昇により収益が圧迫されている中小企業の割合は全体の 9 割、価格

⁵ 高度化融資の資金枠を活用。

転嫁が全くできていない中小企業は全体の約6割となっている。政府による対策としては、特別相談窓口の設置による相談体制の整備とともに、政府系金融機関のセーフティネット貸付及び信用保証協会のセーフティネット保証が実施されているほか、政府系金融機関に係る既往債務について個々の中小企業者の実情に応じた返済条件の緩和の実施や、金融機関に対する配慮の要請が行われている。

一方、買ったたき等の下請代金法違反行為の抑止のため、親事業者等に対し適切な配慮について要請が行われるとともに、原油高によるコスト増の価格転嫁を不当に妨げる事業者に対し、積極的な検査を実施することとされている。また、平成19年6月に策定された下請適正取引ガイドラインの周知徹底が図られるとともに、下請取引をめぐる相談業務や紛争処理のための「下請かけこみ寺」制度が発足し、平成20年度より全都道府県の産業振興センター等に設置されている。

(2) 事業承継支援

高度成長期に創業した個人事業主が引退時期を迎え、後継者不足や相続税負担等が障害となり、事業承継を断念するケースが増加している。年間29万社の廃業のうち、後継者不在による廃業は約7万社といわれており、これに伴う雇用の喪失は毎年20万～35万人に上ると推定されている。これまで、相続税制については、小規模宅地等の場合は80%の減額措置が講じられているのに対し、非上場株式等については10%の減額措置（発行済株式総額20億円未満の会社に限り、相続株式のうち発行済株式総数の3分の2又は評価額10億円までの部分のいずれか低い額）にとどまっていた。このため、事業承継を促進するための税制等の整備のため、先の通常国会において「中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律」が制定され、事業承継税制の拡充が図られることとなった。

新法の具体的な内容としては、民法上の遺留分制度について、非後継者からの遺留分減殺請求が事業経営を不安定化させる場合があることから、後継者等へ生前贈与された自社株式等を遺留分算定基礎財産から除外すること、後継者の貢献による株式価値上昇分を後継者が保持できるよう、生前贈与株式等の評価額をあらかじめ固定すること、代表者交替直後の信用不安が生じる中で、散逸した株式や事業用資産の買取りに係る資金需要に応えるため、必要な金融支援を行うこと等であり、併せて、平成20年度中に事業承継を円滑化するための税制上の措置を講ずることとされている。特に、税制については、非上場株式等に係る相続税の80%納税猶予が予定されており、猶予の適用に当たっては、5年間の事業継続（雇用の8割以上の維持、相続株式の継続保有）等の一定要件が予定されている（株式総額要件は撤廃の予定。ただし、発行済株式総数の3分の2以下の上限あり）。なお、租税特別措置については、平成21年の通常国会で税法改正を行い、新法の施行日（平成20年10月1日を予定）より遡及適用される予定である。

また、このほかの支援措置として、あらゆる事業承継のニーズに対応したワンストップサービスを提供するため、本年5月30日より全国約100か所に事業承継支援センターが設置され、開廃業マッチング支援を始め、専門家の派遣、後継者育成セミナー等が実施されている。

(3) 中小企業金融の円滑化

中小企業金融においては、過度な不動産担保や個人保証に依存しない資金調達の多様化・柔軟化が進められている。信用保証制度では、平成 18 年から、第三者保証人の原則不要化、借り手の経営状況に応じた弾力的な保証料率体系の導入等が実施されている。また、従来は信用保証協会が 100%の保証を行っていたが、平成 19 年 10 月からは、金融機関が責任ある貸し手として中小企業の経営支援等に取り組むことを促進するため、原則 20%の責任を分担する責任共有制度が導入された。この場合、金融機関は部分保証方式（保証協会が債務の 80%のみを保証。）又は負担金方式（保証協会が 100%保証。ただし、20%相当分を金融機関が事後的に負担。金融機関にとっては不良債権比率を高めないメリットがある。）のいずれかを選択することが可能とされている。なお、小規模企業者や、突発的災害・連鎖倒産等に係るセーフティネット保証、創業支援、再挑戦支援、再生支援に係る保証については、当面 100%保証を継続することとされている。

一方、我が国では動産を担保とした融資は、中小企業者の風評被害に対する懸念などから米国ほど普及してこなかったが、平成 13 年より、企業が売掛債権を担保として借入れを行う場合に信用保険を適用する「売掛金債権担保保険」が実施されており、平成 19 年 5 月には同制度が「流動資産担保保険」に拡充され、担保として棚卸資産が追加されるとともに、付保限度額が 1 億円から 2 億円に引き上げられた。平成 20 年度には、さらに中小企業の機動的な資金調達を可能とするため、信用保証協会が売掛債権の保証を行うことにより、中小企業の保有する売掛債権の早期現金化を促す制度が創設された。また、あらかじめ低料率の予約料で支払保証枠を確保し、実際に中小企業に借入れの必要が生じた場合に通常の料率で迅速に融資を受けられるようにする「予約保証制度」も創設されており、先の通常国会でこれらの一連の措置を盛り込んだ中小企業の金融円滑化のための関連法案が成立している。

他方、融資制度では、原油価格の高騰に伴い、セーフティネット融資の活用が図られているが、平成 20 年度には、国民生活金融公庫の無担保・無保証による「マル経融資」について、貸付限度額が 550 万円から 1,000 万円に拡大⁶され、貸付期間の延長(運転資金 4 年 5 年、設備資金 6 年 7 年)や対象業種の拡大などの制度拡充が行われている。

なお、中小企業向け政府系金融機関については、本年 10 月に、現在の中小企業金融公庫及び国民生活金融公庫等を統合した「日本政策金融公庫」が発足するとともに、商工組合中央金庫は特殊会社化された後、平成 25 年～27 年度を目途に完全民営化される予定となっており、景気の先行きに不透明感が増している中で中小企業金融の確保が引き続き課題となろう。

(4) 中小企業の再生支援

地方銀行の不良債権処理の本格化が予想される中で、地域経済の核をなす中小企業の再

⁶ 平成19年度までの特例として本枠550万円に加え、別枠で450万円が設定されていた。

生支援強化が求められている。現在、各都道府県に設置された中小企業再生支援協議会では、公認会計士、税理士、中小企業診断士等の専門家が地域金融機関と連携し、企業の再生計画の策定等を行っている。また、再生企業の資金調達の円滑化を図るため、平成19年には、新たに再生計画認可前のつなぎ融資や信用保険の特例等の支援措置が講じられるとともに、協議会の全国本部も設立され、ネットワークの強化が図られている。平成20年度には、さらに中小企業再生支援協議会の活動を補完するため、信用保証協会について、債権の譲受け及び再生ファンドへの出資を可能とするための措置が設けられた。

5 知的財産政策

近年、我が国産業の国際競争力の強化及び経済の持続的発展等の観点から、知的財産の重要性が高まっている。平成14年には、知的財産の創造、保護及び活用に関する基本理念等を定める「知的財産基本法」が制定され、内閣に知的財産戦略本部（本部長：内閣総理大臣、構成員：全閣僚及び民間有識者）が設置されている。また、平成19年5月に決定された「知的財産推進計画2007」では、世界最先端の「知的財産立国」の実現を目指し、大学、研究機関等における知的財産の創造の促進、迅速・的確な特許審査の実現等による知的財産の保護強化、模倣品・海賊版対策の強化、知的財産の戦略的活用の推進、知的財産人材育成の推進等を重点的に進めることとされており、先の通常国会でも、特許料の引下げ等の措置を講じる特許法等の改正が行われている。

また、アジア地域における産業技術の発達等に伴い、海外における日本製品の模倣品被害が深刻化している。日本企業の海外における模倣被害率（被害企業数／回答企業数）は、平成18年度には23.0％とピーク時（平成14年度、28.8％）と比較すれば低下傾向にあるものの、被害企業数が増加する傾向も見られる。政府は、一元的窓口として「政府模倣品・海賊版対策総合窓口」を経済産業省に設置しているほか、日本貿易振興機構（ジェトロ）の国内外の事務所でも相談を受け付け、模倣品対策に関する情報提供、被害調査の支援を実施している。また、水際及び国内での取締りを強化し、特に国内の模倣品・海賊版に関する相談の約9割がインターネット取引に関連していることから、インターネットオークションにおいて知的財産権侵害品を排除するための取組等を強化している。さらに二国間協議やWTO等の多国間協議の枠組みにおいても模倣品の取締り強化を要請しており、日本政府は、国際間の連携を実現するための「模倣品・海賊版拡散防止条約」（仮称）の創設を提唱し、早期の実現を目指している。

なお、海賊版ソフトの流通により映画産業に多大な被害が発生していることから、平成19年5月、議員立法により、「映画の盗撮の防止に関する法律」が制定され、映画の盗撮については、著作権法の私的使用目的による複製を認める規定を適用しないこととし、損害賠償請求、差止請求、刑事罰の対象とする措置が講じられている。

6 資源・エネルギー政策

(1) 原油価格等の動向

原油価格は、二度の石油ショックが終息した1980年代後半から90年代にかけては、世

界的な需給の緩和により、1 バレル 10 ドルから 20 ドルという低価格の時期が続いていた。しかし、2001 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロ事件を一つの契機としてエネルギーをめぐる国際情勢が急変し、国際的な原油価格の指標であるニューヨーク・マーカンタイル取引所の W T I 先物価格は、急激な上昇を続け、2008 年 7 月 11 日には、終値で 147.27 ドルを記録している。こうした急激な原油価格高騰の背景には、中国や米国等における石油需要の拡大等を背景とした国際的な需給バランスの変化、中東情勢等の地政学的なリスクの拡大、産油国における資源ナショナリズムの台頭、サブプライムローン問題やドル安等で行き場を失った投機資金等が石油先物市場に大量流入していること等、複合的な要因があるものと考えられている。なお、世界的な景況悪化等を背景に直近の原油価格は低下傾向にあり、9 月 16 日現在、W T I 先物価格は 90 ドル台前半で推移している。

このような中で、国内のレギュラーガソリンは、平成 20 年 8 月には全国平均小売価格が 10 185 円と過去最高の水準となったほか、灯油・軽油等の石油製品価格の高騰も続いており、商工業や農林水産業をはじめ国民生活の幅広い分野で影響が生じている。

なお、我が国の一次エネルギー供給構成に占める石油の割合は、第一次石油ショック時（1973 年度、77.4%）以降、低下を続けてはいるものの、依然としてその半分近く（2006 年度、47.9%）は石油が占めており、その約 9 割は、政情不安が続く中東地域からの輸入に依存している。このため、我が国においては、石油の輸入途絶等の緊急事態に対応するため、国家備蓄石油（約 5,100 万 kℓ、99 日分）及び国家備蓄石油ガス（608 千 t、18 日分）が備蓄されているほか、石油備蓄法に基づき、石油精製業者、石油販売業者、石油輸入業者、石油ガス輸入業者に対して備蓄義務（石油 70 日分、石油ガス 50 日分）が課されている。

また、近年は原油のみならず、天然ガス、石炭などの化石燃料全般やレアメタルなどの鉱物資源の価格も急激に上昇しており、各国は資源確保戦略を強化している。我が国でも、ハイテク製品の生産等にレアメタルの確保は不可欠であること等から、政府においては、中央アジア諸国やアフリカ諸国等との積極的な資源外交を展開し、資源国との戦略的な関係構築を通じた資源の安定供給確保のための取組を推進している。

(2) バイオ燃料の普及促進

原油価格が高騰する一方で、地球温暖化をもたらす化石燃料の代替として、サトウキビやとうもろこし等からつくる植物系エタノールをガソリンに混合するバイオエタノール等の導入に向けた取組が世界的に活発化している。政府も、地球温暖化対策の 1 つの柱に位置付け、2010 年度までにバイオ燃料の年間消費量を 50 万 kℓ にする目標を掲げており、昨年からは既に首都圏の一部や宮古島などで試験的に導入が開始されている。

平成 20 年度からは税制上の優遇措置が導入され、エタノール混合ガソリン（E 3）のうち、サトウキビなど植物由来のエタノール（バイオエタノール）3%分についてガソリン税（揮発油税及び地方道路税）が免除され、バイオエタノールと石油精製時の副産物を合成した E T B E を輸入する際の関税についても非課税（E T B E 7%混合の場合エタノール相当分 3%が対象）とされている。今後、バイオ燃料の普及拡大に伴い、石油精製会

社のほかに多様な事業者の参入も予想されることから、粗悪品の流通防止を図るため、生産事業者の登録制度を導入し、事業者に品質確認義務を課すため、先の通常国会において揮発油品質確保法⁷が改正されている。

なお、バイオ燃料をめぐることは、国内的にはエタノールの混合方法⁸についての議論に加え、コスト高の課題も存在するほか、国際的にも、とうもろこし等の原料作物の需要増を背景とした急激な穀物価格の上昇が問題視されるようになってきている。このため、麦わら、間伐材等の食糧以外の未利用資源についてバイオ燃料の原材料としての利用を促進するため、農林漁業有機物資源のバイオ燃料利用促進法が先の通常国会で成立している。

(3) 原子力安全対策等

昨年7月に発生した新潟県中越沖地震(マグニチュード6.8、最大震度6強)により、東京電力(株)柏崎刈羽原子力発電所は想定外の大きな影響を受け、7基の原子炉は現在もすべて点検修理のため停止されている。地震直後、稼働中であった4基(うち1基は起動中)は安全に自動停止しており、3号機所内変圧器における火災の発生、6号機原子炉建屋の天井クレーンの駆動軸の破損のほか、極微量ではあるが燃料貯蔵プールの放射性物質を含む水の外部への漏えいや排気筒ダクトからの放射性物質の排出等の事象が発生したが、いずれも環境への影響が懸念されるものとはなっておらず、また、地震後には、火災の際の消防体制が整備され、風評被害の拡大防止や広報体制の見直し等が図られている。しかし、現在のところ運転再開の見込みは立っておらず、原子力発電の抜本的な耐震対策が引き続き最重要課題となっているほか、運転休止を補う首都圏の電力供給確保、火力発電への代替による温暖化対策への影響等も課題となっている。

一方、世界的な資源獲得競争に対応したエネルギー安定供給確保に加え、地球環境対策としても原子力発電への期待は高まっており、安全対策に万全を期すことを前提に、原子力発電の使用済燃料から取り出したプルトニウムを再利用するプルサーマルへの取組が進められてきている。これまでに、玄海、伊方、高浜、浜岡などの各原発において地元合意がなされ、2010年までには実施されることとなっているほか、他原発においても実施に向けた動きが見られる。

(4) 省エネルギー対策の推進等

我が国は、石油ショック以降、30%を超えるエネルギー消費効率の改善を実現し、世界最高水準のエネルギー消費効率を達成してきた。最近の国際的なエネルギー価格高騰や地球環境問題に対応するためには、省エネルギーの推進が最も現実的な手段であることから、我が国の優れた省エネルギー技術は、世界各国から注目を集めている。一方、国内的には、原子力発電所の長期停止の問題や国民のライフスタイルの変化等もあって、京都議定書の温室効果ガス排出削減目標(1990年比6%減)を達成するためには、更なる対策が不可欠

⁷ 法律の正式名称は、「揮発油等の品質の確保等に関する法律」

⁸ 環境省は直接エタノールをガソリンに混合する方式を推進しているのに対し、石油業界はバイオエタノールを加工した添加剤「E T B E (Etil・ターシャリー・ブ・Etil)」を混入する方法を推進している。

となっている。特に、産業部門のエネルギー消費がほぼ横ばいで推移する一方、民生（業務・家庭）部門はエネルギー消費の増加が顕著であり、対策の必要性が指摘されていた。

このため、先の通常国会において、エネルギーの使用の合理化に関する法律（省エネ法）が改正され、従来、工場・事業場単位で行われていたエネルギー管理が事業者（企業）単位に改められている。こうした企業単位の規制適用により、例えば1店当たりの規模が小さいコンビニやファストフード店であっても、フランチャイズチェーン全体で1企業とみなされるようになることから、一定規模（年間原油換算1,500kℓのエネルギー使用）以上のフランチャイズチェーンについては、エネルギー使用量の定期報告、省エネ計画の策定等が義務付けられることになり、省エネ法の業務部門の規制範囲が現行の1割から5割程度にまで拡大する見通しである（産業部門の対象カバー率は改正以前も約9割）。

また、住宅・建築物に係る省エネルギー対策の強化が図られ、大規模な住宅・建築物（2000㎡以上）に係る規制の担保措置強化のための所管行政庁による命令（罰則）中小規模の住宅・建築物（300㎡以上を想定）への規制、住宅の建築・販売事業者による省エネ性能向上措置、住宅・建築物の省エネルギー性能の表示等の推進等の規定が新設されている。

なお、先の通常国会においては、省エネ法と並行して別途、森林対策も加えた内容の地球温暖化対策推進法の改正も行われている。

(5) 新エネルギーの導入促進

新エネルギーは、平成9年に施行された「新エネルギーの利用等の促進に関する法律」において規定されており、石油代替エネルギーを製造、発生、利用することのうち、経済性の面での制約から普及が進展しておらず、かつ、石油代替エネルギーの促進に特に寄与するものとして、我が国が積極的に導入を図るべき政策支援対象と位置付けられている。新エネルギーは、二酸化炭素の排出が少ないこと等環境に与える付加が小さく、資源制限が少ないエネルギー、又は石油依存度低下に資する石油代替エネルギーとして、エネルギー安定供給の確保、地球環境問題への対応に資することから、持続可能な経済社会の構築に寄与するとともに、新規産業や雇用を創出する効果もある。

一方、2005年時点における新エネルギーの導入実績は（原油換算1,160万kℓ）一次エネルギー国内供給全体の2%に過ぎず、2010年の導入目標は、官民の最大限の努力を前提とした場合でも3%程度とされている。政府は、本年3月の決定された「長期エネルギー需給見通し」において2020年の新エネルギー導入目標（最大導入ケース）を2005年実績の2倍程度（原油換算2,036万kℓ）と見込んでいるが、そのためには、官民合計で約52兆円の社会負担が必要とされている。

<現在、新エネルギーとして定義されているエネルギー>

発電分野	太陽光発電、風力発電、バイオマス発電、地熱発電、中小水力発電
熱分野	太陽熱利用、雪氷熱利用、温度差熱利用、バイオマス熱利用
発電・熱	バイオマス燃料製造

(6) 排出権取引の動向

平成 17 年 4 月に閣議決定された「京都議定書目標達成計画」では、日本の温室効果ガス削減義務の「90 年比 6 % 減」に満たない部分を C D M (先進国と途上国が共同で温室効果ガス削減プロジェクトを途上国において実施し、そこで生じた削減分の一部を先進国がクレジットとして得て、自国の削減に充当できる仕組み)等の京都メカニズムの活用により対応することとされており、90 年排出量の 1.6%分、年間 2,000 万 t (08~12 年の 5 年間で 1 億 t)が予定されている。平成 18 年の法改正により、現在、独立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構 (N E D O)を通じて、民間企業が取得した排出権を政府が買い取る制度が実施されており、排出権の取得費も 18 年度予算で 49 億円、19 年度予算で 122 億円が計上され、20 年度予算では 308 億円が計上されている。平成 19 年 11 月現在の買取実績は合計 857.7 万 t となっているが、今後は国連の C D M 理事会への働きかけを通じた買取先の開拓や買取価格の設定が大きな課題であり、必要な排出権のすべてを民間企業から買い取ることは厳しい状況にあるため、政府は余剰排出枠を持つ外国政府からの直接購入の交渉を開始している (現時点までにハンガリー等との合意が成立している。)

また、現在、中小企業の温室効果ガス排出削減を大企業が支援する「国内 C D M 制度」の開始に向けた制度設計が進められている。これは、大企業の技術や資金を利用して中小企業が削減した温室効果ガスを大企業が排出枠 (クレジット)として自社の削減目標に取り込むというもので、大企業に比べて温暖化対策への取組みが遅れている中小企業に排出削減を促す有効な手段として期待されている。

他方、E U 域内において既に実施されている様な国内排出権取引 (キャップアンドトレード方式等)についても、削減の促進のための有力策と位置付ける意見がある一方で、具体的なスキームの設定や、金融ファンド等の参入による市場の混乱防止策など課題もなお多く、関連産業界からの反対も強かった。しかし、本年 6 月 9 日の福田総理の「低炭素社会・日本をめざして」と題する演説において、今年の秋には、できるだけ多くの業種・企業に参加する排出量取引の国内統合市場の実験を開始し、これらの経験を基にマネーゲーム等を排除した日本独自の制度設計を行い、国際的なルールづくりの場でもリーダーシップを発揮していく旨の決意表明がなされている。E U 型の排出権取引制度については、公平な排出権枠の設定が難しいことなどから、二酸化炭素等の温暖化ガスの排出抑制効果を疑問視する向きも多く、今後、どのようにして温暖化対策として実効性のある日本型排出量取引制度を構築していくのか、大いに注目される。

7 通商貿易政策

W T O のドーハラウンド交渉が難航する中、世界的には F T A、E P A⁹への傾斜が加速化しており、我が国も、E P A はあくまで W T O の補完としつつ、積極的な取組を進めて

⁹ 自由貿易協定 (F T A) は、特定の国や地域相互間において輸出入品にかかる関税や外資規制等を撤廃し、物やサービスの自由貿易の推進を目的とする協定。経済連携協定 (E P A) は、F T A を基礎にしながら、貿易の自由化だけでなく、投資、人の移動、知的財産権や競争政策のルール作り等、より幅広い経済的関係の強化を目的とする協定。

いる。平成 14 年 1 月に我が国初の E P A がシンガポールと締結されたのに続き、これまでメキシコ、マレーシア、フィリピン、チリ、タイ、ブルネイ、インドネシアと協定が締結されており、また、本年 4 月には日本にとって初の多国間経済連携協定である A S E A N との協定も署名が完了している。このほか、インド、豪州、スイス、ベトナム等とも現在交渉中であり、今後は資源国や E U、アメリカとの交渉も課題として挙げられている。

なお、平成 18 年 4 月、経済産業省が発表した「グローバル経済戦略」では、東アジア地域の経済統合を日本が主導的に進める「東アジア E P A 構想」が打ち出され、10 年を目途に、日本、中国、韓国、東南アジア諸国連合（A S E A N 10 か国）、インド、豪州、ニュージーランドの 16 か国により、「ヒト、モノ、カネ」の移動を自由化し広範な協力関係を作る協定の締結が提唱されている。しかし、我が国の F T A、E P A への取組においては、国内で市場開放への抵抗が強い農産品の扱いや、外国人労働者の受入れ体制の整備等がなお大きな課題となっており、政府の一体的取組が求められている。

< 我が国の F T A への取組状況 >

発効済み	シンガポール(02年11月)、メキシコ(05年4月)、マレーシア(06年7月)、チリ(07年9月)
署名済み	フィリピン(06年9月)、タイ(07年4月)、ブルネイ(07年6月)、インドネシア(07年8月)、A S E A N(08年4月)
交渉中	G C C(06年9月～)、ベトナム(07年1月～)、インド(07年1月～)、オーストラリア(07年4月～)、スイス(07年5月～)、韓国(03年12月～、現在中断中)

8 資源の有効利用と循環型社会の構築

(1) 家電リサイクル法¹⁰の見直し

平成 17 年度に家庭等から出された 4 品目の廃家電は約 2,287 万台に上ったが、このうち家庭から小売店に引き取られた廃家電は 1,720 万台、さらに製造事業者が引き取りリサイクルしたのは 1,162 万台に止まっている。残りは、家電リサイクル法のルートに乗らずに中古品として海外に輸出されたり、資源価格の高騰を背景に別の資源回収ルート等に相当量が流れたりしているものと見られ、回収した廃家電の約 3 分の 1 が行方不明となっているのが実態である。一部の大手家電量販店等では、消費者からリサイクル料金を徴収しながら製造業者等に適正に引渡しを行わなかった違反行為が相次いで発覚するなどの問題も生じている。他方、不法投棄台数は、法律の施行前後で 27% 増加（平成 12 年 12.2 万台平成 17 年 15.6 万台）しており、自治体の不法投棄対策費用も法施行前の 3.6 倍に膨らむなど財政負担の厳しさが指摘されている。

平成 13 年から施行された家電リサイクル法は、施行 5 年目の見直し時期を迎えたため、平成 18 年 6 月より、経済産業省及び環境省の合同審議会において、不法投棄防止のためのリサイクル料金前払い制の導入や対象家電の拡大等に関する検討が続けられ、本年 2 月に

¹⁰ 法律の正式名称は、「特定家庭用機器再商品化法」。同法では現在、廃家電 4 品目（エアコン、ブラウン管テレビ、電気冷蔵庫（電気冷凍庫を含む）、電気洗濯機）について、小売業者による消費者からの引取り及び製造業者等による再商品化等が義務付けられ、消費者は廃棄の際に収集運搬料金及びリサイクル料金を支払うことが義務付けられている。

その検討結果が取りまとめられている。今回の審議会の検討結果では、リサイクル料金の前払制導入については、「製品の実質的な値上げにつながる」としてメーカー側が反対したため見送られ、5年後に再度検討されることとなったが、法律の対象品目については液晶・プラズマテレビ及び衣類乾燥機が追加されることとなり、さらに、不法投棄を抑制するためにリサイクル料金が引き下げられる方向となった。また、小売業者に対し、廃家電の引渡しデータ等の記録及び報告を求めるなどチェック体制の強化も打ち出されたが、監視の実効性については疑問の声もある。平成23年にはアナログ放送の終了に伴い、大量のブラウン管テレビの廃棄が行われるものと予想されており、廃家電の適正処理にはなお課題が多い。

(2) 資源有効利用促進法の見直し

資源有効利用促進法は、循環型社会を形成していくために必要な3R（リデュース・リユース・リサイクル）の取組を総合的に推進するための法律で、事業者に対して3Rの取組が必要となる業種や製品を政令で指定し、自主的に取り組むべき具体的な内容を省令で定めることとされている。現在、10業種・69品目が指定され、製品の製造段階における3R対策、設計段階における3Rの配慮、分別回収のための識別表示、事業者による自主回収・リサイクルシステムの構築などが規定されている。

近年、携帯電話やパソコンなどの電子機器に欠かせないレアメタルの供給が限られ、世界的に資源価格が高騰する中で、リサイクルによって金やレアメタルの回収が可能な国内の廃棄機器の集積が「都市鉱山」として注目を浴びている。特に金などの金属資源が多く使用されている携帯電話は、有望なリサイクル資源であるが、電話番号等の個人情報流出の危惧もあって、回収台数が出荷台数の12%程度にとどまっている。このため、こうした貴重な資源のリサイクルを促進する観点から、携帯電話の販売時にリサイクル情報の説明を販売店に義務付ける等の措置を盛り込んだ資源有効利用促進法の見直しについて、現在、経済産業省において検討が進められている。

9 消費者政策

(1) 製品安全対策

近年、ガス湯沸器による一酸化炭素中毒等、製品事故による重大な被害が相次いで明らかとなったことから、製品安全対策の強化が図られている。平成18年の改正消費生活用製品安全法は、昨年5月から施行されており、死亡、全治30日以上の上重傷事故、失明や指の切断など後遺症が残る事故、一酸化炭素中毒、消防が認定した火災などの重大な製品事故が発生した場合、製造事業者等は事故発生を知った日から10日以内に国へ報告することが義務付けられ、被害の拡大のおそれがある場合には、国は事業者名の公表や製品の回収命令等の措置をとることとされた。

また、昨年11月には、37年前に製造された扇風機による高齢者の火災死亡事故の発生や、今後の急速な高齢化の進展及び単身世帯の増加も踏まえ、長期間使用される製品の経年劣化による事故を未然に防止するため、再び消費生活用製品安全法の改正が行われた。

同改正では、石油給湯器など一定の指定品目¹¹について、製造事業者等は、製品の所有者情報を収集・管理するとともに、購入後 10 年程度等を目途に点検を推奨する期間を設け、消費者から要請があった場合には点検・修理(有料)を義務付ける等の措置が講じられた。また、指定品目以外の製品についても、製造事業者等に対し、事故情報の収集・提供や事故防止のための自主的取組について努力義務が課された。

他方、家電製品の漏電等による事故を防止するため、安全基準を満たすことを示す「PSEマーク」のない家電製品の販売を禁止する改正電気用品安全法が平成 13 年 4 月より段階的に施行されている。洗濯機、冷蔵庫、テレビなどの 259 品目については平成 18 年 4 月から適用が開始されたが、この適用開始に当たっては、中古品を取り扱うリサイクル業者等への周知が遅れたこと等から混乱が生じた。このため昨年 11 月には、中古品の実態調査の結果、旧電気用品取締法に適合した旧表示品も、現行の PSE マーク付き製品と安全性に変わりがないことが確認されたため、マークのない中古品の販売を認める法改正が行われている。併せて、近年、リチウムイオン蓄電池の異常発熱等のトラブルが多発していることから、電気用品安全法の対象に「蓄電池」が追加され、国が定める技術基準への適合が義務付けられた。今後については、後述する消費者庁構想の動向とも関連するが、事故情報の収集伝達のための体制整備など安全規制の実効性確保策について注視していく必要がある。

(2) 特定商取引法及び割賦販売法の改正

近年、悪質商法による消費者被害が後を絶たず、全国の消費生活センター等に寄せられる相談件数が増加している。特に最近、高齢者等を狙った住宅リフォーム等をめぐる高額な被害が社会問題化したほか、英会話学校においても、勧誘時の虚偽説明や中途解約時の返還金をめぐるトラブルが多発し、特定商取引法¹²違反により一部業務停止命令が出されるなどの事態も発生している。特定商取引法では、訪問販売、通信販売、電話勧誘販売¹³のほか、特定継続的役務提供等の一定の取引類型を対象として、不当な勧誘行為の禁止、契約締結時の書面交付義務等が定められるとともに、クーリング・オフ¹⁴による契約解除など消費者保護のための措置が講じられている。しかし、これまでの規定では抑止効果が弱く、業務停止命令を出されても新会社を立ち上げたりして、規制対象外の商品で同様の商行為を繰り返す悪質事例が後を絶たない等の問題が指摘されていた。また、こうした悪質商法に多く利用される個品割賦契約についても、信販会社による与信審査が適正に行われず、悪質商法を助長し被害を拡大している面があり、クーリング・オフにより契約を解除してもローンが残るなど、現行の割賦販売法では被害者救済に不十分であるとの指摘もなされていた。このため、悪質商法対策の充実・強化を図るため、先の通常国会において、

¹¹ 屋内型ガス瞬間湯沸器（都市ガス、LPガス）、屋内型ガスバーナー付ふるがま（都市ガス、LPガス）、石油給湯器、石油ふるがま、密閉式石油温風暖房機、ビルトイン型電気食器洗機、浴室用電気乾燥機の 9 品目を予定。

¹² 法律の正式名称は、「特定商取引に関する法律」

¹³ 以上の 3 類型については規制対象の商品・サービスが指定されている。

以下のような特定商取引法及び割賦販売法の抜本的改正が行われた。

規制の抜け穴の解消

原則すべての商品及び役務を取り扱う取引を規制対象（別の法律で消費者被害の是正が可能なものは除く）とし、生鮮食料品、葬儀といったクーリング・オフになじまない商品・役務は規制対象から除外する。また、現行は3回払い以上としていた割賦の定義を2か月以上後の1回払いや2回払いも規制対象とする。

訪問販売規制の強化

訪問販売の際に勧誘を受ける意思を確認するよう努めるものとともに、訪問販売業者に契約をしない旨の意思を示した消費者に当該契約の勧誘の継続を禁止する。また、訪問販売によって通常必要とされる量を著しく超える商品等を購入する契約を結んだ場合、契約後1年間は、契約の解除等を可能とする（消費者にその契約を結ぶ特別の事情があったときは例外）。

クレジット規制の強化

個別クレジット業者を登録制の対象とするとともに、個別クレジット業者に訪問販売等を行う加盟店の行為について調査することを義務付け、不適正な勧誘があれば、消費者との与信契約の締結を禁止する。また、訪問販売業者等による売買契約が虚偽説明等により取り消される場合や、過量販売で解除される場合、個別クレジット契約も解約し、消費者が既に支払ったお金の返還も請求可能にする。

クレジット業者に対し、指定信用情報機関を利用した支払能力調査を義務付けるとともに、支払能力を超える過剰な与信を禁止する。

インターネット取引の規制強化等

返品可否・条件を広告に表示していない場合、8日間、送料消費者負担による返品(契約解除)を可能とするとともに、消費者があらかじめ承諾しない限り、迷惑広告メールの送信を禁止する。また、個人情報保護法でカバーされていないカード情報の漏洩や不正入手をした者を刑事罰の対象とするとともに、違反事業者に対する罰則強化(不実の告知、重要事項不告知について2年 3年に引き上げ)を図る。さらに、クレジット取引の自主規制を行う団体の認定制度導入と訪問販売協会による自主規制を強化する。

(3) 消費者庁構想

福田内閣では、本年を生活者や消費者が主役となる社会へ向けたスタートの年と位置付けて各種制度の見直しが進められている。この中で、食品表示の偽装や中国製冷凍餃子中毒問題への対応など、各省庁縦割りの弊害が指摘されていた消費者行政を統一的・一元的に推進するため、消費者庁(仮称)を新たに発足させ、消費者行政担当大臣を常設することとされている。この新組織は、国民の意見や苦情の窓口として行政の対応を直結させ、各省庁の縦割りを超えた幅広い分野において消費者行政の司令塔として役割を担うこととされている。同構想は、内閣総理大臣が開催する「消費者行政推進会議」で本年2月より具

¹⁴ 契約書面の交付後8日又は20日以内であれば契約を解除できるとするもの。

体的な検討が開始され、6月27日には、「消費者行政推進基本計画」が閣議決定され、来年度からの新組織発足に向けて法案や予算等の準備が進められることとなった。

「消費者行政推進基本計画」では、消費者行政に関連した個別法の所管体制について示されており、これによれば、現在、経済産業省が所掌している各法律について、以下のとおり変更するものとされている。

- ・家庭用品品質表示法 ... 消費庁に移管する。
- ・特定商取引に関する法律 ... 消費者保護に係る権限(企画立案、執行)を消費庁に移管するとともに、経済産業省の執行部門の組織・定員を消費者庁に移管し、消費庁が執行を一元的に行う(所管大臣は内閣総理大臣及び経済産業大臣等)。
- ・割賦販売法 ... 法律の企画・立案は消費庁と経済産業省が行う。許可・登録は経済産業省が所管し、消費庁に通知する。取消・命令等の処分は経済産業省が所管し、消費者庁は勧告権を持つ。検査は経済産業省が所管し、消費者庁は処分勧告の判断を行う。
- ・消費生活用製品安全法 ... 重大事故報告・公表制度を消費者庁に移管し、重大事故の報告の受付は消費者庁が行う。

なお、公正取引委員会が所管している「不当景品類及び不当表示防止法」は、所要の見直しを行った上で、消費庁に移管するとされている。

消費者行政の消費庁への一元化については、従来の権限を奪われることになる所管省庁の抵抗も強いとされており、今後の実際の制度設計に向けて省庁の縦割りを廃しつつ真に実効性ある枠組をどう構築していくのかが注目される。

10 独占禁止政策等

(1) 独占禁止法¹⁵の見直し

独占禁止法については、課徴金の引上げや課徴金減免制度、犯則調査権限等を導入した改正法が、平成18年1月から施行されている。同改正法の附則第13条においては、改正法施行後2年以内に、課徴金制度や審判手続きの在り方等について見直しを行うべき旨の規定が置かれている。このため、平成17年7月以降、内閣府の独占禁止法基本問題懇談会(官房長官の懇談会)において検討が重ねられ、平成19年6月に報告書が取りまとめられた。同報告書では、不当廉売や差別対価等の排除型私的独占を新たに違反金の対象とすることが適当であるとし、他方、不公正な取引方法に対する違反金については両論を併記するとともに、違反金と刑事罰については引き続き併存・併科することが適当であるとし、不服審査型審判方式については一定の成果を挙げていることから当面これを維持することが適当であるとされた。

公正取引委員会では、同報告書における独占禁止法見直しに関する提言や関係各方面からの意見等を踏まえ、独占禁止法等の一部を改正する法律案が取りまとめられた。改正案の主な内容は、談合やカルテルに限られていた課徴金を、新規参入排除行為・公正な競争秩序に悪影響を与える行為等に拡大し、一定の不当廉売、不当表示や優越的地位の濫用

¹⁵ 法律の正式名称は、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」

にも適用する、課徴金額の加減算要素を見直す（カルテル・談合で主導的役割を果たした事業者に対する課徴金の加算、調査に協力した事業者に対する課徴金減免制度の拡充）企業結合規制の見直し（株式取得の事前届出制の導入、届出基準の総資産から売上高への変更）等である。同改正案は、先の通常国会に提出され、経済産業委員会において継続審査となっている。

(2) 景品表示法¹⁶の見直し

景品表示法は、消費者に誤認される不当な表示や過大な景品類の提供を禁止することにより、公正な競争を確保し、適正に商品・サービスを選択できるよう消費者利益の確保を図るための法律である。最近の食品表示偽装問題等も背景に、不当表示の排除命令は増加傾向にあり、昨年度の不当表示をめぐる処分件数は、最も重い排除命令が56件と過去最高を記録し、警告19件、注意520件の合計595件となった。同法に規定される不当表示については、消費者団体訴訟制度¹⁷の導入を内容とする消費者契約法等の一部を改正する法律（内閣府所管）が先の通常国会で成立しており、適格消費者団体への差止請求権の付与による消費者被害拡大の未然防止が期待されている。

(3) 下請取引の適正化

原油や原材料価格が高騰するなか、大企業による買いたたき等により、価格上昇分を販売価格に転嫁できずに中小企業が厳しい経営環境に置かれていることから、不公正な下請取引の適正化に向けた取組が強く求められている。中小企業庁では、平成19年6月に、7業種について「下請適正取引等の推進のためのガイドライン」を定め、関係事業者等への周知が進められているほか、本年度より、下請取引をめぐる相談業務や紛争処理に当たる「下請かけこみ寺」が全都道府県に設置されている。しかし、下請取引適正化の取組については、下請企業が相談を持ち込んだことが明らかになれば取引先との関係悪化が懸念され、企業の存続基盤を危うくすることも考えられることから、実効性の確保には課題が多い。

第170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第十条第二項の規定に基づき、北朝鮮からの貨物につき輸入承認義務を課する等の措置を講じたことについて承認を求める件（検討中）

外国為替及び外国貿易法に基づいて実施された北朝鮮からの輸入を全面禁止する等の措置の継続について国会の承認を求める。

なお、入札談合等の防止の徹底を図るため、刑法の談合罪を目的犯でないものとする等の措置を講じようとする「入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の

¹⁶ 法律の正式名称は、「不当景品類及び不当表示防止法」

¹⁷ 消費者契約法においては、平成19年6月から、消費者団体訴訟制度が導入されており、景品表示法についてもこれと同様の措置を導入しようとするものである。

公正を害すべき行為の処罰に関する法律及び刑法の一部を改正する法律案〔松本剛明君外 4 名提出、第 166 回国会衆法第 43 号〕、「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の一部を改正する法律案」(松本剛明君外 4 名提出、第 166 回国会衆法第 44 号) 及び「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律及び不当景品類及び不当表示防止法の一部を改正する法律案」(内閣提出、第 169 回国会閣法第 73 号) が継続審査となっている。

内容についての問い合わせ先 経済産業調査室 ^{いぬい} 乾 首席調査員 (内線 3380)

国土交通委員会

所管事項の動向

1 国土・建設政策

(1) 国土形成計画の策定

本格的な人口減少社会の到来、急速な高齢化の進展、グローバル化の進展と東アジアの経済発展、国民の価値観の変化・多様化等の状況を踏まえ、平成 20 年 7 月 4 日、国土形成計画法に基づき、今後おおむね 10 年間における国土づくりの方向性を示す国土形成計画の全国計画が閣議決定された。

本計画は、「多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築するとともに、美しく、暮らしやすい国土の形成を図ること」を基本的な方針とし、その実現のため、「東アジアとの円滑な交流・連携」「持続可能な地域の形成」「災害に強いしなやかな国土の形成」「美しい国土の管理と継承」及び横断的視点としての『『新たな公』を基軸とする地域づくり』を戦略的目標として掲げている。また、分野別施策の基本的方向等を定めている。

今後は、本計画を基本とした広域地方計画が、8つの広域ブロック（首都圏、近畿圏、中部圏、東北圏、北陸圏、中国圏、四国圏、九州圏）で策定されることとなる。広域地方計画の策定に当たっては、国、地方公共団体、経済団体等で組織される「広域地方計画協議会」で議論が行われるが、都道府県を超えた協力体制を確立することや、計画策定過程において多くの意見が反映できるよう努める必要がある。

(2) 大陸棚限界画定調査の完了

我が国が批准している国連海洋法条約では、沿岸国は海底の地形や地質が一定の条件を満たせば、200 海里を超えて最大 350 海里まで大陸棚を設定することが可能とされている。大陸棚においては、天然資源の開発等に関し主権的権利を行使することができるため、我が国の海洋権益保全のためにも大陸棚の限界画定は重要である。大陸棚を延伸するためには、国連海洋法条約に基づき設置された大陸棚の限界に関する委員会へ大陸棚の限界に関する情報を平成 21 年 5 月までに提出し、審査を受ける必要がある。海上保安庁等は、大陸棚の限界画定のための調査を 20 年 6 月までに終え、提出する情報の作成及び取りまとめ作業を行っているところである。既に情報を提出した国は、長期間をかけてデータを検討し、周到な作業を行った上で提出しているため、我が国も同様に周到な提出作業が必要である。

この大陸棚調査を始めとする様々な海洋調査による海洋の科学的データの整備は、今後の航行安全、海洋開発、環境保全等の基礎資料となるとともに、境界画定や海底地形名付与等の海洋権益の保全のための重要な資料となる。19 年 4 月に成立した「海洋基本法」では、海洋の開発及び利用、海洋環境の保全等を適切に行うため、海洋に関する科学的知見を充実させ、海洋の総合的な管理を推進する旨が謳われており、海洋調査の重要性はますます増している。しかしながら、これまで大陸棚の限界画定に必要な海域の調査が優先されてきたために我が国の領海・排他的経済水域には、いまだに基礎的なデータが不足している海域がある。世界第六位の広大な排他的経済水域を持つ我が国にとって、海洋の調査

を進め、調査に必要な観測体制を整備するとともに、調査によって得られた情報が、海洋資源の開発、海洋産業の発展、海洋環境の保全や研究活動等に活用されるように適切に管理、提供されることが重要である。

(3) 道路特定財源制度の見直し

小泉内閣以降、累次の閣議決定等において道路特定財源の一般財源化の方向性が示され、平成19年12月の「道路特定財源の見直しについて」(政府・与党)においては、揮発油税の税収等の全額を道路整備に充てることを義務付けている道路整備費財源特例法の規定を改めること、また、道路歳出を上回る税収については、納税者の理解の得られる歳出の範囲内で、一般財源として活用することなどが明記された。

これらを受け、第169回国会には、「道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律案」が提出された。同改正案は、揮発油税等の税収についてその全額を道路整備費に充てなければならないとしていた規定を、各年度において道路整備費を上回る場合には、必ずしも当該年度の道路整備費に充てる必要はないものとする内容とするものであった。同改正案は、衆議院で議決後、参議院では否決されたが、5月13日に衆議院で再議決され成立した。

こうした中、暫定税率の期限が失効する3月31日を控えた3月27日に福田総理は、21年度からの道路特定財源の一般財源化の方針を表明した。その後、5月13日に「道路特定財源等に関する基本方針」が閣議決定された。同基本方針では、「道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し21年度から一般財源化する。」「暫定税率分も含めた税率は、環境問題への国際的な取組み、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、今年の税制抜本改革時に検討する。」ことなどが明記されている。今後、21年度からの一般財源化に向けて政府、与野党において議論が進められることになる。

(4) 公共工事における課題への対応

公共工事においては、公共事業の減少、脱談合の流れ等を背景とした価格競争の激化などにより極端な低価格での受注が増加しており、公共工事の品質確保への支障、下請企業等へのしわ寄せ、労働条件の悪化、安全対策の不徹底などの弊害が懸念されている。このため、平成17年4月に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」を踏まえて、総合評価落札方式の拡充等が図られ、また、国土交通省においては、18年4月、下請業者への適正な支払確認等のための立入調査の強化、発注者の監督・検査の強化などの対策を取りまとめるとともに、同年12月には、施工体制確認型総合評価方式の試行、低入札価格調査制度の的確な運用などの対策を取りまとめて実施しており、これらの措置により、国土交通省の直轄工事については、低入札価格調査の対象件数は減少に転じている。

公共工事の品質確保を図るためには、極端な低価格入札の排除とともに、価格と価格以外の要素(技術やノウハウなど)を含めて評価する総合評価方式の導入拡大が欠かせないが、国や都道府県・指定都市の取組に比べ発注者側の体制整備が十分とは言えない市区町村の取組が遅れているため、これら市区町村への支援措置を講ずることなどにより、すべ

での公共発注者において同方式の導入が図られることが望まれる。

他方、最近では、原油価格や建設資材が急騰しており、建設会社の収益圧迫等による公共工事への影響が懸念されることから、国土交通省は、20年6月、昭和55年以来28年ぶりとなる単品スライド条項（工事請負契約書第25条5項）を発動し、鋼材類と燃料油の2品目を対象に価格上昇に伴う工事費の増額に対応してきた。しかし、これらの品目のほかにも工事の請負代金額に影響を及ぼすほど価格が上昇している資材が見られ始めているため、9月には、発注者・受注者間の個別協議に基づき、品目を拡大することができることとするなど、単品スライド条項の運用が拡充されたところである。

2 都市・住宅政策

(1) 集約型都市構造への転換

平成13年、経済対策閣僚会議で決定された「緊急経済対策」において、政府に内閣総理大臣を本部長とする都市再生本部が設置され、都市再生プロジェクトの推進、民間都市開発投資の促進など、都市再生に係る施策が展開されてきた。同本部は、翌14年の「都市再生特別措置法」の施行に伴い、法律に基づく組織に移行している。

一方、10年以降、空洞化した中心市街地を活性化させるため、「まちづくり三法（中心市街地活性化法、大店立地法、改正都市計画法）」等に基づき様々な対策が講じられてきたが、十分な効果は挙げられなかった。そのため、18年、都市計画法及び中心市街地活性化法が改正され、政府に内閣総理大臣を本部長とする中心市街地活性化本部が設置された。同本部は中心市街地活性化基本計画の認定の審査等を行っている。

19年10月9日の閣議決定により、上記2本部を含む、地域活性化関係の4本部（都市再生本部、構造改革特別区域推進本部、地域再生本部及び中心市街地活性化本部）は、特段の事情がない限り合同で開催し、これを「地域活性化統合本部会合」と称している。

また、17年6月30日に国土交通大臣より社会資本整備審議会に対し「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか。」についての諮問がなされ、具体的な検討課題の一つとして「人口減少等に対応した新たな都市計画制度の基本的枠組み」が示された。20年5月13日、社会資本整備審議会に「都市政策の基本的な課題と方向検討小委員会」が新たに設置され、我が国の都市をめぐる状況の変化を多角的に把握しつつ、今後における都市政策の基本的な課題と方向について、おおむね1年後に結論を得ることを目途として検討されている。その結論を踏まえ、都市計画制度の抜本的見直しについて検討される予定である。

(2) 住生活基本計画に基づく住宅政策の展開

住生活基本法は、八次まで策定された住宅建設五箇年計画の根拠法である住宅建設計画法の後を受けて、新たな住宅政策に関する基本法制として制定され、平成18年6月に施行された。同法は、住宅が量的に確保される一方で、住宅や居住環境の「質」の面での充足はいまだ十分とは言い難い現状の中で、我が国の住宅政策の重点を「量」の確保から「質」の向上へと転換させるものである。同法においては、現在及び将来における国民の住生活の基盤となる良質な住宅の供給等、良好な居住環境の形成、居住のために住宅を購

入する者等の利益の擁護及び増進、 居住の安定の確保の4つを基本理念として住生活の安定の確保及び向上の促進に関する施策を推進することとしている。

国はこれらの基本理念にのっとり、住生活基本計画（全国計画）を策定した（18年9月19日に閣議決定）。各都道府県は全国計画に即して、住生活基本計画（都道府県計画）を定めている。

住生活基本法等に基づく住宅政策の一つである居住の安定の確保を図るため、低額所得者、高齢者、障害者、子育て世帯等住宅の確保に特に配慮を要する者が、賃貸住宅に円滑に入居できるよう必要な措置を講ずることを定める「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律」（通称：住宅セーフティネット法）が19年6月29日、成立し、同年7月6日から施行されている。

また、住生活基本計画（全国計画）において、住宅ストックが長期にわたり有効に活用されるよう、耐久性に優れ、維持管理がしやすく、ライフスタイルやライフステージの変化等に応じたりフォームにも柔軟に対応できる住宅の普及を図り、住宅の品質又は性能の維持及び向上によって、良質な住宅ストックの形成を図り、将来世代へ承継することを目標とすることとされている。このような考え方を受け、第169回国会に、住宅の長寿命化（「200年住宅」）の推進に向けた取組を図るための「長期優良住宅の普及の促進に関する法律案」が提出されたところであり、現在、継続審査となっている。

(3) 改正建築基準法等成立後の動向

ア 構造計算書偽装問題

平成17年11月に発覚した構造計算書偽装問題とは、姉齒秀次・元一級建築士が構造計算書の偽装を行った建築確認申請を指定確認検査機関や特定行政庁が審査で見逃したことにより、耐震強度の著しく劣るマンション等が多数建設されたことである。姉齒元建築士によるもの以外に、福岡のサムシング(株)、富山の水落光男・元一級建築士等による偽装事件も起きている。

イ 本問題への対応

このような問題の再発を防止するため、建築確認検査制度、建築士制度の見直し等が行われ、第164回国会から第166回国会にかけて、建築基準法、建築士法等が改正され、「特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律」（以下「住宅瑕疵担保履行法」という。）の制定が行われた。

ウ 改正建築基準法施行の影響と政府の講じた対策

大幅な改正内容の周知徹底が十分に図られないまま改正建築基準法が施行されたため、審査側・申請側双方とも同法の運用に関する情報が不足し、法令の解釈の混乱や申請の手控え、審査の長期化等による業務の遅延が発生した。また、同法に対応した新たな構造計算プログラムの大臣認定の大幅な遅延も、審査期間の長期化を招いた。

建築確認手続の円滑化を図るため、政府においては、説明会の開催、電話相談窓口の開

設や苦情の受付、建築確認手続に関する運用面の改善・明確化等、様々な対策を講じている。大臣認定プログラムについては、平成20年2月22日に最初のプログラムが大臣認定され、同年3月25日に販売開始された。

新設住宅着工戸数は、19年9月に前年同月比で44.0%減(分譲マンションは74.8%減)と落ち込んだが、その後徐々に回復し、20年1月以降は改正前の水準に近づいている。

エ 改正建築士法、住宅瑕疵担保履行法の施行準備

改正建築基準法の施行後の混乱等の状況を踏まえ、改正建築士法、住宅瑕疵担保履行法の施行に向けて、説明会・パンフレット等による制度の周知、関係機関との調整等、入念な準備が進められている。

建築士法については、準備行為、構造設計一級建築士・設備設計一級建築士制度の創設を除き、平成20年11月28日に施行が予定されているが、これまで、関係団体からなる新・建築士制度普及協議会の設立、みなし講習の実施等が行われている。

住宅瑕疵担保履行法については、21年10月1日の施行に向けて、20年7月14日までに保険法人4法人の指定がなされ、また、同月28日より国土交通省は、保険又は供託による資力確保の義務付け対象となるすべての建設業者と宅地建物取引業者に対し、パンフレット等を郵送している。

3 運輸政策

(1) 「運輸安全委員会」の設置

我が国における運輸に関する事故調査のうち、航空及び鉄道事故については航空・鉄道事故調査委員会(以下「事故調」という。)が原因究明を行い、船舶事故については海難審判庁が裁決による責任追及(懲戒)を前提とした原因究明を行っている。

しかし、運輸に関する事故は多様化・複雑化しており、事故調の体制・機能の強化、陸・海・空にわたる業務範囲への拡大を図るとともに、国際的な原因究明と懲戒との分離を求める動きにも対応する必要があることから、第169回国会において、多発・複雑化する陸・海・空の事故原因究明機能の強化・総合化を図るため、航空事故、鉄道事故及び船舶事故について原因究明を行う「運輸安全委員会」を国土交通省の外局として設置すること等を内容とする法案が提出され、一部修正の上、成立した。運輸安全委員会は、平成20年10月1日に設置されることとなっており、今後は、同委員会の独立性の確保、事故調査と犯罪捜査の適確な遂行のための十分な協力、原因関係者への勧告の実効性の確保等が課題となる。

(2) 観光庁の設置

ア 観光立国の推進

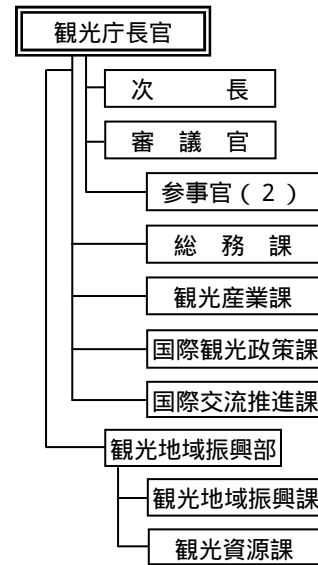
観光立国の実現は、21世紀の我が国経済社会の発展のために不可欠な国家的課題とされている。政府は、国土交通省を中心に平成15年4月から、ピジット・ジャパン・キャンペーン(VJC)を推進しており、19年の訪日外国人旅行者数は835万人と着実に伸びてい

る。一方、18年の第165回国会では、「観光立国推進基本法」が制定され、同法に基づき、19年6月に「観光立国推進基本計画」を閣議決定した。同計画では、22年までに訪日外国人旅行者数を1,000万人とする等の基本的な目標を掲げている。さらに、同計画を踏まえ、宿泊施設を中心とした内外の観光客をひきつける滞在力の強い観光地の形成を図るため、「観光圏の整備による観光旅客の来訪及び滞在の促進に関する法律」が、第169回国会において成立した。

イ 観光庁の設置

我が国の観光行政は、国土交通省総合観光政策審議官のもと、総合政策局観光政策課等6課、79名体制で担当しているところである。観光立国推進の重要性にかんがみ、国全体として、官民を挙げてその実現に取り組む体制が必要とこのことから、観光庁の新設等の「国土交通省設置法等の一部を改正する法律」が第169回国会において成立し、平成20年10月1日に国土交通省の外局として観光庁が設置されることとなった。同庁の組織は右図のとおりで、定員は103名となっている。同庁は、観光立国の実現に関する施策を一体的に推進するため、観光行政の中核的な業務を担い、各省庁の施策の一層の連携を促すことが期待されている。長官人事について民間人の登用があるのか注目されるところである。

観光庁（Japan Tourism Agency）の組織



（出典：国土交通省資料）

(3) 整備新幹線の整備

「全国新幹線鉄道整備法」（昭和45年）に基づき、整備計画が定められている整備新幹線の一つである九州新幹線長崎ルート（武雄温泉～諫早）の起工式が平成20年4月に行われた。同ルートは、異なる軌間を直接運転できるよう、車輪の左右間隔を軌間（ゲージ）に合わせて自動的に変換する軌間可変電車「フリーゲージトレイン」による整備を目指すとされている。新幹線の着工には、政府与党合意により、「並行在来線の経営分離についての沿線地方公共団体の同意」が必要とされている。同ルートにおいては、沿線自治体の同意が得られず、建設が凍結されていたが、19年12月に長崎、佐賀両県とJR九州が、今後20年間は並行在来線の経営を分離せず、JR九州が運行を継続することで合意したことにより、沿線自治体への同意が不要となったものである。一方、北海道（新函館～札幌）、北陸（金沢～敦賀）、九州（諫早～長崎）の未着工区間の新規着工については、合わせて2兆円に上る財源の確保が難しく、結論が得られない状況にある。

他方、中央新幹線（東京都～大阪市）も全国新幹線鉄道整備法に基づく基本計画が昭和48年に決定されているが、整備計画の決定には至っていない。JR東海は、かねてから東海道新幹線の輸送力がほぼ限界であり、施設の老朽化、東海地震対策等のため大動脈のバ

イパスを建設する必要があるとして、リニアモーターカーを導入した中央新幹線の建設促進を訴えてきたが、整備新幹線の未着工区間の財源の見通しも立たない現況では、優先順位からしても着工の見通しは立っていない。そこで、平成 19 年 12 月に JR 東海は「首都圏～中京圏間の営業運転開始を 37 年（2025 年）を目標に、建設費等については、自己負担（約 5.1 兆円）を前提に手続等を進める」と発表した。また、同社は、全国新幹線鉄道整備法に基づき国から指示された地質等の調査（全体調査の一部）を行ってきたが、その結果を 20 年 10 月中旬を目処にまとめる方針であるとの報道がなされている。同法に基づく残りの調査指示はまだ出されていないが、政府は 20 年 8 月 29 日にまとめた「安心実現のための緊急総合対策」で、低炭素社会実現対策の具体的施策として、「超電導リニアによる次世代高速鉄道実現に向けての本格調査着手」を明記し、リニア計画を後押しする姿勢を示した。

(4) 自動車運送事業の動向

ア タクシー事業

平成 19 年のタクシー運賃改定の際には、タクシー事業における需給調整規制の廃止（14 年 2 月）後、安易な増車等の供給拡大が運転者の労働条件の悪化（長時間労働、低賃金）を招いているという問題が指摘された。

これを受けて、国土交通省は、19 年 11 月、特別監視地域¹を全国で 67 地域指定したほか、特別監視地域のうち、供給拡大により運転者の労働条件の悪化を招く懸念が特に大きな地域を新たに「特定特別監視地域」として指定することとし、全国で 6 地域指定した。さらに、翌 20 年 1 月、事故の増減の傾向等安全性に関する指定要件を一部見直し、「仙台市」を緊急調整地域²に指定した。

タクシー事業に関する諸問題の検討も進められ、交通政策審議会に設置された「タクシー事業を巡る諸問題に関する検討ワーキンググループ」は、同年 7 月、中間的整理を行い、「タクシー問題についての現時点での考え方」を提示した。また、同月、国土交通省は、「仙台市」を引き続き緊急調整地域に指定するための手続を開始するとともに、指定要件等を変更した上で、特別監視地域を 537 地域、特定特別監視地域を 109 地域指定した。

今後、21 年の通常国会における法案の提出を含め、タクシー事業に関する諸問題について解決策を講ずるため、様々な角度からの検討が進むものと考えられる。

イ トラック事業

トラック輸送は、国内貨物輸送の約 6 割（トンキロベース）を占めるものの、全国の約 6 万 3 千社のトラック事業者の 99.9%は中小企業であり、荷主等に対する運賃交渉能力

¹ 供給過剰の兆候のある営業区域。緊急調整地域の指定に至る事態を未然に防ぐため、運用上の措置として指定され、重点的な監査や行政処分等の措置が講ぜられる。

² 道路運送法第 8 条の規定に基づき、著しい供給過剰のため輸送の安全や旅客の利便を確保することが困難となるおそれがあると認められる営業区域。運輸審議会の諮問手続を経た上で指定され、新規参入や増車を禁止する措置が講ぜられる。

が弱い。そのため、トラック事業者で軽油価格高騰によるコスト上昇分を荷主に対しほぼ転嫁できた者は3.4%、一部転嫁できた者は52.5%（平成20年7月）に過ぎない³。

政府は、平成20年2月20日、「年度末に向けた中小企業対策に関する関係閣僚による会合」を開催し、同会合の関係閣僚申合わせに「燃料サーチャージ制」（燃料価格の上昇・下落によるコストの増減分を別建ての運賃として設定する制度）の導入を盛り込んだ。

同申合わせを受け、国土交通省及び公正取引委員会は、同年3月4日、「軽油価格高騰に対処するためのトラック運送業に対する緊急措置」を定め、燃料サーチャージ制の導入のほか、独占禁止法や下請法による取締りの強化、貨物自動車運送事業法による事業改善命令の運用拡大と荷主勧告制度の積極的な活用等を進めていくこととした。同年7月の時点で燃料サーチャージ制を導入した事業者は12.0%、導入について荷主と交渉中の事業者は18.6%であり、今後は、同制度の更なる導入の促進が課題となっている。

なお、「安心実現のための緊急総合対策」（同年8月29日）では、燃料負担の大きい特定業種支援の強化等の一環として、トラック事業について燃料サーチャージ制導入の更なる促進等を行うこととしたほか、物流コストの引下げを通じ国民生活や地域経済を支援する観点から、高速道路料金を引き下げることとなった。今後は、これらの対策の実効性及び効果を十分見極めていく必要がある。

(5) 航空政策の動向

ア 大都市圏拠点空港の整備

我が国の国際競争力の強化を図るため、観光交流や国際物流の基盤たる大都市圏拠点空港の整備を重点的に実施する必要がある。東京国際空港（羽田）は、国内航空輸送ネットワークの要であるが、既にその能力は限界に達しており、再拡張事業の早期完成を図ることが必要である。再拡張事業は、4本目の滑走路等を整備し、年間発着能力を現在の29.6万回から40.7万回に増強し、将来の国内航空需要に対応した発着枠を確保しつつ、昼間3万回の国際定期便の受入れを可能とするものである。滑走路建設工事は平成19年3月に着手し、20年7月現在では、埋立部では護岸築造（捨石を投入しマウンドを造成中）を、また、棧橋部ではジャケットの据付（全体で238基据付予定、うち59基据付済み）を実施している。22年10月の供用開始に向け、24時間365日の体制で建設が進められている。成田国際空港は、増大する国際航空需要に対する容量不足を解消するため、2,180mの暫定平行滑走路を2,500mとする事業（発着枠が2万回増加）に18年9月に着手し、22年3月末の供用開始に向けて整備が進められている。関西国際空港は、19年8月2日に2本目の滑走路を供用開始し、我が国初の完全24時間空港として運用されている。20年度からは2期島において、国際物流施設の拡充整備が進められている。

今後は、成田・羽田の22年の確実な供用開始、成田・羽田間のアクセス整備、横田空域の返還（20年9月25日に体積で40%程度を返還予定）、首都圏の空域の再編、中長期的には首都圏における空港容量の一層の拡大等が課題である。

³ 社団法人全日本トラック協会調査。なお、平成20年3月の調査ではほぼ転嫁1.6%、一部転嫁41.8%。

イ 航空自由化（アジア・オープンスカイ）の取組

航空自由化については、国土交通省は、「アジア・ゲートウェイ構想」（アジア・ゲートウェイ戦略会議 平成19年5月16日）に基づき着実に実施している。具体的には、19年8月には韓国との間で、日本の首都圏空港関連路線を除き、日韓相互に、乗入れ地点及び便数制限を撤廃することに合意した（アジア主要国との間で航空自由化を初めて実現）。また、19年11月には地方空港への外国航空機の乗入れを自由化した。さらに、二国間交渉の結果、タイ、マカオ、香港、ベトナム及びマレーシアとの間で、首都圏空港関連路線を除き航空自由化に合意している。（合計 6 개국・地域）

今後、中国やアジア各国との間において、更なる航空自由化の推進が課題である。

ウ 羽田の国際化の取組

羽田の国際化の取組については、これまでに、平成19年6月12日から、国際旅客チャーター便及び国際ビジネス機について、特定時間帯（20:30 - 23:00 の出発便、06:00 - 08:30 の到着便）の運航が認められ、同年9月29日からは、上海虹橋空港へのチャーター便の就航が実現した。また、20年4月1日から上記の特定時間帯を利用した運航で、香港へのチャーター便の就航が実現している（香港までは約3,000km）。さらに、22年10月以降の羽田の国際化について、冬柴国土交通大臣（当時）が、20年5月20日に開催された経済財政諮問会議において、「首都圏空港の国際航空機能拡充プラン」を発表した。拡充プランの内容は 昼間3万回に加え、深夜早朝時間帯に3万回（22:00～07:00（リレー時間帯含む））、

深夜早朝時間帯は欧米路線等の就航実現（世界主要都市へ）、 昼間はアジア・ビジネス路線としてアジアの都市まで（上海・香港・北京等）、 昼間時間帯も需要を見ながら増加を推進していくというものである。

20年8月12日、13日には、日本と韓国との航空当局間協議が開催され、昼間時間帯に、日韓双方航空企業がそれぞれ羽田 金浦間を1日6便（合計12便）まで運航できることとする、羽田空港の昼間時間帯の枠組みが初めて設定された。

「昼間時間帯にタイやシンガポールへの就航を可能とすべきだ」との意見もある中、今後の二国間交渉による羽田の国際路線の決定が課題となっている。

エ 空港インフラへの規制のあり方に関する研究会

平成20年8月7日、内閣官房長官と国土交通大臣のもとに設置された「空港インフラへの規制のあり方に関する研究会」（座長：落合誠一中央大学法科大学院教授）の初会合が開かれた。この研究会の設置は、第169回国会で成立した、空港整備法及び航空法の一部改正法に、成田国際空港株式会社の完全民営化を推進するに際して必要となる措置等について、速やかに検討を行い、その結果に基づいて法制上の措置その他の必要な措置を講ずることとされていたことによるものである。会合では、有識者から、「外資だから悪いというのはおかしい」との意見が多く出された。今後、さらに多角的に検討して年内に結論を出すとしている。

我が国の国益に沿った内容で取りまとめられることが期待される。

(6) 日本籍船・日本人船員の確保

エネルギーの9割、食料の6割を海外に依存する我が国においては、輸出入貨物量の99.7%を取り扱う海上輸送の安定的な確保は、我が国経済、国民生活を支えるライフラインとして極めて重要である。しかし、外航海運の中核たる日本籍船は、ピーク時の1,580隻(昭和47年)から92隻(平成19年)に減少し、日本人外航船員数は、ピーク時の56,833人(昭和49年)から2,650人(平成19年)と激減している。現在、外航海運は、世界的な荷動きの増大により活況を呈しているが、外航海運の競争は激化の一途をたどっており、各国とも海運強化策を積極的に採り入れている。その強化策の一つとして、外航船社の海外移転防止や自国籍船の確保などを目的に、世界の6割(重量・トパーズ)がトン数標準税制を導入し、非課税国を含めると世界の7割が低税率か非課税となっている。このような状況を受け、我が国にもトン数標準税制を導入すべく、安定的な海上輸送の確保を図るために必要な日本籍船の確保、船員の確保・育成を図るため、国土交通大臣による基本方針の策定、船舶運航事業者等による日本船舶・船員確保計画について国土交通大臣の認定を受けた場合における外航船舶運航事業者に対するトン数標準税制の適用等の支援措置、計画の履行の担保措置等を内容とする「海上運送法及び船員法の一部を改正する法律」が第169回国会で成立した。同法は、平成20年7月17日に施行され、同法に基づく「日本船舶及び船員の確保に関する基本方針」では、目標として、外航日本船舶の隻数を20年度からの5年間で2倍、日本人船員の人数を10年間で1.5倍とすることとされた。また、内航海運についても、5年後、10年後に船員不足が生じることのないよう内航船員の確保及び育成を図るとの目標が示された。今後も、国際的な競争条件の均衡化のため、更なる税制や船員雇用に係る支援措置の充実等が求められる。

4 国土交通分野の地球温暖化対策

1997年に採択された京都議定書において、我が国は温室効果ガスの排出量を同議定書の基準年(1990年)比で6%削減することが定められた。同議定書が2005年2月に発効したことを受け、同年4月、地球温暖化対策推進法に基づく京都議定書目標達成計画を閣議決定し、各対策を推進している。なお、同計画は、定量的な評価・見直しにより、2008年3月28日、全部改定された。

国土交通分野においては、削減目標を達成するため、我が国全体のCO₂排出量の約2割を占める運輸部門、同じく約3割を占める民生部門の住宅・建築分野等において各対策を推進しており、公共交通の利用促進、物流の効率化、交通流の円滑化、自動車・船舶の低燃費化、住宅・建築物の省エネ性能の向上、省CO₂型の都市構造の構築などの取組を行っている。

平成18年度における我が国の温室効果ガス排出量は、基準年比で6.2%上回っており、今後は、同議定書の削減目標の確実な実現のため、全部改定された新たな計画の着実な推進が必要となるとともに、先の洞爺湖サミットにおいての合意を踏まえ、2013年以降の第1約束期間後を見据えた中長期的課題にも取り組む必要がある。平成20年7月29日に閣議決定された「低炭素社会づくり行動計画」においては、世界全体の温室効果ガス排出量

を現状に比して 2050 年までに半減するという長期目標及びその実現に向けての具体的施策を明らかにしており、国土交通分野では、低炭素社会を実現するため、高度道路交通システム(ITS)の推進などの交通流対策、次世代低公害トラック・バス等の実用化促進、200 年住宅の普及促進のための法制度の整備等、また、集約型都市構造の実現や公共交通機関の利用促進等のため、中心市街地の活性化等による都市機能の集積促進、鉄道新線の整備、次世代型路面電車システム(LRT)等の導入促進等に取り組むことになる。

5 特定船舶入港禁止問題

平成16年の第159回国会において、我が国を取り巻く国際情勢にかんがみ、我が国の平和及び安全を維持するため、閣議において、期間を定め、特定の外国の国籍を有する船舶等の本邦の港への入港禁止を決定できることを内容とする「特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法」(以下「特定船舶入港禁止法」という。)が成立した。

特定船舶入港禁止法に基づく入港禁止措置は、18年7月5日に北朝鮮が弾道ミサイルを発射したことを受け、同日から6か月間の措置として、北朝鮮の不定期大型貨客船「万景峰92号」に対して実施されていたが、同年10月9日に北朝鮮が地下核実験を実施したことを受け、同月13日には、入港を禁止する特定船舶を「万景峰92号」からすべての北朝鮮籍船舶に拡大し、入港禁止の期間を19年4月13日までとする措置が決定され、その後も入港禁止の期間が6か月間ずつ延長されている。これらの措置については、特定船舶入港禁止法の規定に基づく承認案件が国会に提出され、いずれも承認されている。現在の措置も20年10月13日で終了することとなるため、政治情勢によっては再延長することが考えられる。

最近の動向に目を向けると、6月11日から2日間にわたり開催された日朝実務者協議において、拉致問題について、北朝鮮側が解決に向けた具体的行動を今後とるための再調査を実施することを約束したことを受け、日本側は、人的往来の規制解除、航空チャーター便の規制解除の措置をとることを表明し、北朝鮮籍船舶の入港禁止については、民間の人道支援物資の積込みに限り認めることとしたが、これらの実施時期については、北朝鮮側の対応を見極める必要があるとしている。さらに、8月11日及び12日に行われた日朝実務者協議では、北朝鮮側が、拉致問題の調査を開始することと同時に、日本側も、上記

と の措置を実施する用意がある旨表明したが、人道支援物資輸送目的の北朝鮮籍船舶の入港については今後改めて協議することとされており、今後の動向が注目される。

第170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(9月19日現在)。

(参考)継続法律案

長期優良住宅の普及の促進に関する法律案(内閣提出、第169回国会閣法第44号)

長期にわたり良好な状態で使用するための措置がその構造及び設備について講じられた優良な住宅の普及を促進するため、国土交通大臣が策定する基本方針について定めるとともに、所管行政庁による長期優良住宅建築等計画の認定、当該認定を受けた長期優良住宅

建築等計画に基づき建築及び維持保全が行われている住宅の流通を促進する制度の創設等の措置を講ずる。

独立行政法人気象研究所法案（内閣提出、第169回国会閣法第45号）

気象業務に関する技術に係る研究等の業務を一層効率的かつ効果的に行わせるため、独立行政法人気象研究所を設立することとし、その目的、業務の範囲等を定める。

交通基本法案（細川律夫君外 5 名提出、第165回国会衆法第 6 号）

交通に関する施策を総合的かつ計画的に推進するため、移動に関する権利を明確にし、交通についての基本理念を定め、国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、交通に関する基本的施策を定める。

離島振興法等の一部を改正する法律案（山田正彦君外 7 名提出、第169回国会衆法第28号）

離島振興対策実施地域、奄美群島、小笠原諸島及び沖縄の離島における住民の生活の安定及び産業の振興を図るため、当該地域内に住所又は事務所を有する者が購入する揮発油に係る揮発油税を減免することを定める。

内容についての問い合わせ先 国土交通調査室 尾本首席調査員（内線3390）

環境委員会

環境調査室

所管事項の動向

1 地球温暖化対策

(1) 国際的な取組

ア 気候変動枠組条約と京都議定書

地球温暖化問題に対処するため、国際的には、1992年に気候変動枠組条約が採択されるとともに、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各国ごとの数値目標を設定した京都議定書が1997年に採択された。同議定書は、2008年～2012年までの期間（第1約束期間）において、先進国全体で、基準年（原則1990年）比で少なくとも5%の温室効果ガス排出削減を求めており、我が国の削減目標は6%となっている。

京都議定書の第1約束期間は開始したばかりだが、温室効果ガス削減の2013年以降の枠組みについては、2007年12月にインドネシアのバリで開催された国連気候変動枠組条約第13回締約国会議（COP13）及び京都議定書第3回締約国会合（COP/MOP3）において、気候変動枠組条約の下に、新たにアドホック・ワーキング・グループ（以下「新AWG」という。）を設置し、2009年までに採択することが合意されている。新AWGの立上げにより、京都議定書を批准していない米国や、削減義務のない途上国（中国、インド等）も含めたすべての条約締約国が参加して次期枠組み交渉が行われることになった。

イ G8サミットにおける取組

G8サミットの場においても、近年、気候変動問題が主要議題として取り上げられている。2005年7月のグレンイーグルズサミット（英国）では、主要なエネルギー需要国との「気候変動、クリーンエネルギー及び持続可能な開発に関する対話」の設置等が合意され、同対話の結果についてG8北海道洞爺湖サミットで報告が行われた。また、2007年6月のハイリゲンダムサミット（ドイツ）では、「世界経済」と「アフリカ」が主要議題とされ、このうち「世界経済」の分野では、気候変動問題が大きなテーマとなった。そこでは、2050年までに地球規模での温室効果ガスの排出量を少なくとも半減させることを含む、EU、カナダ及び日本による提案を真剣に検討すること等が決められた。

こうした中、平成20（2008）年7月に開催されたG8北海道洞爺湖サミットでは、次期枠組みづくりに向け、主要排出国である中国やインド等の新興国も参加させて、どこまで中長期の削減目標を共有できるかが焦点となった。G8での議論の結果、長期目標の設定に消極的だった米国を含むG8各国は、2050年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも50%削減するとの目標を気候変動枠組条約の全締約国と共有し、同条約の下での交渉において検討し採択することを求めることで合意した。また、新興国の主張を集約するため同サミット開催中に開かれた、G8に新興国が加わったMEM（エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合）では、長期目標について数値目標は明示されなかったものの「世界全体の長期目標を採択することが望ましい」とされた。

G 8 サミット及びMEMの成果

	G 8 サミットの主な成果	MEMの主な成果
長期目標 <2050年までの目標>	2050年までに世界全体の排出量を少なくとも50%削減するとの目標を、気候変動枠組条約の全締約国と共有し、同条約の下での交渉において検討し採択することを求める。	排出量削減の世界全体の長期目標を含む長期協力行動のためのビジョンの共有を支持する。気候変動枠組条約の下での交渉において、締約国が衡平原則を考慮して、世界全体の長期目標を採択することが望ましい。
中期目標 <2020年までの目標>	G 8 各国が自らの指導的役割を認識し、排出量の絶対的削減を達成するため、野心的な中期の国別総量目標を実施する。	先進主要経済国は、中期の国別総量目標を実施し、排出量の絶対的削減のための行動を実施する。途上主要経済国は、対策をとらないシナリオの下での排出量からの離脱を達成するため、持続可能な開発の文脈で、技術・融資・キャパシティ・ビルディングに支援された国ごとの適切な緩和の行動を遂行。
セクター別アプローチ	各国の排出削減目標を達成する上でとりわけ有益な手法。また、エネルギー効率を向上し温室効果ガス排出量を削減するための有用な手段となり得る。	セクター別の効率性に関する緩和情報・分析の交換等を促進する。協力的セクター別アプローチ、セクター別行動の役割を検討する。
その他	気候投資基金の設立を歓迎・支持する。 (既にG 8メンバーは約60億米ドルの拠出を誓約)	森林吸収源による除去量増加の行動が温室効果ガス安定化に貢献し得ることを認識 途上国の適応能力強化のため共に努力 技術の重要な役割、飛躍的な進歩の必要性を確認

(外務省資料を基に当室作成)

(2) 我が国の取組

ア 京都議定書目標達成計画の策定とその見直し

平成17(2005)年2月の京都議定書の発効を受け、同年4月に「京都議定書目標達成計画」が閣議決定された。我が国の温室効果ガス6%削減約束の達成に向け、同計画では、温室効果ガス別に目標、対策及びその実施スケジュールが明記されるとともに、個々の対策における数値目標、排出削減見込量及び対策を推進するための具体的施策が掲げられ、これらに基づき各種の対策が行われてきた。

その後、京都議定書の第1約束期間開始の前年(平成19年)に同計画の評価・見直しを行うとした地球温暖化対策推進法の規定に基づいて見直しが行われ、平成20年3月、京都議定書目標達成計画が全面改定された。

イ 美しい星50(クールアース50)とクールアース推進構想

「美しい星50(クールアース50)」は、京都議定書第1約束期間終了後の2013年以降の次期枠組みづくりにおける国際的議論を主導すべく、平成19(2007)年5月に我が国が発表した提案で、世界全体の温室効果ガス排出量を現状に比して2050年までに半減するとの世界共通の長期目標等を提示している。

平成20(2008)年1月には、福田内閣総理大臣が、スイスのダボスで開催された世界経済フォーラム年次総会(ダボス会議)において、この「美しい星50」を推進するため、ポスト京都フレームワーク、国際環境協力、イノベーションの3点から構成される「クールアース推進構想」を表明した。

ウ 福田ビジョンと低炭素社会づくり行動計画

福田内閣総理大臣は、G 8北海道洞爺湖サミットにおいて我が国が地球温暖化対策で

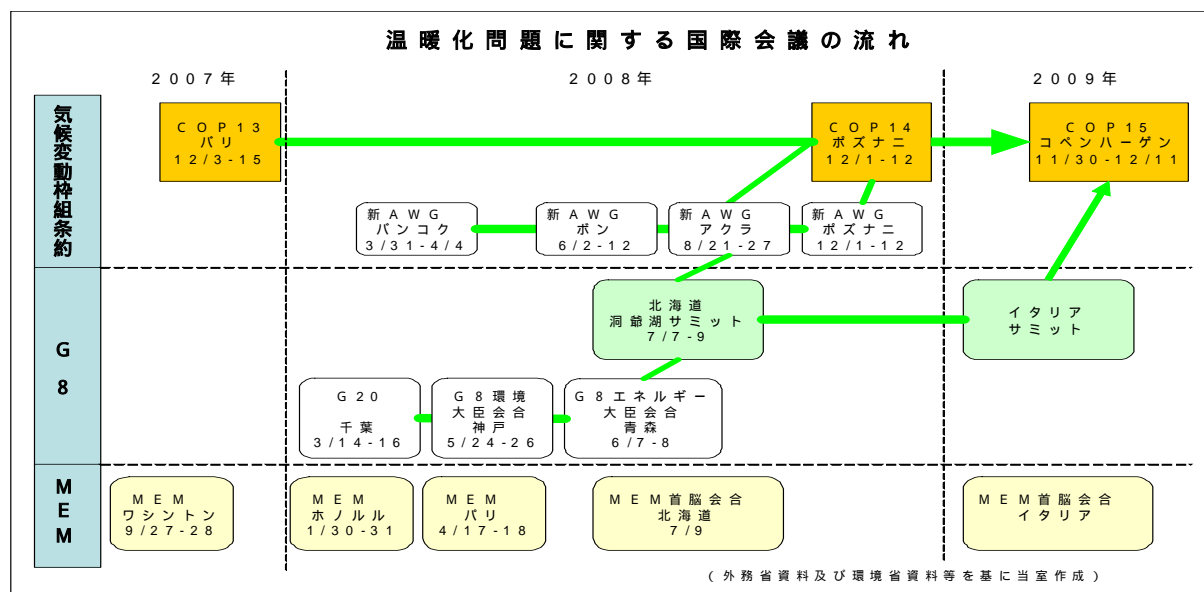
ーダーシップを発揮するための包括的な政策方針である「『低炭素社会・日本』をめざして」（以下「福田ビジョン」という。）を発表し、我が国としての温室効果ガス削減の長期目標を初めて明示した。同ビジョンでは、2050年までに温室効果ガスを現状比で60～80%削減すること等が宣言されている。

また、「福田ビジョン」及び「地球温暖化問題に関する懇談会」での提言を受け、平成20年7月に、地球温暖化防止の国内対策を盛り込んだ「低炭素社会づくり行動計画」が閣議決定された。

(3) 今後の主な課題

ア 国際関係

温室効果ガスの濃度安定化という気候変動枠組条約の究極目的を実現するためには、すべての主要排出国が参加して世界全体としての排出削減を実現する枠組みの構築が重要である。ポスト京都議定書の交渉期限である2009年末のCOP15に向け、新興国での排出削減を促すためにも、G8の一端を担う我が国が、まずは米国を含むG8各国に対し削減のための積極的な行動に踏み出すよう働きかけていくことが求められる。



イ 国内関係

(ア) 国内排出量取引制度と環境税の在り方

温室効果ガスの排出削減手法として、近年、国内排出量取引制度や環境税等の経済的手法に関する議論が盛んに行われている。平成20年3月に全面改定された京都議定書目標達成計画では、これらの取扱いについては総合的に検討していくべき課題とされており、「福田ビジョン」では、国内排出量取引について、今秋にも「国内統合市場」を試験的に実施するとし、また、環境税については、今秋に予定している税制抜本改革の検討時に、その取扱いも含め税制全般を見直し、税制のグリーン化を進めるとしている。さらに、「低炭素社会づくり行動計画」の中では、国内排出量取引制度や環境税を「国全体を低炭素化へ動かす仕組み」と位置付けており、国内排出量取引制度については、10月から試験的に実施

するとしている。今後、国内排出量取引制度の具体的な制度設計に当たっては、国際的な排出量取引制度とリンクする仕組みの構築や企業等への排出枠割当ての基準等について、関係者等の意見や国際的動向等を踏まえながら、総合的な調査・研究と取組を進めていく必要がある。

また、環境税の導入については、課税対象、税率の水準、課税段階(納税義務者)、軽減方策、税収の使途、既存エネルギー関係諸税との関係の整理・調整等の観点を含め、環境税の必要性やその在り方について総合的に検討することが必要である。

(イ) 温室効果ガス削減の中期目標設定の在り方

「福田ビジョン」において、我が国の温室効果ガス削減の2050年までの長期目標は示されたが、2020年までの中期目標については、平成21年のしかるべき時期に発表するとしている。

G8北海道洞爺湖サミットでは、中期目標について、G8各国が野心的に

国別総量目標を設定し、実施することが合意されている。このため、中期目標の設定に当たっては、長期目標を確実に達成するために、どのような施策をどの程度導入することが可能かを早期に検証し、積極的に目標値を設定することが求められている。

各国(地域)の温室効果ガス削減に係る中長期目標

	【目標年:2020年(米除く)】 中期削減目標(基準年)	【目標年:2050年】 長期削減目標(基準年)
日本	-	60～80% (2008年)
米国	2025年までに排出量の伸びをゼロ	-
EU	20% (1990年)	-
ドイツ	40% (1990年)	-
フランス	-	75% (1990年)

(各種資料を基に当室作成)

2 廃棄物・リサイクル対策

(1) 家電リサイクル制度の見直し

ア 経緯

平成13年4月から施行された家電リサイクル法により、家電4品目(エアコン、ブラウン管式テレビ、冷蔵庫及び冷凍庫、洗濯機を政令で指定)のリサイクルが実施されているが、同法の施行5年後に施行状況について検討を加え必要な措置を講ずるとの規定を踏まえ、環境省及び経済産業省の審議会の合同会議(平成18年6月設置)で、家電リサイクル制度の全般的な見直しに向けて審議が行われ、平成20年2月に報告書「家電リサイクル制度の施行状況の評価・検討について」が取りまとめられ、環境大臣に意見具申された。

イ 今後の主な課題

同報告書では、現行家電リサイクル制度について、今後取り組むべき課題として次の点が指摘されている。

(ア) 消費者からの排出段階における課題

各メーカーが再商品化等に要した費用やその内訳を公表していない現状を踏まえ、今後は消費者が支払った料金の具体的使用状況を公表することにより、料金支払いに対する消費者の更なる理解を得るとともに、再商品化等の料金低減の努力をメーカーに促す等により、消費者の適正排出を促進することが求められる。

(1) 小売業者の収集運搬段階における課題

小売業者による引渡し義務違反の事案が相次ぎ、対象廃家電のうち家電リサイクル法によりリサイクルされているものは約半分であることから、把握できていない残り半分の流通ルートが存在する実態（見えないフロー問題）の解明、小売業者が引き取った使用済み家電の適正な引渡しの徹底及びチェック体制の強化、リサイクルされるべき廃家電とリユースすることが適切な家電を分別するための判断指針の策定が求められている。

(ウ) 不法投棄に関する課題

家電の不法投棄については、回収が物理的に難しい場所への投棄が増加する等、悪質化しているとの指摘がある。このため、自治体による不法投棄対策を更に推進するとともに、メーカー等が監視や処理について資金面も含め協力する体制を構築することが必要である。

(2) 容器包装リサイクルの推進

ア 容器包装リサイクル法の改正

平成 8 年の容器包装リサイクル法施行後、市町村による分別回収は進み、再資源化が促進された結果、家庭ごみの最終処分量は年々減少している。しかし、国民 1 人当たりの家庭ごみの排出量を見ると、ほぼ横ばいの状況が続いており、家庭ごみに占める容器包装廃棄物の割合も依然として大きいものとなっている。このような状況を受け、循環型社会形成の基本原則を踏まえ、リサイクルだけでなく「3 R (Reduce、Reuse、Recycle)」を推進するため、平成 18 年の第 164 回通常国会において、容器包装リサイクル法が改正された。この改正で、容器包装廃棄物の分別収集に当たり再商品化の合理化（異物除去や分別排出の徹底等による容器包装廃棄物の質的向上）に寄与した市町村に対して事業者が資金を拠出する新たな仕組みや、事業者に対するレジ袋等容器包装使用量の報告義務付けやその使用量の削減目標の達成が著しく不十分な場合の勧告・公表・命令措置等が設けられた。

イ 今後の主な課題

改正容器包装リサイクル法は、平成 20 年 4 月に完全施行された。今後は、改正法による措置の実施とともに、「3 R」の取組を推進することが重要である。

リデュースについては、全国の地方自治体によるレジ袋有料化の取組や、事業者によるエコバッグの無料配布活動、レジ袋不要の客へのポイント還元等、既に様々な活動が展開されており、一定の効果を挙げてきていると考えられる。今後は、レジ袋以外の容器包装廃棄物の削減も進める必要があり、簡易包装の促進等を図っていくことが求められる。リユースについては、年々リターナブルびんが減少する等、取組が遅れている状況である。今後は、リターナブル容器と使い捨て容器を環境負荷やコストの観点から比較し、容器包装のリユースの在り方を検討していく必要がある。リサイクルについては、中国等におけるペットボトル需要が拡大する中、消費者から分別収集されたペットボトルが海外に輸出され、国内の原料供給量が不足するケースもある。今後は、このような状況が発生しないよう、国内で適正にリサイクルを行い、安定的な国内リサイクル体制を構築していくことが求められている。

3 健康被害対策

(1) 石綿健康被害対策

ア 石綿健康被害に係る救済の現状

「石綿による健康被害の救済に関する法律」(平成18年法律第4号。以下「石綿健康被害救済法」という。)では、中皮腫や肺がん患者のうち、労働災害補償の対象外となっ

救済給付の認定者数

(単位：人)

	医療費等(1)		特別遺族弔慰金等(2)		合計
	中皮腫	肺がん	中皮腫	肺がん	
申請・請求	2,191	900	2,151	487	5,729
認定	1,348	324	1,909	104	3,685
割合(%)	61.5	36	88.7	21.4	64.3

平成20年7月31日現在

- 1 国内で石綿を吸入して指定疾病(中皮腫、肺がん)にかかった者に対し支給
- 2 法施行日前に死亡した者の遺族に対し支給

(環境再生保全機構の資料を基に当室作成)

いる周辺住民等本人に対しては医療費の自己負担分と月額約10万円の療養手当が、法施行日(平成18年3月27日)前に死亡した患者の遺族に対しては特別遺族弔慰金と特別葬祭料の計約300万円がそれぞれ給付されている。また、労災の申請時効を過ぎた労働者の遺族に対しては、特別遺族年金や一時金が支払われることとなっている。

石綿健康被害救済法に基づく医療費の支給に係る認定及び特別遺族弔慰金等の支給に係る認定状況(累計)は、上表のとおりである。

イ 石綿健康被害救済法の改正

第169回通常国会において、衆議院環境委員長より提出された「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律案」が成立した。

改正前の石綿健康被害救済法は、特別遺族弔慰金等については法施行日(平成18年3月27日)後に認定申請を行わずに死亡した患者の遺族に対しては給付されない等、救済における「隙間」等が見られたことから、同国会でその隙間を埋めるための改正が行われた。(公布日〔平成20年6月18日〕から6月を超えない範囲内で政令で定める日から施行)

改正前の石綿健康被害救済法と改正法との比較

	事項	改正前	改正後
救済給付関係	医療費・療養手当の支給開始日	申請日から	療養開始日から (但し、遡及は申請から3年前まで)
	制度発足後における未申請死亡者の扱い	救済なし	特別遺族弔慰金等(約300万円)を支給 請求期限は死亡後5年
	救済給付調整金の支給対象 医療費等と特別遺族弔慰金等の額との差額	被認定者であって、施行前に罹患し、施行後2年以内に死亡した者の遺族	医療費等の合計が300万円未満のすべての被認定者の遺族
	制度発足前死亡者の特別遺族弔慰金等の請求期限	制度発足から3年間 (H21.3.27まで)	制度発足から6年間 (H24.3.27まで)
給付金関係	特別遺族給付金の請求期限	制度発足から3年間 (H21.3.27まで)	制度発足から6年間 (H24.3.27まで)
	特別遺族給付金の支給対象	H13.3.26までに死亡した者の遺族が対象	H18.3.26までに死亡した者の遺族が対象
その他	事業所の調査等	規定なし	石綿を使用していた事業所の調査、その結果の公表、石綿健康被害救済制度の周知。それらの実施に当たっての関係行政機関の連携。

(当室作成)

ウ 今後の主な課題

(ア) 指定疾病の拡大の必要性

現在、石綿健康被害救済法による救済給付等の対象となる指定疾病は、中皮腫及び肺がんの2種のみである。しかし、石綿（アスベスト）による健康被害には、石綿肺、びまん性胸膜肥厚、良性石綿胸水等の疾病が知られており、労災補償においては、これらも認定対象とされている。このため、患者団体等から石綿健康被害救済法上の指定疾病の拡大を求める声が上がっている。

(1) 解体工事対策等の在り方

1970年代の高度経済成長期に、大量の石綿を使用して建設された建物の建て替え時期が近づいており、今後はこれら建物の解体が急増するものと予想される。しかし、適切な飛散防止対策がなされないまま解体工事が行われ、石綿が大気中に飛散してしまうおそれが指摘されている。また、今後、石綿廃棄物は毎年100万t以上発生すると予測されており、その処理の在り方や容量がひっ迫する最終処分場の確保等が課題となっていることから、安全・円滑な処理体制の構築が求められている。

(2) 水俣病対策

ア 水俣病対策の動向

戦後日本の公害の原点ともいわれる水俣病は、昭和31年に熊本県水俣湾周辺で初めてその発生が公式確認された。後に、その原因は、チッソ株式会社（以下「チッソ」という。）水俣工場からの排水中のメチル水銀であることが明らかになった。また、昭和40年には、新潟県阿賀野川流域でも同様の有機水銀中毒が公式に確認された（新潟水俣病）。

水俣病問題については、平成7年に、訴訟の長期化、患者の高齢化等を背景として、政治解決案が当時の与党三党（自民、社会、さきがけ）から出され、大部分の原告らはこれを受諾した。しかし、同政治解決を受け入れなかった未認定患者らが提起した水俣病関西訴訟で、平成16年10月、最高裁は、水俣病の被害拡大に対する国及び熊本県の責任を認める等の判決を下した。国は、この最高裁判決を受け、平成17年4月、「今後の水俣病対策について」を発表し、停止していた保健手帳の申請受付の再開等を行った。また、平成18年4月には、「水俣病公式確認50年に当たり、悲惨な公害を繰り返さないことを誓約する決議」が衆参両院の本会議においてなされた。

平成19年10月、与党（自民、公明）の水俣病問題に関するプロジェクトチームは、四肢末梢優位の感覚障害がある被害者を対象に一時金（150万円）、医療費（自己負担分）及び療養手当（月額1万円）の支給等を内容とする救済策（第2の政治解決）を発表した。これに対し、同救済策の受入れを表明する患者団体がある一方で、あくまでも司法救済を求める団体もあり、また、チッソが同救済策における費用負担の受入れを拒否する姿勢を崩しておらず、全面的解決には至っていない。

イ 今後の主な課題

(ア) 水俣病被害者の早期救済の必要性

平成 20 年 5 月末現在、関西訴訟最高裁判決後の未審査の申請者数は 6,000 名を超えるなど、水俣病の認定業務が十分に機能しているとはいえない状況となっており、申請者に対する認定業務の在り方が課題となっている。そのため、高齢化が進んでいる水俣病被害者を早期に救済するためには、政治による最終的かつ全面的な水俣病問題の解決が早期に図られる必要があるとの指摘がある。

なお、被害者団体等からは、国（行政）の認定基準の見直しを求める声もある。

(イ) 胎児性・小児性水俣病の実態解明の必要性

水俣病の公式確認から 50 年以上が経過した現在、新たな認定申請者の約半数は 60 歳未満といわれている。そこで、解明が十分に進んでいない胎児性・小児性水俣病の発症の過程や症状、被害の実態について明らかにする必要があるとの指摘がある。

4 生物多様性保全対策

生物多様性は、そこから恩恵を受けている人類の存続基盤であるとともに、地域独自の文化の多様性の基盤でもある。その生物多様性が、種の絶滅、生態系の破壊、里山等の劣化、外来種等による生態系のかく乱等の深刻な危機に直面しており、近年は地球温暖化による影響もを受けているといわれている。

こうした背景から、我が国では、人類共通の財産である生物多様性を確保し、その恵沢を次世代に引き継ぐため、生物多様性の保全及び持続可能な利用を図るための「生物多様性基本法」が平成 20 年 6 月に制定され、同法の下に施策の総合的・計画的な推進を図るための「生物多様性国家戦略」が位置付けられることになった。

(1) 生物多様性条約と生物多様性国家戦略

平成 4 (1992) 年、ブラジルで開催された地球サミットで「生物の多様性に関する条約」が採択され、我が国はその翌年に同条約を締結した。同条約に基づき、平成 7 年に「生物多様性国家戦略」が関係閣僚会議において決定された。平成 14 年には「新・生物多様性国家戦略」に改定され、平成 19 年 11 月には、現行の「第 3 次生物多様性国家戦略」が閣議決定されている。

(2) 「第 3 次生物多様性国家戦略」の概要

同戦略は、生物多様性の重要性について、すべての生命の存立基盤、将来を含む有用な価値、豊かな文化の根源、暮らしの安全性、の 4 点を掲げている。そして、開発等による種の減少、里地里山の荒廃、外来種等による生態系のかく乱という 3 つの危機に加え、地球温暖化を新たな危機であるとした。

こうした危機に対処するため、同戦略は、国土の生態系を 100 年かけて回復する「100 年計画」及び地方自治体や企業による取組の必要性を強調している。さらに、今後の施策の方向性を 4 つの「基本戦略」(生物多様性を社会に浸透させる、地域における人と自

然の関係を再構築する、森・里・川・海のつながりを確保する、地球規模の視野を持って行動する)としてまとめた。

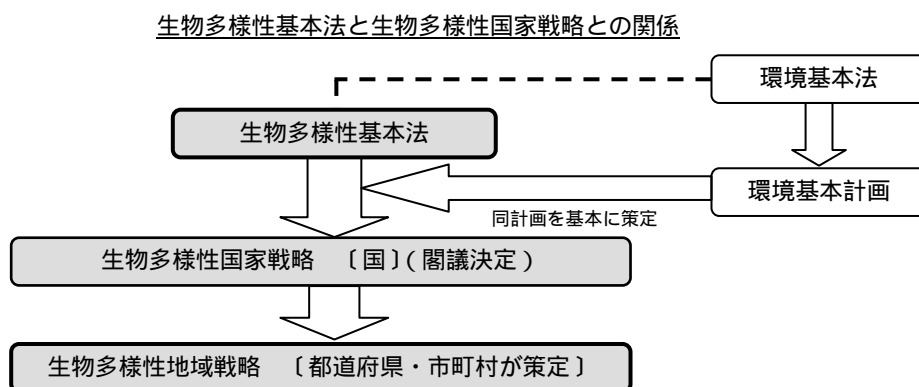
さらに、今後5年間程度の政府の行動計画として、約650の具体的施策が定められた。各施策では、実施主体(省庁名)が明記されるとともに、約30の施策では平成24年度における数値目標が初めて定められた。具体的には、「生物多様性」の認知度を50%以上にする、ラムサール条約の登録湿地数を10か所増やす、平成27年までにトキ60羽を野生復帰させる等である。

(3) 「生物多様性基本法」の制定

従来の自然保護法制に対しては、生物多様性の危機に十分に対処できておらず、また、これまでの3次にわたる生物多様性国家戦略についても法的位置付けが不明確である等との問題点が指摘されていた。

そこで、生物多様性を確保するための施策を包括的に推進し、生物多様性への影響を回避又は最小としつつ、その恵沢を将来にわたり享受できる持続可能な社会の実現を目指した「生物多様性基本法」が、平成20年5月、衆議院環境委員長から提出され、同月成立した(6月6日公布・施行)ことは既述のとおりである。

同法では、生物多様性の保全及び持続可能な利用に関する基本原則を定め、国、地方公共団体、事業者、国民及び民間の団体の責務を明らかにしつつ、環境基本法に基づく環境基本計画を基本に国が生物多様性国家戦略を策定し、同戦略に基づいて地方公共団体が生物多様性地域戦略を策定することとされた。また、必要な法制上、財政上又は税制上の措置や、地域の生物多様性の保全、事業計画の立案段階等での環境影響評価の実施等が規定されている。



(当室作成)

(4) 今後の主な課題

ア 「2010年目標」と世界の生物多様性の状況

平成18(2006)年の生物多様性条約第8回締約国会議(COP8)では、生物多様性の損失速度を顕著に減少させるという「2010年目標」(平成14(2002)年、COP6で決議)の進捗状況が検証された。その結果、「特定の生物群系、生態系及び生息地の規模の推移」等多くの指標で悪化傾向にあり、世界的に生物多様性の喪失が進行していることが明らかとなった。そのため、目標達成のためには、我が国も含め、一層の努力が求められている。

イ C O P 10 の開催に向けた取組及び次期世界目標の設定

平成 20 年 5 月の C O P 9 において、「2010 年目標」の年に開催される C O P 10 を名古屋市で開催することが正式決定された。我が国としては、先駆的な取組を地球的な視野で行うとともに、C O P 10 で採択される見込みの次期世界目標の設定に向けた議論をリードしていくことが求められている。

ウ 戦略的環境影響評価（S E A¹）の在り方

生物多様性基本法には、事業計画の立案段階等での環境影響評価の推進が規定されているが、これは一度損なわれた生物多様性の再生が困難であることから設けられたものである。平成 19 年 4 月に環境省が導入した「戦略的環境アセスメント導入ガイドライン」についても、本法に基づき適用範囲が見直される予定とされている²。大型開発のたびに開発推進派と環境保全派との間で激しい論争が起きている中、法律上初めて明記された S E A が、関係法令の改正も含め、今後どう運用されていくかが注目される。

第 170 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（9 月 19 日現在）。

（参考）継続法律案

環境健康被害者等救済基本法案（末松義規君外 2 名提出、第 166 回国会衆法第 38 号）

環境健康被害者等の権利利益の保護を図るため、環境健康被害者等の救済のための施策に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、環境健康被害者等の救済のための施策の基本となる事項を定める等の措置を講ずる。

土壌汚染対策法の一部を改正する法律案（参議院提出、第 168 回国会参法第 11 号）

土壌汚染対策の適確な実施を図るため、土壌汚染対策法の施行前に使用が廃止された有害物質使用特定施設に係る土地を新たに特定公共施設等の用に供しようとする場合を土壌汚染状況調査の対象とするとともに、新たに特定公共施設等の用に供しようとする土地が土壌汚染対策法の施行前に使用が廃止された有害物質使用特定施設に係る土地であるかどうかの調査を都道府県知事が行う等の措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先

環境調査室 春日首席調査員（内線3450）

¹ S E A（Strategic Environmental Assessment）は、一般的には、個別の事業実施に先立つ意思決定段階、すなわち、個別の事業の計画・実施に枠組みを与えることになる上位計画や政策を対象とする環境アセスメントを指すが、同ガイドラインでは、上位計画のうち事業の位置・規模等の検討段階のものについて S E A の実施を促すことを目的としている。

² 「衆議院議員村井宗明君提出生物多様性に係る戦略的環境アセスメントに関する質問に対する答弁書」（平成 20 年 6 月 13 日答弁書受領）参照。

安全保障委員会

安全保障調査室

所管事項の動向

1 防衛省改革

(1) 防衛省・自衛隊の不祥事と厳しい批判

2007年1月、防衛庁は、省へと移行した後、同年9月の防衛施設庁廃止・統合を含む大幅な組織改編により、防衛政策の企画立案機能や緊急事態対処体制等のみでなく、法令遵守などの監察機能等も強化された。ところが、省移行と大規模な組織改編の真価が問われようとしたその矢先、防衛省・自衛隊では、様々な疑惑や不祥事が相次いで明るみに出た。

防衛装備品の調達をめぐる様々な疑惑については、2007年12月、守屋前防衛事務次官夫妻の逮捕という事態に発展した。また、同年を通じ、イージス艦に係る情報等の漏洩やインド洋での海上自衛隊の協力支援活動における給油量の取違い、行政文書の誤破棄など、防衛省・自衛隊の情報管理の在り方が問われる事案が発生した。さらに事故関係では、同年12月に海上自衛隊の護衛艦「しらね」の戦闘情報センター（CIC）から出火し、CICを全焼するなどの被害が出たほか、2008年2月には、イージス艦「あたご」が漁船と衝突し、漁船側の2名が行方不明（後に死亡と認定）となった。

これらの疑惑・不祥事の発生は、防衛省に対する国民の信頼を大いに損ない、自衛隊の文民統制の在り方に疑念を生じさせているだけでなく、日米の信頼関係にも深刻な影響を及ぼしているとの指摘もある。

(2) 防衛省改革会議とその提言

国会審議等を通じて、防衛省の業務遂行について上記の様々な問題が指摘されたことを踏まえ、同省が抱える問題について、基本に立ち返り、国民の目線に立った検討を行う場として、2007年11月、内閣官房長官及び防衛大臣並びに有識者7名（座長：南直哉東京電力顧問）により構成する「防衛省改革会議」が設置された。同会議では、文民統制の徹底、厳格な情報保全体制の確立、防衛調達の透明性、を検討事項とし、同年12月に第1回目の会合が開催されて以来、合計11回開会され、2008年7月、報告書を提出した。

この報告書は大きく分けて不祥事案の問題点の分析とそれを踏まえた提言から成り立っている。まず、不祥事案の問題点の分析については、最近相次いだ防衛省・自衛隊に関する不祥事のうち、給油量取違い、自衛隊情報流出、イージス情報流出、「あたご」衝突、前事務次官の供応・収賄、の5つのケースを取り上げた。

その結果、それぞれのケースに対しては次のような評価が下されている。

給油量取違え	プロフェッショナリズム(職業意識)の欠如と文民統制への背反である事案
自衛隊情報流出	急速な通信情報革命に対する自衛隊の認識不足と、秘密情報についての保全意識が不徹底であった事案
イージス情報流出	最先端技術への学習意欲が情報保全意識の欠如と結びついて生じた事案
「あたご」衝突	基本的な規律の緩みやルール無視の組織的蔓延、航海技量の欠如がどれほど恐るべき結果を招くかを教える事案であるとともに、事故発生後の幕僚監部と内部部局における緊急時の情報伝達の問題が浮き彫りとなった事案
前事務次官の供応・収賄	内部部局官僚が誇るべきプロフェッショナリズムから最も遠く、忌まわしい背信行為であるとともに、最高幹部による重大な逸脱が放置された組織的な背景にも問題がある事案

そして、上記以外の不祥事案を含めて総合的に検討した結果、会議は抜本的な改革の必要性を認め、防衛省改革のための提言として、大きく 隊員の意識と組織文化の改革、及び 現代的文民統制のための組織改革、の2点に分けて論じている。

まず、前者については、改革の原則として、「規則遵守の徹底」「プロフェッショナリズムの確立」「全体最適を目指した任務遂行優先型の業務運営の確立」の3点を提唱した。

また、後者については、前者において掲げた改革の3原則をより確実・効果的に実行するため、組織面での改革が必要であるとして、防衛省のみならず総理官邸の司令塔機能強化が必要であるとした。この官邸の司令塔機能強化のために、官房長官、外務大臣、防衛大臣などの閣僚により安全保障に関する重要課題を日常的・機動的に議論する会合の充実や、防衛力整備に関する政府方針等を議論するための関係閣僚会合及びこれを補佐する常設機関の設置等が示された。

他方、防衛省における司令塔機能強化のための組織改革については、防衛大臣を中心とする政策決定機構の充実策として、形骸化している防衛参事官制度を廃止し、防衛大臣補佐官を設置して防衛政策に見識のある者を政治任用する仕組みを提示したほか、防衛会議の法定化等を打ち出した。その他、政策面での施策として、防衛政策局を拡充し、次長クラス以下へ自衛官を登用することや、運用分野における施策として、運用企画局を廃止の上、作戦運用の実行を統合幕僚長の下に一元化すると共に、統合幕僚監部の副長クラス以下に文官を登用すること、さらに防衛力整備分野における施策として、防衛力整備部門の一元化を図ることなどを提言した。

なお、防衛省は、報告書に示された基本的方向に従い、防衛省における改革を実現するため、防衛大臣を本部長とする防衛省改革本部を設置し、取組を進めている。2008年8月に開催された第2回防衛省改革本部会議では、防衛省改革会議の報告書を受け、防衛省における抜本的な組織改革について、今後防衛省としてどのように受け止め、改革を進めていくのかという点について基本的な方針を定めた「防衛省における組織改革に関する基

本方針」及び「具体的な改革の原則・提言に基づく措置や抜本的な組織改革について、防衛省としてどのように実現していくのか具体的な施策の内容や工程についてまとめた「防衛省改革の実現に向けての実施計画について」を決定した。また、平成 21 年度予算概算要求では、防衛省改革関連要求として、防衛会議の法律上の新設、防衛参事官制度の廃止、防衛大臣補佐官（3 人以内）の新設、防衛省改革総括官及び防衛省改革推進室（いずれも仮称）の新設、装備施設本部における一般輸入調達に専門部署である輸入調達課（仮称）の新設等が盛り込まれた。

2 自衛隊の国際平和協力活動

(1) 国際平和協力活動の現状

ア 補給支援特措法の下での活動とその展望

2001 年 10 月に成立した旧「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」(旧テロ対策特別措置法)は、3 度の期限延長(2003 年 10 月 2 年延長、2005 年 10 月 1 年延長、2006 年 10 月 1 年延長)を行った後、2007 年 11 月 1 日をもって失効したため、同法に基づいて活動してきた海上自衛隊による協力支援活動等は、終了することになった。

この事態に対し、政府は、2007 年 10 月、「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法案」(補給支援特措法案)を国会に提出した。同法案は、テロ対策海上阻止活動を行う諸外国の軍隊等に対し補給支援活動を実施することにより、我が国が国際的なテロリズムの防止及び根絶のための国際社会の取組に引き続き積極的かつ主体的に寄与し、もって我が国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的としており、期限は 1 年(1 年以内の延長可)、同法案に規定する補給支援活動は、自衛隊がテロ対策海上阻止活動に係る任務に従事する艦船に対して実施する給油又は給水に限るとしている。

同法案は、2007 年 11 月 13 日、衆議院において可決されたが、参議院においては 2008 年 1 月 11 日に否決された。衆参両院における法案に対する意思決定が異なることとなったため、同法案は、衆議院において同日、再び可決され、成立した。

補給支援特措法に基づく補給支援活動に関する実施計画は、同年 1 月 16 日に閣議決定され、海上自衛隊の派遣期間は、2008 年 1 月 16 日から 2009 年 1 月 15 日までの間となった。この決定を受け、翌 17 日に防衛大臣より補給支援活動の実施に関する命令が発出された。

これにより、1 次部隊として海上自衛隊の護衛艦「むらさめ」が 1 月 24 日に、補給艦「おうみ」が翌 25 日に相次いで出港し、補給支援活動が再開されることとなった。活動再開の 2008 年 2 月 21 日から 8 月 31 日までの間の活動の実績は、パキスタン、フランス、ドイツ、カナダ、米国、英国及びニュージーランドに対する艦船用燃料の補給が 44 回、約 7,605 kℓ(約 9 億 3,000 万円)、パキスタン、ドイツ及びカナダに対する艦艇搭載ヘリコプター用燃料の補給が 7 回、約 90 kℓ(約 800 万円)、また、水の補給は、パキスタン及びカナダの

艦船に対して行われ、19回、約1,240t（約160万円）となっている。

現在の補給支援特措法は明年1月に期限となるところ、政府は臨時国会においてその延長を図りたいとしているが、野党は延長に反対しており、与党内には衆議院での再議決を念頭においた現行法延長には慎重な見方もある。

また、補給活動に代わる新たな活動を検討すべきとの考えもある。政府は6月に調査団を派遣し、アフガニスタン本土での自衛隊による復興支援活動の可能性について検討を進めたが、現地の情勢の悪化や与党内の派遣に慎重な意見もあって、展望は開けていない。

なお、補給支援特措法に関連して、民主党・新緑風会・日本から2007年12月21日、「国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案」が参議院に提出され、2008年1月11日に参議院を通過、衆議院において国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会に付託され、現在も継続審査となっている。

イ イラク人道復興支援特措法に基づく活動とその展望

2003年7月成立した「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」(イラク人道復興支援特措法)に基づき、自衛隊は、人道復興支援活動(医療、給水、公共施設の復旧・整備等)及び安全確保支援活動(国連加盟国が行うイラク国内の安全と安定を回復する活動に対する輸送・補給支援等)の活動を行うこととなり、2004年3月からサマーワに派遣された陸上自衛隊の部隊とクウェートを拠点とする航空自衛隊のC-130輸送機により、医療、給水、公共施設の復旧・整備、人道復興関連物資等の輸送を実施してきた。

その後、2006年5月のイラク政府発足と、同年6月にサマーワを含むムサンナー県の治安維持権限がイラク治安部隊に移譲されたことを踏まえ、政府は同年6月、陸上自衛隊の部隊を撤収させることを決定し、同部隊は7月25日に帰国を完了した。他方、航空自衛隊の部隊については、国連や多国籍軍を支援するための空輸支援区域を、バグダッドやエルビルへとその範囲を拡大し、引続き人員・物資の輸送、人道復興支援活動等を行っている。2008年9月10日現在で、空輸実績総計768回、物資重量640tとなっている。

同法は、4年間の時限法であったため、2007年6月に有効期限を延長する法改正が行われ、現在の期限は2009年7月31日となっている。しかし、現在、同法の根拠となっている国連決議第1790号はイラク駐留多国籍軍の駐留期間を2008年12月31日までとしており、イラク政府は国連決議による延長をこれ以上求めないとしている。そのため、同国連決議による多国籍軍の駐留権限が失効した後も自衛隊が支援活動を継続するためには、イラクとの間で地位協定を結ぶ必要が生じていた。かかる中、政府は、イラク国内の情勢は改善し、同法の目的が達成されつつあるとの認識を強めたとして、活動を継続せず2008年内を目途に航空自衛隊を撤収する方針を9月11日に表明した。

なお、民主党・新緑風会・日本は2007年11月にイラク人道復興支援特別措置法廃止法案を提出した。同法案は参議院で可決され、衆議院に送付されたが、2008年1月、衆議院において審査未了となった。

ウ 国際平和協力業務

国際平和協力業務とは、1992年に制定された「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」に基づき、海外で行われる業務のことをいう。

国際平和協力業務のうち自衛隊の部隊等が行う業務は、国連平和維持活動（PKO）と人道的な国際救援活動の2つに大別できる。現在行っている活動としては、国連平和維持活動に対する協力として1996年以来継続しているゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）への部隊と司令部要員の派遣がある。2007年3月からは、国連ネパール政治ミッション（UNMIN）へ軍事監視要員を派遣している。

2008年6月、福田内閣総理大臣が、パン・ギムン国連事務総長との共同記者発表において、国連スーダンミッション（UNMIS）に自衛隊から司令部要員を派遣することを表明した。これを受けて7月、内閣府、外務省、防衛省からなる政府調査団が派遣された。

エ 国際緊急援助活動

国際緊急援助活動とは、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき、海外の地域、特に開発途上地域における大規模災害の発生に際し、被災国政府等の要請に応じて、救助活動や医療活動等を実施するものをいう。

最近では、2006年5月に発生したインドネシア・ジャワ島中部における大規模地震に際しての国際緊急援助活動に自衛隊の部隊が派遣された。

(2) 自衛隊海外派遣に関する一般法（恒久法）制定の動き

防衛省・自衛隊は、上記の通り、イラク人道復興支援特別措置法、テロ対策特別措置法、国際平和協法力、国際緊急援助隊法等に基づいて、海外に部隊などを派遣してきた。近年こうした国際平和協力活動に対する国民の理解と期待が増大するとともに、国際的な評価も高まってきている。これらを背景に、従来、自衛隊法上は「付随的任務」と位置付けられていた国際平和協力活動等を自衛隊の「本来の任務」とする自衛隊法の改正を含む「防衛庁設置法等の一部を改正する法律案」が、第165回国会において可決、成立し、2007年1月に施行された。

他方、緊急事態が起こるたびに新規立法で対処せざるを得ない自衛隊の海外派遣に関する現行法制度の問題を指摘する声が高まったため、海外派遣を円滑に実施するための一般法（恒久法）制定に関する種々の提言等がなされている。

一般法制定に関する現況について、政府は、「内閣官房を中心に国際平和協力のための自衛隊と文民の活動に関するいわゆる一般法の整備について幅広く検討」を行っているとしている。また、福田内閣総理大臣は、施政方針演説（2008年1月）の中で、「迅速かつ効果的に国際平和協力活動を実施していくため、いわゆる一般法の検討を進める」と表明した。

一方、政党レベルでは、2006年8月、自由民主党国防部会防衛政策検討小委員会（石破茂委員長（当時））において、国際平和協力に関する一般法の原案として「国際平和協法力案」を策定している。また、2007年12月、民主党が提出した「国際的なテロリズム防止

及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案」の中でも「安全保障の原則に関する基本的な法制」の早急な整備の必要性が指摘されている。

自民、公明両党は2008年5月、与党・国際平和協力の一般法に関するプロジェクトチームを立ち上げ、9回にわたって議論を重ね、6月、中間報告を取りまとめた。中間報告では、PKOや国連決議のある国際平和活動は、わが国にとってふさわしい範囲で参加すること、警護任務を新たな活動にするかどうかは、武器使用権限との関係も併せて引き続き検討すること、従来の政府の憲法解釈を前提にし、活動範囲は「非戦闘地域」に限定すること、自衛隊の派遣は、原則として個別案件ごとに国会の事前承認を必要とすること等が明記された。

3 日米安全保障体制の現状

(1) 米軍再編と在日米軍の兵力構成見直し

ア 在日米軍再編協議

米国は現在、世界的に展開する米軍について、より柔軟性の高い軍の態勢の確立や各統合軍間の縦割りによる弊害の解消などといった原則に基づき、見直しを進めている。

日米間においては、2004年10月の日米外相会談を契機に、在日米軍再編協議を3段階（「共通戦略目標」、「役割・任務・能力」の分担、「兵力態勢の再編」）に分けて行うこととなり、第1段階である、日米両国が追求すべき「共通戦略目標」を、2005年2月の「2+2（日米の外相・防衛相）」会合で確認した。2005年10月の「2+2」会合において、「日米同盟：未来のための変革と再編」が発表された。この文書では、第2段階である米軍と自衛隊の「役割・任務・能力」の分担とともに、沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ抑止力を維持するとの観点から、第3段階の「兵力態勢の再編」の一部に関して、在日米軍及び関連する自衛隊の態勢の具体案が「再編に関する勧告」として示された。

兵力態勢の再編の最終的な取りまとめの主な内容は、次のとおりである。

	項目	内容	日程
沖縄	普天間飛行場代替施設	名護市辺野古崎に代替施設を建設。2本のV字型滑走路を設置	2014年までに完成
	普天間飛行場所属KC-130空中給油機	司令部や整備施設を岩国飛行場に移転、ローテーションで鹿屋基地等に展開	
	在沖縄海兵隊	約8,000名の第3海兵機動展開部隊要員とその家族約9,000名のグアムへの移転	2014年までに移転
	土地の返還	普天間飛行場、那覇港湾施設、キャンプ桑江、キャンプ瑞慶覧等の返還を検討	2007年3月までに計画作成、嘉手納以南の返還は、海兵隊のグアム移転完了後

沖 縄 以 外	キャンプ座間	在日米陸軍司令部の改編	2008 米会計年度までに実施
		陸上自衛隊中央即応集団司令部の設置	2012 年度までに移転
		相模総合補給廠の一部返還	
	横田飛行場及び空域	共同統合運用調整所の設置	
		航空自衛隊航空総隊司令部(府中市)及び関連部隊の移転	2010 年度に移転
		米軍が管制する横田空域の一部返還	2006 年 10 月までに返還される空域を特定(実施済)、2008 年 9 月までに返還実施
	岩国飛行場	厚木飛行場の空母艦載機を移駐	2014 年までに完了
		恒常的な空母艦載機離発着訓練施設の選定	2009 年 7 月又はその後の出来るだけ早い時期
	米軍嘉手納、三沢、岩国各飛行場の訓練	航空自衛隊千歳、三沢、百里、小松、築城、新田原各基地の移転訓練に参加	2007 年度からの共同訓練に関する年間計画を作成。必要に応じ 2006 年度の補足的計画が作成される(実施済)
		弾道ミサイル防衛用移動式レーダー(Xバンドレーダー)を航空自衛隊車力分屯基地に配備	2006 年夏までに必要な措置や米側負担による施設改修を実施(実施済)

2006 年 4 月、在日米軍再編問題の最大の課題ともいえる普天間飛行場の移設問題について、政府と受入先の名護市との間で、「普天間飛行場代替施設の建設に係る基本合意書」が締結された。これらを受けて、同年 5 月 1 日に「2 + 2」が開催され、日米両政府は在日米軍の再編についての最終合意に達し、その内容と実施日程を定めた「再編実施のための日米のロードマップ」を発表した。この最終取りまとめでは在日米軍再編に要する費用総額は明示されなかったものの、在沖縄海兵隊のグアム移転に要する費用については、施設及びインフラの整備費算定額 102.7 億ドルのうち、60.9 億ドル(司令部庁舎、家族住宅、電力・上下水道等)を日本側が負担する同年 4 月の日米防衛相会談の合意が確認された。

次いで、政府は 2006 年 5 月に、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」を閣議決定して、在日米軍再編に関する措置を政府としての確かつ迅速に実施していくこと等を明らかにした。同年 8 月には、同閣議決定に基づき、普天間飛行場代替施設の具体的な建設計画、安全・環境対策及び地域振興について、政府、沖縄県及び関係地方公共団体の間で協議を行うため、「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」が設置された。しかしながら、同協議会の場等において、地元側は、日米が合意した代替施設建設予定地を沖合に移動する修正を求め、政府側は日米合意案の原則を崩さない姿勢を示し、妥協の見通しは立っていない。

イ 駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法

抑止力を維持しつつ地元の負担を軽減するとの方針の下、在日米軍の再編を促進するための法整備として、10 年間の時限立法「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」が 2007 年 5 月に成立した。

その骨子は、再編関連特定周辺市町村に係る措置(負担が増加する地元市町村に対す

る新たな交付金の交付) 再編関連振興特別地域に係る措置(当該地域の振興を図るため再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業に要する経費に係る国の負担・補助割合の特例等) 在沖縄米海兵隊のグアム移転を促進するため必要となる国際協力銀行の業務の特例、及び 駐留軍等労働者に係る措置、となっている。

再編関連特定周辺市町村に対する交付金の交付や国の負担・補助割合の特例等の対象となる再編関連振興特別地域整備計画に基づく事業の詳細は、政令等で定められている。

2007年10月、防衛大臣は、再編関連特定防衛施設及び再編関連特定周辺市町村の指定を行った。再編関連特定防衛施設には、キャンプ座間、岩国飛行場、キャンプ・シユワブ等14防衛施設が指定され、また、再編関連特定周辺市町村として33市町が指定された。その後、それまで米軍受け入れに反対姿勢であった市町村が受入れ方針に転じるなどしたため、随時追加指定が行われ、2008年9月17日現在、座間市を除き¹、38市町村の指定を終えている。

(2) 在日米軍駐留に係る諸問題

ア 日米地位協定とその見直し問題

日米地位協定は、我が国が米軍に日本国内の施設・区域を提供することを定めた日米安全保障条約第6条に基づき、我が国に駐留する米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定したものであるが、1960年に安保条約とともに発効して以来、改定は行われていない。

この日米地位協定に対して、特に1995年に沖縄県で発生した在沖米海兵隊員等による少女暴行事件以降、見直し(改正)を求める声が強くなった。このような状況に対し、政府は、日米地位協定そのものの見直しではなく、その運用改善について、米側と協議し、殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に被疑者の起訴前の拘禁の移転について好意的な考慮を払うことなどを内容とする「刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意」を取り決めた。これ以降一貫して、政府は、協定そのものの見直しではなく、その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとの認識から、逐次米側と協議し、運用の改善を行ってきた。

しかしながら、刑事裁判手続についての運用改善が依然不十分であるとして、日米地位協定そのものの見直しを求める声が強い。また、米軍施設・区域をめぐる環境問題について、環境保全条項の新設や環境問題に関連する条項の見直しを求める声も寄せられている。このため協定全般にわたり見直しを求める要望が、沖縄県のみならず、本土の地方公共団体からもなされている。

このような中、2008年3月、民主党、社会民主党及び国民新党の野党3党は日米地位協定改定案について、正式に合意した。

¹ 2008年7月、石破防衛大臣と星野座間市長が会談し、再編計画受け入れを前提に、地元負担の軽減策を国と市が話し合う協議機関を設置することを合意している。

イ 在日米軍駐留経費負担問題と特別協定

我が国は、日米地位協定第24条により、駐留米軍に対して負担をかけることなく、施設・区域を提供する義務を負っている。このため、国有地の提供を行い、公有・私有地の借料等を負担してきた。また、同協定の範囲内であるとして、1978年度から、駐留軍労働者の労務費の一部（福利費等）の負担を開始し、翌1979年度以降、在日米軍の施設・区域内に隊舎や家族住宅の建設を行っている。1987年度からは、特別協定を締結して、駐留軍労働者の基本給等や訓練移転費、光熱水料等の負担を行っている。（1978年度以降の経費負担に対して、「思いやり予算」という呼称が用いられることがある。）上記経費負担に加え、政府は、在日米軍施設・区域の周辺地域における生活環境などの整備のための措置や駐留軍労働者の離職者対策等も行っている。また、米軍施設・区域が所在する市町村に対して、固定資産税の代替である基地交付金などを交付している。

政府は、2007年12月、2008年度以降を対象とする新たな特別協定に関し、ほぼ現状維持で米側と基本合意するとともに、日米地位協定の範囲内として負担している労務費の一部について、駐留軍等労働者が組織する全駐留軍労働組合と交渉を行い、同月、退職手当を国家公務員の水準に引き下げることなどで合意した。

政府は、2008年1月に日米両国が署名した2008年度から2010年度までを対象期間とする特別協定を第169回国会に提出したが、福利厚生施設に勤務する労働者の給与まで労務費の負担に含まれることなどについて、野党の理解が得られず、野党が多数を占める参議院で不承認となった。その後、両院協議会を経て、憲法の規定に基づく衆議院議決の優先原則によって、同年4月、同特別協定は国会承認された。

4 弾道ミサイル防衛（BMD）システムの整備

2003年12月の閣議決定に基づき、我が国で進められているBMDシステムは、飛来する弾道ミサイルを イージス艦装備の迎撃ミサイルSM-3によりミッドコース（大気圏外飛行）段階において、また、ペトリオット・システムPAC-3によりターミナル（大気圏再突入から着弾まで）段階において、それぞれ迎撃する多層的なウェポンシステムである。そしてこれに、飛来する弾道ミサイルを探知・追尾するセンサーや指揮統制・通信システムを加えて全体のシステムが構成されている。

我が国が導入するBMDシステムの能力に関し、米国の試験では、SM-3は7回中6回、PAC-3は12回中10回迎撃に成功している。政府は、これら過去の試験等の結果にかんがみて、当該システムの技術的信頼性は高く、我が国の領域に飛来する弾道ミサイルの迎撃に成功する確率は、相当に高いものと考えたと説明している。その後、我が国が行った発射試験については、2007年12月、ハワイ・カウアイ島沖において護衛艦「こんごう」のSM-3ミサイル発射試験を、2008年9月には、米ニューメキシコ州においてPAC-3発射試験を実施し、それぞれ模擬ミサイルの迎撃に成功した。

BMDシステムの整備状況については、2006年7月の北朝鮮によるミサイル発射を受けて配備計画の一部前倒しが表明され、2007年3月には、航空自衛隊第1高射群の各高射隊（入間、習志野、武山、霞ヶ浦）へのPAC-3の配備を完了した。2008年5月からは航

空自衛隊浜松基地に対し、PAC-3の配備を開始し、本年11月頃を目処に完了させる予定である。SM-3については搭載イージス艦「こんごう」の改修整備を完了し、上記12月の発射実験に成功している。

今後の整備計画としては、2011年度をもってBMD機能を付加したイージス艦を4隻、PAC-3を16個FU²、センサーについては現有の地上配備型レーダーFPS³-3の能力向上型を7基、新たに整備を開始したFPS-5を4基整備し、これらを指揮・通信システムで接続したシステムを構築することを当面の目標としている。

また、これとは別に、将来的な迎撃ミサイルの能力向上を念頭に置いた日米共同技術研究を1999年度から開始しており、その成果を活用した能力向上型迎撃ミサイルの共同開発が2006年6月に日米間で正式に合意された。

BMD関連経費としては、平成21年度予算概算要求では運用基盤の充実・強化を図る等のため、約1,279億円が計上されている。

当面のBMDシステム整備計画（平成20年8月現在）

		事業		配備完了（予定）年度	
ウェポン	イージス艦能力向上	1隻目	こんごう（佐世保）	2007年度	
		2隻目	ちょうかい（佐世保）	2008年度	
		3隻目	みょうこう（舞鶴）	2009年度	
		4隻目	きりしま（横須賀）	2010年度	
	ペトリオットシステム能力向上（PAC-3）	4個FU	第1高射群（入間）		2007年度
		4個FU	高射教導隊、第2術科学校（浜松）		2008年度
		4個FU	第4高射群（岐阜）		2009年度
		4個FU	第2高射群（春日）		2010年度
		1個FU	定期修理予備用		2011年度
		1個FU	定期修理予備用		2012年度
センサー	FPS-5の整備	1号機	下甕島	2008年度	
		2号機	佐渡	2009年度	
		3号機	大湊	2010年度	
		4号機	与座岳	2011年度	
	FPS-3改能力向上	3式	加茂、笠取山、背振山		2008年度
		4式	当別、大滝根山、輪島、経ヶ岬		2009年度
指揮統制・通信	自動警戒管制システムの改修	システム設計、基本設計・製造等（BMDシステムとの接続）		2008年度	
		FPS-5等との接続		2009年度	
		TRY-2等との接続		2010年度	
		適合化改修		2011年度	

（防衛省資料を基に作成）

² fire unit 対空射撃部隊の最小射撃単位

³ 弾道ミサイルの探知・追尾を可能とする警戒管制レーダーで、1999年より開発が重ねられている。

5 その他

(1) 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の提言と集団的自衛権

政府は、集団的自衛権を、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利と定義し、国際法上、すべての国家に等しく認められた権利としている。我が国も主権国家である以上、当然に集団的自衛権を有しているが、集団的自衛権の行使は、憲法第9条の下で許容される我が国を防衛するための必要最小限の範囲を超えるものであって、憲法上許されないと解してきた。

しかし、安全保障環境の変化を背景に、安倍内閣総理大臣(当時)の問題意識に基づき、集団的自衛権と現行憲法との関係を整理する必要があるとして、2007年5月、政府は有識者による「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」を設置した。ここでは、公海における米艦防護、米国に向うかもしれない弾道ミサイルの迎撃、国際的な平和活動における武器使用、同じP K O活動等に参加している他国の活動に対する後方支援、といった個別具体的な類型に即して憲法との関係の整理につき研究を行うこととされた。

同懇談会は2007年8月までに計5回の会合を開催した。その後、内閣の交代等により報告書の提出が遅れていたが、2008年6月24日に報告書が福田内閣総理大臣に提出された。

報告書は、公海における米艦防護及び米国に向うかもしれない弾道ミサイルの迎撃について、集団的自衛権の行使を容認するよう提言した。また、国際的な平和活動における武器使用については、国連P K O等の国際的な平和活動への参加は憲法第9条で禁止されないと整理し、自己防護に加え、同じ活動に参加している他国の部隊や要員への駆け付け警護及び任務遂行のための武器使用を認めるよう求めた。さらに、同じP K O活動等に参加している他国の活動に対する後方支援については、後方支援と他国の武力行使との関係における、いわゆる「一体化」論を止め、他国の活動を後方支援するか否か、どの程度するかという問題は、政策的妥当性の問題として、対象となる他国の活動が我が国の国民に受け容れられるものかどうか、メリット・デメリットを総合的に検討して政策決定すべきであるとした。

(2) 新戦闘機(F X)機種選定

防衛省(当時防衛庁)は、現中期防衛力整備計画(平成17年度～平成21年度)において、老朽化する戦闘機・F-4EJ改の後継機として新戦闘機(F X)を7機整備することとしており、F Xの導入費用を平成21年度予算概算要求に盛り込む方針だったが、その機種選定が難航しているため、これを見送った。

現在、F Xの候補として名前が挙がっているのは、F-22A(米)、F-15FX(米)、F/A 18/F(米)、F-35JSF(米)、ユーロファイター・タイフーン(欧州共同)、ラファール(仏)の6機種であり、このうち最強といわれているのが、高いステルス性や超音速巡航能力を備えた、現在実用化されている唯一の第5世代戦闘機⁴のF-22Aである。

⁴ F-22のメーカーであるロッキード・マーチン社は、第5世代戦闘機を次のように定義している。「第4世代戦闘機が持つ能力に加え、超低視認(V L O = 高いステルス)性、より優れた機動性、センサー融合による高い状況認識力の提供、優れた維持・管理性、高い展開能力、ネットワークを活用しての作戦能力、といった新しい要素を1つのパッケージにまとめたもの。」

防衛省は、中国が近年戦闘機の近代化を急速に進めており、東アジアの安全保障情勢が不安定な状況を踏まえ、F - 22A を最有力候補に、早期にF Xを導入したい考えだったが、機種選定に必要なF - 22A の情報を米国より得るに至っていない。これは、最先端技術の移転を懸念するため、米下院が1998年度国防予算に、F - 22の輸出禁止条項（オベイ条項）を付加し、現在まで継続されているためである。他方、米国は2009年度予算でF - 22A の調達を終了する予定であり、このまま輸出禁止が継続されれば、製造ラインは閉鎖されることとなる。

本年7月の米国上院軍事委員会において、新たに指名されたドンレイ空軍長官とシュワルツ空軍参謀長はF - 22A の追加導入に言及しており、追加導入されることになれば製造ラインは維持されることとなるが、今後の輸出禁止措置解消については、米国内でも議論があり、予断を許さない状況である。

このような状況から、防衛省はF X取得を次期中期防に先送りし、代替措置として次期中期防に盛り込む予定だったF - 15の近代化改修の前倒しが不可欠と判断し、平成21年度予算概算要求にF - 15近代化改修費用22機分の増額を盛り込んだ。また、今年末に現中期防を修正し、F Xの項目を削除する一方、F - 15の近代化改修の機数を現行の26から引き上げることも検討している。

(3) クラスター弾の規制問題

クラスター弾とは、内蔵する子弹を空中で広範囲に散布する仕組みの爆弾などを指すが、多数の子弹により広い範囲を迅速に制圧することが可能であるとされる一方、不発となった子弹が放置されることによって民間人に与える被害が問題視されてきた。そのため、2007年2月からノルウェーやNGOなどを中心とした「オスロ・プロセス」の枠組の中でクラスター弾の規制について交渉が行われてきた。我が国も「オスロ・プロセス」に参加しているが、米国、中国、ロシア、韓国等は参加していない。

同交渉の結果、2008年5月のダブリン会議において、一部の例外を除きクラスター弾の使用・開発・生産・移譲等を即時全面的に禁止すること等を盛り込んだ条約案が全会一致で採択されるに至った。今後は、2008年12月に正式に調印が行われる見込みとなっている。

我が国でも自衛隊が4種類のクラスター弾を保有しており、すべてが規制対象となる。我が国が同条約を批准し、効力が発生した場合、すべてのクラスター弾を即時運用停止し、原則8年以内に廃棄する義務を負うことになることから、廃棄方法や代替手段の検討といった課題が生じている。なお、防衛省は、平成21年度予算の概算要求において、クラスター弾の廃棄方法に係る調査費用として約2億円、精密誘導能力を有する装備品の整備に係る費用として約73億円を計上することとしている。

内容についての問い合わせ先 安全保障調査室 網井首席調査員（内線 3430）

国家基本政策委員会

国家基本政策調査室

所管事項の動向

1 国政概観

(第169回国会概観)

第169回国会は、平成20年1月18日に召集され、会期は平成20年6月21日までの156日間(6日間延長)であった。

1月18日、衆参の本会議において政府4演説が行われた。福田内閣総理大臣は施政方針演説の中で、国民本位の行財政への転換、年金問題を含む社会保障制度の確立と安全の確保、活力ある経済社会の構築、世界の平和と発展に協力する外交の推進、「低炭素社会」への転換を示した。

また、平成19年度補正予算及び平成20年度総予算が同日提出された。補正予算は衆議院を1月29日に通過し、参議院に送られたが、2月6日、参議院本会議で否決され、衆議院に返付された。同日、両院協議会が開かれたが、両院の意見が一致しなかったため、憲法第60条第2項の規定により、衆議院の議決が国会の議決となった。

平成20年度総予算は、2月7日に予算委員会において審査に入り、2月29日に衆議院を通過し、参議院に送られたが、3月28日、参議院本会議で否決され、衆議院に返付された。その後、両院協議会が開かれたが、両院の意見が一致しなかったため、憲法第60条第2項の規定により、衆議院の議決が国会の議決となり、同日成立した。

予算に関連し、平成20年3月31日¹で期限が到来する道路特定財源諸税(揮発油税等)の暫定税率を10年間延長する「所得税法等の一部を改正する法律案」(内閣提出第3号)及び「地方税法等の一部を改正する法律案」(内閣提出第5号)を含む歳入関連5法案²(以下「税制改正法案等」という。)が、衆議院へ提出された。野党はこれらの法案に対し強く反発したため、与党は法案の成立が4月1日以降となって暫定税率が期限切れになる場合に備え、1月29日、道路特定財源諸税の暫定税率を5月末までの2か月間延長する、いわゆる「つなぎ法案」³を提出し、1月中の衆議院通過を図ったが、野党の抵抗にあい、両院議長のおっせんもあり、1月31日に撤回した。その後、税制改正法案等は審査に入り、2月29日衆議院を通過し、参議院に送られた。しかし、衆議院で予算及び税制改正法案等を強行採決したことに野党が強く反発したため、参議院での審議入りが遅れた。4月1日が

¹ 自動車重量税については、平成20年4月30日

² 所得税法等一部改正案、地方税法等一部改正案の外、「平成二十年度における公債の発行の特例に関する法律案」(内閣提出第2号)、「地方法人特別税等に関する暫定措置法案」(内閣提出第6号)、「地方交付税法等の一部を改正する法律案」(内閣提出第7号)

³ 「国民生活等の混乱を回避し、予算の円滑な執行等に資するための租税特別措置法の一部を改正する法律案」(津島雄二君外4名提出、衆法第1号)、「国民生活等の混乱を回避し、予算の円滑な執行等に資するための関税暫定措置法の一部を改正する法律案」(津島雄二君外4名提出、衆法第2号)、「国民生活等の混乱を回避し、地方団体における予算の円滑な執行等に資するための地方税法の一部を改正する法律案」(石田真敏君外4名提出、衆法第3号)

近づく中、国民生活等の混乱を回避するため、与野党の合意に基づき、道路特定財源に係る国税、地方税を除き、3月末に期限の到来する租税特別措置や地方税における非課税等特別措置の一部の期限を暫定的に5月末まで延長する法案⁴が、3月31日、総務、財務金融それぞれの委員長提出の形で提出され、直ちに衆議院を通過し、参議院に送られ、同日成立した。なお、税制改正法案等は、参議院送付後60日経っても採決されなかったため、4月30日、憲法第59条第4項の規定により参議院が否決したものとみなす議決が行われ、国会法第83条の3第3項の規定により衆議院に返付された後、憲法第59条第2項の規定に基づき、衆議院議決案が再可決され、成立した。

また、日銀総裁の任期が3月19日に満了するのに伴い、後任の総裁について、3月12日の参議院本会議及び翌13日の衆議院本会議において、国会同意人事の採決が行われた。しかし、衆議院においては同意が得られたものの、参議院においては同意が得られず、3月19日に提示された総裁人事案も参議院で不同意とされたため、総裁は空席となった。その後、白川副総裁を総裁に昇格させる人事案が4月9日の両院の本会議において同意され、約3週間ぶりに新総裁が誕生した。

こうした中、6月11日、参議院において、後期高齢者医療制度問題、道路特定財源の暫定税率の復活及び消えた年金問題等を理由として、民主、社民両党の共同提案により内閣総理大臣福田康夫君問責決議案が提出された。同問責決議案は同日参議院において賛成多数（賛成 - 民主、共産、社民 反対 - 自民、公明）で可決した。

同日、衆議院において、与党は福田内閣信任決議案を提出し、翌12日の本会議において、賛成多数（賛成 - 自民、公明 反対 - 共産 民主、社民、国民は欠席）で可決した。

翌13日の衆議院の本会議において、会期が6月21日まで6日間延長された⁵。

第169回国会閉会後、8月2日、福田総理は内閣を改造し、福田改造内閣が発足した。

9月1日、福田総理が、辞任を表明したことから、自由民主党は、後継総裁を決めるため、総裁選挙を9月10日に告示した。立候補者は、石原伸晃君、小池百合子君、麻生太郎君、石破茂君、与謝野馨君の5名（届出順）であり、同月22日に投開票が行われることとなった。

また、民主党は9月8日に代表選挙を告示し、小沢一郎代表の他に立候補の届出はなく、無投票で3選が決定した。同月21日に開かれる臨時党大会の承認を経て正式に就任する。

公明党は、9月16日に代表選挙を告示し、太田昭宏代表以外に立候補の届出がなく、太田代表の無投票再選が決まった。同月23日に開かれる党大会で正式に承認される。

（第169回国会における党首討論）

第169回国会における福田総理と小沢民主党代表による党首討論（国家基本政策委員会合同審査会）は、平成20年4月9日に行われた。今国会冒頭から与野党の議論の中心である

⁴ 「国民生活等の混乱を回避するための地方税法の一部を改正する法律案」（総務委員長提出、衆法第7号）
「国民生活等の混乱を回避するための租税特別措置法の一部を改正する法律案」（財務金融委員長提出、衆法第8号）

⁵ 参議院では、会期延長の議決は行われなかった。

ガソリン税を中心とした道路特定財源問題、日銀総裁人事、年金記録問題、国際関係からチベット・中国問題等についての討議であった（後段の5「党首討論」の開会状況参照）。

また、第2回目の党首討論は、会期末の迫った6月11日に予定されていたが、同日、参議院において、上記問責決議案が提出されたため、開会されるに至らなかった。

会派別所属議員数（平成20年9月19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	304	民主党・新緑風会・国民新・日本	120
民主党・無所属クラブ	114	自由民主党	83
公明党	31	公明党	21
日本共産党	9	日本共産党	7
社会民主党・市民連合	7	社会民主党・護憲連合	5
国民新党・大地・無所属の会	7		
無所属	8	各派に属しない議員	6
欠員	0	欠員	0
計	480	計	242

2 国家基本政策委員会設置の経緯及び合同審査会（党首討論）の開会

第145回国会において「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」（以下「国会審議活性化法」という。）が成立（平成11年7月26日）し、これに基づき、第147回国会の召集日である平成12年1月20日に、衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、政府委員制度の廃止、副大臣及び大臣政務官の設置、国家基本政策委員会の設置の3点を主要な内容とするものである。

このうち、の政府委員制度の廃止については、長年、国会改革の課題として論じられてきたテーマであり、従来の国会審議では、国務大臣を補佐する立場であるに過ぎない政府委員に対する質疑が中心になりがちで、このことが本来議員同士の政策論議の場であるべき国会審議を形骸化させているとの批判が強まっていたということ、また、の副大臣及び大臣政務官の設置についても、政府委員を排除して議員同士の議論を活発化する手段として、あるいは、行政府に対する政治主導を確立する方策の一つとしてその制度の導入が検討されていたという背景があった。の国家基本政策委員会の設置については、従来からの議論の積み重ねがあったわけではなく、平成11年5月に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のクエスチョンタイムを視察し、そこにおいて政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことが契機となって、我が国においても、これにならった与野党間の党首討論を実施することとし、その受皿として衆参両院にそれぞれ常任委員会として国家基本政策委員会を設置することになったものである。

常任委員会は、その部門に属する議案（決議案を含む。）請願等を審査する（国会法第41

条第1項)とともに、会期中に限り議長の承認を得てその所管に属する事項につき、国政に関する調査をすることができる(衆議院規則第94条第1項)とされている。

国家基本政策委員会は、常任委員会の一つであり(国会法第41条第2項)委員の員数及びその所管は、それぞれ「30人」「国家の基本政策に関する事項」とされている(衆議院規則第92条)。

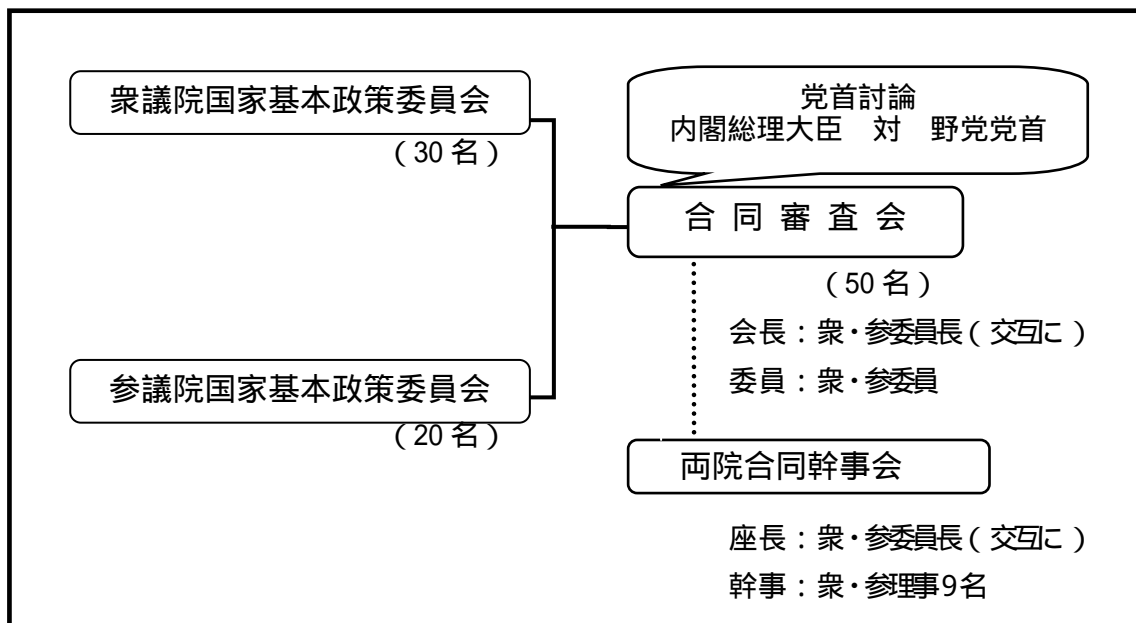
したがって、国家基本政策委員会は、法規上は、衆議院単独で議案等の審査及び国政調査を行うことができるのであるが、実際上は、会派間の合意(平成11年6月14日 自民、民主、明改、自由)により、いわゆる党首討論(与党党首である内閣総理大臣と野党党首との討議)を行う場として、専ら衆参両院の国家基本政策委員会合同審査会(国会法第44条)の形式で開会されている。

「党首討論」をどのような場で行うかということについては、制度導入の際に政党間において協議が行われたが、我が国の本会議では議事手続上の制約があるとともに、議場の形式からもふさわしくないこと、また、衆参合同の場で行うことが求められ、それに対応するには現行制度上衆参の常任委員会による合同審査会の形態しかないということからこれを利用することになったものである。

* 合同審査会とは

二院制の下では、衆参両院の委員会はそれぞれ独立して活動するのが原則となっているが、委員会審査の過程において両院の常任委員会が相寄り集まって意思の疎通を図ることに意味があるということで設けられた制度である。

3 「党首討論」の仕組み



(1) 「党首討論」の開会形態

我が国の「党首討論」は衆参両院の国家基本政策委員会の合同審査会の形式で開会されている。会期冒頭に衆参両院の委員会で合同審査会の決議を行い、両院合同幹事会で「党首討論」の開会日時や運営について協議をする。

(2) 運営基準の策定

「党首討論」の具体的運営方法については、国会審議活性化法の制定後においても各党間で継続的に協議が続けられた。

この間、平成11年9月には、イギリス議会制度の調査のため衆参両院から議員がロンドンにそれぞれ派遣され、クエスチョンタイムを始めとする議会制度の実情調査が行われた。

また、本制度の実施に先立ち、第146回国会において、予算委員会合同審査会の場で、試行的に2回にわたって「党首討論」が行われた。

それらを踏まえ、衆参の各党代表者による「新制度に関する両院合同協議会」において協議が進められた結果、平成12年1月に「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」が行われ、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認（自民、民主、明改、自由の4党合意）された。

さらに、この政党間申合せを国会の正規の機関として確認し国家基本政策委員会のルールとする必要があったことから、合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、平成12年2月16日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」（以下「運営申合せ」という。）が決定された。

(3) 運営申合せの概要

ア 野党党首

総理と討議を行う野党党首の基準は、「衆議院又は参議院において所属議員10名以上を有する野党会派」の党首であることとされている。

この基準については、制度発足当初は、民主、共産、社民の三会派が満たしていたが、現在は民主党だけになっており、少数会派からは基準の見直し・弾力的運用等が求められている。

イ 討議内容

合同審査会においては、総理と野党党首との直接対面方式（参考資料参照）での討議を行う。討議内容は、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々的重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審査する委員会にふさわしい内容のものとする。

ウ 開会日時

合同審査会は、開会中、原則として週1回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。

* 「党首討論」開催時間の変更

「党首討論」の開催回数及び開催時間が少なすぎるとの指摘があり、両院合同幹事会において協議の結果、「運営申合せを遵守しながら、与野党とも誠意を持って開催回数が増えるよう努力する」「開催時間を、40分から45分に変更する」ことで合意された（平成15年2月7日）。

エ 会長

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。

「毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする」との申合せは平成15年2月の見直しによって削除された。

オ 開会場所

衆参の第一委員（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。

カ 両院合同幹事会

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9名（当初は11名）の幹事により構成する。

キ 配分時間

45分間（当初は40分間）の各党時間配分については、野党間で調整する。

ク 発言通告

野党党首は、発言の項目・要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告する。

ケ 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。

4 日英の制度比較

我が国の党首討論は、前述のようにイギリス議会のクエスチョンタイムを参考にして導

入されたものであるが、両者の間には、制度上及び運営上の様々な相違点がある。

* (参考) イギリス議会のクエスチョンタイム

イギリス議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の3種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議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、下院において月曜から木曜までの本会議の冒頭に行われており、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っている。中でもクエスチョンタイムのうち「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(1997年~2003年は午後3時)から30分間行われるもので、その時々の方策課題について野党党首を含めた与野党議員と首相との間で討論が展開されている。

首相質問において質問ができる者は次のとおりであるが、特に野党党首には優先的に質問の機会が保証され、さらに首相は質問内容に関係なく、この場で重要な政策を表明することもあることなどから、首相質問は与野党党首間討論の意味合いも持っているといえる。

日英の制度比較

	日本の党首討論	イギリスの首相質問
実施形態	国家基本政策委員会合同審査会(討議)	下院本会議(口頭質問)
議事整理	会長(衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。)	下院議長
日 時	毎週水曜日午後3時から45分間(ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。)	毎週水曜日正午から30分間(毎週必ず開会する。)
討 議 者	内閣総理大臣と野党党首	首相と 抽選で選ばれた20名の下院議員(実際に質問できるのは10名程度) 議長に指名された者 野党党首

5 「党首討論」の開会状況

(1) 開会状況等

昨年以降、党首討論(合同審査会)は、第166回国会では、5月16日(衆議院主催で参議院第一委員会室)及び5月30日(参議院) 第168回国会では、平成20年1月9日(衆議院) 第169回国会では平成20年4月9日(参議院)の計4回開会されている。

第169回国会までの「党首討論」の開会状況をまとめたものは以下のとおりである。

平成	国会回次	会期日数	定例日数	開会回数	年間開会回数
12年	147回(常会)	135	19	6	8
	148回(特別会)	3	1	0	
	149回(臨時会)	13	2	0	
	150回(臨時会)	72	10	2	
13年	151回(常会)	150	22	5	7
	152回(臨時会)	4	1	0	
	153回(臨時会)	72	10	2	
14年	154回(常会)	192	28	3	5
	155回(臨時会)	57	8	2	
15年	156回(常会)	190	27	5	6
	157回(臨時会)	15	2	1	
	158回(特別会)	9	2	0	
16年	159回(常会)	150	20	2	5
	160回(臨時会)	8	1	0	
	161回(臨時会)	53	7	3	
17年	162回(常会)	200	27	3	5
	163回(特別会)	42	6	2	
18年	164回(常会)	150	20	2	4
	165回(臨時会)	85	12	2	
19年	166回(常会)	162	22	2	2
	167回(臨時会)	4	1	0	
	168回(臨時会)	113	16	0	
20年	168回(臨時会)	15	2	1 ¹	2 ²
	169回(常会)	156	22	1	

- 1 第168回国会の会期は平成19年9月10日～平成20年1月15日。党首討論の開会日は平成20年1月9日のみ
2 第169回国会の会期終了日(平成20年6月21日)までの開会回数

(2) 討議内容

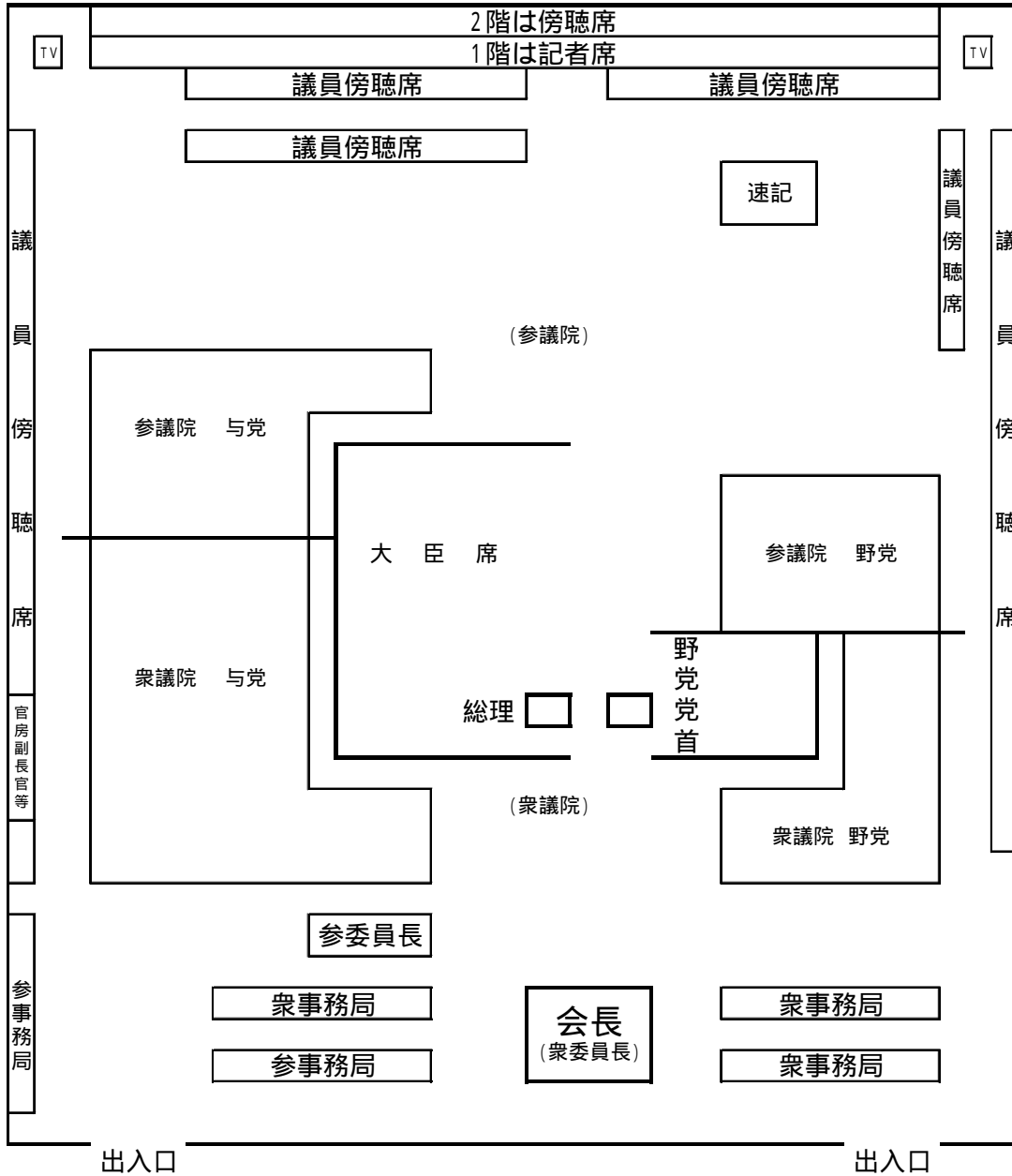
国家基本政策委員会の所管事項は「国家の基本政策に関する事項」であることから、党首討論のテーマは、国の政策すべてを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。

最近の第166回国会から第169回国会までの討議内容を分野別にまとめたものは、以下のとおりである。

討議内容	年月日	討議者
1 国会関係		
(1) 議会運営		
社会保険庁改革関連法案の衆議院厚生労働委員会における採決の是非と国会審議の在り方	第166回 19.5.30	小沢民主党代表と 安倍内閣総理大臣
年金時効停止特別措置法案の提出と委員会審査の在り方	同上	同上
(2) 政治姿勢		
安倍総理が執筆した「美しい国へ」の中における天皇制の位置付け	第166回 19.5.16	小沢民主党代表と 安倍内閣総理大臣

討 議 内 容	年月日	討 議 者
防衛大学の卒業式における安倍総理の「自らの信念に基づいて的確な判断をもって行動すべし」とした訓示の真意	第166回 19.5.16	小沢民主党代表と 安倍内閣総理大臣
個別の戦闘についての心構えを訓示した理由	同上	同上
文民統制における自衛隊幹部の個々の判断の位置付け	同上	同上
2 教育問題関係		
戦後の教育行政の柱となってきた仕組みとその問題に対する安倍総理の認識	第166回 19.5.16	小沢民主党代表と 安倍内閣総理大臣
教育制度改革の中で教育委員会制度そのものを見直す必要性	同上	同上
3 厚生・労働関係		
(1) 薬害訴訟		
薬害肝炎訴訟の大阪、福岡及び東京地裁判決を踏まえて国として被害者を早急に救済する必要性	第166回 19.5.16	小沢民主党代表と 安倍内閣総理大臣
(2) 年金記録問題		
保険料を支払った事実に関する挙証責任の所在	第166回 19.5.30	小沢民主党代表と 安倍内閣総理大臣
領収書等を提示できない国民に対する第三者機関による救済手段の在り方	同上	同上
民主党の救済手段についての考え方	同上	同上
約5千万件にのぼる名寄せの未統合分中の約2千万件分の照合困難とされる年金総額の実態	第168回 20.1.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣
年金加入者全員に対する年金状況確認通知の不送付理由	同上	同上
年金問題について、本人確認事務の実効性を推進するための国家プロジェクトの在り方	第169回 20.4.9	同上
4 行政改革関係		
(1) 行財政改革		
行財政改革を進める中で地方に対する国の補助金の在り方等を見直すとともに税金の無駄遣いをなくす必要性	第166回 19.5.16	小沢民主党代表と 安倍内閣総理大臣
財務省出身者の日銀総裁ポストへの天下りが既得権益化している状況を是正する必要性	第169回 20.4.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣
(2) 道路特定財源		
暫定税率失効により生じる2.6兆円の道路特定財源を減税して国民に還元する必要性	第169回 20.4.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣
福田内閣総理大臣が発表した道路特定財源の一般財源化の方針と政府及び与党との関係	同上	同上
道路特定財源の財政運営と地方公共団体の行政自律性に対する認識	同上	同上
5 外交・安保関係		
(1) 自衛隊の海外派兵		
海外派兵に対する基本的な原理、原則及び自衛隊の海外派兵の在り方	第168回 20.1.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣
憲法第9条に対する政府の解釈と国際貢献の在り方	同上	同上
(2) 日中関係		
「チベットの人權問題」に対する福田内閣総理大臣の認識及び北京オリンピックとの関係についての認識を胡錦濤国家主席へ伝達する意思の有無	第169回 20.4.9	小沢民主党代表と 福田内閣総理大臣

(参考資料) 党首討論配置図(衆議院第1委員室)



参議院国家基本政策委員長が会長の際は、配置が異なる。

内容についての問い合わせ先
 国家基本政策調査室 今井首席調査員(内線3550)

予算委員会

予算調査室

所管事項の動向

1 経済と財政の現状

(1) 経済動向

政府は、平成20年1月18日に閣議決定した「平成20年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」において、平成20年度の我が国経済を、「世界経済の回復が続く下、平成19年度に引き続き企業部門の底堅さが持続するとともに、家計部門が緩やかに改善し、『自立と共生』を基本とした改革への取組の加速・深化と政府・日本銀行の一体となった取組等により、物価の安定の下での民間需要中心の経済成長になると見込まれる」とし、平成20年度のGDP成長率を、実質2.0%程度、名目2.1%程度とした。一方で、サブプライム住宅ローン問題を背景とする金融資本市場の変動、原油価格の高騰、海外経済の動向等をリスク要因として指摘していた。

この1月時点の見通しに関し、内閣府では、最新の状況を踏まえた経済動向試算¹を行い、その結果を7月22日の経済財政諮問会議に提出している。この試算では、原油価格の一段の高騰、米国経済の減速、円高等により経済成長が鈍化するとして、平成20年度のGDP成長率を実質1.3%、名目0.3%と、1月時点の経済見通しの成長率を下回る結果を示している。今後については「住宅投資の回復に加え、米国経済が財政金融政策の効果により持ち直し、来年にかけて世界経済が減速から緩やかな回復に向かうと期待されることから、我が国経済も緩やかに回復していくと見込まれる。ただし、米国の景気後退懸念や原油・穀物価格の高騰等から、景気の下振れリスクが高まっていることに留意する必要がある」としている。

平成20年度の経済（政府経済見通しと内閣府試算）

	（単位：%程度）	
	政府経済見通し （平成20年1月）	内閣府試算 （平成20年7月）
実質GDP	2.0	1.3
民間最終消費支出	1.3	1.0
民間住宅	9.0	2.8
民間企業設備	3.3	0.6
政府支出	0.1	0.3
政府最終消費支出	1.1	1.1
公的固定資本形成	4.9	6.4
外需寄与度	0.4	0.5
名目GDP	2.1	0.3
完全失業率	3.8	4.0
鉱工業生産	2.2	0.8
国内企業物価	0.6	4.1
消費者物価（総合）	0.3	1.7
GDPデフレーター	0.1	1.0

（内閣府資料より作成）

（注1）我が国経済は民間活動がその主体をなすものであること、また、特に国際環境の変化には予見し難い要素が多いことにかんがみ、左表の諸計数はある程度幅を持って考えられるべきものである。

（注2）完全失業率以外は対前年度比増減率。

（注3）試算に当たっては、既定の経済財政政策を基に以下の前提を置いた。なお、これらの前提は、作業のための想定であって、内閣府としての予測あるいは見通しを示すものではない。

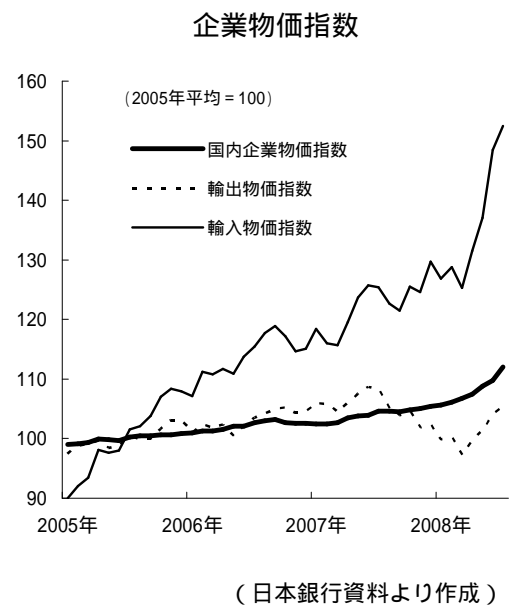
円相場：20年度平均106.3円/ドル〔経済見通し時111.2円〕（20年7月以後、106.9円/ドル（同年6月1か月間の平均値）で一定と想定）

原油輸入価格：20年度平均127.3ドル/バレル〔経済見通し時83.0ドル/バレル〕（20年7月以後、132.9ドル/バレル（ ）で一定と想定。同年6月1か月間のドバイ・スポット価格の平均値に運賃、保険料を付加した値）

¹ この試算は内閣府が独自に行ったもので、閣議決定された政府経済見通しの改定といった性格のものではない。

経済の現状については、平成 20 年 8 月の月例経済報告で、「景気は、このところ弱含んでいる」とし、7月の「景気回復は足踏み状態にあるが、このところ一部に弱い動きがみられる」から、景気判断を下方に変更している。政府は、判断を変更した理由として、米国経済減速の影響から輸出が弱含み、生産が減少傾向にあること、雇用情勢が弱含み、実質所得が下打ちされていることから、個人消費の回復を見込みにくいことなどをあげている。3月以降の景気判断では、景気回復が「足踏み状態」にあるとしていたが、8月の景気判断で、それまであった「回復」の表現を外しており、経済が足踏み状態から更に悪化したことを示している。

9月12日に発表された平成20年4-6月期の四半期GDPの2次速報値によれば、4-6月は、実質GDP成長率が0.7%（年率換算3.0%）、名目GDP成長率が0.8%（同3.3%）と、マイナス成長であった。特に問題となっている物価関連指標をみると、7月の消費者物価指数（生鮮食品を除く総合）は、平成17年を100とすると、102.4（前月比+0.4%、前年同月比+2.4%）となっている。また企業間で取引されるモノの価格の指標である企業物価指数をみると7月の速報値では、平成17年を100とすると、国内市場向けの国内生産品を対象とする国内企業物価指数が112.0（前月比+2.0%、前年同月比+7.1%）、日本からの輸出品を対象とする輸出物価指数（円ベース）が105.4（前月比+1.2%、前年同月比2.8%）、日本への輸入品を対象とする輸入物価指数（円ベース）が152.5（前月比+2.8%、前年同月比+21.6%）となっている。



(2) 財政の現状

90年代以降、バブル経済崩壊後の累次の経済対策の実施、減税や景気低迷による税収の落込み、高齢化の進展等に伴う社会保障関係費の増大などにより、我が国の財政状況は急速に悪化した。公債発行額は平成10年度から平成17年度まで、毎年度30兆円以上となり、最も多かった平成11年度には37.5兆円となった。公債依存度も平成15年度には42.9%に達している。

近年は財政健全化への取組や景気回復などもあり、財政の状況はやや改善傾向にある。平成 20 年度当初予算における公債発行額は 25.3 兆円であり、公債依存度も 30.5%まで下がっている。

しかし、改善傾向にあるとは言え、財政赤字の水準は依然として高く、平成 20 年度末の公債残高は約 553 兆円になる見込みであり、これに借入金や地方の債務などを加えた国・地方の長期債務残高になると約 778 兆円に達する。

一般会計税収は、平成 15 年度に 43.3 兆円まで落ち込んだ後、増加に転じている。税収額を予算（補正後）と決算で比較すると、平成 15 年度から平成 17 年度までは、予算額を上回る税収があったが、平成 18 年度及び平成 19 年度の税収は予算額を下回っている。平成 20 年度予算では、税収 53.6 兆円を見込んでいるが、今後の経済情勢によっては税収が伸び悩み、財政健全化に影響を及ぼす可能性もある。

財政関連指標

年度	名目 GDP		一般会計歳出		一般会計税収		公債発行額		公債依存度 (%)	基礎的財政収支 (国+地方) の対 GDP 比	長期債務残高 (国+地方)	
	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率			実数	伸び率
1997	513.3	1.0	78.5	0.5	53.9	3.6	18.5	15.1	23.5	2.9	492.2	9.5
1998	503.3	1.9	84.4	7.5	49.4	8.4	34.0	84.2	40.3	4.8	552.8	12.3
1999	499.5	0.7	89.0	5.5	47.2	4.4	37.5	10.3	42.1	6.0	600.3	8.6
2000	504.1	0.9	89.3	0.3	50.7	7.4	33.0	12.0	36.9	4.6	645.9	7.6
2001	493.6	2.1	84.8	5.0	47.9	5.5	30.0	9.1	35.4	4.4	673.1	4.2
2002	489.9	0.8	83.7	1.3	43.8	8.6	35.0	16.6	41.8	5.7	698.1	3.7
2003	493.7	0.8	82.4	1.5	43.3	1.3	35.3	1.1	42.9	5.7	691.6	0.9
2004	498.5	1.0	84.9	3.0	45.6	5.3	35.5	0.4	41.8	4.1	732.6	5.9
2005	503.8	1.1	85.5	0.7	49.1	7.6	31.3	11.9	36.6	2.9	758.3	3.5
2006	511.9	1.6	81.4	4.8	49.1	0.0	27.5	12.1	33.7	1.7	761.0	0.4
2007	516.0	0.8	81.8	0.5	51.0	4.0	25.4	7.6	31.0	0.7	772.1	1.5
2008	526.9	2.1	83.1	1.5	53.6	5.0	25.3	0.1	30.5	0.5	777.9	0.8

(注 1) 名目 GDP は、2006 年までは実績、2007 年度は実績見込み、2008 年度は見通し。

(注 2) 一般会計歳出、一般会計税収、公債発行額、公債依存度は 2007 年度までは決算ベース、2008 年度は当初予算ベース。

(注 3) 基礎的財政収支 (国+地方) の対 GDP 比は SNA ベースの数値であり、2007 年度、2008 年度は内閣府推計値。

(注 4) 長期債務残高 (国+地方) は、2006 年度までは実績額、2007 年度は補正後予算額、2008 年度は当初予算額。

(内閣府及び財務省資料より作成)

2 財政健全化の取組

(1) 歳出・歳入一体改革

現在、政府の財政健全化に向けた取組は、平成 18 年 7 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(以下「基本方針 2006」という。)において示された「歳出・歳入一体改革に向けた取組」に沿って行われている。歳出・歳入一体改革では、財政健全化を国民全体の課題と位置付け、小泉内閣における財政健全化努力の維持・強化、成長力強化と財政健全化を両立する経済財政運営、経済が大きく減速する場合は財政健全化のペースを抑えるなどマクロ経済を配慮した柔軟性ある対応などを基本としている。その主な内容は、以下のとおりである。

ア 財政健全化の時間軸と目標

小泉内閣の財政健全化 (2001 ~ 2006 年度) を第 1 期と位置付けた上で、第 2 期 (2007 年度 ~ 2010 年代初頭) には国・地方の基礎的財政収支の黒字化を確実に実現するとともに、国の基礎的財政収支についてもできる限り均衡を回復させることを目指し、第 3 期 (2010

年代初頭～2010年代半ば)では、国・地方の基礎的財政収支の一定の黒字幅を確保し、債務残高GDP比を安定的に引き下げることと確保するとともに、国についても、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを目指すとしている。

イ 改革の原則

第 期、第 期を通じ、以下の ~ の原則とそれに基づく取組方針に沿って、財政健全化に取り組むとしている。

徹底した政府のスリム化で国民負担増を最小化する。

成長力を強化し、その成果を国民生活の向上と財政健全化に活かす。

優先度を明確化し、聖域なく歳出削減を行う。

国・地方間のバランスのとれた財政再建の実現に向けて協力する。

将来世代に負担を先送りしない社会保障制度を確立する。

資産圧縮を大胆に進め、バランスシートを縮小する。

新たな国民負担は官の肥大化には振り向けず、国民に還元する。

ウ 第 期の目標達成に向けた考え方

第 期における財政健全化については、3%程度の堅実な名目経済成長率を前提として、2011年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するために必要となる額(歳出削減又は歳入増によって対応することが必要な額)が、16.5兆円程度と試算されている。

この16.5兆円程度のうち、11.4～14.3兆円を今後5年間の歳出改革によって対応し、それでも足りない額(残りの5～2兆円)については歳入改革による増収措置で対応することが基本となっている。

エ 第 期の歳出改革の具体的内容

11.4～14.3兆円の歳出削減額については、一律削減ではなく、以下のように分野別に削減額が示されている。

歳出改革の具体的内容

	2006年度	2011年度	2011年度	削減額	備考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1兆円	39.9兆円	38.3兆円程度	1.6兆円程度	
人件費	30.1兆円	35.0兆円	32.4兆円程度	2.6兆円程度	
公共投資	18.8兆円	21.7兆円	16.1～17.8兆円程度	5.6～3.9兆円程度	公共事業関係費 3%～1% 地方単独事業(投資的経費) 3%～1%
その他分野	27.3兆円	31.6兆円	27.1～28.3兆円程度	4.5～3.3兆円程度	科学技術振興費 +1.1%～経済成長の範囲内 ODA 4%～2%
合計	107.3兆円	128.2兆円	113.9～116.8兆円程度	14.3～11.4兆円程度	
	要対応額:16.5兆円程度				

(注1)上記金額は、特記なき場合国・地方合計(SNAベース)。

(注2)備考欄は、各経費の削減額に相当する国の一般歳出の主な経費の伸び率(対前年度比名目年率)等及び地方単独事業(地財計画ベース)の名目での削減率を示す。

(「基本方針2006」別表)

また、その時々を経済社会情勢に配慮した現実的な対応をとるため、歳出改革の内容について、毎年度、必要な検証・見直しを行っていくこととされている。

オ 第 期 の 歳 入 改 革

2011年度の要対応額（16.5兆円程度）と歳出削減額との差額（2～5兆円）は、主に税制改革により対応するとともに、改革後の税制が、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げるという中長期的目標を達成し得る体質を備えねばならないものとされた。

また、社会保障安定財源としての消費税の位置付けについて、給付と財源の対応関係の適合性を検討するとされている。

カ 第 期 の 歳 出 ・ 歳 入 一 体 改 革

第 期 の 改 革 に つ い て は、基本的な方針として、第 期 と の 連 続 性 を 確 保 し つ つ、一貫性をもった歳出・歳入一体改革への取組、社会保障のための安定財源確立の必要性などが掲げられた。なお、第 期 の 改 革 に つ い て は、第 期 の よ う な 具 体 的 な 目 標 数 値 は 示 さ れ て い な い。

(2) 「経済財政改革の基本方針 2008」における歳出・歳入一体改革

平成 20 年 6 月 27 日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針 2008」（以下「基本方針 2008」という。）においても、「基本方針 2006」及び「経済財政改革の基本方針 2007」（平成 19 年 6 月 19 日閣議決定）で示された財政健全化の取組を堅持し、歳出・歳入一体改革を徹底して進めるとしている。

歳出については、真に必要なニーズに応えるための財源の重点配分を行いつつ、国、地方を通じ、最大限の削減を行い、重要課題実現のために必要不可欠となる政策経費の財源については、これまで以上にムダ・ゼロ、政策の棚卸し等を徹底し、歳出経費の削減を行うことで対応するとしている。それでも対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りは行わないこととしている。

(3) 財政健全化の目標と達成見通し

歳出・歳入一体改革が目指す財政健全化の目標は、まず、2011年度（平成 23 年度）において国・地方の基礎的財政収支の確実な黒字化を実現し、次いで、2010 年代初頭から 2010 年代半ばにかけて、国・地方の基礎的財政収支の一定の黒字幅を確保し、債務残高 GDP 比の発散を止め、安定的に引き下げることである。

平成 20 年 1 月 18 日に閣議決定された「日本経済の進路と戦略 - 開かれた国、全員参加の成長、環境との共生 -」（以下「進路と戦略」という。）の参考試算²では、マクロ経済に

² この参考試算は、経済財政諮問会議における「進路と戦略」の審議のための参考資料として、内閣府が作成したもので、「進路と戦略」を閣議決定する際の閣議決定の対象とはなっていない。

ついて「進路と戦略」に沿って潜在成長力を高める政策が実行される場合の「成長シナリオ」と、そのような政策が実行されず、かつ世界経済が減速するなど外的な経済環境が厳しいものとなる場合の「リスクシナリオ」を想定し、歳出削減に関しては、第 1 期における歳出改革における歳出削減額（11.4～14.3 兆円程度）のうち、歳出削減額を 14.3 兆円とする場合と 11.4 兆円とする場合を想定し、経済・財政の将来展望を示している。

この試算結果によれば、成長シナリオの下、歳出削減額を最大の 14.3 兆円とした場合でも、2011 年度の国・地方合計の基礎的財政収支は GDP 比 0.1%、金額にして 7,000 億円程度の赤字となっている。

この将来展望については、平成 20 年 7 月に、最新の経済動向等を反映した試算の改定を内閣府が行っている。それによれば、成長シナリオの下、14.3 兆円の歳出削減を行った場合の 2011 年度の基礎的財政収支は、GDP 比 0.7%、金額にして 3.9 兆円の赤字となり、1 月時点の試算より赤字の幅が拡大している。

3 予算の無駄排除への取組

道路特定財源に関して、娯楽用品の購入などの不適切な支出が明らかになったことから、政府は、道路予算に限定せず、予算の無駄を根絶するため国の支出全体について抜本的な改革を行うことを表明している。平成 20 年 4 月には「政府における無駄の徹底的な排除に向けた集中点検～『ムダ・ゼロ』への取組み～」を公表し、道路関係の支出・道路関係公益法人の徹底的な見直し、行政と密接な関係にある公益法人の集中点検、随意契約の見直し、似たような内容の政策や時代の要請に合わなくなった政策を見直す「政策のたな卸し」等を行う方針を示した。「ムダ・ゼロ」や「政策のたな卸し」への取組は、財政状況が厳しい中で必要な政策経費を捻出するため、「基本方針 2008」や平成 21 年度概算要求基準にも盛り込まれている。

また、内閣官房長官の下に有識者で構成された「行政支出総点検会議」を設置し、国民の目線で無駄の根絶に向けて支出を見直すこととしている。

4 平成 21 年度予算

(1) 「平成 21 年度予算の基本的考え方」及び「平成 21 年度予算の全体像」

「基本方針 2008」には、「平成 21 年度予算の基本的考え方」として、歳出改革の努力の継続、ムダ・ゼロ、政策の棚卸し等の徹底による歳出削減と重要課題への予算の重点配分等が示されている。

また、平成 20 年 7 月 28 日の経済財政諮問会議で取りまとめられた「平成 21 年度予算の全体像」では、原油・穀物価格の高騰や米国経済の減速などの影響による日本経済の景気下振れリスクに十分注視すべきであるとした上で、平成 21 年度予算においては改革努力を継続する厳しい概算要求基準を設定し、メリハリの効いた歳出の見直しを行うこと、ムダ・ゼロ及び政策棚卸しによって捻出した財源を重要課題実現の政策経費に充てること、税制改革の議論を進め、消費税を含む税体系の抜本的な改革の早期実現を図ること等を盛り込んでいる。

(2) 平成 21 年度概算要求

ア 基本方針

平成 21 年度予算編成に向けて、各省庁の予算要求の基準となる平成 21 年度概算要求基準（平成 21 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）は、平成 20 年 7 月 29 日に閣議了解された。この概算要求基準では、財政健全化と重要課題の両立を図るため、「基本方針 2008」を踏まえ、引き続き歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、重点課題への予算の思い切った配分を行うこととしている。また国債発行は極力抑制する方針も示している。

イ 各経費の要求基準額

各経費の要求基準額の枠組みは以下のようになっている。

年金・医療等の経費：8,700 億円の自然増が見込まれるところを、制度・施策の見直しによる削減・合理化（2,200 億円）を図り、6,500 億円程度の増とする。

公共事業関係費：前年度予算額から 3%減とする（2,000 億円）。ただし「重点化課題推進枠」のための調整を行う。

その他の経費（人件費、義務的経費を除く）：科学技術振興費は前年度当初予算額と同額、国立大学法人運営費、私立学校振興費、防衛関係費については、それぞれ前年度当初予算額から 1%減、それ以外のその他の経費については前年度当初予算額から 3%減とする（その他の経費合計で 1,400 億円）。ただし「重点化課題推進枠」のための調整を行う。

人件費：総人件費改革を推進し、削減・合理化を行う。

義務的経費：前年度当初予算額と同額³。ただし制度の根元にまで踏み込んだ抜本的見直しを行い、歳出の抑制を図る。

この結果、ウの重点化課題推進枠のための措置と合わせると、概算要求基準額は前年度から 5,600 億円の増となった（概算要求の取りまとめの結果、概算要求額は 5,571 億円増の 47 兆 8,417 億円となっている）。

（参考）平成21年度概算要求基準の増減額

年金・医療等の経費	+ 6,500億円
公共事業関係費	2,000億円
その他経費	1,400億円
重要課題推進枠	+ 3,300億円
〔公共事業関係費	1,300億円
〔その他経費	1,500億円
特殊要因加減算等	+ 2,000億円
合 計	+ 5,600億円

（財務省資料より作成）

ウ 重点化課題推進枠

「基本方針 2008」の重点課題（成長力の強化、低炭素社会の構築、安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築）のうち、緊急性や政策効果が特に高い事業・技術開発への予算配分の重点化のため、「重点課題推進枠」を設けている。「重点課題推進枠」の額は、

³ 北海道洞爺湖サミット開催経費の減等の特殊要因を除く。

政策の棚卸し等を通じて、公共事業関係費及びその他の経費の各経費の前年度当初予算額の2%を捻出したものに、500億円（前年度予算の重点化促進加算額）を加えた3,300億円（程度）となっている。

なお、重点課題への各府省の予算要求が十分に行えるようにするため、公共事業関係費及びその他経費については、要望基礎額（重点化課題推進枠の財源のための2%を削減した後の金額）の25%増までの要望を認めている。これにより要望・要求額は増大するが、最終的には概算要求額に絞り込むことによって予算配分のメリハリをつけようとしている。

エ その他

庁費等の一般行政経費については厳しく抑制することとし、特にレクリエーション経費の原則廃止等、不要不急の経費を削減し、タクシーの利用に係る支出の適正化及び効率化の取組を反映させることとしている。

オ 概算要求の結果

各省庁からの概算要求は、9月9日に取りまとめられた。その結果、重点課題推進枠の要望額を含めた一般歳出の要求・要望額は50兆8,448億円となった。財務省は、今後の予算編成過程で、概算要求額47兆8,417億円に向けて約3兆円の圧縮を行う方針である。

(3) 平成21年度予算編成に関連する事項

ア 基礎年金国庫負担割合の引き上げ

国民年金については、その制度を持続可能なものとするため、平成16年の制度改正によって、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引き上げなどが決まっております⁴、引き上げの時期については、国民年金法の附則において、「所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までの間のいずれかの年度を定める」とされている。これについては、「予算の全体像」においても、抜本的な税制改革を行った上で2分の1に引き上げるとしているが、概算要求基準では、別途検討事項として、『基本方針2008』に基づく税体系の抜本的な改革と併せて予算編成過程において検討する」とされている。

イ 公益法人への支出削減

公益法人については、公益法人への財政支出のムダや非効率をなくすため、行政と密接な関係にある約350の公益法人を対象に集中点検を行い、その結果を平成21年度予算に反映させ、公益法人への支出のムダの根絶、非競争的随意契約の実質的な全廃、役員報酬抑制、役員数削減等による人件費削減を実現するとしている。

また、「平成21年度予算の全体像」においては、「公益法人への支出（9,000億円）については、7月にまとめた集中点検結果をスタート台として、改革に取り組む。その際、公益法人への支出を3割削減することを目標に、無駄を根絶する」とされている。

⁴ 制度改正前の国庫負担割合は3分の1。

ウ 特別会計の改革

特別会計については、行政改革推進法（簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律）等により、特別会計の統廃合・財政健全化への寄与等の改革が進められているが、平成 21 年度概算要求基準においても、歳出の合理化・効率化を推進するとともに、一般会計からの繰入れや民間等からの借入れを抑制するとしている。また、特別会計の予算要求に当たっては、一般会計と同様に、政策の棚卸し等を通じ、個別の事務・事業の必要性を徹底して見直し、3 年以上継続している事業、公益法人向け支出、会計検査院等から問題を指摘されている事業、多額の不用が発生するなど政策効果が十分に発揮されていない可能性がある事業等については、必要性をゼロベースで徹底して見直すこととしている。

エ 道路特定財源の一般財源化

道路特定財源については、「道路特定財源等に関する基本方針」（平成 20 年 5 月 13 日閣議決定）によって、今年の税制改革時に廃止し、平成 21 年度から一般財源化することが決められている。同時に、道路関係公益法人や道路整備関係の特別会計関連支出のムダを徹底排除すること、地方財政に影響を及ぼさないよう措置すること、必要とされる道路は着実に整備することなども決められている。

平成 21 年度概算要求基準では、一般財源化した道路特定財源については、生活者の目線でその使い方を見直し、見直しに伴う経費の平成 21 年度における取扱いについては、予算編成過程において検討するとしている。

オ 独立行政法人

独立行政法人については「独立行政法人整理合理化計画」（平成 19 年 12 月 24 日閣議決定）に基づき、法人の統廃合、事務・事業の見直し、業務の効率化等を進め、国への財政依存度を下げることを目指している。平成 21 年度概算要求基準においても、「独立行政法人整理合理化計画」の着実な実施と予算要求への反映、随意契約の見直し、総人件費の削減、独立行政法人が公益法人に造成した基金の見直し等を行うとしている。

5 総合経済対策と平成 20 年度補正予算

原油・食料品などの価格高騰によって経済・国民生活が大きな影響を受けていることに對し、政府は 8 月 29 日に「安心実現のための緊急総合対策」（以下「緊急総合対策」という。）を取りまとめた。また、「緊急総合対策」の財源として平成 20 年度補正予算を編成することも決まった。

「緊急総合対策」では、生産サイド・需要サイド双方において、新たな状況への適応力を経済成長の新しい推進力としていくため、移行過程における生活者の「痛み」や「不安」を和らげること、経済・国民生活の在り方を抜本的に転換し、世界に先駆けて「持続可能社会」とするための構造改革を進めていくこと、新価格体系に対応するための企業・家計の前向き・果敢な対応を後押しすること、が必要であるとしている。

そして、改革を通じて経済成長を実現し日本経済を強固なものとする、新しい価格体系への移行を基本に置き、中小企業等について、円滑な価格転嫁が可能となるようにすること、賃金の確保に向けた環境づくりに努めること、財政健全化路線の下、従来型の経済対策とは一線を画し、真に必要な対策に財源を集中すること、できる限り新規国債発行を抑制するため財政規律を堅持することなどを対応方針の基本としている。

経済対策と財政健全化の両立については、これまでの歳出・歳入一体改革による財政健全化路線を堅持するとし、対策の財源としては、これまで以上にムダ・ゼロ、政策の棚卸し等を徹底し、一般会計・特別会計の歳出経費の削減で対応するとしている。また、重点施策のターゲットを絞り込み、施策効果の高いものを優先的に講じる、マクロ経済上の大幅な需給ギャップが生じていない中で、有効需要創出のための財政出動は行わない、価格高騰の緩和策と構造改革を併行する、新価格移行のための投資を重視する、としている。具体的には「3つの目標」を設定し、その達成ための「8本の柱」の施策を定めている。

「安心実現のための緊急総合対策」の3つの目標と8本の柱

3つの目標	8本の柱
1.生活者の不安の解消	生活・雇用支援対策 ・物価に対する総合的対策 ・特別減税等の実施 ・消費者政策の抜本的強化 ・非正規雇用対策等の推進 医療・年金・介護強化対策 ・医療の安心確保 ・年金記録問題への対応 ・介護サービスの確保 子育て・教育支援対策 ・出産、子育て支援 ・教育支援
2.「持続可能社会」への変革加速	低炭素社会実現対策 ・省エネ・新エネ技術の抜本的導入促進 ・省エネ・新エネ技術の開発促進 ・資源価格上昇に対する国際協力の強化等 住まい・防災刷新対策 ・住まいとまちの再設計 ・児童を地震から守る学校づくり等防災対策 強い農林水産業創出対策
3.新価格体系への移行と成長力強化	中小企業等活力向上対策 ・中小・零細企業等への支援 ・生産性向上等による成長力の強化 地方公共団体に対する配慮

(内閣府資料より作成)

特別減税については、定額控除方式による所得税・個人住民税の特別減税を単年度の措置として、平成20年度内に実施するとしている。その規模・実施方式等については、財源を勘案しつつ、年末の税制抜本改革の議論に併せて引き続き検討することになっている。

また「緊急総合対策」の規模は11.7兆円程度であり、その内訳は以下のとおりである。

「安心実現のための緊急総合対策」の規模

	(単位：兆円)	
	国費	事業費
20年度当初予算前倒し	0.1	0.2
緊急総合対策に関し早急を実施すべきもの		
1. 生活者の不安の解消 ・高齢者医療対策 等	0.4	0.4
2. 「持続可能社会」への変革加速 ・省エネ、強い農林水産業 ・学校耐震、防災 等	0.9	1.9
3. 新価格体系への移行と成長力強化 ・中小企業資金繰り対策 等	0.4	9.1
その他(地方)	0.1	0.1
小 計	1.8	11.5程度(注)
21年度当初予算	A	B
総 計	2.0	11.7程度
(注) 20年度財投追加(0.2兆円)を含む。	+ A	+ B

(内閣府資料より作成)

6 今後の課題

現在、歳出・歳入一体改革に沿って財政健全化が進められているが、景気低迷による税収減や成長率の低下で、財政健全化目標(2011年度に国・地方の基礎的財政収支の黒字化)達成に向けての環境は厳しくなっている。その一方で、経済対策や「基本方針2008」に掲げる重要課題に取り組まなければならない、税収減で財源面での制約が厳しくなる中で、政策課題に対応しつつ、財政健全化に取り組むという課題に直面している。

物価高騰が国民生活・経済活動に大きな影響を及ぼし、景気が低迷する中、経済対策が喫緊の課題であり、政府は「緊急総合対策」を取りまとめ、併せて平成20年度補正予算を編成することとなったが、「緊急総合対策」及び平成20年度補正予算の内容・規模が適正なものであるかについて、財政健全化路線とのバランスの取り方を含めた検討が必要となる。「緊急総合対策」には、平成20年度中の特別減税実施も盛り込まれており、このための財源の確保も必要となる。

平成21年度予算編成に向けては、政策経費の財源を捻出するため政府が取り組んでいるムダ・ゼロや政策の棚卸しによって、無駄の排除を徹底できるのか、財源に制約がある中で、成長力強化などの重要課題への対応のため、真に効果的な施策を策定し、そこに重点的な予算配分ができるのか、といった課題がある。また、所要の安定した財源を確保する税制改革を行った上で平成21年までに行うこととなっている基礎年金国庫負担割合の引上げ問題は、今後の予算編成過程において検討することとなっているが、引上げを実施するならば、財源の確保が必要となってくる。

財政健全化に関しては、現時点の試算では、基礎的財政収支の黒字化目標の達成は厳しい状況にある。歳出・歳入一体改革では、歳出改革で目標達成のために必要となる額を満たさない場合は、歳入改革による増収措置で対応することを基本としており、増税の検討

も視野に入ってくる。また、増税検討の前提として歳出削減が十分なものであるかということや税制改革が経済に与える影響についても検討されなければならない。なお、「基本方針 2006」では、「経済が大きく減速する場合には、財政健全化のペースを抑えるなど、柔軟性をもった対応を行う」とされており、経済動向によっては、財政健全化の進め方も論点となる。

内容についての問い合わせ先
予算調査室 細矢首席調査員（内線3460）

決算行政監視委員会

決算行政監視調査室

所管事項の動向

1 決算及び決算検査報告等

決算は、国の一般会計年度における予算の執行結果の実績を表示したものであり、財政国会中心主義の下、決算審査を通じて、予算に基づいて行われた財政行為についての内閣の責任を明らかにし、将来の財政計画や予算編成等に資することとなる。

この決算については、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならないと定められている（憲法第90条）。決算の提出時期は、翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例（財政法第40条第1項）とされているが、「決算の早期審査」に資する観点から、「平成15年度決算」以降は、常会前にも提出されるようになった。

「平成19年度決算」については、平成20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19年度決算概要（一般会計決算 平成20年7月31日公表）

平成19年度一般会計決算は、収納済歳入額84兆5,534億円、支出済歳出額81兆8,425億円であり、6,319億円の純剰余金が発生した。これは、歳入において、原材料高や円高の影響等により法人税収が補正予算の見込みより少なかったことなどから補正後予算額を1兆3,893億円下回ったものの、歳出において、国債の支払利息が予定より少なかったことを含めて2兆212億円が不用となったことによるものである。

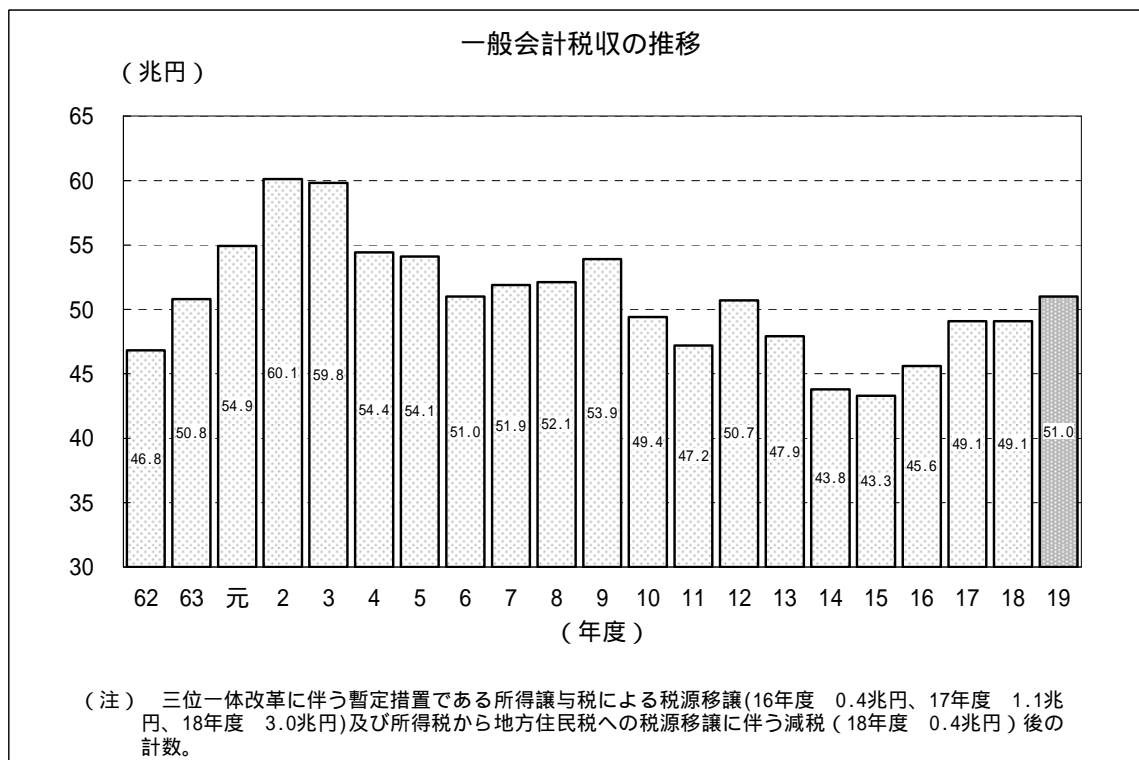
平成19年度決算概要（剰余金）

（単位：億円）

[歳 入]		[歳 出]			
税収	15,327	不用	20,212	合 計 (a+b)	6,319 (A)
（法人税	12,186	（国債費	11,771	地方交付税交付金等特定財源増	- (B)
消費税	3,001 等		予備費		
税外収入	1,934				
（返納金	1,711			財政法第6条の純剰余金	6,319 (A-B)
貨幣交換差増	374 等				
公債金	500				
計	13,893 (a)	計	20,212 (b)		

(注) 純剰余金とは、財政法第6条による剰余金で、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ものとされている。

（財務省資料を基に作成）



(財務省資料を基に作成)

(2) 平成17年度決算に関する議決について内閣の講じた措置

本委員会では、予算執行の実績とその効果、会計検査院の決算検査報告などに重点を置いた審査を通じて、政府に対し改善・是正を求める事項を内容とする「議決案」を議決し、委員会としての意思表示を行っている。

この「議決案」は、本会議において議決された後、衆議院議長から内閣総理大臣宛に送付され、次の常会に、内閣の講じた措置が内閣総理大臣から衆議院議長宛に報告されることになっている。

平成17年度決算に関する議決について内閣が講じた措置の概要は、次のとおりである(第168回国会平成19年10月18日本院議決、第169回国会平成20年2月8日内閣の講じた措置報告書受領)。

1. 財政再建について

平成20年度予算において新規国債発行額を4年連続で減額した。財政投融资特別会計の積立金9.8兆円を取り崩し、国債整理基金特別会計に繰り入れることとした。農業経営基盤強化措置特別会計の剰余金のうち295億円を一般会計に繰り入れた。等

2. 適正な医療提供体制の実現について

医師派遣システムの構築、医師交代勤務導入等による病院勤務医の過重労働の改善等の対策を着実に実施する。看護職員の養育力の確保、離職防止等に取り組み、助産師の活用についても支援を進める。等

3. 社会保険庁における年金保険料の納付記録問題について

平成20年4月から10月までをめぐり、すべての年金受給者と現役加入者に加入履歴等のお知らせを行う。新たな年金記録管理システムの構築を図ることにより年金記録の管理体制強化に最善

を尽くす。等

4. 高等教育への財政支援、いじめ問題について

平成20年度予算において、奨学金事業は貸与人員の増員等事業全体としての充実を図り、大学助成は基盤の経費を確実に措置する。いじめの認知に当たりアンケート調査等を通じ児童生徒から直接状況を聞く機会を設けるよう指導している。等

5. 文化財やその周辺環境の保存、活用について

文化財を周辺環境も含め保存・活用するためのモデル事業を実施する。歴史・文化を活かしたまちづくりを支援する枠組みを構築するための法律案を提出した。等

6. 公共調達における入札談合問題と天下り問題について

一般競争入札を拡大するとともに、総合評価方式の拡充、入札ボンド制度の導入といった入札契約制度の改革を行う。再就職規制に係る懲戒等の対象行為の規制や再就職等監視委員会・監察官の設置等のための所要の準備を行う。等

7. 郵政民営化について

ゆうちょ銀行及びかんぽ生命保険の業務範囲の拡大について郵政民営化委員会の意見を聴取した上で適切に対応する。郵便局ネットワーク水準及びサービス水準の維持について適切に対応する。等

8. 地方分権改革について

地方分権改革推進委員会の検討の結果を踏まえ、「地方分権改革推進計画」を策定の上、所要の改革を推進する。等

9. 公会計制度等について

国民への説明責任を果たすため、財務情報の一層の充実を図る。経済財政諮問会議からの提示を踏まえた重要対象分野に係る評価の実施を推進する。予算書・決算書の表示科目の単位と政策評価の単位とを対応させる見直しを平成20年度予算から実施する。等

(3) 平成 18 年度決算に関する議決

平成 18 年度決算に関する「議決案」については、第 169 回国会、平成 20 年 6 月 6 日の委員会での議決（賛成多数）を経て、同月 10 日に本会議で議決（賛成多数）され、内閣に送付された。その内容は次のとおりである。なお、本議決の指摘事項に対して内閣が講じた措置は次の常会において報告されることになる。

平成 18 年度の一般会計歳入歳出決算、特別会計歳入歳出決算、国税収納金整理資金受払計算書及び政府関係機関決算書に関する議決案

本院は、平成 18 年度決算について、予算執行の実績とその効果、会計検査院の検査報告などに重点を置いて審議を行ってきたが、さらに改善を要するものが認められるのは遺憾である。

一 予算の執行状況などからみて、所期の目的が十分達成されるよう、なお一層の努力を要する事項などが見受けられる。

次の事項がその主なものであるが、政府は、これらについて特に留意して適切な措置を執り、その結果を次の常会に本院に報告すべきである。

1 国の財政は、公債残高が年々増加の一途を辿り、非常に厳しい状況にある。2011 年度には国と地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する財政健全化の目標に向け、あらゆる分野における歳出改革に全力で取り組むなど、歳入歳入一体改革を着実に進めていくべきである。また、ODAについては、納税者への説明責任を果たすため、個々の事業の必要性の検証を徹底するとともに、事業に対する事前評価を含めた情報開示を一層推進するべきである。

2 我が国における本格的な人口減少社会を迎えるに当たって、国民の希望する結婚や出産、子育てを実現できる環境を早急に整備することが喫緊の課題となっている。このため、保育所の受入れ児童数の拡

大、多様な保育サービスの拡大、放課後児童対策の拡充を図るなどの少子化対策を積極的に推進すべきである。また、将来の社会を担う若者の雇用・生活の安定を図るため、フリーター常用雇用化の一層の推進を図るとともに、ニートの職業的自立の支援を行う地域若者サポートステーションの拡充強化等に努めるべきである。

- 3 耐震偽装対策として建築基準法が改正される中で、住宅着工件数が落ち込み、経済に影響を与えるなどの混乱が生じた。政府は、建築確認手続が円滑に行われるよう改正建築基準法の運用の改善に努めるべきである。また、低額所得者、被災者、高齢者、障害者等の住宅確保要配慮者の居住の安定を図るため、いわゆる住宅セーフティネット法に則り、公的賃貸住宅の供給の促進、民間賃貸住宅への円滑な入居の促進等の施策を、着実に推進するべきである。
 - 4 道路特定財源の使途について、不適切な関連支出などの問題が生じていることは遺憾である。政府は、無駄を排除し、支出の適正化・効率化を図るとともに、交通需要を適切に把握し、国民にとって真に必要な道路計画の策定を進めるべきである。また、道路関係公益法人に対する支出の削減や業務・組織形態の見直しなどを進めるとともに、道路特定財源を来年度から確実に一般財源化すべきである。
 - 5 食品表示の偽装や輸入食品の安全性の問題等、食の安全・安心を脅かす事態が頻発していることから、食に対する信頼を取り戻す有効な対策を講ずるべきである。また、食料自給率向上のため、農林水産業に従事する意欲と能力のある担い手の育成を進め、生産の場である農山漁村の活性化を図るべきである。
 - 6 国民に信頼され、豊かさを実感できる社会保障制度の確立に向け、公的年金制度の長期的安定の確保について徹底した検討を行い、今後の国の役割及び国民負担の将来像を早期に提示すべきである。また、年金記録問題への対応については、国民の信頼回復を一刻も早く図るため、ねんきん特別便等の通知を確実にを行うとともに、記録確認の周知、相談体制の充実に万全を期すべきである。
 - 7 地域医療や救急医療等における医師不足等の諸問題は深刻な状況となっており、引き続き国民に対する医療提供体制の整備強化に全力で取り組むべきである。また、高齢者の医療サービス提供体制を充実させるとともに、介護を担う優れた人材の確保を図るため介護従事者等の処遇改善策を講ずるべきである。なお、後期高齢者医療制度については、施行状況を検証した上で根本的な対策について徹底的な議論を行うべきである。さらに、新型インフルエンザについては、その発生が国際的にも予断を許さない状況になっていることから、ワクチン等の医薬品の研究開発を促進するとともに、抗インフルエンザ薬及びプレパデミックワクチンの必要な量の備蓄に努めるべきである。
 - 8 地球温暖化対策等の環境問題に関しては、政府として、京都議定書の温室効果ガス6%削減約束の確実な達成に努めるとともに、更なる排出量の削減のため、森林吸収源対策の推進、バイオマス等の再生可能なエネルギーの導入促進等を図るほか、全ての主要排出国が参加する実効性のある新たな枠組み作り、排出削減と経済成長の両立を目指す途上国への支援等、地球環境問題に対する国際社会全体の取組にリーダーシップを発揮すべきである。
 - 9 公務員制度の総合的な改革を推進するため、基本理念及び基本方針その他の基本となる事項を定めるとともに、公務員制度改革を総合的に推進する機関を設置し、速やかに取り組むべきである。さらに、行政と関係の深い公益法人について、契約の在り方、役員報酬等の集中点検を実施するとともに、退職管理の適正化を進め、いわゆる天下り問題の根絶を図るべきである。また、イージス艦機密情報の持ち出しやイージス艦と漁船との衝突事故、前事務次官の収賄事件、防衛調達に関する水増し事案など自衛隊に関する不祥事が続発しているのは遺憾である。政府は、厳格な情報管理体制の確立や再発防止を図るとともに、公務員による不正行為や行政執行の怠慢に対する厳正な処分の徹底等を行うべきである。
- 二 会計検査院が検査報告で指摘した不当事項については、本院もこれを不当と認める。
政府は、これらの指摘事項について、それぞれは正の措置を講じるとともに、綱紀を肅正して、今後再びこのような不当事項が発生することのないよう万全を期すべきである。
- 三 決算のうち、前記以外の事項については異議がない。
政府は、今後予算の作成及び執行に当たっては、本院の決算審議の経過と結果を十分考慮して、行財政改革を強力に推進し、財政運営の健全化、行政の活性化・効率化を図るとともに、政策評価等の実施を通じた効果的かつ効率的な行政を推進し、もって国民の信託にこたえるべきである。

(4) 会計検査院による随時報告

平成 17 年の会計検査院法の一部改正に伴い、会計検査院は、同法第 34 条及び第 36 条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は、随時、国会及び内閣に報告することができることとなった（同法第 30 条の 2）。

会計検査院は、上記の随時報告として、平成 20 年において、次の 6 件を国会及び内閣に報告している。

	報告件名	報告年月日
1	介護保険における財政安定化基金を適切な基金規模に保つため、都道府県が基金の一部を拠出者に返還することが適切と判断した場合に、基金規模を縮小できるような制度に改めるよう厚生労働大臣に対して改善の処置を要求したもの	平成20年 5月21日
2	厚生労働省において、療養給付費負担金の交付額の算定を適切なものにするため、国民健康保険における退職被保険者の被扶養者の適用を的確に行うよう改善させたもの	平成20年 7月25日
3	独立行政法人日本芸術文化振興会において、広報誌の調達方法を、購入による方法から自ら作成し発行する方法に改めることにより、経済的なものとするよう改善させたもの	平成20年 7月25日
4	国及び国が資本金の2分の1以上を出資している法人における談合等に係る違約金条項の導入状況等について	平成20年 7月25日
5	国土交通省において、談合等に係る違約金条項について、課徴金減免制度の適用を受けて課徴金の納付を免除された事業者に対しても違約金を請求することができるよう改善させたもの	平成20年 7月25日
6	独立行政法人水資源機構において、談合等に係る違約金条項について、課徴金減免制度の適用を受けて課徴金の納付を免除された事業者に対しても違約金を請求することができるよう改善させたもの	平成20年 7月25日

2 政策評価及び行政評価・監視

国会の行政監視機能を充実強化する目的をもって、本委員会は、総務省が行う評価及び監視等の結果についての調査に関する事項を所管している。

総務省が行う評価及び監視には、政策評価と各府省の業務の実施状況について行う行政評価・監視とがある。政策評価については、各府省の枠を超えた全政府的見地からの評価活動として 統一性・総合性確保評価（各府省横断的政策の評価）及び 客観性担保評価（各府省が行った政策評価のやり方点検と内容点検）がある。

(1) 政策評価

政策評価制度は、行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下「評価法」という。）に基づき、各府省が自らその政策の効果を測定・分析して、客観的に判断することによって、的確に企画立案や実施に役立てようとするものである。これらは、企画立案の「Plan」、実施の「Do」、評価の「Check」、企画立案への反映の「Action」という政策の「マネジメント・サイクル」となっている。

この政策評価制度の目的としては、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換が挙げられる。

ア 総務省が行う政策評価

(ア) 平成19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（平成20年 6月13日報告・公表）

評価法第19条に基づき、毎年、国会に報告（6回目）されるもので、その概要は次のとおりである。なお、以下のうち 及び は、今回初めての報告事項となっている。

重要対象分野の評価の推進

政策評価結果を活用し、予算の効率化等国の政策に適切に反映するため、「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年 6月19日閣議決定）において、総務大臣は、政策評価・独立行政法人評価委員会の調査審議を踏まえ、毎年末、経済財政諮問会議に政策評価の重要対象

分野の選定等について意見を述べることで、経済財政諮問会議は重要対象分野等を提示すること、総務大臣は、当該提示を踏まえた各省庁の政策評価の実施を推進することが定められた。経済財政諮問会議が重要対象分野として認定したものは以下の3分野5政策である。

【重要対象分野（経済財政諮問会議提示（平成19年11月26日））】

1. 少子化社会対策に関する、 育児休業制度（厚生労働省）
子育て支援サービス（文部科学省、厚生労働省）
ワーク・ライフ・バランスの実現に向けた取組（内閣府、厚生労働省）
2. 若年者雇用対策（文部科学省、厚生労働省、経済産業省）
3. 農地政策（農林水産省） 関係府省が平成20年度以降評価を実施

規制の事前評価を新たに義務付け

評価法施行令第3条の改正により、従来、事前評価が義務付けられていた研究開発、公共事業、ODAの3分野に加え、規制の新設又は改廃時にその効果、負担等について事前評価を行い、公表することとされた。

この改正施行令の施行（平成19年10月1日）後、平成20年3月末までの事前評価の実施件数は、10府省における116件となっている。

各府省における新たな取組（抜粋）

- ・評価結果の的確な反映のため、評価実施時期を変更等（内閣府、文部科学省）
- ・評価等の情報を分かりやすく提供するため、評価書における記載等を工夫（法務省、外務省、財務省、農林水産省）

各府省における評価結果の政策への反映

- ・一般政策（公共事業等を除く）のうち、評価の結果、政策の改善・見直し（廃止等を含む。）を実施した割合は47.7%（265件/555件）となっている。
- ・公共事業等は、4省で計13事業、約628.6億円（総事業費等ベース）の事業を休止又は中止（平成14年度～19年度に休止又は中止された事業の総事業費等の累計は約3.6兆円）している。

(1) 総務省による統一性・総合性確保評価

平成20年において総務省が評価結果を取りまとめた統一性・総合性確保評価の概要は次のとおりである。

名称	評価の主な結果	意見又は勧告の概要
PFI事業に関する政策評価 （総合性確保評価） （H20.1.11勧告、内閣府）	PFI事業は適切に推進されれば、公的財政負担の削減など相当の効果が発現する可能性があるが、事業の各実施段階において問題・課題（VFM ¹ の算出根拠の公表がわずかであるなど、客観性及び透明性が十分確保されていないなど）がみられる。	PFI事業の実務の指針となるガイドラインの充実、実務の参考となる事例の蓄積・情報提供等の実施を勧告。
自然再生の推進に関する政策評価 （総合性確保評価） （H20.4.22勧告、環境省、農林水産省、国土交通省）	自然再生推進法の制定により自然再生協議会及びNPO法人数が増加するなど一定の効果があるが、政策の一層の推進及びその効果の発現には課題（法定協議会の設置が不十分、関係省庁間の連絡調整が不十分であるなど）がみられる。	法に基づく自然再生事業の在り方・方法等の見直し、法定協議会の運営方法等の見直し、国の支援の充実等を勧告。

（総務省資料を基に作成）

¹ VFM（Value For Money）：従来の公共事業に替えてPFIで行うことにより軽減される公的財政負担額。

イ 各府省が実施した政策評価の点検結果（平成20年3月28日通知・公表）

政策評価の点検とは、評価専担組織としての総務省が、各府省の実施した政策評価について、客観的かつ厳格な実施を担保するため、以下の評価活動（点検）を行い、その結果を関係府省に通知・公表するものである。

(ア) 審査活動（政策評価のやり方点検）

各府省が実施した政策評価(合計3,850件)について、評価方式・分野別に整理・分析し、共通的な課題を提起したものであり、その概要は以下のとおりである。

区分		実施府省	評価件数	主な今後の課題
一般政策	実績評価	15	318	<ul style="list-style-type: none"> ・ 数値化等による目標の特定。特定できない政策について、総合評価や事業評価等への変更の検討 ・ 政策効果を把握するためのアウトカム指標や更なる指標の設定の必要性の検討
	事業評価	9	287	<ul style="list-style-type: none"> ・ どのような効果が発現したものをもって事業により得ようとする効果が得られたとするか、その状態の明確化 ・ 主に施策レベルの政策を対象とする実績評価に加え、必要に応じて事務事業まで掘り下げて分析を行うため積極的に活用
	総合評価	9	99	<ul style="list-style-type: none"> ・ 得ようとする情報の内容に応じて、政策評価の設計を十分に検討
他の義務付け分野の政策	研究開発	8	761	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」に示された原則に沿った研究開発指針を作成し、大綱的指針に沿った評価を行うこと ・ 研究開発評価指針に基づく評価のより積極的な実施
	公共事業	5	2,322	<ul style="list-style-type: none"> ・ 評価実施のためのマニュアルについて、その後の社会経済情勢の変化や評価事例の蓄積などを踏まえた見直しを行う必要性の検討 ・ データや関係情報についての情報公開、情報へのアクセスの利便性の確保
	ODA	1	71	<ul style="list-style-type: none"> ・ 成果目標についての達成水準の明確化 ・ 事前評価を実施した政策についての事後評価の政策評価の実施
	規制	7	57	<ul style="list-style-type: none"> ・ 費用要素について、遵守費用、行政費用及びその他の社会的費用の区分を明示して分析 ・ 想定できる代替案がある場合、当該案についても分析・比較考量を行う必要性 ・ 事前評価に係る事後レビューの適切な実施 ・ 不確実性が伴う推計値の不確実性の程度の説明

(注) 1. 上記件数は、やり方点検（審査）の対象とした件数（施策レベルの評価に含まれる事務事業単位のものについて審査を行ったもの等を含む。）であり、各府省が行った政策評価の件数の合計とは必ずしも一致しない。

2. 「規制」については義務付け（平成19年10月1日）前の各府省の自主的な取組によるものも含む。

（総務省資料を基に作成）

(イ) 認定関連活動（政策評価の内容点検）

各府省が実施した政策評価のうち疑問の生じたものについて、評価結果の妥当性を確認するために事実関係の把握・整理の結果を取りまとめたものである。平成19年度は、13府省47事例²について改善の方向が指摘されている。

² 一つの事例が複数の「疑問の種類」に該当するため、延べ事例数は48。

一般政策（31事例）
<ul style="list-style-type: none"> ・設定されている指標が専ら政策の執行の状況をとらえており、政策効果に着目した指標の設定が必要と考えられるもの（8事例） ・設定されている指標が政策全体をカバーしておらず、指標の設定・評価方式の在り方について検討が必要と考えられるもの（4事例） ・設定されている指標と政策目的との関係が必ずしも明らかではなく、両者の関係をより明確化することが必要と考えられるもの（3事例） ・数値化等による指標の特定について改善が必要と考えられるもの（1事例） ・最終的な目標値に対応した中間年度の目標値の設定が必要と考えられるもの（3事例） ・判断基準・指標等の設定について改善が必要と考えられるもの（7事例） ・測定指標等の状況と評価結果の結び付きの説明について改善が必要と考えられるもの（2事例） ・その他（3事例）
公共事業（17事例）
<ul style="list-style-type: none"> ・便益算定に際しての仮想市場評価法（CVM³）の適用の妥当性に疑義があるもの（4事例） ・便益算定に際しての旅行費用法（TCM⁴）の適用の妥当性に疑義があるもの（3事例） ・便益算定の前提となる需要予測の妥当性に疑義があるもの（3事例） ・便益算定の前提となる軽減被害額等の妥当性に疑義があるもの（2事例） ・その他比較の対象となる代替案の設定等の妥当性に疑義があるもの（3事例） ・その他便益算定に用いられているデータ等の信頼性に疑義があるもの（2事例） <p>なお、昨年度の指摘への対応状況（1事例）</p>

（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あるいは行政改革の推進・実効確保等のために、各府省の業務の実施状況等を調査して、その結果により、各府省に対して勧告等を行い、行政運営を改善させようとするものである。

平成20年において総務省が行った行政評価・監視に基づく勧告の実績の概要は次のとおりである。

ア 行政評価・監視結果の概要

(ア) 勧告の概要

名 称	勧告の概要
原子力の防災業務に関する行政評価・監視（第一次）（H20.2.1勧告、経済産業省）	国による原子力発電所の被災状況等の迅速かつ的確な把握と周辺住民等への安全・安心情報の迅速かつ的確な提供等、原子力発電所の災害応急対策上重要な施設等の地震対策を行うこと。
輸入農畜水産物の安全性の確保に関する行政評価・監視（H20.5.23勧告、厚生労働省、農林水産省）	輸入農畜水産物の安全性の確保に関する業務の適正化、輸入検査に係る業務実施体制の見直しを行うこと。
生活保護に関する行政評価・監視（H20.8.1勧告、厚生労働省）	被保護世帯の多様な課題に対応した自立支援プログラムの策定の促進及び実効性の確保、就労支援事業活用プログラムの効果的な実施を行うこと。
公共事業の需要予測等に関する調査（H20.8.8勧告、総務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省）	人口減少・超高齢社会の到来等の社会経済情勢の変化を考慮するほか、数値の根拠を明確にし、予測値と実績値がかい離している場合には原因分析を行い、その結果を事業に反映させるなど精度向上に取り組むこと。

（総務省資料を基に作成）

³ CVM（Contingent Valuation Method）：アンケート等を用いて評価対象に対する支払意思額を住民等に尋ねることで、対象とする財などの価値を金額で評価する方法。

⁴ TCM（Travel Cost Method）：対象とする非市場財（環境資源等）を訪れて、そのレクリエーション、アメニティを利用する人々が支出する交通費などの費用と、利用のために費やす時間の機会費用を合わせた旅行費用を求めることによって、その施設によってもたらされる便益を評価する方法。

(1) 勧告に伴う改善措置状況

総務省は、勧告の実効性を確保するため、勧告に基づき関係府省が講じた措置について報告（回答）を求めている。平成20年における回答状況は以下のとおりである。

名 称（主な勧告事項）	回答府省（年月日）、主な措置状況
産業廃棄物対策に関する行政評価・監視 (H17.10.7 勧告) 【主な勧告内容】 産業廃棄物の適正な処理の推進を図る観点から、都道府県等に対し、委託契約制度の法定遵守事項に係る周知・啓発の徹底につき所要の助言を行う必要がある。	環境省(H20.3.27) 各都道府県の産業廃棄物協会等が実施する講習会・講演などの機会を通じて産業廃棄物処理業者等に対して委託契約制度や管理票制度の周知を行うなどの具体的な取組例を示すとともに、都道府県等において積極的に制度の法定遵守事項に係る周知・啓発を進め、適正な運用が行われるよう依頼。
厚生年金保険に関する行政評価・監視 (H18.9.15 勧告) 【主な勧告内容】 適用漏れ事業所の把握の効率的かつ的確な実施のため、厚生年金保険と雇用保険の適用事業所情報の突合データを、社会保険事務所において常時効率的に活用できる電算システムを構築すること。	厚生労働省(H20.3.31) 雇用保険の適用事業所情報については、社会保険事務所等の現場において常時効率的に活用できるよう、「社会保険業務の業務・システム最適化計画」に基づき、社会保険と労働保険のシステムにおいて、それぞれの適用事業所(場)のデータをシステム上で関連付けを行うことについて検討を行っているところ。
国等の債権管理等に関する行政評価・監視 (H19.6.29 勧告) 【主な勧告内容】 各府省は、それぞれの債権管理機関が管理する債権の種類・態様に沿った具体的な事務手順、手続を進める上での判断基準等を内容とする実務マニュアルを、必要に応じ財務省及び法務省に助言を求めつつ整備すること。	全府省(H20.1.24~4.24) 14 府省において、各債権管理機関が管理する債権の種類・態様に沿った具体的な事務手順、手続を進める上での判断基準等を内容とする実務マニュアル等を整備・見直し(予定を含む。)、なお、法務省及び防衛省においては、実務マニュアルの整備等を検討中。
遊戯施設の安全確保対策に関する緊急実態調査に基づく勧告(H19.10.16 勧告) 【主な勧告内容】 緊急点検が実施されていない遊戯施設を把握し、点検を着実に実施させるよう特定行政庁に要請すること。また、緊急点検の結果、問題があると判断された遊戯施設については、必要な措置が講じられるよう特定行政庁に要請すること。	国土交通省(H20.4.14) 緊急点検の対象となる遊戯施設の把握、未点検の遊戯施設に係る点検の着実な実施、点検結果の再確認を着実に実施し、管内の遊戯施設の安全確認を完了させることを特定行政庁に対し要請。今後、未点検の遊戯施設に係る点検の実施状況等についてフォローアップ。
府省共通事務に関する行政評価・監視 (H19.6.15 勧告) 【主な勧告内容】 各府省は、物品、役務等の一括調達の推進等、調達事務の集約化の推進、適正な物品管理の推進、公用車の効率化の推進、旅費事務の見直し等、行政効率化の一層の推進に取り組むこと。	内閣府等 16 府省(H20.7.18~29) 物品等の現況把握及び一括調達の推進、公用車の代替手段の導入・削減等の推進、旅費節減及び口座振込への支給方法の変更、地方公共団体や民間企業の取組等を参考にした行政効率化を各府省において推進。 なお、勧告は、行政効率化推進計画(平成19年7月2日改定)の前文に反映。また、改善措置状況は「政府における無駄の徹底的な排除に向けた集中点検～「ムダ・ゼロ」への取組み～」(平成20年4月22日内閣総理大臣指示)において「改善措置状況のフォローアップを早急にとりまとめます。」と位置付け。
原子力の防災業務に関する行政評価・監視(第一次) (H20.2.1 勧告) 【主な勧告内容】 大規模地震発生直後の原子力安全・保安院本院と原子力保安検査官事務所の役割分担等をマニュアル等により明確化、緊急対策室など災害応急対策上重要な原子力発電所の施設・設備に係る耐震性を考慮した基準の整備をすること。	経済産業省(H20.8.12) マニュアルを改正し、本院は、情報連絡・提供の中核機能を有し、官邸、関係省庁、国民に情報提供を行い、保安検査官事務所は、現地関係機関との連絡・調整等の拠点として機能し、地元自治体や地元住民に情報提供を行うなどの役割分担を明確化。緊急時対策室の耐震性に係る基準については、電気事業法が求める技術基準の解釈文書の改正手続を実施中。

(総務省資料を基に作成)

(3) 行政評価等プログラム(平成20年4月)

総務省行政評価局では、政策評価、行政評価・監視等を重点的かつ計画的に実施するため、原則毎年度、向こう3年間に実施する予定のテーマ等を定めた「行政評価等プログラム」を策定している。

政策評価	政策評価制度の推進	規制の事前評価の実施の推進（実施状況の把握・分析等） 政策評価の結果の予算要求等政策への的確な反映の推進 政府全体の政策評価実施状況等の取りまとめ・公表 政策評価の基盤整備（調査研究、研修、情報公表、広報等）
	重要対象分野の選定等及び重要対象分野に係る評価の実施の推進	重要対象分野の選定等 重要対象分野に係る評価の実施の推進 -平成19年度に経済財政諮問会議から提示のあったもの- 少子化社会対策に関連する、 ・育児休業制度 ・子育て支援サービス ・ワーク・ライフ・バランス(仕事と生活の調和)の実現に向けた取組 若年者雇用対策 農地政策
	各府省が行った政策評価の点検	各行政機関における政策評価の実施状況の把握 各行政機関が実施した政策評価の客観性・厳格性の達成水準等についての審査 行政機関による再評価等の実施の必要性の認定 を踏まえた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
	総務省が行う政策の統一性・総合性確保評価	<平成20年度> ・バイオマスの利活用 *世界最先端の「低公害車」社会の構築 *配偶者からの暴力の防止等 *自然再生の推進 *外国人が快適に観光できる環境の整備 (注)上記のほか、平成21・22年度には、次のテーマに取り組む ・児童虐待の防止等 ・科学技術駆動型の地域経済発展
行政評価・監視	各行政機関の業務の実施状況の評価及び監視	<平成20年度> (国民の安全・安心の確保に関するもの) ・食品表示の適正化 ・貸切バスの安全確保 ・社会資本の維持管理及び更新(道路橋の保全等) *原子力の防災業務 *介護保険事業等 *輸入農畜産物の安全性の確保 *行政手続等の本人確認
		(行政運営の合理化・効率化・適正化等に関するもの) *契約の適正化 *国の行政機関の法令等遵守態勢
		(その他重要行政課題に関するもの) ・雇用保険に係る事業 *生活保護の自立支援等
		重要行政課題に係る政府関係機関からの協力要請に関し、必要に応じ行政評価・監視の実施 国民からの苦情、事故・災害等を契機とした緊急の諸課題に関する行政評価・監視の機動的実施 地域における行政上の問題の具体的改善を図るための行政評価・監視の実施 許認可等の実態把握
独立行政法人評価	政策評価・独立行政法人評価委員会が行う以下の活動を的確に補佐 主要な事務・事業の見直し ・独立行政法人の次期中期目標・中期計画について、勧告の方向性のフォローアップ 業務実績に関する二次評価 ・独立行政法人等の業務実績評価の結果について調査審議 その他 ・国民への独立行政法人評価に関する各種情報提供の充実等	
記録問題への対応	1 行政相談 大規模災害が発生した場合の被災者ニーズに応じた特別相談活動の実施、関係機関が行う各種相談業務と連携 行政相談の気軽な利用を促進するための広報活動の実施 諸外国・地域のオンブズマン関係者との連携強化 2 年金記録問題への対応 年金記録確認第三者委員会の審議の促進を図るとともに、年金記録訂正のあっせん等を推進 ()年金記録確認第三者委員会は、政令に基づき、年金記録に対する国民の信頼回復を図るため、中央と地方(全国の管区行政評価局・行政評価事務所50か所)に設置。中央では、あっせんを行うに際しての先例となるものを蓄積	

(注) 1.平成21年、22年度分については、「年金記録問題への対応」に留意しつつ対応。
2.「政策評価」欄及び「行政評価・監視」欄の「*」を付したテーマは、現在実施中のものである。うち、「契約の適正化」については、内閣総理大臣の指示(H19.10)に基づき、H20.1から実施。(総務省資料)

第 170 回国会提出予定案件等の概要
提出予定案件等はない(9月19日現在)。

(参考) 継続案件

平成19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169回国会、内閣提出)

平成19年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その1)(承諾を求めるの件)(第169回国会、内閣提出)

平成19年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書(その1)(承諾を求めるの件)(第169回国会、内閣提出)

平成19年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その2)(承諾を求めるの件)(第169回国会、内閣提出)

平成19年度特別会計予算総則第7条第1項の規定による経費増額総調書及び各省各庁所管経費増額調書(その2)(承諾を求めるの件)(第169回国会、内閣提出)

内容についての問い合わせ先

決算行政監視調査室 原田首席調査員(内線 3470)

災害対策特別委員会

第三特別調査室

所管事項の動向

1 我が国における災害の状況

我が国は、その位置、地形、気象等の自然的条件から、地震、津波、台風、豪雨、土砂災害、火山噴火等による災害が発生しやすい環境にある。

世界全体に占める日本の災害発生割合は、マグニチュード6以上の地震回数では20.7%、活火山数では7.0%、災害死者数では0.4%、災害被害額では13.0%など、世界の0.25%の国土面積にもかかわらず、非常に高くなっている（表1参照）。

（表1）世界の災害に比較する日本の災害

	世界	日本（割合）
マグニチュード6以上の地震回数 ^{注1}	961	199（20.7%）
活火山数 ^{注2}	1,548	108（7.0%）
災害死者数（千人） ^{注3}	2,474	9（0.4%）
災害被害額（億ドル） ^{注4}	14,889	1,936（13.0%）

注1：1998年から2007年の合計。

注2：活火山は過去およそ1万年以内に噴火した火山。

注3：1977年から2006年の合計。

注4：1977年から2006年の合計。

「平成20年版防災白書」より作成。

我が国は海洋プレートと大陸プレートの境界に位置しているため、プレートの沈み込みにより発生するプレート境界型の巨大地震やプレート運動に起因する内陸域の地殻内地震等が発生している。また、四方を海で囲まれているため、地震による津波被害も発生しやすい。

さらに、梅雨や台風に伴う豪雨が発生しやすい気象条件にあり、地形が急峻で、河川は急勾配であることから、一度豪雨に見舞われれば、河川の流量が急激に増加する等の要因により、洪水や土石流等の土砂災害が発生しやすくなっている。

災害発生による死者・行方不明者数は、近年、国土保全事業の推進、気象観測施設等の整備、防災体制の整備等により、長期的には逡減傾向にあるものの、平成16年～18年の新潟県中越地震、平成18年豪雪などにより、多くの人命が失われた（表2参照）。

（表2）最近の我が国の主な自然災害

年 月 日	災 害 名	主 な 被 災 地 等	死者・行方不明者数(人)
7.1.17	阪神・淡路大震災（M7.3）	兵庫県	6,437
9.7.10	鹿児島県出水市の土石流災害	鹿児島県出水市	21
10.8.26～31	平成10年8月末豪雨	福島県、栃木県、茨城県	22
11.6.23～7.3	梅雨前線豪雨	西日本を中心とする全国	39
9.21～25	台風第18号	九州を中心とする全国	31
12.3.31～13.6.28	有珠山噴火	北海道	0
6.25～17.3.31	三宅島噴火及び新島・神津島近海地震	東京都	1
10.6	鳥取県西部地震（M7.3）	鳥取県	0
13.3.24	芸予地震（M6.7）	広島県、愛媛県、山口県	2

15. 7. 18 ~ 21	梅雨前線豪雨	九州地方	23
7. 26	宮城県北部を震源とする地震 (M5.6)	宮城県	0
9. 26	平成15年十勝沖地震 (M8.0)	北海道	2
16. 9. 4 ~ 8	台風第18号	中国地方を中心とする全国	45
9. 26 ~ 30	台風第21号	西日本を中心とする全国	27
10. 18 ~ 21	台風第23号	近畿、四国地方を中心とする全国	98
10. 23	平成16年新潟県中越地震 (M6.8)	新潟県	68
12 ~ 17. 3	雪害	北海道、東北及び北陸地方等	88
17. 3. 20	福岡県西方沖を震源とする地震 (M7.0)	福岡県	1
9. 4 ~ 8	台風第14号	中国、四国、九州地方を中心とする全国	29
12 ~ 18. 3	平成18年豪雪	北陸地方を中心とする日本海側	152
18. 6. 10 ~ 7. 29	梅雨前線による豪雨	関東、中部、近畿、中国、九州地方	32
19. 3. 25	平成19年能登半島地震 (M6.9)	石川県	1
7. 16	平成19年新潟県中越沖地震 (M6.8)	新潟県	15
20. 2. 23 ~ 24	低気圧による被害	北海道、東北、中部地方	4
6. 14	平成20年岩手・宮城内陸地震 (M7.2)	岩手県、宮城県	23
7. 24	岩手県沿岸北部を震源とする地震 (M6.8)	岩手県、青森県	1
7. 28 ~ 29	7月28日からの大雨	北陸地方、近畿地方	7
8. 28 ~ 31	平成20年8月末豪雨	東海、関東、中国及び東北地方	3

注1：風水害は死者・行方不明者が20人以上のもの、地震は死者又は全壊家屋50棟以上あったもの、火山噴火は死者、家屋の損壊又は住民避難のあったものを掲げた。

2：平成20年については、死者又は行方不明者があったものを掲げた。

3：平成19年以降の死者・行方不明者数は速報値。

「平成20年版防災白書」等より作成

2 世界の自然災害の状況

世界各地で自然災害により、毎年多くの人命と財産が失われている。

特に、アジア地域で、地震や風水害等による大規模災害が多発しており、世界全体に占めるアジア地域の災害の発生状況は、件数、被害額、死者数で世界の4～6割、被災者数で約9割と、大きな割合を占めている（過去30年、1977年～2006年）。2004年のインドネシア・スマトラ島沖地震及び津波では、被害がインド洋沿岸の10数か国に及び、死者・行方不明者が20万人を超える未曾有の大災害となった。

欧米地域では、死者数、被災者数が少ないにも関わらず、被害額が大きい傾向にある。2005年の米国のハリケーン・カトリーナでは死者・行方不明者5,000人以上と言われており、経済被害額については数百億から千数百億ドルと推計されている。

一方、アフリカ地域では、発生件数、被災者数が多いにもかかわらず、被害額が少ない傾向にある。

また、2008年においても、ミャンマーのサイクロンにより死者・行方不明者が約14万人、中国四川省の大地震により死者・行方不明者が約8万7,000人と言われている。

3 震災対策

(1) 東海地震対策

東海地震は、駿河トラフ沿いで発生するマグニチュード8クラスの海溝型地震で、安政東海地震（1854年）から150年以上が経過していることから、相当な地殻の歪みが蓄積されており、いつ大地震が発生してもおかしくないと言われている。

東海地震は、唯一予知の可能性がある地震とされていることから、発生の予知を前提と

した「大規模地震対策特別措置法」に基づき、1都7県170市町村(平成20年4月1日現在)が地震防災対策強化地域に指定され、内閣総理大臣から警戒宣言が発せられた場合の避難・警戒体制の構築、直前予知のための観測体制の強化等が図られている。

また、「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に基づき、強化地域内における避難地、避難路等地震防災上緊急に整備すべき施設等の計画的な整備が推進されている。

平成15年3月、東海地震対策専門調査会において東海地震の被害想定が公表された(表3参照)。同年5月、中央防災会議において、緊急耐震化対策等の実施、地域における災害対応力の強化等を主な内容とする「東海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、同年12月には、防災関係機関が迅速かつ的確に応急対策活動を実施するため、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東海地震の地震防災戦略」が決定されている(表3参照)。

(2) 東南海・南海地震対策

東南海・南海地震は、遠州灘西部から熊野灘及び紀伊半島の南側の海域を経て土佐湾までの地域並びにその周辺の地域におけるプレートの境界を震源とする海溝型地震である。歴史的に見て、100～150年間隔でマグニチュード8程度の地震が発生しており、最近では昭和19年及び21年にそれぞれ発生していることから、今世紀前半にも発生するおそれがあると指摘されている。東南海・南海地震が発生すると、東海から九州にかけて揺れや津波により広域で甚大な被害になることが予想されている。

平成14年7月、「東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が制定され、この法律に基づき、1都2府18県425市町村(平成20年4月1日現在)が東南海・南海地震防災対策推進地域に指定されている。

平成15年9月、東南海・南海地震等に関する専門調査会において、東南海・南海地震の被害想定が公表された(表3参照)。同年12月、中央防災会議において、津波防災体制の確立、広域防災体制の確立等を主な内容とする「東南海・南海地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年4月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「東南海・南海地震応急対策活動要領」が決定された。

さらに、平成17年3月の中央防災会議では、今後10年間で死者数、経済被害額を半減するという減災目標とそのための対策を内容とする「東南海・南海地震の地震防災戦略」が決定されている(表3参照)。

(3) 首都直下地震対策

首都地域においては、相模トラフ沿いで発生する関東大震災タイプの海溝型巨大地震(マグニチュード8クラス)発生の可能性は100年以上先とされる一方で、首都地域直下におけるマグニチュード7クラスの地震の発生については、その切迫性が指摘されている。

首都直下地震対策専門調査会では、北米プレートとフィリピン海プレートの境界で発生する東京湾北部地震が、ある程度切迫性が高く、都心部の揺れが強いことなどから、この地震を中心に被害想定及び地震対策の検討が行われ、平成16年12月及び平成17年2月に被害想定が公表された（表3参照）。

平成17年9月、中央防災会議において、「首都中枢機能の継続性確保」及び「膨大な被害への対応」を対策の柱とする「首都直下地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成18年4月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「首都直下地震応急対策活動要領」が決定されるとともに、今後10年間で死者数を半減、経済被害額を4割減らすという減災目標とそのための対策を内容とする「首都直下地震の地震防災戦略」が決定された（表3参照）。

なお、膨大な数になると予測される避難者及び帰宅困難者への対応については、首都直下地震避難対策等専門調査会において、具体的な検討が行われるとともに、平成20年4月には、帰宅困難者等の帰宅行動により引き起こされる問題とそれに対する対策の効果についてシミュレーションした結果が取りまとめられた。

(4) 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震は、房総半島の東方沖から三陸海岸の東方沖を経て択捉島の東方沖までの日本海溝及び千島海溝並びにその周辺の地域におけるプレートの境界又はその内部を震源とする大規模な地震である。この地域では、明治三陸地震（1896年）、十勝沖地震（1968年）、宮城県沖地震（1978年）等、津波を伴うマグニチュード7～8クラスの海溝型地震が繰り返し発生しており、今後も同規模の地震が発生することにより、その被害は大規模かつ広範囲に及ぶことが懸念されている。

平成16年3月に「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法」が制定され、この法律に基づき、1道4県119市町村（平成20年4月1日現在）が日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震防災対策推進地域に指定されている。

平成18年1月、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に関する専門調査会において被害想定が公表された（表3参照）。同年2月、中央防災会議において、津波防災対策の推進、揺れに強いまちづくりの推進等を主な内容とする「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震対策大綱」が決定された。これを踏まえ、平成19年6月には、災害発生時に防災関係機関がとるべき行動内容を規定した「日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震応急対策活動要領」が決定された。

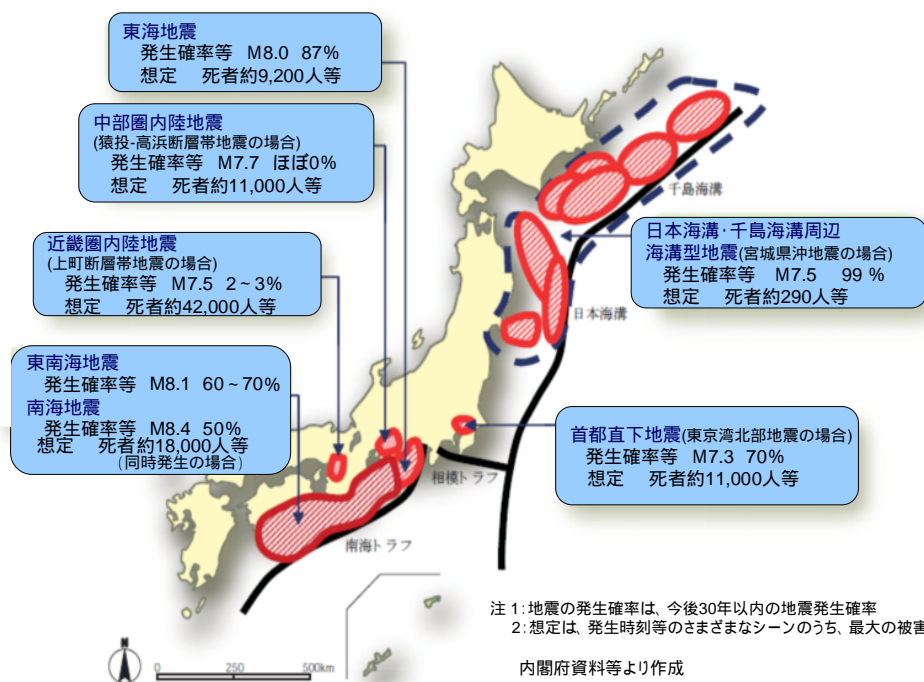
(5) 中部圏・近畿圏における地震対策

中部圏・近畿圏の内陸には多くの活断層があり、次の東南海・南海地震の発生に向けて、中部圏及び近畿圏を含む広い範囲で地震活動が活発化する可能性が高い活動期に入ったと考えられるとの指摘もあり、これら中部圏・近畿圏の内陸地震の防災対策について、東南海・南海地震等に関する専門調査会で検討されている。

同調査会が平成19年11月及び平成20年5月に公表した被害想定によると、中部圏におい

て最大の被害をもたらす猿投 高浜断層帯の地震では、朝5時風速15m/sで死者数約11,000人、昼12時風速15m/sで建物全壊棟数約30万棟、経済被害約33兆円、避難者約250万人と想定されている。また、近畿圏において最大の被害をもたらす上町断層帯の地震では、朝5時風速15m/sで死者数約42,000人、昼12時風速15m/sで建物全壊棟数約97万棟、経済被害約74兆円、避難者約550万人と想定されている。今後は、被害想定を基に、被害軽減対策が検討されることになっている。

(図)大規模地震の規模と発生確率等



(表3) 東海地震、東南海・南海地震、首都直下地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震の被害想定及び地震防災戦略

区分	東海地震	東南海・南海地震	首都直下地震(東京湾北部地震)		日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震(宮城県沖の地震)
被害想定	発災時刻	5時	5時	18時	
	死者数	約7,900人 ~約9,200人	約12,000人 ~約18,000人	最大約11,000人	
	全壊棟数	約23万棟 ~約26万棟	約33万棟 ~約36万棟	最大約85万棟	
	経済的被害	最大約37兆円	約38兆円 ~約57兆円	最大約112兆円	
地震防災戦略	減災目標	今後10年間で死者数、経済被害額を半減	今後10年間で死者数を半減、経済被害額を4割減		
			(風速3m/s)	(風速15m/s)	
			死者数	約9,200人 約4,500人	
経済的被害	約37兆円 約19兆円	約57兆円 約31兆円	約94兆円 約60兆円 (4割減)	約112兆円 約70兆円 (4割減)	

注: 被害想定については、死者数が最大となる発災時刻の被害想定を掲載している。
 内閣府資料より作成。

(6) 住宅・建築物の耐震化の促進

阪神・淡路大震災では犠牲者のうち8割以上が建物倒壊による圧死・窒息死であった。また、建築物の倒壊は、膨大な死者を発生させるだけでなく、火災延焼や救助活動の妨げ、がれきの発生等の被害拡大を招くことが中央防災会議の一連の被害想定で判明している。こうしたことから、震災対策を推進する上で建築物の耐震性の向上が最重要課題の一つとなっている。耐震化の状況を見ると、住宅については、新耐震基準が施行された昭和56年以前に建てられた約1,850万戸のうち耐震性が不足すると推定されるものが全国で約1,150万戸あり、全住宅戸数の約25%（平成15年度推計値）を占めている。また、災害時に避難所となる学校、災害時医療の拠点となる病院、防災拠点となる公共施設等についても、耐震性に問題のある建築物が多数存在している。

そのため、平成17年9月、中央防災会議において、建築物の耐震化を国家的な緊急課題として位置付け、全国的に緊急かつ強力に実施するために「建築物の耐震化緊急対策方針」が決定され、今後10年間に住宅の耐震化率を平成15年度推計値の75%から90%まで引き上げることが目標として明記された。

建築物の耐震改修を促進するため、多数の者が利用する特定建築物に対する指導・指示等を定めた「建築物の耐震改修の促進に関する法律」が平成17年11月に改正され、国が基本方針を定め、地方公共団体が耐震改修促進計画を策定し、計画的に耐震改修に取り組む仕組み等が導入された。また、所有者等の負担を軽減し、耐震化を促進するため、耐震診断・耐震改修に係る補助・交付金制度・融資制度・税制等の支援制度が設けられている。しかし、これらの制度が十分活用されているとは言い難く、今後、所有者の意識の向上と制度の更なる普及に努める必要がある。

なお、地震等の災害時に応急避難場所として重要な役割を担っている学校施設の耐震化を推進するため、平成20年6月、公立小中学校等の校舎等の耐震補強及び改築に係る国庫補助率の嵩上げ等を内容とする「地震防災対策特別措置法」の改正が行われた。

(7) 緊急地震速報

緊急地震速報とは、地震発生後に早く到達する初期微動（P波）と遅れて到達して主要な破壊現象を引き起こす主要動（S波）の時間差を利用して、震源に近い地点でP波を検知して直ちに震源や地震の規模を推定し、各地におけるS波の到達時刻や震度等の予測を行い、S波が到達する前に情報提供を行うものであり、企業や住民等がこの情報を活用して、列車やエレベーターを素早く制御させて危険を回避したり、オフィス、学校、家庭等で避難行動をとることができれば、被害を軽減することが可能となる。

気象庁では、平成18年8月から混乱等がなく利活用できる分野において先行的に緊急地震速報の提供を行ってきたが、平成19年10月からは一般への提供を開始し、最大震度が5弱以上と推定された場合に、地震の発生日時、震央（震源の真上の地表の地点）地名、強い揺れが推定される地域等を発表している。また、「気象業務法」の改正により、12月からは緊急地震速報を地震動の予報・警報に位置付けている。

しかし、緊急地震速報はその認知度の低さや、震源に近い場所では速報の発表が大きな

揺れの到達に間に合わないなどの限界により、十分活用されているとは言えないことから、より一層の周知・広報やシステムの改善を図る必要がある。

(8) 津波対策

我が国は、四方を海に囲まれ、海岸線は長く複雑なため、地震の際の津波による大きな被害も発生しやすい。

津波は、地域特性によって津波の高さや到達時間、被害の形態等が異なるため、地域の特性に応じて海岸堤防や避難路等の施設整備等のハード対策に併せ、水門等の自動化による操作の迅速化、ハザードマップの整備・周知、津波警報伝達の迅速化による避難の的確な実施等のソフト対策が講じられている。

そのような中、平成18年11月及び平成19年1月に千島列島沖を震源とする大規模な地震が発生した際には、津波警報や津波注意報が発表されたにもかかわらず、住民の避難率が低いなど津波避難についての課題が明らかとなった。

今後、東海地震等津波による大きな被害が懸念される地震が切迫していることから、情報伝達や避難誘導等の在り方などについて、関係省庁において検討が行われ、必要な対策が講じられることになる。

4 火山災害対策

我が国は環太平洋火山帯の一部に位置し、多数の火山を有する火山国である。我が国のいわゆる活火山は108に上り、過去にも噴火等の活発な火山活動により、時として甚大な被害を受けてきた。

火山災害の軽減を図るためには、火山噴火予知の確立とともに、火山現象の状況を正確かつ迅速に関係行政機関及び付近住民に伝達することが重要であることから、気象庁では、大学等の関係機関と連携して地震計や地殻変動等の観測データを監視しており、全国の活火山を対象として、警戒を要する範囲に応じて噴火警報・噴火予報を発表している。このうち、噴火警報は、居住地域や火口周辺に影響が及ぶ噴火の発生が予想された場合に発表され、都道府県等の関係機関や報道機関を通じて、住民等に伝達される。あわせて、噴火時等にとるべき防災行動を踏まえ、火山の状況を「避難」等のキーワードで区分した噴火警戒レベルを19の火山において発表している。

さらに、より効果的な火山防災体制を構築するため、内閣府に設置された火山情報等に対応した火山防災対策検討会が、平成20年3月、気象庁が発表する火山情報の改善、観測監視・調査研究体制の充実等について記述した「噴火時等の避難に係る火山防災体制の指針」を取りまとめている。

また、火山周辺住民の防災意識の高揚、地元自治体による適切な防災計画の策定等のためには、噴火した場合の被害の範囲や避難施設等を示したいわゆるハザードマップの整備が重要である。平成20年3月現在、全国38火山について火山防災マップが作成されている。

5 風水害対策

(1) 水害・土砂災害対策

我が国では、毎年、梅雨前線の活動や台風の影響により各地で水害や土砂災害が発生している。

治水事業の推進等により、水害による浸水面積は大幅に減少しているが、河川はん濫区域への資産の集中等により、浸水面積当たりの一般資産被害額（水害密度）は急増している。また、少子高齢化等の社会状況の変化に伴い、高齢者等災害時要援護者の被災が目立っているほか、旧来型の地域共同体の衰退等により、地域における災害時の共助体制が脆弱になってきている。

こうした状況を踏まえ、これまでの河川のはん濫そのものを発生させない対策に加え、災害が発生した場合でも被害を最小化する対策を更に展開することとし、河川改修等の整備と並行して、「水防法」等に基づき、住民が避難する際に役立つ洪水予報の伝達方法等を洪水ハザードマップ等により住民へ周知するなどの対策が進められている。平成20年3月現在、727市町村で洪水ハザードマップが作成されている。なお、洪水予報については、平成19年4月から、市町村職員や住民等がとるべき避難行動等との関連が理解しやすいよう、洪水予報の標題と水位の名称を洪水の危険に応じてレベル化するなど、分かりやすい表現に順次改善されている。

また、都市部においては、市街化によって地表面がコンクリートやアスファルトで覆われ、雨水が地中に浸透しにくくなっているため、短時間に大量の雨が降ると、雨水が一度に下水道等の排水施設に流入し、河川へ排水処理されない事態が生じている。内水による被害を防止するため、「特定都市河川浸水被害対策法」等に基づき、雨水貯留浸透施設の整備や雨水の流出の抑制のための規制等の対策が進められている。

地滑り、土石流、がけ崩れといった土砂災害については、平成9年～平成18年の10年間の平均で毎年約1,160件発生しているが、平成19年は全国で966件の土砂災害が発生した。「土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律」に基づき、土砂災害警戒区域において、一定の開発行為の制限、建築物の移転勧告、土砂災害に対する警戒避難措置の住民への周知・徹底等の対策が講じられている。

(2) 大規模水害対策

集中豪雨の発生頻度が増加傾向にある中で、我が国では、中小洪水に対してはハード・ソフトともに一定の備えができているものの、大規模な水害に対しては、治水施設の整備や大都市部における大規模なはん濫に対する応急対策は不十分な状況にある。

このため、平成18年6月に設置された大規模水害対策に関する専門調査会において、首都地域で甚大な被害が想定される荒川、利根川の洪水及び東京湾の高潮によるはん濫を対象として大規模水害時の被害像を想定し、被害を最小限に食い止めるための対策等の検討が行われている。平成20年3月には、利根川の洪水はん濫による死者数、孤立者数等に関する被害想定が、同年9月には、荒川の洪水はん濫による死者数、孤立者数等に関する被害想定が公表されている。今後も経済被害等の想定が実施され、大規模水害対策が取りま

とめられていくことになる。

(3) 竜巻等突風対策

竜巻等突風による災害は、これまで全国各地で発生している。突発的で破壊力が大きいことから、人命や住家のみならず、交通やライフライン等にも大きな被害をもたらしている。

平成18年9月、台風13号の通過に伴って宮崎県延岡市で発生した竜巻では、死者3名、JR特急列車の脱線・横転等の被害が発生した。同年11月には北海道佐呂間町において竜巻が発生し、死者9名に上る被害が発生した。この竜巻の強度は、国内で観測された竜巻では最大級のものであると推定されている。

相次ぐ竜巻災害による被害を踏まえ、被害軽減方策の強化を図るため、内閣府に設置された竜巻等突風対策検討会において、平成19年6月、突風災害の特徴や竜巻に遭遇した場合の個人の身の守り方及び関係省庁の今後の取組等を内容とする「竜巻等突風対策の強化に向けた検討会報告」が取りまとめられた。これを受け、気象庁で平成20年3月から府県気象情報として、竜巻注意情報の提供が開始されている。

6 雪害対策

我が国では、地理的、地形的国土条件により日本海側を中心として毎年多量の降雪・積雪があり、雪下ろし中の転落事故や雪崩災害のほか、降積雪による都市機能の麻痺や交通障害等の雪害が毎年発生し、多くの人的、物的被害が発生していることから、集落を保全対象とした雪崩対策事業、危険箇所の住民への周知徹底、警戒避難体制の強化等総合的な雪崩対策事業が実施されるとともに、その他国土保全事業や都市の防災対策事業などが総合的に実施されている。

なお、降積雪が多く、産業の振興及び民生の安定向上のため総合的な対策を必要とする地域については、「豪雪地帯対策特別措置法」に基づき全域指定10道県、一部地域指定14府県、542市町村（平成20年4月1日現在）が豪雪地帯に指定されている。同法に基づき豪雪地帯対策基本計画が策定されており、各種の雪害対策を含む豪雪地帯対策が講じられている。

7 災害時要援護者対策

平成16年の梅雨前線豪雨、台風等の災害において、高齢者等の災害時要援護者の被災が多かったことから、避難勧告等の情報伝達や高齢者等の避難支援対策が重要な課題となった。このため、平成17年3月、内閣府において、避難準備情報の発令などの情報伝達体制の整備、平常時からの災害時要援護者情報の収集・共有、災害時要援護者の避難支援計画の具体化について取りまとめた「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定された。平成18年3月には上記3項目に、避難所における支援、関係機関等との連携を加えた改訂を行った。さらに、平成19年3月には、避難支援のガイドラインのポイントと先進的な取組事例等をまとめた「災害時要援護者対策の進め方について」が作成され、

関係省庁の連携の下、市町村を中心とした取組の促進が図られることとなっている。

市町村における要援護者支援対策の現状は、個人情報保護の観点から、福祉関係部局と防災関係部局との間の情報共有が進んでいない等、取組の遅れているところも少なくない状況にあることから、防災関係部局が中心となって平常時から福祉関係部局と連絡を密にし、災害時要援護者の支援体制を早急に整備することが必要である。

8 被災者生活再建支援対策

災害により被害を受けた被災者に対しては、「災害救助法」により、避難所の設置、応急仮設住宅の提供、食品の給与等の応急救助が行われるほか、「災害弔慰金の支給等に関する法律」により、災害により死亡した者の遺族に対しては災害弔慰金が、災害により著しい障害を受けた者に対しては災害障害見舞金が支給され、災害により負傷又は住居、家財の損害を受けた者に対しては生活再建に必要な資金の貸付けが行われている。

また、「被災者生活再建支援法」(以下「支援法」という。)に基づき、自然災害により居住する住宅が全壊するなど生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して、被災者生活再建支援金が支給されている。

平成19年11月の支援法の改正により抜本的な制度の見直しが行われ、用途を限定した上で実費額を精算支給する実費積上げ支給方式から用途を限定しない定額渡しきり方式となった。全壊世帯に100万円、大規模半壊世帯に50万円が支給され、さらに、居住する住宅を建設・購入する世帯であるときは200万円、補修する世帯であるときは100万円、民間住宅を賃借する世帯であるときは50万円が支給されることになり、最高で300万円が支給される。改正に当たっては、施行後4年を目途として、支援金の支給限度額、負担の在り方等制度の見直しなどについて検討を加えることなどを内容とする附帯決議が付されている。

なお、本制度に関しては、首都直下地震等の大規模災害発生時における対応、支給限度額・国庫補助負担割合の在り方等についても検討すべきとの指摘もある。

内容についての問い合わせ先
第三特別調査室 鈴木首席調査員(内線3530)

政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会

第二特別調査室

所管事項の動向

1 政治資金規正法の改正

(1) 改正の経緯及び概要

平成 18 年末から、政治団体における事務所費の経費付け替え問題、議員会館に事務所を置きながら多額の経常経費（特に、事務所費、光熱水費）を計上している資金管理団体の問題、資金管理団体による多額の不動産取得問題など「政治とカネ」の問題が焦点の一つとなった¹。このため、第 166 回通常国会において、資金管理団体について、不動産の取得等を制限するとともに、人件費以外の経常経費も 1 件 5 万円以上の支出については、収支報告書に明細を記載し領収書等の写しの添付を義務付ける改正案が、平成 19 年 6 月に成立した。

しかし、その後も、資金管理団体以外の政治団体が、多額の経常経費を計上していながらその内容の説明が不十分であるとの報道がなされ²、資金管理団体に限定した改正政治資金規正法は不十分ではないかと指摘されるなど、「政治とカネ」の在り方について改めて問われる事態となり、事務所費など経常経費に係る公開の問題は参議院議員通常選挙の一つの主要な争点となった。

また、参院選以降も領収書の多重計上、宛名の訂正、政治資金収支報告書の訂正や企業からの寄附をめぐる問題等が相次いだため³、第 168 回臨時国会において、政治活動と選挙の公平・公正の見地及び国民の政治家に対する信頼回復を目指すために、与野党の実務者による協議機関を設置し、政治資金の透明化の方策をめくり議論が続けられた。

その結果、共産党を除く 5 党間で合意を得るに至り、改正案が、平成 19 年 12 月 19 日に本委員会において起草、提出され、同月 21 日に成立した。

改正法の概要は、国会議員又は国会議員になろうとする者の関係する政治団体（国会議員関係政治団体）について、すべての支出についての領収書等の徴収、人件費を除く 1 件 1 万円を超える支出についての収支報告書への明細の記載及び領収書の写しの添付、登録政治資金監査人（弁護士、公認会計士又は税理士で、登録・研修修了した者）による政治資金監査の義務付け、1 万円以下の少額領収書等の公開等、の特例を設けるとともに、総務省に政治資金適正化委員会を設置する等の措置を講ずるものである。

この改正法は、政治資金適正化委員会の設置及び登録政治資金監査人に関する規定については平成 20 年 4 月 1 日から施行されており、総務省に設けられた政治資金適正化委員会においては、現在、政治資金監査に関する具体的な指針の策定等が進められている。国会議員関係政治団体の届出については同年 10 月 1 日から施行される。また、国会議員関係政治団体に関する、すべての支出についての領収書等の徴収については平成 21 年 1 月 1 日か

¹ 『朝日新聞』（夕刊）（平 18.12.26）、『朝日新聞』（平 19.1.11）、『産経新聞』（平 19.1.23）等

² 『読売新聞』（夕刊）（平 19.7.10）、『日経新聞』（平 19.7.11）等

³ 『日経新聞』（夕刊）（平 19.10.11）等

ら適用され、収支報告書への支出の明細の記載及び領収書の写しの添付、政治資金監査の義務付け、少額領収書等の公開等については平成21年分の収支報告書及び少額領収書等から適用される。

(2) 第170回国会以降の動向

第168回臨時国会における法改正では、国会議員関係政治団体について政治資金収支報告書の公開基準の大幅な引下げが行われたが、政党交付金の使途等報告書の公開基準は現行のままとされた。本来、税金を原資とする政党交付金の使途報告はより厳しい公開基準が求められる。政党助成法の改正については、各党実務者間協議でも議論がなされたところであるが、今後検討することとされている⁴。

また、収支報告書の形式審査及び情報公開対応関係について、公開基準の引下げ等に伴い事務量が膨大になることが予想され、多数の人員確保が必要と見込まれるなど、民主主義のコストとしての法執行体制の整備が求められることとなる。

なお、同国会で成立した改正法では、国会議員関係政治団体に関する特例制度の実施(平成21年1月)後、3年を目途として、対象政治団体の範囲の拡大等について検討を加えることとされている。

2 電子投票の国政選挙への導入

(1) 概要

情報化社会の進展にかんがみ、選挙の公正かつ適正な執行を確保しつつ開票事務等の効率化及び迅速化を図るため、当分の間の措置として、地方公共団体が条例で定めるところにより、当該地方公共団体の選挙に電磁的記録式投票機(以下「電子投票機」という。)を用いて投票を行うことができるよう、公職選挙法の特例(「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律」平成14年2月1日施行)が定められた。また、期日前投票制度の創設を内容とする公職選挙法の一部改正に合わせて本特例法も改正され、条例によって電磁的記録式投票(以下「電子投票」という。)を導入している団体は、期日前投票についても電子投票機により投票を行うことが可能となった(平成15年12月1日施行)。

(2) 電子投票の実施状況

電子投票の普及は進んでおらず、これまでに10の市町村で、延べ17回実施され⁵、平成20年8月現在、条例を制定している自治体は8市町村のみである⁶。平成19年9月の総務省の

⁴ 第168回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第3号7頁(平19.12.19)

⁵ 岡山県新見市(2回。うち1回は岡山県知事選)、広島県広島市、宮城県白石市(3回)、福井県鯖江市、岐阜県可児市、福島県大玉村(2回)、神奈川県海老名市、青森県六戸町(3回)、京都府京都市(2回)、三重県四日市市の計10市町村17回。

⁶ 条例を制定している自治体は、岡山県新見市、宮城県白石市、福島県大玉村、岐阜県可児市、神奈川県海老名市、青森県六戸町、京都府京都市、三重県四日市市の計8団体。条例制定後に条例を廃止した自治体は、福井県鯖江市、三重県、岡山県、広島県広島市の計4団体。

なお、新見市は、新設合併により(旧)新見市の条例がいったん失効し、その後(新)新見市として再度条例

全国1,827市区町村を対象とした調査によれば、そのうち94%に当たる1,721団体が「電子投票を導入する予定なし」と回答し、導入しない理由としては、まず導入経費が高額であること、機器の技術的信頼性が低いこと、そして国政選挙に導入されていないことなどをあげている⁷。

実施団体においては、いずれも相当程度開票作業の迅速化が図られ、有権者からもおおむね良好な評価が得られたようであるが、いくつかの団体で機器の不具合によるトラブルが発生し、特に、平成15年7月執行の岐阜県可児市議選の事案では、最高裁まで争われ、平成17年7月に選挙無効が確定し、同年8月に再選挙を（自書式で）執行している。

そのため、総務省では、技術的な信頼性向上が電子投票の普及促進の課題となっていることを踏まえ、平成17年11月以来「電子投票システム調査検討会」（座長：片木淳早稲田大学教授）を開催し、電子投票システムの技術的な信頼性向上に向け、有識者等による専門的見地からの調査検討を行い、平成18年4月には、基本的方向を取りまとめた報告書が公表された。

これを受け、総務省において、同年12月に、今後の電子投票の普及促進に向けて電子投票システムの信頼性向上を図るため、「電子投票システムの技術的条件に係る適合確認実施要綱」が定められた。今後、第三者機関との間で委託契約を締結し、第三者機関を活用した適合確認を行い、第三者機関の検査結果を踏まえ、電子投票システムの技術的条件に係る適合確認の状況について公表する予定であるとしている。

また、条例を制定した自治体からは、当該自治体の選挙は電子投票で実施することができるが、国政選挙や条例を定めていない都道府県の選挙は従来の自書式投票で実施せざるを得ず、選挙ごとに投票方法が異なることとなり、これでは住民の理解が得にくいことから、条例を制定している自治体については国政を含むすべての選挙を電子投票で実施することができるようにすべきである、との要望が強く出されている。

(3) 国政選挙導入に向けた動き

自民党選挙制度調査会においては、同調査会の下に設置された「電子投票問題プロジェクトチーム」（座長・原田義昭議員）で、過去の実績状況、実施している自治体からの要望等を踏まえ、現在既に地方選挙において電子投票を導入している市町村については、国政選挙にもできるだけ早期に導入することを内容とする最終報告の案をまとめた。これを受け、平成19年6月12日（第166回国会）に、自民・公明両党から「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律及び最高裁判所裁判官国民審査法の一部を改正する法律案」が提出された。同法案は同

を制定した。また、三重県の条例は四日市市での県議補選に限り、岡山県の条例は(旧)新見市での県議選・県知事選に限り、それぞれ電子投票を行えるとするものであった。

⁷ 「電子投票の導入意向について」：総務省、調査基準日は平成19年9月1日、調査対象は全国の市区町村1,827団体（指定都市17、市765、特別区23、町827、村195）

今後の導入について、実施予定と回答した団体は6団体、検討中は82団体、導入予定なしは1,721団体、その他は17団体。また、導入予定なしと回答した団体の導入しない理由（複数回答）は、導入経費が高額と回答した団体が1,489団体、機器の技術的信頼性の低さが1,132団体、国政導入されていないが1,186団体などであった。

年12月11日（第168回国会）に衆議院を通過したが、参議院においては電子投票機の信頼性等について協議が整わず、第169回通常国会に継続審査となった後、廃案となった。

3 外国人地方参政権付与問題

(1) 経緯

平成7年2月28日、最高裁第三小法廷は、選挙人名簿不登録処分に対する異議の申出却下決定取消請求訴訟において、永住外国人である原告の上告を棄却したが、その判決のいわゆる傍論部分で、永住外国人に法律をもって地方選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではなく、国の立法政策の問題であるとの判断を示した。これを契機に、在日本大韓民国民団（民団）を中心に地方選挙権を求める運動に弾みがつき、地方議会でも法制化を求める決議が相次いでいる。しかし、在日本朝鮮人総連合会（総連）は「日本社会への同化に利用される」との理由から反対している。

現在、永住外国人は約80万人であり、そのうち約50万人は韓国・朝鮮の出身者及びその子孫たちである。

(2) 永住外国人地方参政権付与法案の審査経過

平成10年10月（第143回国会） 民主と公明が法案を共同提出し、続いて12月（第144回国会） 共産が法案（被選挙権を含む。）を提出した。

平成11年10月の自民・自由・公明の3党連立政権合意書において、法案を3党で共同提出し成立させると明記された。

平成12年1月（第147回国会） 公明と自由が法案を共同提出し、5月には前記3案について提出者に対する質疑を行った。〔6月、衆議院解散により廃案。〕

同年7月（第148回国会） 公明と保守が法案を共同提出、また、民主も法案を提出し、11月（第150回国会）に両案について提出者に対する質疑及び参考人に対する質疑を行った。〔平成15年10月（第157回国会） 衆議院解散により廃案。〕

平成16年2月（第159回国会） 公明が法案を提出し、11月（第161回国会）に提出者に対する質疑を行った。〔平成17年8月（第162回国会） 衆議院解散により廃案。〕

平成17年10月（第163回国会） 公明が法案を提出し、平成18年6月（第164回国会）に提案理由説明を聴取した後、第170回国会に継続審査となっている。

（法案の要旨）

本案は、我が国において多くの永住外国人が日本国民と同様の社会生活を営んでいる現状にかんがみ、その意見を地方における政治に反映させるため、永住外国人に地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を付与する（ただし、当分の間、この法律により付与される選挙権と同等と認められる選挙権を日本国民に付与している国の国籍を有する永住外国人に限る。）ものである。

(3) 法案をめぐる動向

ア 韓国の動向

平成17年6月、韓国において、国内に居住し永住権を取得してから3年が経過した外国

人を対象に、地方自治体選挙での投票権を付与する公職選挙法改正案が成立した。

イ 民主党内の動向

平成20年5月（第169回国会）民主党は永住外国人地方選挙権検討委員会を設置して地方選挙権付与問題を検討中である。

(4) 法案の論点

ア 賛成論

(ア) 地方自治体の担うべき役割は、住民福祉の向上であり、その運営はそこに住んでいる住民の意思に基づいて行うのが基本である。したがって、地方行政に関しては、外国人住民にも日本人住民と可能な限り同じ取扱いがなされて然るべきである。

(イ) 国際化が進展する中で、外国人にも開かれた共生社会を目指していくべきである。

(ウ) 「選挙権を得たいのであれば、帰化すべきである」という意見もあるが、国籍をどう選択するかは、すぐれてその個人の判断に任されるべきことである。

イ 反対論

(ア) 前記最高裁判決は、憲法第15条第1項の保障は我が国に在留する外国人には及ばないとし、憲法第93条第2項にいう「住民」とは日本国民たる住民を意味するもので外国人は含まれないとしている。永住外国人に法律をもって地方選挙権を付与することは憲法上禁止されているものではないと述べているのは傍論部分であって、拘束力を持たない。

(イ) 地方公共団体も国の統治機構の一環をなしており、日常的な公共サービスの提供だけでなく、警察権などの公権力も行使している。また、地方公共団体の権能の中には、国の外交政策や防衛政策と密接に結びついたものがある。

(ウ) 選挙権は、納税の有無にかかわらずすべての国民に付与されているのであり、外国人が納税義務を果たしていることは選挙権付与の根拠とはなり得ない。

4 インターネットによる選挙運動をめぐる議論

(1) インターネットを利用した選挙運動に対する現行法における考え方

今日のインターネットの普及⁸に伴い、政党や議員・首長等の日常の政治活動においても、インターネットは重要な手段となっており、政治活動に利用するケースが増えてきている。

現行の公職選挙法では、インターネットを選挙運動の手段としては使うことはできない。これは、公職選挙法上、選挙運動で頒布できる文書図画は、通常葉書及びビラ並びに政党のマニフェストに限られているためである。すなわち、法律の解釈上、インターネットのホームページや電子メールも文書図画とされ、また、不特定又は多数の人の利用を期待してホームページを開設したり、電子メールを送信することは頒布に当たるとされているため⁹、インターネットの利用は法定外の文書図画の頒布に当たるからである。

⁸ 我が国における平成19年末のインターネットの人口普及率は69.0%、利用人口は8,811万人（対前年比0.7%増）と推計されている。平成20年版 情報通信白書（総務省）

⁹ インターネットを選挙運動に使えるかどうかについては、平成7年に国会の質疑で取り上げられ、その後、平成8年の衆議院議員総選挙の際に新党さきがけ（当時）からなされた、インターネットの選挙運動利用に

しかし、インターネットを選挙運動へ導入することにより、候補者情報の充実、政治参加の促進、有権者と候補者の対話の実現、金のかからない選挙の実現などの効果が期待できるとして、「インターネットを選挙運動手段として使えるようにすべきではないか」という議論が活発になってきている。

(2) 選挙運動へのインターネット導入に当たっての検討状況

現行法上、インターネットを使った選挙運動ができないことについては、選挙運動手段として活用しようとする立場からの議論が国会の内外で多くなされ、民主からは、今回の法案（後述）以前にも、公職選挙法改正案が提出されていた¹⁰。

総務省においては、平成13年10月、インターネットを利用した選挙運動の可能性とその問題点等について調査検討を行うべく「IT時代の選挙運動に関する研究会」が設置され、平成14年8月に研究会での議論を取りまとめた報告書が公表された。

報告書では、研究会として「既存の選挙運動手段を維持しつつ、選挙の公正を確保するために、インターネットの導入に伴い発生する問題をできるだけ小さくするような措置を講じることを前提に、インターネットを選挙運動手段として追加することが適当である」との立場を示した。

そして、「電子メールは、ホームページと異なり、一方的にメールが送られてきて当該通信費が課金されるといった迷惑メールの問題が発生するおそれがあること、なりすまし等の問題が発生した場合の追跡が困難であること、電子メールアドレスの購入・大量発信などにより金のかかる選挙につながりやすいこと、などの問題点が多い。従って、ホームページについてのみ選挙運動手段として是認することとし、電子メールについては引き続き現行法の規制を適用することが適当である」とした。

その上で、ホームページによる選挙運動について、以下の提言を行った。

全ての選挙について導入することとし、量的な制限は設けない。

候補者又は政党以外の第三者が選挙運動を行うことができるようにする。

選挙運動を行うホームページは、第三者による書込みを行わせることができるようにする。

候補者及び出納責任者と意思を通じて支出したホームページによる選挙運動に要する経費については、従来どおり選挙運動費用に算入する。

候補者以外による経費は、出納責任者と意思を通じることなく支出することができるようにする（選挙運動費用に算入されない）。

ホームページ上のなりすましや誹謗中傷等¹¹の対策として、ホームページの開設者

関する質問に対し、自治省（現総務省）から使用できない旨の回答が示された。なお、第133回国会閉会後参議院決算委員会会議録第4号18-19頁（平7.9.20）、植村武彦「選挙運動に関して最近問題となった事例について」『選挙時報 第46巻第1号』全国市区選挙管理委員会連合会編（1997.1）参照。

¹⁰ 平成10年以降3回にわたり、インターネットを選挙運動に使用できることとする内容を含む公職選挙法改正案が提出されたが、いずれも審査未了となっている。

¹¹ 報告書においては、なりすまし対策として、「ホームページ上での氏名等の虚偽表示に対しては、罰則をもって禁止する措置を講じ、氏名等の虚偽表示に対する抑止効果を期待する。」また、誹謗中傷対策として、「ホームページ上の誹謗中傷に対しては虚偽事項公表罪（第235条）が適用されると思われる。」としている。

に電子メールアドレスの表示を義務付ける。

選挙管理委員会においては、有権者及び候補者等の便宜を図るため、候補者（比例代表選挙にあっては政党）のホームページアドレスの周知を図るなどの利用の便宜性に努める。

各政党においても、平成17年頃から法改正論議が再度高まった。自民党では、選挙制度調査会の下に設置された「インターネットを使った選挙運動に関するワーキングチーム」で検討が進められ、平成18年5月に最終報告（案）が出され、それを基に現在も引き続き検討がなされている。また、民主党は、「次の内閣」の下に設置された「インターネット選挙活動調査会」において、平成18年5月に中間報告をまとめている。

平成18年6月13日（第164回国会）に、民主から、ホームページ及び電子メールともに選挙運動への使用を認める内容の公職選挙法改正案が提出された後、審査に入らず、第170回臨時国会に継続審査となっている。

5 補充立候補制度問題

(1) 経緯

平成19年4月17日（火）、長崎市長選の選挙期間中¹²に、候補者である市長（当時）が銃撃され、翌18日（水）に死亡する事件が起こった。同選挙には、市長（当時）のほかに3人が立候補をしていた。翌19日（木）〔補充立候補の届出期限日〕までに公職選挙法第86条の4の規定による補充立候補の届出が2名からあり、同月22日（日）に選挙は当初の予定どおり行われた。当選者は補充立候補した2名のうちの1名であった。

この事案に対し有権者から、補充立候補が行われても選挙期日が延期されないこと¹³、補充立候補には期限があり、仮に期限後に事由が発生した場合は補充立候補を行うことができないこと、候補者であった者の死亡前に投じられた期日前投票等が無効となること等に対し、制度の不備ではないかとの指摘がなされた。

今回の事案を契機とし、総務省では、平成19年4月27日に「補充立候補制度等のあり方に関する研究会（座長・蒲島郁夫東京大学大学院法学政治学科研究科教授）を設置した。同研究会において、補充立候補制度の在り方、候補者の死亡等の前までに行われた期日前投票・不在者投票の扱い等について計6回検討を行い、同年10月29日、補充立候補の届出期間を期日2日前までに延長する等を内容とした報告書を取りまとめた。

(2) 概要

ア 現行制度と研究会における提言

衆参比例選を除く補充立候補とは、立候補の届出期間内にその選挙の定数を超える候補者があり、その立候補の届け出期間が経過した後から選挙期日の一定前までに、当該候補者が死亡等によって欠けた際に、新たに補充の立候補を受け付ける制度である（公選法第86条第8項、第86条の4第5項、6項等）。補充立候補が行われると、既に立候補してい

¹² 平成19年4月15日（日）告示、4月22日（日）執行。告示日の立候補者は4名（死亡した候補者を含む。）

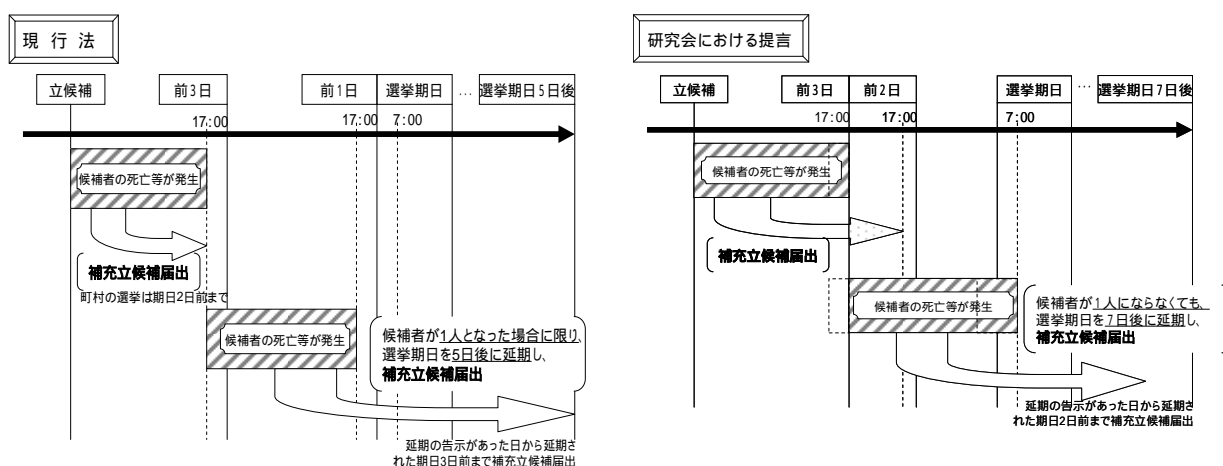
¹³ 地方公共団体の長の選挙に限り、選挙期日前日までに候補者が欠けて候補者が1人になった場合には、選挙期日が5日間延期され、これに伴う補充立候補が認められる（公選法第86条の4第7項、8項）。

る候補者に新たに補充立候補した候補者を加え、当初の選挙期日に選挙が実施される。なお、地方公共団体の長の選挙に限り一定の場合に選挙期日が延期され、これに伴う補充立候補が認められる。

補充立候補期限は、有権者への補充立候補の周知、選挙事務のための一定時間の確保の必要性から、選挙期日3日前（町村選挙は2日前）の午後5時までに限られており、これ以降に候補者が欠けた場合には補充立候補は行われずに残りの候補者で選挙を行うこととなる。

研究会では、この補充立候補期限を選挙期日3日前から2日前までに広げることと提言をした。また、地方公共団体の長の選挙においては、選挙の期日前3日までに候補者が死亡等したときは選挙期日前2日まで補充立候補を受けつけ、期日前3日後から投票開始までに候補者が死亡等したときは、候補者が1人になった場合に限定せず選挙期日を延期し、この延期幅をこれまでの5日間から1週間にすることと提言をした。

< 地方公共団体の長の選挙における補充立候補 >



イ 期日前投票・不在者投票の取扱い

今回の長崎市長選において、補充立候補事由の発生前に既に不在者投票等を行った選挙人から、補充立候補届出後に投票のやり直しを希望する声があった。

しかしながら、候補者が死亡等する前に投じられた期日前投票をやり直す場合は、投票をやり直したい選挙人の投票だけを区分することができないため、それまでに行われた期日前投票をすべて無効にすることになる。しかしこれは、投票のやり直しを希望しない有権者の意思に反するうえ、投票やり直しの周知等の選挙管理上の負担が大きい。

以上の理由等から、研究会において、期日前投票のやり直しについては、極めて困難であると提言されている。

第170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（9月19日現在）。

（参考）継続法律案

永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案
（井上義久君外1名提出、第163回国会衆法第14号）
永住外国人に対して地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を付与する。

公職選挙法等の一部を改正する法律案（渡辺周君外7名提出、第164回国会衆法第40号）
情報化社会の進展の状況にかんがみ、インターネット等を用いた選挙運動を解禁する。

内容についての問い合わせ先
第二特別調査室 桂首席調査員（内線 3520）

沖縄及び北方問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(沖縄及び北方問題に関する特別委員会担当)

所管事項の動向

1 沖縄関係

(1) 米軍基地問題

ア 沖縄における米軍再編と負担の軽減

(ア) 普天間飛行場代替施設

普天間飛行場は、在沖米海兵隊員による少女暴行事件（平成7年）を契機に設置されたSACO（沖縄に関する特別行動委員会）の最終報告（平成8年12月）で、5～7年の間に十分な代替施設が完成し運用可能となった後に全面返還されることとなった。その後、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」（平成11年）において、建設地点をキャンプ・シュワブ水域内名護市辺野古沿岸域とし、平成14年に代替施設の基本計画が策定されたが、その時点で返還合意以降すでに6年が経過しており、当初予定されていた5～7年での返還は実現しなかった。米国は、世界的規模での海外駐留米軍の態勢の見直しを行っており、この中で在沖米軍基地の再編も行われることとなり、普天間飛行場は、平成17年10月の「日米同盟：未来のための変革と再編」と題する共同文書において、「キャンプ・シュワブの海岸線の区域とこれに近接する大浦湾の水域を結ぶL字型に」代替施設を設置する案が示された。



その後、地元自治体との協議を踏まえ、平成18年5月に公表された日米安全保障協議委員会の最終報告「再編実施のための日米のロードマップ」（以下「ロードマップ」という。）において、代替施設を「辺野古湾とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ」形で設置し、2本の滑走路がV字型に配置されることとなった。同年8月には、「ロードマップ」を受けて閣議決定された「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」に基づき、政府と県等関係機関が、使用協定を含む安全・環境対策、地域振興等の問題等を協議する「普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会」（以下「移設協議会」という。）が設置された。また、同閣議決定により、平成11年の政府方針は廃止された。

平成18年12月に就任した沖縄県の仲井眞知事は、日米が合意したV字案は地元の頭越しに決定されたもので、現行のままでは受け入れられないと表明し、普天間飛行場の危険性の除去と同飛行場の3年以内の閉鎖状態の実現を求めた。

平成19年1月、第3回移設協議会において、政府は、26年の代替施設完成のため19年中にキャンプ・シュワブ内の隊舎移築工事を開始し、環境アセスメント終了後、22年から埋立及び飛行場建設工事の着手を目指す概略スケジュールを県に提示した。県及び名護市は

代替施設の可能な限りの沖合移動を求めているが、政府は、合理的な理由なしに案を修正することは困難であるとし、「ロードマップ」の着実な実行を表明している。平成19年8月、政府は現行案に基づく環境アセス方法書を県に提出し、20年3月、アセス調査が開始された。移設先の公有水面埋立の免許権限を持つ仲井眞知事は、滑走路の沖合への移動が実現されなければ、免許を与えない姿勢を示している。また、平成20年6月の選挙で与野党が逆転した沖縄県議会では、7月に「名護市辺野古沿岸域への新基地建設に反対する決議」が可決されており、移設計画の進展には困難が予想される。

なお、平成20年7月、第8回移設協議会での合意に基づき、「普天間飛行場の危険性の除去」及び「建設計画・環境アセスの円滑な推進」に関する2つのワーキングチームが設置された。

(1) 兵力削減と米海兵隊のグアム移転

アジア太平洋地域における米海兵隊の能力の再編に関連し、「ロードマップ」では、現在沖縄に所在する第3海兵機動展開部隊の要員はグアムに移転され、残りの在沖米海兵隊部隊は再編されることとされた。「ロードマップ」においては、個別の再編案は統一的なパッケージとされ、沖縄関連の案は相互に結びついており、沖縄からグアムへの第3海兵機動展開部隊の移転は、普天間飛行場代替施設の完成に向けた具体的な進展等にかかっているとされている。グアム移転経費については、総経費102.7億ドルのうち、我が国は60.9億ドル、米国は41.8億ドルをそれぞれ負担することとなった。

ロードマップに示された沖縄における再編に関する主な内容は以下のとおりである。

<p>普天間飛行場代替施設関連</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・1,800m（オーバーラン含む）の滑走路2本がV字型に配置される代替施設を辺野古崎沿岸に設置。 ・施設の完成目標は2014年で、工法は、原則として埋立。 ・米政府は、戦闘機の運用を計画していない。 ・KC130飛行隊は、岩国を拠点とし、航空機の訓練及び運用は、鹿屋及びグアムでローテーション。 ・海兵隊CH53Dヘリは、グアムに移転。
<p>兵力削減とグアムへの移転</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・約8,000人の第3海兵機動展開部隊の要員とその家族約9,000人は、2014年までにグアムに移転。 ・移転対象は、キャンプコートニー、キャンプハンセン、普天間飛行場、キャンプ瑞慶覧及び牧港補給地区の部隊。 ・グアムへ移転するための施設及びインフラの整備費算定額102.7億ドルのうち、日本は、28億ドルの直接的な財政支援を含め、60.9億ドルを提供。
<p>土地の返還及び施設の共同使用</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・キャンプ桑江：全面返還 ・キャンプ瑞慶覧：部分返還及び残りの施設とインフラの可能な限りの統合 ・普天間飛行場：全面返還 ・牧港補給地区：全面返還 ・那覇港湾施設：全面返還（浦添に建設される新たな施設に移設） ・陸軍貯油施設第1桑江タンク・ファーム：全面返還 ・キャンプハンセンは、陸上自衛隊の訓練に使用。 ・航空自衛隊は、米軍との共同訓練のため嘉手納飛行場を使用。

(ウ) 駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法と再編交付金

平成19年5月、在日米軍の再編により新たに負担を受け入れる自治体に、再編の実施に向けた措置の進捗状況に応じて支払われる再編交付金制度の創設や在沖米海兵隊のグアム移転に伴う施設整備で国際協力銀行(JBIC)を活用するための特例などを規定する「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」が成立した。

平成20年度防衛省予算には、再編交付金、普天間飛行場移設及び海兵隊のグアム移転に関する事業費等、米軍再編関係経費(地元負担軽減分)として約191億円が計上されている。

なお、沖縄県に係る再編交付金としては、平成20年度は名護市に約9億7,000万円、宜野座村に1億8,000万円、恩納村に3,300万円、金武町に8,500万円、浦添市に2,600万円が一次分として内定している。

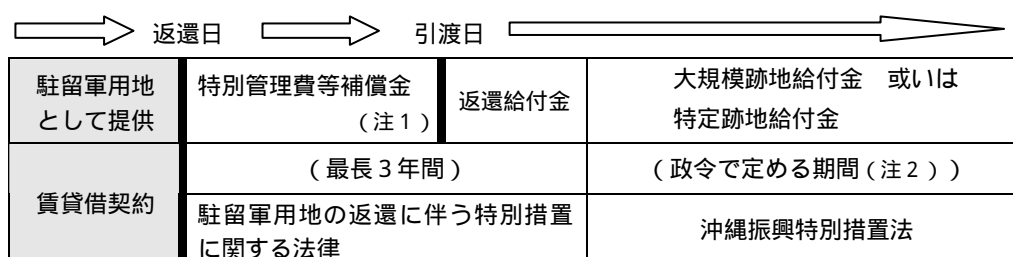
イ 駐留軍用地跡地の利用促進に関する取組

返還された駐留軍用地跡地に関しては、「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」に基づき、返還された土地が使用されず収益が得られない場合は、3年を限度に一所有者当たり上限3,000万円、年間の限度額で1,000万円の給付金が支給されることとなっている。恩納通信所跡地に同法が適用されたが、返還後に土壤汚染が発覚し、跡地利用の目途が立たないまま、給付金の支給期間が満了した。

跡地利用をめぐるのは、給付金問題のほか、原状回復措置、埋蔵文化財、不発弾処理、駐留軍従業員の雇用対策などの諸問題が指摘され、これらは、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」における「駐留軍用地跡地利用の促進及び円滑化等に関する方針」に基づき設置された「跡地対策準備協議会」で検討が続けられた。

その後、「沖縄振興特別措置法」(平成14年)により、新たに「大規模跡地」(300ha以上)及び「特定跡地」(5ha以上)の制度が創設され、返還から3年の期間を経過しても使用されず収益が得られない土地の所有者に対し、大規模跡地給付金又は特定跡地給付金が、年間1,000万円を限度に政令で定める期間年数分支給されることとなった。

【駐留軍用地跡地の給付金支給】



(注1) 返還後、国の原状回復のため土地が使用できない期間中支払われる補償金

(注2) 2008年8月現在、1年6か月

(防衛省資料より作成)

さらに、平成14年、国・県・関係市町村間の調整機関である「跡地対策協議会」が発足したが、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」(平成18年閣議決定)を受け廃止された。

「ロードマップ」において、普天間飛行場のほか牧港補給地区など合計約1,000haの米軍

施設の返還が示されたことを受け、国は、平成19年、跡地利用対策を推進するための調査検討事業に着手した。関係市町村は、国の財政支援をはじめ、国、県と跡地利用体制を推進する協議機関の設置や、原状回復期間を短縮するため返還地の事前調査を可能にする仕組みなどを求めている。

ウ 日米地位協定をめぐる諸課題

日米地位協定は、日米安全保障条約第6条に基づき、在日米軍の日本における施設・区域の使用と法的地位を規定するものである。昭和35年の締結以来改定されず、米軍に起因する問題に関しては、日米地位協定の実施に関する協議を行う日米合同委員会により処理されている。合同委員会における合意事項には法的拘束力がなく、その運用については米軍側の裁量に任されているため、地位協定の改正の必要性が米軍基地を抱える自治体等から指摘されている。

特に、平成7年の少女暴行事件を機に、地位協定の改正が強く求められたが、これに対し、日米両国は運用の改善を行うこととし、殺人など凶悪犯罪について起訴前の被疑者身柄引渡し要請に対し、好意的考慮を払うことが合同委員会で合意された。

平成16年、普天間基地所属の米軍ヘリが沖縄国際大学の敷地内に墜落した事故では、米軍は現場を封鎖し、日本側の現場検証が認められなかったことから、警察権の行使をめくっても地位協定の見直しの必要性が指摘されている。

平成20年2月、北谷町で、基地外居住の米海兵隊員による女子中学生暴行事件が発生した。沖縄県警により身柄を拘束された米兵は、被害者の告訴取下げにより不起訴処分となったが、その後、米軍法会議で実刑判決を受けた。日本政府と米軍は、各自治体に居住する米軍関係者の人数を、毎年自治体側に通知することをはじめとする再発防止策を講じた。

本事件及び平成20年3月に横須賀で起きた脱走米兵によるタクシー運転手強盗殺人事件等を受けて、民主、社民、国民新の3党は、日米地位協定改定の統一案を作成し、4月、政府に要請した。同案は、基地外居住米軍関係者の外国人登録、全ての事件における日本側の起訴前身柄引き渡し要請に対する米軍の同意、施設返還時の米軍による原状回復義務等が柱となっている。

そのほか、地位協定上、施設・区域の返還の際、米軍には土地の原状回復義務が免除されている（第4条）ため、米国の責任で環境汚染の除去等適切な回復措置がなされることが望まれているが、返還されたキャンプ桑江北側地区では、土壌汚染などのため区画整理事業が遅れ、特定跡地給付金の支給が打ち切られた。

沖縄県は、地位協定に明記する事項として、施設区域の環境保全に関する日本国内法の遵守、返還区域の原状回復、区域外の米軍財産に対する日本当局の捜索・検証等の権利の行使、被疑者の速やかな起訴前の拘禁移転等を要請し、また、日米合同委員会への「地域特別委員会」の設置を求めている。

一方、政府は、米軍及び在日米軍施設・区域をめぐる様々な問題を解決するためには、協定の改定を排除するものではないが、改定よりも運用の改善で対処する方が合理的であるという立場をとっている。

(2) 沖縄振興特別措置法に基づく施策の概要

これまで「沖縄振興開発特別措置法(旧法)」に基づき、平成13年度までの間に3次にわたり策定された沖縄振興開発計画により、本土との格差是正と自立的発展の基礎条件の整備を基本目標として、累計約7兆円を超える開発事業費が注入された。

その結果は、社会資本の整備を中心に成果があったといわれる一方で、県民所得が国民所得の約7割という現状や全国平均を大きく上回る失業率、第3次産業が約8割を占め製造業比率が低いことなど、依然として本土との経済格差が存在し、産業構造においても自立的発展への基礎的整備目標に到達したとは言い難いものであった。

このような状況の中、平成14年、従来の社会資本の整備に加え、沖縄の自立型経済の構築を目標とする「沖縄振興特別措置法(新法)」が成立し、同法に基づき、以後10年間の沖縄振興の方向を示し、その基本施策を盛り込んだ沖縄振興計画が策定された。自立型経済の発展のためには、観光・リゾート産業はもとより、情報通信、健康食品産業などあらゆる面において沖縄県の優位性や地域の特性を見出し、それらを最大限に活かした取組が欠かせない。

島嶼である沖縄県における産業振興を考えた場合、輸送コストが高いという物流面の問題や市場規模が小さいことによる基盤整備の効率性が課題として挙げられる。そのため、新法には今後の沖縄振興を方向付ける新しい制度が多く盛り込まれた。

ア 地域制度

(ア) 観光振興地域

観光振興地域は、沖縄の観光産業を振興するため、スポーツ・レクリエーション、教養文化、休養、集会、販売等の施設を集中的に整備する地域として指定され、この地域で施設を新・増設する事業者に対して、税金や資金融資の特例等の措置が講じられる。平成20年7月現在、17地域が指定され、旧法による平成10年の制度創設から38件の施設に利用された。

しかし、ホテル・旅館業界からは、税の優遇措置の対象施設に宿泊施設が含まれていないことや、申請に向けた事務作業が煩雑なことを理由として、利用しにくいとの声もある。

(イ) 情報通信産業振興地域・情報通信産業特別地区(IT特区)

情報通信産業振興地域は、指定された地域内で設備投資等を行う情報通信関連企業が、投資税額控除や地方税の課税免除等の特例が受けられる制度であり、平成20年7月現在、24市町村が指定されている。

IT特区は、情報通信産業の集積が期待できる特定情報通信事業(データセンター、インターネット・エクスチェンジ、プロバイダ)の立地を促進する制度であり、特区に進出した企業は、35%の所得控除等の優遇措置等が受けられる。特区には、名護市・宜野座村地区と那覇市・浦添市地区が指定されている。

情報通信産業に関しては、県全体で、約163社の情報通信関連企業が進出し、約1万5,000人の雇用の創出が実現している。(平成20年1月現在)

また、情報通信産業の振興に関し、平成20年度の沖縄県予算にIT津梁パーク整備事業

費として14億6,000万円（国補助は2/3）を新規に計上した。津梁パークは、うるま市中城湾新港地区に、情報通信産業の高度化のための拠点を整備し、開設後4年間で約8,000人の雇用創出を目標としており、平成21年度から一部供用が開始される予定である。

なお、平成19年度税制改正では、情報通信産業振興地域において工業用機械等を取得した場合の法人税額の特別控除制度の適用期限が5年延長されるとともに、IT特区における認定法人の所得の特別控除制度について、認定要件である常時使用する従業員の数を10人以上（改正前20人以上）とした上、その適用期限が5年延長された。

(ウ) 産業高度化地域

沖縄経済の発展のためには、製造業等を振興することが重要であり、製造業等の高付加価値化への対応が不可欠である。このため、デザイン業などの産業高度化事業の集積を促進することにより、製造業等の高度化を図るため産業高度化地域制度が設けられた。同地域で活動する企業は、税金や資金の特例などの優遇制度を受けられる。平成20年4月現在、南部地域（8市町村）中北部地域（5市町村）の2地域、13市町村が指定されている。

(I) 自由貿易地域・特別自由貿易地域

自由貿易地域、特別自由貿易地域は、関税法上の保税地域制度と立地企業に対する税制・金融上の優遇措置を組み合わせ、沖縄における企業の立地を促進するとともに、貿易の振興に資するため、全国で沖縄県にのみ指定された地域制度である。自由貿易地域は、沖縄の産業と貿易を盛んにするために必要な地域で、那覇地区（那覇市）が指定されている。特別自由貿易地域は、企業の立地が進んでいない地域であって、指定後に相当数の従業員を雇用できる企業等を新たに集積し得る面積があり、産業及び貿易の振興に資するために必要とされる地域とされ、中城湾新港地区（うるま市）が指定されている。同地域では、IT特区、金融特区と並んで35%の所得控除制度の適用を受けることができる。

(オ) 金融業務特別地区（金融特区）

金融特区は、金融業務の関連企業等を集積するための制度であり、対象となる企業は、銀行業、証券業等の金融業に係る業務又は金融業に付随する業務を行う企業である。特区に進出した金融関連企業は、35%の所得控除等の税制についての特例が受けられる。現在、名護市が特区に指定されており、平成20年3月に金融関連システム・ソフト開発等を行う会社が第一号の認定を受け、同月から事業を開始している。

イ 沖縄科学技術大学院大学の設置に向けた取組

沖縄における科学技術振興と世界最高水準の自然科学系の研究施設の設立を目指し、沖縄振興特別措置法で構想されたのが沖縄科学技術大学院大学の創設である。

平成16年12月、大学の設置母体となる整備機構を平成17年9月に設立することなどの政府方針が確認され、平成17年の第162回国会において、独立行政法人沖縄科学技術研究基盤整備機構法が制定された。平成20年9月現在、同機構で分子遺伝学ユニット等19件の先行研究ユニットが進行中である。

開学は、当初平成24年を目途に、同機構に所属する主任研究者が50人程度に達した時点とされている。平成17年12月、政府は、7年程度以内を目途に開学の実現を期するため、

工事の進捗状況、経済財政状況を勘案し、民間資金の活用も検討しつつ、機構が進める大学院大学の設置準備を支援するとする関係閣僚申合せを行った。その後、県及び機構運営委員会の平成21年度の早期開学の要望を受けて、研究棟の一部が完成する同年度中の実質的な開学が目指されることとなった。平成19年度から本格的にメインキャンパスの造成工事が開始されている。

平成20年度予算には、大学院大学関連経費として、独立行政法人の運営費交付金（研究事業費等）施設整備費（建築工事費等）など計107億円が内閣府予算に計上された。

また、平成20年7月30日に第6回運営委員会が開かれ、設置形態については、国立や私立ではなくボード（理事会）が最高意思決定機関としての役割を担う「特別な学校法人」とすることを決めた。

ウ 新石垣空港建設及び那覇空港拡張整備への取組

(ア) 石垣空港

石垣空港は、八重山圏域の基幹空港であり、第3種空港に指定されている。平成19年の石垣空港の利用実績は、乗降客数約192.5万人、取扱貨物量約18,806tと、全国の第3種空港の中でも非常に利用度が高い状況である。

しかし、現在の石垣空港は滑走路が1,500mと短いため、貨物のコンテナ輸送が可能な中型ジェット機の運航ができず、また、利用率が高いことから暫定的に小型ジェット機が運航しているものの、重量制限を課されたままの運航である。加えて、空港周辺の急速な市街化に伴い、航空機騒音に悩む地域住民を中心として新空港建設の要請があった。

このため、重量制限等の大幅な改善を図るとともに、空港周辺地域への騒音影響の軽減、今後増大すると見込まれる航空需要に対応し、八重山圏域の振興発展を図るため、中型ジェット機（B-767型機等）が就航可能な2,000mの滑走路を有する新空港を建設することとされた。

昭和57年に白保地先で事業に着手したものの、自然環境保護運動が繰り広げられた結果、設置場所が、カラ岳東側（平成元年4月）宮良地区（平成10年4月）へと変更された経緯がある。最終的には、平成12年4月、カラ岳陸上地区を建設位置として決定し、平成17年12月、国から飛行場設置の許可を得た。新空港の設置により、八重山圏域における観光、地場産業振興など地域の活性化が期待される一方で、環境悪化につながるとの考えから建設に対し一部地権者の反対もある。

現空港と新空港の比較

項目	現 空 港	新 空 港
空港面積	約46ha	約142ha
滑走路長	1,500m	2,000m
就航可能な航空機	小型ジェット機	中型ジェット機
本土への直行	一部宮古で給油	直行可能
貨物輸送	コンテナ不可	コンテナ可
航空機騒音の影響	大（市街地に隣接）	小（住宅が少ない）
市街地からの距離	約3km	約14km

（資料：沖縄県「新石垣空港」より）

沖縄県は、平成18年4月から用地交渉を開始しており、20年6月末現在の事業用地取得率は、公有地を含め約87.1%である。平成18年10月に着工し、25年3月の供用開始が予定されている。

(1) 那覇空港

那覇空港について、平成14年の交通政策審議会は、「将来的に需給が逼迫することが予想されることから国と県が連携し、総合的な調査を進める必要がある」との答申を出した。これを受け、沖縄県・内閣府・国土交通省による那覇空港調査連絡調整会議が発足し、15年度から那覇空港の抜本的な空港能力向上の方策を検討する総合調査が実施された。同会議は平成20年1月に調査結果を発表し、現在の施設のままでは、22～27年度頃には夏季を中心に、増加する旅客需要に対応できないおそれがあり、県経済へ与える影響は大きいものがあると報告した。対応策として3,000mの新滑走路を、現在の滑走路から沖合「210m」、「930m」、「1,310m」に離して増設する3案を提示したが、県は、平成20年7月、「1,310m」案を政府に要請した。

2 北方領土関係

(1) 返還交渉の経緯

第2次世界大戦以後、日本とソ連並びに現在のロシアの間には、択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島のいわゆる「北方四島」の帰属をめぐる係争が存在してきた。

これらの島々の領有に係る歴史的経緯の概要は次のとおりである。

ア 第2次世界大戦以前

江戸時代末期の安政元年、日本と当時の帝政ロシアの間で日魯通好条約が調印され、択捉島とウルップ島の間で国境が定められた。その後、明治8年には、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樺太千島交換条約が結ばれた。

イ ソ連による占領

第2次世界大戦の末期の昭和20年8月、ソ連は日ソ中立条約に反して日本に宣戦を布告するとともに軍事侵攻を開始し、日本のポツダム宣言受諾後の9月、北方四島の占領を完了した。これ以降現在まで、北方領土の不法占拠が続いている。

ソ連が北方領土占拠を正当化した主な根拠は、第2次世界大戦中に米英ソが秘密に締結したヤルタ協定で千島列島のソ連への引渡しが約束されたこと、昭和26年のサンフランシスコ平和条約で日本が千島列島の領有権を放棄したことなどにあったと考えられている。しかし、ポツダム宣言受諾時ヤルタ秘密協定の存在を知らなかった日本が同協定に拘束されるいわれはなく、また、サンフランシスコ平和条約で日本が領有権を放棄した「千島列島」とは、明治8年の樺太千島交換条約にいう「千島列島」と同じくウルップ島以北の18の島々を指すものであり、北方四島は含まれていない。

ウ その後の外交交渉

日本は、北方領土の返還を求めて、ソ連並びにその継承国家であるロシアとの間で外交

交渉を続けてきた。

昭和31年の日ソ共同宣言では、平和条約締結後、歯舞・色丹島を日本に引き渡すことが謳われ、同時に、外交関係回復後、領土問題を含む平和条約交渉を継続する旨の合意がなされた。その後、ソ連は日米安保条約の締結などを理由に領土問題はそもそも存在しないとの立場をとるようになったが、東西冷戦の終結後、平成3年4月の日ソ共同声明において、歯舞、色丹、国後、択捉の島々が平和条約で解決されるべき領土問題の対象であることが初めて文書で確認された。さらにソ連の崩壊後、平成5年10月の日露首脳による東京宣言においては、四島の帰属問題を歴史的・法的事実に立脚し、両国間で合意の上作成された諸文書及び法と正義の原則を基礎に解決すべきことと、日ソ間に締結された国際約束が日露間に引き続き適用されるとした。

平成9年のクラスノヤルスク首脳会談では、東京宣言に基づき、2000年までに平和条約を締結するよう全力を尽くすことで一致し、平成10年の川奈首脳会談では、平和条約は、東京宣言第2項に基づき四島の帰属の問題を解決することを内容とし、21世紀に向けての日露の友好協力に関する原則等を盛り込むべきことで合意した。

平成13年3月のプーチン大統領と森総理との首脳会談で、昭和31年の日ソ共同宣言が平和条約交渉の出発点を設定した基本的な法的文書であると確認された(イルクーツク声明)。さらに、平成15年のプーチン大統領と小泉総理との首脳会談では、四島の帰属問題を解決して可能な限り早期に平和条約を締結すること、両国間の幅広い分野で協力を促進すること等の方向性を取りまとめた「日露行動計画」が採択された。

日魯通好条約の締結から150周年であった平成17年、プーチン大統領が来日し、小泉総理との首脳会談が行われたが、領土問題に関する共同声明の発表は見送られ、対話継続を確認するに止まった。翌年7月のサンクトペテルブルク・サミットの際の首脳会談においても、領土問題の早期解決の必要性が確認されたのみであった。

平成18年8月16日、根室の日本漁船が、歯舞群島に属する貝殻島の海域で操業中にロシアの国境警備艇に銃撃・拿捕され、乗組員1名が死亡する事件が起きた。死者が出たのは日ソ国交回復後初めてであり、プーチン政権の領土問題に対する強硬な姿勢の表れともされた。日本政府は、ロシア側に、我が国領海内での拿捕は容認できないと抗議したが、罰金刑と船体、漁具の没収の判決が言い渡された。

同年11月のプーチン大統領と安倍総理との首脳会談で、銃撃・拿捕事件の再発防止、安全な漁業秩序維持のための治安分野の協力を緊密にすることが合意され、領土問題については、両国が受入れ可能な解決を目指すことで一致したが、具体策まで踏み込んだ議論とはならなかった。

平成18年8月、ロシア政府は、平成19年からの9年間に約179億ルーブル(約800億円)をクリル諸島への社会基盤整備、資源開発に支出する「クリル社会経済発展計画」を承認し、現在、国後、択捉でも空港、港湾等の整備が進行している。

ロシア側には、石油・ガス価格の高騰で好調な経済を背景に、漁業資源も含む資源の管理策を強化するなど強気の外資姿勢が伺え、北方四島に対する主権についても第2次世界大戦の結果であるとし、四島の返還要求には応じない姿勢を貫いている一方、東京宣言、

イルクーツク声明など過去の日口間の合意文書を基に領土交渉を継続する意思を表明している。

エ 最近の動き

平成20年4月の日露外相会談において、領土問題の最終的解決に向け、双方にとり受入れ可能な解決策を見出すべく更に真剣に交渉を続けていくことで一致した。また、元島民による北方四島への自由訪問に関し、自由訪問の訪問団にこれまで同行できなかった元島民の子の配偶者、孫及び孫の配偶者、複数の医師、看護師の同行が、同年夏の訪問から実現することとなった。

同年5月に就任したメドヴェージェフ新大統領はプーチン路線の継続を表明しており、北方領土交渉の打開は依然困難な状況にあるが、7月の北海道洞爺湖サミットでの日露首脳会談で同大統領は、「領土問題が解決されれば、両国関係が最高水準に引き上げられることに疑いがなく、現状の両国関係を抜本的に変えられると思う」と述べるとともに、平和条約締結を含む領土問題の解決に向けての交渉を継続していくことを確認した。また両首脳は、日露の隣接地域における生態系保全に関する政府間プログラムがまとまったことを歓迎し、今後この重要な分野での協力を具体的に進めていくことで一致した。

(2) 国の支援策

昭和56年の閣議決定により、毎年2月7日(日魯通好条約調印の日)は「北方領土の日」と定められ、返還に向けた世論の啓発などを目的に各種行事が全国各地で行われている。

かつて北方領土と一体の社会経済圏を形成していた根室市を始めとする北方領土隣接地域に対する安定振興施策として、昭和58年から、「北方領土問題等解決促進特別措置法」(北特法)に基づき、知事による振興計画の策定や対象市町により実施される単独事業経営補助のための基金の設置などが行われている。

また、「北方地域旧漁業権者等に対する特別措置に関する法律」(昭和36年)に基づき元島民等に対する低利融資の制度が創設されており、第165回国会においては、同制度を利用できる元島民の認定条件や権利継承者資格を拡大するための改正案が委員長提出され、平成18年12月15日に成立した。

北方四島周辺海域における日本漁船の操業は、日露政府のいわゆる「北方四島周辺水域における日本漁船の操業枠組み協定」(平成10年)により魚種や漁獲量等を制限し、日本が協力金等を負担するなど一定の条件下で可能となったが、同協定は北方領土海域での日露両国の取締権には言及していない。このため、枠組み協定外の通常操業は、日本と北方領土との地理的中間線を越えない範囲で行うものとされているが、領土問題が未解決であるため、拿捕事件が以前から発生していた。

前述の平成18年の銃撃事件に際しても、地元等から北方領土との交流事業や北方四島海域での操業協定の見直しの声が上がったものの、政府は領土交渉方針を始め、従来行われている支援事業等の施策を維持するとしている。

(3) 四島交流事業等

ア 四島交流（ビザなし交流）

四島交流（ビザなし交流）は、平成3年に訪日したゴルバチョフ大統領（当時）の提案をきっかけとして、同年の日ソ外相の往復書簡により設定された、旅券・ビザを必要とせず、外務大臣が発行する身分証明書及び挿入紙により行われる相互訪問である。現在、北方領土問題対策協会及び北方四島交流北海道推進委員会により実施されており、日本国民の対象者は、北方領土の元島民とその家族、北方領土返還要求運動関係者、報道関係者、この訪問の目的に資する活動を行う専門家、国会議員（1回の訪問につき2名まで）に限定されている。平成4年以来毎年実施され、平成19年までに日本側計8,338名（195回）、四島側計6,354名（131回）が相互に交流を行った。

イ 自由訪問

自由訪問については、平成10年11月のモスクワ宣言において合意され、元島民並びにその配偶者及び子を対象として平成11年9月以降行われている。ビザなし交流との違いは、身分証明書及び挿入紙が数次使用可能であること、出入域手続箇所の複数化（四島交流では1か所）ロシア住民が居住していない地域へも訪問できるため歯舞群島訪問の実施が可能であること等である。平成19年までに1,440人（31回）が参加した。

ウ 墓参支援

領土問題とは別に人道上の観点から、旧島民及びその家族の墓参が昭和39年から実施されている。昭和51年にソ連が旅券の携行やビザの取得を要求したため10年間中断したが、昭和61年に従来どおりの政府発行の身分証明書による渡航方式で再開して以降は毎年実施されており、平成19年度までに延べ3,580人が参加した。北方四島の墓地は、四島の52か所にあるが、半世紀を経て、墓標もないところも多い。

なお、四島交流事業等の使用船舶の老朽化に対処するための後継船の調達が求められ、平成17年度から2年間、北方四島交流等使用船舶基本構想に関する調査研究が行われた。その結果、民間企業が後継船を建造・運行管理し、事業の主な実施主体者である北方領土問題対策協会と長期傭船契約を結ぶ方針が平成19年12月に決定された。

内容についての問い合わせ先
 第一特別調査室 畠山首席調査員（内線3540）

青少年問題に関する特別委員会

第一特別調査室

(青少年問題に関する特別委員会担当)

所管事項の動向

1 青少年施策の推進体制

青少年問題は、校内暴力やいじめ、不登校・ひきこもりや低年齢化・凶悪化する非行、最近では児童虐待、児童買春・児童ポルノ犯罪、フリーターやニートの問題、インターネットをめぐる諸問題など、時代とともに、複雑化・多様化の様相を呈している。

これらの問題に対応する政府の施策は、家庭、学校、職場、地域等の生活領域を通じ、保健、福祉、教育、労働、非行対策等各分野にわたっており、関係する行政機関も内閣府、警察庁、総務省、法務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省等、多数に及んでいる。

このため、関係行政機関が、青少年施策について相互に緊密な連携の下に、総合的かつ効果的な推進を図るため、平成15年6月、内閣に、内閣総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする青少年育成推進本部が設置され、同年12月、同本部において、政府の青少年育成の基本理念と施策の中長期的な方向性を示す「青少年育成施策大綱」¹が策定された。

大綱では、「現在の生活の充実と将来への成長の両面を支援」「大人社会の見直しと青少年の適応の両方が必要」「全ての組織及び個人の取組が必要」の3点を基本理念として青少年育成施策を推進するとし、社会的自立の支援、特に困難を抱える青少年の支援、能動性を重視した青少年観への転換、率直に語り合える社会風土の醸成を重点課題として挙げ、乳幼児期、学童期、思春期、青年期の年齢期ごとの施策の基本的方向を示している。平成18年5月には、青少年育成推進本部副本部長会議において、大綱のフォローアップが公表され、重点課題及び年齢期ごとの施策等についての現在の実施状況と今後の課題等が示された。

大綱はおおむね5年を目途に見直しを行うこととなっており、平成20年内に新しい青少年育成施策大綱が策定される予定である。平成20年7月には、「青少年の立場を第一に考えること」「社会的な自立を目指して青少年の健やかな成長を支援すること」「青少年一人ひとりの状況にふさわしい支援を切れ目なく実施すること」の3点を基本理念とし、すべての青少年が、成長の過程を通して、周囲の人々から愛情と思いやりと責任を持って見守られ、信頼を持てる人とのつながりの中で困難を克服し、可能性を發揮できる社会の実現を目指すとする新大綱の枠組みが決定されている。

2 少年非行対策

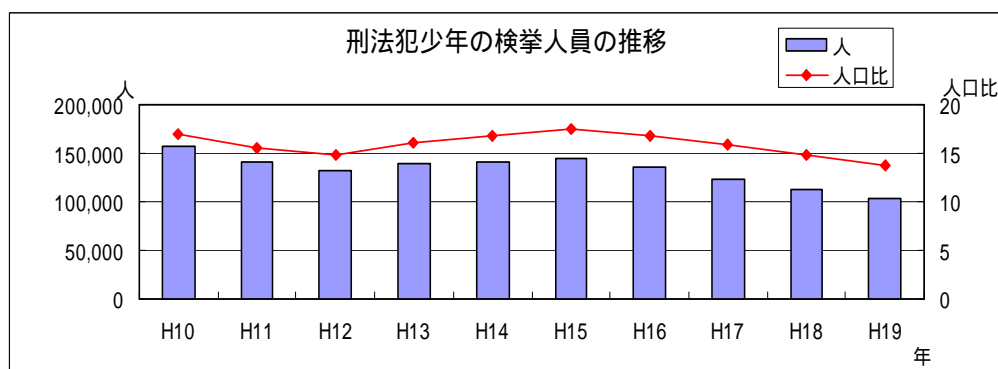
(1) 少年非行の現状

警察庁の調査によると、平成19年の少年非行は、刑法犯少年²の検挙人員が10万3,224人

¹ 大綱では青少年は0歳からおおむね30歳未満までの年齢層にある者としている。

² 刑法犯の罪を犯した14歳以上20歳未満の少年をいう。

(前年比8.5%減) 殺人・強盗等の凶悪犯の検挙人員が1,042人(前年比10.9%減)で、ともに4年連続して減少した。しかし、20年3月にJR岡山駅で18歳の少年が男性をホームから突き落とす事件や、同年7月に14歳の少年が名古屋発東京行き高速バスをバスジャックする事件が発生する等、社会を震撼させる凶悪な少年事件は後を絶たず、少年非行問題は、いまだ予断を許さない情勢にある。また、近年、奈良県での実父殺人事件(20年6月)、埼玉県での実父殺人事件(20年7月)など、実父母が被害者となる事件が頻発しており、その原因、背景の分析が急務となっている。



注 人口比とは、同年齢層の人口千人当たりの検挙人員をいう。

【警察庁資料】

(2) 少年非行対策

平成19年1月に総務省が取りまとめた「少年の非行対策に関する政策評価」³は、国全体として効果を発現していると推測できないものとして、不良行為少年への対応、初発型非行の防止対策、再非行の防止対策が挙げられている。そして、その対策として、社会奉仕体験活動等に打ち込める機会の提供など少年の居場所の確保、中学、高校それぞれの段階において規範意識を身に付けさせること、地域社会における立ち直り支援を行うことなどの取組の強化を求めている。

少年の非行対策は、少年本人だけでなく、家庭に問題を抱える場合が少なくないため、親を含めての支援が重要であり、地域の実情を踏まえ、学校、少年補導センター、児童相談所、民生・児童委員など関係機関によるネットワークを活用した取組が必要である。

3 有害環境対策

青少年の有害環境とは、「発達途上にある青少年に悪い影響、有害な影響を与える可能性のある社会環境」で、具体的には「性的感情を著しく刺激したり、粗暴、残虐性を助長するおそれのある出版物」「享乐的な色彩の強いスナック、ディスコなどの施設」とされている⁴。また、「青少年育成施策大綱」においては、これらに加えて、インターネット上の違法・有害情報や酒類・たばこが容易に入手できる環境を挙げている。

特に、青少年にインターネット機能付き携帯電話が急速に普及したことに伴い、多くの

³ 平成12年を基準とし、13年から17年の5年間の少年非行の検挙・補導人員の動向等を基に「青少年育成施策大綱」等で総合的かつ効果的に取り組むこととされている国の行政機関の少年非行対策を対象として、総体としてどの程度効果をあげているか等の総合的な観点から、全体として評価を行ったもの

⁴ 第150回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会議録第2号(12.11.9)総務庁青少年対策本部次長答弁より

子どもたちは保護者の目の届かないところでインターネット上の違法・有害情報にアクセスすることが可能となっている。例えば、出会い系サイトは、法律で18歳未満の利用が禁止されているにもかかわらず、これに起因する犯罪の被害者となる青少年が後を絶たず、深刻な状況となっている。

また、掲示板サイトや自己紹介サイト（プロフ）など、出会い系サイト以外の参加型サイト⁵を利用した犯罪被害も数多く発生している。さらに、いわゆる「学校裏サイト⁶」やプロフを利用した特定個人や学校関係者の誹謗・中傷や個人情報の掲載、メールによるいじめなど、青少年が加害者となるケースも相次いでおり、大きな社会問題となっている。

(1) インターネット上の違法・有害情報

ア ネットいじめ

インターネットを利用したいじめの特徴として、ネット上の情報は簡単に複製できるため、一度流通した情報を完全に削除することは容易ではないことや、保護者、教職員がいじめを見つけにくく、事実の把握と対応の遅れにより、いじめの被害が深刻化しやすいことが挙げられる。

文部科学省が平成19年に行った調査によれば、平成18年度に認知されたいじめの件数は12万4,898件で、そのうち、「パソコンや携帯電話などで誹謗中傷や嫌なことをされる」という項目に該当した件数は4,883件となっている（ただし、この数は実態を反映していないとの指摘がある）。

また、ネットいじめをはじめとした誹謗・中傷や個人情報の流出が問題となっている「学校裏サイト」の実態を明らかにするために、文部科学省が平成20年に行った調査によれば、そのサイト数は38,260件であり、全国の中学・高校数（約16,000校）をはるかに超えており、半数のサイトに誹謗・中傷を示す内容の書き込みが見られるなど、ネットいじめなどの加害行為に転じかねない現状が浮き彫りとなった。

イ 出会い系サイトへの対応

出会い系サイトは、多種多様な人たちと出会うことができる有益なツールである一方、児童買春のみならず、殺人等の重大な犯罪に巻き込まれる危険性も持っている。このため、平成15年、出会い系サイトを利用して、児童を性交等の相手方となるように誘引する行為等を禁止するとともに、児童による同サイトの利用を防止するための措置等を講じる「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（出会い系サイト規制法）」が制定され、同年9月から施行された。

しかしながら、法制定後も、出会い系サイトに起因した児童の犯罪被害数は、毎年1,000件を超え続けていた。そのため、平成20年に、出会い系サイト事業者に対し、届出制の導入や児童に係る誘引情報の削除の義務付け等の規制の強化を図るとともに、民間団体が行

⁵ 閲覧するだけでなく、書き込みができるサイト。例えば、「掲示板」、「ブログ」や「mixiなどのソーシャル・ネットワーキング・システム（SNS）」のように書き込み機能があるサイト。「コミュニケーション・サイト」とも呼ばれる。

⁶ 学校が設置・運営する公式サイトとは別に、学校内情報交換のために個人が非公式に設置・運営しているサイト

う児童の利用防止活動の促進やフィルタリングサービスの普及等、児童による出会い系サイトの利用の防止措置を強化する改正案が提出され、同年5月、可決・成立した。

ウ インターネット環境の整備の推進

インターネット上の有害情報による青少年の被害が絶えない現状から、当委員会では、子どもとインターネットに関わる諸問題について、第168回国会において、参考人質疑、視察、政府質疑を行い、また、第169回国会に入ってから、出会い系サイト規制法改正案に同問題に関連した附帯決議を付したほか、2回の参考人質疑を行った。その中で、新たに法を制定する必要があるとの認識に至り、当委員会の理事会メンバーを中心とした立法作業チームにおける検討の結果、表現の自由を保障しつつ、青少年がネット上の有害情報に接することを少なくするとともに、安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備を推進することを目的とした「青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律案(「青少年インターネット環境整備法案」)」が当委員会発議により提出され、平成20年6月、可決、成立した。

その主な内容は、次のとおりである。

青少年インターネット環境整備法の概要

- 1 内閣府に内閣総理大臣を会長とするインターネット青少年有害情報対策・環境整備推進会議を設置する。
- 2 国及び地方公共団体は、青少年がインターネットを適切に活用する能力を習得することができるよう、学校教育、社会教育及び家庭教育において必要な施策を講ずるとともに、その効果的な手法の開発、普及のための研究支援、情報収集等の必要な施策を講ずる。
- 3 インターネット関係事業者が青少年のフィルタリングサービスの普及及び利用を促進するための措置を講ずる。

また、サイト管理者等の特定サーバー管理者は、青少年有害情報が発信されていることを知ったときは、青少年による閲覧ができないようにするための措置をとるよう努める。

- 4 青少年有害情報フィルタリングソフトウェア等に関する調査研究・普及啓発、技術開発の推進に係る業務を行う者は、フィルタリング推進機関として、総務大臣及び経済産業大臣の登録を受けることができるものとする。

また、国及び地方公共団体は、フィルタリング推進機関を含むインターネットの適切な利用に関する活動を行う民間団体又は事業者に対し、必要な支援に努める。

なお、附則で、施行後3年以内の見直しを規定するとともに、インターネット上の違法情報の閲覧防止措置を講じた場合におけるサーバー管理者の当該情報発信者に対する損害賠償の制限について、速やかに検討を加えるよう規定している。

この法律においては、インターネット上の違法・有害情報対策を民間事業者等の取組に委ねたことから、その実効性について、注視していく必要がある。

(2) 有害図書等

出版、映画、ビデオ、ゲーム等の業界は、これまで、区分陳列や、商品に対象年齢等を表示するいわゆる「レーティング」を行うなどの自主規制を行ってきたが、性描写や暴力、残虐表現等が影響して犯罪が誘発されたと思われる事件が起きるなど、有害情報が氾濫する現状を問題視する声も少なくない。このような中、ほとんどの都道府県では、青少年保護育成条例において有害な図書・ビデオ・映画等を指定し、児童への販売等を禁止するなど、有害図書等に対する規制を行っている。しかし、警察庁の「バーチャル社会のもたらす弊害から子どもを守る研究会」が平成18年12月に取りまとめた報告書においては、インターネットを通じた販売で、このような有害図書等を児童が容易に入手できることに對する懸念を指摘している。

(3) 児童買春・児童ポルノへの対応

いわゆる援助交際や児童買春ツアーのような児童に対する性的搾取及び性的虐待への国際的な非難の高まりを受け、平成11年に議員立法として「児童買春・児童ポルノ禁止法」が制定された。その後、平成16年に、国連において「児童の売買、児童買春及び児童ポルノに関する児童の権利に関する条約の選択議定書」が、欧州評議会において「サイバー犯罪に関する条約」がそれぞれ採択されるなどの国際的な取組の強化を受け、法定刑の引上げや処罰範囲の拡大等を内容とする改正がなされた。

児童ポルノ事件に関する検挙数は、平成19年は567件となっている⁷。

児童買春・児童ポルノ禁止法による検挙状況

(件数)

	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年
児童ポルノ	170	152	189	214	177	470	616	567
うちインターネット 利用に係るもの	114	128	140	102	85	136	251	192

注 いずれも平成19年の数値は暫定値である。

【警察庁生活安全局少年課「少年非行等の概要（平成19年1～12月）」平成20年2月より】

児童ポルノは、ひとたび、ネット上に画像が掲載されると、世界中に拡散するなど、児童の被害がかつてないほどに拡大してしまう。さらに、画像情報の電子化によって複製が容易になったため、ネット上で画像が流通し続け、被害の回復が困難となっている。

また、米国国務省が発表した「2007年人身売買報告書」(Trafficking in Persons Report 2007)においても、日本で児童ポルノの購入及び所持が合法であることが、児童ポルノに対する世界的需要の要因になっているとして、児童ポルノの購入及び所持を刑事罰の対象とする法改正を求めている。

このようなことから、児童ポルノの所持等の禁止、インターネット利用に係る事業者の努力義務の新設等を内容とする「児童買春・児童ポルノ法改正案(森山眞弓君外2名提出、第169回国会衆法第32号)」が、第169回国会に提出され、法務委員会で継続審査となっている。

⁷ 平成16年の法改正で処罰範囲が拡大されたため、平成17年から検挙件数が急増した。

また、民主党から、児童ポルノ取得罪の新設、被害児に対する保護規定の見直し等を内容とする同法改正案の提出が検討されている。

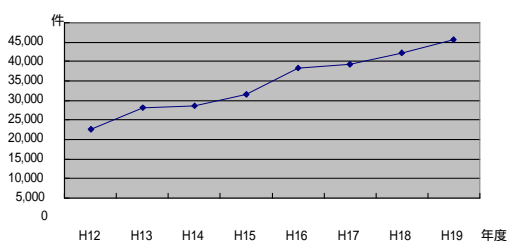
4 児童虐待防止対策

(1) 児童虐待の発生状況

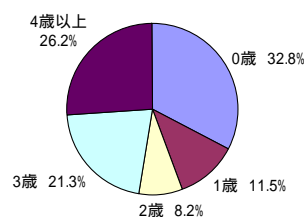
児童虐待問題への抜本的な対応強化を図るため、平成12年5月（第147回国会）に、児童虐待の定義⁸、児童虐待の禁止、児童虐待の防止に関する国及び地方公共団体の責務等を内容とする「児童虐待の防止等に関する法律」が当委員会発議により成立し、同年11月から施行されている。

同法の制定により、児童虐待に対する国民の理解が深まったことや、その定義が法律に明記されたことなどにより、児童相談所における児童虐待に関する相談対応件数は増加しており、平成19年度では40,618件（速報値）と、調査を始めた平成2年度と比較すると約40倍近い増加となっている。また、法施行後も死亡事例は相次いでおり、厚生労働省の調査によると、平成18年における心中を除いた虐待による死亡児童は61人と報告されている。

児童相談所の虐待相談対応件数
平成19年度 40,618件（速報値）



心中以外の死亡事例の3割以上が0歳児
（平成18年） 52例（61人）



【厚生労働省資料】

(2) 児童虐待防止法の改正等

児童虐待防止法は、平成16年に通告対象児童の拡大などに関する法改正が行われ、さらに、平成19年5月（第166回国会）には、当委員会発議により、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、児童虐待を行った保護者に対する面会・通信等の制限の強化、虐待を行った保護者が指導に従わない場合の措置の明確化などに関する法改正（平成20年4月施行）が行われ、主に児童虐待の早期発見・早期対応に関する法制度が整備された。

その一方、被虐待児をはじめ社会的養護⁹を必要とする児童への支援に関しては、都市部の一時保護所や児童養護施設の多くが定員超過しているなど、多くの課題を抱えている。

⁸ 親又は親に代わる保護者により児童に対して加えられた 身体的、心理的、性的虐待及びネグレクト（保護の怠慢ないし拒否）

⁹ 「社会的養護」とは、狭義には、里親や施設における養護の提供を意味するが、広義には、レスパイトケアや一時保護、治療的デイケアや家庭支援等、地域における子どもの養育を支える体制を含めて幅広く捉えることができる。（「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会中間とりまとめ」（平成19年5月より）

また、全閣僚で構成される少子化社会対策会議の下に設置された「子どもと家族を応援する日本」重点戦略会議が平成19年12月に取りまとめた報告書においても、家庭的養護の充実や社会的養護体制の計画的整備など社会的養護体制の充実などの課題について、平成20年度中に実施すべきであるとしている。

このため政府は、平成20年3月（第169回国会）に、小規模住居型児童養育事業（里親ファミリーホーム）¹⁰など、被虐待児をはじめとする要保護児童に対する家庭的環境における養育の充実、施設内虐待への対応強化等¹¹を内容とする「児童福祉法等の一部を改正する法律案」を提出し、衆議院では可決されたが、参議院で審議未了となった。

5 子どもの安全対策

近年、子どもが登下校中等に殺傷される事件が相次いでおり、国民に強い不安を与えている。

13歳未満の少年の犯罪被害の推移 (単位：件)

	10年	11年	12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年
総数	33,785	31,835	36,181	39,934	39,118	38,387	37,054	34,459	32,957	34,456
凶悪犯	195	170	184	175	200	207	196	194	186	171
粗暴犯	1,088	1,171	1,689	2,118	1,989	2,186	2,341	2,088	1,900	1,719
暴力的性犯罪	1,318	1,527	1,790	2,137	1,960	2,236	1,796	1,484	1,114	1,012

注1 暴力的性犯罪とは、13歳未満の少年が被害者となった強姦、強制わいせつ、強盗強姦（いずれも致死又は致死傷及び未遂を含む。）及びわいせつ目的略取誘拐（未遂を含む。）をいう。

注2 平成19年の数値は暫定値である。

【警察庁資料】

このような状況にかんがみ、政府は、平成18年6月、子どもを非行や犯罪被害から守るため、今後特に対策を強化し加速化していくべき施策として「子ども安全・安心加速化プラン」を取りまとめた。その中で、地域の力で子どもを非行や犯罪被害から守る、子どもが非行・犯罪被害に巻き込まれない力を地域で育む、困難を抱える子どもの立ち直り等を地域で支援するという3つの視点から、それぞれ今後の取組の強化の方向性を示している。

各地方公共団体においても、スクールバスの運行、小学校での警備員配置、子どもの位置情報確認ICタグ等の配付、保護者等への不審者情報の提供等、独自の取組を推進している。また、PTA、町内会、自治会、防犯ボランティア団体等様々な組織や団体が防犯パトロールを行う等、地域の子どもの安全確保のための活動が展開されている。

こうした取組を推進するためには、社会全体の規範意識の向上が肝要であり、その上で、例えば防犯カメラやセンサー等防犯監視システムの整備や警備員の配置等のハード面を充実させながら、地域安全マップの作成や防犯教室の開催等による子ども自身の防犯意識の高揚等のソフト面での対策を重視する必要がある。

¹⁰ 要保護児童の委託先として、養育者（里親）が、その住居において複数（5～6人）の要保護児童を養育する事業

¹¹ 児童養護施設等の職員、一時保護所の職員及び里親等が施設入所児童等に行う暴行、わいせつな行為、ネグレクト及び心理的外傷を与える行為等を被措置児童等虐待と位置付け、これを発見した者に対する通告義務を課すとともに、被措置児童等虐待を受けた児童は児童相談所等に届け出ることができることとしている。

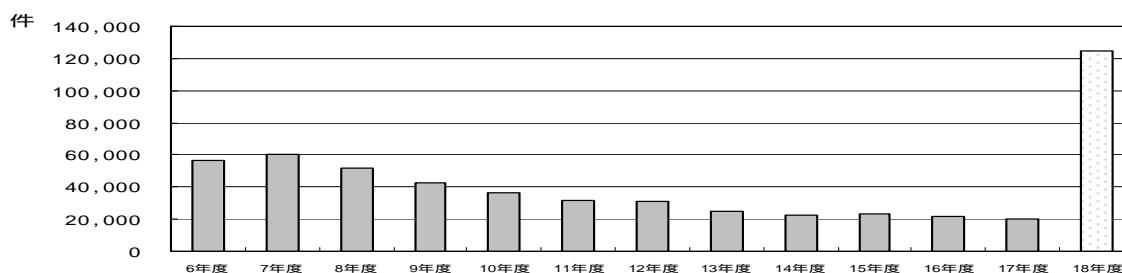
6 いじめ問題

(1) いじめ問題の現状

平成17年9月に北海道滝川市の小学6年生の女子生徒が、平成18年10月に福岡県筑前町の中学2年男子生徒がいじめを苦に自殺するとの遺書を残して自殺した。この事件をきっかけにいじめ自殺問題は新聞等で大きく報道され、学校や教育委員会の対応が厳しく非難された。その後、文部科学省に自殺予告の手紙が相次いで届くなど、全国各地でいじめ問題が深刻化した。

いじめ自殺問題に関し、実態を適切に把握できていないという指摘を受けた文部科学省は、正確な実態把握を目指し、調査対象に国立・私立学校も加え、いじめの定義¹²を発生件数から認知件数に改めるとともに、学校がいじめを認知するに当たっては、アンケート調査や個別面談の実施など児童生徒から直接状況を聞く機会を設けることとし、平成19年11月に平成18年度の調査結果を公表した。その結果によると、いじめの認知件数は12万4,898件にのぼり、前年度(2万143件)と比較すると6倍を超える大幅増となった。(ネットいじめについては224ページ参照)

いじめの認知(発生)件数の推移



【平成18年度「児童生徒の問題行動等生徒指導上の諸問題に関する調査」(文部科学省)より】

(2) いじめ問題の対策

文部科学省に設置された「子どもを守り育てる体制づくり有識者会議」は、平成19年2月に「いじめを早期に発見し、適切に対応できる体制づくり めくもりのある学校・地域社会をめざして」(第一次まとめ)を公表し、教師や学校だけでなく、保護者や地域社会、マスコミなどすべての大人に協力を求めている。また、平成20年6月には、「『ネット上のいじめ』から子どもたちを守るために - 見直そう! ケータイ・ネットの利用のあり方」(第二次まとめ)を公表している。

最近のいじめは、携帯メールなどを介して教師や保護者がわからないところで行われたり、加害者と被害者の立場が流動的に入れ替わることも多い。学校や家庭で子どもに接する教師や保護者が子どもの変化に気づき声を受け止めるなど、日常的な取組を地道に進めることが重要である。さらに、いじめの加害者に対し、毅然とした対応をとるとともに、いじめの原因を把握し、支援していくことが必要である。

¹² 平成18年度調査から「いじめ」とは、「当該児童生徒が、一定の人間関係のある者から、心理的・物理的な攻撃を受けたことにより、精神的な苦痛を感じているもの。」とし、「いじめ」に当たるか否かの判断は、表面的・形式的に行うことなく、いじめられた児童生徒の立場に立つて行うこととした。

7 子育て支援対策（「放課後子どもプラン」の実施状況等）

平成17年の11月から12月にかけて、下校中の小1 女児が殺害されるという痛ましい事件が相次いで発生したことや、少子化対策（子育てと仕事の両立支援等）の観点から、義務教育就学後の子どもたちの放課後対策の充実が強く望まれている。

このような状況を踏まえ、政府は、平成19年4月から、文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童クラブ」（学童保育）を一体的あるいは連携して実施する「放課後子どもプラン」を開始し、全小学校区での実施を目指すこととしている。

平成19年12月現在の実施状況は、いずれかの事業を実施している所が16,547校区（75.6%）、両事業を実施している所が4,153校区（19.0%）、放課後子ども教室を実施している所が5,707校区（26.1%）、放課後児童クラブを実施している所が14,933校区（68.5%）となっている。

放課後子どもプランのポイント

事業名称	放課後子ども教室推進事業【文部科学省】	放課後児童クラブ【厚生労働省】
趣 旨	すべての子どもを対象として、安全・安心な子どもの活動拠点（居場所）を設け、地域の方々の参画を得て、子どもたちと共に勉強やスポーツ・文化活動、地域住民との交流活動等の取組を推進する。（平成16年度に創設された「地域子ども教室推進事業」を引き継ぐ事業）	共働き家庭など留守家庭のおおむね10歳未満（小1～小3）の子どもに対して、放課後に適切な遊びや生活の場を与えて、その健全な育成を図る。（平成3年から国の予算事業とされ、平成10年4月から法定事業として実施されている。）

【資料：文部科学省・厚生労働省資料をもとに作成】

なお、厚生労働省は、「放課後子どもプラン」の実施に際して、放課後児童クラブを生活の場としている児童の健全育成を図る観点から、その質の向上を目的に、1クラブの適正規模おおむね40人（最大70人）などとする「放課後児童クラブガイドライン」を平成19年10月に策定するとともに、平成20年2月に策定した「新待機児童ゼロ作戦」において、10年後の目標として、小学校1～3年生に対する放課後児童クラブの提供割合を60%（現行19%）まで引き上げることとしている。

8 若年者雇用

(1) フリーター・ニート問題の現状

厚生労働省の調査によれば、平成19年度に大学を卒業した就職希望者の就職率は96.9%、高校卒の内定率は99.6%となるなど、若者の雇用環境は改善傾向にあるが、その一方、15～24歳の完全失業率をみると、平成20年6月で男性が7.9%、女性が5.9%となっており、全体の完全失業率4.1%と比較して依然として高水準となっている。また、フリーター、ニート¹³と呼ばれる若者の数は、減少はしているものの高い水準で推移している¹⁴。

¹³ フリーターとは、学生でも主婦でもなく、アルバイトやパートタイムで就労し、あるいは就労を希望している15～34歳の者。ニートとは、非労働力人口のうち通学や家事を行っていない15～34歳の者。

¹⁴ 厚生労働省の調査によれば、フリーターの数は、平成4年の101万人から平成15年の217万人と倍増したが、その後、平成18年は187万人となり、3年連続減少している。また、ニートの数は、平成5年の40万人から平成14年には64万人と増加したが、平成18年には62万人と減少している。

フリーターやニートが増えた背景には、景気低迷期における企業の新規学卒者採用の大幅な縮小（いわゆる「就職氷河期」）や正規雇用以外の求人の増加など労働市場の問題、職業意識を育てるキャリア教育不足の問題、職業意識が希薄なまま就職し早期離職する青少年自身の問題等様々な要因があるといわれている。

(2) 政府の対策

このような状況を受けて、政府は、平成15年4月、文部科学・厚生労働・経済産業・経済財政政策担当等の関係閣僚で構成される「若者自立・挑戦戦略会議」の設置、同年6月には、「若者自立・挑戦プラン」の策定、さらに翌年12月にはアクションプランの取りまとめ等の対策を講じている。

また、何度でも再挑戦が可能となる仕組みを作っていくとして平成18年3月に政府に設置された「再チャレンジ推進会議」は、同年5月に中間報告をまとめ、多様な働き方を可能とするための新卒一括採用システムの見直しや、正規・非正規労働者間の均衡処遇に向けた取組等を進めるとし、同年12月には「再チャレンジ支援総合プラン」（20年1月一部改正）を策定し、「いわゆる『就職氷河期』に直面した若者、特にフリーターの常用雇用化やニートの職業的自立を促進する」ことを重点課題の第一に掲げ、「フリーターを平成22年までに平成15年ピーク時（217万人）の8割に減少させる」との政策目標を明示している。

平成20年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008（いわゆる「骨太の方針」）」においても、同年4月に公表された「新雇用戦略」に基づき、関係省庁の連携の下、今後3年間で若者の100万人の正規雇用化を目指し、トライアル雇用等を活用した中小企業等とのマッチングの促進など「フリーター等正規雇用化プラン」に取り組むとともに、ジョブ・カード制度の整備・充実、ニート等の自立支援の充実に取り組むとしている。

また、政府は同年7月、「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」を発表し、その中で、ネットカフェ等で寝泊まりする住宅のない不安定就労者の雇用と生活を総合的に支援するなど、非正規労働者が将来に希望を持ち、安心して働き、生活できる環境の整備を図るとしている。

<p>内容についての問い合わせ先 第一特別調査室 畠山首席調査員（内線3540）</p>

国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びに イラク人道復興支援活動等に関する特別委員会

テロ・イラク特別調査室

所管事項の動向

1 国際テロリズム

(1) アフガニスタン情勢

ア 9.11同時多発テロとタリバン政権崩壊

2001年9月11日の米国同時多発テロを受けて、ブッシュ政権は、これを「戦争行為」であるとし、国連憲章第51条に基づく個別的自衛権の行使を根拠に、2001年10月7日、首謀者と断定した国際テロ組織アルカーイダのウサマ・ビンラディンを匿うタリバン政権への攻撃を開始した。この攻撃には北大西洋条約機構（NATO）の決定を受けて英国などのNATO加盟国も集団的自衛権を根拠に参戦した。

これに先立つ9月12日、国連安保理も同時多発テロを国際の平和及び安全に対する脅威であるとし、米国の自衛権行使を容認する決議1368を全会一致で採択した。

米国の支援を受けたアフガニスタン国内の反タリバン勢力「北部同盟」が首都カブールを制圧したことで、12月7日にはタリバン政権が崩壊した。しかし、国際テロの首謀者であるウサマ・ビンラディン等の拘束には成功しておらず、米軍などは現在もアフガニスタン国内での掃討作戦を継続するとともに、海上阻止活動を行っている。

イ ボン合意の履行と正統政府の樹立

2001年11月27日、ドイツのボン郊外にアフガニスタン各派代表が集まり、暫定政権協議が行われた結果、暫定政権の樹立とその6か月以内の移行政権樹立、さらに18か月以内に憲法制定ロヤジルガ（国民大会議）を招集し、2年以内に新憲法に基づく選挙を実施して正式な政権を発足させるとの和平プロセス（ボン合意）が合意された。こうして、2001年12月22日にカルザイ氏を議長とする暫定政権が発足し、2002年6月には緊急ロヤジルガが開催されて、カルザイ暫定政権議長を大統領とする移行政権が成立した。

2003年12月、憲法制定ロヤジルガが開幕し、2004年1月4日に新憲法が採択された。新憲法は強力な権限を持つ米国型の大統領制導入を謳っており、同憲法に基づく大統領選挙が10月9日に行われ、カルザイ氏が引き続き大統領を務めることになった。

2005年9月18日、国会下院・県議会選挙が実施され、12月19日には王制崩壊以降32年ぶりとなる国会が開かれた。国会招集後、新政府が樹立され2001年末のタリバン政権崩壊後の米国や国連の後押しで進められてきたボン合意に基づく民主化プロセスはひとまず終了した。しかし、同合意終了後も、アフガニスタンの平和と安定はいまだ定着したとは言い難く、国際社会の強力な関与が引き続き必要であると考えられた。このために、2006年2月1日のアフガニスタンに関するロンドン会議において、採択された新たなプログラムが「アフガニスタン・コンパクト」である。

同コンパクトには、安全保障、統治・法の支配・人権、経済・社会開発の3分野について、2006年2月から5年間かけて取り組む政策目標が定められている。なお、コンパクト履行のために、アフガニスタン政府と国連による「共同調整監視理事会」(JCMB)が設置された。

ウ 戦後復興と国内統一

2003年10月に開始された、アフガニスタンにおける元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)が、2006年6月末に完了したことを受けて、現在、DDRの対象外とされた非合法武装集団の解体(DIAG)が実施されている。この非合法の武装集団は約3,000~4,000グループ、約13万5千人に上るとみられる。DIAGプロセスは治安の安定化と更なる中央集権化に資する効果が期待できる反面、アフガニスタン各地を実効支配する軍閥勢力などに対して強制力が必要とされる局面も予想され、DDR以上の抵抗と困難を伴うと考えられる。

国連薬物犯罪事務所(UNODC)の調査によると、2007年のケシの作付面積はタリバン残党が活動する南部で急増し、全国では19万3,000haで前年比17%増の過去最高となったが、2008年には前年比19%減の15万7,000haへと減少した。減少の要因としては、地方の統治者によるケシ栽培農家への指導や北部及び北西部の干ばつ、食料価格の高騰が小麦を魅力ある代替作物へ変えたこと等が挙げられる。アフガニスタン国内での推定アヘン生産量は2007年が約8,200t、2008年が約7,700tで、2007年には世界の生産量の93%を占めている。またアフガニスタンのタリバンはケシ畑を保護する見返りに農家から税金を徴収したり、麻薬密輸商人から通行料を取ったりしているといわれている。

国連安保理決議1386に基づき国内治安を担う国際治安部隊(ISAF)は、2006年10月初旬に最終的にアフガン全土への展開を完了した。しかし、2007年になってアフガニスタン駐留米軍の高官がパキスタン国境でのタリバン侵入事案が倍増したと述べているように、不安定な治安情勢や軍閥支配、麻薬生産といった問題は残されたままで、今後の復興をどう進めるか、新生アフガニスタンは大きな問題を抱えている。

2007年12月27日に隣国パキスタンの有力野党であるパキスタン人民党総裁ブット元首相が暗殺された。事件の後、同年11月の非常事態宣言と憲法停止によって既に高まっていたムシャラフ政権に対する批判が一層強まり、2008年2月18日の総選挙で与野党が逆転し、3月31日に新連立政権が発足した。このため8月18日にはムシャラフ大統領が辞任した。またパキスタンの新政権が5月に国内武装勢力の一部と和平協定締結で合意したことが、米国にとっての懸念材料となった。現在和平協定は破棄されたものの、テロとの戦いに米国と共同歩調を取ってきた同大統領の辞任、また政権基盤が弱く、手腕が未知数とされるザルダリ氏の大統領就任が、今後のアフガニスタン情勢にいかなる影響を及ぼすか注目される。

(2) 我が国の支援活動

ア 「テロ対策特措法」に基づく活動

我が国は、9.11事件直後から、国際的なテロとの戦いを自ら主体的に取り組むとの考えの下、米国等の行動を支持するとともに、我が国の断固たる決意を内外に明示する具体的かつ効果的な措置として、自衛隊を派遣する措置を講ずることとした。このため、政府は2001年10月5日に「テロ対策特措法案」を国会に提出した。同法案は、支援活動等に関して国会の事後承認制度を設けるとともに、武器弾薬の陸上輸送は行わないとの修正をした後、10月29日に成立し、11月2日、公布と同時に施行された。

政府は2001年11月16日、同法に基づく基本計画を閣議決定し、11月20日に実施要項を策定し、防衛庁長官（当時）は、同日、対応措置の実施を自衛隊に命じた。次いで政府は11月22日、自衛隊の部隊等が実施する協力支援活動等について承認を求める件を国会に提出し、11月30日に国会の承認を得た。

テロ対策特措法は2003年11月1日をもって効力を失う時限法であったが、米国同時多発テロによりもたらされている脅威の除去のための諸外国の活動が依然継続していることを踏まえ、2003年6月には2年間の、また、2005年10月、2006年10月には、それぞれ1年間延長する同法改正案が成立した。これにより同法は2007年11月1日をもって期限を迎えるため、政府は当初、更なる延長を行う方向であった。しかし、同年7月の参議院選挙における与野党逆転、内閣総理大臣の交代等により、延長による対応が困難となった。

イ 「補給支援特措法」の成立と同法に基づく活動実績

このため、政府は新法により対応することとし、補給支援活動に限定した「補給支援特措法案」を第168回国会の10月17日に衆議院に提出し、11月13日に衆議院を通過した。参議院においては、11月28日から審議が行われ、2008年1月11日に否決したが、同日、衆議院において、憲法第59条第2項の規定により再議決を行い成立した。法律の効力を1年とする補給支援特措法は、2008年1月16日に公布・施行された。

しかし、この間の11月1日にはテロ対策特措法が失効したため、インド洋から海上自衛隊派遣部隊が撤回した。

なお、民主党より2007年12月21日に、民生活動に限定した「アフガニスタン復興支援特措法案」が参議院に提出された。参議院は同法案を2008年1月11日に可決し、同日、衆議院に送付した。衆議院では会期末の同月15日、これを継続扱いとし、第169回国会でも同様の扱いとした。

テロ対策特措法に基づく海上自衛隊の部隊による補給支援実績は、艦船用燃料の給油実績が合計794回、約49万kl（約224億円）、艦艇搭載ヘリコプター用燃料の給油実績が合計67回、約990kl（約5,800万円）、給水実績は合計128回、約6,930t（約768万円）であった。

また、航空自衛隊による、在日米軍基地間の国内輸送及び在日米軍基地とグアム方面などとの間の国外輸送の実績は、輸送回数381回、輸送重量3,395.9tであった。

これに対し、補給支援特措法に基づく実績は、2008年2月21日から8月31日までの間で、パキスタン、フランス、ドイツ、カナダ、米国、英国及びニュージーランドに対する

艦船用燃料の補給が44回、約7,605 kℓ（約9億3,000万円）、パキスタン、ドイツ及びカナダに対する艦艇搭載ヘリコプター用燃料の補給が7回、約90 kℓ（約800万円）、また、水の補給は、パキスタン及びカナダの艦船に対して行われ、19回、約1,240 t（約160万円）となっている。

2 イラク復興支援活動

(1) イラク情勢

ア イラク戦争とフセイン政権の崩壊

米国は2002年9月、フセイン政権が16の安保理決議に違反して大量破壊兵器の破棄と国連査察を拒否していることを指摘し、イラクに責任を問う新たな安保理決議を作成する用意があるとしつつ、国連が問題解決に乗り出さない場合は、「米国が平和の名のもと同盟を率いて武装解除にあたる」と表明した。

安保理は同年11月8日、イラクが安保理決議687への協力を怠ったことを重大な違反と認定し、大量破壊兵器開発に関する国連の査察を再開し、60日以内に提出される報告に基づき必要な措置をとるとの安保理決議1441を採択した。同決議を受けて、国連監視検証査察委員会と国際原子力機関による査察が行われたが、イラクが疑問に答えることはなかった。その後も国連の査察は継続されたが、早急な結論を求める米英は安保理決議1441に規定された最後の機会を逸したとして武力攻撃容認決議を提出したものの採択の見通しが立たずこれを断念した。

しかし、2003年3月17日、ブッシュ大統領はフセイン大統領に48時間以内のイラク出国を要請し、従わない場合は、安保理決議678、687、1441に基づき武力行使に踏み切るとの通告を行い、イラク側がこれを拒否したため、3月20日、米国は、仏独露等の反対を押し切って、イラク空爆を開始した。空爆に続いて地上部隊も南部から北進し、4月9日のバクダッド制圧と直後のフセイン政権崩壊によってイラク戦争は早期に終結した。

イ 占領政策の転換と暫定政権の樹立

2003年5月1日のブッシュ大統領の戦闘終結宣言を受けて、連合暫定施政当局（C P A）による占領統治が行われたが、一向に好転しない治安情勢のために、ブッシュ政権は11月15日、米国による長期占領方針を転換し、2004年6月末までに主権をイラク人に移譲し、恒久憲法の制定及び自由な総選挙の実施を経て2005年中にイラクに民主国家を再建することとした。

2004年3月8日に「イラク基本法」が成立し、6月1日には国連関与によりイラク暫定政府の人選が完了したことを受けて、国連安保理事会は6月8日、2003年の「11月15日合意」に基づく主権移譲及び正統政府樹立プロセスを再確認する安保理決議1546を採択した。C P Aからイラク暫定政府への権限移譲は2004年6月28日に行われた。この主権移譲に伴って、C P A指令17号に基づいて「有志連合軍」として駐留してきた各国軍は、安保理決議1511に基づく「多国籍軍」として暫定政権から駐留を認められることになった。

ウ 移行政権発足と憲法制定

イラク恒久憲法制定の役割を担う暫定国民議会の選挙は2005年1月30日に行われ、4月28日に移行政権が発足し、5月10日に暫定国民議会に憲法起草委員会が設置された。8月28日に憲法草案は暫定国民議会で承認され、10月15日に国民投票が行われ、同月25日、イラク独立選挙管理委員会は国民投票において憲法草案が承認されたと発表した。

エ 正統政府の樹立と宗派対立の激化

イラク憲法に基づく国民議会選挙は、2005年12月15日に実施された。この選挙結果の発表を受けて政権協議が本格化する中、国民議会召集を3日後に控えた2006年2月22日、イラク中部サーマッラーのシーア派聖廟が爆破される事件が発生した。この事件をきっかけにしてイスラム教シーア派とスンニー派の衝突が全土で激化したため、国民議会の召集が3月16日に遅延した。同時に、議会の政権協議にも影響を与え、第一党の「統一イラク同盟」が次期首相候補に選出したジャファリー移行政府首相では治安を改善できないとする声上がり、別の首相を擁立する動きが出てきた。

このため、ようやく4月22日の国民議会で、同議会議長にマシュハダーニー氏（スンニー派）が、大統領には引き続きタラバーニー現大統領（クルド同盟）がそれぞれ選出され、次いで、同大統領は、「統一イラク連合」のマーリキー氏を首相に指名した。また、国民議会が5月20日、マーリキー首相から提出された閣僚名簿を承認して、イラク新政府が発足した。この新政権樹立により、イラク基本法及び安保理決議1546が想定していた一連の政治プロセスは完了した。

閣僚ポストは、2005年12月の選挙結果を踏まえて各党に比例配分された。ただし、治安・国防を担当する内務、国防、国家安全保障担当の3大臣については、最後まで各党間の合意が得られず首相、副首相の兼務となっていたが、この3大臣も2006年6月8日に国民議会の承認を得て配分された。

オ 内戦の危機とイラク治安部隊への指揮権移譲

2006年2月のシーア派聖廟爆破事件以来、イラク全土で激化したイスラム教シーア派とスンニー派の衝突は、その後も沈静化することはなく、こうした宗派抗争を背景とした犠牲者が、国連の発表で、2006年7月の1か月間にバグダッドだけで1,500人を超えるまでになった。

国連のアナン事務総長は、2006年9月11日に安保理に提出したイラク情勢に関する報告書の中で、「イラクは今の世界で最も激しく暴力が吹き荒れる地域だ」と述べ、「民間人の死者が増加し、1日平均100人になっている。暴力が長引けば、イラクは国の分裂の危機を迎え、内戦の可能性さえある」と警告を発した。また、同月18日には、国連本部における演説で、「もし現在のような離反と暴力のパターンが長く続くなら、イラクという国家が崩壊し、完全な内戦に突入するかもしれない」と述べ、イラク政府や関係各国に統一を維持するための努力を求めた。

他方、2006年5月20日の正式政府発足を受けて、従来多国籍軍が有していたイラク政府軍の指揮権のイラク政府への移譲が始まり、9月7日、まず、イラク政府軍の陸軍第8師団と空海軍の指揮権が、その後他の陸軍師団について指揮権移譲が進められ、2007年11月2日の第7師団をもって、多国籍軍が指揮権を有していた10個師団の指揮権移譲が完了した。各県における治安維持権限についても、順次イラク政府への移譲が行われており、2008年9月1日にはアルカーイダの拠点があり、激戦のあったファルージャが所在するアンバール県の治安維持権限も移譲され、18県のうち11県でイラク政府が治安維持権限を有することとなった。

カ 米国のイラク新政策

ブッシュ政権のイラク政策が最大の焦点となった米国の中間選挙は、2006年11月7日に行われ、イラク戦争の継続に反対する野党民主党が米上下両院で過半数を制した。

ブッシュ大統領は、中間選挙の結果を受けて、投票翌日、イラク政策を牽引してきたラムズフェルド国防長官を更迭し、後任にゲーツ元CIA長官を指名した。また、11月30日には、ヨルダンの首都アンマンでマリーキー首相と会談し、イラク治安部隊への治安権限の移譲を急ぐとともに、マリーキー首相率いる政府の強化を図ることで合意した。

2007年1月10日、ブッシュ大統領は、2万人以上の米軍部隊を追加的にイラクに派遣し、その大半をイラクの暴力の80%が集中するバグダッドの治安回復のため投入する、アルカーイダの活動拠点となっているアンバール県に4,000人の海兵隊を増派する、11月までに全ての県で治安権限を移譲する、経済を復興し雇用を創出するために約12億ドルを拠出する、シリア並びにイランに対し、建設的な協力を呼びかける、などのイラク新政策を発表した。

この新政策を受けて、約3万人の米軍が増派され、治安の一定の回復が見られた。すなわち、米兵死者数は、2007年4月～6月の合計は331人だったが、増派が本格化して以降は減少に転じ、10月～12月の合計は98人と大幅に減少した。また、多国籍軍の発表によると、2007年6月以降のテロ発生件数は60%減少し、1月に2,000人近かった民間人死者数も11月には711人に減少した。

情勢の好転を受け、11月より徐々に撤収していた増派部隊に関し、2008年7月31日、ブッシュ大統領は5個旅団（約3万人）の撤収を完了したと発表し、追加削減の見通しを示すとともに、8月1日付で部隊のイラク派遣期間を現在の15か月から通常の12か月に戻す方針を明らかにした。9月9日、ブッシュ大統領は米国国防大学で演説し、来年2月までにイラク派遣部隊8,000人を削減する方針を表明した。

キ 国民融和のカギを握る石油・ガス法案と憲法改正

イラク全土で激化する宗派対立を根本的に解決する鍵は、2006年6月25日に首相自らが議会に示した国民和解の実現であり、その実現の最有力の手段が、現在、国家財政の約95%を占めている石油収入の公平化を図る石油・ガス法の成立とスンニー派の主張する中央政

府の権限強化を図る憲法改正であると考えられている。

新しい石油・ガス法案は、2007年2月26日、イラク政府が閣議で承認し、同日、国民議会に提出した。マールキー政権発足（2006年5月）以来、イラク各派が初めて達成した重要合意であり、当初は5月末の施行を目指して審議が行われた。その主な内容は、石油国家政策の最高決定機関として、連邦石油ガス協議会を設置する、現在2社ある国営石油会社を中央の持ち株会社1社と開発主体となる各地域の子会社に再編する、石油収入は国庫に入れた後、人口に応じて各県に分配する、外資との開発の交渉・契約は地方政府に権限を与えるが、連邦石油ガス協議会の方針を遵守する、などである。

しかし、国民の間には、この法案に対して、外国企業に最長40年の契約期間を認めている点を「イラクの国益にならない」と問題視し、期間の短縮を求める声があるほか、「人口比に応じた収入分配」について具体的な運用が先送りされている問題、地方政府と外国企業との収入分配率や各石油施設を誰が警護するのかについて規定していない点など、解決すべき課題を抱えている。

また、イラク憲法を承認する国民投票に際してスンニー派に約束した憲法改正は、そのための小委員会が議会内に設置された。2006年9月24日、イラク国民議会各派は、連邦制に反対するスンニー派に配慮して、イラク憲法に定めている連邦制の導入を少なくとも1年半延期することで合意したが、連邦制を押し進めようとするクルド人とシーア派、それに反対するスンニー派との間で未だ妥協点は見出されていない。

ク 各国の撤退方針の発表と多国籍軍駐留期間の延長

多国籍軍に参加している英国、オーストラリア、ポーランドは2003年3月のイラク開戦以来、参戦しており、その後の占領統治でもイラク南部及び中部の治安を担う中核国であるが、昨年来、それぞれ兵員の削減方針を表明した。

まず、オーストラリアは、2007年11月の総選挙でイラク派兵見直しを掲げる野党労働党が圧勝し、新首相となったラッド党首は、イラクに駐留する豪軍の段階的撤退を実現し、2008年6月にはすべての戦闘要員が撤退し、200名の非戦闘要員を残すのみとなった。また、10月に政権交代を果たしたポーランド中道右派出身のトゥスク首相も、下院での初の施政方針演説で、イラクに駐留する約900人の部隊を2008年中に撤退させると表明し、10月末までには撤退の予定である。

さらに、英国でも、ブレア前首相から2007年6月に政権を引き継いだブラウン新首相が、イラク駐留英軍を2003年のイラク開戦以来拠点としてきたバスラ市内から市郊外の空港基地に移動させ、約5,200人の駐留英軍の人員数を2008年春時点までに2,500人規模に削減する方針を表明した。しかしながら新たな作戦のため削減幅は限定的なものとなり、2008年8月時点で駐留人員は約4,000人となっているが、来年半ば頃には全戦闘部隊が撤退できるのではないかとの見方がある。

既に、有志連合中核国であったスペイン軍、オランダ軍、イタリア軍は、それぞれ2004年5月、2005年3月、2006年12月に撤退を完了している。

一方、多国籍軍駐留根拠となる国連安保理決議は、2007年12月18日、駐留期間を2008年

12月31日まで1年間延長する決議案を全会一致で採択した。イラクのマーリキー首相は安保理にあてた書簡の中で「最後の延長要求になる」と説明していた。2008年3月中旬より始まった米国軍の地位協定に関するイラク政府との交渉は、8月に大筋で合意されたと報じられた。2009年6月末までに都市部から撤収、2011年末までに全面撤退するというものであるが、イラク議会の承認が必要なため、今後、紆余曲折も予想される。

(2) イラク人道復興支援特措法に基づく我が国の支援活動

ア 法制定の背景

我が国は、米国による対イラク武力行使に対し、いち早く支持を表明した。しかし、イラク戦争が予想外に短期間で終結したにもかかわらず、イラクに国際的に認知された政権が樹立されることなく米英の占領統治が継続されることになったため、イラク国内に対しては、国際機関あるいはNGOを通じるほか、我が国が復興支援を行う手立てがない状態となった。このため、我が国は、国際的なイラク復興支援の枠組みとなる新たな安保理決議の成立のために努力を重ねた。

2003年5月22日、イラク国民の国家再建に向けた努力を支援するよう加盟各国及び国際機関に呼びかける安保理決議1483が採択されたことを受けて、政府は6月13日、「イラク人道復興支援特措法案」を国会に提出した。同法案は同年7月26日与党の賛成多数で可決成立、8月1日に施行された。

しかし、その直後の8月19日、国連現地本部が爆破され、デメロ国連事務総長特別代表が死亡し、国連が撤収することとなったため、早期の派遣は断念せざる得なくなった。このため、政府は、2003年9月14日、イラク及びその周辺国に内閣官房、防衛庁（当時）、外務省の合同調査団を派遣し、特に、比較的治安の安定したイラク南東部を調査した。同年11月15日同じくイラク及びその周辺国に派遣された自衛官からなる専門調査団は、イラク南東部ムサンナー県のサマーワは、米英関係者が夜安心して歩けるほど治安がよく、地元当局も自衛隊を大歓迎しているとする報告を12月3日、小泉総理（当時）に提出した。

これを受けて政府は、12月9日、派遣期間を2003年12月15日から2004年の12月14日までの1年間とする基本計画を決定し、自衛隊の活動実施について2004年2月9日に国会の承認を得た。なお、陸海空の部隊は、派遣命令に従い、2003年12月26日から順次イラクに向け出発した。

イ 多国籍軍における活動根拠

イラク復興支援の主力となる陸上自衛隊は2004年3月25日から、サマーワを拠点として公共施設の補修、医療、給水などの人道復興支援活動を本格的に開始した。

2004年6月30日までに主権がC P Aからイラク人に移譲されることになり、「有志連合軍」の一員として駐留を認められてきた各国軍は、6月8日の安保理決議1546に従って、主権移譲後、「多国籍軍」の一員として駐留することとなった。このため、自衛隊を主権移譲後も活動させるためには、多国籍軍の中で活動させる以外、事実上選択肢がなく、政府

は6月18日、イラク人道復興支援特措法の施行令に安保理決議1546を追加し、それに伴う基本計画の変更を行った。武力行使を伴う任務を持つ多国籍軍へ自衛隊が参加すること(指揮下に入ること)は憲法上許されないとしてきた従来の政府解釈を踏まえ、政府は、多国籍軍司令部の指揮下に入るわけではないとし、自衛隊の活動を継続するとした。また、2004年12月14日の派遣期間終了目前の9日、基本計画を変更して、自衛隊の派遣期間を2005年12月14日まで1年間延長した。その際、イラクの治安情勢が悪化する中、野党からイラク人道復興支援特措法廃止法案が出されるなどしたため、基本計画の中に自衛隊の撤退条件を明示した。

2005年12月8日、政府は臨時閣議において、2005年12月14日で期限が切れる自衛隊の派遣期間を更に1年間延長し、2006年12月14日までとすることを主な内容とする基本計画の変更を決定した。なお、政府は、この期間内においても、部隊の活動については、国民議会選挙の実施及び新政府の樹立など現地の治安に係る状況、ムサンナー県で任務に就いている英国軍及び豪州軍を始めとする多国籍軍の活動状況及び構成の変化など諸事情を、政府としてよく見極めつつ、現地の復興の進展状況等を勘案して、適切に対応するとしていた。

ウ 陸上自衛隊の撤収と航空自衛隊の活動

2006年6月20日、政府は、2004年始めの派遣開始以来、イラク人道復興支援特措法に基づきサマーワにおいて人道復興支援活動に当たってきた陸自部隊について、その活動目的を達成したと判断し、同地から撤収させることを決定した。2005年12月の国民議会選挙や2006年5月の新政府発足などの政治プロセスの進展、7月にサマーワの治安権限を英国、豪州からイラク政府へ移譲するとの発表などを受け、応急復旧的な支援措置が必要とされる段階は終了し、イラク人自身による自立的な復興の段階に移行したものと判断したことによる。

一方で、航空自衛隊については、国連及び多国籍軍への支援を行うため活動を継続し、新たにバグダッドやエルビルへの空輸を行うこととした。

2006年7月25日に第10次イラク復興支援群、9月9日には後送業務隊が帰国し、イラクにおける陸上自衛隊の業務は完了した。

なお、政府は、同年8月4日、陸上自衛隊の活動を削除し、人道復興支援活動を実施する区域の範囲に、アリ(タリル)飛行場、エルビル飛行場を追加するなどの基本計画の変更を、12月8日には、2006年12月14日で期限が切れる自衛隊の派遣期間をイラク人道復興支援特措法の期限である2007年7月31日まで延長することを主な内容とする基本計画の変更を、12月26日には、防衛庁設置法の一部改正法(省への移行)に伴う字句整理を内容とする基本計画の変更をそれぞれ閣議決定した。

イラク人道復興支援特措法は2007年7月31日をもって効力を失う時限法であったが、政府は、人道復興支援活動及び安全確保支援活動を引き続き行うこととし、もってイラクの国家の再建を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の確保に資することとする必要があるとして、2007年3月30日、同法を2年間延長する改正案を国会に提出し、同改正案

は6月20日に可決・成立した。

多国籍軍の駐留根拠となる国連安保理決議では、駐留期間を2008年12月31日までとしていることから、自衛隊が活動を継続するためには、別途、イラク政府との間で地位協定を締結する必要があったが、9月11日、政府はイラクの政治及び治安状況の改善や復興の進展を理由に、年内の空自撤収方針を発表した。

なお、民主党から第168回国会の2007年10月18日に、イラク人道復興支援特措法廃止法案が参議院に提出され、11月28日に賛成多数で可決し衆議院に送付された。衆議院においては、審査未了、廃案とした。

イラク人道復興支援特措法に基づき、航空自衛隊の部隊がイラクにおいて国連及び多国籍軍へ実施している支援実績は、2008年9月10日現在で、空輸総計768回、物資重量640tとなっている。

第170回国会提出予定法律案等の概要

- 1 テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法の一部を改正する法律案

補給支援特措法の期限を1年間延長する。

(参考) 継続法律案

国際的なテロリズムの防止及び根絶のためのアフガニスタン復興支援等に関する特別措置法案(参議院提出、第168回国会参法第13号)

アフガニスタンの復興の支援を通じて国際的なテロリズムの防止及び根絶のための国際社会の取組に寄与するため、アフガニスタン政府と武装集団との抗争停止及びその維持の支援、アフガニスタンの国内における安全及び安定の回復に資するための措置を講ずる。

内容についての問い合わせ先

テロ・イラク特別調査室 綱井首席調査員(内線3510)

北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会

北朝鮮による拉致問題等に関する特別調査室

所管事項の動向

1 問題の概要

(1) 拉致問題の経緯と現状

2008（平成20）年8月現在、政府は、12件17名について、北朝鮮による拉致の疑いのある事件と認定している。このうち帰国者5名を除く、12名が安否不明のままである（別表参照）。

我が国において北朝鮮による拉致疑惑が表面化したのは、1987（昭和62）年11月の大韓航空機事件で犯行を自供した北朝鮮工作員、金賢姫（キム・ヒョンヒ）が1988（昭和63）年に行った記者会見で日本人女性「李恩恵（リ・ウネ）から日本人化教育を受けた」と供述したことがきっかけである。この供述から、同年3月、参議院予算委員会において橋本敦議員が「李恩恵」問題を取り上げ、政府として初めて公に北朝鮮による拉致事件の存在に言及した。その後、1991（平成3）年5月、日本警察当局が「李恩恵」の身元を確認したことを受けて、同月に開かれた日朝国交正常化のための政府間第3回本会談（北京）で「李恩恵」問題を取り上げ、北朝鮮側に消息の調査を依頼した。

しかしながら、拉致問題が広く知られるようになったのは、1997（平成9）年2月、新聞各紙が1977（昭和52）年に新潟県で失踪した少女が北朝鮮に拉致された可能性が強まったと報道したことからである。また1997年2月に西村眞悟衆議院議員が提出した「北朝鮮工作組織による日本人誘拐拉致に関する質問主意書（第140回国会質問第1号）」に対し、政府は、「北朝鮮に拉致された疑いのある日本人の数はこれまで6件、9人であり、また、拉致が未遂であったと思われるものは、1件、2人であると承知している」と回答した。こうして同年3月に「『北朝鮮による拉致』被害者家族連絡会」（家族会）が結成され、1998（平成10）年4月には「北朝鮮に拉致された日本人を救出するための全国協議会（救う会）」が結成された。

次いで拉致問題が対北朝鮮外交において、核・ミサイル問題と並ぶ最重要課題となったのは、2002（平成14）年9月17日、小泉首相（当時）と金正日（キム・ジョンイル）国防委員長との第1回日朝首脳会談がきっかけである。同会談において、日本側が8件11名の拉致容疑について北朝鮮側に質したところ、金正日国防委員長は、小泉首相に対し、日本人拉致の事実を認め、謝罪した。しかし、北朝鮮側が認めた拉致13名のうち、生存者は5名に過ぎず、8名は既に死亡していると通告されたことで北朝鮮に対する国民感情は一気に悪化した。この生存拉致被害者5名は同年10月に、また、その家族8名は2004（平成16）年5月から7月にかけて帰国・入国を果たしている。

北朝鮮が認めた拉致事案と、それまでに政府が認めていた事案には食い違いがあり、北朝鮮側は久米裕さん、曾我ミヨシさんの両名について入国を否定している。その後の調査を踏まえ、政府は田中実さん（2005年4月）、松本京子さん（2006年11月）を拉致被害者と認定し、現在に至っている。

2006（平成18）年4月、拉致被害者横田めぐみさんの夫が韓国人拉致被害者金英男（キム・ヨンナム）氏であることがDNA鑑定の結果、判明した。

なお、2007（平成19）年4月、在日朝鮮人と結婚していた渡辺秀子さん（1973（昭和48）年失踪）が殺害され2人の子供（高敬美・剛姉弟）が北朝鮮へ拉致された疑いが濃厚となった。警察は、捜査の結果、この行方不明事案を北朝鮮による拉致容疑事案と判断するに至った。

(2) 「特定失踪者」の問題

第1回日朝首脳会談で、北朝鮮が拉致の実行を認めて以来、我が国国内では、政府認定に係る拉致被害者以外にも、北朝鮮によって拉致されたとの疑いが濃厚な失踪事案が多数存在するのではないかとその声が高まり、いわゆる「特定失踪者」問題に国民の関心が集まることとなった。政府は、この特定失踪者問題の存在を認め、北朝鮮側に関連情報の提供を求めていることを明らかにしている。

2006（平成18）年9月に設置された政府の拉致問題対策本部は、「拉致問題における今後の対応方針」（2006年10月16日決定）の中で、「特定失踪者」にかかる事案を含め、北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案についても取り上げていくこととしている。

(3) 脱北者問題

脱北者とは、我が国では「北朝鮮を脱出した者であって、人道的見地から保護及び支援が必要であると認められるもの」と定義されている（「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」（北朝鮮人権法）第6条）。従来、我が国との関連では、朝鮮半島出身者である夫とともに北朝鮮へ渡った日本人配偶者や元在日朝鮮人が脱北者となったことが問題とされた。しかし、平成19年6月の青森県深浦港に脱北者4名が漂着した事案では日本国籍を持たない脱北者であったため、脱北者の保護、支援に関する措置を講じることとしている北朝鮮人権法施行後初めての例として我が国の対応が注目された。最終的には4名の脱北者は韓国に渡ったが、こうした脱北者が日本定住を希望した場合も含め、我が国の脱北者の保護、支援に関する措置が不十分であることが浮き彫りとなった。

一般的に脱北者は、中国、タイなどのアジア各国に滞在しているが、多くの場合、不法滞在であるため、強制送還等を恐れて潜伏している。そして海外の在外公館や外国人学校に駆け込み、または第三国で保護されることが多い。

我が国は、脱北者が日本国籍を有している場合には、邦人保護の見地から当該者をしかるべく保護して、その安全を図っている。また、元在日朝鮮人等の場合には、個々の事案に係る事情を具体的に検討した上で判断するとの方針に基づき対処している。政府としてこれまでに関知している範囲では、100名強の脱北者が我が国に入国している（「平成19年度拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する政府の取組についての報告」）。

2 国会の対応

(1) 国会における審議状況

北朝鮮問題に関する審議を集中的に行うために第159回国会の2004（平成16）年2月13日、衆議院外務委員会に「北朝鮮による拉致及び核開発問題等に関する小委員会」が設置され、その後、第161回国会の同年11月30日に、「北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会」（以下、「拉致問題特別委員会」という。）が衆議院に設置された¹。

拉致問題特別委員会では、元北朝鮮工作員などの関係者、拉致被害者家族の横田滋さん・早紀江さん夫妻を参考人として招致するなど、問題解決に向け調査を進めている。第161回国会の2004（平成16）年12月10日、北朝鮮の不誠実な対応を非難し、制裁措置の積極的発動の検討などを求める「北朝鮮による日本人拉致問題の解決促進に関する決議」を行った²。また、第165回国会（平成18年）中に、福井県小浜市（11月15日）、新潟県新潟市（11月22日）、第166回国会（平成19年）中には、鹿児島県日置市及び鹿児島市（3月14日）に委員会視察を行った³。

2007（平成19）年2月の六者会合で採決された「共同声明の実施のための初期段階の措置」（以下「初期段階の措置」という。）（同年2月13日）に米国が北朝鮮のテロ支援国家指定解除の作業を開始することが明記され、これに向けた米国の動きが表面化した。こうした動きに対し、第168回国会（平成19年）の12月5日、「米国の『北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除』の動きに反対する決議」を行った⁴。

(2) 北朝鮮関連法の制定

まず第155回国会の2002（平成14）年12月、政府が認定した拉致被害者の日本への永住帰国、生活支援などを行う「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」が成立した。

一方、北朝鮮に対する経済制裁法として、第159回国会の2004（平成16）年2月に、我が国独自の判断で送金規制等の措置を可能とする「外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律」が、また、同年6月には北朝鮮船籍の入港制限を念頭においた「特定船舶の入港禁止に関する特別措置法」がいずれも議員立法で成立した。

第164回国会の2006（平成18）年6月、北朝鮮が人権侵害を改善しない場合、政府に経済制裁の発動を促し、北朝鮮からの「脱北者」への支援も盛り込んだ「拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律」（以下「北朝鮮人権法」という。）が衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員長によって提出され、成立した。

さらに、第166回国会の2007（平成19）年6月、六者会合における「初期段階の措置」を踏まえ、北朝鮮当局による人権侵害状況の改善に資するため政府が施策を行うに当たって

¹ 参議院は同年6月に拉致問題特別委員会を設置。

² 参議院拉致問題特別委員会も同月14日に同趣旨の決議を採択。

³ 参議院拉致問題特別委員会は、新潟県（平成16年12月16、17日）、石川県及び福井県（平成18年2月22、23日）、鳥取県（平成19年2月22日）へ視察を行っている。

⁴ 参議院拉致問題特別委員会も同月7日に同趣旨の決議を採択。

留意すること等を盛り込んだ「北朝鮮人権法」の一部改正がなされた。

3 政府の取組

(1) 政府の基本姿勢

これまで、政府は、安否不明の拉致被害者が全て生存しているとの前提に立ち、北朝鮮側に対し、被害者の即時帰国、真相究明及び拉致実行犯の引渡しを強く要求するとともに、北朝鮮側より納得できる対応がない場合には、我が方として厳しい対応をとる方針である旨明確にしてきている。

政府は、2002（平成14）年9月、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）」（通称「拉致問題特命チーム」）を設置し、拉致問題に関する情勢や今後の対応等について検討してきた。そして日朝政府間協議及び六者会合を通じて北朝鮮と拉致問題を含む懸案事項を交渉している。六者会合は、朝鮮半島の非核化を目的としたものであるが、第4回会合で採択された共同声明（2005（平成17）年9月19日）では、北朝鮮の核の放棄とともに「米朝及び日朝の国交正常化」が六者会合の最終目標の一つとして記され、日朝国交正常化については、「懸案事項を解決することを基礎として」行う旨の文言が盛り込まれた。

2006（平成18）年9月、内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官を副本部長とする拉致問題対策本部を設置した。同本部では、これまでの拉致問題特命チームにおける対応方針に代え、6つの柱からなる「拉致問題における今後の対応方針」を決定した（同年10月16日）。

「拉致問題における今後の対応方針」の6つの柱

- 1．北朝鮮側に対し、すべての拉致被害者の安全を確保し、直ちに帰国させるよう引き続き強く求めていく。また、拉致に関する真相究明、拉致実行犯の引渡しについても引き続き強く求めていく。
- 2．現在、政府としては、北朝鮮に対して、人道支援の凍結措置（平成16年12月28日発表）、万景峰92号の入港禁止を含む諸措置（平成18年7月5日発表）、北朝鮮のミサイル等に関連する資金の移転防止等の措置（平成18年9月19日発表）、すべての北朝鮮籍船の入港禁止やすべての品目の輸入禁止を含む諸措置（平成18年10月11日発表）等を講じているが、今後の北朝鮮側の対応等を考慮しつつ、更なる対応措置について検討する。
- 3．現行法制度の下での厳格な法執行を引き続き実施していく。
- 4．拉致問題対策本部を中心に、拉致問題に関する情報を集約・分析し、問題解決に向けた措置の検討を迅速に推し進めていくとともに、拉致問題に関する国民世論の啓発を一層強化する。
- 5．「特定失踪者」にかかる事案を含め、北朝鮮による拉致の可能性を排除できない事案に関する捜査・調査等を引き続き全力で推進していく。また、捜査・調査の結果、新たに拉致と認定される事案があれば、北朝鮮側に対して然るべく取り上げていく。
- 6．国連をはじめとする多国間の場合、また、関係各国との緊密な連携を通じて、拉致問題の解決に向けた国際的な協調をさらに強化していく。

(2) 最近の政府の取組

現在、政府の拉致問題対策本部が中心となり、拉致問題に対する啓発活動を行っている。2007年12月、「北朝鮮人権侵害問題啓発週間（10～16日）」の催しとして、「国際シンポジウム『北朝鮮人権状況と拉致問題』」（13日）、「拉致問題を考えるみんなの集い」（16日）等を開催した。2008（平成20）年6月、政府は、「北朝鮮人権法」に基づき、拉致問題の解決その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する政府の取組について年次報告を行った。最近では、拉致被害者横田めぐみさんをモデルとしたアニメーションを作成し、インターネット配信するなどの啓発活動を行っている。

(3) 日朝交渉の動向

日朝間の交渉は、2004（平成16）年11月の第3回日朝実務者協議で北朝鮮側から横田めぐみさんのものとして提供された遺骨の鑑定結果をめぐって、膠着状態となった。

その後、日朝二国間協議（2005（平成17）年9月14日）、日朝包括並行協議（2006（平成18）年2月5日から8日）などの交渉の機会が持たれたが、事態の進展はなかった。

2007（平成19）年に入り、再開された第5回六者会合において、北朝鮮の核施設の無能力化とそれに対する関係国による支援の在り方を内容とする「初期段階の措置」（2007（平成19）年2月13日）が合意された。我が国はこの合意に当たり、拉致問題が進展しない限り支援に参加しないことについて各国の了解を得た。

第6回六者会合第二次会合でまとめられた「共同声明の実施のための第二段階の措置（以下、「第二段階の措置」という。）」（2007（平成19）年10月3日公表）においても、「平壤宣言に従って、不幸な過去を清算し懸案事項を解決することを基礎として早期に国交を正常化するため、誠実に努力する。朝鮮民主主義人民共和国と日本国は、そのために、両者間の精力的な協議を通じ、具体的な行動を実施していくことを約束した」と協議継続を確認するにとどまった。

2008（平成20）年6月11、12日、米朝間で北朝鮮のテロ支援国家指定解除に向けた交渉が進む中、日朝実務者協議が行われ、北朝鮮側は「拉致問題は解決済み」との立場を変更し、拉致問題解決に向けた具体的行動をとるための「再調査」の実施を約束した。また「よど号」関係者の問題解決のために協力する用意のあることも表明した⁵。これに対し、日本側は、北朝鮮が具体的な行動をとる場合には、人的往来の規制解除、航空チャーター便の規制解除の措置をとるなど制裁の一部を緩和することとした。また、民間の人道支援物資輸送に限り、北朝鮮船舶の入港を承認することも表明した。

2008（平成20）年8月11、12日の日朝実務者協議においては、北朝鮮は権限を与えられた調査委員会が迅速に調査し、可能な限り今年の秋までに調査を終了させること、調査の進捗過程において、北朝鮮は日本側に随時、通報し協議を行うこと、日本側が関係者との面会、関係資料の共有、関係の場所への訪問などを通じて、調査の結果を直接確認でき

⁵ このことを受け、町村内閣官房長官（拉致問題担当大臣）は、今後、「よど号」関係者の引き渡しを早期に実現するよう、北朝鮮側と調整していくこととなったとしている（平成20年6月13日記者発表）。

るよう協力すること、日本は北朝鮮側が調査委員会を立ち上げた時点で、制裁のうち人的往来とチャーター航空便の乗り入れ禁止を解除することなどが合意された。

しかし、北朝鮮は、福田内閣総理大臣の辞意表明（2008（平成20）年9月1日）後の9月4日、日本の新政権の日朝実務者協議の合意履行についての考えを見極めるまで、拉致問題に関する調査委員会の立ち上げを延期する旨を通告してきた。

4 北朝鮮によるミサイル発射・核実験

2006（平成18）年7月5日、北朝鮮は複数のミサイルを発射し、日本海のロシア沿岸に着弾した。これを受けて同月15日、国連安全保障理事会は北朝鮮非難決議を全会一致で採択した。一方、7月5日、政府は特定船舶入港禁止特別措置法に基づき、北朝鮮貨客船「万景峰92号」の6か月間の入港禁止措置を発動した。安倍内閣官房長官（当時）からは、この制裁の決定について、「拉致問題において誠意ある対応をとってこなかった、そのことも当然総合的に勘案」と発言があった（衆議院北朝鮮による拉致問題等に関する特別委員会、平成18年7月10日）。

また、2006（平成18）年9月19日、政府は、国際連合安全保障理事会決議第1695号及び閣議了解「北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する等の措置について」に基づき、外国為替及び外国貿易法による北朝鮮のミサイル又は大量破壊兵器計画に関連する資金の移転を防止する措置を講ずることとした。

さらに、2006（平成18）年10月9日、北朝鮮が核実験を行ったことを受け、政府は同月13日、北朝鮮籍船舶の日本入港禁止などを内容とする独自制裁を閣議決定、実施した。同月14日には国連安全保障理事会が対北朝鮮非難決議第1718号を全会一致で可決した。2008（平成20）年4月、政府は、北朝鮮籍船舶の全面入港禁止など北朝鮮に対し日本が独自に実施している制裁措置の半年間延長を決定した（3回目）。

しかし、6月の日朝実務者協議において、北朝鮮側が拉致被害者の「再調査」を約束したため、政府は、制裁の一部緩和を表明した。8月の協議では、政府は、北朝鮮が「再調査」のための調査委員会を立ち上げれば、制裁の一部緩和を実施するとした。

5 国際社会への働きかけ

政府は、人権保障の観点から、あらゆる外交上の機会を捉えて拉致問題を提起している。2005（平成17）年12月には人権担当大使を任命したほか、2008（平成20）年7月の北海道洞爺湖サミットにおいては、首脳宣言に日本人拉致問題の文言が盛り込まれた。

国連においては、北朝鮮による日本人の拉致が、人間の尊厳、人権及び基本的自由の重大かつ明白な侵害であるとして、2003（平成15）年、2004（平成16）年、2005（平成17）年に国連人権委員会で「北朝鮮の人権状況決議」をそれぞれ採択した。

また、国連総会は2005（平成17）年、2006（平成18）年、2007（平成19）年の本会議において、北朝鮮による「外国人拉致」などの人権侵害を非難した決議案を賛成多数で採択した。この決議は、法的拘束力はないものの、北朝鮮に国際社会の意思を明確に示したことになる。

さらに2006（平成18）年6月、新設された国連人権理事会第1回理事会において、我が国は北朝鮮の拉致問題の解決に向けた国際社会の連携強化を求めた。

一方、2006（平成18）年4月には、拉致被害者家族横田早紀江さんが、米国下院の公聴会で証言するとともに、ブッシュ米国大統領と面会し、拉致問題の解決を国際世論に訴えた。

また、2007（平成19）年12月の「北朝鮮人権侵害問題啓発週間」の催しの一つとして都内で国際シンポジウム「北朝鮮人権状況と拉致問題」が行われ、前年のシンポジウムに引き続き、斎賀富美子人権担当大使が出席した。

6 米国の北朝鮮のテロ支援国家指定解除をめぐる動き

2007年（平成19）年2月、六者会合「初期段階の措置」（同月13日）の中に米国が北朝鮮のテロ支援国家指定解除の作業を開始することが明記されたことから、拉致問題に関連して、米国による「北朝鮮に対するテロ支援国家指定解除」の動きが焦点の一つとなった。米国は、2003年版年次テロ報告書から、「テロ支援国家」に指定している北朝鮮の項目に日本人拉致の記述を加え、この問題に特別な関心を示してきた。

しかし、仮に早期の指定解除がなされた場合、拉致問題解決への悪影響が懸念されるため、2007（平成19）年4月、安倍内閣総理大臣（当時）はブッシュ米国大統領と会談し、拉致問題における連携を確認し、拉致も理由の一つとされている北朝鮮のテロ支援国家指定の解除をしないように働きかけた。

その後、第6回六者会合第二次会合でまとめられた「第二段階の措置」（2007（平成19）年10月3日公表）においても、米国は北朝鮮のテロ支援国家指定解除を朝鮮半島の非核化に向けた北朝鮮側の行動と並行して履行する旨が明記された。

このテロ支援国家指定解除については、米国の六者会合首席代表ヒル国務次官補が、日本人拉致問題とは別に「米国内の法の問題」として検討する考えを強調したと伝えられている。一方、同年11月の福田内閣総理大臣とブッシュ米国大統領との日米首脳会談で、ブッシュ大統領は拉致問題を決して忘れることはない旨を述べている。

2008（平成20）年4月に公表された米務省の2007年版年次テロ報告書においても、北朝鮮は引き続き「テロ支援国家」とされたが、同年6月26日、北朝鮮が六者会合議長国である中国に対し、核計画申告書を提出したことを踏まえ、同日、米国は、北朝鮮のテロ支援国家指定解除のための手続に入った。しかし、北朝鮮から提出された核計画申告書の内容の検証方法について北朝鮮と合意が得られなかったため、解除可能となる議会への通知の45日後に当たる同年8月11日に、解除はされなかった。同年8月26日、北朝鮮外務省は、米国のテロ支援国家指定継続を合意違反とし、寧辺（ニョンピョン）の核施設の無能力化作業を中断する旨の声明を出した。

政府認定⁶に係る拉致被害者のうちの安否不明者一覧

年月日	事件	拉致被害者 (年齢は当時)		安否情報	
				北朝鮮の回答	政府の発表
1977年 9月19日	宇出津(うしつ) 事件(石川県)	久米 裕	52	入国を否定	
10月21日	女性拉致容疑事案 (鳥取県)	松本 京子	29	入国を否定	2006年11月20日、拉致被害者と認定
11月15日	少女拉致容疑事案 (新潟県)	横田めぐみ	13	1994年精神病で死亡	北朝鮮提供の遺骨はDNA鑑定の結果別人のものとは判明
1978年 6月頃	元飲食店店員拉致 容疑事案(兵庫県)	田中 実	28	入国を否定	2005年4月27日、拉致被害者と認定
6月頃	李恩恵(リ・ユン)拉致 容疑事案(不明)	田口八重子	22	1986年交通事故死 李恩恵の存在を否定	
8月12日	アベック拉致容疑 事案(鹿児島県)	市川 修一	23	1979年溺死	
		増元るみ子	24	1981年病死	
8月12日	母娘拉致容疑事案 (新潟県)	曾我ミヨシ	46	入国を否定	
1980年 5月頃	欧州における日本人男性 拉致容疑事案(欧州)	石岡 亨	22	1988年ガス中毒死	
		松木 薫	26	1996年交通事故死	北朝鮮提供の遺骨はDNA鑑定の結果別人のものとは判明
6月中旬	辛光洙(シ・グァス) 事件(宮崎県)	原 勲(ただあき)	43	1986年病死	
1983年 7月頃	欧州における日本人女性 拉致容疑事案(欧州)	有本 恵子	23	1988年ガス中毒死「よど号」犯の拉致関与否定	

首相官邸HP等より作成

内容についての問い合わせ先

拉致問題特別調査室 今井首席調査員(内線3550)

⁶ なお、渡辺秀子さん(1973(昭和48)年失踪)の子供、高敬美・剛姉弟(朝鮮籍)についても警察は北朝鮮による拉致議案と認定している。

【参考】

衆議院調査局「問合せ窓口」

総合案内 ☎3580...調査局全般・調査依頼相談		
各課・室への問合せ	所 管 事 項	
総 務 課(☎3580)	局内外総合調整、予備的調査、公布政令要旨	
調査情報課(☎2013)	立法調査情報システムの管理、刊行物(「衆議院の動き」「論究」「通議案要旨集」等)の編纂・保存	
内 閣(☎3301)	皇室、栄典、経済財政諮問会議、総合科学技術会議、構造改革・規制緩和(含、特区)、男女共同参画、共生社会(少子化対策等)、危機管理、警察、公務員制度改革、消費者政策、食の安全(含、食育)、個人情報保護、NPO、戦後処理(靖国問題等)	
総 務(☎3310)	公務員、人事院、恩給、行政組織、行政管理、行政評価、独立行政法人(共通制度)、地方行政、地方税財政、消防、郵政、通信、放送	
法 務(☎3320)	民事、刑事、人権、登記、国籍、戸籍、更生保護、矯正、検察、裁判所、出入国管理、公安	
外 務(☎3330)	国際情勢、国連、条約、軍備管理・軍縮、安全保障(日米安保、日米地位協定)、ODA、国際経済(WTO、EPA/FTA)	
財 務 金 融(☎3340)	財政、税制、関税、外国為替、国有財産、たばこ事業・塩事業、印刷事業、造幣事業、金融、証券取引	
文 部 科 学(☎3350)	学校教育、生涯学習、文教施設、文化・芸術、スポーツ・青少年、科学技術・学術政策、研究振興、研究開発	
厚 生 労 働(☎3410)	年金・医療・介護保険、医政、健康、医薬・食品、福祉・援護、次世代育成、雇用均等、労働基準、職業安定、能力開発、労使関係	
農 林 水 産(☎3370)	食料・農業・農村、森林・林業、漁業・水産業、消費安全(BSE・鳥インフルエンザ・表示等)、WTO、EPA/FTA	
経 済 産 業(☎3380)	経済・事業環境整備、地域経済、対外経済・経済協力、技術革新、標準、製造産業、環境リサイクル、情報流通・消費者改革、知的財産保護、資源エネルギー(含、原子力安全・保安)、中小企業、競争政策	
国 土 交 通(☎3420)	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(☎3450)	地球温暖化、環境税、オゾン層保護、廃棄物・リサイクル、アスベスト問題、水俣病問題、大気・水・土壌、動物愛護、国立公園、ラムサール湿地・世界遺産、生物多様性	
安 全 保 障(☎3430)	我が国の防衛(防衛大綱等)、防衛省・自衛隊、有事法制	
国家基本政策(☎3550)	国家の基本政策、党首討論	
予 算(☎3460)	予算(一般会計、特別会計、政府関係機関)、財政・経済政策	
決算行政監視(☎3470)	決算、予備費、会計検査院、政策評価、行政評価・監視、国民からの苦情処理	
第一特別 (☎3540)	沖縄北方	沖縄振興、在沖米軍基地問題、北方領土問題
	青少年	青少年問題
第二特別 (☎3520)	倫理・選挙	政治倫理、公職選挙法、政治資金、政党交付金
第三特別 (☎3530)	災害対策	災害対策、(国会等移転関係)
テロ・イラク特別(☎3510)		国際テロリズムの防止、イラク人道復興支援活動
拉致問題特別(☎3550)		北朝鮮による拉致等に関する諸問題

衆議院事務局では第2・第4金曜日は定時退庁日(18:00退庁)となっております。調査局においても実施に努めておりますので、調査等ご依頼の際は、早めにご連絡のほど、ご協力をお願いいたします。