ＩＳＳＵＥ　ＢＲＩＥＦ

国政課題の概要－第169回国会－

国立国会図書館　ISSUE BRIEF　NUMBER 606(2008. 1.24.)

本号は、第169回国会（常会）の予測される国政課題を、簡便にとりまとめたものです。掲載項目は、法案の準備状況、各種報道、調査及び立法考査局への調査依頼の動向などを勘案して、選択しました。従って、国政課題を網羅しているわけではありません。

この小冊子が、各分野の主要な国政課題を通覧できるものとして、国会議員の皆様のお役に立つことを願っております。

巻末には、執筆者一覧を掲げておきましたので、問い合わせ等の際に、ご活用いただければ幸いです。

調査及び立法考査局長

岩　城　成　幸

調査と情報

第６０６号

目　次

Ⅰ　政治議会関係 1
1　国会運営をめぐる諸問題 1
2　憲法改正をめぐる課題 2
3　参議院の定数較差是正問題 2
4　選挙制度をめぐる諸問題 3

Ⅱ　行政法務関係 4
1　公務員制度改革－改革基本法の検討、官民人材交流センターの制度設計 4
2　地方分権の推進 5
3　独立行政法人の整理合理化 5
4　少年法の見直し－少年審判における犯罪被害者の権利利益の保護等 6
5　銃規制の強化 6

Ⅲ　外交防衛関係 7
1　日本外交の課題 7
2　北朝鮮問題 8
3　在日米軍再編の現状と課題 8
4　自衛隊の海外派遣一般法 9
5　防衛調達の改善と防衛省改革 9

Ⅳ　財政金融関係 10
1　平成20年度予算案 10
2　平成20年度税制改正 11
3　金融・資本市場競争力強化プラン 12
4　日本銀行総裁人事 12

Ⅴ　経済産業関係 13
1　独占禁止法改正 13
2　原油高 14
3　中小企業の事業承継の円滑化 14
4　割賦販売法、特定商取引法の改正 15
5　省エネ法の改正 15

Ⅵ　農林環境関係 16
1　京都議定書目標達成計画 16
2　品目横断的経営安定対策の見直し 17
3　国際的な穀物価格の高騰 17
4　食品表示の偽装と法規制 18
5　ペットフード規制 18

Ⅶ　国土交通・情報通信関係 19
1　道路特定財源と暫定税率の取り扱い 19
2　空港政策の見直し 20
3　観光庁、運輸安全委員会の新設 20
4　迷惑メール対策 21
5　違法・有害サイト対策 21

Ⅷ　文教科学技術関係 22
1　教育振興基本計画 22
2　教員をめぐる動き 22
3　学習指導要領の改訂 23
4　教科書検定 24
5　宇宙基本法案 24

Ⅸ　社会労働関係 25
1　社会保障の財源問題 25
2　公的年金制度への信頼回復と年金事業運営体制の改善 25
3　障害者の自立と社会参加 26
4　高齢者医療制度の基盤整備と見直し 26
5　不安定雇用・非正規雇用拡大への対策 27
6　子育て支援対策 27

執筆者一覧 28

Ⅰ　政治議会関係

１　国会運営をめぐる諸問題

平成19年7月の参院選の結果、民主党が参議院第一党となった。日本の政党システムは、1990年代の政治改革によって二大政党化が進行しており、その中で民主党を中心とする野党勢力が参議院の多数派を占めるという国会の情況は、これまでに経験したことのないものである。そのため、今国会でも、第168回国会に引続き、国会運営をめぐる新しいルール作りが大きな課題となる。

【両院間での法律案の調整】

両院間で調整を要する事項の中では、法律案の議決が特に問題となる。法律案をめぐる両院の意思の調整の場としては、両院協議会があるが、今国会では、その運営方法等を工夫し、制度として活用できるかが論点となる。

両院協議会に至る前の段階で調整可能な法律案については、与野党間の政策協議で合意形成を図る場面も想定される。第168回国会では、内閣提出法案は14件、議員立法は12件と計26件の法律が成立し、当初の予想を上回ったと言ってよいだろう。これは、改正被災者生活再建支援法、薬害C型肝炎被害者救済法などの生活関連法案を中心に、与野党間の政策協議が功を奏した結果である。しかし、こうした与野党間の政策協議による調整に対しては、政策決定過程の透明性の問題や国会審議の形骸化の問題も指摘されており、その点への配慮が必要になる。政府案･野党案の「並行審査」や各院の委員会に「小委員会」を設けて調整を図ることも、検討課題となるであろう。

以上のような方法でも与野党間の調整がつかない対決型の法律案については、第168回国会の新テロ対策特別措置法と同じく､衆議院が3分の2の多数で再可決するかどうかが、再び問題となる可能性がある。今国会では特に、租税特別措置法改正案など予算関連法案の審議の行方に注目が集まっている。

【国政調査権・国会同意人事・問責決議】

国政調査権は、議院の有する非常に強力な権限であり、各院で、その行使を決定することができる。第168回国会では、証人喚問などを巡ってこれまでの慣例との整合性などが問題となったが、引続き今国会でも、その行使のあり方が課題となるであろう。

会計検査院検査官など36機関200人以上の重要な政府機関の委員長･委員等の任命には、両院の同意が必要である。第168回国会で内閣は､14機関28人の任命の同意を求めたが、参議院では3人が中央省庁出身であること等を理由に否決され、不同意となった。今国会では、日本銀行総裁など重要な同意人事の案件が予定されている。

また、参議院において内閣総理大臣などに対して問責決議案が出された場合には、その政治的意味を巡って論議を呼ぶことになるであろう。

２　憲法改正をめぐる課題

【国民投票法と憲法審査会】

平成 19 年 5 月、第 166 回国会において、日本国憲法の改正手続に関する法律（平成 19 年法律第 51 号。「国民投票法」）が、議員立法により成立した。同法は、一部の規定を除いて、公布から 3 年後（平成 22 年 5 月）に施行される。国会法の改正により、憲法調査会は、第 167 回国会より憲法審査会に改められたが、その運営や手続についての規程は、第 168 回国会終了時点では制定されていない。今後の憲法改正論議は、衆議院・参議院における各憲法審査会の成り行きが鍵を握ることになる。

憲法審査会の憲法改正原案に関する審査権限は、国民投票法の施行まで凍結される。しかし、凍結期間においても、憲法や関連基本法制に関する調査は可能であるほか、以下のように、改正手続や国民投票制度等に関していくつかの検討課題が残されている。

【改正手続等に関する検討課題】

まず、国民投票法は投票権者を 18 歳以上の国民と定める一方、附則において、同法の施行までに、公職選挙法や民法等の関連法の規定について検討を加え、法制上の措置を講ずるものとし、それまでは、国民投票の投票権者も 20 歳以上としている。これを受けて政府は、「年齢条項の見直しに関する検討委員会」を設置し、平成 21 年秋の臨時国会か平成 22 年の通常国会に、関連法案を提出する方針である。検討を要する各省庁所管法律は計 191 件と報告されたが、年齢引き下げに反対論の根強い法律も多いと報じられている。

また国民投票法は、同じく附則において、公務員の政治的行為の制限に関する検討や、「憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題」についてのいわゆる予備的国民投票制度に関する検討を行い、必要な措置を講ずるものとした。さらに、参議院の日本国憲法に関する調査特別委員会で同法の採決の際に行われた附帯決議においては、最低投票率制度の意義・是非や有料広告規制についての検討などの課題が掲げられている。

☞「諸外国における国民投票制度の概要」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』584 号, 2007.4.26.

３　参議院の定数較差是正問題

参議院議員選挙における一票の較差是正に関しては、平成 16 年 1 月 14 日の最高裁判決を受けて、平成 18 年 6 月 7 日法律第 52 号により、いわゆる 4 増 4 減による公職選挙法の改正がなされた。しかし、平成 18 年 10 月 4 日の最高裁判決は、制度の枠組みの見直しを含め、継続して較差縮小の検討をすることを促しており、平成 19 年 11 月 30 日には、江田五月議長の諮問機関として、参議院改革協議会が設置された。同協議会は、12 月 4 日の会合で、選挙区の「一票の較差」解消など選挙制度改革を議題とすることで合意したと伝えられており、継続して検討が行われる見込みである。

☞「参議院定数訴訟における最高裁判例の最近の展開（資料）」『レファレンス』684 号, 2008.1.

４　選挙制度をめぐる諸問題

【補充立候補制度の改革】

平成 19 年 4 月の長崎市長選挙で、現職候補が銃撃され死亡した事件に関連し、候補者死亡等に対応する制度の見直しが求められた。総務省の「補充立候補制度等のあり方に関する研究会」は、① 補充立候補届出期間を「選挙期日の 3 日前まで」から「2 日前まで」に延長すること、② 首長選挙の場合、選挙期日の 2 日前以降に候補者が死亡等したときは、選挙期日を 1 週間延期することを提言した。この提言に沿った改正法案が、提出される見込みである。

【永住外国人の地方参政権】

平成 10 年以降、永住外国人に地方参政権を付与する法案は、十数件提出されたものの、成立したものはない。現在、第 163 回国会衆法第 14 号が継続審査になっている。判例では、法律で地方選挙権を付与することが憲法上禁止されているものではない、とされている（平成 7 年 2 月 28 日最高裁判決）。国際化・多様化が進む中で、地方参政権を付与すべきとの意見と、参政権は主権者たる国民に限定されるべきとの意見が対立している。

☞「外国人参政権をめぐる論点」『人口減少社会の外国人問題　総合調査報告書』2008.1.（近刊）

【選挙運動規制の見直し】

公職選挙法は、選挙運動につき主体・手段等の詳細な規制を設けている。選挙運動規制の見直しは、第 1 次選挙制度審議会（昭和 36 年諮問・答申）でも取り上げられ、長い検討の歴史を持っている。近年、規制が時代にそぐわなくなったとの立場から、抜本的見直しを研究する国会議員、学識経験者等も現れている。特にインターネット選挙運動の解禁は大きな論点であり、公選法等改正案（第 164 回国会衆法第 40 号）が継続審査になっている。

☞「諸外国のインターネット選挙運動」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』518号, 2006.3.6.

【電子投票】

電子投票は、平成 14 年から地方選挙に限り導入が可能になった。昨年、いわゆる電子投票法等改正案（第 166 回国会衆法第 47 号）が提出された。同案は、地方選挙での電子投票導入条例を定めた自治体は、国政選挙・最高裁裁判官国民審査についても電子投票を導入できるという内容であったが、参議院で継続審査になっている。電子投票は、開票時間短縮・人件費削減等が利点とされるが、安全性・運用方法等の検討も進むとみられる。

【首長の多選制限】

近年、県知事や市長の汚職等の不祥事が相次ぎ、その 1 つの原因として、多選による権力の過度の集中等が指摘されている。総務省は、平成 18 年に「首長の多選問題に関する調査研究会」を発足させた。平成 19 年 5 月に同研究会は報告書を取りまとめ、首長の多選を法律で制限することは必ずしも違憲ではない、との考え方を示した。しかし、多選を許すか否かは、有権者の選択に委ねるべき等の反論もある。

☞「諸外国の多選制限の現況（資料）」『レファレンス』678 号, 2007.7.

Ⅱ　行政法務関係

１　公務員制度改革－改革基本法の検討、官民人材交流センターの制度設計

【改革基本法の検討】

「公務員制度改革について」（平成 19 年 4 月 24 日閣議決定）に基づき、今国会では、公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を盛り込んだ法案（国家公務員制度改革基本法（仮称））が提出される予定である（なお、同閣議決定の内容のうち、「能力・実績主義の徹底」、「再就職に関する規制の見直し」については、第 166 回国会において既に法整備がなされた。）。

法案提出に向けて公務員の人事制度全般の課題を総合的・整合的に検討するため、平成 19 年 7 月には、首相の下に「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」が設置された。

同懇談会座長（岡村正・東芝取締役会長）名の報告書「骨格」（平成 19 年 12 月 13 日）によると、① 採用試験区分に基づき幹部候補を事実上固定化する「キャリア・システム」廃止と、現行Ⅰ・Ⅱ種試験に代わる新試験の導入、② 公募制の活用、③ 官民交流推進、④「専門スタッフ職」の創設、⑤「国家戦略スタッフ」の登用等が改革の方策として検討されている。また、定年まで勤務可能な環境整備（早期退職勧奨の見直しにつながる。）が議論される一方、定年延長は現状では困難とされた。平成 20 年 1 月 10 日に示された「答申（原案）」には、① 閣僚の国会対応を補佐する「政務専門職」の新設と、それ以外の公務員の議員との接触の原則禁止、② 幹部人事を一元管理する「内閣人事庁(仮称)」創設等も記載された。

労働基本権等については、同懇談会は、行革推進本部専門調査会の「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」（平成 19 年 10 月 19 日）を尊重して検討すべきとする。同報告は、国・地方の公務員の労使関係制度等の改革の方向性として、① 労使関係の自律性の確立（一定の非現業職員に協約締結権を付与し、第三者機関による勧告制度を廃止）、② 国における使用者機関の確立、③ 国民・住民に対する説明責任の徹底を掲げる一方、消防と刑事施設の職員への団結権付与、公務員への争議権付与については賛否両論併記とした。

最終的な懇談会報告書は、平成 20 年 1 月中にまとめられ、これを受けて、政府は、改革基本法案を提出する方針である。

【官民人材交流センターの制度設計】

第 166 回国会の国家公務員法改正により、職員の再就職あっせんへの各府省の関与が禁止され、内閣府に置く「官民人材交流センター」（「センター」）に一元化することとされた。

センターの制度設計を検討していた懇談会（官房長官の下に開催）は、平成 19 年 12 月 14 日、報告を取りまとめ、再就職支援の対象職員の範囲、センターの機能・組織の在り方、公正性・効率性確保のためのルール等を示した。さらに、別添文書では、退職公務員への 2 回目以降の再就職あっせんを各府省が行わないこととすべき等として、政府による適切な措置等を要請している。センターの組織の詳細は、今後、政令で定められることとなる。

☞「公務員制度改革－2001 年以後の議論の状況－」『レファレンス』658 号, 2005.11.

２　地方分権の推進

【地方分権改革推進委員会の調査審議】

「地方分権改革推進法」（平成 18 年法律第 111 号）に基づき内閣府に設置された地方分権改革推進委員会（「委員会」）は、平成 19 年 11 月 16 日、今後の検討の方向性を示す「中間的な取りまとめ」を公表した。特に、① 自治事務への国による義務付け・枠付け、関与の見直しと条例制定権の拡大等、② 個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し（7 重点分野における国・地方の役割の見直し等）、③ 地方支分部局の抜本的見直し（地方への移管等）については、各府省への調査・照会を行った上で、重点的に検討を進めるとしている。

同取りまとめは、委員会が平成 20 年春以降順次行う勧告に向けた「羅針盤」と位置付けられており、政府は、当該勧告を受けて「地方分権改革推進計画」を閣議決定し、平成 22 年春までに「新地方分権一括法案」を国会に提出する予定である。

【道州制をめぐる議論】

道州制については、都道府県に代えて道州を置くこと等を述べた第 28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」（平成 18 年 2 月 28 日）を踏まえて検討が行われている。政府の「道州制ビジョン」策定に資するため、道州制導入に関する基本的事項を議論している道州制ビジョン懇談会は、平成 19 年度中に中間報告を取りまとめる予定である。

また、自民党道州制調査会（現在の道州制推進本部）は、「道州制に関する第 2 次中間報告」（平成 19 年 6 月 14 日）をまとめ、今後 8～10 年を目途とする道州制移行への道筋を示した。

３　独立行政法人の整理合理化

独立行政法人（「独法」）については、所管府省からの「天下り」、不透明な随意契約、高額の給与、十分機能しない評価制度等の問題点が、これまで指摘されてきた。昨年（平成 19 年）4 月には、緑資源機構の林道整備事業をめぐる官製談合事件が発覚した。

こうした中、独法を抜本的に見直すべきとの経済財政諮問会議の有識者議員の提言を受けて、「経済財政改革の基本方針 2007」（平成 19 年 6 月 19 日閣議決定）は、平成 19 年内に独法の整理合理化計画を策定することとした。当該計画策定に係る基本方針（平成 19 年 8 月 10 日閣議決定）には、独法の事務・事業については、「真に不可欠なもの以外はすべて廃止する」ことが明記された。計画の内容については、主に行政減量・効率化有識者会議において検討され、指摘事項がまとめられたが、各府省は独法廃止等について難色を示した。

福田首相の裁定を経て、最終的に決定された「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）は、廃止、特殊会社化、統合等により 16 法人を削減（見直し対象法人数は 101）し、存続する法人についても主要な事務事業を見直すとしたほか、随意契約の見直し、保有資産の売却・国庫返納、官民競争入札の積極的活用、給与水準の適正化、役員人事への内閣の一元的関与、国からの再就職等の在り方の検証、一元的な評価体制の導入等の措置も講ずべきとした。だが、同計画の内容については、不十分との指摘もある。

☞「独立行政法人における事後評価・見直し」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』571 号, 2007.3.14.

４　少年法の見直し－少年審判における犯罪被害者の権利利益の保護等

平成 12 年の少年法改正により、少年保護事件の被害者やその遺族による損害賠償請求等のための記録の閲覧・謄写、その申出による意見聴取、審判結果等の通知の制度が設けられた。同改正法附則には、施行後 5 年を経過した場合の検討等の規定があり、さらに、「犯罪被害者等基本法」（平成 16 年法律第 161 号）に基づく「犯罪被害者等基本計画」（平成 17 年 12 月 27 日閣議決定）では、当該検討等において、少年審判傍聴の可否を含め、被害者等の意見・要望を踏まえた検討を行い、その結論に従った施策を実施することとされた。

現行法では、少年審判については、少年の更生重視等の観点から非公開とされている（少年法第 22 条第 2 項）。これに対して、被害者等の中からは参加を求める声が上がっていた。

こうした経緯を踏まえて、平成 19 年 11 月 29 日、鳩山法務大臣から法制審議会に対し、少年法改正に係る諮問が行われた。諮問に示された法改正の要綱（骨子）では、傍聴の対象を、故意の犯罪行為により被害者を死傷させた事件、交通事故等の業務上過失致死傷等事件とした上で、被害者等から傍聴の申出があった場合において、少年の年齢・心身の状態、事件の性質等を考慮して相当と認められるときは、家庭裁判所がこれを許可することとしている。また、被害者等は、傍聴により知り得た少年の氏名や身上に関する事項を漏らしてはならないなどとされた。諮問には、被害者等による記録の閲覧・謄写の範囲拡大、被害者等の申出による意見聴取の対象者の拡大等の項目も盛り込まれた。

政府は、同審議会の答申を受けて今国会に少年法の改正案を提出する方針である。だが、日弁連は、少年を精神的に萎縮させ、誤った事実認定がされかねない等として、被害者による傍聴を一般的に認めるべきでないとしている。また、被害者団体の中にも異論がある。

５　銃規制の強化

昨年（平成 19 年）12 月の長崎県佐世保市の銃乱射事件では、犯人の不審な日常行動に関する通報が近隣住民から警察になされた後も、銃所持許可が更新されていたこと等が明らかになり、これを契機として、銃規制の在り方があらためて議論されることとなった。

現行制度では、猟銃等を所持するためには、講習や射撃教習等を経て、都道府県公安委員会から許可を受ける必要があり、酒・薬物等の中毒者、精神障害のある者、一定の犯罪歴のある者等には許可されない。許可更新時にも医師の診断書提出等を要する。だが、この仕組みでは、犯罪の発生を防げなかった。また、犯人が上限を大幅に超える数量の銃弾を保管していたにもかかわらず、警察では、この点もチェックできなかった。

福田首相は、平成 19 年 12 月 21 日の犯罪対策閣僚会議において、銃規制の厳格化について早急に検討を進めるように指示した。泉国家公安委員長は、全国で銃所持許可を受けた約 17 万人と、約 30 万丁の銃を一斉点検するとともに、警察庁において、許可更新期間や審査基準など、銃規制の在り方を平成 19 年度内に検討し、必要に応じ「銃砲刀剣類所持等取締法」（昭和 33 年法律第 6 号）等の改正も行う方針だという。民主党も、銃の警察署等における共同保管、許可取消し事由の厳格化等の法改正を検討しているとされる。

Ⅲ　外交防衛関係

１　日本外交の課題

2007（平成 19）年 9 月に就任した福田首相は、日米同盟とアジア外交の共鳴を外交政策の柱とすることを表明した。就任以来の首脳外交も、11 月中旬の訪米による日米首脳会談に続き、同月のシンガポールでの中韓両国首脳との会談、12 月末の訪中と、対米関係とアジア関係を軸に展開されてきたが、「共鳴外交」が具体像を結ぶまでには至っていない。福田首相が日米同盟強化の観点から政権の最重要課題とする新テロ特措法（補給支援特措法）に基づくインド洋での給油活動再開のほか、日本外交はいくつもの課題を抱えている。

【北海道洞爺湖サミットの開催】

2008 年日本外交の最重要日程の 1 つが、7 月に北海道・洞爺湖で開催予定の先進 8 か国首脳会議（G8 サミット）である。主要テーマである地球温暖化対策問題に関して、日本が議長国として諸国の利害を調整して成果を挙げられるか、5 月の横浜での第 4 回アフリカ開発会議（TICAD Ⅳ）の成果を 7 月のサミットの議論に繋げられるか、環境NGOなどの問題提起をサミットの議論にどう取り込むか等々、日本外交の力量が試されよう。

【対アジア外交】

福田首相が就任前から靖国神社に参拝しない意向を表明したこともあり、アジア各国は福田政権誕生に概して好意的であった。日中関係では、11 月と 12 月の 2 度の首脳対話が実現して、環境・エネルギー分野での協力推進を合意するなど、日中の戦略的互恵関係が次第に実体を伴うものになりつつある。今年（平成 20 年）春に予定される胡錦濤国家主席の訪日に向けて、戦略的互恵関係のさらなる深化が期待される。日韓関係では、12 月の大統領選に勝利した李明博次期大統領が、日韓の首脳によるシャトル（相互訪問）外交の再開を提案している。福田首相による 2 月の李新大統領就任式参列も検討されているといわれ、シャトル外交再開が、冷え込んでいた日韓関係を改善できる好機となるかも知れない。

【領土と海洋境界をめぐる課題】

日本は、中国との間で、① 東シナ海の排他的経済水域（EEZ）境界画定及びこれに関連した東シナ海のガス田開発問題、② 尖閣諸島の領有をめぐる問題、韓国との間で、③ 竹島の領有をめぐる問題、ロシアとの間で、④ 北方領土問題という 4 つの課題を抱えている。いずれも日本と各国の主張には隔たりがあり、解決の糸口を見出すことは容易ではない。しかし、①のうち特にガス田開発問題に関して、日中両国は協議の枠組みを局長級から次官級に格上げし、共同開発の意思を再確認している。また、③については、実利外交を標榜する李新大統領の就任により、新たな展望が生まれる可能性も指摘される。いずれにせよ、領土等をめぐる摩擦が偏狭なナショナリズムと結びついて紛争に至ることがないよう、各国政治指導者にはリーダーシップの発揮が求められる。

☞「日本の当面する外交防衛分野の諸課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』598 号, 2007.10.30.

☞「東シナ海における日中境界画定問題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』547 号, 2006.6.16.

２　北朝鮮問題

現在の日本の安全保障上の脅威の 1 つは、北朝鮮の核及びミサイル開発である。また、北朝鮮による日本人拉致問題も国民の関心事である。日本は、核開発については、日・米・韓・中・露・朝による 6 者協議を軸に対応してきた。2005 年 9 月の 6 者協議の共同声明で、北朝鮮による核計画の放棄とこれへの見返りとして他の 5 か国による北朝鮮支援という枠組みが確立された。その後、6 者は2007 年 2 月に「初期段階措置」、同 10 月に「第 2 段階の措置」をそれぞれ合意して、北朝鮮による核放棄の里程標としてきた。しかし、2007 年中の実施が合意されていた「第 2 段階の措置」（北朝鮮による核施設無能力化と完全な核計画申告）は現時点で達成されていない上、シリアの核開発への北朝鮮関与疑惑も浮上した。これまで日本は、「対話と圧力」の原則の下、拉致問題に進展がなければ、6 者協議に基づく北朝鮮支援に参加しないとしてきた。しかし、「初期段階措置」合意以降、米国が北朝鮮との対話路線に踏み出し、日本が 6 者の中で孤立する可能性が生じた。さらに日本に拉致問題があるのに、米国が北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する蓋然性が高い。日本としては、拉致を人権問題と位置づけつつ、北朝鮮からの安全保障上の直接的脅威をいかに減じるかという観点を軸に、6 者協議参加各国との調整や交渉に臨むことが肝要であろう。

☞「日本の当面する外交防衛分野の諸課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』598 号, 2007.10.30.

３　在日米軍再編の現状と課題

2002 年末に始まった日米政府間の在日米軍再編協議は、日米安保の抑止力強化と基地地元の負担軽減の 2 つを目的として、2005 年 2 月に日米共通戦略目標を確認した後、同年 10 月の中間報告（「日米同盟：未来のための変革と再編」）、2006 年 5 月の最終報告（「再編実施のための日米のロードマップ」）と 3 つの段階を経て進められてきた。具体的には、神奈川県のキャンプ座間にある在日米陸軍司令部の改編と陸上自衛隊の中央即応集団司令部の移転などによる日米の連携・協力の強化、在沖海兵隊約 8,000 人のグアムへの移転、普天間飛行場の代替施設として辺野古崎沖へのV字型滑走路建設などが決まっている。再編を促すため、「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法（平成 19 年法律第 67 号）」が制定された。同法は、自ら負担を受入れる自治体に対する再編交付金の制度を設け、国際協力銀行の業務として米海兵隊のグアム移転促進のための施設建設への出資・貸付業務を新設した。ただし、再編のうち、地元負担軽減の目玉である海兵隊のグアムへの移転は、普天間飛行場代替施設を 2014 年までに建設することが前提とされており、再編実施は辺野古崎での滑走路建設に大きく依存している。地元との調整が進まずに滑走路建設が遅延する場合、再編全体のスケジュールに影響するばかりか、沖縄の負担軽減が進捗しないまま、日米安保における日本の役割分担のみが拡大する可能性も指摘される。また、海兵隊のグアム移転費総額 102.7 億ドル中、日本側負担は 60.9 億ドルとされる。移転経費負担の正統性や個々の積算根拠の適切性に関して、国会は詳細な検証を行う必要があろう。

☞「在日米軍と自衛隊の再編計画」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』541 号, 2006.5.29.

４　自衛隊の海外派遣一般法

新テロ特措法（補給支援特措法）の成立により、近々インド洋における対テロ作戦参加艦艇への給油活動が再開されるが、1 年間の時限法のため、さらなる給油活動継続には同法の改正が必要となる。また、2007（平成 19）年 1 月の防衛省昇格関連法の施行に伴って新たに国際活動が自衛隊の本務となったが、PKOや国際緊急援助を除いて自衛隊が国際活動を随時行うための根拠法は、依然存在しない。自衛隊が国際活動を実施するための一般法（恒久法）制定の必要性は、2002 年の「国際平和協力懇談会」報告書や 2004 年の「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書などで指摘されてきた。前者は、当時の福田官房長官に提出されたもので、福田首相も今年（平成 20 年）の年頭記者会見で一般法制定に言及した。与党内にプロジェクトチームを立ち上げて、2006 年に自民党国防部会防衛政策検討小委員会がまとめた「国際平和協力法案」をたたき台に検討を始める。一方、政府は一般法に基づく自衛隊の海外活動について、① 憲法の枠内で、② 国連決議や国際機関の要請を前提に、③ 活動は非戦闘地域に限定し、④ 国会の事前承認を義務付けるなどを柱に法制化を進めると伝えられ、安全確保活動や警護活動も可能とする自民党案との隔たりも見られる。機動的に自衛隊を海外へ派遣するには一般法制定は有効であろうが、日本として国際安全保障を担う方策はいかにあるべきか、さらに幅広い観点からの論議が要請される。

５　防衛調達の改善と防衛省改革

防衛省にとり、庁から省に昇格した 2007（平成 19）年は、不祥事続きの 1 年であった。イージス艦情報をはじめ各種情報の漏洩、テロ特措法に基づく給油量訂正情報隠蔽の発覚、守屋前事務次官の収賄容疑での逮捕などが起きた。特に情報漏洩に関しては、米高官から苦言が呈されるなど日米同盟への悪影響も懸念される事態となった。福田首相は、こうした防衛省のあり方について、首相官邸主導で見直すことにし、「防衛省改革会議」（座長：南直哉東京電力顧問）を設置した。同会議は、① 文民統制の徹底、② 厳格な情報保全、③ 防衛装備品調達の透明性確保をテーマとし、今年（平成 20 年）2 月中に中間報告をまとめる。3 テーマの中でも、福田首相は自身の官房長官時代に起きた給油量訂正情報隠蔽問題を重視し、①の文民統制に関する議論から始めることになった。文民統制強化のため、防衛相を補佐する防衛参事官への制服組や民間人の登用も議論の対象とすると伝えられる。②については、すでに自衛隊員の情報保全関連法令は整備されており、新たな目に見える対策を講じるには限界もある。前次官汚職事件きっかけに問われた③に関しては、官業癒着の温床といわれる随意契約も防衛装備品の特殊性から全廃は難しい。商社が介在しない直接調達や輸入装備品チェックのための輸入調達専門官の増員も考えられるが、いずれも公務員定員削減の流れに逆行し、実現は困難かも知れない。報道によれば、2 月の中間報告を受け、防衛省が年度内に改革案をまとめる。防衛省改革の具体像が改革会議の方向性を反映し真の改革に繋がるのか、国会や国民による絶えざる監視が必要であろう。

Ⅳ　財政金融関係

１　平成 20 年度予算案

【予算案の全体像】

福田内閣が編成した平成 20 年度政府予算案の概要は、次のとおりである。一般会計予算総額は 83 兆 613 億円（対前年度当初比 0.2%増。以下カッコ内は増減のみを表す。）、主な歳出項目は、社会保障関係費が 21 兆 7,824 億円（3.0%増）、国債費が 20 兆 1,632 億円（4.0%減）、地方交付税等が 15 兆 6,136 億円（4.6%増）である。歳入項目は、税収が 53 兆 5,540 億円（0.2%増）、税外収入が 4 兆 1,593 億円（3.7%増）、国債発行額が 25 兆 3,480 億円（0.3%減）である。国債依存度は 30.5%（0.2%減）へと微減し、辛うじて財政再建の枠は維持された。

特別会計予算総額は 368 兆円、会計間重複を除く純計額は 178 兆円、このうち義務的経費を除く裁量分は 11.2 兆円である。新たな統廃合の結果、特別会計数は 21（7 減）となる。また、財政投融資計画は 13 兆 8,689 億円（2.1%減）と 31 年ぶりに 14 兆円を下回り、残高も 220 兆円とピーク時から半減することが見込まれている。

【一般会計の内容】

教員増、年金記録対策、医師不足対策、母子自立支援、ニート支援など、早急な手当が必要な予算措置が施されたほか、地方財政の窮状への対策として、地方再生の特別枠を設けた地方交付税の 5 年ぶりの増額が注目される。しかし、交付税特別会計の借入金返済を凍結するという「つじつま合わせ」が用いられたことは見逃せない。医師の診療報酬本体も 8 年ぶりに引上げられた（0.38%増）が、その財源捻出にも同様の手法が用いられている。

一方、主な削減対象としては、上記の国債費のほか、公共事業費（3.1%減）、防衛費（0.5%減）、ODA（4.0%減）が挙げられる。国債費の減額をめぐっては、財政投融資特別会計（財政融資資金勘定）の積立金（いわゆる「埋蔵金」）から 9 兆 8,000 億円が国債の償還に用いられたことが、その一因になった。同じく埋蔵金と目された外国為替資金特会の積立金と併せ、今後も論議を呼ぶものと予想される。

歳入面における問題は、消費税を含む税制の抜本的改革が先延ばしされたことである。さらに揮発油税を巡っては、その暫定税率の 10 年継続案が与党から出されたが、民主党がその廃止を唱えていることから、当該法案は、今国会の一大争点となろう。

一般会計ベースで見た基礎的収支は、借金返済より新規借入が大きいマイナス状態で、5 兆 1,848 億円と 5 年ぶりに悪化した。国・地方合計による同収支の平成 23 年度黒字化目標に、暗雲が垂れ込めたことになる。米国サブプライム問題の実体経済への波及から、ドル安=円高や、輸出減に見舞われる可能性の高い我が国経済は、不安定さを増している。「数字合わせ」にとどまらない財政の構造改革が早急に求められている。

☞「平成 20 年度予算案の概要」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』607 号, 2008.1.24.

２　平成 20 年度税制改正

【与党と民主党の大綱の特徴】

平成 19 年末、与党と民主党が、平成 20 年度税制改正をめぐる大綱を相次いで決定した。

与党の「税制改正大綱」は、本来ならば、平成 20 年度改正を巡り本格化させるはずであった「消費税を含む税体系の抜本改革」に関する議論を、平成 21 年度の改正以降に先送りした。その一方で、抜本改革への「橋渡し」という位置づけの下、「構造改革の過程で生じた諸問題」への配慮を示した。例えば、都市部との格差を訴える地方への配慮から、道府県税である法人事業税の一部を国税化して、国が人口等に基づき地方に配分する枠組みや、「ふるさと納税」制度の導入を盛り込んだ。中小企業が直面している諸問題を意識して、事業承継税制やエンジェル税制の拡充、情報投資・教育訓練の促進のための税制の充実を打ち出した。そのほか、金融市場の動向、環境問題（住宅の省エネ・省資源化等）、民間の公益活動等について、それぞれ目配りした項目も掲げている。

一方、民主党の「税制改革大綱」は、消費税や所得税の「将来の方向性」を独自に示そうとしている。消費税を巡り、社会保障財源としての位置づけを明確化し、将来、税率の引き上げが必要になった場合には、引き上げ幅や使途を明らかにすると記した。所得税については、個人間の格差拡大に歯止めをかけるため、税制と社会保障給付を一体化した「給付付き税額控除」の導入を提唱した。加えて、実質的な補助金に相当し、平成 20 年 3 月末に期限切れを迎えるものも少なくない、各種の租税特別措置について、透明化と抜本的な見直し（利用実績の公表、政策評価の制度化等）を打ち出した。今国会に提出予定の「租特透明化法案」に基づき、平成 20 年度中に同措置の実態を明らかにした上で、その後、時間をかけて、各租税特別措置について本則化と廃止の間の仕分けを行う運びである。

【平成 20 年度改正をめぐる対立点】

当面する平成 20 年度改正を巡り、与党と民主党で異なる方針が示された項目も少なくない。平成 20 年春に期限切れを迎える道路特定財源の暫定税率について、与党が 10 年間の継続を唱える一方で、民主党は廃止を打ち出した。与党が創設しようとしている法人事業税の配分見直しの枠組み（地方法人特別税・同譲与税）や「ふるさと納税」制度を巡り、民主党は、地方分権の推進等の観点から反対している。証券優遇税制についても、与党が、上場株式等の譲渡益に係る軽減税率(10%)を、年 500 万円以下の場合に限り平成 21 年から 2 年間延長しようとしているのに対し、民主党は、譲渡益の多寡にかかわらず本則税率(20%)に戻すことを提唱するなど、隔たりがみられる。所得税制見直しを通じた「子ども手当」の創設、法人税の中小企業向け軽減税率の引き下げは、民主党独自の提案である。

これまでは、与党の大綱の内容を反映した政府の法律案が 2 月に国会に提出され、3 月末には成立するケースが多かった。しかし、衆議院と参議院で第一党が異なる本年の場合、そうした経験則が当てはまるとは限らない。改正後の税制の姿をめぐる不透明感が否めない中、今国会では、対立のための対立に終わらない、前向きな議論が求められる。

☞「平成 20 年度税制改正案の概要」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』605 号, 2008.1.22.

３　金融・資本市場競争力強化プラン

1,500 兆円余とされる家計金融資産を活用するためにも、経済成長力を高めていくためにも、金融・資本市場の競争力強化は、日本にとって重要な課題である。「経済財政改革の基本方針 2007」（骨太の方針 2007）では、政府一体となった取り組みが明記され、金融庁は、昨年（平成 19 年）12 月、「金融・資本市場競争力強化プラン」を公表した。

同プランは、① 信頼と活力のある市場の構築（総合取引所の解禁、プロ向け市場の創設、課徴金制度の見直し、証券取引等監視委員会等の体制強化等）、② 金融サービス業の活力と競争を促すビジネス環境の整備（銀行・証券・保険間のファイアーウォール規制の見直し等）、③ より良い規制環境の実現、④ 市場をめぐる周辺環境の整備（専門人材の育成・集積等）、の 4 つの分野について、競争力強化のための 60 の方策を盛り込んでいる。いくつかの方策（課徴金制度の見直し、プロ向け市場の創設、ファイアーウォール規制の見直し）については、金融商品取引法、銀行法等の改正法案が早急に策定される見通しである。

日本版ビッグバン以来の包括的な金融制度改革を実現し、欧米に遜色のない金融・資本市場を整備することを通じて、金融機関を中心とする市場参加者の規律ある競争が促進され、国民経済が持続的に発展することが期待される。

☞「証券取引所と自主規制機能」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』496 号, 2005.10.3.

☞「証券取引等監視委員会」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』545 号, 2006.6.14.

☞「証券取引所の現状と課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』603 号, 2007.12.6.

４　日本銀行総裁人事

日本銀行の福井俊彦総裁の任期は、本年 3 月 19 日に満了となる。福井総裁は、機動的な金融緩和策、市場との対話、ゼロ金利からの脱却等の実績で高く評価されているが、村上ファンドへの投資問題では、市場の信認を大きく揺るがせた。次の総裁候補としては、武藤敏郎・副総裁、岩田一政・副総裁、山口泰・元副総裁、植田和男・元審議委員、榊原英資・元財務官、黒田東彦・元財務官等の名前が、マスコミでは取り沙汰されている。

日本銀行の総裁・副総裁・審議委員は、（再議決の制度はない）国会同意人事であり、野党の同意が得られなければ、日本銀行総裁・副総裁が空席となる危険性がある（第 168 回国会では、労働保険審査会委員等の 3 名の国会同意人事が、参議院で否決されている）。サブプライム問題を背景に、世界的に金融市場が動揺する中で、日本銀行が機能不全に陥ることは許されない。また、円や日本株の外国人売りを誘うリスクにも留意する必要がある。

中央銀行の総裁は、① 経済・金融について深い識見と経験、② 市場との対話能力、③ 組織のトップとしてマネジメント能力、④ 国際性等の多くの資質が求められる。次期総裁・副総裁は、これらの資質を備え、与野党から信認される人物であることが求められる。

☞「「ゼロ金利」時代の金融政策－政策推移とその論点－」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』550 号, 2006.10.6.

Ⅴ　経済産業関係

１　独占禁止法改正

公正取引委員会（「公取委」）は、平成 19 年 10 月、独占禁止法の改正等の基本的な考え方（「考え方」）を公表した。平成 17 年 4 月に、課徴金の引上げなど独占禁止法（昭和 22 年法律第 54 号）の抜本的な改正（平成 17 年法律第 35 号、平成 18 年 1 月施行）が行われた際、制裁色の強い課徴金と刑事罰（罰金）の併存、公取委による審判の存続などが、経済界の反発を呼び、施行後 2 年以内の検討・見直しが附則に盛り込まれた。同附則に基づき、平成 17 年 7 月以降、内閣官房長官の下で「独占禁止法基本問題懇談会」が開催され、昨年(平成 19 年)6 月に報告書が取りまとめられた。「考え方」は、この報告書を踏まえたもので、次期改正法案の骨格となるものである。「考え方」のポイントは、以下のとおりである。

① 課徴金の対象範囲の拡大：課徴金（現行では支配型私的独占、カルテルや談合に適用）の対象に、「不当表示」、「優越的地位の濫用」、不当廉売による「排除型私的独占」を加える。

② 課徴金適用の時効期間の延長：3 年から 5 年に延長し、国際ルールとの整合性を図る。

③ 課徴金の措置減免制度の拡充等：カルテル・談合で主導的役割を果たした企業への課徴金を増額、一方、違法行為の調査に協力した企業の課徴金減免制度を拡充する。

④ 他社株を取得する際の事前届出制度の義務付け：国際ルールとの整合性を図る。

これまで課徴金は、カルテルや談合、支配型私的独占など、価格を操作したり、価格に影響を与える行為が対象であった。しかし相次ぐ食品偽装事件を受けて、「不当表示」を新たに課徴金の対象に含め、消費者保護重視を明確にした。他方、「不当廉売」については、競争相手を市場から排除する「排除型私的独占」を要件としなくてもよい、との意見が大勢を占めた。次期改正法案では、「考え方」をさらに厳格にし、「不当廉売」自体を課徴金の対象とする見通しである。

今回争点となっているのは、「考え方」に示された、公取委による審判制度の存続である。公取委の処分に不服な場合、再度適否を判定するのは公取委の「審判官」である。これに対して、経済界は、公取委が「検察官」と「裁判官」を兼ねるのに等しく、公正さを損ねるとして、以前から反対しており、審判を裁判手続きに委ねるよう主張している。経済産業省も、審査と審判を同じ組織で行うのは欧米諸国には例をみないとして、経済界に同調している。公取委は、審判官に法曹関係者を含み、利害関係者を任命しないことなどで、独立・中立性が保たれているとして、現状維持を打ち出している。

今後、独占禁止法改正論議は、審判制度の在りかた、適用範囲の広がる課徴金のそれぞれの算定率や、適用対象となる「優越的地位の濫用」の基準の明確化などを軸に、活発化しそうである。

☞「独占禁止法改正案」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』458 号, 2004.11.1.

☞「国政課題の概要－第 159 回国会－」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』436 号, 2004.1.28.

２　原油高

原油高が、ガソリン、灯油、素材製品、最終製品の高騰をもたらし、個人の生活や、農業・漁業・クリーニング業、運送業など幅広い分野の産業に深刻な影響を及ぼしている。もともと、米国における石油精製能力の不足、新興国での需要拡大、産油国の地政学的リスクにより需給が逼迫しているなか、投機資金が原油先物市場に流入し、原油価格はここ数年上昇していた。そこに、サブプライムローンの焦げ付きによる米国金融市場の混乱で、投機資金のみならず、年金ファンドなど長期的投機資金も、証券市場から原油先物市場へと流入し、実需を大幅に上回る取引がなされ、原油価格が高騰した。

政府の原油高騰・下請中小企業に関する緊急対策関係閣僚会議は、昨年（平成19年）末に、原油価格の高騰に伴う中小企業、各業種、国民生活等への対策の強化について（基本方針）（平成19年12月11日）と、原油価格の高騰に伴う中小企業、各業種、国民生活等への緊急対策の具体化について（取りまとめ）（平成19年12月25日）を閣議決定した。柱は、①離島・寒冷地対策、② 建設業、漁業、農林業、運送業、石油販売業向けの業種別対策である。①として、離島航路などへの補助金交付、灯油券など生活困窮者対策を行う自治体への特別交付税交付、②として、各業種への低利融資、返済条件緩和措置、夜間の高速道路料金の引き下げなどが講じられる。また、下請け取引の適正化も図られる。これらの措置は、平成20年から順次実施されるほか、予算措置を要するものは、平成19年度補正予算案と平成20年度予算案に計上される。

３　中小企業の事業承継の円滑化

中小企業の経営者の高齢化が進展するなか、後継者難により廃業を余儀なくされるなど、中小企業の事業承継問題は深刻化している。中小企業においては、近年、親族以外による事業継承が増加してはいるものの、事業承継の中心は、依然として、子供を含む親族である。相続による事業用資産の親族間承継を円滑化するために、税制を含む法制面での対応が求められている。

具体的には、事業・雇用の継続を条件として、非上場の自社株に係る相続税の軽減措置を拡充するほか、相続をめぐる親族間のトラブルを回避するため、現経営者の生前に、親族間で予め後継者を決め、事業用資産の一括移転等について合意内容を明確化しておく、「事業承継契約（仮称）スキーム」の創設等が検討されている。

相続においては、後継者以外の法定相続人に民法上認められている遺留分に配慮する必要がある。このため、事業承継を円滑化するには、任意による遺留分放棄の手続きを簡素化するほか、遺留分を金銭で代償する場合に問題となる、生前贈与した自社株の評価や、相続財産に対する後継者の寄与分の算定等に関して、相続人の間で、公平な解決が図られるような仕組みが求められる。他方、親族による事業継承を過度に優遇することにより、非効率な企業が安易に存続する結果を招かないよう注意する必要もある。

☞「中小企業の事業承継問題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』601号, 2007.11.27.

４　割賦販売法、特定商取引法の改正

クレジット契約や訪問販売による消費者被害が社会問題化している中、平成19年12月に、産業構造審議会割賦販売分科会基本問題小委員会報告書、同審議会消費経済部会特定商取引小委員会報告書が公表された。これを受け、クレジット契約を規制する割賦販売法、訪問販売・通信販売・電話勧誘販売等を規制する特定商取引法の改正案が今国会に上程される。

割賦販売法改正の柱は、個別商品販売ごとに与信を行う「個品割賦購入あっせん取引」の規制強化である。信販会社など個品割賦購入あっせん業者（与信業者）を登録制とし、書面交付義務を課す。「過剰与信」防止のために、訪問販売、電話勧誘、語学教室などの長期契約等について、与信業者に、一定額以上の契約にかかる個別調査や、加盟店調査を義務づける。販売業者（加盟店）が事実と異なる説明で消費者と契約した場合、消費者は、与信業者への既払金の返還請求が可能となる。なお今回の改正では、ボーナス一括払いや2回払いも、新たに割賦販売法の適用対象となる。そのため法律名も変わる見通しである。

特定商取引法改正では、規制対象を、金融商品などを除く原則全商品とし、対象除外品目を列挙するネガティブリスト方式にする。消費者団体訴訟制度も導入する。また、訪問販売において、再勧誘を禁止し、「過量販売」が行われた場合、クーリングオフ期間後も取り消し可能とする。展示会商法などに利用される、月2、3日程度営業している店舗も同法の対象となる。通信販売では、消費者の了解のない迷惑メールの送信は禁止される。

両法案とも「過剰与信」「過量販売」などの具体的な基準が現段階では不明である。消費者保護の実効性があり、健全な業者の営業に支障が出ないような制度設計が待たれる。

５　省エネ法の改正

京都議定書の約束期間（2008-2012年）を迎え、産業、業務、民生、運輸の各部門についての省エネ対策を強化するため、総合資源エネルギー調査会省エネルギー部会は、昨年（平成19年）12月12日に、今後の省エネルギー対策の方向性について（案）を取りまとめた（現在、意見募集中）。これを受け、経済産業省は、今国会で、「エネルギーの使用の合理化に関する法律」（昭和54年法律第49号。「省エネ法」）の改正を予定している。

現在、産業部門では、工場等の大規模事業所を対象に、年１％以上の省エネが義務付けられているが、今回の改正では、エネルギー消費量の多い特定事業者を単位に、省エネを義務付けることにより、コンビニ等の小規模事業所等にも適用範囲を拡げることが柱となる。これにより、業務部門では、省エネ法の適用範囲が、現在の約1割から約5割に拡がり、立ち遅れていた業務部門での省エネが進むことが期待されている。

また、今回の改正では、省エネ法の枠組みに、従来、経団連の「自主行動計画」で実施されてきたセクター別の「ベンチマーク」を導入し、産業ごとの取り組みを客観的に評価できるようにするほか、これまで家電製品を中心に実施してきた、エネルギー効率の高い機器の普及を促進する「トップランナー制度」の対象を、業務用機器にも拡充すること等が検討されている。

Ⅵ　農林環境関係

１　京都議定書目標達成計画

昨年(2007 年)12 月、バリ島で開催された国連気候変動枠組み条約第 13 回締約国会議（COP13）では、京都議定書第一約束期間(2008 年～2012 年)に引き続く 2013 年以降の新たな温暖化ガス削減の枠組み（ポスト京都議定書）を議論する新たな検討の場が立ち上げられ、2009 年までの今後の作業計画(「バリ・ロードマップ」)について合意が得られた。

一方、我が国では、現行枠組みの下、本年（2008 年）から開始される第一約束期間における削減約束（基準年である 1990 年実績から 6%削減）の達成が当面喫緊の課題である。そのために必要な措置を定めた「京都議定書目標達成計画」(平成 17(2005)年 4 月閣議決定)は、2007 年度に見直しがなされることとされていたことから、中央環境審議会・産業構造審議会合同会合において審議が行われ、昨年 12 月、「京都議定書目標達成計画の評価・見直しに関する最終報告（案）」(最終報告）がまとめられた。

最終報告では、削減約束の達成には、現行計画における対策の効果が見込み通りに実現されたとしてもなお、2010 年度において 2,000 万トンから 3,400 万トン（CO_2換算）の不足が生じるとし、追加的な施策の導入が不可欠としている。具体的には、① 業種毎の自主行動計画の拡大・強化、② 国民運動、③ エネルギーの使用の合理化に関する法律(省エネルギー法)改正等による産業・業務部門の省エネ・排出削減、④ 自動車単体対策、⑤ バイオ燃料等新エネルギー対策推進、等の施策が示され、これらを合わせて 6%の削減目標は「達成し得る」とした。ここで国民運動とは、クールビズ、エコドライブ、省エネ製品の選択から始まり、カーボン・オフセット（自ら抑制しきれないCO_2の排出分を、植林やクリーンエネルギーなどの事業に投資することで、相殺（オフセット）する仕組み）まで視野に収めるが、実効性に曖昧さも残る。

また同報告は、排出削減効果について重点的な検討が必要となる、① 国内排出量取引、② 環境税、③ 新エネルギー対策の抜本的強化、④ 深夜化するライフスタイル・ビジネススタイルの見直し、⑤ サマータイム、等の導入については賛否両論併記にとどめている。

なお、一部報道や昨年 12 月 18 日の環境大臣会見によると、今国会で提出が予定される地球温暖化対策の推進に関する法律改正案においては、次のような内容が検討されている。① 排出量の報告を義務付ける対象の拡大（事業所単位から企業・フランチャイズ単位へ）、② 業種毎に排出量の指標を設定、③ 指標を大きく上回り、改善が進まない企業名の公表、④ 国内で削減量（クレジット）を融通する仕組み、等。この改正内容は、今国会で同様に改正が予定される省エネルギー法と共通する部分もあり、調整に困難も予想される。

本年は地球温暖化をめぐり、我が国において 3 月に主要排出国 20 か国での対話(G20 対話)、5 月に G8 環境大臣会合が開催され、7 月の北海道洞爺湖サミットでの成果につなげていくことになる。そこでイニシアティヴを発揮する面からも、京都議定書削減約束の確実な達成に向けた施策の展開が必須である。

２　品目横断的経営安定対策の見直し

現在政府が実施している「品目横断的経営安定対策」（以下「安定対策」）とは、農業の担い手に対象を限定し、その経営全体に着目した支援を行うものであり、生産条件不利補正対策と収入減少影響緩和対策から成る。対象品目は、米（後者の対策の対象）、麦、大豆、てん菜、でん粉原料用ばれいしょ、対象者要件は、認定農業者 4ha(北海道は 10ha)、集落営農組織の場合には 20ha である。米については、この他に、生産調整制度がある。

民主党は、現在の安定対策は一部の大規模農家などに限定した小規模農家切捨て政策であるとして、食料の国内生産の確保・農業者の経営安定、食料自給率の向上、農業の多面的機能の確保を目的とした「農業者戸別所得補償法案」を前臨時国会（第 168 回国会）に提出した。その具体的内容は、① 生産数量目標に従って米その他の主要農産物を生産する販売農業者に対する標準的な生産費と標準的な販売価格の差額を基本とした交付金の交付、② 中山間地域等直接支払制度の恒久化、③ 担い手経営安定新法の廃止、等である（経費：平年度約 1 兆円）。

一方、農水省は、昨 19 年 12 月 21 日、安定対策等に様々の課題が生じたことから、自民党における検討、公明党からの申し入れなども踏まえ、名称も「水田・畑作経営所得安定対策」と改める安定対策、米政策の見直しを決定した。安定対策に関する見直しの内容は、① 市町村特認制度の創設等による対象者要件の弾力化、② 先進的な小麦・てん菜産地の振興、③ 収入減少影響緩和対策で 10%超の収入減少に備える仕組みの整備等である。

今後の農業政策の見直し論議等に際して、農業の大規模化等の産業政策と、農業の多面的機能の発揮のための支援とを明確に分けて考えるべきとの指摘にも留意が必要であろう。

３　国際的な穀物価格の高騰

昨年（2007 年）、小麦、大豆、トウモロコシ等の市況は記録的な高騰を示した。経済協力開発機構（OECD）と国連食糧農業機関（FAO）による「農業アウトルック 2007-2016」等によると、この要因は、主に干ばつによる供給不足などの一時的なもの、加えて在庫率が極めて低水準にあり、むしろ供給側主導で需給が逼迫している側面が強い、とされる。また、先高観から投機資金の穀物市場への流入も指摘され、主要輸出国の厳しい生産状況も相俟って、本年（2008 年）も高値傾向は継続するとの予測が多い。我が国への影響は小麦が最も高いと想定され、本年 4 月の政府売り渡し価格見直しでは、国際相場の上昇を反映し 30%近い引き上げの可能性もあり、製粉メーカーを中心に影響が生じる懸念が大きい。

一方、農水省の国際食料問題研究会の報告書によると、以下のような要因から中長期的にも穀物価格は高止まりする見通しである。① 中国・インド等成長を続ける新興国・途上国の食料需要が量的・質的に大きく変化していること、② バイオ燃料需要の増大による食料用需要との競合、③ 地球温暖化の農業生産への影響、等。これらは構造的なものであり、国際的な食料需給は将来的に一層の不安定化が予測される中、我が国は輸入・生産・備蓄を適切に組み合わせ、食料自給率の向上に積極的に取り組む必要があろう。

４　食品表示の偽装と法規制

昨年（平成 19 年）、全国で食品表示の偽装が多発した。ミートホープ等新聞で大きく取上げられた事件に限らず、例えば、昨年 1 年間で社告を新聞に掲載し回収された食品は、344 ブランド 570 品目に上り、社告の新聞掲載日数も延べ 186 日、約 2 日に 1 日は掲載されたことになる（三菱総研調べ）。

食品表示の偽装を規制する上での主な法律としては、農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（JAS 法）、食品衛生法、不正競争防止法、不当景品類及び不当表示防止法（景表法）、刑法（詐欺罪）等があるが、これらの法律相互の関係は、必ずしも明確であるとは言い難い点があると思われる。

例えば、「消費期限」や「賞味期限」（両者の相違が多くの消費者に正確に理解されているとは言えない。）は、JAS 法（所管：農水省）、食品衛生法（厚労省）の両方の系列で並行的に使用され、また、JAS 法は、食品衛生法、景表法（公取委）の適用を排除しない旨を規定（22 条）し、これらの 3 法が同時に適用される可能性を否定していない。更に、法律の所管官庁が異なることにより、その運用はより複雑さを増す。

こうした中で、農水省は、現在は表示義務がない加工食品の原料供給者との取引についても、原材料や原産地表示などの表示を義務付ける告示改正（平成 20 年 4 月 1 日施行予定）を検討中であるが、これに対して、一部の手直しでなく抜本的に、食品の表示に関する法制の一本化（例えば「食品表示法」）を求める声も強い。また、「消費期限」、「賞味期限」に代えて「製造年月日」の表示が望ましいとの声もある。更に、別の観点からの意見として、消費者が自らの判断を忘れ、示された「期限」のみを絶対視すること等への批判もあることにも留意すべきであろう。福田首相は、本年初め、食品の安全など消費者行政の一元化の検討を示唆した。また、民主党では、消費者オンブズマン創設に係る法案を提出するとの報道もある。今後十分な検討がなされることを期待したい。

５　ペットフード規制

腎臓障害を引き起こすメラミンを含む中国産小麦等の原料を使用したペットフードによる犬・猫の死亡事件が米国において発生し、また、我が国でもかび毒や有害物質の混入したペットフードが流通するなどの事態を受け、農水省・環境省合同で設置した「ペットフードの安全確保に関する研究会」は、昨年（平成 19 年）11 月中間とりまとめを行った。

そこでは、現在我が国では米国や EU と異なりペットフードが法規制の対象となっていないことにも鑑み、基本的には動物愛護の観点から安全確保を緊急の課題とし、法規制の導入が必要としている。具体的には、食品衛生法や飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律（飼料安全法）を参考に基準・規格の設定、回収命令、立入検査等の規制を行うことを想定し、① 当面犬・猫用に対象を限定、② 製造、輸入及び販売事業者を対象、③ 安全確保の観点から重要な情報の表示、④ 輸入品について安全確保に責任を有する者の明確化、等の対応を示している。

Ⅶ　国土交通・情報通信関係

１　道路特定財源と暫定税率の取り扱い

平成 20 年度政府予算案における道路関係予算は、3 兆 2,979 億円であり、その骨子は、次の通りである。なお、国及び地方を通じた道路特定財源の収入見込み額は約 5 兆 4,000 億円であり、そのうち暫定税率の設定による収入見込み額は約 2 兆 6,000 億円である。

- 平成 20 年度以降 10 年間を見据えた道路の中期計画を策定し、真に必要な道路整備は計画的に進める。中期計画の事業量は 59 兆円を上回らない。
- 地域の道路整備の促進のため、地方道路整備臨時交付金の国費割合を地方公共団体の財政力に応じて現行 55%から最大 70%に引き上げるとともに、直轄事業及び補助事業に関する地方公共団体の負担額の一部に無利子貸付(5 年間､総額 5,000 億円)を行う。
- 道路特定財源を活用して、地域活性化等のため、高速道路料金の引下げ、スマート IC の増設など既存高速道路ネットワークの有効活用・機能強化を推進する。
- 納税者の理解の得られる歳出の範囲内（自動車に関連する一般財源の歳出）で、平成 19 年度（1,806 億円）を上回る額（1,927 億円）を一般財源として活用する。
- 国及び地方の道路特定財源は、上記の措置を着実に進める必要性、厳しい財政事情や環境面への影響にも配慮し、平成 20 年度以降 10 年間、暫定税率による上乗せ分を含め、現行の税率水準を維持する。

他方、民主党の税制大綱の骨子は、次の通りである。

- 道路特定財源は、地方分を含めてすべて一般財源化する。暫定税率は、廃止する。
- 地方における道路整備事業の水準は、従来水準を維持できるよう、確保する。

【道路特定財源をめぐる様々な論議】

道路の整備水準の評価、受益者負担や原因者負担の考え方、国と地方との財源配分の在り方、暫定税率と一般財源化の取り扱いなどを巡っては、様々な見解が示されている。

- 「道路の不足」､「使途の特定」を理由に、暫定税率が課されている。全額を道路整備に充当しないのであれば､減税し､納税者に返すべきである。また､都市と地方では､公共交通機関の利便性に大きな差があり、一般財源化すると税の逆進性が際立つ。
- 道路特定財源により日本の道路は急速に整備されたが、現在は税収が道路予算を上回る状況である。税は本来一般財源として集めるべきものであり、財政の健全化や社会保障費など様々な需要との比較の中で、配分していく必要性の方が高くなった。
- 立ち遅れている地方の道路整備を促進するため、一般財源化することなく、暫定税率を含めた現行制度を維持し、地方への配分割合を引き上げるべきである。
- 暫定税率の取り扱いに関しては、その維持がガソリン消費量や環境への負荷の抑制につながるとする意見がある一方、環境対策への充当には賛成だが、自動車ユーザーだけではなく、原因者全員で負担すべきであるとの意見もある。

☞「自動車関連税制の現状と課題－道路特定財源としての側面を中心に－」『レファレンス』679 号, 2007.8.

２　空港政策の見直し

政府は、全国的に空港整備が一巡したとして、空港整備に軸足を置いている現在の空港整備法を廃止し、管理・運営に主眼を移した新たな法案を今国会に提出する方針を固めたと報じられている。

同法案では、安全保障と公共性を担保する観点から、国際拠点空港（成田国際空港、関西国際空港、中部国際空港）の管理運営会社に対する外国企業の出資比率を 3 分の 1 未満に制限することが考えられている。この外資規制は、東京国際空港（羽田空港）のターミナル会社にも適用される。

また、現在、国内の空港は、国際線、国内幹線、国内ローカル線など主な就航路線により、第 1 種空港、第 2 種空港、第 3 種空港に区分されているが、これを、管理主体（法人、国、地方自治体）別に分類し直すこととしている。

関西国際空港の開港に伴って国際線が廃止された大阪国際空港（伊丹空港）は、現在、第 1 種空港に分類されているが、空港種別の見直しを機に格下げされるかどうか注目を集めていた。大阪国際空港が格下げされると、これまで国が全額負担していた整備費の 3 分の 1 を大阪府と兵庫県が負担することになるため、両府県からは強い反対の声が上がった。それらの反発に配慮し、5 年間の経過措置を設け、地元負担を軽減することで両府県とは合意が得られたと報じられているが、両府県は整備費の一部を市町村に負担させることもできるため、伊丹市など地元市では不安の声が消えていない。

３　観光庁、運輸安全委員会の新設

平成 20 年度政府予算案には、平成 19 年 6 月に閣議決定した「観光立国推進基本計画」（平成 18 年 12 月に成立した「観光立国推進基本法」第 10 条に基づき策定）を着実に実施し、観光立国の推進を強力に進めていくため、国際観光推進や観光地域振興などの中核的な業務を担いつつ、各省庁の施策の一層の連携を促すための組織として、「観光庁」の新設が盛り込まれている。国土交通省の外局として、現在の総合政策局の観光部門を観光庁に移行させ、職員数を現行の 79 人から 103 人に増やす。観光庁の新設については、旅行業界等からも強い要望が出されており、平成 22 年までに訪日外国人旅行者を 1,000 万人にするという目標の達成に向けた効果的な施策が求められている。

国土交通省関係の組織変更では、運輸安全委員会の設置も盛り込まれている。これは、航空・鉄道事故調査委員会と海難審判庁の事故調査機能を統合し、陸・海・空にまたがる総合的な事故調査機関を設置するものである。運輸安全委員会の職員数は 181 人で、航空事故、鉄道事故、海難事故の各々について首席事故調査官が置かれる。地方にも調査官を配することにより、地方圏のトラブルにも迅速に対応する。外部の専門家に委嘱する運輸安全委員は、常勤 8 人、非常勤 5 人の体制が考えられている。国土交通省の外局となることにより、組織の独立性が高まることが期待されているが、刑事などの責任追及と再発防止のための調査の両立という日本の事故調査が抱える課題は依然として残されている。

４　迷惑メール対策

インターネットの普及に伴い、主に宣伝目的でユーザーの同意なしに送信されてくる「迷惑メール」が増加し、さらに巧妙化・悪質化し、早急な対策が必要とされている。

迷惑メールは、出会い系サイトや違法ソフト販売などの広告が多く、中には、メールに記載のサイトにアクセスするだけで多額の料金を請求されるものもある。さらに、メールにより他のパソコンをウィルス感染させ、そこから迷惑メールを発信させる「ボットネット」、銀行等からのメールを装って暗証番号等を聞き出す「フィッシングメール」といったより悪質なものもある。

現在、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」（平成 14 年法律第 26 号）により、広告や宣伝を目的としたメールは、「未承諾広告※」と表示すれば、不特定多数に送信できるが、受信者が受信拒否を通知すると以後送信はできない。ただ、実際には、「未承諾広告※」表示を遵守しているものは僅かで、受信拒否の連絡先表示も少数にとどまっている。

昨年（平成 19 年）12 月に総務省の「迷惑メール対策研究会」が公表した中間報告では、広告メールの無断送信を禁止し、受信者の事前了解があった場合に限り送信を認めるオプトイン方式の規制が適当との見解を示した。これを受けて、総務省は特定電子メール法の改正案を今国会提出に向け検討している。また、「特定商取引に関する法律」（昭和 51 年法律第 57 号）にも同様な広告メール規制があり、経済産業省でも同法改正の動きがある。

なお、迷惑メールの約 9 割が、海外のサーバー経由で発信されており、規制方式の変更のみでは実効性には限界があり、違反行為に対する国際的な連携策も重要である。

５　違法・有害サイト対策

インターネットの利用が拡大する中で、いわゆる「闇サイト」の横行や、「出会い系サイト」への青少年のアクセス等が、犯罪の温床となり深刻な社会問題となっている。

昨年（平成 19 年）10 月には、「インターネット上における違法・有害情報等に関する関係省庁連絡会議（IT安心会議）」が、「集中対策」をとりまとめ、違法・有害サイトを調査するサイバーパトロールや相談窓口となるインターネット・ホットラインセンターの体制強化、フィルタリング（有害サイトアクセス制限）導入の促進等の一連の対応策を示した。

さらに、総務省は、昨年 11 月に、「インターネット上の違法・有害情報への対応に関する検討会」を設け、青少年向けフィルタリングの導入促進、プロバイダー等による削除等の措置への支援、インターネット利用に関する啓発等の総合的な対応について検討を進めている。なお、12 月には、携帯電話・PHS事業者 4 社が、総務省の要請を受けて、18 歳未満の未成年者が新規契約する場合、親権者が不要と申告しない限り、フィルタリングサービスを自動的に適用する等の対応を行うこととなった。

サイト上の情報に係る規制は、憲法で保障された「表現の自由」や「通信の秘密」とも絡み、法制化が難しい面はあるが、現在、所要の法整備に向けての検討が、政府及び与野党において進められている。

Ⅷ　文教科学技術関係

１　教育振興基本計画

平成 15 年 3 月、中央教育審議会（「中教審」）答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」が出され、平成 18 年 12 月 15 日、教育基本法が全面改正された。その第 17 条は、総合的かつ計画的に教育施策を推進するための基本計画である教育振興基本計画の策定を義務づけている。上記答申では、計画期間はおおむね 5 年間とすることが適当、対象範囲は、原則として教育に関する事項とし、学術、スポーツ、文化芸術教育等の推進に必要な事項も含むものとされた。

中教審は、平成 19 年 2 月 6 日、「教育振興基本計画特別部会」を設置し、平成 19 年中に 11 回の会合を開き、12 月 5 日には、同部会がまとめた「基本的な考え方」及び「重点的に取り組むべき事項」につき、49 の教育関係団体に対するヒアリングを行った。今後、国の教育振興基本計画は、中教審答申を受けて、文部科学大臣を中心に政府として平成 19 年度内に策定、閣議決定され、国会に報告される予定となっている。科学技術基本法による科学技術基本計画とは異なり、財政的措置についての法律の規定はないが、計画の実効性担保のための予算的裏付けは重要であり、予算案審議との関係が注目される。

既に独自の教育基本計画を策定済みのところも多いが、地方公共団体は、国の計画を参酌し、地域の実情に応じて教育振興基本計画を定めるよう務めることとされている。

２　教員をめぐる動き

中教審は、平成 18 年 7 月の答申で、教職課程の質的水準の向上、教職大学院制度の創設、教員免許更新制の導入等の提言を行った。平成 19 年 1 月の教育再生会議第一次報告は、教育職員免許法等の改正案を同年の通常国会に提出することを求めた。これを受け、中教審で集中審議が行われ、3 月 10 日に答申、3 月 30 日にはいわゆる教育再生 3 法案が内閣から提出された。6 月 20 日に成立したこの 3 法により、教員に関しては、教育職員免許法改正による教員免許更新制導入（平成 21 年 4 月 1 日施行）、教育公務員特例法改正による指導が不適切な教員の人事管理の厳格化（平成 20 年 4 月 1 日施行）、学校教育法改正による副校長等の新しい職の設置（平成 20 年 4 月 1 日施行）が実現することとなった。教職大学院は、平成 19 年 3 月の専門職大学院設置基準（省令）の改正により、同年 11 月に認可を受けた 19 校が、平成 20 年 4 月から開設される。

「骨太の方針 2006」（閣議決定）を受けた行革推進法第 56 条第 3 項は、人材確保法の廃止を含めた見直し等公立学校の教職員の給与の在り方に関する検討を行い、平成 20 年 4 月を目途に必要な措置を講ずるものとしており、教員の給与制度の見直しが行われている。「骨太の方針 2006」はまた、教職員の定数についても子供の数に応じた削減（5 年間で 1 万人程度の純減）を求めているが、平成 20 年度政府予算案では、文部科学省は、純増 1,000 人が認められた（同省は学校教育法改正への対応として、7,000 人以上の増員を求めていた。）。

３　学習指導要領の改訂

【これまでの経緯】

昭和 22 年、文部省編集発行の「試案」として出された我が国の学習指導要領は、昭和 33 年からは、文部省（文部科学省）告示として公示されるようになり、現在に至っている。これまでほぼ 10 年毎に改訂され、現行の学習指導要領は、平成 8 年の中教審答申を受けて平成 10 年度に告示されたものであるが、完全学校週 5 日制の下、各学校が「ゆとり」の中で「特色ある教育」を展開し、学習指導要領に示す基礎的・基本的な内容を確実に身に付けさせることはもとより、自ら学び自ら考える力などの「生きる力」を育むため、授業時数の縮減、「総合的な学習の時間」の創設、選択学習の幅の拡大、道徳教育の充実、国際化や情報化への対応が図られた。これらいわゆる「ゆとり教育」による学力低下への危惧から、学力論争が起こり、「ゆとり教育」批判が現在まで続いている。平成 15 年には、中教審答申「初等中等教育における当面の教育課程及び指導の充実・改善方策について」が出され、学習指導要領に示していない内容を加えて指導することができることを明確にする等の一部改訂が行われた。平成 17 年 2 月、国の教育課程の基準全体の見直しを文部科学大臣が中教審に要請し、平成 18 年 2 月には初等中等教育分科会教育課程部会が「審議経過報告」を公表したが、平成 18 年 12 月の教育基本法の改正では、新たに教育の目標が規定され（同法第 2 条）、これを受けて平成 19 年 6 月に学校教育法も改正された。教育再生会議の第二次報告では、授業時数 10%増等によるゆとり教育の見直し、徳育の教科化等が提言された。教育課程部会は、平成 19 年 11 月に「審議のまとめ」を公表、12 月 25 日に答申案が了承された。本年 1 月中旬には答申が中教審総会で正式決定される予定である。

【主な論点】

平成 19 年 4 月に行われた全国学力・学習状況調査の結果が 10 月に公表され、3 回目になる平成 18 年実施のOECDの学習到達度調査（PISA）の結果も 12 月に公表された。答申案は、これらの結果を検証し、現行学習指導要領が「生きる力」で重視している思考力・判断力・表現力等に課題があることを認めている。現行学習指導要領の理念である「知識基盤社会」の時代における「生きる力」を育むということはますます重要になっているとしたうえで、趣旨の周知・徹底が必ずしも十分でなかったとし、「ゆとり」か「詰め込み」かといった二項対立を乗り越え、基礎的・基本的な知識・技能の習得とこれらを活用する思考力・判断力・表現力等を相互に関連させながら伸ばしていくことが求められているとする。このため、総授業時数を増やすが、総合的な学習の時間は縮減するものとされた。理数教育、伝統や文化に関する教育、体験活動の充実が提言され、小学校における英語については、教科とは位置づけずに高学年において一定の授業時数を確保することとした。

平成 19 年 12 月 25 日に公表された教育再生会議第三次報告でも、再び徳育の教科化が提言されたが、答申案では意見の紹介はされたものの、道徳教育の充実・強化とするに留められた。また、同日の規制改革会議の第二次答申でも、高校地理歴史科の世界史必修問題を含め、学習指導要領の在り方の見直しにつき、言及されている。

４　教科書検定

平成 19 年 3 月、平成 20 年度から使用される高校用教科書の検定結果が公表されたが、日本史の教科書の沖縄戦での集団自決につき、日本軍による命令や強制があったとする記述に初めて検定意見が付され、記述の削除又は修正が行われた。これに対し、沖縄県議会をはじめ、県内の全市町村議会が検定意見撤回の意見書を可決、9 月 29 日には検定意見の撤回を求める県民大会が行われ、主催者発表で約 11 万人の参加者があった。10 月 1 日、渡海文部科学大臣は、沖縄県民の気持ちを受け止め、検定制度を守りながら選択肢を検討したいと発言、省内に検討を指示した。

11 月、教科書会社 6 社が、教科用図書検定規則（省令）の検定済図書の訂正に関する規定に基づき、「学習上支障となる記述のため」として、軍の強制の記述を復活させる内容の訂正申請を行った。教科用図書検定調査審議会日本史小委員会は、沖縄戦や軍事史の専門家 9 人から意見を聴取、訂正申請の審査基準「基本的とらえ方」を出版社に伝達した。出版社はいったん申請を取り下げ、再申請、12 月 26 日にすべて承認された。検定意見の撤回は行わず、軍の強制を断定する記述は認められなかったが、多様な背景・要因を記述することを前提に、軍の関与を認める記述が承認された。今回の措置については様々な批判がある。また、検定制度そのものに対する批判も起こった。渡海文部科学大臣は、12 月 26 日の談話で、検定手続きの改善方策について、今後、教科用図書検定調査審議会において検討を開始し、平成 20 年夏頃までを目途に一定の方向を示して頂きたいと述べた。

５　宇宙基本法案

米国、EU諸国、ロシアはもとより、中国、インド、韓国が宇宙政策をダイナミックに展開している情勢に対応して、我が国でも、自民党を中心として宇宙政策見直しの機運が高まり、平成 18 年 4 月、自民党政務調査会宇宙開発特別委員会は中間報告をとりまとめ、同年 6 月には「宇宙基本法（仮称）骨子」を発表した。また同月、日本経団連が「わが国の宇宙開発利用推進に向けた提言」を発表した。平成 19 年 6 月 20 日、第 166 回国会に「宇宙基本法案」が議員立法として上程され、継続審議となっている。

同法案は、宇宙基本計画の作成とその実施の推進を主な所掌事務とする宇宙開発戦略本部（本部長：内閣総理大臣）を、内閣に設置するものとしている。宇宙の平和利用に関する昭和 44 年の国会決議、自衛隊の衛星利用についての昭和 60 年の政府統一見解を見直し、我が国の宇宙の平和利用を再定義する内容となっている。そのほか、必要な法整備を総合的、計画的かつ速やかに実施することや、宇宙航空研究開発機構（JAXA）等の宇宙開発関連機関の見直しを求めている。スーパー301 条をめぐる日米衛星調達合意などの経緯もあり、宇宙関係の国際法の解釈と国内法の整備、産業政策面の課題をはじめとして、外交・防衛・科学技術・防災・環境・国民生活にわたる多くの視点からの検討が必要となる。今国会には、民主党の対案も提出される予定である。

☞「我が国の宇宙開発を考える視点－「宇宙基本法案」の上程に寄せて－」『レファレンス』680 号, 2007.9.

Ⅸ　社会労働関係

１　社会保障の財源問題

平成 20 年度予算政府案の社会保障関係費は約 21 兆 7,824 億円（前年度比 3.0%増）と、国債費と地方交付税交付金等を除く一般会計予算の 45.0%である。平成 17 年度の社会保障給付費も 87 兆 9,150 億円(前年度比 2.3%増)に増加し、年金はその 52.7%を占める。

人口減少と超高齢化に直面する我が国において、今後とも増加する社会保障費の財源確保が大きな課題となっている。内閣官房長官主宰の社会保障の在り方に関する懇談会の「報告書」（平成 18 年 4 月）は、給付と負担の適正化、将来世代への負担の先送りとならない安定的な財源の確保により社会保障制度と財政の持続可能性を高めるよう求めていた。

社会保障と税の一体的改革の推進を目的として、消費税を年金や社会保障の財源に充てることが政府の各種諮問機関、政党において提起されている。必要な社会保障給付費用を全額消費税で賄う内閣府試算、基礎年金の国庫負担割合の引上げ分（1/3→1/2）または基礎年金全額を消費税で賄う試算、消費税を社会保障財源の中核として位置づける政府税制調査会の答申、消費税を「社会保障目的税」とする民主党の税制改革大綱、自由民主党財政改革研究会の「中間とりまとめ」等である。これに対し、安易な増税と企業負担の軽減を導き、行財政改革・財政再建に逆行する、との批判もある。

政府は、平成 20 年早々、政党、経済、労働等の各界代表で構成される「社会保障国民会議」を設置して、社会保障全体の給付のあり方を検討する方針である。同会議を、財政論に留まらない、社会保障の給付と負担のあり方を論議する場とすることが求められよう。

☞「基礎年金の財源と年金一元化問題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』486 号, 2005.6.24.

２　公的年金制度への信頼回復と年金事業運営体制の改善

平成 16 年改革により公的年金制度は安定したとされ、平成 19 年改革による社会保険庁の廃止と「日本年金機構」の設立（平成 19 年法律第 109 号）、保険料の年金給付関係費用への使途制限（平成 19 年法律第 110 号）、被用者年金制度の一元化（法案審査継続中）により基盤強化が図られた。しかし、平成 19 年も人口が減少し、経済指標にもかげりが見られる。平成 18 年度の国民年金保険料納付率も 49%に低下し、厚生年金保険未加入の事業所も同年度末で約 9 万 7,400 事業所（前年同期比約 1.5 倍）と国民皆年金体制は空洞化している。公的年金制度の持続的な発展のためには、安定財源の確保、無年金･低年金者の解消とともに「消えた年金」問題により失われた信頼の回復が不可欠である。

「年金記録問題検証委員会報告書」を踏まえた 5,000 万件の記録漏れデータ統合作業の継続、「ねんきん特別便」等による年金記録の不備の是正、過去の運営責任の追及と責任体制の確立、年金記録管理体制の整備、年金記録の通報と受給資格裁定手続の改善が求められる。「日本年金機構」に設置される「運営評議会」への利害関係者の参加も、信頼回復に有効であろう。　☞「無年金･低年金者と高齢者の所得保障」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』528 号, 2006.3.30.

３　障害者の自立と社会参加

平成 19 年 12 月、政府は障害者権利条約に署名した。障害者への「合理的な配慮」を義務付ける画期的な条約である。批准のためには、分離教育を定める教育法規の改正、授産施設等での福祉的就労への労働法規の適用等が必要とされる。差別禁止法の制定を求める意見もある。平成 19 年 12 月 25 日には、障害者基本法に基づく「重点施策実施 5 か年計画」が策定され、数値目標を設定して障害者の自立と社会参加が進められる。

障害者への福祉サービスは、既に平成 15 年に、地方自治体がサービスの種類を決定する措置制度から障害者が自らサービスを選択する支援費制度に転換した。平成 18 年 10 月に全面施行された障害者自立支援法は、身体障害、知的障害、精神障害に分かれていた制度を統合し、財政基盤の強化を図った。利用者の所得に応じた負担（応能負担）を定率の負担（応益負担）に変え、利用料金の 10%までの徴収を定めた。事業者についても報酬体系を変更し、経営難をもたらした。高まる非難に押された政府は、利用者負担軽減と事業者の所得補填のため、平成 18 年度補正予算、19 年度、20 年度予算で 1,200 億円の障害者自立支援法円滑施行特別対策を決めた。与党の「障害者自立支援法の抜本的見直し（報告書）」（平成 19 年 12 月）は、特別対策の平成 21 年度以降の継続等を打ち出した。民主党は、過去 2 回提出した「応益負担廃止法案」（第 168 回国会参法第 3 号）を改めて提出した。税を財源とする障害者サービスと介護保険制度との統合については、有識者会議の「介護保険制度の被保険者・受給者範囲に関する中間報告」（平成 19 年 5 月）は結論を出していない。

第 169 回国会では、政府は、障害者雇用促進法改正法案の成立を目指す。障害者の雇用率の算定の対象にパートも加え、未達成の企業に課される納付金を従業員 300 人以下の企業にも拡大する。民主党は、抜本的な障害者の総合福祉支援法案を提出する予定である。

☞「障害者自立支援対策とその課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』540 号, 2006.5.15.

４　高齢者医療制度の基盤整備と見直し

「健康保険法等の一部を改正する法律」（平成 18 年法律第 83 号）は、その主要部分の施行を平成 20 年 4 月に控え、見直しの動きが出ている。後期高齢者医療制度（75 歳以上が加入）の財政運営にあたる「後期高齢者医療広域連合」が全都道府県に設立され、主治医の役割を重視する新しい診療報酬体系の骨子が平成 19 年 10 月に公表されるなど準備は進んでいる。70 歳以上 75 歳未満の窓口負担が 1 割から 2 割へ引き上げられ、家族の被扶養者となっている後期高齢者約 200 万人には保険料負担が新たに発生する。政府は、激変を避け、これらの負担増について 1 年間の凍結、軽減措置を決定した。長期療養患者のための療養病床（38 万床。高齢者が多い）を平成 24 年 3 月までに 15 万床に削減し、高齢者を介護保険施設に移す計画は、介護と医療の機能分担と医療費削減をめざすものであるが、「介護難民」を生むとの批判も受けた。平成 20 年 1 月現在、施設の転換は進んでいない。

☞「医療保険制度改革の動向」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』519 号, 2006.3.7.

☞「療養病床の再編」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』590 号, 2007.6.7.

５　不安定雇用・非正規雇用拡大への対策

「格差の拡大」、「ワーキングプアの増加」が論点となった平成 19 年は、「労働国会」の年となり、パート労働法、雇用保険法、雇用対策法、最低賃金法の各改正、労働契約法の制定など大きな労働立法が相次いだ。これらの法律については、対象労働者が限定されるためパート労働者の待遇改善が期待できない、最低賃金引き上げが地方の底上げに結びつくかは不透明である、就業規則を労働契約とみなすことで労働条件の切り下げにつながる、などの労働側の批判、最低賃金引き上げへの使用者側の反発がある。

平成 10 年に 2 割弱であった非正規雇用者は、平成 18 年には雇用者全体の 3 分の 1 となり、違法な偽装請負・二重派遣、日雇い派遣など不安定な派遣形態も急増している。規制改革会議の推進する規制緩和（労働法の規制緩和は「労働ビッグバン」と称される）の論議を背景に、現在は労働者派遣法の改正が日程に上っている。労働側は規制強化・常用雇用化・均等待遇を、使用者側は規制撤廃を要求している。

一方、正規雇用者についても、ホワイトカラーエグゼンプション、残業手当の割増率での対立から、継続審議となった労働基準法改正問題がある。少子化対策として、更に今後の雇用対策として政府が重視する「ワーク・ライフ・バランス」の実現にも、長時間労働を有効に規制する労働時間法制の改正は避けて通れない課題である。

☞「労働時間法制改革の諸課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』570 号, 2007.3.14.

６　子育て支援対策

【少子化の現状と見通し】

平成 18 年末発表の「日本の将来推計人口」は、平成 14 年の前回推計を大幅に下方修正し、わが国の少子化・高齢化は一層進行し、本格的な人口減少社会になる見通しとした。平成 18 年は婚姻数・出生数共に前年を上回り、合計特殊出生率も 1.32 と前年の 1.26 を大幅に上回ったが、平成 19 年に入り、出産世代の女性数の減少に伴う出生減、高齢者増に伴う死亡増で、人口は再び減少に転じている。ただし、厚生労働省は、今後、有効な対策により、結婚や出産に関する国民の希望が一定程度かなえば、2040 年には合計特殊出生率は 1.75 まで回復可能との試算を示している。

【今後の子育て支援対策】

少子化社会対策会議は、平成 16 年末策定の「子ども・子育て応援プラン」で今後の課題とされていた、① 地域や家族の多様な子育て支援、② 働き方に関わる施策、③ 経済的支援、について検討を進め、平成 18 年 6 月に「新しい少子化対策」を取りまとめた。引き続き、平成 19 年初より、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を検討し、年末に「仕事と生活の調和の実現」と「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」を両輪とする施策が必要との報告書がまとめられた。働き方の見直しと多様な支援の基本線は継続しているが、具体的施策と財源の確保が依然として課題である。なお、公明・民主・共産・社民の各党とも、児童手当の給付額増・給付年齢延長を軸とした子育て支援策を打ち出している。

執筆者一覧

Ⅰ　政治議会関係・・・・・・・・・渡邉　　樹　（政治議会調査室専門調査員）
　　廣瀬　淳子（政治議会調査室主任調査員）
　　三輪　和宏（政治議会調査室主任調査員）
　　大曲　　薫　（政治議会課長）
　　山田　邦夫（政治議会課憲法室長）

Ⅱ　行政法務関係・・・・・・・・・岡田　　薫　（行政法務調査室専門調査員）
　　中根　憲一（行政法務調査室主任調査員）
　　寺倉　憲一（行政法務課長）

Ⅲ　外交防衛関係・・・・・・・・・清水　隆雄（外交防衛調査室専門調査員）
　　等　雄一郎（外交防衛課長）

Ⅳ　財政金融関係・・・・・・・・・渡瀬　義男（財政金融調査室専門調査員）
　　深澤　映司（財政金融調査室主任調査員）
　　小池　拓自（財政金融課長）

Ⅴ　経済産業関係・・・・・・・・・荒井　晴仁（経済産業調査室専門調査員）
　　坂田　和光（経済産業課長）

Ⅵ　農林環境関係・・・・・・・・・小林　　正　（農林環境調査室専門調査員）
　　小寺　正一（農林環境課長）

Ⅶ　国土交通・情報通信関係・・・八木　寿明（国土交通調査室専門調査員）
　　山口　広文（国土交通調査室主幹）
　　山崎　　治　（国土交通課長）

Ⅷ　文教科学技術関係・・・・・・村山　隆雄（文教科学技術調査室専門調査員）
　　岡村美保子（文教科学技術課長）

Ⅸ　社会労働関係・・・・・・・・・戸田　典子（社会労働調査室専門調査員）
　　柳沢　房子（社会労働調査室主任調査員）
　　宍戸　伴久（社会労働課長）

◇　各項目の内容は、平成 20 年 1 月 16 日現在公開されている情報をもとにしています。
◇　本文中の「☞」印は、調査及び立法考査局で刊行した関連資料です。

国政課題の概要－第 169 回国会－　　『調査と情報－ISSUE BRIEF－』No.606
刊行日　平成 20 年 1 月 24 日
国立国会図書館　調査及び立法考査局