## ISSUE BRIEF

# 国政課題の概要 - 第 166 回国会 -

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 559(2007. 1.30.)

本号は、第 166 回国会において予測される国政課題について、それぞれの概要をとりまとめたものです。掲載項目は、法案の準備状況、各種の報道、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、国政課題すべてを網羅的に取り上げているわけではありません。

各分野にわたる国政課題を簡便に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。

調査及び立法考査局長

松橋和夫

調査と情報 第559号

## 目 次

j	政治議会関係1		
1	憲法改正をめぐる課題1		
2	参議院のあり方2		
3	内閣機能強化2		
4	選挙制度をめぐる諸問題3		
:	行政法務関係4		
1	公務員制度改革 - 「天下り」規制等4		
2	規制改革の推進 - 新組織以後の課題5		
3	交通事故対策 - 飲酒運転・自転車事故の防止5		
4	テロ対策・組織犯罪対策 - 「疑わしい取引」報告義務等6		
5	犯罪被害者への支援 - 付帯私訴の導入等7		
6	少年法改正 - 触法少年事件と警察の調査権7		
;	外交防衛関係8		
1	日本外交の再構築に向けて8		
2	北朝鮮問題 - 核開発・ミサイル発射・拉致9		
3	イラク特措法改正と自衛隊の派遣延長問題9		
4	在日米軍再編関連法案と日米同盟10		
5	国際刑事裁判所 (ICC) 加盟問題10		
財政金融関係11			
1	平成 19 年度予算案11		
2	平成 19 年度税制改正のポイント - 企業減税と証券優遇税制の延長12		
3	地方自治体再建法制12		
4	特別会計の整理合理化13		
5	政府系金融機関の改革13		
i	経済産業関係14		
1	産業再生法に基づくイノベーションの促進と中小企業の再生円滑化14		
2	地方の創意工夫を活かした企業立地支援策の導入14		
3	中小企業地域資源活用促進法(仮称)の制定15		
4	中小企業向け公的信用保証における損失分担ルールの導入15		
5	東アジア経済連携をめぐる動向16		
6	「サハリン?」を巡る動きと日本のエネルギー資源確保戦略 16		

j	農林環境関係	. 17	
1	日豪 E P A (経済連携協定)の農業への影響17	7	
2	食品リサイクル17	7	
3	種苗法の改正18	3	
4	農山漁村活性化戦略18	3	
5	温泉の排水規制問題19	)	
6	水俣病被害者救済問題19	)	
[	国土交通・情報通信関係	. 20	
1		)	
2	海洋基本法案(仮称)	)	
3	欠陥住宅の売主等の瑕疵担保責任履行のための方策21		
4	 道路特定財源の見直し		
5	NHK 改革	2	
	\		
	文教科学技術関係		
1	教育再生		
2	教員資質の向上		
3	教育委員会制度の見直し24		
4	学力向上策		
5	宇宙基本法(仮称)立法化への動き25	5	
;	社会労働関係	. 26	
1	労働契約法制改革26	3	
2	労働時間法制改革27	7	
3	子育て支援策27	7	
4	非正規雇用の拡大と社会保障28	3	
5	公的年金制度の一元化 - 厚生年金と共済年金の統合28	}	
執筆者一覧			

## I 政治議会関係

#### 1 憲法改正をめぐる課題

安倍晋三首相は1月4日、年頭の記者会見で、憲法改正について「私の内閣で憲法改正 を目指すということを参院選でも訴えていきたい」と述べるとともに、改正手続を定める 国民投票法案については、今国会での成立に期待を示した。

【憲法改正論議】 両院の憲法調査会は、一昨年(平成17年)4月に5年余にわたる調査活動の報告書を各々提出し、同年9月には衆議院側に<u>日本国憲法に関する調査特別委員会</u>が設置された。現在のところ、憲法改正手続としての国民投票制度が焦点になっている。

昨年(平成18年)9月に就任した安倍首相は、憲法改正に向けての意欲を示し、12月の 臨時国会終了日には会見で「在任中に成し遂げたい」と述べた。また憲法で禁じられてい るとされる集団的自衛権の行使についても、個別具体的な事例に即して研究する考えを繰 り返し表明している。

各政党の憲法改正に向けた動きとしては、自由民主党が一昨年10月、立党50周年を前に条文形式の「新憲法草案」を発表し、民主党も「国民的議論のたたき台」として「憲法提言」を公表した。公明党は、昨年9月に採択された運動方針のなかで加憲論議の対象となる項目を列挙した。日本共産党と社会民主党は憲法改正に反対の立場である。

【国民投票法案】 国民投票法案は、昨年5月末(第164回国会)に、議員立法により与党案と民主党案とが各々衆議院に提出され、特別委員会において審議が開始された。両法案は一致している条項も多いが、国民投票の対象(憲法改正のみか、国政の重要課題を含むか)、投票権者の年齢要件、投票運動が禁止される特定公務員の範囲、投票の記載方法、過半数の定義(有効投票総数か投票総数か)、買収等に対する罰則の有無などに相違点がある。

昨秋の第 165 回国会(臨時会)での議論を経て、年齢要件は民法や公職選挙法等の関連 法制の改正を前提として 18 歳とするなど、双方に歩み寄りがみられた。また、政党等が 無料で行う意見放送については、賛否両派を同等に扱うことで合意をみた。同法が成立す れば、その次の国会召集日から憲法審査会が設置されることになるが、施行は3年後とし、 その間は憲法審査会における憲法改正原案の審査権限は凍結されることでも一致している。 しかし懸案事項も残っており、今国会での具体的な修正に向けての動きが注目される。

昨年末の与党の衆参国対委員長会談で、参議院にも国民投票法案を審議する特別委員会 を設置することが合意されたと報じられており、法案が送付された場合の<u>参議院側</u>の動向 も注目される。

#### 2 参議院のあり方

参議院は、平成 19 年に 60 周年の節目を迎える。また、今夏には参議院議員選挙が行われることもあり、参議院のあり方が論議を呼びそうである。従来の議論は、<u>参議院改革</u>を主な内容とするが、近年は二院制の是非にも論議が及んでいる。平成 17 年 4 月に衆参両院の憲法調査会がまとめた報告書は、現段階における国会の議論の集成とみることができる。衆議院憲法調査会では、「二院制を維持すべきか一院制を採用すべきか」については、前者を支持する意見が多く、「二院制を前提とした改革論」では、両院の役割分担の明確化、議員選出方法の見直し(差別化)が指摘されている。参議院憲法調査会では、「二院制と参議院のあり方に関する小委員会」の共通認識として、①二院制の堅持、②参議院改革の必要性と選挙制度設計の重要性、③直接選挙制の維持、④長期的・基本的政策課題への取り組み等が挙げられている。参議院ではかねてより参議院改革協議会(議長の諮問機関)を設けて種々の改革案を検討してきたが、決算審査の早期化、ODA調査等において実績を重ね、第 164 回国会では、ODAに関する特別委員会が設置された。今国会でも、院の独自性を発揮するための具体的改革が課題となろう。

- ☞「二院制」『シリーズ憲法の論点⑥』2005.3. ☞「国会改革の軌跡」『レファレンス』666 号, 2006.7.
- ☞「主な国会改革提言とその論点」『レファレンス』 670 号, 2006.11.

#### 3 内閣機能強化

「官邸主導」、「官邸機能強化」を掲げて就任した安倍首相は、就任直後に、制度導入以来初めて、定員の上限である 5 名(内、国会議員 4 名)の首相補佐官を任命した。首相補佐官は、安倍政権の優先政策課題を検討するために設置された<u>「教育再生会議」</u>などの新たな有識者会議で、主導的役割を果たしている。外交と安全保障に関する官邸の司令塔機能を再編・強化するために、日本版の国家安全保障会議 (NSC) 設置に向けた検討も始まった。

現在の内閣法では、首相補佐官の職務について、首相への進言や意見具申と規定されているのみで、権限が不明確、二重行政、説明責任が不十分などの問題点が指摘されてきた。 首相補佐官の内閣官房職員への命令権付与など、権限強化に関する内閣法改正も検討されていたが、今国会での法案提出は見送られる模様である。また、内閣官房の幹部職員を政治任命するための、国家公務員法改正の検討も報じられている。

日本版NSCの新設については、「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」の報告が2 月末にまとめられる予定であり、これを受けて、政府は、安全保障会議設置法改正案の提出等、関連法の整備を目指す見込みである。官邸の情報機能強化等については、「情報機能強化検討会議」と「カウンターインテリジェンス推進会議」が昨年(平成18年)12月に設置された。

☞「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論」『レファレンス』664号, 2006.5.

#### 4 選挙制度をめぐる諸問題

今年は、4 月に統一地方選挙、7 月には参議院議員選挙が予定されているなど選挙の年で、公職選挙法(公選法)その他関連法の改正が見込まれている。現在、提出が予想されるのは、国政選挙ではすでに配布が認められているマニフェストについて、地方の首長選挙でも配布を解禁する公選法改正案、電子投票の国政選挙への導入を可能とする関連法の改正案等である。参議院改革協議会(議長の諮問機関)では、昨年(平成18年)末から、一票の較差を是正する抜本的な選挙制度改革に向けた議論が始まった。

【多選制限】 第165 回国会開会中から、地方自治体の官製談合事件や裏金問題等が相次ぎ、首長の多選が不祥事の温床となっているとの批判も出て、多選制限が話題となった。総務省は、昨年11 月に「首長の多選問題に関する調査研究会」を発足させ、憲法上の論点、多選制限に関する考え方、多選制限を行った場合の内容等を対象に、調査研究を開始した。同研究会は、今年5月に報告書をまとめる予定である。首長の多選制限の法制化は、これまでにも何度か検討され、知事等の多選禁止を定める法案が 議員立法で提出されたこともある。しかし、いずれも地方側からの反発や憲法上の問題から廃案となっている。諸外国でも、大統領の三選禁止を憲法で定めているアメリカ、ロシア等の事例もある。アメリカの州知事は、36州で何らかの多選制限が行われている。

【参議院の一票の較差是正と選挙制度】 昨年 10 月の最高裁判決は、平成 16 年 7 月の参院選の一票の較差(最大 5.13 倍)を合憲としたものの、国会において、これまでの選挙制度の枠組みの見直しも含め、較差をより縮小するための検討を継続すべきと付言した。参議院はこれを受け、平成 22 年の参院選での抜本改革実現に向け、参議院改革協議会を検討の場として、昨年 12 月から議論を開始した。協議会の座長である片山虎之助参院自民党幹事長は、区割り変更による定数是正が難しい都道府県単位の選挙区を廃止し、ブロック別の比例代表制を導入する私案を示した。片山座長は、遅くとも平成 20 年中に公選法等の関連法案を改正するため、同年夏までに具体案をまとめる考えを明らかにしている。

【電子投票】 電子投票は、平成 14 年から地方選挙に限って導入が可能となった。しかし、実際に電子投票を導入した選挙は、これまで10 自治体で延べ13 回実施されたのみで、現在、実施に必要な条例が定められている市町村は8つに過ぎない。電子投票を国政選挙に導入するメリットとしては、開票時間の大幅短縮と人件費の削減等が挙げられるが、その反面、機器の購入費、レンタル料が高額なこと、機器のトラブルが多いことなどが課題となっている。当面全国一律ではなく、条例を定めた市町村に限定して平成 20 年以降段階的に導入する予定であるが、機器の信頼性が、導入へのカギとなりそうである。

## Ⅱ 行政法務関係

#### 1 公務員制度改革-「天下り」規制等

平成 13 年 12 月に、国家公務員の能力・実績主義の徹底等を内容とする公務員制度改革 大綱 (「大綱」) が出されて以来、改革法案の国会提出が企図されたが、いまだ提出には至っていない。「今後の行政改革の方針」(平成 16 年 12 月 24 日閣議決定)では、大綱の趣旨を踏まえて、改めて改革関連法案の提出を検討するとされた。能力・実績に基づく昇給・昇進のための新しい人事評価制度については、既に第一次(平成 18 年実施済み)・第二次の試行(平成 19 年 1 月から 6 月まで)が行われている。

【「天下り」規制】 今国会では、再就職(「天下り」)規制のための国家公務員法の改正案 が提出される予定である。大綱を受けた従前の案は、再就職の承認の権限を人事院から内 閣府に移すこと、離職後の省庁への働きかけを禁止する等の内容であった。今次の案は、公 務員と私企業との「隔離政策」を撤廃して官民の人材交流を活発化させるとの考え方に立 って、現行の事前規制(離職後2年間は離職前5年間在籍した職務と密接な関係にある営利企業 の地位への就職は禁止され、人事院の承認により禁止が解除される。国家公務員法第103条第2項・ 第 3 項)を廃止する。同時に、職務に密接に関係する企業への求職活動及び退職公務員に よる官庁への口利き・現職公務員への不正行為の要求等を禁止し(違反には刑事罰を科す。)、 その監視機関を内閣府に設けることが基本になると見込まれる。しかし、監視機関の体制 の整備に時間を要する上、事前規制の撤廃には「天下りの助長」との批判もあり、現行の 事前規制を暫く存置する方向である。経済財政諮問会議の民間議員からは、現行法の規制 の対象外である省庁による企業へのあっせん禁止を盛り込むべきだとの意見が出されてい る。民主党からは、再就職規制期間につき離職後2年間を5年間とする法案が第164・165 回国会に提出されている。官民の人材交流による公務員の活性化と官民のゆ着の防止とい う二つの要請に、どのように応えるかが問われている。天下り抑制には法的規制のほか、 早期退職勧奨慣行の是正が重要であり、政府にはその実効ある推進策が求められている。

【労働基本権の付与】 大綱を受けた改革案は、人事院の権限を縮小しつつ労働基本権の制約(一部職種における団結・協約締結禁止、全職種の争議行為禁止)を現行どおりとしたため、政府と労働組合側の協議が不調に終わった経緯がある。平成14年にはILOが、一定の職種を除く公務員に団結権を付与すること等を内容とする<u>勧告</u>を日本政府に対して行った。昨年(平成18年)6月に行政改革推進本部に、「政労協議の場」として<u>専門調査会</u>が設置され、公務員の労働基本権のあり方を調査することとなったが、結論が出る時期は未定である。今国会に労働基本権関連の法案が提出される見込みは小さいが、労働基本権制約の代償措置機能を担う人事院のあり方とも関わり、今後の議論が注目される。

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

#### 2 規制改革の推進一新組織以後の課題

規制改革に関する政府の取組みは、平成7年の行政改革委員会以来10年余となるが、 内閣府に置かれた規制改革・民間開放推進会議(草刈隆郎議長。「会議」)は、昨年末に最終 答申である<u>第3次答申</u>を内閣総理大臣に提出した。同答申には、雇用・労働、福祉・保育 等11分野の規制改革が盛り込まれた。

【新組織】 会議は、今年3月に設置期限を迎えるが、規制改革3か年計画の策定を進めるため、後継組織が設置される。後継組織は、同計画策定のほか、農協改革等の積み残された課題を引き継ぐことが見込まれる。各省庁等の抵抗も予想される中、答申の着実な実行のため、政府は答申を最大限尊重することを決定した(平成18年12月26日閣議決定)。

【市場化テスト】 市場化テスト(官民競争入札)は、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(平成18年法律第51号、同年7月施行)に基づき、平成19年度から本格実施される。民間事業者と官庁が対等な立場で競争入札に参加し、価格・質両面で優るものに公共サービスを行わせる制度で、既に試行している9事業(国民年金保険料の徴収等)を含め、19年度は、27事業(国営公園の維持管理、地方税の徴収等)が対象とされた。試行では、民間に依拠した場合のコスト削減の効果が確認されているが、対象事業の決定過程では各省庁の抵抗が強いため、対象事業が今後順調に拡大するかどうかは予断を許さない。

#### 3 交通事故対策一飲酒運転・自転車事故の防止

【飲酒運転等の防止】 飲酒(酒酔い・酒気帯び)運転による死亡事故件数は、平成 14 年施行の改正道路交通法(道交法)による飲酒運転の罰則強化以後、大幅に減少したが、平成 18 年前半には増加傾向に転じた(その後、取締まり強化により、同年の死亡事故件数は前年比 13%減)。また、同年 8 月の福岡市の事件のように、飲酒運転での死亡事故である上、飲酒の事実を隠ぺいするため、ひき逃げするという悪質な道交法違反が跡を絶たない。警察庁は、「飲酒運転の根絶に向けて」(同年 9 月中央交通安全対策会議交通対策本部決定)を受けて、飲酒運転・ひき逃げに対する道交法に規定する罰則の強化及び酒類の提供者・同乗者に対する独立した罰則の新設を盛り込んだ道交法改正の試案を、同年 12 月に発表した。これに対する国民の意見を踏まえた上で、道交法改正案が今国会に提出される予定である。【自転車事故対策】 自転車事故は、平成 7 年から 10 年間で 1.3 倍(183,653 件)に、特

【自転車事政対策】 自転車事政は、平成7年から10年間で1.3倍(183,663年)に、特に自転車対歩行者の事故は4.6倍(2,576件)に増加した。警察庁は、平成18年4月に、自転車利用者による悪質な交通違反への取締まりの強化を打ち出しているが、さらに同庁の自転車対策検討懇談会による「自転車の安全利用の促進に関する提言」(同年11月)を受けて、自転車による車道走行の原則(道交法第17条)を維持しつつ、歩道走行の条件を明確化すること等を内容とする道交法改正案を今国会に提出する予定である。

☞「自転車施策の課題」『レファレンス』642号, 2004.7.

#### 4 テロ対策・組織犯罪対策ー「疑わしい取引」報告義務等

【テロ未然防止対策の進捗】 政府の国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部による「テロの未然防止に関する行動計画」(平成16年12月)に挙げられた「今後速やかに講ずべきテロの未然防止対策」16項目のうち、未実施項目は、国際刑事警察機構(ICPO)の紛失・盗難旅券データベースの活用によるテロリストの入国阻止及び「金融活動作業部会(FATF)」勧告の完全実施に向けた取組みの二つである。前者は、ICPOの協議状況を踏まえつつ所要の検討・開発を行うとされているが、実施時期は、現在のところ未定である。

【弁護士等の「疑わしい取引」報告義務】 テロ組織その他の犯罪組織の資金源を絶つために、不法に得た収益の起源を隠ぺいし合法的資金に偽装するプロセスであるマネーロンダリング(資金洗浄)の新たな規制として、政府は、弁護士等に対して「疑わしい取引」の国への報告義務を課する犯罪収益流通防止法案(仮称)を今国会に提出する予定である。これは、1989年のG7サミットにより設置され、我が国を含む33の国・地域が参加するFATFの『40の勧告 2003年6月20日』(和訳)を実施するためでもある。既に金融機関には、「疑わしい取引」の報告義務が課されており(組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律第54条)、これを弁護士、公認会計士等に拡大しようとするものである。弁護士については、依頼者情報の守秘義務との関係で警察庁と日本弁護士連合会(「日弁連」)の間で協議が続いている。報告先を警察とする案に対して、日弁連は、弁護士が依頼者の秘密を密告することとなり、国への報告義務は弁護士制度の存立基盤である国家権力からの独立性を危うくするとして反対した。その後、報告先を日弁連とする警察庁の譲歩案に対しても日弁連は反対の姿勢を崩していない。日弁連は、国への通報義務を規定せず、依頼者の目的が不正であることを知りながら契約を締結した弁護士を懲戒処分に付する等の対案を検討しているとされ、国会審議までには、なお曲折が予想される。

☞「マネーロンダリング対策-国際的深化と我が国の対応-」『レファレンス』672号,2007.1.

【共謀罪】 国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約 (平成 12 年採択、平成 15 年国 会承認) 批准のため、「重大な犯罪」(長期 4 年以上の自由はく奪刑を定める犯罪) の共謀を独立の犯罪とすること (同条約第 5 条) 等を内容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 (第 163 回国会、閣法第 22 号) が今国会で審議 (継続審議) される。同法案は、第 156 回国会 (平成 15 年) 以来、廃案と継続審議扱いを経てきた。第 164 回国会では、与党及び民主党から、対象となる組織的な犯罪集団を限定し、犯罪の実行に必要な外形的行為を要件とすることなどの修正案が出されたが、「重大な犯罪」を 5 年超の長期自由刑の定められた国際的な犯罪とする点 (民主党案) など、両者に隔たりがある。主要な重大犯罪を未遂前の段階で処罰することは既存の法律で可能であり、条約批准のために新たな立法措置は不要との日弁連の意見もある。

#### 5 犯罪被害者への支援ー付帯私訴の導入等

【付帯私訴等の導入等】 22里被害者等基本計画 (平成17年12月閣議決定) に挙げられた事項のうち、犯罪被害者等が刑事裁判手続に直接関与する制度 (公訴参加制度)、公判記録の閲覧・謄写の範囲の拡大、犯罪被害者等に関する情報の保護及び損害賠償請求に関し刑事手続の成果を利用する制度 (付帯私訴等) の導入については、本年2月に法制審議会の答申が出され、早ければ今国会にも同答申を受けた法案が提出される予定である。付帯私訴は、ドイツ等で行われ、刑事の裁判官が被害者の損害賠償請求も審理する制度である。被害者による賠償請求に要する時間・費用の負担を軽減する利点がある一方、我が国では民事・刑事で証拠の扱いが異なる等の問題もある。公訴参加制度の一内容と想定される被害者が公判で被告人に直接質問する権利には、被告人の防御対象の拡大等の問題がある。

☞「我が国における犯罪被害者支援の現状と今後の課題」『レファレンス』627号,2003.4.

【振り込め詐欺被害の救済】 多発している振り込め詐欺事件では、振り込まれた口座から銀行等が被害者に被害金額を返還する仕組みがない(また、犯罪被害者等給付金の支給等に関する法律では、財産犯は犯罪被害者給付金の対象でない。)ため、自民党は、銀行等口座からの返還を可能とする法案を検討している。政府は、振り込め詐欺・ヤミ金融業者等の被害者による被害回復を容易にするため、違法収益を隠匿した犯人の口座を凍結して損害賠償を求め、賠償金を被害者に返還する仕組みの骨格を平成19年度中に固める予定である。

#### 6 少年法改正ー触法少年事件と警察の調査権

青少年育成施策大綱(平成15年12月青少年育成推進本部)、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画ー『世界一安全な国、日本』の復活を目指して」(同月、犯罪対策閣僚会議)及び法制審議会答申(平成17年2月9日)を受けた少年法等の一部を改正する法律案(第164回国会、閣法第44号)が、前国会から継続して審議される予定である。同法案の要点は、①触法少年(刑罰法規に触れる行為をした刑事責任年齢(14歳)に達しない少年)事件及び「ぐ犯」(家出等の一定の事由があり、性格・環境に照らし将来罪を犯す等のおそれがあること。)の疑いのある少年に係る警察の調査権限の付与(触法少年事件には、強制的権限を付与。)、②触法少年事件中、死刑・無期等の重大事件を原則として家庭裁判所送致とすること、③少年院に14歳未満の少年を収容することができること、④保護観察中の遵守事項の不遵守に対して家庭裁判所が一定の場合に少年院送致等を決定できることなどである。また、⑤一定の重大事件について、観護措置(少年審判等のために身柄を保全すること。)が採られている場合に、家庭裁判所が職権で、弁護士である付添人を選任することができることも含まれる。同案(上記①から④までの部分)に対しては、法制審議会で改正の必要性に関する具体的な検証がなされていない、児童相談所等の福祉的対応を狭めることは適当ではない、といった日弁連の意見もある。

## Ⅲ 外交防衛関係

### 1 日本外交の再構築に向けて

安倍首相は、政権発足直後の 2006 年 10 月の中韓両国歴訪によって、アジア外交重視の 姿勢を示した。日米関係及び国連外交と並んで日本外交の機軸であるアジア外交を立て直 し、日本外交をどう再構築するかが今問われている。依然として日米同盟を外交の機軸と しつつも、11 月に麻生外相が提唱したユーラシア大陸外周部を「自由と繁栄の弧」とする 構想は、日本外交に新機軸をもたらすものとして注目されている。

【日本外交の再構築】 平成 19 年度予算案では、外務省職員の 51 人増員と 6 大使館の増設が目立つ。政府が外交強化の基盤整備に力を入れている証しであるが、一方で、従来から「外交の重要な手段」と位置づけられてきた政府開発援助(ODA)は 4%削減された。両者間の不整合に疑問の声も出ている。また、日独などの安保理改革案が廃案になって、一旦遠のいた日本の国連安保理常任理事国入りも、北朝鮮問題への対応の中で安保理の重要性が再確認され、改めて常任理事国入りの必要性が認識された。政府として常任理事国入りの戦略の根本的見直しが求められている。さらに、外交の中心課題である安全保障政策の意思決定における首相・官邸の主導性を確保し、その統一性と機動性を高める「日本版NSC(国家安全保障会議)」設置も検討されている。

☞「『日本版NSC (国家安全保障会議)』の課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』548 号, 2006.9.22.

【日中関係】10月の安倍首相の訪中では、日中関係を「戦略的互恵関係」であるとした日中共同プレス発表文書が発表された。1998年の日中共同宣言以来の共同文書で、戦後日本の平和国家としての歩みを、中国が文書の形で初めて評価した。両国間では、11月のAPEC首脳会議での安倍・胡錦濤会談や1月の東アジアサミットでの安倍・温家宝会談など、首脳間の接触が継続された。4月の温首相来日が決まり、秋の胡主席の来日に向けて調整が続いている。政治関係停滞の原因の1つとされていた歴史問題に関しては歴史共同研究が、日中の歴史専門家を集めて2008年中の成果発表を目指し始まった。他方、東シナ海ガス田問題、北朝鮮問題に対する連携など、依然、日中間には難問が山積している。両国が戦略的互恵関係を構築できるか否か、今後の推移を見守る必要がある。

☞ 「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.

【日韓関係】 日韓首脳会談は 10 月 9 日に北朝鮮核実験の同日にソウルで行われた。会談 冒頭、盧武鉉大統領は歴史・領土問題を取り上げ、さらに、第 2 次日韓歴史共同研究の立 ち上げや排他的経済水域 (EEZ) 境界画定問題などが話し合われた。北朝鮮核実験への強 い非難では合意したものの、日韓関係が「未来志向」に転換したとは必ずしも言えない。 両国は盧大統領の今年前半の来日で調整中と伝えられており、両国間では今後さらなる関 係改善努力が求められる。

#### 2 北朝鮮問題-核開発・ミサイル発射・拉致

北朝鮮は、2006年7月にテポドン2を含む計7発の弾道ミサイルを発射したのに続き、 10月9日に地下核実験実施を発表した。国際社会は一致してこれを非難し、14日に国連 安保理決議第 1718 号を採択した。決議は、北朝鮮の核実験を国際の平和・安全への脅威 と認定し、国連憲章第7章の下に行動し、同章第41条(非軍事的措置)に基づく措置をと るとした。制裁措置として、①通常兵器、②核その他の大量破壊兵器、③奢侈品、の供給・ 販売・移転の防止を決定した。また、北朝鮮の核・ミサイル計画に関与する個人・団体の 在外金融資産の凍結等も決定した。国連の全加盟国は、自国の法令と国際法に従い、貨物 の検査を含む協調行動を要請された。北朝鮮は、決議受け入れを拒否したが、米朝直接対 話を条件に、同国の核問題を協議する6者協議に復帰した。しかし、12月の協議で進展は なく、再度休会に入った。我が国は、北朝鮮の核及びミサイルが直接的な軍事的脅威であ ることから、安保理決議採択に積極的な役割を演じた。7月のミサイル発射以降、我が国 は拉致問題解決もにらみつつ、段階的に制裁を実施してきたが、依然として「対話と圧力」 を政策の基本としている。今後も6者協議を中心に北朝鮮に核放棄を迫る外交努力ととも に、制裁の実効性強化のための措置を船舶検査も含めて慎重に探ることになろう。拉致問 題については、国際社会の協力を得るため、多国間協議の場で人権問題として提起してい く努力が今後とも重要である。

#### 3 イラク特措法改正と自衛隊の派遣延長問題

2003 年 8 月から施行された<u>イラク復興支援特別措置法</u>(イラク特措法)に基づき、自衛隊がイラクに派遣された。しかし、この法律は、4 年間の時限立法であるため、今年(2007年)7月に効力を失うことになる。陸上自衛隊は、既に期限前の2006年7月に撤収したが、航空自衛隊は、現在も活動拠点のクウェートからバクダッド等まで輸送活動を行っている。このため、政府は、今年7月までに、イラク特措法を延長し航空自衛隊の輸送活動を継続するのか、それとも延長しないのかを決定する必要がある。

一方、米国のブッシュ政権は、昨年(2006年)の中間選挙で敗北し、さらに超党派のイラク研究グループ(ISG)の報告書が「イラク駐留米軍の戦闘部隊は2008年春に撤退可能」との提言を公表したことから、イラク政策の変更を迫られていた。2007年1月10日、ブッシュ大統領は兵員2万人余の増派を中心とする「イラク新政策」を発表した。

久間防衛庁長官(当時)は、昨年12月8日の衆議院安全保障委員会で「今ここで、シグナルを早めに出して撤退するとか、法律を改正して引き続きやるのか、決断する場面に至っていない」と述べた。現在、政府は、当面、航空自衛隊の輸送活動を維持しつつ、米国などのイラクに駐留する各国と国連の動向を見極めながら、イラク特措法を延長する方向で調整中とされる。延長の場合でも、期間を従来の4年よりも短縮する方向と伝えられる。

#### 4 在日米軍再編関連法案と日米同盟

2005年10月、日米は、在日米軍再編協議の成果文書<u>「日米同盟:未来のための変革と</u>再編」で、日米同盟の方向性を検証し、地域及び世界の安全保障環境の変化に適応させるため、両国の役割、任務、能力、協力内容等について合意した。また、沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ抑止力を維持するため、在日米軍および関連する自衛隊の態勢について検討し、普天間飛行場の移転、空母艦載機の厚木飛行場から岩国飛行場への移駐等についても合意した。2006年5月には、同協議の最終報告<u>「再編実施のためのロードマップ」</u>が公表された。そこでは、在沖海兵隊8000人のグアム移転とその経費の日米分担(日本約6割、米国約4割)、普天間飛行場のキャンプ・シュワプ沖移設、厚木の米空母艦載機の岩国移転、米軍本土の第1軍団司令部の座間移転等が決定された。

政府間の合意はできたが、全ての関連自治体が在日米軍の移転受け入れに同意しているわけではない。米政府は、政府間問題というよりも日本の国内問題だとの立場をとり、日本政府が速やかに自治体からの合意を取り付けることを期待している。2006年11月の沖縄県知事選挙では与党候補が当選した。選挙結果を受けて、政府は、今国会に米軍再編関連法案を提出する方向で検討に入った。法案は、①米海兵隊の沖縄からグアムへの移転経費を日本側が負担する根拠法、②基地による新たな負担が生じる自治体への交付金を支出するための根拠法の2本柱から成り、10年間の時限立法(新交付金総額は1,000億円規模)となる見込みと伝えられている。平成19年度予算案には、グアム移転を含む在日米軍再編に伴う経費約72億円(うち関係自治体への交付金が約51億円)、自衛隊再編(横田への航空総隊司令部移設等)に伴う経費約147億円がそれぞれ計上されている。日米同盟の将来も含め、活発な論議が期待される。

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

#### 5 国際刑事裁判所 (ICC) 加盟問題

1998年に国際刑事裁判所 (ICC) の設立条約であるローマ規程が採択され、2002年に発効した。ICC は、集団殺害 (ジェノサイド) 罪、人道に対する罪、戦争犯罪、侵略の罪を犯した個人を直接裁く常設の裁判所である。加盟国は 104 カ国 (2006年11月1日現在) に上るが、国連安保理常任理事国のうち米、ロ、中3カ国は未加盟である。我が国は、ローマ規程作成に大きな役割を果たしたが、国内法の未整備を理由に署名しなかった。安倍首相は、2006年10月13日の参議院予算委員会で、2007年度中にICC規程の締結を目指す方針を明らかにした。外務省は、今年7月のICC加盟を目指し、今国会でICC規程と関連国内法及び分担金支出の承認を得たい意向を示している。この時期の加盟には、2009年のICC 再検討会議及び裁判官選挙に参加する狙いもあるといわれている。

## Ⅳ 財政金融関係

#### 1 平成 19 年度予算案

安倍政権初の編成となった平成19年度政府予算案は、成長力強化・再チャレンジ支援・ 少子化対策・教育再生を柱としている。一般会計総額は82兆9,088億円で、前年度当初予 算比(前年度比)3.2兆円の増額。国債発行額は25兆4,320億円で、前年度比では過去最大の 4.5兆円の減額となった。公債依存度も30.7%で、平成15年度の44.6%に比べ大幅に改善し ている。背景には、景気回復と定率減税廃止に伴う大幅な税収増(前年度比7.6兆円増の53 兆4,670億円)があり、安倍政権の「上げ潮路線」を反映するものとなった。

平成19年度予算案は、税収増と政府の成長戦略の下、歳出拡大圧力が増し、一般歳出は 3年ぶりに前年度を上回り、中小企業対策費や科学技術振興費が増額となっている。国税5 税の法定率が充当される地方交付税も、税収増のため、加算措置なしで増額となっている。

一方、歳出削減努力もなされている。予算執行調査に基づき、5事業の廃止を含む68項目について、総額288億円(前年度比11%増)の予算が削減された。随意契約の見直しや歳出不要額の返上、公務員の人件費減削減なども予算圧縮に貢献した。このほか、特別会計の剰余金1.8兆円の一般会計への繰り入れ、交付税特会借入金国負担分の一般会計上での元利償還など、財政再建策も採られている。

しかし、平成19年度予算案に対しては、景気回復による税収増に依存しすぎているとの批判がある。たとえば、公共事業関係費の3.5%の削減は、平成18年の4.4%に比べて小幅であり、発注の適正化などでもっと切り込めたはずとの指摘である。また、様々な懸案が先送りされていることも問題とされている。社会保障関係費は2,200億円の抑制が図られたが、医療や介護、年金などの制度改正には手がつけられていない。道路特定財源の一般財源化も、国の財源の太宗を占める揮発油税の取り扱いが先送りされたため、総額のわずか5.3%の1,806億円にとどまった。さらに、個々の予算項目が、再チャレンジ支援・少子化対策、格差是正に貢献するのか、といった懸念も寄せられている。

基礎的財政収支の赤字は、4.4兆円と前年度より6.8兆円縮小し、赤字解消も視野に入ってきた。しかし、基礎的財政収支の均衡は、財政再建の通過点に過ぎない。財政再建のためには、長期債務残高の安定的な縮減が必要である。金利の低位安定が利払い負担を軽減してきたが、この状況がいつまでも続くという保証はない。2%と見込んでいる実質成長率も、米国、中国の経済動向次第のところがある。景気が減速すれば、税収は鈍り、一方、歳出拡大圧力は強まり、財政再建策を採ることは容易ではない。

自然増収が見込める時こそ、財政健全化に向けて大なたをふるうべきであるという識者 の声もある。さらなる歳出削減努力や諸制度の見直しが求められている。

『平成 19 年度予算案の概要』『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 557 号, 2007.1.26.

#### 2 平成 19 年度税制改正のポイントー企業減税と証券優遇税制の延長

平成19年度税制改正案のポイントは、企業減税と証券優遇税制の延長である。

企業減税の目玉は減価償却制度の見直しである。減価償却制度は、設備取得額を複数年に亘り分割して損金に参入し、法人税を圧縮する制度である。現行制度では、法定耐用年数経過時点で90%、以後持ち続けても95%までしか償却できない。改正案では、法定耐用年数を経過した時点で全額償却できる。液晶や半導体の生産設備の法定耐用年数も5年に短縮される。法定耐用年数が長いなど、国際的にも不利な我が国の償却に係る法人税制を改めることで、設備の償却スピードが速まり、生産設備の新陳代謝が促進される。

中小企業向けの税制改正では、資本金1億円以下の特定同族会社の留保金課税の撤廃がある。内部留保を促し、ひいては設備投資を促すものである。また事業承継の円滑化を図る措置として、自社株の子供への贈与の際の非課税枠を2,500万から3,000万円に引き上げる。この仕組みを利用できる経営者の年齢要件も65歳から60歳に引き下げられる。

上場株式譲渡益と配当に対する所得税・個人住民税の税率を、法定の 20%から 10%に引き下げている証券優遇税制(時限措置)は、1 年延長したうえで廃止される。企業減税中心の 19 年度税制改正によって、平成 19 年度は、国税 4,080 億円、地方税 362 億円(平年度 2,522 億円)の減収となる。 『「平成 19 年度税制改正案の概要」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 558 号, 2007.1.26.

## 3 地方自治体再建法制

総務省の「新しい地方財政再生制度研究会」は、平成18年12月8日に<u>最終報告</u>を公表し、自治体の新たな再建法制の骨格を提言した。内容は、新たな地方財政指標を整備し、情報開示を徹底したうえで、早期是正措置と、再生スキームを導入するというものである。新たな財政指標には、自治体の普通会計に加え公営企業、地方公社、第三セクターも含める。フロー指標にストック指標も加えることで、地方財政の全体像を把握できるようにする。これらの指標に基づき、財政悪化の早い段階で早期是正措置が適用され、自治体は自主的な財政健全化に取り組む。事態が改善しない場合には、国や都道府県が必要な関与を行い、財政再生計画に沿って確実に再生させる、再生スキームが適用される。

北海道夕張市は、普通会計を黒字に粉飾することで、長らく財政再建団体化を回避してきた。その結果、市の債務残高は、標準財政規模の15 倍に近い632 億円に達し、財政再建団体への移行を余儀なくされた。現行の地方財政再建促進特別措置法が抱える課題(早期是正措置がない、財政指標が主として自治体の普通会計のフロー指標である、財政再建団体の申請は自治体の自主性に任されている)が浮き彫りになったケースである。

報告書には、これらの課題解決の措置は盛り込まれたが、予ねてより懸案であった債務 調整については、今後の地方分権改革の進展とあわせて議論すべき問題であるとして、先 送りされた。報告書を踏まえた再建法制は、第166回国会に上程される。

#### 4 特別会計の整理合理化

特別会計の見直しは、平成 15 年から財政制度等審議会で始まった。政府はその提言を受けて、平成 17 年 12 月<u>「行政改革の重要方針」</u>を閣議決定した。平成 18 年 5 月 26 日には「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」<u>(行革推進法)が成立した。この中で、現在 31 ある特別会計を 2 分の 1 から 3 分の 1 程度に削減し、平成 18 年度以降 5 年間で 20 兆円の財政的寄与を特別会計から行わせる等が定められた。第166 回国会には、「特別会計に関する法律案」の提出が予定されている。</u>

その原案には、二つの年金特会の統合(平成19年度)、五つの社会資本整備特会の統合(平成20年度)等のほか、剰余金の一般会計への繰入れ、積立金の必要性・必要額・算定根拠の明確化、繰越や借入金の限定に関する共通ルールが盛り込まれている。今後は、各特会の節減・透明化の努力とともに、国会による監視の強化がますます必要となろう。

#### 5 政府系金融機関の改革

小泉前首相は、財政投融資の「入り口」にあたる郵政の民営化を強力に推し進めた。「出口」の一つにあたる政府系金融機関(政策金融機関)についても、小泉前政権の下で改革が進展した。まず、平成 13 年には、住宅金融公庫の 5 年以内の廃止・独立行政法人化が決まり(本年4月に住宅金融支援機構として発足予定)、平成 17 年 11 月には、残りの 8 機関について経済財政諮問会議の場で統廃合・民営化の方針が定められた(「政策金融改革の基本方針」)。同年 12 月の「行政改革の重要方針」の閣議決定を経て、平成 18 年 5 月には「行革推進法」が成立した。さらに、同年 6 月、行政改革推進本部で「政策金融改革に係る制度設計」が決定され、第 166 回国会には改革関連法案の提出が予定されている。

行政減量・効率化有識者会議で了承された法案骨子と関連記事によれば、平成 20 年 10 月の新体制下のポイントは三つに絞られる。第一に、民営化しない国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、沖縄振興開発金融公庫(後から合流)、国際協力銀行の国際金融部門を、一つに統合して「株式会社日本政策金融公庫」とする。問題は、貸出残高約 30 兆円、職員数 8,000 人規模の新会社が民業補完にとどまるか、旧来の主管官庁が勘定・組織を監督する中で一体的・効率的な運営ができるか、という点である。第二に、日本政策投資銀行と商工組合中央金庫に対しては、銀行法が適用される「ゆうちょ銀行」と異なり、完全民営化するまでの移行期間中、国の関与が続く事態が懸念されている。第三に、公営企業金融公庫は廃止され、地方自治体の出資する後継組織に引き継がれるが、地方財政の危機の最中にあって、業務範囲・融資規模の縮小が難航するのは避けられそうもない。資金調達に当たっての保証のあり方も大きな論点となろう。現公庫保有の引当金3.4 兆円の最終配分についても、なお曲折が予想される。

## V 経済産業関係

#### 1 産業再生法に基づくイノベーションの促進と中小企業の再生円滑化

日本経済の長期低迷の背景をなしてきた設備・債務・雇用の過剰が概ね解消し、企業部 門が直面する課題も、持続的な経済成長を実現するためのイノベーション促進へとシフト しつつある。もっとも、地方では、中小企業再生に向けたニーズが、依然根強い。

こうしたなか、平成 11 年に制定された「産業再生法」の改正案が、今国会に提出される予定である。政府は、これまで同法に基づき、選択と集中を通じた中核的事業の強化や、同業者間の事業統合を通じた過剰供給力の削減、といった「事業リストラ」に取り組もうとする企業の計画を認定し、登録免許税の軽減、日本政策投資銀行の低利融資等の支援措置をとってきた。今回の改正案は、異分野に属する事業者が、経営資源を組み合わせて生産性の向上を図るケースなども、支援対象に加えようとしている。また、イノベーションとの関連では、企業再編に伴い特許権等が別の所有者に移転しても、技術供与を受けていた企業が特許等の使用権を維持できるように、包括契約ごとに、使用権を登録する制度も導入される見込みである。このほか、中小企業の再生を円滑化するため、私的整理から法的整理への連続性を高める法規定の創設や、中小企業再生支援協議会の機能強化等の措置も、法案に盛り込まれる運びとなっている。

☞「公的機関が関与した企業再生支援」『レファレンス』645号, 2004.10.

#### 2 地方の創意工夫を活かした企業立地支援策の導入

近年、我が国では、製造業による生産拠点の海外シフトの動きが微修正され、「国内回帰」の動きも見られる。そうした追い風を、各地域の経済活性化にどのように活かすかが、問われている。1970年代以降、都市部における工業施設の地方への移転を促してきた「工業再配置促進法」が、昨年4月に廃止され、新たな制度が求められていた。

こうした状況下で、政府が今国会への提出を予定しているのが、「地域産業活性化法案 (仮称)」である。同法案は、国が工場等の再配置を主導するのではなく、国が企業誘致 に向けた各地域の創意工夫を引き出し、地方主導の企業立地を実現することを主眼として いる。地域の特性を活かした企業誘致計画を策定した地方自治体は、その計画が国から認められると、各種の政策支援を受けられる。その柱の1つとして、国の指定を受けた地域 に、新たに工場等を建設した企業を対象とした税制上の優遇措置 (設備投資減税等)が予定されている。支援策のもう1つの柱は、「工場立地法」で設けられている規制の緩和である。例えば、工場の敷地面積に対して20%以上の緑地確保を義務付けている現行規制を緩和し、各市町村が、それぞれの地域の事情に合った独自の基準を定められるようにする。

#### 3 中小企業地域資源活用促進法(仮称)の制定

平成9年に制定された「特定産業集積の活性化に関する臨時措置法」(平成9年法律第28号)では、地域における技術の高度化や新規産業創出等産業集積の活性化を促進するため、都道府県が行う基盤整備事業に対しては、国が補助を行うほか、事業者等による新商品開発等に対しても、低利融資や税制上の優遇等の措置が講じられている。

今国会に経済産業省が提出を予定している「中小企業地域資源活用促進法案(仮称)」は、産地技術・農林水産物・観光資源などの「地域資源」を活用し、既存の集積の維持・活性化ではなく、域外(国内外)の市場を狙った新事業の創造を促進する狙いを持つ。同法案では、地域資源を活用して新商品開発等に取り組もうとする中小企業は、国が示す基本方針及び基本構想(地域資源の指定)に沿って事業計画を作成し、国の認定を受けることにより、試作品開発等に対する補助や事業化段階における設備投資減税・低利融資のほか、専門家等による事業化支援のアドバイスを受けることができる。

同省では、平成 19 年度に、同法案に基づく支援策を軸とする<u>「中小企業地域資源活用</u> プログラム」を創設し、5 年間で 1,000 件の新事業の創出を目指すこととしている。

#### 4 中小企業向け公的信用保証における損失分担ルールの導入

国内景気が回復を続けている状況の下でも、中小企業金融の円滑化を求める声は根強い。いわゆる「再チャレンジ支援」のスローガンの下、起業失敗者の再起を促す施策の必要性も高まりつつあるなど、公的信用保証制度が担うべき役割は、依然大きいとみられる。一方、1990年代末以降、国内の金融システムが動揺した局面で、同制度が多用された結果、民間金融機関のモラル・ハザードとも相まって、財政負担の増加を招いたという事実も、無視できない。公的信用保証の持続可能性を高める制度設計が、今日強く求められている所以である。

公的信用保証制度については、平成 18 年 4 月の政令改正で、信用保証協会が借り手全員に一律の保証料率を求める旧来の制度の代わりに、借り手の信用度合いに応じて、9 段階の保証料率を弾力的に設定できるようになった。

これに加えて、今国会に提出が予定されているのが、「中小企業信用保険法」の改正である。今回の法改正では、民間金融機関による公的信用保証付き融資が焦げ付いた場合に、信用保証協会が穴埋め(代位弁済)しなければならない金額の割合を、従来の 100%から80%へと引き下げる見込みである。この措置には、金融機関にも貸し倒れ額の一定割合を負担させることにより、融資の可否を決定する際の審査や融資後のモニタリング等を厳格化させ、同協会の代位弁済が財政負担に結びつく可能性を低下させるという狙いがあると考えられる。

☞「公的信用保証制度と地域間リスクシェアリング」『レファレンス』667号, 2006.8.

#### 5 東アジア経済連携をめぐる動向

2005 (平成17) 年の第1回東アジアサミットで、将来の東アジア共同体実現に向けた域内協力の強化が合意されたのに続き、本年1月の第2回東アジアサミットでは、我が国が提唱するASEAN+3 (日中韓) に、インド、豪州、ニュージーランドを加えた16カ国の東アジアEPA (経済連携協定) 構想について、民間レベルで研究を開始することが合意された。一方、中国はASEAN+3、米国は、米国を含むAPEC全域でのFTA (自由貿易協定)を提唱し、地域協力の枠組みで対立の火種を抱えている。東アジア経済連携に関しては、今後、複数の場で、重層的に検討が進むものと思われる。なお、同時に開催された日中韓首脳会談では、3国間の投資協定の交渉を開始することが合意された。

個別協定に関しては、我が国は、昨年、労働力の受け入れを含む EPA をフィリピンと 締結したのに続き、インドネシア、ブルネイとの間で大筋合意に達したほか、本年春の最終合意を目指して ASEAN との交渉も進んでいる。また、新たに、豪州と交渉を開始することに合意した。他方、韓国との交渉は中断が続いている。

政府は、昨年 12 月、経済財政諮問会議の下に<u>「グローバル化改革専門調査会」</u>を設置 し、我が国のEPA戦略を含む諸課題に関して、具体的な検討を行うこととしている。

『東アジア経済統合をめぐる論点』『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 489 号, 2005.7.

#### 6 「サハリン 2」を巡る動きと日本のエネルギー資源確保戦略

ロシア・サハリン沖の石油・天然ガス開発プロジェクト「サハリン 2」を巡り、昨年 12 月、日欧の 3 社(三井物産、三菱商事、ロイヤル・ダッチ・シェル)が、事業会社の株式の過半を、ロシアの国営企業「ガスプロム」に譲渡することで、ロシア側と合意した。経済産業省は、「新・国家エネルギー戦略」(平成 18 年 5 月)で、我が国の自主開発原油の輸入比率(現状では 15%)を、2030 年時点で 40%に高めることを目標としている。また、我が国の中東産原油への高い依存度を引き下げるためにも、サハリン産原油・天然ガスの活用は、有望な選択肢であった。しかし、今回の合意で、「サハリン 2」の主導権は、事実上ロシア側に移ったとの見方が多い。昨年 10 月には、イランのアザデガン油田についても日本企業の権益が削減されており、我が国の新戦略は、スタート早々、出鼻をくじかれた格好である。その背景には、中国等の需要増大に起因した原油価格の高止まりなどを受けて、エネルギー資源の産出国が、エネルギーの国家管理の傾向を強めていることがあろう。

これに対して我が国では、政府主導のエネルギー資源開発の一翼を担ってきた旧石油公団が平成 16 年度末で廃止され、その後継組織(独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構)の強化も、緒についたばかりである。そうしたなか、国家戦略としてのエネルギー資源の確保を巡り、日本政府がより強い指導力を発揮すべきではないかとの指摘もみられる。

## Ⅵ 農林環境関係

## 1 日豪 EPA (経済連携協定) の農業への影響

日豪 EPA は、平成 17 年に始まった日豪間の「研究協議」の結果を受け、平成 18 年 12 月 12 日、正式交渉へ向け、両国首脳間で交渉開始が合意された。

我が国のオーストラリアからの輸入総額は2兆7,000億円(2005年)で、主要輸入品目は、石炭(輸入総額の32.5%)、農林水産物(同22.3%)、液化天然ガス(同14.0%)、鉄鉱石(同12.5%)等であるが、石炭・液化天然ガス・鉄鉱石の関税は既に無税であるため、EPA締結に伴う関税引き下げの影響を最も受けるのは、農林水産物である。

上記研究協議には、「交渉はあらゆる品目と課題を取り上げ、段階的削減だけでなく、除外や再協議を含め、すべての選択肢がある」とあるものの、農業者の多くは、日本農業の壊滅的打撃が予想されるとして、豪州との農産物を含む EPA の締結に強く反対している。農水省の試算では、関税が撤廃された場合、オーストラリアからの輸入が多い4品目(小麦、砂糖、乳製品、牛乳)に限っても日本国内生産が 7,900 億円分減少し、国内農産物との価格格差を埋める追加支援を行う場合、4,300 億円の財政負担が必要となる。一方、上記研究協議には、「日豪自由貿易協定は日本の国内総生産を 0.13%押し上げる」とあり、資源・エネルギー・食料の安定的供給、外交戦略的関係の強化の観点から、我が国経済界を中心に、豪州との EPA 締結を推進する意見も多く、推進派と反対派が対立している。交渉開始時期は、2007 年 2~3 月、参議院選挙後、等の新聞報道がある。

#### 2 食品リサイクル

食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律(食品リサイクル法)は、食品廃棄物等の再生利用、発生抑制及び減量を促進し、食品に係る資源の有効利用の確保と食品に係る廃棄物の排出の抑制を図ることを目的とする法律である(平成12年法律第116号。施行は平成13年5月1日)。同法では、施行後5年を経過した場合において、施行の状況に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされており、農林水産省と環境省が合同で開催した検討委員会が、昨年末に最終報告案をまとめた。

同報告案は、制度見直しに係る具体的施策として、実施率目標、発生抑制の推進施策、再生利用等の取組内容の報告・公表、再生利用及びエネルギー利用の促進施策、広域的・効率的なリサイクルの促進策、チェーン方式により事業展開する食品関連業者、地方公共団体における食品リサイクル制度への関与等につき種々の改善策を提言した。今国会では、①業種別の食品リサイクル目標値の設定、②リサイクル・ループ(食品廃棄物から製造した肥料や飼料で育てた農畜産物を、同廃棄物を出した業者自らが利用する取り組み)に対する認定制度創設等の法改正が予定されている。

#### 3 種苗法の改正

国内で品種登録を受けた花や野菜(カーネーション、サクランボ、イチゴ等)が海外で無断 栽培され、輸入される事例(最近では、中国産カーネーションの8割強が、育成者権を侵害した 違法栽培とみられる。)が増え、具体的対策が求められていた。

平成 15 年の種苗法改正では、切り花を含む「収穫物」の育成者権が認められるようになり、法人が侵害した場合の罰金も、上限 300 万円から 1 億円に引き上げられた。平成 17 年の改正では、政令で定める加工品にも育成者権の効力が及ぶこととされた。

農林水産省に設置された「植物新品種の保護の強化及び活用の促進に関する検討会」は、 平成 18 年 12 月、<u>最終報告</u>を取りまとめたが、その内容は、育成者権の取得促進、育成者 権侵害対策の強化、育成者権の積極的活用、海外における権利取得及び権利行使に向けた 支援、等である。制度改正に関連しては、①登録品種である旨の表示の努力義務化、②民 事訴訟における特則の導入(被告が権利侵害を否認する場合の侵害事実の立証の特則の導入等)、 ③侵害罪等の罰則の見直し(罰則を引き上げ、個人は懲役 10 年以下、罰金 1,000 万円以下(現 行:懲役 3 年以下、罰金 300 万円以下)とし、法人は罰金を 3 億円以下(現行:1 億円以下)とす る。)、等の基本的な方向性を打ち出した。農水省は、この方向に沿った種苗法改正案を、 今国会に提出する予定である。

「種苗法の沿革と知的財産保護」『レファレンス』655号, 2005.8.

#### 4 農山漁村活性化戦略

農林水産省が取りまとめた<u>「農山漁村活性化戦略」</u>が、平成 18 年 11 月 24 日の「地域活性化策に関する政府の取組に関する関係閣僚による会合」において、関係閣僚に報告された。同戦略は、副題に「「攻め」の姿勢で地域に新たな風を」とあるように、政府が従来進めてきた「立ち上がる農山漁村」の活動や「都市と農山漁村の共生・対流」の取組を、一層推進するとの観点から取りまとめられたものである。

同戦略は、(1)自ら考え行動する、(2)今、活性化のために-戦略的取組の必要性、(3)活性化戦略を絞り込む-9つの戦略、(4)外部の力を活用する、(5)さあ、始めよう-支援窓口の設置、の5項目からなり、(3)の戦略には、農林水産物を核とした戦略群(①生産・販売戦略、②加工戦略、③輸出戦略)、地域資源を活用した戦略群(④交流戦略、⑤観光連携戦略、⑥バイオマス戦略)、新たな手法による戦略群(⑦イノベーション戦略、⑧企業連携戦略、⑨地域リーダー等育成戦略)が盛り込まれている。

平成 19 年度政府予算案には、農山漁村地域における定住、二地域居住、都市・農村交流等を通じ、居住者・滞在者を増やすことで地域の活性化を総合的にかつ機動的に支援するための「農山漁村活性化プロジェクト支援交付金」341 億円も計上されており、今国会には、こうした交付金を法的に裏付けるための農山漁村活性化法案の提出が予定されている。

#### 5 温泉の排水規制問題

温泉排水の規制については、平成 16 年の水質汚濁防止法の「排水基準を定める省令」の改正により、従来の平成 13 年の改正に基づく暫定排水基準から一律排水基準に移行することとされたが、その適用については、平成 19 年 6 月 30 日まで延長された。従って、新たな省令の改正がない限り、本年 7 月 1 日からは、一律排水基準が適用されることになる。

温泉排水に係る規制で対象となる施設は温泉を利用する旅館業(公衆浴場法に基づく、いわゆる日帰り温泉施設等は含まれない。)であり、規制対象となる物質は、ほう素、ふっ素である。ほう素、ふっ素の規制値(海域以外に排出される場合)は、暫定排水基準では、各々500mg/ℓ、50 mg/ℓ以下、一律排水基準では、10mg/ℓ、8 mg/ℓ以下である。暫定排水基準に抵触する温泉はなかったが、新基準に移行した場合、基準値を超える温泉が相当数に達すると見込まれており、旅館単独か共同してかは別として、除去装置の設置等の対策を講じる必要が生じるが、低廉な除去装置の開発状況、旅館側で負担できる費用の額等の問題もあり、対策は進んでいるとは言い難い状況である。

新基準移行への暫定期間はあったものの、この問題の周知が十分ではないとの報道もあり、日帰り温泉施設等が対象外であるのは不公平等との批判もある。このまま新基準を施行した場合、PSE(中古家電の販売規制)問題の場合と同様に、混乱を生じる懸念がある。

## 6 水俣病被害者救済問題

水俣病未認定患者の救済は、従来、「政治決着」(平成7年)に基づく一時金の支給等であったが、平成16年に、最高裁判所は、水俣病関西訴訟において、国の認定基準よりも緩やかな線引きでメチル水銀中毒患者の損害賠償請求を認め、国・県の国家賠償責任も肯定した。このため、いわゆる二重基準の問題が生じるに至ったが、国は、司法の判断と行政の認定は異なるとの考えから、従来の基準を変更することはなかった。

こうした中で、環境大臣の私的懇談会「水俣病問題に係る懇談会」は、平成 18 年 9 月に、水俣病問題解決に向けて、現行の認定基準は維持しつつも、現行の基準では救済できない被害者も漏れなく適切に補償・救済できる恒久的な枠組みの早急な構築を求める提言を取りまとめた。新たな枠組みでは、国が救済・補償の前面に立ち、補償等の費用についても、経済成長の犠牲となった人々への償いとして、国民の税金を財源とする一般会計から応分の支出を考えるべきであるとし、救済・補償の具体策には言及していないが、従来の対象者が不利にならないこと、異なる枠組みで救済・補償を受ける人々の間の公平感を保つこと等を要望した。環境省側は、この提言の実現に向けて努力する旨を表明した。

一方、水俣病未認定患者救済策を検討中の与党プロジェクトチームは、救済案づくりに向けて、政府等に対して未認定患者の実態調査を行うよう求めた。調査は、本年4月頃から開始される予定である。こうした動向を踏まえつつ、今後の救済案論議に注目したい。

## Ⅲ 国土交通・情報通信関係

#### 1 タクシー事業の規制強化

平成 14 年 2 月に実施されたタクシー事業の規制緩和は、新規参入の促進と車両台数の増加、多様な運賃・サービス形態の創出等、利用者利便の向上という点で、一定の効果を上げた。しかし、過当競争によるタクシー車両数の増加に伴い、タクシー運転手の労働環境が悪化し、サービスの質の低下や交通事故の増加を招いたという負の効果も指摘されている。

平成17年10月、交通政策審議会に「タクシーサービスの将来ビジョン小委員会」が設置された。同小委員会が平成18年7月に発表した報告書は、利用者がタクシーを選択できない状況においては、無理な増車をする問題事業者であっても、タクシー市場から排除されず、温存されてしまうと、問題を指摘した。そのような問題を解消し、運転者(=タクシーサービス)の質の向上と輸送の安全性確保を図る方策として、同審議会は、①運転者の要件に法令知識や接遇等の講習の受講等を加えること、②問題のある運転者を排除するため、現在、東京・大阪の一部地域で実施されている運転者登録制度(地理試験の合格等が要件)の対象地域を全国に拡大すること等を提案している。今国会では、それらの内容を踏まえた「タクシー業務適正化特別措置法」改正案の提出が予定されている。

#### 2 海洋基本法案(仮称)

1994年の「国連海洋法条約」発効後、米国、中国、韓国等は、海洋環境の保護、排他的経済水域(EEZ)・大陸棚の管理、安全保障等に取組むため、海洋政策全般を統合的に管理する枠組みを作り、海洋に関する長期的戦略を策定している。一方、我が国は、近隣諸国とのEEZ・大陸棚の境界画定や海底資源をめぐる対立が相次ぐ中、海洋の諸問題に対して、依然として縦割りの政策・体制で対応しているため、迅速かつ適切な対応がとれないとの批判があるなど、海洋の総合的管理に向けた取組みの面で立ち遅れが指摘されている。

そのような状況からの脱却を図るため、平成 18 年 4 月には、与党を中心とした有志議員と民間有識者で構成される「海洋基本法研究会」が発足し、「海洋基本法」制定に向けて議論がなされ、その結果を踏まえて、昨年(平成 18 年)12 月に自民党が「海洋基本法」素案をまとめた。素案には、海洋政策を一元的に進めるための基本理念(環境保全、持続可能な開発・利用、国際的協調等)、海洋基本計画の策定、首相を議長とする総合海洋政策会議(仮称)の設置、海洋政策担当大臣の任命等が盛り込まれている。与党は、民主党と基本法案の扱いについて協議を進め、今国会への提出をめざすとしている。

#### 3 欠陥住宅の売主等の瑕疵担保責任履行のための方策

平成17年11月に発覚した<u>耐震強度偽装事件</u>を受けた一連の制度見直しのうち、第164 回国会においては、建築確認・検査の厳格化、指定確認検査機関の業務適正化、建築士等 の業務適正化及び罰則強化等に加え、住宅の売主や新築工事の請負人(「売主等」)の瑕疵担 保責任を履行するため、宅地建物取引業者に対して瑕疵担保責任の履行に係る保証保険契 約への加入の有無を購入者に通知し、加入している場合は、その内容を記載した書面の交 付を義務付ける等の内容を含む法改正が行われた。

「住宅の品質確保の促進等に関する法律」に基づき、売主等は、住宅の基本構造部分の 瑕疵について、10年間の瑕疵担保責任を負うこととされている。しかし、瑕疵担保責任履 行に係る保険への加入は任意であるため、利用率が低い。また、耐震強度偽装事件のよう に、故意や重大な過失に起因する欠陥では保険金が支払われないことから、売主等の資力 が不十分な場合は、購入者に皺寄せが及ぶ結果となっており、瑕疵担保責任の履行をどの ように確保するかという課題が依然として残されている。

こうした現状に鑑み、住宅保証基金の拡充(基金増額3億円)、保険等の実施に当たっての検査体制等の充実・強化(2億円)等が平成19年度予算に計上されており、これを踏まえて保険加入、保証金の供託等の資力確保措置の義務付けを行うこととしている。また、故意や重大な過失による瑕疵に対応するため、売主等の拠出に基づく「住宅購入者等救済基金」(仮称)の設置も検討されている。

- 『耐震強度の偽装と建築確認』『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 500 号, 2005.12.26.
- ☞「住宅性能表示制度と瑕疵保証」『レファレンス』666 号, 2006.7.

#### 4 道路特定財源の見直し

道路特定財源に関しては、「道路特定財源の見直しに関する基本方針」(平成 17 年 12 月 9 日政府・与党取りまとめ)、「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」及び「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)に基づき、納税者の理解を得つつ一般財源化することを前提に検討が行われた。「道路特定財源の見直しに関する具体策」(平成 18 年 12 月 8 日閣議決定)には、①道路整備の中期計画策定(平成 19 年中)、②現行の暫定税率維持、③税収全額を道路整備に充てる仕組みを改め、平成 20 年の通常国会で関連法を改正、④道路歳出を上回る税収の一般財源化等の内容が含まれるが、法改正を含む抜本的な見直しは、現行の道路整備計画(社会資本整備重点計画)が平成 19 年度末に終了することもあり、先送りとなった。平成 19 年度予算案では、道路特定財源から約 1,800 億円が一般財源化されるとともに、約 2,900 億円が道路関連分野(まちづくり交付金、高速道路の弾力的な料金設定の社会実験等)への使途拡大として計上された

「道路特定財源の見直し」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』539 号, 2006.5.8.

#### 5 NHK 改革

平成 16 年 7 月に発覚したNHK職員の金銭不祥事や、その後発覚した一連の不祥事等により、NHK不信が広がった。平成 18 年に与野党、政府内で行われた、今後の通信・放送政策の在り方についての議論においても、NHK改革が取り上げられた。平成 18 年 6 月 20 日に合意された「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」(「政府与党合意」)の中で、①経営委員会の強化、②衛星チャンネルの削減、③子会社の整理、④国際放送の強化、⑤番組アーカイブのネット公開、⑥受信料支払いの義務化、の方針が示された。以下では、受信料支払いの義務化、国際放送の強化を取りあげる。

【受信料支払い義務化】 NHK の受信料は、昭和 39 年の臨時放送関係法制調査会答申書に基づく、NHK の維持運営のための特殊な負担金との解釈が一般的である。放送法上、受信料の支払いを義務付ける規定は無く、NHK の放送を受信できる受信設備を設置した者に対し、NHK との受信契約を義務付ける規定のみである。平成 17 年度末で、有料受信契約対象件数の約 21.5%が未契約者、約 7.8%が契約者でありながら受信料を支払わない未払い者である。今回の不払い問題は、従来からの未契約問題とは別に、受信料支払い拒否・保留者や口座振替中止者の増加に見られる契約者の抗議が背景にある。また、一部のホテル事業者への大幅割引が明らかになる等、受信料負担の公平も問題となっている。

NHK は、未契約者に対し、民事訴訟により、受信契約締結の意思表示と受信料の支払いを求める訴えを提起することとなり、現在、実施に向けた準備を進めている。未払い者に対しても同様に、民事訴訟により受信料の支払いを求める訴えを提起することとなり、平成 18 年 11 月末、NHK は、簡易裁判所への支払い督促の申立てを行なった。異議申し立てが行なわれた 8 件は、通常訴訟へ移行した。

政府は、「通信・放送の在り方に関する懇談会報告書」(平成 18 年 6 月 6 日)の中で、受信料の支払い義務化は、受信料徴収コストの削減と受信料の引き下げを前提に実施すべきであるとし、政府与党合意において、受信料の引き下げ、受信料支払いの義務を検討し必要な措置を取ることを決めた。平成 19 年 1 月 10 日、総務省は、今国会に提出する予定の放送法改正案に、平成 20 年度からNHK受信料の支払い義務化を盛り込むことに関連して、NHKに受信料を約 2 割値下げするよう要請する方針を明らかにした。

【国際放送強化】 現在、NHK は、海外の外国人向けの国際放送を、ラジオ(22 言語、財源:受信料と国費)、テレビ(英語・日本語の併用、財源:受信料)で実施している。海外への情報発信力を強化する観点から、政府は、平成 19 年度予算案に、テレビ国際放送にも国費を投入することを盛り込んだ。認められれば、テレビ国際放送でも、国が費用を負担した範囲内で、総務大臣が NHK に放送事項等の命令を行うことが可能となる。

- 『 「公共放送の在り方-NHKをめぐる議論」 『調査と情報-ISSUE BRIEF-』 516 号, 2006.3.3.
- ☞「通信・放送政策の課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』551 号, 2006.10.12.

## Ⅲ 文教科学技術関係

#### 1 教育再生

「教育再生」を最優先課題に掲げた安倍政権は、平成 18 年 10 月 10 日、首相直属の諮問会議である教育再生会議を設置し、同年 12 月 15 日には、昭和 22 年の制定以来 1 度も改正されることのなかった教育基本法を全面改正する法律案を成立させた(12 月 22 日公布、同日施行)。首相の強い意向を受けて発足した教育再生会議は、平成 19 年 1 月 24 日に、ゆとり教育の見直し、教員の資質向上、教育委員会改革等 7 分野の提言、4 つの緊急対応を盛り込んだ第 1 次報告を提出し、今後この報告をもとに、法改正を含めた具体的な施策が行われる。同報告には教育バウチャー制度導入等、今後の検討課題も掲げられ、5 月に第2 次報告、年末には最終報告が出される予定である。

第165回国会における教育基本法案審議においては、いじめによる児童生徒の自殺、高校における必修科目の未履修問題、政府主催の教育改革タウンミーティングにおける「やらせ質問」問題の発覚、のいわゆる「3点セット」が大きな問題となった。教育再生会議は、まず、いじめ問題に関して、平成18年11月29日に緊急提言を発表し、第1次報告では、いじめる子どもに対する出席停止措置の活用や体罰基準の見直しが提言されているが、これらの問題は、教育における国、地方公共団体、教育委員会、学校といった各主体の役割の見直しの必要性を改めて認識させる結果となった。

#### 2 教員資質の向上

学校教育が抱える課題の複雑化・多様化、家庭や地域社会の教育力の低下から、教員への期待が高まる一方で、いわゆる指導力不足教員の増加等が指摘され、質の高い教員の養成・確保が課題とされている。平成 16 年にこうした問題意識からの諮問を受けた中央教育審議会(「中教審」)は、平成 18 年 7 月 11 日、答申「今後の教員養成・免許制度の在り方」を出し、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。この答申を受けて教員免許更新制導入に関する検討会議が設置され、具体策の検討を行っている。しかし、免許更新制は不適格教員排除を直接の目的としないとしており、教育再生会議では強い異論が出た。中教審答申に対しては、規制改革・民間開放推進会議も批判的である。教育再生会議の第 1 次報告は、中教審答申より更新要件を厳格化したうえで、今国会で教育職員免許法改正案を提出することを求めている。

このほか、有為で多様な教員を確保するために、特別免許状の活用促進策により公立学校の社会人教員採用を大幅に拡大する方針が固められ、教員給与についても、行政改革推進法に基づく教育職員人材確保法の廃止や、能力主義の導入が検討されている。

#### 3 教育委員会制度の見直し

【これまでの経緯】 戦後の教育改革の中で、教育行政の民主化・地方分権、教育の自主性を実現するため、教育委員会法(昭和 23 年法律第 170 号)により、教育委員会制度が導入された。すべての都道府県及び市町村に、教育事務を担当する責任機関として、公選による教育委員で構成され、予算編成権及び議案の提出権も有する、首長から独立した教育委員会が設置されることとなった。

しかし、公選制が政治的中立性を損ねるといった批判が起こり、教育行政の安定確保や一般行政との調和といった観点からの見直しが必要であるとされた。講和条約締結後の占領下の法令の再検討の中で、教育委員会法は廃止され、新たに「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(昭和31年法律第162号)が、教育委員会制度を規定することとなった。同法では、教育委員は首長が議会の同意を得て任命することになり、予算編成権及び議案の提出権等は廃止された。また、文部大臣等による教育長の任命承認制、措置要求権や広範な指導・助言・援助が規定された。平成11年の地方分権一括法による改正では、文部省(文部科学省)の教育委員会に対する、また都道府県教育委員会の市町村教育委員会に対する関与の一部廃止・縮小が図られた。

【見直しの論議】 平成 11 年の改正後も、現状の教育委員会に対しては、会議が形骸化している、国の示す方針に従う縦割りの集権型の仕組みになっている、責任の所在が不明確である等の批判がなされている。地方分権の観点から、教育委員会廃止論や設置を各自治体の裁量に任せるべきとする意見がある。一方、教育行政における政治的中立性や継続性、安定性の確保等の観点から、改善の必要性を認めながらも、その存続を主張する意見もある。また、最近になり、高校の必修科目未履修問題やいじめ自殺に対する対応への批判から、教育委員会の機能と国の関与を強化すべきとの意見も出てきた。

これまでに、平成10年9月の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」、平成17年10月の同審議会答申「新しい時代の義務教育を創造する」、同年12月の地方制度調査会答申「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」において、教育委員会制度のあり方につき提言がなされている。規制改革・民間開放推進会議の「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」(平成18年7月31日)では、教育委員会の必置規制の撤廃が提言されたが、第3次答申(同年12月25日)においては、いじめ問題や必修科目の未履修問題を受け、当面の課題に即応できる体制作りの観点からの制度の抜本的改革を早急に検討すべきという表現に改められた。

教育再生会議の第1次報告でも、教育委員会改革が明記された。第三者機関による外部 評価制度導入、小規模市町村教育委員会の統廃合、公立小中学校教員の人事権の都道府県 教育委員会から市町村教育委員会への委譲、を提言し、今国会での法改正を求めている。

#### 4 学力向上策

昭和50年代には校内暴力、昭和60年代にはいじめ、平成に入ってからは不登校、学級崩壊と、学校における病理現象が社会問題となってきた。こうした病理現象は、過度の受験競争や画一的な「つめこみ教育」が原因であるとされ、昭和52年の学習指導要領から、知育偏重の是正が行われ始めた。平成元年の学習指導要領で、子どもの知識より意欲や関心を重視する「新しい学力観」が打ち出され、学校週5日制へと段階的に移行した。さらに平成8年7月の中教審答申で、「生きる力」を育む「ゆとり教育」が提言された。平成11年の学習指導要領改訂で、学校週5日制の完全実施、総合的な学習の時間の創設、学習内容の3割削減が実施されることになったが、大学関係者や経済界を中心として学力低下を懸念する声が高まった。この学習指導要領は平成14年から実施されている。

平成 16 年、OECDの学習到達度調査 (PISA) 等国際学力調査における日本の順位が下がったことが報じられたこともあり、学力低下論争の高まりの中、文部科学省は脱ゆとり教育へと方針転換を図ってきている。平成 19 年中に新学習指導要領が告示される予定であり、4 月には、昭和 41 年の全国学力テスト廃止以来 40 年ぶりに、全国学力調査が行われる。教育再生会議の第 1 次報告にも授業時間数の 10%増等「ゆとり教育」の見直しが明記された。

## 5 宇宙基本法 (仮称) 立法化への動き

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 高まっており、今国会に「宇宙基本法案」(仮称)が与党から議員提出される見込みである。

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<u>「新たな宇宙開発利用制度の構築に向けて」</u>をとりまとめ、同年 6 月には<u>「宇宙基本法(仮称)骨子」</u>を発表した。「骨子」は、「総合的な安全保障」、「産業振興」、「研究開発」の三つを基本理念として、宇宙開発戦略本部の設置(本部長に内閣総理大臣)、宇宙開発担当大臣の任命、宇宙開発基本計画の策定、平和・安全保障に資するなど 11 項目の基本的施策の実施等により、戦略的な宇宙開発の推進を目指している。

同月、日本経団連は<u>「わが国の宇宙開発利用推進に向けた提言」</u>を発表した。また、宇宙政策シンクタンク「宙の会」が各種の政策提言を行うなど、議論が活発化している。

この問題については、宇宙条約第4条の平和利用に関する昭和44年の国会決議、衛星利用についての昭和60年の政府統一見解、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、宇宙の平和利用の再定義、宇宙関係の国際法の解釈と国内法の整備、「アンカーテナント」(政府による長期調達保証)等の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ろう。

## 区 社会労働関係

#### 1 労働契約法制改革

【経緯】 産業構造の変化に伴い、近年、就業形態・就業意識の多様化、労働条件決定の個別化が進んでいる。また、企業組織の再編、グローバリゼーションなど、経営環境も急激に変化している。このため、労働組合を中心とした従来の集団的労働条件決定という機能は相対的に低下し、個別労働関係紛争が急増している。労働基準法や労働組合法等の現行の労働関係法や、判例法理による労働契約に関するルールだけでは、状況の変化に十分対応できなくなってきた。平成 15 年の労働基準法改正時には、衆参両院の附帯決議で、労働条件の変更、出向、転籍など、労働契約に関する包括的な法律の策定に向けて、積極的に検討を進めるべきであると要請された。

厚生労働省が設置した「今後の労働契約法制の在り方に関する研究会」は、平成 17 年 9 月に、労働契約に関する公正・透明な民事上のルールを定める新たな法律(労働契約法)が必要であるとする報告書を提出した。

【労働政策審議会答申】 労働政策審議会労働条件分科会では、労働時間法制とともに、公労使の議論が行われ、平成 18 年 12 月に、<u>答申</u>がとりまとめられた。答申は、労働契約の内容を、労使の合意に基づき自主的に決定し、労働契約を円滑に継続する基本的ルールを法制化する必要があると述べた。明確化すべき項目として、①労働契約の原則、②労働契約の成立及び変更、③主な労働条件に関するルール、④労働契約の終了等、⑤期間の定めのある労働契約、⑥労働基準法関係、⑦国の役割があげられた。なお、労働条件に関する労働者間の均衡といった労使間で調整が困難な論点は、今後引き続き検討することとし、判例で確定している法理の明確化が中心となった。

【論点】 労働者側は、均等処遇を原則とし、労働契約の各ステージについては網羅的に 規定することを要求している。一方、使用者側は、法による画一的な規制は最小限にとど め、各企業での労使自治を尊重すべきであるとしている。

個別的には、次のような点が議論となろう。①対象となる労働者の範囲の設定、②労働者の就業実態に応じた均等ないし均衡の規定(今国会に提出予定のパートタイム労働法改正案の規定とも関連)、③使用者による労働者の個人情報の保護義務、労働者の退職後の機密情報保持義務など、労使それぞれが遵守すべき義務の規定、④労働契約と就業規則の関係、⑤就業規則変更による労働条件変更の合理性の判断基準、⑥出向、転籍、懲戒、採用内定、試用期間、配置転換、労働者の損害賠償責任、退職など、主な労働条件についての規定、⑦労働契約の終了、解雇の金銭解決制度の導入、整理解雇の判断基準の規定、⑧有期労働契約の更新拒否についてのルール整備、などである。

☞「労働契約法をめぐってーその背景、経緯及び現在の論点ー」『レファレンス』673 号, 2007.2. 近刊

#### 2 労働時間法制改革

産業構造・企業活動の変化、ホワイトカラー労働者の増加、働き方の多様化等を背景に、変形労働時間制の拡大、裁量労働制の創設・企画業務型への拡大等、労働時間に関する法的規制の弾力化が進められてきた。労働政策審議会は、労働条件分科会における議論を踏まえ、平成18年12月に、労働時間法制改革についての答申をとりまとめた。

答申は、一定の要件を満たすホワイトカラー労働者の「1日8時間、週40時間」の労働時間規制をはずし、時間外労働手当の支払い義務をなくす制度(日本版ホワイトカラー・エグゼンプション)の導入を求めている。対象者は、①労働時間の長さでは成果を適切に評価できない業務従事者、②業務上の重要な権限及び責任を相当程度伴う地位にある者、③業務遂行の手段及び時間配分を使用者から具体的に指示されない者、④年収が相当程度高い(具体額は政省令で定める)者という4要件を満たす労働者である。対象労働者の健康管理強化のため、週休2日相当以上の休日の確保、月80時間以上の時間外労働には、医師の面接指導などを労使委員会で決議し、行政官庁に届け出なければならない。週休2日相当の休日を確保しなかった場合には、罰金等の刑事罰を課す。長時間の時間外労働を抑制するために、一定時間を越える時間外労働の賃金割増率の引き上げ、時間単位での年次有給休暇取得制度の導入、企画業務型裁量労働制の見直し等が盛り込まれた。

労働時間規制の適用除外制度の導入について、労働者側は、さらなる長時間労働を誘発し、不払い時間外労働を合法化するとして制度導入に反対している。使用者側は、ホワイトカラー労働者の生産性の向上を図るため、幅広い労働者への制度導入を主張している。時間外労働の賃金割増率について、労働者側は、欧米各国に比べて低いと引き上げを主張している。使用者側は、人件費がかさみ国際競争力が低下する恐れがある、かえって時間外労働を誘発する要因になりかねない、として反対している。

#### 3 子育て支援策

政府は、平成 18 年 6 月に、「新しい少子化対策について」を策定した。個別の家庭に対しては、出生から成人までの各時期にわたる支援策が提言されている。平成 19 年度予算案には、児童手当の拡充が盛り込まれ、第一子・第二子の乳幼児期 (0-2 歳) の支給額は、月 5 千円から 1 万円となる。しかし、財源確保のための企業負担が大きいことへの批判があるほか、今後の安定的な財源確保への懸念も表明されている。また、保育や仕事と家庭の両立支援の拡充など、子育てしやすい環境整備への対応が遅れている、との批判もある。

新しい少子化対策では、家族・地域の絆や社会の意識改革の必要性も強調されている。 子育ての孤立や不安感を解消できる地域の支援体制、頻発する児童虐待に対応できる児童 相談所や養護施設など、社会の意識を支える具体的な制度の拡充整備が課題である。

☞『少子化・高齢化とその対策 総合調査報告書』(調査資料 2004-2) 2005.2.

#### 4 非正規雇用の拡大と社会保障

パート、アルバイト、派遣労働者などの非正規雇用者は、平成 18 年 7-9 月期に 1,700 万人を超え、雇用者の 3 分の 1 を占めるに至った。労働法の規制緩和、特に労働者派遣法の改正による派遣対象業務の拡大、労働基準法の改正による有期労働契約の拡大が、これを加速させた。企業にとっては、低賃金の上、社会保険料の企業負担分を避けられる場合が多い非正規雇用者は、人件費節約の方便となりやすい。非正規雇用者の雇用保険加入率は、平成 15 年で 63%であった。政府は、受給資格要件を正社員と一本化する雇用保険法改正案を今国会に提出する予定である。雇用保険には、週 20 時間以上勤務すれば加入できるが、厚生年金は、原則 30 時間以上である。非正規雇用者の厚生年金への加入率は 47.1%(平成 15 年)にすぎず、その他は配偶者の被扶養者となっているか、国民年金に加入している。未加入者もいる。平成 17 年では、国民年金第 1 号被保険者中、雇用者 (37.2%)は、自営業者及びその家族 (28.3%)よりも多い。雇用者の多くは非正規雇用者であり、保険料未納も多く、国民年金の空洞化の一因となっている。政府は、「再チャレンジ支援総合プラン」の中で、パートの厚生年金加入を拡大する方針を打ち出している。しかし、流通業界等の反対は強く調整は難航している。医療保険を含め、非正規雇用拡大に対応した社会保障制度の改革が急務である。

☞「非正規雇用者の増加と社会保障」『レファレンス』673号,2007.2. 近刊

#### 5 公的年金制度の一元化-厚生年金と共済年金の統合

平成 16 年の年金改革法案の審議の際の与野党合意に基づく、「年金制度の一元化を含む社会保障制度全般の一体的見直し」の論議が中断する間に、被用者年金(厚生年金と共済年金)を先行して一元化する方針が具体化され、「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針について」(平成 18 年 4 月)が閣議決定された。「社会保障の在り方に関する懇談会」の報告書「今後の社会保障制度の在り方について」(平成 18 年 5 月)も、年金制度の一元化を将来的な選択肢の一つとし、就労人口の多くを占める被用者年金制度の公平性・安定性確保の見地から、被用者年金制度の一元化の実施を求めている。国民年金と被用者年金の一元化については社会保険方式を基本とする検討を今後の課題としている。

基本方針は、①保険料率の統一、②共済年金の上乗せ部分である職域加算の廃止とその代替措置の創設、③恩給期間にかかる給付に充てられる税財源(「追加費用」)の削減と既退職公務員の給付額の減額、④共済年金の「遺族年金」が父母や孫に移る「転給制度」の廃止、を決定した。今後の検討課題とされていた制度の完全統合については、平成18年12月に、平成22年に共済年金を廃止し、公務員も厚生年金に加入するとの与党合意がなされた。公的年金制度全体の一元化については、財源にかかわる部分も含め、多くの提案がある。

『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.

#### 執筆者一覧

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)

武田美智代(政治議会課長)

山田 邦夫(政治議会課憲法室長)

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)

網野光明(行政法務課長)

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)

財政金融関係・・・・・・・渡瀬 義男(財政金融調査室専門調査員)

坂田 和光(財政金融課長)

経済産業関係・・・・・・・荒井 晴仁(経済産業調査室専門調査員)

深澤 映司(経済産業課長)

農林環境関係・・・・・・小林 正 (農林環境調査室専門調査員)

宮本 孝正(農林環境課長)

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)

山崎 治 (国土交通課長)

文教科学技術関係・・・・・・春山 明哲(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)

社会労働関係・・・・・・・山崎 隆志(社会労働調査室専門調査員)

戸田 典子(社会労働調査室主幹)

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19年1月22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 166 回国会 - 『調査と情報 - ISSUE BRIEF - 』No.559 刊行日 平成 19 年 1 月 30 日 国立国会図書館 調査及び立法考査局