ISSUE BRIEF

国政課題の概要－第 162 回国会－

国立国会図書館　ISSUE BRIEF NUMBER 461(Jan.28.2005)

本号は、第 162 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４６１号

目　次

Ⅰ　政治議会関係 3
1　憲法論議 3
2　皇室典範の改正問題 3
3　二院制と参議院のあり方 4
4　政治資金規正法改正 5
5　永住外国人の地方参政権問題 5
6　国会議員互助年金制度 6
7　国会審議運営上の改革 6

Ⅱ　行政法務関係 7
1　独立行政法人制度の見直し 7
2　少年非行・少年犯罪対策 7
3　人身取引対策の強化 8
4　テロの未然防止対策 9

Ⅲ　外交防衛関係 10
1　新防衛計画の大綱をめぐる諸問題 10
2　イラク情勢と自衛隊のイラク派遣問題 11
3　米軍再編と日米同盟 11
4　北朝鮮問題 12
5　海洋秩序等をめぐる日中関係 12
6　国連改革と安保理常任理事国入り問題 13
7　スマトラ地震・津波への国際支援 13

Ⅳ　財政金融関係 14
1　平成 17 年度予算案 14
2　三位一体改革 15
3　定率減税の見直し 16
4　金融改革プログラム 16

Ⅴ 経済産業関係 17
1 中小企業支援のための新たな枠組み 17
2 新しい事業体制度の創設：日本版 LLP 制度 18
3 原子力施設に対するテロ対策等の強化 18
4 省エネルギー対策の強化 19
5 自由貿易協定(FTA)をめぐる動向 20
6 中国に対する政府開発援助の見直し 20

Ⅵ 農林環境関係 21
1 新たな「食料・農業・農村基本計画」をめぐる動向 21
2 JAS法の見直し 21
3 株式会社の農業参入問題 22
4 容器包装リサイクル法の改正問題 22
5 地球温暖化対策 23
6 廃棄物処理法の一部改正 23

Ⅶ 国土交通関係 24
1 住宅金融公庫の改革 24
2 公共事業をめぐる諸問題 24
3 豪雨災害等大規模災害対策と新潟県中越地震対策 25
4 観光立国施策の推進 26
5 電波利用料制度の見直し 26
6 郵政民営化 27

Ⅷ 文教科学技術関係 28
1 教育基本法改正をめぐる動き 28
2 三位一体改革と義務教育費国庫負担制度 28
3 学力低下問題 29
4 教員の資質向上問題 29
5 第 3 期科学技術基本計画に向けた動き 30
6 H-ⅡA ロケット打上げと国際熱核融合実験炉(ITER)計画 30

Ⅸ 社会労働関係 31
1 介護保険制度の見直し 31
2 生活保護制度の見直し 32
3 障害者の就労・自立支援 33
4 少子化対策に係る施策の推進 33
5 年金・医療・介護の一体的見直し 34
6 働き方の多様化と労働時間の見直し 34

Ⅰ　政治議会関係

1　憲法論議

憲法論議が高まっている。平成 12 年に設置された衆議院及び参議院の各憲法調査会は、今年（平成 17 年）5 月頃までに、調査を終えて、最終報告書を提出する見込みである。報告書の作成に際しては、各委員の意見をどのように集約するか、改正の方向性が明記されるか等が焦点となる。各政党も、憲法に関する検討を活発化させており、自由民主党は、昨年 12 月、新たに「新憲法制定推進本部」を設置し、今年 11 月の結党 50 周年に向けて憲法改正案の策定を進め、民主党は、今年 3 月に「憲法提言」をまとめ、来年の憲法改正案策定を目指している。公明党は、現行条文を基本とした「加憲」を検討している。共産党と社会民主党は、護憲の立場で、党内での議論を行っている。

この間、憲法改正のための手続法の整備に向け、与党間で協議が行われてきた。昨年 12 月 3 日、①「日本国憲法改正国民投票法案」については、自民党案に修正を加え、法案化作業を進めること、②同法案を審査するため、国会法を改正し、衆参の憲法調査会に同法案の審査・起草権限を付与すること、③上記①②の両法案は、平成 17 年の常会に提出すること、④憲法改正案の審査権限については、②の機関に付与することを念頭に、引き続き検討すること等が合意された。今後、衆参の議院運営委員会に国会法改正小委員会が設置され、国会法改正についての協議が行われる見込みである。

☞「憲法を巡る動き」『国政の論点』　　☞「憲法改正手続」『国政の論点』

2　皇室典範の改正問題

憲法第 2 条は、「皇位は、世襲のもの」と規定し、これを受け皇室典範第 1 条は、「男系の男子が、これを継承する」と規定している。しかし、女性皇族の皇位継承が認められない制度のままでは、今後皇位継承者がいなくなる可能性が指摘され、また、男女平等の観点からの批判もなされてきた。昨年 12 月 27 日、政府は、「皇位の継承を安定的に維持する」ため、皇室典範見直しを目的とした小泉首相の私的諮問機関「皇室典範に関する有識者会議」を設置すると発表した。同会議では、女性皇族の皇位継承を認めるか、認めるとして、男子優先とするか、長子優先とするか、また、女性皇族が一般人と結婚した場合に、皇族の身分を離脱せず、宮家を設立できるようにするか等が検討の対象になると見られる。同会議は、今年 1 月から検討を開始し、今年秋ごろを目途に報告書をまとめる予定であるが、政府は、皇室典範改正案の国会提出について特定の時期の目標は決めていないとしている。

３　二院制と参議院のあり方

現在、議会を有する 182 か国のうち 68 か国が二院制を採用している。民選議員によって組織され、立法権を中心として種々の国政権能を保持する下院に対し、上院の組織・権能は多様であり、そのことが各国の二院制を特徴づけている。しかし、そうした上院の組織・権能上の多様性にも拘わらず、二院制の存在理由には各国間で共有されているものがある。それは、①多様な民意の代表を確保し、②決定の補完・阻止を可能とすることで、下院（とくに、その多数派）の行動を一定程度、抑止しうる、とするものである。

【代表の多様性】　二院制の強みは、民選議員によって組織される下院に対して、上院には下院と異なる基盤からの代表を確保しうる点にある。二院制の憲法を通覧すると、上院は、総じて一定の地域を基盤とする代表によって構成されていることが判る。このことは、連邦国家の場合には明白であるが、単一国家の場合にも、憲法で地方自治体を上院の選出基盤として明記するものがある。かかる規定がない日本国憲法の下でも、参議院に地域代表的な性格を持たせることは、立法措置によりある程度可能である。しかし、憲法上、都道府県といった地域が考慮事項とはされておらず、両院ともに「全国民を代表する選挙された議員で」組織するものとされ、「投票価値の平等」が参議院の選挙区選挙において支配すべきものと解されていること（「参議院選挙区選挙〔一票の較差〕判決と定数是正」『国政の論点』）等から、一票の較差是正が喫緊の課題として提起されているのである。

【決定の補完･抑止】　二院制の存在理由は、代表の多様性を前提に、上院がセカンド・オピニオンを表明することにより、その権限に応じて、下院の決定を補完ないし阻止し、下院の行動を一定程度、抑止しうる、とする点にある。上院の意見表明は、通常、下院が基本的に同調することのできる建設的批判の形態をとるが、その抑止力の強さは、上院が、憲法上、下院と対等か、非対等の関係にあるかによって、基本的に異なる。日本国憲法は、衆議院に対して内閣不信任決議権・予算先議権などの権限を付与し、また、法案・予算の議決・条約の承認および首相の指名において衆議院の優越を認める。しかし、衆議院の法案再議決要件が「出席議員の 3 分の 2 以上の多数」とされていることから、最も重要な権能である立法権については、実質的に両院対等の関係にある。そのため、参議院は、衆議院総選挙で多数を得た政党の党首を中心に内閣を組織するという議院内閣制の統治制度や、当該総選挙で信任を得たマニフェストを法案化するというその運用方法と鋭い緊張関係に立ち、上院として、その果たすべき役割が問われることになるのである。

☞「二院制をめぐる論点」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』429 号，2003.8.

４　政治資金規正法改正

政治団体間の献金に規制を設けようとする政治資金規正法改正法案が、第 161 回国会に与党および民主党からそれぞれ提出され閉会中審査となっている。政治団体は、政治資金規正法上、①国会議員 5 人以上などの条件を満たす「政党」、②政党が一つ指定して政治資金を集める「政治資金団体」、③政治家が一つ指定して献金の受け皿とする「資金管理団体」、④後援会など「その他の政治団体」に分類されるが、政治団体による政治活動の自由を保障するとの観点から、これらの団体が行う献金には制限が設けられてこなかった。しかし④には業界が作る政治団体も入るため、企業・団体献金の規制を厳しくしても、政治団体間のやり取りを通じて政治家は業界からの金を集めることができると指摘されてきた。

提出されている改正法案では、①②以外の政治団体が別の政治団体に対して行う献金の上限の設定（与党案では①②以外への献金について年間 5 千万円まで、民主党案では①②への献金に 1 億円まで、それ以外への献金に 3 千万円まで）、銀行振込の義務化の範囲、迂回献金の禁止規定の有無などが論点とされているが、こうした規制の有効性には疑問の声も出ている。

☞「政治資金の現状と課題」『国政の論点』

５　永住外国人の地方参政権問題

参政権とは、国民が政治に参加する権利であり、国会議員や地方公共団体の議会議員及び長の選挙に参加する選挙権が代表的なものである。このうち、地方参政権について、最高裁は、在留外国人であって、その居住する区域の地方公共団体と特段に密接な関係を持つものにつき、立法措置により、それを付与し、政治参加の途を拓くことは、憲法上禁じられていないとした（最判平成 7･2･28）。これを受けて、「わ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等を付与する必要がある」とした永住外国人地方参政権付与法案が、第 159 回国会に提出され、閉会中審査となっている。この法案に対する主たる反対論は、選挙への参加のためならば、国籍を取得すればよいとするものや、永住外国人に対する国籍法上の帰化要件の緩和措置により対処すべきであるとするものである。永住外国人の身分のままで地方選挙への参加を認めるか、それとも、国籍を取得したうえで、その参加を認めるべきかが争点となっている。また、個人の選択肢の多様性が民主社会の成熟度を示すものであるとし、上記二つの立法措置を同時に遂行すべきである、という考え方も提示されている。

6　国会議員互助年金制度

この制度により国会議員は、毎月、基準とされる歳費月額の 1 割（10 万 3000 円）と、年 2 回の期末手当の 0.5%（計約 3 万円）を掛け金として納付し、10 年間在職すると 65 歳から歳費年額の 3 分の 1 に相当する年金を受けることができる。10 年以上の在職期間については、1 年につき基準歳費の 150 分の 1 が加算される（給付総額の上限は歳費年額の 60%）。在職期間が 3 年以上 10 年未満の場合は、納付金総額の 8 割が退職一時金として支払われる。

このような国会議員互助年金制度については、他の公的年金制度と比較した場合、納付金を納める期間が短い割に給付額が大きく、国庫負担率が高いこと（平成 16 年度負担率 72%）などが問題点として指摘されてきた。年金制度改革が大きな争点となった第 159 回国会では、国会議員互助年金制度の廃止や抜本的改革を求める声も高まった。しかしこれに対しては、国会議員を広い人材から確保し、その職責が公正に遂行されることを担保するためには、ある程度優遇された経済的保障はやむをえないとする慎重論も少なくない。

これらの論議を受けて昨年 6 月、両院議長の下に有識者による「国会議員の互助年金等に関する調査会」が発足した。同調査会は今年 1 月、①趣旨・目的を明確化した新たな「国会議員年金法」の制定、②国庫負担率の 50%程度への縮減、③納付金の増額（年額約 74%増）と給付減（約 33%減）、④議員年金の管理体制の一元化、等を内容とする答申を行った。

☞「国会議員年金制度の概要と問題点」『国政の論点』

☞「欧米主要国の国会議員年金制度」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』第 445 号，2004.3.

7　国会審議運営上の改革

国会審議の充実・活性化と透明化は、過去 10 年余の政治改革の課題の一つであった。この流れの中で成立した国会審議活性化法により、平成 12 年から党首討論が導入された。しかし与野党の申し合わせにより、党首討論は首相が本会議や重要法案を審査する委員会に出席する週は行われていない。開催を定例化して、実質的な討論の時間を増やすべきだとの声が出ている。予算委員会での首相に対する質疑時間の拡大を求める動きも見られる。

また、議員立法を活性化するため、提出に際して所属政党の機関承認を必要としている現在の衆議院の慣例を廃止すべきであるとする提言、議員提出の法律案について一定数以上の議員の要求を条件に審議入りを義務づけるとする提案などが与野党から出されている。

衆議院本会議での押しボタン式投票の導入も検討される見通しである。議員の投票行動を明確にする効果が指摘される一方、野党が戦術面で不利になるという消極論もある。

II　行政法務関係

1　独立行政法人制度の見直し

独立行政法人については、法人の長の多くを官僚出身者が占めていること、役員の給与水準が高いこと、事業運営が画一的であることなどの批判がある。独立行政法人通則法においては、中期目標期間終了時には組織・業務全般の見直しが行なわれることとされており、平成 17 年度に見直し対象法人が集中する。このため、政府は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」とそれに基づいて設置された独立行政法人に関する有識者会議が示した見直しの方向（職員、特に研究開発･教育関係法人職員の非公務員化の推進、業務が類似する法人の廃止･統合）に従い、計画を前倒ししてきた。「今後の行政改革の方針」（平成 16 年 12 月 24 日閣議決定）には、2 法人の廃止と 14 法人の 6 法人への統合再編 の平成 17 年度実施が盛り込まれているが、上記の批判に応え得る見直しが求められている。

2　少年非行・少年犯罪対策

政府は、平成 15 年 12 月に「青少年育成施策大綱」を策定し、青少年を健全に育成するための総合的施策を進めている。

このような中で、刑事責任を問われない 14 歳未満の少年による凶悪事件が、平成 15 年の長崎、平成 16 年の佐世保、新宿と相次いで発生した。厳罰化を求める世論の動向を踏まえ、犯罪対策閣僚会議の「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」（平成 15 年 12 月）が示した「少年犯罪への厳正･的確な対応」の方針に基づき、現在、法制審議会少年法部会において少年法の改正が審議されている。諮問内容は、① 触法少年等事件について警察官の調査権を付与すること、② 少年院収容年齢の下限を撤廃し、14 歳未満でも少年院へ送致可能とすること、③ 保護観察中の少年の遵守事項の遵守を確保するため、保護観察所長に本人及び保護者への指導権限と少年院送致等の措置を認めること等である。少年法は平成 12 年に改正され、刑事罰の対象が 16 歳以上から 14 歳以上に引き下げられる等の厳罰化が図られており、相次ぐ法改正への懸念もある。

また、少年非行の総合的対策の一環として、少年非行防止法制に関する研究会から、① 少年の健全育成の第一次的な責務の明確化、② 補導手続の明確化、③ 補導の対象となる「不良行為少年」の定義づけ等を内容とする新法の制定が提言されている。なお、家庭裁判所に送られ身柄拘束を受けた少年に、少年審判の処分が出るまで国費で弁護士を付ける「公的付添人制度」の導入も検討されている。

３　人身取引対策の強化

【我が国の現状と内外の批判】　人身取引は、性的搾取や強制労働を招く人権侵害であるとともに、麻薬・武器取引と並んで国際組織犯罪の莫大な資金の源となっている。人身取引の防止には国際的な取組みが必要不可欠であり、世界的な課題となっている。我が国は、① 人身取引被害者、特に女性や子ども（18 歳未満の者）の主要な受入国であるにもかかわらず、現行国内法に人身取引自体を禁止する規定がないこと、② 出入国管理法違反で処罰対象となるなど、人身取引対象者を被害者としてみる視点が不十分であること、③ 被害者としての保護や支援の体制が整備されていないこと等その対策の遅れが指摘されている。人身取引被害者の人権尊重、保護と支援を義務付けた「国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する人、特に女性及び児童の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」（2000 年 12 月 4 日国連総会採択）（「議定書」）についても、我が国は署名したが批准するまでに至っていない。このような我が国の現状は、国連女子差別撤廃委員会、ＩＬＯ等の国際機関から対策の遅れを指摘され、また、内外の人権団体からの批判を受けている。米国政府の「人身売買年次報告書」（2004 年 6 月発表）による各国の人身取引対策の評価では、我が国は、防止策及び被害者保護措置に関して最低基準を完全には満たしていない「監視対象国」に位置づけられている。

【政府の取り組み】　このような情勢の中で、政府は昨年（平成 16 年）4 月 5 日、「人身取引対策に関する関係省庁連絡会議」を設置し、同年 12 月 7 日には「人身取引対策行動計画」（「行動計画」）を決定した。「行動計画」は、人身取引の実態把握の徹底とともに、総合的・包括的な対策として、「議定書」の批准とともに、人身取引の防止策（水際対策）、撲滅策（国内対策）、被害者保護等を推進することとしている。なお、留意事項として、内外の関係機関等との連携、社会啓発・広報活動、担当職員に対する研修・訓練、行動計画の検証・見直しをあげている。

国内対策の一つである人身取引の罰則整備等については法制審議会刑事法部会が、同年 12 月 20 日、人身売買罪の新設、営利目的等略取・誘拐罪の適用要件見直し、逮捕・監禁罪の罰則強化を柱とする刑法等の改正案要綱を了承し、法制審議会総会に報告することになった。これを受けて、刑法等の一部を改正する法律案が今国会に提出される予定である。今国会においては他にも、「行動計画」に基づく諸施策の一環として、「議定書」の締結、出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案等の提出等が予定されている。

☞「特集　諸外国における人身取引に関する立法動向」『外国の立法』220 号，2004.5.

４　テロの未然防止対策

【テロの未然防止対策の見直し】

国際的なテロに対処するため、特に米 9.11 テロ以降、政府は、国際的連携強化とともにテロの未然防止に関する諸施策を講じてきた。昨年（平成 16 年）5 月、ドイツ捜査当局の情報により、国際テロ組織「アル・カーイダ」関連組織幹部の 1 年以上にわたる国内潜伏が発覚したこと等を契機として、迅速な対応の必要性が強く認識された。同年 6 月の犯罪対策閣僚会議における「テロ対策について、その運用面、法制面の両面にわたって不断の見直しを行う必要がある」旨の官房長官発言を受けた検討を経て、同年 12 月 10 日、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部は「テロの未然防止に関する行動計画」(「計画」)を決定した。

【「計画」の概要】

「計画」は、欧米の実践例を参考とし、「今後速やかに講ずべきテロの未然防止対策」として、① テロリストの入国の未然防止策の強化（入国審査時・査証申請時の指紋採取及び写真撮影等)、② テロリストの国内での自由な活動を阻止するための対策の強化（旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化)、③ テロに使用されるおそれのある物質の管理強化、④ テロ資金封じ対策の強化、⑤ 重要施設等の安全性向上策の強化（スカイ･マーシャル（警察官による航空機警乗）導入等)、⑥ テロリストに関する情報その他テロ関連情報の収集能力の強化の 6 項目について所管行政省庁及び実施時期を明示した具体的な対応策を定めている。スカイ･マーシャルの導入等は本年度中にも実施し、法整備が必要な措置も平成 18 年度までには講じることとされている。なお、基本法の制定、テロリスト及びテロ団体の指定制度の創設、テロリスト等の資産凍結の強化の 3 点については、検討を継続するものとされている。

【今後の課題】

国際的テロ組織に対抗するためには国際協力が不可欠であり、テロ防止措置も国際水準への合致が求められる。「計画」に基づき、今後テロの未然防止対策のための本格的な措置が講じられていくこととなる。予算の確保等の問題のほか、「計画」の中には、個人情報保護上懸念される指紋採取等の国民の権利を制限する対策、個人や事業者の直接的負担を伴う対策もあり、これらの点に対する配慮が求められている。

☞　「Ⅳ テロ対策」『主要国における緊急事態への対処』(調査資料 2003－1)，2003.6.

III　外交防衛関係

1　新防衛計画の大綱をめぐる諸問題

【新たな脅威と新大綱】　2004 年 12 月 10 日、2005 年度以降の「防衛計画の大綱」（新大綱）が閣議決定された。新大綱は、今後約 10 年間の我が国の安全保障政策の基本方針と防衛力のあり方を示すもので、1976 年に策定された最初の大綱、そして冷戦終結を踏まえて 1995 年にこれを改定した大綱に次ぐ 3 度目の大綱で、9 年ぶりの改定となった。

冷戦後、特に米 9.11 テロ以後の世界においては、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、それに国際テロ組織の活動などが新たな脅威として認識される中、我が国への本格侵略の可能性は低下した反面、東アジア地域には不安定要因が残存し、我が国としてミサイル防衛（MD）システムの導入など防衛力の全般的見直しが必要になったのが改定の理由である。

【新大綱の特色】　新大綱の特色は次の 3 点である。①安全保障政策の目標を日本の防衛と国際安全保障環境の改善の 2 本立てとし、国際任務を防衛出動と並ぶ自衛隊の「本来任務」とする方向を示した。②新たな脅威や多様な事態に対処しかつ国際任務に取り組むため、従来の「基盤的防衛力構想」に替えて「多機能弾力的防衛力構想」を打ち出した。具体的には、対テロや特殊部隊対処を任務とする「中央即応集団」の創設、島嶼部侵略・領海侵犯・武装工作船等への対応、陸海空自衛隊の統合運用の強化などがそれである。③日米安保体制を我が国の安全確保およびアジア太平洋の安定に不可欠と位置づけた上で、MD システム運用等での日米の緊密な協力関係の一層の充実を謳った。

【ミサイル防衛関連の論点】　2004 年度予算ですでに MD 対応型ミサイル購入費計 245 億円が計上されている。迎撃の有効性への疑問に加え、現在の MD 計画が完成しても国土全般をカバーできない点が指摘され、約 1 兆円ともいわれる総費用と相俟って、導入の可否は依然重要な争点である。また、北朝鮮の弾道ミサイルを想定した場合、数分といわれる到達時間内に迎撃判断をできるよう自衛隊法に「ミサイル防衛対応措置」を新設するともいわれており、文民統制原則が適切に機能するかが問われよう。さらに MD の運用面では米軍との密接な連携が必要とされ、集団的自衛権の行使につながらないかとの議論もある。

【武器輸出 3 原則の緩和】　新大綱の閣議決定にあわせて発表された官房長官談話によって「武器輸出 3 原則」が緩和された。MD 関連の日米共同開発・生産に限った緩和ではなく、他の案件も個別に検討するとされた点で、広い意味での安全保障政策の論点となろう。

【中期防】　新大綱と同時に閣議決定された 2005 年度から 2009 年度までの「中期防衛力整備計画」（中期防）に関し、総費用や調達装備等の妥当性についての議論が見込まれる。

２　イラク情勢と自衛隊のイラク派遣問題

2003 年 12 月からイラクに派遣されてきた自衛隊は、2004 年 12 月 9 日、イラク人道復興支援特別措置法に基づく対応措置に関する基本計画の変更が閣議決定されて、活動期間が 2005 年 12 月 14 日まで 1 年間延長された。また、現地の復興の進展状況、選挙実施等によるイラクの政治プロセスの進展、現地の治安状況、多国籍軍の構成・活動状況などを勘案して、必要に応じて自衛隊の一部活動の停止や退避等の適切な措置をとることとされた。

イラクでは 2005 年 1 月 30 日に移行国民議会選挙を行い、その後に憲法を定めて国民議会選挙を実施し、2005 年末までに本格政権発足を目指している。米軍が 15 万人規模の兵力で治安維持に当たっているものの、スンニ派には選挙ボイコットの動きもあり、1 月の選挙実施すら危ぶまれる。また、自衛隊の駐留するサマワ周辺の治安情勢も予断を許さない上に、同地の治安維持を担当してきたオランダ軍が 3 月に撤収の予定である。

今国会では現地の諸情勢、活動内容の妥当性、自衛隊以外による復興支援の可能性などのほか、新防衛大綱が示した国際任務の「本来任務」化や自衛隊の海外派遣恒久法制定に関係した議論も見込まれる。これと別に、「防衛省昇格」法案も議員提出される予定である。

３　米軍再編と日米同盟

米国は、国際情勢の変化と軍事技術の飛躍的進展を踏まえて国防戦略のトランスフォーメーション（変革）を進めている。冷戦期に築かれた海外の前方展開基地網を再編して、バルカン半島から北東アジアにかけての「不安定の弧」から生じる脅威に対処しようという構想もその一環である。日本との間では 2003 年 3 月から防衛政策見直し協議が開始された。2005 年 2 月以降に外務・防衛担当閣僚による日米安全保障協議委員会を開いて戦略合意を行い、その後 5 月をめどに個別の基地再編案をまとめる予定といわれる。

これまでに報道された在日米軍再編案は、①横田基地の第 5 空軍司令部のグァムの第 13 空軍司令部への統合並びに横田基地の軍民共用化、②米ワシントン州の陸軍第 1 軍団司令部のキャンプ座間への移転、③沖縄駐留海兵隊のキャンプ富士など本土への分散移転、④厚木基地の空母艦載機部隊と夜間離着陸訓練（NLP）の岩国基地移転などである。

第 1 軍団は、平時には司令部機構のみの組織だが、太平洋軍の作戦地域全般を担当地域とするため、同司令部の受入れは日米安保条約の「極東条項」から問題がないか議論される。再編協議の成果となる「日米安保戦略合意（仮称）」は、1996 年の日米安保共同宣言にも匹敵する重要性を持つと指摘される。これらの論点を中心に論戦が展開されよう。

４　北朝鮮問題

北朝鮮をめぐっては、拉致問題の解決、核、ミサイル等の問題の解決、これらの諸懸案を包括的に解決することを通じての国交正常化の実現が課題となっている。2004 年、小泉首相の北朝鮮再訪があり、拉致被害者 5 人の家族が帰国した。しかし、安否不明者の問題に関する真相解明等拉致問題の解決には至っていない。政府は、日朝実務者協議において北朝鮮から渡された横田めぐみさんの「遺骨」が別人のものであり、そのほかの資料についても「北朝鮮の 8 人死亡、2 人未入国との主張を裏付けるものは皆無」であったと発表した。与野党の議員、拉致被害者の家族からは、経済制裁を求める声が上がっている。北朝鮮は、日本側の発表を「捏造」とし、「受け入れることも認めることも出来ず、断固排撃する」と反発し、「朝日政府間接触にこれ以上意義を付与する必要がなくなった」とした。政府は、北朝鮮側の誠意ある対応を求めるべく「対話と圧力」で臨む方針を示している。与野党の議員等が求めている経済制裁に踏み切るためには、北朝鮮に残された拉致被害者の安全、六者協議への影響、経済制裁の効果等を見極める必要がある。

５　海洋秩序等をめぐる日中関係

東シナ海の日中両国間の排他的経済水域及び大陸棚の境界をめぐる協議は平行線をたどっている。日本が両国の海岸からの中間線を主張しているのに対し、中国は、大陸棚が沖縄トラフまで続いているので､そこまでを中国の海域だと主張していると報じられている。日本が主張している境界に近接した海域で、中国がガス田を開発していることが、最近明らかになった。このガス田は、地下で日本側の海域まで広がっている可能性がある。このほか、中国は、沖ノ鳥島近海に海洋調査船を出動させ事前通報なしの調査を行っている。日本の抗議に対し、中国は「沖ノ鳥島は、島ではなく岩だ」と主張し、同島周辺の日本の排他的経済水域の存在を認めていないと報じられている。また、2004 年 3 月、尖閣諸島に中国人 7 人が上陸する事件が発生した。2004 年 11 月には、中国海軍の原子力潜水艦が、潜水したまま石垣島東の日本の領海に入る事件がおきた。背景として、中国が海軍の近代化、海洋における活動範囲の拡大を図っていることに留意する必要がある。海洋法に合致しない行動に対しては、即時中止及び再発防止を求め、日中間の信頼関係をそこなう行動に対しては、自制を求める等適切な対応に努めるとともに、我が国周辺の海底資源や大陸棚の調査を進める等、我が国として海洋権益の確保に努めることが課題となる。

６　国連改革と安保理常任理事国入り問題

2004 年 11 月、国連の「ハイレベル委員会」は、国連改革等に関する報告書を公表した。報告書は、武力行使を行う場合の基準について検討すること、安保理を含む国連組織を刷新し、特に紛争予防と平和構築において、より効率的な組織にすること等を提案している。特に安保理改革については、２種類の拡大案を提示している。第一の案は、常任理事国を６か国(アジア２、アフリカ２、欧州１、米州１)、非常任理事国を３か国増やす。第二の案は、任期 4 年で再選可能な「準常任理事国」を新設し、アジア、アフリカ、欧州、米州から各２か国の計８か国を選出し、非常任理事国を１か国増加させるという案である。両案とも、①国連の分担金、②国連関連機関への任意拠出金、③国連平和維持活動（PKO）への参加人数に応じて、各地域の上位３か国を優先的に考慮し、選出対象とするが、新たな常任理事国、準常任理事国には拒否権を与えないとしている。我が国は、かねてから常任理事国入りを目指しているが、安保理改革のためには、現在の５常任理事国すべてを含む加盟国の三分の二の賛成の確保や拒否権の取り扱いなど解決すべき様々な問題がある。また、種々の分野で多様な活動を行ってきた我が国が、常任理事国としての責任を担う能力と意思を有することについて各国が十分に認識するよう働きかけを行っていくことが課題となる。

７　スマトラ地震・津波への国際支援

2004 年 12 月 26 日、インドネシアのスマトラ島沖で発生した地震とそれに伴う津波による死者は、14 か国 22 万人、被災者は 500 万人以上に上るといわれる(2005 年 1 月 19 日現在)。日本人も 25 人の死亡が確認されている。また、世界保健機関（WHO）は、被災者約 500 万人がコレラなどの感染症に罹る恐れがあると警告している。これに対し、2005 年 1 月 6 日、26 の国・国際機関が参加した被災国支援緊急首脳会議がジャカルタで開催され、その中で国連を軸に国際社会が連帯して支援活動を行うことが確認された。1 月 11 日、ジュネーブの国連主催「津波災害に関する閣僚級ドナー会議」において、日本 2 億 5000 万ドル、英 7400 万ドル、独 6800 万ドルなど、各国は合計 7 億 5600 万ドルの緊急援助を行うことを表明した。人的援助では、米軍が 1 万 2000 人の兵員、空母等を投入して救援活動を行っている。我が国も、国際緊急援助隊のほか、陸海空の自衛隊員を延べ 1400 人以上、C-130 輸送機、護衛艦などを派遣した。このほかにも民間から医師等が派遣されている。我が国は、数多くの災害を経験し、早期警戒の知見、科学技術、復興支援等のノウハウに秀でている。こうした経験を有効に使用し、積極的な貢献を行うべきとの声が上がっている。

Ⅳ　財政金融関係

１　平成 17 年度予算案

平成 17 年度政府予算案の一般会計総額は、82 兆 1829 億円、前年度当初予算比(前年度比)0.1%の微増である。一般歳出は 47 兆 2829 億円で、前年度比 0.7%減となった。防衛関係費、公共事業関係費、経済協力費などの主要経費が軒並み圧縮され、また三位一体改革に伴い義務教育費、国民健康保険などの補助金も削減されている。ただし主要経費のなかでも自然増を伴う社会保障関係費は、20 兆 3808 億円と初めて 20 兆円を突破した(前年度比 2.9%増)。社会保障関係費が一般歳出に占める割合は 43.1%に達する。地方交付税等は、16 兆 889 億円(前年度比 2.5%減)で、2 年連続削減されている。他方、国債の元利償還に充てる国債費は、過去の大量発行の影響で前年度比 5.0%増の 18 兆 4422 億円となっている。

税収は 44 兆 70 億円と、景気回復を背景に前年度比 5.4%増となった。歳入に占める割合は 53.5%と、戦後最悪であった前年度の 50.8%から大幅に改善した。歳入不足を補うための新規国債発行額は 34 兆 3900 億円で、前年度水準を下回り、公債依存度も 44.6%から 41.8%へと改善した。財政健全化の目安であるプライマリーバランス(財政の基礎的収支)は依然 15 兆 9478 億円の赤字であるが、赤字幅は前年度より 3 兆 737 億円縮小している。

17 年度予算案においては、引き続き「モデル事業」、「政策群」を採用し、予算執行調査や政策評価、さらには 15 年度決算をも予算に反映させる努力がなされている。歳出削減の対象外である科学技術振興費においても、省庁横断的に優先順位付けをしたうえで予算の配分を行い、また競争的研究資金を活用するなど、メリハリのある予算に向けた試みがなされている。聖域であった防衛関係費にも切り込んでいる。しかし、このような努力がなされ、たとえば予算執行調査では事業ごとに数億円単位の無駄が切り詰められている一方で、整備新幹線と関西国際空港Ⅱ期事業に、初年度だけでも 1160 億円もの多額の予算が計上された。財政制度等審議会は、現在の財政構造を前提としたときの 10 年後の財政の姿の試算を通じて、財政健全化を達成するためには、もはや歳出削減だけでも歳入増だけでも不可能であることを示している。平成 17 年度予算案に盛り込まれた大型公共事業について、同じ財政審から、財政再建の中、国民の納得を得るためのさらなる説明が必要だとの意見が出されている。税収増の一方で果たして「聖域なき歳出改革」が断行されたのか、議論を呼ぶところである。平成 17 年度末の国と地方を併せた長期債務残高は 774 兆円、GDP の 1.5 倍に達すると見込まれる。先進国の中で最悪の財政状況は依然続いている。

☞ 「平成 17 年度予算案の概要」『調査と情報‐ISSUE BRIEF-』460 号，2005.1.

２　三位一体改革

昨年11月26日に、「経済財政運営の基本方針2004」に従い、政府・与党による三位一体改革の「全体像」がまとまった。平成17、18年度における補助金改革は総額2兆8380億円、税源移譲額は16年度分も含めて2兆4160億円である。何れも目標の3兆円には届かなかった。

【補助金削減】「全体像」で示された補助金改革の内訳は、「税源移譲に結び付く改革」1 兆 7700 億円(17 年度分：1 兆 1239 億円)、「スリム化の改革」4700 億円(17 年度分：3011 億円)、「交付金化の改革」6000 億円(17 年度分：3430 億円)である。「スリム化の改革」とは公共事業関係の補助金を中心に廃止・縮減を図るもので、「交付金化の改革」とは使途を限定した補助金を裁量性のある交付金に組み替えるものである。また「税源移譲に結び付く改革」には義務教育費国庫負担金(暫定)や国民健康保険国庫負担の削減が含まれている。「税源移譲に結び付く改革」と「スリム化の改革」を併せた 1 兆 4250 億円が国の歳出削減につながる。ただし社会保障関係の補助金の増加で、地方向け補助金全体の削減額は 6134 億円にとどまる。

調整が難航したのが義務教育費国庫負担金の削減である。国と地方の経費負担を巡り議論が収束せず、本年秋の中央教育審議会の結論待ちの暫定措置として、問題が先送りされた。また、国民健康保険の保険料や医療費の自己負担割合は国の基準に基づく。係る補助金が一般財源化されても、地方の裁量は広がらないとも指摘されている。「交付金化」についても、省庁に権限が残ることから、地方の自主性が拡大するものか疑問視されている。

【税源移譲】義務教育費国庫負担金 4250 億円については、税源移譲予定特例交付金で全額が、その他の補助金 6989 億円については、所得譲与税によって 6910 億円分が措置される。平成 17 年度の税源移譲予定特例交付金の額は、16 年度措置を併せた 6292 億円、所得譲与税は、16 年度措置を併せた 1 兆 1159 億円にのぼる見込みである。なおスリム化の改革に対する財源手当は行われない。

【交付税改革】　平成 17 年度予算案における入口ベースの地方交付税の額は、14 兆 5709 億円、前年度比 5.3%減となった。しかし地方に配分される出口ベースの地方交付税の総額は、交付税特別会計の借入金や平成 16 年度の繰越分などの措置で、前年度比 0.1%増の 16 兆 9000 億円となった。予算折衝の過程で、財務省は、従来の地方財政計画に 7～8 兆円の水増しがあると指摘し、大幅な圧縮を迫った。しかし地財計画は 83 兆 7700 億円、前年度比 9000 億円の縮減にとどまり、出口ベースの交付税の圧縮には結びつかなかった。

平成 17 年度末の交付税特別会計の借入金残高は 51.7 兆円に上る見通しである。借入金を累増させて財源保障を行う手法は見直しの時期に入っている。

３　定率減税の見直し

平成 17 年度税制改正案は、定率減税の縮減を伴う増税色の濃いものとなった。定率減税とは、中堅所得者の負担軽減を狙いとして平成 11 年に導入されたもので、通常の計算で算出された税額から、所得税額の 20%(上限額 25 万円)、住民税額の 15%(同 4 万円)を控除する。今回の改正で、控除の割合を、所得税額 10%(上限額 12.5 万円)、住民税額 7.5%(同 2 万円)に半減させる。平成 17 年度の定率減税による増収額は 1850 億円である。

定率減税の縮減が提案された背景には、導入時と比べて景気が好転していることがある。しかし月例経済報告は昨年 11、12 月に下方修正を行うなど、景気の減速が囁かれており、円高や原油高などの不安定要因も抱えている。このため縮減は時期尚早との見方もある。

日本総合研究所は、定率減税半減の実施で、個人消費は1.3兆円(0.45%)押し下げられるという試算を出している。定率減税半減の実施は来年1月からの予定である。与党の「税制改正の大綱」は、今後の景気動向を注視したうえでの弾力的対応の余地を示している。実施の可否、完全廃止時期などが今後の議論の焦点となる。なお定率減税の半減による増収分は、地方交付税分等を控除して、基礎年金の国庫負担引上げの財源に充当される。

４　金融改革プログラム

昨年 12 月 24 日、金融庁は、平成 17、18 年度の 2 年間の金融行政の指針として「金融改革プログラム～金融サービス立国への挑戦～」を発表した。これまで、「金融再生プログラム」(平成 14 年 10 月策定)において大手銀行の不良債権比率を平成 16 年度末までに半減させる目標を掲げるなど「金融システムの安定」を重視した金融行政が行われてきたが、今回の「金融改革プログラム」においては、我が国の金融システムを巡る局面について、「金融システムの活力」を重視した金融行政へ転換すべきフェーズにあるとしている。

主な具体的施策としては、利用者ニーズに応じた多様な金融商品・サービス提供のため、金融業への新規参入を促進し、健全な競争を促すとともに、「投資サービス法(仮称)」の制定など利用者保護ルールの整備・徹底を図ることとしている。また、金融のコングロマリット化(銀行、証券、保険などの業態の複合化)に対応した金融法制や検査・監督を行う体制の整備を掲げている。中小・地域金融機関の経営力強化については、現行の「リレーションシップバンキング行動計画」を承継する新行動計画を策定することとしている。

金融庁は、本プログラムの実施について、今年度内に具体的なスケジュールとして「工程表」を策定し、公表することとしている。

Ⅴ　経済産業関係

1　中小企業支援のための新たな枠組み

【中小企業新事業活動促進法案(仮称)】　創業や新事業展開を図る中小企業に対する支援を強化するために、政府は、既存の中小企業支援三法を整理・統合して、新たに「中小企業新事業活動促進法案(仮称)」を国会に提出する予定である。中小企業の支援に関係する法律には、中小企業が行う経営革新や経営基盤強化を支援する「中小企業経営革新支援法」、研究開発を通じて新たな事業分野の開拓を図ろうとする中小企業を支援する「中小企業の創造的事業活動の促進に関する臨時措置法」、中小企業者の新技術を利用した事業活動の促進をめざす「新事業創出促進法」の三つがある。だが、これら支援三法については、① 支援内容により、適用される法律が違うなど複雑で利用しづらい、② 各法の理念や創設の経緯は異なるものの、支援対象や支援措置には重複している部分が見られる、③ 政策金融や補助金等の他の支援措置と有機的に連動する形での円滑な実施が図られていない、④ 支援措置を受けるための利用者側の事務負担が大きい、等々の批判があった。そこで、類似施策を整理し、利用者に分かりやすい支援体系に改めるとともに、支援内容も、技術開発から販路開拓までを一貫して後押しすることになった。

【「新連携」への支援】　新法の柱となるのは、中小企業等の新しいタイプの連携(「新連携」)に対する支援である。特定分野に独自の高い技術や製品を持っている中小企業等が、相互に補完・連携して、付加価値の高い商品・サービスを創出することを支援する。中小企業の連携に対する支援は、これまでも行われていたが、支援を受けるためには、事業組合のような法人格組織をつくる必要があった。「新連携」対策事業では、技術やノウハウ等で相互に補完しあう緩やかな連携がなされていれば、支援の対象とする。「新連携」と認定された案件には、補助金が交付されるほか、政府系中小企業金融機関による融資も行われる。さらに、新規事業の設備投資に対しては、減税等の優遇措置が講じられる。技術連携やマーケッティングの専門家、政府系・民間金融機関等で構成される「新連携支援地域戦略会議(仮称)」が、全国の各ブロック毎に設置され、新連携計画の申請前から申請企業の得意分野を把握し、相互補完可能なパートナー企業の組み合わせ等について提案を行う。こうした支援を通じて、中小企業の活性化、さらには地域経済の再生を図っていく。

今後は、「新連携」支援に止まらず、各種中小企業支援措置の統合、各省庁の連携による中小企業施策のワンストップサービス化、中小企業支援をめぐる国と地方の連携・役割分担を積極的に図っていく必要がある、との指摘がなされている。

2　新しい事業体制度の創設 ： 日本版 LLP 制度

企業競争力の源泉をなす「人的資本」を重視した新しい事業体には、有限責任事業組合(LLP: Limited Liability Partnerships)と有限責任会社（LLC: Limited Liability Company）とがある。これら事業体のもとでは、優れた技術やノウハウ等があれば、たとえ資金力がなくても、貢献度に応じて利益の配分を受けることができる。欧米諸国では、既に、共同研究開発事業や情報技術(IT)産業の創業等に広く利用されている。「会社法制現代化要綱案」は、日本版 LLC （合同会社）の新設を打ち出したが、経済産業省は、これとは別に、民法上の組合の特別形態として有限責任事業組合（日本版 LLP）を創設する予定である。民法上の任意組合と株式会社の良いところを合体させた形となる。民法上の任意組合は、出資者の合意に基づき組織形態や利益配分方法を自由に決められるうえ、税務上は「構成員課税」(パス・スルー課税）が適用され、出資者(構成員)が課税対象となっている。ただ、出資者は債権者に対して無限責任を負わねばならないため、これまでは、リスクの高い新規事業への出資をためらうケースも多かった。そこで、出資者全員に有限責任(出資額を限度とする責任)を認めることで、利便性の向上を図ろうというのである。日本版 LLP が、租税回避に悪用されないように、今回、業務に携わらない人の出資(投資目的のための出資)は認めないとしたため、資金呼び込み効果は半減したとの指摘もある。

3　原子力施設に対するテロ対策等の強化

今国会の原子炉等規制法の改正には、 ① テロ対策を考慮した核物質防護規制の強化、② 原子力発電所の廃止措置（廃炉）規制の整備、③ クリアランス制度の導入が盛り込まれる見通しである。① は、テロ対策の観点から原子力施設等に対する防護対策を強化し、国際的レベルに引き上げることを目的とする。国が定める想定されうる脅威（「設計基礎脅威」DBT: Design Basis Threat と呼ばれる。）に対し、事業者の防護措置を義務づけるとともに、防護基準の適合性検査等の各種検査も導入する。さらに、核物質防護に関する情報管理を徹底させるために、民間人にも核物質防護秘密保持を義務づけ、違反した場合には罰則を科す（罰則付きの守秘義務の導入)。② は、事業者による原子力発電所の廃炉や解体計画を、国が審査し、放射性廃棄物の処理、作業員の被曝対策等が適正に行われているかを判断する。③ は、原子力施設から廃棄される資材のうち、年間放射線量が 0.01 ミリシーベルト（クリアランスレベル）以下であると国が確認したものについては、原子炉等規制法からはずし、産業廃棄物として捨てたり、再利用できるようにする。

４　省エネルギー対策の強化

【省エネルギー法の抜本改正】　温暖化ガスの排出削減を定めた京都議定書は、平成 17 年 2 月に発効する見込みである。このため経済産業省は、企業等に省エネルギー対策を義務づけている「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」)の改正案を、国会に提出する予定である。産業、民生部門の省エネルギー対策を一層強化するとともに、現在、対象外となっている一定規模以上の運輸事業者や電力・ガス等のエネルギー供給事業者にも、省エネルギー計画の策定と実施状況の報告を義務づける。経済産業省は、環境省の環境税に対抗して「増税なき地球温暖化対策」を打ち出しているが、今回の省エネルギー法の抜本改正も、その一環をなすものである。

改正案の主なポイントは、以下の通りである。① 現在、省エネ計画の提出が義務づけられている工場、事業所は全国に 1 万か所あるが、これを 1 万数千か所程度にまで範囲を拡大する。②トラックやバス、タクシー等の一定規模以上の運送事業者、荷主、旅客運送事業者に対して、省エネ計画の策定とエネルギー使用量の報告を義務づける。③ ガス、電力等のエネルギー供給事業者に対しても、高効率機器の普及促進やエネルギー使用状況に関する情報の提供など、省エネ促進事業を義務づける。④ エアコン、テレビ、冷蔵庫、乗用車等のエネルギー消費量の多い 18 品目について、省エネ性能の表示を家電量販店や車のディーラーに義務づける。⑤ 建築主に対し、住宅・建築物の省エネ対策の強化を求める。⑥ 現在、別々に届け出ている工場、事業所の電気と熱の使用量を一本化し、両者の一体管理を徹底する、等々である。高効率機器の普及促進等の重い責務を負わされる電力・ガス業界からは、民間企業が自主性を発揮できる枠組みにしてほしいとの要望が出されている。

温暖化ガス削減の目標達成は、省エネ技術の進歩と原子力発電所の通常稼動を大前提としているだけに、計画通りに進むのか疑問との声も聞かれる。

【サマータイム制度】 地球温暖化ガスの削減、省エネルギー効果、余暇増大による需要創造等から注目を集めているのが、夏季を中心に、時計の針を 1 時間進めるサマータイム制度である。欧米を中心に、既に 70 か国以上で導入されているし、我が国でも、戦後の一時期に実施された経験を持つ。今回、超党派の「サマータイム制度推進議員連盟」(平沼赳夫会長) の発足、北海道や滋賀県における地域単位での導入実験等から、サマータイム制度導入に向けた動きは、従来になく活発化している。ただ、省エネを実現するための手段として導入が検討されているにもかかわらず、省エネ効果自体の正確な検証が行われていないとの批判や、導入をめぐる国民的な議論がまだ不足しているとの指摘もある。

5　自由貿易協定（FTA）をめぐる動向

自由貿易協定（FTA）によって、貿易自由化を進める動きが、世界的に広がっている。関税貿易一般協定（GATT）・世界貿易機関（WTO）に依拠して、多国間交渉による自由化を推進してきた我が国も、WTO のラウンドによる自由化交渉が停滞しがちな現状を考慮し、世界の潮流に合わせ、各国と FTA を積極的に結ぶ方向に大きく舵をきった。平成 14（2002）年には、初めての FTA がシンガポールと締結された。昨年には、メキシコと協定を締結したほか、フィリピンとも合意に達した。タイ、マレーシア、韓国等との交渉もヤマ場を迎えている。我が国が進める FTA は、正式には経済連携協定（EPA）と呼ばれ、貿易の他に、人、サービス等も自由化の対象に含む包括的なものである。平成 16 年 12 月に政府が公表した「今後の経済連携協定の推進についての基本方針」は、EPA を、WTO を中心とする多角的貿易体制を補完して、我が国の対外経済関係の発展及び経済的利益の確保に寄与し、東アジア共同体構築を促すものであると位置づけている。我が国は、東アジア地域において、二国間での協定の他に、東南アジア諸国連合（ASEAN）とも包括的経済連携構想で合意しており、今年から交渉が開始される予定である。今後、FTA／EPA を通じての東アジア共同体構築への動きが活発化すると思われるが、交渉にあたっては、農産物の市場開放や労働力受け入れ等、政策の明確化や省庁間の調整を必要とする困難な課題も多く、東アジア共同体構築の道のりは平坦ではない。

6　中国に対する政府開発援助の見直し

我が国の中国に対する政府開発援助（ODA）は、ほぼ四半世紀にわたり、中国の改革・開放政策を後押しし、経済の近代化、特にインフラ整備に寄与してきた。しかし、この数年、対中 ODA の削減、廃止を求める声が強まっている。その理由は、①中国が既に経済大国であること、②直接投資の受け入れなど民間の資金調達が容易になっていること、③中国が北朝鮮等の開発途上国への援助を行っていること、④核実験、人権抑圧などの点で、我が国の「ODA 大綱」に反していること、等である。他方、中国の一人当たりの所得はまだ低く、依然として援助が必要な開発途上国である、環境保護等の分野での ODA はまだまだ必要である、との擁護論もある。平成 16 年に、対中 ODA の現地調査を行った参議院は、「対中国 ODA を引き続き推進することの必要性は見当たらなかった」と、派遣報告書の中で指摘している。こうした動きもあって、政府は、対中 ODA のうち、返済が不要な無償資金協力と技術協力について、数年内に打ち切る方向で検討に入った。

Ⅵ　農林環境関係

１　新たな「食料・農業・農村基本計画」をめぐる動向

今後 10 年間の農政の指針となる新たな「食料・農業・農村基本計画」（5 年毎に見直し）は、3 月に閣議決定される予定である。基本計画見直しにあたっての主要な検討課題は、担い手政策、経営安定対策、農地制度、農業環境・資源保全政策の 4 本の主要な柱と、食料自給率の向上、食の安全・安心の確保などその他数本の柱から成る。最重要の課題は、「品目横断的な経営安定対策」である。これは、現在、麦や大豆などの作物ごとに支払われている交付金等を、経営全体に着目した品目横断的な直接支払いに代える施策で、「日本型直接支払い」と呼ばれている。

また、経営安定対策の対象となる「担い手」をどう絞り込むべきかをめぐっては、農林水産省と農業団体が鋭く対立しており、決着は基本計画決定後に先送りされる見通しである。この対立は、農水省が「担い手」を年間所得 530 万円以上を見込める経営規模の農業者に限定する考えであるのに対し、この基準では多くの農家が「担い手」から脱落することを農業団体が危惧している点にある。この件について、昨年 12 月の自民党プロジェクトチームの報告は、「どのような担い手を対象にすれば望ましい農業構造の実現ができるか、引き続き議論する」と結論を持ち越したが、経営安定対策を平成 19 年度から実施するためには、関連法案を平成 18 年の通常国会にかける必要がある。したがって、今年中に面積要件や支払単価を確定することが必要になるため、夏から秋にかけてが調整の山場となろう。

２　JAS法の見直し

昨年 10 月、農水省の JAS 制度のあり方検討会が、JAS 制度の見直し方向について最終報告をまとめた。報告の具体化に向けた JAS 法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）改正案が、今国会に提出される。JAS 制度は、現在、「JAS 規格」（規格に適合した製品を認証して JAS マークの表示を認めるもの）と「品質表示基準」（飲食料品を対象に一定の品質表示を義務付けるもの）の二本立てである。上記報告は、現行の「JAS 規格」には、特色規格、標準規格、等級別規格、業務用取引規格の要素が混在し、規格の性格が分かりにくいことから、これを「特色規格」（製品の特色を明確化し消費者の商品選択に資するもの）と「標準規格」（消費者保護に必要な、標準的な品質基準）とに整理するよう求めている。さらに、上記報告は、「品質表示基準」制度について、現在は JAS 法に基づく表示義務のないインターネット販売などによる商品にも表示の義務付けが必要であると指摘している。

３　株式会社の農業参入問題

地域を限定して株式会社の農業参入を認める規制緩和は、農業分野の構造改革特区の目玉となっており、農林水産業関連の特区認定件数 115 件のうち 64 件において、株式会社の農業参入規制が緩和されている（平成 16 年 12 月現在）。

すでに、平成 12 年の農地法改正により、株式会社も「農業生産法人」（農地を利用した農業経営ができる法人）として認められていたが、事業要件や構成員要件が厳しく、株式会社が農地を取得し農業に参入することは事実上困難であった。

農業特区においては、この要件を緩和したが、①遊休農地が多い地域での参入であること、②市町村や農協等から農地を賃借する方式での参入に限られ、農地の取得は認められないこと等、未だ一定の条件が課されている。それでも、地域の建設業者や食品関連企業を中心に特区参入への関心は高く、農林水産省調査によれば、平成 16 年 10 月現在、35 の特区で、36 の株式会社を含む 68 法人が営農を開始している。

総合規制改革会議は、平成 15 年末の最終答申で、株式会社の農業参入に関し、①農地の取得を農業特区において直ちに認めること、②現在の特区における農地の賃借方式を早急に全国に拡大すること、を提言した。

農林水産省は、特区における実情調査の結果を踏まえ、昨年末、農地の賃借方式による株式会社の農業参入を全国に展開する方針を公表した。新しい「食料・農業・農村基本計画」に制度の改正を盛り込むとともに、今国会に関連法（農地法、農業経営基盤強化促進法）の改正案を提出する。だが、経済界が強く求めている株式会社の農地取得については、農業団体等が、「産業廃棄物の投棄目的等に転用される恐れがある」、「撤退後の農地の荒廃を招く」などを理由に反対しており、農林水産省もこれを認めない姿勢を貫いている。

４　容器包装リサイクル法の改正問題

「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進策に関する法律」の一部改正を目指して、「中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会」と「産業構造審議会環境部会廃棄物・リサイクル小委員会容器包装リサイクル WG」の合同会合が開催されている。現行法では、特定容器などに係る事業者に一定の回収・再商品化義務を課する一方、とりわけコストの掛かる分別収集などは地方自治体の責任とされている。自治体側には、実際には事業者が下流の再商品化の義務しか果たしていないという不満がある。循環型社会形成へ向けた容器包装リサイクル法の見直しに際しては、地方自治体と事業者の費用負担が争点となっている。

5　地球温暖化対策

世界的に重要な環境問題である地球温暖化に対処するため、気候変動に関する国際連合枠組み条約が締結され、さらに、先進国に対する温室効果ガス削減の数値目標を盛り込んだ京都議定書が 1997 年に採択された。京都議定書は、昨年 11 月のロシアの批准により、本年 2 月に発効するが、我が国の平成 15 年度の温室効果ガスの国内総排出量（速報値）は、二酸化炭素換算で 13 億 3600 万トンと、前年度比 4%増、京都議定書が基準年とする 1990 年との比較では 8%増であり、温室効果ガス、特に二酸化炭素の排出削減が喫緊の課題となっている。

京都議定書が発効すると、平成 14 年 5 月に成立した「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律」が即日施行され、環境省は、現行の地球温暖化対策推進大綱を「京都議定書目標達成計画」として閣議決定し、施策の強化・拡充を目指すことになる。二酸化炭素削減のためには、①一定規模以上の企業を対象に、温室効果ガス排出量の報告を義務付け公表する制度を導入する、②京都メカニズムによる排出量取引を用いる、等様々の手法がある。だが、計画達成へ向けてどのような手法を組み合わせるのか、政府内でも経済産業省と環境省の間の調整はまだついていない。運輸部門の施策を含めた産業部門、民生部門が連携した横断的かつ実効性ある政策の検討が必要である。また、政府与党内で賛否の分かれた温暖化対策のための環境税の創設は、「早急に検討」として平成 18 年度検討事項に先送りされたが、引き続き議論の対象となるものと思われる。

6　廃棄物処理法の一部改正

環境省は、産業廃棄物の不法投棄に対し、これまで様々な対策を講じてきたが、岐阜市で発生した大規模な不法投棄や、中国への輸出廃棄プラスチックにゴミを混入させた不正輸出事件などをふまえ、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律案」を今国会に提出する予定である。改正の内容は、国の「中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会」の提言に基づき、自治体の不法投棄に対する実務体制の強化を図るために、中核都市及び保健所設置市が行っている産業廃棄物の事務や権限を都道府県に移すこと、産業廃棄物管理表（通称「マニフェスト」）の偽造などをめぐる不正行為に対する罰則の強化や、廃棄物の不適正な輸出に対する水際での取締りの強化、最終処分場の維持管理をめぐる対応の強化などが盛り込まれる予定である。改正案の審議に際しては、罰則の強化等を含む不法投棄の抑制策などが議論されることになろう。

Ⅶ　国土交通関係

１　住宅金融公庫の改革

住宅金融公庫については、特殊法人等整理合理化計画に基づいて、平成 18 年度中に廃止し、証券化支援業務等を行う新たな独立行政法人(住宅金融機構(仮称))を設置するため、関連法案が今国会に政府提案される予定である。これにより、住宅関係の直接的な政府融資は、災害により必要となった住宅の建設等の資金の貸付けや財形貸付けに限定され、政府は、証券化支援事業(一般の金融機関による住宅建設資金の融通を支援するための貸付債権の譲受け等)を積極的に推進することとしている。

新たな独立行政法人は、住宅金融公庫の有する権利・義務を承継するが、財政融資資金の繰上償還の実施による経営の改善のために、別途の関連法案が政府提案される予定であり、これによって、既存の住宅金融公庫の住宅融資に係る補給金について、平成 23 年度頃までにその廃止を図るとしている。

この住宅金融公庫の改革は、「民間のできることは民間で」という流れで行われるものであるが、一般金融機関が国民に低利で安定的な住宅資金を供給するシステムとなっているのか、独立行政法人に不要な業務が引き継がれていないかをチェックする必要があろう。

２　公共事業をめぐる諸問題

平成 17 年度政府予算案における公共事業関係予算については、①公共事業関係費の縮減(3.6%の減)と重点４分野等への配分の重点化、②三位一体改革の一環としての補助金改革(補助金の交付金化・スリム化、公営住宅家賃収入補助の税源移譲、補助採択基準の引き上げ等)、③特殊法人向けの財政支出の縮減合理化、④災害対策の強化、⑤住宅金融公庫等の改革、⑥特別会計の見直し等を図ったとされている。

しかし、一方で、①国際競争力向上のための基盤整備として、東京国際空港の再拡張の推進を図るほか、伊丹空港の位置づけの見直しや地元からの支援を前提に関西国際空港の二期工事の推進(２本目の滑走路の 2007 年の限定供用)が認められ、また、②新幹線鉄道の整備について新規３区間の着工などが認められている。

公共事業縮減や補助金改革等はその実効性について論議を呼ぶとともに、懸案の大規模プロジェクトの推進は、厳しい財政状況の中で地方の負担を前提に推進することの是非について十分な論議が必要とされよう。

☞「公共事業の削減とその影響」『レファレンス』648 号，2005.1.

３　豪雨災害等大規模災害対策と新潟県中越地震対策

昨年は、７月梅雨前線豪雨、観測史上最多の 10 回にわたる台風の上陸、最大震度７を記録した新潟県中越地震等の災害により、死傷者数が多数に上るとともに、我が国の国土が甚大な被害を受けた。今国会にはそれらの災害の復旧に要する費用が補正予算として提出されるほか、水害や土砂災害の防止のために、関連法案が政府提案される予定である。

まず、今般の補正予算案においては、災害対策として、1 兆 3618 億円が計上されており、その内訳は、①災害の復旧(災害復旧事業、一般公共事業、災害廃棄物処理事業、公共施設の耐震化)、②被災者への支援(災害救助費・災害弔慰金等の負担金、災害援護貸付金、被災者生活再建支援金補助金、スクールカウンセラー活用事業費)、③被災者への生業支援(国民金融公庫等の出資金)、④災害対応力の強化(警察関係・防衛庁関係の災害対策用資機材の整備、緊急消防援助隊関係設備・住民避難等のためのデジタル防災無線の緊急整備等)及び⑤三宅村民帰島時の安全対策となっている。

また、政府は、平成 17 年度予算案においても、豪雨災害等大規模災害対策の充実を図るため、総合流域防災事業(仮称)、災害対策緊急事業推進費(仮称)、津波危機管理対策緊急事業の創設等を図っている。

今国会に政府提案される予定の法案は、水防法等の一部改正で、浸水想定区域を指定する河川の拡大、中小河川における洪水情報等の提供の充実、土砂災害警戒区域における警戒避難体制の充実を内容としている。今回の豪雨災害では、独居高齢者の被害が多かったことを踏まえ、制度の充実が望まれる。

新潟県中越地震については、①激甚災害の早期指定がなされ、②新潟県の要望に対してもⅰ)阪神・淡路大震災の際に講じた特例措置やⅱ)被災地の特殊性等を考慮した必要な措置が講じられ、補正予算案では、新潟県中越地震に対して、約 3000 億円が盛り込まれている。さらに、3000 億円規模の復興基金の造成に必要な地方債措置とその利子支払額に対する交付税措置が講じられ、住宅再建等に係る利子補給、風評被害についての観光対策、産業振興、雇用対策等の事業に活用することとされている。

これらの措置に対して、新潟県知事は、ほぼ要望に近い形で認めてもらえたと評価するが、同時に、特別立法を含め必要な対応は今後も求めるとしている。

今回の地震災害が中山間地域において生活・生産の場の同時喪失、道路やライフラインの大規模破壊等甚大であったことを踏まえ、それらの地域の復興のためには、早急な復興計画の樹立とともに、法制度を含めた計画実現のための手法の充実が必要であろう。

４　観光立国施策の推進

我が国は、「観光立国」を目指して「グローバル観光戦略」等を推進している。しかし、我が国を訪れる外国人旅行者は、長期的傾向としては増加しているが、伸び悩んでいる。

政府は、平成 17 年度予算で、ビジット･ジャパン・キャンペーンの高度化を図るとともに、訪日外国人旅行者の受け皿となる地域の魅力の増進等のために、観光ルネッサンス事業を創設して、官民一体となった施策の推進を図ることとしている。

このため、政府は、「通訳案内業法及び外国人観光客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律の一部を改正する法案」を今国会に提案することとしている。その内容は、①通訳案内業規制の緩和による外国人観光旅客の接遇の一層の向上と②各地域の市町村と民間組織の創意工夫を生かして行う魅力ある観光地整備の促進である。

近隣周辺諸国を始めとするアジア諸国との競争が激化する中で、観光立国の実現のために有効な施策の展開が期待されるところである。

☞　「観光立国に向けて」『レファレンス』645 号，2004.10.

５　電波利用料制度の見直し

電波需要の急増への対応が電波政策上の重要課題となる中で、政府は、迅速な電波再配分の制度的枠組みの整備など周波数割当ての見直しを進めている。さらに、電波有効利用の促進のために、電波利用料制度(電波利用共益費を無線局の免許人全体で負担するという受益者負担金制度)の改革に取り組もうとしている。

昨年 10 月の総務省の電波有効利用政策研究会の最終報告では、電波の経済的価値を反映した料金を課すことによって電波の効率的利用を促すため、従来の方式に加えて新たな料額算定方式を導入し、利用料の使途を電波資源の供給量増加に貢献する研究開発や電波利用の地理的格差解消策に拡大することを提言している。なお、負担の公平性確保の観点から行う徴収対象範囲の拡大は、情報家電等の免許不要局への拡大に対する多方面からの反対､国･地方公共団体の減免措置の継続等により､今回の改正では見送られる模様である。

提言実施をめぐる主な争点は、手数料・使用料の二つの性格を有する新電波利用料の制度的位置づけに加え、具体的な料額算定方法、使途拡大・徴収対象範囲の適否であろう。

また、こうした制度改革を行う前提として、電波管理に関する基本的な考え方について広く議論した上で、現在のような中央集権的な管理方式(命令･統制方式)か、一部の欧米諸国で採り入れられている分権的な管理方式(市場方式)かを選択すべきとの指摘もある。

６　郵政民営化

小泉首相は、本年１月４日の年頭会見で、郵政３事業の民営化を「内政で今年の最大の課題」と位置づけ、昨年９月 10 日に閣議決定した基本方針(「政府方針」)に沿って関連法案を作成し、今国会の期間内の成立を目指す方針を強調した。政府方針では、ⅰ)国民の利便性向上、ⅱ)「見えない国民負担」最小化、ⅲ)資金の流れを官から民へ変えることを目的に、平成 19 年に、窓口網、郵便、郵便貯金、簡易保険の４機能をそれぞれ株式会社として独立させ、純粋持ち株会社の傘下に置くことにより、日本郵政公社を民営化し、10 年間の移行期間を経て平成 29 年に最終的な民営化を実現するとされている。

この政府方針をめぐっては、賛否の論議が活発になされているが、主要な論点を整理すると、次の４点に集約できよう。

①経営形態＝４事業完全分社化か、４事業の一体性維持か

①については、４事業分社化が政府方針となったが、事業ごとの損益明確化と市場での自立、金融事業と非金融事業のリスクの遮断を重視する前者と不採算地域でのサービス維持を重視する後者の主張が対立し、政府案を取りまとめる過程では、最大の争点となった。

②事業範囲＝民間との競争条件の対等化重視か、経営の自由度の拡大重視か

③全国均一サービス、郵便局網、雇用＝全国均一（ユニバーサル）サービス義務付けの範囲・郵便局網・雇用の現状維持か、縮小･効率化か

②及び③については、民営化推進の立場からは競争条件対等化が不十分なまま業務拡大が認められ、結果として民業圧迫となるとの懸念が、民営化に批判的な立場からは不採算地域でのサービスが低下すること、雇用の維持が困難になること等の懸念が示されている。

④民営化の目的、優先度＝なぜ、いま郵政民営化が必要なのか

④については、小さな政府を目指す立場からは、郵政民営化が支持される一方、金融システム改革、規制改革、財政改革等の構造改革全体との整合性の観点からは、郵政民営化に優先的に取り組むことへの疑問の声も上がっている。

政府方針の閣議決定後は、「郵政民営化に関する有識者会議」及び郵政民営化準備室を中心に制度設計が進められている。しかし、政府方針は与党の了承を得ないまま決定され、また、昨年 12 月には自民党が、民営化反対、公社維持などの意見が多数である旨を明記した上で、民営化の是非について判断を保留し、③について現状維持を求める党方針を発表するなど、政府方針と自民党の方針には大きな隔たりがある。このことから、今後の法案作成作業は難航が予想され、国会審議でも上記の論点を中心に論議を呼ぶものと思われる。

Ⅷ　文教科学技術関係

１　教育基本法改正をめぐる動き

教育基本法については、昭和 22 年の制定以来、たびたび見直し論議がなされてきた。平成 12 年の教育改革国民会議の「教育を変える 17 の提案」を踏まえ、中央教育審議会は、15 年 3 月、「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」を答申した。同答申は、現行の教育基本法を貫く理念を大切にしていくとともに、今日重要と考えられる教育の理念や原則を明確にするために教育基本法を改正することを提言した。あわせてこれらの理念や原則を具体化するための必要な施策を定める、教育基本法に根拠を置く教育振興基本計画を政府として策定する、ことを求めている。

法改正の是非をめぐる新聞各紙の論調も賛否それぞれであり、各党の見解も分かれている。与党では「与党教育基本法改正に関する懇談会」を設けて協議していたが、16 年 6 月、大幅な改正を行う方向での「教育基本法に盛り込むべき項目と内容について（中間報告）」をまとめた。ただ「愛国心」に関する表現については与党間の意見が一致していない。与党協議を踏まえて、法案の提出が予定されている。

☞「教育基本法改正をめぐる論議」『国政の論点』

２　三位一体改革と義務教育費国庫負担制度

教育機会の均等と教育水準の維持を図る趣旨で、公立義務教育諸学校の教職員の給与費等について、その２分の１を国が負担する義務教育費国庫負担制度の見直しが、三位一体改革の中で進められている。平成 15 年度予算では共済長期給付金及び公務災害補償基金負担金 2200 億円が、16 年度予算では退職手当及び児童手当 2309 億円が、それぞれ一般財源化されるとともに、教職員の給与や定数の決定について地方の自由度を高めるために、「総額裁量制」が導入された。

16 年 8 月には、全国知事会など地方六団体は、総額 3 兆 2300 億円の国庫補助金削減案を決定し、義務教育費国庫負担金は中学校分 8500 億円を 2006 年度までに削減、2009 年度までに同制度を全廃するとの方針を決めた。これに対し文部科学省、各教育団体をはじめ与野党のなかからも、反対の声が上がった。11 月に入り、政府・与党協議において、平成 16、17 年度で 8500 億円（各年 4250 億円）削減し、削減方法については本年秋の中央教育審議会の結論を待つということで一応の決着をみた。一般財源化された場合に、全国的な教育水準の確保は可能か、教育機会の均等は確保されるかなど、今後も論点となろう。

３　学力低下問題

国際教育到達度評価学会(IEA)が行った各国の中学校２年生と小学校４年生を対象とした国際数学・理科教育調査(TIMSS)（2003 年）で、世界トップレベルとされてきた日本の小学校４年生理科と中学校２年生数学の平均点が前回を下まわった。また 15 歳の生徒を対象に実施された経済協力開発機構(OECD)の学習到達度調査(PISA)（2003 年）でも「読解力」が大幅に低下し、「数学的リテラシー」も一位の座から大きく後退する結果となり、以前から憂慮されていた生徒の基礎学力低下問題があらためて浮き彫りにされた。

従来の「詰め込み教育」の反省から、平成 10 年に学習指導要領が改訂され、14 年度から「ゆとり」のなかで「生きる力」を育成する教育が導入された。しかし一方で、学校週五日制の完全実施とも関連して、授業時間、学習内容の削減などが学力低下を招いたとの批判を受けている。15 年に学習指導要領の一部が改正され、16 年度から指導要領の上限を超える学習内容を教えることができるようになったが、今回の相次ぐ国際調査の結果を踏まえて、これまでの「ゆとり教育」路線のさらなる見直しが迫られている。

４　教員の資質向上問題

平成 16 年 10 月、中山成彬文部科学相は中央教育審議会に「今後の教員養成・免許制度の在り方」を諮問した。そのなかで高い専門性と実践的な指導力を有する教員を養成する専門職大学院の設置と教員免許更新制（教員免許状に一定の有効期限を付し、更新時に、教員としての適格性や専門性を評価した上で、更新の可否を決定する制度）の導入についての検討を求めている。更新制については、学校現場の反発も予想され、実現に向けた課題も多い。しかし「授業が成立しない」、「子どもや保護者と信頼関係を築くことができない」など、「指導力不足」と認定される教員が増加している。これに対して、教職以外の職に配置転換するなどの新しい人事管理システムを採用する都道府県が増えている。

他方、精神性疾患のため、病気休職した全国の公立学校教員数は、この 10 年間増え続けている。また懲戒処分を受けた教員は、「わいせつ行為等」によるもの、「体罰」によるものともに、過去最多となっている（平成 16 年 12 月文部科学省発表）。一部教員に対する保護者などの信頼感が失われつつある現状で、「優秀教員」を人事・給与の面で優遇するという地方自治体も増加している。民間からの校長公募や、人事面で地元住民の要望が反映される「地域運営学校」なども設置できるようになった。教員の資質向上をはかるため、教員養成、免許制度等の改革をどう進めるかが課題となっている。

5　第 3 期科学技術基本計画に向けた動き

平成 17 年は「科学技術創造立国」の理念のもとに科学技術基本法が成立してから 10 年目であり、また、第 1 期基本計画(平成 8～12 年度)に続く第 2 期基本計画(平成 13～17 年度)の最終年度でもある。平成 16 年 10 月、文部省の科学技術・学術審議会は基本計画特別委員会を設置、12 月には内閣府・総合科学技術会議(議長:小泉内閣総理大臣)が基本政策専門調査会を設置し、第 3 期科学技術基本計画(平成 18～22 年度)の策定に向けた調査・検討を開始した。検討課題としては、基本計画の実績評価、新しい科学技術戦略のあり方、人材育成・研究開発資金配分等の科学技術システム改革などが挙げられる。特に、国の持続的発展の基盤と長期的な国家戦略の観点から、「国として戦略的に推進すべき基幹技術」の検討が焦点のひとつとなっている。

平成 17 年度予算政府案のうち科学技術振興費は 1 兆 3170 億円で、前年度当初比 2.6%増額された。総合科学技術会議の決定に基づく「優先順位付け(SABC)によるメリハリ付け」、「競争的研究資金の重点拡充」(4259 億円)、「経済活性化のための研究開発プロジェクトの推進」などがポイントとして挙げられている。

☞「科学技術をめぐる政策課題 2004」『調査と情報　-ISSUE BRIEF-』459 号, 2004.11.

6　H-ⅡA ロケット打上げと国際熱核融合実験炉(ITER)計画

平成 16 年 9 月、総合科学技術会議は近年相次いだロケットや人工衛星のトラブル・失敗等も踏まえ「我が国における宇宙開発利用の基本戦略」をまとめた。この中で、平成 15 年 11 月に打上げに失敗した H-ⅡA ロケットについては、我が国の基幹ロケットであるとの方針が確認された。平成 16 年 12 月、宇宙航空研究開発機構(JAXA)は失敗の原因究明と点検・改良の結果を文部科学省宇宙開発委員会に報告し、了承された。本年 2 月には、気象衛星「ひまわり」の後継となる国土交通省の「運輸多目的衛星新 1 号(MTSAT･1R)」を搭載した H-ⅡA の 7 号機が打上げられる予定であり、その結果が注目される。

国際熱核融合実験炉(ITER)計画は史上最大級の科学技術プロジェクトとされ、その建設地として日本(青森県六ヶ所村)とフランス(カダラッシュ)が名乗りを上げている。現在、我が国は欧州連合(EU)と交渉中で、誘致国が本体の建設を譲った側に建設の一部を発注する等の妥協案を双方が提案した。EU は今年 2 月中にも交渉を終了することを希望している。ITER の誘致は、総合科学技術会議の検討も経て決定されたが、技術的な安全性、経済性の観点から専門家の間でも議論がある。

IX　社会労働関係

1　介護保険制度の見直し

平成 12 年 4 月にスタートした介護保険制度は、施行後 5 年を目途に必要な見直しを行うこととされている。このため、社会保障審議会介護保険部会において、見直しが検討されてきた。同部会の最終報告を踏まえた厚生労働省案の主な内容は次の通りである。①軽度の要介護者に筋力トレーニング、栄養改善指導等のサービスを提供する新予防給付を創設する。②介護施設の居住費用や食費を保険給付の対象外とする。ただし、低所得者には負担軽減のため補足的給付を創設する。③身近な地域で多様・柔軟なサービスが受けられるよう地域密着型サービスを創設する。④総合的相談窓口機能、介護予防マネジメント機能等を有する「地域包括支援センター（仮称）」を創設する。⑤サービスの質の確保のため、介護サービス事業所の情報開示システム、事業者指定の更新制、ケアマネージャー資格の更新制を導入する。⑥65 歳以上の介護保険料を見直し、低所得者の負担軽減を図る。なお、今回の検討において最大の課題であった被保険者（現行 40 歳以上）の若年者への範囲拡大は見送られ、今後の年金・医療・介護の一体的見直しの改革において再検討されることとなった。今後、改正案がつめられ、今国会に法案が提出される予定である。

厚生労働省の試算では、現在 5 兆 5000 億円の介護給付費は、現行制度のままでは平成 24 年に 10 兆 6000 億円に倍増する。しかし、介護予防給付の新設と施設介護の負担の見直しで、介護給付費は 8 兆 7000 億円に抑制できると見込んでいる。一人当たりの保険料で見れば、現行制度では、現在の 3293 円（全国平均）から平成 24 年には 6000 円に上昇するが、制度改正により 4900 円に抑制できる。しかし、介護予防給付へのシフトの効果は不透明である。介護予防給付は、軽度の要介護者がヘルパーに頼り、かえって状態が悪化するという実態に基づいて導入するものであるが、1 割の負担をして筋力トレーニングを行う高齢者がどれほどいるか、という疑問も出されている。予防効果が高く、高齢者が参加しやすいサービスをどれだけ用意できるかが課題であろう。

被保険者の範囲拡大の問題は、制度発足時からの懸案であった。現在、「社会保障のあり方に関する懇談会」（官房長官の私的諮問機関）で議論されているが、同懇談会の中でも意見が分かれている。被保険者の範囲拡大で財政安定化を図り、若年障害者も含む普遍的な制度とするには、負担増に対する若年者の理解が得られるかが鍵である。給付と負担の見直しをせずに、保険財政安定化のために安易な拡大をするべきではないという意見も強く、難航が予想される。

2　生活保護制度の見直し

【生活保護制度見直しの背景】　近年、不況や高齢化を背景に生活保護の被保護世帯が大幅に増加し、平成 15 年度には、過去最高の 94 万 1270 世帯に達し、保護率は 10.5‰となった。一方、社会福祉基礎構造改革が行われるなど生活保護をめぐる状況が変化し、その見直しが要請されてきた。平成 12 年のいわゆる「社会福祉基礎構造改革法案」に係る附帯決議や社会保障審議会の「今後の社会保障改革の方向性に関する意見」（平成 15 年 6 月）、また、経済財政諮問会議のいわゆる「骨太の方針 2003」（同年 6 月）等で、生活保護のあり方を検討するよう求められた。これらの指摘を踏まえ、15 年 8 月、同審議会福祉部会に生活保護制度の在り方に関する専門委員会が設置され、昨年 12 月に改革の方向を示した報告書が提出された。

【見直しの内容】　見直しの主な論点は、生活保護基準に関しては、生活扶助基準の妥当性、各種の扶助・加算（特に老齢加算、母子加算）のあり方であり、制度全般に関しては、受給に際しての要件、早期の自立のための支援のあり方等であった。

同報告書は、「利用しやすく自立しやすい制度へ」を基本的視点とし、次のような提言を行った。①生活扶助基準は基本的には妥当であるが、5 年に一度、検証を行う。②母子加算は世帯の自立に向けた給付に転換する。③自立・就労支援に重点を置き、「自立支援プログラム」（地方自治体が被保護世帯の抱える問題に応じたプログラムを作成し、自立を促進）を導入し、自立支援体制の構築を図る。④高校への就学費用は、生活保護で対応する。⑤保護開始時に保有可能な預貯金額の拡大は、早期の自立に繋がる。⑥扶養の意思の調査は、夫婦・親子にとどめ、その他の扶養義務者については地方自治体が判断する。⑦財源確保については、国と地方の役割を議論した上で、必要な財源が安定的に確保されることが不可欠である。

【見直しの課題】　同報告書は、生活保護を必要とする者に対し保護適用の要件を緩和するとともに、自立支援の強化により「生活保護から就労」への流れを促進することを目指している。しかし、受給の際のバリアの緩和については、財政面からの異論がある。また、自立支援プログラムに関しては、地方自治体の体制整備が課題となる。今後、関係告示・指針等の改正が行われる。また、生活保護の財源問題については、三位一体改革の中で、国は、国庫負担率の引き下げ、地方自治体の負担割合の引き上げを求めてきたが、地方自治体の反対が強く、協議が継続される見込みである。

３　障害者の就労・自立支援

平成 15 年度に障害者支援費制度が導入されたが、より望ましい障害者サービスを目指して、社会保障審議会障害者部会において、精神障害者の保健・福祉施策の見直し、ライフステージに対応したサービス提供のあり方、財源のあり方等が検討されてきた。同部会に提示された厚生労働省案の内容は、①支援費制度を新たに自立支援給付制度（介護給付、訓練等給付、サービス利用計画作成費等）とし、ケアマネジメントを導入する、②原則１割の自己負担を導入し、また施設での食費、光熱水道費を実費負担とする等を柱とするものである。今後、内容が更に協議され、今国会に「障害者自立支援給付法案（仮称）」として提出される予定である。検討の段階では、財源について、障害者支援費制度が大幅な財源不足となったため、若年障害者を介護保険の対象とする案も出された。しかし、負担を若年者に広げることへの懸念から、今回は見送られ、現行の裁量的経費から義務的経費で対応することとなった。今後、新障害者サービスの実効性を高めるためには、乳幼児期・学齢期・就労期のライフステージ毎の連続的なサービスの整備や、ケアマネージャーの育成、地域生活に順応するための在宅と施設サービスの連携等が課題となろう。

４　少子化対策に係る施策の推進

合計特殊出生率は、平成 15 年に過去最低の 1.29 にまで低下した。少子化の急速な進行は、社会保障制度や経済・社会のあり方にも影響を与える。政府は、国の重要課題として少子化対策に取り組み、「少子化の流れを変える」ためその枠組みを拡大してきた。

次世代育成支援対策推進法は、各地方自治体及び企業に、もう一段の子育て支援を進めるための「行動計画」を本年 3 月までに策定することを義務付けている。また、昨年 6 月、「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。重要課題として、①若者の自立とたくましい子どもの育ち、②仕事と家庭の両立支援と働き方の見直し、③子育ての新たな支え合いと連帯など四つを挙げ、その具体化のために 28 の行動を掲げている。極めて広範な施策を対象としており、国、地方自治体、職域、地域など社会を構成する全ての主体がこれに取り組むことを求めている。大綱の実施計画として、昨年 12 月いわゆる「子ども・子育て応援プラン」（新新エンゼルプラン）が策定された。今後 5 年間の具体的な施策内容と数値目標が掲げられるとともに、概ね 10 年後の「目指すべき社会の姿」を示している。実効性ある「行動計画」の策定とその実施、広範な施策を含む「応援プラン」の個々の目標値の実現等が今後の課題である。

☞『少子化・高齢化とその対策』（調査資料 2004－2）近刊

5　年金・医療・介護の一体的見直し

年金・医療・介護等の社会保障給付費は、現在、年間約 86 兆円で、平成 37 年には 152 兆円に膨らむと予測されている。このため、政府は、社会保障全般について一体的な見直しをすることとし、昨年 7 月に官房長官の私的諮問機関として「社会保障のあり方に関する懇談会」を設置した。同懇談会は、社会保障の役割・規模、税・保険料の負担のあり方、年金制度の体系等について議論し、昨年 12 月に中間的な論点整理を行った。社会保障の規模については「個別制度の見直しを積み上げた結果で論ずべき」、「全体規模を設定し、個々の制度合理化を進めるべき」、「マクロ経済との整合性を重視すべき」等の意見が出された。また年金では、国民年金と被用者年金の一元化については「自営業者に所得比例保険料負担を求めることができるか」等の疑問が出され、厚生年金と共済年金の一元化は「比較的容易」と指摘した。さらに、介護保険の被保険者については「段階的に拡大するべき」とする意見と「慎重に対応するべき」という意見に分かれた。一方、経済財政諮問会議では、社会保障給付費を GDP の伸びの範囲に抑えるなど、社会保障給付費の総額管理が必要との考え方が主流となっている。いずれにしても、社会保障の規模のあり方は、国民の選択の問題でもあり、給付と負担の選択肢を分かりやすい形で示す必要があろう。

6　働き方の多様化と労働時間の見直し

企業間競争が激化し働き方の多様化が進む中で、労働者の健康や生活に関わる問題が深刻化している。職場における重大災害の発生、長時間労働に伴う健康障害の増加、子育て世代の生活時間確保の困難化等の問題に対応するため、関係法律が提出される予定である。

労働安全衛生法等の一部を改正する法律案（仮称）により、労働安全衛生法、労働者災害補償保険法とともに、労働時間の短縮の促進に関する臨時措置法（時短促進法）が改正される。時短促進法は「年 1800 時間労働」に向けて計画的に時短を進めるため、平成 4 年に制定された。同年度に 1958 時間だった年間総労働時間は、平成 15 年度には 1853 時間となった。しかし一般労働者に限定すると平成 15 年度も 2016 時間であり、パート・アルバイトの増加やサービス残業の存在が時短を見かけ上進めているとされる。同法は、一律の目標に向け時短を促進する法律から、労働時間等の設定を労働者の健康と生活に配慮したものへ改善するための法律に改められる。改正は、長時間勤務の労働者に対する健康管理策の義務化等、企業の負担増につながる面もあり、経営側には慎重論も強い。労働側は就業形態別の目標設定等、現状に即した制度の再構築を求めている。

執筆者一覧

Ⅰ　政治議会関係 ..... 高見　勝利　(政治議会調査室専門調査員)
梅田　久枝　(政治議会調査室主幹・政治議会課長事務取扱)
矢部　明宏　(政治議会課憲法室長)

Ⅱ　行政法務関係 ..... 小林　奉文　(行政法務調査室専門調査員)
網野　光明　(行政法務課長)

Ⅲ　外交防衛関係 ..... 西田　芳弘　(外交防衛調査室専門調査員)
等　雄一郎　(外交防衛調査室主任調査員)
清水　隆雄　(外交防衛課長)

Ⅳ　財政金融関係 ..... 橋本　孝伸　(財政金融調査室専門調査員)
坂田　和光　(財政金融課長)

Ⅴ　経済産業関係 ..... 岩城　成幸　(経済産業調査室専門調査員)
萩原　愛一　(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)
宮本　孝正　(農林環境課長)

Ⅶ　国土交通関係 ..... 亀本　和彦　(国土交通調査室専門調査員)
福田　　理　(国土交通課長)

Ⅷ　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)
木戸　　裕　(文教科学技術課長)

Ⅸ　社会労働関係 ..... 岩間大和子　(社会労働調査室専門調査員)
中川　秀空　(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 17 年 1 月 20 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文献です。

国政課題の概要 －第 162 回国会－　　『調査と情報 -ISSUE BRIEF- 』No.461
刊行日　平成 17 年 1 月 28 日
国立国会図書館 調査及び立法考査局