

ISSUE BRIEF

国政課題の概要 - 第159回国会 -

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 436(Jan.28.2004)

第159回国会の国政課題について概要をとりまとめました。各分野にわたる課題を簡便に通覧できるよう心がけました。

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、国政課題のすべてを網羅的に取り上げているわけではありません。執筆は、調査及び立法考査局の専門調査員、主幹、課長が担当しました。

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
森山高根

調査と情報

第436号

目 次

政治議会関係	1
1 憲法をめぐる動き	
2 「一票の較差」判決と立法府の責務	
3 国会改革の動向	
4 「政権公約」選挙の課題	
5 政治資金をめぐる論議	
行政法務関係	5
1 地方自治制度のあり方	
2 刑事裁判への裁判員制度の導入	
3 「裁判外の紛争解決等に関する法律案（仮称）」の制定	
4 行政訴訟制度の改革	
5 行刑改革	
6 出入国管理及び難民認定法の一部改正	
III 外交防衛関係	9
1 イラクに対する人道復興支援	
2 北朝鮮をめぐる問題	
3 国民保護法制	
4 大量破壊兵器等の軍縮、不拡散	
IV 財政金融関係	12
1 平成16年度予算案	
2 三位一体改革	
3 年金制度改革に伴う税制の見直し	
4 金融機能強化特別措置法案	
V 経済産業関係	16
1 独占禁止法の抜本改正	
2 知的財産の創造、保護及び活用に関する推進策	
3 産業再生のための金融機能強化	
4 自由貿易協定（FTA）をめぐる諸問題	

VI	農林環境関係	19
1	農協改革・農業委員会等の改革	
2	プロ農業経営への支援	
3	食育基本法	
4	揮発性有機化合物の排出規制	
5	外来種輸入規制問題	
VII	国土交通・情報通信等関係	22
1	道路関係四公団民営化	
2	良好な都市景観の形成をめぐる諸問題	
3	被災者の生活支援策の強化	
4	問題船舶に対する規制と座礁船対策	
5	電波開放戦略の推進	
6	郵政改革の動向	
VIII	文教科学技術関係	26
1	教育基本法見直しをめぐる論議	
2	学校設置・経営への民間参入	
3	義務教育費国庫負担制度の見直し	
4	私立学校法の改正	
5	戦没者追悼施設をめぐる問題	
IX	社会労働関係	30
1	年金制度改革	
2	児童虐待防止と対応策の強化	
3	介護保険制度、医療保険制度改革に向けて	
4	育児・介護休業法改正	
5	高年齢者雇用安定法改正	
6	内部告発者保護	

- ・各章の配列は、調査及び立法考査局の調査室・課の編成に対応しています。
- ・各項目の内容は、平成16年1月20日現在の公開された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作成した関連文献です。「調査の窓」（調査及び立法考査局と国会分館のホームページ）でご利用いただけます。
- ・最終頁に執筆者一覧を掲載いたしました。
- ・内容の詳細についてのお問い合わせは、調査及び立法考査局へお願いいたします。

政治議会関係

1 憲法をめぐる動き

【憲法調査会】 憲法調査会は、平成 12 年 1 月、「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うため」、両議院に設置された。その調査期間は、議院運営委員会理事会の申し合わせにより、概ね 5 年程度を目途とされており、残すところ約 1 年となった。

[衆議院憲法調査会](#)では、「21 世紀の日本のあるべき姿」等の大テーマの下での調査の後、平成 14 年 2 月、小委員会方式の調査に移行し、同年 11 月、中間報告書が議長に提出された。平成 15 年 1 月、小委員会を、「最高法規としての憲法のあり方」、「安全保障及び国際協力等」、「基本的人権の保障」及び「統治機構のあり方」の 4 小委員会に改編した。第 159 回国会でも、小委員会において個別テーマの調査が継続することとなった。

[参議院憲法調査会](#)では、平成 15 年 5 月、大テーマが「基本的人権」から「平和主義と安全保障」に移行した。今国会では、引き続き同テーマの調査を行った後、「総論」（前文、最高法規性・憲法改正条項等）の調査に入る見込みである。また、小委員会を設置するなどして、二院制・参議院の在り方について集中的に審議を行うことも検討されている。

これまでの両憲法調査会の審議における具体的論点は多岐にわたるが、その代表的なものとして、憲法第 9 条、新しい人権、違憲審査制（憲法裁判所の設置）等がある。

憲法調査会には議案提出権がないが、今後は、調査終了後に提出される予定の最終報告書の取りまとめの時期、方法、内容等が焦点となろう。

【政党の動き】 各政党も憲法論議を活発化させている。自由民主党は、平成 17 年までに憲法草案をまとめるとしている。公明党は、環境権などを明記して補強する「加憲」方式を検討対象にするとしている。民主党は「創憲」を打ち出し、菅代表は、平成 18 年までに憲法改正案をまとめる考えを表明した。一方、日本共産党は、現憲法のすべての条項を厳格に守るとし、社会民主党は、憲法を変えず暮らしと政治に生かすとしている。

【憲法改正手続に関する法案】 憲法改正には、国会による発議と国民投票による承認が必要とされる（日本国憲法第 96 条）が、これまで具体的手続を定める法律は制定されていない。昭和 20 年代に具体化の動きが生じたが、その後途絶え、近年再び議論の対象になってきた。平成 13 年 11 月、憲法調査推進議員連盟が、「立法の不作为状態」の解消を図るとして、「国会法の一部を改正する法律案」および「憲法改正国民投票法案」を作成した。現在、早期の法案提出を目指して、関係党内での調整が行われている。

☞ [「憲法改正手続」『国政の論点』](#)

2 「一票の較差」判決と立法府の責務

【従来の「思考枠組み」の流動化】平成16年1月14日、最高裁大法廷は、平成13年7月の参議院選挙区選挙における「一票の較差」を合憲とする判決を下した。合憲判断に与した9人の裁判官のうち、従来の多数意見に従ったのは5人とどまり、4人は「新たな思考枠組み」を採用した（残りの6人は違憲判断）。その結果、これまでの最高裁判例の先例的価値は一挙に減じることになった。今後の「一票の較差」訴訟において、「新たな思考枠組み」に同調する動きが他の裁判官の中から出てくるならば、この新規の判断基準を軸に、最高裁の見解が再編されることになるう。

【新たな思考枠組み】今回の「新たな思考枠組み」は、「行政裁量」に対する司法的統制との類比で、立法府の裁量権行使のあり方を問い直し、その行使の態様如何によっては、裁量権の限界を超えて「法問題」を惹起しうるものとする。すなわち、一般に、ある国家机关が裁量権を行使する場合、それは法の趣旨に沿ったものでなければならない。従って、立法府の裁量権についても、そこでは「何もしない」という選択肢はなく、憲法が裁量権を与えた趣旨に沿って適切に行使されなければならない。そして、立法府の裁量権行使が「適正」であったかどうかは、「立法府が憲法によって課せられた裁量権行使の義務を適切に果たしているか否か」を問うものとして違憲審査の対象となる、とされるのである。

そのうえで、上記「新思考」の4裁判官は、参議院選挙区選挙に関して、憲法上の「投票価値の平等」が大きく損なわれている状況下で、偶数配分制等の維持を前提に改善を図ろうとするならば、都道府県単位の選挙区制の抜本的な変更が必至であるにも拘わらず、「立法府が一向にそういった作業に着手しない」場合、「違憲判断」がなされるべき余地は十分に存在するとした。

【「投票価値の平等」基準の厳格化】多数意見に与した4裁判官は、「立法当初の選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の較差〔1対2.62〕からあまりにもかけ離れた較差を生じている」現行の定数配分は、違憲の疑いが強いとする。そのうちの1人は、1対3未満を限度とする。違憲判断に与した6裁判官は、投票価値の平等について、1対1または1対2を判断基準とすべきだとする。更に、多数意見の多数派を構成する5裁判官のうち1人は、1対5程度であっても、逆転現象が顕著であって、それが持続・拡大する傾向にある場合には、投票価値の平等を「不当に軽視した」ものとして違憲だとする。従来、目安とされてきた1対6は、全くの少数派に転じたものと思われる。判決からは最高裁の強い姿勢が読みとれると同時に、国会は待ったなしの対応が求められているといえよう。

3 国会改革の動向

【参議院改革】 参議院改革協議会の報告を受けて、参議院における決算審査の早期開始と会期中の審査終了、質疑の充実と TV 中継などが第 156 回国会で実施された。この会期に行われた平成 13 年度決算審査の結果は、16 年度予算編成にも反映され、参議院の行政監視機能を発揮するものとして注目された。さらに参議院議長を通じて、決算提出の時期を現行の常会冒頭から前年秋へと前倒しする要請が、政府に対して行われている。

また同会期には、衆参両院で別々に行なわれる首相の施政方針演説の一本化案の浮上、一院制を目指す超党派の議員連盟発足などがあり、二院制をめぐる論議が行われた。

【政治倫理】 あっせん利得処罰法の処罰対象に、公職にある者の親族並びに地方の首長及び議員の秘書を加えるとともに、犯罪の構成要件の明確化を図る法案が、第 155 回国会以降、野党から提出されており、今国会でも同様に提案される見通しである。

このほか、議員の資産公開の徹底化を求める議論も続いており、民主党は党所属の全衆議院議員に対して議員本人だけでなく家族の資産公開を義務づけるとの方針を打ち出した。

【議員の待遇・年金】 刑事事件で身柄を拘束された議員への歳費等の支給凍結について、第 156 回国会で論議が活発化した。与党は文書通信交通滞在費と立法事務費の支給凍結を行なうことで合意したが、歳費凍結では一致していない。民主党は歳費をも凍結すべきとしている。憲法上歳費は議員の身分保障に関わることを根拠として、歳費凍結には与野党に慎重論があるほか、野党の中には文書通信交通滞在費等の凍結をも疑問視する声がある。

国会議員の年金については、国庫負担率が 7 割近くに達していること、受給資格を得るまでの期間が 10 年と短いのに給付額が大きいことなどを理由に、見直しを求める声が高まっており、近く、衆議院議長の下に有識者による協議機関が設置される見通しである。

【議員秘書制度】 公設秘書制度の改革案を検討していた「国会議員の秘書に関する調査会」が昨年 9 月に答申を出した。今後はその扱いが注目される。答申は議員親族の公設秘書への採用禁止、秘書の兼職の原則禁止、政策秘書と公設秘書の給与体系の一本化などを提言したほか、秘書本人に給与を直接支給するための法整備を求めた。議員の裁量で秘書の数や給与額を決める総額一括支払制度導入は、答申では見送られた。政策秘書の業務を明確にするため、名称を「政策補佐」または「議員補佐」と改称する提言も行われた。

☞ [「国会議員年金の概要と問題点」『国政の論点』](#)

[「国会議員秘書制度の沿革」『国政の論点』](#)

[「欧米主要国の議員秘書制度」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』397号](#)

4 「政権公約」選挙の課題

「政権公約」(マニフェスト)を中心に争われた平成 15 年 11 月の衆議院総選挙は、検討を要する幾つかの理論的課題を提起した。とくに、次の二つの点が問題となろう。

第一に、選挙に勝利し、政権の座についた政党は、「政権公約」を具体化する責任を負うが、①選挙後に複数の政党が連立して政権の衝に当たる場合に、与党間の「重要政策等」に齟齬が認められるときの政策調整はどこまで可能か、②調整が整わなかった場合、当該政策の実施はどうなるのか、といった問題点である。そこでは、国民との間で交わした政党の「約束」の性格が問われることになるろう。

第二に、制度上、政権選択と直結せず、また、総選挙に比して候補者個人の選択という色彩が強い参議院議員の通常選挙において、各政党が「政権公約」を競うことに、どのような意味付与がなされるのか、という問題点である。「政権公約」選挙の趣旨が「更に進展するよう……必要な措置を講ず」べきものとされるが(両院倫選特・決議)、その検討過程において、改めて、参議院の選挙の意義・役割が議論されることになるろう。

5 政治資金をめぐる論議

企業と政治家の癒着など政治資金関連の事件が相次ぐ中、適正な企業・団体献金のあり方とその公開性の確保を模索する形で、政治資金規正法改正論議が続いている。とくに、現行制度で政党支部に対して認められている企業・団体献金が実際には政治家個人の資金管理団体に還流することが指摘され、批判を浴びている。公共事業受注企業からの献金について、公的資金の公正な使用という観点から疑問を呈する声も高まっている。

平成 14 年には、野党 4 党が、企業・団体献金を受領できる政党支部の数の制限、公共事業受注企業からの献金の禁止を盛り込んだ政治資金規正法改正案を提出した。共産党は、企業・団体献金の全面禁止を求めている。与党からも平成 15 年、政党支部への献金額に年間 150 万円という制限を設ける一方、現行制度で年間 5 万円超となっている献金者の氏名等の公開基準を 24 万円へと引き上げる改正案が提出されたが、公開基準の引き上げに批判が集まった。野党からは同様の法案が今国会にも提出されることが予想されている。

平成 6 年に導入された政党交付金制度や、長引く不況の影響等により企業・団体献金の相対的な依存度は減少してきている。一方で公開基準が 20 万円超の政治資金パーティの比重が増している。政党交付金については、使途の明確化の必要性が指摘されている。

⇨ [「政治資金の現状と課題」『国政の論点』](#)

行政法務関係

1 地方自治制度のあり方

[第27次地方制度調査会](#)は、平成15年11月に最終答申「[今後の地方自治制度のあり方に関する答申](#)」を取りまとめた。「答申」は、地方分権時代の基礎自治体、大都市及び広域自治体のあり方について、今後の改革の方向を示した。

基礎自治体については、①市町村合併特例法が期限（平成17年3月）を迎えた後は、新たな合併促進法により、財政支援等の優遇措置によらず、都道府県のあっせん・勧告により、小規模町村（人口1万人を目安とする）の自主的な合併をさらに推進し、市町村の規模・能力の拡充を図る、②合併協議会の設置勧告については、住民投票制度等を導入する、③市町村合併後も旧市町村に一定の自治を認める「地域自治組織」制度を活用して、合併による規模拡大後の住民自治の充実を図る、④住民自治を強化し、地域住民と行政がともに行政や町づくりに取り組む「地域自治組織」を制度化する、等としている。特に、「地域自治組織」のあり方については、議論が分かれており、曲折が予想される。

広域自治体については、①都道府県の合併手続の法制化を検討すること、②道州制については次期地方制度調査会で本格的に検討すること、が盛り込まれた。なお、道州制特区については、内閣府に「道州制推進室（仮称）」が設置され、検討されることとなった。

第159回国会には「市町村合併特例法一部改正法案（仮称）」、「市町村合併推進法案（仮称）」及び都道府県合併手続の整備と「地域自治組織」の導入を含む「地方自治法改正法案」の提出が予定されている。

☞ [「道州制をめぐる動向と展望」『レファレンス』614号](#)

2 刑事裁判への裁判員制度の導入

「[司法制度改革審議会意見書](#)」（平成13年6月）は、国民的基盤の確立（国民の司法参加）を目的として、刑事裁判への裁判員制度の導入を提起した。これを受けて、[司法制度改革推進本部 裁判員制度・刑事検討会](#)において、裁判体の構成（裁判官及び裁判員の人数）、裁判員の選任（裁判員の資格要件、国民の負担への配慮）、裁判員制度における公判手続（準備手続、証拠の開示と争点整理、証拠調べ）、裁判員の保護及び公正な裁判の保障（個人情報、守秘義務、取材接触規制、偏見報道）等について論議されてきた。

平成15年10月の検討会において、これまでの議論等を踏まえて、検討会座長から、「[現段階において考えられる制度の概要について](#)」が示された。

検討会と並行して、各党においても独自の制度案の検討を行う等、論議は沸騰しており、最終的な内容の確定が平成 16 年に持ち越されている。主な論点は、裁判体の構成（裁判官及び裁判員の人数）、裁判員の守秘義務の範囲と漏洩時の罰則、報道機関の取材接触規制、裁判員の判断を助ける刑事手続の見直し（検察手持ち証拠の全面開示、事前の綿密な争点整理、被疑者取調べのビデオ録画と法廷での上映等）、等となっている。以上の論議を踏まえ、「国民参加による司法改革の実現」のため、第 159 回国会での「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律案（仮称）」の提出が予定されている。

3 「裁判外の紛争解決等に関する法律案（仮称）」の制定

[「司法制度改革審議会意見書」](#)（平成 13 年 6 月）は、国民がより利用しやすい司法を実現するため、裁判所、行政機関、民間団体等による仲裁、調停、あっせん等の裁判外紛争処理制度（以下 ADR）について、「それぞれの特長を活かしつつ、その育成・充実を図っていくため、関係機関等の連携を強化し、共通的な制度基盤を整備すべきである」と提言している。これを受けて、司法制度改革推進本部 [ADR 検討会](#)において、第 159 回国会における「裁判外の紛争解決等に関する法律案（仮称）」（いわゆる「ADR 基本法」）の提出に向けて、準備が行われている。

ADR には、裁判手続と比較して、当事者の自主性の尊重、簡易迅速性、廉価性、秘密性、専門性等の利点がある。我が国では、司法型 ADR とされる裁判所の民事調停・家事調停が圧倒的多数を占め、独立の行政委員会や国民生活センター等の行政型 ADR も相当数設けられているが、弁護士会、業界団体等が運営する民間型 ADR は十分に機能しているとは言い難いのが現状である。

「裁判外の紛争解決等に関する法律案（仮称）」は、ADR の基本理念や国等の責務を定めるとともに、行政型 ADR 及び民間型 ADR の利便性・実効性・信頼性の確保を目指すものである。その制定にあたっては、特に民間型 ADR に関し、私的自治の側面の強い ADR に対する法律の関与のあり方に関わる ADR の定義や基本理念、裁判制度との関係の調整、社会的弱者に対する配慮のあり方等を考慮する必要性が指摘されている。

4 行政訴訟制度の改革

[「司法制度改革審議会意見書」](#)（平成 13 年 6 月）は、国民の期待に応える司法制度の構築（制度的基盤の整備）の一環として、行政に対する司法のチェック機能を強化する方向

で、行政訴訟制度の見直しを含む行政に対する司法審査制度の在り方の総合的、多角的な検討を求めている。現在、司法制度改革推進本部[行政訴訟検討会](#)で検討が進められており、平成16年1月に「[行政訴訟制度の見直しのための考え方](#)」が示された。

現在の行政訴訟制度は、①訴えの対象となる処分の範囲が狭い、②訴えを起こせる者の資格（原告適格）が限定される、③取消は求められても（取消訴訟）、将来の処分を事前に止めさせる訴訟（差し止め訴訟）や、行政庁に処分を義務づける請求（義務付け訴訟）は認められない等、住民にとって使いにくい面があり、提訴件数は毎年千数百件と少ない水準に留まっていた。

今回の「考え方」では、原告適格の拡大、行政処分に対する義務付け訴訟・差止訴訟の導入、出訴期間等の情報提供制度、本案判決前の仮の救済制度の整備、原告の住所地に近い地裁を管轄する高裁の所在地の地裁での出訴等、住民が行政訴訟を起こしやすくするための措置が盛り込まれている。第159回国会では、これら当面の合意点を内容とする「行政事件訴訟法一部改正法案」の提出が予定されている。ただし、行政計画や要綱・通達等を取消訴訟の対象とすること、団体訴訟や財政支出のあり方自体を訴える納税者訴訟の導入、行政裁量の内容の審査等は含まれていない。

5 行刑改革

平成14年10月、名古屋刑務所における受刑者死傷事件をきっかけとして、行刑運営上の諸問題が大きく取り上げられた。法務省の[「行刑運営に関する調査検討委員会」](#)（平成15年2月設置）は、行刑運営の在り方全体の徹底した見直しを目的として、事案の調査と問題点の整理及び抜本的な再発防止策を提起した。また、平成15年3月、法務大臣の私的諮問機関として、各界の有識者をメンバーとする「[行刑改革会議](#)」が設置された。同会議は、行刑改革は広く国民の理解と支持のもとで推進することが不可欠であり、一切の聖域なしに、国民の視点に立った幅広い観点からの検討が必要である、との基本的立場から、「国民の視点」と「社会一般の常識」という観点から審議を行い、12月に「[行刑改革会議提言～国民に理解され、支えられる刑務所へ～](#)」を取りまとめた。

「提言」は、受刑者の権利義務と職員の権限の明確化、受刑者の特性に応じた処遇の実現、刑務作業のあり方を見直し、報奨制度の導入、外部交通権の拡大、行刑の透明性を図る「刑事施設視察委員会」及び人権救済・不服申立制度の整備を図る「刑事施設不服審査会」の創設、医療体制の充実、職員の人権意識の改革、収容者の増加に対応する人的物的

体制の整備等について提言し、明治 41 年に制定されて以来、実質的な改正がなされてこなかった監獄法の全面改正を含む抜本的な改革を求めている。

提言を受けて、法務省は運用の改善等による改革を推進するとともに、監獄法の改正作業に着手し、法制審議会の審議を経て、平成 17 年の通常国会に監獄法の全面改正案を提出する見通しと伝えられている。これは、監獄法の全面改正である刑事施設法案が平成 3 年 4 月に再々提出（平成 5 年 6 月審議未了・廃案）されて以来のことになる。

6 出入国管理及び難民認定法の一部改正

迫害を受けるおそれがあるという恐怖のため祖国にいられなくなった者を他国が難民として人道的見地から庇護する制度は、20 世紀初頭から国際的取り決めの対象となっていた。我が国は、昭和 50 年以來のインドシナ難民大量発生と「ボート・ピープル」の到来という事態を受け、「難民の地位に関する条約（難民条約）」（1951 年採択）を昭和 56 年に批准し、それまでの「出入国管理令」に難民認定制度を盛り込んだ「出入国管理及び難民認定法」を制定して現在に至っている。ただし、難民認定制度発足以降平成 14 年までに、難民として認定された者は合計 305 名にすぎない。

平成 14 年 5 月の在瀋陽総領事館事件等を契機として、法務大臣の私的諮問機関「出入国管理政策懇談会」の下に同年 6 月設置された「[難民問題に関する専門部会](#)」から、同年 11 月「[難民認定制度に関する検討結果（中間報告）](#)」が公表された。これに基づき、「出入国管理及び難民認定法一部改正法案」が第 156 回国会に提出された。同法案は、従来から批判の多かった、①難民認定申請期間が日本に上陸した日から原則 60 日以内に限定されていること（いわゆる「60 日ルール」）、②難民認定申請中の者の法的地位が不安定であること、等を是正するもので、同時に不法就労や外国人犯罪に対処するための在留資格取消制度の創設等を内容としていた。一方、独立した難民認定機関の創設を含む抜本的な改革が必要である、との立場から、「難民等の保護に関する法律案」が議員から提出された。しかし、いずれも第 157 回国会で審査未了、廃案となった。

現在、難民問題の解決とともに不法滞在や外国人犯罪対策も重要な課題となってきており、上記専門部会の[最終報告書](#)（12 月）と「[犯罪に強い社会の実現のための行動計画](#)」（12 月）を受けて、改めて、第 159 回国会への法案の提出が予定されている。

☞ [「ドイツにおける難民保護と難民庇護手続き法」『外国の立法』216 号](#)

外交防衛関係

1 イラクに対する人道復興支援

イラク戦争は、**2003年3月20日**に開始され、**5月1日**にはブッシュ大統領による「主要な戦闘」の終結宣言が出された。**5月22日**、国連安保理は、イラクへの経済制裁を解除するとともに、イラクへの復興支援への協力を各国に呼びかける内容の安保理決議 **1483**号を採択した。翌**5月23日**、小泉首相は、日米首脳会談後の記者会見で「イラクへの復興支援についての自衛隊等の派遣については、日本自身の問題であり、日本の国力を踏まえ、日本としてふさわしい貢献をしていきたい」と述べた。**6月13日**、政府は「イラク復興支援特別措置法案」を国会に提出し、同法案は、**7月26日**に成立した。

しかしながら、「主要な戦闘」終結宣言後においても、米軍と反米武装勢力との戦闘は続き、死傷者が多数出ているほか、米軍以外を対象とした攻撃が行われるケースも目立っている。バグダッドの国連事務所、赤十字国際委員会事務所、韓国等からの民間人も攻撃の対象とされ、**11月29日**には日本人外交官**2名**が殺害された。

12月、政府は、自衛隊のイラク派遣を閣議決定し、同月**27日**には、航空自衛隊の先遣隊をクウェートとカタールに派遣した。**2004年1月**以降には、陸上自衛隊が、イラク南部のサマワに派遣される予定となっている。

第**159**回国会においては、石油資源の依存を含む我が国にとっての中東地域の重要性、中東地域の平和と安定にとってのイラク再建の重要性等、我が国の国益についての認識の共有、イラクに対する具体的な人道復興支援の在り方の見極め、現地の治安情勢等を踏まえての派遣される自衛隊員や文民の安全への十分な配慮、イラクの復興に向けての効果的な国際協調のための外交努力などが議論されよう。

2 北朝鮮をめぐる問題

2003年8月開催された日米中露韓朝六者会合の場で、日本は北朝鮮との協議を実現させ、拉致問題を取り上げたが、北朝鮮が拉致問題を議題とすることに強く反発したため、進展はなかった。日本政府は、「対話と圧力」の方針の下、拉致問題、核、ミサイル問題等の包括的な解決を求めている。北朝鮮が、諸懸案の解決に応じない場合における、北朝鮮への経済制裁を可能にする外国為替管理法の改正や北朝鮮船舶の入港を制限する新法の制定などについても議論されている。非公式ルートでは、**2003年12月**、「拉致議連」の事務局長平沢勝栄衆議院議員等と北朝鮮当局者が会談した際に、北朝鮮側は、日本にいる拉

致被害者がピョンヤン空港まで迎えに来れば家族を絶対に返すと伝え、**2004年1月**にも、同議員に対し、拉致被害者の家族を**3月20日**までに帰国させたいと打診してきたと報じられている。しかし、「拉致被害者家族連絡会」は、「政府間で公式に示された話でない以上、北朝鮮の揺さぶりにすぎず論評に値しない」との認識である旨報道されている。

2002年10月、米 국무省は、北朝鮮が核兵器用のウラン濃縮計画を進めており、北朝鮮もこれを認めたと発表した。これは**1994年**に作成された米朝の「枠組合意」に反するとされ、北朝鮮における軽水炉建設は中断し、年間**50万トン**の重油提供も凍結された。北朝鮮は、**2002年12月**、ヨンビョンの核関連施設の凍結解除を宣言し、翌**2003年1月**には、核拡散防止条約（NPT）からの脱退宣言を行った。さらに同年**4月**には使用済核燃料棒の再処理を示唆する発言を行い、同月に行われた米中朝協議において、既に核兵器を保有していると発言したと伝えられている。事態の打開のため、**8月**、北京において、日米中露韓朝による六者会合が行われた。

上述のとおり、北朝鮮をめぐるのは、北朝鮮に残る拉致被害者家族の早期帰国の実現、他の拉致被害者に関する事実解明等拉致問題の解決、北朝鮮の核兵器開発計画の廃棄等、核問題及びミサイル問題を始めとする安全保障上の問題の解決、これらの諸懸案を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。このため、米韓両国との連携、中国ロシアとの協力、国際原子力機関（IAEA）、安保理との協調等の外交努力、効果的な「圧力」の方策も重要となっている。

☞ [「日朝国交正常化交渉の経緯と朝鮮半島をめぐる最近の動向」『レファレンス』631号](#)

3 国民保護法制

有事の際の国民保護に関する法案は、これを武力攻撃事態法案と同一の時期（第**154**回国会）に国会に提出することについて政府内の調整が整わなかったため、提出が見送られ、武力攻撃事態法案の附則に**2年以内**に整備すると明記されていた。有事関連三法案は第**156**回国会で成立したが、その際、与野党の協議により、**2年以内**の整備を**1年以内**と短縮することで妥協が成立していた。

政府は、平成**15年11月**に国民保護法制の「要旨」を公表した。その内容は次のとおりである。有事の場合、首相を本部長とする対策本部は、警報の発令、都道府県知事への避難・救助の指示などの措置をとる。都道府県知事は、避難施設の確保、医薬品や食品など

の保管や売り渡しなどを関係業者に要請するほか、市町村長に適切な誘導を指示する。物資収用、土地使用などで住民が損害を受けた場合には、国や自治体が補償を行う。国民の協力については国民の自発的意志に委ねられるとしたほか、正確な情報提供、思想、良心の自由の侵害を禁止することなどが配慮事項として盛り込まれている。

本法制整備に当たっては、国、地方公共団体等との役割分担、相互の連携協力の在り方についての十分な検討、国民の権利、義務との関わりに関して国民の十分な理解を得ることが求められよう。更には、有事関連三法により緊急事態への対処に関する制度の基礎が定められたことを受けてのその他の個別法制（米軍の行動の円滑化に関する法制、捕虜の扱いに関する法制等）の整備の取組み、また、武装不審船、大規模テロ等の様々な緊急事態への対処態勢の整備の取組みが課題となっている。

4 大量破壊兵器等の軍縮、不拡散

テロ組織が大量破壊兵器を取得、使用することの危険性についての認識、北朝鮮の核兵器開発問題、イラクの大量破壊兵器開発・保有疑惑等、核拡散防止条約（**NPT**）締約国の条約不遵守問題、大量破壊兵器の運搬手段である弾道ミサイルの拡散など、大量破壊兵器等の拡散が我が国を含め国際社会全体の安全保障に関わる重大な懸念となっている。核軍縮政策の推進、個別の国への働きかけ等積極的な外交の展開が期待される。

NPTには、イスラエル、インド、パキスタンなどが、いまだ加入していない。北朝鮮核開発問題は、上述のように国際社会の重大な懸念である。他方、イランに核兵器開発疑惑があったが、同国は、**IAEA**の査察権限を拡大する追加議定書に署名した。リビアは、核開発放棄宣言を行った。包括的核実験禁止条約（**CTBT**）は、未発効である。また、同条約には、インド、パキスタン、北朝鮮が未署名である。**1998**年には、インドとパキスタンが地下核実験を実施している。

生物・化学兵器は、製造が容易であり、かつ安価であるため、「貧者の核兵器」とも称される。化学兵器は、これまでもイラン・イラク戦争等で現実に使用されている。北朝鮮も、化学兵器製造施設を保持し、化学剤を保有していると見られている。

ミサイルの機材・技術の輸出については、ミサイル技術管理レジューム（**MTCR**）が規制しているほか、**2002**年には弾道ミサイルの拡散防止を目的とする国際行動規範（**ICOC**）が作成された。近年、北朝鮮、イラン、インド、パキスタンなどは、相次いで長射程のミサイル発射実験を行っている。

財政金融関係

1 平成 16 年度予算案

[平成 16 年度政府予算案](#)の一般会計総額は、**82 兆 1,109 億円**、対前年度当初予算比（以下、前年度比）**0.4%**増である。緊縮型の予算編成は継続したものの、社会保障関係費、国債費の増大と税収の伸び悩みで、国の借金を累増させる結果となった。歳入不足を補うために、当初予算ベースで過去最高の **36 兆 5,900 億円**の国債が発行され、公債依存度は**44.6%**に達した。

歳出面では、防衛関係費、公共事業関係費などの主な政策的経費は軒並み削減されたものの、一般会計総額の **24%**強に達する社会保障関係費の伸び（前年度比 **4.2%**増の **19 兆 7,970 億円**）に相殺され、一般歳出は前年度比 **0.1%**増の **47 兆 6,320 億円**となった。国債費は、過去に大量発行された国債の元利払い費がかさんで前年度比 **4.6%**増の **17 兆 5,685 億円**にのぼった。他方、地方交付税は **16 兆 4,934 億円**で、地方財政計画の圧縮により大幅な削減となった（前年度比 **5.2%**減）。

税収は **41 兆 7,470 億円**（前年度比 **0.1%**減）と見込まれ、地方への税源移譲による影響分（**4,249 億円**）があるとはいえ、一般会計総額の **50.8%**を占めるにすぎない。平成 16 年度予算案では、地方交付税特別会計等からの借入れ（「隠れ借金」）の返済先送りも行われている。予定通りの返済を行った場合には、税収は **50%**を割り込むことになる。

歳出の硬直化が進むなかで、科学技術振興費の増額（前年度比 **4.4%**増の **1 兆 2,841 億円**）、都市再生事業への重点配分、予算繰越可能な「モデル事業」、府省横断的な「政策群」の採用などは、評価できよう。しかし、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 **19 兆円**の赤字であり、**2010 年代初頭**に均衡させるという政府の公約も、高齢化の進展の前に、達成が危ぶまれている。平成 16 年度末における国・地方の長期債務残高は **719 兆円**に達し、対 **GDP 比 144%**と、主要先進諸国の中では突出している。歳出改革を含む抜本的な財政再建策が喫緊の課題といえよう。

☞ [「平成 16 年度予算案の概要」『調査と情報 - ISSUE BRIEF-』435 号](#)

2 三位一体改革

三位一体改革とは、補助金削減と税源移譲、地方交付税改革を同時に進めて地方の財政的自立を目指すものである。昨年 6 月の「[骨太の方針](#)」では、平成 18 年度までの、補助金 **4 兆円**削減、廃止する補助金の **8 割**を目安とした基幹税の税源移譲、交付税総額の抑制

と財源保障機能（地方の赤字を国が補填する機能）の縮小が打ち出された。

【補助金削減】 昨年末、平成 16 年度について、公共事業、教職員の退職手当と児童手当、公立保育所運営費にかかる 1 兆 300 億円の補助金を削減することが、政府・与党内で合意された。当初、生活保護費負担金の削減が狙上りのだったが、義務的経費の移譲では裁量権は拡大しないとして地方の反発を招き、先送りされた。今回の教職員退職手当も、地方が独自に減額できるものではなく、同様に裁量の余地が少ない。公立保育所運営費にしても、国の基準が見直されない限り、地方の裁量権は発揮されないとも指摘されている。

なお 1 兆円強の補助金削減も、社会保障関係の補助金の自然増で相殺され、平成 16 年度予算案の補助金総額は 400 億円の増額となっている。

【税源移譲】 補助金が削減された事業のうち、継続が必要なものについては、財源手当を行う。平成 16 年度はそのうち公立保育所運営費や公立小中学校の教職員年金を含む 21 事業について、税源移譲で対応する。[平成 16 年度与党税制改正大綱（平成 15 年 12 月 17 日）](#)では、所得税の税収のうち 4,249 億円を新設の「所得譲与税」として人口に応じて地方に配分することとしている。平成 16 年度はたばこ税を移譲するという政府税制調査会答申を覆し、形だけとはいえ、基幹税に踏み込んだことになる。教職員の退職手当などの 2,309 億円については、将来の税源移譲までのつなぎとして「税源移譲予定交付金」を新設して財源手当を行う。なお、公共事業関連の約 4,500 億円の補助金削減分については、事業そのものを廃止・縮小するため、財源手当は行わない。

所得税から個人住民税への本格的な税源移譲は、平成 18 年度までに行う。地方の歳入に占める住民税の比率が高まると、都市と地方の税収格差がさらに広がることになる。地域間の税収偏在をいかに埋めるかということが中期的な課題となる。

【交付税改革】 平成 16 年度予算案では、地方交付税は地方単独事業や公務員給与の削減で前年度比 5.2%減となった。交付税改革は、現状では総額の抑制にとどまっており、制度改革までには至っていない。交付税の財源保障機能の存廃については、政府内でも見解が分れており、着地点が不透明である。交付税の複雑な算定方法の簡素化や国の基準の改廃論議にも、いまだ踏み込んでいない。

3 年金制度改革に伴う税制の見直し

年金制度改革については、[政府・与党合意（平成 15 年 12 月 17 日）](#)により、基礎年金の国庫負担割合を、所要の安定財源を確保する税制の抜本改革を行った上で、現行の 3 分

の1から、平成21年度までに段階的に2分の1に引き上げるようになった。

[平成16年度与党税制改正大綱](#)は、平成16年度措置として、所得税における公的年金等控除の縮減、老年者控除の廃止という年金課税の強化を行い、増収分を基礎年金国庫負担割合引上げの財源とすることを打ち出した。

公的年金等控除とは、公的年金の受給額に応じた額を課税所得から控除するというものである。老年者控除とは、65歳以上で年間所得が1千万円以下なら、一律50万円（住民税は48万円）を所得控除するというものである。平成17年暦年から、所得税について、公的年金等控除を縮小し、老年者控除を廃止する。年金以外に収入がある65歳以上の高齢者層にとって、住民税（平成18年度以降適用、地方税であり年金財源の対象外）も併せると大幅な増税となる。世代間の税負担の格差が若干是正されたとの評価がある一方で、国庫負担引上げの財源として、増税だけを視野に入れた措置には批判もある。

この年金課税による所得税の増収額は、通年に換算すると2,400億円となる。基礎年金の国庫負担を2分の1に引き上げるためには年間2兆7,000億円を要し、年金課税の措置だけでは不十分である。与党税制改正大綱では、中期的な視点から、定率減税、消費税に言及している。

所得税・住民税の定率減税については、平成17年度、18年度の縮減、廃止に触れている。定率減税の廃止は現役世代への打撃が大きい。現役世代の負担を軽減するというそもそもの年金改革の主旨や、定率減税が景気対策として導入された経緯に照らすと、論議を呼ぶものとみられる。

消費税については、小泉首相が在任中は引き上げないとしており、「平成19年度を目途に、年金、医療、介護等の社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ」「消費税を含む抜本的税制改革を実現する」という表現にとどまっている。

基礎年金の国庫負担引上げ財源については、実質的にはほとんどの部分が先送りとなり、課題を残したといえる。

4 金融機能強化特別措置法案

預金保険法第102条に基づき、昨年5月にはりそな銀行への資本増強が、11月には足利銀行の一時国有化が決定された。同条は、金融危機のおそれがある場合に限られており、小規模な金融機関には適用されない。

今国会に提出予定の「金融機能強化のための特別措置に関する法律案（仮称）」は、こ

の預金保険法を補完する法律案で、非常事態に陥る前に、金融機関に公的資金を注入する新たな枠組みを設けるものである。地域経済の活性化、ひいては地域金融機関の再編を狙いとしている。財源は預金保険機構からの借り入れで賄う。平成 16 年度予算案では、預金保険機構に新設した金融機能強化勘定に、2 兆円の政府保証枠を確保した。

法案の詳細は現在調整中であり、確定に至っていないが、昨年 7 月の[金融審議会報告書](#)、新聞報道等から、以下のような内容になるものと予想される。

対象は地銀・信金・信組を含むすべての金融機関であるが、地域金融機関を念頭に置いている。債務超過ではない限り、不健全行（国内業務行で自己資本比率 4%以下）、健全行の双方が公的資金注入の対象となりうるが、不健全行同士の合併の場合は認められない。このほか、公的資金注入のための基準として、収益性の向上が見込まれる、公的資金の回収が困難でない、といった指標も設けられる見通しである。公的資金注入は、金融機関の申請に基づき、金融庁が審査を行い、主務大臣が可否を決定する。単体金融機関の場合には、新設する民間有識者からなる審査会の意見を参考に決定する。資本注入する金融機関には経営強化計画の公表、計画の履行状況の公表などが義務づけられる。不健全行への注入に際しては、経営陣の即時退陣が要請されるが、健全行の場合は、申請時に提出した経営強化計画に対する結果責任のかたちを採る。

今まで、公的資金を注入しても経営改善に至らなかったケースも多い。安易な資本注入は、モラルハザード（経営倫理の欠如）を引き起こしたり、不要な延命措置を招くことになりかねない。対象金融機関の資産査定や計画履行の監視が厳格に行われるかが焦点である。また、公的資金注入の明確な基準がないだけに、金融庁の意向で、注入が決まったり、再編が図られたりするのではないかとの観測もあり、時代に逆行した裁量行政の拡大も懸念されている。さらに、資本注入後に金融機関が破綻して公的資金が回収されない場合の損失を、税金で穴埋めするのか、金融業界が負担するのかについては、従来から見解が分れており、金融審議会報告書でも両論併記となっている。法案の内容次第では、論議を呼ぶものと思われる。

経済産業関係

1 独占禁止法の抜本改正

公正取引委員会は、独占禁止法（昭和 22 年法律第 54 号）の抜本的な見直しを行い、今国会に改正案の提出を目指している。改正の目的は、競争政策の積極的な展開を図ると共に、制度を今日の経済実態に適合させることにある。そのため、公正取引委員会の「独占禁止法研究会」は、一昨年来、同法の措置体系及び独占・寡占規制の見直しを行ってきた。平成 15 年 10 月、研究会は、「[独占禁止法研究会報告書](#)」を公表し、広く意見を求めた。同年 12 月、公正取引委員会は、それらを踏まえた上で、改正案の骨格となる「[独占禁止法改正の基本的な考え方](#)」を提示した。この中で、特に争点となるのは、次の 3 点である。

- ① 課徴金の引き上げ：課徴金（現行では違反行為で得た売上高の 6%）を大幅に引き上げるほか、繰り返し違反行為を行なう場合には、課徴金を加算する制度も導入し、違反への抑止力を高めようとするものである。
- ② 措置減免制度の導入：談合やカルテルに加わった企業が情報提供を行い、違反行為から自発的に離脱する場合には、その企業は課徴金を減免されるとしている。
- ③ 独占・寡占規制の見直し：「不可欠施設等」を有することで競争上圧倒的に有利な立場にある事業者による参入阻止行為の取り締まりを強化しようとするものである。特に、送電線、ガス導管、加入者回線網などを有する電力、ガス、通信などの公益事業や、新技術を独占する企業が対象となりうる。

これらの案に対して、制裁的色彩の強い課徴金の引き上げは、独占禁止法にすでに刑事罰もあることから、憲法で禁じている「二重処罰」になる、また情報提供企業への減免措置は、一種の司法取引ではないか、独占・寡占規制見直しについては、電力業界や通信業界から、それぞれの業法と独占禁止法との二重規制になるのではないかと、といった反論もなされている。罰則の強化が、改正の目的である「日本企業の競争力強化」につながるのか疑問との声もあがっている。

2 知的財産の創造、保護及び活用に関する推進策

平成 15 年 7 月に内閣の[知的財産戦略本部](#)がまとめた「[知的財産の創造、保護及び活用に関する推進計画](#)」により、知的財産立国の実現に向けて、各種の施策が実施されている。今国会には以下の法律案が提出される予定である。

- ① 特許関連法改正：特許法改正により従業員の発明報酬を企業との事前契約で確定するこ

ととし、先端技術関連情報の秘密保持のため、特許訴訟等に非公開裁判手続を導入する。特許審査迅速化のため、審査待ち期間の短縮、必要な審査官の確保、専門家の審査補助員の活用、先行技術調査の外部発注、任期付審査官の採用等を定める。また、実用新案法を改正し、権利存続期間の延長、出願 3 年以内の特許への変更、権利評価制度の透明性確保、登録までの期間短縮などにより特許と実用新案の使い分けが可能な環境を整備する。

② 知的財産高等裁判所設置関連法：知的財産権訴訟を迅速に処理し、技術の専門性に対応するため、東京高裁の一部門として、全国を管轄する「知的財産高等裁判所（仮称）」を創設する。東京高裁にある知財専門の 4 部を移管し、人事権等の司法行政権限を持たせるなど、独立性の高い組織とする。

③ 信託業法改正：金銭、動産、地上権等を信託の対象とする制限規定を廃止し、知的財産権も信託可能にする。知的財産権保有者の資金調達等が容易になると期待される。

④ 関税定率法改正：模倣品、海賊版の被害を受ける企業を救済するため、税関が輸入を差し止めた模倣品等の輸入者の氏名等を、知的財産権保有企業に開示できるようにする。

⑤ コンテンツビジネス振興法：映画、アニメ等のコンテンツビジネス拡大のため、デジタル化等への対応、人材育成、資金調達、海賊版対策などを定める基本法を制定する。これは議員立法として提出される予定である。

3 産業再生のための金融機能強化

経済の低迷が長引く中で、中小企業に対する円滑な資金供給など産業再生への様々な施策が政府によって検討されている。企業に必要な資金が供給されない「金融の目詰まり」を解消するためには、銀行以外の産業金融の担い手の育成、資金調達手法の多様化、不動産担保主義融資からの脱却、政策支援の強化などが必要である。その一環として、今国会では、次のような法改正が予定されている。

① 信託業法改正：銀行以外の事業会社やファイナンス会社などが信託会社を設立して、企業に資金供給する仕組みを設ける。資金の供給元の選択肢を増やすことを目的としている。その融資には、公的機関の信用保証も可能にし、幅広い産業に資金を浸透させる。

② 中小企業金融公庫法改正：民間金融機関の貸出債権を中小企業金融公庫が証券化し、貸出リスクを肩代わりする制度を新設する。有望な中小・ベンチャー企業が、創業期の資金などを調達しやすくなることが期待される。

③ 中小企業等投資事業有限責任組合法改正：事業買収を目的とした投資組合制度を大幅に

拡充し、投資家にリスクの高い事業への出資を促す。起業家の資金調達を容易にすることが狙いである。

上記の外にも、企業経営者の再起を促し、「敗者復活」を容易にするために、中小企業が破綻した場合、経営者の債務の軽減などが可能となるように、破産法や民事再生法の改正も行われる予定である。

4 自由貿易協定 (FTA) をめぐる諸問題

世界の貿易自由化は GATT・WTO の多国間交渉で進められ、2 国間・多国間 FTA は経済ブロック化を招き、自由貿易を妨げると考えられていた。しかし、1995 年以降、WTO の規模拡大、加盟国の多様化などにより WTO の下での自由化が停滞したため、交渉成立の容易な FTA が注目され、件数が激増した。FTA の関税障壁撤廃は当事国の貿易や直接投資を拡大するが、非当事国は貿易減少の不利益を被ることもある。

我が国は従来 FTA に消極的であったが、世界的に FTA 締結の動きが活発化している現状に鑑み、2002 年には[シンガポールと初の FTA](#) を結んだ。[メキシコとの交渉](#)は、昨年豚肉・オレンジ果汁で合意が得られず継続協議となったが、未締結による不利益は年間 4,000 億円といわれ、経済界は早期締結を求めている。[日韓 FTA](#) は、昨年 12 月から政府間交渉に入っており、[タイ](#)、[フィリピン](#)、[マレーシアとの交渉](#)が今年から始まった。台湾、チリ等とも、交渉の準備段階として FTA に関する産官学共同研究を進めている。東アジア地域の FTA は、1992 年の[ASEAN 自由貿易地域](#)のみであったが、近年、中国が積極的に動いている。中国は、2002 年に ASEAN との間で 10 年以内の FTA 完成を目指さず枠組み協定に調印し、日本、韓国にも FTA 共同研究を提案している。我が国も、2002 年に小泉首相が[ASEAN との包括的経済連携構想](#)を提案、昨年 10 月には同構想の枠組みに調印し、12 月には東アジア共同体構想宣言の採択にこぎつけた。今や日中主導権争いの様相を呈しつつある。FTA 締結にあたっては、[WTO の自由化原則](#)に反しないようにするため、実質的にすべての貿易を自由化することが求められる。農産物の関税撤廃も必要となるため、農業の構造改革が今後の課題であり、従来の施策に加えて、農家への直接支払いの導入なども提案されている。また、現在、FTA 対策本部が外務、経産、農水各省に設けられているが、戦略的対応を図るうえから、官邸主導を求める声が高まり、首相官邸に、全般的調整を行う「経済連携促進関係省庁連絡会議」が置かれることになった。

農林環境関係

1 農協改革・農業委員会等の改革

農林水産省による「食料・農業・農村基本計画」は、平成12年3月に策定された。食品表示規制の強化や、中山間直接支払制度など、これまでに実施された施策は数多いが、計画はおおむね5年ごとに見直すことが決められており、亀井農林水産大臣は、平成15年12月9日、食料・農業・農村政策審議会に基本計画の見直しを諮問した。プロ農業者を支援する直接支払制度の新設、食糧自給率目標値の検討、農地制度の見直し、などがその内容である。答申は平成17年3月に出される予定であるが、できるものについては平成17年度予算への反映を目指す方針とされる。

農林水産省が進める農政改革のスケジュールによれば、第159回国会に法案提出予定の項目としては、農協改革、農業委員会の見直し、(農業改良助長法に基づく)協同農業普及事業の見直しなどが確定している。この他、コメ政策改革の推進、構造改革特区における株式会社参入の全国展開に関する決定、などが平成16年度中に実施される見込みである。

農協改革の最大の課題は、赤字であるJA経済事業の改革である。今回予定されている農協法一部改正で、農水省は、JA全中が策定した「経済事業改革指針」を同法に明記することや、経済事業の情報開示を盛り込む考えを示した。

農業委員会の見直しについて、農水省は、合併に伴う市町村数の減少や、委員が多すぎるとの指摘を踏まえ、必置基準面積(設置を義務づける基準となる農地面積)を現行より引き上げ、選挙委員の法定下限数を大幅に緩和する方針である。

2 プロ農業経営への支援

農政改革については、昨年12月17日、(社)日本経済調査協議会が、報告「[農政の抜本改革・基本指針と具体像](#)」を公表した。この報告は、FTA推進に向けた経済界の立場を示すものであるが、これまでの農業批判一辺倒に代わって、農業側の受け入れ易い「直接支払い」を打ち出している。この方式では、農家は農産物の価格低下から経営を守ることができ、産業界は原料価格の低下が期待でき、農業と産業界の利害が一致すると見られている。

昨年12月22日に公表された[総合規制改革会議「第3次答申」\(最終答申\)](#)は、農地・農協等に関して構造改革の加速化が課題であるとし、農地関連の具体的施策として、先進的な担い手農家に農地を集積することの必要性を謳っている。

このような提言や答申が尊重されるならば、これまでの全生産者を対象とした支援から、

プロ農業経営への支援へと、支援の在り方が大きく変わることになる。これを機に、プロ農業経営がわが国農業の主流となるよう、その維持・発展を促すための施策が、幅広く議論されることになろう。プロ農家向けの直接支払いの一部が、農産物価格の下落により、最終的には消費者に還元される、という好循環を予想する論者がいる一方で、助成対象の拡大を求める圧力も避けられないことが予想される。

農林水産省は、プロ農家を対象として、アメリカや EU の直接支払いを中心に保険方式などを組み合わせた、日本独自の制度・経営安定対策を編み出したい考えであるとされる。

3 食育基本法

先の衆院選のマニフェストに、自民党は、2004年に「食育基本法」を制定し、内閣府に「食育推進国民会議」を設けることを掲げた。食育推進は、現在、内閣府・農林水産省・文部科学省・厚生労働省の4府省が対応している。食育関連の新規要求予算項目として、内閣府は食の危機管理や情報交換の具体化に向けた検討、農林水産省は生産者と消費者の交流促進、文部科学省は郷土色豊かな学校給食の事例集作成や学校を中心とした食育の推進、厚生労働省は国民健康運動での対象特性別の食生活指針の改定、などを挙げた。

知育、徳育、体育に比べ、従来重要視されることの少なかった食育であるが、食育専任の担当閣僚を置くべきであるとの意見もあり、法律制定によって、国民的な関心も増大するであろう。農林水産省の「食育促進全国活動の推進」には、平成16年度に5億円弱の予算が計上されている。食の体験学習や地産地消の推進にも新たな展開が予想される。

この法案は、議員立法で提出される見通しである。

4 揮発性有機化合物の排出規制

揮発性有機化合物(VOC)は、常温で揮発し大気中に放出されると光化学反応を起こし、浮遊粒子状物質(SPM)や光化学オキシダント(光化学スモッグ)を発生させる大気汚染物質である。VOCは、溶剤として使用されるトリクロロエチレンをはじめとして種類が多く、塗装、印刷、ドライクリーニングの他、多くの製造業でも幅広く使われている。日本の排出量185万トン(平成12年度)のうち、約8割が工場等の固定発生源からのものであり、単位面積当たりの排出量は米国の2.6倍、欧州の1.3倍にもなる。

環境省の「揮発性有機化合物(VOC)排出抑制検討会」は、平成15年12月、固定発生源の排出口におけるVOCの濃度規制の導入が必要であるとして、業種ごとに一定規模以

上の工場の排出口における濃度基準を設定し、①事業者には施設設置の届出義務、②濃度基準の順守義務、③違反時の改善命令や罰則、④事業者の VOC 測定の義務付け、等を盛り込んだ[検討結果](#)をとりまとめた。また、排出濃度基準の策定に当たっては、業種ごとに排出抑制技術の開発状況を勘案し、既に排出規制を行っている欧米の知見を参考にしつつ現実的に可能なレベルで定めるとしている。VOC に対する固定発生源からの排出規制は、大気汚染防止法の一部を改正する法律案として、第 159 回国会に提出される予定である。

VOC 排出規制に関しては、多種多様な業種・業態ごとに最も適切な設備・構造等を短期間に把握することができるのか、低価格で小型の VOC 処理装置の開発や、より正確で簡易な測定方法の調査・検討が必要ではないか、排出事業者には中小企業も多く、実効性のある対策になるのか等、課題・問題点が指摘されている。

5 外来種輸入規制問題

我が国で、海外または国内他地域から意図的または非意図的に持ち込まれた動植物（外来種、移入種ともいう。）による環境破壊が大きな問題となっている。外来種による在来種の捕食、競合・駆逐、交雑などは、生物多様性保全や農林水産業へ悪影響を与えるばかりでなく、我が国に存在しなかった病気の発症や感染など、人間の健康に与える影響も懸念される。我が国が締約国となっている[生物多様性条約](#)は、各締約国に対し「外来種の導入を防止し、制御、撲滅すること」を求めている。

中央環境審議会野生生物部会は、平成 15 年 12 月、[「移入種対策に関する措置の在り方について」](#)の答申の中で、同条約締約国会議で決議された指導原則、侵略的外来種の侵入の予防、早期発見・早期対応、駆除・管理の 3 段階のアプローチを考え方の基本とした対策の法制化を求めた。その骨子は、①生態系に悪影響を及ぼす外来種は、適正管理できない限り持ち込みを禁止、②外来種の個体識別・登録を義務付け、放逐を禁止、③既に定着し問題が生じている外来種は、国や地方自治体が計画的に捕獲・駆除する、④固有種が多い重要地域は特別に管理する等となっている。この答申に沿った「特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律案(仮称)」が、第 159 回国会に提出される予定である。

外来種輸入規制問題に関しては、輸入段階での影響評価の在り方、監視体制の整備、駆除・管理対策をめぐる国と地方との関係等、整備すべき課題が多い。また、動物愛護管理法等の関係法の見直しも必要とされている。

☞ [「外来種輸入等規制問題」『国政の論点』](#)

国土交通・情報通信等関係

1 道路関係四公団民営化

道路関係四公団の民営化は、平成 14 年 12 月 6 日に道路関係四公団民営化推進委員会(以下「民営化推進委」という。)の意見書が小泉首相に提出され、大きな節目をむかえた。その内容は、道路関係四公団の資産と債務を引き継ぐ「保有・債務返済機構」と道路を管理・運営する民間会社に分割する上下分離方式を採用するとともに、40 兆円の債務返済を最優先させ、政治・行政の介入や新規の高速道路建設を強く抑制するものであった。

これを受けて開かれた政府・与党協議会では、民営化推進委の意見書で厳しく抑制された不採算路線等の新規建設の補完として、高速道路建設を国と都道府県の負担で行う「新直轄方式」の導入が決定された。この実現のため、内閣は、第 156 回国会に高速自動車国道法及び沖縄振興特別措置法の一部改正法案を提出し、平成 15 年 4 月 25 日に成立した。

同年 11 月 28 日に明らかにされた国土交通省の道路公団民営化原案では、争点の高速道路建設の仕組みについて、①民営化推進委が示した建設慎重案、②保有・債務返済機構が建設資金を負担する建設促進案及び③新会社が借入金で建設する中間案の 3 案が示された。

次いで、12 月 22 日の政府・与党協議会では、民営化の枠組みが決定された。その内容は、新会社が料金収入を担保に資金を調達して道路を建設し、完成後に債務と共に保有・債務返済機構に帰属させるという③の中間案を採用して、建設促進派が主張する整備計画区間全線整備への道を拓くと同時に、新会社への建設非同意権の付与、建設の抜本的見直し区間の設定、建設コストのさらなる削減等、建設抑制派への配慮を見せたものとなった。

なお、その決定の 3 日後に開かれた国土開発幹線自動車道建設会議では、枠組みで「抜本的見直し区間」とされた 5 区間のうち 3 区間の新直轄方式による建設が決定された。

内閣は、この枠組みに沿って今国会に道路関係四公団民営化関連の 4 法案を提出する予定である。これらの法案に関しては、今後の高速道路整備のあり方、新会社の経営自主権、債務返済の見通し、民営化推進委の意見書との関係等について議論されることとなろう。

⇨ [「道路四公団民営化—民営化推進委員会最終報告へ向けた動き」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』405 号](#)
[「道路公団民営化のゆくえ」『国政の論点』](#)

2 良好な都市景観の形成をめぐる諸問題

我が国では、従来、都市の景観や美観よりも効率性等が重視されてきた結果、外国の諸都市に比べ都市景観面で著しく劣っていると言われている。また、最近の都市再生に伴う

高層ビル建設等による景観破壊の深刻化から都市景観対策の必要性を指摘する意見もある。

これに対して、国の法制度としては屋外広告物法や美観地区、風致地区等の都市計画制度等があり、また、鎌倉市、京都市等における景観保全運動を通じて制定された地方公共団体の条例（景観条例）は各都市に波及し、**1980**年代以降相次いで制定されてきた。

これらの国の制度は総合的な景観形成には不十分であり、また、景観条例についてはその実効性が不十分であると言われてきたが、近年、都市景観に対する国民の関心の高まりに対応して、また、都市再生の一環として、都市景観対策の推進が国の施策としても取り上げられるようになり、昨年7月国土交通省は、「美しい国づくり政策大綱」を発表した。

このような中で、今国会には、内閣から「景観法案」(仮称)等が提出される予定である。その内容は、①良好な景観の形成に関する基本理念及び国等の責務を定め、②景観計画の策定、景観計画区域、景観地区における規制、支援等の措置を講ずるほか、③屋外広告物法等の一部改正を行うものである。なお、良好な都市環境形成の観点から、都市の緑地の保全・緑化及び都市公園の整備を一層推進するため、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律案」(都市緑地法案) (仮称)の提出も予定されている。これらの法案に関しては、その実効性、都市計画規制や既存の景観条例との関係等が論議されることとなる。

☞ [「都市景観の整備」『国政の論点』](#)

3 被災者の生活支援策の強化

自然災害の被災者の自立した生活の再建支援については、第142回国会で「被災者生活再建支援法」(平成10年法律第66号)が制定され、都道府県が拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給するための措置が定められた。その際、被災者の「生活」再建支援を行うのか、「住宅」再建支援を行うのかについては、議論が分かれ、住宅再建支援の在り方については同法附則では「…総合的な見地から検討を行うものとし、そのために必要な措置が講ぜられるものとする。」とされ、また、附帯決議では「この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行状況を勘案し、総合的な検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずること」とされた。

同法の制定後、住宅再建支援に関しては、全国知事会や「自然災害から国民を守る国会議員の会」などにより、共済方式や公費負担方式など様々な提案や議論がなされ、昨年7月には、全国知事会が(公費負担方式の)住宅再建支援制度の創設を求める緊急決議を行った。

内閣が今国会に提出を予定している被災者生活再建支援法の改正案は、居住安定確保のための支援制度の創設等を内容にしつつも、住宅の再建築費や補修費は対象外としている。

4 問題船舶に対する規制と座礁船対策

内閣は、今国会には、海事条約に関連して、次の3つの法律案を提出する予定である。

① 国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律案(仮称)

海上テロ防止を目的とした「海上人命安全条約 (SOLAS 条約)」の附属書の改正に伴うもので、国際航海船舶及び国際港湾施設の所有者等が講ずべき保安確保措置、国際航海船舶に対する入港規制に関する措置等を定めようとするものである。

② 海洋汚染及び海上災害の防止に関する法律等の一部を改正する法律案(仮称)

船舶からの大気汚染物質(NOx、SOx 等)の排出削減を目的とした「海洋汚染防止条約 (MARPOL73/78 条約)」の改正等に伴うもので、船舶用エンジンからの窒素酸化物の放出規制、船舶に使用される燃料油に関する規制等を定める予定である。

③ 油濁損害賠償保障法の一部を改正する法律案(仮称)

「1992年の油による汚染損害の補償のための国際基金の設立に関する国際条約」の2003年の議定書の批准に伴い、追加基金(国際基金による補償限度額を上回る場合に補償するための基金)に対する被害者の補償請求権等を規定するとともに、最近全国各地で問題となっている放置・座礁船対策の観点から、一般船舶に対し一般船舶油濁損害等に係る保障契約(P&I 保険)の締結の義務づけ、違反船の入港禁止等を定める予定である。

これらの法案の殆どは、国際条約の国内法化であるが、③のうち放置・座礁船対策部分は条約の国内法化ではなく、一般船舶に係る油濁損害等の被害者保護のための規定であり、出入港自由制限の可否やP&I 保険加入率の船籍別格差などが議論されることとなる。

5 電波開放戦略の推進

近年、有線通信については、ADSL等の有線ブロードバンド利用者の急増、高速大容量通信が可能な光ファイバーの普及等、その環境整備が進展しているが、無線による通信環境の整備については、遅れている。その原因は、その需要の急増が見込まれるにもかかわらず、新たに配分すべき周波数が無いことである。一方、いつでも、どこでも、誰(何)とも接続が可能なユビキタスネットワーク社会の実現のためには、世界最先端の無線によるブロードバンド環境の構築が不可欠である。このような観点から、電波開放戦略の推進が期待されており、それに関連して、これまで、①周波数移行、デジタル化、ナロー化等の推進、②割当済み周波数帯の電波利用状況の調査等の措置が講じられてきている。

しかし、本格的な電波開放戦略の推進のためには、大手通信事業者など既存利用者に割

り当てている広帯域周波数を新しい電波利用に速やかに開放するとともに、自由な事業展開を新たに推進させることなどが必要であるとされている。

そのため、内閣は、今国会に提出を予定している電波法(及び有線電気通信法)の一部を改正する法律案には、電波開放戦略の推進の観点から、次のことを盛り込む予定である。

① 電波再配分制度及び給付金制度の導入：電波の迅速な再配分を行うこととし、その再配分により周波数の使用期限が早期に到来する既存免許人の経済的損失に対して給付金を支給する制度を導入する。

② 一定の無線局開設に係る登録制度の導入：通例は免許制であるが、規制を緩和する。

この法案に関しては、その実効性、再配分手続の透明性の確保、電波再配分に係る費用負担の公平性、給付金の財源となる電波利用料の在り方等が議論されることとなろう。

☞ [「地上放送のデジタル化」『国政の論点』](#)

6 郵政改革の動向

郵政民営化については、平成 14 年 9 月、首相の私的諮問機関「郵政三事業の在り方を考える懇談会」で、①郵便・郵貯・簡保三事業一体で特殊会社化、②三事業を維持する完全民営化、③郵貯・簡保廃止による完全民営化の 3 案併記の最終報告書がまとめられた。しかし、日本郵政公社設立が優先され、郵政民営化の議論は一時凍結されたままとなっていた。

その後、その議論の場は内閣府に設置された経済財政諮問会議に移され、小泉首相は竹中金融・経済財政政策担当相に対して、今秋を目途に民営化案をまとめるよう指示した。

同諮問会議は、まず、「郵政民営化の 5 つの基本原則」(平成 15 年 10 月)を公表した後、議論の具体的な作業を担う「郵政民営化連絡協議会」を設置し、「郵政民営化に関する 10 項目の論点」(同年 11 月)を公表するなど議論の素地を固めた。

主な論点としては、①郵貯・簡保の巨額な資金の民間部門での公正・透明な有効活用と国債引受けの新しい仕組みの構築、②郵便局のネットワークと地域に果たしてきた役割の維持活用、③民間と同一条件下での公正競争の実現(官業特典の廃止、事業分割、地域分割等)などが挙げられる。さらに、こうした課題は、様々な改革と同時に、日本経済の再生を念頭に置いた検討の必要性が指摘されている。

この議論は、今年 1 月下旬に同諮問会議で開始され、今春の中間報告、秋の最終報告へ向けて、より本格化するものと思われる。

☞ [「郵政改革の論点」『国政の論点』](#)

文教科学技術関係

1 教育基本法見直しをめぐる論議

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が、これまで、法律改正には至らなかった。平成 13 年 11 月、遠山文部科学大臣（当時）が、前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、中央教育審議会に「教育振興基本計画の策定と教育基本法の在り方について」を諮問した。中教審は、平成 15 年 3 月、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](#)」を出した。

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、21 世紀を切り拓く心豊かでたくましい日本人の育成を目指す観点から、今日極めて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、と提言した。

また、答申は、これらの理念や原則を具体化するための施策に必要な、教育基本法に根拠をもつ教育振興基本計画を、政府全体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は、賛否まちまちであるが、いずれにおいても、この問題について論議をつくす必要性が指摘されている。

与党において、答申に提言されている「国を愛する心」の規定や、宗教教育の取り扱いなどをめぐって協議が継続しており、今国会での法案提出は見送られると、最近報道されている。

☞ [「教育基本法をめぐる論議」『国政の論点』](#)

2 学校設置・経営への民間参入

規制改革は、小泉内閣の重要な政策課題となっている。総合規制改革会議は、教育分野について、改革が遅れている社会的分野の一つとして規制改革を強く求めている。

[同会議第 2 次答申](#)（平成 14 年）は、いわゆる官製市場に、できる限り民間事業者の参入を認めるべきだとして、学校の設置・経営についても株式会社等の参入を提言した。これを受け、構造改革特区では、地域産業を担う人材育成の必要性などの場合には株式会社による学校設置を、不登校児童生徒を対象に特別の需要に応じた教育を行う場合には特定非営利活動法人（NPO）による学校設置が認められた。

学校設置・経営への民間参入の一つの形態である、公立学校の管理・運営を民間に包括

的に委託すること（いわゆる公設民営方式）については、中央教育審議会は、まず特区において、高等学校及び幼稚園を対象にして、学校法人等に委託することを提言した。（平成15年12月[中間報告](#)）他方、[総合規制改革会議第3次答申](#)（同年12月）は、義務教育を含めた学校一般について、公設民営方式の導入を解禁すべきだとしている。

このように、民間主体による教育分野への参入について道が開かれつつあるが、特区に限らない全国的な制度としての株式会社等による学校設置・経営については、今後の課題であり、また、管理運営の包括的な民間委託に当たっては、受託者の都合で学校経営が継続できなくなった場合の在籍児童生徒への救済措置などについて考慮する必要がある。

教育における規制改革の議論は、これ以外にも、地域運営学校の設置、学級編制・教職員配置の弾力化、幼稚園・保育所の一体的運営・一元化、大学・学部等の設置の自由化等、多方面に及んでいる。

☞ [「教育における規制改革の経緯と課題」『レファレンス』634号](#)

3 義務教育費国庫負担制度の見直し

義務教育費国庫負担制度とは、憲法が定める義務教育の無償を保障するために、公立義務教育諸学校の教職員の給与費等について、その実支出額の2分の1を国が負担する制度である。国庫補助負担金の廃止・縮減を謳う政府の方針の下にその見直しが進んでいる。平成14年度の義務教育費国庫負担金は3兆5600億円で、国庫補助負担金総額12.7兆円の23.6%を占めていた。平成15年度予算では、このうち、共済長期給付金及び公務災害補償基金負担金2200億円が一般財源化され、第156回国会で義務教育費国庫負担法及び公立養護学校特別措置法が改正された（平成15年法律第12号）。これは、平成14年6月の[「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」](#)（[「骨太の方針第2弾」](#)）及び同年12月の「総務・財務・文部科学3大臣合意」に基づく措置であった。

平成15年6月閣議決定の[「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」](#)（[「骨太の方針第3弾」](#)）は、教育改革にも言及しつつ義務教育費国庫負担制度の改革を引き続き求めた。平成16年度予算政府案は、教職員の給与費等のうち退職手当及び児童手当2309億円を一般財源化した。このため、今国会に義務教育費国庫負担法等の改正案が提出される。また、国庫負担金については、「総額裁量制」の導入を図ることとして、2兆5128億円を盛り込んだ（15年度は2兆7878億円）。総額裁量制は、国庫負担制度の根幹を維持しつつ教職員の給与や定数の決定について地方の自由度を増す方式とされている。

上記の 3 大臣合意及び「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」では、平成 18 年度末までに国庫負担金全額の一般財源化について検討を行うとされている。その際次の諸点が主な論点となるであろう。

①国はどこまで義務教育に責務を負うべきか、②全国的に一定のレベルの教育水準を保障するために、国庫負担制度以外にどのような制度があり得るか、③教職員の配置、給与の決定において地方の自主性を高めるためにはどのような方法があるか、④義務教育費を一般財源化した場合、三位一体の改革との関連で、地方財源をどのように確保するか。

この問題については、義務教育制度の在り方の一環として、中央教育審議会でも検討が進められている。

4 私立学校法の改正

少子化を背景に困難を増している私立学校の運営を安定させ、公益性を高めていくために、平成 15 年 10 月 10 日、大学設置・学校法人審議会/学校法人分科会/学校法人制度改善検討小委員会は、報告書「[学校法人制度の改善方策について](#)」を提出した。これに基づき次の諸点について私立学校法に制定以来の大幅な改正を加える法律案が提出される。

報告書で提案された改正点は次の通りである。

① 理事会、監事、評議員会の機能の明確化と強化

- ・法律に規定のない理事会を法律で定め、最終的な意思決定機関としての位置付けを明確にする。各々の理事が有している代表権は、寄付行為により制限することができるが、この制限を登記できるようにし、制限の効力が第三者に及ぶようにする。
- ・評議員会は決定機関ではなく、諮問機関であることを明確にする。評議員会には一定数以上の外部の人材が選任されるようにする。
- ・監事の監査の範囲を明確にする。監事のうち少なくとも一名は、過去数年間理事・教職員でなかったものとし、独立性を高める。評議員との兼職を禁止する。

② 財務情報の公開

財務書類の公開を法的に義務付ける。また、財務書類のみでは法人の実態がわかりにくいため、学生・役員・教職員の数等を記した「事業報告書」の作成、公開も義務付ける。

この他、私立学校法に基づいて都道府県に置かれる私立学校審議会について、その構成員の 4 分の 3 以上を私立学校の関係者とする規定等が、新規の私立学校の参入を抑制して

いるという批判があり、その見直しが中央教育審議会/初等中等教育分科会で検討され、これについても今国会に提出される法律案に盛り込まれている。

☞ [「私立学校経営健全化のための立法動向」『国政の論点』](#)

5 戦没者追悼施設をめぐる問題

平成14年12月、内閣官房長官の私的懇談会「追悼・平和祈念のための記念碑等施設の在り方を考える懇談会」は、国立戦没者追悼施設新設に関する[報告書](#)を提出した。この懇談会は、平成13年8月13日の小泉首相の靖国神社参拝の際の「今後の問題として、靖国神社や千鳥が淵戦没者墓苑に対する国民の思いを尊重しつつも、内外の人々がわだかまりなく追悼の誠を捧げるにはどのようにすればよいか、議論をする必要があると私は考えている」という談話に端を発する。

報告書の要旨は、以下のとおりである。追悼と平和祈念は不可分一体のものであり、そのための象徴的施設として国家による無宗教の恒久的施設が必要である。追悼の対象として具体的な個々の人間を含むか否かを問う性格のものではない。今後、懇談会での検討事項は国民的論議をふまえ、最終的には政府の責任において判断されるべきものである。

この報告に対して、新聞論調は、「提言は時代の要請だ」と評価するものと、「あいまい過ぎて分からない」、「なお検討課題が多い」、「議論が熟さない新追悼施設」と疑問を投げかけるもの、さらには「不要な施設に国費使うな」というものまで、多様であった。

その後の報道によると、与党内に施設の実現に対する異論が有ると言われる。また、官房長官が、当面施設の建設は行わないとの考えを示したとも言われる。

☞ [「「追悼・平和祈念懇」報告書の概要とそれをめぐる論調」『国政の論点』](#)

社会労働関係

1 年金制度改革

少子高齢化の下での持続可能な公的年金制度の構築は、喫緊の国政課題となっている。厚生労働省は、昨年 11 月、[社会保障審議会年金部会の報告](#)や坂口厚生労働大臣の試案（いずれも昨年 9 月公表）などを踏まえ、平成 16 年の年金制度改革案『[持続可能な安心できる年金制度の構築に向けて](#)』を発表した。その要旨は次の通りである。

- ① 年金制度の体系：16 年改革は社会保険方式による現行の制度体系を基本とする。
- ② 給付と負担の見直し：a)基礎年金への国庫負担を三分の一から二分の一へ引上げ、b)有限均衡方式(積立金水準を抑制していき 100 年程度で財政均衡を考える方式)の導入、c)保険料水準固定方式の導入(厚生年金保険料は 34 年度以降 20%(労使折半)で固定し、国民年金保険料は 23 年度以降 1 万 7300 円で固定)、d)厚生年金の給付水準は現役世代の平均的収入の 50%から 50%台半ば程度を確保、e)スライド率は被保険者の減少率・平均余命の伸びに見合うよう調整等。
- ③ 多様な生き方、働き方に対応した制度の改革：a)在職老齢年金制度を 70 歳以上にも適用、b)短時間労働者に対する厚生年金の適用を労働時間週 30 時間以上から 20 時間以上に拡大、c)夫婦間の年金分割制度、離婚時の厚生年金の年金分割の仕組みの導入等。
- ④ 国民年金保険料の徴収対策の強化:所得水準に応じた保険料の多段階免除制度の導入等。

経済界等は負担増の提案に難色を示した。12 月 17 日、政府・与党は、給付と負担の大枠について次のように合意した。a)厚生年金保険料の上限を 18.35%とし、b)給付水準は現役世代の平均的年収の 50%以上を確保し、c)基礎年金の国庫負担率は、21 年度までに二分の一に段階的に引き上げる。今後、他の事項が協議され、今国会に年金改革法案が提出される予定である。年金制度の持続可能性、給付と負担の世代間の公平性、基礎年金の財源、国民年金の空洞化、女性の年金権、パート労働者への厚生年金の適用等が論点になろう。

また、厚生労働省の改革案は、年金体系について、現行の体系以外に、a)基礎年金を税方式とする体系、b)被用者か否かを問わず所得比例方式へ一本化し税財源による補足的給付を組み合わせる体系（いわゆるスウェーデン方式）を示し、長期的な制度の在り方について議論を継続するとしている。16 年改革とも関連する検討課題となろう。

☞ [「年金制度改革の論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』414 号](#)

[「資料・年金制度改革をめぐる論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』424 号](#) [「諸外国の二階建て年金制度の構造と改革の動向」『レファレンス』636 号](#) **2 児童虐待防止と対応策の強化**

平成 12 年 11 月の「児童虐待の防止に関する法律」(議員立法。以下、「児童虐待防止法」という。)の施行以来、様々な施策が行われてきたが、この問題は、年々深刻さを増している。全国の児童相談所に寄せられた児童虐待相談の処理件数は、平成 14 年度には約 2 万 4 千件に上り、2 年度の約 22 倍、11 年度の約 2 倍に激増している。質的にも、対応が困難なケースが増大している。

同法の附則に施行後 3 年を目処とした見直しが規定されている。同法見直しの課題として、関係団体・有識者等により、①目的規定に児童の人権を明記、②児童虐待の定義の拡大、③虐待者の範囲の拡大、④国及び地方公共団体の責務等の規定の充実、⑤学校等の役割の充実、⑥地域における関連機関のネットワークの整備、⑦保護者への指導、ケアを行う制度の整備、⑧親権喪失の申立権者の範囲の拡大等が指摘されている。

昨年 6 月来、超党派の議員により、同法改正のための検討が行われてきている。これらの検討を踏まえ、内容が調整され、児童虐待防止法改正法案が提出される見込みである。

平行して、厚生労働省も、この問題について検討を行ってきた。社会保障審議会児童部会は、同部会の二つの専門委員会の報告書を踏まえ、昨年 11 月に、報告書「[児童虐待への対応など要保護児童及び要支援家庭に対する支援のあり方に関する当面の見直しの方向性について](#)」を取りまとめた。児童虐待防止について、①発生予防から虐待を受けた子どもの自立に至るまでの切れ目ない支援、②要支援家庭への積極的なアプローチによる支援、③家族再統合や家族の養育機能の再生・強化を目指した親を含めた支援、④虐待防止ネットワークの形成など市町村における取り組みの強化、を基本的な考え方としている。児童相談所と市町村の役割については、業務の一部を市町村等に移し、児童相談所が虐待相談等に対応できる体制の強化が必要であるとした。また、児童相談所の機能に関しては、介入機能の強化及び一定の司法関与の仕組みの検討、専門機関・専門職との連携強化、職員の専門性の向上等を提案した。社会的養護のあり方としては、①里親制度の普及・活用、②児童福祉施設のケア形態の小規模化、②ケアの連続性に配慮した施設の年齢要件の見直し、③施設退所後の、又は施設の年齢要件にとらわれない自立支援、④社会的養護の質の向上などが必要であるとしている。これらの提案を踏まえ、児童虐待防止法の改正との調整を行った上、政府は、児童福祉法改正法案を提出する予定である。

☞ [「児童虐待の現状」『国政の論点』](#)

3 介護保険制度、医療保険制度改革に向けて

平成 12 年に施行された介護保険法は、施行後 5 年を目処に制度全般を見直す旨定めている。厚生労働省は、昨年 5 月に社会保障審議会に介護保険部会を設置した。サービス量の増大により財政基盤が悪化しており、財源の確保、給付のあり方、介護の質の確保等が見直しの焦点になっている。①被保険者の範囲の拡大、②障害者への介護保険適用問題、③軽度の者へのサービスのあり方、④在宅サービス及び施設サービスのあり方(体系、グループホームの位置づけ、利用者負担問題)等が検討課題として指摘されている。来年の常会に改正法案が提出される予定であるが、今国会でも関連する議論が行われる見込みである。

医療保険制度改革については、昨年 3 月、次の基本方針が閣議決定された。制度体系については、①75 歳以上の高齢者が加入する新たな保険制度の創設、②65 歳～75 歳未満については「財政調整方式」(制度を通じた年齢構成等に着眼した財政調整)を採用、③国民健康保険、被用者保険については、再編・統合を推進し、都道府県単位を軸とした運営を行うこと等である。平成 20 年度の実現に向け、2 年後を目処に順次制度改正に着手するとされている。①については、高齢者・現役世代の保険料水準、公費負担のあり方が、③については、再編・統合に伴う保険者のあり方等が検討課題になろう。

4 育児・介護休業法改正

厚生労働省の女性雇用管理基本調査によると、平成 13 年度に出産した女性労働者のうち育児休業を取得したのは 64% である。一方、男性の育児休業取得率は 0.33% にすぎない。そのため、同省は、育児休業の期間の延長を認めるとともに、休業を取得できる労働者の範囲の拡大もはかり、取得の向上を目指す育児・介護休業法改正法案を提出する。

同省がまとめた改正法案の要点は、以下のとおりである。①現在育児休業の適用対象外である派遣労働者やパートタイマーなど有期雇用者のうち、勤続 1 年以上で子どもが 1 歳を超える時点から 2 歳を超えて雇用継続が見込まれる労働者にも適用を拡大する。②現在子どもが 1 歳になるまで取得できる育児休業期間を、保育所に入れない場合、配偶者が病気の場合など特別の事情がある場合には、休業を最大 6 か月延長する。③現在介護が必要な家族 1 人につき 1 回限り最長 3 か月取得可能な介護休業の取得回数を緩和し、介護が必要な状態になるたびに通算 3 か月取得可能とする。この場合、勤続 1 年以上で開始予定日から 3 か月～1 年 3 か月の雇用継続を条件とする。④現在子ども看護休暇制度の導入は企業の努力義務であるが、小学就学前まで年 5 日間の休暇取得の権利を法律で保障する。

5 高年齢者雇用安定法改正

60歳であった厚生年金の支給開始年齢は、平成13年度から段階的に引き上げられており、男性の場合平成37年度から65歳になる（女性は5年遅れ）。昭和61年に制定された高年齢者雇用安定法により60歳定年が努力義務となり、その後の改正により平成10年度からは60歳未満の定年は禁止されているが、定年の延長や再雇用は企業の努力義務にとどまっている。そのため、厚生労働省は、高年齢者の雇用確保を進め、定年後に生じる収入の空白期間を埋めることを目的として、労働者が希望した場合に企業に定年後も継続雇用を義務付ける高年齢者雇用安定法改正法案を今国会に提出する。

厚生労働省は、65歳までの継続雇用を法律で義務付ける一方、経過措置として大企業は3年間、中小企業は5年間の猶予期間を設け、就業規則で定めれば、再雇用者の選択など企業独自の基準の作成を認める意向である。猶予期間経過後は労使協定を締結すれば、独自の基準を継続・導入できる。

また、現在労働者の募集・採用時の年齢制限の撤廃は、企業の努力義務となっているが、募集・採用時に上限年齢を設ける場合にはその理由の明示を企業に義務付ける方針である。

6 内部告発者保護

三菱自動車のクレーム情報隠蔽、雪印食品の輸入牛肉の国産偽装事件、東京電力の原発トラブル隠しなど、企業の法令違反が内部告発により発覚している。こうした状況に対して、内閣府は、会社の不正や違法行為などを告発した労働者らを解雇や降格、減給等から守る「公益通報者保護法案」（仮称）を今国会に提出する方針である。公益通報とは、勤務先の企業や役所、労働者などが、刑法、食品衛生法、証券取引法、独占禁止法、大気汚染防止法、廃棄物処理法等に触れる違法行為をしていたり、その恐れがある場合に、労働者が勤務先や行政など一定の相手先に通報することである。

保護の対象となる告発者は、民間企業の正社員、公務員、退職者、派遣労働者、取引先企業の社員らである。告発者が保護されるのは、国民の生命、身体、財産にかかわる事業者の法令違反とのおそれがある場合である。違法行為の通報先は、①事業者内部、②行政機関、③報道機関や消費者団体など事業者外部である。事業者外部への通報に関しては、一定の条件を満たす必要がある。これらの条件の設定に対しては通報を抑制する結果となるとの異論も出ている。

☞ [「内部告発者保護制度をめぐる動き」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』421号](#)

<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）

宍戸 伴久（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）

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

亀野 邁夫（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

佐々木 良（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・情報通信等関係

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

土屋 紀義（文教科学技術調査室専門調査員）

坂本 幸一（文教科学技術調査室専門調査員）

戸田 典子（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）

山崎 隆志（社会労働調査室主幹・社会労働課長事務取扱）