ＩＳＳＵＥ　ＢＲＩＥＦ

国政課題の概要－第 171 回国会－

国立国会図書館　ISSUE BRIEF　NUMBER 629 (2009. 1.27.)

本号は、第 171 回国会（常会）において予測される国政課題を、簡潔にとりまとめたものです。掲載項目は、法案の準備状況、各種報道、調査及び立法考査局への調査依頼の動向などを勘案して、選択しました。

国政課題を網羅しているわけではありませんが、この小冊子が、各分野の主要な国政課題を通覧できるものとして、国会議員の皆様のお役に立つことを願っております。

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

調査及び立法考査局長

村　山　隆　雄

調査と情報

第６２９号

目　次

Ⅰ　政治議会関係 1
1　国会運営をめぐる諸問題 1
2　選挙運動及び政治資金の規正 2
3　外国人への参政権付与の問題 3
4　憲法改正 3

Ⅱ　行政法務関係 4
1　公務員制度改革 4
2　地方分権改革 5
3　道州制 5
4　外国人の在留管理制度の見直し 6
5　児童ポルノ規制の厳格化 6

Ⅲ　外交防衛関係 7
1　新たな日米関係 7
2　近隣諸国との関係 7
3　北朝鮮問題 8
4　自衛隊の海外派遣をめぐる動き 8
5　防衛省改革・組織改編 9
6　在日米軍再編の現状と課題 9

Ⅳ　財政金融関係 10
1　経済危機対策 10
2　平成21年度予算案 11
3　平成21年度税制改正案 12
4　金融システム対策 13
5　「ねじれ国会」における税財政審議の行方 13

Ⅴ　経済産業関係 14
1　消費者行政の一元化 14
2　新経済成長戦略の改訂 15
3　中小企業の緊急保証制度 15

Ⅵ　農林環境関係 16
1　京都議定書の次期枠組み..... 16
2　化学物質新規制..... 17
3　農地制度改革..... 17
4　WTO 農業交渉..... 18
5　米流通制度改革..... 18

Ⅶ　国土交通・情報通信関係 19
1　道路整備をめぐる諸問題..... 19
2　タクシー事業規制 20
3　空港の管理・運営..... 20
4　郵政民営化の見直し問題..... 21

Ⅷ　文教科学技術関係 22
1　学習指導要領の改訂..... 22
2　全国学力調査の結果の公表をめぐる議論..... 22
3　教科書をめぐる議論 23
4　教員免許更新制の実施..... 23
5　宇宙基本計画の策定..... 24
6　著作権法の改正..... 24

Ⅸ　社会労働関係 25
1　雇用危機への対処..... 25
2　社会保障財政と公的年金制度改革..... 26
3　医療提供体制の整備―地域医療体制の崩壊と医師不足対策..... 27
4　医療保険制度改革
　―高齢者医療制度の見直しと医療保険の一元化..... 27
5　障害者の自立支援と所得保障..... 28
6　子育て支援..... 28

執筆者一覧 29

Ⅰ 政治議会関係

１ 国会運営をめぐる諸問題

【「ねじれ」状態の継続】

平成 19 年 7 月の参議院議員通常選挙以降、衆議院で与党が過半数、参議院では野党が過半数の議席を維持し、いわゆる「ねじれ」状態が継続している。「ねじれ」状況下で、安倍・福田・麻生内閣と交代してきた。

「ねじれ」状態は、平成元年、平成 10 年、平成 19 年と奇しくも 9 年おきに生じている。過去 2 回の「ねじれ」状態のうち、平成元年の場合は政党間の協議を活用して案件ごとに多数派形成が図られ、平成 10 年の場合は連立政権の成立で「ねじれ」は解消した。今回がこれまでと異なるのは、衆議院で与党が 3 分の 2 の多数を占め再議決が可能となったことと、選挙制度改革等により二大政党化が進んだため少数政党と連携して案件ごとに多数派形成を図る調整が困難になってきていることである。

【運営の特徴】

平成 20 年 1 月、新テロ対策特別措置法が衆議院で再議決されたのをはじめ、再議決は 6 件に達した。うち、ガソリンの暫定税率については、「みなし否決」となり、その再議決は、56 年ぶりとなった。平成 20 年度予算の衆議院における審議は、野党第 1 党が予算委員会・本会議を欠席して採決された（20 年ぶり）。日銀総裁人事案については参議院が同意せず、4 月になるまで総裁空席が約 3 週間続いた（戦後初）。国会終盤の 6 月 11 日には、参議院本会議において、野党が共同提出した福田康夫首相問責決議案が可決された（首相に対しては初めて）。

政府提出法案は、平成 20 年の常会・臨時会合わせて 95 件と 14 年ぶりに 100 件を切り、成立率も従来の 90％前後から 77％に落ちた。議員立法の成立件数も平成 20 年は、前年と比べて半減し、先の第 170 回国会（臨時会）では、無保険状態の子どもを救済する改正国民健康保険法 1 件しか成立しなかった。

【新たなルール作り】

以上のように、与野党が一致できる法案以外は、その成立は困難な状況となっている。再議決についても、「みなし否決」に 60 日の期間を要し時間がかかることから、最重要法案でない限り、用いることが困難なことも明らかになってきた。

「ねじれ」状況下で国会運営をめぐる新しいルール作りが課題とされ、両院協議会の活用、政府案・野党案の「並行審査」、「小委員会」設置による調整等が期待されたが、昨年（平成 20 年）は、法案に関して両院協議会は一度も開催されず、他も目立った進展はなかった。

二院制を採用する国において、「ねじれ」状態は、例外ではなく常に起こりうる事態である。このことを前提としたうえで、再度、合意形成のルール作りを考える必要があろう。

２　選挙運動及び政治資金の規正

【インターネットと選挙運動】

2008 年の米国大統領選挙では、インターネットを活用した選挙が話題を集めた。オバマ候補（当時）のインターネット選挙戦略は、双方向性コミュニケーション技術であるソーシャルネットワーキングサービス（SNS）を活用したところに特色があり、インターネット上で支持者を組織化し、その支持者を戸別訪問など草の根レベルの選挙運動に動員することを狙ったものであった。この戦略が功を奏してオバマ候補は、効率的に選挙運動を組織して支持者を拡大し、同時に多額に上る個人献金を獲得することに成功したのである。

しかし、我が国でインターネットを活用して選挙運動を行おうとすると、公職選挙法の改正が必要になる。現在の公職選挙法は、選挙運動に係る法定外の「文書図画」の頒布等を禁止している（第 142 条等）。「文書図画」の定義は非常に広く、パソコンのディスプレイ上に表示された文字等も含まれると解釈されているので、政党や公職の候補者などがインターネット上のホームページに「選挙運動」に係る内容を記載すると「文書図画」の頒布等の禁止に違反することになる。現在の公職選挙法の規制は、通常時における一般的な政治活動の手段としてインターネットを利用することはできるが、選挙運動の手段として利用することはできないという枠組みになっているのである。

インターネットを利用した選挙運動を可能にすべきかどうかについて幾度となく議論になっており、各党でも検討を続けてきているが、推進論と慎重論が並立し、結論がでるまでには至っていない。総務省が平成 14 年に公表した「IT時代の選挙運動に関する研究会―報告書―」の整理では、インターネット利用の効果として①候補者情報の充実、②政治参加の促進、③有権者と候補者との直接対話の実現及び④金のかからない選挙の実現を、課題として①デジタルディバイドの存在、②インターネットの悪用（なりすましや誹謗中傷）及び③インターネットに付随する費用の増加を、それぞれ挙げている。

その他にも、選挙運動の自由化に関連しては、マニフェストの頒布規制の見直し、戸別訪問の禁止の問題、供託の額及び供託物没収点等の妥当性、そして選挙権年齢の引下げ問題との関係で未成年者の選挙運動の是非なども論点となるだろう。

☞「我が国のインターネット選挙運動―その規制と改革―」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』517 号, 2006.3.6.

【政治資金の規正】

政治資金分野では、国会議員関係政治団体について平成 21 年 1 月分から、平成 19 年 12 月の政治資金規正法改正（平成 19 年法律第 135 号）に基づく収支報告書の記載義務や領収書の徴収･保存義務が生じ、また登録政治資金監査人による監査を受けることが義務付けられるようになる。これによって政治資金の監査機能が前進していくことを期待することはできるが、先の第 170 回国会（臨時会）でも、一部の会社等からの政治献金の妥当性をめぐって論議となっており、引き続き政治資金のあり方や個人献金等の促進策などが論議になるであろう。

３　外国人への参政権付与の問題

外国人への参政権付与については賛否両論あり、論議が継続している。参政権付与をめぐっては、憲法第 15 条第 1 項及び第 93 条第 2 項の解釈から、①日本国籍を有しない外国人に参政権を付与することは憲法上禁止されているとする「禁止説」、②「国民」の概念を広く解するなどして、一定の外国人は憲法上参政権を有しているとする「要請説」、③外国人に参政権を付与するかどうかは、憲法上禁止も要請もされておらず、その判断を立法政策に委ねているという「許容説」、の 3 説が対立している。

参政権を付与することができるとする説をとる場合でも、①対象となる外国人の範囲をどこまで認めるか、②地方選挙のみとするのか、国政選挙も含むのか、③地方議員の選挙だけか、首長選挙も含むのか、④選挙権だけとするのか、被選挙権も含むのか、⑤直接請求権や公職就任権は認めるのか、⑥参政権付与との均衡で一定範囲の政治団体への寄付も認めるのか、など多くの論点と選択肢がある。

また、外国人への参政権付与の問題との関係では、我が国の国籍取得要件の緩和の是非なども論点となっていく可能性がある。

☞「外国人参政権をめぐる論点」『人口減少社会の外国人問題』（調査資料 2007-1）2008.1.

４　憲法改正

平成 19 年 5 月 14 日、日本国憲法の改正手続に関する法律（平成 19 年法律第 51 号　国民投票法）が成立した。同法の施行は、一部分を除き公布から 3 年経過後（平成 22 年 5 月 18 日）と規定され、この日から憲法改正原案の発議・審議が可能になる。日本国憲法に関する調査・改正原案の発議等を行う専門機関として国会の各議院に憲法審査会が設置されることになり、設置は、国民投票法公布後の最初の国会召集日（平成 19 年 8 月 7 日）からとされた。しかし、現時点では設置に至っておらず、委員の選任もなされていない。これは、構成員数や議事手続き等を定める議院規則（憲法審査会規程（仮称））の制定について、各党各会派の間の合意が形成されないことが要因となっている。

国民投票法に関連し、①国民投票年齢を 18 歳以上とするに当たっての選挙権年齢・成年年齢等の引下げの検討、②公務員の政治的行為規制に係る法整備、③憲法予備的国民投票の是非に関する検討、という 3 点が課題として挙げられている。①については、平成 20 年 12 月 16 日に法制審議会の民法成年年齢部会が、成年年齢引下げの賛否の見解を併記する中間報告書を取りまとめた。法務省は、中間報告書について現在パブリックコメントを募集している。これを受けて、同部会は最終報告を行う予定である。

☞『主要国の各種法定年齢―選挙権年齢･成人年齢引下げの経緯を中心に』（基本情報シリーズ②）2008.12.

Ⅱ　行政法務関係

１　公務員制度改革

【国家公務員制度改革基本法に基づく改革の検討】

第 169 回国会において成立し、平成 20 年 6 月 13 日に公布・施行された国家公務員制度改革基本法（法律第 68 号。「基本法」）では、内閣官房に内閣人事局を設置するために必要な法制上の措置を施行後 1 年以内を目途に講ずるとともに、それ以外の事項（国家戦略スタッフ等の導入、幹部職員・管理職員を対象とする新たな制度の創設、協約締結権その他の労働基本権の見直し等）については、必要な措置を施行後 5 年以内を目途として講じ、そのための法制上の措置を施行後 3 年以内を目途として講ずるものと定められている。

平成 20 年 7 月 11 日、国家公務員制度改革を総合的かつ集中的に推進するため、内閣に国家公務員制度改革推進本部が設置された。同本部には有識者から成る顧問会議や労使関係制度検討委員会が置かれ、検討が行われている。同年 11 月 14 日には、顧問会議から本部長である内閣総理大臣に対して、幹部職員等の一元管理のあり方、国家戦略スタッフ等のあり方、定年まで勤務できる環境の整備等の論点整理事項についての議論の結果並びに内閣人事局の担うべき機能（国家公務員全体の人事管理に関する制度及びその運用の全般についてのPlan機能及びAct機能等）及びその組織のあり方に関する報告が行われた。

同月 28 日、甘利明行政改革・公務員制度改革担当大臣が記者会見を開き、今後の国家公務員制度改革のスケジュール等を明らかにした。これによれば、①内閣人事局は平成 22 年 4 月の発足を目指し、平成 21 年 3 月の法案提出に向けて作業を進める、②基本法が定める 5 年のスケジュールを 4 年に短縮する、③基本法に掲げる各改革事項の実現時期を具体的に示した工程表を平成 21 年 1 月末を目途に取りまとめることとされている。

【官民人材交流センターの発足等】

第 166 回国会において成立した国家公務員法等の一部を改正する法律（平成 19 年法律第 108 号）に基づき内閣府に設置することとされていた官民人材交流センター（「センター」）については、平成 19 年 12 月 14 日に提出された「官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会」の報告等を踏まえた検討の結果、関係政令が平成 20 年 12 月 25 日に公布され、設置期限であった同月 31 日に発足した。

改正国家公務員法では、センターの設置後 3 年以内に国家公務員の営利企業等への再就職のあっせんをセンターに一元化することとされている。これに伴い、従来各府省が個別に行ってきた再就職のあっせんは禁止となるが、一元化までの移行期間中は、内閣総理大臣の承認（再就職等監視委員会に権限が委任される。）を受けた場合に限り、あっせんを行うことができる。上記の政令では、この承認の基準を定めるほか、再就職等監視委員会の委員長等が両議院の同意を得て任命され内閣総理大臣の権限が同委員会に委任されるまでの間の経過措置についても、規定が設けられている。

２　地方分権改革

地方分権改革推進法（平成 18 年法律第 111 号）に定める地方分権改革の推進については、平成 19 年 4 月に内閣府に設置された地方分権改革推進委員会（「委員会」）による調査審議が継続中である。委員会は、平成 20 年 5 月に①国と地方の役割分担の基本的な考え方、②重点行政分野の抜本的見直し等を内容とする第 1 次勧告を、同年 12 月に①義務付け・枠付けの見直し（地方公共団体に対する事務の処理又はその方法を義務付ける法律の条項約 4 千の見直し）及び②国の出先機関の見直しを柱とする第 2 次勧告を内閣総理大臣に行った。

第 2 次勧告では、国の出先機関の見直しについて、①8 府省 15 系統の 116 事項の事務・権限の見直し、②府省の壁を超えた総合的な出先機関である「地方振興局」及び「地方工務局」（いずれも仮称）への統廃合等による 9 系統の出先機関の廃止、③将来的には 3 万 5 千人程度の出先機関の職員の削減を目指すべきこと等を提言している。これを受けて、政府では、出先機関改革の工程表となる計画を平成 20 年度内に策定することとしている。

委員会は、今後、平成 21 年春以降に分権型社会にふさわしい税財政構造等を内容とする第 3 次勧告を行うことを予定している。

政府は、委員会の勧告を踏まえて地方分権改革推進計画を作成・閣議決定した上で、平成 21 年度中できるだけ速やかに新地方分権一括法案を国会に提出する予定とされる。

３　道州制

広域自治体改革の具体策として道州制の導入が適当と考えられるとする第 28 次地方制度調査会の答申（平成 18 年 2 月）を踏まえて開始された政府における道州制の検討は、道州制担当大臣の下に開催される道州制ビジョン懇談会（「懇談会」）において進められている。平成 20 年 3 月には、道州制の理念（「地域主権型道州制」）・目的、制度設計の基本的な考え方（国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は第一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行うこと等）等を示す中間報告が提出された。

この中間報告では、道州の役割と権限、推進組織、導入時期等を定めた「道州制基本法（仮称）」を平成 23 年の通常国会に提出する必要があるとし、その骨子となるべき事項については最終報告書（平成 21 年度中に提出予定）に記載するとしていたが、平成 20 年末になって、懇談会の議論を前倒しして基本法案の骨子を策定しようとする動きが見られた。しかしながら、懇談会としての骨子策定は見送られ、平成 21 年 1 月末に報告書を提出する予定と報じられている。

政府においても、道州制の問題については地方分権改革の出先機関改革の工程表（2 参照）が出来上がってから取り組む方針とされている。

道州制については、政府における検討のほか、経済団体などの民間団体が積極的に提言を行っている。各政党や地方自治体の態度は、賛否分かれている。

４　外国人の在留管理制度の見直し

現在、我が国に在留する外国人（平成 19 年における入国者数：約 915 万人、同年末現在の外国人登録者数：約 215 万人）の在留管理は、出入国管理及び難民認定法（「入管法」）（法務大臣の許可制）と外国人登録法（市区町村における外国人登録）により行われている。現行制度については、①二元的な情報把握・管理により行政の非効率や外国人の負担が生じる、②法務大臣による在留情報の随時把握が不十分、等の問題点が指摘されており、政府の「規制改革推進のための 3 か年計画」（平成 19 年 6 月 22 日閣議決定）等では、現行制度を見直し、外国人の身分関係や在留に係る規制については原則として入管法に集約し、外国人登録制度を適法な在留外国人の台帳制度へと改編するための法案を遅くとも平成 21 年通常国会までに提出することとされている。

新たな在留管理制度については、法務大臣の私的懇談会である第 5 次出入国管理政策懇談会が報告書を取りまとめ、平成 20 年 3 月に同大臣に提出した。法務省では、これを踏まえて、法務大臣が外国人の在留管理に必要な情報を一元的、正確かつ継続的に把握するための制度（具体的には、①上陸許可等各種許可を受けた外国人に対する在留カードの交付、②外国人から法務大臣への在留情報の届出等）の構築を検討している。

一方、在留外国人の台帳制度については、有識者などから成る「外国人台帳制度に関する懇談会」（総務省と法務省が共同事務局）が、対象者、記載事項（住民票の記載事項に加え国籍、在留資格・期間等）等についての考え方を整理した報告書を平成 20 年 12 月に公表した。

☞「出入国管理制度をめぐる当面の主要課題」『人口減少社会の外国人問題』（調査資料 2007-1）2008.1.

５　児童ポルノ規制の厳格化

我が国における児童ポルノの規制は、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護に関する法律」（「児童ポルノ処罰法」）に基づき行われている。児童ポルノ処罰法は平成 16 年に改正され、児童ポルノをインターネット等を通じて提供する行為などが新たに処罰の対象となったが、①他人に提供する目的を伴わない所持（単純所持）、②実在しない児童のポルノの規制については、平成 16 年改正法の施行（同年 7 月 8 日）後 3 年を目途として検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられる課題とされた。

児童ポルノ規制の見直しの検討は、我が国における児童ポルノ規制の厳格化を求める国内外の声などを背景に、平成 20 年になって本格化した。検討は政党が中心となって進められ、同年 6 月に、自由民主党及び公明党により、児童ポルノ処罰法の改正案が衆議院に提出された（第 169 回国会衆法第 32 号）。その内容は、児童ポルノの所持及び児童ポルノの画像に係る電磁的記録の保管の禁止、自己の性的好奇心を満たす目的での所持等の処罰化などであり、児童ポルノに類する漫画等の規制等については、改正法の施行後 3 年を目途として検討等を行うものとしている。この改正案は、現在衆議院で審議中となっている。また、民主党も、独自の改正案の提出を目指しているとされる。

☞「諸外国における実在しない児童を描写したポルノに対する法規制の例」『レファレンス』694 号, 2008.11.

Ⅲ　外交防衛関係

１　新たな日米関係

麻生内閣は、本年（2009 年）1 月に発足した民主党のオバマ新政権と新たな日米関係を築くことになった。オバマ政権は、ブッシュ前政権が残した数々の「負の遺産」に取り組むことになる。新政権が進める外交のキーワードは、「実利的多国間主義」とされる。すなわち、欧州との連携強化、グルジア紛争で対立したロシアとの協力関係の再構築、日米同盟を踏まえた上でのアジア諸国との協力関係など、柔軟な連携を通じ、喫緊の課題に対応していこうというものである。オバマ政権は、金融危機、アフガニスタン、イラク、北朝鮮などの課題に対処するための支持、協力を得る基盤として日米同盟を捉えようとしている。麻生太郎首相は、オバマ政権での日本の存在感を高める方策として、世界経済、アフガニスタン、気候変動、北朝鮮問題など国際社会が直面する諸課題での連携と多面的な協力を軸に据える方針を示しており、日米同盟のパートナーとしての日本は、これら諸課題に関する具体的提案と行動を示すことが求められている。

２　近隣諸国との関係

日中関係は、経済的に結びつきを強めているが、政治的局面でみると歴史問題や東シナ海でのガス田開発問題、尖閣諸島の領有権問題など火種を抱えている。東シナ海でのガス田開発については、昨年（2008 年）6 月に共同開発区域の設定、白樺ガス田への資本参加などで合意したが、その後の具体的協議は進展していないばかりか、中国は他のガス田開発を単独で進めるなど合意に反した行動を取っている。さらに、同年 12 月には海洋調査船の尖閣諸島への領海侵犯を行うなど日中間の緊張が高まっている。

日韓関係は、経済的関係が深まりつつあるも、政治面での進展には、歴史問題や竹島領有権問題が障害となっている。昨年（2008 年）7 月、日本が中学社会科の新学習指導要領の解説書に竹島領有権問題を記載する方針を決めたことを契機に韓国の駐日大使が帰国するなど一時関係が悪化した。また、両国は、本年（2009 年）1 月の日韓首脳会談でアフガニスタン復興支援など国際社会に協力して貢献する「日韓新時代」の具体化で一致した。

日露関係は、東シベリア地域のエネルギー開発協力など経済的関係の進展がみられるが、その一方で我が国固有の領土である北方領土問題が未解決となっている。メドベージェフ大統領は、領土問題を前進させることを確認しつつも、双方受け入れ可能な案でなければならないとの従来の考えも主張している。本年（2009 年）初めに予定されているプーチン首相との会談において領土問題解決への道筋をつけられるか注目される。

☞「日本の当面する外交防衛分野の諸課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』614 号, 2008.5.29.

３　北朝鮮問題

北朝鮮の核開発及び日本人拉致問題は、我が国の安全保障問題、また、人権問題として解決すべき重要な課題である。北朝鮮の核開発をめぐる問題は、6 者協議を基軸に対応してきている。昨年（2008 年）6 月に北朝鮮が 6 者協議の議長国中国に核計画の申告書を提出した。これによれば、①核施設、②プルトニウムの抽出量、③産業用低濃縮ウランの在庫などは明記されているが、核兵器の保有状況は開示されておらず、高濃縮ウラン型核計画と核拡散問題は別文書に記載するという内容である。米国政府は、これを受けて北朝鮮へのテロ支援国家指定の解除を米議会に通告した。しかし、その後の検証をめぐり、対立したため、指定の解除は先送りされた。同年 10 月に北朝鮮が中断していた核施設の無能力化作業を再開し、核施設への立入りを認める検証体制を受け入れたことから、米国政府は同月、テロ支援国家指定の解除を行った。その後の協議において、北朝鮮はサンプル採取を拒否するなど核計画検証の合意に至らず、12 月の 6 者協議は未合意のまま終わった。一方、日本人拉致問題に関して、北朝鮮は 2008 年 6 月に再調査を行うことを表明し、同年 8 月の日朝実務者協議で調査委員会を設置するなどを確認したにもかかわらず、10 月には再調査を拒否するなど進展はみられていない。これらの問題について、我が国は、6 者協議への取組み、国際社会との連携等を強化していく必要がある。

☞「日本の当面する外交防衛分野の諸課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』614 号, 2008.5.29.

４　自衛隊の海外派遣をめぐる動き

イラク復興支援特別措置法に基づき、2003 年 12 月から航空自衛隊が実施してきた支援活動は、多国籍軍によるイラク駐留の法的根拠である国連安保理決議第 1546 号が、昨年（2008 年）末で期限切れとなることを受けて、同年 12 月に終了した（陸上自衛隊の支援活動は、2006 年 9 月に終了）。5 年にわたる活動期間を通して、航空自衛隊は、約 4 万 6500 人の人員を輸送したが、そのうち米軍など多国籍軍の関係者は 3 万人程度に上ったといわれている。一方、2008 年 12 月 12 日、新テロ対策特別措置法の期限を 1 年間延長する改正案が成立したことで、インド洋における海上自衛隊の給油活動は、当面継続されることとなった。ただし、給油活動の規模は、年を追うごとに減少傾向をたどっている。自衛隊のイラク撤収も見すえた上で、政府・与党は、「テロとの戦い」に対する新たな貢献策として、アフガニスタンにおける空輸活動や地方復権チーム（PRT）への自衛隊派遣を検討してきたとされるが、憲法上の制約や国会の状況から、今後とも実現は困難とみられている。このような状況のなか、海賊対策のため、海上自衛隊をソマリア沖に派遣する案が急浮上しており、自民・公明両党が、海賊対策プロジェクトチームの会合を開くなど、自衛隊の海賊取り締まりを定めた「一般法」案を国会に提出する動きが報じられている。しかし、武器使用の問題などが議論を呼ぶのは必至であり、迅速な対応を図るため、政府・与党は、現行法に基づく海上警備行動の発令を検討しているとも伝えられる。

☞「日本の当面する外交防衛分野の諸課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』614 号, 2008.5.29.

５　防衛省改革・組織改編

昨年（平成 20 年）12 月 22 日、防衛省は、省改革・組織改編のため、平成 22 年度に実施する措置を「22 年度における防衛省組織改革に関する基本的考え方」としてまとめた。「基本的考え方」は、有識者から成る「防衛省改革会議」が、平成 20 年 7 月 15 日に発表した報告書の内容を基本的に踏襲したものである。組織改編の具体策としては、防衛政策局を「文官と自衛官を混合させる組織」として拡充すること、運用企画局を廃止して、自衛隊の運用に関する権限を統合幕僚監部に集約すること、現在、内局と陸・海・空自衛隊幕僚監部にまたがっている防衛力整備部門を統合することなどがあげられた。なお、歴史認識をテーマとした田母神俊雄前航空幕僚長の論文問題は、文民統制をめぐる議論を再燃させたが、防衛省の改革構想は、この問題を反映していないとの指摘もある。このほか、今年度（平成 21 年度）から実施する予定とされる改革措置には、いわゆる「文官統制」の根拠とされてきた防衛参事官制度の廃止や、これまで法律上明記されていなかった「防衛会議」を、省内基本方針の審議機関として位置づけること、政治任用による防衛大臣補佐官の新設などがあり、今後、防衛省設置法などの改正が予定されている。

６　在日米軍再編の現状と課題

2006 年 5 月、日米は、在日米軍再編に係る最終合意文書として「再編実施のためのロードマップ」を公表したが、それから 2 年以上経過したにもかかわらず、再編の核心的な課題とされる、沖縄県普天間飛行場の移設をめぐる政府と沖縄県の協議は、大きな進展を見せていない。昨年（2008 年）7 月 18 日、第 8 回目となる普天間移設措置協議会が開かれ、政府と沖縄県は、「普天間飛行場の危険性除去」と「建設計画・環境影響評価」を協議する、2 つのワーキングチームを設置することで合意した。しかし、「ロードマップ」の実施を主張する政府と、代替施設の沖合移動を求める沖縄県の間で、今後どの程度歩み寄りが見られるかは不透明である。このような動きと並行しつつ、再編実施のための予算措置は進められている。防衛省の予算資料によれば、政府は、2009 年度予算において再編関連経費（グアム移転・普天間飛行場移設・空母艦載機移駐・再編交付金等）として、約 964 億円（契約ベース）を計上した。一方、米国では、沖縄海兵隊のグアム移転について、当初予定されていた経費や完了時期を疑問視する声が出ている。米国会計検査院（GAO）は、2008 年 9 月 17 日に発表した報告書の中で、最終的な移転経費は日米の合意額を 47 億ドル上回り、150 億ドルに達するとした米軍関係者の見積もりを示した。また、キーティング米太平洋軍司令官も、移転経費の増加により、当初予定の 2014 年末までにグアム移転が完了する見通しは立っていないことを認めたとされる。在日米軍再編をめぐるオバマ新政権の考え方は、未だ明らかになっていないが、米国における財政状況の推移によっては、今後、我が国に対してさらなる経費負担が求められる可能性もあろう。

☞「日本の当面する外交防衛分野の諸課題」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』614 号, 2008.5.29.

Ⅳ　財政金融関係

昨年（2008 年）発生した世界経済危機には様々な応対が必要となり、その多くは平成 21 年度予算案、平成 21 年度税制改正案、金融システム対策に盛り込まれている。

１　経済危機対策

米国のサブプライム・ローン問題を発端とする信用不安は、平成20年9月の米投資銀行破綻（「リーマン・ショック」）を経て世界的金融危機に転じた。この危機は急速に実体経済に波及し、世界を同時不況に突き落とす勢いで広がっている。

近年まで金融政策主体の景気調整を行ってきた主要国は、中央銀行による金利引き下げ、流動性供給に加えて、一斉に財政出動に踏み出している。「異常な状況では非常な手段が必要」（英国ブラウン首相）というわけである。その規模は、昨年末時点で、米国13.4兆円（対名目GDP比1.1%）、英国2.7兆円（同1.4%）、ドイツ6.4兆円（同2%）、フランス3.3兆円（同1.3%）、後述の日本12兆円（同2%）に上っている。それでも2009年の経済見通しは明るくはなく、IMFの実質GDP成長率予測によれば、米国がマイナス0.7%、英国がマイナス1.3%、ユーロ圏がマイナス0.5%、日本がマイナス0.2%という状況である（なお米国では、オバマ新政権が2年間で8000億ドル＝72兆円の経済再生計画を準備中であり、経済反転の可能性もある）。先進国が同時にマイナス成長に陥るのは第二次大戦後初の事態であり、現状はまさに「百年に一度」の危機といっても過言ではない。

【我が国の対応】

我が国においては、麻生太郎首相のいう「三段ロケット」打ち上げが進行中である。

まず、「安心実現のための緊急総合対策」の裏付けとなる平成20年度第1次補正予算では、生活者の不安解消、住まいと防災対策の経費等が確保された。

次に、平成20年度第2次補正予算案では、家計緊急支援の定額給付金、住宅投資促進、中小企業支援策などが盛り込まれているが、「生活対策」の財源として財政投融資特別会計の金利変動準備金（いわゆる「埋蔵金」）を活用する点に特徴がある。

さらに、平成21年度予算案では、基礎年金の国庫負担割合引き上げ、雇用対策関連経費、経済緊急対応予備費などが盛り込まれている。税収難をも反映して、特別会計の「埋蔵金」を多用してもなお新規国債の発行額は33兆円台に達する見込みである。

【我が国の対応をめぐる課題】

政府の施策は非常時対応として評価できる部分もあるが、新たな課題も浮上している。

第一は、財政危機の深刻化をめぐる課題である。平成21年度末の国債残高は581兆円と見込まれている。企業活動の低迷、消費の沈滞、輸出の不振、さらに円高の進行が加わる事態が続くならば、この数字がさらに膨張することは避けられない。当面の危機対策と同時に、経済構造強化と財政健全化のビジョンを打ち出せるかどうかが試されている。

第二に、日銀もまた、企業の資金繰り用のコマーシャルペーパーの買い取り、国債の買い切り増額等の対応を決定した。非常時の措置と、バランスシートの健全性および中央銀行としての信認維持とをどのように両立させるか、日銀は試練の時を迎えている。

２　平成21年度予算案

百年に一度とも言われる経済危機を踏まえて、麻生内閣が編成した平成21年度予算案(以下、「予算案」）は、平成20年度第1次補正予算および同第2次補正予算案と併せて、事業規模総額75兆円（いわゆる真水＝財政措置12兆円）の景気対策を含んだ大型予算となった。

【予算案の全体像】

主な歳出として、社会保障関係費24兆8344億円（対前年度当初比3.1兆円、14.0%増）、地方交付税交付金等16兆5733億円（同1.0兆円、6.4%増）、公共事業関係費7兆701億円（同0.3兆円、5.0%増。地方道路整備臨時交付金相当額の一般会計計上を含む）が計上され、1兆円もの経済緊急対策費を含め、一般会計予算総額は88兆5480億円（同5.5兆円、6.6%増）となった。

一方、歳入においては、景気低迷を受けて、税収が46兆1030億円（同7.5兆円･13.9%減。揮発油税の特別会計直入分0.7兆円が一般会計計上に変更された分を含む）に過ぎないため、新規国債発行を33兆2940億円（同7.9兆円、31.3%増）とした上で、税外収入は9兆1510億円（同5.0兆円、120.0%増。財政投融資特別会計の準備金の取り崩し4.2兆円を含む）に及ぶ。

特別会計の歳出総額は355兆円、会計間重複を除く純計額は169兆円、このうち国債償還費・社会保険給付等を除外した金額は約10兆円（同1.2兆円、10.7%減）である。なお、財政投融資計画は各種の経済対策によって15兆8632億円（同2.0兆円、14.4%増）と平成11年度以来10年ぶりの増加となっている（ただし、残高は13兆円減少して205兆円の見込み）。

【予算案の特色】

予算案は、①平成20年度第2次補正予算案と併せて、世界的な不況に対応した大規模な経済対策（企業の資金繰り支援、銀行への公的資本注入枠拡充、銀行等保有株式の取得再開、経済緊急対応予備費1兆円、雇用対策等）を実施しつつ、②社会保障費関係費の伸びを抑制する方針を実質的に見直し（いわゆる「骨太2006」に基づく2200億円削減のうち1970億円は道路特定財源の一般財源化の一部と年金特別会計からの繰り入れで対応）、③地方財政に一定の配慮（地方交付税交付金の増加、税収不足への補てん）を行う、等にその特色が見いだせる。

基礎年金の国庫負担割合の1/2への引き上げは平成21年4月から実施され、道路特定財源の一般財源化に当たり、インフラ整備やソフト事業に使途を拡大した「地域活力基盤創造交付金(仮称)」が創設された。前者については“安定財源”を見いだせていない点、後者については地方にとって“一般財源”と呼び難い点があり、課題を残すと言わざるを得ない。

歳入においては、いわゆる「埋蔵金」と呼ばれる特別会計の剰余金（2.5兆円）や積立金（4.2兆円）を含んだ上で、新規国債発行額は再び30兆円を超えた。平成21年度末の国債残高は581兆円に達する見込みである。現下の経済情勢からは「基本方針2006」の掲げる平成23年度の基礎的収支（プライマリー・バランス）黒字化は極めて困難と言えよう。

予算案審議において、当面の経済対策としての是非とともに、経済成長への寄与、歳出構造の見直し、歳入（税制）の抜本的な改革等の観点から議論が深まることが期待される。

☞「平成 21 年度予算案の概要」『調査と情報-ISSUE BRIEF- 』630 号, 2009.1.29.

３　平成 21 年度税制改正案

平成 20 年 12 月、与党の「税制改正大綱」(詳細は自由民主党HP)が発表され、民主党も、同月、「税制抜本改革アクションプログラム」を発表している。なお、前者を補うものとして、与党の合意を踏まえた「税制抜本改革に向けた中期プログラム」が閣議決定された。

【平成 21 年度の税制改正案】

与党の「税制改正大綱」は、金融危機の影響が拡大しつつあるなか、平成 21 年度の対応として、景気刺激に重きを置いた項目を打ち出した。個人向け減税として盛り込まれたのは、住宅ローン減税の税額控除枠の拡充、環境対応車を対象とした自動車取得税・重量税の軽減、現行の証券優遇税制の延長等である。中小企業向けには、法人税の軽減税率（現行 22%）の 18%への引き下げや、繰り戻し還付制度の適用対象拡充等が明記された。同大綱を実施した場合、国と地方を合わせて約 6000 億円の減収になると見積もられている。

民主党の「税制抜本改革アクションプログラム」は、平成 21 年度内の取り組みを巡り、与党大綱の内容を強く意識した項目に加え、独自の提案を打ち出した。住宅関連税制について、自己資金による新改築･購入の場合でも対象となる投資減税制度の創設を盛り込み、法人税については、中小企業向け軽減税率の半減等を盛り込んでいる。そのほか、揮発油税等の暫定税率廃止や、租税特別措置の透明化と抜本的見直しに向けた法律（「租特透明化法」）の制定等が、平成 20 年度の「税制改革大綱」に引き続き盛り込まれている。

【中期的な税制抜本改革の方向性】

昨年末には、税制の抜本改革に向けた方針も政府・与党と民主党からそれぞれ示された。

政府の「税制抜本改革に向けた中期プログラム」は、基本的方向性として、消費税の社会保障財源化と税率の検討、所得税における高所得者の税負担引き上げや給付付き税額控除等の検討、法人税の実効税率引き下げと課税ベース拡大などを挙げた。そして、消費税増税を含む税制の抜本改革に早ければ平成 23(2011)年度から着手し、2010 年代半ばまでに段階的に行い、持続可能な財政構造を確立するとした。しかし、このスケジュールは、あくまで経済状況の好転を前提しており、予め法的措置を講じるべき年も明記されていない。

これに対して、民主党は、「税制抜本改革アクションプログラム」のなかで、政権獲得後、直ちに抜本改革に取り組むとの意向を示している。消費税は社会保障目的税化し、政府の無駄を徹底的に削減しても財源が不足する場合に限り、その税率引き上げについて総選挙で国民の審判を仰ぐとした。また、所得税に関連して、政府・与党の方針よりもさらに踏み込み、給付付き税額控除を個人所得把握のための番号制度等と併せて導入するとしている。法人税については、租税特別措置の抜本的見直しで課税ベースが拡大した際に、国際競争力の強化等を勘案して税率を見直すとの立場である。

抜本的税制改革の必要性が指摘されてから久しいが、今般、その道筋をめぐる案が政府・与党と野党第一党の双方から同時に示されたことは、一歩前進だと言える。

☞「平成 21 年度税制改正案の概要」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』631 号, 2009.1.29.

☞『諸外国の付加価値税(2008 年版)』(基本情報シリーズ①) 2008.10.

４　金融システム対策

サブプライム問題を契機とした世界的金融危機は、日本の実体経済にも大きな影響を及ぼしている。危機の当初、欧米諸国と比較して影響は軽微とされた日本の金融システムにおいても、「貸し渋り」や「貸し剥がし」が指摘されるような厳しい状況となっている。

実体経済の悪化に伴って、金融システムが更に脆弱化することがあれば日本経済はデフレスパイラルに陥るリスクが高まる。政府や日本銀行の対策の効果を見極めつつ、必要ならば追加的な政策を発動することが求められる。また、中長期的には、新たな金融監督体制を検討することが課題となろう。

【政府の対策】

「安心実現のための緊急総合対策」（第1次補正予算、平成20年10月16日成立）、「生活対策」（平成20年10月30日決定）、「生活防衛のための緊急対策」（平成20年12月19日決定）において掲げられた政府の対策には、①緊急保証・貸付（中小・小規模企業等の資金繰り対策30兆円）、②金融機関への資本注入枠の再設置と拡大（12兆円）、③時価会計の一部緩和、④銀行等保有株式の買い取りの再開と拡充（20兆円）、⑤政策金融の「危機対応業務」の発動（中堅・大企業の資金繰り対策3兆円）、⑥住宅・不動産市場対策（0.2兆円）、⑦金融機関の融資姿勢の検査監督（金融検査マニュアルの見直し）、等がある。

【日本銀行の対策】

日本銀行は政策金利（無担保コールレート翌日物の誘導目標）を0.3%（平成20年10月31日）、0.1%（平成20年12月19日）に順次引き下げた。同時に低い政策金利の効果を金融市場や企業金融に十分浸透させるため、金融調節手段について、①長期国債の買い切りに係る措置（長期国債の買い切り額を月1.2兆円から1.4兆円に増額、買い切り対象国債に、30 年債、変動利付国債および物価連動国債を追加）、②企業金融の円滑化に向けた措置（年度末の資金供給を円滑化する企業金融支援特別オペレーション、時限的なコマーシャルペーパー<CP>の買い切り、CP買現先オペ等の対象先への日本政策投資銀行の追加）の2つが講じられた。

☞「サブプライム・ローン問題の軌跡」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』622 号, 2008.12.4.

☞「「平時」に向かう預金保険制度―金融危機への対応を振り返って―」『レファレンス』678 号, 2007.7.

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

５　「ねじれ国会」における税財政審議の行方

予算は衆議院の優越が憲法に規定されているため、衆議院での議決後30日で成立するが、歳入関連法案（税制改正、特別会計積立金の一般会計への組み入れ、特例公債の発行など）の成立には、両院での議決あるいは衆議院での2/3以上の賛成による再議決が必要となる。国会審議は、昨年と同様に緊迫した状況となることが見込まれる。

☞「租税優遇措置―米国におけるその実態と統制を中心として―」『レファレンス』695 号, 2008.12.

Ⅴ　経済産業関係

１　消費者行政の一元化

政府は、昨年（平成 20 年）9 月、消費者庁関連 3 法案を第 170 回国会(臨時会)に提出した。今国会では、新たな消費者行政組織の位置づけ、地方の消費者行政のあり方、損害賠償請求訴訟の制度化などをめぐり論議が活発化することが予想される。

【消費者行政の現状】

我が国の消費者行政は、内閣府が基本的な政策の企画・立案・推進を担い、各省庁が個別具体的な施策を実施する体制となっている。現在の体制では、①各省庁が所管分野の施策を実施することによる縦割り行政の問題、②産業育成と消費者保護を同じ省庁が担当することの難しさ、③消費者政策の総合調整・企画・立案・推進を行う内閣府の権限の弱さが指摘されてきた。こんにゃく入りゼリーの誤飲事故など、「すき間事案」に十分対応できない事態も見受けられた。また、地方の消費者行政についても、地方公共団体が設置する消費生活センターには法的根拠がなく、消費者行政関係予算、担当職員も減少してきており、相談員の処遇は悪化し、その「ワーキングプア化」が指摘されている。このような状況の下で、福田康夫首相（当時）は、昨年（平成 20 年）1 月の第 169 回国会の施政方針演説で、消費者行政を一元化する新組織の創設を表明した。これを受けて、消費者行政推進基本計画（「基本計画」）が、同年 6 月に閣議決定され、これを基に消費者庁関連 3 法案（「政府案」）が作成され、国会に提出された。これに対し民主党は、消費者オンブズパーソン関連 2 法案（「民主党案」）を用意している。

【政府案】

政府案の内容は、①内閣府の外局として消費者庁を設置する、②内閣総理大臣は、関係大臣に対し措置要求を行うとともに、「すき間事案」については事業者に勧告・命令を行う、③都道府県に消費生活センターの設置を義務付け（市町村は努力義務）、相談員の適切な処遇に努めるなどというものである（基本計画において、違法収益の剥奪も視野に入れつつ、被害者救済のための法的措置の検討を進めるとしている）。平成 20 年度第 2 次補正予算案に、地方の消費者行政活性化のための基金造成などの経費255 億円が計上され、平成 21 年度予算案には、消費者庁創設など一元的な消費者行政の推進のための経費 93 億円が計上されている。

【民主党案】

民主党案の主な内容は、①内閣からも国会からも独立性の高い消費者権利院を置く、②その長である消費者権利官は、各省庁等に対し、報告・資料提出・調査を要求し、事業者に対する処分を勧告するとともに、自らも事業者に対し報告を求め検査を行う、③都道府県の区域ごとに地方消費者権利局を置き、相談員は非常勤の国家公務員とする、④適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟の提起を認めるなどというものである。相談員の人件費等で約 1000 億円を見込んでいる。

☞「消費者行政新組織の創設―消費者庁と消費者権利院―」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』626 号,2008.12.25.

２　新経済成長戦略の改訂

平成 20（2008）年 9 月、「新経済成長戦略のフォローアップと改訂」が閣議決定された。「新経済成長戦略」は、経済産業省が、平成 18（2006）年 6 月に策定した。主要先進国で戦後初めて継続的に人口が減少するという逆風の中でも、経済成長が可能となるような施策を示すとともに、期待される潜在成長力として、2015 年度までの実質国民総所得（GNI）の成長率を年率 2.4%程度と試算している。

今回の改訂では、策定時に想定していなかった経済社会情勢の変化（資源価格の高騰とこれに伴う交易条件の悪化による資源国等への所得流出など）を踏まえ、強化・加速すべき施策を取りまとめた。この中で、改革の 3 つの柱、すなわち①「資源生産性競争」時代における新たな経済産業構造の構築（イノベーション創造機構（仮称）による、新たな技術・ノウハウを用いる事業に対する資金供給等の集中支援など）、②世界市場獲得と持続的発展のためのグローバル戦略の再構築（新興国の市場と資源獲得のためのメニューの総動員など）、③地域・中小企業・農林水産業・サービスの未来志向の活性化（低炭素・省エネ・省資源型の地域社会システムの推進など）を掲げ、さらなる成長への道を切り開いていくとしている。

ここにきて、世界的な金融危機が実体経済の悪化を招き、日本経済は 2 四半期連続のマイナス成長に陥っている。厳しい財政状況の下、成長に向けた実効ある施策の実施が求められる一方で、日本経済は、世界規模の急激な経済の減速に直面している。

３　中小企業の緊急保証制度

世界的な景気後退の下、我が国の中小企業は厳しい経営環境にある。平成 20 年 8 月 29 日、当時の福田政権は、「安心実現のための緊急総合対策」（「総合対策」）の中で、中小企業金融支援策として緊急保証制度（原材料価格高騰対応等緊急保証）の新設を打ち出した。売上減や価格転嫁に悩む事業者への融資に、別枠で 2 億 8000 万円まで、信用保証協会による 100%保証を付すものである。事業規模は 6 兆円と見込まれ、平成 20 年度第 1 次補正予算で、焦げ付きに備え 4000 億円が措置され、平成 20 年 10 月 31 日から利用が開始された。その後、金融危機に対応して平成 20 年 10 月 30 日に現麻生政権の「生活対策」において、緊急保証制度の事業規模の 20 兆円への拡大が謳われ、平成 20 年度第 2 次補正予算案に予算が計上されている。対象業種は、総合対策当初の545 業種から、2 回の追加指定を経て、出版業や理美容業、労働者派遣業等が加わり、現在では698 業種に拡大している。売上高では中小企業の 9 割近くに該当するが、木型製造業など、依然該当しない業種も存在する。

緊急保証制度については、既存の 100%保証がつかない融資の貸し剥がしが懸念される一方で、対象企業の倒産比率が高く、国の財政負担が生じることが懸念されている。

申請は急増しており、金融機関や地方公共団体のなかには、年末・休日返上で融資相談を行ったケースもある。平成 21 年 1 月 6 日時点で、信用保証の承諾額は、当初想定の事業規模の 2/3 にあたる 4 兆円を突破しており、中小企業の資金繰りの厳しさが浮き彫りとなっている。倒産も増えており、年度末にかけて申請がさらに殺到することが予想される。

Ⅵ　農林環境関係

１　京都議定書の次期枠組み

京都議定書は 2008（平成 20）年から実施段階に入ったが、それが失効する 2013（平成 25）年以降の枠組みについては、2009 年 12 月にコペンハーゲンで開催される国連気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（COP15）で決定される予定である。

それに向けて、2008 年 12 月、ポーランドのポズナンでCOP14が開かれ、2009 年 3 月末までに先進国は中期目標の検討状況を報告し、同 6 月には条約事務局が次期枠組みの体制の原案を示すことになった。しかしCOP14 では、先進国と途上国等の間で意見の溝が埋まらず、2050 年までに世界全体の排出量を半減するとの長期目標（洞爺湖サミットの合意）は、削減義務の発生を警戒する新興国等の反対で共有化が阻まれ、各国の次期削減量の根拠となる 2020 年までの中期目標も、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の科学的知見を追認する形にとどまった。同時に、温暖化被害の軽減措置、途上国等への資金・技術移転、温暖化防止の共有ビジョンをめぐる交渉も停滞した、と言われている。

COP14 で、我が国は中期目標の提示を行わなかった。我が国では、現状比 60～80％の温室効果ガスの削減という長期目標を定めているが、中期目標がまだ定まっていないからである。昨年（2008 年）10 月に、第 6 回地球温暖化問題に関する懇談会が開催され、分科会として中期目標検討委員会の設置が決定された。同委員会は 11 月に初会合を開き、中期目標について複数案の取りまとめに向け議論を始めたところである。

我が国が推奨するセクター別アプローチについては、2008 年 11 月にアジア太平洋パートナーシップ（APP）鉄鋼タスクフォースが、2020 年を目途に参加 7 か国による試行に合意した。セクター別アプローチには国内外で異論も少なくないが、APP の試行の帰趨には国際的な関心が高まっている。

COP14 での交渉の停滞は、世界的な大不況の到来やオバマ政権の発足を待つ雰囲気に起因する、と指摘されている。オバマ大統領は、環境分野への集中投資による雇用創出を目指すグリーン・ニューディール政策を掲げ、温暖化防止対策でも中期目標（1990 年水準）と長期目標（対 1990 年比 80％削減）を示し、次期枠組み作りにも積極的に取り組む姿勢を示している。環境に優しい雇用（グリーン・ジョブ）については、最近、韓国政府も 2009 年中に 4 万人強の創出を目指す計画を打ち出した。我が国でも 3 月末までに、今後 5 年程度で環境産業の規模を 70 兆円から 100 兆円に、雇用を 140 万人から 220 万人に拡大する計画を策定する予定である。こうした環境投資の拡大によって、環境技術と資金が途上国等に伝播、普及する重要性については、潘基文国連事務総長も説くところである。

COP15 までに残された時間は少ない。我が国を含め、すべての当事者には、長期目標の共有、先進国の中期目標の設定、一部新興国の排出抑制方法の検討、途上国への技術・資金援助等の諸課題で国際的合意を見出す、より積極的な協調姿勢が求められよう。

☞『地球温暖化をめぐる国際交渉』（調査資料 2008-1）2008.6.

２　化学物質新規制

化学物質の管理については、2002 年南アフリカ・ヨハネスブルクで開催された、持続可能な開発に関する世界首脳会議において、「化学物質が、人の健康と環境にもたらす著しい悪影響を最小化する方法で使用、生産されることを 2020 年までに達成する」との合意がなされ、各国でも対応した取組が進められている。EU では、REACH 規制（化学物質の登録・評価・認可及び制限に関する規則）が 2007 年より施行されているが、これは、新規、既存（法制定前）の化学物質を区別せず、事業者がそのリスク評価を行う画期的なものである。

我が国の化学物質の審査及び製造等の規制に関する法律（昭和 48 年法律第 117 号。「化審法」）では、その主たる対象が、法制定以降の新規化学物質に限定されていた。これに対し、化審法見直し合同委員会（厚生労働省、経済産業省及び環境省の審議会の下に設置）が、新たな制度のあり方について検討し、昨年（平成 20 年）12 月、法改正に向けた報告書を公表した。この内容は、次のとおりである。①既存化学物質（約 2 万種）の安全性評価が十分でないまま製造・使用されている現状から、全化学物質を対象にリスク評価を進める体系へ転換、②全化学物質について、一定量以上の製造・輸入の届出を義務化、届出情報等を用いて優先評価化学物質を絞り込み、それらの物質について、事業者の協力の下で安全性情報を収集、国としてリスク評価を実施、③リスクが高いと判断される物質の製造、輸入、使用等を規制、④2020 年までに対応を終える。なお、次世代の産業基盤技術であるナノマテリアルについては、健康や環境影響が不明であるとし、今後の課題とされた。

３　農地制度改革

平成 19 年 11 月の「農地政策の展開方向について」に従って、平成 20 年 12 月 3 日、石破農水大臣は経済財政諮問会議で「農地改革プラン」を説明した。

同プランでは、食料供給力を強化し、農地減少を食い止めるため、農地転用規制が強化される。現在、都道府県が許可している 2ha 以下の農地の転用に対し、国が必要な指示を出せるようになる。公共施設への転用も許可制となり、転用違反の罰則も大幅に強化される。原則転用を認めていない集団的に存在する農地の面積を、現行の 20ha 以上から半分程度に引き下げる一方、農用地区域内の農地（原則転用禁止）の確保を厳正化する。

農地の有効利用では、所有と利用を分離する。農地の所有権の取得要件は維持されるが、貸借要件は大幅に緩和され、農業生産法人以外の法人が貸借で農業に参入できるようになる。これに伴い、企業の参入を認めていた特定法人貸付事業は終了する。農業生産法人への出資制限が緩和され、集落営農の法人化が促進される。当事者の同意により、民法の規定を超える 20 年以上の長期貸借を可能とし、農家・法人による農地の面的集積を促すため、農地売買の仲介等の機関を全市町村に設ける。その他、農地相続税制の見直し等も検討課題とされた。貸借による農地の有効利用を進めるため、農地を農地として利用する「責務」を法的に明確に位置づけた農地法等の改正法案が、今国会に提出される予定である。

４　WTO 農業交渉

世界貿易機関（WTO）の新多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）は、昨年（2008 年）7 月に、米国とインド・中国等との対立から閣僚会合が決裂し、その合意は本年に持ち越された。

農業交渉の主要な論点は、①重要品目、②開発途上国向け特別セーフガード（SSM）、③米国の国内農業補助金、の 3 点である。①の重要品目は、一般品目よりも関税削減を緩やかにする代わりに、関税割当枠（無税または低税率での輸入枠）の拡大を行う品目（すなわち関税削減の例外品目）であり、その品目数や具体的な取扱い等は、我が国の農業にとって最大の懸案事項である。しかし、昨年 12 月に提示されたファルコナー農業交渉議長案では、重要品目数を、全農産品目の原則 4%（条件付きで最大 6%）としており、8%を主張する我が国とは大きな隔たりがある。仮に議長案どおりに合意が成立した場合、現在高関税で保護されている我が国の農産品（米麦・乳製品・砂糖・でんぷん等）のうち、重要品目から外れるものが生じ、当該部門の農業生産は危機的な状況に追い込まれる。しかし、我が国と同様の主張を行う国は他にないと報じられており、情勢は厳しいと見込まれている。

②の SSM は、輸入量が急増した際の緊急輸入制限措置であり、昨年 7 月の閣僚会合決裂の直接の原因である。発動条件を緩く設定するインド・中国等と、厳しく設定する米国が対立している。農産物の国際市場に影響を及ぼす、米国の国内農家への補助金の規模（③）についても、各国の主張には大きな隔たりがある。

☞「GATT/WTO体制の概要とWTOドーハ・ラウンド農業交渉」『レファレンス』670 号, 2006.11.

５　米流通制度改革

農林水産省の有識者会議である「米流通システム検討会」は、昨年（平成 20 年）11 月、同年 8 月に発覚した事故米穀（いわゆる汚染米）の不正規流通問題の反省を踏まえて、米流通制度改革の骨格(中間とりまとめ)を公表した。今後、この中間とりまとめの具体化に向けて検討を深め、関連法改正案を今常会に提出することが企図されている。

改革案の主な内容は、①米の原産地表示の拡大、②米のトレーサビリティ（後述）制度の導入、の 2 点である。①は、現在、玄米・精米・もちについて行われている、米の原産地表示（原産地情報伝達）の範囲を、米製品（弁当・寿司・定食・せんべい・米粉パン等）に拡大するもので、現在は表示が義務付けられていない、外食産業が提供する料理等についても、消費者に原料米の原産地情報を伝達することが義務付けられる。②は、生産・加工・流通の段階における食品の移動を追跡できるようにするトレーサビリティの仕組みを、米穀及びその加工品について導入するもので、これらを取り扱う農業者から小売店までの全事業者に対して、取引の記録と、行政庁の要求に応じた当該記録の提供が義務付けられる。このほか、流通規制の遵守を担保するための措置等も盛り込まれている。

この改革案については、新たな制度の導入に伴うコスト負担の増加や、すべての対象業者が、原産地情報伝達やトレーサビリティ導入に関する義務を、同一水準で実務上遵守し得るか等の問題点が指摘されており、実効性のある具体的な制度の構築が課題である。

Ⅶ　国土交通・情報通信関係

１　道路整備をめぐる諸問題

【道路特定財源の一般財源化】

昭和29年以来、我が国の道路整備は、揮発油税等の使途を特定された税収に依拠してきた。平成20年度予算における道路特定財源税収の総額は、5兆3656億円（国3兆2979億円、地方2兆677億円）であった。平成20年5月13日、道路特定財源制度を平成21年度から廃止し、一般財源とすることが閣議決定された。同時に、地方財政に影響を及ぼさないように措置し、必要と判断される道路は着実に整備するとした。

国土交通省は、同年 12 月 16 日に道路整備の「新たな中期計画（案）」を示した。5 年計画で事業費総額は明記されず、例えば、三大都市圏環状道路整備率を平成 24 年度には 69％とする等、施策ごとに主な指標が示されている。

平成 21 年度予算案においては、道路関連支出は、道路整備費や地方向けの地域活力基盤創造交付金（仮称）のうち道路整備分を中心に 2 兆 7690 億円となっている。これまで道路特定財源とされてきた税収は 3 兆 1416 億円（国分）と見込まれている。これに関しては、道路中心の配分に変化がないとの批判的な見方もある。

一般財源化の方針をめぐっては、これを支持する意見とともに、道路整備推進の立場からの反対論も根強い。また、揮発油税等の税制について、当初の道路整備目的がなくなると、まず、暫定税率継続の是非が問われ、さらに、税制自体のあり方について論議が活発化することも予想される。

☞「道路特定財源の一般財源化」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』619 号, 2008.11.25.

【高速道路の料金問題】

我が国の高速道路整備は、戦後、有料道路方式で進められ、全国で10,279kmの有料道路が供用中である（平成19年10月1日時点）。現在、一部を除けば、(独)日本高速道路保有・債務返済機構により保有・債務返済され、旧道路関係4公団の6つの株式会社により建設・管理・料金徴収等がなされている。6社の料金収入は2兆4678億円（平成19年度）であり、うち1兆8806億円が機構に対し貸付料として支払われている。

高速道路の通行料金については議論がある中で、政府・与党の「生活対策」（平成20年10月30日）には、高速道路料金の大幅引下げが含まれている。民主党は、以前から、「マニフェスト」等で、一部大都市を除く高速道路料金の無料化を主張している。

料金の引下げあるいは無料化は、国内の輸送コスト引下げによる国際競争力向上、一般道路の混雑緩和、輸送効率の向上による地域活性化の利点があるが、首都高速道路など利用の多い路線では、混雑を増大させ効用を損なう懸念がある。自動車利用を促進し、地球環境対策と逆行するとの見方もある。さらに、利用料金は、道路建設の債務返済と管理費用に充てられており、料金収入の減少を補う財源確保が課題となる。

２　タクシー事業規制

戦後、我が国のタクシー事業は、強い規制下に置かれてきたが、平成 14 年 2 月には改正道路運送法が施行され、参入、退出、運賃について規制が緩和された。これにより、サービス・運賃面の多様化や、供給の増加に伴う雇用機会の拡大等があったが、輸送人員・営業収入の減少傾向のもとで、事業者や車両が増加し、低賃金・長時間労働等、運転者の労働条件悪化、交通事故件数の増加等の問題が深刻化した。

こうした中、運転者の労働条件改善等を理由として、上限運賃値上げの申請が相次ぎ、国土交通省は、平成 19 年 4 月以降、認可を進めてきた。

また、平成 19 年の第 166 回国会（常会）では、「タクシー業務適正化特別措置法」が改正され、運転者登録制度を実施する「指定地域」が拡大した。さらに、「特定特別監視地域」の指定等による監査の強化や、一部地域では道路運送法第 8 条に基づく「緊急調整区域」指定による参入・増車抑制が実施された。

平成 20 年 7 月、国土交通省は、交通政策審議会に対して、増車抑制等の措置を盛り込んだ総合的計画を策定する等の考え方を提示した。同年 12 月、同審議会は、「特定地域」を指定して関係者が共同で総合計画を策定し供給抑制も可能とすること等を含む答申を行った。これを受けて、今国会に、所要の法案が提出される予定である。こうした規制強化の動きに対しては、賃金減少や事故率の上昇傾向と規制緩和は、必ずしも関連性がないとして、批判的な意見もある。

３　空港の管理・運営

第 169 回国会（常会）において、「空港整備法」が改正され、「空港法」に改称となった。そして、空港政策は、全国的な整備の推進から、管理・運営に軸足を移した。

同法案の作成に際して、論議を呼び先送りされた空港会社と空港施設事業者への外資規制については、その後、政府が設けた「空港インフラへの規制のあり方に関する研究会」の場で検討が重ねられた。その最終報告（平成 20 年 12 月）では、上場予定の成田国際空港については、外資規制は見送り、1 株主当たりの出資比率を 20%以内に制限する大口株式保有規制を導入、国の関与を残すために、段階的に民営化し、当面一定割合の株式保有（3 分の 1 超または 2 分の 1 超）を国が確保するものとした。他方、羽田空港の空港施設事業者（日本空港ビルデング株式会社）については、新たな資本規制を課すべきでない意見が過半数であることが示された。これを受けて、今国会に空港法などの改正案が提出される見込みであるが、外資規制の要否などなお論議を呼ぶものとみられる。

この外、空港の管理・運営をめぐっては、「経済財政改革の基本方針 2008」（平成 20 年 6 月）において、首都圏空港（成田・羽田）における国際便発着枠の拡大が強調されている。また、国・地方の管理する空港について空港別収支の開示に言及しており、今後空港経営のあり方も課題となりそうである。

４　郵政民営化の見直し問題

【郵政事業の民営化】

平成 19 年 10 月、旧郵政公社が民営化され、持株会社である日本郵政(株)と、その傘下の郵便事業(株)、郵便局(株)、(株)ゆうちょ銀行、(株)かんぽ生命保険の 4 事業会社から成る日本郵政グループが誕生した。現在、全株を政府が保有する日本郵政の株式は 3 分の 1 超を残して出来るだけ早期に売却し、日本郵政が保有するゆうちょ銀行とかんぽ生命の株式については、民営化後 10 年以内に全部を処分するとされている。

平成 20 年 9 月末には、民営化後 1 年が経過したが、11 月に発表された中間決算では、グループ全体で経常収益 9 兆 4868 億円、経常利益 4225 億円、最終（当期）損益 2224 億円となった。最終（当期）損益の内訳は、日本郵政（単体）780 億円、ゆうちょ銀行 1501 億円、かんぽ生命 247 億円、郵便局 209 億円の黒字で、郵便事業は 189 億円の赤字となり、利益の大半をゆうちょ銀行に負う結果となった。平成 21 年 3 月決算については、全体で 4600 億円の最終利益が予想され、郵便事業も、下半期には年賀状の売上が加わり、黒字が見込まれている。

なお、日本郵政は、ゆうちょ銀行とかんぽ生命保険の株式上場につき、平成 22 年度か平成 23 年度を目指していたが、最近の経済環境の急激な悪化をふまえて、平成 22 年度上場には慎重な見方を示している。

【民営化をめぐる見直し論議】

郵政事業の民営化をめぐっては、もともと、規制緩和や競争促進によるサービスの向上・多様化、資金循環の適正化、納税による財政への寄与などの視点からの賛成論と、全国一律のサービス提供への支障や、3 事業の分割によるサービス低下を懸念する観点からの反対論が交わされてきた。

民営化実施後、地方における簡易郵便局の閉鎖、分社化によるサービスの変化などが進む中で、民営化をめぐる論議が活発化してきた。

平成 19 年秋の第 168 回国会（臨時会）において、民主党、社会民主党、国民新党から、日本郵政グループ各社の株式売却凍結等を内容とする法案が提出され、参議院で可決後に継続審議となり、先の第 170 回国会（臨時会）では衆議院で否決され不成立となった。

郵政民営化法（平成 17 年法律第 97 号）は、3 年ごとの総合的な見直しを定めており、政府の郵政民営化委員会は、民営化の進捗状況を点検・見直す検討作業を、平成 21 年 3 月を目途に進めている。自由民主党の「郵政民営化推進に関する検討・検証プロジェクトチーム（PT)」も、平成 21 年 1 月に論点整理を行い、検討を続けている。民主党と国民新党の「郵政事業見直し検証委員会」は、平成 20 年 11 月に郵政民営化について、早急な見直しと抜本的な修正を求める声明を発表し、12 月には、分社化体制の再編や一定株式の政府保有などを含む見直しの方向性を示している。

今後、民営化後の実態をふまえて、全国一律サービスの確保、3 事業の分社化体制の適否、株式上場の是非・時期などを中心に、論議がなされるものとみられる。

Ⅷ　文教科学技術関係

１　学習指導要領の改訂

中教審答申「幼稚園、小学校、中学校、高等学校及び特別支援学校の学習指導要領等の改善について」（平成 20 年 1 月 17 日）を受けて改訂された小・中学校の新学習指導要領が平成 20 年 3 月に告示された。一部平成 21 年から先行実施されるが、小学校は平成 23 年に、中学校は平成 24 年に全面実施予定である。高等学校については、平成 20 年 12 月に新学習指導要領改訂案が公表された。パブリックコメントを経て、平成 21 年 2～3 月に告示、平成 25 年本格実施の予定である。

学習指導要領の見直しはほぼ 10 年毎に行われてきたが、今回の改訂は、「ゆとり教育」を掲げた現行学習指導要領（平成 10 年～11 年改訂）を見直し、「基礎・基本の習得」と「活用能力の育成」を目指すものである。学力向上の姿勢を明確にし、過去に縮減された授業内容の一部復活、算数・数学と理科の強化、英語教育の拡充に力点を置くほか、改正教育基本法の「愛国心条項」を受けて道徳教育の充実が盛り込まれている。

実施に際しては、基礎的・基本的知識の習得と思考力・判断力の育成とをいかに両立させるかが問われるところである。授業増等に対応する予算措置も必要である。必修化された小学校の英語、基本的に英語で行うとされた高校の英語授業、道徳の時間のない高校での道徳教育の充実等への対応は、今後、教育現場にとっても課題となろう。

２　全国学力調査の結果の公表をめぐる議論

学力向上に資するため、平成 19 年度から「全国学力・学習状況調査」が導入され、昨年（平成 20 年）4 月に第 2 回調査が実施された。こうした全員参加型調査は、昭和 30 年代にも実施されたものの、市町村や学校間の競争が過熱し、弊害がみられたことなどから中止された経緯がある。文科省は、この度の調査が学校の序列化や過度の競争につながるのを防ぐため、実施要領の中に、①都道府県教委が域内の市町村別・学校別の結果を公表しないこと、②市町村教委が域内の学校別の結果を公表しないこと等を盛り込んだ。

しかし、知事の中には、地域と情報を共有しながら教育改善に取り組むために調査結果を公表すべき等の主張もみられる。情報公開請求があった場合、調査の実施要領は、調査結果の開示を阻む法的根拠になり得ないとの指摘もある。大阪府では、開示請求に対し、公表の方針を自主的に決めていた市町村に対象を限定しながらも、知事が市町村別結果を開示した。鳥取県では、学校別結果等の開示を想定して情報公開条例が改正された。

こうした中、文科省では、有識者会議の検討を経て、昨年 12 月 24 日、平成 21 年度調査の実施要領を策定し、都道府県教委による市町村別・学校別調査結果の公表を引き続き不可とする方針を示した。だが、翌日、秋田県知事が独自の判断で市町村別結果を公表したため、塩谷立文科相は、このままでは調査に参加する市町村教委が減少するおそれもあるとして、調査結果の公表に対する法的規制を検討する可能性も示唆している。

３　教科書をめぐる議論

【記述内容の質・量の充実】

教育基本法の改正や学習指導要領の改訂を受け、教科書の記述内容について調査審議を行っていた教育再生懇談会は、昨年（平成 20 年）12 月 18 日、第 2 次報告をとりまとめた。教科書を質・量の両面で格段に充実させるため、①内容の充実に見合うページ数の増加（国語、理科、英語は 2 倍増を目指す）、②発展・補充学習に関する分量の上限（小・中学校 1 割、高校 2 割）の撤廃、③教科書予算の充実等の条件整備を提言している。質・量両面の充実については、12 月 25 日の「教科用図書検定調査審議会」（「検定審」）報告にも掲げられた。

文科省では、規則や検定基準等を見直し、平成 21 年度の検定からこれらの提言を反映させていくという。教科書についても「脱ゆとり教育」が進むことになる。

【検定手続の透明化】

沖縄戦の集団自決に関する高校日本史教科書の記述をめぐり、検定過程の不透明さが指摘されたことを受け、検定手続の改善について審議していた検定審は、前掲12月25日付け報告において改善策を示した。それによれば、これまで作成されていなかった部会・小委員会の議事概要を検定終了後に公表するほか、検定結果に大きな影響を及ぼすとされる教科書調査官の氏名・略歴等も公表するとしている。だが、委員が自由に議論できる静かな環境を保つため、会議自体の公開は引き続き行わないことが適当とされており、改善策として不十分との指摘もある。この改善策も、平成21年度検定から反映される。

４　教員免許更新制の実施

中教審答申「今後の教員養成・免許制度の在り方について」（平成 18 年 7 月 11 日）を受けて、教育職員免許法の改正（平成 19 年法律第 98 号）が行われ、教員免許更新制が導入された。本年 4 月から実施される。文科省は、本制度について、教員が社会状況に対応した資質能力を保持するために、知識・技能を定期的に刷新するためのものであって、いわゆる不適格教員の排除を目的とするものではないと説明している。本制度の下では、平成 21 年度以降に新たに授与される教員免許状に 10 年間の有効期限が設けられ、更新するためには大学等において行われる 30 時間以上の免許状更新講習の課程の修了等が必要となる。法改正以前に授与された免許についても生年月日をもとに修了確認期限が定められ、同様に免許状更新講習を受講・修了しなければならない。

免許更新制については、多忙な教員への更なる負担となるほか、現在実施されている 10 年経験者研修との整合性、受講者負担とされている講習料、へき地・離島で勤務する教員の受講機会確保、身分の不安定化に伴う志望者の減少のおそれ等が問題点として指摘されている。更新講習の主な担い手である大学では、年間約 10 万人前後に上る講習対象者の受入れ体制や講習内容等の質量両面にわたる整備が必要となる。受講者に対する修了評価を各講習開設者が担うことから、評価基準が不統一となることも懸念されている。

５　宇宙基本計画の策定

昨年（平成20年）5月に成立した「宇宙基本法」（平成20年法律第43号）は、専守防衛の範囲内で安全保障分野における宇宙開発利用に途を拓くとともに、国家戦略としての宇宙開発利用に関する基本的な理念や施策を掲げ、さらに、施策の総合的・計画的な推進を図るため、内閣官房の宇宙開発戦略本部（「本部」）において宇宙開発利用に関する基本的な計画を策定するとしている。同年8月に発足した本部では、専門調査会の検討を経て、12月2日、国民生活向上、安全保障強化、宇宙外交推進、戦略的産業育成、先端的宇宙開発利用の5つの基本的方向性を掲げた「宇宙基本計画の基本的な方向性について」を了承した。なお、平成21年度の宇宙開発利用施策も同日決定され、GXロケットの本格的開発着手については、諸課題の検討等を経て平成22年度予算概算要求までに判断するとされた。

本部では、引き続き検討を続け、本年5月を目途に、当該計画を策定する予定である。

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

６　著作権法の改正

今国会では、次の内容を含む改正が予定されている。私的録音録画補償金制度の見直しや保護期間延長については、文化審議会で合意が得られず、法改正の対象となっていない。

【違法録音録画物のダウンロードの違法化】

無許諾でインターネット上にアップロードされた違法録音録画物であっても、私的使用目的であれば、そのダウンロードには著作権法第 30 条の権利制限規定が適用され、違法とはならない。しかし、近年、違法録音録画物のダウンロード件数が正規配信件数を上回る勢いであるなど、著作物の通常の流通が妨げられる事態が生じており、さらに、ファイル共有ソフトによる違法配信については、アップロードした者の特定が困難な場合もあることから、ダウンロードの行為にも一定の対応が必要との意見が有力となっていた。

問題を検討した文化審議会著作権分科会私的録音録画小委員会は、中間整理（平成 19 年 10 月）等を経て、平成 20 年 12 月 16 日に報告書をまとめ、違法サイトと承知の上で録音録画する行為については、違法とするのが適当との考え方を示した。罰則は付さない方向である。利用者の不安・懸念に配慮し、許諾サイトの識別マーク推進等も必要とされた。

【検索エンジンサービスの適法化】

情報社会における基盤的役割を担うとされる検索エンジンサービスだが、そのウェブサイト情報の収集・蓄積等や検索結果の表示等については、複製権や公衆送信権等の侵害に当たるおそれがあると指摘されている。このため、サービス提供者の事業活動に支障が生じているなどとして、法整備を求める声があり、著作権分科会法制問題小委員会の平成 19 年度の中間まとめでは、著作者の権利との調和等に配慮しながら権利制限の措置を講ずることが適切との考え方が示された。政府の知的財産戦略本部でも、平成 20 年 5 月の専門調査会検討経過報告で、検索サービスの適法化について早期に法的措置を講ずべきとの提言がなされ、その内容は、「知的財産推進計画 2008」（同年 6 月 18 日）に反映された。

Ⅸ　社会労働関係

１　雇用危機への対処

新卒者の内定取消、非正規労働者を中心とする人員削減により雇用危機が深まっている。厚生労働省の調査（平成 20 年 12 月 19 日現在）によれば、内定を取り消された、平成 21 年 3 月卒業見込みの高校生、大学生等は 769 人である。3 月までに契約満了後の雇止めや契約途中の解雇となる非正規労働者は 85,012 人に上る。このうち派遣労働者が 3 分の 2 の 57,300 人、期間工などの有期契約労働者が 15,737 人、請負労働者が 7,938 人であり、産業別では製造業が 95.6%である。派遣元や派遣先の寮等に住んでいた労働者は職とともに住居を失う危険にさらされる。住居を失った失職者は、判明した範囲で 2,157 人である。

政府がまとめた「生活対策」（10 月 30 日）及び「生活防衛のための緊急対策」（12 月 19 日）は、雇用調整助成金（一時帰休や職業訓練を実施した企業が従業員に払う休業補償を助成）の対象拡大、解雇後も社員寮等を提供する企業への助成、雇用促進住宅への受入れ、住宅入居費用の貸付、雇用基金の創設等 1.1 兆円の雇用対策、雇用創出に充てることを想定した 1 兆円の地方交付税増額を打ち出した。一部は実施され、予算措置を要する施策は、平成 20 年度第 2 次補正予算案、21 年度予算案に盛り込まれた。早期対応を求める野党 3 党が第 170 回国会（臨時会）に提出した、4 法案（参法 7-10）は参議院を通過したが、廃案となった。自治体独自の対策に対して、総務省は平成 20 年度の特別交付税で支援する。

規制緩和政策もあり、雇用者中の非正規労働者の割合は平成 19 年には過去最高の 35.5%（男性 19.9%、女性 55.2%）に達した（「平成 19 年就業構造基本調査（速報）」）。平成 16 年 3 月施行の労働者派遣法改正法（平成 15 年法律第 82 号）は、製造業の生産工程への労働者派遣を解禁し、同年の派遣労働者数は、前年比 1.7 倍というかつてない伸びを示した（「労働力調査 長期時系列データ 参考表 9」）。日雇派遣など派遣制度の弊害も指摘されるようになり、規制強化を含む労働者派遣法改正法案（閣法 11）が第 170 回国会に提出され、継続審議となった。雇用危機の中で、製造業派遣禁止を求める動きが与野党内に出てきている。日本経団連会長は平成 21 年の年頭記者会見において、ワークシェアリングを提案した。

労働契約法（平成 19 年法律第 128 号）により、「やむを得ない事由」がなければ契約途中で労働者を解雇することはできない。契約更新を続けていた場合には、雇止めが無効となる可能性もある。労働法規の遵守を徹底しなければならない。非正規雇用に対応するセーフティネットの構築も遅れている。雇用保険は、非正規労働者でも週 20 時間以上勤務すれば加入できるが、「1 年以上の雇用見込み」の要件を満たせない者も多い。これを「6 か月以上」に短縮すること等を内容とする労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会報告（平成 21 年 1 月 7 日）を受け、雇用保険法改正案が今国会に提出される。就労可能な者の生活保護受給は事実上困難と言われ、受給者は少ない。本来は生活困窮者であれば受給権があり、失職した非正規労働者の受給事例の報道も増えている。全国知事会及び全国市長会が提案した(平成 18 年)、就労支援と結合した新たなセーフティネットも検討に値する。

２　社会保障財政と公的年金制度改革

【社会保障の機能強化と社会保障財政】

昨年（平成 20 年）、内閣総理大臣の下に設置された社会保障国民会議は、社会保障が進むべき道筋を指し示すキーワードとして、「社会保障の機能強化」を打ち出し、あるべき将来像を実現した場合に国民の負担はどの程度になるかの試算を公表した。医療や介護、少子化対策を充実する費用に、基礎年金の国庫負担割合の 3 分の 1 から 2 分の 1 への引上げに必要な費用を加えると、2025 年において新たに必要となる公費は消費税率換算でみて、基礎年金の社会保険方式を維持した場合は 6%程度、全額税方式に切り替えた場合は 9%から 13%程度になると試算した。これを受け、政府は、中福祉・中負担の社会を目指すこと、国民の安心強化と財源確保を同時進行で行うこと、安定財源の確保を図ることを原則として、経済好転後の税制抜本改革の制度的準備を行う等とする「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」を同年 12 月 24 日閣議決定した。

平成 12 年以来、我が国の医療・年金・介護・福祉の諸制度は、「制度の持続可能性」をキーワードに一連の制度改革を実施し、国と地方の社会保障予算の伸びの抑制を図ってきた。今回、「制度の持続可能性」と並んで「社会保障の機能強化」を政府が鮮明に打ち出したことは、大きな転換点に立つことを意味する。

【公的年金制度改革】

社会保障の諸制度の中で公的年金制度は、平成 16 年改正が「百年安心」をうたった改革であったにもかかわらず、その後、制度の綻びがとりわけ顕著となった。平成 16 年改正は、長期的な給付と負担の均衡を確保するために、保険料負担を段階的に上限まで引上げ、将来の給付は所得代替率 50.2%を維持することを約束した。その前提は、平成 21 年度からの基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げである。平成 21 年度予算案では年度当初からの負担割合引上げは決めたものの、平成 16 年改正法が求める引上げのための安定財源確保は先送りしている。さらに、この間、社会保険庁の杜撰な年金記録管理体制が明らかとなり、年金制度に対する国民の信頼は危機に瀕している。

社会保障審議会年金部会は、見直しのための「議論の中間的な整理」を昨年 11 月に公表した。検討の中心は、無年金・低年金問題に対する基礎年金（満額で月 6 万 6 千円）の最低保障機能の強化である。非正規雇用の拡大や単身者の増加等への対応に迫られている。現在、65 歳以上の高齢者のうち、基礎年金額が月額 3 万円以下の人は約 168 万人、無年金者が約 45 万人である。国民年金保険料の納付率は現在 64%程度にとどまり、無年金者等が将来増える恐れがある。その対策として、保険料滞納者にも一定額の年金を支給する「最低保障年金」の創設、保険料の一部税支援方式、基礎年金の全額税方式化などの案が提示されている。「支払いに応じて受給する」社会保険方式を貫くのか、一定水準の年金保障を税で賄うのか。将来の人口推計を踏まえて、公費負担部分が大きい高齢者医療、家族政策や福祉のあり方など社会保障体系全体の将来像を見据えた幅広い議論が求められる。

☞「社会保障財政の国際比較－給付水準と財源構造－」『レファレンス』693 号, 2008.10.

３　医療提供体制の整備―地域医療体制の崩壊と医師不足対策

平成 20 年秋、都内で産科救急医療体制の不備により妊婦が死亡した事件は、都市部においても医師不足による地域医療体制の崩壊が起こっていることを明らかにした。その原因として、産科医や救急医の過酷な勤務条件が医師の病院離れを招き、診療体制を整えられないため、救急医療の受け入れ拒否や病棟閉鎖等を招いていることがあげられている。

地域による偏在や専門医の不足は認めても医師総数の不足を認めてこなかった政府も、同年、「安心と希望の医療確保ビジョン」により、将来、医師数を 1.5 倍に増加させることを宣言し、平成 21 年度の医学部定数は 693 名増となった。ただし、医師数はただちに増加するわけではないため、複合的な対策が必要である。平成 21 年度予算においても勤務医の業務の軽減対策や産科・救急・へき地医療等の医師支援対策が盛りこまれたが、臨床研修の短縮、女性医師の子育て支援や退職医師の復帰支援等も検討されている。病院診療報酬の改善を含め、国際比較でも低い医療費の増額についての国民合意の取付けや医師の医療リスクを軽減する医療事故調査委員会制度や医療事故補償制度の導入も求められる。

☞「産科医療の問題点」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』575 号, 2007.3.22.

４　医療保険制度改革―高齢者医療制度の見直しと医療保険の一元化

平成 20 年 4 月から実施された「後期高齢者医療制度」（現在は「長寿医療制度」）は、被用者を含む 75 歳以上のすべての高齢者を加入者とする独立保険方式の医療制度であり、公費、現役世代の支援金と高齢者の保険料を財源とし、自己負担を強化する等、給付と負担の透明化を最大の眼目としていた。個人単位の制度となったことによる思わぬ負担増や年金からの天引き等による実務上の混乱もあり、年齢による医療差別であるとの厳しい批判を受け、野党から廃止法案も提出された。当面、大幅な自己負担軽減策をとるとともに、高齢者医療制度に関する検討会が制度の見直しを行っている。

また、65 歳以上 75 歳未満の前期高齢者については各保険者の納付金による財政調整が開始された。市町村を保険者とし、高齢者が主に加入している国民健康保険は、医療費を保険料収入により賄うことができず、交付金・補助金等による国や自治体の支援を受けてきた。多くの被用者が加入する健康保険組合も高齢者医療制度への多額の支援金・納付金に悩まされ、赤字に耐えきれず解散する健康保険組合も生まれている。

高齢者医療制度の構想としては、一定年齢以上を加入者とする独立保険方式、突き抜け方式（被用者保険の退職者医療制度）、年齢リスク構造調整方式と一本化方式が提起されてきたが、見直しにおいても今後引続き増加する高齢者医療費の公平な負担が課題となる。国民健康保険関係者は一貫して医療保険の地域単位の一元化・一本化を求めてきた。都道府県単位の「協会けんぽ」や長寿医療制度の発足もあり、都道府県を国民健康保険の保険者とし、長寿医療制度と一体的に運営する、という厚生労働大臣の私案はこれに一石を投じた。将来の一元化を支持する声もあるが、被用者保険側は財政調整も含め反対である。

５　障害者の自立支援と所得保障

障害者の地域における自立生活支援を目的とする障害者自立支援法の見直しが、平成21年に行われる。その目的は障害者施策に関する他の法律との整合性の確保、障害児施設の実施主体の見直し、対象とする障害者の範囲の拡大、障害者の所得保障の確保である。平成17年の第163回国会（特別会）の付帯決議も、発達障害・難病などを含め、サービスを必要とするすべての障害者が適切に利用できる普遍的な仕組みにすること、障害者の定義を整合性のあるものとすること、就労支援を含め障害者の生活の安定を図ることを目的とし、社会保障制度全般の一体的見直しと併せて所得保障の検討を行うことを求めていた。

見直しのための社会保障審議会障害者部会の報告（平成20年12月16日）は、自己負担制度廃止を求める訴訟の提起や全額公費負担導入の検討が行われる等、厳しい批判にさらされている利用者定率負担制度及び報酬日額支払制度の維持と所得に応じた軽減措置の継続、資産・収入認定の見直しと事業者報酬の改善を求めている。また、発達障害・高次脳機能障害への障害の範囲の拡大と障害区分の抜本的見直しを求めたが、障害の定義、介護保険制度との統合については、今後の検討に委ねられた。就労支援のほか、所得保障として障害基礎年金の引上げの検討、地域生活移行に不可欠な住宅費への対応の必要性が指摘されている。障害者権利条約との整合性の確保の検討も求められる。

☞「障害者の所得保障と就労支援」『調査と情報-ISSUE BRIEF-』625号, 2008.12.16.

６　子育て支援

平成 20 年の人口動態統計によると、日本の人口は過去最大の 5 万 1000 人の自然減となった。出生数は前年を 2,000 人上回る微増であったが、合計特殊出生率算定の基礎となる女性人口は 10 年前に比べて 298 万人減少している。

政府は、平成 20 年には、少子化対策のみならず、男女共同参画推進、高齢社会対策とも併せた今後の重点政策として、誰もが、仕事、家庭生活、地域生活など様々な活動について、自ら希望するバランスで展開できる、仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の推進に取り組むとした。小渕優子少子化担当相も、男性の働き方の見直し重視を表明している。今国会には、3 歳未満の子を養育する労働者の短時間勤務制度義務化と残業免除義務化、父親の育児休業取得推進策などを盛り込んだ育児・介護休業法改正案が提出される見込みである。また、厚生労働省は、出産一時金の増額（平成 21 年 10 月には 42 万円まで増額の見込み）や出産費用の保険適用も検討中である。

しかし、認可保育所待機児童数は依然として 2 万人に近く、潜在的需要はさらに多いと言われる。多様な保育ニーズに応えることをめざして平成 18 年に導入された「認定こども園」の開設の現況は低調であり、昨年（平成 20 年）の児童福祉法改正で子育ての担い手として法制化された保育ママを活用するには自治体への支援が欠かせない。厳しくなる経済状況下での財源確保もこれまで以上の課題となろう。

☞「フランスにおける少子化と政策対応」『レファレンス』682 号, 2007.11.

執筆者一覧

Ⅰ　政治議会関係・・・・・・・・・齋藤　憲司（政治議会調査室専門調査員）
　　大曲　　薫　（政治議会課長）
　　三輪　和宏（政治議会課憲法室長）

Ⅱ　行政法務関係・・・・・・・・・末井　誠史（行政法務調査室専門調査員）
　　小林　公夫（行政法務課長）

Ⅲ　外交防衛関係・・・・・・・・・三田　廣行（外交防衛調査室専門調査員）
　　鈴木　　滋　（外交防衛課長）

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

Ⅴ　経済産業関係・・・・・・・・・高山　丈二（経済産業調査室専門調査員）
　　坂田　和光（経済産業課長）

Ⅵ　農林環境関係・・・・・・・・・亀田　進久（農林環境調査室専門調査員）
　　樋口　　修　（農林環境調査室主任調査員）
　　小寺　正一（農林環境課長）

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

Ⅷ　文教科学技術関係・・・・・・戸澤　幾子（文教科学技術調査室専門調査員）
　　寺倉　憲一（文教科学技術課長）

Ⅸ　社会労働関係・・・・・・・・・戸田　典子（社会労働調査室専門調査員）
　　宍戸　伴久（社会労働調査室主幹）
　　柳澤　房子（社会労働調査室主任調査員）
　　片山　信子（社会労働調査室主任調査員）
　　齋藤　純子（社会労働課長）

◇　各項目の内容は、平成 21 年 1 月 19 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 171 回国会－　　『調査と情報－ISSUE BRIEF－』No.629
刊行日　平成 21 年 1 月 27 日
国立国会図書館　調査及び立法考査局