

経済産業政策に係る今後の主な課題

経済産業委員会調査室 山口 秀樹

第187回国会（臨時会）における所信表明演説で、安倍総理は、今後の経済政策について、引き続きデフレ脱却を目指し「経済最優先」で政権運営に当たっていくとの決意を示しつつ、成長戦略を確実に実行し「経済の好循環」を確かなものとするとともに、景気回復の実感を全国津々浦々にまで届けることが内閣の使命である旨表明している。また、エネルギー政策に関しては、原子力規制委員会により求められる安全性が確認された原発はその科学的・技術的判断を尊重し再稼働を進めるとする一方で、徹底した省エネルギーと再生可能エネルギーの最大限の導入によりできる限り原発依存度を低減させていくとの考えが示されている。以下では、こうした所信表明をも踏まえつつ、経済産業政策に関する今後の主な課題について概述することとする。

1. 我が国経済の動向と成長戦略の取組

近時の我が国経済の推移を見ると、平成25年度には実質GDP成長率が2.1%増と前年度の1.0%増を上回った。しかし、26年度に入り、消費税率引上げ（5%→8%）による駆け込み需要の反動等を受けて、4-6月期には前期比1.7%減（年率換算6.7%減）、直近の7-9月期も前期比0.5%減（年率換算1.9%減）と、四半期ベースで2期連続のマイナス成長となっている。

そうした中で、26年11月18日、安倍総理は、消費税率の再引上げ（8%→10%）を29年4月まで延期するとともに、個人消費のてこ入れと地方経済を底上げする経済対策を実施する考えを表明した。今後、経済対策の実施を含め、企業収益を賃上げ・雇用環境の改善や設備投資の増加につなげることにより経済の好循環を拡大し、また、イノベーションの促進により生産性の向上、収益力の強化を図っていくこと等によって、持続的な経済成長を実現し、その成果を地域の経済や中小企業・小規模事業者等にも波及させていくことが大きな課題となる。以下、最近の経済動向を含め、いくつかのポイントに絞って今後の課題を掘り下げてみる。

（1）円安の影響

24年9月以降、円は対ドルで約5割超の下落となっている¹。26年10月31日の日本銀行による追加金融緩和の決定を挟み、同年8月以降の円安の進行は急速である。こうした円安の影響に関しては、①製造業における海外への生産移転の進展もあり円安となっても企業の輸出数量がなかなか伸びず国内の生産・設備投資が増加しない一方で²、②エネルギー

¹ 対ドルで円は24年9月28日の77.58円から26年12月15日現在118.23円となっている（東京市場・スポット・17時時点）。

² 円安となった場合、輸出企業が円ベースの価格を基準にドルベースの価格の引下げを行えば（ドル建て輸出の

一や原材料等の輸入価格の上昇が企業収益や家計消費に悪影響を与えているとする指摘がある。しかし、他方で、円安には輸出企業に為替差益をもたらすほか³、輸入品の価格上昇により国産品の競争条件を改善する等のメリットも当然ながら存在する。

経済産業省は、日本政策金融公庫等によるセーフティネット貸付の継続等のほか、26年10月以降、関係業界団体等に対し原材料・エネルギーコスト増の影響を受ける中小企業・小規模事業者配慮し適正な価格転嫁等を要請する文書を発出する等の対応を行っている。円安によるデメリットが中小企業・小規模事業者にしわ寄せされることのないよう今後とも十分な政策対応が必要であるとともに⁴、円安でメリットを受ける企業がそれを賃上げや雇用拡大等にかにつなげていくかが今後の景気回復の一つの鍵となると考えられる。

(2) 実質賃金の低下

円安等による物価上昇は、家計の実質所得を減少させる効果がある。厚生労働省「毎月勤労統計」による実質賃金は25年7月以降16か月連続して対前年比で下落しており、これが消費回復の足かせとなっているとの指摘もある。ただし、「毎月勤労統計」による実質賃金は労働者一人当たりの平均月間現金給与総額をベースとしており、例えば就労者が増加し新たに就労した人の賃金が低ければ一人当たり賃金の全体平均を押し下げてしまうことになる点には留意が必要である⁵。実質賃金の低下には消費増税による押下げ効果が大きいことも指摘されるが⁶、経済の好循環に向けては、今後の中小企業・小規模事業者を含めた賃上げ拡大の動きを注視していく必要がある⁷。

(3) 成長戦略の取組

政府は、26年6月、『日本再興戦略』改訂2014（以下「改訂戦略」という。）を閣議決定した⁸。我が国では、近時、一部の産業等で「人手不足」問題も顕在化するなど供給面での制約が今後の経済成長のネックとなることが懸念される中で、成長率の底上げ・生産性の向上に向けた成長戦略の重要性は更に高まっていると言える。他方で、「改訂戦略」に対

場合)、相対価格要因により輸出数量は増加することになる。しかし、今回の円安局面では、輸出企業はドルベース価格の引下げをほとんど行っていないとされる。これは、価格弾力性の高い汎用品については海外への生産移転が進み、我が国からの輸出が相対的に競争力の高い財にシフトしていることにもよると考えられる(清水順子・佐藤清隆「経済教室 円相場と日本経済④」『日本経済新聞』(平26.10.30))。

³ 26年上半期の我が国からの輸出に係るドル建て比率は52.4%、対米国に限ると85.6%である(財務省資料)。

⁴ ただし、近時の原油安の効果は円安によるマイナスを打ち消す可能性があることが指摘される。

⁵ 「毎月勤労統計」による実質賃金は、名目賃金指数を消費者物価指数(持家帰属家賃を除く総合)で除して算出されるが、消費者物価指数は、SNA(国民経済計算)の家計最終消費デフレーターよりも近年高めに推移しており、こうしたデフレターの違いも実質賃金の水準に影響する(注6論文参照)。

⁶ 坂本貴志・吉田陽一「最近の賃上げの動きと実質賃金の評価について」『マンスリー・トピックスNO.35』(内閣府 平26.9.19)15頁参照。

⁷ 『企業の賃上げ動向に関するフォローアップ調査』(経済産業省 26年8月公表)では、大手企業のうち26年度にベースアップを実施した割合は45.7%(前年度7.6%)である一方、『中小企業の雇用状況に関する調査』(中小企業庁 26年8月公表)では、中小企業・小規模事業者のうち26年度にベースアップを実施した割合は23.4%となっている。なお、26年12月16日の「経済の好循環実現に向けた政労使会議」では、賃金引上げや仕入れ価格上昇を踏まえた価格転嫁に取り組むこと等が合意されている。

⁸ 「改訂戦略」では、25年6月に閣議決定した成長戦略(日本再興戦略)の進捗を検証するとともに、新たな施策メニューの追加、施策の見直し等を行っている。

しては、①経済成長とは直接関係付けられない多くの施策が取り入れられている、②民間主導の経済成長の実現を妨げかねない旧態依然とした産業政策的な施策もいまだ残っているとの指摘もある⁹。「改訂戦略」は、2022年（平成34年）までの10年の平均で名目3%程度、実質2%程度の経済成長を目標としている。今後とも具体的な成果指標（KPI：Key Performance Indicator）による検証と併せ、費用対効果の観点も含め政策効果の精査を行い、施策の優先順位付けを踏まえつつ着実な実行が必要であると考えられる。

（４）法人税改革

「改訂戦略」では、法人実効税率を国際的に遜色のない水準に引き下げることを目指し、成長志向の法人税改革に着手することが明記された¹⁰。我が国企業の国際競争力の強化や対日直接投資の促進に向け国際的な競争条件のイコールフットイングの観点から、我が国の法人実効税率の引下げを求める声は経済界からも強い。しかし、税率引下げの代替財源をどう確保するのか、課税ベースの拡大についてどう対応するのか、租税特別措置による政策税制をどう見直していくのか、地方法人課税の見直しをどう進めていくのか等、検討を要する課題も山積しており、27年度税制改正に向けて議論が行われている。法人税改革については、そもそも企業の実質の税負担の状況について十分な情報が国民に示されていないとの指摘もあるが、改革の効果、地域を含めた経済への影響等の総合的な検討が必要であろう。

2. 中小企業政策

我が国の中小企業数は385万者と全体の99.7%を占め、その従業員総数も約3,217万人と全体の69.7%を占めている。そのうち、小規模事業者は、企業数で334万者（全体の86.5%）、従業員総数では1,192万人（全体の25.8%）となっており、我が国経済において中小企業・小規模事業者は大きな位置を占めている¹¹。

中小企業・小規模事業者は、地域における経済・雇用を支える存在であるとともに、イノベーションの担い手として、その成長は地域を含めた我が国経済の活性化の源泉である。とりわけ小規模事業者は、起業等を通じ若者や女性を含む多様な人材の能力発揮を可能にし、また、地域の生活基盤を支えコミュニティの維持にも貢献する等、その事業の持続的発展は地域において重要な意義を有している。

（１）事業承継等の円滑化

高齢化、人口減少、グローバル化の進展等の経済構造の変化を背景として、我が国の中小企業・小規模事業者数は中長期的に減少を続けている¹²。そうした中で、現経営者のう

⁹ 星岳雄「経済教室 成長戦略の総括④」『日本経済新聞』（平26.7.8）、岩本康志「経済教室 成長戦略の総括⑤」『日本経済新聞』（平26.7.9）等

¹⁰ 我が国の法人実効税率（東京都、資本金1億円超の法人のケース）は35.64%である。「改訂戦略」では、「数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指す」とされている。

¹¹ 『平成24年経済センサス活動調査』（総務省・経済産業省）による。

¹² 11年の中小企業数と比較して、24年は約98万者の減少（▲20.4%）となっている。

ち60歳以上の割合が5割を超え今後10年間でこれらが平均引退年齢に差し掛かることが予想される中、中小企業・小規模事業者の事業承継の円滑化、新陳代謝の活発化が今後の大きな課題となっている。

こうした事業承継をめぐることは、これまでも、①相続に係る遺留分に関する民法の特例¹³、②事業承継時の金融支援措置、③後継者の相続税・贈与税の負担軽減のための事業承継税制の基本的枠組みを盛り込んだ「経営承継円滑化法¹⁴」の制定を始め、各種の支援施策が講じられてきた。その一方で、我が国ではなお事業の親族内承継が中心ではあるものの、近年、少子化等を背景に、親族外への事業承継や他企業への事業売却(M&A)を行うケースも増加している等の状況変化も生じている。

中小企業庁に設置された「事業承継を中心とする事業活性化に関する検討会」では、そうした事業承継等の課題と今後の対応の方向性を検討し、26年7月に中間報告を取りまとめている。そこでは、事業承継の形態の多様化に対応し、遺留分に関する民法特例における親族外承継の対象化、事業引継ぎ支援体制の強化等の施策の必要性が示されているほか、そうした施策の実施評価を踏まえた事業承継税制の更なる見直し等の検討の深化がその後の政策課題として挙げられている。

他方、後継者がなく、また事業の売却も困難な場合等では廃業を選択することとなる。そうした場合でも、債務超過等に陥る前に円滑に廃業を促していくため、同中間報告では、現在の小規模企業共済制度を拡充し、事業承継時の共済金引上げと併せ、自主廃業までに必要な事業整理資金に対する契約者貸付制度の創設の必要性が示されている。

これらを踏まえ、次期常会には経営承継円滑化法及び小規模企業共済法の改正案の提出が見込まれる。

(2) 地域活性化と中小企業・小規模事業者の革新

人口減少やグローバル競争の激化等の経済構造の変化とともに、近年の円安等による仕入れコスト増や人手不足問題等の影響もあり、地域における中小企業・小規模事業者を取り巻く経済環境は依然として厳しい状況にある。

政府は、「地方創生」を重要課題として掲げ取組を進めており¹⁵、また、「改訂戦略」でも、「地域活性化と中堅・中小企業・小規模事業者の革新／地域の経済構造改革」が施策の大きな柱として示されている。これに対し、第187回国会でも、中小企業政策の関係では、創業10年未満の新規中小企業者の官公需への参入促進と中小企業による地域産業資源の更なる活用促進等により地域における中小企業・小規模事業者への需要創生を図ろうとする「中小企業需要創生法案¹⁶」が提出された¹⁷。経済産業省は、今後地域経済の再生に向け

¹³ 遺留分は、配偶者や子などに民法上保障される最低限の資産承継の権利である(民法第1028条以下)。本特例は、相続による株式分散を防止する等のため、経営者から後継者(推定相続人)に生前贈与された自社株式等について、後継者を含む推定相続人全員の合意により遺留分算定基礎財産から除外できること等を内容とする。

¹⁴ 中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律(平成20年法律第33号)

¹⁵ 26年9月には「まち・ひと・しごと創生本部」を設置するとともに、第187回国会では「まち・ひと・しごと創生法」等が成立した。

¹⁶ 官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律等の一部を改正する法律案

¹⁷ 同法案は、第187回国会において、衆議院では可決されたが、衆議院解散により参議院で審議未了となった。

て、①地域の産業集積としての競争力向上、②地域発ベンチャー創出、③地域サービス業の生産性向上・市場創出、④地域のブランド化、⑤地域の生活サービスの確保と地域経済圏の再構築という5つの戦略により取組を進めていくとしている。

なお、地域活性化及び中小企業・小規模事業者の革新の観点からは、若者・女性が創業しやすい環境の整備が重要な課題の一つとなる。そうした中で、地域で中小企業・小規模事業者と同様に事業を行い雇用を担っている事業型NPO法人の中小企業政策における位置付けや支援策を検討してきた「NPOなど新たな事業・雇用の担い手に関する研究会」は、26年9月、「中間論点整理」を取りまとめた。そこでは、事業型NPO法人を中小企業信用保険制度の対象に加えることを検討すること等が示されている。

（3）信用保証に係る財政負担

信用保証は、担保力や信用力の乏しい中小企業・小規模事業者が金融機関から融資を受けるに当たり各都道府県等の信用保証協会がその債務を保証することにより金融の円滑化を図る制度であり、この信用保証協会の債務保証は、国が出資する日本政策金融公庫による信用保険によりリスク軽減が図られる仕組みとなっている¹⁸。このため、国は、毎年度、同公庫に対する出資金及び信用保証協会等への補助金の予算措置を行っており、その累計額は10年度以降で8兆1,858億円となっている。こうした信用補完制度に関しては、これまでも、責任共有制度の導入¹⁹（19年10月より導入）やセーフティネット保証5号におけるソフトランディング措置の終了²⁰（26年3月より平時の運用へ移行）等の取組が行われてきているが、費用対効果の観点も含め更に効率的・効果的な事業実施に向けた見直しが求められている²¹。

3. 知的財産政策

我が国では、世界最高の知財立国の実現を目指し、産業競争力の強化、イノベーションの推進に向けた知的財産システムの強化等の取組が進められている。25年6月に閣議決定された「知的財産政策に関する基本方針」（以下「基本方針」という。）では、①国内外の企業や人、イノベーション投資を呼び込む世界最先端の知財システムを構築する、②我が国の知財システムをアジア等新興国のスタンダードとする、③創造性と戦略性を持った知財人材を輩出するという三つの目標を設定した上で、(i)産業競争力強化のためのグローバル知財システムの構築、(ii)中小・ベンチャー企業の知財マネジメント強化支援、(iii)デジタル・ネットワーク社会に対応した環境整備、(iv)コンテンツを中心としたソフトウェアの強化の四つを政策の柱として、それぞれに今後取り組む重点施策を示している。

¹⁸ てん補率は信用保証協会の代位弁済額の70%、80%又は90%である。

¹⁹ 融資の80%を信用保証協会が保証し金融機関が残り20%を負担する制度であり、金融機関がリスクを負わないことによるモラルハザード発生の懸念に対応するものである（セーフティネット保証等は100%保証）。

²⁰ セーフティネット保証5号は、不況業種に属し業況が悪化している事業者への融資に対し借入額の100%保証を行うものである。22年2月以降は原則全業種指定となったが、その終了に伴う激変緩和の観点からソフトランディング措置が適用された（不況業種の指定基準について、その基準（最近月の売上高が前年同月比5%以上減少等）に加え、一層緩和した基準（最近月の売上高等がリーマンショック前比5%以上減少等）を適用）。

²¹ 『平成24年行政事業レビュー公開プロセス』（経済産業省）の評価結果は、「抜本的改善」とされている。

(1) 職務発明制度の見直し

我が国では、従業者等がなした職務発明に係る特許を受ける権利は従業者等に原始的に帰属し、使用者等が発明者たる従業者等から権利を承継する場合には、従業者等は「相当の対価」の支払いを受ける権利があるとされている²²（特許法第 35 条）。これに対し、現行制度では職務発明の「相当の対価」の算定に関し争いが生じた場合には訴訟リスクがあるなど企業にとって予見可能性の低い制度となっている、また、企業でのイノベーションは発明者以外にも多くの従業者の協力により生み出される場合が一般的であるが、現行制度はそうした実態に対応していない等の指摘があり、「基本方針」でも産業競争力強化に資する観点から制度の見直しを図る旨が示されたところである。「改訂戦略」では、「企業のメリットと発明者のインセンティブが両立するような職務発明制度の改善（例えば法人帰属化など）に関し、関連法案の早期の国会提出を目指す」とされており、現在、産業構造審議会（経済産業省）の特許制度小委員会で検討が行われている。

主な争点は、①特許を受ける権利の帰属を使用者等への帰属に変更するかどうか、②従業者等の職務発明へのインセンティブの確保をどう図るかであり、同小委員会では、(i)使用者等に対し、契約や勤務規則等に基づき、発明成果に対する報いとなる経済上の利益（金銭以外のものを含む）を従業者等に付与する法定の義務を課す、(ii)こうした使用者等によるインセンティブ施策策定のコスト等を低減するとともに法的な予見可能性を高めるため、政府はインセンティブ施策についての使用者等と従業者等の調整に関するガイドラインを策定する、(iii)特許を受ける権利は初めから使用者等に帰属するものとする²³、(iv)ただし、従業者等帰属を希望する法人については従前どおりとすることを可能にする、との見直し案が示されている。

なお、特許料等に関しては、特許特別会計の中長期的な収支見通しを踏まえ、特許料、商標登録料等の引下げについて検討することとされている。

(2) 営業秘密保護の強化

グローバル市場における競争力強化の観点から、近年、企業の事業戦略においては、技術の権利化（特許取得）を目指すだけでなく、守るべき技術情報を秘匿化していく方法も組み合わせた「オープン・クローズ戦略」の重要性が高まっている。その一方で、近年、我が国企業からの大型技術漏えい事案も顕在化しており、また、情報通信技術の高度化等により情報窃取の手法及び窃取された情報の利用形態も多様化している中で、そうした営業秘密の保護を強化・徹底していく必要性は一層大きくなっている。

これらを踏まえ、「改訂戦略」では、「官と民が連携した取組による実効性の高い営業秘密漏えい防止対策について検討し、早急に具体化を図り、次期通常国会への関連法案の提出及び年内の営業秘密管理指針の改訂を目指す」とされており、現在、産業構造審議会の

²² 「従業者等」には法人役員、公務員を含み、「使用者等」には法人、国、地方公共団体を含む。

²³ 職務発明の発明者人格権は従業員等に帰属するとされる。また、職務発明に関する契約・勤務規則等を有しない法人に対しては、発明者の権利が不当に扱われることのないようにするとされている。

営業秘密の保護・活用に関する小委員会で検討が行われている。同小委員会では、営業秘密保護法制の見直しに関し、刑事規定については国外犯処罰の拡大や未遂犯及び転得者(三次取得者以降)の処罰化、法定刑の引上げ、非親告罪化等が、また、民事規定(侵害の差止・予防、賠償等)については立証責任の一定の場合の転換や時効・除斥期間の廃止、営業秘密使用物品の譲渡等の禁止(刑事措置の対象化も検討)等が検討事項とされている。

4. 通商政策

「改訂戦略」では、「国際展開戦略」の中で、①経済連携協定の推進、②対内直接投資の促進、③インフラシステム輸出の推進、クールジャパンの推進等による戦略的な海外市場の獲得という三つの施策の柱が示されている²⁴。

(1) 経済連携協定(EPA)の推進

我が国のEPAの取組状況は、14年11月に発効した日シンガポールEPAを皮切りに現在まで発効済みが12か国1地域であり、26年7月にはオーストラリアとのEPAが新たに署名に至っている。今後、TPP(環太平洋パートナーシップ)について国益を最大化する形で早期交渉妥結に向けて取り組むとともに、RCEP(東アジア地域包括的経済連携)、日中韓、日EU等の経済連携交渉を同時並行で推進し、世界全体の貿易・投資のルールづくりに貢献するとともに我が国企業の積極的な海外展開等を促進するとされている。

我が国のFTA比率²⁵は2013年(平成25年)で18.2%と主要国に比べ若干劣った状況にあるが、「改訂戦略」では2018年(平成30年)までにFTA比率70%を目指すとしている。なお、米国、EU等のFTAと比較すると、我が国のEPAは品目ベースでの自由化率がいずれも90%を下回っているという特色がある。

(2) 貿易保険制度の見直し

貿易保険は、我が国企業による輸出、投資等の対外取引で生ずる様々なリスク(コントリリーリスクや信用リスク等)のうち民間保険では引き受けられないリスクをカバーする制度である。同制度については、我が国企業の海外展開支援やインフラシステム輸出の推進等に向けてその役割が増大する一方で、対応を求められるリスクも複雑化しており、第186回国会では、貿易保険制度の機能強化を図る貿易保険法の改正が行われた²⁶。

25年12月に閣議決定された「独立行政法人改革等に関する基本的な方針」では、その実施主体である独立行政法人日本貿易保険(以下「NEXI」という。)について、「国の政策意図の反映など国との一体性を高めつつ、経営の自由度、効率性、機動性を向上させるため、全額政府出資の特殊会社に移行する」とされるとともに、NEXIが行う貿易保険

²⁴ なお、近時、我が国の経常収支黒字の縮小、貿易収支赤字の拡大を問題視する指摘もあるが、経常収支及び貿易収支はいわゆる損得(利益・損失)とは無関係である点には留意が必要である。

²⁵ 貿易額全体に占めるFTA(自由貿易協定)締結国との間での貿易額の比率である。

²⁶ テロ・戦争等によるリスク、海外子会社等による輸出等の取引に係るリスク、海外プロジェクトへのつなぎ融資や現地通貨建て融資等に係るリスク等に対応し支援措置を講ずるものである。

について再保険を行うことによりリスクを引き受けている国の貿易再保険特別会計²⁷については、「平成28年度末までに廃止し、その資産及び負債は本法人に承継する」とされている。これに伴って、「貿易保険の特性を踏まえた経済産業大臣による指揮監督、本法人の保険金支払いに係る債務等に対する政府保証」等の措置を検討することとされており、次期常会での貿易保険法の改正が検討されている。

なお、貿易再保険特別会計には、財務書類に記載がないが、国際合意（パリクラブ）に基づく債務削減影響額に係る一般会計からの繰入未収金²⁸が約5,500億円存在するとされるが、今後のその処理も問題となる。

5. エネルギー政策

我が国の一次エネルギー国内供給は、25年度（速報値）では、石油42.9%、石炭25.0%、天然ガス24.2%と化石エネルギーが92.1%を占め、非化石エネルギーは原子力0.4%、水力3.2%、再生可能・未活用エネルギー²⁹4.2%となっている³⁰。22年度と比較すると、東日本大震災後の原子力発電所の順次停止により原子力が11.3%から0.4%に低下する一方で、代替の火力発電の増加等により化石エネルギーが81.8%から92.1%に増加し、再生可能・未活用エネルギーも3.7%から4.2%に増加している。

他方、25年度（速報値）の最終エネルギー消費は、対前年度で0.9%減少となっており、第一次石油危機（昭和48年度）以降、実質GDPは2.5倍に増加する中、最終エネルギー消費は1.3倍の増加にとどまっている³¹。

（1）原子力発電所の停止による影響

東日本大震災後の原子力発電所の停止による影響について、経済産業省は、停止分を火力発電の焼き増しにより代替しているとした場合の燃料費増加分は26年度で3.7兆円、累計では12.7兆円に達するとの試算を示している。また、エネルギー起源CO₂の排出量も、25年度は1,224百万t-CO₂と過去最高となり、22年度と比較して101百万t-CO₂の増加となった。

他方、我が国の発電電力量の構成は、25年度と22年度では、原子力が28.6%から1.0%に低下する一方で、LNG等海外からの化石エネルギーの割合は62%から88%に増加し、水力は横ばい（いずれも8.5%）、再生可能エネルギー等は1.1%から2.2%に増加している。この海外からの化石エネルギーに対する依存度88%は、第一次石油危機時（昭和48年度）の76%を上回るものであり、現在の我が国のエネルギー供給構造はエネルギーセキュリティ

²⁷ 国は、再保険の引受け（原則9割）によりNEXIに対し信用力の補完を行うとともに、政策的判断を反映させている。

²⁸ 国際合意に基づく重債務貧困国等の債務削減影響額については、その負担を貿易保険の利用者に負わせることができないことから、一般会計からの受入れが行われているが、その未収金である。『特別会計改革の実施状況等に関する会計検査の結果について』（会計検査院 24年1月）参照。

²⁹ 未活用エネルギーは、廃棄物発電、黒液直接利用等の廃棄物エネルギー回収、廃棄物燃料製品等である。

³⁰ 『平成25年度総合エネルギー統計（エネルギーバランス表）（簡易表）』（資源エネルギー庁）による。

³¹ 内訳では、産業部門が0.8倍、家庭部門が2.0倍、業務部門が2.9倍、運輸部門が1.8倍となっている。

ィの観点から極めて脆弱な状況にあると言える³²。

（２）エネルギーミックスの提示

政府は、26年4月に今後のエネルギー政策の方針を示す新たな「エネルギー基本計画」を閣議決定した。同計画では、「2018年～2020年」までを安定的なエネルギー需給を確立するための集中改革期間と位置付けつつも、エネルギーミックス（エネルギーの最適な構成）については、「各エネルギー源の位置付けを踏まえ、原子力発電所の再稼働、固定価格買取制度に基づく再生可能エネルギーの導入や国連気候変動枠組条約締約国会議（COP）などの地球温暖化問題に関する国際的な議論の状況等を見極めて、速やかに示すこととする」とされるにとどまっている。

エネルギーミックスに関しては、これまでの国会答弁ではその設定時期やいつまでの目標を設定するかについては具体的に示されていない³³。なお、地球温暖化対策の関係では、2013年（平成25年）11月のCOP19において、全ての国に対し、COP21（2015年12月予定）に十分先立って（準備できる国は2015年第1四半期までに）、2020年以降の約束草案を示すことが招請されており³⁴、我が国の約束草案については、その提出時期を含め、各国の動向等のほか、エネルギーミックスに係る国内の検討状況を踏まえ検討することとされている³⁵。

（３）原子力発電所の再稼働

東京電力福島第一原子力発電所事故の教訓を踏まえ、新たに設置された原子力規制委員会は、25年7月、発電用原子炉について、重大事故対策の強化や最新の規制基準への適合を既存の施設にも義務付けるバックフィット制度の導入等を盛り込んだ新規規制基準を施行した。発電用原子炉については、同年9月より国内の全ての運転が停止する中で、現在までに13原発20基について新規規制基準への適合性審査の申請が行われている³⁶。

そのうち、九州電力川内原子力発電所（1・2号機）（以下「川内原発」という。）については、26年9月に原子力規制委員会より設置変更許可の決定が行われた³⁷。その後、その再稼働に向けて同年10、11月には薩摩川内市及び鹿児島県の同意表明があり、今後、更に法令上の確認手続が進められることとなっている。

原子力発電所の再稼働に関し、エネルギー基本計画では、「いかなる事情よりも安全性を全てに優先させ、国民の懸念の解消に全力を挙げる前提の下、原子力発電所の安全性につ

³² 25年の中東依存度は、原油83%、LNG30%である。

³³ 第186回国会参議院決算委員会会議録第10号7～8頁（平26.6.9）、第187回国会参議院経済産業委員会会議録第4号8～9頁（平26.10.28）等

³⁴ 米国、中国、EUは2015年3月末までに約束草案を提出する方針とされ、日本が遅れれば国際交渉で劣勢に立たされかねないとの指摘もある（『日本経済新聞』（平26.10.25）等）。

³⁵ 『京都議定書目標達成計画の進捗状況』（平成26年7月地球温暖化対策本部決定）。なお、26年10月より中央環境審議会・産業構造審議会合同会合の下で検討が進められている。

³⁶ バックフィット制度（「原子炉等規制法」第43条の3の14）に関しては、財産権の保護に配慮すべきとする指摘もある（諸葛宗男「敦賀原発の破砕帯審議に5つの提言」『エネルギーフォーラム』（2014.10）等）。

³⁷ その後、26年12月17日、原子力規制委員会は関西電力高浜発電所3・4号機について審査書案を了承した。

いては、原子力規制委員会の専門的な判断に委ね、原子力規制委員会により世界で最も厳しい水準の規制基準に適合すると認められた場合には、その判断を尊重し原子力発電所の再稼働を進める。その際、国も前面に立ち、立地自治体等関係者の理解と協力を得るよう、取り組む」とされている。これを踏まえ、川内原発の再稼働をめぐるのは、政府から、同基本計画に基づき再稼働を進めるとの政府の方針等を丁寧に説明していくとともに、避難計画を含む地域防災計画の充実化の支援やその改善強化に継続して取り組む、万一事故が起きた場合には関係法令に基づき責任をもって対処する等の方針が示されている³⁸。

他方で、発電用原子炉の運転期間を原則40年とする「運転期間延長認可制度³⁹」の施行により、27年4月から7月には5原発7基⁴⁰が運転期間延長申請の期限を迎える。こうした高経年炉については、巨額の追加投資の可能性を踏まえ、廃炉にするか再稼働（及び運転延長）するかを検討が原子力事業者に迫られている⁴¹。

なお、原子力の位置付けに関し、エネルギー基本計画では、低炭素の準国産エネルギーとして「安全性の確保を大前提に、エネルギー需給構造の安定性に寄与する重要なベースロード電源」とする一方で、「原発依存度については、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入や火力発電所の効率化などにより、可能な限り低減させる」とされている。そうした中で、今後、エネルギーミックスにおける原子力の位置付けという課題と併せ、規制の変更等により設置時に想定しなかったコストが発生したり早期廃炉を行わざるを得ない場合への対応をどうするかを始めとして、電力システム改革による競争環境下においても、民間事業者が長期・巨額の投資となる原子力事業を円滑に行い、廃炉や安全対策、核燃料サイクル事業の実施や使用済燃料の処理等の諸課題に適切に対応できるかどうか重要な課題となっており⁴²、そのために必要な政策措置等について、現在、総合資源エネルギー調査会（経済産業省）の原子力小委員会で検討が進められている。

（４）再生可能エネルギーの導入拡大

24年7月より、再生可能エネルギー（太陽光、風力、地熱、中小水力、バイオマス）を用いて発電された電気を、国が定める固定価格で電気事業者購入を義務付ける固定価格買取制度（FIT）が開始された。26年8月時点での再生可能エネルギー発電設備の導入量（運転を開始したもの）は1,256.0万kWであり、制度導入前（累積約2,060万kW）と比較して5割超の増加となった。また、いまだ運転を開始していない設備を含めた制度導入後の総認定量は7,237万kWであり、導入量、認定量ともそのうち9割以上を太陽光が占めている。

³⁸ 小淵経済産業大臣による鹿児島県知事宛発出文書（平成26年9月12日）等

³⁹ 運転期間の延長は、運転に伴う劣化を考慮した上で最新の技術基準に適合し延長期間中維持することを認可基準とし、延長は1回に限り20年を上限に原子力規制委員会の審査で個別に判断される。

⁴⁰ 美浜1・2号機、高浜1・2号機、島根1号機、玄海1号機、敦賀1号機である。

⁴¹ 関西電力は、高浜1・2号機について新規基準に係る運転期間延長認可申請を行う方針を発表している。

⁴² 電力システム改革により地域独占・総括原価料金規制が撤廃されると、原子力について長期的に投資・費用の回収ができなくなるリスクが顕在化することになる。例えば、計画外の廃炉となった場合、会計上1基当たり数百億円の一括費用計上が必要となるとされている（経済産業省は、運転開始後40年を迎える7基について一括費用計上が必要な額が1基当たり210億円程度となるとの試算を示している）。

再生可能エネルギーの導入に関しては、エネルギー自給率向上、CO₂排出抑制のほか、産業・雇用創出等の点でメリットがある一方で、安定供給面、コスト面での課題が指摘されている。

まず、安定供給面では、太陽光、風力についてはその出力が天候に左右され不安定性を有するという問題がある。電力の安定供給のためには、電力会社（一般電気事業者）の各エリアにおいて電力の需要と供給を常に一致させる必要があり⁴³、太陽光、風力についてはその出力の増減に応じて火力等他の電源の出力調整を行うこと等⁴⁴により対応することが必要になる。そうした中で、26年9月には、九州電力等5電力会社の系統への受入れにおいて、再生可能エネルギー発電設備の導入量と接続申込量の合計が低負荷期（春・秋）の電力需要を超過する状況となり、各社が一定規模以上の再生可能エネルギー発電設備の接続申込みへの回答を保留する等の事態が生じた。

次に、コスト面では、固定価格買取制度により国民が電気料金と併せて負担する賦課金総額は、26年度には6,500億円（標準家庭当たり225円/月の負担）となり、今後、導入量の拡大とともに更に上昇していくことが見込まれている⁴⁵。これに加えて、安定供給面への対応コストとして、地域間連系線等の系統インフラの増強や蓄電池の併用のための費用、火力等の調整電源費用等が更に必要ということになる。

エネルギー基本計画では、再生可能エネルギーについて、「2013年から3年程度、導入を最大限加速していき、その後も積極的に推進していく」とともに、「これまでのエネルギー基本計画を踏まえて示した水準⁴⁶を更に上回る水準の導入」を目指すとされている。これらを踏まえ、必要な追加施策の検討等が総合資源エネルギー調査会の新エネルギー小委員会等で行われている⁴⁷。そこでは、再生可能エネルギーの最大限の導入を図りつつ国民負担を抑制するとの観点から、コストの高い太陽光偏重の見直し、固定価格買取制度の抜本的な見直し（調達価格の低減、調達価格決定時点の見直し、国民負担の上限設定、出力抑制ルールの見直し等）、系統への接続可能量の拡大方策、優先給電ルールの在り方⁴⁸等が論点とされている。

（５）電力・ガス・熱供給事業に係るシステム改革

東日本大震災とこれに伴う原子力事故を契機に顕在化した、現行の大規模電源による供

⁴³ 需給のバランスが崩れると周波数の維持が困難となり、場合によっては停電となるおそれがあるとされる。

⁴⁴ このほかに、供給が需要を上回る場合の対応としては、蓄電池の併用、揚水発電の活用、地域間連系線を活用した他地域への送電、太陽光・風力の出力抑制等が考えられる。

⁴⁵ 経済産業省からは、仮に現在認定を受けた再生可能エネルギー発電設備が全て運転開始した場合には2兆7,018億円（標準家庭当たり935円/月の負担）となるとの機械的試算も示されている。ただし、実際には、事業を断念する案件や認定取消となる案件、系統接続等による制約を受ける案件もあり、全てが運転開始することは想定されない。

⁴⁶ 発電電力量のうち再生可能エネルギー等の割合は、「長期エネルギー需給見通し（再計算）」（21年8月）では2020年に13.5%、「2030年のエネルギー需給の姿」（22年6月）では2030年に21.0%と示されている。

⁴⁷ 電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法附則第10条は、「変更後のエネルギー基本計画の内容を踏まえ、速やかに、エネルギー源としての再生可能エネルギー源の利用の促進に関する制度の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定している。

⁴⁸ 現行の仕組みでは、太陽光、風力は火力発電等の調整電源より優先的に給電されるが、原子力、地熱、揚水式以外の水力等のベースロード電源には優先しないとされている。

給体制の持つリスク、全国大での電力需給調整機能の不足や今後の電気料金の上昇見込み等の諸課題に対応するため、25年4月に「電力システムに関する改革方針」が閣議決定された。そこでは、①安定供給の確保、②電気料金の最大限抑制、③需要家の選択肢や事業者の事業機会の拡大を目的として、(i)広域系統運用機関の設立(27年を目途に実施)、(ii)電気の小売業への参入の全面自由化(28年を目途に実施)、(iii)法的分離による送配電部門の中立性の一層の確保及び電気の小売料金の全面自由化(30年から32年までを目途に実施)の3段階により改革を実行することが示されている。

このうち、(i)については25年11月に、(ii)については26年6月に、それぞれ法改正が行われ、電源の広域的な活用のための送配電網の整備や平常時・緊急時における全国大での需給調整の実施等を担う「広域的運営推進機関⁴⁹⁾」については27年4月からの業務開始に向けて準備が進められている。今後、(iii)について、多様な電気事業者が公平に送配電網を利用できるよう、電力会社(一般電気事業者)の送配電部門を別会社化し中立性を高めること、電気の小売料金の全面自由化に向けた制度改正を行うこと、電気事業の規制に関し27年を目途に独立性と専門性を有する新たな行政組織に移行することを内容とする法案を次期常会に提出を目指すこととされている。

また、ガスについても、低廉・安全かつ安定的な供給の実現や消費者に新たなサービス等多様な選択肢が示されるシステムの構築に向け、小売の全面自由化、供給インフラ(LNG基地や導管)のアクセス向上と整備促進等の改革を行うため次期常会への法案提出を目指すとともに⁵⁰⁾、熱供給事業についてもエネルギー市場の一体的な供給構造改革という観点から制度の見直しが検討されている。

電力等のシステム改革は、エネルギーに係る安定、低廉、低炭素等の価値実現を、これまでの地域独占と料金規制による実現から事業者の競争と消費者の選択による実現へと転換するものであり、活発な競争による新たなイノベーションやサービスの創造が期待されるとともに、その反面で、消費者にもその選択に大きな責任が伴うものと言える。

なお、エネルギーに係る負担の観点からは、石油石炭税及び電源開発促進税の負担の在り方が問題となる。これらはエネルギー対策特別会計の特定財源とされているが⁵¹⁾、同特別会計に繰り入れられず一般会計に留保された額は、25年度末の累計で石油石炭税収が約8,671億円、電源開発促進税収が約2,468億円となっており、今後その使途の明確化等が求

⁴⁹⁾ 「広域系統運用機関」は電気事業法改正では「広域的運営推進機関」として規定された。

⁵⁰⁾ ガスシステム改革でも競争の基盤となるガス導管部門の中立性確保のため「法的分離」の是非が議論されている。しかし、「法的分離」に対しては、①資金調達に影響を来す、②需要開拓と一体となった導管整備が進まなくなるおそれがある、③災害時の保安体制に不安が生じるとの指摘もある。なお、「法的分離」を行う場合、ガス事業者はその大半が中小事業者であること、導管総延長の5割以上及び小売供給量の6割以上が大手3社のものであること等から大手3社(東京ガス、大阪ガス、東邦ガス)のみを対象とすることも検討されているが、その是非についても議論がある。

⁵¹⁾ エネルギー対策特別会計において、①石油石炭税収は、その創設(昭和53年)以来、毎年度、一旦一般会計の歳入に組み入れた後、燃料安定供給対策及びエネルギー需給構造高度化対策に要する財源に充てるため必要額を特別会計(エネルギー需給勘定)に繰り入れる仕組みとされており、また、②電源開発促進税収も、18年5月に成立した「行政改革推進法」により19年度以降それまでの特別会計への直入方式を変更し、一般会計を経由して電源立地対策、電源利用対策及び原子力安全規制対策に要する財源に充てるため必要額を特別会計(電源開発促進勘定)に繰り入れる方式とされている。

められると言える。

(6) 東京電力福島第一原子力発電所における廃炉・汚染水対策

廃止措置終了まで30～40年要するとされる東京電力福島第一原子力発電所の廃炉に向けては、「東京電力(株)福島第一原子力発電所1～4号機の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」に基づいて取組が進められている。現在、4号機使用済燃料プールからの燃料取出しは26年内に完了予定であり、1～3号機も今後の使用済燃料プールからの燃料取出し及び燃料デブリ(溶融燃料)取出しに向けて作業が進められているが、1号機については建屋を覆うカバーの解体工事の遅れ等により、燃料取出しは2年、燃料デブリ取出しは5年その開始が遅れるとの見通しも示されている。

また、1日約400トン発生しているとされた汚染水への対策についても、トレンチ(配管等の入った地下トンネル)内の汚染水除去について建屋との接続部の凍結止水工事が進まず今後の廃炉工程への影響も懸念されており、福島再生の大前提となる事故収束に向け、今後とも国が前面に立って廃炉・汚染水対策に着実に取り組んでいくことが必要である。

6. その他

以上で触れたもののほか、次期常会に法律案等の提出が検討されている課題としては以下のものがある。

(1) クレジットカード取引の安心・安全の確保

クレジットカード取引が拡大する中で、消費者が安心・安全に利用できる環境整備が重要な課題となっている。「改訂戦略」でも、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会等の開催等を踏まえ、キャッシュレス決済の普及による決済の利便性・効率性の向上を図るため、クレジットカード等を消費者が安全利用できる環境の整備について26年内に対応策を取りまとめるとされた。また、26年8月には、カード加盟店の悪質な行為による消費者被害の増加等を背景に、消費者委員会から「クレジットカード取引に関する消費者問題についての建議」が出されており、27年2月までにその対応状況の報告を行うこととなっている。これらを踏まえ、①現在割賦販売法の規制をほぼ受けていない加盟店契約会社や決済代行業者に対する規制の導入⁵²や翌月一括払い(マンスリークリア)取引への規制・民事ルールの適用等、取引構造の複雑化や国際化に対応した制度の見直し、②セキュリティ対策の強化方策等の検討が行われている。

(2) 対北朝鮮輸出入禁止措置に係る承認案件

政府は、北朝鮮に対する制裁措置の一環として、外国為替及び外国貿易法に基づき、閣議決定により北朝鮮との貨物の輸出入等を禁止する措置を講じてきており⁵³、この措置に

⁵² カード発行会社は割賦販売法上「包括信用購入あっせん業者」等として規制対象とされているが、現在ではカード発行と加盟店管理とは機能が分化している場合がほとんどであるとされる。

⁵³ 北朝鮮に対し、輸入禁止措置は18年10月以降、輸出禁止措置は21年6月以降講じられている。

については同法第10条第2項に基づき国会の承認を求めなければならないこととされている。現行措置は、25年4月の閣議決定により25年4月14日から27年4月13日までの間実施するものとされており、第183回国会にその承認案件が提出されたが、衆議院で継続審査となった後、第187回国会で衆議院解散により審議未了となった。現行措置に係る承認案件の再提出とともに、27年4月14日以降も措置を延長する閣議決定が行われる場合には新たな承認案件が提出されることとなる。

(やまぐち ひでき)