

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	今後の経済産業施策に関する主な課題
著者 / 所属	高野 智子・安藤 利昭・柿沼 重志 / 経済産業委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	432 号
刊行日	2021-2-19
頁	126-140
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210219.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

今後の経済産業施策に関する主な課題

高野 智子

安藤 利昭

柿沼 重志

(経済産業委員会調査室)

1. 我が国経済の動向と成長戦略
 - (1) 最近の経済動向
 - (2) 成長戦略会議における検討
2. 産業政策・知的財産政策
 - (1) 産業競争力強化法改正へ向けた動き
 - (2) デジタル改革
 - (3) サプライチェーンの強靱化
 - (4) 特許法等改正へ向けた動き
3. 中小企業政策
 - (1) コロナで苦境に立つ中小企業に対する支援
 - (2) 事業再構築に向けた支援
 - (3) 事業承継支援
 - (4) 生産性向上
 - (5) 成長戦略会議等における中小企業政策をめぐる議論
4. エネルギー政策
 - (1) 2050年カーボンニュートラルをめぐる動き
 - (2) 再エネ主力電源化に向けた取組と系統整備等の課題
 - (3) 原子力に係る課題
5. 通商政策
 - (1) 地域的な包括的経済連携(RCEP)協定
 - (2) 貿易保険法の改正
 - (3) 北朝鮮に対する制裁措置

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、我が国経済に甚大な影響をもたらしたのみな

らず、官民におけるデジタル化の遅れやサプライチェーンの脆弱さなど、様々な課題やリスクを明らかにした。一方、菅内閣総理大臣は、第 203 回国会における所信表明演説において、2050 年までに温室効果ガスの排出を全体としてゼロにする「2050 年カーボンニュートラル」の実現を目指すことを宣言し、国として高い目標を掲げて脱炭素社会の実現に向けた取組を推進することとした¹。本稿では、このような最近の動向を踏まえつつ、今後の経済産業施策に関する主な課題について、ポイントを絞って概述する。

1. 我が国経済の動向と成長戦略

(1) 最近の経済動向

2021 年 1 月 18 日に閣議決定された「令和 3 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」によれば、令和 2（2020）年度の実質 GDP 成長率は▲5.2%程度になると見込まれている。リーマンショック時である平成 20（2008）年度の▲3.6%を超え、戦後最大の落ち込みとなる。また、令和 3（2021）年度には経済の水準がコロナ前の水準に回帰すると見込んでいるが、今後の新型コロナウイルス感染症の動向により下振れするリスクは否定できない。

（株）東京商工リサーチの年間全国企業倒産状況²によると、2020 年の倒産件数は、コロナ禍にもかかわらず、前年比 7.2%減の 7,773 件と 2 年ぶりに減少した。過去 50 年間では、バブル期の 1989 年（7,234 件）に次ぐ 4 番目の低水準であり、政府の資金繰り支援策等の効果と考えられている。しかし、借入金を増やして当面の経営を維持しているとしても、事業環境の改善が伴わなければ債務返済は難しく、支援策が途切れた段階で倒産が急増する可能性がある。

一方、同社の「休廃業・解散企業」動向調査³によると、2020 年に全国で休廃業・解散した企業（休廃業企業）は、前年比 14.6%増の 4 万 9,698 件で、2000 年に調査を開始して以降最多となった。休廃業企業の 59.7%は代表者の年齢が 70 代以上であり、直近の決算が黒字であった企業の割合も 61.5%で前年と同水準であることなどから、コロナ禍で先行きを見通せず事業をたたむ「あきらめ型」休廃業を回避できていないと指摘されている。

この先もある程度の期間はウィズコロナの時代が続き、コロナ前の経済に戻ることは難しいとも考えると、企業の事業再構築へ向けた取組や事業承継支援の強化が急がれる。

(2) 成長戦略会議における検討

2020 年 10 月 16 日、菅政権は、経済財政諮問会議が示す大きな方向性の下、成長戦略の具体化を推進するため、成長戦略会議を新設した⁴。同会議は、12 月 1 日、成長戦略の「実

¹ 第 203 回国会参議院本会議録第 1 号（その 1）4 頁（2020.10.26）

² （株）東京商工リサーチ「年間全国企業倒産状況 2020 年（令和 2 年）の全国企業倒産 7,773 件」〈https://www.tsr-net.co.jp/news/status/yearly/2020_2nd.html〉（以下、URL の最終アクセスの日付はいずれも 2021 年 2 月 2 日である）。

³ （株）東京商工リサーチ「2020 年「休廃業・解散企業」動向調査（2021.1.18 公開）」〈https://www.tsr-net.co.jp/news/analysis/20210118_01.html〉

⁴ 前政権で設置された未来投資会議等は廃止されたが、未来投資会議が行った検討等については成長戦略会議に引き継ぐものとされている。

行計画」を取りまとめた。菅内閣総理大臣は、同日の会議において「我が国企業の最大の課題は生産性向上であり、今後、それに向けてあらゆる取組を行うとともに、成果を働く人に分配することで、働く国民の所得水準を持続的に向上させ、経済の好循環を実現する」⁵と発言している。同実行計画においては、「2050年カーボンニュートラルに向けたグリーン成長戦略」が盛り込まれたほか、ポストコロナに向けた企業の改革や中小企業の足腰を強くするための支援策について方向性が示された。また、2050年カーボンニュートラルに関しては、カーボンニュートラルを目指す上で不可欠な分野について、年限目標を明示した具体的な実行計画を策定することとされた（4.（1）ア参照）。

2. 産業政策・知的財産政策

（1）産業競争力強化法改正へ向けた動き

2020年12月21日に閣議決定された「令和3年度税制改正の大綱」では、産業競争力強化法の改正を前提に、カーボンニュートラル実現に向けた投資促進税制（脱炭素化税制）、DX（デジタルトランスフォーメーション）投資促進税制及び「新たな日常」に向けた事業再構築のため繰越欠損金の控除上限の特例をそれぞれ創設することが示された。

具体的には、産業競争力強化法に新たな計画認定制度を創設し、同認定に基づき、税額控除等を実施することとしている。まず、脱炭素化税制では、政府が目標に掲げたカーボンニュートラルの実現に向け、「大きな脱炭素化効果を持つ製品の生産設備」や「生産工程等の脱炭素化と付加価値向上を両立する設備」を導入した企業に対して、最大10%の税額控除又は50%の特別償却を措置する。次に、DX投資促進税制では、データ連携・共有やクラウド技術の活用等で、部門・拠点ごとではない全社レベルのDXの実現を行おうとする企業のデジタル関連投資に対して、5%（グループ外の他法人ともデータ連携・共有する場合）ないし3%の税額控除、又は30%の特別償却を措置する。そして、繰越欠損金の控除上限の特例は、事業再構築等に向けた投資内容を含む事業計画の認定を受けた企業について、コロナ禍に生じた欠損金を対象に、最長5事業年度の間、控除上限を投資の実行金額の範囲内で最大100%に引き上げる制度を導入しようとするものである⁶。

なお、第204回国会内閣提出の「産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案⁷」では、このほかにも、バーチャルオンリー株主総会の実現のための特例、生産性向上特別措置法において時限的な措置とされていた規制のサンドボックス制度を産業競争力強化法において恒久化した上で同特別措置法を廃止、経営革新計画・経営力向上計画等について中小企業から中堅企業への成長途上にある企業群を支援施策の対象に追加、下請中小企業の強みを活かした取引機会等を創出する者の認定制度を創設等、多様な政策が盛り込まれている。

⁵ 第5回成長戦略会議（2020.12.1）議事要旨<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/seichosenryakukaigi/dai5/gijiyousi.pdf>>

⁶ 中小企業は現行でも100%まで控除可能であり、本制度は中堅・大企業向けの制度である。

⁷ 産業競争力強化法、中小企業等経営強化法、地域経済牽引事業の促進による地域の成長発展の基盤強化に関する法律、中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律、下請中小企業振興法及び独立行政法人中小企業基盤整備機構法の改正並びに生産性向上特別措置法の廃止を内容とする。

（２）デジタル改革

イノベーションの源泉となるデータ・デジタル技術を活用した新たなビジネスモデルが、G A F A（Google, Apple, Facebook, Amazon）やB A T（Baidu, Alibaba, Tencent）を中心とした海外企業において誕生している一方で、多くの日本企業では、事業基盤となるＩＴシステムが技術的に陳腐化（レガシー化）し、データ・デジタル技術を活用した経営の足かせとなるリスクを抱えており（いわゆる「2025年の崖」）、D Xをスピーディに進めていくとともに、デジタルを活用した産業構造の転換が求められている。

このため、先端半導体の製造基盤強化やポスト5 G情報通信システムの開発を推進するための予算として、令和2年度第3次補正予算で900億円が措置されているほか、A I開発、量子、ロボット、自動走行、ドローン等の研究開発を推進するための予算として、令和3年度当初予算で368億円が措置されるなど、予算面でもデジタル改革を重点分野の一つとした対応が図られている。

（３）サプライチェーンの強靱化

新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大によって、マスクや医療用ガウンを始めとする医療用品、一部の電気機械・電子部品、自動車部品等の供給や生産が停止するなど、我が国のサプライチェーンの脆弱性が顕在化した。そのため、①生産拠点の集中度が高い製品・部素材、又は②国民が健康な生活を営む上で重要な製品・部素材に関し、生産拠点等を日本国内に移転する場合等に、工場の新設や設備の導入に係る経費を補助する「国内投資促進事業費補助金」が令和2年度第1次補正予算で2,200億円措置された。同補助金に対するニーズは非常に高く、予算額を大幅に上回る申請があった⁸ため、2020年10月16日の閣議決定で、予備費により860億円増額することとされた。さらに、同補助金については、令和2年度第3次補正予算においても2,108億円が計上されている。しかし、感染症第一波の際には大幅に不足したマスクについて現在は供給が安定化するなど、状況は刻々と変化しており、今後どのような分野の生産拠点の多様化を優先的に進めるべきか、経済安全保障の観点も踏まえつつ、方針を明確にする必要があると思われる。

（４）特許法等改正へ向けた動き

第204回国会には「特許法等の一部を改正する法律案⁹」の内閣提出が予定されており、①新型コロナウイルス感染症の拡大に対応したデジタル化等の手続の整備（特許の無効審判等でウェブ会議システムを利用可能とする等）、②デジタル化等の進展に伴う企業行動の変化に対応した権利保護の見直し（海外事業者が個人使用目的の模倣品を郵送等により国内に持ち込む行為を商標権等の侵害として位置付ける等）、③知的財産制度の基盤の強化（特許権侵害訴訟において、一定の要件の下、裁判所が広く第三者から意見を募集でき

⁸ 先行審査分（2020年6月5日締切り）を除いた残り約1,600億円の予算に対し、7月22日の締切りまでに約1兆7,640億円の応募があった。

⁹ 特許法、商標法、意匠法、実用新案法、工業所有権に関する手続等の特例に関する法律、特許協力条約に基づく国際出願等に関する法律及び弁理士法の改正を内容とする予定。

る制度の導入や特許料等の料金体系の見直しを行う等）がその主な内容とされている。

このうち、特許料については、特許特別会計の収支悪化や剰余金の減少等¹⁰を背景として、引上げの方向で検討が行われているが、同特別会計について一層の情報開示を進める必要があると考えられる。

3. 中小企業政策

（1）コロナで苦境に立つ中小企業に対する支援

新型コロナウイルス感染症は、中小企業の経営にも多大な影響を及ぼしており、この危機を乗り切るため、政府は数度に渡る支援策を講じている。その中でも、柱となってきたのが、持続化給付金、家賃支援給付金及び資金繰り支援の3施策である。

持続化給付金及び家賃支援給付金については、2021年1月15日で申請が締め切られる予定であった¹¹が、同年1月、11都府県に緊急事態宣言が再び発出されたことを踏まえ、両給付金の申請期限を同年2月15日まで1か月延長するほか、飲食店の時短営業や不要不急の外出・移動の自粛により影響を受け、売上げの減少した中小事業者等を対象に、一時金（法人は60万円以内、個人事業者等は30万円以内の額¹²）による支援を行うことが示されている。

資金繰り支援の中心的な施策である民間金融機関を通じた実質無利子・無担保融資については、2021年3月まで延長するなどのため、令和2年度第3次補正予算に8,281億円（経産省分）が計上されたほか、緊急事態宣言の再発出を受けて上限額が引き上げられた。

今後、新型コロナウイルス感染症の動向や経済状況によっては、更なる支援の在り方等について議論となる可能性がある。

（2）事業再構築に向けた支援

新型コロナウイルス感染症の影響が長期化し、当面の需要や売上げの回復が期待し難い中で、ポストコロナ・ウィズコロナの時代の経済社会の変化に対応するためには、中小企業等の事業再構築を支援することで、我が国経済の構造転換を図っていくことが重要となっている。こうした点を踏まえ、令和2年度第3次補正予算においては、「中小企業等事業再構築促進事業」に1兆1,485億円が措置されている。

同事業は、新分野展開、業態転換、事業・業種転換、事業再編又はこれらを通じた規模拡大等の事業再構築に取り組む中小企業等を支援しようとするものであり、補助対象要件は、①申請前の直近6か月間のうち、売上高が低い3か月の合計売上高が、コロナ以前の同3か月の合計売上高と比較して10%以上減少している中小企業等、②自社の強みや経営

¹⁰ 特許特別会計は、2008年度以降の累次の料金引下げ、システム刷新や庁舎改修（アスベスト対応）等による歳出増の結果、2014年度以降は実質で歳出超過が続き、同特別会計の剰余金残高は減少している。

¹¹ 財政制度等審議会「令和3年度予算の編成等に関する建議」（2020.11.25）では、「新型コロナの下での経済の動向も見つつ、持続化給付金及び家賃支援給付金については、予定どおりに終了させ、仮に支援を継続する場合には、業態転換や事業の多角化といった前向きな取組を行う中小企業に特化した支援とする必要がある」とされた。

¹² 2021年1月12日に「一時金による支援」を発表した際には、「法人は40万円以内、個人事業者等は20万円以内の額」であったが、2月2日の緊急事態宣言延長に伴い、支給額の上限が引き上げられた。

資源を活かしつつ、経済産業省が示す「事業再構築指針」に沿った事業計画を認定支援機関等と策定した中小企業等とされている。また、中小企業（通常枠）の補助金額の上限は 6,000 万円としているほか、中堅企業への成長を目指す中小企業やグローバル展開を目指す中堅企業に対しては、上限額を 1 億円に引き上げることとしている（図表 1）。

図表 1 中小企業等事業再構築促進事業の補助金額・補助率

	補助金額	補助率
中小企業（通常枠）	100 万円以上 6,000 万円以下	2/3
中小企業（卒業枠） ^(注1)	6,000 万円超～1 億円以下	2/3
中堅企業（通常枠）	100 万円以上 8,000 万円以下	1/2（4,000 万円超は 1/3）
中堅企業（グローバルV字回復枠） ^(注2)	8,000 万円超～1 億円以下	1/2

（注 1）中小企業（卒業枠）：400 社限定。計画期間内に、①組織再編、②新規設備投資、③グローバル展開のいずれかにより、資本金又は従業員を増やし、中小企業から中堅企業へ成長する事業者向けの特別枠。

（注 2）中堅企業（グローバルV字回復枠）：100 社限定。①直前 6 か月のうち、売上高の低い 3 か月の合計売上高がコロナ以前の同 3 か月の合計売上高と比較して、15%以上減少、②事業終了後 3～5 年で、付加価値額又は従業員一人当たり付加価値額の年率 5.0%以上の増加を達成、③グローバル展開を果たす事業という 3 つの要件を全て満たす中堅企業向けの特別枠。

（出所）経済産業省「令和 2 年度第 3 次補正予算の事業概要（PR 資料）」（2021 年 1 月）19 頁より作成

（3）事業承継支援

事業承継に関して、「新しい経済政策パッケージ」（2017 年 12 月閣議決定）では、「2025 年までに 70 歳を超える中小企業・小規模事業者の経営者は約 245 万人であり、うち約半数の 127 万人が後継者未定である。（中略）現状を放置し、中小企業の廃業が急増すると、10 年間の累計で約 650 万人の雇用、約 22 兆円の GDP が失われるおそれがある。廃業企業の約半数程度は生産性も高く、黒字企業である。（中略）今後 10 年間程度を事業承継の集中実施期間として取組を強化する」とされている。

これを受けて、平成 30 年度税制改正では、事業承継時の贈与税・相続税の支払負担を実質ゼロにするなど、法人向けの事業承継税制¹³の抜本的な拡充が行われた。次いで、平成 31 年度税制改正では、個人事業者の事業承継について、土地、建物、機械・器具備品等の承継時の贈与税・相続税の支払負担を実質ゼロにする制度が創設された。

その後、経済産業省は、令和 2 年度税制改正において、第三者承継を支援するための新たな税制の創設（売手に生じた株式譲渡益にかかる所得税の税率を現行の 20%から引き下げる等）を目指し、実現するに至らなかったものの、2019 年 12 月、黒字廃業の可能性のある中小企業の技術・雇用等の経営資源を次世代に承継・集約することを目的に、「第三者承継支援総合パッケージ」¹⁴を策定し、官民の支援機関が一体となって、今後年間 6 万

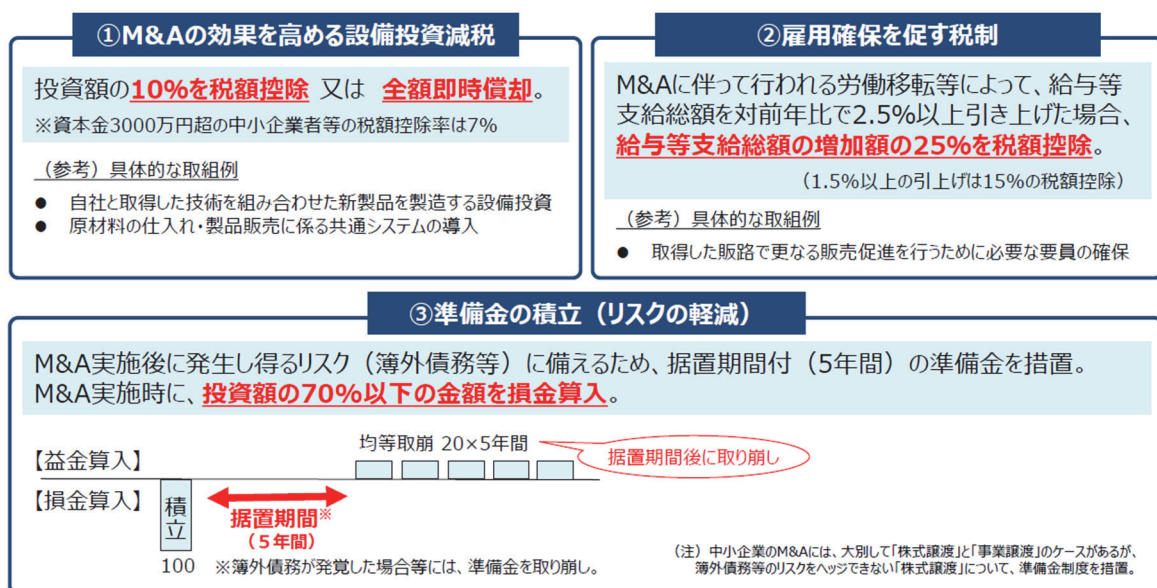
¹³ 事業承継税制とは、後継者が、中小企業における経営の承継の円滑化に関する法律（平成 20 年法律第 33 号）の認定を受けた非上場会社の株式等を、先代経営者から相続又は贈与により取得した場合において、一定の要件の下で、納税を猶予する特例制度である。

¹⁴ マッチング時のボトルネック除去（「経営者保証に関するガイドライン」の特則策定により、個人保証の二

者・10年間で60万者の第三者承継の実現を目指していくとした。

そうした流れの中で、令和3年度税制改正においては、M&Aによる規模拡大を通じた中小企業の生産性向上と、増加する廃業に伴う地域の経営資源の散逸の回避の双方を実現するため、中小企業の経営資源の集約化に資する税制の創設を行うこととしている。具体的には、経営資源の集約化によって生産性向上等を目指す計画¹⁵の認定を受けた中小企業が、同計画に基づくM&Aを実施した場合に、①設備投資減税、②雇用確保を促す税制、③M&A実施後のリスクに備える準備金の積立てを認める措置を創設する（図表2）とするものである。

図表2 中小企業の経営資源の集約化に資する税制の概要



（出所）経済産業省「令和3年度（2021年度）経済産業関係税制改正について」（2020年12月）27頁

（4）生産性向上

中小企業・小規模事業者や中堅企業の生産性向上に関しては、「中小企業等経営強化法」が2016年5月に成立した。同法は、①国による「事業分野別指針」の策定、②中小企業等が作成する「経営力向上計画」の認定、③同計画の認定を受けた中小企業等に対する税制、金融支援等を内容としている。

また、2018年5月に成立した「生産性向上特別措置法」においては、2020年度までの間、市区町村の認定を受けた中小企業の設備投資に係る固定資産税を、3年間ゼロから2分の1（各市区町村の条例で定める割合）とすることができる特例¹⁶が設けられている。

重取りを原則禁止）等が示されている。

¹⁵ 第204回国会内閣提出の「産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案」において中小企業等経営強化法を改正し、再編計画を認定する仕組みを創設することを前提としている。

¹⁶ 第204回国会内閣提出の「産業競争力強化法等の一部を改正する等の法律案」は、生産性向上特別措置法を廃止し、本特例の前提となる先端設備等導入計画等に係る規定を、中小企業等経営強化法に移管・恒久化する内容となっている（固定資産税減免は2023年3月末までの措置とされる）。

さらに、令和元年度補正予算では中小企業生産性革命推進事業が創設され、3,600億円（独立行政法人中小企業基盤整備機構（以下「中小機構」という。）の運営費交付金）が措置された。同事業は、中小機構を通じて、中小企業の設備投資、IT導入、販路開拓等の支援を一体的かつ機動的に実施するもので、「ものづくり補助金」、「持続化補助金」、「IT導入補助金」の3種類の補助金がある。令和2年度第1次・第2次補正予算においては、新型コロナウイルス感染症の影響を乗り越えるための前向きな投資を行う事業者を支援するため、同事業に「コロナ特別枠」を設け、計1,700億円が措置された。令和2年度第3次補正予算では、ポストコロナの状況に対応したビジネスモデルへの転換に向けた取組を支援するため、「コロナ特別枠」を「新特別枠（低感染リスク型ビジネス枠）」に改編することとした上で、2,300億円が措置されている。

（５）成長戦略会議等における中小企業政策をめぐる議論

菅内閣総理大臣は、内閣官房長官当時の2020年9月、中小企業について「足腰を強くしないと立ち行かなくなってしまう」として、中小企業の統合や再編を促進する方針を表明するとともに、中小企業の成長や効率化の阻害要因とも指摘される中小企業基本法における中小企業者等の要件の見直しに言及したとされている¹⁷。この点については、成長戦略会議¹⁸や中小企業政策審議会基本問題小委員会制度設計ワーキンググループにおいても、議論が行われてきている。

近年の中小企業政策の大きな重点は、中小企業や小規模企業をいかに中堅企業に育て上げるかに置かれつつあるように考えられるが、一方で「中小企業政策が、小規模事業者の淘汰を目的とするものでないことは当然」¹⁹とされており、地域のコミュニティを支える中小企業の持続的発展の重要性を踏まえつつ、新たな展開を見せつつある中小企業政策が今後どのような方向に進んでいくのかその動向が注目される。

4. エネルギー政策

（１）2050年カーボンニュートラルをめぐる動き

ア グリーン成長戦略の策定

菅内閣総理大臣が2050年カーボンニュートラルの実現を宣言したことを受け、2020年12月25日、「2050年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戦略」（以下「グリーン成長戦略」という。）が策定された。同戦略は、温暖化への対応を積極的に行うことを成長の機会と捉え、経済と環境の好循環を作っていく産業政策であるとする。その上で、野心的なイノベーションに挑戦する企業を支援するため、グリーンイノベーション基金として2兆円の基金創設や税制面の優遇、水素や再生可能エネルギー（再エネ）に関する規制やルールの見直しを進めるほか、カーボンニュートラルを目指す上で不可欠な14

¹⁷ 2020年自由民主党総裁選前に行われた日本経済新聞のインタビュー（『日本経済新聞』（2020.9.6））

¹⁸ 2020年10月新設の成長戦略会議には、中小企業改革を持論とするデービッド・アトキンソン氏（株式会社小西美術工藝社代表取締役社長）や三村明夫氏（日本商工会議所会頭）等が有識者として参画している。

¹⁹ 成長戦略会議「実行計画」（2020.12.1）12頁

分野²⁰について「実行計画」を策定した。同戦略を実現することで、2050年には年額190兆円程度の経済効果が見込まれるとしている。

イ エネルギー基本計画の見直しに向けた検討

エネルギー基本計画は、エネルギーの需給に関する施策の基本的な方針等について定めるものであり²¹、2020年10月以降、総合資源エネルギー調査会基本政策分科会で基本計画の見直しに向けた検討が行われている²²。

同分科会では、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、省エネの徹底、再エネの最大限導入、安全を優先した原子力政策の推進、石炭火力政策の抜本的な転換という方針の下、温室効果ガスの8割を占めるエネルギー分野についての検討を加速し、グリーンイノベーション戦略推進会議における、産業・民生・運輸部門の脱炭素化に必要なイノベーションに係る議論も審議に取り入れるとしている。また、2020年12月には、2050年の発電電力量に占める各電源の比率を、再エネは約5～6割、原子力と火力は併せて約3～4割、水素・アンモニアは約1割とする参考値が同分科会の議論の中で示されている²³。

ウ 2050年カーボンニュートラルの実現に係るその他の検討

脱炭素社会に向けた国と地方で検討を行う新たな場として、内閣官房に「国・地方脱炭素実現会議」が設けられ、地域における2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、「地域脱炭素ロードマップ」を2021年5～6月頃に策定するとされている。また、CO₂の排出削減に有効とされるカーボンプライシング²⁴等については、グリーン成長戦略において、検討に当たっては、経済産業省と環境省が連携して取り組むこととしている。さらに、発電・輸送・産業など幅広い分野で活用が期待される水素については、グリーン成長戦略において、供給コストを2030年に30円/Nm³とし、水素発電コストを2050年にガス火力以下（20円/Nm³程度以下）とすること、導入量を、2030年に最大300万トン、2050年に2,000万トン程度とすることが盛り込まれている。水素については、各国が水素の利活用促進に向けた取組を加速していることを踏まえ、エネルギー基本計画における位置付けや水素基本戦略の見直し等も議論されている²⁵。

（2）再エネ主力電源化に向けた取組と系統整備等の課題

グリーン成長戦略では、再エネ主力電源化の切り札とされる洋上風力について、2030年

²⁰ 14分野のうちエネルギー関連産業では、①洋上風力、②燃料アンモニア、③水素、④原子力が取り上げられている。

²¹ エネルギー政策基本法（平成14年法律第71号）において、少なくとも3年ごとに検討を行う旨が定められている。

²² 第42回地球温暖化対策推進本部（2020.10.30）において、本部長（内閣総理大臣）より、2050年カーボンニュートラルの実現に向け、エネルギー基本計画についても、見直しを加速するよう発言があった（第42回地球温暖化対策推進本部議事要旨〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ondanka/kaisai/dai42/gijiyousi.pdf>〉）。

²³ 総合資源エネルギー調査会第35回基本政策分科会（2020.12.21）配付資料1「2050年カーボンニュートラルの実現に向けた検討」148頁

²⁴ カーボンプライシング（Carbon Pricing）は、炭素の排出量に価格付けをするもの。

²⁵ 第18回水素・燃料電池戦略協議会（2020.11.26）

までに 1,000 万 kW (10GW)、2040 年までに浮体式も含めて 3,000～4,000 万 kW (30～40GW) の案件を形成する目標が掲げられており、産業政策の観点からも、まずは国内市場の創出を図ることとされている。このため、洋上風力の産業競争力強化に向けた官民協議会「洋上風力産業ビジョン (第 1 次)」に基づき、官民一体となって取組を推進するほか、迅速な案件形成に向けて、日本版セントラル方式²⁶の実証を開始するとされている。

また、再エネの最大限の導入の障壁となる規制等を総点検し、見直しにつなげる観点から、2020 年 11 月、内閣府に「再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース」が設置され、議論が行われているところである。

さらに、再エネの大量導入に当たっては、自然条件によって変動する出力への対応、送電網の整備、電源脱落等の緊急時の安定性の維持、自然制約や社会制約を踏まえた案件形成、国民負担の抑制、といった課題に対応する必要がある、このうち送電網の整備等に関しては、以下の取組が行われている。

ア プッシュ型の系統形成

再エネの大量導入を促しつつ国民負担の抑制を図るには、電源の接続要請ごとに対応するのではなく、潜在的な再エネの導入可能量等を考慮して一般送配電事業者や電力広域的運営推進機関が主体的かつ計画的に系統整備を進めていく必要がある。そこで 2020 年 6 月に成立したエネルギー供給強靱化法²⁷では、電力広域的運営推進機関が策定する系統整備に係るマスタープラン²⁸に国が関与する仕組みを導入し、系統整備を「プッシュ型」に転換することとし、併せて増強費用を全国で支える仕組みを整備した。

マスタープランについては、現在、電力広域的運営推進機関の検討会²⁹で議論されており、2021 年度には第 1 次案が策定される見込みである。

イ ノンファーム型接続と系統運用ルールの見直し

発電設備を系統に接続して送電する際、常に送電できる接続を「ファーム型接続」、系統混雑時に送電を制限される条件での接続を「ノンファーム型接続」と呼んでいる。送変電設備の増強、とりわけ送電設備は、増強工事に多額の費用と工期を要することから、送変電設備の空いている容量を活用する「ノンファーム型接続」が、再エネ導入を早期に進めるための方策の 1 つとして、2019 年より試行的に実施されてきた。

この一部エリアで試行されてきたノンファーム型接続は、2021 年 1 月から全国的に実施することとなったが、先着優先の考え方³⁰に基づき、新たに接続する電源を出力制御することで送変電設備の増強を回避しているため、既存の電源が系統の運用枠を確保し続けるほか、運転費用の高い既存の発電所が優先して運転し、後から接続する安い発電所が運転を控えるといった問題が生じ得る。すなわち、ファーム型接続をしている既存の

²⁶ 案件形成の初期段階から政府や自治体が関与し、迅速・効率的な風況等の調査や系統確保等を行う仕組み。

²⁷ 強靱かつ持続可能な電気供給体制の確立を図るための電気事業法等の一部を改正する法律 (令和 2 年法律第 49 号)

²⁸ 電力広域的運営推進機関が業務規定に基づき策定する「広域系統長期方針」と同機関が電気事業法に基づき策定する「広域系統整備計画」の 2 つを併せてマスタープランと呼ばれている。

²⁹ 広域連系系統のマスタープラン及び系統利用ルールの在り方等に関する検討委員会

³⁰ 先に送電線に接続した電源から順に送電線を利用できる枠を抑えていくという考え方。

火力発電等は、後からノンファーム型接続をする再エネより、燃料費がかかりCO₂を排出するにもかかわらず、優先されている状態にある。

そこで、発電に係る社会全体のコストを抑える観点から、系統利用ルールについて、運転費用が高い発電所の運転を減らし、より運転費用の安い発電所を優先する「メリットオーダー」に変更するための検討が、電力広域的運営推進機関を中心に行われている。

ウ 発電側基本料金

現行の託送料金³¹は、送配電設備の利用について、需要家（消費者）が起因者又は受益者であるとの考え方にに基づき、小売電気事業者が需要家から徴収する電気料金の中から送配電事業者に託送料金を支払っており、発電事業者は託送料金を負担していない。

近年、再エネを中心に分散型の電源が増加しており、発電事業者が設備増強の要因となるケースが増加していることから、今後の系統増強費用負担の見直しの中で、系統接続時の初期費用の一般負担³²上限について一律の額（4.1 万円/kW）に見直すこととセットで、系統の整備費用に与える影響に応じて、託送料金の一部を発電事業者にも負担を求める発電側基本料金を導入することとされた³³。

発電側基本料金の制度の検討過程において、発電設備容量に応じて課金するとの案が示されたことに対し、設備利用率の低い再エネ電源は、相対的な負担が他の電源に比べて大きくなるとの指摘がなされた。梶山経済産業大臣は、2020 年 7 月、前述の系統運用ルールの見直しとも整合的な仕組みとなるよう、発電側基本料金を見直す旨を表明し³⁴、大臣の発言を踏まえ、2020 年 12 月から電力・ガス取引監視等委員会の制度設計専門会合で検討が再開されている。前述の「ノンファーム型接続」が全国的に展開され、系統運用ルールを「メリットオーダー」に変更した場合には、発電設備の最大出力での系統利用は保証されなくなるため、発電設備容量（kW）ではなく、実際に系統を利用した電力量（kWh）に応じて課金することを妥当とする意見もある³⁵。

エ 容量市場の見直し

小売全面自由化や再エネの導入拡大による卸電力市場価格の低下により、市場で発電設備の固定費を回収できない電源が発生する「ミッシングマネー問題³⁶」への対応のため、中長期的に適切な供給力・調整力を確保する容量市場が導入された。

容量市場は、電力広域的運営推進機関が実需給の 4 年前に全国で必要な供給力を一括して確保するため、オークションにより落札電源と約定価格を決定するものであり、2020 年 7 月に行われた最初のオークションでは、指標価格³⁷の 9,425 円/kW を大幅に上回る

³¹ 託送料金は、電気を送る際に小売電気事業者が利用する送配電網の利用料金として一般送配電事業者が設定するもの。

³² 系統設備形成における費用のうち、一般送配電事業者が負担をした上で、供給エリアの需要家側から託送料金として回収するもの。上限が引き上げられると、系統連系希望者の初期費用が軽減される。

³³ 「第 5 次エネルギー基本計画（2018 年 7 月閣議決定）」45 頁

³⁴ 梶山経済産業大臣の閣議後記者会見の概要（2020. 7. 3）〈<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2020/20200703001.html>〉

³⁵ 電力・ガス取引監視等委員会 第 53 回制度設計専門会合（2020. 12. 15）における議論

³⁶ 発電した電力量による収入が得られる電力市場だけでは、固定費を回収するための十分な収入が得られないことを「ミッシングマネー問題」と呼んでいる。

³⁷ 新規電源の建設及び維持・運営のコストから容量市場外の収益を差し引いたもの。

14,137 円/kW で約定した。この結果、発電事業者は、4 年後に約定価格を基礎とした額を得ることとなるが、その費用は小売電気事業者が負うため、発電と小売をグループ一体で手掛ける大手電力には、新たな負担ではないものの、発電設備を持たず市場から電力を調達する新電力には負担が重く、経営への影響を懸念する意見がある。

容量市場については、2020 年度末を目途に見直しに向けた議論が行われており³⁸、同市場の存在意義を疑問視する意見も見られる³⁹。

（３）原子力に係る課題

原子力は、実用段階にある脱炭素化の選択肢であるとされ、グリーン成長戦略においても、軽水炉の更なる安全性向上に加え、革新的技術の原子力イノベーションに向けた研究開発も進めていく必要があるとして、小型モジュール炉、高温ガス炉、核融合について今後の取組目標が掲げられている。

他方でエネルギー政策を構想するに当たり、東京電力福島第一原子力発電所（福島第一原発）事故の経験、反省と教訓を肝に銘じて取り組むことが原点とされており、福島第一原発の着実な廃止措置をはじめ、原発の利活用から廃炉に至るまで、様々な施策が講じられている。また、第 204 回国会に「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」の期限⁴⁰を 10 年間延長する改正案が内閣から提出されている。

ア 福島第一原発の廃止措置

政府は、福島第一原発の 1 号機から 4 号機の廃止措置を安全・着実に進めるため「中長期ロードマップ⁴¹」を策定し、継続的な見直しを行いつつ、その進捗を管理している。同ロードマップにおいて、原子炉が冷温停止状態に達した 2011 年 12 月から 10 年以内の燃料デブリ⁴²の取り出し開始を目指しているものの、新型コロナウイルス感染症拡大の影響により、目標である 2021 年中の作業開始は困難となり、1 年程度遅延することが明らかとなった⁴³。現在、このことで廃炉全体が遅れることにならないよう工程等の見直しが行われている⁴⁴。

また、福島第一原発では、原子炉を冷やすために注入した水や地下水が原子炉建屋に流れ込み、燃料デブリに直接接触すること等により汚染水が発生している。この汚染水は、多核種除去設備（ALPS）で浄化処理した場合でも、放射性物質のトリチウムを除去することが困難とされ、浄化処理後のトリチウムを含んだ水（ALPS 処理水）がタン

³⁸ 総合資源エネルギー調査会 電力・ガス事業分科会 電力・ガス基本政策小委員会 制度検討作業部会

³⁹ 第 1 回再生可能エネルギー等に関する規制等の総点検タスクフォース（2020.12.1）資料 4-2「容量市場に対する意見」等。

⁴⁰ 現行法は、平成 33（令和 3）年 3 月 31 日限り、その効力を失うことが規定されている。

⁴¹ 廃炉・汚染水対策関係閣僚等会議「東京電力ホールディングス（株）福島第一原子力発電所の廃止措置等に向けた中長期ロードマップ」（2019.12.27 改訂）

⁴² 福島第一原発事故の際、原子炉内部の核燃料が溶け、様々な構造物と混じりながら冷えて固まった物質。

⁴³ 廃炉・汚染水対策チーム会合/事務局会議（第 85 回）配付資料 技術研究組合国際廃炉研究開発機構/東京電力ホールディングス（株）「2 号機 PCV 内部調査及び試験的取り出しの準備状況」〈<https://www.meti.go.jp/earthquake/nuclear/decommissioning/committee/osensuitaisakuteam/2020/12/3-3-3.pdf>〉

⁴⁴ 梶山経済産業大臣の閣議後記者会見の概要（2020.12.25）〈<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2020/20201225001.html>〉

クに保管されている。このALPS処理水の扱いについて、政府は2013年12月より技術的観点から検討を行い、続いて2016年11月より風評被害など社会的な観点等も含めた検討を行った。2020年2月には、処分方法について「海洋放出」及び「水蒸気放出」が現実的な選択肢とする報告書⁴⁵が公表されたが、風評被害への懸念から海洋放出等に反対する意見も強い。ALPS処理水をためているタンク容量の上限に達する時期⁴⁶が近づく中、政府としていつどのような方針を示すのか注目されている。

イ 原発の再稼働とプルトニウム利用

福島第一原発事故の後、2012年9月に原子力規制委員会が発足し、新たな規制基準が2013年7月に施行された。この規制基準に係る適合性審査を経て、これまでに9基の原発が再稼働に至っている。一方、現行のエネルギーミックスにおける、2030年度の原子力発電の水準（発電電力量の22～20%）には、30基程度の稼働が必要とされており、エネルギーミックスにおける同水準の達成や温室効果ガス削減の国際約束とも関連して、再稼働の状況が注目される。

また、使用済燃料を再処理し、回収されるプルトニウム等を有効活用する核燃料サイクルを推進するに当たっては、核不拡散の観点から「利用目的のないプルトニウムは持たない」ことが原則であり、原子力委員会は、2018年7月に「プルトニウム保有量を減少させる」との方針を示している⁴⁷。

商業用再処理工場である六ヶ所再処理工場の操業が開始された場合（2022年度上期竣工予定）、相当量のプルトニウムが分離・回収されることが見込まれる中、電気事業連合会は、2030年度までに少なくとも12基の原子炉でプルサーマル⁴⁸の実施を目指すとの方針を表明している⁴⁹。現状、プルサーマルを行っている原子炉は4基にとどまるが、原発依存度を可能な限り低減させる方針の下で再処理を進める傍ら、国内外のプルトニウムを着実に減少させる対応も求められている。なお、プルサーマルの実施に伴い発生する使用済MOX燃料⁵⁰については、取り出し後の扱いが明確にされていない⁵¹。

ウ 使用済燃料対策に係る課題

原子力発電に伴い発生する使用済燃料は、全体で約18,000tU程度貯蔵されており、一部の発電所では貯蔵施設がひっ迫している。そこで、「使用済燃料対策に関するアクションプラン」（2015年10月6日最終処分関係閣僚会議）に基づき、原子力事業者による使用済燃料貯蔵施設の増強や中間貯蔵施設の建設等が行われている。

このうち関西電力は、中間貯蔵施設を福井県外に確保することを計画しているものの、

⁴⁵ 多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会「多核種除去設備等処理水の取扱いに関する小委員会報告書」（2020.2.10）

⁴⁶ 2022年夏頃には計画した容量に達する見込みとされている（東京電力ホールディングスウェブサイト「処理水ポータルサイト」〈<https://www.tepco.co.jp/decommission/progress/watertreatment/>〉）。

⁴⁷ 我が国におけるプルトニウム利用の基本的な考え方（2018年7月原子力委員会決定）

⁴⁸ プルトニウムとウランを混ぜたMOX燃料を、通常の原子炉（サーマルリアクター）で利用するもの。

⁴⁹ 電気事業連合会「新たなプルサーマル計画について」（2020.12.17）

⁵⁰ 2020年1月13日、四国電力伊方3号機から、商業用原発として初めて使用済MOX燃料の取り出しが開始された。

⁵¹ 電気事業連合会「第5回使用済燃料対策推進協議会での要請事項に対する取組状況」（2020.12.17）

計画地点の選定に至らず、候補地の提示を先送りしている。そうした中、電気事業連合会は、業界全体の連携・協力として、東京電力ホールディングスと日本原子力発電が設立したリサイクル燃料貯蔵株式会社が、青森県むつ市で建設を進める「むつ中間貯蔵施設」の共同利用の検討に着手する意向を表明した⁵²が、青森県やむつ市は、この共同利用の議論に応じていない。一方で、関西電力の40年を超えて運転期間の延長が認められた美浜3号機と高浜1、2号機の再稼働に係る地元同意は、中間貯蔵施設の計画地点の明示が前提⁵³とされていることから、これらの再稼働が見通せない状況となっている。

エ 高レベル放射性廃棄物の最終処分状況

原子力発電に伴い生じる高レベル放射性廃棄物については、2000年に成立した最終処分法⁵⁴に基づき、地下300m以上の安定した地層に処分（地層処分）することとされている。処分の実施主体である原子力発電環境整備機構（以下「NUMO」という。）が、処分地選定調査を受け入れる自治体を2002年から公募してきたものの、最初に行う文献調査にも着手できずにいたことから、2015年5月に最終処分法に基づく「特定放射性廃棄物の最終処分に関する基本方針」が改定されている。

同基本方針においては、科学的有望地を示すこと等を通じ、国民及び関係住民の理解と協力を得ることに努めるとされ、2017年7月には、火山や活断層、隆起・浸食などの地層処分に関係する地域の特性を客観的に整理し全国地図の形で示した、「科学的特性マップ」が公表された。

NUMOが対話型の全国説明会を続ける中、北海道内の2つの自治体が文献調査に応ずる⁵⁵こととなった。この動きに対し、北海道知事は、文献調査の次のステップとなる概要調査地区を選定する段階において、反対する意向を表明している⁵⁶。

5. 通商政策

（1）地域的な包括的経済連携（RCEP）協定

RCEP協定は、ASEAN10か国⁵⁷＋6か国（日本、中国、韓国、オーストラリア、ニュージーランド、インド）が交渉に参加し、我が国の貿易総額のうち約5割を占める地域をカバーする経済連携協定である。2012年11月のASEAN関連首脳会議において交渉の立上げが宣言されて以降、8年間に及ぶ交渉が進められてきたところ⁵⁸、2020年11月15日の第4回RCEP首脳会議（オンラインで開催）において、交渉国のうちインドを除く15か国がRCEP協定に署名した。同協定における工業製品の関税撤廃率は、RCEP

⁵² 同上

⁵³ 福井県知事記者会見の概要（2020.11.25）〈<https://www.pref.fukui.lg.jp/doc/kouho/kaiken/kaiken201125.html>〉

⁵⁴ 特定放射性廃棄物の最終処分に関する法律（平成12年法律第117号）

⁵⁵ 2020年10月9日に北海道寿都（すっつ）町が候補地選定プロセスである「文献調査」に応募し、同日、北海道神恵内（かもえない）村は、国からの文献調査の申入れに対して、受諾を表明した。

⁵⁶ 最終処分法第4条第5項では、経済産業大臣は、概要調査地区等の所在地を定めようとするときは、当該所在地を管轄する都道府県知事及び市町村長の意見を聴き、十分尊重しなければならない旨を定めている。

⁵⁷ ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム

⁵⁸ 2013年5月の交渉開始以降、31回の交渉会合、19回の閣僚会合、4回の首脳会議を開催。

全体で、相手国側が 91.5%、日本側が 98.6%（いずれも品目数ベース）となっている⁵⁹。

同協定は、少なくとも A S E A N の 6 か国と、A S E A N 以外の 3 か国の国内批准手続が完了した段階で発効することとされており⁶⁰、第 204 回国会には同協定の承認案件の提出が予定されている。

新型コロナウイルス感染症によって世界で内向き志向が強まり、また、米中対立が続く中で、今後、T P P 1 1 や W T O 改革の動向を含め、自由で公正な経済圏の拡大や、ルールに基づく多角的貿易体制の維持強化をどのように実現していくか、我が国として戦略的な対応が求められている。

（２）貿易保険法の改正

貿易保険は、企業の輸出、投資、融資等の対外取引について生じるリスクのうち民間の保険では救済できないものを対象とする保険であり、現在は株式会社日本貿易保険（以下「N E X I」という。）が貿易保険事業を行っている。新型コロナウイルス感染症の世界的な流行により我が国企業の対外取引においても深刻な影響が生じている中、一部の保険種について、保険金支払の対象となる事故事由や費用が限定的となっているため、新型コロナウイルス感染症の影響により生じた損失について保険金が支払われなかった事例が確認された。また、サプライチェーンの複層化や国際分業の進展など、企業の対外取引を取り巻く環境は急激に変化している。

こうした問題に対処するため、①追加的な費用を補填する保険の事故事由を、感染症を含む非常リスクに拡大するとともに、補填範囲についても拡充する、②企業が行う直接投資のみならず、間接投資先における損害についても保険の対象とする、③我が国企業の海外進出を更に支援するため、N E X I について国際金融機関や海外の輸出信用機関との連携を強化するなどの対応が求められたことを受けて⁶¹、第 204 回国会において貿易保険法改正案が内閣提出予定となっている。

（３）北朝鮮に対する制裁措置

我が国は、北朝鮮に対し、国際社会の決定した制裁措置に加えて独自の制裁措置として、閣議決定に基づく輸入禁止措置及び輸出禁止措置を講じており、これらの措置の実施期間はいずれも 2021 年 4 月 13 日までとなっている。政府が引き続き輸出入禁止の措置を講ずることを閣議決定した場合は、外国為替及び外国貿易法第 10 条第 2 項の規定に基づき、国会の承認を求めることとなる。

（たかの　ともこ、あんど う　としあき、かきぬま　しげし）

⁵⁹ 経済産業省「地域的な包括的経済連携（R C E P）協定における工業製品関税（経済産業省関連分）に関する内容の概要」（2020 年 11 月）2 頁

⁶⁰ 「地域的な包括的経済連携（R C E P）に係る共同首脳声明（仮訳）」第 5 パラグラフ

⁶¹ 貿易保険の在り方に関する懇談会報告書（2020. 11. 19）