

政策資料

7

1996 NO. 358

POLICY AND LEGISLATION

■卷頭言

「選 挙」

梶原敬義

■特 集

N P O (市民活動促進) 法案のわが党試案

■政策の焦点

著作物再販制度見直しの検討状況について 仙波春生

「日米物品役務相互提供協定」について 工藤尚彦

政策資料

POLICY AND LEGISLATION

No. 357 (96年6月号)

卷頭言
特集

早川勝

住専問題

特定住専債権等処理法案要綱 (与党)

民事執行法の一部を改正する法律案について

提案理由説明・法律案要綱 (与党)

金融機関関係罰則整備について (試案) (与党 p t)

金融行政改革の基本視点 (骨子) ("")

金融三法の国会提出承認に当たって (社民党)

資料

与党NPOプロジェクトの議論の成果と現状

(社民党)

土地の有効利用の促進策について (与党)

沖縄米軍基地問題等に関する提言 ("")

日米安保条約の新しい役割 (社民党)

首都機能移転問題について (与党)

「国会等の移転に関する法律」一部改正案

新旧対照条文

政策の焦点

猶予の許されぬ金融行政改革

前田 恭宏

日米安保条約と協調的安全保障

橋川こずえ

お申込みは下記へ

社会民主党政策審議会 政策資料係まで

定価 1部 450円 (送料 76円)

年間購読料 6000円 (送料込み 前納)

郵便振替 東京00180-4-80821

銀行振込 大和銀行衆議院支店 普通203888

口座名 社会民主党政策審議会



「選 挙」

梶 原 敬 義
政策審議会副会長

私は選挙になると血が騒ぐタチである。若い頃から候補を担いで選挙をたたかってきた。市議会、県議会、市長、さらに衆参両院の選挙にあたり、選挙参謀をつとめてきた。そして私自身三回の参議院選挙区選挙をたたかってきたので、選挙の厳しさ、恐ろしさをよく知っている。どちらかというと、私は自分の選挙より他人の選挙を参謀としてたたかう方が好きである。

初めての小選挙区制のもとで行われる衆議院選挙を前にして、我が党に勝つ手はないかと考えている。とぼしい経験ではあるが、選挙について書いてみた。

先ず本人の心構えである。織田信長が桶狭間の合戦で、自軍の十倍以上の今川軍を破ったのは、信長が自らが恐れずに先頭に立ったからだと思う。今度の選挙は我が党にとっては厳しい情勢であると思うが、何よりもまず候補者が燃えてほしい。候補者の決意は選対幹部に伝わり、選対全体に広がり、支持者全体に伝播する。そうした状況の下では思わぬ力が出るものである。

次に、小選挙区選挙では有権者の過半数を制せねば勝てない。一人をおろそかにできない点はこれまでの衆議院選挙と違うところだ。選挙区に帰られたら会う人ごとに声を掛け挨拶をし、握手をすることが大事だと思う。

そして、選対は考え得ることは何でもいい、他人のアドバイスを大事にし、取り上げて行く事だ。何よりも大事なのは、作戦面で他陣営に負けない事である。一騎討ちの選挙は作

戦の善し悪しが勝敗を左右する。従って逆転のチャンスも多いはずだ。

自民党と我が党では日常活動に差があると言われるが、それには根拠がある。自民党議員は、地元選挙区において、少なくとも10～20名に及ぶ秘書団を抱えている。日常は彼らが地域や役割を分担し、候補者の代わりに動いている。

我が党はせいぜい1～3名程度であり、秘書たちは日常の処理に追われている。支持者を開拓していく前向きの活動は出来にくい。任期中におけるその累積の差は大きいものになってしまう。これをどう克服するかが問題である。

そこで一つの提案をしてみたい。次の総選挙に向け臨機応変に考えて、候補者に代わって本当に動く意欲のある人を十人揃えることである。彼らには、一人が毎日百人のひとに会ってもらう。すると一人が一ヶ月に三千人の人に会う事になる。十人寄れば三万人に会えるはずである。やってやれない事ではないと思う。時間的には、まだ間に合うと思う。

また、選挙体制とイメージアップ作戦も、選挙に臨む際の重要な車の両輪であると思う。イメージアップ作戦には、候補者のイメージアップと党の支持率向上があるが、後者は本人や選対ではどうすることも出来ない部分もある。具体的なイメージアップ作戦については、紙面の関係もあるので機会があれば次回にまた書きたいと思う。

(かじわらけいぎ・参議院議員)

政策資料 7

1996年 No. 358

卷頭言	「選 挙」	梶原敬義	1
特 集	NPO法案関係		
	市民活動促進法案（仮称）社民党試案の要旨	4	
	市民活動促進法案（仮称）	6	
	市民活動促進法案（仮称）の政令事項	13	
与党NPOプロジェクトの議論の経過	14		
資 料	海洋法関係		
	二百海里確立全国漁民決起大会における所信表明	党幹事長	18
	水産庁への要請	党水産漁業対策特委	19
	ポスト海洋法条約の制度的課題について	"	25
	農協問題の当面の検討課題・関連資料	党農林水産部会	28
	平成8年度麦価及びなたね価格の決定にあたって・関連資料	党農水部会	37
	賃金債権履行の確保について	党労働部会	39
	介護保険制度の試案作成にあたっての 基本視点（案）与党福祉プロジェクト		41

政策の焦点

I	著作物再販制度見直しの検討状況について 仙 波 春 生	69
II	「日米物品役務相互提供協定」について 工 藤 尚 彦	72

N P O 法 案 関 係

社民党は、5月23日、N P O法案をまとめ、6月4日に開かれた与党N P Oプロジェクトチーム（五島正規責任座長）の会議に提出した。この案は、昨年12月に与党間において合意した「市民活動促進法案骨子試案」に基づいて作成されたものである。

その趣旨は、N P Oが現在の主務官庁主義による許認可よらず、準則主義に基づき、できるだけ簡易な方法によって法人格を取得できるようにし、しかも、可能なかぎり、広い団体を対象にすることである。

与党間においては、社民党とさきがけの間ではほぼ意見の一一致があるものの、自民党との間では、「公益性」、「市民活動の定義」、「政治活動」、「所轄庁の監督」等の主要点で見解の開きがなお大きい。現時点における与党間の審議経過に関しては、所収の「与党N P Oプロジェクトの議論の経過」（6月4日現在）を参照していただきたい。

なお、社民党のN P Oに関する基本的考え方や、議論の経緯の詳細については、本誌96年1月号及び6月号を合わせて参照していただければ幸いである。

1996・5・23

市民活動促進法案（仮称） 社民党試案の要旨

1 目 的（第1条）

市民活動について、その基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、市民活動団体に法人格を付与することにより、市民活動の健全な発展を促進し、もって、公益の増進に寄与することを目的とする。

じめとする次のいずれかに該当する目的をもった市民の自主的な社会参加活動であって、営利を目的としないものをいう。

（注）分野としては、「1、社会福祉の増進」から「17、政府への提言」「18、その他」まで。

2 定 義（第2条）

「市民活動」とは、ボランティア活動をは

3 基本理念（第3条）

市民活動は、自主性が尊重され、公益の増

進に資することを目的とし、誰もが活動に自由に参加できること。

4 国及び地方公共団体の責務（第4条）

国及び地方公共団体は、広報活動、情報の周知、資金の助成等の措置を講ずる。

5 要件（第5条）

市民活動法人は次の要件に該当するものでなければならない。

- 一 特定の個人又は法人等の利益を目的として事業を行わないこと。
- 二 会計を適正に処理すること。
- 三 宗教の教義をひろめ、儀式行事を行い、信者を教化育成することを主たる目的としないこと。
- 四 特定の政党のために利用されないこと。
- 五 特定の公職の候補者、政党を支持推薦せず、及び反対しないこと。

6 所轄庁（第10条）

主たる事務所の所在地の都道府県。

7 設立の認証（第11条）

申請書、定款、設立趣意書、事業計画書、設立決議書を提出し、所轄庁の認証を受ける。

正当な理由がない限り、3月以内に認証を決定。

8 役員等（第16条～）

理事3人以上、監事1人以上。禁治産者、指定暴力団員等は役員になれない。役員に占める親族数の制限。

9 事務所の届出（第24条）

主たる事務所の所在地以外の都道府県に事務所を設ける場合は当該の都道府県知事に届出。

10 情報公開（第26条等）

事業報告書、財産目録等を所轄庁に提出。所轄庁は閲覧させる義務がある。

11 残余財産の帰属（第29条）

定款の規定による者。その者が存在しない場合、国、地方公共団体、市民活動法人、民法公益法人に帰属する。

12 合併（第30条～第36条）

他の市民活動法人と合併することができる。

13 改善命令（第38条～）

所轄庁は、市民活動法人の事務若しくは会計が法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、その運営が著しく適正を欠くと認めるとき又は市民活動法人が市民活動団体でなくなったと認めるときは、当該市民活動法人に対し、期限を定めて必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

14 認証取消し（第40条）

所轄庁は、市民活動法人が改善命令に違反した場合に、他の方法により監督の目的を達することができないとき又は3年以上にわたって情報公開を行わなかったとき、認証を取消すことができる。

15 特定市民活動法人（第41条～）

市民活動法人は、所轄庁に申請して、特に公益性の高い旨の認定を受けることができる。所轄庁は3年間の活動実績等を審査の上、認定を決定する。



市民活動促進法案（仮称）

第1章 総 則

（目的）

第1条 この法律は、市民活動について、その基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、市民活動団体に法人格を付与することにより、市民活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする。

（定義）

第2条 この法律において「市民活動」とは、ボランティア活動をはじめとする次のいずれかに該当する目的をもった市民の自主的な社会参加活動であって、営利を目的としないものをいう。

- 1 社会福祉の増進
- 2 保健医療の増進
- 3 教育の推進
- 4 まちづくりの推進
- 5 文化の向上
- 6 芸術の振興
- 7 スポーツの振興
- 8 環境の保全
- 9 災害時の救援
- 10 犯罪の防止
- 11 人権の擁護
- 12 平和の推進
- 13 国際交流
- 14 国際協力
- 15 交通の安全
- 16 調査研究の推進
- 17 政府への提言
- 18 その他の公益に関すること

2 この法律において「市民活動団体」とは、

市民活動を行うことを主な目的とする団体をいう。

3 この法律において「市民活動法人」とは、この法律の定めるところにより設立された法人をいう。

（基本理念）

第3条 市民活動は、次に掲げる基本理念に基づいて行われるものとする。

- 1 すべての市民活動は、自主的に行われ、かつ、その自主性が尊重されなければならないこと。
- 2 すべての市民活動は、公益の増進に資することを目的としなければならないこと。
- 3 すべての市民活動は、だれもが社会の一員としてその活動に自由に参加できるものでなければならないこと。

（国及び地方公共団体の責務）

第4条 国及び地方公共団体は、国民が広く市民活動を行うことができるよう広報活動、情報の周知、資金の助成その他の援助措置を講ずるものとする。

2 国及び地方公共団体は、前項の援助措置を行うに当たっては、市民活動を行うものの自主性を尊重しなければならない。

第2章 市民活動法人

第1節 通則

（原則）

第5条 市民活動法人は、次の各号の要件に該当するものでなければならない。

- 1 特定の個人又は法人その他の団体の利益を目的としてその事業を行わないこと。

- 2 政令で定める基準に従い、会計を適正に処理すること。
- 3 宗教の教義をひろめ、儀式行事を行い、及び信者を教化育成することを主たる目的としないこと。
- 4 特定の政党のために利用しないこと。
- 5 特定の公職の候補者若しくは公職の候補者になろうとする者（公職にある者を含む。）又は政党を推薦せず、支持せず、及びこれらに反対しないこと。

（名称の使用制限）

第6条 市民活動法人以外の者は、その名称中に、「市民活動法人」又はこれに紛らわしい文字を用いてはならない。

（住所）

第7条 市民活動法人の住所は、その主たる事務所の所在地にあるものとする。

（登記）

第8条 市民活動法人は、政令で定めるところにより、登記しなければならない。

2 前項の規定により登記しなければならない事項は、登記の後でなければ、これをもって第三者に対抗することができない。

（民法の準用）

第9条 民法（明治29年法律第89号）第43条及び44条の規定は、市民活動法人について準用する。

（所轄庁）

第10条 市民活動法人の所轄庁は、主たる事務所の所在地を管轄する都道府県とする。

第2節 設立

（設立の認証）

第11条 市民活動法人を設立しようとする者は、所轄庁の設立の認証を受けなければならない。

2 前項の規定による認証を受けようとする者は、政令で定めるところにより、申請書、定款、設立趣意書、事業計画書及び設立決議録を所轄庁に提出して、その認証を申請

しなければならない。

（定款）

第12条 市民活動法人の定款には、次に掲げる事項を記載しなければならない。

- 1 目的
 - 2 名称
 - 3 事業の種類
 - 4 事業所の所在地
 - 5 会員の資格の得喪に関する事項
 - 6 役員に関する事項
 - 7 会議に関する事項
 - 8 資産に関する事項
 - 9 会計に関する事項
 - 10 解散に関する事項
 - 11 定款の変更に関する事項
 - 12 公告の方法
- 2 設立当初の役員は、定款で定めなければならない。
- 3 第1項第10号に掲げる事項中に残余財産の帰属すべき者に関する規定を設ける場合には、その者は、国、地方公共団体、市民活動法人又は民法第34条の規定により設立された法人にうちから選定されるようにしなければならない。

（認証の基準等）

第13条 所轄庁は、第11条第2項の申請があった場合において、同条第1項の設立の認証を受けようとする者が次の各号の要件を備えていると認めたときは、その設立を認証しなければならない。

- 1 市民活動団体であること。
 - 2 10人以上の会員を有すること。
 - 3 第5条各号の要件に該当していること。
 - 4 定款の内容及び設立の手続が法令の規定に適合していること。
- 2 所轄庁は、第11条第2項の申請があったときは、正当な理由がない限り、申請書を受理した日から3月以内に、認証又は不認証の決定をしなければならない。
- （成立の時期）

第14条 市民活動法人は、その主たる事務所の所在地において設立の登記をすることによって成立する。

(民法の準用)

第15条 民法第51条第1項(法人の設立の時に関する部分に限る。)及び第2項の規定は、市民活動法人について準用する。

第3節 管理

(役員の定数及び任期)

第16条 市民活動法人には、役員として、理事3人以上及び監事1人以上を置かなければならない。

2 役員の任期は、2年を超えることはできない。ただし、再任を妨げない。

(役員の欠格事由)

第17条 次の各号のいずれかに該当する者は、市民活動法人の役員になることができない。

- 1 禁治産者又は準禁治産者
- 2 破産者で復権を得ないもの
- 3 禁錮以上の刑に処せられ、その執行を終わった日又はその執行を受けることがなくなった日から2年を経過しない者
- 4 この法律若しくは暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(平成3年法律第77号)の規定(同法第31条第7項の規定を除く。)に違反したことにより、又は刑法(明治40年法律第45号)第204条、第206条、第208条、第208条の2、第222条若しくは第247条の罪若しくは暴力行為等処罰に関する法律(大正15年法律第60号)の罪を犯したことにより、罰金の刑に処せられ、その執行を終わった日又はその執行を受けることがなくなった日から2年を経過しない者
- 5 第40条の規定により設立の認証を取り消された市民活動法人の設立の認証の取消し当時の役員で、設立の認証を取り消された日から2年を経過しないもの

(役員の親族等の排除)

第18条 役員のうちには、それぞれの役員について、その配偶者若しくは三親等以内の親族が1人を超えて含まれ、又は当該役員、その配偶者及び三親等以内の親族が役員の総数の三分の一を超えて含まれることになってはならない。

(理事の代表権)

第19条 理事は、すべて市民活動法人の事務について、市民活動法人を代表する。ただし、定款をもって、その代表権を制限することができる。

(事務の決定)

第20条 市民活動法人の事務は、定款に特別の定めのないときは、理事の過半数をもって決する。

(監事の職務)

第21条 監事は、次に掲げる職務を行う。

- 1 理事の事務執行の状況を監査すること。
- 2 市民活動法人の財産の状況を監査すること。
- 3 前2号の規定による監査の結果、市民活動法人の事務又は財産に関し不正の行為又は法令若しくは定款に違反する重大な事実があることを発見した場合には、これを総会又は所轄庁に報告すること。
- 4 前号の報告をするために必要がある場合には、総会を招集すること。
- 5 理事の事務執行の状況又は市民活動法人の財産の状況について、理事に意見を述べること。

(監事の兼職禁止)

第22条 監事は、理事又は市民活動法人の職員を兼ねてはならない。

(定款の変更)

第23条 定款を変更するには、総会の議決を経なければならない。

- 2 前項の議決は、総会員の二分の一以上が出席し、その出席者の四分の三以上の多数をもってしなければならない。ただし、定款に特別の定めがあるときは、この限りで

ない。

- 3 定款の変更（政令で定める軽微な変更を除く。）は、所轄庁の認証を受けなければ、その効力を生じない。
- 4 第13条の規定は、前項の認証について準用する。
- 5 市民活動法人は、第3項の政令で定める事項に係る定款の変更をしたときは、遅滞なくその旨を所轄庁に届け出なければならない。

（事務所の設置等の届出）

第24条 市民活動法人は、主たる事務所の所在する都道府県以外の都道府県の区域内に事務所を設けたときは、政令で定める期間内に、その旨及び定款に定める事項その他政令で定める事項を当該事務所の所在地を管轄する都道府県知事に届け出なければならない。

- 2 市民活動法人は、主たる事務所の所在する都道府県以外の都道府県の区域内にある事務所を廃止したときは、政令で定める期間内に、その旨を当該事務所の所在地を管轄する都道府県知事に届け出なければならない。

（事業報告書等の備置き等）

第25条 市民活動法人は、毎年はじめの3月以内（事業年度を設けたときは、毎事業年度の終了後3月以内）に、政令で定めるところにより、事業報告書、財産目録、貸借対照表、収支決算書その他政令で定める書類を作成し、これらを主たる事務所に備え置かなければならない。

- 2 市民活動法人の利害関係人から前項に掲げる書類（設立後当該書類が作成されるまでの間は、設立時の財産目録）の閲覧の請求があった場合には、市民活動法人は、正当な理由がある場合を除いて、これを閲覧させなければならない。

（事業報告書等の公開等）

第26条 市民活動法人は、政令で定めるところにより、前条第1項に規定する書類で、政令で定めるものの写しを所轄庁に提出しなければならない。

- 2 所轄庁は、閲覧の請求があった場合には、政令で定めるところにより、前項に規定する書類の写しを閲覧させなければならぬ。

（民法の準用）

第27条 民法第54条から第57条まで及び民法第60条から第66条までの規定は、市民活動法人について準用する。この場合において、同法第55条中「定款、寄附行為」とあるのは「定款」と、同法第56条中「裁判所ハ利害関係人又ハ検察官ノ請求ニ因リ」とあるのは「所轄庁ハ利害関係人ノ請求ニ因リ又ハ職権ヲ以テ」と読み替えるものとする。

第4節 解散及び合併

（解散事由）

第28条 市民活動法人は、次に掲げる事由によって解散する。

- 1 総会の決議
 - 2 定款で定めた解散事由の発生
 - 3 市民活動に係る事業の成功の不能
 - 4 会員の欠亡
 - 5 合併
 - 6 破産
 - 7 第40条の規定による設立の認証の取消し
- 2 前項第3号に掲げる事由による解散は、所轄庁の認証がなければ、その効力を生じない。
 - 3 清算人は、第1項第1号、第2号、第4号又は第6号に掲げる事由によって解散した場合には、遅滞なくその旨を所轄庁に届け出なければならない。

（残余財産の帰属）

第29条 解散した市民活動法人の残余財産は、合併及び破産の場合を除き、所轄庁に対する清算結了の届出の時において、定款で定

めるところにより、その帰属すべき物に帰属する。

- 2 定款に残余財産の帰属すべき者に関する規定がないとき又は定款に定める残余財産の帰属すべき者が存在しないときは、清算人は、所轄庁の認証を得て、その財産を国、地方公共団体、市民活動法人又は民法第34条の規定により設立された法人に譲渡することができる。

- 3 前2項の規定により処分されない財産は、国庫に帰属する。

(合併)

第30条 市民活動法人は、他の市民活動法人と合併することができる。

(合併手続)

第31条 市民活動法人が合併するには、総会の議決を経なければならない。

- 2 前項の議決は、総会員の四分の三以上の多数をもってしなければならない。ただし、定款に特別の定めがあるときは、この限りでない。

- 3 合併は、所轄庁の認証を受けなければ、その効力を生じない。

- 4 第13条の規定は、前項の認証について準用する。

第32条 市民活動法人は、前条第3項の認証があったときは、その認証の通知のあった日から2週間以内に、政令で定めるところにより、財産目録及び貸借対照表を作成し、これをその主たる事務所に備え置かなければならない。

- 2 市民活動法人は、前項の期間内に、その債権者に対し、合併に異議があれば一定の期間内に述べるべきことを公告し、かつ、判明している債権者に対しては各別にこれを催告しなければならない。この場合において、その期間は、2月を下回ってはならない。

第33条 債権者が前条第2項の期間内に異議を述べなかったときは、合併を承認したも

のとみなす。

2 債権者が異議を述べたときは、市民活動法人は、これに弁済し、若しくは相当の担保を供し、又は債権者に弁済を受けさせることを目的として信託会社若しくは信託業務を営む銀行に相当の財産を信託しなければならない。

第34条 合併により市民活動法人を設立する場合においては、定款の作成その他市民活動法人の設立に関する事務は、それぞれの市民活動法人において選任した者が共同して行わなければならない。

(合併の効果)

第35条 合併後存続する市民活動法人又は合併によって設立した市民活動法人は、合併によって消滅した市民活動法人の一切の権利義務（当該市民活動法人がその行う事業に関し行政庁の認可その他の処分に基づいて有する権利義務を含む。）を承継する。

(合併の時期)

第36条 市民活動法人の合併は、合併後存続する市民活動法人又は合併によって設立する市民活動法人の主たる事務所の所在地において登記をすることによって、その効力を生ずる。

(民法等の準用)

第37条 民法第69条、第70条、第73条から第76条まで、第77条第2項（届出に関する部分に限る。）及び第78条から第83条まで並びに非訟事件手続法（明治31年法律第14号）第35条第2項、第36条、第37条ノ2、第136条から第137条まで及び第138条の規定は、市民活動法人の解散及び清算について準用する。この場合において、民法第77条第2項及び第83条中「主務官庁」とあるのは、「所轄庁」と読み替えるものとする。

第5節 監督

(報告及び検査)

第38条 所轄庁は、市民活動法人の事務又は会計が法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款に違反する疑いがあると認めるときは、当該市民活動法人に対し、その事務若しくは会計の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、当該市民活動法人の事務所その他の施設に立ち入り、その事務若しくは財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

2 市民活動法人の従たる事務所（主たる事務所がある都道府県の区域内にあるものを除く。次条第2項において同じ。）の所在地を管轄する都道府県知事は、市民活動法人の事務所又は会計が法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款に違反する疑いがあると認めるときは、当該市民活動法人に対し、その事務若しくは会計の状況に関し報告をさせ、又はその職員に、当該市民活動法人の従たる事務所その他の施設に立入り、その事務若しくは財産の状況若しくは帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

3 前2項の規定により立入検査をする職員は、その身分を示す証明書を携帯し、関係人にこれを提示しなければならない。

4 第1項及び第2項の規定による立入検査の権限は、犯罪捜査のために認められたものと解してはならない。

（改善命令等）

第39条 所轄庁は、市民活動法人の事務所若しくは会計が法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、その運営が著しく適正を欠くと認めるとき又は市民活動法人が市民活動団体でなくなったと認めるときは、当該市民活動法人に対し、期限を定めて必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

2 市民活動法人の従たる事務所の所在地を管轄する都道府県知事は、市民活動法人の事務所若しくは会計が法令、法令に基づい

てする行政庁の処分若しくは定款に違反し、その運営が著しく適正を欠くと認めるとき又は市民活動法人が市民活動団体でなくなったと認めるときは、所轄庁に対し、前項の措置をとるべきことを要請することができる。

（設立の認証の取消し）

第40条 所管庁は、市民活動法人が、前条第1項の命令に違反した場合であって他の方法により監督の目的を達することができないとき又3年以上にわたって第26条第1項の書類の提出を行わないときは、当該市民活動法人の設立の認証を取消すことができる。

第3章 特定市民活動法人

（特定市民活動法人の認定）

第41条 市民活動法人は、政令で定めるところにより、所轄庁に申請して、特に公益性の高いものである旨の認定を受けることができる。

2 所轄庁は、前項の認定の申請があった場合には、政令で定める基準に従い、当該申請に係る市民活動法人の当該申請の日前3年間の活動の実績、当該申請に係る市民活動法人が専ら公益に関するものであるかどうか等を審査した上で、その認定を決定しなければならない。

（名称の使用制限）

第42条 前条第1項の認定を受けた市民活動法人（以下「特定市民活動法人」という。）以外の者は、その名称中に、「特定市民活動法人」又はこれに紛らわしい文字を用いてはならない。

（認定の有効期間等）

第43条 第41条第1項の認定は、3年ごとにその更新を受けなければ、その期間の経過によって、その効力を失う。

2 前項の認定の更新に関し必要な事項は、政令で定める。

3 第41条第1項の認定は、当該認定に係る市民活動法人が合併をしたとき又は当該認定に係る市民活動法人がその目的若しくは事業の変更をしたときは、その効力を失う。

第4章 罰則

第44条 第39条の規定による命令に違反した者は、50万円以下の罰金に処する。

第45条 市民活動法人の代表者又は代理人、使用人その他の従業者が、その市民活動法人の事務に関して前条の違反行為をしたときは、行為者を罰するほか、その市民活動法人に対しても同条の罰金刑を科する。

第46条 次の各号の1に該当する場合においては、市民活動法人の理事、監事又は清算人は、20万円以下の過料に処する。

- 1 第8条第1項の規定による政令に違反して、登記することを怠ったとき。
- 2 第15条において準用する民法第51条第1項の規定に違反して、財産目録を備え置かず、又はこれに記載すべき事項を記載せず、若しくは不実の記載をしたとき。
- 3 第23条第5項又は第24条の規定に違反して、届出をせず、又は虚偽の届出をしたとき。

4 第25条第1項の規定に違反して、書類を備え置かず、又はこれに記載すべき事項を記載せず、若しくは不実の記載をしたとき。

5 第26条第1項の規定に違反して、書類の提出を怠ったとき。

6 第32条第1項の規定に違反して、書類の作成をせず、又はこれに記載すべき事項を記載せず、若しくは不実の記載をしたとき。

7 第32条第2項又は第33条第2項の規定に違反したとき。

8 第37条の規定において準用する民法第70条第2項又は第81条第1項の規定に違反して、破産宣告の請求をしなかったとき。

9 第37条の規定において準用する民法第79条第1項又は第81条第1項の規定に違反して、公告をせず、又は不正の公告をしたとき。

第47条 第6条又は第42条の規定に違反した者は、10万円以下の過料に処する。

附 則

(施行期日)

1 この法律は、から施行する。

下記資料は本誌No.357(6月号)に掲載済みです。ご参照ください。

- '96. 4. 12 「与党NPOプロジェクト論議経過と現状」 社民党P.T.
- '95. 12. 14 「市民活動促進法案(仮称)の骨子試案」 与党
- '96. 2. 1 「与党NPOプロジェクト確認事項」
- '96. 4. 11 「市民活動促進法案(仮称)に関する社民党の基本的考え方

市民活動促進法案（仮称）の政令事項

第5条（原則）関係

- ・ 事業から生じる収入を適正に使用すること、事業の継続を困難にするような多額の債務を負担しないこと及び役員等に対し不当に多額の報酬を支払ってはならないことについて定める（第2号）。
- 第8条（登記）関係
- ・ 組合等登記令（昭和39年政令第29号）により、登記事項、登記期限等について定められる（既に社会福祉法人等多くの法人の登記について適用されている政令を市民活動法人の登記についても適用させる。）（第1項）。
- 第11条（設立の認証）関係
- ・ 申請書及び提出書類の様式及び数について定める（第2項）。
- 第23条（定款の変更）関係
- ・ 同一都道府県内における従たる事務所の設置等軽微な定款の変更について定める（第3項）。
- 第24条（事務所の設置等の届出）関係
- ・ 届出の期限について定める（第1項）。
 - ・ 事業計画書等の届出事項について定める（第1項）。
 - ・ 届出の期限について定める（第2項）。
- 第25条（事業報告書等の備置き等）関係
- ・ 書類を備え置く期間及び書類の様式について定める（第1項）。
 - ・ 定款等備え置く書類について定める（第1項）。
- 第26条（事業報告書等の公開等）関係
- ・ 提出期限及び提出書類の数について定める（第1項）。
 - ・ 事業計画書等所轄庁に提出する書類及びその様式を定める（第1項）。
 - ・ 閲覧に関する手続について定める（第2項）。
- 第32条（合併手続）関係
- ・ 財産目録及び貸借対照表は、合併する各市民活動法人について作成すること、債権者が異議を述べることができる期間が満了するまで主たる事務所に備え置くことを定める（第1項）。
- 第41条（特定市民活動法人の認定）関係
- ・ 認定申請書及び添付書類の提出並びにその様式及び数について定める（第1項）。
 - ・ 特定市民活動法人の認定の基準について定める（第2項）。
- 第43条（認定の有効期間等）関係
- ・ 認定の更新を受けようとする法人は、有効期間満了の日の一定期間前までに、認定更新申請書及び定款を所轄庁に提出することを定める（第2項）。
 - ・ 認定申請書及び添付書類の提出並びにその様式及び数について定める（第2項）。



1996・6・4

与党NPOプロジェクト の議論の経過

与党NPOプロジェクトチーム

1 与党NPOプロジェクトは、1995年（平成7年）2月に発足して以降、今日まで1年3カ月にわたって、市民活動促進法案（仮称）策定を中心に議論を続けてきた。

2 昨年に、まず、つぎの4点について合意した。

- (1) 市民活動促進法案を制定し、比較的簡易な方法によって、NPOが法人格を取得できるようにする。但し、民法改正は行わず、特別法とする。
- (2) 法人格取得と税制優遇措置の要件とは制度的に切り離す。
- (3) 市民活動促進法案と税制優遇措置のための法案は同時に提出する。
- (4) 議員立法とする。

3 市民活動促進法案について、当初、各党プロジェクトチームのそれぞれの案を提示し合い議論した。

各党の当初案の間には、対象団体、法人格取得手続き、所轄庁、解散命令、その他について差異があったが、それぞれの歩み寄りの結果、一部のペンドィングを除き、95年12月14日に「市民活動促進法案の骨子試案」で合意をみた。

4 今年になってから2月1日に、与党NPOプロジェクトは、上記の「骨子試案」で合意をした際に宿題となっていた「公益」、「ボランティア活動」、「認証の取消し基

準」の理解の仕方についても一致し、与党NPOプロジェクトは文書により確認した。この「確認事項」に基づき、「骨子試案」を法案づくりの土台とすることを正式に確認した。同時に3月中に国会に法案を提出するよう努力することでも意見の一致を見た。

5 2月に、さきがけ堂本暁子責任座長試案が提示され議論したが、「骨子試案」でペンドィングになっていた政治団体の問題、その他について、各党間の意見は平行線を辿った。

6 4月に、自民党熊代昭彦責任座長試案が提示され議論したが、社民党、さきがけより本試案がこれまでの三党プロジェクトの合意から逸脱しているとの認識が示された。

7 本日、社民党五島正規責任座長試案が提示された。

8 市民活動促進法案（仮称）要旨と各党案の相違は16頁～17頁の通りである。

その主要ポイントをわかりやすく整理すれば以下のとおり。

主要ポイント

	自 民 党	社民党 さきがけ
公益性	「公益の増進」を市民活動の「定義」の中に置く。	「公益の増進」を法律の一般的な目的規定として置く。
「市民活動」の範囲	ボランティア活動を中心とする。	ボランティア活動だけではなく、その他の活動も含む。
政治活動	政治上の施策の推進を主たる目的とする市民活動は法律の対象外とする。	右の規定を置くことに反対。機関決定によって政党や候補者を支援しないことで十分。
調査及び監督	(1) 所轄庁は、法令等に違反し、若しくは運営に適正を欠くとき、改善命令を出すことができる。 (2) 所轄庁は、法令若しくは改善命令に従わない場合、認証を取り消すことができる。	(1) 所轄庁は、法令等に違反しその結果、運営に適正を欠くとき、改善命令を出すことができる。 (2) 所轄庁は、改善命令に従わない場合、認証を取り消すことができる。
所轄庁	主たる事務所の所在する都道府県2以上の都道府県に事務所を設置するものは当該事業の所轄大臣。	主たる事務所の所在する都道府県。
所轄庁の事務の性格	団体委任事務と国の直轄事務	団体委任事務

市民活動促進法（仮称）要旨と各党案の相違

【自】=自民党案、【社】=社民党案、【さ】=さきがけ

1 目的

【自】この法律は、市民活動団体に法人格を付与すること等により、市民活動の健全な発展を促進し、もって公共の福祉の増進に寄与することを目的とする。

【社、さ】この法律は、市民活動について、その基本理念を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、市民活動団体に法人格を付与することにより、市民活動の健全な発展を促進し、もって、公益の増進に寄与することを目的とする。

2 定義

【自】「市民活動」とは、ボランティア活動をはじめとする公益に関する活動であって、公益の増進に寄与することを目的とするものをいい、それに通常要する費用を上回る対価を受けて行うものを含まないものとする。

【社、さ】「市民活動」とは、ボランティア活動をはじめとする市民の自主的な社会参加活動であって、営利を目的としないものをいう。

3 国及び地方公共団体の責務

【自】規定を置かない。

【社、さ】国及び地方公共団体は広報活動、情報の周知、資金の助成等の措置を講じる。

4 要件

【自】市民活動法人は、布教活動又は政治活動を主たる目的としないこと、特定の候補者又は政党の推薦、支持等を行わないこと等を要件とする。

【社、さ】市民活動法人は、宗教活動、政治活動を主たる目的としないこと、特定の候補者又は政党の推薦、支持等を行わない

こと等を要件とする。

5 所轄庁

【自】

- (1) 市民活動法人の所轄庁は、主たる事務所の所在地を所轄する都道府県とする。
- (2) 市民活動法人で2以上の都道府県の区域内に事務所を設置するものにあっては、定款に定められる事業の所管大臣とする。

(3) 前2項に係る申請等の窓口は、それぞれ一元化する。

【社、さ】所轄庁は、主たる事務所の所在地を管轄する都道府県とする。

6 設立の認証

所轄庁の認証により、市民活動法人を設立することができる。（各党一致）

7 認証の基準

所轄庁は、設立の認証を受けようとする者が、市民活動団体であること、10人以上の会員を有すること、市民活動法人の要件に該当していること等の要件を備えていると認めたときは、申請時から3月以内に、その設立を認証しなければならない。

*条文表現はほぼ一致。但し、「市民活動の定義」、「要件」が上述した「2」及び「4」のように差異がある。

8 役員

理事3人以上、監事1人以上。禁治産者、暴対法等の刑を執行された2年を経過しない者等は、市民活動法人の役員になることができない。役員に占める親族数を一定割合に制限する。（各党概ね一致）

9 事務所の届出

【社、さ】主たる事務所の所在地以外の都道府県に事務所を設ける場合は当該の都道

府県（知事）に届け出なければならない。

10 情報公開

市民活動法人は、事業報告書等を作成し、事務所に備え置き、利害関係人に閲覧させるとともに、その写しを所轄庁に提出し、所轄庁はこれを閲覧させることとする。

（各党概ね一致）

11 報告及び検査

自民、社民は所轄庁の監督事項に立ち入り検査を、さきがけは所轄庁の調査としている。

12 改善命令

【自】所轄庁は、市民活動法人の事務若しくは会計が法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、若しくはその運営が著しく適正を欠くと認めるとき又は市民活動法人が市民活動団体でなくなったと認めるときは、当該市民活動法人に対し、期限を定めて必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

【社、さ】所轄庁は市民活動法人の事務若しくは会計が法令、法令に基づいてする行政庁の処分若しくは定款に違反し、その運営が著しく適正を欠くと認めるとき又は市民活動法人が市民活動団体でなくなったと認めるときは、当該市民活動法人に対し、期限を定めて必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

13 設立の認証の取消し

【自】所轄庁は、市民活動法人が、法令若しくは改善命令に違反した場合であって他の方法により監督の目的を達することができないとき又は3年以上にわたって所轄庁に事業報告書等の書類の提出を行わないときは、当該市民活動法人の設立の認証を取り消すことができる。

【社】所轄庁は、市民活動法人が、改善命令に違反した場合に、他の方法により監督の目的を達することができないとき又は3年以上にわたって情報公開を行わないとき

は、当該市民活動法人の設立の認証を取り消すことができる。

【さ】所轄庁は、市民活動法人が、改善命令に違反した場合に、他の方法によりその弊害を防止することができないとき又は3年以上にわたって情報公開を行わないときは、当該市民活動法人の設立の認証を取り消すことができる。

14 残余財産の帰属

解散した市民活動法人の残余財産は、定款で定める者に帰属する。その帰属する者が存在しない場合、国、地方公共団体、市民活動法人、民法公益法人に帰属する。

（各党一致）

15 合併

市民活動法人は、他の市民活動法人と合併することができる。（各党一致）

16 特定市民活動法人の認定等

(1) 市民活動法人は、所轄庁に申請して、特に公益性の高いものである旨の認定を受けることができる。所轄庁は申請前3年間の活動実績等を審査した上で、認定を決定する。

(2) 特定市民活動法人については、名称の使用制限、認定の3年ごとの更新等を規定し、監督については、民法上の公益法人の規定を準用する。

17 市民活動法人の税法上の扱い

(1) 市民活動法人の税法上の扱いは、人格なき社団と同じとする（収益事業は営利法人並の課税。その他は非課税）。

(2) 特定市民活動法人の税法上の扱いは、民法上の公益法人と同じとする。

*16、17は自、社はほぼ一致。さきがけは修正案を提示。



資料

〈海洋法関係〉

国際社会における安定した海洋法の法的秩序を確立するため、国連海洋法条約の締結と関連法の整備が急がれてきたところである。党は、水産漁業対策特別委員会（石橋大吉委員長）を中心にして、精力的な取組みを行い、このたび、海洋法批准案件及び水産関係三法案をはじめ関連法案の成立にこぎつけることができた。以下は、当該特別委員会で論議された論点の記録である。

1996・2・28（武道館）

二百海里確立全国漁民

決起大会における所信表明演説

社会民主党・護憲連合幹事長
佐藤観樹

私は社会民主党・護憲連合を代表して、皆さんのご提起されている課題についての所信を表明致します。

まず私は、わが国漁業を守るため、本日の会場に結集された全国の漁民代表の皆様に、心から敬意を表したいと思います。

すでにご承知のことと存じますが、かねてより皆様から強いご要望が寄せられておりました二百海里の確立について、政府は去る2月20日の閣議において「国連海洋法条約締結及び海洋法制整備」についての基本方針を了解したところであります。顧みますと、わが国が対ソ連との関連で1977年に二百海里暫定漁業水域を設定して今日まで、すでに20年もの歳月が流れようとしております。この間、遠洋漁業などわが国の主力であった漁業は崩壊の一途を辿りました。このことから、ここにお集りの皆様は、今後、水産たんぱく食料を確保するためには、わが国周辺水域における

沿岸・沖合漁業が一段と重要になったと認識され、全国沿岸の各地域において、種苗の放流や、資源管理型漁業の確立など、ポスト海洋法に向けた漁業振興のため、実に様々な努力を傾けてこられました。しかしながら、そうした皆様のご努力も、西日本及び北海道を中心として、わが国近海に出漁してくる韓国漁船や中国漁船の操業などによってその操業が妨害され、漁具被害はおろか、資源の濫獲による漁場の荒廃などにより、大きく損なわれております。この弊害を除去するため、かねてより皆様から事態の打開に向けて、二百海里水域の全面設定・全面適用が要求されていたことは、私どもは十分に承知致しております。

こうした皆様方の長年にわたるご辛苦を考えますと、政府の今回の決定は遅きに失した觀はありますものの、適切な対応としてご評価頂けるものと確信する次第であります。問

題は、閣議了解されました「基本方針」の具体化に向けての今後の進め方であると存じます。こうした立場から、私ども社会民主党は橋本連立政権の一翼を担う与党として、政府が海洋法条約批准に関する基本方針を決定するに際して、外務大臣、農林水産大臣に対し、新しい漁業政策を確立する視点に立って、当面、次の施策が必要であると、意見具申を行なっておりますので、その主要点をご披露申し上げ、私の所信表明に替えると存ずる次第であります。

その第一は、条約の批准に併せ、二百海里排他的経済水域を全面的に設定するとともに、韓国・中国も含め、全面的に適用することが重要であるということです。この意味は、韓国・中国を含め外国に対してわが国の管轄権・漁業規制を全面的に及ぼすという意味であります。

第二は、全面設定するためには、当然のことながら領有権をめぐって系争中の竹島や尖閣諸島などについても、わが国の主張に基づいて排他的経済水域を設定することであります。

第三は、二百海里排他的経済水域設定後、不幸な拿捕事件を避けるためにも、境界線の図定は、早急、かつ、明確に行なうことであります。

そして第四は、「日韓漁業協定」「日中漁業協定」は、取締権を現行の旗国主義から沿岸国主義に改めるなど、海洋法条約を尊重し、二百海里体制に併せて改訂することであります。ここにご参考の皆様はすでにご承知のことと存じますが、海洋法条約は、沿岸国が二百海里内で管轄権行使するという沿岸国主義の立場に立っています。しかしながら、条約と漁業協定の関係で申しますと、二国間の取決めである日韓・日中漁業協定の方が優先するため、沿岸国としてのわが国の管轄権を全面適用するためには、韓国・中国と話し合い、協定を新しく改訂する必要があるからで

あります。

このことに関連して、2月20日に閣議で了解されました「基本方針」について補足的に申し上げますならば、「速やかに交渉を開始し、合理的期間内に結論を得るよう鋭意努めるものとする」と明記致して居ります。この表現は、無期限に交渉を続けるものではなく、全面適用を早期に実現していくことについての政府の姿勢を示したものであり、与党三党で「ほぼ一年を限度に」と読み替えることで合意されていることを、とくに強調して申し上げておきたいと存じます。わが社会民主党と致しましても、政府の対韓国、対中国との交渉の状況について報告を受けながら、何とか「1年以内」に新しい漁業協定が締結されますよう促進していきたいと決意しているところであります。

最後になりましたが、皆様方におかれましては所期の目的を達成されるまで頑張り抜かれることをご祈念申し上げますとともに、わが社会民主党は海洋・漁業問題も農業問題同様に重視して取り組んで参りますので、何とぞご支援ご鞭撻のほどを賜りますようお願い申し上げて、私の社会民主党を代表しての所信の表明を終わります。

1996・3・13

水産庁長官

東 久 雄 殿

社会民主党

水産漁業対策特別委員会

委員長 石 橋 大 吉

海洋法条約の批准と海洋法制整備に関する水産関連法案については、次の疑問点について論点整理されるよう要請致します。

海洋法条約の批准と海洋法制整備に関する —論点整理について—

1 海洋法条約批准の意味について

- (1) 海洋法条約は、国際法秩序の中でどのような位置付けにあり、また、如何なる役割を果たすものであるのか。さらに、その批准は、わが国にどのような利益をもたらすことになるのか。
とくに、漁業に関しては、海洋法条約は何を目的とし、わが国漁業にどのような新たな影響をもたらすものなのか。
- (2) 海洋法条約の批准を契機として、今後、わが国漁業生産の安定確保、漁業・漁村の活性化のプロセスをいかに描くのか。そのために、新たな海洋法下の漁業を中心とした諸制度をいかに整備し、いかに積極的に活用する考えであるのか。とくに今日、わが国漁業の重要かつ緊急の課題は、コスト削減による経営の健全化であるが、この事態に新たな海洋法下の仕組みがどのような役割を果たし得るのか。
- (3) 今国会に条約の批准と関係法律の整備を行なうことにした理由は何か。

2 排他的経済水域に関する基本問題

- (1) 現行の漁業水域は、暫定的及び緊急避難的性格をもっている漁業水域暫定措置法に基づき設定されたものである。新たな排他的経済水域とその性格はどのように異なるのか。新たな海洋法秩序の下で、今後、自国漁業優先、余剰原則が、より進行し、外国漁船の排除傾向が強まることになるのか。
- (2) 領海及び排他的経済水域の幅の測定の基線として、従来の低潮線等に併せ、直線基

線も採用することとした理由及び具体的メリットは何か。

- (3) 海洋法条約第121条は、「人間の居住または独自の経済的生活を維持することができない岩は、排他的経済水域又は大陸棚を有しない」としているが、この規定によって、わが国200海里水域の範囲が従前より縮小することはないのか。
- (4) わが国の排他的経済水域は、具体的にはどのように設定されるのか。また、その水域の範囲は明示され、境界が画定されるのか。

3 日韓・日中漁業協定関連について

- (1) 韓国及び中国との漁業関係に関しては両国と協議するとしており、全面適用に向けての方針が不明確であるとの見方が強いが、200海里の排他的水域をわが国周辺に全面的に設定し、全ての国の国民に適用する方針であるのか。
- (2) わが国の大竹島、尖閣諸島について、韓国及び中国等がそれぞれ領有権を主張しているが、当然、これらの領土の基線からもわが国の排他的経済水域が設定されることになるのか。
- (3) もし、外国もこれらの諸島の基線から排他的経済水域を設定した場合、わが国の排他的経済水域と重なり合う水域については、どのようにして境界線が画定されるのか。また、重複する水域については、共同で管理するという方式を採用する考えはあるのか。

- (4) これらの諸島の領有権について争いがある場合、問題となっている諸島は存在しないものと見做し、残る両国領土の間の中間線を引いてこれを境界線とするとの考え方もあるが、このような解決策は、わが国の権益にどのような影響を及ぼし、また、この方式が採用される余地があるのか。
- (5) 閣議了解に「新たな漁業協定が早期に締結されることとなるよう、速やかに交渉を開始し……」とあるが、いつから交渉が開始される見通しであるのか。
- (6) 「合理的期間内に結論を得るよう鋭意努力するものとする。」とあるが、合理的期間とはどのような基準で判断するのか。この期限は与党三党の責任者会議では1年以内と読み替えることで合意されており、期限内決着を目指して交渉すべきであるとの意見が強いが、どのように対処するのか。
- (7) 新協定締結の結論が得られない場合には、現行の日韓・日中の漁業協定についてわが方から終了通告する考えはあるのか。
- (8) 今後、日韓・日中の漁業協定が終了し、200海里排他的経済水域が完全に設定・適用された場合でも、韓国・中国、また、両国水域でのわが国漁船のこれまでの操業実績は、当面、尊重されることとなるが、海洋法条約下での相互入漁関係は基本的にはどのようになるのか。

4 TAC制度について

- (1) 海洋法条約第61条第2項は、「沿岸国は、……、排他的経済水域内における生物資源の維持は過度の漁獲によって危険にさらされないことを適当な保存措置及び管理措置を通じて確保する。」と定め、資源の保存管理措置の在り方については加盟国の裁量に任されている。また、諸外国のTAC制度には、種々の漁場・漁業管理方式がある。わが国における漁業の歴史及び漁場利用の現状を踏まえ、これまでのように漁獲努力

量の規制による漁業管理を続けることでどのような不都合が生じるのか。

- (2) 海洋法条約第62条第1項は、沿岸国は、排他的経済水域の生物資源の最適利用の目的を促す旨を定めている。政府が提案している新たなTAC制度も、条約の考え方から従い、MSY（持続的最大生産）を達成することを目的としているものと考えられる。しかしながら、資源の生物学的最大利用と経済的最大利用とは必ずしも一致しないものであり、TAC制度が漁業活動を律する制度であれば、経済的最大利用（MEY）の考え方を採用すべきであると思うが、如何。
- (3) また、TAC制度の目的を達成するためには、漁業者が遵守できる制度でなければ、理想に終わるものと危惧するが、どのようにして、漁業者に制度の必要性をPRし、理解を求めていくのか。
- (4) 条約第61条第2項は、「沿岸国は、自国にとって入手可能な最良の科学的証拠を考慮して……適当な保存措置及び管理措置を通じて確保する。」としており、TACの設定に当たっては、生物科学的要因も基礎とするもののそれ以外の要因も考慮するとされているが、具体的にはどのようなことが配慮事項とされるのか。
- (5) その際、最も重要なことは、漁業経営の維持ということである。従前の漁獲実績、生産制限による経営への悪影響、一定水準の所得の確保、漁獲割当量の年変動の防止といったことが配慮される必要があり、水産資源保護法第11条（損失補償）の規定の援用すべきだと考えるが、その意志はあるのか。
- (6) TACの具体的設定に当たっては、関係漁業者の意向を十分に踏まえるシステムとすることが重要であるが、どのように対処するのか。また、関係漁業者の範囲はどこまでとするのか。

- (7) 現在でも、海洋水産資源開発促進法第12条の2（資源管理協定の締結）による資源管理協定を締結し、適正に漁業の管理を行なっている漁業・漁場があるが、TAC制度の実施は、これらの資源管理にどのような影響を及ぼすことになるのか。
- (8) TAC制度を導入するに当たっては、その前提として次に記すような条件を整備する必要があり、また、前述のようにTAC制度の導入による漁業管理の強化によって漁業経営が不振に陥るのであれば、それは本末転倒と言わざるを得ない。
- ① 減船等による漁獲努力量の調整、国の減船補償など財政援助を伴う生産構造の再編整備。
 - ② 本格的資源管理型漁業の定着に向けての漁業者意識の改革。
 - ③ わが国周辺漁業の実態調査と把握、そのための研究調査体制の整備、国と県の研究機関の拡充強化とその機能分担。
 - ④ 漁獲実績の把握と監視・取締体制の整備拡充。
- (9) TAC制度の導入に当たり、上記の条件整備についてどのように対処する考えか。
- (10) わが国の漁業経営は、TAC制度導入による漁業管理の強化に耐え得る体力があるのか。また、関係業界の受入れ体制は整っているのか。
- (11) TAC制度により国内生産量がさらに減少し、輸入増大につながらないか。
 - (12) TAC制度の導入は、何時からか、どのような条件が整うことが必要なのか。
 - (13) 研究機関の現状から見て、全国の資源状況を客観的かつ適切に把握することができるので。その精度はどの程度の水準か。
 - (14) 関係者の意見を聴取する仕組み・組織はどのような仕組みを想定しているのか。
 - (15) 計画制度において、漁業調整委員会はどのように位置付けられ、どのような役割を果たすことになるのか。
- (16) 全国計画と都道府県計画とは、基本的にどのような関係にあるのか。
- (17) 国管理（大臣許可）漁業と知事（許可）管理の漁業とのそれぞれの配分について、国が都道府県等の意見を聞く仕組みにするといわれるが、基本的にはどのような考え方に基づいて配分するのか。新たな漁業調整問題の火種となることはないのか。
- (18) 現実に北海道において問題となっているように、国が管理する漁業と知事が管理する漁業が同一漁場で操業が行なわれている場合、それぞれに対する規制が異なるとしたら、一方の漁業者から不満が生じることが予想される。権限を統合し、統一的に管理していく必要があるのではないか。
- (19) 資源の合理的利用のためには、幼稚魚等の漁獲制限が必要であるが、どのような制度を仕組むのか
- (20) 外国漁船に対する漁獲割り当てについて、海洋法の考え方は、国内漁業者が優先であり、余剰分を外国に割り当てる仕組みとなっているが、わが国に余剰資源はあるのか。また、TACの具体的配分や禁止区域など操業条件の設定等に当たって、外国の実績を尊重するあまりその確保を優先し、国内漁業者にしわ寄せをするということはないのか。
- (21) 実績国の経済的混乱が生じることのないよう配慮すべき旨が海洋法条約に明記されているが、具体的に、韓国・中国の過去の漁業実績をどのように把握し、どのように配慮するのか。
- (22) その場合であっても、資源状態が悪化している現状が、外国漁船への配分に適切に反映される必要があると思われるが、どのように対処する考えか。
- (23) 外国漁船への割当ての際には、割当量算定基礎から領海内の資源は除くべきではないか。

- (24) 漁獲割当量を受けた国が、わが国 200海里内で採捕した漁獲物をわが国に輸出し、国内漁業者の経営に悪影響を及ぼすという事態はないのか。もし、現実にこのような現象が生じた場合、漁業者の理解は得られないと思うが、どのような考え方。
- (25) 全国計画、都道府県計画はすべての魚種について策定されるのではなく、当面、設定の対象となる魚種は、漁獲量が多く、経済的価値の大きいもの、資源状況の悪いもの、外国漁船が漁獲しているものであるといわれている。新たな法律によって特定海洋生物資源として指定されるものは具体的にはどのような魚種とする考え方か。また、科学的知見に応じて、順次、対象魚種を拡大していくことになるのか。
- (26) イワシ、スケトウダラなど浮魚で周期的に資源が変動する魚種について、TACを適切に設定することが可能なのか。
- (27) 底魚については、底曳網漁業で一括捕獲される場合が多いが、そのような漁業の対象魚を個別に資源評価することが妥当であるのか。一括評価することが現実的と思われるが、どうか。
- (28) 沖合底曳網漁業などは、多種類の魚種を漁獲の対象としており、底魚の一部に極端に資源状態が悪い魚種が存在した場合、その動向によって漁業操業全体が制限されることにならないか。
- (29) サケなど人為的魚種、栽培漁業対象魚種についてTACを設定することが、資源管理上どのような意味を持つのか。また、どのような要素を勘案してTACを決めることになるのか。
- (30) わが国は漁業水域内の資源であるカニ等の定着性生物資源について漁業水域暫定措置法の対象である水産資源動植物であるとし、これが大陸棚資源であることを否定する見解をとってきた。しかしながら海洋法条約では、これらの資源は大陸棚資源であるとされており、浮魚などのその他の生物資源とは異なり、沿岸国に対して資源管理の義務を課していない。条約批准に伴い、従来の大陸棚生物資源に関する見解を変更することになるのか。これらについてもTACの対象とするのか。
- (31) 計画策定の対象水域に関連して、全国計画は全国を一本のものとして定めるのか、あるいは海域ごとに定めるのか。その場合、全国の海域はどのように分割するのか。
- (32) 知事は都道府県計画を定めることになるが、各都道府県管轄の海域は、それぞれ、範囲が明確に確定されるのか。
- (33) 広く回遊する魚種は国で管理し、地域的な魚種は都道府県で管理することとなるのか。具体的にはどのような魚種がそれぞれの管理対象となるのか。
- (34) 都道府県計画の策定は、資源の囲い込みにならないのか。この場合、隣接県管理の漁業や国管理の漁業と円滑な調整ができるのか。漁業種類によっては操業許可水域が複雑に重複しており、新たな調整問題が生じるおそれはないのか。
- (35) 海洋法条約上、領海には最適利用の義務は課されていないが、領海と排他的水域は一体として取り扱いTACを設定するのか。
- (36) TACの対象となる漁業種類として、具体的にはどのような漁業者及び漁業者団体が想定されるのか。その配分に当たっては知事管理漁業と国管理漁業が受ける影響は同じなのか。
- (37) 漁業権漁業については、TACの内訳ではあるが、配分の対象からは外し、別途、優先的に確保する仕組みになるのか。この場合、漁業権漁業の既得権を優先する結果とならないのか。
- (38) 自由漁業、遊漁などの漁獲は本計画制度上どのように取り扱われるか。
- (39) 漁業権漁業、自由漁業、遊漁などによる漁獲の管理はどのようにするのか。漁業の

全てを漁業調整委員会指示等による許可制にすべきとの考えがあるが、どのように対処するのか。その場合、遊漁と漁業の調整、遊漁の権利化についてどう考えるか。

5 漁業制度の見直しについて

- (1) わが国の漁業制度は、漁村の伝統・慣的権利を制度化したものであるが、海洋法条約を批准し、生物資源を量的に管理する制度に移行するに伴い、わが国の漁業制度を全般的に見直す必要が生じていると考えるが、そのような考えはないのか。
- (2) 現在の漁業制度は、新たな海洋法秩序の下でも従前通りの役割を果たし得るものであるのか。海洋法条約の批准に伴いどのような点を見直すことになるのか。
- (3) 現行の水産資源保護法の活用を前提にこれを漁業法に組み込むなど、TAC制度に基づく漁獲量の規制を漁業制度上どう仕組み、どのように整合性を持たせるのか。新たな規制の導入に伴い、不必要になる規制はないのか。
- (4) 漁業権について、昭和37年の漁業法改正で、共同漁業権は慣行に基づく入会権ではなく、漁業法に基づき創設される社会的権利と位置付けられた。これは漁村地域の歴史や漁業者の漁業権に対する意識と離れているとの見方が多く、漁場の円滑な利用に支障が生じるおそれがあると思われるが、漁村の実態に即して見直す必要はないもか。
- (5) 漁業権が既得権化され、新たな参入への障害、休眠化などの状態が見られるが、どのように対処するのか。
- (6) 資源管理を的確に行なうためには、管理対象範囲を広域化することも必要である。概ね漁協単位に設定されている現在の共同漁業権を見直す必要はないのか。
- (7) 加入脱退自由を前提としている漁協を漁業権の保有主体としていることで、今後、TAC制度を円滑に運営できるのか。漁協

に加入していない者にもTAC割当の対象となり得るのではないか。

- (8) 大手資本の沿岸漁業への進出をどのように捉えるのか。
- (9) 栽培漁業の効果的をどう捉えるか。栽培漁業をさらに進展させるためには、放流者の権利を保護することを考慮する必要があると思うが、どうか。
- (10) 許可漁業等について、指定漁業と承認漁業との関係、法定許可漁業と知事許可漁業の関係など、漁業種類の見直しについて検討する必要があるのではないか。
- (11) 自由漁業のうち、その規模、操業形態から判断して許可漁業と競合するものについては、知事許可漁業に移行させるべきではないか。（例えば、自由漁業のさんま漁業やいか釣り漁業等）

6 水産資源保護法の改正案に関連して

- (1) 外国からどのような異種・新種の水産動植物がわが国に導入されており、どのような被害が発生しているのか。
- (2) 外国産水産種苗の輸入に伴う被害の把握体制及び侵入防止体制は十分なのか。
- (3) わが国に未侵入かつ重大な疾病等が外国において発生したとの情報を逐次収集する体制は整っているのか。
- (4) 輸入禁止の対象となる水産種苗とは具体的にはどのようなものか。産業用に限らずペット用の水産種苗も本法の対象となり得るのか。

7 今後の課題

- (1) わが国の漁業は、食料供給産業としての役割のほか、環境保全、リクリエーションの場の提供、地域振興、国際貢献など、漁業・漁村が果たしている社会的・経済的役割をさらに明確にし、国民の理解と認識を高める必要がある。

ポスト海洋法条約の 制度的課題について

水産漁業対策特別委員会

わが党は2月5日、政府が「海洋法に関する国際連合条約」（略称「海洋法条約」）の批准、及び200海里排他的経済水域を全面設定と関連国内法の整備に関する基本方針の閣議了解を行うに先立って外務大臣並びに農林水産大臣に対し、6項目からなる「海洋法条約の批准に関する要請」を行ったところである。その内容は次のとおりである。

- 1 国連海洋法条約の批准に併せ、200海里排他的経済水域を全面的に設定するとともに韓国、中国を含め、全面的適用すること。
 - 2 領有権をめぐって系争中の竹島や尖閣列島などについても、わが国の主張に基づいて排他的経済水域を設定すること。
 - 3 200海里排他的経済水域設定後、不幸な拿捕事件を避けるためにも、境界線の画定は、早急、かつ、明確に行なうこと。
 - 4 「日韓漁業協定」「日中漁業協定」は、取締権を現行の旗国主義から沿岸国主義に改めるなど、海洋法条約を尊重し200海里体制に合わせて改訂すること。
 - 5 TAC（漁獲可能量）の決定に伴う漁獲努力量の調整を真に効果的なものとするため官民協力のもとに、調整のため生じる減船・休漁者の経済的損失を補填するための制度を早急に検討すること。
 - 6 今後、5カ年計画で資源調査を徹底するための水産研究機関の拡充強化を図るとともに、TAC制度の進展に伴い漁業法体系の見直しを行なうこと。
- 以上のうち、二百海里排他的経済水域の全面設定と全面適用、日韓・日中漁業協定の改

定など1項目から4項目までについては、外交案件であり領土問題が絡んで難航が予想されるが、与党三党の合意事項もありその準備は着々と進められている。

けれども、操業規制などTACの決定に伴う減収対策としての損失補償制度や漁業法体系の見直しは、漁業政策上の重要な基本課題であるにも係らず、政府・水産庁にその意志がないのか、その準備は必ずしも進展していない。したがって業界団体と連携をとりながら、次の具体案を政府に提案しながら政治ベースで積極的に促進を図る必要がある。

記

I TAC設定に伴う経済的損失補償制度の確立について

- 1 「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律案」は、その運用にあたって現行の「漁業法」や「水産資源保護法」を活用することによって初めてその成果が得られると判断する。

ことに「水産資源保護法」の内容は、①水産動植物の採捕制限等に関する命令（第4条）②漁法の制限（第5条）、③許可漁船の定数（第9条）、④定数超過による許可の取消及び変更（第10条）、⑤損失補償（第11条）、⑥漁獲限度（第13条）、⑦保護水面の指定（第15条）、⑧水産資源の調査（第29条）等を規定しており、「海洋生物資源の保存及び管理に関する法律案（以下「TAC法」と略称する）を支援するためにあるといいても過言ではなく、TAC法の運用は、この制度を全面的に活

- 用することによってより完璧なものになる。
- 2 しかし、「TAC法」の法案には、第一条に「漁業法又は水産資源保護法による措置と相まって」と記載し、その活用を明記している。けれども、具体的には、第7条（基本計画等の達成のための措置）に、「この法律の規定による措置のほか、…（略）…又は水産資源第4条第一項の規定による水産動植物の採捕の制限等の措置その他の必要な措置を講じなければならぬ。」と規定するのみで、他の条項の活用は特に考えられていない。
- 3 この理由は、主として損失補償を規定した第11条を適用すると、財政当局は国による「損失補償」を行う意志は毛頭なく、仮に水産庁が第11条を適用することに踏み切ったとしても、財政当局は、「損失補償」が発生する事態を回避するため、漁獲可能量（TAC）を水増しして決定するよう圧力を掛けることが予測され、結果的にはTAC制度は無意味になるからだと判断を水産庁は下したからだと想定される。
- 4 もし、そうだとすればこの課題は、水産資源保護法が規定する「損失補償」制度を活用する条件として、その財源を漁業者が一部負担することによって解決できる筈である。問題は、漁業者の負担の方法と範囲であり、誰が徴収するかということであろう。このことについて、漁業関係者の間で二つの方法が議論されてきた。
- 5 その第一は、漁業権の免・許可料を漁業者から徴収し、基金に積み、損失補償に対処しようとする案である。この考え方は、戦後の漁業制度改革の際に従来の漁業権を白紙にするため政府は漁業権証券を発行することによって旧漁業権者から漁業権を買い取るという方策を行った。その漁業権証券を資金化する財源として新制度によって漁業権の免・許可を受ける漁業者から免・許可料を徴収することが新漁業法に規定さ

れたのである。その徴収額の規模は漁獲金額の二割程度で、総額で年間180億円程度の収入が見積もられていたようである。

もっともこの制度は、一年のうちにオール水産団体・会社の猛烈な反対を受けて廃止され、これを規定した条文は削除された。こうした考え方の背後には、「地代論」の見解が働いたものと思われる。なお、こうした議論の支持者は、漁業者が漁業権の免・許可料を負担することによって、漁業者の社会的地位の向上につながると判断している。

- 6 第二是、現行の漁業災害補償法を拡充強化することによって、TAC設定に伴う操業規制等による漁業収入の減収は、漁業共済制度とリンクする方法で補填しようという考え方である。この考え方は、次のようにある。つまり、漁業共済制度は、漁業者の相互扶助の精神に基づく不慮の事故に対する救済を基本としている。一方、TAC設定に伴う操業制限は、当該漁業経営者にとっては深刻な問題となるにもかかわらず、政策に基づく操業制限によって発生する経済的リスクは現行の制度では損失補填はできない。このため、漁業共済の填補特約「資源管理特約（仮称）」を設け、別途制度上の措置を講じてはどうかという考え方である。

- 7 この場合、その対応策として次の方策が考えられるとしている。

(1) 現行漁獲共済の掛金率に「資源管理特約」に見合う掛金率を織り込み、特約にかかる共済事故が発生した場合（資源管理特約に該当するかどうかの判断は、別途審査機関を設けて認定する方法も考えられる）に填補することとし、「資源管理特約」に該当した場合の共済金の支払は特約掛金部分により損失補填が行われるようにする。

(2) この特約は、海洋生物資源の保存及び

管理に関する法律の施行に伴うものであり、漁業経営安定対策の一環として国及び地方公共団体の全面的な協力が必要である。その協力のあり方は、例えば、特約掛金に対して国が3分の2を、残りの3分の1を地方公共団体と関係漁業者が負担する（赤潮特約は国が3分の2、地方公共団体3分の1の掛金補助率）こととする。関係漁業者の負担分は全漁連が構想する「基金」からの助成も検討している。

- (3) 漁業共済制度がこうした損失に対する対策を講じることにより、漁業共済制度に大型漁船を加入させるなど全漁業者の加入と、さらに国・地方公共団体の協力による新たな財源の確保をするとともに、現行制度の範囲を超える損失を補填するなど漁業共済制度は、一層拡充強化され、新たに政策的役割を担うことになる。

II 漁業法体系の見直しについて

- 1 海洋法条約批准に合わせて新しく①「漁業主権法」、②「資源管理法」、さらに③「水産資源保護法」の一部改正が行われたところである。これらの法案は、条約批准に伴う必要最小限の法案整備として理解できる。けれども、戦後の制度改革以来、漁業発展の土台となってきた漁業権・漁業許可制度など今の法秩序自体すでに検討の時期に来ており、これと上記で触れた海洋法システムとの制度としての整合性、一体的構成の問題として制度の根本に立ち返って抜本的に検討する必要がある。

- 2 2月初旬に行った「要請書」が、「TAC制度の進展に伴い漁業法体系の見直しを行なうこと」としたのは、漁業法体系の見直しは、「TAC法」の実施状況に併せて行う方がより効果的と判断したからに他ならない。

- 3 以上の判断から、「TAC法」の実施に

伴う実態の法社会学的検討と漁業法体系の見直しと併せて行なうための機関として「漁業制度調査会」を設置すべきであると考える。

(参考)

なお、全漁連や大日本水産会など業界は、ポスト海洋法対策として「漁業経営安定対策」として「経営安定基金（仮称）」の創設を要望している。その趣旨は、緊迫した漁業経営を立て直しを図るために、国・都道府県の財政支出と漁業者の拠出による基金を創設し、単年度主義をとる通常予算措置には馴染まない魚価対策、資源管理型漁業導入減収分の補填対策、各種制度資金に対する利子補給等の事業を実施するものとする、としている。なお、基金の性格は、使い切り型を前提とする。

(1) 魚価対策・新調整保管事業

①発動用件：魚価が大幅に下落した際、相場での買取りとする。

②基金利用の範囲等：金利、凍結諸掛け、入・出庫料、倉敷ほか。

③保管期間等：3年以内の長期保管とし魚種は民間拠出団体の漁獲物。

④基金の規模：200億円

(2) 資源管理型漁業導入減収補填事業

①補填の対象：沿岸・沖合漁業の資源管理等による減収を10%とし、漁業制度を活用して実施する。

②要支払金額等：単年度当たり400億円程度と見込み、補填範囲付補率は現行漁業制度に準ずる。

(3) 利子補給対策事業

①制度資金に対する利子補給：各種制度資金の利子を一律2%程度引き下げる利子補給を図る。所要資金は単年度当たり約100億円。

漁業生産構造再構築事業の実施

200海里体制の完全実施に伴い、資源管理型漁業の導入による沿岸・沖合漁業等の活性化と安定的な漁業生産を図るため、減船・休業補償、その他生産体制の再構築等の事業について国主導型の強力な助成措置を実施する。

漁船更新対策の推進

許容漁獲量（TAC）制度の下での生産構造に適合する効率的な漁船の導入を図るため、次の漁船更新活用体制を整備する。

(1) 低価格漁船の導入促進対策

(2) 中古漁船の活用による漁船更新の円滑化対策

(3) 新船のリース事業の体制整備

農協問題の当面の検討課題

社民党農林水産部会
農協問題小委員会

住宅金融専門会社（住専）への不良債権問題でクローズ・アップされてきた「農協問題」の抜本的な改革を目指して、党は農林水産部会内に「農協問題小委員会」（田中恒利小委員長）を設置、各界からのヒアリングや現地調査を実施した。今年の8月には、農政審議会の答申が出され、農協法の改正案が国会に提案されることから、党はこれまでの活動結果をふまえ、「地域協同組合」への発展を骨子とした改革案をまとめることにしている。

1 住専問題を契機に農協系統金融、農協の組織、再編問題が大きな課題となっている。系統金融問題は、金融の自由化、UR合意、そして新食糧法の施行という農協・農村をめぐる大きな情勢変化のなかで露呈したさて通れない重要課題である。

2 農林水産省では、農政審農協部会で、農協事業・組織に関する検討をすすめ、8月中に成案を得て、秋の臨時国会には関連法案の提出作業をすすめている。また、全国信連協会、農林中では「金融新時代を拓く改革、行動、前進」と題する独自の内部改革をはじめ、JA全中も「JA改革の推進、経営の合理化・健全化、の徹底と事業・組織改革の断行」の組織をあげての検討をすすめている。

3 この課題の重要性から、単なる機構改革論にとどめることなく、農協系統・組織が今日に至った原因を解明し、21世紀を展望し、農協系統・組織が今後地域で、真に自

主的な組織の農業共同組合として、わが国農業・農村の中心的役割を果たすことができるよう検討をすすめる。

4 そのため、小委員会は広く関係方面的意見を聴取し、5月末日をメドに論点の整理を進める。当面のヒヤリングは次のとおり。

- (1) 全国農協中央会、農林中央金庫（3月8日10：00より、衆院2-2）
- (2) 「農政審農協部会」の検討報告（3月15日10：00より、衆院2-2）
- (3) 「系統金融改革と農協再編」東大教授・佐伯尚美氏（3月19日10：00より、衆院1-4）

以上



JA全中ヒヤリング報告

◎JA全中・松旭常務より「JAグループの事業・組織・経営改革の取り組み経過」にそって次のような問題提起（要旨）が行われた。

(1) 住専問題の具体的処理としてJAに対して5300億円の贈与と低利融資の協力を要請されることとなった。このため、組合員等利用者の期待と信頼に応えるため、これまでJAグループがすすめてきた経営の合理化・効率化、経営の健全性確保など、JAの改革を断行しなければならない。

JAグループの各事業・各段階は、JA改革要綱に基づき、平成8年3月末を目処に具体策や実施要領等改革に必要な方向づけを行う。

(2) 平成12年に向けて労働生産性を30%向上させるため、各段階、各組織における経営総点検にもとづき、「長期経営刷新計画」をたて課題の実践に努力してきているが、新たに平成8年度を初年度とする「経営刷新5カ年計画」を策定し、さらに徹底した経営の合理化・効率化に取組むことについている。

〔JA段階〕として経営総点検の実施と計画策定の徹底、高水準な事業機能と自己責任体制の確立、とりわけ労働生産性・施設効率の向上、業務運営、収支構造の改善財務の健全化等につき前倒しに取り組む。

〔連合会段階〕として、経営刷新5カ年計画の見直しは平成8年9月までに、①要員計画、②支所・出張所・店舗の統廃合、③経費の削減、④事業方式の見直し（JAへの機能移管の内容と時期、全国連直接利用の時期）、⑤組織二段に分けた条件整備（組織再編形態の選択および統合の時期）、

⑥その他既存計画の前倒し実施など。

(3) 経営の健全性確保対策として、①役員の経営専念体制の確保、②自己資本・内部留保の充実、③リスク管理機能・体制の整備強化、④平成10年を目処に不良債権の開示を含むディスクロージャーを実施する。

(4) JA合併と合併JAの機能・体制整備の促進のため、①各県合併構想の達成時期を前倒しし、平成12年までに全県で合併が完了するよう推進する。②合併JAの機能・体制整備のため支援措置の強化。

(5) 事業改革・組織再編の推進 ①事業2段を基本とする事業方式の改革 ②新たな事業方式に対応した組織の再編、県連と全国連の統合に向けてのスケジュールの明確化 平成12年までの早期実現をめざすため、平成8年度上期（平成8年9月）を目処にその明確化をはかり実施計画を策定する。③各事業における検討の促進 〈信用事業〉専門委を設置して具体的検討を行う。 〈経済事業〉統合連合研究会、専門部会で早急に統合ルールづくりを行う。 〈共済事業〉農協共済事業運営委員会、同専門部会において、資産の承継、要員計画、人事・労務等統合にかかる基本事項の検討を行う。 ④中央会組織整備の推進 ⑤全国段階連合組織における組織整備の推進 ⑥組織整備にかかる法制度・税制改正対策の推進、おそらくとも平成9年の通常国会における実現に向けて、農水省とも連携して早急に取りまとめを行う。

(6) JA改革の本部を設置するとともに、総合審議会を開催して重要課題を検討する。

以上の報告とともに、①住専問題を契機に

個人貯金が郵便貯金に流れ信用事業の将来が危なくなっている。②農協事業のうち信用事業の分離がいわれているが、6兆円の農産物の販売代金のうえに農協の信用、販売、労農事業が成り立っているので信用事業の分離は

協同組合－総合農協としての役割が果たせない、③自己責任の強化、組織の再編整備のためこの5年間は執行猶予期間として全農協あげて点検に取り組む決意である－という決意と課題の提起が行われた。

「農協問題小委員会報告－No.2」

1996・3・8

農林中金ヒヤリング報告

・農林中金 石上部長より「JAグループ組織整備推進上の課題（信用事業）にそって次のような問題提起が行われた。

(1) 合併JAの機能体制整備について信用事業では最低限公庫等受託貸出、個人取引・小規模事業者・県内企業取引、市町村取引、管内推進企画等の事業機能をもち併せて貸し出しリスク管理体制、金利設定委員会、資金運用リスク管理体制、事務検査体制、信用事業担当学経常勤理事体制等を整備するものとし、このため連合組織は人的支援、機能移管等を行う事としている。現在、JAにおける農林中金有価証券管理、情報システムの活用などを行っている。

(2) JA農林中金直接利用は組織2段階の経過措置として(1)県内信用事業の安定的運用の確保(2)県内での合意形成(3)県内公平制の確保を前提に取り組むものとし、具体的には県内で合意された基準を満たすJAを対象とし、信連に余裕金の3分の2以上を預け入れることを条件に、県内合意を得た信連への余裕金預け入れ比率を越える部分から段階的に実施している。

(3) 統合のパターンは信連と農林中金の統合、効率的な信連の存続、1県1JA等に別れており、その県に最も相応しい統合パターンを詰めて行く。

(4) 統合の方法は合併と事業譲渡（両者の組み合わせもふくむ）が想定される。

(5) 統合後の機能分担として(1)JAは地

域金融機関として組合員等利用者のニーズ、地域の活性化等に十分対応し、総合連合組織は内外金融、資本市場等に対する資金運用機能などの役割を果たす。(2)そのため電算システム業務等機能整備をはかるとともにリスク管理体制の確立をはかる。

(6) 要因問題も業務機能に応じて検討する。

(7) 資産、資本にかかわる課題（略）

(8) 事業機能の強化に係わる課題として、

(1) JAが地域経済圏の拡大、農村地域の混住化等の環境変化のなかで農家組合員だけなく、地域経済全体への資金還元に取り組むなど地域金融機関としての役割をこれまで以上に発揮しなければならない。そのため員外貸し出し等規制緩和の検討が必要である。

(2) 農林中金では、JAの員外貸し出しの規制緩和が行なわれてもJAの貸し出し対応には一定の限界が予想されるところから、信連にかかわって連合組織としての農林中金がJAWを補完する必要がある。農林中金はこれまで以上に資金運用力を強化し系統への還元力を高めて行く必要がある。

以上の報告に対し(1)農林漁業金融公庫の制度融資が増加し、金利の高い系統資金を借りなくなった。系統資金を借り易くするため利子補給などを考える必要がある。(2)地域金融として員外利用など規制緩和措置とともに市町村が起債等で利用しやすくする対策が必要だ——等の意見がだされた。

以上

「農政審農協部会」ヒヤリング

・農水省農協組織整備対策室長 奥原氏より1月31日にひらかれた農政審農協部会について次のような報告が行われた。

(1) 農政審において信連と農林中金の統合のありかたを軸として、信用事業を中心に今後の単位農協及びこれを支援する連合組織の事業の在り方について議論し、本年夏を目途に検討結果を取りまとめたい。こうした検討結果を踏まえ農協系統とも十分連携をとって、遅くとも来年（平成9年）の通常国会には関連法案（組織整備法案、農協法改正案、農林中金法改正案）を提出する準備をすすめる。

(2) 当日に出された主な意見は・系統金融の健全性の確保と体制の強化・単位農協の足腰を強めよ・金融制度調査会にもとづく改革・金融のプロを育成せよ・部門別収益の確保・信用事業の貯貸率の向上を図れ・県連統合のスキーム、単協支援の連合会のありかたをどうするのか——次回からはより具体的な論議になるとおもう。

(3) この報告に対しつぎのような指摘が行われた。

・系統金融だけでなく農協本来の在り方をきちんと論議すべきである。農協職員問題も論議すべきである。

・合理化、効率化もいいけど地域の協同組合として経済、金融事業にもっときめ細かい気配りが必要だ。営農指導、普及活動も不十分、農協体质の強化、力量をあげなければだめだ。

・農家が出資してどのようなメリットがあるのか。農協本来の姿に戻れるのか。

・組織2段階で中央集中化がおきないか。信用事業も市町村へ資金還流できないか。

・信用事業を切り離すという議論もあるが、本来の地域金融としての役割をはたすべきである。健全性を確保して総合事業としてやるべきだ。

・制度資金と農協資金の在り方を検討すべきだ。

(4) 次の農政審農協部会は3月21日。

以上

農協の組織再編と農団労の対応

●全国農団労岡田新一郎委員長、奥田執行委員から「農協の今日的課題」と「基本的考え方」は三つの柱から成り立つ」と次のような農協改革（要旨）の問題提起が行われた。

1 「農協の今日的課題」について

(1) 農協と組合員との距離感の拡大 — 「ま

ず合併ありき」「合併すればよくなる」という発想が先行し、組合に対する期待は何か、どんなことが必要かという議論が欠落している。合併後は組合員の帰属意識の低化 — 業者との損得勘定 — 事業取り扱い高不振 — 経営不振という図式の悪循環である。小規模でも優良農協が多い。企業との同質化が推進される。(2) 経営管理能力の

欠落 — 学経常務制が採用されているが、実権はなお組織代表が握っている。経営戦略や事業革新、先見性に欠け、組合員の生活や地域農業への熱意に欠ける。また、常勤役員を補完すべき経営者（理事）は地区持ちまわりで選出されているので、政治的思惑に左右されやすく、組合員の意向を反映させるという姿勢に乏しい。(3)行政・農業政策の補完的役割を果たしている — 中山間地域では銀行もなく、郵便局とともに重要な施設になっている。過疎地などでは社会福祉的な役割も果たしている。したがって、協会組合という性格上、効率が悪くても店舗を置かざるをえない。同時に国の農業政策の補完的な役割を果たしている。

(4)事業展開上の混乱として — 全国連、県連は単協の果たせない役割を果たすべきで価格交渉、商品開発など本来的な機能を果たすべきである事業ごとの縦系列のなかで部門別の収支採算だけが呼ばれ総合農協としてのメリットが発揮できない反面、職員に対するノルマによる事業展開という手段を定着させた。

2 「基本的考え方は三つの柱から成り立つ」について

農団労の第4次方針は、①単協の協同組合的発展②県内完結③全国連のスリム化である。

〈単協の協同組合的発展〉について、①信用事業の改善は審査、貸付能力の向上員外貸付の規制緩和②系統農協金融を圧迫している公庫融資を、農協融資への利子補給として行い、デカップリングの一環として行う等③組合員の利用度を高めるため協同組合らしさを強調④単協の協同組合的発展のために県連のバックアップと事業の革新⑤農協経営を専門化する⑥内部監査、中央会監査の強化と協同組合に相応しい経営か運営かを含めて監査する。⑦地域協同組合

として総合的な生活指導事業 — 介護事業等地域の共同体の再生の核となる事業展開をめざす必要がある。

〈県内完結〉①現在進められている組織整備の方向は、事業の全国連への集約であり、商品開発・企画はすべて全国連、推進は単協という図式をさらに強めることになる。単協での企画補完は現場により近い県連が担うことが望ましい。②県連の全国連統合によって単協の企画機能が放棄されれば「単協の自己責任経営の確立」とは逆行する。③農業生産や地域社会のあり方は場所によって違う。全国一律ではなく地域にあった指導、商品開発、事業活動が必要であろう。

〈全国連のスリム化〉①企業との取引で手数料率が低いにもかかわらず農協の売るものは商系より高いといわれるのは全国連が企業化・官僚化しているのではないか。経済事業で単協は赤字だが経済連、全農はそうでもない、三段階でコスト要因があるとしても商系との格差は全農、経済連の弊害としか思えない。②「地方分権」の時代である。権限や責任を分権化し新たな創意工夫を引き出すべきである。

3 雇用問題について

(1)組合員からの解雇者を出さない。経営上の課題に早急に取り組み、その改善策を労働組合自身も考え実行するよう経営者に働きかける。(2)農協批判のなかに職員過剰論がある。農協事業は農地関連事業など地域協同組合化のなかで年々拡大化の傾向にある。正組合員(平成6年546万人)、準組合員(同350万人)計896万人の正準組合員数のなかで1人当たりの職員数は昭和55年にくらべて減少している。(3)県連の全国連統合には各県間の事業量、職員数、不良資産、収益性の違いがあり全国一律にそのまま引継ぐことの可能性が低い。それ以前に

合理化が行われる。(4)県域機能をなくし、県連をなくした後、全農〇〇支所ができるなら1県1農協が県域機能という観点からよりベターである。

〈単協・連合会の人事交流〉①系統再編三原則を実現するのであれば、現在の職場に固定的に就業することにならない。前述したように単協、県連の機能を強化し、組合員の参加全利用を勝ちとろうとするならば所属する職場を限定し、期間を協定化し雇用保障を確実化したうえで人事交流を行うべきである。②職員は育てるものである。③単協の急速な合併のため、高会職員や夫婦勤務職員へのしわ寄せ（退職奨励）が増加している。

以上の問題提起に対し、次のような意見が出された。

- ・賃金体系が三段階で違うので人事交流は難しい。
- ・経営が悪い農協が多い中でも優良組合といわれる農協も多い。その理由をもっと勉強すべきだ。リーダーの問題だ。
- ・合併して大きくなればなるほど農協離れが起きているのではないか。地域の協同組合としての存立が問われていよう。
- ・農協合併とともに地域で森林組合・漁協などと共同して複合的な協同組合としてのありかたも研究すべきだ。
- ・信用事業の分離という意見もあるが、購買、販売、共済、信用の各事業を通じて総合農協としての存在意味がある。生活・福祉関連事業も加えて地域協同組合として改革すべきだ。

以上

「農協問題小委員会ヒヤリング報告—No.5」

1996・4・3

農協再編と金融事業の課題

協同組合研究所理事長 山口 嶽氏 石原研究員

・協同組合研究所理事長委員長、石原研究員から「農協再編と金融事業の課題」として「農協金融の現状」と次のような課題が提起された。

(1)必要な協同組織金融機関

・協同組織金融機関は、金融自由化の中にもあっても、個人金融機関として有無相通じる金融機関として必要不可欠なものである。
・農協の貸出は農業での個人需要が少なく、土地売却代金の増加に見られるように金融資産化し、金利選好が激しくなってきている。

したがって、恒常的な余裕金の処理機関と協同組合的な事業を開発していくしかなけれ

ばならない。

・ただし、農業への投資需要の減少や貯貸率の低さ等から、農協を金融機関として認めない等の発言があるが、これらは農協の地域金融機関としての役割を敢えて黙殺しようとするもので、賛成できない。
・また、農協の信用事業を分離し金融機関として独立すべきとの論もあるが、産業組合発足以来、事業の繁閑調節、組織経費等の回避、事業相互間の相乗効果から兼営となっており、今後とも利用者の利便性からも、農協事業の総合性は事業上不可欠のもので、分離には反対である。

(2)組織基盤の変化に応じた事業へ——地域活

性化のための事業

- ・組織基盤の変化とともに、「農業」と「生活」、「地域活性化」に関わる事業を展開させが必要になっている。
- ・農協の農業に対する貸し出し実績は普通貸し出しを含めかなりな実績となっているが、新政策発足前後から認定農家対策などにみると、個別農家の選別政策と財政資金がリンクされていて、農協資金の入り込む余地は少ない。
- ・都市と農村との地域間格差の是正と地域活性化が求められている。国・地方公共団体の予算においても、公共事業が事業予算の中心になってきており、もちろん農業予算も例外ではない。財政投融資の危機が予測されるなか、公共事業へ農協系統資金の利用を配慮すべきであろう。

(3) 地域の協同組合から多様な協同組合としての発展へ

- ・農協は組織基盤と経済環境の変化も手伝い、農家のみの協同組合から地域住民とともに地域の活性化を実現する協同組合となるべきであろう。
- ・そのためには、現在ある農協の準組合員に関わる共益権などの検討は必要となろう。
- ・現在の社会で、協同組合は、企業や国・地方公共団体などとは異なる組織体としての発展が求められている。現在、農業、漁業、林業などの職能組合と生協や労働者協同組合などがあり、地域の協同活動はそれぞれの協同組合間の事業を提携し、それを充実発展させることによって行われている。

このようななかでは、当面でも協同組合間の相互の金融的支援は積極的に行われる必要があろう。

- ・今後の地域活性化と協同組合活動間の発展のためには、それぞれの協同組合法が改められ、協同組合一般としての制度のもとに、多様な協同組合の成立と発展を求めるべき

である。

以上の問題提起に対し、次のような問題点の指摘があった。

- ・農協合併が言われて久しいが進んでいない理由は何か。
- ・“大きいことはいいことだ”と地域の実情を無視したなかで合併が進められているのではないか。“地域と密着した農協、顔の見える農協”的視点が大切。
- ・自治体を超えた合併には無理がある。自治体と一体となった農協、他の協同組合と相互補完のなかで地域の核としての農協が大切だ。
- ・農協は経済効率でいえば非効率だが地域が必要とする農協、農協本来の使命である営農指導を重視すべきである。
- ・集団営農組織を農協自身がつくり集落のなかに入り、人と人の集団を作る核になるべきだ。
- ・「地元の資金は地元に還す」農協系統資金への利子補給により制度資金の肩代わりをすべきだ。
- ・地方債、地域活性化対策への資金融資を行うべきだ。

以上



社民党農水部会農協問題現地勉強会報告

場所）静岡県掛川市農業協同組合

日時）1996年5月13日（月）

参加者）

社民党…田中恒利団長、前島秀行、鉢呂吉雄、
山崎泉の各衆院議員、小林高摩三農
水部会参与ほか3名。

掛川農協…川隈清治組合長、大場浩専務理事、
小沢利行参事、大石利雄経済部長ほか4名。

視察場所）掛川市農協、Aコープ掛川店、掛
川市役所、東山口総合製茶緑茶加工
施設（2か所）、西部配送センター

ポイント

①掛川市農協の正組合員戸数5009戸、准組合
員戸数3215戸、総代497人、役員18人、職員
353人（うちパート65人）。支所16、組織は組織委員会（部農会…転作・水田営農
指導、青年部、婦人部）、茶生産委員会、
畜生産委員会、園芸生産委員会。（以上平成8年4月15日現在）

②事業実績は、貯金650億円、貸付け金180
億円、共済379億円、購買59億円、販売23
億円、製茶55億円。以上より、信用、共済
事業が大きなウエイトを占めている。（以上前年実績）

③掛川市の農業生産総額のうち、茶78億円
(83%)、水稻12億円(9%)、畜産19億円
(15%)、野菜園芸11億円(9%)、花木
4億円(3%)。以上より、特産品としての製
茶に力点をおいている。

④新食糧法の施行にともない、掛川市では
「21世紀農政ビジョン」をまとめた。その
サブタイトルは「市民みんなで支える農業
の新方向」で、「生産消費地づくり路線」

を展開することにしている。これに連携しながら、農協の方向性も「地域協同組合」の発展をめざしている。

⑤Aコープ店での低農薬野菜の100円コーナーの設置で、消費者と生産者の連携をはかるとともに、「これしか売店」で「食べられる茶」や「キウイワイン」など付加価値の高い製品開発に力を入れている。さらに、都市住民のための「農業体験塾」を開設している。

要望事項

- 農協経営において、信用・共済事業の占めるウエイトが大きいことから、農協改革において信用・共済事業を分離すべきではない。
- 農協改革を推進する場合、先進的で成功した事例に学ぶべきである。

月刊 農業・食糧

理論と運動

5月号 定価400円+68円

●焦点 遺憾のきわみ／石橋大吉

牛乳の成分不表示

●談話室 野菜畠とわたし／田中恒利

シリーズ・新農基法
歴史のなかから農業の位置づけを
／田中恒利

特集・世界の農政・穀物事情

ひつ迫する世界の穀物需給／三峯次郎

アメリカの96年農業法について／編集部

EU共通農業政策の方向／編集部

ロシア「土地改革」「農業改革」の動き
／神山安雄

* * *

外つ国木考④ 砂漠の國の木／智利陽介

農業・農民協会 東京都千代田区永田町
1-8-1 Tel 03(3580)1171
[振替=00140-1-174149]

社民党農水部会農協問題現地勉強会報告

場所）長野県松本ハイランド農業協同組合
日時）1996年5月17日（金）～18日（土）
参加者）

社民党…田中恒利、竹内猛、北沢清功の各衆院議員、村沢牧・参院議員、小林高摩三・参与ほか4名。
松本ハイランド農協…村山歓治代表理事、小林義明専務理事、所暢常務理事、百瀬明常務理事、平林清治参事ほか11名。
JA長野中央会…高山昭専務理事、大木島真農政対策課長。

視察場所）

松本ハイランド農協、芳川育苗センター、
笹賀予冷庫、圃場3か所

ポイント

- ①農協は、正組合員数9920戸、准組合員数3572戸、16地区総代556人を擁する総合農協。職員は正職員677人、臨時雇員180人、役員55人。組合員組織は、農家組合長会をはじめ稻作代表者会議、根菜部会、果実部会、信用専門委員会、生活専門委員会、JA青年部、JA女性部など35の組織に各代表者1人がついている。（平成8年4月25日現在）
- ②事業内容は、販売事業225億円、購買事業154億円、信用事業としては貯金額1515億円、貸出し金390億円。共済事業は644億円。（平成7年度実績）
- ③農協経営の合理化・高度化をはかるために、様々な施策が講じられているが、なかでも野菜の育苗センター、予冷庫システムは目を見張るものがある。育苗センターでは、種から苗にするまでを受持ち、各農家に配

分、農家の手間を大幅に軽減することに寄与している。野菜の予冷庫システムでは、農家から集荷した生鮮野菜を鮮度を落さず、しかも価格値くずれをおこさないように、出荷するための流通管理システムが確立されている。このため、現在の最大の脅威は、東南アジアとりわけ中国からの野菜流入になっている。

要望事項

- ①国民全体の合意のもとに、農業・農村の役割を明確にした新たな基本法の制定。世界の食糧需給事情に配慮した国際ルールの確立。日本型デカッピング制度の確立と中山間地域対策の充実。
- ②水田営農につき、新生産調整推進手続きの簡素化。計画流通制度への助成の拡大。調整補完・備蓄は国の責任で。平成9年度米価の引上げ、ミニマムアクセスの見直し（廃止）を。
- ③園芸関係につき、輸入野菜・果実に対する原産国表示、セーフガードの発動を。野菜生産安定共助事業損金算入指定の見直しを。
- ④畜産酪農対策として、畜産公害技術（ふん尿処理）の確立。価格・所得政策の充実、酪農ヘルパー支援対策強化、獣医養成対策。



1996・6・5

平成8年度産麦価及び なたね価格の決定にあたって

社会民主党農林水産部会

平成8年度麦及びなたねの政府買入価格の決定に際し、党は、農林水産部会畠作対策小委員会（永井哲男小委員長）で検討をつづけ、下記のような、方針を決定した。その結果、与党農林水産調整会議でも、党の方針が大幅に受け入れられ、6月5日の深夜に及ぶ政府折衝を通じて「現行価格据置き」の諮詢案が決まり、翌日6日の米価審議会を経て正式に決定された。

国産麦については、作付面積は依然として大幅に落ち込み、出回り数量も実需者と合意している契約基準数量を大きく下回っており、ついには自給率が10%をきるという厳しい状況が続いている。こうした状況をふまえ、長期見通しにかなう自給率向上にむけ麦の作付け意欲が喚起されるように政府買入価格を決定するとともに、生産振興、流通改善、需要拡大及び被害関連対策を早急に実現強化しなければならない。

1 ガット・ウルグアイラウンド農業合意の受入れ、加工製品の輸入増大などにより、麦生産者は、今後の麦作に大きな不安を抱いている。麦類が我が、国の基礎的な食糧であるとの位置づけを明確にし、麦作農家が安心して生産に励めるように自給率の向上を基本とした具体的な中長期的な生産振興策、経営対策を講じるとともに、麦作農家の営農の中長期的な安定にも配慮した価格運営に努めること。なお、算定方式の改善も検討すること。

2 平成8年産麦の政府買入価格は、国産麦をめぐる危機的な状況をふまえ、再生産の確保と生産意欲の喚起をはかるため、現行

価格を維持すること。

3 近年の被害の状況に鑑み

- (1) 加入要件の緩和など農作物共済の運用改善をはかること。
- (2) 国内産麦流通円滑化特別対策における基金の状況に充分配慮した対策を講じること。

4 緑肥作物の導入など、土壤や環境を保全し、持続可能型農業を振興する措置を強化すること。

5 合理的輪作体系及び作並体系を促進するためにも春小麦の生産振興策を強化すること。

6 麦加工製品の輸入増大は、国産麦類に影響を及ぼすことを考慮し、①国産麦の需要拡大対策（学校給食などへの用途拡大、加工利用技術開発等）を強化するとともに、②品質の向上と流通の改善を図るため、高品質共同乾燥調製・ばら流通施設の整備改善対策を充実・強化すること。

7 生産コストに大きな割合を占める農業機械、肥料、石油製品などの資材については、内外価格差を是正し、安価に供給されるよう適切な措置を講じること。

8 地域の営農条件に即した良質で加工適性

に優れた用途別品種の早期開発・普及をはかるため、試験研究体制を強化すること。また、収益性向上のため、麦作の高水準技術の開発・普及を強化すること。

9 農業生産基盤整備の一層の充実を図ること。

10 なたねは、地域の貴重な特産農作物であり、現行価格を維持するとともに、その生産の確保、品質の向上を図るために必要な措置を講じること。

以上

諮詢問

平成8年産麦の政府買入価格について、近年における麦作の生産性の向上を的確に反映するとともに品質の改善に資するとの観点に立ち、主産地の生産費を基礎に、最近の麦をめぐる状況等にも配慮して決定することにつき、米価審議会の意見を求める。

平成8年6月6日

農林水産大臣 大原 一三

1996・6・6

平成8年産麦の政府買入価格 (諮詢案)について

平成8年産麦の政府買入価格(諮詢案)については、以下のとおりとする。

1 小麦

(1) 従来の主産地方式に基づいて計算すると9,076円／60kgとなる。

(注) 主産地の平均作付規模以上層の全算入生産費を基礎とし、平準化した単収により算定する方式

(2) 上記(1)及び最近の麦をめぐる状況等に配慮して前年同額とする。

小麦 9,110円／60kg (鋸柄区分II・1等、裸価格)

2 大麦及びはだか麦

小麦の政府買入価格に準拠して前年同額

とする。

大麦 8,450円／50kg (鋸柄区分II・1等、裸価格)

はだか麦 9,421円／60kg (鋸柄区分II・1等、裸価格)

1996・6・5

平成8年産麦価及び なたね価格関連対策(骨子)

与党農林水産調整会議

「農産物の需要と生産の長期見通し」に即し、麦作及びなたね作の健全な発展に資するよう、農家経営の実態把握を適確に行いつつ、次のような施策を総合的に推進

- 1 優良品種の早期開発・普及及び加工・利用技術の開発
- 2 需要の動向及び生産態様や春播き等の栽培方式に応じた麦作振興の推進並びに麦作安定化技術の開発・普及の促進
- 3 生産の組織化及び規模拡大の推進並びに綠肥作物の導入・定着等営農指導の徹底
- 4 共同利用機械・施設の整備の促進及び生産資材費低減対策の推進
- 5 土地基盤整備の推進
- 6 麦に係る農業共済の運用改善及び国内麦流通円滑化特別対策事業について必要な財源の確保等による安定的運営

賃金債権履行の確保について（案）

社会民主党労働部会

〔賃金債権保護のための立法について（案）〕

- 1 賃金は国税、地方税、社会保険料など公租公課より高い優先順位を与える。
- 現在、賃金の弁済の確保のためには、民法、商法で一般先取特権が付与されているが、きわめて不十分。
- いうまでもなく賃金は労働者およびその家族が生計を支えるために欠かせない収入である。したがって、労働者保護の観点から賃金保護が行われることは当然のことである。また、企業資産は、労働者の労働によって形成されたものであることともあわせ考慮すれば、他の債権者への返済に先立って労働者への賃金債権は確保されるべきであり、公租公課といえども賃金債権に優先させるべきではない。
- IL0173号条約（使用者の支払不能の場合における労働者債権の保護に関する条約）においては、
 - ① 労働債権は「特権によって保護されるものとし、特権を有しない債権者が自己の取り分の支払を受ける前に支払不能の使用者の資産から支払われる」とし、
 - ② 特権の対象として「支払不能又は雇用の終了前の所定の期間（3カ月以上とする）に係る賃金に関する労働債権」「雇用の終了の際に支払われるべき退職手当」（第6条）とある。
 - ③ 特権の順位として、「国内法令により、特権を与えられた他の大部分の債権、特に国及び社会保障制度の債権よりも高い順位の特権を与える」（第8条）とある。（同）

条2項では、労働債権が保証機関によって保護されている場合には、当該労働者債権については、国及び社会保障制度の債権よりも低い順位の特権を与えることができるとなっている）。

- ドイツにおいては、破産宣告の日前1年間の賃金債権については、公租公課に優先する第1順位の優先的破産債権とされ、破産宣告前6カ月間の賃金債権については、財団債権とされている（破産法第61、59条）。イギリスでは、破産宣告の日前4カ月間の賃金債権で、200ポンドを超えない部分は公租公課と同順位の優先弁済権が与えられている（破産法第33条）。
- 以上のことから、わが国においても、一定の賃金債権については公租公課より高い優先順位を与えることにより、賃金の弁済の確保を図ることとする。

※ 国税及び地方税（国税徴収法、地方税法）、社会保険料等（健康保険法、労働保険徴収法、自動車損害賠償保険法）、民法、商法等、

2 破産手続における労働債権保護の強化

- 破産手続においては、賃金等に対する保護は著しく弱い。賃金債権は、一部が財団債権とされているにとどまり、あとはせいぜい優先破産債権である。ところが優先破産債権に対する優先的保護が及ぶのは、抵当権者などの別除権者や財団債権者に対して弁済がなされた残余の破産財団についてであり、通常、破産の場合はこのような財

産が十分残されていないのが実情であり、また、仮に残っていても、一般の債権調査が終了して配当が開始されるまでの間は、労働者は配当をうけることができず、経済的困窮を余儀なくされる。

- 他方、会社更生手続の場合は、営業継続のために労働者を確保する必要から比較的厚い保護を受けており、一般賃金は共益債権とされ、更生手続によらず隨時弁済される。
- 賃金債権保護の必要性については、破産手続の場合であれ会社更生手続の場合であれ変わらない。従って、会社更生法上の共益債権と同様に、破産手続において優先破産債権とされている部分（6月の給料に相当する額）については財団債権とし、それ以外の一般賃金・退職金等について、優先破産債権とし、賃金債権の保護を強化する。

※ 民法、商法

3 賃確法の見直し・改正について

- 立替払の対象となる賃金は、退職日の6カ月前の日以後立替払請求日の前日までの期間において支払期日が到来している定期給与及び退職金であって、その総額が2万円以上であるもの。（賃確法施行令4条）。実際に立替払が行われる賃金の額は、立替払対象中の未払分（年齢に応じた上限あり）の80%に相当する額であるが、賃金保護という点から不十分であり、その範囲を拡大する。
- 退職手当の保全措置については、同法5条で努力義務規定となっており、そのため支払確保の措置がきわめて不十分。新たな措置を講ずる必要がある。
- 手続が煩瑣なため、受給までに相当期間の日数を要するなど、賃金の支払確保という制度本来の趣旨が充分活かされていない。施行令第2条第5号の「労基署長の認定」

は、原則として申立て後3カ月以内に行うこととする等必要な規定を整備する。

※ 賃確法

〔試案の骨格について（案）〕

- 現在民法の一般先取り特権で担保されている給料債権その他の担保法上の位置づけの見直し

〔具体的な検討項目例〕

- ・ 民法上先取特権で担保されている賃金債権が最後の6カ月間に限定されているが、これを商法と同様に「すべての未払い賃金」として、期間の制限をなくすこと。
- ・ 一定範囲内の賃金債権について、抵当権で担保される債権よりも優先的に弁済を受けられるようにすること。

- 滞納処分等の手続きにおける賃金債権の国税その他の公租公課に対する順位の改善

〔具体的な検討項目例〕

- ・ 国税徴収法上、法定納期限等以前に登記された一般先取特権がある場合を除き、原則として国税に劣後するとされている賃金債権の取扱いの改善

- 破産手続における賃金債権の位置づけの見直し

〔具体的な検討項目例〕

- ・ 破産手続において優先破産債権とされている賃金債権のうち、会社更生手続において共益債権とされている「6カ月間の給料に相当する額」を財団債権とすること（なお、国税その他の公租公課との関係についても合わせて検討する必要があると思われる）。

1995・5・10

介護保険制度の試案作成に 当たっての基本的視点（案）

与党福祉プロジェクトチーム

自由民主党座長 衛藤 晟一

社会民主党座長 五島 正規

新党さきがけ座長 荒井 聰

- 1 老化に伴って生じる介護ニーズに適格に応えられる効率的公平な、負担と受益のバランスのとれた利用者本位の制度すること。
- 2 制度構成は、地方分権という時代の流れを踏まえたものとすること。この場合、市町村に財政・事務両面で過度の負担をかけないための必要な措置を講じること。
- 3 高齢者、現役世代、事業主等が納得して費用を負担できるような方策を講じること、また、将来にわたって保険財政が安定するような措置を盛り込むこと。
- 4 社会的入院の解消及び施設間の利用者負担の適正化等を進めつつ、国民負担が過度にならないよう努めること。
- 5 介護サービスが充実するよう、現物給付を原則とすること。特に、マンパワーの要請確保及び施設整備の促進について配慮すること。
- 6 規制緩和を進め、多様な民間事業者の参入を促し、介護関係の市場の拡大につながる制度とすること。また、民間保険との適切な連携がとれる給付設計とすること。

7 施行までの間に、十分な準備ができる期間をとること。また、実施に当たって市町村等の不安を少なくするとともに施設整備の状況等を踏まえ、段階的な施行を検討すること。さらに施行後一定期間内に介護を巡る諸状況の変化を踏まえ、制度を全面的に見直すこと。

社会新報ブックレット

A5判 84頁 ①～⑥600円 ⑦700円 ⑧～⑩800円 〒240円

- ⑥社会党的50年 歴史的な役割とこれから 石川真選・安東仁兵衛
- ⑦オウムを語る 宗教状況と私たち 丸山照雄
- ⑧復興への提案 阪神・淡路大地震から学ぶ 後藤正治ほか
- ⑨どうなる、あなたの年金 池端清一
- ⑩「安全は21世紀のキーワード」 P.L法の生むしあい 吉原啓祐
- ⑪なかよくケンカしない 資料育者教育審議会監修をもと 堀利和
- ⑫A1口と闘うための18の方法 森下紀彦
- ⑬まーいかがウチナー どこへ行く沖縄 上原景助・黒澤林賀・大田昌秀
- ⑭お坊さんも外国人労働者も コミュニティ・ユニオンの創づくり仲間づくり 小畠精武
- ⑮環境保全型農業へ ポスト・ウルグアイ・ラウンドを見る 辻一彦・唯是原彦
- ⑯あたりまえだよ男の子育て 鈴木政後・圭子
- ⑰環日本海の将来 環日本海社会党フォーラム
- ⑱東経148°からのSOS 金丸知好
- ⑲写真紀行ウェットランド 島田興生
- ⑳カンボジアPKO体験記 柳原滋雄
- ㉑会社本位主義をかえる 奥村宏・鷺尾悦也
- ㉒政策提案型市民運動のすすめ・理念編 須田春喜
- ㉓いま社会民主主義を選ぶ 熊沢誠
- ㉔国会でチャランケ 二風谷にアイヌとして生きる 畠野茂
- ㉕夫婦別姓 家族をここからかえる 福島瑞穂・千葉景子
- ㉖知事が語るニッポン分権 横路季弘・橋本大二郎
- ㉗リゴベルタ・メンチュウ 先住民族の暮らしと希望 上野清士
- ㉘これまでの社会民主主義 これからの社会民主主義 住沢博紀
- ㉙社会が育てる市民運動 アメリカのNPO制度 岡部一明

■お近くの書店または下記にご注文下さい■

社会民主党機関紙宣伝局

〒100 東京都千代田区永田町1-8-1 ☎03(3592)7516 営03(3581)3528

1996・5・13

住宅金融専門会社の 処理に関する申し入れ

住宅金融専門会社をはじめとする金融機関等の不良債権問題に関する、参議院本会議での決議に向けた連立与党の協議を踏まえ、預金者の保護と金融システムの安定化を図る見地から、参議院連立与党として、改めて以下の件につき政府に申し入れる。

今後の金融行政に万全を期し、金融システムの信頼性確保のため、検査・監視体制を充実強化し情報の開示を行うなど諸制度を整備の上、新しい金融システムの確立に努めること。

平成8年5月13日

住宅金融専門会社の処理等について、関係金融機関等に新たなる寄与を求め、結果として国民の負担を可能な限りなくすよう努めること。

参議院
自由民主党
社会民主党・護憲連合
新党さきがけ

住専処理機構を早急にスタートさせ、債権回収等を図るよう促すとともに、金融機関等の関係者に対し、徹底した刑事・民事上の責任を追求すること。

内閣総理大臣
橋本龍太郎 殿

1996・5・23

談　　話 水俣病最終決着にあたって

社会民主党
幹事長 佐藤觀樹

わが党が全党挙げて取り組んできた水俣病問題は、社・自・さ三党合意を踏まえ、昨日と本日、全国の七高裁・地裁において被害者・原告と原因企業であるチッソとの間で和解が成立し、国・県に対する国賠訴訟を取り下げたことで、公式発見以来40年目にして一応

最終決着をみた。

本問題の解決は、多くの被害者がいわれなき差別と偏見に苦しめられながらも人間の尊厳を捨てず、粘り強く闘ってきた成果であり、心から敬意を表するものである。

わが党は発生以来長きにわたって取り組み、歴代内閣で解決できなかった被害者の完全救済を政府に対し強く迫り、村山前総理の決断で解決をしたことは歴史的な意義をもつものである。

本問題が「公害の原点」といわれながらも40年の長きにわたり解決し得なかった原因は、従来の行政のメンツに拘る官僚の壁の厚さであった。しかし、本問題は政治主導で決断・

解決し、行政がそれに基づき処理をしたという意味でも意義深いものである。

今回、最終決着したといっても、本問題がすべて解決したわけではない。わが党は、今後、引き続き被害者の恒久対策、地域振興を推進するとともに、二度と再び、このような悲劇を地球上に起こさない政策の展開を図っていく決意である。

1996・5・28

沖縄米軍基地問題P.T.

代表団沖縄報告

与党沖縄米軍基地問題P.T.

メンバー

団長（座長）

中山 太郎（自民党外交調査会長）

森 英介（自民党外交部会長）

尾辻 秀久（自民党沖縄副委員長）
(座長)

井上 一成（社民党外務部会長）

大出 俊（社民党安保部会長）

上原 康助（社民党沖縄総政特別委員長）
(座長)

前原 誠司（さきがけ外務・防衛部会長）

事務局

中丸 到生（自民政政調会）

橋川こずえ（社民政政審）

徳良 淳（さきがけ政調）

同行省庁

外務省

堀江 良一（北米局安保課企画官）

防衛施設庁

野津 研二（総務部総務課長）

沖縄開発庁

香川 弘明（沖縄総合事務局総務部長）

他（現地対応）

沖縄米軍基地問題P.T. 代表団 との意見交換等の内容について

代表団は5月23日午前、普天間飛行場、楚辺通信所及び読谷補助飛行場を視察した後、午後より沖縄県庁において、県知事との会談を始め、県幹部、県議会議長・副議長、地主連合会、全駐労沖縄地本及び関係市町村長との率直な意見交換を行った。概要は次の通り。

(1) 県知事との会談

○大田知事挨拶

（冒頭歓迎の挨拶及び普天間飛行場返還を始めとする政府・与党の基地問題に対する尽力に感謝する旨述べた後）今後普天間飛

行場の機能の移転が問題となるが、移転条件の内容は国から未だ説明を聞いていない。一点だけお願いしたいのは、国の施策の内容が沖縄にのみ大きな負担を負わせる、言い方は悪いが、沖縄が差別的待遇を受けていると県民が受け取るようなものにならない様にしていただきたい。

○中山団長発言

与党プロジェクト・チームは、戦中・戦後の沖縄の痛みを本土も分かち合い、沖縄における米軍基地の集中を軽減すべく努力してきたが、SACOの最終報告が作成される今年11月に向け、更に努力していきたい。

○前原座長発言

外交、安全保障といった問題を地方が判断できるのかとの大田知事の気持ちはよく分かる。また、一方で基地の使用の問題については、憲法でいう財産権についていわれるが、外交・安保に関する国の責任もある。土地収用の手続きが機関委任事務として地方に任せられていて良いのかという疑問もあるので意見交換をしていきたい。

○大田知事発言

代理署名を始めとする収用に係る手続きは、個人の財産権の制約に関するものもあり、複雑な手続きになることは民主政治上当然。強権的に行うことは良くない。基地は住民の協力なくしては機能しない。やって良いことと、良くないことを区別し、良いことは県としても協力する。

○大出委員発言

これからはきれい事では済まない。普天間の代替ヘリポートの話にしても、本音でズバリと話をするようにしなければならない。来年5月には12施設3,002名の地主の土地の使用期限が切れる。安保条約、個人の財産権等を勘案の上、どうしたら一番良いのか考えなければならない。そのためには本音の話をする必要があり、いい加減に

すれば大変なことになる。

(2) 県幹部との意見交換

○又吉政策調整監説明

SACO中間報告については一定の評価をしている。移設条件を早期に示していただき、一つ一つ真面目に取り組んでいく。課題は四点あり、普天間、楚辺以外の事案の返還時期の明示、アクション・プログラム第一期分の内今回返還合意されなかった事実の扱い、跡地利用問題及び関係市町村の説得である。

○大出委員発言

関係市町村との話し合いは、県も音頭を取ってまとめて行くべきであり、何でもアクション・プログラムに尽きてはいるというのではなく、本音のところを話してほしい。

○中山団長発言

地主の内沖縄県以外の地主が相当いると聞いているが正確な数字を承知したい。

(その場では県は回答できず。後刻那覇施設局より来年5月に使用期限が切れる3,002名の内、本土1,406名、沖縄1,579名、外国15名、居所不明2名との数字が確認された。)

○上原委員発言

基地問題は長い歴史のある問題だが、基地の全面撤去の立場で行政としてやっていくのか。昨年10・21の県民大会は基地の整理・縮小や地位協定見直し等が県民の最大公約数だったはずだ。しかし今は安保廃棄、基地全面撤去が県民のコンセンサスのような印象を与えている。国の責任を追及して行くことは理解できるが、基地問題解決のためには国との協力も必要。アクション・プログラムも文章は素晴らしいが、事前の関係団体との意見調整、財政的裏付けが全くない。

SACO中間報告につき国から説明がないとばかり言って、受け身でいるのではな

く、もっと積極的に情報収集をはかるアプローチが必要ではないのか。

○前原座長発言

さきがけとしても努力するが、中間報告前は県も普天間返還のため知恵を絞っていきたいと言っていたが、合意後は県内移転反対という態度では困る。これからは互に知恵を絞っていきたい。

○大出委員発言

普天間返還、ギンバル訓練場返還等 S A C O 中間報告作成に至るまでにはわれわれも相当ヒザ詰めでやって来た。県としても S A C O 中間報告に対する態度をはっきりと示してそして、今後積極的に国と協力して欲しい。

○又吉調整監答弁

移設条件等につき国から正式に話しがあれば県も真面目に協力していく。

(3) 県議会議長・副議長との意見交換

団長等からの質問に答え嘉数議長より次の通り発言があった。

① 県民投票条例は県議会議員選挙（6月9日）終了後、現議員で審議する予定であり、多分、6月12日～14日頃審議、21日の本会議議決となろう。投票は、「日米地位協定の見直し及び米軍基地の整理・縮小」に賛成か否かを問うものとなるが、県民の意志を確認することにはなるが、政府を拘束する事にはならないと考える。

② アクション・プログラムは行政の案であり、県議会は審議もしていない。

③ 県外の地主は特定の政治目的を持って後から所有権を取得した者であり、マイナーな問題だと考える。

④ 普天間の全面返還については、移転先をめぐり行政のなすり合いが多く、国がやれる部分、県市町村がやれる部分を色分けし話し合わないと、いずれにしても、

これからはきれい事では済まないと思っており、将来に向け本音で話しをしていただきたい。

(4) 地主連合会との意見交換

団長等からの質問に答え連合会側より次の通り発言があった。

① 来年5月に使用期限が切れる土地の3,002名の地主の内、117名が在来の地主で、残りは一坪地主であり、嘉手納、普天間飛行場が殆どで、地主連合会とは連絡がない。

② 土地収用の特別立法について連合会が意見を述べることは出来ないが、先生方が沖縄の意見を踏まえ判断して欲しい。

③ 国が安保に基づき必要とするなら基地を提供するというのが地主連合会の立場である。県のアクション・プログラムは地主会に全く事前協議なく作られたものであり、返還されても跡地利用の見直し、地主への補償がなければ困る。

(5) 全駐労沖縄地区本部との意見交換

失業率が全国の2倍以上推移しているなか、地区返還と共に県民の英知を結集して雇用対策に取り組んで行かなければならぬ。と冒頭発言のあと、以下の点について要請される。

その第一は、日米特別行動委員会の中間報告による普天間飛行場など11施設の返還によって、影響を受ける基地労働者については、当面の緊急的な雇用対策として、実質的な解雇は出さないことで日米間で政策合意をはかり、配置転換など雇用調整で雇用を確保すること。

第二は、県や市町村による基地返還後の跡地利用計画の策定に基地労働者の意見が反映できるようにするとともに、基地労働者の優先雇用など配慮すること。

第三は、沖縄県が提示した「基地返還ア

クションプログラム」に対応した基地労働者の「雇用アクションプログラム」を策定すること。

その具体的な「雇用アクションプログラム」の策定にあたって、段階的な基地返還に対応して配置転換などの雇用調整で雇用を確保することと合わせて、雇用が確保できない場合は、雇用が確保されるまでの間、政府の責任において、離職後の救済措置を定めた現行の「臨時措置法」では不十分であることなどから、身分を保障するなどの特別措置を講じること。

第四は、配置転換や職業転換などの再就職をスムーズにして行くための知識・技術習得等の職業訓練を行うこと。

第五は、自営業に転換しようとする者に対しては、土地の確保、資金の融資措置などの便宜を図ること。

第六は、「雇用アクションプログラム」を策定するために関係者の英知を結集するための「協議機関」を設置すること。

(6) 関係市町村長との意見交換

① 那覇市長

那覇軍港の返還を早期に実現して欲しい。跡地利用については市と地主との間でより合わせを行っているところ。

② 宜野湾市長

普天間返還に感謝。跡地開発のため国の資金援助必要、また、軍転法の返還後3年の期間を10年に延長して欲しい。

③ 沖縄市長

東部開発のため保安水域の解除が必要。

④ 嘉手納町長

嘉手納基地に普天間の一部機能移設が予定されており明るい展望が開けない、嘉手納の基地固定化であり、不公平感が強い。

⑤ 浦添市長

那覇軍港の浦添への移設促進とは一体どうやって行うのか。

⑥ 金武町長

ギンバル返還は感謝するが、ブルービーチも返還をお願いしたい。

⑦ 読谷村助役

読谷補助飛行場、弾薬庫跡を早期に返還して欲しい。

(以上)



1996・5・23

阪神・淡路地域の復興対策 に関する第4次報告

与党阪神・淡路大震災対策本部
災害復興プロジェクトチーム

本プロジェクトチームは、昨年三次にわたり各種の要望をとりまとめた報告書を作成し、政府等に提出して、強くその実現方を求めてきた。

政府においては、その要望の趣旨を踏まえ、各般の措置を講じてきた結果、災害復興は着実な進展をみせ、数多くの問題が処理されてきた。

しかし、生活の基盤であり、生活再建の柱となる住宅に関しては、数多くの被災者の方々がいまだに応急仮設住宅での生活を余儀なくされているなど、解決しなければならない問題も多い。

本プロジェクトチームとしては、今後とも引き続き災害復旧、産業復興、規制緩和等の復興対策について、総合的な検討を続け、政府等にさらなる対策を求めていくこととするが、先般、兵庫県が実施した応急仮設住宅入居者調査結果を踏まえ、喫緊の課題である住宅問題及び生活支援策に関し、次のような対策を早急に講じることを求め、第4次報告とする。

1 災害復興公営住宅の戸数拡大と建設・整備の促進

先般、兵庫県が実施した応急仮設住宅入居者調査結果を踏まえ、被災者が最も入居を望んでいる公営住宅の供給計画を見直して、建設・整備戸数の拡大を図り、必要供給戸数を確保すべきである。

また、被災者に高齢単身世帯等が多い状況を勘案した間取り、規模の住宅の供給につとめるとともに、公団・公社・民間住宅の公営住宅への借りあげ制度等を活用して、一日も早く恒久住宅に入居できるよう万全の措置を講じるべきである。

2 災害復興公営住宅の家賃対策の促進

これまで、諸施策により家賃低減が図られているところであるが、応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行を促進するため、さらに低所得者の家賃低減が図られるよう、関係省庁が共同して必要な対応策について、早急に具体的な結論を出すべきである。

3 応急仮設住宅についての今後の対応

先般、兵庫県が実施した応急仮設住宅入居者調査結果や現在、兵庫県において検討を進めている、応急仮設住宅から公営住宅等恒久住宅への移行計画を踏まえ、今国会に提出した特定非常災害権利保全法により、

応急仮設住宅の存続期間の延長を図るとともに、撤去についても、現地の実状を踏まえ、速やかに撤去できるよう必要な措置を早急に講じるべきである。

4 住宅建設に関わる規制親和の推進

海外の一般的に通用している規格に適合する建築資材をそのままわが国の住宅に用いることができるようする措置を促進する等、輸入住宅及び海外資材・部品の導入の円滑化を推進すべきである。

また、輸入住宅の建築に関わる外国人技能者の受け入れについては、尚一層円滑な受

入れが図られるようつとめるべきである。

5 被災者に対する生活支援の充実

①生活相談体制の充実

応急仮設住宅の入居者の生活支援や恒久住宅への円滑な移行を総合的に支援するため、応急仮設住宅入居者の心のケア等を含めた生活相談体制を、さらに充実、整備すべきである。

②生活福祉資金の活用・充実

応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行等の生活再建を図るため、生活福祉資金を活用・充実すべきである。

座 長 村 岡 兼 造
幹 事 松 本 龍
逢 沢 一 郎
竹 村 泰 子
渡 海 紀三朗

谷 洋 一 高 見 裕 一
清 水 達 雄 若 林 正 俊
前 島 秀 行 渡 邊 四 郎
築 瀬 進

1996・5・31

阪神・淡路大震災500日目の政策提言

社会民主党

1 社会民主党は、震災 500日目にあたる5月30日と、31日の両日にわたって、阪神・淡路地域の復興状況を調査し、被災者・地元関係団体の皆さんから今日の実情と要望をお聞きした。党は、これまで、旧社会党時代の震災発生当時から、村山総理を党首に擁して、「人間の尊厳、連帯と友愛」を大切にする党の理念を基調に、被災者の救援、都市生活の再建・復興に最大限の努力と熱意を注いできたが、改めてその到達状況と今後の課題を実地に確認することが

できた。

2 阪神・淡路地域は、安全・共生・創造の新しい都市づくりへと歩を進めている。改めて、被災地の皆様の努力とボランティアなどの国内外から寄せられた協力に心から敬意と感謝を表したい。

しかし、一方では、社会的に立場の弱い方々にとって、被害が集中して顕在化した結果、今なお、物的にも心理的にも困難な課題が残されている。悲痛な訴えを直接

耳にして、社会民主党は、今までの施策の限界と、これを乗り越えられない政治の貧困に起因する問題を、率直に受け止めたい。そのうえで、新たな政策提起につなげる決意を表明したい。

3 今日、差し迫って解決を求められている課題は、住宅の再建である。このほど実施された兵庫県の調査結果を見ても、4万戸を超える応急仮設住宅には、高齢、単身、低所得の方々が集中し、三分の二以上が公的借家への入居を望んでいる。

これに応えるには、①早急に公営住宅の供給戸数を拡大し、②公社公団や民間住宅の借り上げを促進して、③生活実態に合わせた低い家賃負担を実現する等の施策が必要である。

社会民主党は、29日に連立与党の震災対策本部で確認したとおり、政府を督励して必要な国庫負担措置を講じるとともに、全面的に兵庫県の仮設住宅解消計画、恒久住宅への移行計画を支援することを表明する。

4 加えて、喫緊の課題は、福祉・労働対策を中心とした生活支援である。

被災失業は統計数字以上に深刻な実態にあって、生活や家族を一挙に失った被災者の心の傷も、容易に癒えていない。

これまで福祉マンパワーの多くをボランティアに依存してきたが、500日を超えた現在、公的責任において必要な人員を配置すべき段階に至っている。キメ細かな生活相談体制を確立するとともに、被災失業の方々をホームヘルパーとして緊急養成・配置するなど、行政のイニシアチブを提唱したい。

社会民主党は、そのために必要な国の支援を実現する用意がある。

5 今回の震災がもたらした教訓は、災害時の即応体制や防災の街づくりなど、多岐にわたるが、「大規模災害時における住宅復興の支援策」が、未解決のまま残されている。

社会民主党は、兵庫県が提案している「住宅地震災害共済保険制度」を重要な提起と受け止め、真剣な検討を続けてきたが、その結論として提案したいのは、「災害対策共済基金」の創設と「災害時における住宅対策の強化拡充策」である。「基金」は、市民の連帯精神に基づく共助・公助のシステムであり、国とすべての自治体からの拠出、貸付け、寄付によってまかなわれるもので、「保険」よりも、現実性・安定性に優れている。「強化拡充策」は、今回の大震災の教訓を踏まえ、災害発生直後から復興段階までの災害時の住宅対策を強化して、これまでの不足を補うものである。

6 わが党は、これらの政策提起を、現地関係者の皆さんのが切実な経験に基づく論議に委ね、他の政党及び専門家の皆さんのご意見も求めるとともに、この度の大震災の尊い犠牲に報いることができるよう、実現可能な政策から順次実行して、政治の責任を果たしていきたい。

以上



1996・5・31

阪神・淡路大震災 500日目の政策提言

(説明資料)

社会民主党

1 震災発生後 500日目に被災地を視察して

阪神・淡路大震災は、社会経済的に、さまざまな機能が高度に集積した都市で、初めて起こった直下型の大地震であり、戦後最悪の大きな被害をもたらした。

震災発生後 500日目に当たる昨日、改めて現地を視察し、被災地の皆様方のご意見・ご要望を承ったが、経済の復興をはじめ本格的な復興に向けての取組みは、まだまだこれからである。社会民主党としても、この度の震災への対応は最重要課題として認識しており、阪神・淡路地域の一日も早い復興に向けて、地元の復興計画を最大限支援するという基本姿勢のもと、引き続き災害復旧、産業復興、規制緩和等の復興対策について、全力を上げて取り組みたい。

特に、生活の基盤であり、生活再建の柱となる住宅の復興に関しては、解決しなければならない課題も多く、重要である。当初の困難を乗り越え、復旧から復興の段階へと進んできたとはいえ、震災で家を失い、仮住まいを続けている人たちは少なくない。応急仮設住宅では、今なお4万を超える世帯が不自由な生活を余儀なくされている。

社会民主党としても、一刻も早く仮設住宅が解消できるよう、恒久的な住宅対策をはじめとした被災者の生活再建に万全の措置を講じていきたい。

2 応急仮設住宅から公営住宅等へ

そのためにも、公営住宅等の供給戸数の拡大と家賃の一層の低減を図ることは現下

の最重要課題である。

先般の兵庫県による応急仮設住宅入居者調査結果を見ると、高齢者・低所得者世帯が多く、三分の二以上の世帯が公的借家に入居を望んでいる。

早急に公営住宅の供給計画を見直して、供給戸数の拡大を図り、公社公団・民間住宅の借り上げ等も活用し、必要な戸数を確保すべきである。また、仮設住宅入居者に高齢単身世帯が多い状況を踏まえて、高齢単身者向けの構造、規模の住宅の供給に努めることが必要である。加えて、これまで諸施策により公営住宅等の家賃低減が図られてきたところではあるが、応急仮設住宅から恒久住宅への円滑な移行を促進するため、さらに低所得者の家賃低減を図るために、早急に必要な対策の具体化を図るべきである。

また、今国会に提出している「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律案」を速やかに成立させて、兵庫県が検討を進めている移行計画に沿った、応急仮設住宅の存続期間の延長を図るとともに、撤去についても、速やかに撤去できるよう必要な措置を早急に講じるべきである。

これらの応急仮設住宅から公営住宅等へ移行するために必要な国の予算については、先日、与党の震災対策本部を開催し確認したところでもあるが、被災自治体の要望を踏まえて、緊急を要するものから順次、重点的に反映させていきたい。

被災者の支援に当たっては、従来の役所のやり方にとらわれない大胆な発想をもって、過去の実績や計画などにとらわれない弾力的な予算措置を講じるなど、全力をあげて取り組みたい。

3 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた災害時の住宅対策の提案

一方、今回の地震は、関東大震災以来の大都市を襲った未曾有の大地震であった。そして、その被害の大きさはもとより、発達した都市社会における多大な尊い犠牲は、日頃の災害に対する我々の「備え」について、大きな教訓を残した。

社会民主党は、自治体だけでは対応できないような大規模災害時における「危機管理体制の強化」という課題に対して、二度にわたる災害対策基本法の改正と防災基本計画の全面改定に加えて、全般的な官邸機能の強化を進めるとともに、今回限りの財政上の特別措置等も含め24の災害対策立法を行ってきた。

しかし、今回の震災を見ると、今後に残された課題も少なくない。特に、兵庫県が新たに提案している「住宅地震災害共済保険制度」については、今回の被災体験を踏まえた貴重なご提案であり、災害時の住宅対策として真摯に受けとめなければならない。

世界有数の地震多発地帯である日本列島にあっては、今回の震災の教訓は被災地だけのものではなく、災害時の住宅対策の強化拡充は、現実かつ緊急の課題である。また、災害時の住宅対策は、もとより復興段階における援助だけではなく、災害救助などの災害時の応急措置の段階から始まる重要な課題であり、今回の震災の教訓を踏まえて被災者に対する従来の公的支援のあり方を全面的に見直すことが必要である。

こうした認識のもと、社会民主党は、阪

神・淡路地域の復興のみならず、全国的な観点も含め中長期的視点に立って、様々な角度から幅広く検討を進めてきたが、すべての地域の住民が安心して暮らせる社会を実現するためには、たとえ大規模災害に遭って家を失っても速やかな救援・復興が行われるよう、被災者個人に対する公的資金の直接給付を中心とする新たな制度の創設が必要であるという結論に達した。

ここに、社会民主党は、兵庫県の「住宅地震災害共済保険制度」の提案を踏まえ、これをさらに発展させたものとして、「災害対策共済基金」の創設及び「災害時における住宅対策の強化拡充策」を提案する。

4 提案に基づく被災地域の住宅復興支援

そのうえで、復興段階にある阪神・淡路地域の住宅復興を支援するため、これらの提案に基づき被災者の支援措置を実施するべく、政府与党間で協議を進めて、部分的に可能なものからでも、順次、その具体化を図っていきたいと考えている。

第一に優先すべきは、復興段階における被災者への広範な家賃補助の実施である。

公営住宅等の公的賃貸住宅の家賃の一層の軽減を図ることについては、すでに政府与党で合意され、後は実施するだけになっているが、公営住宅等以外の民間賃貸住宅については、平時の一般施策のままで特に対策が取られていない。公社公団による民間住宅の借り上げ制度は、被災地に限り対象となる住宅の構造基準などを緩和したものの、建設費補助とのセットで一定の住宅の質を確保することが要求されている。民間賃貸住宅に対する住宅金融公庫による災害特別融資等は、建設コストの低減による家賃引下げ効果は期待できるものの、本質的には家賃補助制度ではない。

住宅を失った被災者の生活支援を行うためには、災害時の復興対策として、少なく

とも恒久住宅等の供給が回復するまでの間は、これまでに実施されてきた家賃補助制度ではカバーできない部分の住宅について、住宅の質にかかわらず、広範な家賃補助を実施することが必要である。これによって、賃貸住宅に居住する被災者の家賃負担を軽減し、被災者の生活支援を図ることができるほか、応急仮設住宅の入居者が民間賃貸住宅へ移行する途をも開くことができる。

第二に優先すべきは、復興段階における持ち家の修理・建て替えに対する建設費補助の実施である。

これまでも、住宅金融公庫による災害特別融資等によって、相当程度の助成措置が貸付け条件の改善の形で行われているほか、市街地整備の観点から実施される住宅建設についても、被災地に限り対象となる事業の要件が緩和されるなど、各種の施策が講じられているが、各方面から質・量ともに不十分であると指摘されている。

持ち家を失いながらも、自らの努力で住宅を再建しようとする被災者に対しては、一層の公的支援の拡充を図ることが必要である。災害時の復興対策として、少なくとも一定期間、低利融資制度に加えて、修理・建て替えに対する補助を実施することが必要である。これによって、中堅勤労者のいわゆるダブルローンの軽減を図ができるほか、マンションなどの再建を促進するための環境整備を図ることができる。

5 被災者の生活支援を図るためにの福祉対策の充実

また、被災者の生活支援を図るために、住宅復興支援の強化拡充に加えて、福祉対策の充実が不可欠である。震災後 500 日を経過して、今なお、孤独死が増加し、マスコミは「心的外傷後ストレス障害の激増」などを伝えている一方で、福祉マンパワーは不足している。これまでには、かなりの部

分をボランティアが担ってきたが、今後は、公的責任において必要な人員を配置すべきである。また、応急仮設住宅入居者の生活支援や恒久住宅への円滑な移行を総合的に支援するためにも、入居者の心のケア等を含めた生活相談体制を、さらに充実、整備することが求められている。

特に、被災者の生活支援策として、高齢単身者世帯・障害者世帯に対する福祉施策の充実を図ることは最重要課題である。

社会民主党は、被災失業者を福祉マンパワー要員として活用することができるよう、県及び市が被災失業者に対して 7 日間程度の研修訓練を行い、三級のホームヘルパーとして緊急に養成するなど、福祉マンパワーの確保を強力に推進するとともに、国がそのための支援策を講じることを提案したい。これによって、福祉の充実と併せて被災失業者の雇用の場を確保することができれば、結果として相当数の被災失業者の雇用を創出する効果が期待できる。そうすれば、被災者の自立を図り、生活保護等に頼らない、自助努力による復興を支援していくことにも、繋げることができる。



「災害対策共済基金」の概要

社会民主党

1 「災害対策共済基金」の創設

- ① 国民すべてが連帯し、相互扶助の精神に基づく災害時の共助・公助のシステムとして、全国レベルの「災害対策共済基金」を創設し、全国のすべての市町村の連帯の精神を活かした自治体間の相互支援制度として運営する。
- ② 「災害対策共済基金」は、財団法人として設立し、基金の運用益のほか、国民等から寄せられる義援金、国や自治体からの拠出金・貸付金を原資として、被災自治体が行う災害時における住宅対策その他の被災者救援事業に必要な費用の全部または一部を負担する。
- ③ 基金の基本財産は、〇〇〇〇億円とし、全額を国が出捐する。

2 基金に対する自治体の拠出

- ① 各市町村は、シビルミニマムとして基金が設定する被災者への給付水準、及び当該市町村が地域防災計画等で想定している自然災害による被害想定を基に算出した、災害時における基金からの交付金の額に応じた拠出金を、毎年度、基金に拠出するものとする。
- ② 基金は、大規模地震などの災害が発生する危険性の高い地域で市町村の被害想定が過小だと認められる場合、及び市町村が災害時における被災者への給付水準の引上げを希望している場合にあっては、その危険負担の程度又は希望する給付水準の引上げの程度に応じて、市町村に対して拠出金の割増しを求めるものとする。

3 自治体の拠出金の財源

- ① 地方団体の共有財源である地方交付税のうち特別交付税の一部を、基金創設後10年間に限り、「災害対策基金臨時交付金」として各市町村に交付する。各市町村は、交付金相当額を基金に拠出する。
- ② 「災害対策基金臨時交付金」が交付されている期間内に、各市町村は、公共事業の見直しその他の行政改革による経常経費の削減等を実施して、基金への拠出金の財源の確保に努めるとともに、拠出金の特定財源として「災害対策基金目的税」（仮称）の導入に向けて検討を進める。
- ③ 「災害対策基金目的税」（仮称）は、市町村税として創設し、災害時における住宅対策などの負担と給付の関係を考慮して、住宅の保有に係る税とする。

4 災害時における財源措置

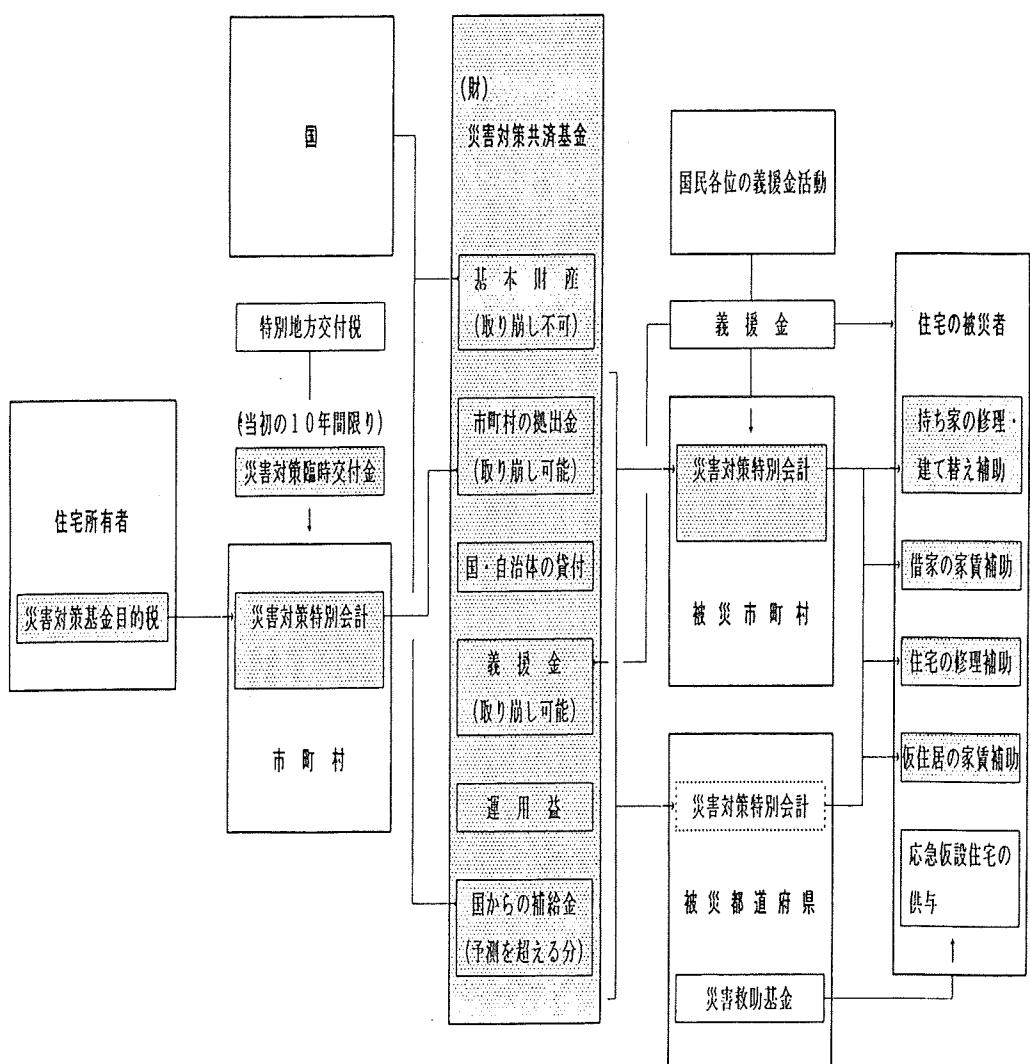
- ① 災害時において一度に大量に発生する財政需要をまかなうため、各自治体に「災害対策特別会計」（仮称）を設けて、住宅対策その他の被災者救援事業等の会計を管理する。
- ② 基金は、シビルミニマムとして基金が設定する被災者への給付水準（給付水準の引上げを希望する市町村が、引上げに相当する拠出をしている場合は、引上げ後の給付水準）に相当する部分を、実際に生じた被害に応じて、被災自治体の「災害対策特別会計」（仮称）に交付する。
- ③ 被災自治体への交付金にあてる基金の

原資が不足した場合には、国は、不足分を補うものとする。この場合、国は、実際に生じた被害のうち市町村の拠出金の算定根拠としていた被害想定を超える部

分については、補給金として交付し、その他の部分については、長期の無利子融資を行う。

別図1

「災害対策共済基金」を活用した災害時の住宅対策



「災害対策共済基金」について

社会民主党

○はじめに

- ① 「災害は忘れたころにやってくる」とは、よく言ったもので、この度の阪神・淡路大震災においても、被災地では過去に巨大地震の経験もなく、「大きな震災は起きない地域であるといった根拠のない安全神話を持った多くの人が信じていた」という。しかし、概ね過去100年だけを見ても、1000戸以上の住宅被害をもたらした地震災害が24回、100戸以上は43回もあって、日本列島の全域で考えれば、大災害は頻繁に起きるものではないが、地震の脅威は決して稀なものではないことも明らかである。
- ② 新潟地震を契機に創設された現行の地震保険制度は、「長い年月を通じてみると地震による災害は火災の被害に比べてそれほど大きなものではなく、巨大地震を除外して考えるならば、民営保険でも不可能ではない」という統計数理上の検討結果をもとにしている。100年を超える超長期のスパンで見れば、突発的に巨大な被害をもたらす地震災害さえ、被害の程度や危険負担のあり方を想定したうえで、恒久的な制度を立案することができるということである。
- ③ このことは、地震にかぎらず、災害における各種のリスクにどのように対処するかという問題に関して、その自助・共助・公助のあり方と公費による負担の範囲及びその財源を考える上でも非常に重要である。なぜなら、災害の発生が「つねに不測の事態」であり、財政上も「あらかじめ支出の発生時期や所要額を特定しておくことが困難」であるという認識からは、社会保障制度として「災害時における生活上の様々

な困難に直面し、生活の安定が損なわれている被災者に対して、公的責任で生活を支える給付を行う恒久的な制度」を創設して、「そのための財源を確保しておく」という発想が生まれるはずがないからである。

- ④ 現在でも、都道府県は、収入に応じた一定割合を、災害救助法に基づく「災害救助基金」に積み立てているが、阪神・淡路大震災で経験したように、地震災害における住宅被害への備えとしては、はなはだ不十分なものであった。

このため、兵庫県は、任意保険であった地震保険を強制加入の保険制度として社会保険化しようとする「住宅地震災害共済保険制度」を提案している。

- ⑤ しかしこの提案には問題点も少なくない。第一の問題点は、実際に保険料の強制徴収が可能かどうかという点であり、「国民健康保険でさえ徴収に苦労していることを考えれば、病気よりも稀な地震に備えるという動機では、強制徴収には無理があって、結局のところ逆選択の問題は解消されないまま、保険料の滞納が増加して、市町村の財政負担が大きくなるのではないか。災害時に、保険料を滞納しているために救済されない者が多くなるのでは、現行の任意保険と同じ問題を生じるだけではないか」ということである。

第二の問題点は、保険金の使途を限定したりいろいろ工夫はされているものの、結局は財産保険であるものを「社会保険」化して加入を強制することが妥当かどうかという点であり、「自動車賠償責任保険のような被害者の救済を目的とするのではなく

い、自分のためである保険への加入は、そもそも個人の自己責任に任されるべきではないか。保険の対象たる住宅の価額を超えて推定再建築費まで保障するような保険は、住宅の耐震性を向上させようとする動機を減少させ、建設費に充てるべきものが保険料に回れば、建て替えを怠る既存不適格建築物や老朽化住宅が増加するだけではないのか」ということである。

⑥ このように大きな問題点だけを見ても、「住宅地震災害共済保険制度」は、実現困難と考えざるを得ない。

しかし、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、今後は、高度に発達した社会における危機管理システムとして、地震災害における住宅被害への備えとして、新たな災害時の社会保障制度（従来の手法を補完し、被災者個人に対する一定の直接給付を保障する財政上のシステム）について検討していくことは、必要である。

⑦ 以上の観点に立って、災害救助法が適用されるような大規模災害に対処し、住宅復興を積極的に支援するための災害時における住宅対策の強化拡充を図るとともに、その財源として、次のとおり「災害対策共済基金」（試案）をとりまとめた。

こうした「基金」については、すでに全労済協会から「国民的保障制度」として提案されているほか、政府の防災問題懇談会からも「災害相互支援基金」の提言があり、地方6団体でも検討が行われているところである。

もとより、こうした「基金」の創設は、自治体の理解と協力を得ることが前提であり、その具体化に当たっては、地方団体との協議を進めていくことが必要である。

社会民主党は、関係地方団体と共に（試案）の検討を進めて、災害時の被災者支援の一層の充実を図るために施策の確立に向けて、全力を上げて取り組む決意である。

1 「災害対策共済基金」の創設

① 国民すべてが連帯し、相互扶助の精神に基づく災害時の共助・公助のシステムとして、全国レベルの「災害対策共済基金」を創設し、全国のすべての市町村の連帯の精神を活かした自治体間の相互支援制度として運営する。

○ 「災害対策共済基金」は、主たる基金の原資を自治体が負担する自治体間の相互支援制度として運営されるものであり、予想を超える大規模災害に際して、基金の能力を上回る大量の資金需要が発生し、国の財政支援が必要とされるような非常事態を除き、国の関与は最小限度のものとする。

② 「災害対策共済基金」は、財団法人として設立し、基金の運用益のほか、国民等から寄せられる義援金、国や自治体からの拠出金・貸付金を原資として、被災自治体が行う災害時における住宅対策その他の被災者救援事業に必要な費用の全部または一部を負担する。

○ 基金が費用を負担する事業としては、この度の社会民主党提案の「災害時における住宅対策の強化拡充策」に加えて、現行の災害救助法に基づく災害救助基金ではカバーできない、被災者救援事業等が考えられる。

○ 国民から、直接、被災自治体に寄せられる義援金については、地域の事情に対応するものとして、これまでの例と同様に、別途の基金が設立されることになろう。

これらは、被災自治体における独自の施策の財源として、基金がシビルミニマムとして設定している給付水準の「上乗せ」分として活用されることが期待できる。

○ 阪神・淡路大震災の場合、北海道南西沖

地震や長崎県雲仙普賢岳噴火災害の際の義援金支給の例と比較して、支給額が低いことが指摘されているが、本来は、善意の寄付に全面的に依存することなく、シビルミニマムとして社会保障の観点から必要な給付については公費で負担した上で、公費ではまかなえない部分を善意の寄付で補う体制を整備していくことが必要である。

- ③ 基金の基本財産は、〇〇〇〇億円とし全額を国が出捐する。

- 国は、災害時における住宅対策に関しては、ナショナルミニマムである基金の基礎的な部分について責任を担うことになる。
- 基本財産の規模は、当初は、その運用益によって基金の運営に係る経常経費がまかなえる額であれば足りるが、中長期的には、国と地方の費用分担のあり方を踏まえつつ、市町村の拠出金総額と基本財産の運用益とのバランスに配慮して、基本財産の規模を決定することが必要である。

2 基金に対する自治体の拠出

- ① 各市町村は、シビルミニマムとして基金が設定する被災者への給付水準、及び当該市町村が地域防災計画等で想定している自然災害による被害想定を基に算出した、災害時における基金からの交付金の額に応じた拠出金を、毎年度、基金に拠出するものとする。

- 「自然災害による被害想定」は、単に当該市町村において予想される最大規模の災害による被害だけでなく、少なくとも 100 年を超える長期間にわたって生じることとなる災害の規模と発生頻度を想定したものであることが必要となる。
- 基金は、市町村が想定する被害想定（災

害の発生頻度、被害の規模）、災害時に被災自治体に交付する交付金、拠出金の積立等による基金の財源等を勘案して、市町村の拠出金の額を定めることになる。

- 基金の積み増しについて終期を定めることができないため、市町村の拠出は半永久的に続くことになるが、負担と給付の関係について一定の周期で再計算を行い、不要の拠出が行われないようにする必要がある。
- 拠出金の額は、市町村の財政能力とは無関係に、給付水準と危険負担に応じて定められることになるため、特定財源を手当てるなど、地方財政措置を講じておくことが必要となる。

- ② 基金は、大規模地震などの災害が発生する危険性の高い地域で市町村の被害想定が過小だと認められる場合、及び市町村が災害時における被災者への給付水準の引上げを希望している場合にあっては、その危険負担の程度又は希望する給付水準の引上げの程度に応じて、市町村に対して拠出金の割増しを求めることができるものとする。

- 拠出金の額を抑制するために被害想定を過小に見積もることを、特定の市町村に許せば、基金全体のシステムが成り立たなくなるため、基金による審査が必要となる。
- 基金の定める給付水準は全国一率のものであるため、給付水準の引上げを望む市町村については、拠出金の割増しを認めて、給付水準の引上げに見合った交付金を交付することとする。
- 「基金が、全国3300の自治体の被害想定の妥当性を審査して、拠出金の額を定めることができるかどうか」という点については、すでに一定の範囲内ではあるが現行の地震保険制度が保険原理上も成立しており、技

術的には十分可能だと考えられる。

3 自治体の拠出金の財源

① 地方団体の共有財源である地方交付税のうち特別交付税の一部を、基金創設後10年間に限り、「災害対策基金臨時交付金」として各市町村に交付する。各市町村は、交付金相当額を基金に拠出する。

- 基金を立ち上げるためには、各市町村の被害想定を算出し拠出金の額を決定とともに、その財源についても手当しなければならないため、その準備に必要な期間に限り、自治体の共有財源を基金の拠出金に当てるにすることにするものである。
- 「災害対策基金臨時交付金」は、地方交付税（普通交付税94%、特別交付税6%）のうち、特別交付税の一部（地方交付税総額の〇〇%分）とし、各市町村への配分は、拠出金の算定が確定するまでの暫定措置として、例えば人口一人当たりで算定した基準額によって算定することが考えられる。

② 「災害対策基金臨時交付金」が交付されている期間内に、各市町村は、公共事業の見直しその他の行財政改革による経常経費の削減等を実施して、基金への拠出金の財源の確保に努めるとともに、拠出金の特定財源として「災害対策基金目的税」（仮称）の導入に向けて検討を進める。

- 基金制度を成立させるためには、市町村の拠出金に特定の財源が必要であると考えられるが、新たな税の導入にあたっては、行財政改革による経常経費の削減等に加えて、災害時における被害想定と救援に係る給付水準を明らかにした上で、新たな税負担に対する国民のコンセンサスを得ること

が不可欠の条件となる。

③ 「災害対策基金目的税」（仮称）は、市町村税として創設し、災害時における住宅対策などの負担と給付の関係を考慮して、住宅の保有に係る税とする。

- 「災害対策基金目的税」（仮称）は、固定資産税の家屋に係る課税額を課税標準として、持ち家借家の別を問わず、すべての住宅の所有者から徴収することが考えられる。
- しかし、固定資産税と同様に家屋の資産評価額に基づくものとすれば、耐震性に優れた資産評価の高い住宅の所有者ほど負担が重くなり、不公平感が大きくなるとも考えられる。このため、保険制度が危険負担の大きなものほど掛金を高くしているのと同様に、災害時の応益性に着目して、耐震性評価に基づく住宅の質と床面積を課税標準として課税することについても、検討していく必要がある。

具体的には、建物の構造種別、現行の耐震基準に対する適合性、老朽化の程度、宅地擁壁などの敷地の安全性などの「住宅の質」を総合的に評価した上で、床面積に応じて課税することなどが考えられる。もっとも、災害時のリスクの高い住宅ほど負担を重くすれば応益性の点では公平であり、かつ建て替えなど耐震性を向上させる動機を与えることができるが、あまり負担が重くなると負担能力との逆進性の問題も生じてくるので、慎重に検討する必要がある。

4 災害時における財源措置

① 災害時において一度に大量に発生する財政需要をまかなうため、各自治体に「災害対策特別会計」（仮称）を設けて、住宅対策その他の被災者救援事業等の会

計を管理する。

- 「災害対策特別会計」は、災害時に地方債を発行した場合に、一般会計が影響されないことを明確にするためのものであり、会計上整理する役割を果たすものである。
- 当面、現行の災害救助法に基づく「災害救助基金」と別に、「災害対策特別会計」を設けることになるが、将来的にはまた、これらの再編・統合することも、検討していくことが必要である。
- 「災害対策特別会計」については、主として市町村に設けるものとするが、住宅対策その他の被災者救援事業等における市町村と都道府県との役割分担に応じて、都道府県においても設けることが必要である。

② 基金は、シビルミニマムとして基金が設定する被災者への給付水準（給付水準の引上げを希望する市町村が、引上げに相当する拠出をしている場合は、引上げ後の給付水準）に相当する部分を、実際に生じた被害に応じて、被災自治体の「災害対策特別会計」（仮称）に交付する。

- 災害時の財政需要が大きいときは、必要に応じて被災自治体は赤字地方債（長期償還）を発行して財源を確保できるものとし、この場合に、基金は、起債の元利償還分のうち基金がシビルミニマムとして設定する被災者への給付水準に相当する部分を、交付金として交付するものとする。
- 基金からの交付金については、原則として市町村に設けられた災害対策特別会計に交付するものとするが、住宅対策その他の被災者救援事業等に関して市町村と都道府県との間に応援協定等がある場合に限り、都道府県が分担する一定の役割に応じて、都道府県の災害対策特別会計に対しても交

付することができるものとする。

- 基金は、交付金について、一括して交付するか、分割して起債の元利償還分を交付するのか、都道府県の災害対策特別会計に対しても交付するのかなどの点に関して、あらかじめ、交付金の交付に関する契約を拠出金を拠出する市町村と結んでおくことが必要である。ただし、限度を設定しないで一括交付を際限なしに認めれば、基金の財政が成り立たなくなる恐れがあるため、慎重に対応することが必要である。

③ 被災自治体への交付金にあてる基金の原資が不足した場合には、国は、不足分を補うものとする。この場合、国は、実際に生じた被害のうち市町村の拠出金の算定根拠としていた被害想定を超える部分については、補給金として交付し、その他の部分については、長期の無利子融資を行う。

- 基金は、被害想定を基に拠出金の額を定めて運営されるものであるが、大規模地震等の被害想定は予測を超える場合があることは否定できない。
このため、予測の範囲内である一時的な資金不足については、国が長期の無利子融資を行うことを原則とした上で、予想を超える大規模災害に際して、拠出金の積立では償還できないような基金の能力を上回る大量の資金需要が発生した場合には、国が補給金を交付するものとする。
- 国は、基金に対する補給金の支出については、現行の地震保険制度における国の再保険制度に係る支出と同様、総支払限度額を設定したうえで、毎年度の国の予算の「予算総則」に所要の措置を講じることを明記して、国費ベースの支出を確実なものにしておくことが必要である。

「災害時における住宅対策 の強化拡充策」の概要

社会民主党

1 災害発生直後の緊急対応

住宅が現に被災し又は被災するおそれがある場合、被災して居住不能となった住宅に居住していた者、及び住宅内で被災して生命、身体に被害を受けるおそれがある者を保護するため、避難所を開設する。

避難所を開設する期間は、災害発生の日から7日以内（住宅内で被災して生命、身体に被害を受けるおそれがあるときは、そのおそれがなくなるまで）とする。

2 復旧段階の住宅確保

① 近隣の民間賃貸住宅や宿泊施設等が利用できる場合、被災して居住不能となった住宅に居住していた者が、これらを仮住居としようとするときは、都道府県が定める標準家賃の範囲内で最高3カ月分の家賃相当額を支給する。

近隣の民間賃貸住宅や宿泊施設等が利用できない場合、又は、被災して居住不能となった住宅に居住していた者で、これらを仮住居とすることができる者があるときは、仮住居を確保するため応急仮設住宅を建設する。

② 被災して居住不能となった住宅を修理しようとする住宅所有者に対しては、従前居住世帯一戸当たり最高〇〇〇万円の範囲内で、住宅の損害の程度に応じて、修理に要する費用の全部又は一部に相当する一定額を、工事完了時に支給する。
(災害発生の日から3カ月以内に、居住可能な状態に住宅を修理した場合に限る)

③ 仮住居が確保され、又は居住可能な状

態に住宅が修理されるまでの間、被災して居住不能となった住宅に居住していた者を保護するために、一時待機所を開設する。

一時待機所を開設する期間は、避難所が廃止された日以降、災害発生の日から3カ月以内（応急仮設住宅を建設する場合は、応急仮設住宅の供与を開始した日まで）とする。

3 災害後の住宅復興

① 被災して居住不能となった住宅に居住していた中・低所得者を受け入れる民間賃貸住宅の家主に対して、災害発生の日から最高2年間（ただし、被災住宅の復旧・復興状況を勘案して特に必要がある場合は、更に1年を越えない範囲で延長する。延長に係る期間が満了した場合も同様とする）、都道府県が定める標準家賃と借家人の所得に応じて定める標準家賃負担額との差額相当額を毎月支給する。

② 被災した自己居住用住宅の修理・建替えを行おうとする住宅所有者に対しては、一世帯当たり最高〇〇〇万円の範囲内で、住宅所有者の所得及び住宅の損害の程度に応じて、修理・建替えに要する費用の全部又は一部に相当する一定額（ただし、被災前の住宅の評価額を超えるときは、その評価額）を、工事着手時に支給する。
(災害発生の日から原則として2年以内に住宅の修理・建替えに着手した場合に限る)

③ 応急仮設住宅を供与する期間は、応急

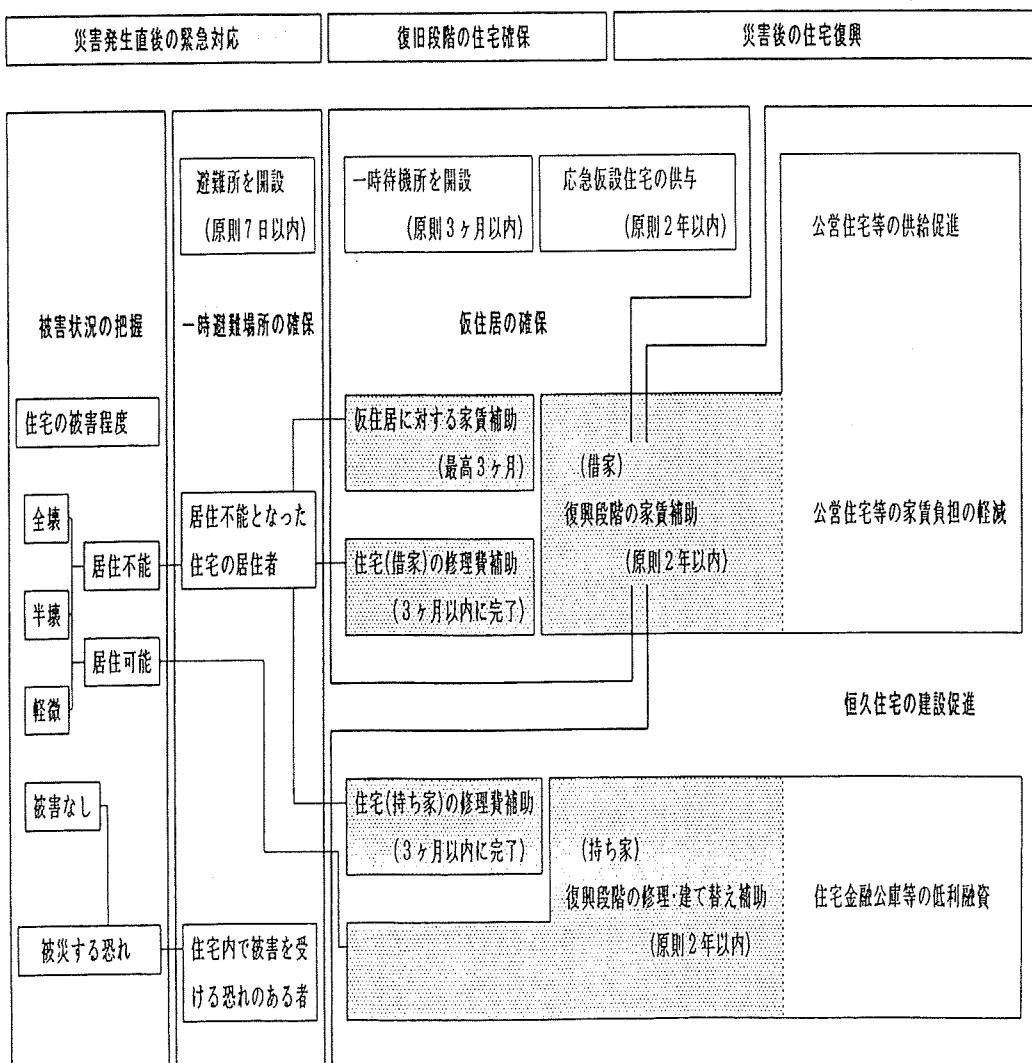
仮設住宅の供与を開始した日から2年以内とする。ただし、被災住宅の復旧・復興状況を勘案して特に必要がある場合は、

更に1年を越えない範囲で延長する。延長に係る期間が満了した場合も同様とする。

別図2

災害時における住宅対策フロー

* []は、強化拡充策として新たに提案した部分



「災害時における住宅対策の強化拡充策」について

社会民主党

○はじめに

① 災害について「天災」か「人災」かという議論があるが、無人島に台風や地震があっても「災害」とはならない。自然現象が原因となる場合であっても、災害は必ず人間の営みが関係している。従って、自然現象である地震についても、どの程度その被害を予見して日常の備えをしておくかということは政策的な問題であり、その意味で国や自治体の責任はまぬがれない。

しかし、同時に、被害を最小限にくい止めることができるかどうかということは、個人的な「選択」の問題も大きい。例えば、住宅であれば持ち家か借家かという選択から、持ち家でも「法律で義務付けられている以上に耐震性に優れた住宅を建設していた」とか「地震保険に加入していた」人は、「大地震は自分が此処に住んでいる間は起きない」と考えて何の備えもしていないよりも、被害を少なくする可能性が大きかったことは否定できない。

もとより、政策の問題として国や自治体の責任を否定するものではないが、地震そのものは国が発生させたものでない以上、ましてや個人資産などの個人の自己責任に任されている部分にまで、国や自治体が「損失補償」を行う義務はない。

② しかし、一方で、国や自治体は、憲法第25条からも被災者の生活を支援することを要請されている。もちろん、この支援は、社会保障の観点からの「保障」であり、損失を補う「補償」ではない。

③ 住宅問題で言えば、社会民主党は、一刻も早く仮設住宅を解消し、被災された方々

に安定した住まいを提供するため、災害復興公営住宅や災害復興準公営住宅等の建設に必要な予算を確保するなど、全力を挙げて取り組んできた。

公営住宅等の建設を増やし、災害時にあっては特別に家賃補助を拡充するなど、公的支援を必要とするすべての人々に対して、家賃負担を軽減した良質の賃貸住宅を確保することは、社会保障の観点から被災者の支援を図る上で最優先の課題である。また、住宅や店舗を自力で修復しようと/or人々への公的支援についても、併せて最大限努力し、万全を期さなければならない。

④ なお、「個人補償」については、ロサンゼルス・ノースリッジ地震の際の米国政府の対応と比較して、米国は「個人補償」を実施したのに日本は行っていないという主張がある。しかし、「被災者を救済するために個人向けに公的資金を投入した」か否かという点では両国の対応に差はない。

これまで、日本では、被災者の救援については、米国のように一定の金銭を給付して後日精算する方法よりも、比較的長期間にわたる食事の給与、がれきの処理等の現物給付や住宅金融公庫等の各種公的貸付金に対する利子補給など、個別の施策の積み重ねで対応してきた経過がある。個人所有の住宅や店舗の解体・修繕に対する「公的資金による支援」が、どの程度行われたかについては、こうした両国の救援方法の差を考慮する必要があると考えられる。

⑤ しかし、今後は、日本でも、救援手法の機動性及び弾力性の確保、制度のわかりやすさ等の点で、従来の手法を補完するもの

として、一定の金銭を給付する方法（個人に対する直接給付）についても検討していくことが必要である。

⑥ 以上の観点に立って、災害救助法が適用され、応急仮設住宅が建設されるような大規模災害に対処するため、次のとおり災害時における住宅対策の強化拡充策（試案）をとりまとめた。この（試案）を基に検討を進めて、災害時の被災者支援の一層の充実を図るために施策の確立に向けて、全力を上げて取り組む決意である。

1 災害発生直後の緊急対応

住宅が現に被災し又は被災するおそれがある場合、被災して居住不能となった住宅に居住していた者、及び住宅内で被災して生命、身体に被害を受けるおそれがある者を保護するため、避難所を開設する。

避難所を開設する期間は、災害発生の日から7日以内（住宅内で被災して生命、身体に被害を受けるおそれがあるときは、そのおそれがなくなるまで）とする。

- あくまで住宅対策の観点から、避難所を設置する目的を整理したものである。
- このほかにも、住宅が被った被害は軽微でも、電気・水道などのライフラインが途絶したため、一時的に現住居では生活が困難となった被災者を保護して、炊き出し等を行う場合など、災害救助の観点からは、様々な場合に種々のニーズを総合的に勘案して、避難所の設置が行われることになる。
- 開設期間については、住宅内で被災する「おそれがなくなるまで」であるが、原則的には、災害救助法の運用通達と同様に「災害発生の日から7日以内」としている。この度の阪神・淡路大震災の経験を考えて、余震のおそれがある期間が長期間にわたって続くような特別な場合を除けば、住

宅対策の観点からは、避難所を7日間程度開設したうえで「一時待機所」に移行することで、十分に対応できるものと考えられる。

2 復旧段階の住宅確保

① 近隣の民間賃貸住宅や宿泊施設等が利用できる場合、被災して居住不能となった住宅に居住していた者が、これらを仮住居としようとするときは、都道府県が定める標準家賃の範囲内で最高3カ月分の家賃相当額を支給する。

近隣の民間賃貸住宅や宿泊施設等が利用できない場合、又は、被災して居住不能となった住宅に居住していた者で、これらを仮住居とすることのできない者がいるときは、仮住居を確保するため応急仮設住宅を建設する。

- 応急仮設住宅は、災害救助法の運用通達では「みずからの資力では住家を得ることができない者を収容するもの」であるが、阪神・淡路大震災クラスの大災害にあっては、住宅が全壊した場合に建て替える資力信用があったとしても、社会経済情勢が安定して工事に着手できるようになるまで一定の期間が必要となる。設置戸数についても、災害発生後は応急仮設住宅の発注を直に行う必要があり、必要な戸数を算出するため入居希望者の資力信用等の調査をしている余裕はない。また、運用通達にあるように「全壊、全焼又は流失した世帯の数の三割の範囲内」では、持ち家を失った中堅所得層の仮住居を確保できないおそれがある。

このため、可能な限り被災者の自助努力によって仮住居を確保してもらったうえで、不足する部分を応急仮設住宅でカバーすることを原則とする。

- 自助努力では仮住居を確保することができない被災者については応急仮設住宅を供与することを前提としたうえで、仮住居を確保しようとする被災者に対する支援策として、仮住居の確保に要する費用の一部を補助する。
- 「都道府県が定める標準家賃」については、仮住居の規模や立地等に関係なく、災害直後に必要とされる家賃相当額を十分にカバーできる一定額とする。
- 「3ヵ月分の家賃相当額を支給」については、一時待機所における保護期間に相当するものであり、3ヵ月を超える場合は、家主に対する間接家賃補助制度のみを適用する。
- なお、「公費で家賃相当額を負担するのであれば『借り上げ型』の応急仮設住宅を設置しても同様の効果を生じさせることができる」という考え方もあるが、自治体が一度に大量に建設する仮設住宅について、立地などの点で入居希望者の個別具体的なニーズを満たすことは困難であるため、可能な限り個人の自助努力で仮住居を確保してもらうことを前提とした上で、公的支援を拡充させる方が、より合理的である。

② 被災して居住不能となった住宅を修理しようとする住宅所有者に対しては、従前居住世帯一戸当たり最高〇〇〇万円の範囲内で、住宅の損害の程度に応じて、修理に要する費用の全部又は一部に相当する一定額を、工事完了時に支給する。
 （災害発生の日から3ヵ月以内に、居住可能な状態に住宅を修理した場合に限る）

- 災害救助法には「災害にかかった住宅の応急修理」の項目はあるが、運用通達では「現物をもって行うもの」とされているだけで、金銭の支給は認められていない。しかし、自治体が直接、補修工事を行うこと

は非現実的であり、必要な場合には被災者みずから修理した場合に費用の一部を補助することにした方が合理的である。

- 住宅の応急修理は、災害救助法の運用通達では「みずからの資力では応急修理をすることができない者に対して行うもの」であるが、阪神・淡路大震災クラスの大災害にあっては、資力信用等の調査をしている余裕がないだけでなく、持ち家・借家の区別に関係なく一定の仮住居が大量に必要となるため、住宅の所有者や居住者の資力信用に応じて救助措置に差を設けることよりも、居住可能な住宅の供給の促進を図ることの方が、救助の方法としては効果的である。
- 対象数についても、運用通達にあるように「半壊又は半焼した世帯の数の三割の範囲内」ではなく、持ち家を失って応急仮設住宅への入居を検討している世帯等のニーズをも補足できるように、住宅の供給の促進を図る観点から上限を設けない方が適当である。
- また、平時の一般対策であれば、構造や規模など住宅の質に関係なく建設費補助を実施するべきではないが、災害時においては、仮設住宅に代わる仮住居を被災者に提供する観点から、全壊を免れた住宅で短期間に補修可能なものであれば、すべて補助対象とすべきである。
- 「3ヵ月以内に、居住可能な状態に住宅を修理した場合に限る」のは、応急仮設住宅の供与を開始するまでの期間に相当する範囲内で、応急仮設住宅に代わる仮住居の供給に資するものを補助対象とするためである。（災害救助法の運用通達では「1ヵ月以内に完了すること」となるが、これでは補助の目的を十分に達成することができない。また、3ヵ月を超える修理又は建て替えについては、借家にあっては家主に対する間接家賃補助制度を、持ち家にあって

- は所有者の所得に応じた補助制度を、それぞれ適用する)
- 「工事完了時に支給する」のは、事前に修理計画を審査している余裕がないと考えられるため、自治体の事務を軽減するためである。工事途中の不測の事態により3カ月以内に工事が完了しなかった場合など、救済措置が必要な場合は、出来高に応じて補助金の一部のみを交付することも考えられる。

- 「従前居住世帯一戸当たり」の限度額について、「修理のため支出できる費用」として災害救助法の運用通達に定められている29万5千円から、応急仮設住宅の「設置のため支出できる費用」である139万円（52,650円／m²）以内であれば、現行の災害救助法の運用と均衡を失しないものと考えられるが、給付水準については、災害救助のあり方と新たな財政負担に関する国民のコンセンサスによって大きく異なることになる。

③ 仮住居が確保され、又は居住可能な状態に住宅が修理されるまでの間、被災して居住不能となった住宅に居住していた者を保護するために、一時待機所を開設する。

一時待機所を開設する期間は、避難所が廃止された日以降、災害発生の日から3カ月以内（応急仮設住宅を建設する場合は、応急仮設住宅の供与を開始した日まで）とする。

- この度の阪神・淡路大震災の経験を踏まえ、住宅対策の観点から、避難所とは別に「一時待機所」を設置する目的を整理したものである。
- 開設期間については、「応急仮設住宅の供与を開始した日まで」であるが、原則的には、「3カ月以内」としている。この度

の阪神・淡路大震災の経験を考えても、当初に発注した応急仮設住宅は3カ月以内に完成していることから、住宅対策の観点からは原則として3カ月程度で十分に対応できるものと考えられる。

- なお、この度の阪神・淡路大震災においては、応急仮設住宅の供与を開始してから現在に至るまで、「一時待機所」が開設されているほか、「旧避難所」も存続しているが、こうした状況を未然に防止するため、今回、災害時の住宅対策を強化拡充しようとするものである。

3 災害後の住宅復興

① 被災して居住不能となった住宅に居住していた中・低所得者を受け入れる民間賃貸住宅の家主に対して、災害発生の日から最高2年間（ただし、被災住宅の復旧・復興状況を勘案して特に必要がある場合は、更に1年を越えない範囲で延長する。延長に係る期間が満了した場合も同様とする）、都道府県が定める標準家賃と借家人の所得に応じて定める標準家賃負担額との差額相当額を、毎月支給する。

- 阪神・淡路大震災クラスの大災害にあっては、住宅が全壊した場合に建て替えるまでの期間に相当する一定期間、低所得者に加えて、持ち家を失った中堅所得層にまで家賃補助を実施することが必要である。
- また、平時の一般対策であれば、構造や規模など住宅の質に関係なく家賃補助を実施るべきではないが、災害時においては、仮設住宅に代わる仮住居を被災者に提供する観点から、仮設住宅の水準を超える借家であれば、すべて補助対象とすべきである。
- 「都道府県が定める標準家賃」について

は、公営住宅等の家賃補助制度との整合性を考慮し、民間賃貸住宅の規模や立地等の性能に応じた家賃相当額とする。

- 「借家人の所得に応じて定める標準家賃負担額」については、公営住宅等の家賃補助制度との整合性を考慮し、災害時の特例措置として公営住宅等の場合よりも借家人の負担が少なくなるようにする。
- 借家人の負担は、実際の家賃の額と都道府県が定める標準家賃との差額、及び標準家賃負担額との合計額である。
- 「2年間」については、住宅が全壊した場合に建て替えるまでの仮住居の期間に相当するものである。さらに、低所得者や高齢者の場合は、自助努力による住宅再建が遅れがちになることが懸念されるほか、応急仮設住宅の供与を受けている被災者との均衡を考慮する必要があるため、対象者を低所得者等に限定して家賃補助を延長するなど、特例措置として延長することも必要と考えられる。
- 災害時の住宅対策としての家賃補助期間が経過した場合に、引き続き家賃補助が必要な被災者は、公営住宅等の家賃補助制度（災害時にあっては特別に家賃補助を拡充）、特定目的借上公共賃貸住宅制度（災害時にあっては特別に対象となる住宅の構造基準等を緩和）、及び生活保護等の住宅扶助制度など、一般施策で対応することになる。

② 被災した自己居住用住宅の修理・建替えを行おうとする住宅所有者に対しては、一世帯当たり最高〇〇〇万円の範囲内で、住宅所有者の所得及び住宅の損害の程度に応じて、修理・建替えに要する費用の全部又は一部に相当する一定額（ただし、被災前の住宅の評価額を超えるときは、その評価額）を、工事着手時に支給する。（災害発生の日から原則として2年以内に住宅の修理・建替えに着手した場合に

限る）

- 阪神・淡路大震災クラスの大災害にあっては、持ち家の修理・建て替えを行う被災者に対して、災害後の一定期間、所有者の所得及び住宅の損害の程度に応じて、修理・建替えに要する費用を補助することが必要である。
- 「一世帯当たり」の限度額については、阪神・淡路大震災の際の災害特別低利融資における利子補給金に相当する額の範囲内であれば、現行の住宅金融公庫法等の運用と均衡を失しないものと考えられるが、給付水準については、災害救助のあり方と新たな財政負担に関する国民のコンセンサスによって大きく異なるものとなる。
- 「被災前の住宅の評価額を超えるときは、その評価額」を限度としているのは、従前の住宅の評価額を超えて補助を行うのは被災者間の均衡を失すると考えられることによる。（ただし、補助の目的を達することができないほど従前の住宅の評価額が過小である場合は、住宅の評価額を超える一定額を補助する）
- 「工事着手時に支給する」のは、初期負担を軽減して被災者の便宜を図るためにあり、後日、使途を確認のうえ、精算することが必要である。
- 「原則として2年以内」については、マンションなどの共同住宅が全壊した場合に建て替え工事に着手するまでの期間に相当するものであり、2年を超える場合は災害特別低利融資等で対応することが適当である。なお、区画整理事業等の市街地整備を図るために一定の建築制限が行われている地域内にあっては、これらの事業手法の中で手当するか、期間を延長するなど、配慮が必要である。
- なお、「建て替え工事費を補助金と低利融資で賄うのであれば、全額を低利融資で

行った方が合理的だ」という考え方もあるが、部分的にでも個人に対する直接給付を実施する方法により公的支援を拡充させることも、制度のわかりやすさ等を確保し、社会保障制度として災害時の住宅対策の拡充を図るために必要である。

- ③ 応急仮設住宅を供与する期間は、応急仮設住宅の供与を開始した日から2年以内とする。ただし、被災住宅の復旧・復

興状況を勘案して特に必要がある場合は、更に1年を越えない範囲で延長する。延長に係る期間が満了した場合も同様とする。

- 特定非常災害の場合における改正後の建築基準法の運用とほぼ同様であるが、建築基準法の存続期間と関係なく、災害時の住宅対策として必要な応急仮設住宅の供与期間を、別途定めておくことが必要である。

1996・5・9

予算成立にあたって（談話）

社会民主党
幹事長 佐藤観樹

1 本日、参議院本会議において、1996年度予算案が可決された。この予算は、長く深刻な停滞から脱して緩やかな回復基調を歩みだした景気を本格的な軌道に乗せるために待ち望まれていたものであり、一月遅れとなったとはいえ、その成立を喜びたい。

2 本予算の成立が遅れたことは、新進党が議長の要請にもかかわらず委員会室を封鎖して審議を長期にストップさせたためである。しかし住専問題は、すでに国民利益を損なう社会問題であるだけでなく国際問題にまでなっており、もはや解決の先送りは許されない緊急の課題となっている。わが党は、そのことを真剣に訴え、国民の理解を得るために努力してきた。その点で、予算の成立は、その努力がむくわれたものと考える。

3 国民の声があるからといって、何ら実現性のある対案を提示せずに出来ないことを出来るかのように言うのは無責任である。

わが党は、住専問題に投入する財政資金を減らすために、債権回収の仕組みの強化と損害賠償請求権の確保に真剣に取り組んできた。また、金融機関が、社会的責任を果たすための貢献を行うことについては、さらなる努力を続けるつもりである。

4 住専処理が軌道に乗るためには、さらに関連法案が成立し、金融機関が実際に債権放棄を行い、住専処理機構や預金保険機構の住専勘定が発足して具体的な債権回収に着手しなければならない。また、住専問題を引き起こした責任の所在の解明、金融システム・金融行政の改革に取り組まねばならない。わが党は、そのために残された会期に全力をつくすつもりである。

住専処理法案及び金融関連法案の衆議院

金融問題等に関する特別委員会可決にあたって

自由民主党 社会民主党 新党さきがけ

連立与党は、これまで積み重ねられてきた国会での論議を踏まえ、国民の理解を得つつ、わが国の直面する金融上の諸課題に迅速・的確に対処するため、次の事項を実施するものとする。政府においても速やかに所要の対応を行うよう求める。

1 住専を消滅させるための損失処理に要する財政負担 6,800億円については、金融システム安定化、預金者保護の見地から、徹底した債権回収を図るとともに、関係金融機関等（農林系金融機関を含む。）に新たな寄与を求め、結果として国民の負担ができる限り軽減するよう努力する。

このため、関係金融機関等と協議し、できるだけ速やかに具体化を図る。

2 日本経済に大きな悪影響を及ぼしている金融機関の不良債権問題の再発を防止するためにも、大蔵省改革とともに金融行政の抜本的な転換を行う。そのためには、徹底した情報公開等により市場機能を一層充実させるとともに、早期是正措置の導入や検査・監視の厳正な実施、市場規律に基づく、透明性の高い金融行政を確立する。

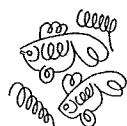
3 住専処理機構を早急に発足させ、債権回収等に万全を期する。

住専処理機構は、借り手責任の追及、損害賠償請求権の行使、担保不動産の処分を

もって、当初の見込みを上回る回収に取り組むことにより、益金の国庫への還流に最大限努める。

4 なお、金融機関に対しては、その業務の公共性を十分自覚し、わが国経済の発展に貢献し、もって国民の期待に応えるため最大限の努力を行うとともに、経営全般にわたって徹底的な合理化・効率化を図るよう求める。

農林系金融機関に対しては、その組織の合理化・整備を早急に行い、その効率性と健全性を確保する措置を探るよう求める。



著作物再販制度見直し の検討状況について

仙 波 春 生

昨年来、著作物再販制度の見直しをめぐって関係業界が激しい反対キャンペーンを開いている。立法論・政策論の観点からは、著作物再販制度のそもそもその立法趣旨は何か、今後も同制度の存続を認めるべき特別の理由はあるか、同制度によってもたらされる社会・経済全体のメリットとデメリットはどのようなものか、等の基本的な問題について、冷静に検討を進める必要がある。本稿では、著作物再販制度をめぐる問題点を概観し、あわせて同制度の見直しについての社会民主党としての今日までの検討状況等を紹介する。（なお、文中、意見にわたる部分は、筆者個人のものである。）

1 再販制度の見直し

再販売価格維持制度、いわゆる再販制度とは、独占禁止法上原則として禁止されている再販売価格維持行為（メーカー等が卸売業者や小売業者に対して、その販売価格を指示して維持させる行為をいう）について、一定の要件のもとで独占禁止法の適用を除外する制度であり、1953年の第16国会における同法改正により、不況カルテルや合理化カルテルについての適用除外制度とともに創設されたものである。

しかし、わが国の経済および流通・取引慣行の実態は当時とは大きく変化し、経済・社会情勢の変化に伴い、消費者利益の確保に資するため、公正かつ自由な競争を促進し、市場メカニズムの活用を図る観点から、これらを含む各種の独占禁止法適用除外制度の抜本的な見直しを行うことが重要な政策課題になってきた。

政府はすでに、この間の規制緩和推進計画策定・改定を通じて①再販制度のうち公正取引委員会が指定して再販が認められている指

定再販（現状では化粧品・医薬品のごく一部の商品のみ）については96年度中にすべての商品について指定を取り消し同年度末までに施行を図る②指定によらず独占禁止法そのものにより再販が認められている著作物についても、97年度末までにその範囲の限定・明確化を図る、とする方針を明らかにしている。

しかし、これに対して新聞業界、書籍・出版業界等からは「新聞、出版は民主主義の維持に不可欠の手段で、文化的価値を持っている」「再販をなくすと、新聞の宅配制度は崩壊し、中小出版社の経営も困難になる」といったような反対論が強く表明され、特に昨年11月の行政改革委員会の意見とりまとめの過程では、新聞各紙が一齊に報道の形を借りて見直し反対キャンペーンを開展した。

2 著作物再販の立法趣旨をめぐる問題

著作物再販制度の立法趣旨については、これまで次のように説明されてきた。

①商慣行追認説（「出版物について戦前からの定価販売の慣行の存在」等）

②弊害希薄説（「出版業界は中小企業が多く、新規参入も活発であるなど、競争的性格が強い市場構造を有している」等）

③文化的配慮説（「一国の文化の普及ないし文化水準の維持を図っていく上で、多種類の著作物が全国的に、広範に普及される体制が必要」等）

④ 立法当時（1953年）における米国・西独の立法状況

しかし、1953年第15、16国会における独占禁止法改正案の各種の立法資料、審議経過等からは、上記のような立法趣旨を示すものはほとんど見いだされない。

すなわち、第15国会における横田公取委員長の提案理由補足説明では、再販適用除外制度の立法趣旨の説明として「独占禁止法の基本的な精神には多少問題がある」が、「労働者に最低賃金、農民に最低価格、小売業者には最低の利潤を保証するというような一つの考え方からいたしまして、この維持契約を認めるということがこんどの改正の主要な目的でございます」と述べているにすぎない。

また、同委員長の答弁では「現在はわれわれといたしましては、あれは一種の出版社の希望的な価格であるというふうに見まして、これはあえて独禁法違反として論議しておらぬのであります。しかしこの点はやはり法律上そういう問題は独禁法上あえて問う必要はないのであるということをはっきり出すという趣旨で、今回の日用品の再販売価格につきまして規定を設けるならば、あわせてこれもはっきりさせたらよいではないかという趣旨だと述べている。これによれば、著作物についての積極的な立法理由というものは特にく、再販価格の趣旨も単なる「メーカー希望小売価格」にすぎないことになる。

3 著作物の範囲をめぐる問題

法定再販の対象物について現行法はたんに「著作物」と定めているのみで、その範囲、

概念定義は法文上も各種の立法資料・審議経過においても明らかにはされていない。

この点について公正取引委員会は、再販制度が独占禁止法上原則として禁止されている行為を例外的に許容するものである以上、対象商品の範囲は立法趣旨や立法当時の状況に照らして厳格かつ限定的に解釈されるべきものであり、必ずしも著作権法上の著作複製物の範囲と同一ではないという考え方に対し、立法時における定価販売の商慣行の有無、商品特性、諸外国の動向等を考慮して「書籍、雑誌、新聞及びレコード盤」がこれにあたるという解釈・運用を行ってきた。この解釈に厳密に従うと、立法当時に存在しなかった著作物の類型については、今後とも再販制度の対象商品として認められる余地はあり得ないことになる。

しかし、その後、例えばレコード盤にかわって登場してきた音楽用テープ、音楽用CDについてもレコード盤に準じた取り扱いをする（音楽用CDについては立法措置によって明確化されるまでの当面の措置とされる）ことになるなど、実態先行で対象品目は拡大してきている。

コンピュータ・プログラムやデータベースについては、公正取引委員会は再販制度の対象とは認めておらず、実際にも値引き販売が定着しているが、他方、数年前からCD-ROMを利用した「電子ブック」等の新たな著作媒体の形態が登場しており、今後これらが普及するのにともない、音楽用CDと同様のあいまいな取り扱いが繰り返される可能性がないとはいえない状況にある。

4 社民党内における現在の検討状況

1995年3月の政府規制緩和推進計画策定、本年3月の同計画改定等に伴う党内の検討過程においては、冒頭に掲げた政府の基本的な方針については概ね了承されたものの、著作物再販の範囲の限定・明確化の具体的な内容

については大きく二つの意見の相違が見られ、さらに検討・調整を続けることとされている（注参照）。

すなわち、商工部会からは①再販制度が導入されて以来の経済・社会情勢の変化も踏まえると、今日的に化粧品・医薬品や著作物というごく一部の商品について特別の法的保護を与える合理的根拠は見いだし得ないことから、消費者利益の確保等の観点に立って、基本的に再販制度を全部廃止すべきである②ただちに著作物再販を廃止することが困難である場合には、これを法定再販から指定再販に改め、著作物の商品類型ごとに、段階的に縮小・廃止する方策を講ずるべきである、という意見が表明されている。

他方、入党教部会関係者等からは、いわゆる「活字文化」の特性をふまえ、民主主義社会の根幹をなす言論・出版の自由や国民の知る権利の保障、文化の国民間での平等な享受等の観点から、基本的に著作物再販制度の枠組みについては維持すべきだとする意見が表明されている。

今後、社民党としては、こうした意見の相違も踏まえつつ、特に著作物再販制度見直しに関して次のような点をさらに個々の著作物ごとの事情に即して具体的に検討していくことが必要であると思われる。

第一に、著作物再販については、わが国の「活字文化の特性」等の事情にかんがみ慎重に対応すべきであるという意見があるが、CD-ROMをはじめとする様々な電子的情報媒体の普及・発展、消費者選択の拡大や流通形態の多様化等についてどのようにとらえるのか。伝統的な活字媒体等のみを特別に保護することは、情報流通の多様な発展の可能性を閉ざすことにならないだろうか。

第二に、再販が認められてきたことにより、再販制度の対象となってきた著作物の流通に他の商品の流通にみられないマイナスの影響を及ぼしていることはないか。例えば、新聞

の過剰景品や強引な拡張、繰り返される同調値上げ、書店の品ぞろえの画一化や注文品の入荷までの日数の多さ等、日頃から消費者が感じる不満は、再販制度と何らかの関係があるのではないか。

第三に、言論・出版の自由、国民の知る権利や文化の公平な享受等を実現するという目的と、その手段として再販売価格の拘束という私的統制を許容することとの間にはどのような論理的必然性があるのか。他に代替しうる、より競争制限的でない手段はないのだろうか。

なお、これらの検討に当たっては、いうまでもないことだが、それぞれの著作物発行事業者の団体の意見だけでなく、消費者団体等からも広く意見を聴取することを心掛ける必要があろう。

注

1995年11月の再販問題関係部会（商工・文教・行革P.T.・規制緩和特）の打合せにおいては、次のような申し合わせが行われている。

1. 1995年2月15日に、党規制緩和特別部会がとりまとめた「規制緩和の具体策—中間とりまとめ」を基本に据え、党内において具体的検討を進める。
 2. 検討に当たっては、活字文化の保護等の観点を踏まえつつも、特別部会とりまとめとの整合性を図る。
 3. 党内における検討は、以下の通りに進める。
 - 1) 再販問題の勉強会は、2部会・1P.T.・1特別部会の責任者の呼び掛けに基づき任意で行う。具体策の審議・立案は合同部会方式をとる。
 - 2) 当面、外部への対応は、「特別部会中間報告の趣旨を踏まえつつ、わが国の再販制度の実態、とりわけ活字文化等との係わりを含めて、具体策を検討中」とする。
- （せんばはるお・政審事務局—商工担当）

「日米物品役務相互提供協定」について

工 藤 尚 彦

さまざまな議論の末、「日米物品役務相互提供協定」が4月の日米首脳会談にさきだち締結され、今国会で承認された。冷戦の崩壊を受け、日米安保体制の見直し・再定義が話題になるなかでの本協定締結である。もともと物品役務相互提供協定は、米国がNATO（北太平洋条約機構）諸国を対象にしたものであった。しかし時代の流れとともに、対象国は広げられた。その経過や、適用範囲をはじめとする本協定の内容を中心に検証してみたい。

NATO相互兵站支援法

米国は、それまでの国内法の不備を是正し、同盟国との兵站支援協力を強化するため、1980年に「NATO相互兵站支援法」を制定した。

その後同法を根拠にNATO加盟各国と「物品役務相互提供協定」の締結をすすめた。一方、NATO諸国以外にも対象国を拡大できるよう同法を改正、米国と安全保障条約、相互防衛条約を締結している国々を中心にして、同協定が締結されてきた。また適用範囲も広げられた。

米国内法制定からこれまでの同協定の主な経過は次の通り

1980年 8月 NATO相互兵站支援法

1986年10月 同法改正（NATO諸国以外の国へ適用を拡大）

1987年 5月 国防長官、日本を締結対象国として指定

1994年10月 同法の適用を国際連合平和維持活動（PKO）、人道的な国際救援活動などにも拡大

またNATO諸国の協定締結状況は次の

通り

1982年 2月 NATO整備補給

5月 ベルギー

6月 デンマーク

8月 ノルウェー

1983年 1月 ドイツ

2月 カナダ

2月 オランダ

2月 イタリア

12月 ルクセンブルク

1984年10月 イギリス

11月 スペイン

1987年 2月 フランス

締結予定 ポルトガル

トルコ

ギリシャ

NATO諸国以外の国々との締結状況は以下の通り

1988年 5月 イスラエル

6月 韓国

10月 ヨルダン

1990年 8月 オーストラリア

1993年10月 タイ

1994年 1月	バーレーン
3月	マレーシア
4月	チュニジア
1996年 4月	日本
締結交渉中	フィリピン
締結要件を満たす国	フィジー インドネシア マレーシア シンガポール

NATO諸国以外にも対象国が拡大されて以降は、米国と軍事的に関係が深い韓国、イスラエルが早期に締結している。

なお、ある米軍司令官は、締結国の条件として、1. 締結国自身の兵站能力 2. 米国との装備共通化、標準化 3. 締結国における産業基盤などをあげている。

協定の名称について

4月15日に締結された本協定の正式名称は、「日本国と自衛隊とアメリカ合衆国軍隊との間における後方支援、物品または役務の相互の提供に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」という。このなかで「後方支援、物品または役務」の部分は、英文では、

「Logistic Support, Supplies And Services」となっている。

直訳すれば「兵站援助、補給、および用役」とでもなろう。特に「兵站援助」という用語をあえて用いず、あえて「後方支援」としたのは、後で述べるように適用範囲が限定されていることや、軍事的な色彩の強い用語の使用を控えたのではないかと考えられる。

また本協定の略称は、「日米物品役務相互提供協定」となっているが、調印以前の政府側の説明では、「日米物品役務相互融通協定」となっており、「融通」から「提供」に変わっていた。

また本協定の略称は、

「Acquisition and Cross-Servicing Agreement」の頭文字をとった「ACS A」で一般的には呼ばれている。しかし今回日米間で締結された協定が、前述のようにそうとはなっていない以上、「ACS A」という略称は不適切であるように思える。

本協定の適用の範囲について

本協定締結にあたって最大の議論となった適用範囲について考えてみる。

ここで米・デンマーク間の「相互支援協定」(Mutual Support Agreement) 第5条「協定運用に関わる基本的用件」を例にしてみたい。

この条項は、英文で適用範囲を
「not only in peacetime but also in periods of emergency or active hostilities」
 と規定している。

「平和時のみだけではなく、非常時、戦闘時も」とでも訳せるであろう。他の締結国との協定のなかには表記に若干の違いがあるものの、同じような表現であり、適用範囲をいわゆる平時に限定したものはない。

しかし日米間で締結された本協定は、第一条第二項に、目的条項として適用範囲が、日米共同訓練、国際連合平和維持活動、または人道的な国際救援活動の三つに限定されている。条文そのものを読めば、本協定は、戦闘状況での適用は想定されていないのである。

適用範囲項目を列挙することで、明確に適用範囲を限定して締結された本協定であるが、5月30日の衆議院外務委員会において池田行彦外務大臣は、「有事の米軍の『戦闘行動』には適用されない」との表現で、戦闘時であっても、直接戦闘行動に参加していない米軍部隊への物品などの提供は日米共同訓練のかたちをとれば可能との見解を明らかにし、それまでの政府見解から一步踏み込んだ答弁をした。一方翌日の31日には、臼井日出男防衛庁長官が、記者会見で適用範囲について「有事は想定していない」と表明、政府内部で見

解に相違が生じていることが明らかになった。戦闘時を「適用範囲としない」と明記した協定ではないだけに、この種の食い違いがおこるのであろう。

例えば日本側が提供した燃料や部品を搭載した米軍部隊が、そのまま威嚇行動にてたり戦闘行動に入ったりすれば、政府が從来憲法上許されていないとしてきた「集団的自衛権の行使」に抵触することになる。今後は適用範囲の厳守を政府に求めていかねばならない。

ちなみに本協定締結前には適用範囲に「米軍の単独訓練」を加え、その範囲は在日米軍基地内での訓練に限定する案もあった。

日米共同訓練以外には、国際連合平和維持活動、人道的な国際救援活動が適用範囲として規定されている。この二項目は、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（いわゆるPKO法）に従って行われることが本協定第三条に定められている。

本規定の移転の制限、武器輸出の三原則等との関連について

また本規定は、提供される物品、役務の移転については、提供する政府の書面による事前の同意を得なければ、受領（提供を受けた）政府の部隊以外のもの、すなわち日米間でいえば自衛隊もしくは米軍以外の第三者に移転してはならないことを規定している。これによって第三国への流出を防ぐための歯止めがなされている。

このように物品の移転の制限がなされているため、政府は武器輸出三原則や、国際紛争等を助長することを回避するために定められた1976年の武器輸出に関する政府統一見解の基本理念は維持されるとしている。これは1983年に對米武器技術供与が閣議決定された際の考え方方に沿ったものである。つまり「米国の要請に応じ、相互交流の一環として米国に武器技術を供与する途を拓くこととし、その供与に当たっては、武器輸出三原則によら

ない」とする内閣官房長官談話を踏襲している。

なお昨年11月「新防衛大綱」が閣議決定されたが、その際の内閣官房長官談話には、武器輸出三原則等について、「装備・技術面での相互交流の充実による日米安全保障体制の効果的運用との調和を図りつつ、国際紛争等を助長することを回避するというその基本理念を維持していく」と政府の方針が確認されている。

また与党三党は、本協定の国会提出を承認するにあたり、政策調整会議において①日本国憲法、現行法制、武器輸出禁止三原則の基本を堅持すること ②武器部品が第三者に移転され、国際紛争を助長することがないようすることを確認している。

協定締結以前の対米支援

これまでも、自衛隊による米軍への支援は行われてきたが主に給油支援と輸送支援である。

具体的な例では、給油支援として1994年11月北海道の日米共同訓練において、航空自衛隊は米軍戦闘機に給油している。これは米軍が航空自衛隊による米軍機への給油を要請、防衛庁がこれを受け入れ、事務次官通達を出して行われている。海上自衛隊は1984年より補給艦から米海軍駆逐艦やフリゲート艦に補給している。輸送支援としては米海軍が硫黄島で行っている空母艦載機の夜間離着陸訓練（MLP）のため米兵を航空自衛隊が空輸している。

最後に

現状を追認したかたちで締結された本協定であるが、今後は平和国家日本として、周辺諸国に配慮しながらの本協定の厳格な適用を政府に求めていきたい。

（くどうなりひこ・政審事務局—安全保障担当）

編 集 後 記

「同情するならカネをくれ」「住専にカネを出すなら、こちらにも」「ささやかな蓄えでつないできたが、もう限界。生きていこうとの気力が萎えた」などなど、阪神・淡路大震災で被災した方のナマの声である。◆社民党は5月30日、大きな被害を被った神戸市内、西宮・宝塚など阪神間の諸都市、明石市・淡路島の三班に別れ、復旧・復興の状況と被災者からナマの声を聞き、翌31日には神戸市で震災500日を節目としたフォーラムを催した。

◆政権与党のなかで少数の議席しか持たないとはいえ、与党の一翼を担うことはすごいものであることを実感した。ちょっとした言動が全国を駆けめぐる。その点では、蚊帳の外で『できないことばかり』唱えていた野党時代がなつかしい、と思い出しては不謹慎か。過剰に期待感をあおることははばかられるし、かといえ「夢」を奪うことになってしまい逆効果である。◆連立与党の災害復興プロジェクトチームは、総額約四兆円の国費をつぎ込ませ、それでも足りないもっと出せ、と声高に叫んできた。それにもかかわらず、被災者の方が

「何もしてくれない」と思うのは、手元に現金が入らないから実感がわからないのであろう。このようなことが東京で発生していたらと考えるとゾッとする。ものすごい数の被災者、犠牲者になるであろう。そのためにも緊急災害に対処する専門の救助・救援組織や、経済的支援のために公助・共助の体制を早急に創設しなければならないであろう。◆視察の途中で被災直後の実写ビデオを見せてもらった。そのなかで、完全に崩壊してしまった家から老夫婦が救出されるシーンは感動的であった。がれきの下で身動きがとれないこの夫婦を、となり近所の人たちや消防関係者が“おそるおそる”掘り起こしていく。なにも姿が見えなかった画面から、頭そして次に指先があらわれ、少し動かすことができるようになっていく。見ていて目頭が熱くなった。幸運にもここでは、火災が起らなかった。神戸などの猛火の下では、もっと悲惨な現実があったことを忘れてはならないと、肝に銘じた視察であった。合掌。

(Y)

政策資料編集委員会

委員長 伊藤 茂
編集委員 田口健二 早川 勝
細谷治通 山元 勉
伊藤基隆 梶原敬義
川橋幸子 川那辺 博
石田好数 小川正浩
長谷川崇之 伊藤安博
西川 洋
兼事務局長 浜谷 慎
会計監査 輿石 東 三重野栄子

「政策資料」購読料のお知らせ

定価 一部 450円
送料 76円
年間購読料 6000円(前納)
郵便振替 東京00180
4-80821
又は
大和銀行 衆議院支店
普通 20388
社会民主党政策審議会

POLICY AND LEGISLATION

SEISAKU SIRYO

July 1996

No. 358

<FOREWORD>

KAJIWARA Keigi

Vice-Chair of the Policy-Making Board

<FEATURE>

Law for NPO Activities

Summary of SDP's Draft Law for NPO Activities

Chronology of Activities of Project Team on NPO

<DOCUMENTS>

*Pending Issues on Farmers' Cooperative Policies
(SDP's Commission on Agricultural Policies)*
*Earthquake Recovery Plan for Hanshin-Awaji Area
(SDP)*

<POLICY FOCUS>

*Review of Printed Materials Resale Price Maintenance System
(SEMBA Haruo)*
*Views on Japan-US Agreement on Reciprocal Provision of
Logistic Support, Supplies and Services
(KUDO Naohiko)*

政策資料 7月号

Published by Policy-Making Board Social Democratic Party

First Members Office Bldg., the House of Representatives
2-1, Nagata-cho, Chiyoda-ku, Tokyo, Japan
Phone(03)3581-5111 Ext. 3880-4 Fax(03)3502-5857

編集人 政策資料編集委員会
発行人 社会民主党政策審議会
代表 浜 谷 悅
〒100 東京都千代田区永田町2-2-1
衆議院第一議員会館
電 話 03(3581) 5111 内線3880~4
F A X 03(3502) 5857

定価450円 (送料76円)