

ISSUE BRIEF

世界同時不況下の経済対策と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 647 (2009.9.18.)

昨年来、百年に一度と言われる金融危機と経済不況が世界中を震撼させています。わが国も輸出の急落、実質経済成長率の急降下などに襲われ、大きな経済的痛手を被りました。

各国では、さまざまな金融・経済対策がとられていますが、わが国では、平成20年8月から21年4月にかけて4次にわたる経済対策を策定し、それに対応した予算を成立させました。

本編は、これら4次の経済対策とその予算の概要を整理し、これらの経済対策の効果、問題点及び今後の課題を簡潔にとりまとめたものです。

「総論」のほか「財政金融分野」、「経済産業・科学技術分野」、「農林環境分野」、「国土交通分野」、「社会労働分野」の5分野の構成とし、公表資料により得られた本年8月までの情報に基づき作成しています。その後の重要な動きについては、適宜、取り入れるようにいたしました。

本編の情報を、今後の国政審議の参考として、ご利用いただければ幸いです。

国立国会図書館調査及び立法考査局

調査と情報

第647号

目次

I 総論	1
1 世界金融危機とわが国への影響	1
2 4次の経済対策	1
3 主要国の経済対策・財政出動	3
II 財政金融分野	5
1 金融市場安定化・金融システム維持対策	5
2 家計の支援（定額給付金）	7
3 地方財政への支援	8
4 基金造成	9
III 経済産業・科学技術分野	10
1 「低炭素革命」に係る環境エネルギー関連対策	10
2 危機対応業務による企業に対する資金繰り支援等	12
3 株式会社産業革新機構の設立	13
4 中小企業に対する資金繰り支援等	13
5 世界最先端研究開発支援プログラム	14
IV 農林環境分野	15
1 農林水産業の振興策	15
2 低炭素社会の推進	15
3 CO ₂ 排出量削減・抑制のための総合的対策	17
V 国土交通分野	18
1 公共事業の拡大	18
2 住宅市場の活性化	19
3 高速道路料金の大幅引下げ	20
VI 社会労働分野	21
1 雇用対策	21
2 医療	24
3 介護	25
4 出産・子育て	26
執筆者一覧	27

I 総論

1 世界金融危機とわが国への影響

【世界金融危機の発生】

2008（平成20）年9月15日、米国第4位の投資銀行リーマン・ブラザーズが破綻した。すでに前年に表面化していたサブプライム・ローン等の証券化商品に係る損失は、2008年春から本格化し、3月には米国第5位の投資銀行ベア・スターンズの破綻（5月大手銀行JPモルガン・チェイスにより買収）、7月には米国住宅政策を支える二つの政府系住宅金融機関の危機（9月7日政府により救済）を招いていた。リーマン破綻の当日には、米国第3位の投資銀行メリルリンチのバンク・オブ・アメリカによる買収が発表され、17日には世界最大の保険会社AIGが政府管理下に入り、さらに21日には投資銀行最大手のゴールドマン・サックスとモルガン・スタンレーが銀行持ち株会社へと転換した。わずか半年の間に米国の5大投資銀行が消滅し、最大の保険会社が政府に救済されたわけである。世界の金融システムは激震に襲われた。

【わが国への影響】

世界金融危機はここから新たな段階に突入した。銀行貸出の急減、企業活動の停滞、貿易の縮小に見舞われれば、実体経済の急激な悪化は避けられない。危機の衝撃は直ちに、各種証券化商品を大量に手掛けていた欧州の銀行に及び、各国は震源の米国とともに金融緩和、資本注入をはじめとする救済策に乗り出した。当初、証券化商品への投資が限定的で影響が軽微とされていたわが国も、輸出の急落を通して実体経済収縮の大波に巻き込まれた。実質経済成長率（前期比年率）は、平成20年4-6月期のマイナス4.3%、7-9月期のマイナス3.9%に続き、10-12月期のマイナス13.1%、平成21年1-3月期のマイナス11.7%と急降下した。石油ショック時を超える戦後最大の不況の到来である。その数値は、米国をも欧州をも上回るものであり、麻生太郎内閣は経済政策の連続的な策定と実行を迫られた。

2 4次の経済対策

【安心実現のための緊急総合対策】

平成20年8月29日、福田康夫内閣の下で「安心実現のための緊急総合対策」が決定された。原油・食料価格等の上昇に伴う国民生活の不安を解消し、資源・食糧問題や地球温暖化に対応して「持続可能社会」への変革を加速する等の目的で策定されたもので、①生活・雇用支援対策、②医療・年金・介護強化対策、③子育て・教育支援対策、④低炭素社会実現対策、⑤住まい・防災刷新対策、⑥強い農林水産業創出対策、⑦中小企業等活力向上対策、⑧地方公共団体に対する配慮、という8本柱から成っていた。事業費合計11.5兆円、うち国費1.8兆円の規模であった¹。この対策は麻生内閣の下、同年10月16日に成

¹ 河内祐典「『安心実現のための緊急総合対策』について」『ファイナンス』44巻8号, 2008.11, pp.14-17.

立した平成 20 年度第 1 次補正予算によって実施されることとなった。財源は、既定経費の節減努力の上に、前年度剰余金受入と建設国債の増発（赤字国債は減額）によって賅われた。

【生活対策】

世界経済の急速な暗転に対応すべく、補正予算の成立直後の 10 月 30 日、「生活対策」が決定された。この対策は、生活者の暮らしの安心、金融・経済の安定強化、地方の底力の発揮という 3 つの重点分野を掲げ、①家計緊急支援対策、②雇用セーフティネット強化対策、③生活安心確保対策、④金融資本市場安定対策、⑤中小・小規模企業等支援対策、⑥成長力強化対策、⑦地域活性化対策、⑧住宅投資・防災強化対策、⑨地方公共団体支援策、という 9 本柱から成っていた。事業費合計 26.9 兆円、うち国費 4.8 兆円の規模であった²。これを実施する平成 20 年度第 2 次補正予算の成立は平成 21 年 1 月 27 日までずれ込んだ（財源についての特例法は同年 3 月 4 日成立）。論議の焦点のひとつは、主たる財源を、財政投融资特別会計（金利変動準備金＝「埋蔵金」）からの受入金と、税収減を補う赤字国債の大量発行に依存したことである。一方、話題を集めた定額給付金の効用とその財源をめぐっては賛否が分かれた。賛成派は、低所得者への即効的で所得再分配的な施策である点、「埋蔵金」の活用ゆえ財政赤字に直結しない点を評価し、反対派は、消費刺激効果が小さく選挙向けばらまき要素の強い点、国の資産減少が債務増加（赤字国債）に等しい点を批判している。

【生活防衛のための緊急対策】

景況の深刻化に伴う雇用問題と企業の資金繰り問題に対処するため、平成 20 年 12 月 19 日、景気対策の第 3 段「生活防衛のための緊急対策」が決定された。財政上の対応（10 兆円程度）と金融面の対応（33 兆円程度）に大別され、①雇用対策、②雇用創出等のための地方交付税増額、③経済緊急対応予備費の新設、④税制改正（政策減税）、⑤「生活対策」の実現、⑥金融機能強化法に基づく政府の資本参加枠拡大、⑦銀行等保有株式取得機構の活用・強化、⑧政策金融の「危機対応業務」発動・拡充、⑨住宅・不動産市場対策、から成っていた。このうち、⑤の生活対策実現用の 6 兆円を除くと事業費合計 37 兆円、国費 5.4 兆円の規模である³。これによって事業費総額 75 兆円、国費総額は 12 兆円の規模となり、麻生首相は切れ目ない景気対策の「3 段ロケット」を誇示した。政府の見込みでは、合計で成長率を 1%程度押し上げるとしている。この第 3 段は、主に平成 21 年 3 月 27 日成立の 21 年度予算・税制改正によって実施されることとなった。財源手当ては難しく、国債の大量発行と財政投融资特別会計の「埋蔵金」に頼らざるをえなかった。政府は「重要課題推進枠」（3330 億円）を設け、①社会保障等、②消費者庁・中小企業対策等、③地域の活性化、④食料自給率向上、⑤教育・研究開発、⑥成長力強化・外交力強化等に配分した。大規模な財政出動が果敢に行われた半面、経済緊急対応予備費など異例の措置も見

² 河内祐典 「『生活対策』の考え方と具体的施策」『ファイナンス』44 巻 9 号, 2008.12, pp.2-6.

³ 河内祐典 「『生活防衛のための緊急対策』及び一連の経済対策」『ファイナンス』44 巻 11 号, 2009.2, pp.2-6.

られ、将来の生活と成長がどの程度確保されるか不透明との議論が出されている⁴。

【経済危機対策】

平成 21 年度予算成立直後の 4 月 10 日、麻生内閣は新たな経済対策として「経済危機対策」を策定した。その概要は、①雇用対策、②金融対策、③低炭素革命、④健康長寿・子育て、⑤底力発揮・21 世紀型インフラ整備、⑥地域活性化等、⑦安全・安心確保等、⑧地方公共団体への配慮であり、事業費合計 56.8 兆円、国費 15.4 兆円の規模である。これにより経済成長率を 2%程度押し上げ、40～50 万人の雇用を創出すると見込まれている。その裏づけとなる 21 年度補正予算は 5 月 29 日成立した。総額は 13 兆 9 千億円、国債のさらなる増発（とくに建設国債 7 兆 3 千億円）と財投特別会計の「埋蔵金」に財源を仰いだ。建設国債規模に見られるとおり、箱モノ・道路等の社会資本整備が過半を占めているほか、46 の基金に 4.4 兆円が投じられることも論議を呼んだ。基金については、とりわけ複数年で執行されることによる即効性の乏しさ、監督・監視の難しさが指摘されている。

こうして、4 次にわたる対策で総事業費は 132 兆円に達した。国費 27.4 兆円は GDP の約 5.7%に上る。衆議院が解散された 7 月 21 日時点で見ると、①定額給付金、②エコポイント制度、③エコカー減税・補助制度、④高速道路料金引下げが、消費にプラス効果を生んでいるという⁵。しかし、効果の一時的性格と債務残高比率の悪化を懸念する声は強い。とりわけ債務残高比率については、国・地方を併せ今年度末に GDP の 1.7 倍に達する。これは主要国中最悪の数値であり、景気回復時の増税を予感させるに十分な高さといえよう。市場での評価も厳しさを免れず、麻生内閣発足時（平成 20 年 9 月 24 日）からの株価下落率は 20.3%を記録した⁶。

3 主要国の経済対策・財政出動

世界経済・金融システムの崩壊の危機に直面した主要国は、超金融緩和、銀行への資本注入に踏み出したばかりでなく、積極的な財政刺激策を打ち出している。GDP 比で見たその規模は、2009 年 3 月中旬時点までの公表分で、米国が 4.9%、英国が 1.5%、ドイツが 3.5%、フランスが 1.4%、中国が 6.3%である⁷。差し迫る危機からの脱出のために、債務累増による金利上昇と通貨下落の危険性には目をつぶって財政を出動させているといえるだろう。各国ともに平時への「出口戦略」を求められる所以である。

⁴ 長谷川卓「平成 21 年度予算案の概要」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』630 号, 2009.1.29, pp.1-12.

⁵ 内閣府「昨年来の経済対策と効果」2009.7. <http://www5.cao.go.jp/keizai1/2009/0717_kouka.pdf>

⁶ 「麻生政権 4 度の経済対策 市場の評価厳しく」『産経新聞』2009.7.22 ; 「特集・政策総動員の中間検証」『金融財政事情』60 巻 21 号, 2009.6.1, pp.10-28 ; 財務省「国及び地方の長期債務残高」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryou/sy2108g.pdf>>

⁷ 内閣府「諸外国の金融システム安定化策と財政刺激策」2009.3.25. <<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2009/0325/item13.pdf>>

表1 経済対策総括表（主要事業）

（単位：億円）

<p>1 安心実現のための緊急総合対策 →</p> <p>8月29日決定</p> <p>事業費計 11.5兆円（国費 1.8兆円）</p>	<p>平成20年度第1次補正予算 10月16日成立</p> <p>生活者の不安解消 3,518</p> <p>住まいと防災 7,296</p> <p>低炭素社会実現・農林水産業強化 1,881</p> <p>中小企業等の活力向上 4,469</p> <p>地方公共団体向け交付金 916</p> <p>緊急安心実現総合対策費 18,081</p> <p>その他増減で 合計 10,641</p> <p>（財源は前年度剰余金と建設国債等）</p>
<p>2 生活対策 →</p> <p>10月30日決定</p> <p>事業費計 26.9兆円（国費 4.8兆円）</p>	<p>平成20年度第2次補正予算 1月27日成立</p> <p>家計緊急支援 20,395（定額給付金）</p> <p>生活安心確保 5,177</p> <p>中小・小規模企業支援 5,048</p> <p>成長力強化 321</p> <p>地域活性化 7,546（高速道路料金引下げ等）</p> <p>住宅投資・防災強化 2,393</p> <p>地域活性化・生活対策臨時交付金 6,000</p> <p>生活対策関係経費 46,880</p> <p>追加雇用対策 1,600</p> <p>その他増減で 合計 47,858</p> <p>（財源は財投特別会計と赤字国債等）</p>
<p>3 生活防衛のための緊急対策 →</p> <p>12月19日決定</p> <p>事業費計 37兆円（国費 5.4兆円）</p>	<p>平成21年度予算 88.5兆円 3月27日成立</p> <p>雇用対策</p> <p>出産・子育て支援、医師・医療対策</p> <p>防災対策</p> <p>環境減税・住宅減税</p> <p>中小企業資金繰り・減税</p> <p>教育環境整備・基礎研究支援</p> <p>農山漁村活性化・食料自給率向上</p> <p>経済緊急対応予備費・資本参加等</p> <p>地域活力基盤創造交付金</p> <p>（財源は租税のほか、財投特会と赤字・建設国債等）</p>
<p>4 経済危機対策 →</p> <p>4月10日決定</p> <p>事業費計 56.8兆円（国費 15.4兆円）</p>	<p>平成21年度補正予算 5月29日成立</p> <p>雇用対策 12,698</p> <p>金融対策 29,659</p> <p>低炭素革命 15,775</p> <p>健康長寿・子育て 20,221</p> <p>底力発揮・21世紀型インフラ整備 25,775</p> <p>地域活性化 1,981</p> <p>安全・安心確保 17,089</p> <p>地方公共団体への配慮 23,790</p> <p>経済危機対策関係経費 146,987</p> <p>その他増減で 合計 139,256</p> <p>（財源は財投特会と建設・赤字国債等）</p>

（出典）「平成20年度補正予算フレーム」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h20/sy200929/hosei200929b.pdf>>
 「平成20年度補正予算（第2号）フレーム」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h20/hosei201220b.pdf>>
 「平成21年度予算のポイント」<<http://www.mof.go.jp/seifuan21/yosan001.pdf>>
 「平成21年度補正予算フレーム」<<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h21/sy210427/hosei210427a.pdf>>
 等より筆者作成

Ⅱ 財政金融分野

1 金融市場安定化・金融システム維持対策

麻生内閣は、4 次にわたる経済対策を通じて金融市場の安定化および金融システムの維持に取り組んだ。日本銀行もまた、一体となって金融政策を行っている。ここでは、両者を分けてそれぞれの対策とその論点を整理する。

【政府の対応】

平成 20 年度第 1 次補正予算（同年 10 月 16 日成立）、平成 20 年度第 2 次補正予算（平成 21 年 1 月 27 日成立）、平成 21 年度予算（同年 3 月 27 日成立）、平成 21 年度補正予算（同年 5 月 29 日成立）による政府の施策は、以下のとおりである。

- ① 日本政策投資銀行等による危機対応業務（後述、12 頁参照）
- ② 中小企業への緊急保証制度（後述、13 頁参照）
- ③ 政府系金融機関によるセーフティネット貸付枠の拡大（後述、13 頁参照）
- ④ 海外事業支援のための国際協力銀行の融資・保証の追加（3 兆円）
- ⑤ 住宅・不動産市場対策（0.2 兆円）
- ⑥ 金融機関への国の資本参加枠の再設置と拡大（12 兆円）
- ⑦ 銀行等保有株式の買取りの再開と拡充（20 兆円）
- ⑧ 時価会計の一部緩和
- ⑨ 金融機関の融資姿勢の検査監督（金融検査マニュアル見直し）

このうち、⑥では、改正金融機能強化法（平成 20 年 12 月 12 日成立）により、国の資本参加を通じて金融機関の資本基盤を強化し、地域経済への金融仲介機能を発揮させるため、資本注入制度を再開し、その枠を当初の 2 兆円から 12 兆円に拡大した。⑦においては、銀行等保有株式取得機構による株式取得を再開し、同機構の借入れに対する政府保証枠を 20 兆円（従来は 2 兆円）に広げた。また、⑧⑨とともに、金融機関による融資を後押しする内容の方策である。

これらの対策は目前の危機を回避するのに役立ったとされている。ただし、中小企業の経営環境は依然として厳しい状態が続いており、企業間格差が広がっている現状は目が離せない⁸。

【日銀の対応】

- (1) 金融政策面の措置（流動性対策を含む）
 - (i) 政策金利の引下げ

無担保コール翌日物レートの誘導目標を、0.3%（平成 20 年 10 月 31 日）から 0.1%（同年 12 月 19 日）に引き下げた。日銀当座預金に付けた金利（補完当座預金）と同率で短期金融市場に資金が集まりにくくなる（市場機能が損なわれる）低さであるが、緩和効果を最大

⁸ 「検証 資金繰り支援策（中）」『日本経済新聞』2009.8.14.

にするとの判断で行われたとされている⁹。

(ii) 金融市場安定化

まず、米ドル資金供給オペである。これは、ドル資金の調達難が著しく高まった状況の打開のために導入されたもので、FRB・日銀など主要中央銀行が無制限に行っている。平成21年10月末だったその期限は、現在同22年2月までさらに延長されている（平成21年7月15日決定）¹⁰。

次は、長期国債買入れの増額である。年16.8兆円（平成20年12月19日決定）から年21.6兆円（平成21年3月18日決定）へと引き上げている。長期国債の保有額を日銀券発行残高の範囲内とする「銀行券ルール」は当分守られる見通しであるが、保有高が日銀券残高に接近することは避けられず、また長期国債金利の低目誘導につながらないかどうか、慎重に見極める必要がある。

(iii) 企業金融の円滑化

まず、企業金融支援特別オペである。これは、金融機関が日銀から3か月物以内の資金を0.1%の低利で調達できる仕組みであって、平成21年1月に開始したものである。当初9月末までだった期限を12月末まで延長した（平成21年7月15日決定）。

次は、企業の短期資金調達手段であるコマーシャルペーパー等を、金融機関から3兆円を上限に買い取る方策である。これも平成21年1月に始めて9月末までとしていた当初の期限を12月末まで延長した。金融機関の引受け余力を増やすことで企業金融への緩和効果を狙っているが、日銀が債務不履行の可能性のある個別企業のリスクを引き受けた事実は重い。

同じことは社債の買取りについてもいえる。1兆円を限度として平成21年3月に始まり、9月末までとしていた期限をやはり12月末まで延長したもので、短期・優良なものに限定するとはいえ、日銀に損失の生ずる恐れがあることに変わりはない。

(2) 金融システム面の措置

(i) 金融機関保有株式の買入れ

平成21年2月、銀行保有株の買取りを4年半ぶりに再開し、同22年4月までの間に1兆円を限度として実施するものである。もちろん、保有株式の下落による自己資本減少から融資圧縮へと銀行が走るのを防ぐ狙いをもっている。

(ii) 金融機関向け劣後ローン引受け

平成21年3月に決まった1兆円規模の銀行資本の増強支援策である。

このように、経済危機に直面して、日銀が政府と歩調を合わせ、「非常時」対策を矢継ぎ早に打ったことは確かである。同時に、市場機能の発揮、日銀財務の健全性、円の信認という面で、日銀が大きな課題を背負い込んだことも見落としてはなるまい。

⁹ 山口廣秀「金融危機局面における政策発動の考え方」『金融財政事情』60巻26号、2009.7.6, pp.24-28.

¹⁰ 「企業金融支援 日銀、年末まで延長」『日本経済新聞』2009.7.16.

2 家計の支援（定額給付金）

定額給付金は、景気後退の下で、住民への生活支援と地域の経済対策に資することを目的とし、「生活対策」の一つとして、一定の条件を満たす住民全員に定額（12,000円。18歳以下及び65歳以上の者のみ20,000円）の現金を給付するもので、平成20年度第2次補正予算に2兆395億円の事業費が計上された。この財源には、いわゆる「霞が関埋蔵金」の一つである財政投融资特別会計からの受入金（金利変動準備金の取り崩し）の一部が充てられた。

給付金事業は、市町村（特別区を含む）が主体となって実施する「自治事務」とされ、実施に要する費用の全額を国が補助している。当初、高額所得者への給付の是非が論議され、政府から所得制限を設ける場合の下限（年間所得1800万円）が示されたが、実施が市町村の判断に委ねられた結果、所得制限を実施した自治体はなかった。

補正予算と関連法の成立後、平成21年3月から給付が開始された。平成20年度内に支給を始めた市区町村は全体の約2割にとどまったが、7月27日時点では91.4%の世帯に給付され、5月の勤労者世帯の実質収入を平均約2.3%押し上げている。また、給付時期にあわせて、約6割の市区町村でプレミアム付き商品券を発行している（6月26日時点）。

同様の対策としては、小渕内閣が平成10年の「緊急経済対策」において、個人消費の喚起と地域経済の活性化を目的とした地域振興券を交付している。国外では、今回の世界経済危機に対応して、フランス、イタリア、オーストラリア及び中国で現金が、また、ドイツ、台湾及びエジプトで消費券などが給付されている。

【主な論点】

（1）経済効果

現金支給は、定額減税などと比較して消費意欲の喚起、低所得者への即効的な支援、全体的な景気底上げ効果などが期待できるとする肯定的な意見と、財政コストに比べ消費刺激効果が小さく、貯蓄に回る可能性が高いとの批判がある。

政府は、給付金の4割が消費され、実質GDPを0.15%押し上げる効果があると試算している（平成21年1月13日衆議院財務金融委員会）。また、民間エコノミストは、3～5割程度が消費に回され、実質GDPを0.1～0.2%程度押し上げると予測している。

（2）支給対象

一律の支給に対して、生活支援であるならば低所得者を対象とすべきであり、選挙対策のばらまきであるとの批判と、定額であることにより低所得者層への所得再配分効果を持ち、単なるばらまきではないとする意見がある。

（3）財政への影響

1回限りの措置であれば大幅な財政悪化にはつながらない、また、「埋蔵金」の活用は赤字を増やすわけではないと、これを肯定的に評価する意見と、負担を将来へ先送りするもので赤字国債の発行と変わらないとする意見がある。

3 地方財政への支援

地方の活性化を目的としたインフラ整備等を積極的に進めるため、「地域活性化・生活対策臨時交付金」（6000億円。平成20年度第2次補正予算。3割まで翌年度に繰り越し可能）、「地域活力基盤創造交付金」（9400億円。平成21年度予算。道路を中心とした社会資本整備やソフト事業）、「地域活性化・公共投資臨時交付金」（1.4兆円。平成21年度補正予算。国の公共事業等に伴う地方負担総額の9割を補てん）が設けられた。また、地域の雇用創出、安心・安全社会の実現等のため、「雇用創出等のための交付税増額」（1兆円、うち5000億円は地域雇用創出推進費。平成21年度予算。雇用創出、元気回復、少子化対策、公立病院への財政支援など）、「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」（1兆円。平成21年度補正予算。地球温暖化、少子高齢化への対応、安心・安全社会の実現）が設けられた。

【主な論点】

（1）経済効果

生活対策臨時交付金は、従来に比べて自由度が高く、使いやすいとの評価がある。一方で、自治体は、財政難から地方単独の公共事業を実施する余力がなく、平成20年度決算から地方財政健全化法の新たな枠組みが適用されること、経済対策が時限的な措置であることなどから、財政支出に慎重となっている。公共事業関連の交付金が、既存事業の財源への充当や執行の翌年度繰り越しなど、政府が意図した公共事業の純増や前倒し発注などの経済効果を十分に得られない恐れもあり、国と地方の対応がちぐはぐとの指摘がある。また、地方自治体版定額給付金と揶揄される経済危機対策臨時交付金については、地域の実情に合っていない、使用期限があるため住民にとって本当に必要な支出を吟味できず、目先の買い物に走る恐れがあるとの指摘もある。

（2）道路特定財源の一般財源化

道路特定財源を廃止して設置された地域活力基盤創造交付金は、関連するインフラ整備やソフト事業に回ることが期待されたが、実質的に使途が限定され、現実には9割が道路整備に充てられる模様で、一般財源化の趣旨に反しているとの批判がある。

（3）自治体の負担の軽減

公共投資臨時交付金では、自治体から批判のあった国直轄の公共事業に対する自治体の一部負担金を国が実質的に肩代わりするなど、地方の負担軽減を図っているが、対象が今回の補正予算関連事業に限定されているため、公共事業全体の負担金の廃止、軽減を主張する自治体との間には大きな隔たりがある（後述、18頁参照）。

（4）地方交付税の総額

地方交付税増額の財源には「埋蔵金」等が充てられるが、平成22年度から交付税特別会計の累積債務返済のため年間数千億から1兆円程度の交付金の減額が見込まれており、数年後には現状の交付税水準すら維持できないと懸念する向きもある。

4 基金造成

平成 21 年度補正予算では、複数年度の施策を円滑に実施するため、総額 4.4 兆円の予算措置を講じ、46 基金の造成または積み増しが行われた。

表 2 46 基金の府省別内訳

所管府省	基金数	予算額(億円)	新規・既存(予算額: 億円)	実施事業主体
内閣府	2	210	新 1(100)、既 1(110)	地 2
総務省	1*	750	新 1* (750)	公 1*
文部科学省	4	3, 523	新 4(3, 523)	地 1、独 3
厚生労働省	11	27, 880	新 7(21, 726)、既 4(6, 154)	地 9、独 1、公 1
農林水産省	21	7, 007	新 14(6, 323)、既 7(684)	地 2、独 9、公 10
経済産業省	5*	2, 518	新 3* (1, 568)、既 2(950)	独 4、公 1*
国土交通省	1	96	既 1(96)	独 1
環境省	3*	1, 690	新 2* (1, 143)、既 1(547)	地 1、独 1、公 1*
合計	46	43, 674	新 30(35, 133)、既 16(8, 541)	地 15、独 19、公 12

(注) 地：地方自治体、独：独立行政法人・財団法人・社団法人等、公：公募・民間団体

* グリーン家電普及促進基金を重複計上

(出典)「内閣衆質 171 第 334 号(答弁第 334 号、平成 21 年 5 月 1 日)：細野豪志衆議院議員 質問主意書第 334 号への答弁書」から作成。

【主な論点】

(1) 予算単年度主義

基金は、特定の施策への支出を複数年度にわたり確保することを目的としている。大規模な基金の造成は、国会における予算の議決は会計年度ごとに行わなければならないという「予算単年度主義の原則」を損ねる恐れがあると指摘されている。

(2) 予算執行の透明性

基金には決算制度がないため、財産および運用状況等が不透明化する恐れがあり、無駄遣いの温床になることも懸念されている。また、今回の基金が新たな「埋蔵金」や天下り先を生み出すとの指摘もある。

このような指摘に対し、政府は、基金を時限的なものとし、残額が生じた場合には国庫に返納させるとともに、基金の使用実績及び残高等について国会へ説明を行い、執行状況等についても各府省のホームページ等を通じて公表するとした¹¹。

(3) 経済効果

基金を通じた支出は複数年度にわたることが一般的であるため、平成 21 年度内の支出は限定的であることが予想される。このため、景気浮揚の観点からすると、基金への支出は短期的な経済効果が大きくないと指摘されている。

¹¹ 平成 21 年 6 月 19 日財務省報道発表。なお、民主党は、補正予算の未執行分について凍結することを打ち出している（「政権交代 政策のゆくえ 1 予算年内編成 波乱含み」『日本経済新聞』2009.9.1.）。

Ⅲ 経済産業・科学技術分野

1 「低炭素革命」に係る環境エネルギー関連対策

「経済危機対策」の中で「低炭素革命」が掲げられており、「太陽光発電」、「低燃費車・省エネ製品等」など、各種の施策が打ち出されている。

【太陽光発電の普及促進】

平成 21 年 2 月 24 日の記者会見において二階俊博経済産業大臣（当時）は、「太陽光発電に関する新たな買取制度の創設」として、電気事業者が 10 年程度にわたり、当初は現在の 2 倍程度の価格で買い取る仕組みを考えていると述べた。この制度の根拠となる「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」（平成 21 年法律第 72 号）が第 171 回国会において 7 月 1 日に成立した。政府は太陽光発電の買取制度を今年中に発足させたいとしてきた。経済産業省の総合資源エネルギー調査会新エネルギー一部会買取制度小委員会では、以下の事柄を検討している。①買取りの対象となる電力を余剰電力とする。②制度開始当初の買取価格を 48 円/kWh とする。③買取期間は 10 年とする。④電力の買取費用は、例えば供給約款に「太陽光発電促進付加金」を盛り込むことにより、すべての需要家が公平かつ確実に負担する。これに対し、買取りの対象を太陽光発電に限らず再生可能エネルギーとし、全量を買取る固定価格買取制度を早期に導入すべきとする主張がある。

また、平成 20 年度第 1 次補正予算に住宅用太陽光発電導入支援対策費補助金 90 億円が計上され、住宅用太陽光発電システムの設置に対する補助事業が平成 21 年 1 月から開始された。平成 21 年度当初予算では 200 億円、同補正予算では 270 億円がそれぞれ計上されている。補助申請が順調になされており（申請受理件数は、平成 20 年度（21 年 1～3 月）22,501 件、平成 21 年度（4～8 月）41,074 件（太陽光発電普及拡大センター調べ）、地方自治体独自の補助と相俟って太陽光発電の普及促進に寄与すると思われる。

太陽光発電を買取制度により大幅に普及促進するには、国が、長期的なプランと方向性を明確に示したうえで、①買取費用の負担に対する国民の理解を得ること、②家庭（電力の需要者であり太陽光発電による電力の供給者でもある。）、電力の供給側に立つ電気事業者、メーカーなどを普及促進に向けて強く誘導していくこと、③太陽光発電に係る技術開発に積極的に取り組み、支援していくことなどが必要とされる。

【「スクール・ニューディール」構想】

全国の公立小中学校等に対し、太陽光発電パネルの設置をはじめとするエコ改修、ICT 環境の整備、耐震化を一体的に進めることとし、平成 21 年度補正予算に 4881 億円を計上している。このうち太陽光発電の導入の場合、国は、国庫補助に加え、地域活性化・公共投資臨時交付金（平成 21 年度補正予算に 1 兆 3790 億円を計上。）を充当するなどして、地方自治体の実質的な負担を 2.5%にまで軽減することにより太陽光発電の普及促進を図ることを目指している。

【環境対応車の普及促進策】

環境対応車への買換え・購入に対する補助制度が、平成 21 年 6 月 19 日から実施されている。環境性能のいい新車の買換え・購入を促進することにより、環境対策と景気対策を効果的に実現することを目指しており、「経済危機対策」が公表された平成 21 年 4 月 10 日に遡り、平成 22 年 3 月 31 日までに新車登録等をした車が対象となる。経年車（最初の登録等から 13 年に達した車）の廃車を伴う新車購入補助と、経年車の廃車を伴わない新車購入補助があり、所定の燃費基準等をクリアした場合に補助金が交付される（普通車で経年車の廃車を伴う場合 25 万円、廃車を伴わない場合 10 万円）。平成 21 年度補正予算に 3702 億円が計上されている。また、この補助制度に先立ち、「生活防衛のための緊急対策」により、一定の排ガス性能・燃費性能を備えた自動車に係る自動車重量税、自動車取得税の減免措置が平成 21 年 4 月から執られている（3 年間の時限措置）。これらの施策の効果もあって、国内新車総販売台数（登録車+軽自動車）は、平成 21 年 4 月が前年同月比 23.0%減、5 月は 19.0%減、6 月は 14.5%減であったものが 7 月には 5.2%減、8 月には 0.5%減とマイナス幅が縮小してきている（社団法人日本自動車販売協会連合会調べ）。平成 21 年度は 4 年ぶりに前年度比で増となる可能性が出てきたという。中でもハイブリッド車は好調な売れ行きで、トヨタ自動車株式会社が平成 21 年 5 月に発売したハイブリッド車の新型プリウスは、受注に対して生産が追いつかないため、平成 21 年 7 月下旬以降の注文分は、補助の実施期限である平成 22 年 3 月 31 日までに新規登録が間に合わない状況になっているという。

【グリーン家電の普及促進策】

エコポイントの活用によるグリーン家電普及促進策は、地球温暖化対策、経済の活性化及び地上デジタル放送対応テレビの普及を図るため、環境性能に優れたグリーン家電製品（統一省エネラベル 4 つ星相当以上のエアコン、冷蔵庫、地上デジタル放送対応テレビ）の購入により、様々な商品・サービスと交換可能なエコポイントを付与する制度である。価格の 5% 程度のエコポイントを付与し、テレビについてはさらに 5% 程度を上乗せする。平成 21 年度補正予算に 2946 億円を計上している。平成 21 年 5 月 15 日以降に購入した製品が対象となり、ポイント交換の対象は、電子マネー、商品券、地方の特産品など 271 品目となっている。この制度については事業実施期間の延長や交換対象の範囲の拡大を求める意見がある一方で、小規模の電器店などから申請手続の負担緩和を求める声も出ている。

【環境対応車・グリーン家電の普及促進策の課題】

環境対応車・グリーン家電の普及促進策は、上述したように景気対策としての性格も有している。とりわけ自動車産業は裾野の広い産業であり、雇用など国内経済に与える影響が大きいことから、環境対応車の購入補助はアメリカ、ドイツなど諸外国でも実施されている。その一方で、①特定の産業・製品を支援するものであり市場を歪めるおそれはないか、②需要の先食いとなり制度終了後に需要が急減しないか、③グリーン家電を例にとれば、大型製品ほど付与されるエコポイントが多いことから環境対策として効果的なものになるかなどについて議論がある。

2 危機対応業務による企業に対する資金繰り支援等

内外の金融秩序の混乱、大規模災害等の危機発生時において、これらの危機の被害に対処するため、株式会社日本政策金融公庫（公庫）からの信用供与を受けて指定金融機関（株式会社日本政策投資銀行（政投銀）等）が危機対応業務を実施している。

【企業に対する資金繰り支援】

危機対応業務による企業の資金繰り支援のための指定金融機関の融資枠は、「経済危機対策」により大幅に拡大され、中堅企業・大企業向け 2 兆円、中小企業向け 0.9 兆円から、それぞれ 10 兆円、3.3 兆円となった。融資額の累計は、平成 21 年 7 月末現在で、それぞれ 2 兆 3517 億円、7568 億円となっている。これらのうち公庫との損害担保契約（融資額の 80%を上限とする。）が付されているものは、それぞれ 2377 億円、7467 億円となっている。最近では平成 21 年 6 月 30 日、株式会社日本航空に対して政投銀から 670 億円の融資契約が締結され、このうち 80%に公庫の損害担保契約が付されている。

【企業への出資に対する損失補てん】

企業への出資に対する損失補てん制度は、平成 21 年 4 月 30 日に改正された「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」（平成 11 年法律第 131 号、「改正産業再生法」）により設けられ、危機対応業務とみなされている。世界的な金融危機の影響に対する措置として、将来的には業況の回復が見込まれるものの一時的に自己資本が大きく毀損しており、出資を受けなければ資金調達が困難な事業者に対し、出資を円滑化する目的で設けられた。所定の要件（急激に経営が悪化したこと、融資ではなく出資が必要なこと、国民経済に重大な影響を及ぼすことなど）を満たす場合に、経済産業省が事業者から提出される計画を認定し、指定金融機関から受ける出資について公庫が 50～80%の損失補てんを行う。平成 21 年度補正予算に 1152 億円が計上され、出資規模は 2 兆円とされている。

この制度の最初の適用事案として、経済産業省は、平成 21 年 6 月 30 日、わが国唯一の半導体 DRAM メーカーであり経営不振にあるエルピーダメモリ株式会社の事業再構築計画を認定した。これを受けて、政投銀は同社に対し 300 億円の出資を行い、当該出資に対して公庫が 80%の損失補てんを行うこととなった。同社は、台湾の DRAM メーカーと資本提携するなどして、平成 24 年 3 月まで事業の再構築に取り組むとしている。経済産業省は、同社を支援する理由について、DRAM は日本の主要産業に幅広く用いられ、国民生活や経済産業活動を支える観点から極めて重要であると判断したためという。同社以外にもこの制度を活用することが想定される企業があるという。

その一方で、この制度は、①特定の企業に対する支援であり、市場を歪めるおそれがあること、②国外からは、国が実質的な輸出補助を行っていると思われるおそれがあることなどから、公的資金による一般企業への資本増強支援は緊急避難の場合に限るべきであるとの指摘がある。また、出資をいつまで続けるかなど出口戦略を明確にする必要があるとする意見もある。

3 株式会社産業革新機構の設立

株式会社産業革新機構（機構）は、改正産業再生法に基づき、平成 21 年 7 月 27 日発足した機関で、中長期的な日本経済の成長・発展のために、様々な企業や大学、研究機関などに分散した技術やノウハウ、人材などを組み合わせ、新たな価値を創出する事業活動などに対し投資を行うことを目的としている。存続期間を 15 年としている。機構は国から 820 億円、民間から 85 億円の出資を受けている。さらに、民間金融機関からの資金調達に対し 8000 億円の政府保証枠が設けられた。機構は、有望なシーズの評価、具体的な投資判断、投資後の経営支援を的確に行うため、実績のある民間人材を活用している。

その一方で、①事業化が可能かどうか不確実な事案への投資には高い目利き能力を持った人材が必要である、②想定する支援対象が広すぎるのではないか、③技術革新支援というより実質的な経営支援になる恐れはないかなどの点が指摘されており、機構の規律ある運営が求められている。

4 中小企業に対する資金繰り支援等

「安心実現のための緊急総合対策」において、中小企業の資金繰り支援策の一環として緊急保証制度の導入が打ち出され、平成 20 年 10 月 31 日から実施されている。事業者に対する融資に、通常の保証と別枠で 2 億 8000 万円まで信用保証協会による 100%の保証を付するもので、当初の保証枠は 6 兆円とされた。その後、保証枠は「生活対策」で 20 兆円に、さらに「経済危機対策」で 30 兆円に増額された。対象となる業種も制度導入時は 545 業種であったものが 781 業種に拡大された。保証承諾累計額は、資金繰りに悩む中小企業が制度発足時から殺到したこともあり、平成 21 年 4 月末で 10 兆 0173 億円となり、制度導入後 6 か月で 10 兆円を超えている（平成 21 年 6 月末時点で 11 兆 8656 億円）。

また、上記と同じ「安心実現のための緊急総合対策」において、政府系金融機関による中小企業の資金繰り対策として、セーフティネット貸付（経営環境、金融環境の変化や取引企業の倒産に対応するための資金の貸付け）の融資枠を 3 兆円とした。その後「生活対策」、「経済危機対策」を通じて、公庫が行うセーフティネット貸付の融資枠を 12 兆円に拡充した。貸付額累計は 3 兆 6493 億円（平成 21 年 8 月 14 日現在。速報値）となっている。

さらに、これらの施策とは別に、「生活防衛のための緊急対策」により、平成 21 年度から 2 年間、中小企業の所得金額のうち年 800 万円以下の金額に対する法人税の軽減税率を 22%から 18%に引き下げるなどの措置も執られている。これに対し、中小企業向けの法人税率を現在の 18%から 11%に引き下げるべきとする主張がある。

一方、企業倒産の件数（負債額 1000 万円以上）は平成 20 年度が 16,146 件となり、前年度（14,366 件）に比べ約 12%増加し、また 21 年上半期（1～6 月）は 8,169 件で上半期としては 6 年ぶりに 8 千件を超えた（株式会社東京商工リサーチ調べ）。上記の支援策の効果が一部に窺える面が見受けられるものの、企業倒産の勢いを抑えるには至っていないとの指摘がある。

5 世界最先端研究開発支援プログラム

【プログラム概要】

経済危機対策として、平成 21 年度補正予算に掲げられた世界最先端研究開発支援プログラムは、科学技術分野への総額約 2700 億円の研究助成を主な内容としている。プログラムは、わが国の中長期的な国際的競争力、底力の強化を図るために、研究者に対する支援体制を創設し、中心的研究者と先端的研究課題を選定の上、世界トップの研究開発成果を得て、社会に成果を還元することを目的としている。限られたトップ研究者に経済危機を打開できる技術革新の創出を託す狙いがあるとも言われる¹²。研究費は日本学術振興会に設立した基金¹³から選定課題に 5 年間支給される。基金の法制化では、衆議院での法案修正により、経済対策のための臨時的措置であることを示す文言が削られ、先端的研究の集中的推進のために行うという位置付けが明確にされた。565 件の応募課題を選定するために総合科学技術会議に支援会議が設けられ、平成 21 年 9 月 2 日、総合科学技術会議で 30 課題が決定された。選定課題は、基礎研究よりも出口志向の研究開発が多数を占めている。なお、政権移行に際して助成額等再検討の可能性も示唆されている。

【プログラムの特徴】

今回の制度改革により、研究資金の用途や運用の自由度が高くなり、多年度にわたって予算執行ができるようになる。また、事務や知的財産管理等を行うための支援機関を指定することで、研究者が研究に専念できる環境の整備が可能となる。

選定課題には、5 年間で 1 課題平均 90 億円の巨額の資金が支給される。従来から、研究者の自由な発想に基づく研究を支援するために競争的資金として設けられている科学研究費補助金（科研費）は年間約 2000 億円（平成 21 年度予算額）であり、最大規模の助成でも、1 課題あたり年間で 3 億円程度に留まる。米国では、再生・再投資法（2009 年 2 月）に基づく 2009 年度経済対策追加予算のうち、国立保健研究所予算に、新たな研究開発の成長を促す資金として 2 億ドルが計上されたが、こちらは 200 以上の課題に広く支給する（1 課題平均 100 万ドル）としており、わが国のプログラムの考え方とは対照的である。

【問題点と課題】

選定対象は、基礎研究から応用研究開発まで幅広いが、巨大な額を扱える研究者は限られている。プログラムの内容は経済界の提言をそのまま取り入れたとの指摘もあり、また、科研費の採択率の低さ（平成 21 年度 23.1%）が問題とされる中で、僅かな研究者に研究費が集中することの是非や他の研究費の削減等への懸念もある。課題選定について、過密な日程の中で少数の科学者が専門外の分野も含めた判断をしなくてはならないことへの疑問も出されている。ビッグサイエンスと言われる巨額の資源投入を必要とするプロジェクトが増える中、次世代に向けてどのような研究開発に資金を投入していくか、科学研究費の資金配分の在り方をはじめ、プログラムが提起する課題は大きい。

¹² 「2700 億円基金 誰のため」『朝日新聞』2009.6.9.

¹³ 「独立行政法人日本学術振興会法の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 60 号）。

IV 農林環境分野

1 農林水産業の振興策

食料供給の方法として輸入、備蓄、自給がある。この自給を支えるのが担い手、農地、農業技術であるが、自給基盤崩壊の危機にある。農業は担い手が少ない上に基幹的農業従事者の約 6 割が 65 歳以上の高齢者であり、優れた農業技術も次世代に適正に継承されていない。とくに中山間地域は深刻で農地維持も困難になっている。全国には約 39 万 ha に及ぶ耕作放棄地がある。自給基盤の連鎖的後退に問題がある。

農業振興に必要なことは自給基盤の回復・維持・発展である。表 3 のとおり、4 度の財政措置では、新規就農者の確保・育成、地産地消やグリーンツーリズムの呼び込み型農業の推進、農地の流動化¹⁴、耕作放棄地の生産農地への復帰、持続可能な農業づくり、農商工連携の推進、これらによる農業所得の向上が意図された。さらに、世界的な金融危機を受けて、これら措置の加速による農山漁村の活性化、農・緑の雇用促進、設備投資への助成、バイオマス利用の加速等の施策も盛り込まれた。しかし、WTO 農業交渉の決着を前に、米の生産調整など水田農業のあり方、担い手への農地集積のあり方、農業所得の向上施策のあり方等、予算の組み替えも含めた論点がある。これらの論点は「日本農業のあるべき形・姿」を明確にするという根本的課題でもある。

2 低炭素社会の推進

地球温暖化問題は低炭素社会への転換を求めている。わが国は 2008 年から 12 年までに 1990 年比で温室効果ガス排出量を 6%削減することを約束している。わが国は 08 年 7 月 29 日「低炭素社会づくり行動計画」を閣議決定し、「2050 年までに現状から 60～80%の削減を行なう」。さらに、09 年 6 月には 20 年までに 05 年比で 15%削減する中期目標を発表した¹⁵。しかし、国際的には不十分との声も聞かれる。

低炭素化予算の多くは各省対策のなかに盛り込まれた（農水関係は表 3）。環境省所管予算は、平成 20 年度第 1 次補正 79 億円（「持続可能社会」への加速の事業等）、20 年度第 2 次補正 110 億円（環境共生型住宅促進、生活排水事業等）、21 年度予算 2163 億円、21 年度補正 1870 億円（エコポイントによるグリーン家電普及〔環境省分 1098 億円〕、グリーン・ニューディール基金創設等）が措置された。狙いは「環境投資で金融危機の打開」という環境と経済の危機の同時解決にある¹⁶。低炭素社会の推進は持続可能な社会への第一歩であり、後述のような総合的取組みが重要になっている。低炭素化の目的は環境的持続可能性の確保にあるが、経済的・社会的持続可能性の追求も大切な課題である。

¹⁴ 樋口修「農地制度改革の課題と論点」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』632号, 2009.2.3.

¹⁵ 遠藤真弘「地球温暖化対策の中期目標－国内での検討経緯と今後の国際交渉－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』645号, 2009.7.14.

¹⁶ 諸橋邦彦「諸外国の『グリーン・ニューディール』－環境による産業・雇用の創出－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』641号, 2009.4.9.

表3 農林水産関係予算の概要

農林水産関係施策と予算額	施策の概要	施策の背景
<p>《平成20年度第1次補正予算》 ：総額 2602 億円</p> <p>1. 農業における燃油・飼料・肥料対策：790 億円</p> <p>2. 強い農林業の創出対策：120 億円</p> <p>3. 森林吸収源対策：243 億円</p> <p>4. 水産業の燃油対策等：600 億円</p> <p>5. 災害対策関係：1092 億円</p>	<p>燃油・肥料・飼料高騰対策</p> <p>1. 燃油・化学肥料の使用量2割以上削減の生産者にコスト増加分の7割を助成、配合飼料価格安定に必要な財源積増し、省エネ施設導入者へ無利子化特別枠の創設、等。</p> <p>2. 木質ペレット等の利用促進等のための森林・林業・木材産業づくり交付金、等。</p> <p>3. CO₂削減のための追加的な間伐の推進。</p> <p>4. 燃油使用量の1割以上削減に取り組む漁業者グループに燃油増加分の9割を助成。</p>	<p>補正予算の柱は原油・飼料高騰対策。平成18年後半、とくに20年に入り原油や穀物、農薬・肥料等の資材が高騰し、施設園芸・畜産・漁業等の経営に大きな影響が出たことに対応した。</p>
<p>《平成20年度第2次補正予算》 ：総額 1463 億円</p> <p>1. 農業の将来を担う経営の育成と雇用創出等：671 億円</p> <p>2. 国産農産物の積極的活用、技術開発の加速化と農工商連携等：171 億円</p> <p>3. 森林・林業の活性化等：303 億円</p> <p>4. 水産業の活性化等：143 億円</p> <p>5. 食に対する信頼確保等：164 億円</p> <p>6. その他：12 億円</p>	<p>雇用創出、地域再生・活性化対策</p> <p>1. 水田フル活用交付金、機械・施設のリースによる導入への助成、等。</p> <p>2. 農業水利施設等の更新、農地の大区画化・汎用化を実施（公共事業）、農工商連携の推進、等。</p> <p>3. 緑の雇用担い手支援（技術習得に必要な研修を支援）、路網整備事業（公共事業）、等。</p> <p>4. 産地販売力強化のための支援、水産基盤整備事業（公共事業）、等。</p> <p>5. 事故米穀の不可抗力による損失相当分への支援、等。</p>	<p>世界的な金融危機を受け、農林水産分野でも農の雇用、資材高騰への対策、農産物価格が下落するなか地域基幹産業としての農林水産業の再生・活性化への対策、等が柱となった。</p>
<p>《平成21年度予算》 ：総額 2 兆 5605 億円 (対前年度比 97.1%)</p> <p>1. 国際的な食料事情を踏まえた食料安全保障の確立：5869 億円</p> <p>2. 農山漁村の活性化：989 億円</p> <p>3. 資源・環境対策の推進：2781 億円</p> <p>4. 低炭素社会に向けた森林資源の整備・活用と林業・山村の再生：984 億円</p> <p>5. 将来にわたって持続可能な力強い水産業の確立：351 億円</p>	<p>食料安全保障の確立、資源・環境対策の充実</p> <p>1. 水田の有効活用・体質強化、米粉・飼料用米の利用・増産、国産飼料・野菜・果実の利用・増産、耕作放棄地の解消等、食料供給力の確保・強化、省エネ・省資源化の推進、等。</p> <p>2. 都市との共生・対流による農山漁村の活性化、農工商連携の推進、等。</p> <p>3. 炭素貯留技術の開発、低炭素むらづくりモデル支援、バイオマス利用技術の開発、農林水産分野の生物多様性保全の推進、等。</p> <p>4. 条件不利未整備森林の早期解消、集約化等経営支援、間伐の促進、路網の整備（公共事業）、美しい森林づくり推進、等による森林吸収源対策の一層の推進、国産材利用の拡大、山村再生システムの構築、等。</p> <p>5. 水産業の体質強化、担い手確保・育成、加工・流通体制の強化、等。</p>	<p>世界的な食料需給の不安定性を踏まえた生産振興の必要性、生産振興のための農業・農村所得の向上、耕作放棄地の解消、農山漁村の活性化等を目指した。なかでも生産振興では麦や大豆、米粉・飼料米への助成金の上乗せなど、水田の有効利用が中心となっている。</p>
<p>《平成21年度補正予算》 ：総額 1 兆 302 億円</p> <p>1. 将来の食料供給を万全にする持続可能性ある強い農業づくり：5694 億円</p> <p>2. 地域に雇用と賑わいを生み出す農山漁村の活性化：828 億円</p> <p>3. 低炭素社会の実現、農林水産業・農山漁村の潜在力発揮促進：262 億円</p> <p>4. 森林資源を核とした地域産業の再生・創造：2537 億円</p> <p>5. 将来にわたって持続可能な力強い水産業の確立：981 億円</p>	<p>食料安全保障の確立、資源・環境対策の充実</p> <p>1. 農地流動化促進のために貸し手への交付金、認定農業者への資金無利子化枠の新規設定、農業機械等リース料の一部助成、土地改良負担金利子分3年間助成、野菜・果樹・畜産等の農業機械・施設の更新等への助成、等。</p> <p>2. 農の雇用の追加措置、農業・農村整備事業（公共事業）、耕作放棄地再生事業への助成、地産地消・産直事業への助成、等。</p> <p>3. バイオマス利活用施設整備への助成、等。</p> <p>4. 森林整備事業（公共事業）、路網整備事業（定額助成）、間伐・緑の雇用・花粉の少ない森林整備等への助成等。</p> <p>5. 水産基盤整備事業（公共事業）、漂流・漂着物の除去・処理等への助成、担い手育成のための研修・演習船の整備、セイフティーネットの充実、等。</p>	<p>当初予算に盛り込んだ事業を加速化することが狙い。担い手への農地集積や水田のフル活用、米飯学校給食の回数増、農地復元策の拡充、新規就農支援、農業用施設への太陽光パネルの設置などが目玉となっている。</p>

(出典) 農林水産省ホームページ及び新聞各紙等を参照して筆者作成。

3 CO₂排出量削減・抑制のための総合的対策

実際に CO₂の排出量を削減・抑制するために、実践と教育の推進、技術の開発と利用、効果的政策・システムの構築、といった総合的な対策が考えられる。

【実践と教育の推進】

家庭や工場での「省エネルギーの促進」は排出量を削減・抑制することができる。

ライフスタイルのスリム化……公共交通機関の利用、カーシェアリング、自転車利用、節電（控えめな冷暖房、省エネ照明・家電、待機電力カット、等）、等

産業活動のスリム化……省エネ・節電の励行、省エネ工場・ビル、CO₂発生抑制製品の利用、カーボン・マネジメントの徹底、環境保全型農業の推進、等

【技術の開発と利用】

「CO₂発生抑制（低炭素）技術の開発と利用」は経済効果もある。

省エネルギー技術の開発……高効率エネルギー利用技術（ハイブリッド、等）

化石燃料依存からの転換……利用の削減、石炭→石油→天然ガスへのシフト

原子力の利用……賛否両論あるも近年注目度高まる

再生可能（自然）エネルギーの利用促進と技術開発……水力、風力、地熱、太陽熱、太陽光、潮汐（潮力）、バイオマス、等の利活用システムの構築と技術開発

「CO₂回収・貯留技術の開発と利用」は排出量の削減につながる。

CO₂回収……発電所・製鉄所等の大量 CO₂発生源からの分離・回収技術

CO₂貯留……海洋隔離、地中貯留、等

「CO₂吸収源拡大技術の開発と利用」は排出量の削減につながる。

植林・大規模緑化の促進……植物の光合成、農地による CO₂吸収固定、等

海洋の CO₂固定能力の強化……植物プランクトン利用による CO₂吸収固定

【効果的政策・社会システムの構築】

中央・地方政府における効果的政策・制度の確立、国際的枠組みの構築が必要である。

公報（広報）・助言によるアプローチ……消費者・生産者への直接的助言、メディア等による啓発、CSR（企業の社会的責任・環境経営）活動、等

規制的手段によるアプローチ（京都議定書等の CO₂削減の取り決め等）……基準の設定（化学物質の利用基準、CO₂排出削減目標等）、規制・禁止の措置、等

経済的手段によるアプローチ（「世界共通環境税」・「比例的炭素税」創設等）……課徴金・税の導入（排出課徴金、排出税、製品課徴金）、排出量の取引、等

『21世紀環境立国戦略』の実現には共生持続型社会システムの構築が欠かせない。

地域循環（環境保全）システムの構築……「大量生産・大量消費・大量廃棄」から「最適生産・最適消費・最小廃棄（無害化）」への転換

地産地消システムの構築……食料や（自然）エネルギー等の地域内自給への転換

地域協働システムの構築……個別から地域構成員各層の一体的取組みへの発展

地域経済自立運営システムの構築……経済的採算の追求、政策支援の確立

V 国土交通分野

1 公共事業の拡大

【平成 20 年度補正予算（1 次及び 2 次）における公共事業関係費】

今般の経済対策としての公共事業については、まず、平成 20 年度第 1 次補正予算において、災害復旧、緊急防災事業等のため、一般会計公共事業関係費は、4110 億円増額された。第 2 次補正予算においても、公共施設の耐震化など防災強化対策等のために予算が計上され、公共事業関係費は 1363 億円増額された。

【平成 21 年度当初予算及び補正予算における公共事業関係費】

一般会計における公共事業関係費は、当初予算ベースでは、平成 20 年度まで 7 年連続で削減されてきたが、21 年度当初予算では、7 兆 701 億円で、20 年度の 6 兆 7352 億円から 5%増に転じた。しかし、これは、道路特定財源の一般財源化に際して特別会計に直入されていた地方道路整備臨時交付金相当額が一般会計に繰り入れられたために生じたものであり、その特殊要因を除くと、5.2%減となる。

20 年度 1 次補正予算に始まる、以上の「3 段ロケット」に次いで、さらなる経済危機対策として組まれた 21 年度補正予算では、「21 世紀型インフラ整備」の名目で、地域連携と競争力強化を図るための基盤整備として、次のような公共事業が盛り込まれている。①「国土ミッシングリンク」の結合（三大都市圏環状道路整備、主要都市間の高規格道路の整備）、②港湾・空港インフラの強化（スーパー中核港湾の機能強化、羽田空港の容量拡大と機能強化）、③整備新幹線の着実な整備。これらは、従来から計画されていた公共事業の拡充が含まれており、21 世紀型インフラ整備という名目の割には、旧態依然の内容との評価もある。これらのインフラ整備のための予算は、4262 億円であるが、防災対策費等も含めると、全体で 2 兆 3468 億円の公共事業関係費が計上されている。また、公共事業等の追加に伴う地方負担の軽減を図る目的で、各地方公共団体の負担額等に応じて配分する「地域活性化・公共投資臨時交付金」が創設され、1 兆 3790 億円が交付されることになった。これは、国からの押しつけであるとして、知事たちから反発の出ていた、国直轄事業に係る地方負担を実質的に大幅に軽減する応急的な財政措置として設けられたものである。

【効果と問題点】

政府は、去る 7 月、21 年度当初予算における公共投資の執行について、過去最高水準の前倒しに努めるとの考えを示した。20 年度の補正予算以降の経済対策による効果も、着実に経済指標に表れてきており、公共投資は大幅に増えている。国土交通省の建設総合統計によると、公共工事の出来高は、平成 20 年 12 月以降 7 か月連続で前年同月を上回っている。前年同月を上回るのは平成 13 年以来 8 年ぶりである。とくに、4 月以降は 2 桁の伸び率を示している。21 年度補正予算による公共工事は、今後、大幅に増えるものと見込まれている。しかし、それらの中には非効率的なものも含まれているのではないかと、持続的効果に乏しい土木事業頼みの経済対策から脱却すべきではないか等の議論が出てきている。

2 住宅市場の活性化

住宅建設を内需拡大の大きな柱と位置づける政府は、一連の経済対策のなかに、住宅市場の活性化策を盛り込んだ。平成 21 年度税制改正及び平成 21 年度補正予算における諸施策がその中核をなしている。それらは、住宅取得等の支援を通じて、住宅市場の活性化を図ろうとするもので、事業者に対する直接的な支援も盛り込まれている。

【住宅ローン減税と贈与税の軽減】

税制改正には、住宅取得を促進する 2 つの措置が含まれている。1 つは、最大控除額 600 万円にのぼる、これまでで最大規模の住宅ローン減税である（過去の最大控除額は 160 万円）。また、従来のローン減税制度では、控除の対象は、所得税だけであったが、新制度では、所得税から控除しきれない残額が出た場合、翌年度の住民税から控除することになる。もう 1 つは、贈与税の軽減である。これは、平成 21 年 1 月 1 日から 23 年 3 月 31 日までの 2 年間の時限措置として、20 歳以上の者がその直系尊属から住宅取得等に充てるための金銭の贈与を受けた場合、500 万円までは非課税とする、というものである。

【住宅・土地金融の円滑化】

21 年度の補正予算のうち、7030 億円が、住宅・土地金融の円滑化のために計上された。このなかで、約半分にあたる 3530 億円は、住宅融資保険制度の拡充、フラット 35 の融資率の引上げ等、住宅ローンの円滑な借入れの支援に充てられる。フラット 35 は、住宅金融支援機構と民間金融機関が提携して提供される、返済期間最長 35 年の長期固定金利住宅ローンである。21 年度補正予算で認められた優遇措置により、融資率を 9 割から 10 割にアップし（すなわち頭金なしの購入が可能）、融資対象となる諸費用の範囲も拡大した。さらに、一定の条件を満たした優良住宅については、年利を 0.3%優遇するフラット 35 S が設けられているが、その優遇期間が、10 年から 20 年に延長されることになった。

事業者に対する直接的な支援としては、大規模都市再生プロジェクトや地方の優良な都市開発事業等の支援、住宅金融支援機構のまちづくり融資の充実等があげられる。

【効果と問題点】

住宅ローン減税にしる、贈与税の軽減にしる、金持ちを優遇する措置であるとの批判がある一方、緊急経済対策としては、1 つでも多くの施策が必要であり、時宜に適っているとの声も聞かれた。フラット 35 の拡充措置については、現在の不況下において、今後の収入に不安を持つ消費者は住宅購入に対し慎重な姿勢をとり続けるであろうから、景気対策として期待されるほどの大きな効果はあらわれないのではないかと疑問視する向きもあった。また、頭金なしでの住宅購入が可能となることで、ローン破綻予備軍を増やすのではないかと危惧もあり、多くの自己破産者を出して問題化したゆとりローンや米国のサブプライム・ローンとの類似性を指摘する者もいる。国土交通省の 8 月の発表では、措置の始まった 6 月の申請件数が 5,774 件、7 月も 6,929 件にとどまっており、対前年同期比では約 1.4 倍であるが、当初の想定を大きく下回っており、住宅取得支援のための予算が年度内に消化できるかどうか危ぶまれている。

3 高速道路料金の大幅引下げ

【高速道路料金引下げ措置の概要】

平成20年度第2次補正予算において計上された地域活性化対策費7546億円のうち、5000億円は、高速道路利活用推進対策費として、高速道路料金の大幅引下げによる減収分補填に投入されることになった。高速道路料金引下げは、当面22年度までの2年間だけの時限的な措置であり、「国民生活と地域経済の支援」を目的としている。主に物流効率化を狙った、平日及び割引がなかった時間帯への割引の導入、観光振興や地域の生活・経済支援に資するための、休日、地方部の長距離利用料金や首都・阪神高速道路利用料金の引下げ等が、その内容である。とりわけ、地方部の高速道路の休日の1,000円利用料金（上限）は、この措置の目玉として、話題を集めた。

【効果と問題点】

この措置の導入（平成21年3月28日）からちょうど4か月が経過した7月28日に開かれた「第5回緊急雇用・経済対策実施本部」の会合で、金子一義国土交通大臣（当時）は、「休日の交通量は、地方部の高速道路で約1.4倍、本四高速で約2倍に増加した。料金と連携させた観光施設イベントの開催や割引などの取組みにより、休日の観光客が増加し、旅行頻度を増加する傾向もみられる」と、一定の経済効果が表れていると報告している。

実施当初から問題点として指摘されているのは、この措置の受益者の偏りとアンバランスである。まず、自動料金收受システム（ETC）を搭載していない車は対象外である。大型車は、「上限1,000円」の対象外である。最も優遇されているのは、休日に遠距離を走行する自動車である。税金を使った対策であるのに、一部の利用者が過大に優遇されていることに対する不公平感、不満が生じている。また、巨額の支援が車という交通手段だけに与えられているのもバランスを欠いている。高速道路と競合する交通機関は、利用者を奪われて、フェリー航路など、輸送量の大幅な落ち込みを招いている。さらに、この措置が自動車利用を促進するインセンティブとして機能するため、二酸化炭素排出量を増加させることになり、地球環境への配慮を欠く結果となっている。去る4月25日から5月6日までの大型連休中に、東京一名古屋間で、渋滞による移動効率悪化や新幹線利用者の減少等により、最大5億円近い社会的損失が生じたとの分析結果も出されている。

【無料化の提案をめぐって】

わが国では、従来、高速道路については、受益者負担の原則が堅持されてきた。建設資金も維持・管理費も通行料金で賄ってきた。料金引下げの措置は、その原則を辛うじて遵守したことになる。他方、民主党は、物流コストや物価を引き下げ、地域経済を活性化に資する施策として、高速道路料金の無料化を、2003年の衆議院議員選挙以来、一貫して同党の政策の目玉の1つとしてきた。そして、過去の高速道路建設により日本高速道路保有・債務返済機構が抱える35兆円の借金は、国が継承し、毎年1兆2600億円を60年で返済することを提案している。高速道路料金のあり方については、今後、景気対策だけではなく、総合的な視点からの交通対策のなかに位置づけて考える必要がある。

VI 社会労働分野

1 雇用対策

【雇用危機の深まり】

平成 21 年 7 月の完全失業者数（季節調整値）は 376 万人に達し、6 か月連続の増加である。完全失業率（同）は 5.7% で、6 か月連続して上昇し、昭和 28 年以降の最悪の失業率である 5.5%（平成 14 年 6 月他）を超えた。有効求人倍率（同）は 0.42 で、5 月、6 月に続き過去最低を更新した。金融危機は特に非正規労働者の削減をもたらした。平成 21 年 4-6 月期の非正規労働者の数は 1685 万人で、前年同期の 1732 万人に比べ 47 万人減少した（正規労働者は 29 万人減少）。とりわけ派遣労働者が 131 万人から 105 万人へと大きく減っている。全労働者に占める非正規労働者の比率も、33.4% から 33.0% へと低下した。21 年 8 月公表の調査によれば、20 年 10 月から 21 年 9 月までに実施済み又は実施予定の、契約期間満了後の雇止め、契約の中途解除又は解雇の対象となる非正規労働者は 23 万 2448 人、このうち派遣労働者は 14 万 86 人(60.3%)、期間工等が 5 万 2353 人(22.5%)である。同時期の正社員の離職（予定）者数（原則 100 人以上の事例のみ）は、4 万 3366 人である。

【雇用の創出】

「生活対策」（雇用対策は 2805 億円）¹⁷、「生活防衛のための緊急対策」（雇用対策は 2842 億円。雇用保険料の引下げ等を加えると 1.1 兆円）により、「ふるさと雇用再生特別交付金」（労働保険特別会計。2500 億円。継続的な雇用機会を創出する民間の事業に支給）及び「緊急雇用創出事業」（一般会計。当初 1500 億円。「経済危機対策」（雇用対策は 2 兆 5128 億円）により 4500 億円に積み増し。短期の雇用機会を創出する民間又は自治体の事業に支給）が創設され、都道府県に基金が造成された（平成 23 年度末まで）。6 月 12 日現在計画中の事業は 9 万 786 人分¹⁸、最終的には計 55 万人の雇用創出が目標である。臨時的な雇用にとどめず、地域の産業育成、継続的な雇用につなげるのが課題である。

【雇用の維持－雇用調整助成金】

雇用調整助成金及び平成 20 年 12 月に創設された中小企業緊急雇用安定助成金（いずれも、事業活動の縮小を余議なくされ一時帰休等を実施した企業が従業員に払う休業補償を助成）の支給決定対象者の合計は、20 年度は 25 万人（支給額計 68 億円）であったが、21 年 4 月から 7 月までの合計はすでに 614 万人（支給額計 1767 億円）に達している。支給日数に上限（最大 300 日）があるため、支給期間が満了する年末以降、失業者が増加する恐れがある。両助成金は労働保険特別会計の雇用安定資金から支出されるが、「経済危機対策」では、6066 億円の支出が予定されている。この結果、雇用安定資金は、19 年度末の約 1 兆円から 3200 億円（21 年度補正後予算ベース）に減少する。雇用保険法改正（平成 21 年法律第 5

¹⁷ 各経済対策中の雇用対策の数値は、第 22 回労働政策審議会（平成 21 年 5 月 26 日）「資料 2-2」による。

¹⁸ 事業の実績に関する数値は主に、第 5 回緊急雇用・経済対策実施本部会合（平成 21 年 7 月 28 日）「厚生労働大臣提出資料(1)」による。

号)により、1年限りの措置として雇用保険料率が引き下げられたが、今後、引上げが必要になる可能性がある。

【雇用保険—受給要件緩和と適用拡大】

ILOによれば、日本では失業保険の給付を受けていない失業者の割合は77%（平成18年度）に上り¹⁹、先進国中最悪の水準である。低率の主因は雇用保険の適用から外れる非正規労働者の増加である。「生活防衛のための緊急対策」で、雇用保険の受給要件の緩和と適用拡大が打ち出された。雇用保険の基本手当は、一般には、離職前2年間に1年加入していれば受給でき、解雇等による失業者は、離職前1年間に6か月加入していればよい。政府が第171回国会に提出した雇用保険法改正案（閣法第5号）は、派遣労働者等の有期労働者の雇止めの場合も、解雇等による失業者と同じ扱いとした。この法案は、年度末の離職者をカバーすべきであるという野党の要求により、施行日を1日早め3月31日とする修正が参議院で加えられ、与野党の賛成を得て成立した（平成21年法律第5号）。雇用保険の運用上の適用基準は受給要件に連動しており、改正法の成立に伴い、パートタイム労働者や派遣労働者に対する適用基準中、「1年以上の雇用見込み」という要件が「6か月以上」に短縮された。これにより、適用外となっている1006万人の非正規労働者のうち、148万人に新たに適用されると見込まれている。民主党は、政策集「INDEX2009」において「31日以上」を主張している。30日以内の雇用であれば、雇用保険の日雇労働被保険者に区分されるため、これによってすべての労働者が雇用保険でカバーされるからである。適用を大幅に拡大しても、受給要件を適用基準とは切り離して適正なものとするれば、モラルハザード（雇用保険による失業の誘発）は防げないわけではない。労働政策審議会職業安定分科会雇用保険部会は、非正規労働者への適用、マルチジョブホルダー（一定の期間内に2以上の就業場所で働く者）への対応等を中心課題に据え、7月末に検討を開始した。

【失業者への支援】

「生活防衛のための緊急対策」においては、①社宅等を継続貸与する事業主への助成、②失業者への雇用促進住宅への入居斡旋（7月24日現在、入居決定7,348件）、③住宅・生活支援の資金貸付（労働金庫の「就職安定資金融資」。7月24日現在、貸付決定9,378件）等の支援が実施された。平成20年度第1次補正予算により20年11月4日に創設された「訓練期間中の生活保障給付制度」は、職業訓練中の生活資金を貸し付け、一定の要件を満たせば返還を免除する制度である。「生活対策」以降、年収要件の変更やアルバイトの解禁等、貸付要件の緩和が行われたが、21年7月22日の時点で申請数は461件にとどまっている。雇用危機以前に設計された制度であり、緊急の利用には向かないとも指摘されている。そのため、「経済危機対策」により、本格的な対策として、「緊急人材育成・就職支援基金」（3年間、7000億円）が創設された。同基金により、雇用保険を受給できない失業者に認定された職業訓練を実施する（35万人分）。同基金には、訓練期間中の生活費を給付する「訓

¹⁹ ILO, *The financial and economic crisis: a decent work response*, 2009, p.16.
<<http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/tackling.pdf>>

練・生活支援給付金」制度も設けられた（単身者：月 10 万円、扶養家族のある者：月 12 万円。最長 24 か月。30 万人分）。貸付ではなく給付である点で、新たなセーフティネットといえる（職業訓練と生活費で総額 4820 億円）。雇用保険を受給できない失業者にとって、従来は生活保護以外には支援の制度はなかった。英国、ドイツ等では、一般に「失業扶助」とよばれる制度が雇用保険と生活保護の間を埋めている。3 年間の基金に基づく今回の給付金は、失業扶助をモデルとしているが、恒久的な制度ではない。民主党、社民党、国民新党は共同で求職者支援法案（第 171 回国会衆法第 6 号）を提出し、恒久的な制度の創設をめざしたが廃案となった。「緊急人材育成・就職支援基金」の運営主体となった中央職業能力開発協会が天下り先であること、不適正支出があったことを問題視していた民主党は、総選挙後、同基金を凍結する方針を打ち出した。同協会が例年の補助金（平成 20 年度 7 億 6500 万円）の 900 年分以上という多額の基金を有効に使えるかどうか懸念を示す報道もある。

雇用保険と生活保護の間を埋める制度として、「経済危機対策」により、10 月に住宅手当制度も創設される。住居を失った失業者に、6 か月分の家賃を保障しつつ、職業相談等を義務付け、就職を支援する。様々な新しい制度の周知と、制度間の連携が重要である。

【雇用の建て直し】

雇用をめぐる意見は鋭く対立している。規制改革会議は、経済のグローバル化や技術革新により「企業、産業の栄枯盛衰のテンポは速くなっており、…雇用期間は短くならざるを得ない」ため、「多様な就業・雇用形態に対応し得る」労働者に対し「市場を通じた雇用保障」を拡充し、労働者が被るリスクに対しては「事前の抑止」ではなく、「事後チェック」機能の強化で対応すべきであると主張した（「規制改革の推進に関する第 3 次答申」15 年 12 月 22 日）。しかし、平成 18 年頃顕在化したワーキングプアや、金融危機による「派遣切り」問題は、労働者のリスクがあまりにも大きいことを示した。待遇改善のため最低賃金法が改正され（平成 19 年法律第 129 号）、最低賃金の引上げ幅も 19 年度以降 3 年連続して高水準となった。対象が限定されてはいるものの、パート労働法に初めて差別禁止の条項が加えられ（平成 19 年法律第 72 号）、労働者派遣法を改正する政府案が第 170 回国会に提出された（閣法第 11 号）。しかし、規制改革会議は、これらの「最近における派遣労働、最低賃金などをめぐる立法政策」について、「画一的な数量規制、強行規定による自由な意思の合致による契約への介入等の結果、職業選択の自由を軽視し、雇用機会の喪失をもたら」し、「逆に労働者保護の理念に反する」と批判した（「規制改革推進のための第 3 次答申」20 年 12 月 22 日）。厚生労働省は、特に派遣労働について、臨時的・一時的な雇用形態であり、常用雇用代替を防止するために規制は必要、と反論した（「規制改革会議第 3 次答申に対する厚生労働省の考え方」20 年 12 月 26 日）。同省の有期労働契約研究会は、21 年 2 月、有期労働の包括的ルール策定に向けて、雇止めの制限などの検討を開始した。民主党、社民党、国民新党は、第 171 回国会に抜本的な労働者派遣法改正案（衆法第 40 号）を提出した。どのような雇用形態の労働者にも生活の安定を保障し、格差を解消していくことの必要性では認識は共通しているが、方策について合意に達することは容易ではない。

2 医療

【概要】

高齢者医療の関係では、長寿医療制度（後期高齢者医療制度）における低所得者の保険料の軽減、被用者保険の旧被扶養者の保険料軽減の継続、70～74歳の医療費自己負担の引き上げの凍結などの対策が講じられ、その費用として、平成20年度第1次補正予算に2528億円、20年度第2次補正予算に1215億円が盛り込まれた。さらに、21年度補正予算でも、長寿医療制度において、21年度に均等割8.5割軽減から7割軽減となる被保険者について、8.5割軽減を継続するため131億円が計上された。

地域医療に関しては、平成20年度第1次補正予算で、大学病院等の医師派遣協力機関に対する支援強化、地域の救急医療機関に対する支援、医師事務作業補助者を設置する病院に対する支援などで78億円が計上された。21年度予算では、医師等人材確保対策の推進のため、夜間・休日の救急を担う勤務医への手当の補助、産科医への分娩取扱手当の補助、へき地に派遣される医師の交通費の補助など、異例とも言える医師への直接財政支援が導入された。また、小児初期救急センターの運営支援、管制塔機能を担う救急医療機関に対する支援の新設など、医療の確保のための対策の費用が前年の670億円から847億円に増額された。さらに、21年度補正予算では、3100億円を投じて「地域医療再生基金」を設置することとした。これは、都道府県が2次医療圏を単位として策定する「地域医療再生計画」に基づき、地域内における医療機関の機能・役割分担を進めるための連携強化、医師事務作業補助者の集中配置による勤務医・看護師の勤務環境改善、短時間正規雇用制度の導入による勤務医・看護師の確保、大学病院と連携した医師派遣機能の強化などに取り組むことを後押しするもので、25年度までの措置となっている。

新型インフルエンザ対策に関しては、平成20年度第1次補正予算で、抗インフルエンザウイルス薬やワクチンの備蓄、感染防護の資器材の整備に491億円が、さらに21年度補正予算で、ワクチン生産期間の短縮や第3世代ワクチンの開発推進のために1279億円が計上され、全国民分のワクチン生産期間を現在の1年半以上から約半年に短縮する体制を5年以内に整備することとした。

【課題】

現在の地域医療には、産科、救急などの医師不足が深刻化し、医療現場の崩壊が言われるなど、問題が山積している。基金をいかに効果的に活用するか、都道府県の工夫が期待される。また、基金が底をつけば、新たに始めた事業を継続できなくなる可能性もある。経済情勢にかかわらず必要な対策であり、継続的な取り組みが求められる。

緊急の問題である新型インフルエンザについては、現在、対策に必要なワクチンは、医療従事者、持病のある人、妊婦、幼児、小中高生など5300万人分とされる。しかし、年内の国内のワクチン生産量は1300万人～1700万人分の見込みである。不足分についてはワクチンの輸入が検討されているが、安全面や副作用に対する補償など課題も多い。

3 介護

【概要】

「生活対策」で介護報酬の改定による介護職員の処遇改善が掲げられ、平成 20 年度第 2 次補正予算で、21 年 4 月からの 3% のプラス改定に伴う介護保険料の急激な上昇抑制のため、1154 億円が計上された。21 年度は改定による保険料の上昇分の全額、22 年度は上昇分の半額について被保険者の負担を軽減する。また、福祉・介護分野への就労促進のため、介護福祉士・社会福祉士養成施設の入学者に対する修学資金貸付制度の限度額引き上げや返還免除要件の緩和など、介護人材等の緊急確保対策として 526 億円が計上された。21 年度予算でも、福祉・介護の新規従事者の相談・講習の実施など、福祉・介護人材の確保対策の推進費が前年の 44 億円から 169 億円に増額された。

さらに、平成 21 年度補正予算で、介護報酬改定に加えて、介護職員の賃金の引き上げのための助成として 3975 億円が計上された。都道府県に「介護職員処遇改善等臨時特例基金」を設置し、介護職員の待遇改善に取り組む事業者に「介護職員処遇改善交付金」を交付する。介護職員 1 人当たり、月額 1 万 5 千円の賃金引き上げに相当する額が交付される見込みである。21 年 10 月からの実施を予定している。

介護施設の整備に関しては、平成 21 年度補正予算で、施設整備交付金を拡充するための「介護基盤緊急整備等臨時特例基金」を設置することとした。施設の整備や開設準備経費に関する助成などの緊急整備費として 3294 億円が計上され、3 年間で追加的に約 4 万人分の施設整備を行う予定である。現行の第 4 期介護保険事業計画（平成 21-23 年度）では約 12 万人分の整備が予定されているが、今回の追加分と合わせて平成 23 年度までに 16 万人分の整備を行う。また、同計画および今回の対策で追加された施設整備などに伴う介護職員の雇用創出として、23 年度までの 3 年間で 30 万人を見込んでいる。

【課題】

平成 20 年度版の『厚生労働白書』によれば、介護分野の雇用誘発係数は全主要産業で最も高い。2000 年から 2006 年までの就業者数の変化を見ると、この間、全就業者数が約 1% 減少している中で、介護・福祉サービスの分野は 170 万人から 328 万人に増加した。今後、高齢化が一層進展する中でさらに需要の拡大が見込まれており、新たな雇用の創出が期待される分野である。21 年 4 月に経済財政諮問会議で決定された「未来開拓戦略」では、医療・介護サービスを 2025 年に現在の 2 倍以上の 90 兆円超の市場へ成長させるとしている。今回の対策は介護職員の抜本的な処遇改善にはまだ遠いものの、これまでの介護報酬引き下げの流れを変え、将来の市場拡大への一歩と期待できる²⁰。ただし、介護報酬が引き上げられても、実際に介護職員の給与増に繋がるかは、それぞれの介護事業者の判断となる。プラス改定を、処遇改善に確実に反映させる仕組み作りが今後の課題であろう。

²⁰ 熊野英生「効果がある政策、ない政策を理論的に見極める（史上最大 15.4 兆円 追加経済対策効果の測定）」『エコノミスト』4033 号，2009.5.5-12, p.83.

4 出産・子育て

【概要】

出産に関しては、平成 20 年度第 2 次補正予算で、通常必要とされる 14 回程度までの妊婦健診の公費負担の拡充に 790 億円が計上された。21 年度予算では、21 年 10 月から 23 年 3 月までの措置として、出産育児一時金を 4 万円引上げ、最大 42 万円とすることとなった。また、現在は出産後に本人に支給されるが、21 年 10 月以降は医療保険から医療機関に支払われ、手元に資金がなくても出産できるようになる。さらに、21 年度補正予算では、配偶者間の不妊治療への助成を、現在の治療 1 回当たり 10 万円から 15 万円程度に増額するため、24 億円が計上された。

保育については、厚生労働省が平成 20 年 2 月に取りまとめた「新待機児童ゼロ作戦」の集中・重点実施として、20 年度第 1 次補正予算で、保育所の新設や分園の設置、認定こども園の設置促進のために 79 億円が計上された。20 年度第 2 次補正予算では、「新待機児童ゼロ作戦」の前倒し実施や認定こども園の整備推進のため、都道府県に 1000 億円（厚労省分 959 億円・文科省分 41 億円）で「安心こども基金」を創設し、15 万人分の受入体制を整備することとした。また、21 年度補正予算で、1500 億円（厚労省分 1432 億円・文科省分 68 億円）を同基金に上乗せし、保育所賃借料補助の対象拡大、送迎バスによる広域的な保育所の利用促進、家庭的保育（保育ママ）事業の賃借料助成などの対策を実施する。

子育てへの経済的支援に関しては、平成 20 年度の措置として小学校就学前 3 年間の第 2 子以降の子 1 人当たり 3 万 6 千円の「子育て応援特別手当」を支給することとなり、20 年度第 2 次補正予算で 651 億円が計上された。21 年度補正予算では 1254 億円で、21 年度限りの措置として、対象を第 1 子まで拡大して実施することとなった。

【課題】

国立社会保障・人口問題研究所が平成 18 年に公表した「日本の将来推計人口」では、15 歳未満の子どもの総人口に占める割合は、現在の 13.2%から、2055 年には 8.4%に減少し、総人口は 9000 万人を下回ると推計されている。少子化による急速な人口減少は、わが国の社会経済全体に深刻な影響をもたらすと懸念されている。まさに「静かな有事」である。少子化対策には、手当などの経済的支援だけでなく、保育サービスの充実などによる親の就労と子どもの育成の両立や、ワーク・ライフ・バランスの実現など幅広い対策が求められる。中でも、保育サービスの整備は重要な課題である。「新待機児童ゼロ作戦」では、今後 10 年間で、0～5 歳児の保育サービスで 100 万人分、小学 1～3 年の放課後児童クラブで 145 万人分の整備を目標としているが、今回の対策ではその一部が整備されるにすぎない。親の就労と子どもの育成の両立のための施策のコストは、年間 1 兆 800 億円～2 兆円と見込まれているが²¹、財政難においても最優先で取り組むべき課題である。

²¹ 少子化社会対策会議『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略』2007.12.27, p.14. 内閣府共生社会政策統括官ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/decision.pdf>>

執筆者一覧

I 総論	渡瀬 義男 (財政金融調査室専門調査員)
II 財政金融分野	渡瀬 義男 (財政金融調査室専門調査員) 山口 和之 (財政金融調査室主幹)
III 経済産業・科学技術分野	高山 丈二 (経済産業調査室専門調査員) 戸澤 幾子 (文教科学技術調査室専門調査員)
IV 農林環境分野	矢口 克也 (農林環境調査室専門調査員)
V 国土交通分野	萩原 愛一 (国土交通調査室専門調査員)
VI 社会労働分野	戸田 典子 (社会労働調査室専門調査員) 中川 秀空 (社会労働調査室主幹)