

# 平成17年度予算の編成等に関する建議

平成16年11月19日  
財政制度等審議会

## 平成17年度予算の編成等に関する建議

平成16年11月19日

財務大臣 谷垣 禎一 殿

財政制度等審議会会長

貝塚 啓明

財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成17年度予算の編成等に関する基本的考え方をここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨に沿い、今後の財政運営に当たるよう強く要望する。

財政制度等審議会 財政制度分科会、  
歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同会議名簿

(平成16年11月19日現在)

[財政制度等審議会会長]	貝塚 啓明	中央大学研究開発機構教授・東京大学名誉教授
[財政制度分科会長 兼 歳出合理化部会長]	西室 泰三	(株)東芝取締役会長
[財政構造改革部会長]	本間 正明	国立大学法人大阪大学大学院経済学研究科教授
[委 員]	井上 礼之	ダイキン工業(株)代表取締役会長兼CEO
	岡部 直明	(株)日本経済新聞社上席執行役員論説主幹
	幸田 真音	作家
	笹森 清	日本労働組合総連合会会長
	佐瀬 守良	(株)中日新聞社(東京新聞)論説委員
	柴田 昌治	日本ガイシ(株)代表取締役会長
	島田 晴雄	慶応義塾大学経済学部教授
	○ 田近 栄治	国立大学法人一橋大学大学院経済学研究科長
	立石 信雄	オムロン(株)相談役
	寺尾 美子	国立大学法人東京大学大学院法学政治学研究科教授
	中村 桂子	(株)JT生命誌研究館館長
	野中 ともよ	ジャーナリスト
	松井 義雄	(株)読売新聞東京本社代表取締役会長

<分科会、歳出合理化部会  
及び財政構造改革部会>

[臨時委員]	板垣 信幸	日本放送協会解説委員
	井堀 利宏	国立大学法人東京大学大学院経済学研究科教授
	○ 岩崎 慶市	(株)産業経済新聞社論説副委員長
	岩田 一政	日本銀行副総裁
	奥田 碩	トヨタ自動車(株)取締役会長
	北城 恪太郎	日本アイ・ビー・エム(株)代表取締役会長
	木村 陽子	地方財政審議会委員

河野 栄子	(株)リクルート取締役会長兼取締役会議長
小林 実	(財)地域活性化センター理事長
玉置 和宏	(株)毎日新聞社論説顧問
○ 富田 俊基	(株)野村総合研究所研究理事
糠谷 真平	独立行政法人国民生活センター理事長
宮本 勝浩	大阪府立大学経済学部長
望月 薫雄	住宅金融公庫総裁
保田 博	関西電力(株)顧問
山口 剛彦	独立行政法人福祉医療機構理事長
吉川 洋	国立大学法人東京大学大学院経済学研究科教授
吉田 和男	国立大学法人京都大学大学院経済学研究科教授

[専門委員]

秋山 喜久	関西電力(株)代表取締役会長
五十畑 隆	(株)産業経済新聞社客員論説委員
石 弘光	国立大学法人一橋大学学長
今井 敬	新日本製鐵(株)相談役名誉会長
岩本 康志	国立大学法人一橋大学大学院経済学研究科教授
鈴木 幸夫	麗澤大学名誉教授
竹中 ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
田中 豊蔵	元(株)朝日新聞社論説主幹
田中 直毅	経済評論家
俵 孝太郎	評論家
水口 弘一	中小企業金融公庫総裁
吉野 良彦	(財)トラスト60会長
渡辺 恒雄	(株)読売新聞グループ本社代表取締役会長・主筆

(注1) 上記は五十音順。

(注2) ○は建議の起草検討委員。

# 目 次

はじめに	1
I. 財政運営のあり方	
1. 基本的考え方	1
2. 財政健全化への道筋	3
3. 歳出改革への基本姿勢	4
II. 平成17年度予算における歳出改革への取組み	
1. 国と地方	7
2. 社会保障	14
3. 公共事業	22
4. 文教・科学技術	25
5. 防 衛	28
6. 政府開発援助（ODA）	29
7. 農林水産	29
8. エネルギー対策	31
9. 中小企業対策	31
10. 治安対策・司法制度改革	32

## (参 考)

1. 資 料
2. 「平成17年度予算の編成等に関する建議」のポイント

## はじめに

長期にわたって低迷が続いた我が国経済に、ようやく民需主導の回復がみられるようになった。これは、追加的な財政出動に頼ることなく、民間部門における構造改革の成果が現れたものといえる。しかし、90年代に歳出拡大と減税を繰り返した結果、およそ欧米主要国には例を見ない水準にまで国債残高が累増し、財政はますます悪化の度を増し、「財政の信認」が問われるに至っている〔資料Ⅰ-1参照〕。

人口高齢化など大きな環境変化の下で、現在の景気回復を長期にわたり活力ある経済へと持続・発展させていくことは、国民的課題である。その中で、財政が如何にあるべきかについて、今一度根本に立ち返って検討する必要がある。

財政制度等審議会財政制度分科会は、このような問題意識に立ち、我が国財政運営のあり方及び平成17年度予算の編成に係る諸問題を議論し、その審議結果をここにとりまとめた。本建議が平成17年度予算の編成及び今後の中長期的な財政運営に活かされることを期待したい。

## I. 財政運営のあり方

### 1. 基本的考え方

我が国経済は、現在大きな構造変化の真只中にある。冷戦後のグローバル化の進展やアジア諸国の台頭の中で、我が国は従来にも増して厳しい国際競争の波に晒されている。また、高齢化が急速に進展しており、扶養される層が拡大するだけでなく、経済成長の源である労働力が減少し家計貯蓄率も低下している。さらに、人口は平成18年をピークに本格的な減少時代を迎える。

このような構造変化の中で、我が国が民需主導の持続的な経済成長を達成していくためには、財政の健全化が極めて重要である、というのが我々の結論である。今後の財政の在り方について、国民の不安解消の視点、構造改革の視点、円滑な資金の流れの視点、及び財政への信認・信頼の視点から検討する。

#### (国民の不安解消の視点)

我が国における国及び地方の長期債務残高は平成16年度末には719兆円にも達し、中でも国の一般会計は483兆円の国債残高を抱える。こうした国債残高の累増が国民の間に財政の持続可能性に対する懸念を生み、将

来への不安を強めることとなれば、むしろ景気への悪影響となる。総務省の家計調査によれば、高齢化の進展によって全世帯平均の貯蓄率は近年低下しているが、例えば30歳代の世帯においてはむしろ消費を減少し貯蓄を増加させる動きが見られる。景気の持続的拡大のためには、財政の健全化を進め、国民のこうした不安を軽減し解消することが重要である。

#### (構造改革の視点)

経済成長の原動力は言うまでもなく「民」にあり、企業や地域、個人が自らのイノベーションを生み出す中で経済が成長していく。「官」に求められる役割は、「民」がその活力を最大限に引き出すことのできる環境作りである。このため、規制緩和と行財政改革の取り組みによって効率的でスリムな政府を実現し、国民負担を抑制することにより、絶えざる経済の活性化を促進していく必要がある。

#### (円滑な資金の流れの視点)

我が国の資金循環を見ると、高齢化の進展に伴い家計の貯蓄率が低下している中で、民間企業が資金の出し手となる一方、公的部門が大きな資金の取り手となっている〔資料I-2参照〕。しかしながら、これは、経済が低迷し民間企業がバランスシート調整等を進める中で新たな借入を控えている、また、デフレ克服のための金融政策によって国内の資金が潤沢であるなど、例外的な状況下での現象であり、こうした状況が持続しうるとは考え難い。

今後、我が国は主要先進国の中で最も早いスピードで高齢化が進展し、家計の貯蓄率がさらに低下する可能性も否定できない。景気回復が本格化し民間企業による資金需要も増加していく際に公的部門が依然として主要な資金の取り手であり続けると、民間部門への資金の流れを妨げ、民需主導の経済成長の大きな足枷となりかねない。

#### (財政への信認・信頼の視点)

財政赤字や債務残高の累増により財政の持続可能性に対する市場からの信認が低下すれば、金利の上昇等を通じて経済に悪影響を与えることとなる。既に諸外国にも例を見ない債務残高を抱える我が国の現状に鑑みれば、市場からの信認を失うことがないように、格段の財政健全化努力が必要である。また、政策決定と執行の透明性を高めること等により、財政に対する国民の信認・信頼を確保していくことが重要である。

我が国経済の構造改革を進め民需主導の持続的な成長を確保するためには、財政健全化を強力に推進し、財政に対する信認を確保していくこと、及び公的部門のスリム化を通じ、長期的に潜在的国民負担率を50%程度に抑制し、同時に民間部門への円滑な資金供給を図っていくことが極めて重要である。その際、国民が今後の経済社会システムを支えていく受益と負担のバランスを自らの問題として広く認識を共有し、国民的な議論を行っていくことが必要である。

## 2. 財政健全化への道筋

近年の我が国財政の足跡を振り返ってみると、平成3年度以降財政赤字が拡大してきたが、バブル崩壊後の累次の経済対策による歳出の拡大に加え、度重なる減税や景気の低迷による税収減がその大きな要因であった。その結果、債務残高が加速度的に累増し、90年代以降歳入・歳出両面から財政健全化に取り組んだ欧米諸国と比しても、突出した財政状況の悪化に見舞われている〔資料I-3、資料I-4、資料I-5参照〕。

平成16年度当初予算における一般会計の財政赤字及び基礎的財政赤字はそれぞれ36.6兆円、19.0兆円に上る。今後、高齢化の進展等により社会保障に係る経費が大きく伸びていくと見込まれる中で、一般会計に着目し、現在の財政構造を前提とした試算を行うと、10年後（2014年度）には、基礎的財政赤字は27.8兆円にまで拡大する。この基礎的財政赤字を仮に歳出削減のみで解消しようとするれば、国債費を除く歳出の約3分の1を削減する必要があり、また、歳入増のみで解消しようとするれば、約5割の増収が必要である〔資料I-6参照〕。

このような大幅なギャップを歳出もしくは歳入のいずれか一方で埋めることは到底不可能であると言えよう。こうした観点から、歳入・歳出両面から財政構造改革を推進していくことが必要である。

財政構造改革の推進に当たっては、まずもって、聖域なく歳出の削減を進めることが必要である。中でも、社会保障給付は、高齢化の進展により今後大幅な増加が見込まれるが、これを放置すれば将来世代が制度を支えられないことは明らかである。将来にわたって持続可能な社会保障制度の構築に向けた改革を断行し、社会保障の給付と負担のバランスをとり、それらの規模を国民経済の「身の丈」にあったレベルに抑制していく必要がある。また、国と地方の関係では、地方の国への財政的依存をもたらしている地方交付税を抜本的に見直すなど、地方の自立支援に向けた改革を行っていく必要がある。その際、行政サービスが適切なコスト意識の下に提供されるよう、納税



者、さらには保険者によるチェックが行われるような制度設計が必要である。これらと並行して、総人件費を抑制・削減するなど徹底した歳出の見直しを行い、行財政のスリム化を推進していく必要がある。

こうした改革を通じて、現在政府が目標として掲げている国・地方を通じた基礎的財政収支の黒字化に全力を尽くすことはもとより、政府債務の大部分を抱える国の財政規律が如何に確保されるかを明確に示していくことが重要であることは言うまでもない。

平成17年度予算については、一般会計歳出及び一般歳出の水準を実質的に前年度水準以下に抑制してきた従来の歳出改革路線を堅持・強化し、従来にも増して、歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、所管を越えた予算配分の重点化・効率化を行う必要がある。

その中で、「新規国債発行額について前年度よりも減額する」という財務大臣の方針を支持するとともに、更に強力に財政構造改革を推進していく必要があると考える。

### 3. 歳出改革への基本姿勢

#### (1) 歳出の水準の抑制と質的向上

財政健全化に当たっては、歳出の水準を厳しく抑制するための歳出改革を推進する必要がある。限られた資金で最大限の効果を発揮するためには、制度・施策の抜本的な見直しや、各経費間の優先順位の厳しい選択を行うとともに、社会経済情勢の変化を踏まえ緊要と考えられる施策に必要な経費を確保する一方、そうでない施策については思い切った合理化・効率化を行い、メリハリのある歳出としていく必要がある。その際には、当然のことながら、単価見直し、コスト縮減、ムダの排除等、行政経費の見直しと削減を徹底して行うべきである。また、「モデル事業」及び「政策群」の手法も活用し、歳出水準の抑制と質の向上を図っていくべきである。

人件費についても、極めて深刻な財政事情、民間における厳しい情勢等に鑑み、業務の効率化を図るとともに、徹底した増員の抑制と定員削減計画を上回る定員の削減などを行うことにより、人員配置の適正化を図り、総人件費の抑制・削減に努めるべきである。さらに、公務員給与の在り方について、地域における民間給与の実情等がより具体的に反映できる仕組みとなるよう、早急に見直しを行い、その具体化を図るべきである。

## (2) 予算の執行と評価

予算とその執行については、透明性及び説明責任（アカウンタビリティ）の確保をさらに図るべきである。中でも、国・地方を通じて予算が実際にどのように執行され、どのような成果を得たのかを検証し、その後の予算編成に活用することが必要である。このような執行・成果を重視する観点から、引き続き「PLAN（編成）－DO（執行）－SEE（評価・検証）」のプロセスを強化していくべきである。このため、財務省においては、本年度53事業を対象に予算執行調査を実施するとともに、各府省の重点施策について予算要求・要望時に成果目標、事後的な評価手段等の明示を求めるなど政策評価の予算への活用に向けた取組みを進めてきているところである。また、平成15年度決算及び決算検査報告が早期に国会に提出されることとなった。これらの結果を平成17年度予算に適切に反映させるなど、チェック・アクションの機能を強化することが必要である。

## (3) 公会計の充実

各省庁の財務状況等に関する説明責任の履行の向上及び予算執行の効率化・適正化に資する財務情報の提供を図るため、本年6月に法制・公会計部会において「省庁別財務書類の作成基準」が取りまとめられ、本年10月には、本基準に基づき、平成14年度決算分の省庁別財務書類が作成・公表されたところである。平成15年度決算分からは、特殊法人や独立行政法人等を連結した省庁別財務書類も作成・公表されることとなっており、財務状況等に関する説明責任の履行の向上等がより一層図られることを期待する〔資料I-7参照〕。また、予算の明確性の向上を図り、事後の評価を可能とする方向で、予算書、決算書の表示科目について、引き続き検討を進めるべきである。

## (4) 特別会計改革等

特別会計については、昨年行った具体的方策の提言をフォローアップするため、本年も特別会計小委員会で審議を重ね、「特別会計の見直しについて－フォローアップ－」（財政制度等審議会報告平成16年11月19日）を取りまとめた。

本報告においては、昨年の提言の実施状況を確認するとともに、31の

特別会計のうち約3分の1について具体的な指摘を行い、特別会計改革を更に推し進めることを目指した。具体的には、例えば、

- ・ 治山事業の経理は、民有林は一般会計で、国有林は国有林野事業特別会計との区分を基本として、勘定の統合を実施すべき
- ・ NTT株式売却収入を活用した無利子融資制度は、新規融資を原則停止し、既往貸付の償還終了時に社会資本整備勘定を廃止すべき
- ・ 雇用保険三事業について、原則、全事業を目標管理の対象とし、事業の廃止を含め厳しく見直しを行うべき
- ・ 電源立地地域対策交付金活用事業の透明性の向上、事業成果の的確な評価を行うための具体的方策を検討すべき

等の提言を盛り込んでいる。

特別会計の見直しは不断のプロセスであり、本報告に盛り込まれた具体的提言について、平成17年度予算編成から速やかに実施するとともに、その後も弛まぬ見直しを続けていくことを求める。

特殊法人等向け財政支出については、引き続き、「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月18日閣議決定）に係る措置を着実に実施するとともに、改めてその中身を根底から洗い直し、厳しく抑制していくことが必要である。

また、独立行政法人については、事務事業の徹底した見直しと重点化によって、業務運営の効率化を図り、運営費交付金の削減を進めるべきである。特に、平成16年度～平成17年度に中期目標期間を終える独立行政法人（56法人）については、類似する業務の再編・統合や非公務員化を含めた厳しい見直しを進めるべきである。

## Ⅱ. 平成17年度予算における歳出改革への取組み

### 1. 国と地方

#### (1) 地方財政

##### ア. 地方の自立のための改革に向けて

- ① 「地方にできることは地方で」の原則の下、自主・自立の地域社会からなる地方分権型の行政システムを構築するため、地方行政における受益と負担の関係を明確化し、地域住民のチェックを通じて自律的で効率的な地方自治体運営がなされることが求められる。

このような観点から国の関与を縮小し、地方の裁量・自由度を拡大するため、国庫補助負担事業の抜本的な見直しとともに、国への財政的依存をもたらしている地方交付税について「自立支援型」の改革を行っていく必要がある。

- ② 地方の自立のための改革の前提として、地方より遥かに深刻な国の財政事情を考慮すべきである〔資料Ⅱ-1-1参照〕。

- ・ 基礎的財政収支については、国は近年急速に悪化し、平成16年度には、19兆円の赤字であるのに対し、地方は1.7兆円の黒字となっている。
- ・ 税収については、国税収入は昭和62年度の水準を約1割程度下回っているのに対して、地方税収は、昭和62年度を2割程度上回る水準で安定している。
- ・ 公債依存度（歳出に占める公債金収入の割合）については、国は、近年急速に悪化して44.6%という極めて高い水準となっているのに対し、地方は16.7%となっている。
- ・ 長期債務残高と債務の返済財源たる税収の規模の比率については、国の長期債務残高は税収（地方交付税等移転後）の17.2倍、地方については4.5倍となっている。

- ③ 昭和29年に創設された現行地方交付税制度は、かつて高度成長期においては、国土の均衡ある発展に寄与してきた。

しかしながら、多くの分野でナショナルミニマムが達成され、地方行政に対する地域住民のニーズも多様化した今日、むしろ各地方自治

体が自らの権限と責任により住民ニーズに対して的確に対応し、自主性を高めた個性ある発展を追求することが求められている。このため、地方財政のあり方についても、自主・自立性を高めていくことが必要となっている。

このような観点から、地方歳出に対する国の関与や国庫支出金とともに、現行地方交付税の仕組みは、地方の財政的自立の妨げとなっており、見直しが必要となっている。

- ④ 地方の歳入・歳出の「差額」を補てんするという地方交付税の財源保障機能は、歳出拡大に対する地方の負担感を希薄化し、自律的な歳出抑制の阻害要因となっている。また、財源保障の範囲は「標準的な歳出」とされているが、定義が不明確であり拡大しがちであることや、地方自治体に自助努力を求める仕組みとなっていないこと、国の財政事情は考慮要素とはなっていない等の問題がある。その結果、地方の歳出と地方交付税の肥大化を招き、国の財政の圧迫要因となっている〔資料Ⅱ-1-2参照〕。

地方自治体が負担感なく行政サービスを拡大できる仕組みを改め、国への財政的依存から脱却するためには、地方財政計画を通じて地方の歳入・歳出の「差額」を補てんする地方交付税の財源保障機能を縮減し将来的には廃止を図る必要がある。これにより、地方行政における受益と負担の関係を明確化するべきである。

このためには、地方財政計画による財源保障の対象を縮小するとともに、地方交付税総額決定システムについて課税自主権による歳入確保や地方行革による歳出抑制といった地方自治体の自助努力を求める形に改革し、地方自治体の財政運営に自律を促すことが必要である。

なお、税収の偏在に伴う地方自治体間の財政力格差を是正する機能（財政調整機能）は引き続き必要であり、今後、これをどの程度、どのような手法で行うのか検討する必要がある〔資料Ⅱ-1-3参照〕。

## イ. 当面の地方財政計画の改革

国への財政的依存をもたらしている地方交付税の見直しに当たっては、まず、地方交付税の総額決定システムである地方財政計画の歪みを正すなど、適正化・正常化のための改革を行う必要がある〔資料Ⅱ-1-4参照〕。

## ① 地方財政計画歳出の過大計上の適正化

- i) 現在の地方財政計画においては、下記の通り7兆円～8兆円に及ぶ過大計上の問題がある。この過大計上分についても財源保障機能により、地方交付税で過大な財源措置がなされており、この結果、地方交付税の肥大化をもたらしている。
- ・ 投資単独事業の地方財政計画計上額は、実際の執行額を平成13年度決算で6兆円上回っており、過大計上となっている。
  - ・ 公債費については、実際の公債費を平成13年度決算で約5,000億円上回る過大計上となっている。
  - ・ 地方公務員給与については、地域の民間給与や国の同等の職種の給与を上回る地方公務員給与水準や、「わたり」<sup>1</sup>などの不適正な慣行、国と比べて高位級の職員比率が高い級別職員構成、過大な定員規模等に基づき数千億円の過大計上がある。
  - ・ 公営企業繰出金については、本来は使用料による受益者負担とすべき費用についても公費による過大負担を行い、この分を地方財政計画に過大計上（平成14年度決算で約9,000億円）し、財源保障する形となっている。
  - ・ 一般行政経費単独事業については、その具体的内訳が明らかにされないまま、これまで著しく肥大化（昭和59年度比2.25倍（平成13年度決算））してきている。また、財務省による実態調査によれば、個人資産や住民のレクリエーションに対する助成、敬老祝い金などの各種給付金など、国による財源保障の対象として不適当と思われる事業例も多数見受けられるところである〔資料Ⅱ-1-5参照〕。
  - ・ 歳入面においても、建設地方債の発行は建設地方債発行可能額に比して半分程度しか行われていない。この差額は財源不足額を拡大させ、地方交付税の増加要因となっている。
- ii) 上記のような地方財政計画における過大計上とこれによる地方交付税の肥大化は、地方財政計画について、国民に対する説明責任（アカウントビリティ）を損ない、その信頼性を低下させている。加えて、地方の国依存体質の原因となり、地方財政を膨張させるとともに国の財政を圧迫しているという問題がある。

<sup>1</sup> 「わたり」とは、職務給の原則に反し、給与決定に当たり、その職務に対応する級よりも上位の級に格付け、給与を支給することをいう。

このため、重点強化期間（平成17年度、平成18年度）中に地方財政計画の過大計上（7兆円～8兆円）の是正・縮減を図るべきである。

併せて、今後、国民への説明責任を果たし、不適切な計画計上の発生を防止するため、決算統計の早期開示をはじめとする地方財政に関する情報開示の充実を図っていくことが必要である。

- iii) 投資単独事業などの過大計上により措置された財源は、結果として、地方財政計画に計上された水準を上回る給与関係経費や一般行政経費等に充てられている。このような部分は、標準的水準として計画計上された経費の範囲を超えるものであり、その財源については、地方交付税に頼るのではなく、課税自主権の発揮や地方債の発行等により、地方自治体自らの責任と負担で財源を賄うべきものである。これらの支出は、本来、行政（首長）が住民と向き合って、「行政サービスの水準」と「税負担の水準」を議論して、支出の是非を決めるべきものであると考えられる。

現に支出しているからという理由で安易に財源保障の対象に加えることは、地方財政の徒な拡大・地方交付税によるモラルハザードの定着につながるため、不適當である。

- iv) 地方財政計画の過大計上の適正化に伴い、歳出の削減が必要となる。この場合、地方自治体の予算編成の実情に配慮して、段階的に歳出削減を行うための経過的な期間を設け、財源措置を行うことが考えられる。この経過的な財源措置については、自助努力の観点を踏まえ、安易に地方交付税によることなく、特例地方債により財源措置すべきである。

## ② 地方財政の健全化

地方財政計画の歳出は、これまで地方単独事業を中心として、国の歳出を大幅に上回って増加・肥大化した結果、近年の地方財源不足は10兆円を超えている<sup>2</sup>。

平成16年度においては、地方財政計画歳出の総額抑制と地方税収の増加等により、地方財源不足が圧縮され、地方財政に関する財政指

<sup>2</sup> 交付税特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で補てんする折半対象財源不足額は、平成16年度7.8兆円。

標は大幅に改善し、地方財政が目指すべき方向に向かっている。

平成17年度においても、地方財政計画の規模を縮減して地方財政の健全化を実現し、地方財政の持続可能性を確保するよう努めるべきである。特に、地方交付税特例加算と臨時財政対策債（赤字地方債）で補てんすることとしている財源不足額（平成16年度、7.8兆円）については、地方財政計画の適正化により平成18年度までに解消することを目指すべきである。

### ③ 質的改革

地方財政計画の規模を適正化した後における新たな地方財政制度・地方交付税制度のあり方については、地方交付税に依存しない地方財政を確立するとの観点から、前述した地方交付税の財源保障機能の見直しや課税自主権の活用などの地方自治体の自助努力の促進に加え、地方財政計画の規模の抑制による地方交付税に依存しない地方自治体（不交付団体）の数<sup>3</sup>の増加や地方交付税の算定方法の簡素化・透明化を図っていく必要がある。

## ウ. 平成17年度予算編成

平成17年度においては、上記に述べたような地方財政計画の適正化・正常化のための改革のあり方を踏まえ、その具体化を図るべきである。これにより、地方交付税の総額を抑制することが必要である。

### ① 地方財政計画歳出の縮減・適正化による地方財源不足の更なる縮減

地方の財源不足額は、平成16年度において3.3兆円（いわゆる折半対象財源不足額ベース）縮減したが、なお、7.8兆円となっている。平成17年度においては、前述の通り重点強化期間が終わる平成18年度までの財源不足解消を目指し、地方財政計画歳出の是正・適正化を加速することにより、この財源不足額を更に縮減する必要がある。

<sup>3</sup> 平成16年度における不交付団体数は、全自治体の4.3%、人口割合で17.7%。



具体的には、下記の事項について、取り組む必要がある。

- ・ 投資単独事業や公債費については、過大計上額を是正・削減する必要がある。
- ・ 給与関係経費については、前述した諸問題について、所要の調整を行った上で縮減を図るとともに、地方行革の観点から地方財政計画計上人員を更に縮減する必要がある。
- ・ 公営企業繰出金については、独立採算が基本であるとの考え方の下、適正な水準の受益者負担を求め、本来的に公費負担すべき費用を計画計上の対象とするよう適正化する必要がある。
- ・ 一般行政経費単独事業については、計画計上された経費の具体的内訳を明確にし、個々の経費の内容を踏まえ適切に精査し、真に財源保障の対象とするべき経費に限定することにより、抑制していく必要がある。なお、この点について、総務省から提出された経済財政諮問会議資料においても、一般行政経費単独事業については、地方財政計画において、昨年、一昨年と、抑制の方向が示されている〔資料Ⅱ-1-6参照〕。
- ・ 歳入面においても、建設地方債の発行について、財源調達において地方の自助努力を求め、地方交付税総額を圧縮する観点から、適切な水準を確保する必要がある。

## ② 財源保障システムの質的改善

地方交付税の財源保障機能については、前述の通り、様々な問題があり、見直しが必要である。

- ・ 補助事業に伴う地方負担分については、現在、事業の性格に関わらず、全て財源保障の対象となっている。しかしながら、奨励的補助金に係る事業など地方自治体に事業実施の選択の余地があるものについては、財源保障の対象外とする方向で検討すべきである。
- ・ 同様に、単独事業や補助事業に伴う地方負担について発行された地方債については、事業の実施について地方自治体に選択の余地があることや、安易な地方債の発行を抑制する観点を踏まえ、計画計上すべき元利償還費の範囲の絞込みを検討すべきである。
- ・ このほか、「標準的な」課税自主権発揮分・歳出合理化分を考慮するよう見直すことによって、地方自治体の財政健全化努力を促すべきである。

### ③ 地方交付税の算定方法の見直し

地方交付税の配分について、透明性の高い簡素な算定方法に改めるとともに、事業費補正等について、地方の効率的な財政運営を促進する方向で引き続き見直していくことが必要である。

## (2) 地方向け補助金等

ア. 地方向け補助金等の総額は、平成16年度予算で約20.4兆円（一般会計ベースで約17.6兆円）であり、一般歳出の約37%を占めるものとなっている。また、内容別に見ると社会保障分野が約11.7兆円と半分以上を占め、公共事業分野が約4.8兆円、文教・科学振興分野が約2.9兆円となっている〔資料Ⅱ-1-7参照〕。

イ. これまで国庫補助負担金の整理合理化については、地方財政の自主性強化や財政資金の効率性向上等の観点から公共事業分野を中心に進められてきたが、一方で、国庫補助負担金の過半を占める社会保障分野については、自然増が続く状況となっている。

ウ. 国庫補助負担金については、平成16年度では約1兆円の改革を行ったが、引き続き、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」（平成16年6月4日閣議決定、以下「基本方針2004」）〔資料Ⅱ-1-8参照〕に従い、平成17年度及び平成18年度に3兆円程度の改革を行うため、三位一体の改革の全体像を踏まえ、各年度の予算を編成していくことが必要である。

エ. その際、それぞれの地方自治体が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築につなげていくことが重要であり、こうした観点から、個々の事業内容ごとに見直しを行い、納税者の視点から、行政の担うべきサービスの範囲・水準を見直し、引き続き地方が主体となって実施する必要性について十分に精査を行うことが適当である。

また、引き続き地方が主体となって実施する必要性のある事業に対する税源移譲の実施にあたっては、果たして移譲すべき税源があるのか、受益が長期にわたるため将来世代も含めた費用負担としている公共事業等については、世代間の費用負担構造を歪めないか等、補助金の性格にも配慮し

て進めることが必要である。

オ. 平成17年度予算においては、国庫補助負担金について、「基本方針2004」の考え方を踏まえ、税源移譲に結び付く改革、地方の裁量度を高め自主性を大幅に拡大する改革、併せて、国・地方を通じた行政のスリム化の改革を推進していくことが重要である。また、義務教育費国庫負担制度のあり方や生活保護費負担金の扱いなど、「三位一体の改革に関する政府・与党協議会の合意」（平成15年12月）〔資料Ⅱ-1-9参照〕において課題とされた事項に関し、廃止、縮減、一般財源化等の改革に取り組むべきである。さらに、統合補助金の対象事業の拡充、補助金等の交付金化についても、「基本方針2004」に従い、地方の裁量度を高め自主性を大幅に拡大するという改革の趣旨に沿ったものとしていくべきである。

なお、国庫補助負担金の過半を占める社会保障分野については、今後、その増大の抑制に取り組んでいく必要があり、医療・介護のほか、その他福祉の分野においても、制度・執行の両面から改革に取り組むことが必要である。

## 2. 社会保障

急速な少子高齢化が進展する中で、社会保障の給付と負担の規模は、「社会保障の給付と負担の見通し」（平成16年5月厚生労働省）によれば、現行制度を前提にすると、経済の伸びを大きく上回って増大していき、社会保障にかかる国民負担は、平成16年度の78兆円（対国民所得比21.5%）から平成37年度（2025年度）には155兆円（対国民所得比29.5%）となることが見込まれている。仮に、国及び地方の租税負担と財政赤字のうち社会保障以外の支出に係るものの対国民所得比の近年の水準（約26.5%）に、上記の平成37年度における社会保障に係る負担の対国民所得比（29.5%）を単純に合計すると、約56%程度となる〔資料Ⅱ-2-1参照〕。

このような負担を将来世代が持続的に支え得るかについては、重大な懸念がある。この点については、「基本方針2004」においても、「政府全体の歳出を国・地方が歩調を合わせつつ抑制することにより、例えば潜在的国民負担率で見て、その目途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する。」とされている。

そこで、平成37年度における潜在的国民負担率を50%程度に抑えるために、社会保障の給付と負担を対国民所得比で約3%削減すると、その削減額は

約16兆円となり、社会保障の給付と負担の約1割に相当することとなる。仮に対国民所得比で約6%削減すると、社会保障給付費の削減額は約32兆円となり、約2割に相当することとなる〔資料Ⅱ-2-2参照〕。

今後の社会保障制度の一体的な見直しに当たっては、こうした厳しい状況を踏まえて、「平成17年度予算編成の基本的考え方について」（平成16年5月17日、以下「5月建議」）において述べたように、将来にわたり持続可能な制度を構築することが最も重要である。そのため、年金、医療、介護等を総合的に捉え、負担の総量の抑制について、明確な目標と時間軸を国民に明らかにして改革に取り組む必要がある。具体的には、「基本方針2004」を踏まえ、中期的な観点からの社会保障給付費の目標を定め、それと整合的な形で制度改革を推進し、毎年度の歳出規模を抑制していくべきである。その検討に当たっては、社会保障全体の給付と負担のバランスを図り、それらの規模を国民経済の「身の丈」にあったものとするを旨とし、社会保障給付の伸びを経済成長に見合う程度に抑制していくべきである。また、そのための改革は、前倒しして進めていく必要がある。

さらに、社会保障制度の一体的な見直しに当たっては、自助と公助の役割分担を明確にし、公的分野が関わるべき範囲を見直す必要がある。同時に制度間の重複等の見直しを行う必要がある。また、公的給付を抑制しながらも、社会保障分野における国民の多様なニーズに的確に対応した、質の高いサービスを効率的に実現し、併せて経済活性化、雇用創出にも資するという観点から、保育、介護、医療等の分野における規制改革の推進、コストの削減、民間保険の思い切った活用等を図っていく必要がある。

制度を支える側と制度により支えられる側双方の意識改革が必要である。すなわち、個々人がその能力に応じて制度の支え手に回るようにする必要がある。特に、給付の伸びは高齢者向けにおいて著しく、これを支える現役世代・将来世代の負担が過重なものとなっている。健康寿命が伸長し、働き続ける人も多くなり、また、経済実態も平均的には現役世代と遜色のないものになるなど今日の高齢者像が転換している中で、給付と負担の関係における世代間の不公平は制度に対する信頼を揺るがしかねない社会保障制度共通の構造問題である。改革に当たっては、年金、医療、介護その他の福祉について制度横断的かつ一体的に、高齢者の給付と負担の在り方を見直し、高齢者に対して制度の持続性回復に積極的な貢献を求めていく必要がある。

上記の社会保障制度の一体的な見直しの議論を念頭におきつつ、介護・医療等の個別制度の改革を進めていく必要がある。とりわけ、一般歳出の4割以上を占め、年々増加する社会保障関係費の抑制を図ることは、我が国の今後の財政を考えるにあたって最大の構造問題である。平成17年度の具体的な予算編

成においては、現行の制度、給付水準、単価などを前提とした社会保障関係の自然増を放置することは許されず、制度改革による公的給付の抑制により削減を図ることが必要である。

## (1) 介護

介護保険制度については、平成12年の制度創設以降、給付費が毎年10%を超えて伸びており、これを支える保険料・公費負担も急増している。給付の状況を見ると、施設サービスは在宅サービスと比較し、利用者一人当たりの給付額が高くなっている。また、軽度の者の認定者数の急増等に伴い、在宅サービスの利用者も急増しており、このことが給付費の大幅な増をもたらしている。さらに、地域における認定率<sup>4</sup>については、要支援や要介護1といった軽度者ほど地域間の格差が大きくなっている。

更に、厚生労働省の長期推計においては、給付費が平成37年度までに、金額で約4倍（5兆円⇒19兆円）、対国民所得比で2倍強に増加（「社会保障の給付と負担の見通し」）し、国民経済の伸びと大きく乖離していくものと見込まれている。

介護保険制度については、法律を踏まえ、平成17年度において制度改革が予定されているが、国民負担の上昇を抑制し、持続可能な制度を構築するという観点から、以下のような改革の実現を図る必要がある。

### ア. 自己負担割合の見直し

利用者の自己負担率については、2～3割に引き上げ、コスト意識を喚起するとともに、サービスの厳正な選択を促すべきである。引上げにあたっては、

- ・ 既に高齢者医療における負担水準の方が高いだけでなく、
- ・ もともと、介護保険制度が若年者の医療保険制度に依存した仕組みであることを踏まえれば、介護保険においても若年者の医療保険の自己負担率の水準まで引き上げるにより均衡を図るべきであること、
- ・ 介護サービスの日常生活支援という側面に着目すれば、受益者負担を強化すべきであること

等の観点も踏まえる必要がある。

<sup>4</sup> 第一号被保険者に対する要介護認定者の割合。

## イ. 給付範囲の見直し

社会保障の一体的な見直しの見地に立ち、年金給付との重複を排除するとともに、在宅と施設との間のバランスを図る観点から、施設におけるホテルコスト、食費等を公的保険の給付対象から除外する必要がある〔資料Ⅱ-2-3参照〕。

また、軽度の者に対する給付や、日常生活支援の側面が強い給付については、給付の内容を真に必要なものに重点化することはもとより、給付対象から除外すること、自己負担割合を他よりも引き上げることを含め、給付の徹底的な重点化を検討すべきである。

## ウ. 負担の公平

現在の制度では、負担軽減措置を受けることの出来る低所得者の判定基準を住民税に拠っているため、対象者の割合が相当に高くなっているが、世代内の公平を確保する等の観点から、今後は、その範囲を低収入で低資産の者に限定することが適当である。また、受給者の死後、残された資産により費用を回収する仕組みも検討すべきである。

## エ. 保険者機能の強化、民間参入の更なる促進

サービスの質の向上を図り、公正で効率的な運営を行うため、要介護認定や、不正請求の防止等について市町村の保険者機能を強化するとともに、給付と負担に関して保険者責任を徹底することが必要である。また、介護施設を含め更なる民間株式会社の参入促進を図るべきである。

## オ. 被保険者の範囲の問題

被保険者・受給者の範囲の問題については、持続可能な社会保障制度の構築という観点からは、全体として国民負担の総量が抑制されることが重要であり、介護保険の基本骨格との関係、障害者施策との関わり等の基本的問題、さらには、給付の適正化の取組みとその見通し等を総合的に検討する必要がある。

更に、介護保険事業計画の策定時に、公的保険の給付対象については、全国的に標準的な給付量あるいは給付の伸び率を設定する総額管理あるいは伸

び率管理方式を導入することも検討すべきである。また、地方公共団体での事業計画策定の際に、施設だけでなく、在宅サービスについても、計画値を超える分について、公的保険の給付対象としては供給調整させることも検討すべきである。

介護保険制度改革については出来る限り早急に実施する必要がある。すなわち、現在顕在化している在宅（グループホーム等の居住系サービスを含む）と施設の負担とサービスのアンバランスについては早期に解消することが制度に対する信頼につながると考えられる。また、平成17年度予算に制度改革による給付の抑制を極力反映させることが歳出改革の観点からも重要と考えられる。

## （2）生活保護

近年、高齢化の進展や経済活動の低迷等を受けて生活保護受給者が急増してきている。

生活保護は国民生活の最後のセーフティネットとしての機能を有するものであり、真に困窮した自立不可能な者に最低限度の生活を保障することを目的とするものである。しかしながら、①受給者に一定の収入を保障するものであるが故に、保障水準やその執行状況によっては、モラルハザードが生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害しかねない、②一般の低所得者層との間で可処分所得に逆転現象を生じている、等の点が指摘されてきた。

また、生活保護の執行にあたっては、資産、能力等すべてを活用した上でも、生活に困窮する者との要件が徹底されず、保護の停廃止などの取組みが十分でないとの指摘もある。

更に、地域における保護率<sup>5</sup>については、地域経済・雇用情勢に差異があるものの、1.7%から31.3%（ともに平成14年度平均保護率）と20倍近い差も生じている。

このため、制度・運営面について、

- ・ 生活扶助基準・加算の適正な引下げ・廃止
- ・ 各種扶助の在り方の見直し
- ・ 扶助の実施についての定期的な見直し・期限の設定
- ・ 自立・就労の促進
- ・ 国・地方の適切な役割分担による地方公共団体の執行の適正化に向けた取組みの促進

<sup>5</sup> 人口に対する被保護人員の割合。

の観点から、多角的かつ抜本的な見直しが必要である。

#### ア. 生活扶助基準の見直し

生活扶助基準については、一般の低所得者層と生活保護受給世帯との間で消費可能額に逆転現象を生じているとみられることから、適正な引下げを行うことが必要である〔資料Ⅱ-2-4、資料Ⅱ-2-5参照〕。

#### イ. 母子加算等の見直し

被保護者の属性に着目して、一律に適用される加算については、一般世帯との均衡がとれていないことから、必要性について検証した上で、見直すことが必要である。特に、母子家庭に認められる母子加算については、生活保護を受給する母子世帯の生活扶助基準額が一般の低所得の母子世帯でのそれに相当する消費支出を大きく上回り、中位の所得水準の母子世帯（第Ⅲ-5分位）よりもなお高いことを踏まえると、廃止することが適当である〔資料Ⅱ-2-6参照〕。

#### ウ. 地方公共団体における取り組み等

生活保護制度や関連する諸施策においては、執行の適正化や自立・就労支援の推進の観点から、直接住民と接する地方公共団体における一体的かつ積極的な取り組みやそのための環境整備が必要である。例えば、生活保護費の半分を占める医療扶助について、長期入院患者等の入院解消やレセプト点検の強化、頻回受診のチェック等による適正化を図る必要がある。

こうした生活保護の現状に鑑みれば、「三位一体の改革に関する政府・与党協議会の合意」<sup>6</sup>を踏まえ、生活保護費負担金について所要の見直しを行い、平成17年度に実施することが必要である。

### (3) 医療

医療費は今後とも経済の伸びを大きく上回って伸びる見込みである。「社会

<sup>6</sup> 「生活保護費負担金の見直しについては、自治体の自主性、独自性を生かし、民間の力も活用した自立・就労支援の推進、事務執行体制の整備、給付の在り方、国と地方の役割・費用負担等について、地方団体関係者等と協議しつつ、検討を行い、その結果に基づいて平成17年度に実施する。」（三位一体の改革に関する政府・与党協議会の合意（平成15年12月））



保障の給付と負担の見通し」によれば、社会保障全体の給付と負担の水準は、国民所得比で見て平成16年度に23.5%から平成37年度には29%に増大すると見込まれている中、公的医療給付費については、平成16年度に7%から平成37年度には11%にまで増大することが見込まれる。すなわち、社会保障全体の給付と負担のバランスをとり、それらの規模を国民経済の「身の丈」にあったものとしていくためには、公的医療給付の伸びをいかに抑制していくかが最大の課題であると言える。とりわけ、高齢者医療費については、現在の水準・伸びを放置した場合、平成37年度には医療費全体の約6割<sup>7</sup>を占めることとなり、世代間の負担の公平性の確保といった観点からも、その伸びの抑制を図ることが急務である。

次期医療制度改革においては、「医療保険制度体系及び診療報酬体系に関する基本方針」（以下、「基本方針」という。）の具体化を図るとともに、増大する高齢者医療費の伸びの適正化方策や公的保険給付の内容及び範囲の見直し等の「基本方針」以外の課題の実施を図るべきこと等が既に閣議決定されている。また、財政制度等審議会としても、「5月建議」において、次期医療制度改革に向けて、

- ・ 公的保険がカバーする疾病、医薬品等の範囲の抜本的見直し
- ・ 高齢者医療コスト等の縮減
- ・ 地域・保険者の医療費適正化への取り組み
- ・ 世代間・世代内の保険料負担の適正化
- ・ 医療提供体制の再構築・効率化

といった観点からの具体的な指摘を既に行ったところである<sup>8</sup>。

<sup>7</sup> 70歳以上医療費で見た場合。

<sup>8</sup> 次期医療保険制度改革に関する「5月建議」の指摘のポイント

ア. 公的保険がカバーする疾病、医薬品等の範囲の抜本的見直し

- ・ いわゆる混合診療、特定療養費の抜本的拡充（先発品の使用等）
- ・ 医薬品等に係る保険適用の見直し（市販類似医薬品等）

- ・ 医療・介護を通じた入院入所者に係る日常生活費用（食事、ホテルコスト等）に対する保険適用の在り方の見直し

- ・ 保険免責制度の導入 等

イ. 高齢者医療コスト等の縮減

- ・ 入院医療の包括払い化（社会的入院や過剰診療の解消）
- ・ 高齢者医療費の伸びと経済の伸びの整合性を確保するための仕組み

ウ. 地域・保険者の医療費適正化への取り組み

- ・ 医療費の地域差部分の適正化を促す仕組みの導入
- ・ 保険者機能の抜本的強化（レセプト点検の強化、保険者と医療機関の直接契約の推進等）
- ・ 医療のIT化（電子カルテ、レセプト電算化等）の推進

エ. 世代間・世代内の保険料負担の適正化

- ・ 高齢者の保険料の水準・賦課方法の見直し（若年者との保険料負担の均衡、所得や資産等に応じた負担）

オ. 医療提供体制の再構築・効率化

経済・財政と均衡のとれた、将来にわたり持続可能な医療保険制度の構築に向け、これらの課題について先送りは許されず、早期に改革の実現を図ることを強く求めたい。とりわけ公的医療費の伸びを経済の伸びとバランスのとれたものとする仕組み（例えば総額管理の考え方）を検討すべきである。

なお、介護保険との整合性の確保、役割分担・連携という観点から、今回の介護保険制度改革に伴い医療保険においても所要の見直しが必要であり、これに向けた対応を早期に図る必要がある。

#### （４）年金

本年６月に成立した改正年金法により、最終的な保険料水準を設定し、その範囲内で給付が賄われるよう給付水準を自動的に設定する仕組み（マクロ経済スライド）を導入するという、長期的な給付と負担の均衡を図るための改革が行われたところである。

しかしながら、国民年金の納付率がなお６５％程度に低迷していることに象徴されるように、国民の年金制度に対する不信感・不安感が高まっており、これを払拭しなければ、制度の持続可能性を確保したとは到底言えないものとする。

この観点から、今後以下の点について更なる取組みが必要である。

- ・ 国民の目から見て分かりやすい制度とするよう、制度の体系の在り方を含めた議論を引き続き進め、国民の理解を得られるよう努力する。
- ・ 未納者・未加入者対策を徹底する。
- ・ これまでの社会保険庁の事務運営、施設の設置運営や資金運用等の業務のあり方に対する厳しい批判を踏まえ、抜本的に見直すとともに、可能な限り事務コストの縮減を行う。

#### （５）雇用

雇用失業情勢については、厳しさが残るものの、引き続き改善しているところである。しかしながら、若年者を中心に雇用のミスマッチが依然として大きく、フリーターや無業者が増加している。また、雇用情勢には地域差が見られる。更に、障害者も自らの選択により社会の支え手として働き、納税者にもなりうるように多様な働き方を実現できるような環境整備が重要となっている。

- 
- ・ 地域における病院と診療所の機能分担の明確化・連携強化
  - ・ 過剰病床の削減など提供体制の効率化

このため、「5月建議」でも述べたとおり、地域経済の活性化や地域雇用の創出に地域が主体的に取り組む地域再生を推進するとともに、規制改革や行政サービスの民間開放等を積極的に実施することにより、新たな雇用創出を図っていく必要がある。

さらに、多様な働き方や円滑な労働移動等の実現による就業機会の確保等を図るため、①雇用維持支援から労働移動支援へ、②雇入れ助成からミスマッチ解消へ、③生活支援から早期再就職支援(自立支援)への観点から、雇用対策に関する事業の不断の見直しを行うべきである。その際、真に雇用・就業に資するかどうかという観点から、事業の厳格な事前チェックを行うとともに、事業の性格を踏まえ、事業ごとの定量的な成果目標を設定した上で、実績について厳格な事後評価を行い、事業の廃止を含め厳しく見直しを行うなど、効率的・効果的な事業運営の一層の確保を図る必要がある。

また、再就職支援や能力開発等に係るサービス水準の向上・多様化、施策の効果的、効率的実施の観点から、民間のノウハウの積極的活用(官から民へ)、地域の実態を踏まえた施策の実施(国から地方へ)に一層取り組む必要がある。

## (6) 子育て支援

子育て支援については、社会保障給付の中で大きな比重を占める高齢者関係給付を見直し、これを支える若い世代及び将来世代の負担増を抑えるとともに、少子化の流れを変えるための実効性のある施策を推進していくことが重要である。その際、限られた財政資金の効率的な使用を図る観点から、真に効果的な施策への重点化を図るとともに、地域福祉における国の役割の見直し、育児と仕事及び社会活動の両立を可能とするために必要な、働き方、労働慣行、雇用制度等についての総合的な見直し、規制改革の推進や他の施策との連携に積極的に取り組む必要がある。

## 3. 公共事業

### (1) 公共事業の重点化・効率化

我が国の公共投資は、社会資本整備の進捗等を踏まえ、厳しい財政事情の下で、平成14年度以降、縮減されてきたところ〔資料Ⅱ-3-1参照〕であるが、公共投資や公共事業の対GDP比は、諸外国と比較すると依然として高い水

準〔資料Ⅱ-3-2参照〕にあり、今後とも、公共投資・公共事業の重点化・効率化を図っていく必要がある。

社会資本整備にあたっては、格段に進捗した整備水準、潜在成長率の低下、高齢化、産業構造の変化等を踏まえる必要がある。既存ストックの有効活用という視点がより重要である。また、ソフト施策との連携を強化し、より効果的に事業を実施する必要がある。

平成17年度予算では、厳しい財政事情の下で、引き続き、事業の目的・成果に踏み込んできめ細かく重点化を図る必要がある。「平成16年度予算編成の基本方針」（平成15年12月5日閣議決定）にあるように、メリハリを明確にし、真に必要な分野への重点化を推進すべきである。地域計上に係る事業についても、重点化の観点から、そのあり方を十分に検討する必要がある。また、コスト縮減・事業評価の徹底により、一層の効率化を図るべきである。

## （2）補助金改革

公共事業関係の補助金改革は、地方が自主性・裁量性を持って、全国一律でなく、地域に見合った社会資本整備を進めることを可能とするなど、効率化に資するものとし、スリム化に反しないようにする必要がある。

例えば、污水处理施設の整備については、公共下水道、農業集落排水、合併処理浄化槽の各事業が三省で個別に実施され、それぞれの制度に相違があるため、地方公共団体にとって使い勝手が悪いという指摘がある。事業の一元的な実施が可能な制度を新たに創設することとし、地方の裁量を高め、事業の効率的な実施を図る必要がある。

## （3）事業評価の一層の活用

コスト縮減、事業評価の徹底等の取組みを引き続き推進し、公共事業に対する信認を高める必要がある。特に、事業評価については、全ての便益の数値化が困難である、事業ごとに捉えている便益に差があり他事業との比較が困難である、費用が便益を上回る事業を排除するための活用にとどまり事業採択の優先度に十分に反映されていない等の問題がある。

公共事業をより効果的かつ効率的に実施するため、費用便益分析等の事業評価について、可能な限り客観的に便益を数値化するとともに、数値化が困難な便益を含めた総合的な評価手法を検討することにより、限界を認識しつつも、予算編成により直接的に活用できるよう、今後、さらに検討を深める

べきである。

#### (4) 関西国際空港2期事業

関西国際空港については、需要実績が何度も予測を大幅に下回ってきたこと、中部国際空港・神戸空港が今後供用開始されることなどを踏まえれば、需要等が現状のままで2期事業を平成19年に供用開始することには慎重であるべきである〔資料Ⅱ-3-3参照〕。更に、関西圏の航空行政においては、伊丹空港の環境問題の解決のために関西国際空港を建設し経営支援を国が行いながら、伊丹空港の環境対策費に毎年度多額の国費を投入することに国民の理解が得られるかとの問題がある。

従って、関西国際空港2期事業の平成19年供用開始の前提として、関西三空港問題について、踏み込んだ検討を行う必要があるとともに、関西国際空港の需要確保と関西国際空港会社の経営基盤の安定のため、会社が更なる努力を行い、かつ適切な地元の支援が必要である。

#### (5) 特殊法人等改革（住宅金融公庫）

住宅金融公庫は平成18年度中に廃止し、新たな独立行政法人を設立するとされている。他方、公庫の既往貸付業務については、借手からの繰上げ返済の発生等により多額の補給金が必要であるほか、関連保証協会の財務内容は過去の経済対策としての融資拡大による事故率の上昇等により急速に悪化しており、財政措置が必要な状況にある。

住宅金融公庫の改革に当たっては、①新たな独立行政法人の業務は、民間業務を阻害することのないよう、証券化支援業務に基本的に限定するなど抜本的な見直しを進め、将来にわたり補給金に頼らない形とするとともに、②既往貸付業務に係る財政負担を先送りすることなく透明性の高い形で処理を進める必要がある。

## 4. 文教・科学技術

### (1) 文教予算〔資料Ⅱ-4-1 参照〕

#### ア. 初等中等教育

近年、少子化の進展により、児童生徒数が大幅に減少している。しかし、現行の義務教育費国庫負担制度の枠組みの下、教職員数については、児童生徒数の減少に伴う教職員定数の自然減分を補填するように増員計画が実施されてきた。この結果、義務教育費国庫負担金の予算総額は却って増加しており、児童・生徒一人当たりには換算してみると、ここ15年間で8割増の水準にも達している<sup>9</sup>。それにもかかわらず、学力低下への懸念、全国画一的な教育への批判等の問題は依然として解決されていない。このような現状を踏まえると、公教育予算の量的拡大ではなく、その効果に着目して質的向上を図ることこそが喫緊の課題である。

このような観点から、「基本方針2003」<sup>10</sup>をはじめとする累次の閣議決定等に示された方針に沿って義務教育に係る経費負担の在り方について見直しを進めるに当たっては、国、地方公共団体、教育現場など義務教育に関与する者の様々な創意工夫が一層活かされるよう、地方の自由度をさらに拡大するための改革を推進すべきである。

さらに、そのような改革を進めるためにも、教員給与の優遇措置<sup>11</sup>や教職員定数の在り方<sup>12</sup>について、関連法の廃止も含めた抜本的見直しが不可欠と考える。

また、これまでの建議で長年にわたり指摘されている義務教育教科書無償給付制度についても、児童生徒数の減少に見合った予算額の減少が見ら

<sup>9</sup> 公立小中学校の児童生徒数は、平成元年度：1,488万人⇒平成15年度：1,059万人（▲29%）と大幅に減少しているのに対し、教職員数は、平成元年度：76.2万人⇒平成15年度：70.3万人と僅か▲8%の減少に止まっている。

この結果、義務教育費国庫負担金の予算総額は、平成元年度：22,045億円⇒平成15年度：27,879億円（+26%）と大幅に拡大し、児童生徒一人当たりには換算すれば、平成元年度：14.8万円⇒平成15年度：26.3万円（+78%）と著しく増大している。

（義務教育費国庫負担金の元年度予算額からは、比較のため、これまでに一般財源化された共済費等を除いている。）

<sup>10</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月27日閣議決定）

<sup>11</sup> 「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法（人材確保法）」（昭和49年2月施行）においては、教員給与について、一般地方公務員の給与よりも優遇しなければならない旨を規定している。

<sup>12</sup> 「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和33年5月施行）、「第7次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画」

れないという問題がある。無償制の継続が、国民の教科書に対する関心・意識を高めることなく大幅な単価増<sup>13</sup>を許容してきた一因と考えられることも踏まえ、無償給付に係る予算総額を縮減するとともに、引き続き、貸与制の導入も含め、有償化の実現に向けた検討を進めるべきである。

## イ. 高等教育

「5月建議」でも述べたとおり、高等教育における教育・研究の質的向上を図るためには、私学助成や国立大学法人への支援等について、これまでの施策の在り方を根本から見直す必要がある。具体的には、単なる機関補助を可能な限り縮減する中で、教育・研究上の優れた取組みに対し公募方式で行う国立大学間ないし国公立大学を通じた競争原理に基づく支援へと思いついた財源シフトを行うべきである<sup>14</sup>。

特に、私立大学等に対する経常費補助については、足元の学生総数が減少を始めているにもかかわらず、毎年度恒常的に増額が続いており、予算縮減に向け厳しく見直しを図るべきである。

また、国立大学法人への財政支援については、法人運営の自主性・自律性を高めたことに伴う合理化・効率化の効果を着実に反映しつつ、特に運営費交付金における特別教育研究経費の予算配分については、国の高等教育政策実現の観点から、客観的かつ厳格な評価に基づく支援の重点化を図るべきである。なお、受益者負担の徹底、私立大学との格差是正及び各大学における自己収入確保の努力を支援する観点から、運営費交付金算定の基礎となる学生納付金の標準額を適切に改定する必要がある。

育英奨学事業については、適正な受益者負担の設定等により制度の持続可能性を確保する等の観点から、貸与事業の仕組みの見直しや債権回収率の向上等に積極的に取り組むべきである。

## ウ. 文化予算

文化政策については、効率化を図りつつ、施策や事業の成果（アウトカム）に着目した政策運営を行うことが課題である。

したがって、官と民、国と地方の役割分担を明確にするとともに、例え

---

<sup>13</sup> 児童生徒一人当たりの平均教科書費（各学年の平均）  
平成元年度 2,840円 ⇒ 平成15年度 3,654円（+29%）

<sup>14</sup> 高等教育支援予算における競争原理に基づく支援の割合  
平成14年度 1.01% ⇒ 平成16年度 7.38%

ば、芸術団体の補助から個々の公演に対する補助とすることでより効果的な支援を行うなど、限られた資源のより一層の有効活用を図る観点からの工夫が必要である。

また、大規模な文化施設の整備事業については、厳しい財政事情に鑑み、費用対効果や優先性・緊急性等を十分に吟味することが必要である。

## (2) 科学技術予算〔資料Ⅱ-4-2参照〕

我が国の科学技術予算は、「5月建議」でも述べたとおり、近年の厳しい財政事情の中でも大幅に拡充されてきており、政府による研究開発投資の総額については、第2期科学技術基本計画にある対GDP比で欧米主要国並の水準を確保するとの目標は達成されつつある。現下の極めて深刻な財政事情の下では、量的拡大から一層の効率化・質的向上へ軸足を移していくべきであり、今後は、研究開発減税が行われたことも踏まえ、民間による自発的な研究開発投資に委ねるべき部分を拡大していくことも必要である。

平成17年度予算においても、科学技術予算の質的向上を図るため、引き続き一層のメリハリ付けを進める必要がある。具体的には、競争的な研究開発環境の形成を通じて研究の質を高め、優れた研究開発成果の創出に貢献するよう、予め実施機関を特定するプロジェクト支援から競争的研究資金への一層のシフトを図るべきである。なお、その際には、省庁間の重複排除を行うとともに、研究費の不正使用問題に対する厳正な対処、特定研究者への過度の研究資金の集中の排除等の、競争的研究資金の効果を最大限に発揮するための制度改革を行うことが不可欠である。

また、総合科学技術会議による科学技術関係施策の優先順位付けを踏まえつつ、質の高い研究開発プロジェクトを厳選し、科学技術の重点4分野<sup>15</sup>に対する資金配分の重点化とその他の分野<sup>16</sup>における効率化・合理化を一層推進する必要がある。なお、総合科学技術会議による優先順位付け等<sup>17</sup>については、省庁横断的、分野横断的な施策の重点化及び重複排除を行う上で一層有効なものとなるよう、今後、改善を行っていくべきである。

更に、研究開発プロジェクトに対する評価を充実・強化し、中止・見直しを積極的に行うなど、予算への反映を徹底することが、科学技術予算に対する納税者の信頼を確保する上で重要である。

<sup>15</sup> ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料の4分野。

<sup>16</sup> エネルギー、製造技術、社会基盤、フロンティア等。

<sup>17</sup> 総合科学技術会議は、各府省の関連施策の重複排除・連携強化を行う観点から科学技術連携施策群を創設し、テーマごとにコーディネーターを配置すること等により一体的な推進を図ることとしている。



## 5. 防衛〔資料Ⅱ-5-1参照〕

防衛については、本年末までに新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画を策定することとされている。歳出化経費と人件費が約8割を占め極めて硬直的な構造となっている防衛関係費について抜本的な見直しを行うため、資源の重点的投入と効率化を図りながら、機動的・弾力的な防衛力を整備するなど、防衛の構造改革を推進することが重要である。

我が国の安全保障をめぐる環境は、本格的侵略事態の生起の可能性が低下するとともに、領空侵犯等に対する緊急発進回数もピーク時に比べ大幅に減少している。他方、大量破壊兵器や弾道ミサイルの拡散、国際テロ等の新たな脅威に対する対応や、国際社会の平和と安定のための活動が求められている。

主要諸外国では、平成2年（1990年）以降、冷戦終結という大きな環境変化と財政的制約等により、人員・装備の大幅な縮減が行われた。また、近年においても、装備品の高度化や国際テロ・大量破壊兵器への対処等のため、規模の縮小と軍の近代化を併せて実施している。

現在の極めて深刻な財政事情や、今後の我が国における少子化の進行に伴う若年者人口（18歳～26歳の男子の人口）の減少（5年後に1割減、10年後には2割減となる見込み）、大学進学率の上昇等を踏まえると、今後の防衛力整備に当たっては人的資源の効率化を図る必要がある。また、「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書にもあるとおり、要員・装備・運用にわたる効率化・合理化を図り、より少ない資源でより多くの成果を達成することが求められている。

このため、我が国の防衛力の在り方については、新たな安全保障環境を踏まえ、これまでの整備構想や装備体系を抜本的に見直す必要がある。その際、民間における選択と集中による改革を参考としつつ、人員・組織・装備のスリム化を図るとともに、新しい脅威等に実効的に対応できる体制を効率的に整備する必要がある。

また、防衛の高コスト構造の是正に向けて、装備品の部品の共通化、汎用品の活用による調達ソースの多様化、企業間競争の促進等を推進するとともに、費用対効果の検証による規格等の見直し、発注の適正性・透明性の向上を図るべきである。

更に、基地周辺対策や在日米軍駐留経費負担〔資料Ⅱ-5-2参照〕についても、見直し・効率化を行っていく必要がある。

以上のような防衛力整備の見直しを行い、今年末までに策定される新たな中期防衛力整備計画における防衛関係費の総額とその初年度である平成17年度予算の防衛関係費について、財政との整合性を図る観点から抑制していく必要

がある。

## 6. 政府開発援助（ODA）

我が国にとって、自らの安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進するため、国際社会の平和と発展に貢献することは必須である。しかしながら、我が国の経済・財政状況が極めて厳しい中、政府開発援助（ODA）については、効果や効率について様々な批判が寄せられ、その意義や規模についても、国民より厳しい見方がなされている。

ODA予算の水準について見ると、平成10年度以降縮減傾向にはあるが、過去20年にわたり大幅に増加してきたことから、我が国の一般歳出の伸びや他の主要先進国と比較すれば、依然として高い水準にある〔資料Ⅱ-6参照〕。また、ODA予算の中でも国際協力銀行出資金が大幅に減少しているにも関わらず、円借款の事業規模実績の減少は限定的である。更には、国連分担金やイラクへの自衛隊派遣費用等、ODA以外の国際貢献に関する財政支出は、むしろ増大している。

これらを踏まえれば、平成17年度予算においては、ODA予算の量的縮減を継続し、量重視から質重視へ考え方の転換を図り、ODAの戦略的かつ効率的な実施に一層努めることにより、国際貢献を果たしていくべきである。このため、援助対象国・地域の再検討・重点化を進めるとともに、国際協力銀行出資金や国際機関への拠出金をはじめ、ODA全般にわたって、援助の形態や手法について厳しく見直し、効率化を図る必要がある。また、評価・監査を充実させるとともに、その結果の反映を着実に進めるべきである。

## 7. 農林水産

### （1）農政改革〔資料Ⅱ-7-1参照〕

農業については、FTAやWTO交渉に主体的に取り組むためにも、早急に効率的な生産構造を確立する必要がある。従来、水田作及び畑作については、品目毎に全ての農家を対象として助成を講じてきたが、現在、効率性向上に取り組む一定の農家に助成措置を集中する方向で、農政改革の検討が進められている。この検討に当っては、財政構造改革との整合性を確保する観点から、以下の点に留意する必要がある。

- ・ 助成措置を集中する対象農家は、相当規模の農業経営であり、かつ効率性向上に取り組んでいる者とするべきであり、その基準は客観的かつ合理的なものとする必要がある。
- ・ 対象外の農家に対しても引き続き一定の助成をすべきとの議論もあるが現在の農業構造を温存するものとなりかねず、慎重に検討するべきである。
- ・ 助成のあり方については、他の農業関係の施策と合わせ見た全体としての合理性を確保しつつ、具体的な助成水準についても、対象農家の経営効率を勘案し、真に必要と認められる水準とするべきである。

平成17年度予算においても、現在進めている農政改革の検討を先取りする形で、担い手への施策の集中等、適切に対応する必要がある。特に、平成13年度から繰越損失を計上している食糧管理特別会計については、「5月建議」でも述べたとおり麦政策の改革を早急に進め、健全化を図る必要がある。

## (2) 中山間地域等直接支払制度〔資料Ⅱ-7-2参照〕

我が国農業において、中山間地域農業の占める割合が耕地面積や生産額で見ると約4割にのぼることに鑑みれば、我が国農業の構造改革を進める上で、中山間地域においても、効率的・安定的な経営体を育成することは重要な政策課題である。

現行の中山間地域等直接支払制度は、中山間地域における耕作放棄の発生防止等に一定の役割を果たしていると考えられるが、耕作継続に着目した一律の交付金であり、将来にわたって自律的に農業生産活動を継続する意欲ある担い手の育成につながるものとはなっていないことが懸念される。

本制度は平成12年度から5ヶ年間を対策期間として実施され、本年度が最終年度にあたっている。事業の効果についての検証を踏まえ、中山間地域における集落の生産性・収益の向上、担い手の定着といった前向きな取組みを促すとの方向で、現行制度を見直すべきである。

なお、直接支払制度については、今後の農政における重要な政策手段として種々の検討がなされているが、その導入の検討の際には、何よりもまず国民的理解が必要であり、政策目的の明確化、目的に照らした効果等について、十分に配慮する必要がある。

## 8. エネルギー対策

エネルギー対策においては、引き続きエネルギーの安定供給の確保、地球環境問題への対応〔資料Ⅱ-8参照〕等が重要な課題である。このため省エネルギー対策等の一層の推進が求められているが、研究開発事業等の評価体制を強化するとともに、予算執行調査の結果等を踏まえて各施策の事業効果や効率性を厳しく検証することにより、既存事業の徹底的な見直しを進め、施策の効率化・重点化を一層進めるべきである。石油の開発・備蓄関係予算等についても一層の効率化を進めるべきである。

エネルギー関係予算の大宗を占める石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計と電源開発促進対策特別会計（以下、電特）については、昨年「特別会計の見直しについて」において、多額の不用、剰余金を縮減していくべき旨の指摘を行ったところであるが、一般会計繰入れの抑制、歳出の合理化等を進めることで、引き続き不用、剰余金の縮減を進めていくべきである。

また、電特の電源立地地域対策交付金については、昨年10月の制度改正により本交付金を活用して地元地方公共団体が行える事業範囲が拡大されたところであるが、交付金の活用状況が不透明で事業成果も明らかでない。交付金活用事業を効率的・効果的なものにし、国民の理解を得る観点から、交付金活用事業の透明性の向上、事業成果の的確な評価を行うことが重要であり、そのための具体的方策を検討すべきである。

## 9. 中小企業対策

中小企業対策については、景況感の回復が中小企業にも及びつつある現状も踏まえて、引き続き、自助努力を行う企業への支援や企業再生支援に重点化を図りつつ、施策の費用対効果を厳しく精査し、歳出内容の見直しを進めていく必要がある。

中小企業信用保険制度については、特別保証に係る赤字の影響はピークを超えつつあるものの、今後は、セーフティネット保証に係る赤字が増加することが見込まれるなど、依然として極めて厳しい収支状況にある〔資料Ⅱ-9参照〕。持続可能な制度とするために「平成16年度予算の編成等に関する建議」（平成15年11月26日）でも述べたように、部分保証の大幅な拡大や保険料の一層の引上げなどの制度改善を図っていくことが重要である。

政府系金融機関による中小企業金融については、リスクに見合った適切な金利設定を行うなど制度の改善を図ることにより、市場原理を歪めることのない

ようにするとともに、財投改革による資金調達コスト低下の効果も活かしつつ、収支の改善を目指すことが重要である。

## 10. 治安対策・司法制度改革

### (1) 治安対策〔資料Ⅱ-10-1 参照〕

最近の治安情勢については、刑法犯認知件数が平成14年を境に若干減少したものの依然として高水準で推移しており、検挙率は低迷状況が続いている。治安情勢は時々の諸情勢に影響されることを踏まえつつ、これらに対し的確かつ効果的な対処を行っていくことが重要である。

ここ数年、治安関係職員の大幅増加が図られてきているが、今後、増員効果の検証を行い、その結果を踏まえた対応を検討すべきである。また、非治安部局の事務処理効率化など内部努力による合理化を進めるとともに、民間委託等が可能な業務範囲を拡充する方向で検討し、効率的かつ機動的な人員配置を目指すことが適当である。

刑務所等のいわゆる過剰収容問題への対応については、施設新設だけでなく、収容方法の見直しの徹底、既存施設の増改築、独自単価の設定等を進め、迅速かつ低コストな収容方法の見直しを併せて行っていくべきである。また、施設建設・運営の両面にPFI手法を活用した方策も組み合わせ、効率的な収容増対策を講じていくべきである。更に、受刑者処遇の適正化等にも配慮しつつ、民間委託等の拡大を図るべきである。

### (2) 司法制度改革〔資料Ⅱ-10-2 参照〕

司法制度改革の推進に当たっては、国民の財政負担を抑制していく観点から、司法制度全体として合理的な制度設計を行っていく必要がある。

事件数増加と裁判迅速化の要請等を背景に、今後、裁判所等の人的体制の整備を進めていく必要があるが、その際には、まず事務処理体制の見直しによる一層の合理化が求められるとともに、新設した専門委員制度の活用や最高裁判所の迅速化に係る検証の取組みなども通じ、効率化努力の的確な反映を行っていくべきである。

平成21年より導入予定の裁判員制度の施行に向け、今後、国民に対する広報・啓発活動、施設準備等を効率的・計画的に推進すべきである。また、法曹人口の拡大方針に伴い司法修習生が大幅に増加する中、資格取得に係る

受益負担関係の適正化といった観点からも、現行の給費制を廃止し、貸与制への切替えを早期に行うべきである。更に、裁判官・検察官の給与のあり方については、一定の明確な目安を踏まえた昇給のあり方について検討するなど、引き続き、その見直しに取り組むべきである。

(以 上)