

平成19年度予算の編成等に関する建議

平成18年11月22日
財政制度等審議会

平成19年度予算の編成等に関する建議

平成18年11月22日

財務大臣 尾身 幸次 殿

財政制度等審議会会長

西室 泰三

財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成19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18年11月22日現在)

| | | |
|--|---------|---------------------------|
| [財政制度等審議会会長 兼 財政制度分科会長 兼 歳出合理化部会長] | 西室 泰三 | (株)東京証券取引所代表取締役社長 |
| [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] | 板垣 信幸 | 日本放送協会解説主幹 |
| | 井上 礼之 | ダイキン工業(株)代表取締役会長兼CEO |
| | 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 |
| | 幸田 真音 | 作家 |
| | 河野 栄子 | (株)リクルート特別顧問 |
| | 柴田 昌治 | 日本ガイシ(株)代表取締役会長 |
| | 高木 剛 | 日本労働組合総連合会会長 |
| | 竹中 ナミ | (社福)プロップ・ステーション理事長 |
| | ○ 田近 栄治 | 国立大学法人一橋大学大学院国際・公共政策大学院教授 |
| | 立石 信雄 | オムロン(株)相談役 |
| | 玉置 和宏 | (株)毎日新聞社特別顧問(論説担当) |
| | 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 |
| [臨時委員] | 岩田 一政 | 日本銀行副総裁 |
| | 奥田 碩 | トヨタ自動車(株)取締役相談役 |
| | 小野 邦久 | 独立行政法人都市再生機構理事長 |
| | 勝俣 恒久 | 東京電力(株)取締役社長 |
| | 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 |
| | 島田 晴雄 | 慶應義塾大学経済学部教授 |
| | 嶋津 昭 | 市町村職員中央研修所学長 |
| | ○ 富田 俊基 | 中央大学法学部教授 |

| | |
|--------|-------------------------|
| 糠谷 真平 | 独立行政法人国民生活センター理事長 |
| 野中 ともよ | 三洋電機(株)代表取締役会長兼CEO |
| 長谷川 幸洋 | 東京新聞・中日新聞論説委員 |
| 松井 義雄 | (株)読売新聞東京本社代表取締役会長 |
| 三村 明夫 | 新日本製鐵(株)代表取締役社長 |
| 宮本 勝浩 | 関西大学大学院会計研究科教授 |
| 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経営管理大学院長 |
| [専門委員] | |
| 秋山 喜久 | 関西電力(株)相談役 |
| 五十畑 隆 | (株)産業経済新聞社客員論説委員 |
| 石 弘光 | 中央大学総合政策学部教授 |
| 今井 敬 | 新日本製鐵(株)相談役名誉会長 |
| 岩本 康志 | 国立大学法人東京大学大学院経済学研究科教授 |
| 貝塚 啓明 | 中央大学研究開発機構教授・東京大学名誉教授 |
| 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 |
| 土居 文朗 | 慶應義塾大学経済学部助教授 |
| 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。

財政制度等審議会・財政制度分科会 並びに
歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会
審議経過

| | |
|---|---|
| <p>9月14日(木) 財政制度分科会 三部会合同会議</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 最近の経済情勢について ○ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」について ○ 平成19年度概算要求について ○ 国の財務書類について ○ 財政制度分科会の当面の運営について |
| <p>10月4日(水) 合同部会</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 有識者からのヒアリング －吉川東京大学大学院経済学研究科教授 －高田みずほ証券市場調査本部長、チーフストラテジスト |
| <p>10月13日(金) 合同部会</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 地方財政 ○ 公務員人件費 ○ 諸外国における財政運営目標について |
| <p>10月20日(金) 合同部会</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 文教・科学技術 ○ 防衛 ○ 治安 ○ 国土交通・環境 |
| <p>10月27日(金) 合同部会</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 公共事業 ○ 農林水産 ○ ODA等 ○ エネルギー対策 ○ 中小企業対策 ○ 特別会計改革 |
| <p>10月31日(水) 合同部会</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 委託調査報告 ○ インターネットアンケート調査報告 ○ 社会保障 ○ 地方公務員人件費 |
| <p>11月10日(金) 合同部会</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 建議(素案) |
| <p>11月21日(火) 合同部会</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 建議(素案) |
| <p>11月22日(水) 財政制度分科会 合同部会合同会議</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 建議(案) |

目 次

| | |
|------|---|
| はじめに | 1 |
|------|---|

I. 総論

| | |
|--------------------|---|
| 1. 財政健全化の必要性 | 1 |
| 2. 財政健全化に向けた基本的考え方 | 4 |
| 3. 歳出改革の基本的考え方 | 6 |

II. 各論

| | |
|-----------------|----|
| 1. 社会保障 | 9 |
| 2. 地方財政 | 20 |
| 3. 公務員人件費 | 25 |
| 4. 公共事業 | 30 |
| 5. 国土交通 | 33 |
| 6. 環境 | 34 |
| 7. 文教・科学技術 | 35 |
| 8. 防衛 | 39 |
| 9. 政府開発援助（ODA）等 | 41 |
| 10. 農林水産 | 42 |
| 11. エネルギー対策 | 44 |
| 12. 中小企業対策 | 45 |
| 13. 治安 | 45 |

(参 考)

| | |
|----------------------------|-----|
| 1. 資 料 | 47 |
| 2. 平成19年度予算の編成等に関する建議のポイント | 119 |

はじめに

我が国経済は息の長い景気回復を続けており、拡大局面の長さはすでに戦後最長となっている。他方で、我が国の財政状況は、国・地方を合わせた長期債務残高がGDP比で150%を超え、主要先進国中、最も重い債務を抱えており、我が国の歴史においても、第二次世界大戦末期を除いて最も深刻な状況にある〔資料I-1参照〕。

当審議会では、本年6月に、歳出・歳入一体改革に向けた基本的考え方と、各歳出分野における中期的な改革方策についての審議結果をとりまとめ、提言を行った（「歳出・歳入一体改革に向けた基本的考え方について」（平成18年6月14日）、以下「6月建議」）。その後、7月には、政府において、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（以下「基本方針2006」）が閣議決定され、中長期的視点に立って、成長力強化と財政健全化の双方を車の両輪とするバランスの良い経済財政運営を、一貫性をもって継続的に行うとの考え方の下、今後の歳出・歳入一体改革に向けた取組方針が示されている。

今後の財政運営に当たっては、この方針に沿った具体的な取組みを着実に進めるとともに、限られた財政資源をより厳格に配分し、適正な負担を実現するとの考え方を徹底して追求する必要がある。そのためには、無駄や非効率な歳出を放置することは許されない。このような認識の下、当審議会においては、今後の財政健全化の取組みに当たっての考え方と、平成19年度予算の編成に係る各分野にわたる諸問題を集中的に議論し、その審議結果をとりまとめた。本建議が平成19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する。

I. 総論

1. 財政健全化の必要性

（1）資金の流れの変化

我が国の国債残高は、今年度末に542兆円に達する見込みであるが、その7割（380兆円）は、1990（平成2）年以降、僅か10数年の間に積み上がったものである。その間、我が国は、バブル崩壊後の資産価格の大幅な下落とデフレ継続による長い景気低迷を経験

する一方、国際的な競争の激化、更に高齢化の進展といった様々な課題への対応を迫られてきた。そのような中、公共投資の追加や減税、不良債権処理等を通じ、マクロ的に見れば、国の財政が民間の過剰債務を肩代わりすることによって、民間部門におけるバランスシート調整が進められてきた。その過程においては、デフレ進行とともに、金融機関による民間部門への貸出が急激に減少してきたため、国債残高の累増と国債金利の低下が並存し、それによって財政の危機が顕在化しない状態が続いてきた。

しかしながら、近年、このような状況には変化が見られる。不良債権処理が進み、景気が回復する中で、企業の設備投資が活発化し、金融機関の民間向け貸出はプラスに転じている。長く続いたデフレが今後後戻りすることがないかを慎重に見極める必要はあるものの、2002（平成14）年1月以降、景気の回復局面はすでに57ヶ月を超え、戦後最長となっている。そのような中で、これまで国債の累増を支えてきた国内の資金の流れが変わっていく可能性が高まりつつある。

政府においては、「成長なくして財政再建なし」との理念の下、我が国の潜在的な成長力を高め、安定的な経済成長を目指すとの考え方が示されており、「基本方針2006」においても、「経済成長戦略大綱を推進することにより成長率押し上げ効果が期待される。これによって歳出・歳入一体改革に伴う財政面からのマイナス要因を吸収し、場合によっては、それを上回る効果の実現が視野に入ることが期待される」とされている。その実現のためには、生産性の更なる向上が鍵を握ることから、貯蓄を民間部門の効率性向上に資する分野への投資に重点的に振り向けていく必要がある。高齢化の進展によって家計の資金余剰の減少が見込まれる中、政府部門においては、債務の累増傾向に歯止めをかけ、資金不足を縮小していく必要がある。この意味で財政健全化は最大の成長政策の一つと言える。

（2）国債の信認の維持

現在、我が国の国債残高は極めて大きく、低金利の恩恵を十分に受けてきたとは言え、国の一般会計における金利負担（利払費）は年間8.6兆円（平成18年度）にも達している。したがって、金利上昇に伴う利払費の増加圧力は極めて大きく、我が国の財政は金利上昇に脆弱な体質となっている。今後は経済成長に伴う金利上昇の可能性も考慮しなければならず、更に万一、財政運営への信認が損なわれるこ

とを契機に金利が上昇すれば、財政の持続可能性への不安から、国債の「売りが売りを呼ぶ」状況を招くことも懸念される。

国債の金利は、地方公共団体や民間部門が借入れを行う際の金利の下限を画するものであり、国内のあらゆる主体の資金調達コストを大きく左右する。国債残高を、経済の規模に照らして小さくしていくことは、資金需給の逼迫やリスクプレミアムの増大による国債金利の上昇が、我が国経済の安定的成長にとっての足枷となることを避ける観点から極めて重要であり、そのためにも、市場において国債の信認が損なわれる事態は避けなければならない。

「基本方針2006」においては、今後10年間程度までを視野に入れ、2010年代半ばに向け、国・地方それぞれの債務残高をGDP比で見ると安定的に引き下げることを目指し、まずは2011年度において国・地方を合わせたプライマリー・バランスを確実に黒字化し、財政状況の厳しい国のプライマリー・バランスについてもできる限り均衡を回復させることを目指すこととされている。政府において、一貫性を持って財政健全化に取り組むとの姿勢を具体的なコミットメントとして示すことは、市場の信認を得る上で極めて重要である。国債の信認を維持する観点からは、国のプライマリー・バランスについても、国・地方合計のプライマリー・バランス黒字化に遅れることなく黒字化すべきであり、その後の取組みについても、国・地方それぞれの目標を更に具体化し、財政規律を堅持する姿勢を明確に示すべきである。それによって、今後の安定的な成長の土台が固められることになると考えられる。

(3) 世代間の公平の確保〔資料I-2、3参照〕

社会保障や教育など、大半の公的支出は、給付やサービスを受け取る年齢と、そのための費用を税や保険料等の支払いによって負担する年齢が一致しないため、異なる世代間での支え合いが必然的に要請される。とりわけ少子高齢化が進む中においては、世代間の支え合いの在り方を考慮することがますます重要となる。

現行制度の下では、国民一人当たりで見ると、成人になるまでの間は負担よりも教育等の受益の方が上回り、成人してから後は負担が受益を上回り、高齢者になると年金・医療・介護等の受益が負担を大きく上回る姿となっている。加えて、膨大な財政赤字が存在することによって、国民全体の「受益」と「負担」が乖離し、「中福祉－低負担」

とも言うべき状態にあり、その差が結果的に将来世代に先送られていることに留意する必要がある。

今後、高齢化の更なる進展が見込まれ、2010年代半ばには、「団塊の世代」が全て年金受給開始年齢を迎えることとなる。現行の受益と負担の在り方を前提とすれば、高齢者の年代への社会保障給付総額は更なる増加が見込まれる一方、若い年代の負担総額は減少が見込まれる。このような状態を放置すれば、将来世代への負担の先送りが更に大きくならざるを得ない。

したがって、受益と負担のアンバランスの是正は急務であるが、そのプロセスにおいては、現在生きている世代のいずれかの年代で、一人当たりで見た「受益の減少」ないし「負担の増加」を伴うこととなることを等しく認識しなければならない。その上で、例えば高齢者への社会保障給付を維持する一方で勤労者の年代の負担のみを増加させれば、世代間の格差は現状よりも更に拡大することとなるなど、見直し内容及びタイミングによって、各世代に与える影響は大きく異なることにも留意しつつ、今後、具体的な方策を検討していく必要がある。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

(1) 諸外国における財政健全化に向けた取組み

財政の健全化に向けた取組みを考える際には、近年の欧米主要先進国が、それぞれの置かれた財政状況の下で、どのような考え方に基づいて財政健全化に取り組んでいるかを参照することが有益である。

近年、欧米主要先進国においては、景気の後退による税収減の影響等により、財政収支が悪化する傾向にあったが、各国で中期的な観点からフローやストックに着目した具体的な目標が掲げられ、景気の回復とともに、改善傾向に転じつつある。財政健全化目標としては、EU加盟国におけるマーストリヒト条約の過剰財政赤字是正手続きの適用基準（財政赤字GDP比▲3%、債務残高GDP比60%）がよく知られているが、これは財政規律遵守の観点から堅持すべき最低限の基準であり、常に▲3%の財政赤字で事足りるとされているものではない。加盟国は、中期的に財政収支の均衡・黒字化を目指すことが求められており、各国で目標実現に向けた取組みが行われている〔資料I-4参照〕。ここで言う財政収支の均衡は、プライマリー・バランス均衡

を実現した上で、更に利払費を税収等で賄うことができ、債務残高が実額で増加しない状態である。また、カナダやニュージーランドにおいては、財政再建の取組みが進み、財政収支黒字の状態を維持して、債務残高を安定的に保つ努力がなされている。

更に、主要先進国においては、少子高齢化の進展による影響を踏まえた長期的な視点に立って、例えば2050年頃に向けた財政の展望を示す取組みも行われている〔資料I-5参照〕。

(2) 我が国における財政健全化の取組み

我が国において、2010年代初頭を実現しようとしているプライマリー・バランスの均衡は、元利払いを除いた現世代の受益を、現世代の税収等の負担によって賄うとの意義を有するものである。しかし、プライマリー・バランスの均衡のみでは、過去に発行された国債の元利払いは、そのまま将来世代に先送りされ、金利と成長率が等しいとの前提の下でも、債務残高をGDP比で見ると安定的に低下させるまでには至らない。更に、2010年代以降、「団塊の世代」が年金受給者となるなど、社会保障給付が今後高齢化の進展に伴って更に増加することも視野に入れる必要がある。

我が国の国・地方を合わせた長期債務残高は、GDP比150%を超えている。イタリアが120%、他の主要先進国が50~70%程度であることを考えると、突出して高い水準にあり、主要先進国中最大の借金大国となっている。我が国財政の国際的な信認を維持するとともに、将来世代に負担を先送りしないためには、これを今後安定的に引き下げていく必要があり、そのためには、プライマリー・バランス均衡の目標はあくまでも一里塚に過ぎず、その先には更に乗り越えなければならない高い山が控えているとの認識の下、利払費を含む財政収支を、歳出・歳入両面からの取組みにより、着実に改善していく努力が不可欠である。

成長力強化と財政健全化を両立させることは極めて重要であるが、一方で財政健全化の取組みについて信認を得るためには、国際経済の動向など、様々な外的リスク要因を踏まえつつ、堅実な経済前提の下で確実な見通しを持つことが求められる。諸外国における取組みに見られるように、中長期的な視点に立って、財政健全化に取り組んでいく必要がある。

景気循環の過程においては、景気拡大局面での税収の増加と、後退

局面での税収の減少が常に生じる。いざなぎ景気（57ヶ月）を超える戦後最長の景気回復局面が続いているという状況であるにも関わらず、毎年財政赤字を発生させている現状は、財政運営の常軌を逸している事態なのであって、現世代の責任において、その解消を図っていく必要がある。

3. 歳出改革の基本的考え方

（1）平成19年度予算編成に向けた考え方

これまでの5年間においては、構造改革と財政健全化への取組みを堅持し、民需主導の景気回復を実現するとともに、幅広く歳出改革に取り組み、プライマリー・バランスの改善などの成果を上げてきたところであるが、今後とも引き続きこのような取組みを続けていくことが必要である。

「基本方針2006」においては、各分野における今後5年間の中期的な歳出削減の取組みが示されたところであり、これを確実に実現するため、その初年度に当たる平成19年度予算編成においては、聖域を設けることなく、徹底した歳出削減に取り組む必要がある。

また、足下では、景気回復が着実に進んでいることを背景として、税収の実績が見通しよりも上振れる傾向にあるが、財政健全化を着実に進めるためには、景気循環に伴う税収の変動を受けて歳出削減等への取組みを緩めることは、厳に避けるべきである。

政府においては、国債発行額を前年度の30兆円を下回る水準とするの方針が示されているが、このような状況を踏まえ、国債発行額の大胆な縮減を図るとともに、プライマリー・バランスを着実に改善させるべきである。

（2）特別会計の見直し

特別会計の見直しについては、昨年11月21日に当審議会が提言した「特別会計の見直しについて」を踏まえ、政府において検討が行われた結果、今後の改革の方針を盛り込んだ「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号）（以下「行政改革推進法」）が成立し、本年6月に施行されている〔資料I-6参照〕。

政府は、こうした方針に沿って、特別会計の廃止及び統合、一般会計と異なる取扱いの整理、特別会計に係る情報開示のため、特別会計整理合理化法案（仮称）を次期通常国会に提出することを予定しているが、その際、これまでの一連の特別会計改革の検討結果を確実に制度面に盛り込んでいくことが必要である。

また、法律等の制度面だけでなく、平成19年度予算編成においても、これまでの改革の方針に沿って、統合される特別会計について統合メリットを最大限引き出すことを始め、特別会計歳出の縮減合理化や明確な必要性のない剰余金等の有効活用等についても、引き続き取り組んでいくべきである。

（3）独立行政法人等の見直し

独立行政法人については、「6月建議」でも述べたとおり、運営費交付金等の財政支出が平成18年度予算において約3.3兆円（特別会計を含む）に上っており、国の歳出の徹底した見直しを進める中、法人の業務・組織全般にわたる厳しい見直しに取り組むことが求められている。

こうした観点から、「行政改革推進法」等に基づく人件費改革に取り組むとともに、個々の法人の業務の必要性等を徹底的に見直して、運営費交付金等の財政支出を厳しく抑制すべきである。

特に、平成18年度以降に初めて中期目標期間が終了する法人については、「行政改革推進法」等に基づき、業務の廃止・縮小・重点化といった抜本の見直しを行うことによって国の歳出の縮減を図るべきである。

また、政策金融機関等の特殊法人の組織の在り方や業務内容の見直しに当たっては、出資・保証等により国がリスクを負担することで形成された剰余金や引当金等は国、ひいては国民全体に帰属する資産であるという原理・原則に沿った対応が必要である。具体的には、例えば、廃止される機関については、これらの資産のうち、既往の債権・債務の管理業務を引き継ぐ組織が当該業務を行う上で必要と認められる最小限のもの以外は、速やかに国庫に返納し、将来の国民負担の軽減に役立つ必要がある。また、承継される資産についても、承継目的に沿った適切な取扱いが確保される必要がある。

(4) P D C A サイクルの活用

限られた財政資金の効率的活用のためには、「P l a n（予算編成）－D o（予算の執行）－C h e c k（評価・検証）－A c t i o n（予算への反映）」のサイクルにしたがって、予算がどのように執行され、どのような成果が得られたのかを検証し、その後の予算編成に活用することが重要である。このような取組みは、財政の透明性及び説明責任の向上にもつながるものと考えられる。

こうした観点から、平成19年度予算編成に当たっては、財務省が行う予算執行調査の結果を的確に反映するとともに、予算執行の状況や決算、会計検査院の決算検査報告、各府省が行う政策評価等を積極的に反映・活用し、予算の質の向上・効率化を図るべきである。

(5) 公会計情報の一層の充実・活用

企業会計の考え方を活用した財務書類については、昨年9月の「国の財務書類」の作成・公表により一通りの体系の整備がなされたところであるが〔資料I-7参照〕、今後はこうした財務書類が十分に活用され、その本来の機能が果たされるようにしていくことが重要な課題であり、本年6月、当審議会が取りまとめた「公会計整備の一層の推進に向けて～中間取りまとめ～」（平成18年6月14日）〔資料I-8参照〕における提言に沿って、財政の効率化・適正化に向けた財務情報の活用の促進等に向けて引き続き取り組むべきである。

また、予算書、決算書については、その表示科目を政策評価における「施策」程度の括りと原則として一致させることにより、予算・決算と政策評価の連携強化を更に進めていく方向で見直しが行われているが、本年度中に検討・検証を終え、平成20年度予算を目途に実施すべきである。

Ⅱ. 各論

1. 社会保障

(1) 総論

ア. 社会保障給付と負担のバランスの確保

社会保障については、これまでも医療・年金・介護等累次の改革を行ってきたところであるが、高齢化が進展する中で、社会保障給付と負担は大幅に増加してきている。今後、高齢化の一層の進展等に伴い、社会保障給付は、医療・介護を中心に、引き続き経済の伸びを上回って増大する見込みであり、そのための保険料・税負担も同様に大きく増大していくことが見込まれている。

こうした社会保障給付の伸びを放置すれば、社会保障制度自体の維持が困難になると考えられる状況であり、社会保障制度がセーフティネットとしての役割や機能を果たし続けるためには、給付と負担について不断の見直しを行い、制度自体を持続可能なものとしていくことが何よりも重要である。

特に今後の我が国の人口構成をみると、2012年度以降は「団塊の世代」が順次65歳以上となり、2014年度にかけて毎年約100万人ずつ老年人口が増加する一方、生産年齢人口は毎年約100万人ずつ減少することが見込まれている。平均的にみて現役世代に比べ高齢世代の給付は多く、負担は少なくなっていることから、こうした人口構造の変化は給付の全体額を増加させ負担の全体額を減少させることになる〔資料Ⅱ-1-1、2参照〕。

仮にこれらの給付増や負担減をすべて現役世代が賄うとすれば、現役世代の負担は大幅に増大することになるが、こうした現役世代の負担の増大を抑制するためには、早急に給付と負担両面の見直しを進めていくべきである。

その際、給付と負担の具体的な水準については、経済・財政との均衡を踏まえながら、国民的な議論の中で選択していく必要があるが、いずれにしても、社会保障の給付と負担は表裏一体であり、給付を抑制しないのであれば保険料・税といった負担は増加し、負担の増加を抑制するのであれば給付の削減を要することを示しつつ、できる限り早期に給付と負担のバランスを確保する必要がある。

イ. 社会保障と財政

現在約90兆円にも上る社会保障給付費のうち約3分の1は公費

負担、つまり国・地方の税財源で賄うこととされているが、国はその約4分の3を負担しており、その規模は既に国の一般歳出の半分に近づきつつある。今後高齢化等に伴って公費負担額は一層増加し、現行制度の下では、社会保障給付に対する公費負担の比重は引き続き高まっていくことが見込まれている。

このように、社会保障に要する費用は、我が国の財政全体の中で、近年の最大の歳出増加要因であり、財政健全化に向けて、その抑制努力は不可避となっている。

特に、財政赤字が多額に上るような状況の下では、社会保障給付のために必要な公費負担を現世代が負担する税財源によって賄うことができず、将来世代の税負担に先送りされている状態となっており、これにどのように対応するかが財政全体の持続可能性にとっても重要な課題となっている。

ウ. 将来世代に負担を先送りしない社会保障制度の確立

平成18年5月の厚生労働省推計を基に、今後10年程度の社会保障給付に係る国民一人当たりの負担をみると、2006年度の約65万円から2015年度の約91万円まで1.4倍（国民所得を勘案すれば1.1倍）増大することになる〔資料Ⅱ-1-3参照〕。

ただし、これは給付と負担が均衡しているものとした場合の数値であり、実際には公費負担に要する税財源すべては確保されておらず、将来世代に負担が先送りされている状況にある。こうした状況を踏まえ、仮に先送り分について公債依存度を用いて試算してみると、2006年度の先送り分を除いた実質的な負担は約58万円となり、2015年度の約91万円と比較すると負担は1.6倍（1.3倍）になる。

更に、先送り分についてはいずれかの時点で将来世代が負担することになることを踏まえ、仮に2015年度の世代が負担するとして試算した場合、2015年度の負担は約99万円となり、2006年度の約58万円と比較すると、1.7倍（1.4倍）となる。

このように給付と負担が均衡している場合でも、今後給付が増大することが見込まれ、それに伴う負担増を抑えるためには、給付の抑制に今後とも取り組む必要がある。更に、先送り分まで勘案すれば、負担は更に大きく増加することとなり、将来世代の負担増をできる限り抑制する観点からは、給付の抑制に加え、現世代の負担の先送りを早急に止めることが重要であることが示されている。

こうしたことは、今後高齢化に伴い急速に増加する基礎年金・老

人医療・介護といった高齢者関係給付に係る負担¹でみるとより顕著になっている。具体的には、給付と負担が均衡している場合でも1.4倍（1.2倍）となるが、上記と同様に2006年度の先送り分を2015年度に賄うと仮定した場合には、負担は1.9倍（1.5倍）となるなど、高齢者関係給付についてはより早急な対応が求められることになることが示されている。

また、現世代と将来世代を比較してみると、人口構造の変化等により、全体として給付と負担が均衡している場合でも、同一年齢層の給付と負担の関係は変化することになる。

試算によれば、例えば2004年度における80歳代後半の世代と2015年度における80歳代後半の世代を比べると、負担に対する給付の割合（以下「見返り率」）は約12倍から約9倍に下落することになる。この「見返り率」の変化は世代間の公平がどの程度保たれているかを表していると考えられるが、負担の先送りを勘案した場合には、2004年度の「見返り率」は約16倍に上昇する一方、2015年度は約7倍に下落することになり、先送りが無い場合よりも世代間の不公平感が増幅することになる〔資料Ⅱ-1-4参照〕。

こうした結果は各年齢層でも同様に得られるところであり、世代間の公平を確保する観点からも、人口構造の変化に備えてできる限り早く給付を抑制する必要があることや将来世代への負担の先送りを止める必要があることが示されている。

このように、社会保障において将来世代の負担増の抑制や世代間の公平の確保を図るためには、給付について不断の見直しを行いつつ、負担の先送りを止めるよう早急に対応することが重要である。

社会保障の安定財源の確保については、これまでも当審議会において論点整理等を行ってきたところであるが、今後とも、上記のような観点も踏まえつつ、検討を進める必要がある。

エ. 改革の視点

以上のように、社会保障制度改革に当たっては、社会保障制度自体及びそれを支える財政の双方の持続可能性を確保する観点から、制度の聖域なき不断の見直しを行う必要があるが、その際には、これまでも当審議会において提起してきたように、以下の視点からの精査が重要である。

¹ 1999（平成11）年度予算以降、基礎年金、老人医療、介護に係る国庫負担については、毎年度の予算総則において、国の消費税込（地方交付税の法定率分（29.5%）を除く）を充てることが明記されている。なお、平成18年度予算における基礎年金、老人医療、介護に係る国庫負担の合計は12.1兆円、国の消費税込（地方交付税を除く）は7.4兆円となっている。

① サービス提供コストの抑制

社会保障に要する費用は、保険料・税負担によって賄われており、将来の国民負担の上昇を極力抑えていくためには、医療・介護等のサービスコストの抑制を図ることが極めて重要な課題となる。このため、医療・介護等のサービス提供の実態や費用構造等を踏まえ、コストの徹底的な合理化・効率化を図っていくべきである。

② 自助と公助の役割分担

高齢化の進展等により今後とも社会保障給付が伸び続けていくことを踏まえると、社会保障制度自体を維持していくためには、自助努力で対応する部分と公的制度で対応する部分の役割分担を改めて検証し、公的分野が関わるべき内容・範囲を、個人で対応することが困難なものなど真に必要なものに重点化していくべきである。

③ 世代間の公平の確保

健康寿命が伸長し、働き続ける人も多くなり、また、所得や資産の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高齢者像は転換してきている。今後、高齢者向けの給付が大きく伸びる中で、高齢者を一律に弱者と捉える考え方を改め、年齢を問わず負担能力に応じて公平に負担をしていく仕組みに見直していくべきである。

オ. 当面の課題

「基本方針2006」においては、「過去5年間の改革（国の一般会計予算ベースで▲1.1兆円（国・地方合わせて▲1.6兆円に相当）の伸びの抑制）を踏まえ、今後5年間においても改革努力を継続することとする」とされたところであり、こうした方針を踏まえ、今後、給付の抑制をはじめとする更なる改革に取り組んでいかねばならない。

まず、平成19年度においては、雇用保険の国庫負担の廃止を含む見直し、生活保護における各般の見直しなどを中心に削減努力を行っていく必要がある。また、平成20年度以降についても、「基本方針2006」に示された方針に沿って、経済の伸びを上回って給付費が増大する医療・介護を中心に、不断の見直しを行い、給付の伸びを抑制する必要がある。

(2) 雇用関係

雇用情勢については、厳しさが残るものの、改善が進んでいる。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、多くのフリーターや無業者が存在している。また、雇用情勢には地域間の格差や非正規雇用の割合の増加がみられる。

更に、高齢者や女性などがそれぞれの状況に応じた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。また、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な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。

これらの問題については、企業や地域の主体的な取組みが求められるとともに、雇用対策としては、多様な働き方や円滑な労働移動の実現による就業機会の確保等を図っていく必要がある。

雇用保険については、労使の共同連帯による保険制度であるとの基本的考え方や主要先進国との比較を踏まえれば、現行の国庫負担の在り方は抜本的な見直しが必要であり、「基本方針2006」等では、保険給付に係る国庫負担について「廃止を含む見直しを行う」とされたところである。雇用情勢が極端に悪化した場合に、必要な保険給付をいかに確保するかという観点を踏まえる必要がある一方で、我が国財政の極めて厳しい状況や現在の雇用保険財政の状況に照らせば、保険給付に係る国庫負担については、平成19年度予算編成において廃止を念頭に、特別会計改革や歳出・歳入一体改革の趣旨に沿って、その在り方にまで遡った抜本的な改革を行うべきである〔資料Ⅱ-1-5参照〕。

また、雇用保険3事業については、財政規律について厳しい指摘があったことを十分に踏まえ、平成19年度予算編成においては、失業の予防と雇用の安定等の観点から実施されるものであるとの原点に立ち返り、「行政改革推進法」等における特別会計改革の趣旨に沿って、雇用福祉事業の廃止を含め、個々の事業の在り方そのものについて抜本的な見直しを行う必要がある。

(3) 生活保護

生活保護は、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るが、扶助基準や執行状況によっては、モラルハザードを生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害する一方、一般低所得世帯や年金生活者からの不公平感をもたらす懸念もあり、ひいては社会の健全な発展にも影響を及ぼしかねない。

また、今後とも社会保障制度の改革を継続していくに当たり、生活

保護もその例外ではなく、「基本方針2006」においても、抜本的な改革の必要性が指摘されているところである。

以上のような観点を踏まえ、生活保護について、平成19年度及び20年度に以下のような改革に取り組んでいく必要がある。

ア. 生活扶助基準の水準

モラルハザードの防止、一般低所得世帯や年金生活者との公平性等の観点を踏まえると、現在の生活扶助基準の水準は果たして妥当なものであるのかとの懸念もあることから、データによる検証を行いつつ、必要な見直しを行っていくべきである。その際、一般低所得世帯の消費水準との比較を行う場合、被保護世帯の消費可能額という観点から、勤労控除等も含めて考える必要がある〔資料Ⅱ-1-6参照〕。

イ. 生活扶助基準の設定及び算定方法

現行の生活扶助基準の算定の仕組みについて、世帯人員別に見ると特に多人数世帯の生活扶助基準が割高となっている。多人数世帯の生活扶助基準の適正化については、平成17年度より段階的に取り組んできているところであるが、なお十分とは言えず更なる見直しを行うべきである。

ウ. 生活扶助基準の改定方式

生活扶助基準額については、一般低所得世帯の消費実態との比較・検証を定期的に行い、それを踏まえ生活扶助基準額を見直していく必要がある。

また、各定期的な検証の間の改定については、

- ① マクロの民間最終消費支出の動きが一般低所得世帯の消費水準の動きと必ずしもリンクしない可能性があること、
 - ② 被保護世帯だけでなく、一般世帯から見ても、わかりやすく、納得の得やすいものとする必要があること、
- 等に鑑みると、例えば年金等の改定と同様、消費者物価指数の伸びを改定の指標として用いることも考えられる。

エ. 各種加算

各種加算について、まず、母子加算については、一般母子世帯との公平性の観点から見て、妥当とは言えない。このため、母子加算については、就労支援策を講じつつ、廃止すべきである。

また、児童養育加算については、そもそも生活扶助基準額は一般

低所得世帯の消費水準を踏まえ設定していることに鑑みると、その上に更に加算を行う合理性は乏しいと考えられ、廃止を含む見直しが必要である。

更に、その他、加算全般²にわたり、その必要性・合理性等について、ゼロベースで検証を行い、抜本的な見直しを行うべきである。

オ. 級地

現行の級地制度について、級地間較差（最大22.5%）が大き過ぎるなど、級地間における生活扶助相当支出額の違いを適切に反映したものとなっておらず、まずは、級地間較差の見直しを行う必要がある。また、その際、一般世帯の平均の消費水準の違いによる見直しのみでは、結果として、一般世帯の実所得の地域差まで反映されることになるおそれがあることから、更に、こうした問題を解消できるような設定方法を検討していく必要がある。

上記に加え、現行級地制度制定（1987（昭和62）年度）以来、個々の自治体の指定を変更する見直しは、市町村合併を除き行われていないことにも鑑みると、級地制度全般の見直しにも取り組むべきである。

カ. 資産・能力の活用

生活保護制度に対する一般国民の理解・納得を得るためには、資産・能力の活用が十分に行われるなど、保護の要否判定が厳格かつ公正に行われることが重要である。

現在、現に居住している居住用不動産については、一定価値以下（概ね2,300万円以下）の場合には、被保護者にも保有を認めているが、居住用不動産を保有する被保護者が死亡した場合、その不動産を扶養義務者が相続することが社会的公平の観点から見て問題があるとの指摘もあり、この取扱いについて、まずは、リバースモーゲージ³を使用した貸付けを保護に先立って優先的に適用していくべきである。

また、保護の要否判定を行うにあたり、稼働能力の判定は極めて重要な要素であるものの、その評価方法等が必ずしも明確でないため、個々のケースワーカーの判断のみでは十分な対応が行われない懸念もあることから、稼働能力を適正に判定するための仕組みを検

² 各種加算：妊産婦加算、母子加算、障害者加算、介護施設入所者加算、在宅患者加算、放射線障害者加算、児童養育加算、介護保険料加算

³ リバースモーゲージとは、所有不動産を担保として生活資金を貸し付け、借受人の死亡時に担保物件を処分して元利金を一括返済する仕組み。

討すべきである。更に、稼働能力や収入の状況等は、保護開始後も、これらに対する評価・確認を随時行うなどの取組みが求められる。

キ. 保護からの早期脱却の促進

生活保護受給期間が長期化するにしたがって保護からの脱却が困難となるおそれが高まる傾向にある。保護からの早期脱却は、被保護者にとっても望ましいことであり、早期の段階から自立・就労に向けた効果的な支援プログラムを適用していく必要がある。一方、効果的な支援プログラムの下でも被保護者の取組状況が十分とは言えない場合等は保護の停止又は廃止を行うことをルール化するなど、保護からの早期脱却に向けた取組みを強化していくべきである。

ク. 医療扶助の見直し

医療扶助は生活保護費の半分以上（約52%）を占めていること等を踏まえると、生活保護費の適正化を行っていく上で、医療扶助をどのように適正化していくのかは極めて重要な課題となっている。

生活保護の医療費と国民健康保険の医療費とを比較・分析した場合、顕著な傾向として、被保護者については入院・外来ともに1件当たりの日数が長くなっている。この背景には、例えば、社会的入院や外来の頻回受診の問題もあるのではないかと考えられ、これらに対する適切な対応を図っていく必要がある。

① 社会的入院の解消等入院医療費の適正化

被保護者に限らず、医療全体の問題として、医療の必要性が必ずしも高くない長期入院患者（社会的入院患者）の退院・地域移行を促進し、社会的入院の解消を図ることは重要な課題である。

特に、被保護者に多い精神科入院については、これまで必ずしも十分な取組みが行われてきたとは言えず、多くの社会的入院患者の存在が指摘されているところであり、障害者福祉施策を適切に進めていく中で、精神科における社会的入院を解消していく必要がある。

② 頻回受診の是正等外来医療費の適正化

被保護者は受診に際し、自己負担を行っておらず、また、現に国民健康保険加入者に比べ、被保護者の1件当たりの日数が長くなっていることから、頻回受診の問題が懸念される場所である。頻回受診の是正に向け、福祉事務所等における適切な対応はもとより、受診に際し、被保護者も何らかの COST 意識を実感し

得るような仕組みを導入する必要がある。

(4) 医療

ア. 医療給付費等の動向

医療については、平成18年度の医療制度改革及び診療報酬改定により医療給付費の一定の抑制が図られる見込みであり、その確実な実施を図っていく必要があるが、それでもなお、給付費は経済の伸びを上回って増大することが見込まれている。その結果、保険料・税負担といった医療に係る国民負担も引き続き増大していくことになる。

特に、「団塊の世代」が高齢者の仲間入りをする2012年度以降までを見通すと、高齢者数が急速に増加することにより給付費が大幅に増大する一方、それを支える現役世代の減少が続くことが見込まれており、医療保険制度を将来にわたり効率的で持続可能なものとしていくためには、こうした人口構造の変化に備えて早急に更なる改革に取り組む必要がある。

また、財政面からみると、医療に係る国庫負担は、現在、社会保障関係費の約4割を占めている。今後、高齢化の進展に伴い、公費負担割合の高い老人医療に係る給付費が増大することにより、公費負担の比重が高まっていくことが見込まれており、歳出・歳入一体改革の観点からも、医療に係る国庫負担の抑制が課題となっている。このため、医療給付費の伸びの抑制とともに、医療保険制度における国庫負担の在り方についても検討していく必要がある。

イ. 医療制度の現状

我が国の医療制度の現状に目を向けると、老人と若人の一人当たり医療費の格差や平均在院日数、外来患者の年間受診回数、更には高額医療機器数や後発医薬品シェアなど、主要先進国と比較して特異な状況にあり、その分、医療に係る国民の負担が重くなっていると考えられる⁴。

⁴ 我が国の医療の現状を諸外国と比較すると、以下のような状況にある。

- ・老人一人当たり医療費が若人に比べ極めて高い。(若人の約5倍、諸外国は2～4倍程度。)
- ・平均在院日数が長く、病床数も多い。(平均在院日数は1か月超(約36日)、諸外国の3～6倍。病床数(人口千人当たり)は約14床、諸外国の2～4倍。)
- ・外来受診回数が多い。(年間約14回、諸外国の2～5倍程度。)
- ・高額医療機器数が多い。(CTスキャン(人口百万人当たり)は約93台、諸外国の6～13倍。MRI(同)は約35台、4～11倍。)
- ・後発医薬品のシェアが小さい。(数量ベースで約17%、アメリカ・イギリス・ドイツの1/3程度。)

また、国内においては、老人一人当たり医療費や病床数には地域格差があるとともに、先発品と後発品には同一の成分でも価格差があることなどに鑑みても、医療給付費の抑制の余地はあるものと考えられる⁵。

ウ. 今後の課題

こうした医療制度を取り巻く状況などを踏まえれば、今後とも、

- ① 医療サービス提供コストの縮減・合理化を進める
- ② 公的保険の範囲を真に必要なものに重点化を図る
- ③ 年齢を問わず負担能力に応じ公平に負担する

等の改革に取り組み、保険料・税で負担する医療給付費の抑制等に取り組んでいく必要がある。そのための具体的な方策については、当審議会としても、これまでも様々な指摘を行っているところであり、引き続き聖域なく検討していく必要がある〔資料Ⅱ-1-7参照〕。

その際、諸外国においても様々な取組みが行われているところであり、我が国の財政状況が主要先進国中最悪の水準にあること、また、我が国においては、今後、諸外国を上回る高齢化の進展が見込まれることも踏まえれば、諸外国の医療制度の例も参考にしながら検討を進めることが重要である⁶。

(5) 年金

年金制度にとって、長期的な給付と負担の均衡を図ることは本質的な課題であり、このような観点から、2004（平成16）年に、最終的な保険料水準の設定、その範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組み（マクロ経済スライド）の導入等を行う年金改革がなされたところである。

今後、年金財政の状況については、本年末までに公表が予定される

⁵ 日本国内の地域格差としては、以下のようなものがある。

- ・一人当たり老人医療費は最大（福岡）と最小（長野）で1.5倍の格差がある。
- ・一人当たり老人入院医療費は最大（北海道）と最小（長野）で1.8倍の格差がある。
- ・病床数（人口10万人当たり）は最大（高知）と最小（神奈川）で2.8倍の格差がある。

⁶ 諸外国の医療制度においては、以下のような取組みが行われている。

- ・フランスやドイツでは、日本と異なり、年齢に関わりなく、同一の自己負担となっている。
- ・フランスでは、外来医療費について、3割負担に加えて、診療1回当たり1ユーロ（約140円）を負担している。（2004年～）
- ・フランスでは、薬剤（外来）の内容によって負担割合を変更している。（例えば、効果の低い薬は65%負担、ビタミン剤等は100%負担。）
- ・ドイツでは、外来薬剤費について、1割負担に加え、参照価格を超過する分についても患者が負担している。また、フランスでも、一部の医薬品（外来）については、ジェネリック薬を基に償還額が設定され、それを上回る部分については患者が負担している。

新人口推計を踏まえ、法律に基づき、2009（平成21）年度までの間に検証の結果が公表されることとなっている。年金は人の一生にわたる長期の制度であることから、人口や経済の長期の趨勢を見極めつつ、年金制度の安定性・公平性の観点から、引き続き不断の見直しについて議論を進めていく必要がある。

また、基礎年金の国庫負担割合については、法律に則り、2005（平成17）年度及び2006（平成18）年度において引上げを着実に実施してきたところである。今後は、「基本方針2006」にも定められているように、2009（平成21）年度までに実施する国庫負担割合2分の1への引上げ財源を含め、社会保障のための安定財源確保を図る必要があり、厳しい財政事情を踏まえ、この観点からの検討を鋭意進めるべきである。

（6）介護

介護保険については、2000（平成12）年の制度創設以来、高い給付費の伸びが続いている。これまでも改革に取り組んでいるものの、なお、経済の伸びを大きく上回って給付費が伸びていくことが見込まれており、社会保障に係る保険料・税負担の増大の要因の1つとなっている。

こうした状況を踏まえれば、給付の更なる抑制に取り組むことは必須であり、次期事業計画（2009年度～2011年度）に向けて、サービス提供コストの縮減・合理化、利用者負担や公的保険給付の範囲の見直し等の改革を進めていく必要がある。また、介護予防サービスについては、まずはその費用対効果を検証していくことが重要であり、その結果を踏まえ必要な対応を検討していくべきである。

（7）少子化対策

2005（平成17）年に合計特殊出生率は過去最低の1.25となり、我が国の人口は減少局面に入った。出生率低下の要因は、「晩婚化・非婚化の進行」と「夫婦出生児数の減少」であり、具体的な少子化対策としては、結婚や子育てに関する社会全体の意識改革、仕事と子育ての両立が可能な働き方の見直し、地域・家族の果たすべき役割の見直しなど、国・地方・企業等が一体となった幅広い取組みを進めていくことが重要となる。

その際、予算を伴う施策については、限られた財政資金の効率的かつ効果的な使用を図る観点から、優先順位を付け、重複を排除し、地

方公共団体・企業・地域社会・関係各省の間の十分な連携の上に立って、真に効果的なものに重点化するべきである。

また、児童手当等の多額の財政支出を伴う経済的支援については、将来世代に負担を先送りした形で拡充等を行うことは適当でなく、その効果も含め少子化対策全体の在り方や必要な財源の確保が不可欠であることを踏まえて、慎重に検討する必要がある。

2. 地方財政

(1) 行政のスリム化と歳出削減

ア. 国の歳出削減努力とともに、公経済の一翼を担う地方財政においても、歳出削減努力を継続していくことが重要である。当審議会では、これまで、地方財政計画における計画と決算の乖離を縮小するとともに、地方単独事業や給与関係費の削減を図るべきであること、地方交付税の財源保障機能を縮小・廃止し、財政調整機能に特化すべきであること、等を指摘してきた。

イ. 「基本方針2006」においては、地方歳出削減について、今後5年間で行うべき内容として概要以下の方針が示されている。

- ・ 地方単独事業について、
 - 投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力(▲3%~▲1%)を行う
 - 一般行政経費は2006年度と同程度の水準とする
- ・ 地方公務員人件費について、地方における民間給与水準への準拠の徹底、国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減等により、大幅に人件費を削減する

ウ. 平成19年度の地方財政計画においては、この歳出改革の内容を適切に反映し、歳出削減を着実に進めていく必要がある。

更に、「基本方針2006」の内容は5年間で固定的なものではなく、必要な検証・見直しを行うとされていることも踏まえ、既定の歳出削減を実施しさえすればよしとするのではなく、地方歳出の内容について、不断に厳しい見直しを行い、必要に応じて、更なる削減を目指していく必要がある。なお、地方公務員人件費については、国家公務員並みの単価で計上されている地方財政計

画額と決算額との間で約1.1兆円(平成15年度)の乖離が生じており、こうした計画と決算との乖離に関する説明責任を果たしていく必要がある。

エ. 地方歳出の説明責任を巡っては、岐阜県庁の裏金問題などの不適正な支出が隠されていた事例が後を絶たない。また、破綻状態に至った夕張市では、持続不可能な借入れを長年に渡り継続するなど、自治体の財政運営に係る地域住民のチェックにより、自律的で効率的な地方自治体運営が行われるような仕組みが機能していないことが浮き彫りとなった。こうした状況は、財政改革という観点を超えて、公的部門の全てに対する国民の信頼を著しく低下させかねない深刻な問題である。このように、地方において不適切な財政運営が見逃されてきた背景として、地方交付税による財源保障機能が、各自治体における受益と負担の関係を希薄化させ、チェック機能を弱体化させてきたことが考えられる。

オ. また、自治体の財政運営に関する情報開示が不十分であることも、不適切な財政運営が見逃されることとなる要因の一つである。今後、各自治体において、他の自治体と比較可能な形で、財務情報のタイムリーな開示が行われるようにする必要がある。

カ. 地方向け補助金等については、三位一体改革の一環として平成16年度から平成18年度までの3年間に約4.7兆円の改革が行われた。平成19年度予算においても、国と地方の適切な役割分担、国及び地方を通じた行財政のスリム化等の観点から見直しを徹底し、その一層の抑制を図るべきである。

(2) 財政再建を進めるに当たっての国・地方のバランスについて

- ア. 現在の国と地方の財政状況をマクロ的に比較した場合、
- プライマリー・バランスについては、国が▲11.2兆円の赤字(一般会計当初予算ベース)、地方は+4.4兆円の黒字(地方財政計画ベース)となるなど、国が赤字で推移しているのに対し、地方は黒字で推移している〔資料Ⅱ-2-1参照〕。
 - 長期債務残高についても、その対GDP比については、地方は平成17年度以来、2年連続で低下が見込まれている一方、

国は依然として上昇基調にある。更に、長期債務残高と交付税・譲与税移転後の税收比率について見れば、国が約18倍であるのに対し、地方は約4倍にとどまっている〔資料Ⅱ-2-2、3参照〕。

イ. マクロベースでの国・地方の財政状況の比較のみならず、ミクロベースでの国・地方の比較を行った場合においても、国の財政状況の悪さが際立っている。債務残高と一般財源の比率で見て、都道府県では4.2倍、市区では4.4倍、町村では6.1倍⁷がそれぞれ最高値である一方、国の比率は18倍と飛びぬけて高い水準となっている〔資料Ⅱ-2-4、5参照〕。

ウ. 債券市場において国債はベンチマークとしての役割を果たしており、地方債その他の債券の金利は、国債金利にそれぞれの発行体のリスクに応じた金利が上乘せされ推移しており、国債金利の水準が地方債金利を大きく左右する。地方分権改革の進展により、今後自由化される地方債市場において各自治体が円滑な資金調達を行うためにも、国の財政再建を進め、国債への信認を維持することが不可欠である。国と地方の財政再建に関するバランスを論じる際には、こうした国の財政状況への信認自体が地方財政に対して影響を与えることも踏まえる必要がある〔資料Ⅱ-2-6参照〕。

エ. 「基本方針2006」に沿って財政健全化を進めるに当たっては、以上のような観点を踏まえ、2011年度の国・地方を合わせたプライマリー・バランスの黒字化のみならず、国のプライマリー・バランスについても、均衡回復を目指すとともに、2010年代半ばまでに、国の債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを目指すべきである。

⁷ 6.1倍であった団体はその後合併しており、合併後の団体で見ると3.2倍となっている。なお、夕張市は、地方債残高等(普通会計分)で見れば約2.6倍、公営事業会計負担分等も含めた実質的資金不足額を加えて見ると約9.6倍となっている。

(3) 平成19年度予算編成の課題

ア. 近年の地方財政対策においては、地方歳出の削減等により折半対象となる財源不足額を縮小し、交付税法定率分を上回る国からの特例加算を縮減することで、毎年の地方交付税額を着実に削減してきており、平成18年度予算においては、平成15年度に1.1兆円にも上っていた折半対象財源不足が1.4兆円まで縮小した〔資料Ⅱ-2-7参照〕。

イ. 平成19年度においては、引き続き地方歳出の削減を進めるとともに、地方税収の増加も期待できることを踏まえれば、地方の財源不足は解消し、交付税法定率により算出される地方交付税額を地方に交付した場合、フローベースでの財源余剰が発生することが見込まれる。いわば、地方財政は、フローベースで見て、財源不足期から財源余剰期への転換点にさしかかっていると言える。

ウ. 平成19年度の地方財政対策における最大の論点は、地方にフローベースでの財源余剰が発生した場合の取扱いである⁸。

今後の地方のフローベースでの財源余剰の取扱いを考えるに当たっては、前回の財源余剰期と比べて、国の財政状況が大幅に悪化していることに留意する必要がある。この点を公債残高の一般財源との比率で比較すれば、1985（昭和60）年度は国が地方の約3倍であったのに対し、2006（平成18）年度には約5倍にまで広がっている。これは、バブル崩壊後の国による巨額の公債発行のみならず、景気対策のための減税に際しての地方への財源補填措置等により地方の財政状況の悪化は相当程度抑えられたのに対し、国の財政状況が地方の悪化を抑えた分も加わり急速に悪化したことによるものである。

エ. 平成8年度以降、毎年度の予算編成において、地方の財源不足の半分を、国が地方交付税交付金の法定率を超えて追加的に負担する状況が続いてきた。更に、平成11年度の恒久的減税に係る

⁸ 過去において、地方財政が財源不足から財源余剰に転じた例は、今から約20年前の1985（昭和60）年度まで遡る。財源余剰状態は1993（平成5）年度まで続き、その間、補助率引下げや交付税法定率からの特例的な減額措置がとられている。

地方税減収額の4分の3、国税減収に伴う交付税減少額の半分を、それぞれ国が負担してきた。それらを合計すれば、最近10年間ほどの地方財源不足時に、地方の財政悪化への対策として、国は約50兆円もの財源補填措置を講じてきていることとなる⁹〔資料Ⅱ-2-8参照〕。

オ. 以上に加えて、上記(2)で述べた国と地方の財政状況の差及び国の財政への信認が地方債等に与える影響などを踏まえれば、フローベースでの財源余剰については地方の債務残高(ストック)の縮小のみに充てるのではなく、交付税法定率分から特例的に減算するなどして国債発行の縮小にも充て、財源不足時に地方の財政赤字拡大の抑制のために膨らんだ国の債務残高(ストック)の伸びを抑制し、将来にわたる国民負担の縮減につなげる必要がある。

(4) 地方一般財源の主力である地方税を巡る論点

ア. 現行の地方交付税交付金の法定率の基本である32%を定めた1966(昭和41)年度の時点において、国税と地方税の比率は約7対3であった。近年の税源移譲等により、地方税の割合は45%程度まで上昇し、地方税財源は相当程度充実してきている。こうした点を踏まえ、各自治体においては、まず滞納額の縮減を図るなど、一層の増収努力が求められる〔資料Ⅱ-2-9参照〕。

不交付団体がほとんどない状況の下においては、地域間の税源偏在による財政力の格差是正は地方交付税という形で専ら国が担うことができたが、今後、不交付団体が増加していくことを踏まえれば、不交付団体も含めて格差是正を行うために、地方税の中での配分の見直し等について検討が行われるべきである。

イ. 不交付団体の超過財源に関し、地方団体間の格差是正を図る具体策として、「6月建議」においても指摘したように、地方税のうちでも地域間の偏在性が大きい地方法人関係二税(法人住民税と法人事業税)について、地方消費税における地域間の清算システ

⁹ 通常の財源不足の折半による補填分が約32兆円、恒久的減税に係る補填分が約17兆円。

ム¹⁰や、東京都における財政調整制度¹¹などを参考にしつつ、偏在性是正の具体的な仕組みが検討されるべきではないかと考える〔資料Ⅱ-2-10、11、12参照〕。

ウ. 本来、地方自治とは、住民に身近な行政サービスの供給とそのため住民の負担の組合せについて、住民の選好に基づく最適な選択が行われることにより、効率的な資源配分を実現することを理想形とするシステムのはずである。そのようなメカニズムが機能するためには、各自治体が、住民と税を通じて結びついていること、すなわち、行政サービスのニーズに応じて、課税自主権が発揮されることが必要である。これらの点については、諸外国の例も参考にしながら、今後検討が必要である。

3. 公務員人件費

極めて深刻な財政事情の下、国民の理解と納得を得て歳出・歳入一体改革に取り組むためには、まず政府自らが公務員人件費の改革を実行することが不可欠である。

公務員人件費については、「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定）等に基づき、「基本方針2006」において定員・給与両面での歳出改革の具体的内容が定められたところであるが、今後は、「基本方針2006」に定められた改革を緩めることなく確実に実施し、予算に反映させていくことが重要である。

（1）国家公務員等

国家公務員の給与に関しては、民間賃金の地域差をより公務員給与に反映させることを始めとする給与構造の抜本的改革〔資料Ⅱ-3-1参照〕が、今年度から平成22年度までに段階的に実施されるとともに、本年8月の人事院勧告から、比較対象企業規模の見直し（100人⇒50人）等の官民給与の比較方法の見直し〔資料Ⅱ-3-2参照〕が行われ

¹⁰ 地方消費税は、国税である消費税と合わせて国が徴収し、都道府県に対して配分する。国から各都道府県へ払い込まれた地方消費税は、都道府県間で、消費に関連した基準によって再配分されるシステムとなっている（詳細は資料Ⅱ-2-11参照）。

¹¹ 東京都23区においては、他の自治体では市町村税とされている市町村民税（法人分）、固定資産税及び特別土地保有税が東京都により賦課徴収され、その一部分（52%）等が「特別区財政調整交付金」として23区に対して交付されている（詳細は資料Ⅱ-2-12参照）。

ている。

このように、国家公務員の人件費については、P（給与水準）面での改革は進展してきているものの、諸手当の改革には未着手である。また、Q（定員）面では、国の行政機関について5年間で▲5.7%以上の定員純減を確保する等の目標を達成していくべきである〔資料Ⅱ-3-3参照〕。こうした観点から、外務省からの定員純増要求については、たとえ外交力強化の目的に資するとされるものであっても、この定員純減目標の枠組みの中で検討すべきである。また、自衛官については行政機関に準じて実員の純減を行うこととされており、これを着実に進めて行く必要がある。更に、国会、裁判所等についても行政機関に準じた取組みを行うことが重要である。

在勤手当や自衛官に特有の手当を始めとする諸手当についても、支給実績が極めて乏しいもの、技術の進歩、社会情勢の変化により特殊性が薄れているものを中心に、見直しを進める必要がある〔資料Ⅱ-3-4参照〕。

在外公館に勤務する外務公務員に対しては、国内給（俸給、期末・勤勉手当等）に加え、在勤手当が支給されている〔資料Ⅱ-3-5参照〕。在米大使館の在勤基本手当を例にとると、プラザ合意以降円高が急速に進行した時期に、ドル建てでの手当が大幅に伸びていることもあり、ここ数年の減少を踏まえてもドル建てで見た実質購買力は維持されている〔資料Ⅱ-3-6参照〕。これらを踏まえ、在勤手当の水準が妥当なものかどうかをまず検証する必要がある。また、在米大使館以外の各公館の在勤手当は、基本的に、前年度の各公館の手当額を基準として、各公館所在地における物価・為替の変動などを勘案して算出する方式を採ってきたが、特勤加算分（勤務・生活環境が劣悪な公館に勤務する場合に加算して支給されるもの）を控除した上でもなお4分の3の公館において在米大使館を上回る水準となっていることにも見られるように、在米大使館以外の在外公館の手当の水準が全体的に高くなっている。このため、在米大使館以外の公館の在勤手当額についても、水準全体の切り下げを行うなど、在米大使館との較差の適正化を図っていくべきである〔資料Ⅱ-3-7参照〕。

更に、任国政府関係者との交流等の外交活動に必要な経費については、人脈構築関連経費として一部を在勤手当から賄う仕組みとなっているが、

- ・在勤手当は、外交活動の実績・必要性の大小に関わらず一律に支給されており、外交活動に充てられる保証がない仕組みとなっている、

・外交活動に必要な経費は、これまでも在外公館交流経費等により予算で手当てされ、外交活動の実績に応じて実費が支給されている、ことから、必要な経費は実費で支給する仕組みに可能な限り改めるべきである。

在勤手当については、本来、在外公館での勤務に伴う衣食住等の必要経費の増嵩分に充当するものであり、外交力強化に直接結び付けられる性質のものではないことから、むしろ公務員人件費の改革の観点から抑制すべきである。

パイロットの航空手当や艦船乗員の乗組手当等の自衛官に特有の手当についても、国の行政機関職員（一般職公務員）との比較や、手当存置の根拠及び手当相互の関係の合理性等の観点から、必要な見直しを行っていくべきである。

更に、独立行政法人、国立大学法人、特殊法人等においても、国家公務員の人件費改革を踏まえた改革を推進し、財政支出の抑制に反映させなければならない。

（２）地方公務員

地方公務員人件費は、国家公務員人件費の約４．５倍¹²に達し、地方歳出の４分の１以上を占めるものであり、給与・定員の両面で、「基本方針２００６」で定められた取組みを確実に実施し、地方歳出の削減を進めていく必要がある。

ア．給与

① 地域の民間給与水準への準拠の徹底

地方公務員の給与は、地方歳出の４分の１以上を占め、各地方公共団体の住民の租税等の負担と直接結びつくべきものであり、住民から広く納得が得られる内容及び水準とすることが極めて重要である。そのためには、地方公務員の給与水準について、「基本方針２００６」等において求められているとおり、従来の「国公準拠」に偏った考え方を改め、地域の民間給与の水準に適切に準拠したものとしていく必要がある。

しかし、民間給与の地域間格差に比べて、地方公務員の給与の地域間格差は小さく、地方公務員の給与には地域の民間給与の水

¹² 地方公務員人件費は２００６年度地方財政計画の給与関係費（２２兆５，７６９億円）、国家公務員人件費は２００６年度一般会計負担分（４兆９，６９０億円）により計算。

準が適切に反映されていないとの指摘がある中で、本年各都道府県・政令市・東京都特別区の人事委員会が出した勧告においては、以下の問題点が見受けられる〔資料Ⅱ－3－8参照〕。

- (i) 期末・勤勉手当及び給与月額について、各人事委員会による調査の結果、職員の水準が地域の民間の水準を上回っていることが認められているにもかかわらず、
 - (a) 「国公準拠」に偏った考え方を改めず、国や他の都道府県の状況やそれらとの均衡を理由として、公民間の均衡を図る内容の勧告としていない団体がある。このような理由で較差を是正する勧告を見送ることは、「国公準拠」から「地域の民間給与への準拠」へという基本的な改革の方向性に反している〔資料Ⅱ－3－9参照〕。
 - (b) 給与月額について、給与構造改革の経過措置¹³として追加的に支給された給料分を除いたベースで職員の給与月額と民間の給与月額を比較し、職員の給与月額の引下げを見送った団体がある。しかし、国や大宗の地方団体において実際に支給された給料により、公民比較を行い、勧告を行っていることを踏まえれば、実際に給与の一部として支給しておきながらその分を除いた水準で比較し、その結果公民較差の是正を見送ることは不適切である〔資料Ⅱ－3－10参照〕。
 - (c) 条例により特例的に、期末・勤勉手当並びに給与月額を本来支給すべき額から減額して支給していることを理由として、公民較差を是正する内容の勧告としていない団体がある。しかし、同様に給与の減額措置を実施していながら、当該措置は臨時的なものであること等に鑑み、本来の給与水準をベースに公民較差を是正する勧告としている団体もあること等を踏まえれば、適切な措置とは言えない〔資料Ⅱ－3－11、12参照〕。
- (ii) 地域の民間の期末・勤勉手当及び給与月額の水準に関する人

¹³ 給与構造改革の結果、改革後の給料が改革前の給料を下回る職員に対しては、経過措置として、改革後の給与が改革前の給与に達するまでの間、その差額が給与の一部として追加的に支給されている。本年の人事院勧告及び人事委員会勧告の多くは、この差額支給分も含めて官民較差を算出しており、大阪府及び山梨県においてはこの結果認められた較差を是正する内容の勧告としている。

事委員会の調査結果そのものについて、前年の調査結果による水準からの上昇率が、近隣団体の数値や他の統計から算出される数値と比べ、突出して高い数値を示す結果となった団体がある¹⁴。

以上のような団体においては、まずは人事委員会が首長、議会、住民に対してその調査結果も含めた勧告内容全般につき、十分な説明責任を果たすべきである。また、人事委員会自体の機能について、その役割を十分に果たしているかについての検証が必要である〔資料Ⅱ-3-13、14参照〕。

- ② この他、地方公務員給与を巡っては、
- ・ 同種の業務を行う国家公務員よりも一段と高い技能労務職の給与
 - ・ 不適正な特殊勤務手当の支給
 - ・ 著しく上位級に偏った職員分布
- などの問題が指摘されており、その廃止・是正に早急に取り組むべきである。

特に、技能労務職の給与については、地方財政計画においては是正されているものの、計画のみに止まり、現実には同種の業務を行う国家公務員の給与よりも高い給与が支給され、その是正は未だ極めて不十分である。地方公務員人件費における地方財政計画額と決算額との間の乖離（平成15年度で1.1兆円）の一因となっており、この結果、その分地方財政計画に計上された他の住民サービスがカットされた形となっている〔資料Ⅱ-3-15参照〕。

また、各地方公共団体が公表している、当該団体の職員の給与と国家公務員給与をラスパイレス方式により比較した結果を基に、地方公務員の給与水準は既に国家公務員の給与水準を下

¹⁴ 民間の期末・勤勉手当について、国全体としては対前年比で-0.03月となり、東京都や愛知県においても-0.02月の結果となったが、逆に以下の団体は最低勧告単位の0.05月以上の伸びを示す結果となっている。青森県（+0.22月）、岩手県（+0.24月）、新潟県（+0.18月）、高知県（+0.05月）、佐賀県（+0.10月）、宮崎県（+0.19月）、鹿児島県（+0.16月）。なお、これらの団体は全て、昨年の勧告における民間の期末・勤勉手当の水準が、4.40月以下であったにもかかわらず、職員の支給月数を4.45月で据え置いている団体である。給与月額について、国全体としては対前年比で+0.1%、東京都は+0.3%、愛知県が+0.0%との結果となったが、例えば東北地区においては、青森県は+4.3%、秋田県は+5.4%となっており、ほぼ前年同水準の結果となった他の4県と比べても突出した数字となっている。また、毎月勤労統計調査（厚生労働省）による青森県、秋田県の民間の給与月額の水準は、対前年比でそれぞれ、-0.4%、0.0%となっている。

回っているとの指摘があるが、このラスパイレス比較には、その算定対象に技能労務職の職員の給与や、諸手当が含まれておらず、また、地方公務員給与の運用・実態について、国家公務員と比べて著しく職員分布が上位級に偏っているといったことは読み取れないといった問題点がある。これらの点も含め、地方公務員給与の具体的内容及びその支給の実態については、情報開示の一層の推進等により、広く住民に対する説明責任の向上を図っていく必要がある。

イ. 定員

「基本方針2006」においては、国家公務員の定員純減（5年間で▲5.7%）と同程度の定員純減を行うことが要請されており、上記の給与面での取組みと併せて、地方公務員人件費を大幅に削減する必要がある。

4. 公共事業

（1）公共事業の重点化・効率化

平成23年度まで今後5年間の公共事業関係費については、「基本方針2006」において、重点化・効率化を徹底することにより、これまでの改革努力（▲3%）を基本的に継続することとされた。改革の初年度にあたる平成19年度の公共事業関係費については、概算要求基準において対前年度比▲3%以上の削減をすることとされている。

平成19年度予算編成においては、今後5年間の公共事業の改革の姿を見据えつつ、事業のメリハリ付けの強化、入札改革の徹底やコスト縮減等により、一層の重点化・効率化を進めることによって、全体の規模を抑制し、削減目標の達成を図っていくべきである。

（2）事業のメリハリ付けの強化

当審議会のこれまでの建議でも述べてきたとおり、人口減少社会の到来、少子高齢化社会の進展、産業構造の変化等の構造変化が進む中、我が国の社会資本整備は、その水準が著しく上昇してきた。他方で、我が国の競争力強化、安全・安心への対応、地域の活性化等の課題への対応が求められている。

こうした状況の下、平成19年度の公共事業関係費については、分野別のメリハリ付けを強化するため、費用便益分析の精度を高め、その結果を厳格に精査しつつ、真に必要な分野、整備効果の高い事業へ施策を集中し、事業の目的・成果に踏み込んできめ細かく重点化を図るべきである。

(3) 入札改革、コスト削減

これまでの談合防止のための様々な取組みにもかかわらず、相次ぐ談合事件により、国・地方公共団体を問わず、公共事業に対する不信感が増嵩している。また、公共事業については、依然として、無駄が多い、民間に比べコストが割高である、透明性が低い等の根強い批判がある。

このため、入札改革を推進するとともに、その効果や官民格差等を踏まえたあらゆる分野でのコスト削減を進め、事業の信頼性の確保に努めるとともに、効率化を徹底すべきである。

ア. 入札改革

国の事業については、一連の入札改革により、落札率の大幅な下落傾向が続いているが、更に、一般競争入札の対象の拡大について取組みを進める必要がある〔資料Ⅱ-4-1参照〕。

また、随意契約見直しの一環として、前後工事の見直しやコンサルタント業務に係る随意契約の見直しなど、契約の透明性確保と競争促進の観点からの取組みを引き続き進める必要がある。

イ. コスト縮減

平成15年度より取り組んでいる「公共事業のコスト構造改革」を引き続き、強力に推進する。特に、コスト削減効果が高いと見込まれるプライス・ユニット型積算¹⁵や一括購入方式¹⁶の本格的な導入に取り組む必要がある。

¹⁵ 公共工事の予定価格の積算において、個々の資機材・労務単価を積上げる方式ではなく、一定の単位（ユニット）を設定し、積算を合理化することにより、工事費用の市場価格をより直接・迅速に反映することが可能となる。

¹⁶ 公共工事の資材調達にあたり、複数の工事で使用する特定の資材を、発注者が直接まとめて大量に一括購入する方式。

ウ. 地方への改革の拡大

地方においては、独自の入札改革の推進など積極的な取り組みを進める自治体もある一方で、入札改革やコスト削減への取組状況には大きなばらつきが見られる。また、地方公共団体における相次ぐ入札談合事件が、公共事業全体の信頼性を著しく損なう結果となっている。このため、地方における改革の取組みを促すための事業の在り方について検討を進める必要がある〔資料Ⅱ－４－２、３参照〕。

エ. 維持修繕・更新コストの縮減

社会資本ストックの増大に伴い、将来的には、施設の維持管理や修繕・更新に係るコストの大幅な増加が見込まれる中、新規投資の拡大から既存ストックの有効活用への視点の転換を図りつつ、維持修繕コスト・更新コストの縮減・合理化を進めるべきである。

その際、

- ・ 選択的な維持・管理の実施
- ・ 一律の施設更新に頼らない、劣化度合いに応じた重点的な施設更新の実施
- ・ 予防的な管理・修繕によるライフサイクルコストの縮減等の取組みを進める必要がある。

(4) 道路特定財源の見直し

道路特定財源については、平成15年度に、暫定税率を5年間延長し、使途の拡大を行ってきたが、旧日本四公団の債務処理の終了に伴い、平成19年度には大幅な余剰¹⁷が生ずる見込みである。

当審議会においては、道路特定財源制度について、これまでも累次にわたり、

- ・ 原則として一般財源化すべき、
- ・ 現行税率水準を維持しつつ、プライマリー・バランスの回復に資するよう一般財源化を前提とし、見直しの具体化を図るべき、との提言を行ってきたところである。

政府においても、昨年末、

- ・ 現行の税率水準を維持する、

¹⁷ 平成19年度予算では、本四債務処理（平成18年度予算額4,522億円）の終了に伴い、特定財源の税収が道路歳出を大幅に上回る見込みとなっている。

- ・一般財源化を図ることを前提とし、納税者の理解を得つつ、具体案を得る、

との基本方針を決定し、その後、その内容を盛り込んだ「行政改革推進法」が制定されたところである。更に、「基本方針2006」では、同法に基づき、本年内に具体案をとりまとめることとされている。

現下の危機的な財政状況の下、道路特定財源の見直しにより、できる限り国の財政収支の改善を図るべきであり、今後、政府において具体案を取りまとめるに当たっては、上記の方針に基づき、一般財源化の実現を図るべきである。

5. 国土交通

国土交通行政は、国土の総合的かつ体系的な利用・開発・保全、公共交通の安全の確保や活性化などの交通政策の推進、観光立国の推進、海上の安全及び治安の確保等を図ることを任務としているが、厳しい財政状況等を踏まえ、平成19年度予算編成においては、特に以下の取組みが重要と考えられる。

(1) 海上保安庁の巡視船艇・航空機等の整備

海上保安庁の保有する巡視船艇・航空機については、排他的経済水域が設定された昭和50年代に集中的に整備されたこと等を背景に、老朽化・旧式化が進んでいる。こうした中で、海洋権益の保全が重要課題となっており、巡視船艇・航空機等の代替整備が緊急の課題となっている。

代替整備に当たっては、聖域なき歳出削減が求められている中で、巡視船艇の長期使用を図り、計画的・重点的な配備を行うとともに、船型・装備の共通化、随意契約の見直し等による調達コストの低減を徹底する必要がある。更に、航路標識保守業務の民間委託の推進、巡視船艇の運航方式の見直し等により、海上保安庁の業務全体の効率化を図るとともに、国土交通分野全体の予算のメリハリ付けを進める必要がある。

(2) 観光政策

観光政策については、外国人観光客の訪日促進を図るため、旅行会

社の招請、商談会の展開、広告宣伝事業の実施等を行うとともに（ビジット・ジャパン・キャンペーン）、魅力ある観光地・観光産業の創出を図るため、地域イベントの活性化、観光案内標識の整備等に係る各種施策を実施している。

国の観光政策の推進に当たっては、厳しい財政状況の中で、国費に過度に依存することなく、国と地方の役割分担の観点から地方公共団体や、民間事業者（ホテル、交通事業者等）の適切な負担を求める必要がある。また、PDCAサイクルに基づき、利用者が少ない等、非効率な事業の見直しを徹底する必要がある。

（３）整備新幹線

政府・与党申合せ（平成16年12月16日）に基づいて、安定的な財源見通し、収支採算性、投資効果、JRの同意、並行在来線の経営分離についての沿線地方公共団体の同意等の基本条件を精査する必要がある。また、極めて厳しい財政状況を踏まえ、総合コスト縮減等に積極的に取り組む必要がある。

6. 環境

環境行政では、地球環境保全や循環型社会の構築が重点的な課題とされているが、地球温暖化問題について、温室効果ガスの6%削減目標の達成が厳しい状況にあり、「京都議定書目標達成計画」の実現に向け取組みを加速することが求められている。

「京都議定書目標達成計画」においては、例えば、輸送用バイオマス由来燃料の導入など様々な対策が盛り込まれているが、その実現に当たっては、現行の開発技術によるコストを踏まえ、規制、自主的取組み、啓蒙等、各政策手段の総合的・戦略的な展開が必要である。

また、CO₂排出抑制は、エネルギー、森林保全、農業振興、交通・物流システムなど各省庁による複数施策によって達成されることから、地球温暖化対策の効率的な推進には、各省庁間で業務の重複排除や整合性確保が行われる必要がある。

更に、環境ビジネスの後押しを目的とした事業者への補助等については、CO₂削減コストや将来の採算性などを厳しく検証し、適切な事業を採択することが必要である。

なお、京都メカニズムについては、関係法令が整備され、平成18年度

よりクレジット取得予算が措置されているが、今後、クレジットの取得を進めていく際には、将来を見据えた戦略を持って最も効率的な方法で取得することが必要である。

7. 文教・科学技術

(1) 文教〔資料Ⅱ-7-1参照〕

現在の文教予算は、その大宗が、供給者たる学校・教員等を基準に計上されており、サービスの受け手である子どもの数に応じて予算額が変動しにくい構造となっている。また、新しい政策的需要に適切に対応しにくい構造となっている。サービスの供給者に対する機関補助を中心とする予算構造はマクロ・ミクロ両面で予算の硬直化を招いていると言えよう。

教育予算については、子どもの数の減少に応じて機関補助的な部分を縮減し、教育の成果・質を高めることに資する予算にシフトさせ、限られた財政資金をより効率的に活用していく必要がある。

平成19年度予算においては、こうした考え方の下、「基本方針2006」に則り、機関補助である義務教育費国庫負担金、国立大学法人運営費交付金、私学助成を削減し、より競争的なメカニズムに移行させていくとともに、教育改革など教育の質を高めるための新たなニーズに対応する必要がある。

ア. 義務教育費国庫負担金〔資料Ⅱ-7-2参照〕

教員給与については、地方公務員としての給与構造改革を進めるなかで地域内での官民較差是正に取り組むことに加え、「基本方針2006」を踏まえ、人材確保法に基づく優遇措置を縮減するとともに、メリハリある教員給与構造を検討していく必要がある。

優遇措置については、「基本方針2006」の策定過程で、当面は教員給与の2.76%分¹⁸の縮減を行う必要があり、更に残る優遇部分の取扱いについては、現在行われている教員勤務実態調査等を踏まえ、引き続き検討するとされた。

¹⁸ 2.76%とは、教員と地方公務員一般行政職の給与について、生活給（扶養手当、住居手当等）を除いた、本給・能率給（時間外勤務手当等）・職務給（管理職手当等）について、年齢・学歴補正（4.4歳、大卒）を行った上で比較した、教員の優遇分。なお、人材確保法に基づく教員給与の優遇分全体（本給での優遇分+義務教育等教員特別手当）は7.26%となる。

平成19年度予算においては、この2.76%分について確実に縮減し、総人件費改革に取り組む政府の方針を明確にする必要がある。

また、義務教育に関する諸制度の在り方については、制度の根幹を定める国、広域自治体である都道府県、学校設置者である市町村の役割分担を踏まえて、改革を進めるべきである。

イ. 私学助成〔資料Ⅱ-7-3参照〕

私学助成については、定員割れ私学が全体の3割に達し、平成16年度にはそれら私学に800億円程度の補助金が交付されたことが財務省の予算執行調査により明らかとなった。

こうした現状に鑑み、

- ・ 定員割れが続き、一定期間改善傾向が見られない私学に対しては、機関補助である一般補助の減額を強化すること、
 - ・ 一方、特別補助は経営戦略を明確にする私学への支援へと改革すること、
 - ・ これらにより、「基本方針2006」に沿って、平成19年度から私学助成を毎年度▲1%の削減とすること、
- が必要である。

ウ. 教科書予算

教科書予算については、「基本方針2006」にあるとおり、特に供給コストについては供給体制の在り方を含め、一層の効率化を行う必要がある。

また、中長期的には、欧米諸国の例を参考に、教科によっては無償貸与制の導入、更には有償制への改革につき、引き続き検討を進める必要がある。

エ. 奨学金事業〔資料Ⅱ-7-4参照〕

奨学金事業については、これまで当審議会が指摘したとおり、回収リスク・金利リスクへの対応が急務である。

これらの点については、「基本方針2006」において、「回収強化につき、債務保証等債権管理の在り方を含め、抜本的な施策を講じ、国民負担を最小化する」とされ、また、「3%の上限金利について、教育政策の観点等から、見直しを検討する」とされている。

公的金融が奨学金事業を行う意義は、就学機会の均等を図るべく、国の信用を背景に市場より低い金利で奨学金を提供する点にあるが、更に一定の金利水準を上限として設定すること、また就学中の金利分を事後的にも一切賦課しないことについては、奨学金事業の健全な持続可能性の観点から合理性があるのか疑問がある。制度変更を行わなければ、奨学金事業の健全性が損なわれ、仮に今後金利が上昇する場合、奨学金事業の利子補給金が急増し、他の高等教育予算（国立大学法人運営費交付金・私学助成・競争的資金等）を大きく圧迫し続ける構造となることの懸念が大きいと考える。

したがって、上限金利の見直しについて、先送りすることなく、平成19年度予算編成で結論を出すことが求められる。

また、回収率は依然として低水準にあり¹⁹、回収強化に向けた抜本的な改善が早急に求められる。その際、機関保証について一層の懲憑或いは義務化を検討していく場合には、単なる債務の付替えとならないよう十分配慮を行う必要がある。いずれにせよ、回収体制の強化についても平成19年度予算編成で結論を出すことが求められる。

オ. 幼児教育〔資料Ⅱ-7-5、6参照〕

幼児教育については、将来の無償化の検討を含め費用負担の軽減が課題とされている。

まず、幼児教育の無償化を教育政策論として考えるのであれば、教育政策担当部局において、幼児教育の義務化について議論を行い、結論を得る必要がある。仮に、教育政策論として幼児教育の義務化という結論に至らないのであれば、現行の負担軽減策について、少子化対策としての観点から有効か否かを検証する必要がある。

この少子化対策としての効果につき、当審議会の場で事務局から、この夏以降全国の財務局を通じて行われた、都道府県毎の幼稚園への助成と出生率の関係に関する調査結果の報告があった。

結論としては、

- ・ 園児一人当たりの就園奨励補助額が増大しても出生率に影響がない、むしろ一人当たり補助額が大きい都道府県ほど出生率が低い、
- ・ 私学助成を合わせて、園児一人当たりの公的助成額でみても、助

¹⁹ 平成17年度中に新たに返還期日が到来し、回収を要することとなった額のうち、回収実績を挙げたものの割合は93%に過ぎない。更に、返還滞納分を含めた総回収率は78.2%に止まっている。

成額が大きい都道府県ほど出生率が低い、
という傾向が観察された。

今回の調査結果は、少子化対策のために幼稚園の就園奨励補助等の経済的負担軽減が政策効果においてどの程度有効であるのか、慎重な検討が必要であることを示唆するものである。

少子化には様々な要因が絡むため、単純な議論は避けるべきであるが、他方で、これまでともすれば少子化対策についてはその効果を客観的に検証することなく議論が進められる傾向もあった。今後、厳しい財政状況のなか、個々の政策の有効性を客観的なデータに基づいて緻密な議論をしていくことが必要である。

(2) 科学技術〔資料Ⅱ-7-7~9参照〕

厳しい財政事情を反映して各分野で削減が行われる中、科学技術予算は明日への投資であるとの認識の下、例外的に伸びが確保されてきた。その結果、主要な公的研究費の一つである科学研究費補助金を例にとると、平成18年度で、予算額が平成8年度に比べて1.9倍の1,895億円、採択件数は1.6倍の約5万5千件に達している。しかし、その投資効果が明確でないだけでなく、研究費の不正使用などの問題が頻発してきた。

科学技術予算の投資効果を最大限に引き出すためには、本年3月に決定された第3期科学技術基本計画を推進する中で、引き続き選択と集中を強化し、無駄の排除や研究費の不正使用問題への対処を徹底することが必要である。

選択と集中を強化するに当たっては、総合科学技術会議による事業の優先順位付け(SABC)の一層の厳格化が求められる。平成19年度概算要求に対するSABC評価では、SA評価を受けたものが金額ベースで約7割を占め、なかんずく第3期基本計画の下で新しく設けられた「戦略重点科学技術」に限ってみれば、金額ベースで約8割がSA評価を受ける結果になっている。SABCを通じて真に意義のある事業を精選するためには、SA評価の厳格化が必須である。

また、無駄の排除に関しては、科学研究費補助金のうちの研究成果公開促進費の執行状況を財務省が調査した際、契約や資金管理状況等において問題点があることが判明した。研究費を効率的に使用するためには、例えば、資金交付先における競争入札の活用や外部監査の導

入の義務付け、資金配分機関²⁰による交付先に対する見積額の審査の強化や資金配分機関による監査の実施など、コスト縮減に向けた取組みを事前審査及び事後審査段階で抜本的に強化していく必要がある。

更に、研究費の不正使用問題については、研究者個人のモラルの問題に矮小化することなく、関係府省のイニシアティブの下、明確なルールを設定し、研究費の管理・監査体制を整備するなど、関係府省・資金配分機関・研究機関が一体となって早期に不正を防止する体制を構築することが求められる。

8. 防衛

(1) 防衛関係費の構造

これまで累次にわたり指摘してきたとおり、防衛関係費は、人件・糧食費及び歳出化経費（装備品の調達等に係る後年度負担）がその約8割を占め、予算が硬直的となっている。近年はこうした人件・糧食費及び歳出化経費の予算に占める割合が次第に上昇しており、硬直性が更に高まっていく傾向にある〔資料Ⅱ-8-1参照〕。

また、今後、在日米軍再編に関する経費や自衛官の年齢構成に起因した人件費の増加も見込まれている。

こうした状況を踏まえれば、防衛関係費については、厳しい財政状況の下、当年度の歳出を厳しく抑制することに加え、後年度負担を削減することにより、将来にわたり防衛予算を維持可能なものとする必要がある。

(2) 我が国防防水準についての検討

ア. 我が国の防衛環境は、本格的な侵略事態生起の可能性が低下する一方で、弾道ミサイルや国際テロ等の新たな脅威や多様な事態への実効的な対応の緊要性が増している。こうした事態に的確に対応するとともに、国際社会の平和と安定のための活動への積極的な取組みを行っていくためには、我が国防衛力の質的な転換が不可欠である。

また、個々の装備品は、近代化・高度化に伴い、装備品の単価

²⁰ 例えば、科学研究費補助金については文部科学省及び日本学術振興会、戦略的創造研究推進事業については科学技術振興機構などがある。

のみならず、調達後の燃料購入費、修理・訓練費等の維持費も増加し、装備品の調達、運用を通じて必要となるライフサイクルコストが上昇している。

イ. 以上のような状況を前提とすれば、装備品等の優先順位付けを一層見直し、ミサイル防衛等に的確に対応する一方で、冷戦型脅威への対応といった旧来型の装備品の調達を厳しく精査するとともに、ライフサイクルコストの上昇を勘案して、装備品の数量を維持可能な水準に抑制する必要がある。

また、現在取組みが進められている統合運用の強化における合理化・効率化を徹底するほか、装備品等の調達について、随意契約の見直し等による競争原理の導入や透明性確保などを着実に進めることにより、予算を抑制するべきである。更に、公務員の総人件費改革の一環としての行政機関に準じた自衛官の実員削減等も着実に進めていく必要がある。

(3) 基地周辺対策及び在日米軍駐留経費負担の見直し

ア. 防衛関係費について厳しい削減努力が求められている中、防衛施設庁については、談合事件が明らかとなったところであり、既に当審議会が本年6月に指摘したとおり、入札手続の改善や単価低減などによる効率的な執行を徹底し、その成果を予算に反映する必要がある。

基地周辺対策に関しては、真に基地等により発生する障害の防止、緩和のためのものなのか等、事業の必要性や基地との因果関係を精査して不要不急の事業は行わないこととするなど抜本的に見直し、財政資金の効率性を高める必要がある。また、米軍再編が全体として地元負担軽減に資するものである以上、今後の基地周辺対策経費については全体として縮減する必要がある〔資料Ⅱ-8-2参照〕。

イ. 在日米軍駐留経費負担については、我が国の厳しい財政状況、在日米軍再編において我が国が相当程度の支援を行うことが予定されていることや、自衛隊の海外平和協力の進展などを踏まえ、特別協定の見直しを含め、今後、基本に立ち返って検討を行っていくべきである。

(4) 在日米軍再編経費への対応

在日米軍の再編は、地元の負担軽減と抑止力の維持等に資する重要な課題であり、適切に予算措置を講じていく必要があるが、その内容については、再編に伴う周辺対策等を含め、真に必要な範囲のものか等について精査していくべきである。

また、「6月建議」でも指摘したとおり、限られた予算において、在日米軍再編に関する負担が生じていく中、既存の中期防衛力整備計画や防衛関係費について根本に遡って見直しを行い、更に思い切った合理化・効率化を行っていく必要がある。

9. 政府開発援助（ODA）等

(1) 機構・定員〔資料Ⅱ-9-1、2参照〕

平成19年度予算編成に関連し、外交力強化のため、外務省の大幅な定員増、新規の在外公館設置の要求が行われている。前述のとおり、政府全体としては、5年間で▲5.7%以上の定員純減を進めており、まずは国の行政組織・定員の管理の観点から検討される必要があるが、将来的に相当な財政負担につながるものであることに鑑みれば、財政の観点からも十分な精査が必要である。

このため、定員については、設置国・地域の個別事情等を勘案しつつ、在外公館に配置される定員数を必要最小限に絞るとともに、専門調査員、派遣員等の各種スタッフ、ODA執行機関等の既存のネットワークにおける人材等、民間人の積極的な活用を進めるべきである。

また、在外公館の設置についても、まずは、既存公館を含め設置基準を整理し、その上で、査証発給件数等の業務量の歴年変化等を踏まえ、整理合理化を進めるべきである。

(2) ODA

ODAについては、「基本方針2006」に沿って、ODA事業量に係る対外公約（「2004年実績（89億ドル）」をベースとする額と比

較して、5年間で100億ドルの積み増しを目指す²¹など)の達成に取り組みつつ、ODA予算については、コスト縮減や予算の厳選・重点化等を通じ、国内と同様、これまでの改革努力を継続し、引き続き削減すべきである。

また、これまでの当審議会の建議でも指摘されてきているように、いわゆる「質」の改善に向けた取組みが喫緊の課題であり、国内の公共事業分野等で進められている取組みも参考に、包括的なコスト削減目標・工程表の策定、入札の競争性の確保、事業評価の徹底などを進めるべきである。その際、ODAの執行機関であるJICA（独立行政法人国際協力機構）についても、中期目標期間終了に伴う中期目標・中期計画の見直し等にあわせ、全ての事業について、徹底的な効率化を進めるべきである。

なお、国連分担金の負担割合の見直しについては、我が国の分担率が国連における地位と責任の大きさに見合うものとなるよう、引き続き、改定交渉を積極的に進めていくべきである。

10. 農林水産

農林水産関係予算は、6年連続で前年比マイナスとなっており、2006（平成18）年度予算は、ピーク時（1982（昭和57）年度）の4分の3程度の水準にある。効率的な農業経営を実現するため、一定規模以上の担い手に助成対象を限定した品目横断的経営安定対策を平成19年度から導入するなど、これまでも農林水産分野全般にわたり改革を進めつつあるところであるが、今後ともこれまで以上の改革努力を通じた歳出の節減・合理化を図る必要がある。

また、WTOドーハラウンド交渉やアジア各国等との経済連携協定の締結交渉に積極的に取り組むためにも、生産コストを縮減し、助成に依存しないような農業の体質強化を図ることが不可欠である。そのためにも、中期的な課題として、農地政策について、現場での運用実態を検証しつつ、制度・運用両面からの見直しを検討し、農地の集積促進を図る必要がある。

これらを踏まえつつ、特に平成19年度予算においては、以下の課題に適切に対応していくことが必要である。

²¹ 2005年実績ベースで、約40億ドルの積み増しを達成している。

(1) 食糧管理における収支の健全化

ア. 麦政策の見直し〔資料Ⅱ-10-1参照〕

国内産麦にかかる助成措置の原資は、コストプール方式により外国産麦の売買差益によることを原則としている。しかしながら、近年、家計への影響等を踏まえ外国産麦の政府売渡価格を抑制したこと等により、多額の財政負担が生じている。平成19年度において外国産麦の売渡価格制度が改正されるに際し、売渡価格を適切に設定することにより、麦にかかる財政負担を圧縮するべきである。

イ. ミニマム・アクセス米の処理〔資料Ⅱ-10-2参照〕

ミニマム・アクセス米は、需要量が輸入数量を下回る状態が続いているため、在庫量が累増し、その保管経費も増加している。平成18年度から輸入後長期間経過した米について飼料用販売を開始し在庫量の圧縮に取り組んでいるところであるが、主食用・加工用と飼料用・援助用では売渡価格が大きく異なるため、加工用等への一層の販売促進を行い、更なる在庫量の圧縮に努めるべきである。

(2) 特別会計改革

平成19年度から導入される品目横断的経営安定対策を軸とした食料安定供給施策を一体的に推進するため、「食糧管理特別会計」と「農業経営基盤強化措置特別会計」を平成19年度に統合することとしている。

両特別会計の統合に際しては、「農業経営基盤強化措置特別会計」の剰余金の活用等により新特別会計の資金繰りの効率化を図る等統合メリットを発現すべきである。

(3) 森林吸収源対策〔資料Ⅱ-10-3参照〕

京都議定書の目標達成のための森林吸収源対策については、森林の現状を把握した上で、効果的かつ効率的に森林整備を実施するなど、事業費の圧縮を図るべきである。

(4) 農林水産省の総人件費改革の取組み

退職不補充によっても職員数が定員を上回る農林統計等関係、食糧管理等関係について、配置転換を確実に実施し、総人件費改革の実質初年度に相応しい定員の純減を行うべきである。

1.1. エネルギー対策

最近のエネルギーを巡る情勢を見ると、世界的な資源確保競争の激化等、世界的に大きな変化が生じており、エネルギーの安定供給確保等の政策課題について、長期かつ安定的に対応していく観点からも、「基本方針2006」に則り、特別会計の歳出水準を今後厳しく見直していき、原則として特定財源税収の水準に見合う財政構造を早急に実現すべきである〔資料Ⅱ-11-1参照〕。

このため、歳出全体について、決算額や不用の状況を徹底的に精査し、歳出の無駄を排除していくべきである〔資料Ⅱ-11-2参照〕。また、個別の施策についても、施策の厳選・重点化を図るとともに、継続的な施策についても不断に見直していくことが重要である。

例えば、高効率給湯器の導入促進事業などのように、地球温暖化対策等の観点から、自律的普及段階に至るまでは有意義な施策と考えられるものについても、普及状況や補助効果等を不断に検証し、見直していくべきである。

また、研究開発事業については、総合科学技術会議の評価等を活用し、一層のメリハリ付けを図っていくべきである。

更に、エネルギー予算については、近年、主に特別会計改革の観点から、歳出の大幅な合理化・効率化を進めるとともに、「行政改革推進法」に基づき、「電源開発促進対策特別会計」と「石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」を平成19年度に統合し、電源開発促進税を特別会計直入方式から一般会計繰入方式に改正することとしたが、こうした行財政改革の効果が目に見えるような節減・合理化を図るべきである。

特会繰入以外の一般会計歳出についても、平成19年度予算においては、ITER（国際熱核融合実験炉）等の歳出増が見込まれるが、「基本方針2006」に則り、「選択と集中」の一層の強化等に取り組み、対前年度同額以下に抑制していくべきである。

12. 中小企業対策

中小企業の業況・資金繰りが全体として回復している中、中小企業対策費についても限られた予算の中で従来にも増して一層のメリハリ付けを行い、より実効性のある中小企業対策の推進に資する予算へ改革していくことが必要である。

信用補完制度については、リスクに見合った保証料率等の設定や責任共有制度の導入等により今後の収支改善が期待されるが、依然として大幅な赤字となっている信用保険事業の早期健全化が喫緊の課題であり、例えば、融資基金等の活用も検討すべきである²²。更に、個別の制度について、実績がみられない制度や必要性の薄れた制度は、法改正を視野に改廃も含めた見直しが必要である〔資料Ⅱ-12-1~4参照〕。また、政策金融機関については、2008（平成20）年10月の新政策金融機関の創設に向け、一層の改革を進め、業務の合理化・効率化を行い、収支改善に努めるべきである。

委託費・補助金等の政策的経費については、地域・中小企業の自立的発展に向けた新たな課題に資源を集中するためにも、既存事業の実績・成果を検証するなど施策の在り方を不断に見直すとともに、重複を徹底的に排除していく必要がある。

13. 治安〔資料Ⅱ-13-1, 2参照〕

最近の治安情勢については、刑法犯認知件数が3年連続して減少したものの、平成元年と比較すれば、重要犯罪が大幅に増加するなど依然として厳しい状況にある。

このような治安情勢に対応するためには、治安を構造的にとらえ、犯罪捜査に始まり、矯正、保護の各段階を通じて切れ目のない対策を適切に行うことが重要である。

また、治安関連職員の増員、装備品の更新・拡充、刑務所等施設の拡充など、人的・物的基盤整備に当たっては、引き続き、民間委託を活用するなどして効率的に行うとともに、民間ボランティア等との連携を強めることにより、効果的な予防治安に繋げ、財政支出の抑制に努める必要がある。

²² 平成17年度末現在、融資基金6,732億円、破綻金融機関等関連特別保険等準備基金717億円の残高がある。なお、破綻金融機関等関連特別保険等準備基金の活用には、法改正が必要となる可能性がある。

(1) 捜査段階での対応

人的体制整備については、近年一定の増員が図られてきたが、引き続き最重点項目として大幅な増員が要求されている。後年度負担抑制のためには、安易に増員に頼らない体質作りが課題であり、費用対効果を十分検証した上で、OB職員の活用や民間委託の拡充が必要である。また、増員に当たっても、内部における事務処理態勢の合理化努力を一層促進するとともに、過去の増員効果の検証等も踏まえた効率的な対応が重要である。

装備品等の強化に当たっては、Nシステム（自動車ナンバー自動読取装置）、DNA等を利用した捜査、バイオメトリクスを活用した入国管理といった、ハイテク機器の活用も重要である。これらの装備については、効率的・計画的な整備・更新が必要であるとともに、併せて、業務の一層の合理化も進めるべきである。

また、予防治安の観点からは、地域社会との協力や民間ボランティアの支援が効果的であり、かつ、結果として、国民負担の抑制に資する。

(2) 矯正段階の対応

平均刑期期間の長期化などから、收容人員は増加し続けており、矯正施設の過剰收容問題は引き続き深刻な状況にある。これに対応するためには、予算や定員のメリハリ付け、矯正分野への重点化が必要である。また、引き続き、既存施設の増築等の安価かつ迅速な整備を優先するとともに、PFI方式による施設整備・運営や、民間委託の活用により、予算の抑制を図るべきである。

(3) 保護段階での対応（社会復帰へ）

再犯防止対策については、過去の諸施策の効果を踏まえ、地域社会・民間企業からの一層の協力を求めるとともに、引き続き、保護司や更生保護法人といった民間の活動への支援を中心に実施すべきである。

更に、既存の就労支援を拡充することや、薬物依存などの処遇困難者の増加に対して実効性のある強い保護観察制度を導入することなどにより、効果的かつ効率的な社会復帰を実現し、新たな犯罪発生を未然に防止すべきである。