

平成27年度予算の編成等に関する建議(概要)

平成26年12月25日
財政制度等審議会

I. 我が国財政の現状と課題

○ 財政悪化の背景と問題点

- 社会保障や地域の行政サービスを享受する現世代が**応分の負担をせず**、国債発行を通じて将来世代へ負担を先送りし続けてきたことが**財政悪化の原因**。

(1) 社会保障給付費と公債負担の問題点

- 我が国の社会保障制度は社会保険方式であるものの、公費負担に相当程度依存。赤字国債発行を通じた公費負担が**世代間不公平をもたら**し、**自助を前提とする社会保険制度の意義を損なっている**。また、現世代の過少な負担が、社会保障サービスの過剰需要やサービス提供者の非効率性を助長。

(2) 地方交付税制度の問題点

- 現行の地方交付税制度は、地域住民の受益を国民全体で負担する仕組み。**国が赤字国債を発行して地方への財源補填を行い、受益と負担の対応関係が希薄なため、地方公共団体に財政規律が働きにくい**。その結果、国のPBが赤字である一方、**地方のPBが黒字というアンバランスな姿**。

II. 財政健全化に向けた基本的考え方と具体的取組み

○ 財政健全化に向けた基本的考え方

(1) 持続可能な社会保障制度の構築

- 社会保障については、給付と負担の両面における改革を通じ将来世代に負担を先送りしない**持続可能な社会保障制度を構築する**。

(2) 人口減少社会における行政サービスと歳出の在り方

- 社会保障以外については、今後の人口減少社会を見据えた行政サービスの見直しと歳出の効率化を通じて**出来る限り抑制する**。

○ 27年度予算編成の課題

(1) 消費税率引上げ延期と財政健全化目標

- 消費税率引上げ延期により、2015年度の国・地方のPB赤字対GDP比の半減目標の達成は相当厳しいものとなるが、徹底的な歳出削減や歳入確保により、**当該目標を確実に達成しなければならない**。
- 消費税増収分等を活用するとされている社会保障の充実策の見直しは避けられず、27年度及び28年度において**優先順位付けが必要**。

(2) 経済対策と26年度補正予算編成

- 27年度が国・地方のPB赤字対GDP比の半減目標年次であることを踏まえ、経済対策及び26年度補正予算の規模や各事業内容について厳しく精査するとともに、**今後の人口減少を踏まえた中長期の見通しや計画と整合的なものとする必要**。

(3) 「まち・ひと・しごと創生」

- バラマキ型の対応ではなく、既存の補助金の統廃合等による財源確保、明確なアウトカム指標を用いた政策目標の設定、厳格な効果検証の実施が必要。

(4) 基金の適正化

- 毎年度のPDCAサイクルを確立していく必要。基金によることが適当と考え得る事業を除いて、**予算措置を厳しく抑制し、不要額の国庫返納に努めるべき**。

○ 来夏の財政健全化計画に向けて

- 財政運営に対する市場の信認と国際的な評価を維持するため、**来年夏までに2020年度までの国・地方のPB黒字化の達成に向けた信頼に足る具体的な財政計画を明らかにし、その達成に向けて、29年4月には消費税率を確実に引き上げなければならない**。

Ⅲ. 27年度予算編成における具体的取組み

1. 社会保障

○ 消費税収及び現役世代の保険料でその多くの財源を賄う**後期高齢者医療費及び介護給付費は、2025年に向けて年平均+6%増える見込み**。このいわゆる「自然増」のうち、財源面から受け止められるのは、高成長が中長期にわたって継続した場合においても、高齢者人口の伸びによる増(年+3%)までで、**少なくともその他の高度化等による増(年+3%)については、制度の持続可能性確保のため改革の対象とする必要**。

○ 改革は、以下の3つの柱の下で、全体像を示しながら取り組む必要。

- ① **過剰な急性期病床の削減や平均在院日数の短縮など医療介護提供体制の改革、収支差等を踏まえた報酬の抑制や薬価引下げ等の単価の伸びの抑制、後発医薬品の使用促進などの保険給付の範囲の見直し・重点化などの徹底した合理化・効率化**
- ② **年齢や制度で区分せず、経済力に応じた公平な負担の確保(高齢者の負担の見直し等)**
- ③ ①、②の取組みを行った上で、真に必要な政策課題への対応については財源を確保して実施

【医療】

○ **医療提供体制の改革(高コスト構造を転換しつつ、医療の質を確保)**

- ・ 地域医療構想ガイドラインにおいて不合理な地域差を解消した医療提供体制の姿を示す
- ・ 医療費適正化計画において地域医療構想と統合的な医療費の水準に関する目標等を設定する
- ・ 国民健康保険制度の運営に係る責任・権限を適切に都道府県に移行する
- ・ 医療介護総合確保基金の配分などの財政支援は病床の機能分化・連携の努力を促すものとする

○ **保険給付の範囲の抜本の見直し**

- ・ 後発医薬品の目標の再設定と保険者機能を活用した更なる使用促進策
- ・ 後発医薬品が存在する先発医薬品について保険給付額を後発医薬品の価格に基づいて設定する患者インセンティブ制度の検討
- ・ リスクの大きさや医療技術のQOL等への影響に応じた患者負担の在り方の検討

○ **年齢・制度ではなく、経済力に応じた公平な負担**

- ・ 後期高齢者医療の保険料特例軽減措置の廃止、後期高齢者の自己負担の在り方や高額療養費を別建てとすることの是非の検討
- ・ 後期高齢者支援金の全面総報酬割への移行、協会けんぽの国庫補助率のリーマン・ショック前水準(13%)への引下げ、所得水準の高い国保組合への国庫補助の原則廃止

【介護】

○ **介護報酬については、消費税財源を活用して介護職員の処遇改善加算措置の拡充等を行う一方で、サービス類型毎の収支状況を適切に反映させ、直近の平均収支差率(+8%程度)を一般の中小企業並みの水準(+2~3%)とするよう、少なくとも▲6%程度の適正化を図るべき**。

○ **社会福祉法人の公費等を原資とした内部留保については、公費等を充てて現に実施している事業に対して適正に再投資することを基本とし、他の事業に充てられて消費されることのないようにする。また、必要に応じ、内部留保の国庫返納を検討**。

【子育て】

○ 社会全体でその費用を賄う観点から、更なる充実が必要な保育の現物給付(例えば保育所運営費)に一定の事業主負担の導入を検討。

【年金】

○ 将来の年金給付水準の確保、世代間の公平性の観点から、**マクロ経済スライドによる自動調整については、名目下限を速やかに撤廃すべき**。また、高齢期の就労と年金受給のバランスの観点から、**支給開始年齢の更なる引上げは不可避**。

【生活保護】

○ 住宅扶助は一般低所得世帯との均衡が図られる水準まで特別基準額を引き下げる必要。冬季加算は冬季割増額に係る消費実態を踏まえた引下げを行う必要。医療扶助費は後発医薬品のある長期収載医薬品について先発医薬品ではなく後発医薬品をベースにして医療扶助の基準を設定することを検討。

【障害福祉】

○ 障害福祉サービス等の報酬について、介護報酬改定と同様の考え方に立って、更なる処遇改善等を進めつつ、報酬水準の適正化を図る。

2. 地方財政

- **我が国の地方財政制度は、地方の収支不足が確実に補填される仕組みとなっているため、地方公共団体が歳出抑制や歳入確保に取り組むインセンティブを損なっている**と一般的に指摘されている。**地方財政計画上の歳出・歳入の水準を適正なものとしていくことこそが、国・地方を通じた財政健全化のために最も重要。**
- **経済再生の進展を踏まえ**、リーマン・ショック後の危機対応モードから平時モードへ切り替えるべきであり、**歳出特別枠や別枠加算は廃止又は大幅に縮小すべき。**
- 財政力のある不交付団体の財源超過額を縮減し、財政力の弱い交付団体の安定財源を確保していくため、**地方法人課税の偏在是正措置を講じることが必要。**
- 地方財政計画上の歳出・歳入の水準を適正なものとするため、**一般行政経費単独事業、給与関係経費の適正化・効率化、地方税収の適切な見積み等に取り組む必要。**
- **公債費については、今後、減少していくことが見込まれるが**、国・地方の財政健全化の観点からは、**その減少分は他の歳出の増に充てるのではなく、確実に地方歳出の減につなげるべき。**

3. 教育・スポーツ

- 国際比較等から浮かび上がる日本の義務教育予算の課題は、**量の増大ではなく、質・配分の改善。外部専門人材の活用等、より費用対効果の高い施策に予算を重点化する**と同時に、**教職員人件費については、教職員定数、給与水準の両面で効率化を進めるべき。**
 - ・ 少子化が進展する中で、加配定数について合理化が必要。その際、地方における加配定数の活用の自由度を高めることで、政策効果を高めていくことも検討すべき。
 - ・ 少人数学級については、客観的・具体的な効果検証が必要。学級規模の問題は、担任外教員が既に多数存在するなど、教員の配置政策の問題という側面がある。
 - ・ 未実施となっている教員給与の優遇分縮減方針について、早急に遵守して義務教育費国庫負担金に反映すべき。
 - ・ 教員が児童生徒に向き合う時間を確保するため、業務の合理化・外部化、外部専門人材の活用、教員一人一人の能力の向上といった、事務作業等の時間短縮に向けた取組みを進めるべき。学校規模の適正化に向けた取組みを進めるべき。
- **国立大学改革を着実に推進するため**、学長のリーダーシップ・適切なガバナンス体制の下で、多様な資金調達手段を確立するほか授業料の引上げについても積極的に検討すべき。また、大学の自主的な改革の取組みを促すため、従前の一般運営費交付金の配分方法を見直し、各大学の取組み成果に応じ**競争性の高いメリハリの利いた配分方式とすることを検討すべき。**
- **2020年オリンピック・パラリンピック東京大会に要する費用は、寄付も含めた多様な財源により社会全体で負担していくことが重要。**選手強化事業についてはPDCAサイクルを確立し真に効果のある施策に重点化するとともに、民間資金の獲得も進め、施設整備についてはインフラとしての中長期的な必要性・妥当性の検討を行う。

4. 科学技術

- 財政資金の量的拡大ではなく、**「質」を向上しながら、研究開発の成果を最大化していく。**
 - ・ 基礎研究分野では、研究成果が見込まれる分野への重点化及び設備の共用化を進めるとともに、研究開発法人のガバナンス強化・調達改革を総点検し、徹底する。
 - ・ 産業化やベンチャー創出につなげる分野では、原則研究開始後2年ごとに評価しプロジェクト数を絞ることをルール化するとともに、大規模プロジェクトについては要求段階における全体の資金計画の明確化や財源調達の考え方の整理をする仕組みを作る。

5. 公共事業

- 今後、費用の増加が見込まれる社会資本の老朽化対策に対しては、社会資本の管理主体は、それぞれの経済社会の構造的変化を踏まえた**インフラ長寿命化計画(行動計画)を速やかに策定し、これに基づく計画的かつ効率的な老朽化対策を推進すべき。**
- 老朽化対策費用は、計画的・効率的な取組みを進めたとしても、なお増加する可能性があるが、**新規投資についてはこれまで以上に厳選するとともに、民間活力等の導入により一層の効率化を進める**ことで、**公共事業関係費の全体規模の抑制を図っていくべき。**
- 将来、建設業の就業者数は大幅に減少する可能性が高く、こうした厳しい見通しを踏まえた現実的な対応を検討する必要。
- 今後のコンパクトシティ化の推進に際しては、都市計画や建築に係る規制や税制の見直し、国公有資産の最適利用の推進など、各種のツールを総動員する必要。また、社会資本整備交付金については、地方公共団体の裁量性は維持しつつも、地域の将来を見据えた計画的・効率的な取組みを行う地方公共団体を支援するものへと見直す必要。
- 防災・減災対策については、地方公共団体と地域住民の協働によるソフト対策を重視するとともに、必要なハード整備は優先順位を付けながら取組みを進める必要。

6. 農林水産

- 食料安全保障の観点からは、消費者の選好に大きく左右される「食料自給率」よりも、仮に海外からの輸入が途絶したような有事の場合に、**生産転換などにより、潜在的にどれだけの食料を国民に提供できるかを示した概念である「食料自給力」の視点を重視していくべき。**
- 水田の供給力過剰や将来の人口動態、地域のニーズを勘案すれば、安定した生産活動の確保や生産面の体質強化を図りつつ、**農地転用規制なども含め、農地総量確保の在り方を見直す余地がある。**
- **将来の担い手となる世代の参入意欲を高めるためには、政策や流通の構造が、需要に応じた生産や、農家の収入拡大、生産コスト削減の取組みを阻害することのないようにする必要。**
 - ・ 所得向上に向けた自律的な経営努力を促進していくため、転作助成の在り方を検討していく。
 - ・ 農協改革等を通じて、買取販売の拡大や単位農協の自由な経営判断の確保を進めるなど、流通の多様化を図っていく。
 - ・ 借り手と貸し手のミスマッチの解消や成功事例の横展開などを推進するとともに、農地集積を促進する手段として税制を含めて検討するなど、農地集積の実効性を向上させていく。

7. エネルギー・環境

- あらゆる面で優れたエネルギー源はないという前提に立ち、それぞれの特性を踏まえ、**現実的かつバランスの取れたベストミックスを、客観的なデータに基づき早急に決定する必要。**
- **再生可能エネルギー予算については、総花的になることを避け、それぞれの可能性やコスト・ベネフィットに着目した「選択と集中」を行って絞り込んでいく。**その際、買取価格や減免措置について、国民負担が過大とならないよう見直していく。
- **省エネルギー予算については、補助金などによるサポートは効率的・効果的なものに限定していき、規制的手法との組み合わせで効率的・効果的に実施していく。**
- 廃炉・汚染水対策については、引き続き、技術的難易度が高く、技術を確立させる上で、他の産業へ波及するものに対して国費を投入する。また、**廃炉を決定した原発については、電源立地地域対策交付金の支給を停止していく。**

8. 中小企業

- **信用補完制度については、中長期的に持続可能な制度運営を確保するため、民業補完機能の発揮・財政負担の軽減に向けて、不断に制度の見直しを行う必要。**その際には、金融機関が目利き・経営支援機能を発揮するインセンティブを高めること、関係主体に対して適切な規律付けがなされることが重要。

9. 外交関係

- 財政健全化に向けた取組みの一環として、**引き続き、ODA予算を厳しく抑制することが必要。**また、民間資金を動員する取組みを強化することや、国際機関向け拠出金の優先度を厳格に評価をした上で、拠出の停止・拠出額の圧縮などを実施する努力も重要。
- **戦略的対外発信については、他省庁等の同種の事業・業務や民間の活動との重複を排除しつつ、効果の高い施策に絞って、重点的・効率的に実施していくべき。**ジャパン・ハウスは、必要性を厳しく検証すべき。
- 在外公館の新設を図る際には、個々の公館の必要性を厳しく精査するとともに、既存公館についても見直しを進めていくべき。

10. 防衛

- 氷山のような構造の防衛装備品に係る経費の特性を踏まえ、その調達等については、必要性や効率性の余地について十分に検討し、昨年策定された中期防衛力整備計画の下、過度な調達に走ることなく、**持続的な防衛力整備が可能な水準で対応すべき。**
- 在日米軍再編事業や基地対策の経費についても、実効的な基地負担軽減が図れるよう、不断の検証を行っていくことが重要。
- 限られた予算の中で、効率的な防衛力整備を行うためには、陸・海・空の**各自衛隊の経費等について、その配分を含め、統合的な見地からの優先順位の検討等を行うとともに、調達改革といった中長期的な改革への不断の取組みも重要。**