

平成18年度予算編成の基本的考え方について

平成17年6月6日
財政制度等審議会

平成18年度予算編成の基本的考え方について

平成17年6月6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18年度予算編成の基本的考え方について、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17年6月6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]	板垣 信幸	日本放送協会解説委員
	井上 礼之	ダイキン工業(株)代表取締役会長兼CEO
	○ 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)リクルート取締役会長兼取締役会議長
	笹森 清	日本労働組合総連合会会長
	柴田 昌治	日本ガイシ(株)代表取締役会長
	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・公共政策大学院長
	立石 信雄	オムロン(株)相談役
	玉置 和宏	(株)毎日新聞社論説顧問
	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)J T生命誌研究館館長

<分科会、歳出合理化部会
及び財政構造改革部会>

[臨時委員]	○ 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
	勝俣 恒久	東京電力(株)取締役社長
	北城 恪太郎	日本アイ・ピー・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	ジャーナリスト
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	公立大学法人大阪府立大学理事
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	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
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。

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>平成17年 2月9日(水) 財政制度分科会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 日本国債のIR活動報告 ○ 平成17年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算等について ○ 平成17年度の特別会計予算について ○ 国民負担率について ○ 当面の運営方針について
<p>4月13日(水) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財政をめぐる議論について －経済財政諮問会議における議論 －経済同友会「今後10年間の日本経済のシミュレーション」 ○ 平成17年度予算における建議の反映状況について ○ 今後の取り進め方について
<p>4月21日(木) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 民間団体からのヒアリング －野村證券「中期経済予測(2005-2010)」 ○ 日本21世紀ビジョンについて ○ 委員からのプレゼンテーション －井堀委員「財政再建と歳出削減：受益と負担のリンク」
<p>5月16日(月) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財政の長期試算
<p>5月20日(金) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会保障
<p>5月23日(月) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 公共事業 ○ 公務員人件費 ○ その他歳出分野
<p>5月31日(火) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 建議(素案)審議
<p>6月6日(月) 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)について

目 次

はじめに	1
I. 中長期的な我が国財政の在り方	
1. 財政健全化の必要性	2
2. 財政健全化に向けた基本的考え方	3
3. 歳出改革の基本姿勢	5
II. 各歳出分野における歳出改革方策	
1. 社会保障	9
2. 地方財政	17
3. 公共事業	19
4. 文教・科学技術	21
5. 防 衛	23
6. 政府開発援助（ODA）	24
7. 農林水産	24
8. エネルギー対策	25
9. 中小企業対策	25
10. 治安対策・司法制度改革	26

(参 考)

1. 資 料
2. 「平成18年度予算編成の基本的考え方について」のポイント

はじめに

人口高齢化やグローバル化が進展する中で、現在の景気回復を長期にわたり活力ある経済へと持続・発展させていくために財政が如何にあるべきか、これは今後の我が国の姿を考える上で極めて重要な課題である。我々はこうした問題意識の下、昨秋、我が国財政の在り方について重点的な審議を行い、「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、以下「11月建議」）において、民需主導の持続的経済成長のためには財政健全化が極めて重要であるとの基本的考え方を提示した。また、国の一般会計に係る長期試算に基づき、大幅な基礎的財政収支赤字を解消するためには、歳出・歳入両面からの財政構造改革が必要であるとの提言も行った。

この基本的な考え方を踏まえ、平成17年度予算において、歳出面では、歳出改革路線を堅持・強化するとの方針の下、一般歳出を三年ぶりに前年度以下の水準に抑制するとともに、歳入面では、景気対策のための臨時異例の措置として継続されてきた定率減税を縮減する等の措置を講じた。これに加えて、景気回復に伴う増収見込みも相俟って、新規国債発行額は四年ぶりに前年度よりも減額され、また、一般会計の基礎的財政収支も昨年度に引き続き改善した。しかし、公債残高は平成17年度末において538兆円に上ると見込まれるなど、我が国の財政は引き続き非常に厳しい状況にあり、依然としてその「信認」が問われている〔資料I-1参照〕。巨額の公債残高が国民の間に財政の持続可能性に対する懸念と将来への不安を強めることとなれば、景気に悪影響を与えかねない。

こうした状況を踏まえ、財政制度等審議会財政制度分科会は、我が国財政の中長期的な在り方と歳出改革の基本的考え方について更に議論を深め、その審議結果をここにとりまとめた。本建議を踏まえ、政府は財政健全化に向け、歳出・歳入両面における改革に全力で取り組むべきである。

I. 中長期的な我が国財政の在り方

1. 財政健全化の必要性

昨秋の「11月建議」においては、我が国財政の在り方について、4つの視点（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）に基づき検討し、我が国経済の民需主導の持続的な成長のためには財政の健全化が極めて重要であるとの考え方を示した。これを踏まえ、少子高齢化等の大きな構造変化が進む中で、我が国社会経済のために財政が如何にあるべきか、更に掘り下げた審議を行った。

世界的に例を見ないスピードで少子高齢化が進展する中で、我が国経済が直面する最も大きな構造変化の一つが、これまで我が国の潤沢な資金供給を支えていた家計部門において、貯蓄率が今後も趨勢的に低下していくと見込まれることである〔資料I-2参照〕。こうした状況下において、政府が財政赤字を放置することとなれば、政府が資金の大きな取り手であり続け、資金が円滑に民に流れることが妨げられることとなり、長きにわたり続いた低迷を脱し、回復の軌道にある我が国経済の持続的な成長を阻害する危険性がある。同時に、世界に類を見ない巨額の債務残高を抱え、財政の「信認」がまさに問われている状況においては、リスクプレミアムの増大が招く金利の上昇が、経済成長の足枷となりかねない。長期金利の1%の上昇が、民間部門の全産業の経常利益を約5%減少させ、特に中小企業ほどその影響が大きいとされている¹。更に、2010年代初頭にいわゆる「団塊の世代」が年金受給者となる年齢を迎えるとともに、高齢者医療や介護といった社会保障サービスへの需要が急激に高まり、社会保障給付に大きな増加圧力がかかると予想される。

これらを考えると、財政健全化は、我が国経済の健全な発展のために一刻の猶予もなく取り組まれなければならない政策課題であることは明らかである。

更に中長期的な観点から見れば、貯蓄率の低下に伴い国内の資金供給が縮小し続けると、やがては財政赤字等の国内の資金不足を国内の貯蓄だけではファイナンスできなくなり、我が国も経常収支赤字に陥り、財政赤字と経常収支赤字のいわゆる「双子の赤字」を抱えることとなるとの指摘もある。その場合、我が国財政の持続可能性に対する懸念が更に増大し、長期金利のリスクプレミアムが一層顕在化する懸念が強まる。更には、こうした長期金利

¹ 経済同友会「今後10年間の日本経済のシミュレーション」－長期金利上昇のリスクと経済政策－（平成17年4月）

の上昇が、財政赤字を更に拡大させ、それが経常収支赤字の拡大につながり、長期金利のリスクプレミアムを更に上昇させる、といった負のスパイラルにも陥りかねない。

このように考えると、少子高齢化が進む我が国の最大のリスクは財政赤字にあるといえよう。我が国が「破局のスパイラル」に陥るのを回避するためには、不退転の決意で財政構造改革を推進する以外に選択肢はない。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

政府は、現在、中長期的な財政運営の指針として、2010年代初頭の国・地方を通じた基礎的財政収支の黒字化を目標として掲げ、財政構造改革に取り組んでいる。このためには、国・地方合わせて20兆円程度ある基礎的財政収支赤字を解消しなければならないが、その具体的な道筋は必ずしも明確ではない。2010年代初頭までの限られた時間の中でこの目標を確実に達成するためには、歳出面・歳入面においてどのような改革を行っていくか、具体的な議論をする段階に来ている。また、国と地方を合わせた基礎的財政収支は、2005年度ベースで国の大幅な赤字と地方の黒字となっており、しかも、国の一般会計が政府債務の大宗を抱える現状に鑑みれば、国と地方がバランスの取れた形で財政構造改革を推進していかなければならない。

このような問題意識の下、当審議会においては、起草検討委員によって提示された財政の長期試算をもとに審議を行った〔資料I-3参照〕。国の一般会計について、何らの財政構造改革努力が行われなかった場合、10年後の基礎的財政収支の赤字額は24.9兆円にまで拡大すると見込まれる。この赤字額を前提に、仮に歳出削減のみで基礎的財政収支の均衡を達成しようとするれば、国債費を除く歳出規模を約3割圧縮する必要があり、仮に増収のみで達成しようとするれば、歳入が約4割増加している必要がある。このような大幅なギャップを歳出削減もしくは税負担のいずれか一方で埋めることは到底不可能である。

財政構造改革を推進するに当たっては、まずもって聖域なく歳出の削減を進めていくことが必要であるが、中でも社会保障の給付と負担については、急速な少子高齢化の進展に伴い、経済の伸びを大きく上回って増大することが見込まれている。また、国の一般会計の社会保障関係費は一般歳出の4割以上を占めており、この自然増の抑制を図ることが、我が国財政の持続可能性確保に向けた最大の課題となっている。こうした観点から、これまでもその規模を国民経済の「身の丈」にあったものとすべく、給付の伸びを経済成長に見合う程度に抑制すべきと指摘してきたところである。

このような考え方に基づき行った社会保障給付等に係る長期試算によれば、上記と同様、10年後の2015年度時点でみると、社会保障給付に係る公費負担（国と地方の税負担）は、仮に社会保障給付の伸びを経済成長率並みに抑制した場合、厚生労働省試算に基づく自然体に比べ約7兆円抑制されることとなる。しかし、仮に社会保障給付の伸びを経済成長率並みに抑制できたとしても、2015年度の国の一般会計の基礎的財政収支赤字は依然として約20兆円²にもものぼる。

こうした試算結果を踏まえると、国の一般会計の基礎的財政収支赤字の解消のためには、上記のように社会保障制度改革に徹底して取り組むとともに、その他全ての歳出分野においても聖域なき歳出削減を徹底して推進していかなければならない。しかしながら、こうした歳出削減のみで基礎的財政収支の均衡はなし得ず、歳入面での改革にも同時に取り組んでいく必要がある。その際、国民一人一人が今後の社会経済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することが必要であり、国民各層との対話を通じて、「公」に対し何をどこまで求め、どう負担し支えあうかについて幅広く議論を行っていくべきである。

現下の厳しい財政状況に鑑みれば、まずは当面の財政健全化目標である2010年代初頭における基礎的財政収支の黒字化を達成するため全力を尽くすのは当然である一方、基礎的財政収支の黒字化を達成したとしても、名目金利が名目成長率を上回る場合には、これらの程度によっては、公債残高対GDP比は上昇を続けることに留意する必要がある。我が国においては、過去10年間の平均では、名目金利が1.6%程度名目成長率を上回っていた。また、仮に公債残高対GDP比を一定に保つことができたとしても、残高の水準は現状を上回る国際的に見ても異常なレベルとなり、例えば、政府債務の対GDP比が150%であったとすると、金利が1%上昇すれば、財政収支は対GDP比で1.5%（2004年度水準に換算すると7.6兆円程度）悪化することとなる³。

従って、基礎的財政収支の黒字化はあくまで財政健全化の第一段階に過ぎず、基礎的財政収支の黒字化を達成した後も、相当程度の黒字を継続し、公債残高の対GDP比、更には残高そのものの引下げを実現していく必要がある。

² 2015年度の社会保障給付に係る公費負担が約7兆円抑制された場合の国庫負担の抑制額は、2005年度における公費負担の国・地方の負担割合を基に機械的に計算すると約5兆円になる。

³ 「日本21世紀ビジョン」専門調査会・経済財政展望ワーキンググループ報告書「一活力ある安定社会の実現に向けて」(平成17年4月)

3. 歳出改革の基本姿勢

(1) 歳出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していくための歳出改革を推進していく必要がある。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。また、こうした歳出改革の考え方に立てば、あらゆる歳出分野において、継続的な歳出削減努力を毎年度積み重ねていくべきことは言うまでもない。仮に特定の歳出分野について長期計画等を策定するような場合においても、将来にわたって歳出額の下限を予め確保することを義務付けるような投入目標を設定すべきではなく、効率的な資源配分や国民への説明責任等の観点に立って、具体的な成果目標を設定すべきである。

(2) 人件費

極めて深刻な財政事情、民間におけるリストラクチャリング（事業の再構築）等の動向を踏まえ、政府自らが率先して、人件費の抑制・削減に努めるべきである。

このため、国家公務員の定員については、平成17年度から5年間で10%以上の定員削減を目指し、本年夏に定員削減計画を策定するとともに、政府部内全体を通じたメリハリのある定員の再配置を推進し、一層の純減の確保に努めるべきである。同時に、純減目標を策定すべきである。

国家公務員給与については、公務員の労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度があるが、現在人事院において、地域における民間賃金の実情をより具体的に反映し、職務・職責や実績を的確に反映すべく、給与構造の基本的見直しが検討されている。早急にその結論を得、具体化を図るべきである。

同時に、人事院による官民給与の比較については、民間企業における給与体系や雇用形態、組織形態等の変化を踏まえて不断の見直しと客観的な検証が必要である。

なお、実績評価に基づく独立行政法人等も含めて公的セクター全体で人件費の抑制に努めるべきである。

地方公務員給与については、

- ・ 各地域における地方公務員の給与水準が、その地域の民間の給与水準を上回っていること
- ・ 地方公務員は著しく上位級に偏った職員分布となっていること
- ・ 技能労務職地方公務員の給与水準が、同種の業務を行う国家公務員の給与水準よりも高くなっていること
- ・ 地方公務員の特殊勤務手当において不適正な支給がなされたり、職員への過剰な福利厚生が行われていること

などの問題点があり、国民から強い批判を受けている〔資料I-4参照〕。

不適正な地方公務員給与の諸問題は、地方財政全体に対する国民の信頼を確保するため、速やかに適正化しなければならない。また、現在、公表されているラスパイレス指数は、このような不適正な地方公務員給与の実態を全く反映していないものであり、今後、情報公開の一層の充実を進めつつ、納税者・国民の納得を得られるよう給与水準の見直しと諸手当の適正化等に取り組むことが必要である〔資料I-5参照〕。

また、教育・警察など国が定員管理等に関与している職員の人件費については、総人件費抑制の観点から、厳しく見直しを進める必要がある。これにより、地方歳出のスリム化、更には、地方交付税総額の削減につながる事が可能になる。

地方公務員給与総額を縮減するためにも、地方財政計画における地方公務員給与の積算の精査・適正化や、不適正な地方公務員給与の背景となっている投資単独経費の過大計上の適正化を進めて地方交付税総額を削減する必要がある。

(3) 特別会計の見直し

特別会計については、特定財源の存在等により一般会計に比して財政規律が不徹底となっているのではないかとの問題意識の下、一昨年来、当審議会において具体的な見直し方策について審議を行ってきた。これによって、事務事業等の見直しによる歳出の合理化・効率化や、各特別会計の資金の流れについての新たな説明資料の作成・公表など一定の進展が見られてきた。今後とも不断にこうした見直しを行っていくべきである。

本年の審議に当たっては、個々の特別会計の性格に応じて、例えば、

事務事業の内容や目標管理の在り方の検証、恒常的な剰余金の背景の精査、最終受益者までの資金の流れのチェックなど、歳出・歳入両面にわたり、着実かつ的確に特別会計の見直しを引き続き進めていく必要がある。こうした見直しの過程においては、特別会計として区分経理する必要性についての検討や、特定財源制度の在り方についての根本からの検討も行うべきである。

また、予算執行の適正化に向けた取組みや執行実績を予算に反映する取組み（下記（４）参照）を強化することも通じて、歳出改革を推進すべきである。

（４）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、「PLAN（予算編成）－DO（予算の執行）－CHECK（評価・検証）－ACTION（予算への反映）」のマネジメント・サイクルにおけるチェック・アクションの強化を図るべきである。

このため、財務省において実施されている予算執行調査をはじめ、決算及び決算検査報告、各府省における政策評価等を18年度予算に適切に活用・反映させることが重要である。また、何年間にもわたり執行実績のない事務事業など予算積算と執行実績に乖離がある事務事業を洗い直し、その結果を各省庁の予算要求に的確に反映するなど、執行実績を予算に適切に反映するよう取り組むべきである。

（５）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、昨年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、本基準に基づき、本年4月には、独立行政法人等の連結も含めた平成15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。こうした取組みを推進することにより、各省庁の財務状況等に関する説明責任の履行の向上等が一層図られることを期待する〔資料I-6参照〕。

また、予算書、決算書の表示科目については「施策」を単位とし、政

策評価と予算の連携強化を更に進めていく方向で、平成18年度までに結論を得るべく、引き続き検討・検証を進めるべきである。

II. 各歳出分野における歳出改革方策

1. 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、経済の伸びを大きく上回って増大していくことが見込まれており、今後の社会保障給付費等の姿を試算すると、「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）に基づく自然体の場合（ベースライン）では、社会保障給付費は、平成17年度の88.5兆円（対国民所得比23.5%）が20年後の平成37年度（2025年度）には151.5兆円（対国民所得比28.5%）となっている。また、社会保障給付に係る公費負担（国・地方の税負担）は平成17年度の27.5兆円が平成37年度には59.5兆円に達するなど、給付の伸びを上回って増大することとなる。このような公的給付の水準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。

そこで、仮に社会保障給付の伸びを一定の考え方に従って抑制した場合の社会保障給付費等の姿を試算すると、社会保障給付の伸びを経済成長率並みに抑制した場合（ケース1）では、平成37年度における社会保障給付費は122兆円（対国民所得比23%）となり、ベースラインに比べ約2割抑制されることとなる。また、経済成長率並みに抑制したケースに加え、高齢者数等の増減や高齢者一人当たり医療費の適正化を加味した場合（ケース2）では、平成37年度における社会保障給付費は128兆円（対国民所得比24%）となり、ベースラインに比べ約15%抑制されることとなる。

さらに、平成37年度における社会保障給付に係る公費負担は、ケース1の場合には43兆円となり、ベースラインに比べ16.5兆円抑制されることとなり、ケース2の場合には46.5兆円となり、ベースラインに比べ12.5兆円抑制されることとなる〔資料I-3参照〕。

このように、試算では、

- ・ 社会保障給付の伸びを経済成長率並みまで抑制すれば、支え手の負担水準の大幅な上昇を一定程度抑制できること、
- ・ しかしながら、この場合でも公費負担の額は多額であり、いずれにせよ、これを賄うための安定した財源の確保が持続可能な社会保障制度を構築するためには必要となること、
- ・ また、やむを得ず「高齢者数の増」を一定程度勘案する場合には、更なる財源の確保が必要となり、経済とのバランスの観点からは、高齢者一人当たり医療費の適正化をはじめ、各般の合理化・適正化を更に進めることにより、高齢化による影響を吸収し、社会保障給付の伸

びをできる限り抑制する必要があることが示されている。

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、将来にわたり持続可能で安定的な制度を構築することが最も重要である。

従って、「11月建議」でも述べたように、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。このため、経済・財政とバランスのとれた社会保障給付費を管理する目標を定め、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。こうした改革を通じて、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ことを目指し、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、こうした改革は、平成18年度から着手し、できる限り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、例えば、今般の介護保険制度改革における食費・ホテルコストの見直しのように、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を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。

また、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、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高齢者像は転換してきている。一方、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おり、制度に対する信頼を揺るがしかねない状況となっている。従って、改革に当たっては、高齢者の給付と負担の在り方を見直し、高齢者に対して負担能力に応じ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。

平成18年度の予算編成に当たっては、上記の社会保障制度の一体的な見直しの考え方を踏まえつつ、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、国の一般会計の社会保障関係費は一般歳出の4割以上を占めており、この自然増の抑制を図ることが、我が国財政の持続可能性確保に向けた最大の構造問題となっていることから、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費の自然増を放置せず、制度改革等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) 医療〔資料Ⅱ-1-1、Ⅱ-1-2、Ⅱ-1-3、Ⅱ-1-4、Ⅱ-1-5参照〕

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り、社会保障給付の伸びの主要な要因となっている。仮に、医療費の伸びを、現行のまま放置すれば、国民負担（保険料負担・税負担）は継続的に上昇していかざるを得ない。現下の医療保険及び国の厳しい財政状況、国民負担の水準の今後の動向等を踏まえれば、改革は待ったなしである。国民負担の増加を極力抑え、公的医療保険制度を持続可能なものとしていくためには、公的医療給付費の伸びが経済・財政とバランスのとれたものとなるよう、早急に給付の抑制に厳しく取り組んでいく必要がある。

中でも、高齢者医療費については、現行の水準・伸びを放置した場合、2025年には国民医療費の約6割⁴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必要がある。

こうした観点を踏まえ、18年に予定されてい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⁵」の具体化を図るとともに、下記のような改革を実現すべきである。

なお、保険者の再編・統合を進めていくにあたっては、医療保険制度体系の将来像を見据えた改革としていくべきである。

ア. 公的医療保険がカバーする範囲の見直し

自助と公助・共助の役割分担、公的医療保険がカバーすべき守備範囲について、根本に立ち返った見直しを行い、限られた公的医療給付財源を最大限有効に活用するべく選択と集中を図る必要がある。具体的には、

- ・ 混合診療、特定療養費の弾力化・抜本的拡充（後発品が存在する先発薬の使用等⁶）
- ・ 入院における日常生活費用に対する保険適用のあり方の見直し

⁴ 70歳以上医療費で見た場合。

⁵ 都道府県単位を軸とした保険運営を目指した保険者の再編・統合、高齢者医療制度の見直し、診療報酬体系の見直し等を内容とするもの。

⁶ 後発品との価格差部分は保険給付対象外。

(食費・ホテルコストは保険給付から除外等)

- ・ 一定金額までの保険免責制の導入
- ・ 後発品（ジェネリック医薬品）の使用を促進するための薬価制度の見直し
- ・ 医薬品に係る保険適用の見直し（市販類似医薬品等）

等に取り組む必要がある。

イ. 医療の効率化の徹底等

医療に係る国民の負担をできる限り抑制し、制度の持続可能性を確保していくためには、医療の効率化と質の向上の徹底を図るべきである。

また、医療費と経済・財政とのバランス等を踏まえて診療報酬・薬価の改定を行うべきである。

① 高齢者医療コストの縮減

社会的入院や過剰診療の解消等を図るため、入院全般の診療報酬の包括払い化の推進、入院医療の必要性を適切に反映した長期入院患者に係る給付の在り方の見直し、入院から介護・在宅医療への円滑な移行、電子カルテの普及・地域における医療機関の連携強化による重複検査等の解消等に取り組むべきである。

② 地域・保険者による医療費適正化への取組みの強化

保険者の再編・統合を推進するとともに、医療費の地域差部分の適正化を促す仕組みの導入（地域差に対する保険者責任の徹底等）、地域・保険者による医療費適正化への取組みの強化を図るべきである。

また、医療分野における規制改革の一層の推進等により、保険者機能の強化、医療機関間の競争の促進を図る必要がある。このため、保険者と医療機関との直接契約の促進、保険者によるレセプト点検の強化、レセプトの電子化など医療のIT化の推進（保険者による医療費分析能力の向上等）、医療機関の機能評価（第三者評価等）の強化、医療機関の情報提供・開示の強化・徹底等を図るべきである。

③ 医療提供体制の再構築・効率化

地域の医療ニーズを踏まえた医療機能の分化・連携の推進、病院と診療所の機能分担の明確化・連携強化を図るべきである。また、過剰病床の削減など医療提供体制の効率化を図る必要がある。

ウ. 世代間・世代内の負担の公平化

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等しく制度に貢献する仕組みを構築していく必要がある。このため、若年者との負担の均衡といった観点を踏まえ、高齢者の自己負担を見直していくべきである。また、若年勤労世代の保険料負担との均衡、所得や資産等に応じた負担の観点から、高齢者の保険料の水準・賦課方法の見直しを行うべきである。

エ. 公的医療給付費と経済・財政とのバランスの確保

将来にわたり持続可能な公的医療保険制度を構築していくためには、公的医療保険給付の伸びを経済・財政とバランスのとれたものとするための枠組みが必要である。具体的には、公的医療給付について、経済・財政とのバランスも踏まえた目標を定め、その伸びが目標と整合的なものとなるよう、適時、制度の見直し、サービス提供コストの効率化を図っていくべきである。

(2) 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、今後とも、給付費は増大し、国民経済の伸びと大きく乖離していくと見込まれている。

今般、制度の持続可能性を確保する観点から施設給付における食費・ホテルコストの見直し、軽度の者に対する予防給付の創設等を内容とする制度改革を実施することとしているところであるが、本制度改革における給付の重点化・効率化の効果が上がるよう、着実に実施に移していく必要がある。

また、平成18年度からの介護報酬の改定においては、社会保障の一体見直しの視点を踏まえつつ、給付の効率化・適正化を図っていく必要がある。

(3) 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おり、国及び地方の財政にとっても深刻な問題の一つとなっている。

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なお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⁷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35.4%（ともに平成15年度平均保護率）と20倍の差も生じている〔資料Ⅱ-1-6参照〕。

以上のような状況に鑑み、国と地方とが適切な役割分担の下、ともに適正化に向けて積極的に取り組むことが必要である。

ア. 扶助基準・加算の見直し

生活扶助基準については、被保護者のモラルハザードを生むことのないよう、その保障水準について、一般の低所得者層との関係を考慮しつつ、適正な引下げを行う必要がある。

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。老齢加算については、段階的に廃止することとしているが、母子家庭に一律・機械的に給付されている母子加算についても、自立支援との関係も念頭に置きつつ、その在り方について、廃止を含めた見直しが必要である。

⁷ 人口に対する被保護人員の割合。

イ. 医療扶助の適正化

医療扶助については、生活保護費の半分を占めており、社会的入院の解消やレセプト点検の強化、頻回受診のチェック等、適正化に向けた取組みを積極的に進めることが必要である。

ウ. 国と地方公共団体における取組み等

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組みやそのための環境整備が必要である。

17年度から実施する被保護者毎の自立支援プログラムの策定を通じて、被保護者の自立の促進を着実に推進するとともに、被保護者が稼働能力の活用等の要件を満たさない場合には、保護の停廃止を含めて厳格に対応することが必要である。

また、三位一体の改革についての政府・与党合意⁸を踏まえ、国と地方の役割分担及び費用負担のあり方、適正化の方策等について検討を行い、所要の見直しを行い、平成18年度に実施することが必要である。

上記の取組みを通じて、地方公共団体の主体性を高めていくことが重要である。

(4) 年金

昨年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調整する仕組み（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制度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・不安感を払拭しきれておらず、年金制度を安定的に運営するためには、引き続き制度への信頼を回復するための努力が求められている。

⁸ 「三位一体の改革について」（平成16年11月26日政府・与党）（抄）

3. 平成17年中に、以下の改革について検討を行い、結論を得る。

（1）生活保護・児童扶養手当に関する負担金の改革

（注）①生活保護負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成17年秋までに結論を得て、平成18年度から実施する。

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。
- ・ 社会保険庁については、組織改革の動向を踏まえつつ、これまでの事務運営等に対する厳しい批判に対応するため、可能な限り事務コストの縮減を図る観点から、社会保険庁の予算の在り方について引き続き検討を行う。

(5) 次世代育成支援

次世代育成支援については、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、「子ども・子育て応援プラン」（平成16年12月24日少子化社会対策会議決定）に盛り込まれた施策を着実に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。

(6) 雇用

雇用失業情勢については、厳しさが残るものの、改善しているところである。しかしながら、特に、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。

このため、昨年の「11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、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、

- ・雇用維持支援から労働移動支援
- ・雇入れ助成からミスマッチ解消
- ・生活支援から早期再就職支援（自立支援）

への観点から、雇用保険三事業をはじめ、雇用対策に関する事業の根本に立ち返った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、効率的・効果的な事業運営を確保するため、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必要がある。

2. 地方財政

- (1) 地方財政に関しては、これまでの建議において指摘してきたとおり、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を実現する観点から、地方の歳入・歳出の差額を補てんする現行の地方交付税の財源保障機能を縮減し、地方交付税総額を削減することが重要である〔資料Ⅱ-2-1参照〕。

このような観点から、地方財政改革に当たっては、「透明」「簡素」「自立」の3つの視点を基本として検討を行い速やかに実施すべきである。

- (2) 「透明」〔資料Ⅱ-2-2、Ⅱ-2-3参照〕

地方財政計画は、地方交付税の積算根拠となるものであるにもかかわらず、その内訳等については国民に実態が明らかにされておらず極めて不透明である。地方財政計画の構成要素たる歳出各項目の積算については、納税者・国民に対する厳しい説明責任が問われる。

特に、前述のとおり様々な問題が指摘されている地方公務員給与や計画額・決算額ともに著しく肥大化している一般行政経費については、内訳・積算・実態に関する情報公開が極めて不十分である。今後、一層の情報開示に取り組み、真に財源保障すべきものに厳しく精査・限定すべきである。

また、これらの経費については、いずれも、実際の支出が「標準的水準」として計画計上された額を大きく上回っているが、その背景には、投資単独経費が過大に（実態を上回る計画額5.1兆円）計画計上され、

その分についても地方交付税の財源保障機能により確保された財源が充当されていることがある。地方公務員給与や一般行政経費を実態として適正化していくためには、投資単独経費の過大計上を縮減・解消することが必要である。なお、この場合に、地方公務員給与や一般行政経費について、実態として支出がなされているからといって、それをベースに「一体的是正」として計画計上額を増やすことは到底納税者の理解を得られるものではなく、不適當である。

以上の取組みを通じて、計画・実態の両面から地方財政を適正化し、納税者・国民に対する説明責任を果たしていくことが必要である。

(3) 「簡素」〔資料Ⅱ-2-4参照〕

現行の地方交付税の仕組みは、膨大な数の算式を積み上げる基準財政需要の算定や、複数の財源補てん措置が入り組む地方財政対策スキームなど、極めて複雑なものとなっている。

地方交付税は、地方特例交付金も含めて17年度一般会計予算の約2割を占めるなど我が国財政制度の主要な構成要素の一つとなっており、その改革に当たっては、国民にとって簡素で分かり易い仕組みに改めることが必要である。

(4) 「自立」〔資料Ⅱ-2-5、資料Ⅱ-2-6参照〕

現在の地方財政は、地方交付税によって受益・負担関係が希薄となっているため、地方の国への財政的依存をもたらし、自立が妨げられている。すなわち、これまで累次の建議において指摘してきているとおり、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させて自律的な歳出抑制を阻害し、地方の歳出と地方交付税の肥大化を招き、国の財政赤字拡大要因となっている。地方自治体が、国への財政的依存から脱却して真に自立するためには、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。

このため、まずは、地方公務員給与や地方単独事業などの地方財政計画歳出のスリム化により、地方財源不足4.3兆円を解消することが重要である。これにより、地方財政を健全化するとともに、地方交付税総額を削減して財源保障機能を縮小することが、自治体運営の自助努力を促すことにつながる。また、地方財政計画の歳出のスリム化は、基準財

政需要の内容を真に財源保障すべき水準に限定することにつながるので、不交付団体数を増加させることになると想定される。

地方財源不足は、16年度・17年度と着実に縮減してきているが、今後、これを早急に解消するよう、18年度以降においても、これまで以上のペースで地方歳出のスリム化に取り組むべきである。

その際、地方自治体に歳出スリム化を促すとともに予見可能性を確保するため、地方財源不足対策としての地方交付税特例加算を計画的に縮減・解消するべきである。

3. 公共事業

(1) 平成18年度予算

平成14年度以降、公共投資については、「改革と展望」⁹に基づき、「景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、その重点化・効率化」を図ってきている〔資料Ⅱ-3-1参照〕。平成18年度においても、これまでの方針通り、引き続き、着実に抑制を図るべきであり、この結果、平成18年度の公共事業関係費は、概ね平成2年度の水準に達するものと思われる。

(2) 中長期的な公共事業の在り方

平成19年度以降の公共事業については、我が国は、諸外国と比べて、依然として、その水準が際立って高いこと〔資料Ⅱ-3-2参照〕を踏まえるとともに、現時点と平成2年頃では、社会資本の状況や産業構造、人口増加率、財政事情等が大きく変化してきていることを念頭において、更なる重点化・効率化を図る必要がある。

具体的には、以下のような点を念頭に置く必要がある。

- ・ 平成2年頃と比較すると、社会資本の蓄積が進み、社会資本ストックは極めて高い水準にあること。また、それに伴い、社会資本の整備水準が飛躍的に上昇していること〔資料Ⅱ-3-3参照〕
- ・ 人口減少社会の到来を踏まえれば、新たな社会資本の整備から、ストックの有効活用へと公共事業の重点が変化していくことが必然

⁹ 「構造改革と経済財政の中期展望」（平成14年1月25日閣議決定）

となること。また、人口動態の変化を踏まえ、事業内容の見直しも必要であること

- ・ 農林水産関係の公共事業は、我が国経済における第一次産業の占める割合の低下や農林漁業従事者の減少等を踏まえ、担い手への集中やハードからソフトへの転換など、その内容の見直しが不可欠であること
- ・ 平成2年頃と比べると、財政事情が比較にならないほど悪化していること。また、現在、増税や社会保障関係等の予算の抑制が不可避との議論が行われている中で、公共事業についても引き続き抑制を図ることが基本であること
- ・ 災害対策等引き続き重点的に実施すべき事業はあるが、その場合でも個別事業毎の必要性の精査を行い、コスト削減を徹底することによって効率的な実施が必要であること

(3) 効率化・透明化

また、公共事業の効率化・透明化は、引き続き、国民にとって大きな課題である。これまでもコスト縮減のための取組みが行われているが、今後とも、民間のコスト削減努力を参考としつつ、更なる取組みを実施すべきである。事業評価についても、効率的な事業実施のためにその活用を一層図るべきものであり、これまでの取組みに加え一層の努力が求められている。

(4) 道路特定財源についての検討

道路特定財源については、これまでも、財政制度等審議会は、「財政の硬直化を避ける観点から、将来的に一般財源化していくことが正しい方向である」と指摘してきている¹⁰。揮発油税等の道路特定財源については、受益と負担の関係に基づき、本則より重い負担を暫定税率として納税者に課しているが、国全体の厳しい財政事情の下で、プライマリーバランスの回復を図る観点からの財政資金の有効な活用が必要であり、今後、この点について、納税者の理解を求めるための検討を進めていく必要がある。

¹⁰ 「平成15年度予算の編成等に関する建議」（平成14年11月20日：財政制度等審議会）

4. 文教・科学技術

(1) 文教予算

ア. 初等中等教育

近年の児童生徒数の大幅な減少にもかかわらず、義務教育教職員定数は累次の増員計画の実施等により、僅かな減少に止まっている。これらの結果、児童生徒一人当たりの義務教育費国庫負担金は、平成元年度の水準と比べると8割増の水準にも達しているのが現状である¹¹。

財政面から捉えたこのような実態と、教育を巡る諸問題の現状とを併せ考えるならば、教育の質的向上を図るには、まずは実質大幅増となっている財政支出の効果を厳しく検証し、安易に予算の量的拡大に奔らないことが重要である。

このような観点から、義務教育費国庫負担制度については、教員に対して一般の地方公務員の給与水準をさらに上回る給与を確保する優遇措置や、少人数学級編制等のため教職員を増員することを教育水準の向上と同視するといった安易な発想は排し、関連法¹²の廃止も含めた抜本的な見直しに取り組む必要がある。また、三位一体の改革に係る義務教育費国庫負担制度の見直しを進めるに当たり、例えば、学校の設置運営者である市町村や学校現場等の関係者の創意工夫を一層活かせるような仕組みに改革することによって、教育の質の向上を目指していくべきである〔資料Ⅱ-4-1参照〕。

さらに、義務教育教科書無償給付制度についても、予算総額の縮減はもとより、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。

¹¹ 公立小中学校の児童生徒数は、平成元年度：1,488万人⇒平成16年度：1,048万人(▲30%)と大幅に減少しているのに対し、教職員は、平成元年度：76.2万人⇒平成16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：20,025億円⇒平成16年度：25,128億円(+25%)と大幅に拡大し、児童生徒一人当たりに換算すれば、平成元年度：13.5万円⇒平成16年度：24.0万円(+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退職手当等を除いている。)

¹² 「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)、「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(標準法)」(昭和33年5月施行)

イ. 高等教育

高等教育における教育・研究の質的向上を促すためには、私学助成や国立大学法人への支援等について、「11月建議」で指摘した財政支援の在り方を定着させることが必要である。具体的には、単なる機関補助を可能な限り縮減し、教育・研究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を活用すべきである¹³。

このような観点から、依然として増額が続いている私立大学等経常費補助の縮減に取り組むとともに、国立大学法人への財政支援について、運営の自主性に伴う合理化・効率化の効果を着実に反映しつつ、客観的かつ厳格な評価に基づく重点化を一層推進すべきである〔資料Ⅱ-4-2参照〕。

また、貸与規模の増大が続いている育英奨学事業については、適正な受益者負担の設定、貸与回収率の向上等により、制度の持続可能性を確保することが急務である。

ウ. 文化予算

文化政策については、官と民、国と地方の役割分担を明確にするとともに、限られた資源のより一層の有効活用を図る観点から、施策・事業の優先性・緊急性のみならず、その有効性・費用対効果を厳しく吟味し、その結果を予算に反映させることが重要な課題である。

(2) 科学技術予算

近年の厳しい財政事情の中でも科学技術予算が拡充されてきた結果〔資料Ⅱ-4-3参照〕、我が国の政府研究開発投資は、既に対GDP比で欧米主要国に遜色のない水準に達してきており、現下の極めて深刻な財政事情の下では、量的拡大から効率化・質的向上へと軸足を移していくべきである。こうした観点から、総合科学技術会議の優先順位付けにおけるSABCのバランスの見直し¹⁴等の一層の改善〔資料Ⅱ-4-4参照〕を行

¹³ 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% ⇒ 平成17年度 8.17%

¹⁴ 毎年度の予算編成過程において、総合科学技術会議は、各府省の科学技術関係施策に係る概算要求について、施策の重要性に応じて、S、A、B、Cの4段階の区分で優先順位付けを行っている。その結果を金額ベースで見ると、S、Aの評価を受けた施策の割合が高く（平成17年度においてはS

うこと等によりメリハリ付けを強化するとともに、評価結果が事業の中止に直結する例がほとんど見られないなど、その活用が未だ十分とは言えない研究開発評価について、評価結果の反映を徹底していく必要がある。

また、現在、総合科学技術会議を中心に検討が進められている次期科学技術基本計画は、効率的な資源配分、国民への説明責任等の観点を重視して、投入目標から成果目標への転換や重点的に取り組むべき研究開発分野の更なる絞込みを図りつつ、策定すべきである。

5. 防衛

昨年12月に、新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画が策定された。防衛計画の大綱では、「いわゆる冷戦型の対機甲戦、対潜戦、対航空侵攻を重視した整備構想を転換し、本格的な侵略事態に備えた装備・要員について抜本的な見直しを行い、縮減を図る」とともに、「格段に厳しさを増す財政事情を勘案し、一層の効率化、合理化を図り、経費を抑制する」とされた。また、新たな中期防では、計画期間中の防衛関係費の総額について前中期防と比べて▲7,700億円の2兆2,400億円程度とし、伸率は▲0.2%と初めてのマイナスとされた。

平成18年度予算においても、防衛計画の大綱及び中期防を踏まえ、防衛関係費の効率化・合理化を図り、引き続き防衛の構造改革を推進する必要がある。

他方、防衛関係費については、依然として歳出化経費及び人件・糧食費が約8割を占めるなど予算構造の硬直化という問題がある〔資料Ⅱ-5参照〕。

このため、新規の主要装備品等については、長期にわたって歳出化による後年度負担を招くことから、費用対効果も勘案しつつ、必要性、優先度を十分に精査し、引き続き、その抑制を図るべきである。

人件・糧食費については、組織定員の抑制、諸手当等の人件費の基礎となる諸制度の見直しに取り組むことが必要である。

また、在日米軍駐留経費負担については、我が国の厳しい財政事情、自衛隊の役割の変化、他の先進国の例、米軍再編等を踏まえ、見直し・効率化を行っていくべきである。基地周辺対策については、整備率の上昇に併せ、見直しを行う必要がある。

とAの合計は7割超)、B、Cの評価を受けた施策の割合は低いものにとどまっている(平成17年度においてはBとCの合計は3割未満)。

更に、装備品の調達等に当たっては、新中期防にも盛り込まれているとおり、調達価格の抑制を含む装備品等のライフサイクルコストの抑制に向け、具体的な達成目標を設定しつつ、取組みを一層強化すべきである。

6. 政府開発援助（ODA）

ODAに対しては、国民より、その効果や効率性について様々な批判があり、その規模についても厳しい見方がなされている。会計検査院等からもODA事業の非効率な事例の指摘が数多くなされている。こうした国民の厳しい見方や深刻な財政事情に鑑み、これまでODA予算の縮減を図ってきたところであるが、極めて厳しい財政事情の下、今後も量重視から質重視へ考え方の転換を図りつつ、援助対象国の一層の重点化や援助手法の見直し等による、徹底した戦略化・効率化を進め、予算の縮減に取り組んでいくべきである〔資料Ⅱ-6-1参照〕。

また、近年、国連分担金やPKO分担金等の国際貢献に関する財政支出が増加してきているが、厳しい財政事情に鑑み、これらの経費のあり方についても厳しく見直していく必要がある〔資料Ⅱ-6-2参照〕。

7. 農林水産

農林水産関係予算については、厳しい財政事情の下、引き続き、施策の効率化・重点化の取組みを推進する必要がある。その中で、WTOや経済連携（EPA）など貿易自由化の流れにも対応し得るよう、国内農業について、担い手への施策の集中を基本とした構造改革〔資料Ⅱ-7-1参照〕を通じて競争力を強化すべきである。

その一環として、水田作及び畑作について、品目毎に全ての農家を対象とする従来の助成体系を改め、19年産より担い手を対象とした品目横断的な直接支払い〔資料Ⅱ-7-2参照〕を導入する方針が示されている。この検討に当たっては、助成対象を効率性向上に取り組む相当規模の経営体に集中するとともに、対象農家の経営効率を勘案して真に必要と認められる助成水準とする等、客観的かつ合理的な助成要件を設定し、財政構造改革と整合的なものとする必要がある。

また、農地や農業用水等については、新たな施設の整備から既存ストックの有効活用〔資料Ⅱ-7-3参照〕に重点を置き、国、地方公共団体、農業者等と

の間で適切に役割を分担して、更新や保安全管理を効率的に行うための仕組みを十分に検討すべきである。

8. エネルギー対策

エネルギー対策においては、京都議定書の約束履行を図るための地球温暖化対策問題への対応強化〔資料Ⅱ-8参照〕やエネルギー安定供給確保対策の強化等が重要な課題となっているが、省エネルギー・新エネルギー対策や石油対策等の諸対策について既存事業の実施状況を厳しく精査するとともに、評価の充実等により各施策の事業効果や効率性等について徹底的な見直しを進め、事業の重点化・効率化を一層推進すべきである。

このような観点から、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については、特別会計小委員会における提言を踏まえ、各特別会計の事業の執行実績等を厳しく検証しつつ、引き続き不用・剰余金の縮減を図るとともに特定財源制度を含むこれらの特別会計の在り方の検討を進めるべきである。

9. 中小企業対策

中小企業対策については、自助努力を行う中小企業への支援や企業再生支援に一層の重点化を図りつつ、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、制度の持続可能性を確保するために、部分保証の大幅な拡大を本年度中に実施するとともに、保険料の引上げについても積極的に検討を進めるべきである〔資料Ⅱ-9参照〕。

政府系金融機関による中小企業金融については、引き続き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等により、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

治安関係部局の体制整備については、過去の増員効果の検討を行うとともに、非治安部局も含めた一層のメリハリ付けを図ることが重要である。また、民間委託の活用等に当たっても、委託人員等を安易に拡大するのではなく、費用対効果の十分な検証を徹底することとし、これらを合わせて、治安関係要員全体として効率的かつ機動的な体制整備を図るべきである〔資料Ⅱ-10-1参照〕。

司法制度改革の推進に当たっては、財政資金の効率的使用の観点に留意し、司法制度全体として合理的な制度設計・運営を行っていくべきである。

総合法律支援¹⁵の実施及び体制整備に当たっては、財政負担を抑制するため、関係団体・地方自治体等と連携し、日本司法支援センターの常勤弁護士確保をはじめ、効率的な運営・体制作りを徹底すべきである。

裁判官・検察官の給与等の在り方については、透明性・説明責任確保等の観点から、一定の明確な目安（職務・職責等）を踏まえた昇給の在り方について検討するなど、行財政改革の一層の推進が求められる中で、その見直しに取り組んでいく必要がある〔資料Ⅱ-10-2参照〕。

¹⁵ 司法を国民により身近なものとし、民事・刑事を問わず、あまねく全国において、法による紛争解決に必要な情報やサービスの提供が受けられるよう、前通常国会で「総合法律支援法」が成立した。今後、「日本司法支援センター」（独立行政法人に準じた法人）の平成18年秋からの業務開始が予定されており、本部及び地方事務所において、情報提供、民事法律扶助、国選弁護、司法過疎対策、犯罪被害者支援等の各業務が実施される予定。