

# 平成18年度予算の編成等に関する建議

平成17年11月21日  
財政制度等審議会

# 平成18年度予算の編成等に関する建議

平成17年11月21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17年11月21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)東京証券取引所取締役会長
[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	日本放送協会解説主幹
	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)JT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・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	公立大学法人大阪府立大学理事
望月 薫雄	元住宅金融公庫総裁
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>9月28日(水) 財政制度分科会 三部会合同会議</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 最近の経済情勢について</li> <li>○ 平成18年度予算編成の課題について</li> <li>○ 国の財務書類について</li> <li>○ 財政制度分科会の当面の運営について</li> <li>○ 特別会計小委員会の運営について</li> </ul>
<p>10月6日(木) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 有識者からのヒアリング －田近一橋大学国際・公共政策大学院長 －稲継大阪市立大学大学院法学研究科長・法学部長</li> </ul>
<p>10月14日(金) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 科学技術関係</li> <li>○ 国土交通・環境関係 エネルギー対策・中小企業対策関係</li> <li>○ 治安・司法制度関係</li> </ul>
<p>10月20日(木) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 文教関係</li> <li>○ ODA関係</li> <li>○ 防衛関係</li> <li>○ 医療関係</li> </ul>
<p>10月24日(月) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国と地方の改革関係</li> <li>○ 農林水産関係</li> </ul>
<p>10月26日(水) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 自民党財政改革研究会「中間とりまとめ」について</li> <li>○ 公務員人件費関係 農林水産関係（前回の質疑に関する追加資料説明）</li> <li>○ 公共事業関係</li> </ul>
<p>11月4日(金) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ インターネットによる財政についての 意識調査アンケート結果</li> <li>○ 社会保障関係</li> </ul>
<p>11月11日(金) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建議（素案）審議</li> </ul>
<p>11月18日(金) 合同部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 特別会計の見直しについて（案）</li> <li>○ 建議（素案）審議</li> </ul>
<p>11月21日(月) 財政制度分科会 合同部会合同会議</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建議（案）</li> <li>○ 特別会計の見直しについて（案）</li> </ul>

# 目 次

はじめに	1
<b>I. 総論</b>	
1. 財政の現状と課題	1
2. 今後の財政構造改革の進め方	3
3. 歳出改革の基本的考え方	4
<b>II. 各論</b>	
1. 社会保障	7
2. 国と地方	17
3. 公務員人件費	24
4. 公共事業	27
5. 国土交通	29
6. 文教・科学技術	30
7. 防衛	33
8. 政府開発援助（ODA）	34
9. 農林水産	35
10. エネルギー対策	36
11. 中小企業対策	37
12. 治安対策・司法制度改革	37
<b>(参考)</b>	
1. 資 料	
2. 平成18年度予算の編成等に関する建議のポイント	

## はじめに

戦後60年の節目の年を迎え、これまでの我が国財政を振り返ると、戦後30年間に経済の復興と高度成長を成し遂げる中で、国民福祉の充実や豊かな国民生活の実現等を旗印として、老人医療制度の充実を始め、高度成長による税収の拡大を前提とした様々な財政資源の配分の仕組みが設けられてきた。しかしながら、その後、我が国経済社会の構造変化が進展し、このような財政の在り方が不可能となってすでに久しい。

こうした状況の下で、我が国の財政は、歳出の半分近くの負担を将来世代に先送りをする状態を続けており、平成17年度(2005年度)末の国・地方の長期債務残高は774兆円とGDP比で150%を超える水準に達するなど、第二次世界大戦末期を除いて明治以降の我が国の歴史において最悪の状態となっている。また主要先進国との比較においても突出して悪化した状態が続いている〔資料I-1、I-2参照〕。

多くの国民は、現実に人口が減少し始めるなど未曾有の事態に直面する中、財政についての改革を進めなければならないことを強く認識するに至ったと考えられる。長い期間をかけて既得権化してきた歳出構造から脱却し、限られた財政資源のより厳格な配分と適正な負担を実現するという理念に基づく21世紀型財政に向け、構造改革を断行しなければならない。

こうした状況を踏まえ、当審議会では本年6月に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の審議結果をとりまとめて提言を行った(「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)、以下「6月建議」)。その後、政府においては、来年半ばを目途に歳出・歳入一体改革の選択肢及び改革工程を明示するとの方針が閣議決定されている。

平成18年度予算は、今後の歳出・歳入一体改革の基礎を固める極めて重要な予算である。医療制度改革や公務員の総人件費改革を始めとし、特別会計を含むあらゆる歳出分野における改革に聖域なく取り組むことが求められている。

こうした認識の下、当審議会においては、我が国財政運営の在り方及び平成18年度予算の編成に係る諸問題を議論し、審議結果をとりまとめた。本建議が平成18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. 財政の現状と課題

長期にわたる低迷の後、我が国経済は、構造改革の進展により、追加的な財政出動に頼らない民需主導の回復が続いている。原油価格高騰の影響等には留意が必要であるものの、企業部門の好調さが家計部門へ波及するなど、今後も景気の緩やかな回復が続くと見込まれる。他方で我が国の財政は、社会保障関係費等の歳出が毎年増加する中で、毎年度30兆円を超える新規国債の発行に依存し続けている。債務残高の増大には全く歯止めがかかっておらず、安定的な経済運営を行っていく上で、財政に関するリスクが日増しに高まっている。

昨年11月の当審議会の建議においては、少子高齢化が進展する中で我が国経済の持続的成長を実現するためには、4つの視点（国民の不安解消、構造改革、円滑な資金の流れ、財政への信認・信頼）を踏まえて財政健全化を強力に推進することが極めて重要であるとの認識を示したところであるが、この点を今回の建議に当たっても改めて強調するとともに、いくつかの論点について敷衍して述べることにしたい。

歳出の4割を超える新規国債発行額の内訳を見ると、近年、公共投資の減少に伴って建設国債の発行額が小さくなる一方、社会保障関係費の増加等を背景に、赤字国債の発行額が急増している。平成17年度の国債発行額のうち、建設国債は約6兆円であるのに対して、赤字国債は約28兆円に達しており、赤字国債の割合は過去最高となっている。このことは、社会保障給付など現在の世代のみが受益する支出を賄うために将来世代の負担を増加させており、世代間の不公平を拡大していることを意味している。

また、現在のところ、足下で長期金利の水準が1%台で推移するなど、財政赤字が経済に与えるマイナスの影響はさほど顕在化していないとの見方もあるが、財政の金利上昇に対する脆弱性は年々高まっている<sup>1</sup>・<sup>2</sup>。政府の債務残高累増に伴い過去に発行された国債が次々に満期を迎えており、その償還のために大量の借換債が発行されている。平成17年度の借換債発行額は100兆円を超えており、新規国債とあわせて138兆円もの国債が発行されている。さらに、高齢化の進展に伴いこれまで潤沢な資金供給を支えていた家計部門の貯蓄率が今後低下すると見込まれる中、近い将来において政府部門の巨額な資金不足を国内貯蓄によって十分にファイナンスすることができなくなる可能性にも留意しなければならない。金利上昇が財政赤字をさらに拡大させ、それがリスクプレミアムをさらに増大させるといった負のスパイラルに陥る危険性も認識すべきであり、このような状況を放置すれば、

<sup>1</sup> 利払費がピークであった平成3年度においては、国債残高166兆円（平成2年度末）に対して利払費は11兆円であった。平成17年度の利払費は、平成16年度末国債残高499兆円に対して9兆円である。

<sup>2</sup> 政府債務の対GDP比が150%であれば、金利が1%上昇すれば、財政収支は対GDP比で1.5%（2005年度水準に換算すると7.7兆円程度）悪化することとなる。

我が国の財政運営は国際的な信認を失いかねない。

これらを踏まえれば、財政健全化は、我が国経済社会の健全な発展のために一刻の猶予もなく取り組むべきであり、政府が目標として掲げている2010年代初頭の国・地方を通じた基礎的財政収支の黒字化は、何としても実現しなければならない。

ここで、基礎的財政収支の黒字化は、あくまでも財政健全化の一里塚に過ぎないことを肝に銘じておかなければならない。財政運営の信認を確保するためには、債務残高をGDP比で引き下げ、さらに残高そのものを削減しなければならない。そのためには、基礎的財政収支を単に黒字化するだけでなく、相当程度の黒字を継続して確保しなければならない<sup>3</sup>。

また、我が国において、中長期的に安定した経済運営を実現するためには、デフレの脱却と財政の信認維持はともに不可欠である。デフレを脱却して安定的な経済運営を実現するためには、構造改革の一層の推進と、適切な金融政策運営が求められる。それとともに、将来不安を払拭してリスクプレミアム増大に伴う金利上昇を防ぐために、規律ある財政運営が必要である。

## 2. 今後の財政構造改革の進め方

本年5月に、当審議会の起草検討委員によって提示された財政の長期試算によれば、国の一般会計について、何らの改革が行われなければ基礎的財政収支の赤字額は平成17年度予算の15.9兆円から10年後24.9兆円にまで拡大すると見込まれる。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割増加する必要があることが示されている〔資料I-4参照〕。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不可能であり、これまでの建議でも述べてきたように、歳出・歳入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。

このうち、歳出面については、特に一般歳出の4割を占める社会保障関係費が急速な高齢化の進展に伴って経済の伸びを大きく上回って増大すると見込まれていることから、その抑制を図り、国民経済の「身の丈」にあった規模とすることが最大の課題である。本年10月に公表された自由民主党の財政改革研究会の「中間とりまとめ」においては、社会保障給付の伸びを合理的な範囲に抑制する一方で必要な公費の財源全体を消費税の収入によっ

<sup>3</sup> 1990年代前半のイタリアにおいては、GDP比で10%を超える財政赤字を毎年度計上しており、財政規律に疑問符が付けられていたが、その時期のイタリアでは基礎的財政収支はすでに黒字であったことを想起すべきである〔資料I-3参照〕。

て充てるとの具体的な考え方も示されている〔資料Ⅰ-5参照〕。当審議会においても、5月の長期試算においては、社会保障給付等について、平成17年度予算を出発点とした自然体の場合及び一定の考え方にしたがって抑制した場合の将来見通しを示している〔資料Ⅰ-6参照〕。今後、我が国において、社会保障の将来の給付と負担の姿をどのように選択し、将来に負担の先送りをしない姿を実現するかが、財政の持続可能性を確保する上で極めて重要である。

本年6月に政府において閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」（平成17年6月21日閣議決定、以下「基本方針2005」）においては、「おおむね今後1年以内を目途に、政府の支出規模の目安や主な歳出分野についての国・地方を通じた中期的目標の在り方、さらには、歳入面の在り方を一体的に検討し、改革の方向についての選択肢及び改革工程を明らかにする」との方針が明示されている。平成18年度予算は、まさにそのような改革を進めていく上での土台固めとなるものであり、最大の課題である医療制度改革を始めとするさまざまな分野における改革に、中長期的な財政の姿を見据えつつ、聖域なく取り組む必要がある。

平成18年度予算編成に当たり、新規国債発行額についてできるだけ30兆円に近づけ、一般歳出を平成17年度予算に引き続いて減額する、との方針が示されている。当審議会としては、従来から新規国債発行額の抑制を一貫して主張してきており、18年度予算においてこの方針の徹底が図られることを強く求める。

### 3. 歳出改革の基本的考え方

#### (1) 歳出の抑制と徹底的な見直し

歳出・歳入一体の改革を進める際には、今後の経済社会において必要な受益の在り方と、そのための負担とをどのようにバランスさせるべきかとの議論を行っていく必要があるが、その前提として、非効率的な歳出について徹底した見直しを進めることは、国民の負担を極力抑制する観点から必須であることは言うまでもない。

したがって、あらゆる歳出分野において、継続的な歳出削減努力を積み重ねていく必要があり、その際、裁量的な経費の抑制だけではなく、社会経済情勢の変化等も踏まえ、社会保障や国と地方、公務員人件費といった制度面の見直しに果敢に取り組み、義務的な経費についての抑制・縮減を図っていくことが必要不可欠である。さらに、従来から取り組まれている単価見直し、コスト縮減、ムダの排除等の行政経費の見直しと削減を引き続き徹底して進めるとともに、新たな取組みである「市

場化テスト」の手法についても、財政健全化への貢献という観点からの活用を期待する。

特殊法人等向け財政支出については、「特殊法人等整理合理化計画」（平成13年12月19日閣議決定）等に基づき、特殊法人等向け財政支出を実質的に1.5兆円削減する等の成果が上がっているが〔資料I-7参照〕、引き続き「今後の行政改革の方針」（平成16年12月24日閣議決定）等に係る措置を着実に推進していくとともに、事業の中身を根底から洗い直して財政支出を厳しく抑制すべきである。独立行政法人については、業務運営の一層の効率化等を強力に推進し、平成17年度で1兆円に達する運営費交付金等を厳しく抑制すべきである。特に、平成17年度末に中期目標期間を終える独立行政法人（53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、業務の重点化・効率化を図り国民負担を抑制すべきである。

限られた財政資金の効率的活用を図るためには、「PLAN（予算編成）- DO（予算の執行）- CHECK（評価・検証）- ACTION（予算への反映）」のサイクルにしたがって、成果を踏まえた予算配分を行うことが極めて重要であり、そのような取組みを通じて透明性及び説明責任（アカウンタビリティ）の確保・向上にもつながるものと考えられる。このため、「成果重視事業」を始め、適切な成果目標の設定と成果の検証に努めるとともに、財務省において実施されている予算執行調査を始め、決算及び決算検査報告、各府省における政策評価等を適切に活用し平成18年度予算に反映させる必要がある。

そのような観点を踏まえ、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。

また、予算編成に当たっては、執行面での実態を踏まえることが重要であるとの観点から、予算の積算内容と執行実績との間に顕著な乖離が生じていることは適切ではない。各府省は、平成18年度概算要求に当たり、改めて執行実績を要求に反映するよう努めてきているが、さらに予算編成作業の中で、個々の経費の積算内訳にまで徹底的に踏み込んだ見直しを行い、予算積算と執行実績との乖離の是正を徹底すべきである。

## （2）特別会計の見直し

特別会計については、一昨年に設置された特別会計小委員会において

見直しの検討が進められ、これまで平成15年、平成16年の2回にわたり、重要な提言を行ってきたところであるが、これら提言に対するこれまでの関係省庁の検討状況を見ると、特別会計個々の運営については一定の見直しが図られてきたものの、区分経理をする必要性等の観点を踏まえた制度の在り方そのものに立ち返った改革が進んでいるとは言い難い状況である。

この状況を踏まえ、本年の審議においては運用の改善にとどまることなく、制度の根本に立ち返った検討・審議を進め、今般、「特別会計の見直しについて～制度の再点検と改革の方向性～」(財政制度等審議会報告平成17年11月21日、以下「特別会計の見直しについて」)を取りまとめた。

本報告においては、まず、基本的考え方として、以下の視点について整理し〔資料I-8参照〕、必要な提言を行った。

- ア. 特別会計の廃止・統合について、全ての特別会計を対象として、①国として事業を行う必要性があるかどうか、②特別会計として区分経理する必要性があるかどうか、③現行の区分は妥当かどうかを点検する。
- イ. 特別会計の仕組み等その他の課題として、①特定財源の一般財源化などについてどう考えるか、②特別会計に存在する剰余金をどうすべきかを整理する。
- ウ. 特別会計のすべての歳出の中身について点検し、純計額の約205兆円から国債償還・社会保険給付等を除外した約17兆円の歳出について厳格に精査し、国民の不信感の払拭を目指す。

次に、以上の基本的考え方に沿って31の全特別会計について幅広く議論の俎上にのせ、点検を行い、具体的な改革の方向性を個別に提示した〔資料I-9参照〕。

財務省及び所管各府省においては、これらの提言に沿った改革の実現に向け、平成18年度予算編成において、まず、予算内容の厳格な精査などを行うとともに、制度見直し等についても、可能なものから速やかに検討を開始し、具体的な見直しに取り組むべきである。これらの改革の方向性や結果などについては、財務省及び所管各府省は国民への説明責任を十全に果たすべきである。その際、各特別会計の改革の方向とス

スケジュールを国民の目に明らかにすべく、5年間程度の工程表を作成・公表し、これに沿って、一層の改革を推進していくことを強く求める。

### (3) 公会計の活用

公会計については、国の財政状況等に関する説明責任の履行の向上等を図るため、これまで「国の貸借対照表（試案）」、「新たな特別会計財務書類」、「省庁別財務書類」など、順次整備が進められ、本年9月には、国全体のフローとストックの財務状況を開示する「国の財務書類（平成15年度）」が完成し公表されたところである〔資料I-10参照〕。

「国の財務書類」によれば、一般会計・特別会計を合算して企業会計ベースでみた国全体の財務状況として、毎年度の業務費用が財源（税收等）を大きく上回り、その結果貸借対照表の資産・負債差額のマイナス幅が拡大している姿が示されており、フロー・ストック両面において、我が国の財政状況が極めて厳しい状況にあることが明らかにされている〔資料I-11参照〕。これら公会計に関する取組みの成果も活用しつつ、今後とも、財政の現状について広く国民に正しい理解を求めることが重要である。

また、予算書、決算書については、その表示科目を「施策」単位とすることによって政策評価と予算の連携強化をさらに進めていく方向で見直しが行われているが、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. 各論

### 1. 社会保障〔資料II-1-1、II-1-2参照〕

#### (1) 総論

##### ア. 経済と社会保障のバランス

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る。中でも公費負担（国・地方の税負担）の伸びは、さらにこれを上回ることが見込まれている。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、重大な懸念があり、社会保障制度及び我が国財政双方の持続可能性を確保していくためには、給付の伸びを極力抑制していくことが

必要である。

そこで、仮に社会保障給付の伸びを一定の考え方にしたがって抑制した場合の社会保障給付費等の姿を試算したところ、「6月建議」でも述べたように、

- ・ 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、さら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始め、各般の合理化・適正化をさら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

が示されたところである。

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。

「基本方針2005」においては、「社会保障給付費の伸びについて、特に伸びの著しい医療を念頭に、医療費適正化の実質的な成果を目指す政策目標を設定」することとされているが、国民が負担することとなる保険料・税負担の水準を見極めつつ、経済・財政とバランスのとれた目標を定め、それと整合的な形で適時制度改革を行い、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。

## イ. 自助と公助の役割分担

社会保障制度の一体的な見直しに当たっては、例えば、先般の介護保険制度改革における食費・居住費の見直しのように、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。

#### ウ. 世代間の公平の確保

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、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。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。したがって、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可能性の確保に向けた積極的な貢献を求めていく必要がある。

#### エ. 平成18年度予算編成

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。社会保障関係費は一般歳出の4割以上を占め、そ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であり、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、制度改正や診療報酬改定等による公的給付の抑制により、大幅な削減を図ることが必要である。

### (2) 医療

平成18年度予算編成における最重要課題は医療制度改革である。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、保険料負担や税負担といった国民負担を継続的かつ大幅に増加させなければならず、医療保険制度自体の維持が困難となる。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。

今回の医療制度改革においては、高齢者の自己負担の見直し、公的医

療保険がカバーする範囲の見直し、厳しい診療報酬改定など、平成18年度から効果が生じるような実効的な公的医療給付費の抑制方策に取り組む必要があり、具体的には、下記のような改革を実現すべきである〔資料Ⅱ-1-3参照〕。

また、保険者の再編・統合など医療保険制度体系の見直しについては、先般公表された医療制度改革に関する厚生労働省試案を踏まえ、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. 高齢者の自己負担の見直し

医療費は、主に70歳以上の高齢者の医療費の増大により、今後とも経済の伸びを大きく上回って増大することが見込まれる。このため、国民医療費に占める高齢者医療費の割合は足元約4割から2025年度には約6割にまで増加することが見込まれる〔資料Ⅱ-1-4参照〕。

また、国民負担という面でも、医療のために必要な保険料・税負担は国民所得比で7%から11%に上昇することが見込まれるが、この国民負担の増は主に高齢者医療費の増大によるものである。これを国民一人当たりの負担で見ると、70歳以上の高齢者の医療給付費を賄うために国民一人が負担している保険料・税負担は足元約9.0万円から2025年度には約30.2万円まで増加することが見込まれ、名目値で約3倍、国民所得比で見ても約2倍の負担増となる〔資料Ⅱ-1-5参照〕。

このように、高齢者医療費の増大を放置すれば、現役世代の負担はますます重くなっていくことが見込まれ、世代間の負担の公平性といった観点からも大きな問題となっていくと考えられる。一方、今日の高齢者は、平均的に見れば、所得や資産面において現役世代と比較しても遜色ない状況にある。

このため、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必要があり、低所得者には適切な配慮を行いつつ、現在1割負担となっている70歳以上の高齢者の自己負担率を他の世代の負担率と統一していく必要がある。しかも、今後急速に高齢化が進展していくことを踏まえれば、こうした改革は、できる限り早期に着手する必要がある。

こうした観点を踏まえれば、高齢者の自己負担の見直しに関し厚生労働省試案において示されている選択肢の中では、69歳までの者は現行の3割負担を維持しつつ、現在1割負担（現役並みの所得者は2

割) となっている70歳以上の者の自己負担を、

ア) 現役並みの所得を有する者は3割負担

イ) 一般の者は2割負担

ウ) 低所得者は1割負担

に見直していく案が望ましいと考える〔資料Ⅱ-1-6参照〕。

## イ. 公的医療保険の範囲の見直し

高齢化の進展等により今後とも医療給付費が伸び続けていくことを踏まえると、公的保険でカバーする内容・範囲を根本から見直し、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かななくては、医療保険制度の維持そのものが困難となる。

こうした観点から、今回の医療制度改革においては、公的保険給付の内容・範囲について、以下のような改革に取り組むべきである。

また、先進的な医療への円滑なアクセスの確保等の観点から、現行の特定医療費の弾力化、抜本的拡充を進めていくべきである。

### ① 入院時の食費・居住費の負担の見直し

病気にならなくても食費等の日常生活費用はかかることとの均衡を踏まえ、介護保険制度改革でも行ったように、日常生活費用に対する保険適用のあり方を見直していく必要がある。具体的には、療養病床はもとより、一般病床に入院する者についても、食費・居住費については原則自己負担としていく必要がある。

また、一般病床から療養病床、さらには在宅医療・介護への円滑なサービスの流れを作っていくためにも、各施設における食費・居住費に係る負担に格差を設けるのは適切ではなく、こうした観点からも食費・居住費の負担の見直しは一般病床も含め行う必要がある。

### ② 後発品が存在する先発品の保険給付の見直し

保険料・税といった公的財源により医療保険給付を賄っている以上、同じ成分であればできる限り安い薬を使用していく必要がある。先発品を保険診療で使用することを禁ずるものではないが、安い後発品が存在するにも関わらず高い先発品を選択した場合に、後発品との価格差まで保険給付することについては、

i) 限られた医療保険財源の効率的な活用という観点や

ii) 後発品を選択した者とのバランスといった観点から果たして適当なのかといった問題がある。

このため、患者が適切な選択を行えるような環境整備に努めるとともに、後発品が存在する先発品について、公的医療保険給付は後発品の薬価の水準までとし、後発品との差額は自己負担とする仕組みを導入する必要がある。

### ③ 保険免責制の導入、市販類似薬の保険給付の見直し

医療保険を持続可能なものとしていくため、公的保険でカバーする範囲を重点化していくにあたっては、やはり、個人が日常生活において通常負担することが可能と考えられる金額についてまで公的保険によりカバーする必要があるのかということが重要な切り口である。こうした観点を踏まえれば、今回の医療制度改革において、

i) 一定金額までの保険免責制を導入する

ii) 市販薬と類似の医薬品（非処方せん薬）は公的医療保険給付の対象外とする

といった見直しを行う必要があると考えている。

## ウ. 効率的で質の高い医療提供体制の構築等

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。こうした観点から、具体的には、以下のような改革に取り組むべきである。

### ① 保険者機能の強化、医療機関間の競争の促進

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拡大、保険者によるレセプト点検の強化、レセプト審査・支払業務への民間活用、レセプト・カルテの電子化など医療のIT化の推進、医療機関への機能評価（第三者評価等）の強化、医療機関に関する情報提供・開示の強化等を図るべきである。

## ② 医療提供体制の再構築・効率化

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、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、過剰病床の削減など医療提供体制の効率化、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、医療従事者の質の向上等を図るべきである。

## ③ 医療費適正化への取組みの強化等

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、医療費の内容が分かる領収書の発行、終末期医療の適正化、高額療養費の自己負担限度額の見直し等を図るべきである。

## エ. 診療報酬・薬価改定

医療費の約半分は医師等の人件費であり、この合理化を図ることは医療費にかかる負担の増加を抑えていくためにも重要な課題である。医療費は大半を保険料と税金といった公的財源により賄われていることを踏まえると、医療機関に対しても医師等の人件費を始め経費の縮減・合理化努力を求めていく必要がある。

近年、民間給与が下がり続けてきた中において、その期間における診療報酬本体の改定率は、民間給与動向や人勧のマイナス幅と比較しても大きく乖離している<sup>4</sup>。すなわち、近年のデフレの期間、保険料や税を支払う者の給与は下がり続けているのに、それを受け取る側の報酬にはデフレの影響が十分に反映されていない。

診療報酬本体の改定率は、総体として医療機関の人件費・物件費（薬剤等を除く）の単価水準を決めるものであり、今回の診療報酬改定においては、こうしたこれまでの民間給与等の動向との乖離を是正するとともに、一層の合理化を進めるべく、診療報酬本体の改定について、相当規模の引下げ行うべきである。

また、薬価等については、市場実勢価格に応じた引下げを行うほか、

<sup>4</sup> 1999年度以降のデフレ期の人勧のマイナス幅や物価動向とその期間における診療報酬本体の改定率との乖離幅は▲5.3%となっている。

前述の後発品が存在する先発品の保険給付の見直し等を踏まえた引下げ等を行い、薬剤費等の徹底した合理化を図るべきである。

さらに、医療の効率化を図るとの観点から、病院と診療所の役割に応じた評価の見直し等、診療報酬の配分の見直しにも取り組むべきである。

### (3) 介護

介護保険制度については、平成12年の制度創設以降、給付費が毎年急速に伸びているところであるが、今後とも給付費は国民経済の伸びと大きく乖離して増大すると見込まれており、国民負担の上昇を抑制する観点に立った見直しが必要となっている。

今般の介護保険制度改革においては、制度の持続可能性を確保する観点から施設給付について食費・居住費の見直しを行い、給付の重点化・効率化を図ったところであるが、平成18年度からの介護報酬の改定にあたっては、次の点を踏まえ、報酬水準を全体として引き下げる必要がある。

- ① 各市町村において第3期（平成18～21年度）事業計画期間に係る第1号保険料の見直しが行われる必要があるが、その上昇を極力抑制し、制度の持続可能性を確保する観点から、給付の適正化を図る。
- ② 近年の賃金・物価の動向、事業収入・収益状況等を踏まえ、サービス提供コストを適切に引き下げるとともに、規制緩和によるコスト縮減や管理コスト等におけるスケールメリット等を考慮する。
- ③ 今般の制度改革で創設される新予防給付において、軽度者の状態像を踏まえつつ、自立支援の観点に立った効果的・効率的なサービス提供体制を構築する観点から、報酬や支給限度額の設定を行う。また、在宅の各サービスにおける軽度者と中重度者に対する報酬のバランスを図る。

### (4) 生活保護

近年、生活保護費が急増しており、国及び地方の財政にとって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が、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等の点が指摘されてきた。

また、地域における保護率<sup>5</sup>の差は1.7%から35.4%（ともに平成15年度平均保護率）までと極めて大きい〔資料Ⅱ-1-7参照〕。失業率等の経済・社会情勢の差異は大きく影響しているが、地域の実情に応じた経済活性化等の諸施策において各地方公共団体が果たしている役割も考慮する必要がある。地方における保護の実施体制や実施状況に相違があることにも留意が必要である。

以上のような状況を踏まえ、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。

### ① 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。また、老齢加算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。

### ② 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。

### ③ 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、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。

平成17年度から実施してい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。

<sup>5</sup> 人口に対する被保護人員の割合。

また、三位一体の改革についての政府・与党合意<sup>6</sup>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。

## (5) 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<sup>7</sup>が若干回復しているとはいえ引き続き低迷していること等を踏まえれば、今後とも年金制度を安定的に運営するための努力が求められる。

また、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に対する厳しい批判等に対応するため、事務コスト縮減の観点や特別会計改革の観点から、予算を見直していく必要がある。

## (6) 次世代育成支援

次世代育成支援については、「6月建議」でも述べたとおり、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ことが必要である。

こうした観点から、児童手当については、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税制上の控除等との関係を踏まえて慎重に検討する必要がある。

<sup>6</sup> 「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。

<sup>7</sup> 平成16年度の国民年金保険料納付率は63.6%。

ある〔資料Ⅱ-1-8参照〕。また、近年6割を超える公費負担率となっている保育所運営費についても、規制改革の推進等により、効率的で多様なニーズに適切に対応する保育サービスの実現を図りつつ、保育単価や保育料の在り方について見直しを検討する必要がある。

## (7) 雇用

雇用失業情勢については、厳しさが残るものの、改善が進んでいるところである。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。さらに、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。

このため、「6月建議」でも述べたとおり、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。

特に雇用保険三事業（雇用安定事業、能力開発事業、雇用福祉事業）については、真に雇用・就業に資するかどうかという観点から、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。

また、特別会計改革の趣旨を考慮すれば、雇用保険制度の根幹である失業等給付が労使の共同連帯による保険制度であることや、諸外国における国庫負担率の比較を踏まえ、雇用保険制度全体についても、国庫負担の在り方を含め見直しを検討する必要がある〔資料Ⅱ-1-9参照〕。

## 2. 国と地方

政府においては、「地方にできることは地方に」との方針の下、18年度までに、4兆円程度の補助金改革、3兆円規模を目指した税源移譲、地方交

付税の見直しの三位一体の改革を実現することとしている。このような国と地方の行財政のあり方の改革は、「小さくて効率的な政府の実現」につながるものでなければならない。また、真の分権型行政システムの確立のためには、それぞれの地方公共団体において、受益と負担の関係を明確化しつつ、自己責任と自助努力を基本として住民自治により行政サービスの提供水準が決定される行政運営が確保される必要がある。

このため、国・地方を通じて行政の徹底したスリム化を進めつつ、国の地方に対する過剰な行政関与や奨励的な補助金等による行政水準の誘導など、地方の自主的な運営意欲を阻害する恐れのある措置については、縮減を図り、地方の裁量・自由度と責任を拡大する方向で見直すべきである。同時に、これまでの建議でも指摘してきたとおり、国に対する財政的依存によるモラルハザードの弊害を招いている地方交付税についても、従来の国が地方の収支尻の面倒をみるといういわゆる「財源保障型」の制度を抜本的に見直し、簡素で透明な算定方式による地方公共団体間の財政調整に限定し、それぞれの団体の自己責任と自助努力を基本とするいわゆる「自立支援型」の制度に切り替えていく必要がある。

## (1) 地方財政

### ア. 地方の自立のための改革に向けて

- ① 国と地方との財政関係を考える上では、両者が置かれた財政状況を踏まえる必要があるが、この点については、平成17年度において、
  - ・ 基礎的財政収支については、国が▲15.9兆円の赤字（一般会計当初予算ベース）、地方は+3.2兆円の黒字（地方財政計画ベース）となるなど、国が大幅な赤字を続けているのに対し、地方は、近年黒字で推移している、
  - ・ 公債依存度（歳出に占める公債金収入の割合）は、国の41.8%に対して、地方は14.6%となっている、
  - ・ 長期債務残高と税収の比率を比べれば、国が税収の18.0倍の長期債務残高を抱えるのに対し、地方の長期債務残高の水準は、税収の4.3倍となっている、といったように、地方に比して、国の財政状況の深刻さが際立った状況にある〔資料Ⅱ-2-1、Ⅱ-2-2参照〕。
- ② 地方交付税制度における財源保障機能については、制度設計当初

(昭和29年度)の考え方では、前制度である地方財政平衡交付金のように単年度ごとに地方の財源不足を保障するのではなく、交付税の法定割合分を基本として、まずは地方公共団体の自律的運営によって調整がなされることが基本であるとされていた<sup>8</sup>。しかしながら、国が特例公債の発行を開始した昭和50年度以降において、国税の法定割合分で交付税財源が充足されたのは、いわゆるバブル期の一時期(平成元年度から5年度)のみであって、バブル崩壊後には、地方財政計画により算定される毎年度の地方の財源不足に対して、国が追加的に負担する状況が半ば常態化してきている。前制度に対する厳しい批判から発足した現行制度の趣旨からも、まずは、地方歳出の抑制、歳入面での努力を通じた財源不足の早急な解消が必要である。

③ このような地方交付税制度は、かつて高度成長期には、経済成長の果実を全国に配分することを通じて国土の均衡ある発展には寄与したと考えられるが、多くの分野でナショナル・ミニマムを達成したと考えられる今日においては、地方の歳出に対するコスト意識の希薄化を招き、地方歳出増加の原因となり、この結果として増大した地方交付税総額が国の財政の大きな圧迫要因となっている〔資料Ⅱ-2-3参照〕。

④ さらに、三位一体の改革は、国・地方を通じた財政構造改革を目指すものであるが、その一環として、地方税財源の充実を目指して行われる税源移譲により、国の債務償還財源たる国税収入が大きく減少すること、言い換えれば、地方が以前と比較してより大きな権限・財源・責任を負うことになることも踏まえれば、今後も、国が地方の財源を従前どおりの財源保障システムの下で、支え続けることが困難であることは明らかである。

少なくとも、国が地方に事務事業の実施を求めると同時に、国がその財源を保障するとの発想は、根本的に改めるべき時期が到来している。自主・自立の分権型行政システムへの転換を図るためにも、

<sup>8</sup> 地方交付税の前身である地方財政平衡交付金制度は、昭和25年度に創設され、地方の財政需要を積上げ方式により計算し、歳入との差額につき単年度ごとに財源保障を行うものであったが、各年度の財政需要額の策定に際して、「国と地方との間における争いが絶えず、とかく政治的解決を求めがちである、また、地方団体の中央への財政依存の風潮を醸成し、地方財政の自主性・自立性を損ない、安定性を減じ、中央依存の風潮を招きがちである」(昭和29年3月10日衆議院地方行政委員会における「地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律案」についての塚田国務大臣(自治庁長官)の趣旨説明など)とされ、昭和29年度に、国税3税(後に5税)の法定割合を地方に交付することを基本とした現在の地方交付税制度に改組された。

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財源保障を中核とする地方交付税のあり方を見直す必要がある。

## イ. 平成18年度予算編成

平成18年度は、4兆円の補助金改革、3兆円を目指した税源移譲、そして地方交付税改革の三位一体の改革の総仕上げを行うべき区切りの年度に当たり、地方交付税についても、地方財政計画の見直し・適正化などを徹底し、改革の総仕上げの姿を明らかにする必要がある。

特に、地方交付税については、地方の財政的自立を促す意味でも、まずは、国による歳出歳入差額の補てんの対象となる地方の財源不足を一刻も早く解消する必要がある。地方財源不足額は、平成17年度において3.4兆円縮減したが、なお4.3兆円を計上するに至っており（いわゆる折半対象財源不足額ベース）、平成18年度において、地方財政計画における歳出・歳入両面の思い切った見直しにより、この財源不足額（4.3兆円）の解消を目指すべきである<sup>9</sup>〔資料Ⅱ-2-4参照〕。

このような財源不足解消の取組みは、国の財政にとっては、追加的な財源補てんのために要する交付税特例加算が縮小され、公債減額に寄与するとともに、地方の財政にとっても、臨時財政対策債（いわゆる「赤字地方債」）の発行額の縮減につながることであって、国・地方の双方のバランスの取れた財政構造改革の推進に貢献するものである。

このため、平成18年度においては、具体的には、以下のような取組みを進めるべきである。

### ① 地方財政計画の歳出の縮減・適正化

- i) 地方財政計画は、「標準的な歳出の水準」を計上するとされるが、計画額が過大に計上されれば、地方交付税総額が過大となり、その財源が他の各支出項目に充当され地方歳出の肥大化につな

<sup>9</sup> 地方の財源不足といった場合に、折半対象財源不足額（4.3兆円）ベースではなく、全ての財源不足を含めたベース（11.2兆円）で見るとすべきであるとする見解があるが、その中には、減税による財源不足（約3.7兆円）など、解消していくことが望ましいものの、税制の見直しと平仄をとりつつ検討すべきものや、建設地方債の追加的発行額（約1.8兆円）など、地方の自助努力により財源不足の手当が行われているものなどが含まれていることから、当面の縮減対象としては、折半対象財源不足額を取り上げることが妥当と思われる。

がってしまうことに留意しつつ、各歳出項目の水準を精査し、歳出規模を抑制する必要がある。

特に、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14年度決算でも約5.1兆円上回っており、過大計上となっているが、実態に合わせて計画額の早急な是正を図る必要がある〔資料Ⅱ-2-5参照〕。

ii) 給与関係経費については、詳細は後述するが、公務員総人件費抑制の取組みの一環として、給与構造改革や定員削減などを地方財政計画に的確に反映していく必要がある。

iii) 一般行政経費単独事業については、これまでの建議でも繰り返し指摘してきたとおり、具体的内訳が明らかにされないまま、著しく肥大化してきた。また、昨年財務省の実態調査によれば、個人資産や住民のレクリエーションに対する助成、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見られたところである。計画計上された経費の内訳を明確にし、真に財源保障の対象とすべき経費に限定していくことにより、抑制を図る必要がある。

なお、決算額と計画額との乖離の是正に関し、交付税総額の維持を図る観点から、投資単独事業と一般行政経費との一体的是正によるべきとの主張が見られる。この点に関しては、

- ・ 地方財政計画は、「歳出の種類ごとの総額」を定めて、国会に提出し、公表する(地方交付税法第7条)こととされており、継続的に計画外の経費に財源を充て続けることは説明責任の観点から大いに問題があることから、投資単独事業の乖離是正は早急に行うべきである、
- ・ 他方、過去に著しく増嵩させた投資単独事業の計上により保障された財源が結果として一般行政経費に充当され、決算額が増嵩したからといって、一般行政経費の内訳や積算など経費内容が不透明な状況の下で、その精査なく嵩上げすることは、説明責任の観点からも問題が多い上、モラルハザードの定着をもたらすおそれがある、

など様々な問題があることから、投資単独事業の規模是正の議論と一般行政経費の増額の議論とは峻別を図るべきである。

iv) 公債費については、地方財政計画に計上すべき元利償還費の範

困を厳しく見直し、絞り込んでいくべきである。

## ② 地方公共団体の自助努力の反映

歳入面において、建設地方債の発行は、起債による財源充当が可能と見込まれる投資的事業経費の総額に比して半分程度しか行われておらず、それ以上の起債充当を困難とする合理的理由も示されていない。他方で、国の場合には、建設国債発行対象経費のほぼ全てが建設国債により賄われている状況にある。地方における起債充当差額が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ことにかんがみ、地方交付税総額を圧縮する観点から、財源調達においても地方の自助努力を求め、適切な水準を確保する必要がある〔資料Ⅱ-2-6参照〕。

また、地方財政計画において、「標準的な」課税自主権の発揮分・歳出合理化分をあらかじめ織り込むことにより、地方自治体の財政健全化努力を促すべきである。

## ウ. 中期的な地方財政の改革に向けて

地方財政計画の規模の適正化を通じ、地方の財源不足を解消した後は、中期的には、税源の偏在による地域間の税収格差を是正しつつ、国に依存することのない自立した地方財政を確立するとの考え方に立って改革を進めていく必要がある。

このためには、まずは、地方交付税制度における財源保障範囲の縮小や課税自主権の活用などの地方公共団体の自助努力の促進を図るとともに、地方財政計画の規模の抑制による不交付団体の数の増加、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などの改革を進めていく必要がある。

さらに、地方交付税について、各地方公共団体間の財政調整機能を存置しつつ、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財源保障機能を廃止していくべきである。

## (2) 地方向け補助金等

地方向け補助金等のあり方については、これまでも抜本的な見直しを行ってきたところであるが、三位一体の改革の仕上げの年に当たる18年度予算編成においては、「基本方針2005」〔資料Ⅱ-2-7参照〕の考え方

を踏まえ、スリム化の改革とともに、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を推進していくことが重要であり、昨年の政府・与党合意に基づき、4兆円程度の補助金改革、3兆円規模を目指した税源移譲を確実に実現する必要がある。<sup>10</sup>。

ア. 補助金改革に当たっては、地方の権限と責任を大幅に拡大するとともに、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べきである。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、スリム化の改革を推進することが重要である。

イ. 税源移譲に結びつく改革については、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で真に引き続き地方が主体となって実施する必要があるものに限りに行うべきである〔資料Ⅱ-2-8参照〕。

その際、建設国債を財源とする公共投資関係の補助金については、

- ・ 国・地方を通じたスリム化が求められている、
- ・ そもそも事業を廃止しても地方に移譲すべき税源がない、
- ・ 便益が及ぶ将来世代も含めた費用負担とすべきであり、現に地方も起債で対応している、

等の理由から、税源移譲の対象とすることは不適當である。

なお、建設国債の償還財源は、結局のところ税収であり税源移譲は可能ではないか、との意見も見られる。しかし、巨額の基礎的財政収支赤字が継続する中で、償還は実質的に赤字国債で賄っており、建設国債対象の補助金を税源移譲の対象とすることは、我が国の財政の信認維持をさらに困難とするものであり、極めて問題が多い。

ウ. 補助金等の交付金化については、「基本方針2005」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なるよう、交付金の仕組みや各省における執行のあり方等について、地方の意見も参考にしつつ、必要な改善に努めることが重要である。

なお、これまでの国庫補助負担金の整理合理化は、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

<sup>10</sup> 地方向け補助金等の総額は、平成17年度予算で約19.8兆円（一般会計ベースで約17.1兆円）であり、内容別に見ると社会保障分野が約11.9兆円（60%）と半分以上を占め、公共事業分野が約4.5兆円（23%）、文教・科学振興分野が約2.4兆円（12%）となっている。

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おり、今後はその増大の抑制に取り組んでいく必要がある〔資料Ⅱ-2-9参照〕。その際、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引き続き取り組んでいくことが必要である。

### 3. 公務員人件費〔資料Ⅱ-3-1参照〕

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の総人件費の改革を実行することが不可欠である。特に、近年民間企業が事業再構築・人件費削減の取組みを進めており、公務員への視線には厳しいものもある。こうしたなか、国家公務員の5%純減目標の設定など、「小さくて効率的な政府」の実現に向けた公務員の総人件費改革は、最重要の政策課題の一つであり、「官から民へ」の改革を徹底するとともに、公務が最大の能率で遂行されるよう見直しを進め、国・地方ともにあらゆる手段を駆使して公的部門全体の総人件費の削減に徹底して取り組むべきである。

#### (1) 国家公務員等

国家公務員の給与については、来年度から、これまでの年功的な給与体系を転換し、地域の民間賃金をよりの確に反映し、職務・職責や勤務実績を適切に給与に反映させるための給与構造の抜本的改革が実施される。この改革は5年間で段階的に実施されるものだが、まずは、これを着実に実現していくべきである。

さらに、民間企業における給与体系や雇用形態等の変化を踏まえ、職員の活力、有為な人材の確保といった観点にも配慮しつつ、職種分類<sup>11</sup>の見直し等の給与体系の柔軟化を検討するとともに、人事院による官民給与の比較方法について、比較対象企業規模（現在、正社員ベースで企業規模100人以上かつ事業所規模50人以上の事業所が対象）や役職要件（部下の人数等）などを早急に見直し、来年の人事院勧告から順次反映するべきである。

また、特殊勤務手当、自衛官や外務公務員等に係る諸手当についても、業務の実態等を精査し、さらに見直ししていくべきである。

国家公務員の人員については、今後5年間で5%以上の人員を純減す

<sup>11</sup> 現在、一般職給与法適用者30.3万人のうち、医療職、研究職等の専門分野以外のすべての職員（17.8万人）が、行政職（一）という一つの俸給表の対象となっている。

るという目標を設定し、政府一丸となって、それを達成すべきである。過去5年間の行政機関の純減実績をみると、治安・外交などの行政需要もあり、▲0.7%にとどまっているが、目標達成のためには、厳格な人員管理・増員の抑制はもちろん、人員の再配置を進めるとともに、既存業務のスリム化、民間委託、民営化等といった業務の大胆かつ構造的な見直しにより、メリハリのある純減を確保することが必要である。また、行政機関以外の自衛官、国会・裁判所等についても、聖域とすることなく、人件費削減につなげることが重要である。

なお、独立行政法人、国立大学法人、特殊法人等の公的部門についても、国家公務員に準じて、総人件費削減に積極的に取り組むべきである。

## (2) 地方公務員

地方公務員人件費は、地方の一般歳出の3分の1を占めるものであり、下記に指摘する給与、定員の両面にわたる取組みを地方財政計画に的確に反映して、地方歳出の一層のスリム化、ひいては地方交付税の縮減につなげていく必要がある。

### ア. 給与

#### ① 地域の民間給与水準のよりの的確な反映

(i) 地方公務員給与については、これまでラスパイレス指数に着目して適正化の取組みが行われてきたところであるが、ラスパイレス指数の算定対象は一般行政職の給料月額のみ限定されており<sup>12</sup>、また、そもそも比較の対象は国家公務員であって、それぞれの地域の民間給与水準との比較が視野に入っていないという問題がある。

(ii) 公務員給与の財源は税金で賄われているものであり、地方公務員給与については、納税者たる地域住民から広く納得が得られるものとすることが何よりも重要である。このため、地方公務員の給与決定にあたっては、それぞれの地域の民間給与水準

<sup>12</sup> ラスパイレス指数は、地方公務員の約3割の「一般行政職」に限った比較であり、技能労務職などその他の職種の職員は比較の対象外。また、給与関係経費の5割弱の給料月額（本俸）のみの比較であり、諸手当は比較の対象外。

をよりの確に反映する必要がある。

(iii) しかしながら、各人事委員会勧告の公民較差率はほぼ全国横並びとなっており、公民較差が認められる場合であっても、「国公準拠」の考え方のもとで、ほとんどの団体で国と横並びの勧告となっている。このため、地方公務員の給与水準は、地域差が小さく、民間給与の低い地域においては地場の民間給与水準を大幅に上回る傾向にある〔資料Ⅱ-3-2、Ⅱ-3-3、Ⅱ-3-4、Ⅱ-3-5参照〕。

(iv) このため、地方公共団体において、地域の民間賃金の反映といった国の改革の考え方を踏まえた見直しに早急に取り組む必要がある。さらに、地域住民から広く納得を得るためには、国と同様の見直しでは不十分であって、地方公共団体ごとに、人事委員会の機能強化に取り組み、地域の民間給与水準をよりの確に把握する枠組みを確立するとともに、「国公準拠」の考え方を改め、「地域の民間給与準拠」をより徹底し、給与水準をそれぞれの地域の民間賃金水準に是正することが必要である。

② このほか、地方公務員給与を巡っては、

- ・不適正な特殊勤務手当や調整手当の支給〔資料Ⅱ-3-6、Ⅱ-3-7参照〕
- ・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
- ・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・是正など、給与の一層の適正化に向けた改革に早急に取り組むべきである。その際、給料、諸手当とその運用について、参考団体（類似団体、近隣団体等）との比較を必ず盛り込む形で、情報開示を徹底して行うべきであり、これを給与の適正化に向けた改革の起爆剤として、地域住民の納得が得られるよう、給与水準や諸手当等を適正化する必要がある。

## イ. 定員

地方公務員の定員については、過去の大幅な定員増を踏まえ、最近の純減実績（5年間4.6%）を一層上回る総定員の純減を行い、効

率化・合理化をさらに進展させるべきである。

#### 4. 公共事業

##### (1) 公共事業の重点化・効率化

今後の公共事業については、我が国社会経済が直面している大きな構造変化を踏まえれば、抑制を図る中で、さらなる重点化・効率化を図る必要がある。その際、留意すべき点は以下のとおりである。

- ・ 我が国の社会資本整備は格段に進捗し整備水準が飛躍的に上昇していること、人口減少社会の到来・潜在成長率の低下が見込まれていること等を踏まえると、今後は、既存ストックの有効活用という視点がより重要となる。
- ・ 今後増大すると見込まれる維持更新費用を踏まえると、新規の投資は抑制するべきである。
- ・ 物価や地価の下落、コスト縮減の取組み状況等を踏まえると、必要な事業量を確保しつつ、公共事業費の規模を抑制していくことができる。
- ・ 先進主要国と比較すると、公的固定資本形成（I<sub>g</sub>）全体の水準は欧米の水準に向かいつつあるとは言え、公共事業を取り出せば、その水準は依然として際立って高い<sup>13</sup>。
- ・ 現在の景気の状態等を踏まえると、公共投資依存から脱却し、持続的な民需主導の経済成長を実現していくべきである。
- ・ 我が国の財政状況が極めて深刻な状況にあることを踏まえると、公共事業についても引き続き抑制を図るべきである。

平成18年度予算においては、こうした視点に立って、平成19年度以降の公共事業の在り方を見据えつつ、事業ごとの目的・成果に踏み込んでメリハリを明確にするとともに、新規採択の抑制と既存ストックの有効活用、コスト縮減の取組み、ソフト施策との連携強化等を予算に反映していくことにより、重点化・効率化を図っていく必要がある。

##### (2) コスト縮減と信頼性の確保

公共事業については、国民生活・経済活動の基盤となる社会資本の整

<sup>13</sup> 一般政府総資本形成のうち公共事業相当分の対GDP比をみると、日本3.4%（2003年）に対し、米国1.3%、フランス1.3%、ドイツ0.9%、イギリス0.4%となっている〔資料Ⅱ-4参照〕。

備を進めてきたが、依然として、無駄が多い、民間に比べてコストが割高である、透明性が低いといった批判が根強い。さらに、一連の談合事件によって、公共事業に対する不信感が再び増嵩しており、公共事業に対する信頼性を確保していくことが急務である。

具体的には、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、強力に推進するとともに、事業評価の一層の活用を図る必要がある。

また、談合・官製談合等の犯罪・不正行為は、あってはならないことであり、こうした行為の防止の徹底を図ることが重要である。このため、再発防止策の一環として、国土交通省等において広範な競争促進策が導入されたところであるが、厳格な運用を図ることが重要であり、その実施状況を十分に注視していく必要がある。

その上で、こうした取組みの成果を的確に予算に反映し、一層のスリム化につなげていく必要がある。

### (3) 防災対策

昨年来の記録的な台風上陸や集中豪雨、大規模地震の発生等により、防災対策の重要性が再認識されている。

公共事業の分野においても、国民の安全と安心を確保する観点から、防災・減災のための社会資本整備を推進する必要があるが、その際、国の役割を踏まえ、限られた予算の中で最大限の効果を発揮するべく、以下に示すような取組みを効果的に組み合わせ、総合的な防災・減災対策を講じていく必要がある。

- ・ 深刻度の高い被害への対応など、緊急に必要となる事業を優先し、重点化を図る。
- ・ コスト縮減とスピードアップによる事業効果の早期発現に取り組むとともに、既存ストックの有効活用、土地利用状況を踏まえた整備手法への質的転換等を推進することにより、防災・減災投資の効率化を図る。
- ・ 公共事業に過度に依存するのではなく、規制手法の活用等による制度的対応やハザードマップの整備促進等によるソフト対策との連携強化を図る。

### (4) 道路特定財源に関する見直し

特定財源制度については、財政の硬直化を排除する観点からは、原則

として、一般財源化を検討すべきである。道路特定財源の見直しについては、その基本的な考え方が「特別会計の見直しについて」において述べられているが、道路歳出は引き続き抑制するとともに、厳しい財政事情の下で、暫定税率による上乘せ分を含め現行税負担水準を維持しつつ、基礎的財政収支の回復に資するよう一般財源として活用を図るべきである。そのためには、歳出・歳入一体改革の議論を進めていく過程で、納税者の理解を得て、その具体化を図るべきである。

## 5. 国土交通

国土交通行政は、効率的な物流システムの構築など国土の総合的かつ体系的な利用・開発・保全、公共交通の利用促進や公共交通の安全の確保などの交通政策の推進、観光立国の実現に向けた取組み、気象業務の充実、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、平成18年度予算編成においては、特に以下の点が重要と考えられる。

### (1) 公共交通の安全対策

本年4月の西日本旅客鉄道(株)福知山線における列車脱線事故の発生や、航空会社における管制指示違反、航空機部品の誤使用、国の航空管制ミス等、人的要因により安全に影響を与えるおそれのあるトラブルの発生など、様々な公共交通機関において重大な事故・トラブルが多発している。

このような人的要因等に基づく事故・トラブルの再発を防止するために、各交通事業者に対しては、組織全体における安全意識の徹底や事故防止のための機器の整備等、安全確保のための取組みの徹底が求められる。こうした取組みを徹底し、公共交通の安全・安心というサービスを利用者に提供することについては、基本的には、各公共交通事業者の責任とコスト負担の下に行うべきである。国としてコスト負担して行うべきことは、公共交通事業者内部の安全マネジメント体制に対する監視・評価や、事故防止に関する基礎的技術の開発、経営基盤の脆弱な鉄道事業者に実施させる安全施設整備に対する補助といった、公共交通事業者に任せておいては安全確保の向上が期待できないものに絞り込んでいくべきである。

## (2) 海上保安庁の巡視船艇・航空機の整備

海上保安庁の保有する巡視船艇・航空機については、昭和52年に排他的経済水域が設定された際に、その広大な水域を管理するために集中的に導入された巡視船艇・航空機が更新時期を迎えている。

老朽化・旧式化が進んでいること、海洋権益保全の体制を整備する必要があることを踏まえれば、巡視船艇・航空機の早急な代替に着手することが求められるが、聖域無き歳出削減が求められている中で、将来の国民負担が過重なものとならないよう、補修等による既存の船艇の長寿命化、船型・装備の共通化による調達コストの低減、海上保安庁の業務全体の効率化等を図るとともに、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。

## 6. 文教・科学技術

### (1) 文教予算〔資料Ⅱ-6-1、Ⅱ-6-2、Ⅱ-6-3参照〕

#### ア. 義務教育費国庫負担金の改革

近年、児童生徒数が大幅に減少しているにもかかわらず、教職員数については定数改善計画が実施され、教員給与についてもいわゆる人確法<sup>14</sup>に基づく優遇措置が採られてきた結果、児童・生徒一人当たりの国庫支出額はここ15年間で8割増加している<sup>15</sup>。にもかかわらず学力低下等の問題は解決しておらず、もはや教職員数を増やせば学力向上につながるのと考えるべきと考える。

国・地方を通じて公的部門全体の総人件費の大幅な削減に取り組む中、義務教育教職員の給与についても、給与構造改革を実施する必要がある。優遇措置の根拠となっている人確法は廃止に向けた取り組みが必要である。義務教育教職員の人員に関しても、純減を行うべきであり、新たな定数改善計画は策定すべきではない。また、教職員定数の

<sup>14</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(人確法)」(昭和49年2月施行)。この法律は、高度経済成長期の労働市場が現在より逼迫する経済状況の下で制定されたが、近年の雇用情勢は異なる状況にある。

<sup>15</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16年度：1,048万人(▲30%)と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▲8%の減少となっている。

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%)と拡大し、児童生徒一人当たりには換算すれば、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。)

問題を考えるに当たっては、効率的な学校運営・教育上の効果等の観点から学校の統廃合を進め、適正なクラス数を確保する必要があることを念頭に置くべきである。

さらに、諸外国の教員給与体系はその職責の性格から専門職的な色彩が強いものとなっている一方、日本の教員の給与体系は行政職的な色彩を帯び年功序列による累進性が強いものとなっている。将来的にはより専門職的な給与カーブに改めていくことも検討課題である。

なお、義務教育に係る経費負担のあり方については、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. 教科書無償給与の見直し・単価の引下げ

昭和50年代後半以降、児童生徒数が一貫して減少しているにもかかわらず、児童生徒一人あたり換算の教科書予算額が約3割増額されてきた結果、教科書予算は400億円程度で横這いとなっている。

中長期的には欧米諸国の例を参考に、貸与制を含め有償制に向けた改革に取り組む必要がある。まずは平成18年度予算において、製造コスト・輸送コスト等の厳しい見直しにより、児童生徒一人あたりの単価を大幅に削減することが強く求められる。

#### ウ. 国立大学法人運営費交付金の重点化、効率化

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さらなる重点化を図るべきである。

また、受益者負担の徹底、私立大学との格差是正などの観点から、各大学の自己収入確保の努力を一層強化するべきである。

#### エ. 私立大学等経常費補助の見直し

私立大学等においては、学生総数が減少を始めているなど経営環境が厳しさを増しているにもかかわらず、在籍者一人あたり物件費・人件費支出は、経済動向を大幅に上回るペースで上昇し、国立大学における増加率を大きく上回っており、私立大学等においても人件費・物

件費の圧縮等の経営努力が求められる。

これまで恒常的に増額が続いてきた私大等経常費補助については、現下の厳しい財政状況及び学生数の減少にかんがみれば、平成18年度予算において削減することが求められる。

#### オ. 育英事業

近年、育英奨学事業については、毎年、貸与規模を拡充している一方、無利子事業、有利子事業とも延滞額は一貫して増加し、1,787億円（貸与残高の4.7%）に上っており、制度の持続可能性の観点からの取組みが急務である。

こうしたリスクに対しては、適正な利率・保険料の設定、貸与条件の厳格化等による対応が基本となるが、未だこうした取組みが途上であれば、平成18年度予算においてはまずは事業規模の拡大傾向に歯止めをかけることが強く求められる。

#### カ. その他の高等教育支援

高等教育については、引き続き、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公私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。

その際、競争原理に基づく支援が、選定や評価の在り方を通じて真に大学間の公平で良好な競争を促し、十分な効果が発揮されるよう、常に検証するとともに、支援制度自体についても適切な評価が必要である。

### (2) 科学技術予算〔資料Ⅱ-6-4参照〕

「6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科学技術予算が拡充されてきた結果、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、政府と民間を合わせた研究費総額の対GDP比は、主要国中で群を抜いた水準にある。今後は、官民連携の推進などにより、政府研究開発投資の質的向上を図ることが必要である。

こうした状況を踏まえれば、第3期科学技術基本計画の検討を進めている総合科学技術会議においては、従来のような官に量的な規模の拡大を求めるといった発想を排し、国民に対する説明責任の強化と科学技術投

資の一層の重点化に積極的に取り組むことが不可欠である。すなわち、これまでの政府研究開発投資の成果を十分に検証した上で、国民に対してもたらされる成果に着目した目標設定と評価の仕組みを確立するとともに、官民の連携強化の観点と重点化対象領域の一層の絞込みにより、投資効果を最大限に発揮させることが必要である。また、こうした問題意識の下では、官だけに着目したこれまでのような研究開発投資の投入目標を設定すべきでないことは、言うまでもない。

平成18年度予算においても、このような考え方に立って、科学技術予算といえども聖域扱いすることなく、経費の大胆な選択と集中を推進し、一層の質的向上を図る必要がある。

なお、研究資金の配分に当たっては、特定研究者への過度の研究資金の集中の排除や、適切な「目利き」が実現するような審査体制の確立等により、研究資金を最大限に有効活用することが求められている。

## 7. 防衛

防衛関係費は、人件・糧食費及び歳出化経費がその約8割を占め、予算が硬直的な構造となっている問題を抱えている〔資料Ⅱ-7参照〕。加えて、近年、毎年度の予算額（歳出）は縮減傾向にあるものの、装備品等の調達に係る後年度負担は予算額ほどの抑制が図られておらず、それが、後の歳出化経費の増大をもたらし、各年度の予算（一般物件費）をさらに圧迫する構造となっている。

厳しい財政事情の下、あらゆる分野において歳出の水準を今後とも抑制していく必要がある中、当年度歳出のみならず後年度負担の抑制を図ることにより防衛関係費を維持可能なものとしていくことが求められる。

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、国際テロや弾道ミサイル等の新たな脅威や多様な事態への実効的な対応や国際社会の平和と安定のための活動への積極的な取り組みが求められており、我が国防衛力は質的な転換を迫られている。

また、個々の装備品は、近代化・高度化に伴い、装備品の単価のみならず、調達後の油購入費、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という構造的な問題を有している。

上記の諸点を踏まえ、現下の極めて厳しい財政事情の下で、対応すべき事態や活動内容の変化に伴う装備品等の優先順位付けの見直し（冷戦型脅威への対応から即応力、機動力等の充実）を図るべきである。また、正面装備品の調達については、ライフ・サイクル・コストを踏まえ、その数量を維持可

能な水準に抑制する必要がある。さらに、現在取組みが進められている統合運用の強化において合理化・効率化の観点を徹底する等の改革も通じ、防衛関係費全体の抑制につなげていく必要がある。

## 8. 政府開発援助（ODA）〔資料Ⅱ-8-1参照〕

ODAの事業量については、今後5年間で100億ドルの積み増しを目指すこととなっている。一方、国内では歳出改革路線が強化されており、ODAに対し国民の理解を得ていくためには、単純に事業量を拡充するのではなく、最小のコストで最大の援助効果が上がるよう、従来にも増してその金額・使途・効果等を精査することが重要である。

そもそもODA事業量とは、一般会計予算を通じた無償支援・技術協力等のほか、円借款、債務救済など様々な要素から成り立っている。したがって、現下の厳しい財政事情の下では、円借款、債務救済等を着実に実施しつつ、ODA予算を縮減して、事業量の拡充と国内の歳出改革への取組みとを両立するべきである。

また、ODA予算の執行実態には多くの課題が存在する。例えば、現地の仕様水準や物価動向が設計・見積りに適切に反映されず割高となっている、少ない入札参加者数や極めて高い落札率など価格決定過程が競争的とはいえない、援助先の真のニーズに合致していない、また、援助対象国の開発戦略全体の中で無償支援・技術協力・円借款の効果的な連携が図られていない等の批判がある<sup>16</sup>〔資料Ⅱ-8-2参照〕。

こうした非効率性は従来から指摘されてきた課題であり、量的規模を議論する前提として、質的改善の成果を早急に上げる必要がある。このため、ODA予算の執行に当たっては、定量性・第三者性の高いプロジェクト評価を本格実施することとし、その際には、コスト削減に関するPDCAサイクルを確立して、目に見える形での削減効果を実現することが重要である<sup>17</sup>。

なお、厳しい財政事情の中、我が国は国連分担金について世界第2位の貢献を果たしてきている。しかしながら、我が国の分担率は常任理事国の英、仏、中、露の合計よりも大きいなど、その負担は過大ではないかと考えられる。今後、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

<sup>16</sup> 一般プロジェクト無償支援等を見ると、例えば、入札参加企業数は概ね2～3社で、そのうち1社入札が2割以上を占めている。また、案件全体の約6割が99%以上の落札率（落札価格/予定価格）となっている（いずれも2004年度実績）。

<sup>17</sup> ODAに関する評価基準として、OECD-DACは、①妥当性、②有効性、③効率性、④インパクト（波及効果）、⑤持続性を掲げており、そのうち「③効率性」については、「望ましい結果を最小コストで実現したかどうか」が基準になるとして、例えば、低コストであったか、期日どおりであったか、他の代替手段と比べてどうだったかを検証することが有用、としている。

となるよう、改定交渉を積極的に進めていくべきである。

## 9. 農林水産

農林水産関係予算は、5年連続で前年比マイナスとなっており、平成17年度には3兆円を下回り、ピーク時（昭和57年度）の8割の水準にある。引き続き厳しい歳出の抑制が求められるが、その際には、効率化を図る観点から、助成対象の絞込み等、平成18年度予算においても、選択と集中を強化する必要がある。

### (1) 品目横断的経営安定対策〔資料Ⅱ-9-1、Ⅱ-9-2参照〕

土地利用型農業については、全ての農家を対象とする品目別助成措置も一因となり、零細・非効率な構造が続いてきたが、国際ルールとの整合性を確保しつつ、早急に効率的な生産構造を確立するため、平成19年度から、経営に着目した品目横断的施策へ移行する方向で検討が行われている。

その中で、助成対象とすべき者（「担い手」）の明確化については、平成27年に「効率的かつ安定的な農業経営」が農地全体の7～8割程度を経営するという展望の下、効率性向上に取り組む相当規模の農業経営体に絞り込む方向性が示されたところであり、「6月建議」等の提言にも沿った形となっている。今後、引き続き財政構造改革との整合性を確保していく観点からは、具体的な助成水準について効率的な経営を前提としたものとするとともに、対象となる品質や数量についても一定のメリハリをつけていくべきである。

なお、米の生産調整に関する助成措置についても、品目横断的施策への移行などとの整合性を確保し、経営安定に着目した施策は「担い手」に限定していくなどの見直しを行うべきである。

### (2) 資源・環境対策〔資料Ⅱ-9-1参照〕

近年規模縮小が図られている農業農村整備事業においては、来る更新需要増加への対応が喫緊の課題となっており、農村地域の高齢化・混住化の進展を踏まえ、既存施設・設備の維持管理手法の見直しが迫られている。

こうした状況を受けて検討中の資源・環境対策は、各種の共同・営農活動を通じた外部効果の発現や施設・設備の長寿命化等を図るものであ

るが、その対象を真に効果的な取組みに限ると同時に、国や地方の役割分担や農業者等の自助努力も加味した支援水準とした上で、平成19年度からの施策の本格的な実施に向けて、それらのさらなる検証を行っていくべきである。

### (3) 緑の雇用担い手育成対策事業の見直し

緊急雇用対策で森林整備に従事した者を林業就業者として育成する緑の雇用担い手育成対策事業は平成17年度に事業期間が終了する。後継事業を実施する場合には、予算執行調査の結果も踏まえ、事業を効果的かつ効率的に実施するため、担い手は各事業体が育成するとの基本を確保する仕組みとするとともに、国が支援する研修経費の対象範囲や単価についても適切な見直しを行う必要がある。

なお、本事業は、地球温暖化対策にも資するものであるが、同対策のために実施する森林整備についても、対象とすべき森林の範囲や施業コスト等を見極めた上で、効果的かつ効率的な実施を図るべきである。

## 10. エネルギー対策

エネルギー対策については、昨今、原油価格が上昇している中で、省エネルギー対策等の一層の推進や、エネルギー安定供給確保対策の強化等が求められている。また、本年2月には京都議定書が発効し、政府として議定書の目標達成に向け各般の温暖化防止対策を的確に遂行していくことが求められている。エネルギー対策では、こうした諸課題に対し、限られた財源の中で最も効率的・効果的な対応を行っていくことが重要である。

しかしながら、例えば、平成16年度決算において石油対策で備蓄事業や石油製品販売の構造改善事業等で、なお不用が多く発生していることや、予算執行調査の結果において効率性等の観点から問題と考えられる事業の事例があったこと、過大な予算計上の事例等が指摘されているところである。したがって、エネルギー対策の事務事業全般にわたり執行状況等を厳しく精査するとともに、施策の効果・効率性等について徹底的な見直しを進め、事務事業の効率化・重点化を一層推進すべきである（エネルギー関係特別会計の改革については「特別会計の見直しについて」を参照）。

なお、本年4月の京都議定書目標達成計画においては、国内対策を最大限に実施しても約束達成に不足する差分を京都メカニズムにより対応することとされたが〔資料Ⅱ-10参照〕、この京都メカニズムについては、途上国のCO<sub>2</sub>削減の取組みの促進などに向け、さらなる外交努力を行いつつ、国民の理

解を得た上で、活用していく必要がある。その際、クレジット（排出枠）取得の進め方については、将来を見据えた戦略が必要である。

## 11. 中小企業対策

中小企業対策については、これまでも経営アドバイス、技術開発、資金調達、人材育成、再生支援など幅広い観点から様々な支援策を講じてきているが、業種や地域によって濃淡はあるものの全体として業況に改善が見られる中で、施策の在り方を不断に見直し、真に必要なものに重点化していくべきである。特に、過去、多額の不用を計上している事業が散見されることから、単価や規模を厳しく見直し、効率的な施策としていく必要がある。

中小企業信用補完制度については、民間金融機関による信用供与を100%保証する仕組みであるが、モラルハザードを惹起するといった構造的な問題を抱え、バブル崩壊後の経済対策等で2.7兆円にも及ぶ財政資金の投入が余儀なくされた。保険引受残高は現在も30兆円規模にも及び、依然として大幅な赤字を計上し続けている〔資料Ⅱ-11参照〕。したがって、信用補完制度の在り方を抜本的に見直し、持続可能性を確保していくことが喫緊の課題となっている。こうした観点から、部分保証制度の導入やリスクに見合った保証料率・保険料率の設定を早期に実施すべきである<sup>18</sup>。

## 12. 治安対策・司法制度改革

### （1）治安対策〔資料Ⅱ-12-1、Ⅱ-12-2参照〕

最近の治安情勢については、検挙率も回復し始め、犯罪増加に若干の歯止めが掛かりつつあるも、平成元年と比較すれば、重要犯罪の増加など依然として厳しい状況にある。また、我が国における不法滞在者数が高水準で推移していることなどにより、水際対策も依然として重要である。

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、安易に増員に頼らない体質作りを行うことが重要である。「6月建議」でも述べたとおり、まず、非治安部局も含めた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、費用対効果を十分検証した上で、民間委託等が可能な業務範囲を拡充すべきである。また、増員に当たっても、過去の増員効果の検証等を踏まえた効率的かつ機動的な人員配置を目指

<sup>18</sup> 諸外国の信用保証制度の保証割合は、国によって異なるものの、概ね50%から85%程度となっている〔資料Ⅱ-11参照〕。

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、受刑者処遇の適正化等にも配意しつつ、収容方法の工夫、既存施設の増改築等の安価かつ迅速な整備を行っていくべきである。また、引き続きPFI方式による施設建設・運営を行うことにより、効率的な収容増対策を講じていくべきである。なお、入国管理施設の過剰収容問題も入管行政の障害となっており、同様の効率的工夫を行う必要がある。

## (2) 司法制度改革

司法制度改革推進の中核として、日本司法支援センターが設立（平成18年4月設立、10月業務開始予定）されることに当たっては、「6月建議」でも述べたとおり、適切な受益者負担の導入や関係団体・地方自治体との連携を行うとともに、民事法律扶助、国選弁護、司法過疎対策など各種業務を一体として行う統合メリットを引き出すことにより、財政負担を可能な限り抑制するべきである。

また、平成21年より導入予定の裁判員制度の施行に向け、国民に対する広報・啓発活動が有効に実施されるよう引き続き努めるとともに、具体的な施設整備等を効率的・計画的に進めるべきである。