

# 平成20年度予算編成の基本的考え方について

平成19年6月6日  
財政制度等審議会

# 平成20年度予算編成の基本的考え方について

平成19年6月6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20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  
及び財政構造改革部会 合同会議名簿

(平成19年6月6日現在)

[財政制度等審議会会長 兼 財政制度分科会長 兼 財政構造改革部会長]	西室 泰三	(株)東京証券取引所代表取締役社長
[委員]	板垣 信幸	日本放送協会解説主幹
	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
	勝俣 恒久	東京電力(株)取締役社長
	幸田 真音	作家
	河野 栄子	(株)リクルート特別顧問
	残間 里江子	プロデューサー、(株)クリエイティブ・シニア代表取締役社長
	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
	田中 直毅	経済評論家
	玉置 和宏	(株)毎日新聞社特別顧問(論説担当)
	寺田 千代乃	アートコーポレーション(株)代表取締役社長
	○ 富田 俊基	中央大学法学部教授
	中林 美恵子	跡見学園女子大学マネジメント学部准教授
[臨時委員]	石橋 明佳	(株)ファイトレードコーポレーション代表取締役社長
	岩田 一政	日本銀行副総裁
	小野 邦久	(独)都市再生機構理事長
	片山 善博	慶應義塾大学大学院法学研究科教授
	榎野 信治	(株)読売新聞東京本社論説委員
	北城 恪太郎	日本アイ・ビー・エム(株)最高顧問
	島田 晴雄	千葉商科大学学長
	嶋津 昭	市町村職員中央研修所学長

田中 弥生	(独)大学評価・学位授与機構評価研究部准教授
糠谷 真平	(独)国民生活センター顧問
長谷川 幸洋	東京新聞・中日新聞論説委員
三木 繁光	(株)三菱東京UFJ銀行取締役会長
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)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院長
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
井上 礼之	ダイキン工業(株)代表取締役会長兼CEO
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
香西 泰	(社)日本経済研究センター特別研究顧問
河野 龍太郎	BNPパリバ証券経済調査部長チーフエコノミスト
田中 豊蔵	元(株)朝日新聞社論説主幹
俵 孝太郎	評論家
土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部准教授
水口 弘一	元(株)野村総合研究所代表取締役社長
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

[専門委員]

(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 財政構造改革部会  
審議経過

<p>平成19年 2月8日(木) 財政制度分科会 財政構造改革部会、 法制・公会計部会 合同会議</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成19年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算等及び国民負担率について</li> <li>○ 国会提出法案について</li> <li>○ 当面の運営方針について</li> </ul>
<p>4月27日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 海外調査報告</li> <li>○ 地方財政</li> </ul>
<p>5月16日(水) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 諸外国における長期財政推計</li> <li>○ 社会保障</li> </ul>
<p>5月21日(月) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 防衛</li> <li>○ 文教</li> <li>○ 公共事業</li> <li>○ 農林水産</li> <li>○ その他歳出分野</li> </ul>
<p>6月1日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建議(素案)審議</li> </ul>
<p>6月5日(火) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建議(素案)審議</li> </ul>
<p>6月6日(水) 財政制度分科会、 財政構造改革部会 合同会議</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建議とりまとめ</li> </ul>

# 目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

## I. 財政運営のあり方

1. 我が国の財政運営のあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

2. 歳出改革に向けた基本的考え方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

## II. 各分野における歳出改革への取組み

1. 社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1 1

2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 2

3. 公共事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 8

4. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 0

5. 防衛・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 8

6. 政府開発援助（ODA）等・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 0

7. 農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 0

8. エネルギー対策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 2

9. 中小企業対策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 2

10. 環境・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 2

11. 治安対策・司法制度改革・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 3

## （参 考）

1. 資料

2. 「平成20年度予算編成の基本的考え方について」ポイント

## はじめに

グローバル化が進む中で、人口の高齢化に対応した持続可能な経済・財政運営が、我が国はもとより諸外国においても重要な政策課題となりつつある。そうした中で、特に我が国は他国に例を見ない急速な高齢化に直面しているにも関わらず、一方で膨大な債務を抱え財政の持続可能性に不安を有しており、安定的な経済成長と持続可能な財政構造の実現に向けて、大胆な財政改革の断行に待ったなしで取り組む必要がある。

また、こうした深刻な財政状態が続く中で、公と私のけじめを欠いた財政への依存意識を背景に、談合事件を始めとする様々な問題が生じていることは、極めて遺憾である。財政規律の弛緩・欠如を放置することなく、将来の世代への責任を果たし得る国家財政の運営がなされなければならない。

こうした認識の下、当審議会は、我が国財政運営のあり方と、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た。本建議を踏まえ、今後の歳出・歳入一体改革、さらに平成20年度予算編成に向けて、活発な議論が行われることを期待する。

# I 財政運営のあり方

## 1. 我が国の財政運営のあり方

### (1) 我が国における財政健全化の必要性

世界経済が順調に拡大する中で、我が国においても息の長い景気回復が続いている。そうした中で平成19年度予算においては税収の大幅な伸びが見込まれ、一方で歳出の抑制努力を徹底して行うことによつて、新規国債発行額は前年度と比較して4.5兆円減額され、財政の健全化に一定の進展が見られている。

しかしながら、それでもなお新規国債発行額は25兆円を超え、依然として歳出の3割以上を国債発行に依存し、さらにそのうちの8割が赤字国債によつて賄われ、債務の累増に歯止めがかからない状態にある。すでに「バブル経済」の時期から約20年、1997年の金融危機からも約10年が経過し、我が国経済は、バブル崩壊や金融危機への対応に追われる異常な局面から脱却し、正常な状態を回復してきた。一方で、財政面では、景気の拡大が続き、税収が大幅に増加する中においても、なお大幅な財政赤字が生じ、大きな負担を将来世代に先送りする異常な状態が続いているのである。

2005年に我が国の人口は減少に転じ、いわゆる「団塊の世代」の退職がいよいよ始まるなど、高齢化による経済・社会への影響は様々なかたちで現実化し、財政面では、社会保障のための支出の増加が本格化しつつある。そうした中で、国債だけで対GDP比105%、国と地方合わせて対GDP比148%もの膨大な過去の債務が存在することは、



我が国の経済・財政運営が将来にわたって持続可能であることへの信認を損ないかねない大きなリスクとなる。

幸いにも、現在のところ、膨大な債務の存在による国民生活への影響は顕在化していないが、高齢化が進む中で、今後とも我が国が安定的な経済成長を続けていくためには、経済の生産性向上のために資金が向かうとともに、国債の信認が維持されることが極めて重要である。また、「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、以下「11月建議」）においても指摘したように、国民全体の「受益」が「負担」を上回る「中福祉－低負担」とも言うべきアンバランスな状態は、将来世代への負担の先送りを止めるために、速やかに是正する必要がある。こうした状況を踏まえれば、我が国において、今後とも安定的な経済・社会の発展を実現するために、財政健全化に向けた取り組みの歩みを、いささかでも緩めるようなことがあってはならない。

## （2）諸外国における取り組み〔資料 I－1、2 参照〕

人口の高齢化は、主要先進国において共通の課題である。将来において、社会保障のための支出が急増し、財政が維持できなくなるリスクに対しては、各国とも警戒感を強めている。そのため、21世紀に入ってから、多くの主要先進国において、将来の人口の見通しを踏まえた長期にわたる財政の推計が行われている<sup>1</sup>。

例えば、米国では、2012年までの財政収支均衡が財政健全化の目標とされているが、2050年～2080年まで見通した長期の財政推計において、2010年代以降、ベビーブーム世代の退職が進むことによ

---

<sup>1</sup> 諸外国における長期財政推計の取り組みについては、下記の HP を参照。  
<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseib190516/01.pdf>

って、医療費を中心に大きな歳出増加圧力が生じることが示されている。これを踏まえ、FRB(連邦準備制度理事会)のバーナンキ議長は、連邦政府の財政の現状を「嵐の前の静けさ」に喩え、早期に意義のある行動をとるよう警告している。

また、英国では、毎年度の予算編成に当たって、財政の長期的な持続可能性の検証が義務付けられており、今後30年～50年間の長期の財政推計が、財政の規律を保つ上で一定の役割を果たしている。

さらに、EUにおいては、加盟25ヶ国それぞれについて、人口高齢化による歳出増を踏まえた上で2050年までの財政推計を行い、債務残高が安定的に推移するためにどの程度の収支改善が必要であるかを、定量的な「安定化ギャップ」の値として示している。また、今後5年間現状を放置して財政健全化努力を先送った場合に、将来において追加的に必要となる「先送りのコスト」を定量的に示し、将来に向けて、早め早めに対応することが、将来の国民の負担を軽減することに直結する旨を明らかにしている。

EU諸国においては、こうした分析を踏まえ、長期にわたり債務残高の対GDP比を安定的に推移させることを念頭に置きつつ、基本的に財政収支の均衡を財政健全化の中期的な目標として設定し、その実現を目指す財政運営が行われている。

これらの取組みは、「将来世代に負担を先送りしない」というだけにとどまらず、将来世代において生じることとなる負担を見極め、それを先取りした対応を現時点で行おうとするものであり、人口の高齢化に対応した経済・財政運営のあり方を考える上で、多くの示唆を含むものと言える。

### (3) 我が国の財政健全化に向けた基本的考え方〔資料 I—3参照〕

我が国においては、2010年代に入り、人口の構造が大きく転換する局面に差し掛かり、いわゆる「団塊の世代」が基礎年金の受給年齢を迎え、さらに2020年代にかけて、一人当たりの医療・介護のための費用が急増する70歳を上回る年齢となる。

当面の財政健全化の目標としては、まずは2011年度のプライマリー・バランスの黒字化が掲げられているが、その後もさらに高齢化が進展することを踏まえれば、この目標を2011年度に実現しても、それ以降にさらに社会保障のための歳出が増加し、再び収支が悪化しかねない。

また、財政健全化に向けては、債務残高をGDP比で安定的に引き下げていかなければならないが、そのためには、単にプライマリー・バランスを均衡させるだけでなく、さらに改善させる努力を続けていくことが必要となる。

本年1月に閣議決定された「日本経済の進路と戦略」（平成19年1月25日閣議決定、以下「進路と戦略」）においては、財政健全化の目標として、2011年度には国・地方のプライマリー・バランスを確実に黒字化させ、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、さらに2010年代半ばにかけては、収支改善努力を継続し、国・地方それぞれの債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを目指すこととされている。

こうした目標の実現に向けて、「進路と戦略」においては、今後5年間で、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年7月7日閣議決定、以下「基本方針2006」）で示された歳出改革の内容を計画的に実施することとされ、また今後の予算編成に当たっては、

景気を支えるために政府が需要を積み増す政策はとらず、税の自然増収は安易な歳出等に振り向けないで将来の国民負担の軽減に向け、新たに必要な歳出を行う際は、原則として他の経費の削減で対応する等の考え方が示されている。さらに、それでも対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対する安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないようにするとの考え方が示されている。

安倍総理の施政方針演説(平成19年1月26日)では、これらを踏まえた上で、「本年秋季以降、本格的な議論を行い、19年度を目途に、社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しなどを踏まえつつ、その費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく、取り組んでまいります。」とされている。

今後、歳出・歳入一体改革を進めていくに当たっては、高齢化の進展に真正面から向き合い、「進路と戦略」に示された予算編成の原則を踏まえつつ、政府の掲げる財政健全化の目標を、確実に実現していくための道筋を明らかにすることが望まれる。その際には、諸外国における財政の長期推計の取組みも参考にしつつ、高齢化の進展を踏まえた中長期的な観点からの財政のあるべき姿を念頭に置く必要があり、さらに、早期の対応が将来的な国民の負担を小さくすることにも十分に留意しなければならない。

## 2. 歳出改革に向けた基本的考え方

### (1) 歳出改革に向けた基本的考え方

「基本方針2006」においては、今後の各分野における中期的な歳出改革の取組みとして、国・地方合わせて、今後5年間の現行制度の下で見込まれる歳出の伸び等を踏まえた自然体の歳出の姿から14.3～11.4兆円の削減を行うことが決定された〔資料Ⅰ―4〕。平成19年度予算においては、この計画に沿って、徹底した歳出削減が行われたところである。

さらに、特別会計改革については、「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」)の内容を実施に移すため、本年3月に「特別会計に関する法律」(平成19年法律第23号)が制定され、これらにおいて、特別会計の統廃合や事務及び事業の見直し、歳出の効率化・合理化や明確な必要性のない剰余金等の財政健全化への活用等の方針が定められている。

こうした考え方を踏まえ、今後の歳出・歳入一体改革を進めていくに当たっては、歳出改革を引き続き計画的に実施していく必要があり、平成20年度予算においても、最大限の歳出削減に向けた努力を徹底して行っていく必要がある。

### (2) 公務員人件費

極めて深刻な財政事情の下、公務員人件費の改革を推進していくことが不可欠である。

「11月建議」でも述べた通り、国家公務員の給与については、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が、2006年度から2010年度までに段階的に実施されるとともに、昨年8月の人事院勧告から、比較対象企業規模の100人から50人への見直し等の官民給与の比較方法の見直しが行われている。また、国家公務員の定員については、行政機関において、5年間で▲5.7%以上の純減目標の達成に向けて、平成19年度予算で前年度を大幅に上回る▲2,129人の純減が確保されたところである。平成20年度においても、公務員人件費の抑制について、これまでの改革を緩めることなく、予算編成を行っていく必要がある。

地方公務員については、後述の通り、地方財政計画上の給与関係経費を厳しく抑制していくことに加え、実際に各団体が支給する給与水準を含めて、今後更なる改革を進める必要がある。

### (3) 独立行政法人向け財政支出の抑制

独立行政法人については、これまで国の研究所や特殊法人等の独立行政法人化が進められた結果、法人数は101となり(2007年4月現在)、国からの財政支出は約3.5兆円となっている(平成19年度予算)。

独立行政法人制度は、中期目標期間の終了時に各法人の組織・業務をゼロベースで見直す仕組みであり、平成19年度予算では、国の歳出の縮減を図る見地から、対象法人が徹底して見直され、これに対する財政支出も一段と厳しく削減された。平成20年度予算においても、官と民の役割分担、業務運営の一層の効率化、運営費交付金等への依存度の縮減等のあらゆる観点から組織・業務の全般にわたる徹底し

た見直しを行い、独立行政法人に対する財政支出を厳しく抑制すべきであり、法人の整理合理化に当たっても、事務・事業の廃止・縮小など支出抑制にも資する取組みがなされるべきである。

#### (4) PDCAサイクルの機能強化

限られた財政資金の効率的・効果的活用のためには、「Plan(予算編成)－Do(予算の執行)－Check(評価・検証)－Action(予算への反映)」のサイクルに従って、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、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、決算、会計検査院の決算検査報告、各府省の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。

さらに、予算書、決算書について、財政の透明性の向上を図るとともに、PDCAサイクルをより機能させ、予算の一層の効率化を図る観点から、その表示科目と政策評価における政策とを原則として対応させることにより、予算・決算と政策評価の連携強化をさらに進める方向で見直しを行い、平成20年度予算から実施すべきである。

また、成果を検証するために、政策評価に当たって、政策の目的を明確に記述し、可能な限り定量的で、政策のもたらす価値を測定できる目標を設定するなど、政策評価の質の向上を図る必要がある。

## (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、「国の財務書類」の作成・公表等により体系の整備がなされたが、さらに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であり、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)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〔資料 I-5参照〕。



## Ⅱ 各分野における歳出改革への取組み

### 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

高齢化の進展等に伴い、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。

今や、「団塊の世代」が高齢者となり給付の増加に拍車をかける時期が、目睫の間に迫っている。このまま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、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重要である。

その際、給付と負担の具体的な水準については、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、両者は表裏一体であることを示しつつ、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

社会保障関係費は、国の一般歳出の半分に近づきつつあり、我が国の財政で、近年の最大の歳出増加要因である。

前述の諸外国における長期の財政推計の取組みにおいても、各国とも高齢化等により伸びていく社会保障関係の支出に強い関心が

払われており、長期的な財政の持続可能性を大きく左右するものとなっている。

こうした構図は、我が国においても例外ではなく、財政全体の持続可能性の確保に向けて、社会保障関係費の抑制努力は不可避である。

特に、財政赤字が多額に上る現状において、給付のために必要な公費負担が現世代が負担する税財源で十分に賄われていないことは、重く受け止める必要がある。「11月建議」における試算で示されたように、将来世代の負担増をできる限り抑制し、また、世代間の公平を確保する観点からは、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。

#### ウ. 改革の視点

以上のように、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で提起してきたように、

- ・ 将来の国民負担の上昇を極力抑えていくために、医療・介護等のサービスコストを抑制
- ・ 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
- ・ 高齢者を一律に弱者と捉えるのではなく、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

といった視点からの精査が重要である。

## エ. 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」とされたところである。

この過去5年間の国費削減▲1.1兆円は制度改革により実現されており、「基本方針2006」に示された今後の国費削減についても、制度改革により確実に達成する必要がある。平成20年度においても、「基本方針2006」に示された方針に沿って、医療等を中心に、給付の伸びを抑制する必要がある。

また、今秋以降に行われる税制改革の本格的・具体的な議論において、今後とも増加する社会保障給付等について、基礎年金国庫負担割合の引上げのための財源も含め、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないよう取り組む必要がある。

## (2) 医療

### ア. 医療給付費等の動向

医療については、2006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通しであるが、今後、2008年度施行分の施策を含め、その着実な実施を図ることにより、給付抑制の見通しを達成していく必要がある。

しかしながら、それでもなお、今後更なる改革を行わなければ、医療給付費は2015年度までの9年間で1.3倍となり、特に高齢者医療給付費については1.5倍となる見込みであるなど、引き続き経済

の伸びを上回る増大が見込まれている。その結果、保険料・税負担といった国民負担も大幅に増大していくことになる。今後とも、「団塊の世代」の高齢化などを背景に現役世代の減少が続くことが見込まれている中で、現役世代の負担が過度なものとならないようにし、将来にわたり医療保険制度を持続可能なものとしていくためには、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、厳しい財政事情の下、2007年度の医療費国庫負担は8.4兆円に上り、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高齢者医療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、財政健全化の観点からも、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あり方についても検討していく必要がある。

## イ. 医療制度の現状と課題

我が国の医療制度の現状をみると、以下のような課題があり、今後の改革に当たっては、こうした現状と課題を踏まえつつ検討を進める必要がある。

### ① 医療のコスト構造

高齢者医療費は高齢化の進展(高齢者数の増加)により今後とも大幅な増大が見込まれているが、一人当たり医療費でも若人の約5倍となっており、諸外国の2～4倍に比べ高水準にある。さらに、都道府県別にみても最大で1.5倍の格差があることを踏まえれば、是正余地は大きいと考えられる。

また、諸外国と比較して、病床数が多く(諸外国の2～4倍)、入

院日数が長い(諸外国の3～6倍)、外来患者の受診回数が多い(諸外国の2～5倍)、高額医療機器数が多い(CTやMRIはOECD加盟国中最多)といったことに加え、引き続き医療機器に相当の内外価格差があるといった医療費水準の押上げ要因も多く存在しており、こうした点も是正していく必要がある。

## ② 医薬品のコスト構造

後発品の使用状況をみると、数量ベースで16.8%(2004年度)であり、米国・英国・ドイツの3分の1程度にとどまっている。先発品と後発品では成分や効能が同じでも1.5倍～3倍の価格差があり、先発品を使用すれば、その分、患者負担に加え、保険料・税負担も増加することになる。現在、保険給付されている「後発品のある先発品」は金額シェアで36%(2005年の調査)もあり、単純に機械的な試算をすれば、これにより国民の負担が全体で約1.3兆円(患者負担:約0.2兆円、保険料負担:約0.6兆円、公費負担:約0.4兆円)重くなっている。このように、薬剤費の削減余地は大きいと考えられ、後発品の使用促進のための方策をさまざまな観点から検討する必要がある。

さらに、薬局で自費購入できる一般用医薬品と成分が同じであるにもかかわらず保険適用されている医療用医薬品があるが、こうした市販類似薬まで保険財源で賄うことは適切かという問題がある。また、医療用医薬品の飲み残しの問題も指摘されている。

## ③ 医療のIT化

現在、レセプト・カルテの電子化等医療のIT化が進められているところであるが、これをコストの是正や国民負担の軽減に確実につなげる必要がある。具体的には、医療機関における事務の効率化、

保険者や審査支払機関における審査の効率化、医療の標準化等に向けたデータ整備などに結びつけていくことにより、費用を上回る効果を上げていく必要がある。

#### ④ 医師確保への対応

特定の地域や診療科等におけるいわゆる医師不足問題については、その要因分析を行いつつ、的確に対応していく必要がある。

特に、例えば、病院勤務医が開業医に比べ厳しい勤務環境にあることや、小児科医不足の問題も専ら小児救急病院の勤務医の負担の問題であることなどを踏まえれば、医師不足を一律に論ずるのではなく、区々の状況に応じた対応を検討することが重要である。

その際、開業医が期待されている役割を担っているか再評価するとともに、病院における医師、看護師などの医療従事者等の役割分担の見直し等も行うことにより、コストの抑制を図りつつ、医師確保問題に対応していくことが必要である。

#### ウ. 今後の改革の方向性

上記の通り、我が国の医療給付費の動向や厳しい財政事情などを踏まえれば、医療給付の抑制は喫緊の課題であり、持続可能な医療保険制度の構築のためにも、財政健全化のためにも、制度改革に裏打ちされた確実な国民負担の削減を行っていく必要がある。

このため、今後、「基本方針2006」や医療制度が抱える課題を踏まえつつ、

- ・ 医療サービス提供コストの縮減・合理化を進める
- ・ 公的給付の範囲を真に必要なものに重点化を図る

・ 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。

その際、まず、医療サービス提供コストの縮減・合理化に当たっては、厚生労働省において医療コストの効率化のためのプログラムが策定されたところであるが、給付の具体的な抑制につながるよう、より効率的・効果的な政策手段について引き続き検討を進め、必要に応じ、政策手段の見直しを行っていくことが重要である。

さらに、2008年度に創設される新たな後期高齢者医療制度における診療報酬体系については、長期入院や頻回受診などの高齢者医療の現状等を踏まえ、制度の持続可能性を確保する観点から、効率化を図っていく必要がある。

また、公的給付の範囲の重点化や負担能力に応じた公平な負担の確保については、当審議会としても、そのための具体的な方策について、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 参照〕。その際、諸外国の医療制度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、今後も、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、諸外国の医療制度の例も参考しながら検討を進めることが重要である〔資料Ⅱ―2参照〕。

### (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、一般低所得世帯等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。

当審議会としても、既に「11月建議」において、生活保護の改革に向けて、

- ・ 生活扶助基準の水準
- ・ 生活扶助基準の設定及び算定方法
- ・ 生活扶助基準の改定方式
- ・ 各種加算
- ・ 級地
- ・ 資産・能力の活用
- ・ 保護からの早期脱却の促進
- ・ 医療扶助の見直し

等の広範にわたる論点について、見直しの基本的な方向性に関する指摘を行ったところである〔資料Ⅱ―3参照〕。

こうした観点も踏まえ、平成19年度予算においては、生活保護について、

- ・ 居住用不動産を有する高齢者に対し、生活保護に優先してリバースモーゲージを適用
- ・ 母子加算について、就労支援策を講じつつ、3年間で段階的に廃止等の改革が実施されたところであるが、平成20年度予算においても、残された課題等について、引き続き改革に取り組んでいく必要がある。



#### (4) 介護

介護保険については、2000年の制度創設以来、高い給付費の伸びが続いており、これを支える保険料・税負担の水準も増大している。

2006年5月の厚生労働省試算によれば、介護給付費は、今後とも経済の伸びを大きく上回って増大し、2025年度までに、金額で約2.6倍、対国民所得比で約1.7倍に増加することが見込まれている。仮に、こうした給付の伸びを放置すれば、介護給付のための保険料・税負担を継続的かつ大幅に引き上げていかざるを得ない。

また、給付の状況を見ると、例えば、一人当たり給付費については、大きな地域格差が見られるところであるが、施設利用率の高い地域ほど高齢者一人当たり給付費が高くなる傾向にある。また、要介護認定率については、特に要介護2以下の軽度者について、大きく伸びているところであるが、軽度者ほど認定率の地域格差が大きくなっている。

こうした状況を踏まえれば、保険料や税負担といった国民の負担が過度に重いものにならないようにし、制度を持続可能なものとしていくためには、介護給付費の抑制に取り組むことは不可避であり、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、要介護認定の適正化・厳格化や不正請求のチェック強化など公正で効率的な介護保険運営を確保するための改革や、地域社会に根ざした介護を一層推進していくための改革に取り組んでいく必要がある。なお、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。

## (5) 年金

現在、年金記録が問題となり、国民の年金制度に対する不安感が改めて高まっている。年金制度は国民の信頼があつてこそ成り立つものであることから、今回の年金記録の問題への対応も含め、事業運営の効率化など、社会保険庁の改革に一層取り組んでいく必要がある。

年金制度については、平成16年に長期的な給付と負担の均衡を図る改正が行われたところである。その後、少子高齢化の更なる進展の中、出生率の見込みも昨年末に発表された新人口推計において下方修正され、年金財政への影響が懸念されたものの、近年の景気回復基調の経済動向も織り込むと、全体として年金財政は好転しているとの暫定試算が、本年2月に示されている。

今後、この暫定試算も参考資料として、法律の規定に基づく年金財政の検証を平成21年までに行うこととされているが、制度の安定性や公平性の観点から、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。

基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げについては、16年年金改正法附則において、平成19年度を目途に、所要の安定した財源を確保する税制の抜本的な改革を行った上で、平成21年度までに実施する旨規定されている。平成21年度における所要額は、約2.5兆円と見込まれており、今秋以降の税制改革の本格的な議論の中で、具体的な安定財源(税財源)の確保を図っていく必要がある。

## (6) 少子化対策

我が国では、昨年末の新人口推計において、今後一層少子化・高齢化が進行し、本格的な人口減少社会になるとの見通しが示されており、少子化対策は喫緊の課題となっている。

諸外国においても少子化の進行がみられるが、最近出生率が回復してきている国の例として、フランスを見ると、現金給付に偏ることなく、多様な働き方への支援や仕事と子育ての両立支援を充実させる方向で家族政策を展開している。こうした施策は、国民の理解と負担に裏打ちされており、特に、企業が大きな役割と負担を担っていることに留意すべきである。

我が国において、今後、少子化対策について議論する際には、こうした事例も参考にすべきであり、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り組みを進めていく必要がある。

また、財政支出を伴う施策については、子どもの世代に負担を先送りする形で拡充等を行うことは厳に慎まなければならない、具体的施策の検討に当たっては、限られた財政資金の効率的な使用を図る観点から、真に効果的なものに重点化すべきである。

## (7) 雇用関係

雇用については、「11月建議」等における指摘を踏まえ、平成19年度予算において、雇用保険の国庫負担の大幅な削減や雇用保険3事業の見直しが行われたところであるが、今後とも、雇用保険財政や各事

業の内容を不断に精査し、所要の改革に取り組むべきである。

また、フリーターやニートの存在、雇用情勢における地域間の格差、非正規雇用の増加、ワーク・ライフ・バランスを求める声の高まり、高齢者や女性などが多様な働き方を実現できるような環境整備、障害者も自らの選択により社会の支え手として働けるような環境整備といった課題に対応する必要がある。これらの課題については、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。

## 2. 地方財政

### (1) 地方における歳出改革の堅持

歳出・歳入一体改革を進めていくに当たり、国とともに公経済の一翼を担う地方財政においても、最大限の歳出削減に向けた努力を徹底して行っていくことが重要である。

地方においては、プライマリー・バランスと財政収支<sup>2</sup>がいずれも黒字化しており、債務残高は減少している。平成19年度には、地方税収の大幅な増加等を背景に、国・地方が折半で負担していた財源不足が解消するとともに、交付税特別会計の新規借入金を停止し、既往借入金のうち国負担分を一般会計に承継した上で、国負担分、地方負担分ともに償還を開始するなど、財政状況の改善が進んだ。

こうした地方財政の現状は、交付税特別会計の新規借入金を停止

---

<sup>2</sup> 利払いを除く債務償還費と公債発行額の差額

し、国負担分借入金を一般会計承継した1984年度と同様である。1984年度から1993年度にかけては、バブル景気を含む好景気による地方税収の大幅な増加等を背景に、地方財政は大幅な財源不足を解消し、収支均衡から財源余剰となった時期にあたるが、この時期には、財源余剰分を交付税特別会計借入金の繰上償還に充当する一方で、単独事業を中心として地方歳出が、国の一般歳出の伸びを上回って大幅に増加していた〔資料Ⅱ—4参照〕。

当面は、地方税収の増加に伴い、地方財政の状況が引き続き改善することが見込まれる。その際、地方歳出に関して様々な問題点が指摘されていることも踏まえつつ、1984年度からの単独事業等の大幅な増加を繰り返すことなく、「基本方針2006」で示された歳出改革路線を堅持すること等を通じて、地方歳出を厳しく抑制していくことが重要である。

## (2) 地方公務員人件費の抑制

地方歳出の抑制に当たり、特に重要なのは地方一般歳出(65.7兆円)の3分の1以上を占める地方公務員人件費(22.5兆円)の取扱いである。「基本方針2006」において、地方における民間給与水準への準拠の徹底、5年間で▲5.7%の定員純減等の削減方策が示されており、こうした方策を着実に実施し、地方財政計画上の給与関係経費を厳しく抑制していく必要がある。

地方公務員人件費については、以下のような点を含め様々な問題点が指摘されている。また、決算額が地方財政計画額を上回っており<sup>3</sup>、

---

<sup>3</sup> 平成16年度の給与関係経費は、地方財政計画額23.0兆円に対し、決算額は25.6兆円。地方財政計画と決算との計上方法の差異を調整した上で比較すると、決算額が計画額を0.6兆円上回っている。

地方財政計画上の抑制措置のみでは不十分であり、今後、執行面を含めて、更なる改革を進める必要がある。

#### ア. 技能労務職の給与について

運転手、調理師等の技能労務職の給与については、「11月建議」においても指摘したように、その水準が国家公務員(行二)や同種の民間労働者と比べて極めて高い水準となっている。

本年4月に総務省より公表されたデータから、清掃職員で最大1.7倍、学校給食職員で最大2.15倍、バス運転手で最大1.67倍など、民間給与を地方公務員給与が大幅に上回っている実態が明らかになった〔資料Ⅱ—5参照〕。こうしたデータ等を踏まえ、地方財政計画上の給与関係経費の抑制にとどまらず、実際に各団体が支給する給与水準を引き下げ、技能労務職の給与についても、地域の民間給与水準を適切に反映したものとする必要がある。

#### イ. 国家公務員給与とのラスパイレス比較

地方公務員給与を論じる際に、総務省及び各地方団体が公表している国家公務員給与とのラスパイレス比較の結果をもとに、地方公務員の給与水準は国家公務員の給与水準を下回っているとの指摘がなされている。

しかしながら、このラスパイレス比較は、学歴と年齢(経験年数)のみに基づいた比較となっており、地方公務員法上、職員給与決定原則の一つとして、「職員給与は、その職務と責任に応ずるものでなくてはならない」とされているにもかかわらず、課長、係長といった職責の観点が抜け落ちているとの問題がある<sup>4</sup>。従って、地方公務員法の趣

---

<sup>4</sup> 国と政令市についてのラスパイレス指数は、学歴と経験年数のみによる比較の場合100.0となり、職責のみによる比較(試算値)の場合117.4となる〔資料Ⅱ—6参照〕。

旨を踏まえて、職責の要素を勘案した比較を行った上で、国家公務員と地方公務員の給与水準の高低を論ずるべきである。また、そうした見直しも踏まえ、地域の民間給与との比較についても、適正化を図るべきである。

加えて、「11月建議」でも指摘した通り、そもそも国家公務員給与とのラスパイレス比較には、その算定対象に諸手当が含まれておらず、また、地方公務員の職員分布が国家公務員と比べて著しく上位級に偏っていることが読み取れないといった問題があることにも留意する必要がある。

### (3) 地域間の財政力格差是正

国と地方の財政状況を比較すると、プライマリー・バランスは、国が▲4.4兆円の赤字であるのに対し、地方は+5.4兆円の黒字となっている<sup>5</sup>。また、債務残高の税収に対する比率は、国が15.3倍であるのに対して地方は3.5倍となっている。さらに、国は債務残高の増加が継続している一方、地方では債務残高が減少している。このように、フロー・ストックの両面で見ると、国は総体としての地方よりも極めて厳しい財政状況にある〔資料Ⅱ—7参照〕。

他方、個別の自治体を見ると、大幅な財源不足額を地方交付税により補填している団体がある一方で、東京都及び23区のように基準財政収入と基準財政需要の差額である財源超過額(1.4兆円)と標準的な地方税収等の25%である留保財源額(1.4兆円)の合計が2.8兆円に達する団体があるなど、地域間の財政力格差が大きくなっている。

---

<sup>5</sup> 平成19年度において、一部の特別会計等を含むSNA(国民経済計算)ベースのプライマリー・バランスは、国・地方合計で対GDP比▲0.6%の赤字(うち国が▲1.7%の赤字、地方が+1.1%の黒字)と見込まれている。

こうした財政的な「ゆとり」を背景に、23区においては、児童手当の上乗せや子供の医療費の無料化など、標準的な水準を上回る住民サービスが行われている〔資料Ⅱ—8参照〕。しかも、以下のような事実に鑑みれば、23区において他の自治体よりも効率的な行政が行われているとは言い難い。

- ・ 選挙管理委員会、教育委員会の委員報酬が都内市部の平均額のそれぞれ4倍以上、2倍以上となっている〔資料Ⅱ—9参照〕。
- ・ 23区は、一般市、特例市、中核市及び政令市と比較した場合、所掌事務が最も少ないにもかかわらず、人口当たり職員数(平均値)は最も多くなっている〔資料Ⅱ—10参照〕。

自治体間の財政力格差の是正については、これまで、国税収入の一定割合等を財源とする地方交付税を通じて、国から地方への垂直的調整により行われてきた。

諸外国における財政調整制度を、国と地方(州を含む)の税源配分と財政調整の手法との関係に着目して整理すると、国が税源の大部分を有した上で、不交付団体を作らずに国からの垂直調整のみで財政調整を行う手法(イギリス、フランス)か、地方が国と同程度の税源を有した上で、主として自治体間の水平調整により財政調整を行う手法(ドイツ、北欧<sup>6</sup>)のいずれかが中心となっている〔資料Ⅱ—11参照〕。

我が国においては、現行交付税法定率の基本である32%を定めた1966年度には約3割であった地方税収の比率が、近年の税源移譲等の結果、ドイツ・北欧並みの4割を超える水準となるなど、地方税財源が相当程度充実してきている。そうした中で、地方税の税収格差が

---

<sup>6</sup> スウェーデンの平衡交付金制度は、以前は富裕団体からの拠出金のみを財源とする水平調整制度であったが、2005年の制度改革により国からの既存一般補助金を統合した結果、金額的には垂直調整部分が水平調整部分を上回っている。



主要国中最大水準となっており、財政調整の必要性が高い。このような状況であるにもかかわらず、不交付団体の財源超過が増加する一方で、国から地方への垂直調整のみにより財政調整を行っており、諸外国と比べて国による財政調整の負担が極めて大規模なものとなる仕組みであるとの問題がある。

こうした点に加え、「基本方針2006」において、不交付団体の増加が政府の目標となっていることも踏まえれば、不交付団体も含めた格差是正を行うため、「11月建議」でも指摘した通り、地方税のうちでも地域間の偏在性が大きい地方法人二税（法人住民税及び法人事業税）について、地方消費税における地域間の清算システムや、東京都における財政調整制度などを参考にしつつ、偏在性是正のための具体的な仕組みを検討するとともに、諸外国の事例も参考としつつ、自治体間の水平的な財政調整制度の導入についても検討が行われるべきである。

#### (4) 地方向け補助金・負担金の整理合理化

地方向け補助金・負担金については、三位一体改革を通じて4兆円を超える改革が行われるなど整理合理化が強力に進められてきたものの、その総額は10年前とほぼ同じ19兆円となっている（平成19年度予算）。これは、少子高齢化に伴う社会保障関連の国の負担金が年々増加してきたことを主な要因としており、社会保障関連の補助金・負担金は、全体の金額の約3分の2を占めるとともに、今後も趨勢的に増加が見込まれている〔資料Ⅱ－12参照〕。

今後は、地方分権改革推進委員会において行われている各分野における国と地方の役割分担に係る議論などを踏まえつつ、地方向け補助金・負担金の整理合理化に一層精力的に取り組むべきである。その

際、社会保障をはじめとするあらゆる分野にわたって、制度改正も含めた改革に取り組む必要がある。また、国・地方を通じた行政のスリム化の観点から事務・事業の見直しを厳格に行うべきであり、納税者の視点に立って、不要なものについては事業そのものを廃止することが重要である。

### 3. 公共事業

#### (1) これまでの取組み

公共事業については、平成14年度予算以降、大幅な重点化・効率化が図られてきており、平成19年度予算においても、①地域の自立・活性化、②我が国の成長力強化、③防災・減災等による安全・安心の確保といった緊急の課題への重点化が図られるとともに、コスト縮減や入札改革等による効率化が推進され、対前年度比▲3.5%の削減が行われた。この結果、平成19年度の公共事業関係費は、昭和62年度以来20年ぶりに7兆円を下回り(6.9兆円)、当初予算ベースでは平成9年度のピーク時(9.7兆円)の約7割の水準となっている〔資料Ⅱ-13〕。

#### (2) 今後の課題

しかしながら、社会資本整備の著しい進捗、人口減少社会の到来、諸外国と比較してなお高い公共投資の水準に加え、我が国の危機的な財政事情に鑑みると、公共事業については、真に必要な事業への一層の重点化、更なるコストの縮減が求められている。

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、国、独立行政法人、地方公共団体において入札談合事件が相次いでいる。とりわけ官製談合事件により、公共事業に対する不信感が増嵩しており、公共事業予算の公正な執行に対する信頼を早急に回復することが急務となっている。

このため、平成20年度予算においても、以下の諸点を踏まえつつ、これまでの改革を緩めることなく、重点化・効率化の取組みを徹底し、改革を継続すべきである。

- ア. 施設の普及率や整備水準、利用状況、産業構造の変化、社会資本ストックの増大に伴う将来の維持修繕・更新コストの大幅な増加の見込み等を踏まえ、真に必要な社会資本の整備に向けて一層の重点化を図る必要がある。その際には、費用便益分析をはじめとする事業評価の一層厳格な実施等により、新規採択に当たっての選別の強化、真に必要な分野・整備効果の高い事業への施策の集中、事業の目的・成果に踏み込んだきめ細かい重点化を図るべきである。
- イ. 公共事業予算の公正な執行に対する信頼を早急に回復し、競争促進やコスト縮減によって更なる効率化を図るため、
  - ・ 一般競争入札の徹底等、競争性・透明性の向上に向けた入札改革に取り組むとともに、違反業者に対するペナルティーの強化、昨年改正された官製談合防止法の厳正な運用等により入札談合を廃絶する、
  - ・ 地方においても、一般競争入札の徹底、違反業者に対するペナルティーの強化等、入札改革の方針が取りまとめられ、各地方公共団体に対する措置の要請が行われているところであるが、今後とも、各地方公共団体に対し、こうした方針に

基づく改革を求めていく〔資料Ⅱ―14、15〕、  
とともに、こうした国・地方を通じた、入札制度改革による競争促進の成果としてのコスト縮減効果も踏まえつつ、現行のコスト構造改革プログラムが終了する2008年度以降についても、新たな計画を策定し、更なるコスト縮減を推進すべきである。

- ウ. 道路特定財源については、「道路特定財源の見直しに関する具体策」(平成18年12月8日閣議決定)に基づき、道路整備に関する中期計画の作成、現行の税率水準の維持、税込全額を道路整備に充てることを義務付けているこれまでの仕組みの見直し等の改革を確実に実現すべきである。その際、中期計画については、真に必要な道路整備に限定し、今後とも道路整備の更なる重点化、効率化を進めるべきである。

#### 4. 文教・科学技術

##### (1) 文教予算について

###### ア. 教育予算の対GDP比の議論〔資料Ⅱ―16、17、18参照〕

現在、教育制度を巡って様々な議論が行われているが、その中で教育予算について、対GDP比が諸外国より低いことを理由に、増額が必要との指摘がある。しかし、教育予算の対GDP比のみを以て、その多寡を議論するのは適当ではない。

- ・ 我が国の租税負担率は諸外国と比べ、相対的に低いこと
- ・ 政府の総支出に占める教育予算の割合を見ると、日本はヨーロッパ諸国並みであること

- ・ 初等中等教育についても対GDP比が低いとされるが、一人当たりの予算額を見るとOECDの平均を上回っており、さらに国際的な学力テストの結果においては上位に位置していることを踏まえて考える必要がある。

また、時系列のデータを見れば、子どもの数が減る中で、平成元年以降、小中学校の生徒一人当たりの公教育支出は1.5倍以上、教職員数は1.3倍以上となっているにもかかわらず、教育の問題はむしろ深刻化している。この要因は社会環境の変化等も複雑に絡んでくると考えられるが、少なくとも「はじめに増額ありき」で教育予算や教職員数を増やしても必ずしも教育が良くなるとは言えず、重要なのは、教育の質の向上に資する予算を見極め、メリハリ付けを徹底し、助成・配分方式を見直すことである。

## イ. 初等中等教育予算

### ① 総論

日本の初等中等教育予算の水準を考えるに当たっては、先に述べたデータを出発点とすべきである。確かに、教育の現場の環境には厳しい面があり、給与面での改善・厚遇、教職員数の増加等を求める声も強いが、このようなデータからすれば、教育再生が求められているから、或いは勤務環境が厳しいから教育予算を増やせということではなく、既に量的には十分な投資を行っている現行制度の下で、効率化とメリハリ付けを徹底しつつ、教育の質を高めていく取組みを行うことが先決である。

具体的には、義務教育にかかる総費用の約8割を占める教職員給与の効率化と、学校統合の推進により、現在、生徒一人当たり年間約90万円の公費がかかっている義務教育費のコストを縮

減していくことが重要である。

## ② 教職員給与の効率化

義務教育は、教職員70万人、総人件費5兆円という規模で行われており、これまで生徒一人当たりで見れば大幅な規模の拡大を続けてきたが、「行政改革推進法」や「基本方針2006」等に掲げられた総人件費改革の方針に従って、スリム化を行いつつ、質の高い教育を効率的に提供する取組みを行う必要がある。

教職員給与については、教員評価を踏まえたメリハリある給与体系としつつ、地方公務員一般職を上回る優遇部分(平均で2.76%分)を、昨年の歳出改革を巡る議論の際に縮減することとされた通り、これをネットで確実に縮減することが必要である。

確かに、教員の勤務実態調査により、超過勤務が嵩んでいることが明らかとなったが、本来超過勤務手当とは位置付けの異なる教職調整額を増額する前に、業務の繁閑に応じた変形労働時間制の採用、パートタイマー・アウトソーシングの活用等といった、現行制度をより効率的に運用する取組みを行う必要がある。

また、教職員の定数についても、「行政改革推進法」に従って、児童・生徒の減少に見合う数を上回る純減を実現する必要がある。

教職員定数の内訳をみると、教壇に直接立つことのない充て指導主事が1,648人、研修等定数が5,453人措置されている。こうした定数はこれまでも合理化減を立て、少人数指導等への振替が行われてきたが、新たなニーズに対しては、まずはこうした定数の振替での対応を検討すべきである。

また、学校組織のマネジメントや、不登校への対応などの諸課題について、必ずしも専門家ではない教員を配置し、対応している状況は非効率な面もあり、今後は、多様な人材の活用を一層促進すべきである。

### ③ 学校規模の最適化〔資料Ⅱ－19、20参照〕

ここ30年間で子どもの数は約4割減少したにもかかわらず、公立小中学校の学校数は数パーセントしか減っておらず、全国の約半数の学校が11学級以下のいわゆる小規模校となっている。こうした小規模校については、教育政策・効果上の問題があり、財政上も非効率であるとの指摘が多くなされている。

小規模校の統合効果については、財務省による予算執行調査において、

- ・ 町村部を含めた保護者の約6割は積極的な評価を行っている一方、消極的な評価は約1割に止まっているほか、教員配置等、教育政策上のメリットが認められること、
- ・ さらに、生徒一人当たりのランニングコストも約3割縮減できたこと等が初めて全国規模で明らかにされた。

今後は、統合・再編の推進に向け、国・都道府県・市町村の役割分担を踏まえ、地域に応じた制度設計やインセンティブの付与等についての検討を省庁横断的に進め、教育水準を維持・向上させつつ、教育にかかるコストを縮減していくことが必要である。

### ④ 教科書予算の効率化

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

## ⑤ 幼児教育の無償化の議論

幼児教育の無償化については、当審議会では指摘している通り、これを教育政策論として考えるのであれば、義務教育無償の原則の下、教育政策担当部局において、まずは幼児教育の義務化について結論を得る必要がある。

こうした結論に至らない場合には、少子化対策として、幼児教育の負担軽減がどれだけ有効かという観点から検討を行う必要がある。この際、少子化対策としての有効性についてはデータに基づいた議論を行うべきであり、また、少子化対策として、幼児教育の負担軽減がどのようなケースにおいて特に求められているのか等につき、具体的な検討を行う必要がある。

## ウ. 高等教育予算

### ① 国立大学予算を巡る課題〔資料Ⅱ-21参照〕

高等教育予算については、「基本方針2006」に定められた方針を堅持しつつ、大学教育改革や国際競争力の強化など各高等教育機関の教育・研究の質を高めるための取組みを充実させる必要がある。

大学教育の再生が議論されている中、国立大学法人については、現在、在学生一人当たり約180万円<sup>7</sup>の国費が投入されている現状を踏まえ、国立大学法人が高等教育において果たすべき役割は何か、再検証が必要である。

また、全国87ある国立大学法人については、各機能・分野ごとに再編・集約化を行い、国際的に競争力あるナショナルセンター

---

<sup>7</sup> 平成19年度国立大学法人運営費交付金予算額／学部・大学院在学生数(平成18年5月現在)



を目指し、国からの助成も集中と選択をより徹底する必要があるのではないか。その際、各機能・分野ごと、各大学の特色を見極めつつ、教育・研究資源をどのような形で集約化していくのか、早急に「青写真」を描くことも検討すべきである。加えて、各国立大学法人が「研究」や「教育」にかけているコストを、人件費を含めて検証を行いつつ、各機能・分野ごとに教育・研究資源をどのような形で配分するのも検討する必要がある。

国立大学法人運営費交付金の配分ルールについても、2010年度以降の第2期中期計画を念頭に、国立大学法人の教育、研究等の機能分化、再編・集約化に資するよう、大学の成果や実績、競争原理に基づく配分へと大胆に見直す必要がある。いずれにしても、現行の配分ルールのままでは、国立大学法人間でのダイナミックな資源配分のシフトを行い、世界で通用する大学を実現していくことには大きな制約がある。また、この配分ルールの見直しとも連動させつつ、国立大学の授業料(535,800円)は提供される教育・研究内容の質に応じて設定されるべきであり、全大学・学部で一律横並びの授業料は見直しが必要である<sup>8</sup>。

## ② 奨学金事業の見直し

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

特に、有利子事業につき、3%の金利上限を付している点、就学中の金利分を事後的にも一切賦課しない点は、今後金利が上昇していけば大きな歳出増につながり、奨学金制度の持続可能性を損なうことにもなりかねないことから、早急な見直しが必要である。

---

<sup>8</sup> 私立大学の平成18年度授業料(平均)は、文科系72万円、理科系101万円、医歯系302万円

また、回収力強化については、民間委託を推進するとともに、貸し倒れによる損失を安易に国民全体に転嫁することなく、まずは機関保証の拡充を図っていく必要がある。ただし、その際は、機関保証が単なる債務の付け替えとならないよう、厳格な回収努力と適正な保証料率の設定が求められる。

### ③ 私学助成の配分方法の見直し

私学助成については、2007年度から、各学校の経営戦略の特色に応じた支援を行う仕組みへの転換(特別補助(平成19年度予算額1,113億円)の改組)が図られており、また、定員割れの解消等経営改善に取り組む私学を支援するインセンティブが導入されたところである。

今後は、より効果的に私学の経営健全化を促すべく、私学助成の過半を占める一般補助(平成19年度予算額2,168億円)の配分に当たり、単に定員割れか否かというだけでなく、より一般的な私学の経営・財務状況を表わす指標を用いるなど、私学の経営状況が助成額により直接に反映されるような改革を進める必要があると考える。

## エ. 今後の教育予算のあり方について

教育再生の観点から、教育予算の増額を求める声が大きい。確かに、資源に乏しい我が国にあって、人材は貴重なリソースであり、人格形成の上でも、能力向上の上でも、教育の重要性は誰もが認めるところである。しかし、効率化への取り組みや無駄を省く努力を行うことなく、教育予算の増額のみが追求されれば、結局子どもたちにとっては、背負わされる借金が増えるだけの結果となりかねない。効率化を徹底し、教育の質の向上に直接資する予算とは何かを見極め、そ

こに予算をシフトしていくことが必要となる。

「基本方針2006」において示された教育予算の枠組みは、こうした方向に沿うものである。すなわち、機械的・一律的に配分される傾向が強い人件費、機関助成については縮減を行うとともに、その配分方法を成果や努力をより反映したものとする一方、教育の質をより高め、教育再生に資する様々な取組みに予算をシフトするものである。

平成19年度予算においては、こうした枠組みの下、機関助成を縮減しつつ、教育政策経費<sup>9</sup>については4.2%の伸びとされるなど、メリハリを付けた教育予算となっている。今後の教育予算を考えるに当たっても、こうした方針を堅持し、教員給与、国立大学法人運営費交付金、私学助成のスリム化と配分方法の大胆な見直しを行う一方、そこで生じた財源を教育の質の向上、教育再生に資する予算にシフトさせ、メリハリ付けを一層強化していく必要がある。

## (2) 科学技術予算について

厳しい財政事情の下、例外的に伸びが確保されてきた科学技術予算について、国民の理解を得つつ、その効果を最大限に引き出していくためには、引き続き選択と集中を強化するとともに、研究費の重複や研究費の不正使用問題への対応について手を緩めることなく、着実に実施していく必要がある。

研究費の重複や特定の研究者への過度な研究費の集中を排除するために、2008年1月からの供用開始を目指して、府省共通研究開

---

<sup>9</sup> 教育政策経費とは、文教予算全体から、機関助成的な予算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、私学助成を除いたもの。

発管理システムが開発されているところである。本システムの供用に当たっては、研究者の研究業務に対するエフォート(研究、教育、管理運営等の業務に従事する時間配分)の管理を推進するのみならず、研究資金の配分状況に関するデータを原則として国民に公開することなどにより、その透明性を向上させるべきである。

さらに、研究費の不正使用を防止するために、関係府省・資金配分機関・研究機関が一体となって不正を防止する体制を構築するとともに、研究費の管理・監査体制が適切に運用されるように随時見直しを行っていくべきである。

## 5. 防衛

防衛関係費については、「基本方針2006」に沿って、今後も引き続き思い切った合理化・効率化を行っていく必要があり、そのためには、同基本方針が掲げる具体的な削減項目、すなわち

- ・ 総人件費改革等を通じた自衛官実員の削減
- ・ 3自衛隊の装備品、在庫部品等の調達効率化・合理化
- ・ 入札談合再発防止の徹底を通じた予算削減(防衛施設の特性に配慮しつつ、公共事業総合コスト縮減率(5年間で▲15%)の達成を含む)
- ・ 在日米軍駐留経費負担の所要の見直し
- ・ 基地周辺対策の抜本見直し

の各々について、成果を得ていくことが重要である。

これらのうち、在日米軍駐留経費負担については、過去の当審議会の建議において、その見直しを繰り返し求めてきたが、一方で、負担している経費の具体的な内容については、必ずしも国民に対して十全に説明が行われてきたとは言えなかったと考えられる。

在日米軍駐留経費負担は、米軍に提供する施設の整備費、駐留軍等労働者の人件費、米軍の光熱水料等、訓練移転の経費に分かれるが、最大の経費は、合計1,400億円を超える駐留軍等労働者の人件費である。国・地方・独立行政法人等において人件費を含めた厳しい合理化・効率化が進められている中、国民負担に係る駐留軍等労働者の人件費はしっかりと見直しが求められる。

具体的には、長年見直しが行われてこなかった、基本給にその10%を一律に上乘せする「格差給」等の国家公務員の水準を上回るとされる部分の問題をはじめ、その給与等のあり方について基本に立ち返った見直しが必要と考えられる〔資料Ⅱ-22参照〕。

また、駐留軍等労働者の数については、諸外国と異なり我が国が人件費の殆どを負担する状況の下、イラク派遣や軍人から労働者への職務のシフトなどがあるとしても、在日米軍の規模が減少傾向にあるにもかかわらず増加しており、米軍人の数と対比した労働者の数も諸外国よりも高い水準にある等の状況が見られる。こうした点も踏まえて、その数や負担のあり方について見直しを行っていくべきである〔資料Ⅱ-23参照〕。

飛行場・港湾等の基地施設や基地内の家族住宅等の光熱水料等については、使途毎の内訳などその使用実態の詳細が把握されていない状況にあり、国民への説明責任の観点から、こうした状況を早急に改善するとともに、我が国の負担のあり方について検討していく必要がある。

以上の諸点をはじめ、在日米軍駐留経費負担については、これまで当審議会が指摘してきた通り、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も踏まえ、特別協定に係る負担を含め、その見直し、効

率化を行っていくべきである。

## 6. 政府開発援助(ODA)等

ODAに関しては、効率性等に対する国民の厳しい見方などを背景に、これまで予算の縮減が図られてきた(平成19年度予算:▲4%)。

2006年の我が国のODA実績が世界第3位となったこと、来年、我が国においてサミットが開催されることなどを踏まえ、ODAに関して様々な議論が行われているが、現下の厳しい財政事情に鑑み、円借款の積極的活用等によって引き続きODA事業量の確保に配慮しながら、ODA予算については重点化を図りつつ削減路線を継続すべきである〔資料Ⅱ—24、25、26参照〕。

あわせて、途半ばとなっているコスト縮減への取組みや、援助分野・援助対象地域の重点化など、「質の改善」をさらに徹底すべきである。

また、外交力強化の要請については、定員を限定したコンパクト大使館やローカルスタッフを含む民間人の積極的活用など効率化の工夫、既存公館のスクラップなどにより、歳出削減路線との整合性を確保することが重要である。

## 7. 農林水産

### (1) WTO交渉等の進展を踏まえた国内農業の体質強化

WTO交渉やFTA・EPA交渉の加速化にも対処しうよう、助成措置に依存しない国内農業の体質強化に早急に取り組むことが必要であ

る。そのため、2007年度から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開始するなど改革を進めつつあるところであるが、今後、同対策の実効性を確保しつつ、さらに生産コストの縮減と、政策的な支援対象の一段の重点化を図るべきである。

特に、我が国においては、なお零細な農業構造が存続し、高い生産コストが生じている。また、担い手に対する農地の集積は一定程度進展しているものの、集積された農地が点在しているため、規模拡大の効果が最大限発揮されていない。生産コスト縮減のため、農地の規模拡大とともに面的集積を併せて促進することにより、生産コストの更なる縮減を通じた助成措置の合理化につなげることが必要である〔資料Ⅱ―27、28参照〕。

さらに、「11月建議」でも指摘した通り、農地について現場での運用実態等を検証しつつ、農地政策の制度・運用面における広範な見直しを行い、国内農業の体質強化に結びつける必要がある。

## (2) 米の政府備蓄

米については、生産量の減少により、その供給が不足する事態に備えて、政府が国産米の備蓄制度の運営を行うこととしている。

この備蓄制度については、需給状況等の推移を踏まえ真に必要な備蓄に限定することが必要であり、過剰米対策として利用し、過剰在庫の発生につながることのないよう、制度の本旨を踏まえた適切な運営を行うことが厳に必要である〔資料Ⅱ―29参照〕。

## 8. エネルギー対策

エネルギー対策においては、国際的な需給の逼迫、地球温暖化対策に係る国際的対応等、エネルギーを取り巻く環境変化に対応して、新たな重要課題に戦略的に取り組んでいくことが求められているが、既存施策の見直しを徹底し、施策の重点化・効率化等を一層推進することにより、「基本方針2006」に掲げられた「原則として歳出水準が税込相当額に見合う」姿の早期実現を目指すべきである。

## 9. 中小企業対策

中小企業対策については、地域活性化や中小企業の更なる生産性向上につながる事業へ重点化していくなど、施策の費用対効果の厳しい精査を一層徹底していくべきである。

信用補完制度については、本年10月から導入が予定されている責任共有制度を着実に実施していくことなどにより、更なる収支改善を図り、制度の持続可能性を確保していくべきである〔資料Ⅱ―30参照〕。また、政策金融機関については、2008年10月の日本政策金融公庫設立に向け、政策コストの明確化や合理化・効率化の実現等政策金融改革による成果を確実なものとするよう努めるべきである〔資料Ⅱ―31参照〕。

## 10. 環境

2008年より京都議定書の約束期間が開始される中、我が国における温室効果ガスの6%削減目標の達成は厳しい状況にあり、「京都議定書目標達成計画」の対策・施策の加速化が求められている。

2007年度には、「京都議定書目標達成計画」の定量的な評価・見



直しを行うこととなっているが、各対策分野の削減目標に対しては、規制、自主的取組み、啓蒙等、各政策手段が適切に用いられる必要があり、財政措置を伴う政策については、歳出改革を進めていく中、これまでの成果の分析や期待する効果を定量的に明確化した上で、費用対効果の高い効率的な手段に限定すべきである。

また、京都メカニズムについては、クレジットの取得方法の多様化を図るなど、効率的な取得に努めるべきである。

なお、ポスト京都の国際交渉においては、米国や中国、インド等の主要途上国に排出削減努力を促す実効性のある枠組みの構築が必要であり、また、高いエネルギー効率を達成している我が国にとって、衡平かつ合理的な制度とされることが重要である。

## 11. 治安対策・司法制度改革

「11月建議」でも述べた通り、治安関係部局の施設や定員等の体制整備については、非治安部局も含めた一層のメリハリ付けを図るとともに、PFIの活用や民間委託を拡充することによって、引き続き、抑制を図るべきである。

また、海上保安庁や警察庁の船舶、航空機、各種システム等の大量更新・機能拡充については、補修等による長寿命化、競争入札等による調達コストの低減に努めるほか、更新に併せて、業務全体の効率化を図る必要がある。

さらに、サミットの日本開催を踏まえたテロ対策においては、既存の警備体制を最大限活用するとともに、新規整備についても、サミット後の有効活用の可能性も検討した上で、効率的に行うべきである。

司法制度改革については、裁判員制度の導入に当たり、国民の参加のし易さに留意しつつ、義務的な参加であることも踏まえ、簡略な手続きの導入や合理的な諸手当の設定を図るべきである。日本司法支援センター(法テラス)の運営についても、常勤弁護士の確保をはじめ、関係団体・地方自治体と連携し、効率的な運営を図るべきである。