

平成20年度予算の編成等に関する建議

平成19年11月19日
財政制度等審議会

平成20年度予算の編成等に関する建議

平成19年11月19日

財務大臣 額賀 福志郎 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
及び財政構造改革部会 合同会議名簿

(平成19年11月19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)東京証券取引所グループ取締役会長兼代表執行役

[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 (財)地域総合整備財団理事長

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 京都産業大学客員教授・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 及び 財政構造改革部会
審議経過

9月12日(水) 財政制度分科会、 財政構造改革部会 及び法制・公会計部会 合同会議	○ 最近の経済情勢について ○ 「経済財政改革の基本方針2007」について ○ 平成20年度概算要求について ○ 国の財務書類(平成17年度)について ○ 財政制度分科会の当面の運営方針について
10月12日(金) 財政構造改革部会	○ 文教・科学技術 ○ 地方財政
10月17日(水) 財政構造改革部会	○ 農林水産 ○ 防衛 ○ 治安
10月22日(月) 財政構造改革部会	○ 公共事業関係 ○ ODA ○ エネルギー対策 ○ 中小企業対策 ○ 地方財政
10月26日(金) 財政構造改革部会	○ 公務員人件費 ○ 国土交通・環境関係 ○ 財政の持続可能性についての分析
11月5日(月) 財政構造改革部会	○ 社会保障
11月12日(月) 財政構造改革部会	○ 建議(素案)
11月16日(金) 財政構造改革部会	○ 建議(素案)
11月19日(月) 財政制度分科会 及び財政構造改革部会 合同会議	○ 建議(案)

目 次

はじめに	1
------------	---

I. 総論

1. 財政健全化の必要性	2
2. 財政健全化の基本的考え方	6
3. 歳出改革に向けた基本的考え方	8

II. 各論

1. 社会保障	1 1
2. 地方財政	2 8
3. 公務員人件費	3 4
4. 公共事業	4 0
5. 国土交通	4 4
6. 環境	4 5
7. 文教・科学技術	4 7
8. 防衛	5 6
9. 政府開発援助（ODA）等	5 8
10. 農林水産	6 0
11. エネルギー対策	6 3
12. 中小企業対策	6 4
13. 治安対策	6 5

（参 考）

1. 資 料	6 9
2. 平成20年度予算の編成等に関する建議のポイント	1 6 5

はじめに

我が国経済は、構造改革の取組により、長期停滞のトンネルを抜け出し、息の長い景気回復を続けているが、財政面においては、膨大な債務を抱えており、大胆な財政構造改革の断行に待ったなしで取り組む必要がある。

このため、まずは、「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」という。)で示された5年間の歳出改革を着実かつ計画的に実施することなどにより、国と地方を合わせたプライマリー・バランスの確実な黒字化を達成しなければならない。さらに、大事なことは、膨大な債務残高の対GDP比を安定的に引き下げていくための取組を進めていくことである。

その際、人口の高齢化に伴い社会保障支出が急増することが見込まれるため、当審議会としては、高齢化の進展などの将来の人口の見通し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き、我が国財政の持続可能性を確保していくことが不可欠と考える。

しかしながら、最近の状況をかながみると、様々な分野で、歳出圧力が増大してきており、それにより財政規律に緩みが生じかねず、市場の信認を損ないかねない状況となっている。

当審議会としては、中長期的な財政の持続可能性を見据えつつ、規律ある財政運営を確保していくべきとの認識の下、財政健全化の必要性・基本的考え方や、歳出改革に向けた基本的考え方を含む平成20年度予算の編成に係る諸問題を集中的に議論し、その審議結果を取りまとめた。本建議が平成20年度予算の編成及び今後の中長期的な財政運営にいかされることを期待する。

I 総論

1. 財政健全化の必要性

(1) 財政の現状と課題

我が国財政は、バブル経済の崩壊以降、1990年代を通じて、累次の経済対策の実施や、急速な高齢化に伴う経費の増大等によって、歳出規模が急増する一方、景気の低迷や減税によって税収が落ち込んでいた。近年の歳出削減努力や、景気回復などを背景とした税収の増加を受け、国債発行額は縮減しつつあるが、それでも新規国債発行額は平成19年度予算ベース（一般会計）で25兆円を超える極めて高い水準にあり、歳入の3割以上を国債発行に依存している〔資料Ⅰ－1参照〕。

この結果、今年度末において、我が国の普通国債残高は547兆円、国と地方を合わせた長期債務残高は773兆円、対GDP比で148%になると見込まれており、我が国の財政事情は、主要先進国の中で突出して最悪の水準にあるなど、極めて厳しい状況にあることに何ら変わりはない〔資料Ⅰ－2～4参照〕。

このように、我が国は、「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。以下「6月建議」という。）でも指摘したように、経済面では、バブル崩壊や金融危機への対応に追われる異常な局面を脱し、正常な状態を回復してきたが、財政面では、景気の拡大が続き、税収が

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といった異常な状態が続いている。

現在までのところ、我が国においては、金利は低水準で推移しているが、債務残高が膨大になっている現状では、金利上昇に伴う利払費の増加圧力は極めて大きく、我が国財政は、金利上昇等に脆弱な体質となっている。

また、平成18年5月に厚生労働省が作成した「社会保障の給付と負担の見通し」によると、我が国は、中長期的には、平成18年度(2006年度)から平成37年度(2025年度)にかけて、国民所得は約1.4倍に増大する見込みとなっている一方で、社会保障給付費は90兆円から141兆円と約1.6倍に増大する見込みとなっており、そのための安定的な財源をいかに確保していくかなど、少子高齢化に伴う社会保障給付費の増大等の難題にも直面している〔資料Ⅰ－5参照〕。

このような状況の下、今後、更なる少子高齢化が進展する中で将来世代への負担の先送りとならないようにするとともに、金利の急激な上昇等を通じて国民経済に悪影響を及ぼさない財政運営を行っていく必要があり、経済成長を維持しながら財政健全化を図るべきである。「平成19年度予算の編成等に関する建議」(平成18年11月22日財政制度等審議会。以下「昨年の11月建議」という。)でも指摘したとおり、財政健全化は最大の成長政策の一つと言える。そのため、大胆な財政構造改革の断行に待ったなしで取り組むべきであり、歳出・歳入一体改革に全力を挙げて取り組むことが必要である。

(2) 財政の持続可能性

人口の高齢化は、主要先進国共通の課題であり、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。「6月建議」においては、こうした諸外国における財政の長期推計の取組も参考にしつつ、高齢化に伴う社会保障支出の増加を踏まえた財政のあるべき姿を念頭に置く必要がある旨指摘したところである。

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、EU委員会が加盟各国に適用しているものと同様の推計手法¹を用い、我が国財政の持続可能性についての分析を行い、審議を行った〔資料Ⅰ－6～10参照〕。分析においては、今後何らの収支改善努力を行わない場合、国・地方合計のプライマリー・バランスは、2007年度の対GDP比▲0.9%から、2050年度には▲4.5%程度にまで悪化すると見込まれ、また、その悪化に伴い、公債等残高²は、2007年度末の142%から、2050年度末には399%程度にまで達すると見込まれる。このうち、普通国債等残高は、2007年度末の109%から、2050年度末には371%程度になると見込まれ、その大部分を占めることとなる。このように、今後、現在の歳出・歳入構造を放置すれば、債務残高が累積的に膨らんでいき、我が国財政、とりわけ国の財政はいずれ持続不可能になるという分析結果となっている〔資

¹ 推計の手法については下記のURLを参照。

<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseib191026/04.pdf>

² 公債等残高は、普通国債・地方債・交付税特別会計借入金の残高をいう。なお、(1)における長期債務残高は、この公債等残高に国の借入金等を加えたものである。

料Ⅰ－11、12参照〕。

次に、2050年度における公債等残高対GDP比を、例えばEUにおける通貨統合の条件であるマーストリヒト条約の収斂基準（対GDP比60％）の水準にとどめるためには、2007年度時点において、対GDP比で国・地方合わせて5.5％程度の恒久的な収支改善が必要となる。また、収支改善のための取組を2007年度ではなく、5年後の2012年度において行うとすれば、2050年度における公債等残高対GDP比を60％の水準にとどめるために必要な収支改善幅は6.2％程度へと拡大し、0.7％程度の追加的な収支改善幅が必要となる〔資料Ⅰ－13参照〕。

これに対し、「基本方針2006」で示された最大規模の歳出削減（14.3兆円）を実施し、かつ、高成長で移行することにより、2011年度に国・地方のプライマリー・バランスが均衡することを想定した場合であっても、2007年度時点において必要となる収支改善幅は4.1％程度となり、依然として相当な収支改善努力が求められる〔資料Ⅰ－14、15参照〕。

EUの長期推計においては、加盟各国が掲げている中期的な財政健全化政策を反映した場合に必要な各国の収支改善幅は、概ねゼロ、もしくは大幅に低下する結果³となっている。こうしたEU加盟各国との比較においても、EU加盟各国は財政健全化の取組により財政の持続可能性が確保されるのに対し、我が

³ EU主要先進国において、必要となる収支改善幅を中期的な財政健全化政策の反映前・後で比較した場合、以下のとおり。

英：3.4％→1.0％ 仏：3.2％→0.0％ 独：3.5％→0.1％ 伊：3.4％→▲1.0％

国が今後取り組むべき改革の道程は陰しく、プライマリー・バランスの黒字化はその一里塚でしかないことが示されている〔資料Ⅰ－16参照〕。

ちなみに、2050年度における公債等残高対GDP比の値を60%から100%に変更した場合であっても、必要な収支改善幅は3.5%程度と、なお相当な水準にある〔資料Ⅰ－17参照〕。

また、国の一般会計について同様の分析を行ったが、必要な収支改善幅は、国・地方を合わせた場合の数値とほぼ一致しており、国・地方の収支改善のほとんどすべては、国における改善を要するものであることが示されている〔資料Ⅰ－18参照〕。

このように、我が国財政の持続可能性を維持するためには、なお一層の収支改善努力を早期に行う必要がある。

2. 財政健全化の基本的考え方

政府においては、まずは、2011年度までに、国と地方を合わせたプライマリー・バランスを確実に黒字化し、さらに、2010年代半ばに向け債務残高対GDP比を安定的に引き下げることとしている〔資料Ⅰ－19～21参照〕。

2011年度までにプライマリー・バランスを黒字化するとの目標の達成については、経済財政諮問会議において、進捗状況の点検を行っているところ、本年10月に同会議へ提出された試算⁴によると、「基本方針2006」で示された最大規模の歳出削減（14.3

⁴ 「給付と負担の選択肢について」（平成19年10月17日経済財政諮問会議：有識者議員提出資料）中「試算Ⅰ：2011年度に向けての歳出の異なる姿（当面の選択肢）」

兆円)を実施し、かつ、名目成長率が4%近くにまで上昇するといった場合に、ようやく実現するかどうかというレベルにあり、とても楽観できる状況にはない。また、その場合であっても、プライマリー・バランスの対GDP比は、国▲1.4%、地方1.4%、合計0.0%というものであり、国の財政には、依然として大きな不均衡が残ると試算されている〔資料Ⅰ－22参照〕。したがって、「基本方針2006」等において示された方針に沿って、歳出・歳入一体改革を確実に実施する必要がある。その際、平成21年度(2009年度)までに、所要の安定的な財源を確保した上で、基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げることが法律(平成16年年金改正法附則第16条)で定められていることも踏まえる必要がある。

さらに、プライマリー・バランスが均衡した場合であっても、利払費を含めた財政収支の赤字は依然として残り、過去に発行された国債の元利払いは、そのまま将来世代の負担に先送りされることになる。また、債務残高そのものは利払費分だけ増加するため、我が国財政は、金利の上昇等に対し脆弱な状態が継続する〔資料Ⅰ－23参照〕。

このため、2010年代半ばに向けては、プライマリー・バランスの黒字化を達成した後も、国・地方を通じ収支改善努力を継続し、一定の黒字幅を確保するとともに、安定的な経済成長を維持しつつ、債務残高対GDP比を安定的に引き下げること確保する必要がある。その際、他の主要先進国においては、プライマリー・バランスだけではなく、利払費を含めた財政収支の均衡を財政健全化目標としていることも踏まえ、我が国においても、利払費を含めた財政収支の均衡を目指すことにより、債務残高をこれ以上増やさ

ない財政構造にしていくよう検討を行っていくことが必要である〔資料Ⅰ－24参照〕。あわせて、社会保障制度の持続可能性・安定性を確保する観点から、少子高齢化に伴い中長期的に増大することが見込まれる社会保障給付費のための安定的な財源の確保が必要である。

このような認識の下、財政健全化に向け、歳出面においては、引き続き歳出改革を徹底し、一層の削減努力を行うとともに、歳入面においては、国民共通の課題として、今後、早急に、本格的な議論を進め、消費税を含む抜本的な税制改革を実現させるべく、取り組んでいく必要があると考える。

なお、1－(2)で指摘したとおり、人口高齢化の進展を踏まえ、長期的に我が国財政の持続可能性を維持していくためには、一層の収支改善努力が必要であり、また、この必要な収支改善幅の大きさは、収支改善に取り組む時期が遅れば遅れるほど大きくなることから、徹底した歳出の見直しと、歳入増を伴う歳入面の改革について、早期の取組が求められるところである。

3. 歳出改革に向けた基本的考え方

(1) 平成20年度予算編成に向けた考え方

平成20年度予算は、「基本方針2006」で示された歳出改革を軌道に乗せる上で極めて重要な予算である。財政健全化目標の確実な達成に向け、歳出圧力の高まっている社会保障、地方財政を始めとして、これまで行ってきた歳出改革の努力を

決して緩めることなく、最大限の削減を行うべきである。

このため、予算編成に当たっては、歳出全般にわたって、新規施策のみならず既存施策を含め、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ことなどを行い、歳出の内容全般を徹底して見直す必要がある。また、決してばらまきによることなく、歳出の抑制と所管を越えた予算配分の重点化・効率化を実施し、成長力の強化、地域活性化、生活の安全・安心等に資するよう、メリハリの効いた予算編成とするべきである。

(2) 独立行政法人等の見直し

独立行政法人については、引き続き各政策分野における歳出改革を行うとともに、本年内を目途に「独立行政法人整理合理化計画」を策定することとされていることを踏まえ、事務・事業の徹底した見直しを行うことにより、財政支出の抑制を図るべきである。

また、「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」という。)に基づき、平成18年度以降の5年間で5%以上の人件費削減を基本とする改革を推進するとともに、職員給与等について国家公務員の給与水準を考慮して国民の理解が得られる適正な水準となるよう必要な見直しを行い、運営費交付金等の財政支出の抑制を図るべきである。

(3) PDCAサイクルの活用

限られた財政資金の効率的活用のためには、「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。このような取組は、財政の透明性及び説明責任の向上にもつながるものと考えられる。

こうした観点から、平成20年度予算編成に当たっては、「6月建議」でも指摘したとおり、財務省が行う予算執行調査の結果、予算執行の状況や決算、会計検査院の決算検査報告、各府省が行う政策評価等を積極的に反映・活用すべきである。さらに、平成20年度から、予算書、決算書について、予算・決算と政策評価の連携強化の観点から見直し、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た形で作成すべきである。

(4) 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て国の財政状況に関する情報開示を行う取組については、「国の財務書類」の作成・公表が3年目に入り、相当程度の推進が図られたと考えられるが、さらに、財政の効率化・適正化に向けて、これらの財務書類の一層の活用を図っていくことが重要な課題となっていることから、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。

Ⅱ. 各論

1. 社会保障

(1) 総論

ア. 社会保障給付と負担のバランスの確保

社会保障給付は、高齢化の進展等に伴い、平成18年度(2006年度)の90兆円から、平成37年度(2025年度)には141兆円まで、医療・介護を中心に、引き続き経済の伸びを上回って増大していくことが見込まれている。

「団塊の世代」が基礎年金の受給開始年齢に達する時期を目前に控える中で、社会保障制度の持続可能性・安定性を確保するためには、今後とも、給付と負担について制度全般にわたり不断の見直しを行っていく必要がある。

社会保障は国民生活に密接に関わるものであり、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。政府・与党においては、「安心できる社会保障・税制改革に関する政府・与党協議会」を立ち上げ、議論を開始したところである。

いずれにせよ、給付と負担は表裏一体であり、給付を抑制しないのであれば保険料・税といった国民の負担は増加し、負担の増加を抑制するのであれば給付を削減しなければならない、ということを示しつつ、社会保障制度が経済・財政とも均衡のとれたものとなるよう、今後とも給付と負担の見直し

に取り組まなければならない。その際、将来世代へ負担を先送りしないよう安定財源を確保していくことは何より重要である。

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。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、現在の社会保障給付に係る公費負担のために必要な財源が現世代が負担する税財源で賄い切れていないことを重く受け止め、将来世代の負担増をできる限り抑制すべきである。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、これまで当審議会で繰り返し提起してきたように、

- ・ 医療・介護等のサービスコストの抑制
- ・ 自助と公助の役割分担（公的分野が関わるべき内容・範囲の重点化）
- ・ 世代間の公平の確保（年齢を問わず負担能力に応じた

公平な負担)

といった視点からの精査が重要である。

エ. 当面の課題(平成20年度予算)

「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年間ににおいても改革努力を継続する」とされたところである。

平成20年度についても、「経済財政改革の基本方針2007」(平成19年6月19日閣議決定。以下「基本方針2007」という。)において、「これまで行ってきた歳出改革努力を決して緩めることなく、…『基本方針2006』に則り、最大限の削減を行う」とされており、この方針に沿って、歳出改革に取り組むべきである。特に、平成20年度は、診療報酬・薬価改定の年でもあり、国民負担の軽減や公平の観点も踏まえ、医療を中心に削減努力を行っていくべきである。

また、こうした改革努力の継続と併せて、社会保障給付に必要な税負担の将来世代への先送りを断ち切らなければならず、基礎年金国庫負担割合の引上げのための財源も含め、社会保障給付のための安定的な財源確保の方策についても、早急に幅広い検討を行っていくことが必要である。

(2) 医療

ア. 医療制度の現状と課題

① 医療給付費等の動向

我が国の医療費は、高齢化の進展等に伴い、毎年度3～4％程度(1兆円程度)増加している⁵。医療費から患者負担を除いた医療給付費でみても、今後更なる改革を行わなければ、平成18年度(2006年度)から平成27年度(2015年度)までの間に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。これは、医療給付費は引き続き経済の伸びを上回って増大することを意味し、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、財政面からみても、平成19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

⁵ 我が国の医療費の対GDP比が国際的にみて低いとの指摘があるが、医療費の国際比較については、そもそも国ごとに制度等が異なっていることに留意する必要がある、

- ・ 我が国の医療費は、諸外国を上回る高齢化の進展等により、今後、経済の伸びを上回って大きく増大する見込みであり、それに伴い、医療費の対GDP比は、今後、更に増大すると見込まれていること、
- ・ 一方、例えば、保険料・税で負担している公的医療費(医療費のうち自己負担や民間保険を除いたもの)の対GDP比で比較すると、現在でも、我が国はOECD平均を上回っていること、
- ・ さらに、フランス、ドイツでは公的医療費の対GDP比が高いが、これらの国では国民負担(社会保障料負担+税負担)の水準も我が国と比較して高水準にあること、
- ・ 他方、我が国の一般政府総支出(中央政府、地方政府及び社会保障基金の支出)に占める公的医療費の割合は、主要国ではアメリカに次いで高いこと

等も考慮する必要がある、医療費の対GDP比の比較のみで医療費の在り方を議論することは困難である。

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、医療費国庫負担の抑制が課題となっている。このため、医療給付費の伸びの抑制とともに、医療保険制度における国庫負担の在り方についても検討していく必要がある。

② 医療のコスト構造

「6月建議」でも指摘したとおり、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3～5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。

③ 医薬品のコスト構造

後発医薬品の使用状況をみると、数量ベースで16.8%（平成16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35%（平成17年度の調査）もあり、「6月建議」でも示したとおり、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、後発医薬品の使用促進のための方策を様々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当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。

④ 医師確保への対応

いわゆる医師不足問題については医療費の抑制が背景にあるのではないかと指摘があるが、医師数自体は全体で見れば毎年3,500人～4,000人程度増加しており、医療費総額の水準が医師数に影響を与えているという状況ではないと考えられる。

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、大学病院の医師派遣機能の低下や病院

勤務医の厳しい勤務環境など、その背景となっている実態一つ一つに焦点を当てた対応を的確に行っていく必要がある。したがって、医師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べきである。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を行うことにより、コストの抑制も図っていくことが重要である。

イ. 今後の改革の方向性

上記のとおり、我が国の医療給付費等の動向や厳しい財政事情などを踏まえれば、医療給付費の伸び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、医療分野の見直しは不可欠である。

「基本方針2006」においては、公的給付の内容・範囲の在り方、診療報酬の在り方、薬剤費の在り方などについて見直しを行い、更なる給付の重点化・効率化に取り組むとされているところであり、さらに、「基本方針2007」においては、医療供給コストの低減に向けて、実効性のある改革の取組を進め、平成20年度予算から順次反映させることとされている。今後、これらに沿って、

- ・ 国民負担の軽減の観点から、医療サービス提供コストの縮減・合理化を進めること。
- ・ 保険料・税で支える公的医療給付については、サービス

産業としての総医療費と峻別し、真に必要なものに給付の範囲の重点化を図ること。

- ・ 世代間・世代内の公平を図る観点から、年齢を問わず負担能力に応じて負担する仕組みとすること。

等の改革に取り組んでいく必要がある。

その際、当審議会としても、公的給付の重点化や患者負担の見直しなどに関する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－１－１参照〕。

なお、平成20年度から実施することとなっていた70歳～74歳の医療費自己負担の引上げ等については、高齢者の置かれている状況に配慮し、激変緩和を図るという観点から、1年間の凍結等を行うこととなった。しかしながら、世代間・世代内の公平や制度の持続可能性の確保といった18年医療制度改革の理念や方向性は堅持すべきである。今後、こうした考え方をより強化する方向で、財政健全化との整合性の観点も踏まえながら、給付と負担の在り方を検討していく必要がある。

ウ. 平成20年度の課題

平成20年度予算において概算要求基準における国費削減▲2,200億円を確実に達成するためには、上記のように様々な課題があり、また、国庫負担が社会保障関係費の4割を占め、今後とも増大することが見込まれている医療分野を中心に削減努力を行っていく必要がある。

このため、「基本方針2006」及び「基本方針2007」も踏まえ、平成20年度予算においては国民負担の軽減や公平の観点から、以下の項目を始め、聖域を設けることなく削減方策を検討していく必要がある。

① 診療報酬改定

医療費については、上記のとおり、診療報酬単価等を一定としても、今後とも増え続ける見込みである。医療費は保険料や税といった国民の負担で賄われていることを踏まえれば、医療機関等に対し医師等の人件費を始め経費の縮減・合理化努力を引き続き求めていく必要がある。

その際、これまでの診療報酬本体の改定率を保険料・税を負担する国民の賃金や物価の動向と比較してみると⁶、近年のデフレの期間だけをみても、引き続き大きな乖離（3.6％程度）があり、これを是正する方向で見直していく必要がある〔資料Ⅱ－1－2参照〕。

また、診療所と病院を比較してみると、

- ・ 診療所常勤医師と病院常勤医師では、若手医師を中心に従業時間に大きな差があること。
- ・ 休日・時間外診療を実施している診療所は少なく、診療所における休日の診療患者数や往診患者数も近年減少傾向にあること。
- ・ 一方、平成19年6月の調査によれば、法人診療所の

⁶ 医療費の約5割は医師等の人件費であり、約3割は物件費となっている。

開業医の年収は病院勤務医の約1.8倍となっており、主に開業医の報酬となっている個人診療所の収支差額も病院勤務医の給与等の約2.0倍となっているなど大きな格差があること〔資料Ⅱ－1－3参照〕。

- ・ そうした中で、診療報酬の中には、同様の診療行為であっても、病院に比べ診療所の方が高い点数となっている例もあること。

などを踏まえれば、全般的に診療所に手厚い診療報酬の配分を見直し、診療科間等でメリハリを付けつつ、全体として効率化を図る必要がある。

あわせて、検査等のいわゆる「もの代」に加え、医療技術の進展と普及に伴い相対的に治療効果が低くなった技術や診療報酬で賄う必要性の乏しいものなど、効率化余地があると思われる領域については、国民負担の軽減を図る観点から、厳しく評価の見直し・適正化を行っていく必要がある。

また、医療機関にコストの抑制を促す観点から、包括払い化を一層推進すべきである。

さらに、平成20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も、長期入院や頻回受診・重複投薬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。

② 後発医薬品の使用促進・薬価等の改定

後発医薬品の使用促進については、平成24年度までに数量シェアを30%（現状から倍増）以上とすることが目標となっている。この目標の達成に向けて平成20年度から一定の進捗が図られるよう、普及のための環境整備を積極的に進めるとともに、使用促進のための効果的な措置を講ずるべきである。

また、薬価や医療材料価格については、市場実勢価格に応じた引下げを行うことは当然であるが、さらに医療機器の内外価格差の縮小等を通じ、薬剤費等の徹底した合理化を図る必要がある。

③ 被用者保険間の財政調整

医療保険制度においては、これまでも負担の公平の観点から、老人保健制度や退職者医療制度の創設などを順次進めてきたところである。さらに、平成15年の閣議決定（「医療保険制度体系及び診療報酬体系に関する基本方針」）においては、「保険者の自立性・自主性を尊重した上で、医療保険制度を通じた給付の平等、負担の公平を図り、医療保険制度の一元化を目指す」とこととされているところである〔資料Ⅱ－1－4参照〕。

こうした中で、政管健保と健保組合の格差はこれまで国庫補助（平成4年度から給付費の13%）により調整してきたが、健保組合の平均保険料率は低下を続けており、所得や年齢の格差を背景に政管健保の保険料率（82%）との格差は総報酬制を導入した平成15年度の6.5%か

ら平成18年度の8.8‰と拡大傾向にある。

また、健保組合の中でも保険料率に31‰から95‰超まで大きな格差があり、高齢化や所得の低下など保険者努力が及ばない部分で保険運営が行き詰まり、解散して政管健保に加入しているケースもある。

これらの格差の状況に加え、厳しい国の財政状況を踏まえば、国庫補助による調整には限度がある。むしろ、所得などの保険者努力が及ばない要因については、各保険者の自主性・自立性には配慮しつつ、保険料によって調整を行うことが適切である。このように、政管健保か健保組合かといった区分を超えて、個々の保険者の状況に応じ、きめ細やかな調整を行うことが、負担の公平を図り、保険運営を安定化させる上で重要である。また、結果として、政管健保の国庫補助も縮減することが可能となり、高齢化の進展等により増加することが見込まれている公費負担の給付費に占める割合の上昇を一定程度抑えることも可能となる。

また、医療費適正化については、制度改革による取組を進めていく必要があるが、あわせて各保険者や個々の被保険者の努力を促していくことも重要である。こうした中で、保険者努力が及ばない年齢や所得による保険者間の格差を解消すれば、保健指導やレセプト点検など医療費適正化等の保険者努力が保険料に一層明確に反映されるようになる。その結果、医療費適正化努力などの面で保険者の自主性や自立性が強化され、各被保険者による

保険運営に対するチェックや医療費適正化努力を促すことが可能となると考えられる。

(3) 生活保護

生活保護は、最後のセーフティネットとしての機能を有するものであるが、扶助基準や執行状況によっては、モラルハザードを生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害する一方、一般低所得世帯等からの不公平感をもたらす懸念もある。

こうしたことから、「基本方針2006」において、生活保護制度の改革に取り組む必要性が指摘されているところであるが、当審議会としても、既に「昨年の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や級地別基準を始め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。

こうした観点も踏まえ、生活保護について、平成19年度予算においては、リバースモーゲージの優先適用、母子加算の見直し等の改革を実施したところであるが、引き続き、平成20年度予算においても、生活扶助基準の在り方など残された課題について必要な見直しに取り組んでいくべきである。

(4) 介護

介護保険については、平成12年(2000年)の制度創設以来、高い給付費の伸びが続いており、平成18年(2006年)5月

の厚生労働省試算によれば、今後とも経済の伸びを大きく上回って給付費が増大し、平成37年度(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ことから、制度を持続可能なものとしていくためには、引き続き、給付の伸びの抑制努力に取り組んでいかななくてはならない。

また、給付の現状を見ると、例えば、

- ・ 要支援・要介護認定率が年々上昇していることから、高齢者数の増を大きく上回るペースで要支援・要介護の認定者数が増加してきているが、要支援・要介護認定率については大きな地域差が見られること。また、この傾向は特に軽度者について顕著となっていること。
- ・ 要支援・要介護認定の2次判定における重度変更率についても、地域によって大きく異なっていること。
- ・ サービス受給者一人当たり費用でみると、居宅サービスにおいて一定の伸びが見られるところであるが、居宅サービスについては地域差も大きいこと。
- ・ 施設利用率についても地域により大きな違いがあるが、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こと。

等の状況が見て取れるが、こうしたことから、給付の合理化・効率化を行っていく余地は残されていると考えられる。

このため、要介護認定の適正化・厳格化を更に進めるとともに、

ケアプラン点検や不正請求チェックの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取組や、地域社会に根ざした介護を一層推進していくための取組を進めていく必要がある。さらに、次期事業計画（平成21年度～平成23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べきである。

なお、平成18年度から実施されている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

国民の公的年金制度に対する信頼の回復のため、公的年金制度の事業運営体制については、平成22年1月の日本年金機構の設立に向け、一層の効率化・合理化等に取り組むべきである。その際、国民年金の未納・未加入問題については、引き続き、保険料納付率の向上のための徹底した取組が求められる。

また、当面の課題である年金記録問題への対策を着実に進めなければならない。その際、国民の理解が得られるよう、資産売却や既定経費の節減といった財政の合理化努力を徹底的に進め、対策経費に係る財源をできる限り確保していく必要がある。

年金制度については、平成16年の年金制度改革により、長期的な給付と負担の均衡を図る観点からマクロ経済スライド等が導入された。あわせて、この制度改革の一つの柱である基礎

年金国庫負担割合の引上げについては、平成16年の年金改正法附則において、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2分の1へ引き上げるとの道筋が規定されている。平成21年度における所要額は約2.5兆円と見込まれているところであるが、将来世代へ負担を先送りすることのないよう、具体的な安定財源(税財源)を確保していくことが不可欠である。

今後、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。

(6) 少子化対策

昨年末の新人口推計において、今後一層の少子高齢化が進行し、本格的な人口減少社会が到来するとの見通しが示され、少子化対策は喫緊の課題となっている。こうした中、本年2月以降、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が開催され、諸外国における少子化対策の成功例を含めた広範な検討が行われてきた。その結果、フランスやスウェーデンなど、出生率の回復が実現している国における共通の特徴として、子育ての負担を緩和する多様な働き方が可能となっていることや、財政投入を含めた施策については、保育サービスの充実等、仕事と家庭(家事・育児・介護等)の両立支援を軸に展開されてきたことが示されている。

我が国においては、諸外国と比較しても特に厳しい財政状況

の下で、予算を伴う措置については、限られた財政資源をより効率的かつ効果的に活用する視点が重要であり、少子化対策のメニューの中でも優先順位を十分に考慮し、重複を排除して実施することが重要である。

その際、少子化対策に要する費用を現世代で手当せず、将来の世代に負担を先送りにすることは本末転倒である。上記の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議の中間報告（平成19年6月1日）においても、「次世代育成支援の費用は、これを次世代の負担によって賄うことのないよう、必要な財源は現時点で手当しなければならないものである。」とされているところであり、少子化への対応という名の下で、財源の手当なく安易に財政支出を拡大することは厳に慎まなければならない。

また、少子化への対応として、ワーク・ライフ・バランスの実現に向けた社会全体の意識改革、仕事と家庭の両立が可能な働き方の見直しなどは国・地方に加えて企業の果たすべき役割が重要である。さらに、介護サービスが社会化される中で、地域や家族の役割の見直しも含め、社会全体が一体となった幅広い取組を進めていくことが重要であり、そのための費用負担の在り方についても、国・地方、企業、本人の負担なども含めた広範な検討を行うことが重要である。

（7）雇用

雇用については、平成19年度予算において、雇用保険の国庫負担の削減や雇用保険3事業の見直しを行ったところである

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。

雇用情勢については、全体的には改善しているところであるが、フリーター（特に就職氷河期に就職期を迎えた年長のフリーター）やニートといった若年者の雇用問題や、地域ごとにばらつきがあること等、厳しさも残っている。

さらに、少子化の進行や労働力人口の減少といった状況を踏まえ、ワーク・ライフ・バランスを求める声の高まりや、女性、高齢者、障害者などがそれぞれの状況に応じた多様な働き方を実現できるような社会の実現といった課題への対応が重要となっている。また、働く意欲のある国民すべてが、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が必要である。その際には、雇用のみならず、多様な就業形態を推進できる環境整備も求められる。

こうした課題に対しては、企業や地域の主体的な取組が求められるところであるが、政府の雇用対策としては、既存の施策の見直しを進めていく中で、多様な働き方の実現や雇用情勢の弱い地域に配慮した就業機会の確保等について重点化を図りつつ、対応していく必要がある。

2. 地方財政

（1）地方歳出の抑制

最近の地方財政対策の状況を概観すれば、地方交付税の

法定率分に加えて、地方の財源不足の半分を国が追加的に財源負担する状態が平成8年度以降続いてきた。加えて、平成11年度の恒久的減税に係る地方税減収額の4分の3、国税減収に伴う交付税減少額の半分以上を、それぞれ国が負担してきた。こうした国による追加的な財源補填措置の総額は最近10年間ほどで約50兆円にも達している。このような地方財政の悪化を抑えるための補填措置等も加わり、国の財政状況が急速に悪化した。

地方財政については、近年、地方税収の増加等を背景に、プライマリー・バランスのみならず財政収支についても黒字化し、債務残高が減少するなど、国とは対照的に、地方の財政状況は改善している。〔資料Ⅱ－2－1参照〕。

そうした中、地域間格差是正論との関連で、地方団体から「三位一体改革期間中の地方交付税の5兆円の削減が地方の窮状の原因であり、削減額を復元すべき」との趣旨の主張がなされている⁷。

「5兆円の削減」とは同期間中の臨時財政対策債の減少(▲3.0兆円)を含めた額であるが、臨時財政対策債は地方財源不足に際して特例的に発行される赤字地方債であり、歳出削減努力を通じて縮減していくべきものである〔資料Ⅱ－2－3参照〕。し

⁷ 「三位一体改革と同時に、5兆円に上る地方交付税の削減が行われたため、小規模市町村をはじめ、地方は厳しい財政運営を強いられる結果となり、この間の改革は残念ながら地域の活性化には必ずしもつながらなかった」(「第二期地方分権改革」への提言〔平成19年7月全国知事会〕)。(資料Ⅱ－2－2参照)

「国はまず、三位一体改革の過程で分権改革とは無関係に地方交付税を大幅に減額し、格差拡大を招いた責任の一端を受け止め、すみやかに住民生活を踏まえた必要な地方交付税の復元を行うべきである。」(21世紀臨調「知事・市町村長連合会議」緊急アピール〔平成19年10月18日〕)

かも、三位一体改革期間中(平成15年度～平成18年度)、地方税が2.7兆円増加する一方、地方交付税は▲2.2兆円の減少にとどまっており、地方税と地方交付税を合わせた地方の一般財源総額は0.6兆円増加している。また、平成19年度(予算)までみた場合は、一般財源総額は2.7兆円(税源移譲分除き)と更に増加している。

そもそも、地方税が増加している中で地方交付税を増額するということは、地方歳出総額を増やすということを意味するが、これは、国・地方を通じた歳出改革路線に逆行するものである。国・地方合わせて対GDP比148%もの膨大な債務を抱え主要国中最悪の財政状況にある中、財政健全化は喫緊の課題であり、このような主張を行うことは適切ではない。

平成15年度以降、地方歳出の抑制等により、国と地方が折半で負担する財源不足の縮小を進め、平成19年度予算においてその解消を実現したところであるが、地方歳出の改革努力を緩めることによりこの流れを逆行させるようなことがあってはならない。平成20年度予算においても、地方公務員人件費を始めとして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、引き続き、「基本方針2006」に則って最大限の削減を行い、地方歳出を厳しく抑制していく必要がある。

また、国としても、地方向け補助金等については、国と地方の役割分担、国及び地方を通じた行財政のスリム化等の観点から見直しを行い、その抑制を図る必要がある。

(2) 地域間財政力格差の是正

地方全体の一般財源が増加する中、「地方の窮状」が議論されているが、それは、一般財源の配分の問題、とりわけ地方財源の主力である地方税の地域間格差の問題であると言える。

地方団体間での財政力格差について見ると、大幅な財源不足額を地方交付税で補填している団体がある一方、東京都及び23区では、基準財政収入と基準財政需要の差額である財源超過額(1.6兆円)と標準的な地方税收等の25%である留保財源(1.5兆円／推計値)の合計が基準財政需要(3.1兆円)と概ね等しい水準に達している。これは、東京では、地方税收を始めとする自主財源により、標準的な水準の概ね2倍の行政サービスが可能であることを意味する〔資料Ⅱ－2－4参照〕。

財政力格差の調整に関し、当審議会では「6月建議」において、地方交付税制度創設時は28%程度であった地方税收比率が、現在は43%程度となるなど地方税財源が充実してきている一方、財政調整は垂直的調整のみによっており、国による財政調整の負担が極めて大きくなっていることを指摘した。その上で、国際的にみても、日本と同程度の地方税收比率であるドイツ・北欧では水平的調整により地域間財政調整が行われていることなどを踏まえれば、我が国においても、自治体間の水平的な財政調整制度の導入について検討すべき旨提言したところである〔資料Ⅱ－2－5、6参照〕。

地方法人二税は、本来、各自治体の経済規模に応じた税收が期待し得る税目である。しかしながら、東京の法人二税のシェ

ア(25.8%)は県民総生産のシェア(17.6%)を8.2%ポイント上回っており、経済規模の差以上に税収の東京一極集中が進んでいる。こうした現象の背景には、グローバル化やICT化等に伴う企業の組織・活動形態の変化があると考えられる。すなわち、分社化、フランチャイズ化、海外進出、ICTを通じた販売網の構築などにより、全国ベースで生産・販売活動を行っている会社の収益が本社に集中しやすくなっており、そのことが経済規模のシェアと税収シェアとの乖離の要因の一部となっている可能性がある。同一法人内の本店・支店間で従業員数や事業所数に応じて課税ベースを分けるといった法人二税の分割基準は、このような企業活動の構造変化に十分に対応できていないと考えられる〔資料Ⅱ－2－7、8参照〕。

こうした点を踏まえれば、現在の地方法人二税の在り方を抜本的に見直し、例えば、地方法人二税を地方の共同財源として位置付けた上で全国的に再配分するなど、各地域の経済活動の大きさと税収とができるだけ乖離しないような仕組みとすることが考えられる。

このような方法により、地方の共同財源的な形で地方法人二税を水平的に調整することは、「自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う⁸」という地方分権の本来の姿に一步近づくものであり、分権推進の観点からも真剣に検討されるべきであると考ええる。

地域間の税収偏在是正のため、偏在度の高い地方法人二

⁸ 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（平成19年5月30日地方分権改革推進委員会）より。

税を国税化し、それと同額の国の消費税を地方消費税とすべきとの議論がある。これについては、消費税は、世代間の公平を確保しつつ、今後増大する社会保障給付を安定的に賄う財源として極めて重要な税目であることを踏まえる必要があり、地域間格差是正の観点のみから消費税の在り方を検討するべきではないと考える〔資料Ⅱ－2－9参照〕。

(3) 地方の社会保障関係経費

社会保障に必要な財源を安定的に賄う財源として消費税を考える場合の論点の一つに、地方における社会保障関係経費をどのようにとらえるかとの問題がある。「社会保障給付に係る公費負担以外に、地方においては福祉を担うマンパワー等の負担が大きく、それに見合った地方の財政基盤確立が必要」との趣旨の議論が地方行政関係者からなされている⁹。総務省が整理している地方における社会保障関係経費は、人件費や建設事業費など、厚生労働省が公表しているいわゆる「社会保障給付費」に含まれていない広汎な経費が対象となっている〔資料Ⅱ－2－10、11 参照〕。その具体的内容は必ずしも明確でない部分があり、地方消費税の使途との関係を論ずるに当たっては更なる分析が必要であるが、少なくとも、以下のような問題点を踏ま

⁹ 「地方としては、公費負担という役割分担は当然のことだが、制度運営に必要な職員を配置する、いわゆる対人社会サービスが大きな役割を担っているところである。したがって、これからも全体としての伸びを抑制する中で、ますます重要性が増すことが見込まれる対人社会サービスの担い手として、いわゆる地方団体の役割に見合った地方財政基盤の確立をしっかりとしなければその役割を果たせないと考えている」（「第12回社会保障の在り方に関する懇談会（平成17年9月26日）」における総務省発言）

えつつ、全国一律の税率の下、全国民共通の負担となる地方消費税の使途としてふさわしい経費かどうかを、今後更に検討する必要がある〔資料Ⅱ－2－12参照〕。

- ・ 地方の社会保障関係経費には、東京都23区で行っている中学生までの医療費無料化に要する経費など、各地方団体が独自判断で実施している上乗せ給付に係る経費が含まれている。このような自治体毎に給付の有無や給付内容が異なる経費は、全国一律の税率による地方消費税の使途として適切ではないと考えられる。
- ・ 市町村の福祉職職員の平均給与は民間保育士の給与の1.7倍である¹⁰など、地方の福祉職職員の給与は民間よりも相当高額となっている。また、公的病院と民間病院の医療従事者の給与を比較すると、看護職員は1.3倍、医療技術員及び事務職員は1.6倍、技能労務員は1.9倍など、医師以外の医療従事者については、公務員給与が民間給与を大幅に上回っている。このような民間と比べて高額な人件費を地方消費税により賄うことが、果たして納税者の理解を得られるのか極めて疑問である〔資料Ⅱ－2－13、14参照〕。

3. 公務員人件費

極めて深刻な財政事情の下、将来世代へ負担を先送らぬよう、歳出・歳入一体改革を更に進めていくため、まず政府自らが公務

¹⁰ 市町村福祉職の85%が保育士。

員人件費の改革を着実に推進し、広く国民の理解と協力を得ていくことが不可欠である。

公務員人件費については、「基本方針2006」において、定員・給与両面での歳出改革の具体的内容が定められ、「基本方針2007」において、「基本方針2006」で示された歳出削減(2.6兆円程度)を上回る削減を目指し、具体化することとされており、平成20年度においても、国・地方を通じ、これまでの改革を緩めることがあってはならない。

(1) 国家公務員等

国家公務員の定員については、平成19年度予算において、5年間で5.7%の純減目標の単純年割(実施時期の特定しているものを除く。)を大幅に上回る純減を確保しているが、平成20年度においても、これを緩めることなく、所要の純減を確保する必要がある。自衛官については、行政機関の定員純減に準じて実員の純減を行うこととされており、着実に進めて行く必要がある。さらに、国会、裁判所等についても行政機関に準じた取組を引き続き行うことが重要である。

国家公務員の給与については、月例給+0.35%、ボーナス+0.05月と9年ぶりにプラスの人事院勧告が出されていた。しかし、厳しい財政事情や現下の経済社会情勢、国民世論の動向等を勘案し、指定職俸給表の適用を受ける職員及び内閣総理大臣、国務大臣等の国家公務員の給与改定を見送ることが閣議決定され、10年ぶりに人事院勧告の実施が一部見送ら

れた。その際、閣議決定において、「基本方針2007」において公務員給与について地域の民間給与をより一層反映させるとされていること等を踏まえ、人事院に対し、地域における官民給与比較の在り方を含め、民間給与をより一層反映するための更なる方策について検討を行うよう要請された。

平成20年度においても、以上の定員・給与両面での取組を適切に予算に反映していく必要がある。

また、その他の手当については、平成19年度において、在外公館職員の在勤手当及び自衛官に対する手当を見直しており、平成20年度においても、これらの手当を含め、支給水準等について引き続き精査し、見直しを進める必要がある。

在勤手当について、平成20年度概算要求・要望は、前年度予算を大幅に上回る水準となっているが、「昨年の11月建議」も踏まえつつ、一層の節減・合理化を進める必要がある。特に、在勤手当の大宗を占める在勤基本手当について、国内の国家公務員給与をめぐる厳しい議論をも踏まえ、在外勤務に真に必要な追加的経費として妥当な金額かなど、個々の要求項目を精査し、手当の水準の抑制を図るべきである。

自衛官に対する手当については、「昨年の11月建議」でも指摘したように、手当存置の根拠及び手当相互の関係の合理性等の観点から、必要な見直しを行っていくべきである。

独立行政法人、国立大学法人、特殊法人等においても、国家公務員の総人件費改革を踏まえた改革を引き続き推進し、財政支出の抑制に反映させなければならない。また、国家公務員の給与水準を考慮して国民の理解が得られる適正な給与水

準とするよう必要な見直しを行うべきである。

(2) 地方公務員人件費の抑制

地方歳出の抑制を進めるに当たっては、地方一般歳出の3分の1以上を占める人件費の取扱いが重要である。「基本方針2006」において、地域の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、地方財政計画に反映させていく必要がある。また、決算額が地方財政計画額を上回っていることを踏まえ、執行面においても更に改革を進め、実際の地方団体の人件費を抑制することも重要である。

ア. 国家公務員の給与水準との比較

当審議会では「6月建議」において、国家公務員と地方公務員の給料に関するラスパイレス比較について、地方公務員法の趣旨を踏まえ、職責の要素を勘案した比較を行うべきである旨指摘した。これについては、職責のみによる比較では不十分であること、また、職責によるラスパイレス比較では「わたり」などの不適正な昇格運用による給料上昇を的確に把握できないとの指摘がなされていた。

本年7月に総務省から、都道府県・政令市について、学歴、経験年数、職務の級の3要素について国家公務員との比較が可能となるデータが公表された。こうしたデータを活用しつつ、上述の指摘を踏まえ、

- ・ 職責に加え、学歴、経験年数の3要素が同一となるような職員同士の給与水準を比較する指数(給与水準指数)とともに、

- ・ 「わたり」等の不適正な昇格運用による級別職員構成の歪みが指数に反映されるよう、給与水準を一定とした上で国と地方の職員構成を比較する指数(職員構成指数)

をそれぞれ求め、両指数を掛け合わせることで人件費全体を比較する新たな「人件費指数」を公表されたデータをもとに計算したところ、国家公務員よりも地方公務員(都道府県・政令市)が10%程度上回るとの結果となった〔資料Ⅱ-3-1、2参照〕。これを参考にしつつ、一層のデータ開示も含め、更に議論を深めていく必要がある。

「6月建議」でも指摘したように、地方公務員の級別職員構成は国家公務員と比べて上位級に偏っており、今回の結果は、そうした実態が反映されているものと考えられる。級別職員構成の比較に関しては、国と地方では業務の内容が異なることから組織形態が異なって当然であるとの指摘もある。しかしながら、地方公務員は住民と向き合う現場業務が多く、管理職が少なくなる結果、高位級の割合が低くなるということであるならばともかく、高位級の割合が高くなるという現象は、地方公務員と国家公務員の業務内容の相違から合理的に説明することは困難であると考えられる。

こうした分析結果を踏まえ、地方公務員の給与水準のみならず、級別の職員構成の歪みを是正し、各自治体において人件費総額の適正化を図るべきである。さらに、国と同水

準に下げればよしとするのではなく、地域の民間給与との比較についても、適正化が必要であることは当然である。

イ. 技能労務職の給与について

技能労務職の給与については、「6月建議」において指摘したように、その水準が国家公務員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。そうした現状を踏まえ、「基本方針2007」においては、技能労務職を中心に地域の民間給与のより一層の反映を図ることとされており、「基本方針2006」で示された歳出削減の上積みを図ることが求められている。

本年4月及び7月に総務省より技能労務職と同種の民間労働者との給与水準の比較が公表された。これによると、清掃職員で最大1.71倍、学校給食員で最大2.41倍、用務員で最大2.63倍、自動車運転手で最大2.76倍、電話交換手で最大3.09倍など、地方公務員給与が民間給与を大幅に上回っている実態が明らかとなった。

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を一層抑制するとともに、実際に各地方団体が支給する給与水準を引き下げ、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。ちなみに、各地方団体における技能労務職の給与と地域の民間給与との格差の合計は約5,400億円と推計される〔資料Ⅱ－3－3、4参照〕。

なお、技能労務職が行っている業務については、給与引下げに加え、業務そのものの民間委託によるコスト縮減も検

討すべきである。

4. 公共事業

(1) 公共事業の重点化・効率化

公共事業予算については、「基本方針2006」に定められた歳出改革方針(▲3%～▲1%)に基づき、初年度に当たる平成19年度に続き、平成20年度についても、「基本方針2007」において「最大限の削減を行う」とされたことを踏まえ、概算要求基準において、対前年度比▲3%の削減を継続することとされている。

平成20年度予算においても、事業のメリハリ付けの強化、入札改革の徹底やコスト縮減の継続等を通じて、更なる重点化・効率化を推進することにより、公共事業予算全体の規模を抑制し、削減目標の達成を図っていくべきである〔資料Ⅱ－4－1参照〕。

(2) 事業のメリハリ付けの強化

当審議会のこれまでの建議でも述べてきたとおり、人口減少社会の到来、少子高齢社会の進展、産業構造の変化等の構造変化が進む中、我が国の社会資本の整備水準は著しく上昇してきた。他方で、地域の自立・活性化、我が国の成長力強化、防災・減災等による安全・安心の確保等の課題への対応が求められている。

こうした状況の下、平成20年度についても、引き続き、施設の普及率や整備水準、利用状況、産業構造の変化等を踏まえ、真に必要な分野・整備効果の高い分野への施策の集中、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。

特に、地域の自立・活性化については、自立的・持続的な地域の発展に向けて、ばらまきを排除しつつ、①地域の視点に立って自立的な地域の活力を創る、②真に必要なかつ効果の高い社会資本の整備を行う、という観点から重点化を図るべきである。

(3) 事業評価

費用対効果分析(B/C)の活用等により、新規採択箇所の絞り込み及び事業実施箇所数の削減に取り組んできたが、平成20年度予算においても、共通的评价項目の統一化、個別事業の便益計測におけるチェック強化、事業途中段階での再評価による見直しの徹底等、事業評価の充実及び厳格な適用により、引き続き真に必要なかつ効果の高い社会資本整備への重点化を図るべきである。

(4) 入札改革、コスト縮減

公共事業予算の公正かつ効率的な執行に対する信頼性の確保を図っていくため、競争性・透明性の向上に向けた入札改

革に着実に取り組み、民間とのコスト格差の是正に向け、あらゆる分野で更なるコスト縮減を進める必要がある。

ア. 入札改革

国の事業については、一連の入札改革により、平均落札率が低下しており、引き続き、一般競争入札の拡大に取り組んでいく必要がある。また、随意契約の見直しを一層進める必要がある。

また、地方の入札改革については、自治体ごとに取組状況に大きな差があることから、政令市以外の自治体への公表対象の拡大等、透明性の向上を図り、一般競争入札の拡大等を着実に進めていくべきである。

イ. コスト縮減

平成15年度から、5年間で▲15%の総合コスト縮減に取り組んでいるが、引き続き、公共事業に対しては、無駄が多い、民間に比べコストが割高である、透明性が低いといった批判があり、現行プログラムが終了する平成20年度以降の5年間も引き続き▲15%を目指し、総合コスト縮減を継続すべきである。

(5) 維持管理の徹底と更新コストの縮減

社会資本ストックの増大及び建設後の年数の経過・老朽化の進展に伴い、予防保全的な管理・修繕の必要性が高まるととも

に、今後、更新に係るコストの大幅な増加が見込まれ、その縮減が大きな課題となっている。

こうした状況を踏まえ、安全・安心を確保するとともに、社会資本ストックの長寿命化を図り、ライフサイクル・コストの縮減につなげていくため、点検の強化及び早期の管理・修繕により更新コストの削減を目指す長寿命化計画の策定とこれに基づく予防保全的管理をあらゆる事業分野において進めていくべきである〔資料Ⅱ－４－２参照〕。

(6) 道路特定財源の見直し

道路特定財源については、一昨年、見直しの検討が開始され、「税率の維持。一般財源化を図ることを前提とし、納税者の理解を得つつ、具体案を作成」との基本方針を決定し、この内容を盛り込んだ「行政改革推進法」が昨年成立した。これらを踏まえ、昨年末、現行の税率水準の維持、道路整備に関する中期計画の作成、税收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を内容とする「道路特定財源の見直しに関する具体策」(以下「具体策」という。)が閣議決定(12月8日)されている〔資料Ⅱ－４－３参照〕。

年内に作成する中期計画については、費用対効果を踏まえた真に必要な道路整備に限定し、道路の整備量を長期固定化することなく、更なる重点化、効率化を進めるべきである。また、暫定税率の期限が平成19年度末となっており、厳しい財政事情、環境面への影響等を踏まえると、現行の税率水準の維持

が不可欠であり、年度末までに「具体策」に沿った改革を確実に実現すべきである。

5. 国土交通

国土交通行政は、国土の総合的かつ体系的な利用・開発・保全、公共交通の安全の確保や活性化などの交通政策の推進、観光立国の推進、海上の安全及び治安の確保等を図ることを任務としているが、厳しい財政状況等を踏まえ、平成20年度予算編成においては、特に以下の取組が重要と考えられる。

(1) 海上保安庁の巡視船艇・航空機等の整備(資料Ⅱ－5－1、2参照)

昭和50年代に集中的に整備された巡視船艇・航空機の老朽・旧式化が進む中で、海洋権益の保全等の新たな業務課題に対応するため、巡視船艇・航空機等の代替整備が進められているところである。整備に当たっては、転用代替や装備品の見直し等による調達コストの低減や灯台見回り船の解役等海上保安庁の業務全体の効率化に引き続き取り組みつつ、海上保安を巡る情勢の変化を踏まえ、真に必要性の高いものに絞って整備を行う必要がある。

(2) 整備新幹線

整備新幹線の新規着工については、政府・与党申合せ(平

成16年12月16日)に基づいて、安定的な財源見通しの確保、収支採算性、投資効果、JRの同意及び並行在来線の経営分離についての沿線地方公共団体の同意等の基本条件を精査する必要がある。また、既着工区間については、総合コスト縮減等に積極的に取り組む必要がある。

(3) 観光政策

観光政策については、受益者である地方や民間事業者の適切な負担を求めるとともに、PDCAサイクルに基づき非効率な事業の見直しを行う必要がある。また、観光立国の推進のため、観光庁の創設要求が行われているところであるが、機構新設の特段の必要性があるのか、行政組織のスリム化が適切に図られているのか等の観点から厳しく精査する必要がある。

6. 環境

2008年から京都議定書の約束期間が開始される中、我が国の温室効果ガス削減目標の達成は極めて厳しい状況にある。現行の「京都議定書目標達成計画」(以下「目達計画」という。)における取組を前提とした場合、6%削減目標の達成には、1.5～2.7%不足することが見込まれている〔資料Ⅱ－6－1参照〕。

こうした状況を踏まえ、現在、産業構造審議会・中央環境審議会において、「目達計画」の見直し作業が行われているが、仮に、目標が達成できないような事態となった場合には、京都メカ

ニズムのクレジット取得を通じた国民負担が巨額に及ぶおそれがある〔資料Ⅱ－6－2参照〕。このため、国内各分野における対策を総動員することにより、確実に目標未達成分を解消することが必要であり、合同審議会において、残された検討課題について早急に結論を得るべく、検討を進めることが期待される。その際には、直接的な対策を講じにくいとされる業務部門・家庭部門の対策についても、踏み込んだ検討が求められる。

目標達成に向けては、財政措置に過度に頼ることなく、規制、経済的手法、自主的取組等を基本に据えた効果的な政策手段を適切に用いていくことが必要である。

また、現行の「目達計画」に基づく政府のクレジット取得については、価格変動リスク、ポスト京都の枠組に係るリスク、操業リスク、国連への登録リスク等様々なリスクを伴う事業であることから、国民の理解を十分に得つつ、効率的かつ着実なクレジットの取得に努めるべきである〔資料Ⅱ－6－3参照〕。

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不可欠であり、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。

7. 文教・科学技術

(1) 文教〔資料Ⅱ－7－1参照〕

教育行政においては、政策目的・成果が見えにくいということもあり、目的や成果の客観的な検証・評価が十分に行われないうまま施策が講じられてきたと言える。このため、予算や教職員数といった投入量を通じて施策の評価が行われたり、その拡充が目的化したりするきらいがある。

また、児童生徒数や政府規模を勘案すれば、我が国の教育予算は、主要先進国に比べ必ずしも低い水準とは言えない。それにもかかわらず、教育予算の対GDP比が主要先進国より低いこと等を理由に、その量的拡大が必要と指摘されることがある。

我々は、単に財政面だけから教育改革を求めているのではなく、教育の質をより高め、教育の再生に資する取組に予算をシフトするべきではないかと考えている。

特に、我が国の公教育の信頼確保のためには、投入量の拡充では解決にはならず、

- ・ 校長等による学校経営の改善、教員の授業等への集中などによる教育資源の有効活用
 - ・ 家庭や地域住民の参画による開かれた学校づくり
 - ・ 政策の客観的な評価・検証によるPDCAサイクルの構築
- といった教育の体質改善を行うことが必要である。

平成20年度予算においては、こうした考え方の下、引き続き

「基本方針2006」に則り、一律・機械的な機関補助である義務教育費国庫負担金、国立大学法人運営費交付金、私学助成を削減し、より政策効果の期待できる競争的なメカニズムに移行させていくとともに、教育の質を高め、教育の再生に資する取組に対応する必要がある。

ア. 義務教育費国庫負担金

① 教職員定数の純減〔資料Ⅱ－7－2、3参照〕

教職員の定数については、「行政改革推進法」及び「基本方針2006」では純減を行うことが定められている。これは、児童生徒数が減少し、クラス数が減少すれば、クラス数に基づき算定される教員数が減少するという自然減である。

そもそも、教職員数については、

- ・ 子どもの数が減る中で、平成元年以降、小中学校の児童生徒一人当たりでは1.3倍以上となっていること。
- ・ 教員一人当たりの児童生徒数は主要先進国に比べて遜色がない水準であること。
- ・ 定数の中には、教壇に直接立つことのない充て指導主事(1,648人)や研修等定数(5,453人)が措置されていること。

等を考えれば、増員が必要な状況にはなく、現状でも対応可能である。これまでの改革方針に則り、自然減分の純減を確実に実施すべきである。

② 教職員給与の効率化〔資料Ⅱ－7－4参照〕

教職員給与については、「行政改革推進法」及び「基本方針2006」では人材確保法の廃止を含めた見直しが定められている。まずは、平成18年の歳出改革を巡る議論の際に当面の措置として合意されたとおり、少なくとも地方公務員一般行政職の給与月額を上回る部分（平均2.76%¹¹）を確実に純減することが必要である。

文部科学省による「教員勤務実態調査」において教員の労働時間の申告結果が示された。教員の職務は特殊性があり一般行政職と同じように勤務時間の内外を切り分け、残業を評価することが困難なことから、本来超過勤務手当とは位置付けの異なる教職調整額（給料月額の4%）が一律に支給されている。しかしながら、教職調整額の増額については、

- ・ 従来から残業時間の評価が困難であるとしているにもかかわらず、自己申告の労働時間を残業としていること。
- ・ 仮に残業の評価が可能であるのであれば、きちんと超過勤務命令をかけるべき残業であるかどうかを評価すべきこと。
- ・ 教員給与が一般行政職を上回る水準であるにもかかわらず、その差を更に拡大することになること。

から適切な措置とは言えない。

¹¹ 2.76%とは、教員と地方公務員一般行政職の給与について、生活給（扶養手当、住居手当等）を除いた、本給・能率給（時間外勤務手当等）・職務給（管理職手当等）について、年齢・学歴補正（42.4歳、大卒）を行った上で比較した、教員の優遇分。なお、人材確保法に基づく教員給与の優遇分全体（本給での優遇分＋義務教育等教員特別手当）は7.26%となる。

③ 教員の業務負担の軽減〔資料Ⅱ－7－5～7参照〕

教員の業務については、

- ・ 「教員勤務実態調査」によれば、授業は通常期で一日平均3時間30分程度にとどまっていること。
- ・ 教員一人当たりの年間授業時間数は主要先進国に比べて3割程度も少ないこと。
- ・ 夏季休業期には授業はほとんどなく、会議・打合せ、報告書作成等の時間が一日平均3時間程度もあること。

といった状況にある。その一方で、

- ・ 学校事務の効率化など改善すべき点が指摘されていること。
- ・ 行政機関からの膨大な通知・調査の処理が大きな負担であるとの声があること。

などから、授業等以外の業務で教員の事務負担の軽減や適正化を行う必要があるのではないか。具体的には、校長・教頭の学校組織のマネジメント力の強化、パソコンなどのICTの活用、行政機関からの通知・調査の整理合理化、全国の3分の1もの学校で行われている研究指定校等のモデル事業の精選、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といった取組を行う必要があると考える。特に、義務教育費国庫負担金について、三位一体改革により地方分権を進めてきたこともあり、国からのお仕着せでなく、地方においても、こうした観点からの自発的な取組を求めたい。

なお、学校組織のマネジメントや家庭に深刻な問題を抱

えている児童生徒への対応などについて、必ずしも専門家ではない教員のみに関与させることは非効率な面もある。今後は、外部からの多様な人材の活用や他機関との連携も促進すべきである。

④ 学校規模の最適化

「6月建議」でも指摘したとおり、小規模校の再編効果については、財務省による予算執行調査において、

- ・ 「友達がたくさんできる」など保護者・児童生徒の約6割は積極的な評価を行っていること。
- ・ 学校側においても、「適正規模での教育が可能となった」といったことが挙げられていること。

など教育政策上のメリットが認められている。

また、児童生徒一人当たりのランニングコストも約3割効率化できたとの結果がある。今後は、学校と有機的な関係にある保護者や地域などが教育のパフォーマンスの向上等に資する学校規模の最適化に努めていくことが必要である。

イ. 国立大学法人運営費交付金

国立大学法人運営費交付金については、「基本方針2006」に則り、▲1%の削減は行うべきである。こうした中で、自己収入の確保に努め、総事業費が増加するなど改革努力が見られ始めている。しかしながら、

- ・ 学長のリーダーシップの問題や教職員の意識改革の遅れ、

業務・人事・組織の非効率性などが学外関係者から指摘されていること。

- ・ 民間から海外研究機関への研究費支出は伸びており、これを国内大学へ引き寄せる余地があること。

などから、改革努力を更に進めていく必要がある。

また、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。したがって、平成22年度以降の第2期中期目標・計画に向け、「6月建議」でも述べたとおり、国立大学法人運営費交付金の配分ルールについては、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り、平成19年度中にこれらの見直しの方向性を示すべきである。

ウ. 私学助成

私学助成においても、「基本方針2006」に則り、▲1%の削減は行うべきである。その際、私学は、学生数が減少を続ける中で、定員割れが全体の4割に上っている。こうした状況にかんがみれば、今後、教育内容も含め戦略的な経営の在り方を構築していくことが求められている。このため、

- ・ 一般補助においては、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、その状況を配分に反映させ、経営の効率化に資するような改革

- ・ 特別補助については、経営戦略を明確にする私学支援への改革を推進する必要がある。

エ. 教科書予算の効率化

教科書予算については、「基本方針2006」にあるとおり、供給コスト・製造コストについて、一層のコスト縮減を行う必要がある。

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

オ. 奨学金事業〔資料Ⅱ－7－8、9参照〕

奨学金事業については、

- ・ 所得要件が緩く、親の世代に当たる40代、50代の世帯の概ね7～8割が貸与の対象となり得ること。
- ・ 貸与率は、10年前には大学等の学生数の1割程度であったが、近年の大幅な拡充により、既に3割となっていること。

などの現状にかんがみれば、「能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置」を講ずるという教育基本法の目的から乖離しつつあり、その在り方をよく考える必要がある。

また、これまで当審議会が指摘したとおり、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こと。
- ・ 就学中の金利分を事後的にも一切賦課しないこと。

については、金利上昇に伴い、他の高等教育予算を大きく圧迫する可能性や制度の持続可能性を損なう可能性があることから、その早急な見直しが必要である。

回収強化については、貸与人員の拡充もあり、3か月以上の滞納額が大幅に増加し平成18年度末で2,000億円を超える水準(要返還債権に占める割合7.3%)に上っている。日本学生支援機構に対しては責任をもって回収に当たるよう厳しく求めたい。法的措置の一層の強化・拡大とともに、民間委託を推進する必要がある。また、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。

(2) 科学技術〔資料Ⅱ－7－10～13参照〕

科学技術予算については、これまで他の経費を上回る高い伸びが確保されており、科学技術振興費は過去10年間で1.6倍、過去15年間で2.5倍に増加している。我が国における研究開発費(民間を含む。)の対GDP比は主要国中에서도際立っており、科学技術・研究開発に対するインプット(資源投入)の面では国際的にも高い水準に達している。しかし、その投資効果については、未だ十分に示されているとは言えない状況にある。

特に、競争的研究資金については拡充を図ってきたところであるが、過大な経費の見積りや、執行の年度末集中等、予算の効率的な配分・執行に疑問を抱かせる事例も指摘されている。また、昨今問題となっている研究費の不正使用についても、対策は端緒についたばかりである。

こうした状況の中、科学技術予算について量的な拡大のみにとらわれるのではなく、投資の効率化と成果の実現を重視した、質的な改善こそが求められていると言える。

特に、後年度の国庫負担をもたらす大規模プロジェクトについては、投資効果について国民への説明責任を十分に果たすとともに、一定の必要性が認められる施策であっても、その相対的な優先順位を峻別することが重要である。

研究費についても、まずは不正対策や、不合理な集中・重複排除の取組の実効性を検証することが先決であり、予算総額の伸びを抑制しつつ、その中での直接経費・間接経費の区分の見極めや執行の効率化によって、研究支援効果を高めていくべきである。

また、科学技術振興費の約7割は独立行政法人によって執行されているが、これらの中には、事務系職員を中心として給与水準が高い法人も多くみられる。国家公務員の総人件費改革を踏まえ、国民の理解が得られる適正な給与水準とするよう聖域なく徹底した効率化を進めるべきである。

8. 防衛

防衛関係予算については、合理化・効率化の取組等を反映して、平成19年度予算まで5年連続で減少しているが、その間も歳出化経費の割合や後年度負担は増加傾向にある〔資料Ⅱ－8－1、2参照〕。防衛予算の柔軟性を回復して持続可能なものにしていくためには、これを改めていかねばならず、予算編成に当たっては当年度の歳出を厳しく抑制することに加え、新規の後年度負担額の抑制を図ることが極めて重要である。

また、今後の防衛予算を巡っては、米軍再編関連経費や退職手当の増加が見込まれている。これに加えて、国際テロ・弾道ミサイル等の新たな脅威や多様な事態への対応のための経費や国際的な活動などにも的確に対応していくためには、「基本方針2006」に沿った防衛予算の構造改革について、更に深化・加速させる必要があり、特に次のような改革が重要である。

(1) 装備品調達効率化・合理化

先般来、個別調達先との関係について問題が取り上げられている装備品の調達に関しては、その在り方についても見直しが必要である。具体的には、随意契約の縮小と一般競争入札の拡大、装備品の選定に関する情報の公表などによって、調達の競争性や透明性を確保する必要がある¹²。また、装備品のライフ

¹² 平成18年度に防衛省(防衛庁)が行った全契約中、随意契約の件数が占める割合は57%である(小額のため随意契約とすることが認められた契約を除く)。

サイクルコストの管理を強化して事後的な検証が行える仕組みを整えるとともに、装備品の単価等に関する具体的な達成目標を設定しつつコスト削減を図る必要がある。

また、主要装備品の単価や維持経費は年々上昇していることから、かねてより当審議会が指摘してきたように、装備品の数量を維持可能な水準に抑制するための見直しも継続・強化する必要がある。

(2) 米軍駐留経費負担

米軍駐留経費については、昭和53年度以降、日本側が特例的に負担を続けてきているが、「6月建議」でも述べたとおり、日米両国を取り巻く社会・経済財政情勢は大きく変わってきており、従来どおりの負担の継続は適当ではない。この経費には様々な非効率的な支出が含まれており、聖域なく徹底した歳出の見直しを行っている中、これを放置しては国民の理解を得ることはできない。駐留軍等労働者の人件費を始めとする経費全般を厳しく見直し、効率化を行うことは当然であり、また、日米関係に対する信頼を高めていくために不可欠である¹³。同時に、負担している経費の透明性を向上させることも重要である。

¹³ 駐留軍等労働者には原則として日本の労働法令が適用されるが、一部適用がなされていない実態があり、この改善に努めていくことも重要である。

(3) 人件費改革

防衛関係予算の4割以上は人件費が占めている。また、若年者人口の減少等により人的資源の一層の効率化が求められる状況にあり、これらを踏まえれば、人件費に関する改革の実行が極めて重要である。このため、まずは「行政改革推進法」で定められているように、一般の行政機関に準じた自衛官の実員の純減を着実に実施するとともに、今後の防衛力整備に当たっては、より少ない資源でより多くの成果を達成するように、効率性を重視した取組を行い、スリム化を図る必要がある。

(4) その他

以上のほか、基地周辺対策に関して、平成19年度に行った見直しの継続・強化に加え、基地周辺の障害防止事業における河川改修等についても見直しを行うこと、増加が見込まれる米軍再編関連予算についても内容を厳しく精査すること、といった課題にもしっかりと取り組んでいく必要がある。

9. 政府開発援助(ODA)等

(1) ODA

我が国は、円借款の活用等により、ODA事業量を適切に確保しており、ODA実績の国税収入対比はG7中で高い水準にあ

るなど、日本として精一杯の取組がなされている。また、我が国は国連分担金やPKO分担金等において、多大な国際貢献を果たしていることも評価されるべきである〔資料Ⅱ－9－1、2参照〕。ODA予算については、こうした実績も踏まえ、「基本方針2006」等に沿って、円借款の積極的な活用によりODA事業量に係る対外公約¹⁴の達成に取り組みつつ、コスト縮減や相手国との外交関係等にも配慮した事業の厳選・重点化等の改革努力を継続し、引き続き削減すべきである〔資料Ⅱ－9－3～6参照〕。

いわゆる援助の「質」やコストの問題に関しては、依然として、落札率は高止まりし、入札参加社数はほとんどのケースで1～2社にとどまるなど、改善されているとは言い難い状況にある。実効性ある包括的なコスト削減目標・工程表の策定・実施、事業評価の徹底による事業の効率性・透明性の確保などに努めるべきである。

来年10月のJBICとJICAの統合に当たっては、統合効果が十分に発揮されるよう、組織・事業の合理化・効率化に努める必要がある。

(2) 機構・定員

昨年度に引き続き、外交力強化のため、外務省の大幅な定員増、新規の在外公館設置の要求がなされている〔資料Ⅱ－9－7参照〕。

¹⁴ 「2004年実績（89億ドル）をベースとする額と比較して、5年間で100億ドルの積み増しを目指す」など

在外公館の設置は、外交上の必要性とともに、相当な財政負担を伴うものであることを踏まえ、例えば在留邦人の多寡やそれに応じて必要になる行政サービスの量等も勘案した厳しい精査が必要である。また、厳しい財政事情を踏まえ、昨年度同様、新規の公館はコンパクトなものとすることはもとより、外交関係の変化に応じ、既存公館のコンパクト化についても検討が必要である。さらに、領事業務の変化等を勘案し、総領事館を整理合理化、縮小するなどにより、新規の公館設置に伴う財政負担の増加を極力吸収するようにすべきである〔資料Ⅱ－9－8、9参照〕。

また、定員に関しては、「昨年の11月建議」でも述べたとおり、設置国・地域の個別事情等を勘案しつつ、在外公館に配置される定員数を必要最小限に絞るとともに、専門調査員、派遣員等の各種スタッフ、ODA執行機関等の既存のネットワークにおける人材等、民間人の積極的な活用を進めるべきである。

10. 農林水産

農林水産関係予算は、7年連続の前年比マイナス、2兆7,000億円弱（平成19年度）となっており、ピーク時（昭和57年度）と比べて1兆円減の水準である。厳しい財政事情の下、引き続き、「支援対象の重点化・施策の『選択と集中』の強化を図り、また執行状況の反映を徹底し、これまで以上の改革努力を通じた節減合理化を図る」とした「基本方針2006」を踏まえ、これまで進めてきた農政改革の基本的方向性を堅持しつつ、歳出削減努力の継続を徹底することが必要である〔資料Ⅱ－10－1参照〕。

具体的には、平成20年度予算編成に際し、以下のような課題への適切な対応が必要である。

(1) 農政改革の推進〔資料Ⅱ－10－2、3参照〕

現在進められている農政改革においては、経営規模の拡大と経営感覚の醸成により国内農業の体質強化を図る観点から、集落営農を含む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、農業者や産地が自らの判断により適量の米生産を行う「米づくりのあるべき姿」を目指した米政策改革等が推進されている。

こうした改革は、WTO交渉やFTA・EPA交渉の加速化にも対処し得るよう、効率的・安定的な農業経営を実現するために必要なものであり、生産コストの低減等を通じて、将来的な助成措置の節減・合理化にもつながる。

現状の零細な農業構造を前提に、対象を限定せずに支援を行うことは、国内農業の体質強化につながらないといった問題点が指摘されている。したがって、品目横断的経営安定対策については、効率的な経営を実現する担い手の育成等のために必要な支援策を精査しつつ、支援対象の重点化・集中化の基本的な方向性を堅持していくことが必要である。

米については、消費量の減少や過剰作付により価格が下落しているが、安易な生産者支援は、消費者のニーズに応じた主体的な米生産という取組を阻害するものになりかねない。政策支援については、その必要性、有効性等について十分な検討を行

いつつ、生産者の自立的経営の実現を目指す米政策改革の着実な推進に寄与するものとしていくことが必要である。

(2) 農地制度改革について〔資料Ⅱ－10－4参照〕

国内農業の体質強化を通じた将来的な助成措置の節減・合理化を図る上で、農地制度改革が不可欠である。特に、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に発揮されていない。生産コストの低減を通じて、効率的かつ安定的な農業経営を実現するためには、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が必要である。

また、国内農業の体質強化を図るためには、一般企業等を含めた多様な主体による農業への参入を促進することも重要であり、農地の権利移動規制のうち賃借権について抜本的な見直しを行うことが必要である。

その際、面的集積を促進するための支援や、農地に係る情報の一元化等の新たな施策については、その有効性等を厳格に見極めるとともに、既存予算の見直し、公共事業予算から非公共予算へのシフトなどの工夫を検討することが必要である。

(3) 林業をめぐる課題への対応

京都議定書の森林吸収量目標3.8%を達成するためには、年間の森林整備量を20万ha増加させる必要があると試算され

ている。このため、農林水産予算の森林整備への重点化等を推進しているが、緑資源機構の廃止に伴う事業の大幅な見直しも含めて、林道整備から森林整備へのシフトを進めるとともに、財政負担の少ない利子助成による森林整備の推進など非公共事業も活用した森林吸収源対策の効率化を図るべきである。

11. エネルギー対策

エネルギー対策費に関する特別会計については、歳出が特定財源税収を上回り、それを剰余金から補填するといった不自然な状態にあった。こうした中、当審議会からの提言（「特別会計の見直しについて」（平成17年11月21日））が行われ、これを受けて、政府において検討が行われた結果、「行政改革推進法」や「特別会計に関する法律」（平成19年法律第23号）が制定された。これらに基づき、石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計及び電源開発促進対策特別会計を統合する形で、エネルギー対策特別会計が設置された。その際、電源開発促進税の税収についても、石油石炭税と同様、毎会計年度、一般会計の歳入に繰り入れた上で、エネルギー対策に必要な金額を同特別会計に繰り入れることとされた〔資料Ⅱ－11－1参照〕。

さらに「基本方針2006」においては、今後、着実かつ厳しく歳出水準を見直していき、原則として歳出水準を特定財源税収の水準に見合うものとするとしてされており、これに沿った改革を早急に進めていくべきである〔資料Ⅱ－11－2、3参照〕。

こうした中、エネルギー対策については、国際的なエネルギー

需給の逼迫、地球温暖化対策に係る技術開発や国際的対応の必要性の高まりなど、エネルギーを取り巻く大きな環境変化に応じた様々な政策課題がある。したがって、こうした政策課題に対応するためにも、従来にも増して徹底した予算のメリハリ付けが不可欠なものとなっている。

例えば、高効率給湯器の導入促進などのように、地球温暖化対策等の観点から、自律的普及段階に至るまでは有意義と考えられる施策についても、普及状況、補助効果、その他施策との組合せ等を勘案し、補助対象機器や補助台数等について、不断の見直しを行っていくべきである〔資料Ⅱ－11－4参照〕。

また、政府の提唱する「2050年にCO₂ 排出量半減」といった目標に関して、本特別会計において革新的エネルギー技術の開発が進められようとしているが、これらの重点施策を推進していくためにも、徹底した既存施策の見直しを行っていくべきである〔資料Ⅱ－11－5参照〕。

12. 中小企業対策

中小企業対策費については、やる気と能力のある中小企業の自助努力を後押しすることにより、中小企業の潜在能力を引き出していくことが基本である。

中小企業金融のうち、国民生活金融公庫、中小企業金融公庫の融資については、財政投融资制度改革の効果等により、収支は改善傾向にあるが、今般の政策金融改革を踏まえ、政策コストの明確化や業務の合理化・効率化を行うなど、事業運営の

更なる効率化に努めていくべきである。

一方、中小企業信用保険制度〔資料Ⅱ－12－1参照〕については、セーフティーネット保証に係る赤字の増加や回収率の低下等の影響により、依然として大幅な赤字となっており、平成18年度末の信用保険準備基金残高が115億円となるなど、極めて厳しい財務状況である〔資料Ⅱ－12－2～4参照〕。安定的な制度運営が可能となるよう、本年10月に導入された金融機関との責任共有制度を円滑に実施、定着させる必要がある。こうした取組とともに、更に制度が安定的なものとなるよう、信用保証協会と中小企業金融公庫の保険収支の改善に向けた一層の取組の在り方など、幅広く検討すべきである。

委託費・補助金等の政策的経費については、単なるばらまきに陥ることのないよう、個々の事業について、国の関与の必要性、政策手段の適切性、重複の徹底的な排除など、施策の在り方を不断に見直す必要がある。

13. 治安対策〔資料Ⅱ－13－1、2参照〕

最近の治安情勢については、刑法犯認知件数が平成14年のピークから減少するなど改善の兆しはあるものの、戦後長い間、年間140万件前後で推移していた時と比べればおよそ1.5倍の水準であり依然として厳しい状況にある。このような治安情勢に対応するためには、治安を構造的にとらえ、犯罪捜査に始まり、矯正、保護の各段階を通じて切れ目のない対策を適切に行うことが重要である。警察、検察、裁判所、刑務所など、いずれの現場

においても人件費、物件費、施設費と様々な財政負担を伴うことから、治安対策を進めるに当たっては、社会的費用を最小化するようなシステムの構築に向けて努力が必要である。

まず、捜査段階では、人的体制について、引き続き、効率的な配置や民間委託の拡充等を推進していく必要がある。物的体制についても、ハイテク機器等の充実・強化の要求が出されているが、効率的・計画的な更新により業務の一層の合理化を推し進めるべきである。また、全体的な財政負担抑制の観点からも、地域社会との協力や民間ボランティアの支援を一層進めていくことが必要である。

矯正段階では、平均刑期期間の長期化などから収容人員は増加し続けており、矯正施設の過剰収容問題は引き続き深刻な状況にある。こうした事態に対処するためには、予算や定員の矯正分野への重点化を行うとともに、受刑者の生活関連経費など既存の経費についても一層の効率化を検討すべきである。また、再犯の防止につながる就労支援対策についても費用対効果の観点も踏まえ、その効果的な実施を推進する必要がある。

保護段階では、保護司や更生保護法人といった民間の活動への支援を引き続き推進することにより、地域社会・民間企業からの一層の協力を求めるべきである。さらに、再犯防止のためにも、覚せい剤事犯者に対する簡易尿検査など専門的処遇プログラムを充実させ、就労支援を拡充するなど社会復帰のための施策を効果的かつ効率的に実施すべきである。

なお、平成20年7月の北海道洞爺湖サミットを踏まえたテロ対策においては、「6月建議」でも述べたとおり、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。