

平成21年度予算編成の基本的考え方について

平成20年6月3日
財政制度等審議会

平成21年度予算編成の基本的考え方について

平成20年6月3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21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20年6月3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
- 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
- 小野 邦久 (独)都市再生機構理事長
- 片山 善博 慶應義塾大学法学部教授
- 榎野 信治 (株)読売新聞東京本社論説副委員長
- 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

西村 清彦	日本銀行副総裁
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銀行相談役
三村 明夫	新日本製鐵(株)代表取締役会長
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	前(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教授
[専門委員]	
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本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

(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

<p>平成20年 2月5日(火) 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 平成20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 ○ 国会提出法案について ○ 当面の運営方針について
<p>4月18日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地方財政
<p>4月25日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> －矢崎義雄 独立行政法人国立病院機構理事長 ：「わが国の医療制度改革への提言」 －石川良一 稲城市長 ：「介護保険制度の現状と課題～財政の効率化の観点から～」
<p>5月13日(火) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> －吉川洋 東京大学大学院経済学研究科教授 ：「社会保障の現状と課題」 ○ 社会保障
<p>5月19日(月) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ ODA ○ 中小企業対策 ○ 地球環境 ○ 文教・科学技術 ○ 公共事業 ○ 農林水産 ○ その他歳出分野 ○ 我が国財政の現状と課題 <ul style="list-style-type: none"> －富田俊基 委員 ：「我が国財政の現状と課題」
<p>5月23日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 建議（素案）
<p>5月30日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 建議（素案）
<p>6月3日(火) 財政制度分科会 及び財政構造改革部会 合同会議</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 建議（案）

目 次

はじめに	1
------	---

I. 財政運営の在り方について

1. 財政の現状と課題	2
2. 財政健全化に向けた基本的考え方	4
3. 歳出改革の徹底	6

II. 各分野における歳出改革への取組

1. 社会保障	9
2. 地方財政	23
3. 公共事業	30
4. 文教・科学技術	32
5. 防衛	41
6. 政府開発援助（ODA）	42
7. 農林水産	43
8. 中小企業対策	44
9. 地球環境	45
10. 治安対策・司法制度改革	48

(参 考)

1. 資 料	49
2. 「平成21年度予算編成の基本的考え方について」のポイント	125

はじめに

我が国財政は、少子高齢化に伴う社会保障給付費の増大などの課題に直面している。その一方、様々な負担が先送りされてきた結果、膨大な債務残高を抱え、金利上昇に脆弱な状態が続いている。経済成長を持続させ、将来にわたって国民の生活を安定したものとするため、我が国財政への信託を確保することが急務である。

このような状況の下、年金記録問題や様々な不祥事、さらには無駄な支出等により、行政に対する信頼が損なわれていることは極めて遺憾である。また、昨今の政治情勢の混乱が国民生活に様々な影響を与えていることや、財政が将来世代への負担の先送り構造となっていることが国民に不安をもたらしていることも否定できない。当審議会としては、国民の不信や不安を重く受け止め、政府に対し、行政に対する信頼を取り戻す取組を強力に推進するとともに、政治のつけを国民に回すことなく、将来世代への責任を果たし得る規律ある財政運営を行うよう強く求めたい。

2010年代に入ると、いわゆる「団塊の世代」が基礎年金の受給開始年齢を迎えるという人口構造の大きな転換局面を迎える。これからの数年間は、財政健全化に向けたまさに正念場が続くことになる。したがって、最近の歳出圧力の増大には大いに懸念を持つものであり、現在進められている財政健全化に向けた取組の手綱を緩めてはならない。中長期的な財政の持続可能性を確保するための基本的考え方を明確に示すことで、歳出・歳入一体改革の道筋を確固たるものにした

い。

当審議会は、こうした認識の下、今後の財政運営の在り方と、各歳出分野における更なる歳出改革に係る課題等について、審議結果を取りまとめた。本建議を踏まえ、今後の歳出・歳入一体改革、さらに平成21年度(2009年度)予算編成に向けて、活発な議論が行われ、政府が全力で取り組むことを期待する。

I. 財政運営の在り方について

1. 財政の現状と課題

平成20年度(2008年度)予算においては、「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。)等で定められた歳出改革路線を2年目においても堅持し、各分野において歳出の抑制が図られてきた〔資料I-1参照〕。しかしながら、依然として一般会計予算の歳入の3割もの額(約25兆円)を新規国債発行で賄わざるを得ない状況にある〔資料I-2、3参照〕。

この結果、我が国の債務残高は増加の一途をたどり、平成20年度(2008年度)末において、国と地方を合わせた長期債務残高¹は、778兆円、対GDP比で約148%になると見込まれている〔資料I-4、5参照〕。このように、我が国の財政事情は、主要先進国中最悪の水準にあるなど、依然として厳しい状況であり、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。

特に、国債残高の累増²に伴い、平成10年度(1998年度)以降、借換債を含めた国債発行額が税収を上回る状況が続いており、今後、経済成長の高まりにより税収が増加するとしても、経済成長に伴う金利の上昇によって利払費が増加し、財政赤字が拡大していくことが大いに懸念される状態にある。また、平成12年度(2000年度)以降、借換債の発行に限っても税収を上回っており、いずれにしても、我が国財政は金利の上昇に対して脆弱な状態が続いている

¹ 「国と地方を合わせた長期債務残高」は、財政運営の観点から将来の負担とも言うべき長期の債務について、その利払・債務償還が主として税財源により賄われる債務を集計したもの。

² 平成20年度(2008年度)末の普通国債残高は553兆円の見込み。

[資料 I - 6 参照]。

このような財政状況の下、「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。以下「11月建議」という。)において指摘した「様々な分野で、歳出圧力が増大」する傾向は、ますます強まっており、あたかも予算分捕り合戦の様相を呈している。財政規律に緩みが生じ、「基本方針2006」等において示された歳出改革の方針を後退させ、将来世代に大きな負担を先送りする状態を放置すれば、国民の不安は増幅しかねず、国家としての信認が問われかねない。

ひとたび、財政の健全性に対する市場の信認が揺らげば、リスクプレミアムの拡大という形によっても、国債金利の急激な上昇が懸念される。国債金利の上昇は国内すべての者の資金調達コストを押し上げ、このような財政状況を放置すれば、企業・家計にもマイナスの影響を与え、中長期的にも経済成長を損なうことになる。

一方で、足下の経済状況をみると、我が国の景気回復は、このところ足踏み状況にあり、アメリカ経済の減速や株式・為替市場の変動、原油価格の高騰等から、景気の下振れリスクが高まっていることに留意する必要がある。

このような我が国の財政状況については、国際機関からも同様の懸念が指摘されている[資料 I - 7 参照]。例えば、OECD対日経済審査報告書(2008年4月7日)等においては、

- ・ 公的債務残高が増加の一途をたどり、金利上昇に対する日本経済の脆弱性が高まっている。
- ・ 「日本経済の進路と戦略」参考試算(平成20年1月17日)における経済の展望は楽観的過ぎるのではないか。
- ・ 財政目標の達成には政府支出の更なる削減を優先的に行うべ

きである。

- ・ 日本の財政赤字の大きさを考えれば、歳出削減のみでは不十分である。深刻な財政状況にかんがみると、政府の財政目標を達成するためには、消費税率の引上げを含む包括的な税制改革が必要である。

などと指摘されている。

現在の極めて厳しい財政状況等を踏まえると、市場における我が国財政への信認を確保する観点からも、現在進められている財政健全化に向けた取組の手綱を緩められるような状況にはない。今後とも、成長力の強化と財政健全化を車の両輪として一体的に改革を進めるという「基本方針2006」等を堅持し、将来世代に負担を先送りせず、財政の持続可能性を確保するため、規律ある財政運営を行っていく必要がある。これにより、社会保障を始めとした諸制度の持続可能性を確保するとともに、経済成長を今後とも持続させ、将来にわたって安心して生活できる、より豊かな社会を実現していくべきである。

特に、経済の持続的な成長を確保していくためにも、金利の上昇に対する財政の脆弱性を克服していく必要がある。このため、今後、財政健全化の取組を進めていくに当たっては、債務残高に着目した財政運営が不可欠であり、債務残高を経済の身の丈にあった範囲に抑制し、管理していくことが必要である。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

上記で指摘した財政の現状と課題を踏まえ、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を目指し、ま

ずは、「2011年度には国・地方を合わせたプライマリー・バランスを確実に黒字化する」との目標〔資料Ⅰ―8～10参照〕を堅持し、財政健全化に向けた取組を着実に進めていく必要がある。

このため、「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べきである。その際、歳出面においては、引き続き各分野における歳出改革に取り組む一方、歳入面においては、一時的な財源に依存することなく、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必要がある。特別会計や独立行政法人の積立金等³については、既に、「特別会計に関する法律」(平成19年法律第23号)等に基づき国債残高の圧縮等に活用されているが、これらに安定財源としての役割を期待するのは困難である。安定的な財源を確保していくためには、社会保障給付等に要する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早期に実現させるべく取り組んでいく必要があると考える。

「2011年度には国・地方を合わせたプライマリー・バランスを確実に黒字化する」こと自体は、財政健全化に向けた一里塚に過ぎない。これは、プライマリー・バランスが均衡した場合においても、利払費を含む財政収支は依然として大幅な赤字になると見込まれ、債務残高は利払費分だけ増加すること〔資料Ⅰ―11参照〕になるなど、財政健全化はまだ道半ばであるからである。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を確保すべきである。

³ 「基本方針2006」においては、「資産売却収入は原則として債務の償還に充当し(ストックはストックへ)、債務残高の縮減に貢献する。」との原則が示されている。

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〔資料Ⅰ－12参照〕、我が国においても、利払費を含めた財政収支の均衡⁴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とするよう具体的な検討が必要である。

3. 歳出改革の徹底

(1) 基本的考え方

平成21年度(2009年度)予算においても、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、「基本方針2006」等に示された方針にのっとり、社会保障、地方財政などの各分野における歳出改革を徹底していくべきである。

(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り、「基本方針2006」等を踏まえ、国・地方を通じ、定員・給与両面から、緩めることなく改革を進めていく必要がある。

国家公務員人件費については、行政機関において平成18年度(2006年度)から5年間で▲5.7%以上の純減目標の達成に向けた定員純減及び人件費の抑制を厳しく進めていく必要がある

⁴ 「日本経済の進路と戦略」参考試算(平成20年1月17日)においては、国・地方の財政収支対GDP比は、2007年度で▲2.6%(国:▲2.8%、地方:+0.2%)、2008年度で▲2.4%(国:▲2.9%、地方:+0.5%)と試算されている。

る。

地方公務員人件費については、国家公務員と同様、定員純減や給与構造改革を厳しく進めるとともに、地域の民間給与の更なる反映や相対的に給与水準が高い高位級に職位構成が偏っている状況の是正など、これまでの建議で指摘してきた種々の論点について適正化を図ること等により、一層抑制していく必要がある。

(3) 独立行政法人等向け財政支出の抑制

独立行政法人(平成20年度予算における財政支出:運営費交付金等約3.6兆円)については、先般、「独立行政法人整理合理化計画」(平成19年12月24日閣議決定。以下「整理合理化計画」という。)が策定され、事務・事業や保有資産などについて徹底した見直しが行われた。平成21年度(2009年度)予算においても、「整理合理化計画」に盛り込まれた事項が実施に移されるに当たり、中期目標期間終了時における見直しの枠組み等も活用しつつ、極力、財政支出の削減に資するものとなるよう努めるべきである。また、適切な形で財政貢献が図られるよう、「整理合理化計画」に沿って不要資産の処分を着実に推進するべきである。

公益法人(平成20年度予算における補助金等:約0.3兆円)については、現在、各府省において、行政と密接な関係にある法人についての集中点検が実施されており、平成21年度(2009年度)予算において、事務・事業の見直しや随意契約の見直し等の成果を厳格に反映すべきである。

(4)PDCAサイクルの強化・拡充

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。

予算に対する国民の信頼を確保し、サービスの質の低下を避けるためにも、厳正で規律ある効率的な予算執行を行い、予算の無駄を排除することが極めて重要である。

財務省は本年度、昨今多くの問題が指摘されている随意契約の見直し等、契約に関する調査に重点をおいて、予算執行調査を実施している。今後、その結果については、会計検査院の決算検査報告、予算の執行状況や決算、各府省が行う政策評価等とともに、平成21年度(2009年度)予算編成において積極的に反映・活用を図り、無駄を徹底的に排除する取組を強力に推進すべきである。

また、補助金の交付先や公共調達の受注者等、国の支出の相手方(「予算の受け取り手」)を明示し、予算がどのように使われているかを国民にわかりやすくすることは、財政の透明性及び説明責任の向上の観点から重要である〔資料Ⅰ－13～15参照〕。今後、その効率的な実施に向けて検討を進め、早期に取組を開始すべきである。

Ⅱ 各分野における歳出改革への取組

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

今後の我が国の人口構成をみると、世界に例を見ない少子高齢化の進展により、社会保障の支え手である現役世代が減少する一方、高齢者の急速な増加が見込まれており、社会保障制度を持続可能なものとするためにも、世代間の公平性の確保は、ますます重要となっている。

こうした中、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していく見込みである。

特に、今後、いわゆる「団塊の世代」が基礎年金の受給開始年齢に達するなど、社会保障給付の伸びの一層の拡大が見込まれる2010年代を目前に控え、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ことが不可欠である。

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。社会保障のあるべき姿と、その中で、政府にどのような役割を期待し、どのような負担を分かち合うかを、国民が具体的に思い描くことができるような議論を行うため、本年1月に「社会保障国民会議」が立ち上げられ、精力的な審議が進められている。

いずれにしても、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。

また、今後の人口構造の変化等により、現世代に比べ将来世代の負担が増加することが見込まれている。こうした中、現在、社会保障の公費負担に要する税財源は確保されておらず、将来世代に負担が先送りされている状況にあり、このまま放置すれば、世代間の格差は一層拡大することになる。

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が、その際、将来世代へ負担を先送りし世代間の格差を更に拡大させることのないよう安定財源を確保していくことが何より重要である。

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となっている。また、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を現世代が負担する税財源で賄い切れておらず、財政赤字が多額に上っている。したがって、財政全体の持続可能性の観点からも、社会保障関係費の不断の見直しや抑制努力が不可避である。

ウ. 改革の視点

以上のように、社会保障制度及びそれを支える財政の双方の持続可能性を確保するため、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

- ・ 世代間の公平の確保(負担能力に応じた公平な負担の実現、将来世代への負担の先送りの見直し)
- ・ 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)

といった視点が重要である。

加えて、各制度内の課題に対応した見直しだけではなく、例えば、医療と介護の役割分担の見直しなど、制度横断的な観点からも見直しを進めていく必要がある。

エ. 当面の課題(平成21年度(2009年度)予算)

「基本方針2006」等で示された歳出改革の方針は、政府全体の方針として閣議決定されたものであり、社会保障についても、「基本方針2006」において、「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」とされている。平成21年度(2009年度)予算においても、これまでの歳出改革の方針に沿って、更なる給付の合理化・効率化に取り組まなければならない。

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ない、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、具体的な検討を早急に行う必要がある。

特に、平成16年(2004年)年金改正法において、所要の安定した財源を確保した上で、平成21年度(2009年度)までに基礎年金国庫負担割合を2分の1に引き上げることが明記されていること等を踏まえれば、消費税を含む税体系の抜本的改革につ

いて、その早期の実現を図る必要がある。仮に、具体的な安定財源を確保しないまま、基礎年金国庫負担割合を2分の1へ引き上げれば、直ちに平成21年度(2009年度)予算における赤字公債の大幅な増発に直結することを十分認識しなくてはならない。

(2) 医療

ア. 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。医療給付費でみても、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加することを意味する。

また、医療給付費に係る公費負担の動向をみると、これまで累次の改革によりその抑制を図ってきたが、高齢化の進展に伴い、公費負担割合の高い高齢者医療費が増大すること等により、公費負担は給付費の伸びを上回って増加してきており、財政健全化の観点からも、引き続き医療費国庫負担の抑制が課題となっている。

このため、平成20年度(2008年度)においては、歳出改革を国民負担の軽減や公平化を図りながら推進する観点から、薬価等の改定や政管健保の国庫補助の見直しなどの制度・施策の見直しを行うこととされた。診療報酬(本体)については、病院勤務医の負担軽減や産科・小児救急等を重点的に評価する観点か

らプラス改定とされたが、一方で、国民負担の増ともなっている。

こうした中で、引き続き、医療給付費の増大が見込まれている状況には変わりがないことから、今後とも、保険料・税負担の上昇をできる限り抑制するとともに、負担の公平を図りながら、医療保険制度を将来にわたり持続可能なものとしていくため、不断の改革努力を行っていく必要がある。

イ. 今後の改革の方向性

我が国の医療の実態をみると、諸外国と比較して、病床数が多く、入院日数が長い、外来患者の受診回数が多いなど様々な課題がなお山積している状況にあり、こうした課題に引き続き取り組む必要がある。特に後発医薬品の使用促進については、主要国では近年大幅に使用が進んでいる状況にあり、国際的にみて後発医薬品の使用が少ない我が国においてもより一層の努力が求められる。

また、今回実施した有識者からのヒアリングでは、こうした医療の高コスト構造の問題などに加え、病院を中心としたいわゆる医師不足問題や病院と診療所の在り方の問題など提供サイドの構造改革等の必要性が指摘された。これらの指摘も踏まえ、今後、医師とその他の医療従事者の役割分担の見直し、さらには病院や診療所の役割・機能とそれに応じた財源の配分といった課題に対し取組を強化していくべきである。

さらに、当審議会としては、これまでも、公的給付の重点化や患者負担の見直しなど、具体的な改革方策について様々な指摘を行ってきており、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〕。その際には、

- ・ 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、介護保険給付等との役割分担も踏まえながら、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。

といった視点が重要である。

なお、平成18年(2006年)医療制度改革においては、

- ・ 予防を重視した医療費適正化対策の推進
 - ・ 高齢者の患者負担の見直し等の保険給付の内容・範囲の見直し
 - ・ 後期高齢者医療制度など高齢者向けの新たな制度の創設
 - ・ 都道府県単位を軸とした保険者の再編・統合
- など、制度の持続可能性の確保や世代間・世代内の公平といった観点から改革を実施することとなった。

「11月建議」でも指摘したとおり、こうした改革全体の理念や方向性は適切なものであるが、高齢者医療制度の見直しに当たり、制度に加入する高齢者等の理解が十分には得られていなかったなどの問題があったことは否めない。

したがって、今後の医療保険制度の改革に当たっては、財政健全化との整合性も図りながら、こうした改革の理念や方向性に基づいて検討していく必要があるとともに、制度の円滑な施行という観点にも十分配慮しながら改革を進めるべきである。

(3) 年金

公的年金制度については、マクロ経済スライドの導入等の平成16年(2004年)年金制度改革が実施されているが、そ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(2004年)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(2009年度)までに2分の1へ引き上げるとの道筋が明記されている。平成21年度(2009年度)における引上げ所要額は約2.3兆円と見込まれているが、平成16年(2004年)年金改正法に従って、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)を確保した上で、平成21年度(2009年度)における国庫負担割合の2分の1への引上げを実現すべきである。

年金記録問題は、公的年金制度の問題にとどまらず、政府に対する国民の信頼に関わる問題であり、解決に向けた取組を着実に進めていかなければならない。その際、国民の理解が得られるよう、財政の合理化努力を引き続き徹底し、対策経費に係る財源をできる限り確保すべきである。

なお、公的年金制度の在り方をめぐっては、様々な見解が示されている。現在、「社会保障国民会議」においても、公的年金制度も含めた社会保障のあるべき姿や負担の仕方などについての議論が行われているが、そうした議論の中では、給付に見合った安定財源をきちんと確保し、将来世代に負担の先送りをしてはならないという視点が何より重要である。

(4) 介護

ア. 介護給付費等の動向

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、これを支える保険料・税負担の水準も増大している。

具体的には、介護費用額は平成12年度(2000年度)に3.6兆円だったものが、平成20年度(2008年度)には7.4兆円(予算)へと約2倍に増加している(この間の65歳以上の高齢者数の増加は約20%)。これを受け、65歳以上の高齢者が支払う1号保険料月額について、第1期(平成12年度(2000年度)～平成14年度(2002年度))から第3期(平成18年度(2006年度)～平成20年度(2008年度))の間に、全国平均で2,911円から4,090円と約1.4倍に増加している。

さらに、2006年(平成18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給付費が増大し、2025年度(平成37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。

イ. 介護保険制度の現状と課題

① 介護のコスト構造

介護給付の伸びの背景としては、要支援・要介護認定率や

居宅サービスの利用の増大などがある。すなわち、

- ・ 要支援・要介護の認定者数は、平成12年度(2000年度)から平成19年度(2007年度)までの間に225万人から411万人(+72.9%)へと、高齢者数の増を大きく上回るペースで増加してきている。とりわけ、要介護度2以下の軽度者の増加が著しく、同期間で150万人から274万人(+82.7%)へと増加している。
- ・ サービス別にみると、居宅サービスの給付の伸びが著しく平成12年度(2000年度)から平成17年度(2005年度)までの間に約2.5倍に増加している。

一方、介護給付費の現状については、

- ・ 要支援・要介護認定率については大きな地域差がみられ、この傾向は特に軽度者について顕著となっている〔資料Ⅱ-1-2参照〕。
- ・ 施設利用率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。

こうした介護のサービスの利用と給付費の実態をみても、給付の合理化・効率化を更に行っていく必要性がある。

なお、制度の単純な比較は困難であるとしても、日本に先立って介護保険を導入したドイツでは、給付対象は、我が国の重度要介護者に相当する者とされている。その結果、介護給付費(含む障害者)の対GDP比は、我が国はドイツの約1.5倍となっている。また、受給者一人当たり給付費でも、我が国の方が高くなっている。

② 介護労働者問題

近年、介護現場における人材確保が困難となっており、介護労働者について、賃金などの処遇の改善を図るべきとの指摘もなされているが、この問題への対応を検討するに当たっては、

- ・ 介護労働者の処遇に影響を与えると考えられる要因は、介護報酬に限らず、介護サービス事業所間の競争、介護サービス事業の経営マネジメント、人事労務管理の在り方、他の労働市場や地域の状況など様々であること。
- ・ 高齢化の進展等による介護給付費の増大に伴い、介護報酬が現行のままでも、保険料や税負担といった国民の負担の増加が見込まれる中、介護報酬の引上げを行えば、更なる保険料・税負担の増加につながること。
- ・ 介護報酬のうちどの程度を人件費に分配するかは事業者の判断であり、介護報酬が増加しても、必ずしも介護労働者の賃金が引き上がるとは限らないこと。

等に十分留意する必要がある。

また、介護サービス事業所の事務負担の軽減を図ること等により、介護サービス事業者がより効率的な事業展開が可能となるような環境を整えていくことが重要である。

さらに、介護労働者の確保に向けては、賃金問題のみに焦点を当てるのではなく、介護に従事する人々のキャリアアップの仕組みの構築や事業主による雇用管理の改善、仕事と家庭の両立のための体制整備などの多角的な観点からの検討が重要である。

ウ. 今後の改革の方向性

介護保険制度については、平成17年度(2005年度)の制度改革において、施設給付における食費・居住費の見直し、新予防給付や介護予防事業の創設などに取り組んできた。それでもなお、介護給付費は前述のとおり、経済の伸びを上回って増加していくことが見込まれている。

特に、我が国においては、今後、高齢者、とりわけ75歳以上の高齢者数が急速に増加していくことが見込まれており、これに伴い、重度の要介護者が大きく増加していくことが予想される。

こうしたことを踏まえれば、介護保険制度を持続可能なものとしていくためには、給付費の合理化・効率化を図るための制度の見直しは不可避である。特に、次期(第4期)事業計画は平成21年度(2009年度)からであり、第4期の保険料水準は第3期より更に引き上げざるを得ない状況にあることを踏まえれば、改革に早急に取り組む必要がある。このため、イの①で指摘した介護のコスト構造の問題も踏まえ、年末に向け、利用者負担や公的保険給付の範囲の見直し等も含め、どのような改革を行っていくべきか、更に検討を深めていく必要がある。

あわせて、要介護認定の適正化・厳格化、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を進めていく必要がある。

なお、平成18年度(2006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) 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が、当審議会としても、既に「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)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ている。

こうした観点も踏まえ、生活保護については、平成19年度(2007年度)予算及び平成20年度(2008年度)予算において、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ている。一方、5年に一度実施されている全国消費実態等の検証結果を踏まえた生活扶助基準等の見直しについては、平成21年度(2009年度)の予算編成過程において、必要な見直しに引き続き取り組んでいく必要がある。

また、近年、生活保護の運用に当たっては、地域間における保護率に違いがみられるなど〔資料Ⅱ-1-3参照〕、様々な問題が指摘されているが、生活保護を受けるべき者が受給し、受けてはならない者が受給しないよう、制度を厳正に運用していくことにより、生活保護制度に対する国民の信頼を確保していく必要がある。

(6) 少子化対策

少子化対策については、昨年、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議において、出生率の回復が実現しているフランスやスウェーデンなどにおける取組等も参考に広範な検討が行われ、重点戦略(「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(平成19年12月))が取りまとめられた。

この重点戦略においては、

- ・ 働き方の改革による仕事と生活の調和の実現
- ・ 「親の就労と子どもの育成の両立」と「家庭における子育て」を包括的に支援する枠組みの構築

を「車の両輪」として、同時並行的に取り組んでいくことが必要との考え方が示されており、今後、同戦略を踏まえ、有効な施策を進めていく必要がある。

その際、必要となる財源については、「諸外国と比較しても特に厳しい財政状況の下で、その費用を次世代の負担によって賄うことのないよう、必要な財源をその時点で手当てして行うことが必要」とされており、「11月建議」でも指摘したとおり、少子化対策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、施策と財源については一体的に議論することが不可欠である。

また、重点戦略においては、「とりわけ仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支える社会的基盤となる現物給付の実現に優先的に取り組む必要」があるとの考え方も示されており、具体的な少子化対策のメニューの中で、その優先順位を十分に考慮して、実施することが重要である。

いずれにしても、少子化対策については、社会全体として取組を進めるための意識改革が重要であり、その認識の下で、必要となる費用負担について、国・地方、企業、本人等の社会全体で支えるような枠組みを構築するため、引き続き、検討を進めることが必要である。

(7) 雇用

雇用については、「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)及び「基本方針2006」等において、

- ・ 雇用保険三事業については、廃止を含めた見直しを行う
- ・ 失業等給付の国庫負担の在り方については、「昨今の雇用保険財政の状況(積立金2.5兆円)にかんがみ」「廃止を含む見直しを行う」

とされたことを踏まえ、平成19年(2007年)に雇用保険法等の改正が行われ、失業等給付に係る国庫負担の削減が行われたほか、雇用保険三事業については雇用福祉事業を廃止する等の制度改正が行われた。

また、雇用保険二事業(旧三事業)に関する予算については、平成19年度(2007年度)、平成20年度(2008年度)において、事業の廃止や見直し等の整理合理化が進められている。

こうした制度改正や事業見直しの効果に加え、最近の雇用情勢の改善傾向等もあり、雇用保険財政は、

- ・ 失業等給付に関する収支は、保険料収入が1兆9,664億円であるのに対し、失業等給付費は1兆4,853億円(平成20年度

(2008年度)予算ベース)となるなど、大幅な黒字基調が続いており、

・ その結果、平成20年度(2008年度)末には、失業等給付に関する積立金は4.9兆円、雇用保険二事業に関する雇用安定資金は1.2兆円に達する見込みである、

など、平成19年(2007年)の制度改正時よりも更に改善し、安定した状況となっている〔資料Ⅱ-1-4参照〕。当審議会では、これまで雇用保険制度に関する国庫負担については、廃止を含めた検討をすべきだとしてきた。現状を踏まえて、更なる見直しを行うべきである。

なお、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、女性、高齢者、障害者など、働く意欲のあるすべての人が、その能力を発揮し、また働くことにより社会の支え手となれるような環境をつくる必要がある。その際には、従来の雇用形態にとらわれず、ICTの活用などによる多様な働き方や就業形態を普及させることも重要である。

2. 地方財政

(1) 国と地方の財政状況

これまでの建議において度々指摘しているとおり、プライマリー・バランスや財政収支等でみた場合、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。また、地方団体の財政状況を判断する指標である実質公債費比率により個別団体と比較した場合においても、国の財政状況の深刻度は際立っており、いわば、国が最悪の財政

再建団体になっていると言える⁵〔資料Ⅱ-2-1、2参照〕。

そのような厳しい財政状況にある国において予算編成が可能であるのは、赤字国債を中心として、国は地方団体よりもはるかに巨額の公債を発行できているためである。

国債及び地方債の残高は1960年代から1980年代までの30年間で約210兆円増加したが、1990年代、2000年代は、10年間でそれぞれ250兆円程度増加、あるいは増加が見込まれるなど、加速度的に増加している。そのうち国債増加の占める割合は、1960年代から1990年代までは70%程度であったが、2000年代には約95%へと大幅に増えている。これはすなわち、借金を通じて、「現在世代から将来世代へ」と、個々人から時間的に遠いところへ負担が転嫁されているのみならず、「身近な存在である地方団体から、相対的に遠い存在となりがちな国へ」と、個々人から物理的にも心理的にも遠いところへ負担が転嫁されるという、二重に「遠いところ」への負担転嫁が行われていることを意味し、近年、その傾向に拍車がかかっていることを示していると言える〔資料Ⅱ-2-3参照〕。

言うまでもなく、個々の住民・国民と無関係に「国」という組織が行政サービスの負担を行うことはあり得ず、「国」の負担は必ず現在及び将来の住民・国民の負担に帰着する。こうした事実を認識した上で、「国対地方」という対立構図で物事を考えるのではなく、将来世代を含めた住民・国民の立場で、国と地方が一体となって、その財政健全化について考えていくことが重要である。

⁵ 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(平成19年法律第94号)では、「実質赤字比率」、「連結実質赤字比率」、「実質公債費比率」及び「将来負担比率」の4つの指標を用いて各団体の財政状況を判断することとされている。4つの指標のうち、現時点で全団体のデータが存在する「実質公債費比率」を用いて国と個別地方団体の財政状況を比較するため、国の「実質公債費比率」を計算すると80.4%に達する。これは、現在の夕張市のように極めて厳しい歳出削減や税負担増により財政健全化に取り組むこととなる「財政再生基準」(35%)の2.3倍であり、同基準を現時点で上回る地方団体(長野県王滝村42.2%、北海道夕張市38.1%、同歌志内市36.7%)と比較しても、極めて高い数値となっている。

(2) 三位一体改革の影響と平成20年度(2008年度)税制改正

地方団体等から、「三位一体改革期間中(平成15年度(2003年度)から平成18年度(2006年度))の地方交付税等の5兆円削減が地方の窮状の原因である」旨の主張がなされていることについて、「11月建議」では、地財計画ベースで見ると、「5兆円」のうち▲3兆円は赤字地方債(臨時財政対策債)の減少であり、歳出削減努力を通じて縮減していくべきものであること、地方交付税の減少(▲2.2兆円)については同時期の地方税の増収(+2.7兆円)を下回っており、地方税と地方交付税を合わせた一般財源総額は増加していることを指摘した。

平成18年度(2006年度)決算が明らかになったことを踏まえ、同様の分析を決算ベースで行った場合、地方交付税(▲2.1兆円)の減少額のみならず、赤字地方債(▲2.7兆円)を合わせた減少額(▲4.8兆円)についてみても、その8割程度が地方税の増収(+3.8兆円)でカバーされている。さらに、平成15年度(2003年度)から平成20年度(2008年度)まで(地財計画ベース)で見れば、地方交付税(▲2.7兆円)の減少額は言うまでもなく、赤字地方債(▲3.0兆円)を合わせた減少額(▲5.7兆円)についてみてもそのほとんどが地方税の増収(+5.3兆円:税源移譲分除き)で賄われている〔資料Ⅱ-2-4参照〕。

こうした事実にもかかわらず、「地方の窮状」が議論されている理由について、「11月建議」では、地方税の地域間格差の問題であることを指摘した。さらに、同建議では、地域間の税収偏在是正のためには、偏在の大きい地方法人二税の在り方を見直すべきである旨指摘した〔資料Ⅱ-2-5参照〕。

平成20年度(2008年度)税制改正においては、法人事業税の半分を改め、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税を創設し、人口(1/2)及び従業者数(1/2)の基準で配分されることとなった。これにより、大多数の道府県の税収が全体で4,000億円弱(平年度)増加する一方、東京都等の税収が同額減少し、地方税の偏在是正が一定程度進むこととなる〔資料Ⅱ-2-6参照〕。

「平成20年度税制改正の要綱」(平成20年1月11日閣議決定)では、今後、消費税を含む税体系の抜本改革時に、地方税改革の実現に取り組むとされている。その際、地方税の偏在是正措置の在り方についても、その規模・手法を含め、後述のような地方税財政制度全体をどうすべきかとの広い視野に立って検討することが重要である。また、格差是正を求めている財政力の弱い地方団体の状況、東京都及び23区の財源超過額や積立基金残高等の水準⁶、各種上乘せ施策の状況⁷等に留意する必要がある〔資料Ⅱ-2-7、8参照〕。

(3) 今後の地方税財政制度改革の方向性

地方税財政制度に関する地方団体等による議論を概観すれば、大きく分けて、以下の3つの主張が存在していると考えられる。

ア. 地方分権推進の観点からの主張

地方分権推進は政府の方針であり、今後、「地方分権改革推進計画」を策定した上で、「新分権一括法案」の提出が予定され

⁶ 平成19年度(2007年度)における東京都及び23区の財源超過額は1.6兆円で、留保財源(1.5兆円)と合わせた標準的な水準を上回る施策に充当できる財源は3.1兆円となっている。また、平成20年度(2008年度)予算の東京都及び23区の積立基金残高は平成19年度(2007年度)当初予算の約3兆円から1兆円増加し、4兆円に達している。

⁷ 平成20年度(2008年度)予算において、東京都23区の全域で中学生までの医療費が完全無料化された。

ている。分権推進に当たり、地方の自立等の観点から、現在57:43である国税と地方税の比率について、地方税の比率を高め、5:5にすべきとの主張が、地方団体等からなされている⁸。

イ. 地域間格差是正の観点からの主張

近年、地方の一般財源全体が増加する中、地方税の偏在に起因する地域間の財政力格差が顕在化している。格差是正のためには、各団体で地域経済の活性化を含め税収増のための自助努力を行うことが基本であるが、そのみでは限界があるとして地方団体等からは税財源の配分により格差是正を求める声が上がっている。

ウ. 現在及び将来の住民・国民の観点からの主張

将来世代も含めた住民・国民の立場からは、地方の行政サービスに係る現在及び将来の税負担の増加をできるだけ抑制すべきということとなる。なお、地方税であれ地方交付税であれ、地方団体の行政サービスの財源は納税者である住民・国民の負担により賄われており、仮に、地方税を増額するとすれば、現在の住民・国民の負担が増加する一方、赤字国債を増発して地方交付税を増額するとすれば、将来の住民・国民の負担が増加することに留意する必要がある。

以上の3つの観点からの主張が、制度設計次第ですべて同時に満たしうるものかどうかについて、一定の仮定に基づく試算を行ったと

⁸ 「自立した地域をつくるためには、国から地方への税源移譲等により、地方の財政基盤を確立するとともに、受益と負担の関係を明確にしていくことが不可欠である。こうした観点から、国と地方の事務の配分割合に税源の配分を近づけるよう、国と地方の税源配分をまずは5:5にすることを目指し、……」[「地方分権改革推進に関する決議」(平成19年11月19日 地方六団体)]。

ころ、以下の点が明らかとなった〔資料Ⅱ-2-9～15参照〕。

- ・ 現在の地方税のうち、住民税、事業税など、基本的に賦課・徴収した各団体の収入となる地方税（以下「地方税A」という。）を増やせば増やすほど地域間格差が拡大し、格差是正のために必要な「地方交付税」が増加することから、「地方税A」と「地方交付税」のみで、3つの観点からの主張を満たす仕組みを構築することは困難である⁹。
- ・ 現在の地方消費税及び地方法人特別譲与税を始めとする地方譲与税のように、人口や従業者数といった、裁量の余地のない客観的基準で各団体に配分される地方税（以下「地方税B」という。）を想定した場合、3つの観点からの主張に沿った仕組みを構築することが可能となる。この場合、「地方税B」の割合を増やせば増やすほど税の偏在が小さくなり、全体の国民負担は小さくなる。なお、住民の選好に基づき受益と負担の最適化を実現するとの地方自治の理念を踏まえれば、「地方税A」の重要性は言うまでもなく、各自治体も課税自主権の発揮によりその確保に努力することが必要である。

上記試算においては検討の対象とはなっていないが、地方税財政制度をめぐっては、以下のような重要な論点があり、これらについては別途の検討が必要である。

- ・ 「国と地方の税源配分5:5」との主張については、格差是正及び国民負担抑制との整合性の問題に加え、そもそも、国と地方の役

⁹ 平成20年度（2008年度）予算ベースで、国税（55兆円）と地方税（41兆円）の合計額は96兆円。仮に、地方税Aのみで国税：地方税＝5：5となる48兆円とし、かつ、各道府県について、現在の地方税、地方譲与税及び地方交付税の合計額と地方税Aとの差額を地方交付税として配分した場合、現在56.6兆円の国民負担は、59兆円に増加する。逆に、国民負担抑制のため、東京都の地方税Aが交付団体化しない水準と同水準（5兆円）となるよう地方税Aの総額を設定し、東京都以外の各道府県について、現在の地方税、地方譲与税及び地方交付税の合計額と地方税Aとの差額を地方交付税として配分することとした場合、国民負担は55兆円に減少する一方、国税と地方税の比率は7：3となる〔資料Ⅱ-2-11～13参照〕。

割分担の議論抜きに特定の比率を設定するのは適当でない。

- ・「地方税B」としてふさわしい税目を議論するに当たり、消費課税については、税財政制度全体の最大の課題である増大する国・地方の社会保障給付を安定的に賄う財源として極めて重要であることに留意する必要がある。

このように本試算はすべての論点を網羅したものではないが、その結果を踏まえれば、少なくとも、現在の「地方税A」及び「地方交付税」中心の体系を改め、客観的基準で配分される「地方税B」を大幅に拡充することで、上述のような地方団体等からの主張を満たす仕組みを作ることが可能になると言える。

いずれにしても、今後、地方税財政に関する議論を建設的に進めていくためには、特定の主張さえ満たせばよしとする部分均衡的発想ではなく、様々な主張をバランスよく満たす制度はどのようなものかという考え方の下、国及び地方団体の構成員であり納税者である将来世代を含めた住民・国民の立場に立って論じていくべきである。

(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、三位一体改革等を通じて整理合理化が進められ、社会保障関連以外は、公共事業関連を始めとして、10年前の約3分2となっているが、少子高齢化に伴い、全体の約3分の2を占める高齢者医療、介護、生活保護等の社会保障関連が趨勢的に増加傾向にあり、全体の総額は10年前とほぼ同じ約19兆円となっている〔資料Ⅱ-2-16参照〕。

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、現下の厳しい財政事情を踏まえ、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必要がある。また、真に必要なものについても、制度の持続可能性の確保が急務である社会保障等、あらゆる分野にわたって改革に取り組むべきである。

3. 公共事業

(1) これまでの取組

公共事業については、平成14年度(2002年度)予算以降、大幅な重点化・効率化を図ってきており、平成20年度(2008年度)予算においても、前年度当初予算から▲3.1%(国営土地改良事業特別会計の廃止・一般会計への統合に伴う影響額を除けば▲3.4%)削減し、6.7兆円となった。この結果、公共事業関係費は、当初予算ベースではピークである平成9年度(1997年度)(9.7兆円)から▲31%の水準となっている〔資料Ⅱ-3-1参照〕。

(2) 今後の課題

今後についても、社会資本整備の著しい進捗、人口減少社会の到来、我が国の危機的な財政事情等を踏まえると、公共事業については、真に必要な事業への一層の重点化、更なるコスト縮減等による効率化を図っていくことが求められている。

特に、国会審議で明らかになった公共事業予算の不適切・非効率な執行等、無駄な支出を徹底的に排除するとともに、入札契約改革等の取組を強化し、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21年度(2009年度)予算においても、以下の論点を踏まえつつ、これまでの改革を緩めることなく、重点化・効率化の取組を徹底していくべきである。

- ・ 整備水準の上昇や利用状況、産業構造の変化、さらに、今後の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べきである。

その際には、費用便益分析における便益計測の前提となる需要予測の見直し等による事業評価の厳格な適用により、新規採択箇所の絞込みや事業実施段階での再評価による事業見直しの徹底等を図るべきである。

- ・ 道路関係業務の執行に係る国土交通省の改革方針及び行政と密接な関係にある公益法人の集中点検の結果等を踏まえ、公共事業予算全般について無駄な支出の根絶に取り組むとともに、引き続き、随意契約の見直しや一般競争入札の拡大等、入札・契約の適正化を進める必要がある。

- ・ コスト縮減については、本年5月に決定された「公共事業コスト構造改善プログラム」に基づき、平成20年度(2008年度)以降の5年間で、15%の総合コスト改善目標の達成に向けて、最大限の取組を進める必要がある。

- ・ 次期社会資本整備重点計画については、上記の観点や歳出改革の観点を踏まえ、目標の重点化を図るとともに、既存ストックの有効活用や事業間の連携、ソフト施策との連携等を図り、より効率的

に目標・成果の達成を目指すものとすべきである。

また、道路特定財源については、暫定税率の維持を含む「所得税法等の一部を改正する法律」(平成20年法律第23号)及び「道路整備費の財源等の特例に関する法律の一部を改正する法律」(平成20年法律第31号)¹⁰が成立するとともに、「道路関連法案等の取扱いについて」(平成20年4月11日政府・与党決定)及び「道路特定財源等に関する基本方針」(平成20年5月13日閣議決定)により、「道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し21年度から一般財源化する」などの見直しの基本方針が決定された〔資料Ⅱ－3－2参照〕。

今後、これらの方針に基づき、道路特定財源の一般財源化を図るに当たっては、まずは道路関連支出の無駄の徹底的な排除、費用対効果を踏まえた道路整備の更なる重点化・効率化等を図るべきである。同時に、現下の危機的な国の財政状況を踏まえ、財政健全化に資する改革を確実に実現していくべきである。

4. 文教・科学技術

(1) 文教予算について

ア. 総論

① 教育の体質改善の必要性

教育の質をより高める観点から、教育改革を行う必要があり、我が国の公教育の信頼確保のためには、

¹⁰ 同法によって、「道路整備費の財源等の特例に関する法律」(昭和33年法律第34号)の題名は「道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」に改められている。

- ・ 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重要である。

② 「投入量」目標から「成果」目標への転換

政策の遂行に当たっては、目標を明確に設定した上で、その成果(アウトカム)を客観的に検証し、新たな取組に反映させるPDCAサイクルの実践が不可欠である。しかしながら、教育分野においては、予算や教員数といった投入量により評価を行ったり、その拡充を目的化したりする傾向がみられる。

国民の関心は教育による成果であって投入量ではない。また、成果目標が不明確であれば評価や検証ができず、投入量が目的化すれば現状肯定に陥って、教育の改善が望めない。したがって、教育施策の目標を「投入量」から「成果」へ転換することを強く求めたい。

③ 教育予算対GDP比の議論

教育振興基本計画の策定をめぐっては、我が国の教育予算対GDP比がOECD平均より低いことを理由に、OECD平均を目指して量的拡大を行う必要があるとの指摘がある¹¹。しかしながら、これは、まさに前述のように投入量の拡充を目的化するものである。また、教育予算対GDP比の多寡は、その国

¹¹ 我が国の教育予算対GDP比3.5%(17.3兆円)を、OECD平均5.0%(24.8兆円)まで引き上げるために必要な財源は7.4兆円(消費税率換算3%程度)。

の児童・生徒・学生数や政府規模などによるところが大きく、その平均を目指すことに意味はない¹²。

実際、我が国の児童・生徒・学生一人当たりの教育支出（予算・私費負担）のみならず教育予算は主要先進国と遜色ない〔資料Ⅱ-4-1、2参照〕。こうした中、我が国の教育予算対GDP比をOECD平均に引き上げることで、児童等一人当たり教育予算をOECD平均の1.4倍にしなければならないという合理的な理由は見出し難い。

しかも、政府規模を勘案すれば、我が国の教育予算は、主要先進国に比べ高い水準とも言える〔資料Ⅱ-4-3、4参照〕。

イ. 義務教育費国庫負担金

① 教職員定数の純減

教職員の定数については、「子どもと向き合う時間の確保」や新学習指導要領の実施を理由に増員が必要との指摘もあるが、「11月建議」で指摘したとおり、

- ・ 子どもの数が減る中で、平成元年（1989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〔資料Ⅱ-4-5参照〕。
- ・ 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〔資料Ⅱ-4-6参照〕。
- ・ 新学習指導要領による総授業時数の増は小学校5.2%、中学校3.6%に過ぎず、学校現場では既に同程度の授業時数の増は実施していること。

¹² 例えば、教育予算対GDP比のOECD平均（5.0%）が我が国（3.5%）の1.4倍である一方、児童・生徒・学生数対総人口比のOECD平均（23.1%）も我が国（16.5%）の1.4倍である。

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のっとり、児童生徒数の減少に見合った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

教職員給与については、「11月建議」で指摘したとおり、まずは、地方公務員一般行政職を上回る部分(平成20年度(2008年度)予算反映後2.4%)を確実に純減することが必要である。さらに、人材確保法による優遇分(平成20年度(2008年度)予算反映後6.7%)の縮減に努めるべきである〔資料Ⅱ-4-7参照〕。

また、平成18年度(2006年度)の「教員勤務実態調査」によれば、教員の残業時間が、昭和41年度(1966年度)の「教職員勤務状況調査」における残業時間よりも長くなったと指摘がある。しかしながら、昭和41年度調査では、調査結果に見直し・再評価を加えているものであり、平成18年度調査においても同様の見直し・再評価を行えば、必ずしも昭和41年度調査を上回る水準であるとは言えない〔資料Ⅱ-4-8参照〕。教員の業務負担の軽減に努めるべきであり、給与の増額は適切ではない。

③ 教員業務の合理化

教員の業務については、「11月建議」でも指摘したとおり、授業等以外で事務負担の軽減や適正化を行う必要がある。

また、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。

教職員の在り方については、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、それぞれの地方公共団体においても、より自発的な取組を求めたい。こうした観点から、教職員の在り方について、国の裁量による加配制度¹³を廃止するとともに、児童生徒数に応じた配分としつつ、より一層地方の自由度を高めることも検討すべきである〔資料Ⅱ-4-9参照〕。その際、国が、教員を中心とした定数の在り方(定数標準法)や教員給与の優遇(人材確保法)を定めている措置について、関連法の廃止も含め、抜本的な見直しが求められる。

④ 学校規模の最適化

子どもの数が減少しているにもかかわらず、学校数はほとんど減少しておらず、学校当たりの一学年平均児童生徒数は小学校で52人程度、中学校で109人程度にまで小さくなってきている。「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)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、教育政策上のメリット向上とともに、児童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認められている。

今後は、教育の質の向上や児童生徒の教育環境の改善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。

¹³ 教職員定数のうち、加配定数は、学校数、学級数、児童生徒数に基づいて都道府県ごとに算定される基礎定数と異なり、教育上の特別な配慮を行う場合に加える定数である。

ウ. 高等教育予算

① 国立大学法人運営費交付金の配分方法の見直し等

国立大学法人については、国際的に競争力のあるナショナルセンターを目指す大学から地域の教育等を担う大学まで、各機能・分野別に再編・集約化を行い、国からの助成も集中と選択をより徹底する必要がある。

平成20年度(2008年度)中に行われる中期目標期間の業務実績評価において、機関別評価だけではなく、各大学の学部・研究科ごとの水準と達成度の相対評価が明確になるよう厳格に実施・公表すべきである。

平成22年度(2010年度)以降の第2期中期目標・計画期間における国立大学運営費交付金の配分ルールについては、これらを念頭に、大学の成果や実績、競争原理に基づく配分が確実に行われるよう見直すべきである。

国立大学の授業料は、標準額の1.2倍を上限に、その範囲内で各大学が自ら設定することができ、増収分は自己財源として使用できることとなっているのにもかかわらず、全大学・学部で一律横並びの状況が続いている。各大学が目指す経営戦略に基づき提供する教育・研究内容の質に応じて設定するべきである。

② 私学助成の配分方法の見直し

中央教育審議会における大学関係者による提出資料¹⁴において「社会からの負託に応えられない大学が淘汰されること

¹⁴ 中央教育審議会教育振興基本計画特別部会(第12回、平成20年2月8日)提出資料。

は不可避」とした部分は傾聴に値する。学生数が減少を続け、定員割れが全体の4割に上っている私学においては、教育内容も含め戦略的な経営の在り方を早急に構築していくことが求められる。このため、歳出削減を緩めることなく、経営の効率化や戦略の明確化に資するような配分を推進する必要がある。

③ 高等教育費における私費負担の議論

我が国の高等教育費にかかる私費負担については、その軽減が必要であると指摘されることがある。しかしながら、我が国の高等教育を受けた人の割合は主要先進国の中で最も高い水準であるなど私費負担が教育機会の確保に大きな障害となっているとは言い難い。そもそも高等教育費の私費負担の多寡については、

- ・ これを税で賄うか授業料で賄うかという国民負担の在り方の選択に関わる問題であること。
- ・ 我が国の国民負担率が先進国の中で最低レベルであること。
- ・ 高等教育の便益のほとんどは学生個人に帰着するものであること。

を考え合わせれば、これだけを論じることは適切ではない。

④ 奨学金事業の見直し

奨学金事業については、「11月建議」において指摘したとおり、「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〔資料Ⅱ-4-10参照〕。

特に、有利子事業で、3%の金利上限を付していること等については、今後の金利上昇に伴い、他の高等教育予算を大きく圧迫する可能性があることから、早急な見直しが必要である。

滞納については、貸与人員の拡充もあり、大幅に増加し平成18年度(2006年度)末で2,000億円(3か月以上の滞納額)を超える水準(要返還債権に占める割合7.3%)となっている〔資料Ⅱ-4-11参照〕。しかしながら、回収努力は十分なものとは言えない。日本学生支援機構に対しては、迅速かつ的確な現状把握と、責任を持って厳格な回収に当たるよう厳しく求めたい。その際、同機構においては、「11月建議」でも指摘している法的措置の強化、民間委託の推進、機関保証の健全な運用のほか、学生の教育にあたった大学の関与や学生が就職した企業の協力を求める手法も検討すべきである。

エ. 今後の教育予算の在り方について

「基本方針2006」における教育予算の方針は、一律・機械的に配分している機関補助を削減し、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しようとするものである。

こうした方針を堅持し、「基本方針2006」に則った教職員人件費、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によって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

科学技術予算については、これまで一貫して伸び続けており、科学技術振興費は過去20年間で3倍以上に増加している〔資料Ⅱ-4-12参照〕。しかし、財政事情が一層厳しさを増す一方、国家基幹技術等の大規模なプロジェクトの運営費が今後も財源の多くを消費する中、新たな公的投資の量的な増大にはおのずから限度がある〔資料Ⅱ-4-13参照〕。

こうした状況にかんがみれば、新規の大規模事業の抑制やスクラップアンドビルドが不可欠である。また、民間を含めれば対GDP比で主要国随一の規模にある我が国の既存の研究開発投資を最大限に有効活用し、国民が期待する成果を実現するため、以下に述べるような研究開発システムの改革を進めていく必要がある。

まず、研究開発の要である研究人材について、任期制の拡大や、若手の積極的な登用等を通じて流動性・競争性を高め、その質の向上を図るべきである。

また、大学においては、米国や英国の大学のように、民間や非営利団体からの研究資金の導入や自己収入増大の努力を一層推進すべきである。

さらに、研究資金を効率的に活用するため、実効性ある不正対策や、繰越制度の適切な活用といった実務的な取組も重要である。

そして、研究開発の成果(アウトカム)に係る政策評価の充実や、総合科学技術会議における優先度判定の更なる厳格化により、予算配分のメリハリ付けを一層強化していくことが求められる。

5. 防衛

防衛省については、昨年来の数々の不祥事によってその信頼が大きく揺らいでいる。これらの再発防止に向け、現在、「防衛省改革会議」などでその在り方や業務の抜本的な見直しが議論されており、当審議会としても、国民の信頼を回復するために徹底した改革が必要であると考えます。

防衛関係予算は、人件費改革や在日米軍駐留経費負担の見直し等の合理化・効率化を続けてきており、平成20年度(2008年度)予算では6年連続の減少となり、13年ぶりの低い水準となっている。その一方、予算に占める歳出化経費の割合や後年度負担は引き続き高い水準にあり、当年度の歳出とともに後年度負担額を抑制していくことが重要である。さらに、米軍再編経費などの増加が見込まれる中、今後の防衛関係予算については、人件費改革等の取組や、部隊編成や装備品の整備内容等に関する根本に遡った見直しにより、その抑制に努めていくことが必要である。

防衛装備品の取得は年間約2兆円にも上り、その調達の内訳は、財政支出の効率化の観点からも特に改革が必要な分野である。現在、平成19年度(2007年度)以降の5年間で15%のコスト縮減目標の設定や違法請求に対する違約金の倍増などの改革が実行されつつあるが、これらの実施に加え、今後は、各年度の調達品目数の絞り込みなどの「選択と集中」を徹底して単価を引き下げ、これを防衛装備品の整備計画にも反映させ、歳出を抑制する必要がある〔資料Ⅱ-5参照〕。さらに、地方調達から中央調達への移行を促進して一層の効率化を図る、装備品の選定の競争性と透明性を高める、といった

取組も必要である。

在日米軍駐留経費負担については、今後、米国との間で行われる「包括的な見直し」などにおいて、日本国民の理解を得るために精力的な検討が行われる必要がある。

6. 政府開発援助(ODA)

我が国の平成19年(2007年)ODA実績は、平成18年(2006年)対比で大幅減(▲35億ドル)となったが、これは債務救済の一巡及び国際開発協会(IDA)への出資の平成18年(2006年)への前倒しに伴う特殊要因減(合計▲36億ドル)によるものである。また、近年、円借款の回収金等が急増し、ODAネット事業量の抑制要因となっている。この回収金の増加は、円借款による援助が、借入国の自助努力を促し、その国の持続的な成長を実現してきた、いわば、我が国援助モデルの成果であり、これを積極的に評価すべきである〔資料Ⅱ-6-1参照〕。

2011年度までのプライマリー・バランス黒字化に向け、歳出改革を継続しなければならない状況にあっては、ODA事業量について、我が国の援助モデルである円借款の積極的な活用により、その確保に配慮しつつ、ODA予算については、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・重点化等を図りつつ、改革努力を継続すべきである。

いわゆる援助の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。また、我が国の援助は、国際機関や他

国の実施案件と比べ、高コストの傾向にある。品質及びコストの国際標準を踏まえた適正化によって、実質的に事業量を拡大する余地がある。この点に関して、外務省は、本年4月、ODA施設案件について、今後5年間で15%程度のコスト縮減を目指す旨を初めて明らかにしており、その確実な達成が必要である〔資料Ⅱ-6-2~5参照〕。

7. 農林水産

世界の主要農産物の価格が大幅に上昇している中であって、食料安全保障の観点からも、我が国の国産農産物の供給力強化を求める声が高まっている。これに応えるためにも、国内農業の体質強化を図る農政改革を着実に推進するべきである。特に、零細な農業構造が存続している土地利用型農業については、経営規模の拡大や農地の面的集積を通じて生産コストを低減させることが重要であり、これが将来の助成措置の節減・合理化にもつながると考えられる。このような考え方の下、以下の改革を引き続き進めるべきである〔資料Ⅱ-7-1参照〕。

平成19年度(2007年度)から開始された水田・畑作経営所得安定対策(品目横断的経営安定対策)については、平成19年(2007年)秋に、現場の声を踏まえ、手続き緩和等の所要の見直しが行われているが、集落営農を含む一定規模以上の農家に助成対象を限定するという制度の根幹を堅持し、効率的な経営を実現する担い手の育成を図るべきである。

また、農地政策改革については、「11月建議」にも沿った形で改革の工程表が取りまとめられているが、一般企業等を含めた多様な主

体による農業への参入促進、経営規模の拡大と併せた農地の面的集積の促進が重要であるとの認識の下、改革の具体化を図るべきである〔資料Ⅱ－7－2参照〕。

8. 中小企業対策

中小企業対策については、中小企業の体質強化や地域活性化といった政策課題への重点化を図る一方、単なるバラマキに陥らないよう、個々の事業内容を厳しく精査していくべきである。

政策金融機関については、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、10月の日本政策金融公庫の設立に向け、リスクに見合った適切な金利設定や政策コストの明確化など、事業運営の更なる効率化に努めるべきである。

信用保険制度は、大幅な赤字が継続しており、さらに、中小企業の倒産件数の増加等を背景に、収支赤字が約2,500億円に達するなど、極めて厳しい状況である。モラルハザードを回避し、中小企業金融の円滑化という本来の趣旨に沿った持続可能な制度運営を確保していくことが重要である。このため、昨年10月に導入された金融機関との責任共有制度を確実に実施・定着させることが必要である。さらに、リスクに応じた保険料の水準や担保徴求の在り方、回収率の向上策について速やかに取り組むとともに、金融機関、信用保証協会及び中小企業金融公庫におけるリスクと負担の分担の在り方など、保険収支の改善に向けた一層の取組を幅広く検討すべきである〔資料Ⅱ－8－1～3参照〕。

9. 地球環境

(1) 京都議定書目標達成計画の遵守

「11月建議」において、京都議定書目標達成計画(以下「目達計画」という。)の見直し作業において、「仮に、議定書の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」との指摘を行った。その後の追加対策の検討により、本年2月の産業構造審議会・中央環境審議会の最終報告では、「京都議定書の6%削減目標は達成しうる」とされているが、政府による追加的なクレジット取得の必要性が生じることのないよう、関係省庁において、「目達計画」の進捗状況を厳格に点検・評価していくことが重要である。

「目達計画」に基づく政府によるクレジット取得については、価格変動やポスト京都の枠組みが決まっていないことに伴うリスク等、様々なリスクを伴う事業であるが、さらに今後、第1約束期間(2008年(平成20年)～2012年(平成24年))が進むにつれ、新規の排出削減プロジェクトが減少するとともに、操業リスク¹⁵、価格高騰リスクが顕在化するおそれがある。このため、多様な買取手法¹⁶を早急に検討・実施する必要がある〔資料Ⅱ-9-1、2参照〕。

¹⁵ 途上国における温室効果ガスの排出削減プロジェクトが、操業量の変動等により、実際には想定した排出量が削減されず、購入契約した本来のクレジット量を取得できないリスクをいう。

¹⁶ 現在のクレジット取得事業においては、今後進められる排出削減プロジェクトの公募や案件発掘を行い、そこから生じる排出削減によって発行が見込まれるクレジット(先物)を購入しているが、これに加え、排出削減プロジェクトが稼働してすでに発行されているクレジット(現物)の購入や、排出量の購入に支払われた資金を環境対策等に使うことを条件として先進国から排出枠等を購入する仕組み(GIS:グリーン投資スキーム)の活用が考えられる。

(2) ポスト京都の国際的枠組みの在り方

ポスト京都の国際的枠組みについては、高いエネルギー効率を達成している我が国にとって、衡平かつ合理的な枠組みとされることが重要であり、米国や中国、インド等の主要途上国にも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る。

(3) ポスト京都の国内実施体制の在り方

ポスト京都の削減目標、さらには長期的な削減目標の達成に向けては、これまで以上に厳しい道程となることが予想されるが、これに向けた方策が誘導的な財政措置や国による排出権の取得に偏ることとなれば、国民に多額の税負担増を求めることになりかねない〔資料Ⅱ-9-3~5参照〕。また、誘導的な財政措置には、配分の効率性や公平性、行政コスト等の問題が内在する一方、地球温暖化が急速に深刻化する中、排出者が自らのコストで排出を抑制するのが本来との考え方にもそぐわない面がある。

したがって、今後は、国民的な議論を経た上で、財政措置に過度に頼ることなく温室効果ガスの排出量を確実かつ効率的に削減するため、省エネルギーや新エネルギーの導入を図る規制的措置等を基本に、適切な施策を組み合わせることが重要である。こうした取組を通じて、国民生活に生ずる様々な費用を国民が幅広く負担する枠組みを構築することが不可欠である〔資料Ⅱ-9-6参照〕。

なお、排出量取引制度については、現在、環境省及び経済産業省において検討が進められ、長所や短所が指摘されている。制度導入の是非に関し、専門家による総合的な検討が進められるべきもの

と考えられるが、その際には、今後の排出量削減に係る財政負担を最小化するとの観点にも留意すべきである。

(4) 地球温暖化対策(財政的支援)に関する基本的考え方

地球温暖化対策における具体的な財政的支援としては、京都メカニズムのクレジット取得や森林吸収源の確保のほか、革新的な技術開発、省エネルギーや新エネルギーの推進、国際技術協力等が考えられる。その際、政府が果たすべき役割としては、現下の厳しい財政事情や諸外国の例からしても、研究開発支援が基本であり、その他先進的な機器の導入補助等については、規制的手法等の実施を前提とした補完的な措置にとどまるべきである。

特に、省エネルギー対策や新エネルギー対策については、まず、規制的手法や自主的取組の適切な組合せを基本に据えた上で、仮に、財政的支援を行う場合であっても、市場化の初期段階にある高効率なものに重点化し、自律的普及段階に至るまでの時限的措置とすべきである〔資料Ⅱ-9-7参照〕。また、その後も、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-9-8参照〕。

(5) 地球温暖化対策と歳出改革の関係

地球温暖化対策として財政的支援を行うに当たっては、地球温暖化同様、後世代に負の遺産を遺すこととならないよう、歳出改革と整合性の取れたものとするのは現世代の責務である。まず、技術開発については、科学技術振興費を始めとした歳出改革の枠組みを

堅持しつつ、国際潮流を踏まえた諸外国との役割分担、総合科学技術会議による省庁の垣根を越えた重点化の取組等を通じ、その効率化により対応していくべきである。

また、その他エネルギー対策特別会計において講ずべき措置については、その有用性についての指摘がある一方、今後拡大することが懸念される。他方、本特別会計においては、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「基本方針2006」の方針に沿って、厳しく歳出の見直しを実施してきている。したがって、既存施策についても、聖域なく、必要性にまで遡った大胆な見直しを行うこと等を通じスクラップ化を図り、中長期的視点も踏まえつつ、徹底した予算のメリハリ付けを行うことが不可欠と考える。

10. 治安対策・司法制度改革

治安関係部局の施設や定員等の体制整備については、PFIの活用や民間委託について効果を検証し更なる活用の方策を検討する等により、一層の効率化を進める必要がある。また、再犯防止についても、地域社会・民間企業の協力や社会福祉との連携等を図りつつ、その効果的な対策を実施する必要がある。

なお、海上保安庁や警察庁の船舶、航空機等の大量更新については、真に必要性の高いものに絞り込む必要がある。

司法制度改革については、来年5月21日から実施される裁判員制度に伴う支出増加がある中で、関連経費の抑制に努める必要がある。日本司法支援センター(法テラス)についても、常勤弁護士の確保や契約弁護士に対する適切な報酬の設定等により、より効率的な運営を図るべきである。