

# 平成 21 年度予算の編成等に関する建議

平成 20 年 11 月 26 日  
財政制度等審議会

## 平成21年度予算の編成等に関する建議

平成20年11月26日

財務大臣 中川 昭一 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20年11月26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]
- [委 員]
- 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
- 板垣 信幸 日本放送協会解説委員
- 井堀 利宏 国立大学法人東京大学大学院経済学研究科教授
- 岩崎 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)取締役会長
- 幸田 真音 作家
- 河野 栄子 D I C (株)社外取締役
- 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 国際公共政策研究センター理事長
- 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
- 大塚 義治 日本赤十字社副社長
- 小野 邦久 前(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
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
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)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 文朗	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

<p style="text-align: center;">9月3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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 世界経済の現状と行方について <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 河野龍太郎 専門委員</li> </ul> </li> <li>○ 事務局からの報告 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最近の経済情勢について</li> <li>・ 「安心実現のための緊急総合対策」について</li> <li>・ 「経済財政改革の基本方針2008」等について</li> <li>・ 平成21年度概算要求基準について</li> <li>・ 国の財務書類（平成18年度）について</li> </ul> </li> <li>○ 財政制度分科会の当面の運営方針及び今後の進め方（案）について</li> </ul>
<p style="text-align: center;">9月26日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ わが国の金融経済情勢について <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 西村清彦 臨時委員</li> </ul> </li> <li>○ 事務局からの報告 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平成21年度一般会計概算要求額調について</li> <li>・ 平成20年度予算執行調査について</li> <li>・ 主要国の最近の経済状況と財政運営について</li> </ul> </li> </ul>
<p style="text-align: center;">10月3日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 浅川澄一 日本経済新聞社編集委員 ：「保育園行政が少子化を促進」</li> </ul> </li> <li>○ 社会保障（総論）</li> </ul>
<p style="text-align: center;">10月10日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 森貞述 愛知県高浜市長 （行政減量・効率化有識者会議委員） ：「高浜市の経営改革」</li> </ul> </li> <li>○ 地方財政</li> </ul>
<p style="text-align: center;">10月15日(水) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 藤原和博 前・杉並区立和田中学校校長 ／東京学芸大学客員教授 ：「教育施策の課題」</li> </ul> </li> <li>○ 文教・科学技術</li> <li>○ 防衛</li> <li>○ 治安・司法</li> </ul>

<p>10月27日(月) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 農林水産</li> <li>○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 生源寺眞一 東京大学大学院農学生命科学研究科長 (東京大学・農学部長) :「農政の基本問題」</li> </ul> </li> <li>○ エネルギー・環境</li> <li>○ 特別会計の積立金等</li> </ul>
<p>10月31日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「生活対策」について</li> <li>○ 社会保障（各論）</li> <li>○ 公共事業</li> <li>○ 中小企業</li> </ul>
<p>11月11日(火) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ODA</li> <li>○ 公務員人件費</li> <li>○ 社会保障国民会議最終報告について <ul style="list-style-type: none"> <li>－ 吉川洋 臨時委員</li> </ul> </li> </ul>
<p>11月14日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建議（素案）</li> </ul>
<p>11月21日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 建議（素案）</li> </ul>
<p>11月26日(水) 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"> <li>○ 建議（案）</li> </ul>

# 目 次

はじめに	1
------	---

## I. 総論

1. 日本経済を取り巻く情勢の変化	2
2. 当面の経済・財政運営	3
3. 社会保障の安定財源の確保	5
4. 歳出改革に向けた基本的考え方	7

## II. 各論

1. 社会保障	11
2. 地方財政	26
3. 公共事業	32
4. 文教・科学技術	35
5. 農林水産	44
6. 中小企業対策	45
7. 防衛	46
8. 政府開発援助（ODA）	49
9. エネルギー対策・環境	50
10. 治安・司法	52
11. 国家公務員人件費	54

## (参 考)

1. 資 料	57
2. 平成21年度予算の編成等に関する建議のポイント	159

はじめに

我が国の財政状況は、国・地方を合わせた長期債務残高が平成20年度（2008年度）末には778兆円、対GDP比で148%になると見込まれ、主要先進国中で最悪の水準にある。持続的な経済成長を図り、持続可能な社会保障制度を構築するためには、財政の健全化を進める必要がある。

このため、当審議会としては、「基本方針2006」に基づき、平成23年度（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目標を実現すべく、財政健全化の取組を強力かつ着実に進めていく必要がある旨繰り返し指摘してきたところである。

今回、国際的な経済・金融情勢の混乱に対応するため、「生活対策」が取りまとめられ、その財源としては赤字国債の発行によらず、財政投融资特別会計の金利変動準備金を活用することとされている。本来、この財源は、「ストックはストックへ」の方針の下、累積した債務残高の縮減に充てるべきであり、今回の措置はあくまでも臨時的・特例的な対応であることを十分認識すべきである。

現下の厳しい経済情勢下にあっても、我が国財政の現状、更には今後一層の社会保障費の増大が見込まれること等に鑑みれば、「基本方針2006」で示された財政規律を守り、財政健全化を着実に進めるという基本姿勢は維持しなければならない。

「生活対策」においては、持続可能な社会保障制度の構築とその安定財源確保に向けた中期プログラムの策定が盛り込まれ、経済状況の好転後に、消費税を含む税制抜本改革を速やかに開始し、2010年代半ばまでに段階的に実行することとされている。社会保障の安定財源の確保は、経済の活力や財政の持続可能性の確保にとって必要不可欠であり、中期プログラムにおいては、財政健全化の視点を踏まえ、安定財源の確保に向けたしっかりとした道筋と、そのための具体的な税制改革の在り方を盛り込むべきである。

当審議会としては、将来にわたって規律ある財政運営を確保していくべきとの認識の下、平成21年度（2009年度）予算編成に係る各分野にわた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21年度（2009年度）予算の編成及び今後の中長期的な財政運営に活かされることを期待する。



# I 総論

## 1. 日本経済を取り巻く情勢の変化

### (1) 近年の財政健全化の取組

我が国財政は主要先進国の中で経済規模に比し最も巨額の債務残高を抱えている上、少子高齢化に伴う社会保障費の増大等の課題に直面している。こうした中で、将来世代に過大な負担を先送りすることなく、持続的な経済成長、持続可能な社会保障制度の構築を図っていくためには、財政健全化を着実に進めていく必要がある。

政府においては、近年、財政健全化に向けて各歳出分野の量的縮減と制度改革に取り組んできており、特に、平成18年度（2006年度）以降は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（平成18年（2006年）7月7日閣議決定。以下「基本方針2006」という。）に基づき、平成23年度（2011年度）までの国・地方のプライマリー・バランスの確実な黒字化を目標に、徹底した歳出の見直しを進めてきている〔資料 I - 1 参照〕。こうした歳出改革の取組と景気回復等に伴う税収の増加により、国・地方のプライマリー・バランスの対 GDP 比は、平成14年度（2002年度）の▲5.7%から、平成20年度（2008年度）には▲0.5%と見込まれる（当初予算編成時）まで改善した<sup>1</sup>。しかしながら、平成20年度（2008年度）当初予算においても、歳入全体の約3割（25.3兆円（うち赤字国債は20.1兆円））を国債に依存しているなど財政状況は依然として厳しく、引き続き大胆な財政構造改革に取り組むべきである。

### (2) 経済情勢の急激な変化

本年に入り、世界経済は大きく激動している。原油・食料価格は、新興国の需要増加や投機的な要因等により夏場にかけて高騰した。その後、本年9月の米国の大手証券会社の経営破たんを契機として、金融資本市場の動揺が欧州など世界各地に広がり、各国の株価が大

<sup>1</sup> 本年7月22日の経済財政諮問会議において、有識者議員提出資料として、平成19年度（2007年度）一般会計決算等を反映した経済財政の展望が示され、それによれば、平成20年度（2008年度）の国・地方のプライマリー・バランスは▲1.1%に下方修正されている〔資料 I - 2 参照〕。

幅に下落するなど、現下の国際金融情勢は「100年に1度」とも言われる大混乱に陥っている<sup>2</sup>。こうした金融危機は内外の実体経済にも影響を及ぼしつつあり、世界的な景気後退の兆しが強まっている。

ひるがえって、日本経済は、年初来の原油・食料価格の高騰、世界経済の減速といったマイナスの影響により、既に景気後退局面に入っているが、今後、世界的な景気後退を受けて景気の下降局面が長期化・深刻化するおそれが高まっている。こうした中で、国民の将来不安は広がりを見せており、社会保障の信頼性・持続可能性を高め、財政健全化を進めるとともに、経済動向にきめ細かく配慮した財政運営を行っていくことが求められている。

## 2. 当面の経済・財政運営

### (1) 政府の方針

現下の経済情勢がこのような緊急事態にある中で、政府においては、当面は景気対策、中期的には財政再建、中長期的には改革による経済成長の三段階を踏んで、日本経済の立て直しに臨むこととしている。

### (2) 景気対策・補正予算

景気対策として、政府においては、世界的な原油・食料高に対する生活者の不安の解消、新価格体系への移行と成長力強化を図るため、本年8月29日に「安心実現のための緊急総合対策」を取りまとめた。去る10月16日、これに基づく補正予算（国費1.8兆円）が成立したところである〔資料Ⅰ－3、4参照〕。

また、政府においては、「安心実現のための緊急総合対策」以後の未曾有の金融危機に対応するため、本年10月30日に定額給付金の実施等を内容とする「生活対策」を取りまとめた（国費5兆円規模）〔資料Ⅰ－5参照〕。

---

<sup>2</sup> 平成20年（2008年）10月30日の「生活対策」の発表の際、麻生太郎内閣総理大臣は現在の経済状況について次のように発言している。「現在の経済は、100年に1度の暴風雨が荒れている。金融災害とでも言うべき、アメリカ発の暴風雨と理解しております。米国のサブプライム問題に端を発しました今回の金融危機というものは、グリーンズパン元FRB議長の言葉を借りるまでもなく、100年に1度の危機と存じます。」

財政事情が非常に厳しい中で、このような大規模な財政支出を行うことは、国際的な経済・金融の大混乱時における緊急避難的な措置であると認識すべきである<sup>3</sup>。なお、対策の効果等について厳格な検証が必要なことは言うまでもない。

### (3) 景気対策の財源

「安心実現のための緊急総合対策」に基づく補正予算においては、平成19年度（2007年度）決算剰余金、既定経費の節減等により財源を捻出し、赤字国債の追加発行はされていない。また、「生活対策」の財源については、赤字国債に依存しないこととし、そのための特例措置として、財政投融资特別会計の金利変動準備金の活用等を行うこととされている。

しかしながら、財政投融资特別会計の金利変動準備金は長年の運用の結果積み上がった国民共通の資産であり、これを取り崩し歳出の財源に充てることは、国の債務残高を実質的に増大させるものである<sup>4</sup>。したがって、あくまで臨時的・特例的な措置であるとの認識を持つべきである。

### (4) 経済成長と財政健全化の両立に向けて

OECDの「Economic Outlook 83」（平成20年（2008年）6月）によれば、平成20年（2008年）の我が国一般政府の債務残高の対GDP比は171%と主要先進国の中で最悪の水準であり、また公的年金積立金等の資産を含めた純債務残高の対GDP比も87%とイタリアと並んでひとときわ厳しい状況にある<sup>5</sup>〔資料Ⅰ－7参照〕。

加えて、我が国においては、65歳以上の人口割合が20%を超えるなど世界的に最も高齢化が進んでいる。経済状況に関わらず、今後

<sup>3</sup> 米国を除く主要先進国においても、低所得者層に対する住宅の断熱対策の費用補助、価格高騰の影響が大きい農漁業関係者・運送業者に対する補助等の各種対策が講じられるとともに、金融危機が実体経済へ影響を与えないよう一定の財政措置が講じられている〔資料Ⅰ－6－①、②参照〕。

<sup>4</sup> 金利変動準備金の準備率の上限を超える金額は、国債償還に充てるため、国債整理基金特別会計に繰り入れることとされている。仮にこれを歳出財源として用いた場合、償還されるべき国債が償還されず、債務残高の実質的な増大につながる事となる。

<sup>5</sup> 我が国の平成20年度（2008年度）末における国及び地方の長期債務残高の対GDP比は148%と見込まれている。この長期債務残高とOECDが公表している債務残高との乖離は、OECDの債務残高が、長期債務残高には含まれない社会保障基金の債務や政府短期証券を含むこと等による。

とも一層の高齢化が見込まれ<sup>6</sup>、医療・介護等の社会保障給付の更なる増大は必至であり、多くの国民は将来の社会保障に不安を抱いている。

政府においては、平成23年度（2011年度）までの国・地方のプライマリー・バランスの確実な黒字化に向けて、「基本方針2006」に基づき財政健全化の取組を進めてきた。国民の不安を払拭し経済の活力を維持していくため、今後とも「基本方針2006」で示されたプライマリー・バランスの黒字化等の目標達成に向けた取組を怠ってはならない。プライマリー・バランスの黒字化の遅れは、現役世代から将来世代へ先送りする負担が更に大きくなることを意味する。負担の先送りの連鎖を断ち切り、財政の持続可能性を回復すべく、規律ある財政運営を行っていく必要がある。

### 3. 社会保障の安定財源の確保

#### (1) 平成19年（2007年）の政府税制調査会答申

平成19年（2007年）の政府税制調査会答申においては、持続可能な社会保障制度を支える財源を確保することが税制の喫緊の課題であるとし、財源となる税収については、一定規模の社会保障の財政需要を賄えるものであること、経済の動向や人口構成の変化に左右されにくいこと、現世代の国民が広く公平に負担を分かち合うことを通じて世代間の不公平の是正に資すること等の観点から、消費税が税制における社会保障財源の中核を担うにふさわしいと考えられるとしている。

当審議会としても、社会保障の安定財源の確保は、将来の社会保障に対する国民の安心感の醸成はもとより、経済の活力の維持や財政の持続可能性にとっても必要不可欠であり、政府においては、答申の考え方に沿って可及的速やかに対応すべきであるとする。

#### (2) 社会保障国民会議の試算

今後、少子高齢化の進展に伴い社会保障費は一層の増加が見込まれている〔資料Ⅰ－8参照〕。さらに、先般、社会保障国民会議にお

---

<sup>6</sup> 我が国の65歳以上の人口割合は、平成19年（2007年）に21.5%であったものが、平成37年（2025年）には30.5%、平成62年（2050年）には39.6%になると見込まれている。

いて取りまとめられた最終報告（平成20年（2008年）11月4日）では、社会保障の機能強化を図った場合の試算等が示されている。試算では年金、医療・介護、少子化対策について機能強化を図った場合に追加的に必要となる公費負担の消費税率換算も示されており、これによれば、追加所要額は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げ分を加味すると、平成27年度（2015年度）で基礎年金の社会保険方式を前提とする場合は3～4%程度、税方式を前提とする場合は6～11%程度となると見込まれている<sup>7</sup>〔資料Ⅰ－9参照〕。

なお、社会保障の機能強化の具体的な内容については、効率化を図るための改革や財源の確保とあわせて、今後、検討を深めていく必要がある。

### (3) 安定財源の確保の考え方

消費税の収入のうち地方交付税交付金に充てられる税収を除く国分（平成20年度（2008年度）予算で7.5兆円）については、一般会計予算総則において、基礎年金・老人医療・介護に要する費用に充当することが定められている。これら費用の合計は13.3兆円に上り、現行の国分のみでは約6割をカバーしているにすぎず<sup>8</sup>、多額の赤字国債が発行されている現状に鑑みれば、社会保障の財源に穴が開いていると言える状況にある〔資料Ⅰ－10参照〕。

社会保障国民会議で試算されている追加所要額は、社会保障の機能強化を図った場合に必要となる額であり、それに対応した財源確保だけであれば、既存の不足額は解消されない<sup>9</sup>。したがって安定財源の確保に当たっては、既存の不足額を十分踏まえた上で必要な規模を検討すべきである。

<sup>7</sup> 「社会保障国民会議における検討に資するために行う公的年金制度に関する定量的なシミュレーション」、「社会保障国民会議における検討に資するために行う医療・介護費用のシミュレーション（B2シナリオ）」等に基づく。経済前提は「ケースⅡ－1（医療の伸びはケース①）」を用いている。なお、医療・介護費用の機能強化分は、改革を行った上での当該費用の平成19年度（2007年度）と平成27年度（2015年度）のGDP比の差を計上しており、この中には高齢化等に伴って医療・介護費が経済成長の伸びを上回って伸長する部分も含まれている。

<sup>8</sup> 社会保障国民会議において確保すべき安定財源の対象とされている年金、医療・介護、少子化対策に要する費用（合計で19.3兆円）との対比では約4割である。

<sup>9</sup> 平成20年度（2008年度）予算ベースでは、年金、医療・介護、少子化対策に係る国・地方の公費負担の合計は27.0兆円である一方、消費税収は13.2兆円であり、その差額は13.8兆円（消費税率換算で5%に相当）存在する。

#### (4) 中期プログラム

今回の「生活対策」においては、中期プログラムの策定が盛り込まれ、経済状況の好転後に、消費税を含む税制抜本改革を速やかに開始し、2010年代半ばまでに段階的に実行することとされている〔資料 I - 11 参照〕。

中期プログラムは、持続可能な社会保障制度の構築、日本経済の活力の維持、将来の社会保障に対する国民の安心感の醸成にとって極めて重要である。中期プログラムにおいては、財政健全化の視点を踏まえ、2010年代半ばを視野に、社会保障の安定財源の確保へのしっかりとした道筋と、そのための具体的な税制改革の在り方を盛り込むべきである。加えて、策定された中期プログラムの内容が絵に画いた餅にならないよう、政府・与党においては、しっかりとした担保が求められる。

#### 4. 歳出改革に向けた基本的考え方

##### (1) 平成21年度（2009年度）予算編成に向けた考え方

現下の厳しい経済情勢下にあっても、我が国の財政事情の現状、更には今後一層の高齢化の進展が見込まれることに鑑みれば、平成21年度（2009年度）予算は、財政健全化と経済成長の両立を図っていくべきである。今回の景気後退に対しては補正予算で機動的に対応しているところであるが、平成21年度（2009年度）予算編成に当たっては、「基本方針2006」等に基づき財政健全化に向けた基本的方向性を維持する観点から、本年7月に閣議了解された平成21年度（2009年度）概算要求基準を堅持すべきである。

このため、予算編成に当たっては、引き続き、歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、歳出の抑制を図る一方、成長力の強化・低炭素社会の構築・安心できる社会保障・質の高い国民生活の構築など真に必要なニーズに対しては財源の思い切った重点配分を行うべきである。

また、地域経済の活性化も重要な課題の一つであり、地方においても、人件費を始めとする行政支出の適正化、補助金・交付金の適正な執行等無駄をなくす取組を真摯に行い、貴重な財政資金を真に

地域経済に資する施策に重点化していくべきである。

## (2) 特別会計の積立金等の活用

特別会計や独立行政法人の積立金や資産等について、隠れた財源ではないかとの指摘が一部にあるが、これらは、財務諸表等を通じてすべて公表されている。

特別会計の積立金等のうち、財政投融资特別会計の金利変動準備金の準備率上限超過分や外国為替資金特別会計の決算剰余金等については、「特別会計に関する法律」（平成19年法律第23号）等に基づき、これまでも国債残高の削減等財政健全化に活用してきたところであり〔資料Ⅰ－12参照〕、厳しさを増す財政事情を踏まえれば、引き続き同様の方針で臨むべきである。

また、保有する積立金の適正水準について、例えば保険関係の特別会計においては、保険数理的な検証を行うなど、各省において、一層の説明責任を果たしていくことが望まれる。

他方、積立金は、将来の年金給付や金利変動リスクへの対応等、法律に定められた目的のために積み立てられているものである〔資料Ⅰ－13参照〕。こうした積立金や資産を取り崩すことについては、個別の特別会計ごとに、その内容、保有目的等を踏まえ慎重に検討することが必要である。

財政投融资特別会計の金利変動準備金のようなストックを取り崩す場合は、「ストックはストックへ」の方針<sup>10</sup>の下、債務残高の縮減に充てることが原則である。これを歳出の財源に充てることは、こうした原則から離れ、国の債務残高を実質的に増大させるものであり、あくまで臨時的・特例的な措置であること、また、こうした財源は一時的な財源に過ぎないことをしっかりと認識すべきである。その上で、社会保障等、将来の恒久的な歳出に対しては、安定財源を確保する道筋を明確に示すことが求められる。

また、金利変動準備金は、将来の金利変動リスクに備え、中小企業金融や奨学金の貸与といった財政投融资の重要な役割を適切に果たしていくために必要なものである。したがって、総資産に対する

---

<sup>10</sup> 「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。

金利変動準備金の準備率の上限基準（総資産の1000分の50）<sup>11</sup>は維持すべきであり、仮に金利変動準備金の残高が一時的にこの水準を下回ることがあったとしても早期回復の道筋を持つべきである。

### (3) 行政支出の適正化の推進

「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年（2008年）6月27日閣議決定。以下「基本方針2008」という。）を踏まえ、政策の徹底的な棚卸しや各経費に係るムダ・ゼロに向けた見直しを断行するとともに、制度・施策の抜本的な見直しや各経費間の優先順位の厳しい選択を行うことにより、これまで以上にムダ・ゼロ、政策の棚卸し等を徹底すべきである。また、行政支出総点検会議<sup>12</sup>における行政支出全般にわたる検討を踏まえつつ、政策の必要性をゼロベースで精査し、行政と密接な関係にある公益法人への支出、特別会計の支出、その他の行政支出全般を徹底して見直すことにより、財政支出の抑制と行政改革につなげるべきである。

独立行政法人については、それぞれの独立行政法人の事務・事業の徹底した見直しや厳しい目標設定を行うとともに、「独立行政法人整理合理化計画」において取り組むこととされた事項を着実に実施し、さらに、同計画上、平成20年度（2008年度）以降に結論を得ることとされた事項についても早急に検討し、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（2006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

---

<sup>11</sup> 財政投融资特別会計では、「特別会計に関する法律」及び「特別会計に関する法律施行令」（平成19年政令第124号）の規定に基づき、毎年度利益が発生した場合、金利変動準備金として積み立て、準備率の上限（総資産の1000分の50）を超える額については、国債整理基金特別会計に繰り入れることができることとされている。この準備率の上限は、今後の収支状況等について、3,000本の金利シナリオを発生させてシミュレーションを行い、財政制度等審議会財政投融资分科会において検討した結果、将来にわたって財政融資資金勘定が債務超過となることを防ぐために適当な水準とされたものである。

<sup>12</sup> 不適切な支出を徹底的に是正し、行政全般に対する国民の信頼回復を図ることが最重要の課題であることから、国民の目線で無駄の根絶に向けた指摘を行うため、平成20年（2008年）7月29日に内閣官房長官の下に設置された有識者会議。



出の抑制を図るべきである。

#### (4) 予算執行調査の強化等

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、行政サービスの質の低下を避け、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える。

財務省の予算執行調査は、上記のようなPDCAサイクルの機能の強化を目的として、予算執行の実態を調査し、予算の効率化等に向けて改善すべき点等を指摘し、執行の適正化や予算の効率化につなげていく取組である。財務省の予算査定担当者が、実際に予算が効率的かつ効果的に執行されているかといった観点から調査を行い、その結果、対象事業を廃止するなど、翌年度の予算編成に反映されていることから<sup>13</sup>、今後ともその取組の充実、強化を図るべきである。

平成21年度（2009年度）予算編成においても、この予算執行調査の結果、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、民間の知見を活用した分析・評価等を積極的に反映・活用させるなど、無駄を徹底的に排除する取組を強力に推進するべきである。

また、財政規律と行政に対する国民の信頼を確保するため、予算執行の責任を有する各省庁において、支出の状況の詳細を的確に把握し、自発的・自律的に無駄の排除に取り組む体制を確立することなどにより、厳正で規律ある効率的な予算執行を行うことが極めて重要である。

さらに、財政の透明性及び説明責任の向上の観点から「基本方針2008」で実行するとされた「予算の受取手の明示」を着実に進めるべきである。

---

<sup>13</sup> 平成19年度（2007年度）は62事業を調査し、7事業は事業の全部またはその一部を廃止するなど、平成20年度（2008年度）予算への反映額は▲342億円となっている。

## Ⅱ 各論

### 1. 社会保障

#### (1) 総論

##### ① 社会保障と財政 ―給付と負担のバランス確保の必要性―

社会保障給付は、高齢化の進展等に伴い、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。

そうした中、社会保障関係費は、国の一般歳出のほぼ半分（46.1%）を占め、かつ、我が国財政で近年の最大の歳出増加要因となっている。また、財政赤字が多額に上っており、現在の社会保障給付のために必要な税負担を現世代が負担する税財源で賄い切れていないなど、給付と負担はバランスしていない。こうした負担の先送りは、少子高齢化の進展により現役世代及び将来世代の負担感がますます増大している中で、世代間の不公平を更に拡大させる要因となっている。

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、社会保障給付の一層の伸びが見込まれる2010年代を目前に控え、社会保障制度の持続可能性を確保するためには、給付と負担の不断の見直しを制度全般にわたり進めていくことが急務である〔資料Ⅱ－1－1参照〕。

その際、社会保障は国民の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。このため、本年1月に立ち上げられた社会保障国民会議においても、基礎年金や医療・介護の将来費用についての推計が示されるなど、社会保障のあるべき姿と財源問題を含む今後の改革の方向などについて、精力的な議論が行われ、先般（平成20年（2008年）11月4日）、最終報告が取りまとめられた。

今後、持続可能な社会保障制度の構築とその安定財源の確保に向けた国民的な議論を進めるに当たっては、社会保障国民会議の最終報告も参考にしながら、給付と負担との対応関係等について、国民にとって分かりやすく示していく必要がある。

こうした観点から、例えば、「国庫負担」や「公費負担」という表現は必ずしも適切ではなく、納税者である国民が負担するものであることを明確に示すため、「国税負担」、「税負担」と表現すべきであり、さらに「保険料負担」も合わせた「保険料・税負担」全体を「国民負担」と表現することが考えられる。

また、例えば、すべての国民の生活に密接に関わる基本的なサービスであり、また、高齢化の進展等により今後とも増大することが見込まれる年金・医療・介護の保険給付のために必要な税負担<sup>14</sup>と、それを賄う税財源との対応関係について明確化し、議論を深めていくことが重要である〔資料Ⅱ－１－２参照〕。

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・税負担といった国民負担は増加し、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。こうしたことも踏まえ、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、その際には、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〔資料Ⅱ－１－３参照〕。

## ② 改革の視点

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には、これまで当審議会で重ねて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、各制度について聖域なく徹底的に精査していくことが重要である。

---

<sup>14</sup> 平成20年度（2008年度）予算ベースでは、年金保険（国税負担7.4兆円）、医療保険（同7.3兆円）、介護保険（同1.9兆円）に加え、これらに対応する地方税等負担（4.8兆円程度）、共済年金に係る基礎年金国庫負担分（0.7兆円程度）を合計すると、税負担は22.2兆円となる。

その際、社会保障制度について、経済成長率や人口構成などの経済・社会の変化に対応した仕組みとするとの観点や、年金・医療・介護といった各制度内の課題への対応だけでなく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〔資料Ⅱ－１－４、５参照〕。

③ 当面の課題（平成21年度（2009年度）予算）

「基本方針2006」等における歳出改革の方針は、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」と明記されている。

社会経済情勢の変化に対応し、国民の将来にわたっての安心・安全を確保する観点等からも、社会保障制度の持続可能性を確保していく必要があり、平成21年度（2009年度）予算においても、これまでの改革方針に沿って、更なる給付の合理化・効率化に取り組まなくてはならない。特に、平成21年度（2009年度）は、雇用保険に対する税負担の見直しや後発医薬品の使用促進など、国民の負担増を伴わない見直しを中心とした改革努力を行っていくべきである。

こうした改革努力の継続とあわせて、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を図る必要がある。

特に、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げのための所要財源の確保については、後述のとおり今年末までに結論を得なければならない課題であるが、その際、具体的な安定財源を確保しないまま、社会保障給付を増加させることがあれば、直ちに国債残高の増加に直結し、社会保障制度の持続可能性を揺るがしかねず、国民の不安を増幅させる懸念もあることを十分認識しなければならない。

## (2) 年金

公的年金制度については、平成16年（2004年）年金制度改革において、

- ・ 保険料負担を段階的に引き上げ、平成29年度（2017年度）以降、厚生年金は18.30%、国民年金は16,900円（平成16年度（2004年度）価格）で固定する、
  - ・ 上記の保険料負担の範囲内で年金給付を賄うこととしつつ、標準的な年金受給世帯の給付水準について現役世代の平均収入の50%を上回る水準（50.2%）を確保する、
  - ・ 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）までに基礎年金国庫負担割合を3分の1から2分の1へ引き上げる、
- ことなどを骨格とした改革が実施された。

（注）現在の年金額は、過去の物価下落時にマイナススライドを停止し（平成12年度（2000年度）～平成14年度（2002年度）、累計▲1.7%）、本来よりもプラス1.7%高い水準となっている。平成16年（2004年）年金制度改革は、これをまず解消することを前提として、上記のような保険料率・給付水準を設計している。

この柱の一つ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）年金改正法の規定等に沿って検討を進め、安定財源の在り方も含め、年末までに結論を得なければならない<sup>15</sup>。このため、基礎年金国庫負担割合を2分の1へ引き上げるための所要財源を含め、持続可能な社会保障制度の構築等に必要となる安定的な財源を確保するため、税体系の抜本的改革の道筋を明確にする必要がある。

年金記録問題は、公的年金制度のみならず、政府に対する国民の信頼に関わる問題であり、解決に向け一層の取組を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

<sup>15</sup> 現在の国庫負担割合（ $1/3 + 32/1000$ ）から2分の1に引き上げるための所要額は、約2.5兆円。平成20年度（2008年度）における国庫負担割合を $1/3 + 40/1000$ に引き上げるための法案が成立した場合、所要額は約2.3兆円となる。

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、社会保障国民会議においても、基礎年金の財政方式や未納問題への対応等についての検討が行われるなど、様々な議論が行われているが、そうした議論においては、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はしないという視点が何より重要である。

### (3) 医療

#### ① 最近の我が国の医療を取り巻く課題

昨今、特定の地域や診療科等におけるいわゆる「医師不足」問題に加え、救急医療における「患者のたらい回し」といった問題も発生している。

医師数自体は全体で見れば毎年3,500人～4,000人程度増加していることから、こうした問題の発生の背景には、むしろ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及びそれを背景とした医師の病院離れ（開業医志向）などにより、医師を適正かつ効率的に配置できていないことが大きな要因の一つとして考えられる。

したがって、こうした問題に対応するためには、病院と診療所間の診療報酬の配分の在り方や医師の配置等に関する規制の在り方の見直しなど、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。

#### ② 医療給付と負担の動向と課題

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）増加しており、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となる。こうした中、現役世代の負担を過度なものとせず、将来にわたり医療保険制度を持続可能なものとするためには、早急に更なる改革に取り組む必要がある。

また、財政面から見ても、今後、高齢化の進展に伴い、税負担

の割合の高い高齢者医療給付費が増大することにより、税負担の比重が高まることが見込まれており、医療保険制度における税負担の在り方の見直しについても検討していく必要がある。

平成20年度（2008年度）においては、国民負担の軽減や公平化を図りながら歳出改革を推進する観点から、薬価等の改定や政管健保への税金による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が、引き続き、保険料・税負担の上昇をできる限り抑制するため、不断の改革努力を行っていく必要がある。

### ③ 医療給付と負担に関する改革の方向性

我が国の医療の実態を見ると、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、薬の使用に無駄が多いなど、様々な課題が山積している。また、こうした課題自体が、上述のように医師不足問題等を助長する結果にもなっていると考えられ、その解決に早急に取り組む必要がある。

こうした中、「基本方針2008」において、「『医療・介護サービスの質向上・効率化プログラム（平成19年（2007年）5月）』に沿って、供給コストを最大限低減する努力を行う」とされている。

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－1－6参照〕。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、医療費について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。

なお、医療費の適正化に向けては、国民自らが健康の保持に対する自覚を持ち、安易に医療サービスに頼らないといった意識付けも重要である。

#### ④ 平成21年度（2009年度）の課題

平成21年度（2009年度）は、診療報酬・薬価等の改定は予定されていないが、引き続き、医療分野においても国民負担の軽減や公平の観点から、効率化努力を行っていくことが重要である。

このため、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。

#### ア. 後発医薬品の使用促進

先発医薬品と後発医薬品では成分や効能が同じでも1.5～3.5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。このため、後発品の一層の使用促進を進めることが、医療費（薬剤費）の効率化につながることから、当審議会においても、その必要性について繰り返し指摘を行っている。

しかし、これまでの状況を見ると、我が国の後発品の使用は数量ベースで16.9%（平成18年度（2006年度））であり、米国・英国・ドイツが5割を大きく超えているのに比べて、依然として非常に少ない状況であり、「平成24年度（2012年度）までに後発医薬品の数量シェアを30%（現状から倍増）以上とする」との厚生労働省が掲げる目標を達成するためには、引き続き、様々な観点から方策を講じていく必要がある。

平成20年度（2008年度）においては、処方箋様式の見直しなどの対策が講じられたが、後発医薬品の使用によってメリットを享受できるのは、医療費を負担する国民や保険者であることに鑑みれば、国民や保険者自らがその使用促進に、一層積極的に取り組むべきである。その際、国としても、後発医薬品の国民一般への普及・啓発に努めるほか、患者（被保険者）に後発医薬品の使用を促すといった保険者努力を評価することなども検討すべきである。

#### イ. 被用者保険間の負担の調整

政管健保（本年10月より「全国健康保険協会（協会けんぽ）」）



の保険財政については、平成19年度（2007年度）の決算が単年度赤字となり、平成21年度（2009年度）の保険料率（現在82%）は、何ら対策をとらなければ83%から85%程度まで上昇することが見込まれるなど、厳しい状況となっている。

一方、健保組合については、最近、比較的大規模な組合の解散等があったこともあり、高齢者医療制度の創設に伴う負担増が問題となっているが、標準報酬についての政管健保との格差は拡大傾向にあるほか、健保組合全体としては、近年、被保険者数が増加する中、保険料率も低下を続けている（平成19年度（2007年度）の全組合平均は73.1%）〔資料Ⅱ－1－7参照〕。

さらに、個々の健保組合を見ると、その保険料率には、31%程度の財政状況の良好な組合から、95%超の協会けんぽの料率を上回る組合までばらつきがあり、例えば60%未満の組合も158組合（全体の1割超）存在する。そのほか、保険料率は必ずしも低くなくても、（事業主の負担割合が大きく）被保険者自身の負担割合が低いといった健保組合も多く存在するなど、その状況は様々であり、高齢化や所得の差など保険者努力が及ばない部分での保険者間の格差は見過ごせない程度まで拡大している〔資料Ⅱ－1－8参照〕。

協会けんぽと健保組合の格差は、協会けんぽへの税金の投入（給付費等の13%、後期高齢者支援金の16.4%相当額：8,254億円（平成20年度（2008年度）予算））により調整しているが、上記のような個々の組合の格差の状況を踏まえれば、税金での調整には限度があることが明白となっている。むしろ、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り、協会けんぽか健保組合かといった区分ではなく、個々の保険者の状況に応じ、きめ細やかな調整を保険料によって行うことが、負担の公平を図り、保険運営を安定させる上で重要である。また、結果として、協会けんぽへの税金の投入を縮減することも可能となる。

こうした観点から、平成20年度（2008年度）においては、財政状況の良好な健保組合等により政管健保を支援する措置等

を定める法案が国会に提出されたが、平成21年度（2009年度）においても、上記の考え方の下、被用者保険全体として、負担の公平化を図る取組を行うことが適当と考えられる。あわせて、国保組合についても組合間の財政状況に格差があることを踏まえ、更なる負担の公平化にも取り組むべきである。

#### (4) 介護

##### ① 介護保険制度の現状と課題

平成12年（2000年）の制度創設以来、介護給付費は、高齢化のスピードを上回って増加しており、平成12年度（2000年度）に3.2兆円だったものが、平成20年度（2008年度）には6.7兆円（当初予算ベース）へと2倍以上になっている（同期間の65歳以上の高齢者数は22%増加。）。

この間、65歳以上の高齢者が支払う第1号保険料は、全国平均で月額2,911円から4,090円と約1.4倍に増加し、国・地方の税負担も平成12年度（2000年度）の2.2兆円（当初予算ベース）が平成20年度（2008年度）には3.8兆円（当初予算ベース）へと約1.7倍に増加している。

仮に、今後とも、こうした高い給付の伸びを放置すれば、これを賄うための保険料・税負担の水準もそれに応じて引き上げざるを得なくなることを踏まえれば、真に必要なサービスは確保しつつ、給付の伸びの抑制に取り組んでいく必要がある。

##### ② 介護費用のコスト構造

介護給付費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、要介護度2以下の人を中心に、平成13年（2001年）3月から平成20年（2008年）2月までの間に255万人から451万人（プラス77%）へと高齢者数の増（プラス22%）を大きく上回るペースで増加している。
- ・ また、サービス別に見ると、居宅サービスの伸びが著しく、平成12年度（2000年度）から平成18年度（2006年度）までの間

に約2.8倍に増加している。

一方、介護サービス利用の実態を見ると、

- ・ 要支援・要介護認定率には地域差（約1.6倍）が見られ、この傾向は特に要介護度2以下の人について顕著（約1.9倍）となっている。
- ・ また、施設利用率も地域差（約1.9倍）があり、利用率の高い地域ほど被保険者一人当たり給付費が高くなる傾向にある。

これらを背景に、被保険者一人当たり給付費には約1.7倍の地域差があり、こうした実態は、更なる給付の合理化・適正化の必要性を示している。

### ③ 介護事業の現状と課題

#### ア. 介護人材確保

近年、介護現場における人材確保が困難となってきており、賃金などの処遇改善を図るべきとの指摘がある。しかしながら、実態を見ると、地域や事業所によっても状況が異なっている。具体的には、

- ・ 介護従事者の賃金には既に約1.4倍の地域差があるが、有効求人倍率は賃金が高い都市部を中心に高く、人材確保が難しくなっている一方、現在の賃金水準でも有効求人倍率が1程度（求人数と求職者数がほぼ均衡）の地域もある（10道県が有効求人倍率1.2未満（平成19年度（2007年度）））、
- ・ 介護従事者の離職率は全産業平均（15.4%）に比べ高い状況（介護職員：25.3%）にあるが、離職率の分布を見ると、離職率が高い事業所と低い事業所に二極化しており、事業所の人事労務管理等に格差があると考えられる、
- ・ 介護従事者の離職理由には処遇の問題以外にも様々あり、訪問介護員の離職率と賃金水準にはほとんど相関が見られない、
- ・ 一方、介護従事者の年齢別の賃金上昇率は他の産業に比べて低くなっているなど、勤続年数や専門性などを踏まえたキャリアアップの仕組みの構築も課題となっている、

といった実態があり、これらも踏まえて対応を検討する必要がある。

#### イ. 介護事業所の経営状況等

平成20年（2008年）介護事業経営実態調査によれば、介護事業所の収支差率は、平成17年（2005年）に比べ、全体として縮小傾向にあるが、一部のサービスを除き、黒字を確保している。

また、介護事業所の経営状況は地域や規模によって差があり、

- ・ 施設サービスは、賃金の地域差等を背景に、都市部の方が、その他の地域に比べ、収支が悪くなっている。
- ・ 訪問介護サービス等は、都市部の方が平均的に見て事業所当たりの訪問回数が多くなっており、収支の良い傾向にあることから、こうした状況も踏まえて介護報酬改定等を行う必要がある。
- ・ 訪問介護サービス等においては、小規模の事業所では、訪問介護員一人当たり訪問回数が少ないなど非効率となっており、へき地等の事業所には配慮しつつ、事業所間の連携や物品等の共同購入などの効率化努力を求める必要がある。

#### ④ 今後の改革の方向性

##### ア. 介護給付費の合理化・効率化

介護保険制度においては、これまでも、食費・居住費の見直し、新予防給付の創設などに取り組んできた。しかしながら、それでもなお、給付は経済の伸びを上回って増加していくことが見込まれており、制度を持続可能なものとするためには、今後とも、給付の合理化・効率化を進めていく必要がある。

このため、まずは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、介護予防効果の検証など公正で効率的な制度運営を確保するための取組を進めていく必要がある。

さらに、今後、医療保険など他制度との連携・役割分担の見直しや保険料・税負担の動向も踏まえながら、長期的な視野に

立って、どのような改革を行っていくべきか、検討を深めていく必要がある。

#### イ. 介護従事者の処遇改善

今回の「生活対策」においては、平成21年度（2009年度）の介護報酬改定（プラス3.0%）等により介護従事者の処遇改善を図ることとしつつ、それに伴う介護保険料の急激な上昇を抑制するため、激変緩和措置が講じられることとなっている。

介護報酬を単に増加させるだけでは、介護従事者の賃金に反映されるとは限らないことから、地域差等の実態も踏まえながら、処遇改善が着実に図られるよう、具体策を講じていく必要がある。

また、介護人材確保に向けては、勤続年数や専門性などを踏まえた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などの多角的な観点からの検討を進めていく必要がある。

#### (5) 少子化対策

新人口推計（平成18年（2006年）12月）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る中、有効な少子化対策が喫緊の課題となっている。

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（2007年）12月））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」があるとの考え方が示されており、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。

こうした中で、今回実施した有識者からのヒアリングにおいては、

- ・ 少子化対策には保育サービスの拡充が有効であること、
- ・ その際、幼稚園や空き教室の活用、民間企業の参入促進などにより、効率的な保育サービスを拡充する必要があると考えられること、
- ・ ただし、民間企業の参入などについては、市町村の取組にばら

つきがあること、

- ・ さらに、認可保育所に税金を投入しすぎていることが、他のサービスの利用などを妨げている面があること、

等の課題が指摘された。これを踏まえ、今後、認定こども園の拡充、都市部における分園整備、学校の空き教室の活用などにより、保育サービスの拡充を効率的に進めるとともに、ニーズに応じたサービスを効果的に促進するため、規制の在り方や公費投入の在り方について検討する必要がある。

今回の「生活対策」においても、認定こども園や賃貸方式による分園の活用等も含めた子育て支援サービスの緊急整備が講じられることとされたところであり、今後とも、効率的なサービスの提供を進めていく必要がある。

また、少子化対策について必要となる財源については、重点戦略でも指摘されているとおり、「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」であり、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。

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、家族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。

## (6) 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、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（2006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、これまでリバースモーゲージの優先適用<sup>16</sup>、母子加算の見直し等の改革を実施してきたが、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などの課題が引き続き残されており、今後、更に検討を進めていく必要がある。

また、近年、生活保護の運用に当たり、地域間における保護率に違いが見られるなど、様々な問題が指摘されているが、生活保護を受けるべき人が受給し、受けてはならない人が受給しないよう、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。

## (7) 雇用

雇用保険制度そのものの在り方について考えてみると〔資料Ⅱ－1－9参照〕、同制度（被保険者数 約3,700万人）は、非正規雇用者と比較して所得が多く、安定していると考えられる正規雇用者を中心とした保険制度である（雇用者（役員除く）5,174万人中、正規3,441万人、非正規1,732万人）〔資料Ⅱ－1－10参照〕。また、正規雇用者は、制度創設（昭和22年（1947年））初期にはその収入において、自営業者等を下回っていたものの、近年ではこれが逆転している〔資料Ⅱ－1－11参照〕。

こうした保険制度に対し、多額の赤字国債を発行し将来世代に負担を先送りしているような財政状況の下、すべての納税者による負担を引き続き行うことは、慎重に考えるべきである。

これらを踏まえ、保険制度の運営自体は国が責任をもって行うとした上で、まずは保険給付は保険料で確保することを基本とし、税負担については、雇用情勢が極端に悪化した場合に必要な保険給付をいかに確保するかという点に留意しつつ<sup>17</sup>、廃止を含め、その在

<sup>16</sup> リバースモーゲージとは、所有不動産を担保として生活資金を貸し付け、借受人の死亡時に担保物件を処分して元利金を一括返済する仕組み。

<sup>17</sup> 雇用保険の保険料については、労働保険徴収法上、毎会計年度において積立金が失業等給付費の1倍未満となる場合、または2倍を超える場合、厚生労働大臣が労働政策審議会の意見を聴いた上で、料率の弾力的変更（現行±0.4%）を行うことができることとなっている（いわゆる弾力条項）。平成20年度（2008年度）の保険料率は、この弾力条項の発動の結果、1.2%まで引き下げられているが、今後、仮に積立金が失業等給付費の2倍以下となった場合には、本則の1.6%が適用されることとなり、さらに、1倍未満となった場合には、弾力条項の発動により、最高2.0%まで引上げ可能となっている。

り方にまで遡った抜本的な改革を行うべきである。

雇用保険に対する税負担の在り方については、「行政改革推進法」において、「廃止を含めて検討する」とされ、また、「基本方針2006」において、「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」との指摘が行われた。こうしたこと等を踏まえ、平成19年度（2007年度）予算において、税負担の削減が行われた。

その後も、失業等給付に関する単年度収支が大幅な黒字基調（平成20年度（2008年度）予算：プラス0.5兆円）を続けた結果、積立金が過去最大の5.4兆円（平成20年度（2008年度）末見込み）にも達するなど平成19年（2007年）の制度改正当時よりも更に改善した状態となっている〔資料Ⅱ－1－12参照〕。

5.4兆円という積立金水準は、平成5年度（1993年度）から平成14年度（2002年度）にかけて失業率が3%程度上昇した際に9年かけて取り崩した額（4.3兆円）を上回る十分な規模となっており、行政支出総点検会議第2ワーキングチーム中間報告（平成20年（2008年）10月16日）においても、「厳しい財政事情を踏まえると、この国費投入は行うべきではない。」と指摘されている。

加えて、今回の「生活対策」においては、「国民の負担軽減の観点から、積立金の状況を踏まえ、セーフティネットの強化とあわせて、雇用保険料引下げ等へ向けた取組を進める」とされている。近年、労使の負担軽減となる保険料の引下げに際して、納税者である国民の負担軽減となる税負担の削減もあわせて行われていることも踏まえれば、平成21年度（2009年度）予算編成においても、税負担の削減を行うべきである。

雇用保険二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が、現下の雇用情勢を踏まえ、非正規労働者対策など、雇用の安定・創出に有効な施策には重点的に配分しつつ、引き続き、無駄を廃し、整理合理化の取組を進める必要がある。

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更に普及させる取組を進めることも重要である。

## 2. 地方財政

### (1) 国と地方の歳出とその財源構造

最近、地方関係者<sup>18</sup>より、三位一体改革により地方交付税が大幅に削減された結果、地方の財政運営は危機的状況にあるため、地方交付税の復元・増額が必要であるとの主張が行われている。

しかしながら、三位一体改革前の平成15年度（2003年度）と平成20年度（2008年度）を比較してみると、地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税及び臨時財政対策債の合計である地方一般財源は、2.1兆円増加している〔資料Ⅱ－2－1参照〕。

地方一般財源のうち、地方交付税及び臨時財政対策債は、地方の財政収支の「足りない部分」を補てんするものである。この間の推移を見ると、地方交付税は2.7兆円減少しているが、地方税は当該減少分を大きく上回って5.3兆円（税源移譲3兆円を含まないベース）増加している。臨時財政対策債は3兆円の減少であるが、そもそもこれは赤字地方債であり、歳出削減努力を通じて縮小していくべきものである。この間、給与関係経費の縮減（1.2兆円）、地方の債務残高の減少に伴う公債費の減（0.4兆円）を始めとして、2.8兆円の歳出削減を実施しており、これに見合って赤字地方債が縮減されてきたものである〔資料Ⅱ－2－2参照〕。

なお、地方交付税と臨時財政対策債を合計すれば5.7兆円の減少であるが、地方税はこれを概ね埋め合わせるだけ増加している。この上、給与関係経費の縮減や公債費の減少等の歳出減があるため、総体としての地方は、交付税が削減されて財政が悪化しているわけではなく、一般財源比率が上昇するなど、むしろ財政体質の改善を示している。

一方、国の財政状況からすれば、地方交付税の増額は、その財源

---

<sup>18</sup> 「地方交付税の復元・充実等に関する提言」（平成20年（2008年）7月18日、全国知事会）等

を赤字国債の増発に求めることになる。つまり、所要の一般財源が確保されているにもかかわらず交付税を過去の水準に復元するとの主張は、相対的に財政体質が改善している地方から国に負担を付け替え、さらに、将来世代に負担を先送りするとの主張にほかならない。

## (2) 地域間の財政力格差

このように、地方全体としては、一般財源は適切に確保されており、平成20年度（2008年度）予算においては、地方全体で2.3兆円の財政黒字、債務残高は約2兆円減少となっている。

にもかかわらず、地方財政の危機的状況が主張されている背景には、足元の税収動向に伴う先行き不安もあろうが、三位一体改革による税源移譲に伴い、税源偏在が拡大し、それが地域間格差を拡大したという側面が大きい。すなわち、財政力のある地方公共団体では、税源移譲による税収増が交付税の減少分を上回り、一般財源が増加している。こうした地方公共団体では、児童手当の上乗せや子どもの医療費の無料化など、高水準な住民サービスを比較的容易に行える上に、財政調整基金等も大幅に増加している。一方、財政力の弱い地方公共団体では、税収がそれほど増えない中、交付税の減少の影響が上回っており、この結果、財政運営が厳しくなっていると考えられる〔資料Ⅱ－2－3参照〕。総体としての地方において一般財源が充実していることを踏まえると、こうした状況は、地方交付税等の財源均衡化の機能が弱まっていることを示していると言わざるを得ない。また、税源移譲により不交付団体に多くの税源が移ることになるため、不交付団体の財源余剰が拡大し、交付団体の財源不足額が増加する。当該財源不足額が地方交付税で補てんされることとなるため、全体としては、必要な財源が増加してしまい、国民負担が増えてしまうという弊害もある。

こうした中、地方分権の議論において、更なる税源移譲を行うべきという主張がなされているが、税源移譲すれば、地域間格差は一層拡大する。したがって、税源移譲と税源の偏在是正策は一体不可分のものとして検討する必要がある。

平成20年度（2008年度）予算においては、暫定措置として法人事

業税の2分の1程度を地方法人特別税とし、人口及び従業者数を基準として譲与する制度を創設したが、これにより、法人二税の人口1人当たり税収額は、都道府県間の最大と最小の格差が6.1倍だったものが4.1倍にまで縮小すると試算される。こうした仕組みは、格差是正のための有力な方策と考えられ、今後の地方分権等の議論においては、こうした仕組みを踏まえ議論がなされるべきである。その際、諸外国における水平的調整制度も参考になると考えられる〔資料Ⅱ－2－4、5参照〕。

### (3) 国と地方の財政状況

国と地方の財政状況を比較した場合、フロー面（プライマリー・バランス、公債依存度）、ストック面（債務残高、債務残高と税収の比率）ともに、国は総体としての地方よりも極めて厳しい財政状況となっている〔資料Ⅱ－2－6～8参照〕。

これまで、地方分権に伴い国から地方への税源移譲を行ってきたことから、交付税制度創設時には28%程度だった地方税収比率は、現在は43%程度まで高まっており、国の税収比率は低下してきている。

一方で、最近の地方財政対策においては、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（1996年度）以降続いてきた。加えて、平成11年度（1999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てん措置の総額は最近11年間ほどで約50兆円にも達している。さらに、道路特定財源の暫定税率の失効期間中の地方税等の減収分についても、全額国が補てんしている。このような地方財政の悪化を抑えるための様々な補てん措置等もあり、国の長期債務は急速に累増し、債務残高の税収比はこの10年間で10倍程度から15倍程度にまで上昇した〔資料Ⅱ－2－9参照〕。

債券市場において国債はベンチマークとしての役割を果たしており、地方債その他の債券の金利は、国債金利にそれぞれの発行体のリスクに応じた金利が上乘せされており、国債金利の水準が地方債金利を大きく左右する。今後の地方分権等の議論においては、こう

した国の財政状況への信認自体が地方財政に対して影響を与えることも踏まえる必要がある。

#### (4) 平成21年度（2009年度）の地方財政

近年の地方財政は、好調な企業収益を背景として地方税収が伸張してきたことや、「基本方針2006」等に基づき歳出抑制の努力を積み重ねてきた結果、平成19年度（2007年度）及び平成20年度（2008年度）予算では折半対象財源不足を解消した。

平成21年度（2009年度）予算においては、世界経済が減速する中で企業収益の悪化により税収減が予想されており、地方財政についても厳しい状況が予想される。

このような状況の下、平成21年度（2009年度）予算編成に当たっては、地方の経済活性化のためという理由から地方歳出の膨張圧力が一段と強まってきている。しかしながら、地方歳出の基本は、住民の受益と負担のバランスを取りながら、負担の範囲内で適切な行政サービスを行うことであり、経済対策のために歳出を拡大していくことは適切ではない。したがって、これまでの改革の方向性を継続し、地方行財政改革を一層進めることにより歳出抑制を図るべきである。また、財政力の弱い地方公共団体の財政状況を改善するため、地域間格差の是正に努めていくことが重要である。

#### (5) 地方の行財政改革（歳出抑制の取組）

地方公共団体の行財政運営に当たっては、いかにして持続可能な自立した運営を行っていくかという観点が重要である。持続可能で自立した行財政運営を行うためには、行政サービスに対する受益と負担のバランスを維持していかなければならない。したがって、地方公共団体が標準を上回るサービスを提供するためには、それに見合う負担が必要であることについて、住民の理解を得ていくことが必要である。また、負担について住民の理解を得るためには、その前提として、行政のスリム化を図り、効率的な地方公共団体を実現すべく、人件費の削減や無駄の排除など、行財政改革に徹底的に取り組むことが必要である。

## ① 地方単独事業

地方単独事業については、バブル期において、税収の伸びを背景に著しく増加した。近年では、「基本方針2006」等を踏まえ、その伸びは抑制されているものの<sup>19</sup>、特に一般行政経費はバブル税収を前提とした水準で高止まりしている〔資料Ⅱ－2－10参照〕。こうした経費が真に必要性の高いものとなっているかどうか、受益と負担の観点から不断の見直しが必要である。また、国においては、公益法人向け支出やレクリエーション経費の見直し等、ムダ・ゼロに向けた取組を推進しているところであり、地方においても同様の改革努力を行っていくべきである。

## ② 給与関係経費

### ア. 民間給与のより一層の反映

給与構造改革の一環として、平成18年度（2006年度）より北海道・東北ブロックに合わせ、俸給表水準を平均4.8%引き下げたところであり、全体としては、民間給与を反映した給与水準とするよう改革が進められてきている。

ただし、民間給与との乖離の状況は、地域により差が見られており、さらに、民間給与の水準は、地域ごとのばらつきが拡大しているとの統計もある〔資料Ⅱ－2－11、12参照〕。また、民間給与におけるボーナスの水準は地域によりばらつきが見られるが、公務員給与におけるボーナスには、それが十分に反映されているとは言えない〔資料Ⅱ－2－13参照〕。

また、地域手当について、国家公務員の地域手当を上回る支給率で支給している地方公共団体もある。

こうした状況を踏まえ、民間給与のより一層の反映を図るため、給与構造の見直しを更に進めていく必要がある。

---

<sup>19</sup> 「基本方針2006」における地方財政関連部分より抜粋  
地方単独事業については、「選択と集中」の視点に立って、国の取組と歩調を合わせ、過去5年間の改革努力（5年間で▲5兆円超）を基本的に継続することとするが、地域の実情に配慮し、今後5年間については、地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制することとし、投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力を行い、一般行政経費は平成18年度（2006年度）と同程度の水準とする。

## イ. 技能労務職員の給与水準

技能労務職員の給与水準については、当審議会の建議や「経済財政改革の基本方針2007」（平成19年（2007年）6月19日閣議決定。以下「基本方針2007」という。）等において、民間事業者と比べて水準が高いとの指摘がなされてきている。これらの指摘も踏まえ、各地方公共団体において、技能労務職員の給与の点検を行い、見直し方針を策定することとされ、本年7月に、各地方公共団体における取組方針の策定状況が公表された。しかしながら、給与水準にまで踏み込んだ取組は一部の地方公共団体にとどまっており、今後、一層の取組が必要である。

## ウ. 給与水準の更なる適正化

給与水準を比較するための指標として、学歴と経験年数を勘案したラスパイレス指数は、年功賃金的な給与体系における給与水準比較に適している一方、職務と責任に基づくラスパイレス指数は、能力給的な給与体系における給与水準の比較に適していると考えられる。

地方公共団体の中には、学歴と経験年数に基づくラスパイレス指数が低い場合でも、職務と責任に基づくラスパイレス指数は高くなっているケースがある〔資料Ⅱ－2－14参照〕。

また、都道府県においては、級別職員構成について、国家公務員と比較して上位級の職員割合が高くなっており、これは給与水準を高止まりさせる要因になっていると考えられる〔資料Ⅱ－2－15参照〕。

したがって、地方公務員の人件費の適正化にあたっては、学歴と経験年数に基づくラスパイレス指数のみにより判断するのではなく、職務と責任に基づくラスパイレス指数や級別の職員構成といった様々な要素も勘案しながら、各地方公共団体において人件費総額の適正化に取り組んでいくべきである。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。

## (6) 地方向け補助金等

平成20年度（2008年度）予算における地方向け補助金等の総額は19.1兆円であり、その内訳は、社会保障関係12.4兆円、文教・科学振興関係2.0兆円、公共事業関係3.9兆円、その他0.7兆円となっており、社会保障、文教・科学振興関係で約4分の3を占めている。〔資料Ⅱ－2－16参照〕。

地方向け補助金等については、国と地方の役割分担の見直し、国及び地方を通じた行財政のスリム化等の観点から、整理合理化が進められてきた。その中で、地方の自主性・裁量性を拡大する観点から、統合補助金の創設・対象事業の拡充、交付金化等の取組も行われてきたところであるが、地方向け補助金等については、国と地方の役割分担の在り方、限られた財源で最も効率的に政策効果を発揮させる必要性、執行過程の透明性確保等、多面的・多角的な観点から、その在り方を十分に検討し、抑制を図っていく必要がある。

今般、地方向け補助金等に係る地方公共団体の不正経理について会計検査院から不当事項等の指摘を受けたことは、誠に遺憾である。今後、徹底した実態調査を行うとともに、法令・予算の定めるところに従った厳正な執行を求めたい。

## 3. 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2008」において、引き続き「基本方針2006」及び「基本方針2007」に則り、「最大限の削減を行う」とされたことを踏まえ、平成21年度（2009年度）概算要求基準において、歳出改革努力を継続する観点から、対前年度比▲3%の削減を継続することとされた。また、公共事業費及びその他経費について政策の棚卸し等により捻出した財源（▲2%の削減）等の範囲内で「重要課題推進枠」に対応することとしている〔資料Ⅱ－3－1参照〕。

我が国の社会資本整備の水準は著しく上昇してきており、今後は、人口減少社会の到来、少子高齢化の進展等、我が国が直面する構造

変化に適応した生活や経済活動を支えるものへと重点化を図っていくとともに、安全・安心の確保の観点からの確な防災・減災対策等を講じていく必要がある。他方、我が国の厳しい財政事情の下、これまでに整備した社会資本ストックの維持管理や更新コストの増加が今後見込まれることに留意する必要がある〔資料Ⅱ－3－2参照〕。

こうした状況の下、今後の公共事業については、事業評価の厳格な適用等により、地域の自立・活性化、我が国の成長力強化等の課題に対応した真に必要なかつ効果の高い社会資本の整備への重点化、更なるコスト構造の改善等を通じた効率化を図っていくべきである。平成21年度（2009年度）予算においても、こうした考え方の下、一層の重点化・効率化を進めることによって、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。

また、公共事業予算の不適切・非効率な執行など、無駄な支出を徹底的に排除し、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必要がある。

## (2) 社会資本ストックの戦略的維持管理等による安全・安心の確保

高度成長期に集中投資した社会資本ストックの老朽化が急速に進展しており、予防保全的な管理・修繕の必要性が高まるとともに、今後大幅な増加が見込まれる更新コストの縮減が大きな課題となっている〔資料Ⅱ－3－3参照〕。

こうした状況を踏まえ、社会資本ストックの安全・安心な利用を確保し、長寿命化等によるライフサイクルコストの縮減につなげていくため、社会資本ストックの長寿命化、延命化等に関する計画策定を促進するとともに、これらの計画等に基づき適切に維持管理された社会資本ストックの修繕・改修への支援に重点化すべきである。

また、近年の局地的な豪雨（ゲリラ豪雨）の多発や、大規模地震の発生等により、防災・減災対策の重要性が再認識されている。その際、ハード整備にのみ頼るのではなく、既存施設を有効活用することや、ソフト対策との連携など総合的・効果的な防災・減災対策を計画的に講じていくことが重要である。



### (3) 事業評価

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方法や事業評価手法を定めた事業評価マニュアルの適時適切な見直し・改訂等を行うとともに、事業評価の厳格な適用により、新規採択箇所の絞込みや、社会経済情勢の変化等が生じた際には、事業採択後であっても着工前に再び評価を実施するなど、再評価による事業の中止、見直しの徹底等を図るべきである。

### (4) コスト構造改善等と無駄の排除

#### ① コスト構造改善等

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」に掲げられた平成20年度（2008年度）以降の5年間で総合コストを15%改善するとの目標の達成に向けて、民間の技術革新の積極的な活用など、最大限の取組を進める必要がある。また、引き続き、一般競争入札の拡大など、入札改革を着実に推進していくべきである。

#### ② 無駄の排除

道路関係業務の執行に係る国土交通省の改革方針、行政と密接な関係にある公益法人の集中点検の結果、行政支出総点検会議の議論等を踏まえ、道路関係及び道路以外の分野を含めた公共事業予算全般について、予算科目の見直しや予算執行体制の厳格化等を実施し、無駄な支出の根絶に取り組んでいく必要がある。

また、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に当たっては、入札における応募要件の更なる見直しなど、実質的な競争性を確保し、民間参入を促進するための取組強化を進めるべきである。

### (5) 道路特定財源の一般財源化

道路特定財源については、「道路特定財源等に関する基本方針」（平成20年（2008年）5月13日閣議決定）等に基づき、一般財源化を実現することとなっている。これについては、「生活対策」も含めて、

具体的な検討がなされることとされている。一般財源化に当たっては、現下の危機的な国の財政状況を踏まえ、国の財政健全化に資する改革とすべきである〔資料Ⅱ－３－４参照〕。

#### 4. 文教・科学技術

##### (1) 教育予算全般について

###### ① 教育に対する信頼回復の必要性〔資料Ⅱ－４－１参照〕

本年発生した教員採用関係の事件に対しては、教員の世界の閉鎖性ととも、教員の過剰な待遇が、その背景として指摘されている。

この反省も踏まえ、まずは、

- ・ 家庭や地域住民の信頼に足る「開かれた学校」「開かれた教育界」を実現するとともに、
- ・ 人件費が大半を占める教育予算について、それぞれの予算が真に教育の質の向上に貢献しているか十分検証する必要がある。

###### ② 予算額目標から成果目標へ〔資料Ⅱ－４－２～４参照〕

国民の関心は、教育「予算」の多寡そのものではなく、教育による「成果」として現れる子どもたちの学力・能力の向上・開花にある。

教育予算の増額によらずとも、「早寝・早起き・朝ごはん」といった生活習慣の改善や基礎内容の反復など、教育手法の改善により直ちに学力向上の成果が出ている例が見られる<sup>20</sup>。また、国際的に見ても、教育予算額と子どもの学力には、必ずしも密接な関係はない<sup>21</sup>。

教育分野の施策については、未だに、予算額や教員数の多寡が重視され、その拡充自体を目的化する傾向が見られるが、コストを抑えながら改革により教育の質を上げることは可能である。

<sup>20</sup> 山口県山陽小野田市の取組。

<sup>21</sup> 1人当たり公財政支出（初等中等教育）とPISA得点の分析による。

教育分野の施策についても、他の政策分野と同様、客観的な成果目標を設定した上で、結果を国民に明らかにしながら十分検証し、新たな取組に反映させる「PDCAサイクル」を実践し、見直しを進めるべきである。

- ③ 教育予算対GDP比の議論について〔資料Ⅱ－４－５～７参照〕  
教育への公財政支出に関して、我が国の教育予算対GDP比が諸外国に比べて低いとの指摘がある。

しかしながら、実際には、我が国は教育予算に重点を置いている。すなわち、我が国の教育への公財政支出については、そもそも支出対象となる子ども（在学者数）が少なく、子ども1人当たりで見れば主要先進国と比べて遜色はない。さらに、我が国は教育を含めた政府全体の歳出規模がかなり小さいことも勘案すれば、教育への公財政支出は主要先進国の中で高い水準となっている。

なお、我が国の教育予算対GDP比については、その国の子どもの数や政府規模などによるところが大きく、それ自体の拡大を目指すことの意義は見出し難い。仮にOECD平均までGDP比を引き上げれば、約8.1兆円もの莫大な教育予算の追加が必要となる。これらを踏まえ、本年7月に閣議決定された「教育振興基本計画」においては、教育への公財政支出について数値目標は設定されなかった。

## (2) 教職員定数・給与・非常勤講師

- ① 児童生徒数の大幅な減少と担任外教員の増大〔資料Ⅱ－４－８～10参照〕

義務教育である公立の小学校・中学校を見ると、平成元年（1988年）からの20年間で、児童生徒数は、約1,500万人から約1,000万人と、3分の2に減少している一方で、教職員定数は約76万人から約70万人への減少にとどまっている。したがって、児童生徒当たりの教職員数は3割増となっている。

また、同じ期間に学級数は約46万学級から約38万学級となり、現在、担任外の教員は単純計算で見ると約16万人いることになる。

現場の教員は多忙であり、子どもに向き合う時間が十分に確保できない、さらに、新学習指導要領により授業時数が増えるとの理由で、教職員定数や非常勤講師等の増員を求める要求が行われているが、まずは、児童生徒数が大幅に減少する中で、担任外教員を中心とした現在の人員の活用を工夫するべきである。

なお、平成23年度（2011年度）から導入される新学習指導要領においては、「主要教科の授業時数は10%増」とされているが、総授業時数で見れば「週1コマ程度の増」であり、過去から見れば総授業時数は減少している。さらに、既に公立小中の実際の平均時間数は増加後の基準に達していることも考えれば、新たな教職員の増員が必要とは考えにくい。

② 「5年間で1万人減」方針の遵守〔資料Ⅱ－4－11参照〕

児童生徒数の減少を受けて、教職員の定数については「行政改革推進法」で削減が明記され、「基本方針2006」の閣議決定において「今後5年間で1万人程度の純減」を行うこととされており、引き続きこれらの方針を遵守し、人件費の見直しを進めるべきである。

ところが、来年度予算について、定数増、「1万人」目標自体の縮減に加え、新学習指導要領への対応として1万人を超える非常勤講師（週40時間換算）等が要求されている。

国・地方の総人件費改革において、公立学校教職員は極めて大きな位置を占めており、いやしくも政府の人件費改革が後退したとの批判を受けることのないよう、これらの要求については、「行政改革推進法」及び「基本方針2006」の趣旨・内容を遵守し、厳格に対応していくべきである。

③ 教員給与の優遇分縮減方針の遵守〔資料Ⅱ－4－11参照〕

教員給与を地方公務員より優遇することを定めた「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（昭和49年法律第2号）については、「行政改革推進法」において「廃止を含めた見直し」を行うこととされた。

これを踏まえ、「基本方針2006」においては、教員給与が地方公

務員より優遇されている2.76%(▲430億円)分を平成23年度(2011年度)までに縮減することとされている。

しかし、来年度予算要求でも▲75億円の縮減にとどまり、残りは2か年となる中で▲430億円の2割分しかできていない。

教員の過剰な待遇に対する批判も踏まえ、見直しをスピードアップさせ、人件費改革を着実に実現すべきである。

#### ④ 定員増の前にまず取り組むべき改革〔資料Ⅱ－4－12～15参照〕

##### ア. 印刷物・アンケートの削減

公立小中には、文部科学省や都道府県・市町村教育委員会から年間1,200通以上の文書、年間200～400本の調査が来ており、これが現場の教職員の大きな負担となっているとの指摘がある。

我が国の教員の年間授業時間数は主要先進国で最低水準<sup>22</sup>であるにもかかわらず、教員が忙しいとの指摘が見られるのは、授業以外の事務の非効率が大きな要因と見られる。

本年行われた調査文書等の見直しは、文部科学省による悉皆調査を28から21に統合・一括化したに過ぎない。引き続き、各教育委員会からの調査文書等を含めて、文書量を抜本的に削減すべきである。

##### イ. 指導力不足教員の排除

公立小中の教員約65万人のうち、平成18年度(2006年度)に指導力不足教員と認定されたのは300人強にとどまっている。しかし、教育現場においては、教員として不適格な者は1～2割程度いるのではないかとの指摘が見られる。まずは、指導力不足教員を減らし、教員の質を確保することが必要である。

##### ウ. 学校統合の加速

児童生徒数の減少により、学校の小規模化が進んでおり、「1学年1学級」となってしまっている学校(平均1学年2学級未

<sup>22</sup> OECD「図表で見る教育2007」等のデータに基づいて比較〔資料Ⅱ－4－13参照〕。

満)も小学校で50%、中学校で23%に上っている。

学校統合は、児童生徒間のいじめ問題への対応、教員の質の向上など、子ども、保護者、地方公共団体から教育環境の向上にメリットがあると歓迎されている。目標を明らかにした上で、学校統合を加速すべきである。

## エ. 地域や外部人材の力を活用した「学校マネジメント改革」

「開かれた学校」を目指す取組はようやく緒についたところであり、依然、現在の学校は言わば「鎖国状態」にある。

学校を開いて、地域のボランティア等を学校に導入し、放課後の学習指導、行事の補助等への積極的な参加を求めることにより、子どもへの教育効果を高めながら、教員の負担軽減を工夫すべきである。

また、不登校など様々な複雑な問題への対応、特別支援教育への対応について、必ずしも専門家ではない教員が対応するのは不適切・非効率な場合があり、多様な外部人材の活用を進める必要がある。

このため、特に学校マネジメント改革の先頭に立つ校長の人選については、外部人材の登用も含めて、斬新な発想で取り組むべきである。

さらに、これらの定員増の前にまず取り組むべき改革に資する人事制度についても検討課題になると考えられる。

### (3) 「モデル事業」の削減

#### ① 「モデル事業」の問題点〔資料Ⅱ－4－16、17参照〕

「モデル事業」とは、文部科学省が複数の学校・地域を指定し、新たな教育手法、地域との連携などの調査研究のために、様々な事業を全額国庫負担で実施するものであり、平成20年度（2008年度）予算においては、約80事業、200億円程度が盛り込まれている。

これについては、以下の問題がある。

- ・ 「モデル事業」と言いながら対象学校・地域数が数百に上る

事業が多数見られる<sup>23</sup>。

- ・ 全額国庫負担であるため、地域・学校のニーズが高くない事業も行われており、むしろ、文部科学省の指示に沿った事業運営、報告書等の作成が現場の教員の負担となっている。
- ・ 全額国費負担頼みを前提としているため、実験期間の数年間が終わった後、各地方公共団体・各学校に普及せず、事業がやりっ放しになっている。

なお、先日発表された会計検査院の決算検査報告においても、過去に文部科学省のモデル事業において、事業に従事していないのに謝金が払われる等の不正が指摘されており、徹底した見直しが必要である。

## ② 見直しの方向性

- ・ そもそも、全額国庫負担が必要な事業なのか、全事業にわたって徹底した見直しを行うべき。
- ・ ばらまき批判を受けぬよう、先進的なモデル構築に絞った事業内容に見直すとともに、事業の成否を丁寧に検証できるように、対象学校・地域数を大幅に絞り込む必要がある。これは、現場の教員の負担軽減にも不可欠である。
- ・ 既に各地方公共団体で自発的に優れた取組が行われていることが多く、全額国庫負担で多数の学校に事業を行わせるよりも、優れた取組を紹介・周知する活動に重点を転換すべきである。

## (4) 奨学金の見直し

- ① 延滞が国費につけ回しされる構造〔資料Ⅱ－４－18～20参照〕  
独立行政法人・日本学生支援機構が運営する奨学金の延滞額が大幅に増加しており、全債権の約4.3%、約2,200億円が延滞債権となっている<sup>24</sup>。

現在、国費・財政融資資金で新たな貸付原資を補てんしており、

<sup>23</sup> 文部科学省の実態調査（平成19年（2007年）3月）によれば、国・地方公共団体の「研究指定校」に指定されている学校が、小・中学校（合計で約3万3千校）のうち3分の1に上っている。

<sup>24</sup> 平成20年（2008年）3月期の全国銀行の不良債権比率は2.4%。

延滞が増えると国費の投入が増える構図となっている。これは、奨学金を受けて大学を卒業しながら返済しない者の負担を、大学に行かない人も含めた国民全体が肩代わりすることになる。奨学金制度を持続可能なものとするためにも、回収強化は喫緊の課題となっている。

日本学生支援機構の回収業務については、強制執行に至った案件が過去5年間で7件にとどまるなど、非効率性が度々指摘されてきた。

② 来年度予算及び新中期計画に向けて〔資料Ⅱ－4－21参照〕

先般、文部科学省は、延滞債権について「平成23年度（2011年度）までに半減を目指す」旨を明らかにした。現在の回収状況から見て、この目標を実現するためには、民間委託の拡大、返済中の者を含めた信用情報機関の活用、延滞債権の強制執行、卒業生で延滞者が多い大学名の公表等、抜本的な対策が必要である。

また、国民の理解を得るため、人件費（1人当たり平均約740万円）・事務費をこれまで以上に効率化し、回収強化の費用にも充当すべきである。

新たな中期計画においても、これらの具体策を明記し、来年度予算において目に見える合理化の成果を実現すべきである。

なお、奨学金は既に大学生約300万人中約100万人が対象となり、年収1,000万円以上の世帯も対象となっているが、国民全体の負担増大を招かないよう、これ以上の奨学金の拡大には慎重な対応が必要である。

(5) 国立大学・私立大学

① 国立大学法人運営費交付金の配分方法の見直し等〔資料Ⅱ－4－22参照〕

国立大学法人については、我が国の国際競争力を担う大学から地域の教員養成大学まで、機能別に再編・集約を行い、国の助成を重点化させるべきである。

こうした考え方を踏まえ、来年度の国立大学法人運営費交付金



については、これまでどおり総額は厳しく抑制すべきである。

また、運営費交付金には学生数等に基づいて算定される部分のほか、各大学に裁量的に配分される「特別教育研究経費」（平成20年度（2008年度）予算790億円）があるが、内容は国公私を通じた「教育改革支援経費」（平成20年度（2008年度）予算680億円）と重複が見られる。

この国公私を通じた「教育改革支援経費」はここ数年急激に額が増大しているが、運営費交付金における予算も含めて、類似の施策が多く見られることから、事業内容・対象大学数の見直しに取り組むべきである。

なお、今中期目標期間の業務実績評価については、大学別だけではなく、各大学の学部・研究科ごとの水準・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。

その上で、第2期中期目標期間に入る平成22年度（2010年度）以降の国立大学法人運営費交付金については、大学ごと、学部・学科ごとの相対評価を配分に反映させ、大学の成果・実績・競争原理に基づく配分が行われるよう見直すべきである。また、研究コストは競争的資金、受託研究や寄付で賄い、教育コストは学費等の自己収入で賄う方向に重点を移すべきである。

国立大学の授業料は、私立大学や諸外国に比べてかなり低い水準にある中で、既に4年間据え置かれており、教育研究コストを賄うため、第二期中期目標期間に向けて、引上げについて検討する必要がある。さらに、現在、ほぼすべての大学・学部で一律横並びの授業料となっているが、これについても見直しが必要である。

## ② 私学助成の配分方法の見直し

私立大学は、学生数が減少を続ける中で、大学数は増加の一途をたどっており、定員割れが全大学の5割近くに上っている。今後は、各大学において、経営の効率化、戦略の明確化が早急に求められ、私学助成も、これまでどおり歳出削減を進める中で、こうした取組を促す配分を行う必要がある。

先般、中央教育審議会において、我が国の大学の量的規模につ

いて議論が開始されたところであり、今後、参入要件の見直し、既存大学の再編・統合の必要性も含めて、議論を注視していきたい。

(6) スポーツ予算〔資料Ⅱ－４－23参照〕

スポーツ予算には、目的や対象が類似した複数の施策があるほか、教育予算に類似の施策も見られることから、施策の統合・重複排除に取り組むべきである。

また、今後、スポーツ振興くじの助成額の増大が見込まれることから、くじ助成事業と類似の国費事業については、可能な限りくじ助成の対象とすべきである。

さらに、本来「スポーツ振興投票の実施等に関する法律」（平成10年法律第63号）上は、スポーツ振興くじ助成は「スポーツの振興を目的とする事業」全般を対象にできることを踏まえ、当面の国費とくじ助成の役割分担を早急に検討すべきである。

(7) 科学技術予算〔資料Ⅱ－４－24～26参照〕

科学技術振興費は、過去20年間で3倍以上に増加しており、他の経費に比べ著しく高い伸びを確保してきた。また、政府・民間を含めた研究開発費対GDP比は主要国随一の水準であるほか、政府研究費が政府支出に占める割合も主要先進国の中で高い水準にあるなど、我が国における科学技術に対する資源投入（インプット）は、相当な高水準にある。

本年は複数の日本人研究者がノーベル賞を受賞する明るい話題もあったが、一方で、論文被引用度が主要国に比べ低い実態等を踏まえれば、研究開発の成果（アウトカム）を一層充実させる必要がある。

これらを踏まえ、科学技術予算においては、施策の優先度を明確にし、総合科学技術会議における最重要政策課題等への重点化を図るなど、引き続き総額を抑制しながら、メリハリ付けを行うべきである。

特に、大規模事業については、限られた財源の多くを消費しており、実用化までのロードマップを明示した上で、費用対効果の検証、

類似施策との比較も含めて、厳しい見直しが必要である。

さらに、研究開発システムの改革を進めるため、研究人材の多様化・流動化の促進や大学等への民間資金の導入促進に努める必要がある。また、批判の強い研究資金の使い方については、引き続き不正使用防止のための仕組みを工夫するとともに、府省共通研究開発管理システム（e-R a d）の活用等により、効率的な配分を行うべきである。

## 5. 農林水産

近年の国際穀物価格の高騰等を受けて、食料自給率について関心が高まる等今後の我が国の農業政策の在り方が問われている。国内農業の体質強化の実現のためには、我が国の零細な農業構造を固定化することなく、施策の重点化・集中化により経営規模拡大の努力を促し、生産コストの低減を図ることが必要である。また、助成措置に過度に依存した農業生産ではなく、農業者の経営感覚の醸成を通じて需要に対応した農業生産が行われることが必要である。中長期的な視点から、今後とも引き続きこのような農政改革の基本的方向性を堅持することは不可欠である。

食料自給率に係る取組については、カロリーベースの自給率が消費者の選好に大きく左右されるものであることに留意する必要がある。いたずらに財政負担に依存した生産面での助成措置等により自給率の向上を図るのではなく、消費者の選択の結果として国内農産物に対する消費量の増加と、食の安全や健康・環境の視点も含めた品質・価格等についての消費者・実需者のニーズに応じた生産体制の構築により、自給率の向上を図ることが重要である〔資料Ⅱ－5－1－①、②参照〕。

これらの中長期的な課題の下、平成21年度（2009年度）予算においては、「基本方針2006」を踏まえながら下記の課題に取り組み、一層の節減・合理化を図るべきである。

### (1) 農地制度改革〔資料Ⅱ－5－2参照〕

我が国の土地利用型農業においては、担い手に対する農地の集積が徐々に進展しているものの、依然として零細な農業構造が温存さ

れている。現在の農業生産の重要な部分を担う高齢農家がリタイアした後の担い手の確保と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、農地制度改革は喫緊の課題である。

農地制度改革の実施に当たっては、農地の有効活用と担い手の確保を図るため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とともに、生産コストを低減するため農業経営の規模拡大とあわせた農地の面的集積を促進することが重要である。

また、農地の確保・有効利用に係る各種の事業については、農地制度改革と表裏一体の関係にあることを踏まえ、有効性・効率性等を十分に精査すべきである。

## (2) 米政策改革と水田の有効活用〔資料Ⅱ－5－3参照〕

米の生産調整は、農業者や産地が自らの判断により適量の米生産を行うことを基本とすべきであり、当審議会のこれまでの建議でも指摘してきているとおり、米政策改革の方向性を堅持する必要がある。

また、平成21年度（2009年度）以降、水田の有効活用について新たな展開を検討するに当たっては、零細な農業構造が存続している我が国の土地利用型農業を存続させるような安易な生産者支援を行うのではなく、消費者の需要に応じた生産を前提とするとともに、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取組を強化することが重要である。

## 6. 中小企業対策

### (1) 委託費・補助金等の政策的経費の徹底した見直し

中小企業対策については、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。

平成21年度（2009年度）予算編成に向け、政府全体で政策の棚卸しに取り組んでいるところであるが、中小企業対策についても、特に委託費・補助金等の政策的経費について、これまで以上に、重複の徹底排除、国の関与の必要性、政策手段の適切性など、施策の在

り方について徹底した見直しを行い、真に必要な中小企業支援に重点化すべきである。

## (2) 中小企業金融の充実

現在の経済情勢の下、多くの中小企業・小規模企業が資金繰りに苦しむなど厳しい状況に置かれており、政府系金融機関の融資制度や信用保証制度〔資料Ⅱ－6－1参照〕に対するニーズが高まっている。このような中、信用保証制度については、責任共有制度の下、信用保証協会と金融機関が連携して中小企業者の事業意欲等を継続的に把握し、経営支援を適切に行うことを確保するとともに、業況の厳しい中小企業について、幅広い業種を対象に臨時的に設けられた緊急保証制度を十分活用し、セーフティネットとしての機能がしっかりと果たされるよう適切に配慮すべきである。

一方で、同保証制度は、平成20年度（2008年度）において3,000億円を超える水準の収支赤字が予測されるなど、大幅な赤字が継続〔資料Ⅱ－6－2参照〕しており、国の財政負担は極めて厳しい状況にある。モラルハザードを回避し、持続可能な制度運営を確保していくため、金融機関、信用保証協会及び日本政策金融公庫（信用保険部門）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。

## 7. 防衛

昨年来の数々の不祥事によって防衛省の信頼が大きく揺らぎ、防衛省改革の議論が行われた。平成21年度（2009年度）予算は、改革の第一歩を踏み出す予算とする必要がある。

平成20年度（2008年度）の防衛関係予算は、在日米軍駐留経費負担の見直し等の合理化・効率化等を行い、13年ぶりの低い水準となったが、防衛関係予算は歳出化経費と人件・糧食費が全体の8割を占める硬直的な構造を持つことから、後年度負担額の抑制や人件費改革、装備品のライフサイクルコストの抑制等の構造的な取組が引き続き極めて重要である。また、SACO（沖縄に関する特別委員会）関係経費、米軍再編経費（地元負担軽減分）は毎年度の予算編成における不確定

要因となっており、今後、米軍再編事業の本格化が見込まれる中、次期中期防衛力整備計画（以下「中期防」という。）を視野に、その予算統制の在り方を検討する必要がある。

平成21年度（2009年度）予算では米軍再編事業の進行等の歳出増加要因があるが、「基本方針2006」の方針に沿って、これまで以上の思い切った効率化・合理化を徹底する必要がある。なお、これまで、各年度の歳出予算の推移と関わりなく新規後年度負担額が増加基調にあり、その結果、後年度において経費を圧迫してきたことに鑑みれば、今後、予算要求段階からの対応も含め、後年度負担額の管理を強化する必要性を検討すべきである。

#### (1) 防衛大綱・次期中期防衛力整備計画等

来年末にかけて、防衛計画の大綱（防衛大綱）や中期防の見直し等が見込まれるが、その際には、弾道ミサイル攻撃への対応（BM D）等が進む中で従来型の装備・要員の縮減が十分行われてきたかどうかについて検証するほか、装備品の数量や部隊の人員規模、駐屯地や基地の在り方、基地周辺対策等について根本に遡って議論し、必要な防衛力を最小限のコストで維持・整備していくことが求められる。

中期防における防衛関係費の総額には、現在のところS A C O関係経費は含まれておらず、また、米軍再編経費（地元負担軽減分）の取扱いは明確になっていない。しかしながら、一覧性をもって防衛関係費を把握・管理することが予算面での文民統制の一環として必要であり、また、G N P 1 % 枠に代わるものとして中期防の総額が防衛関係費の上限とされた経緯からも、これらの経費についても所要金額を分かりやすく示すべきである。また、今後の米軍再編経費の見通しが示されていないことは的確な予算統制を確保する上でも障害であり、可能な範囲でその見通しを明らかにしなければならない。

#### (2) 「全体最適」

防衛省改革のキーワードの一つである「全体最適」の観点からの取組を強化しなければならない。セクショナリズムを排して防衛

省・自衛隊全体としての最適化を図ることにより、歳出の効率化と必要な防衛力の強化をともに実現することが期待される。具体的には、自衛隊病院の今後の在り方について抜本的に見直す、各自衛隊間で類似する装備品について仕様を統合して一括調達を行う、補給管理体制等を見直す、などの課題に対応していく必要がある。

### (3) 防衛装備品調達

防衛装備品の調達は年間約2兆円にも上り、その改革が重要な課題である。防衛省改革の議論においても、調達の透明性と競争性が重要であることが指摘されるとともに、コスト削減の方策も示されたが、今後の大綱や中期防の改訂・策定に当たっては、これらをしっかりと反映させなければならない。

装備品の調達コストの削減のためには、輸入や国産化といった調達方法の的確な選択が特に重要である。独自仕様の開発や国内技術基盤の維持という面を重視する分野を真に必要なものに限定することにより、調達の効率性を高めていく必要がある。また、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、これを今後の中期防等に反映させる必要がある。さらに、各自衛隊単位で一括して行っている調達の機能を統合して装備施設本部による一元的な調達への移行を進めるなど、一層の効率化が重要である。

### (4) 基地周辺対策等

基地周辺対策等の経費は、「基本方針2006」で根本的な見直しの対象とされているが、今なお、多額の不用や不適正な執行、地方公共団体向けの補助金の増加といった問題が顕在化しており、平成21年度（2009年度）予算においてはこれまで以上に踏み込んだ取組が不可欠である。SACO関連経費は、既に10年以上の年月を経て一般的な基地周辺対策経費との同化が進んでおり、政策の棚卸しの観点からも予算編成上の取扱いの在り方を再検討する必要がある。

防衛施設等の借料の予算は、地価の変動と関わりなく増加を続けてきているが、今後、その算定の在り方の妥当性について根本に遡った検討を行う必要がある。

(5) 在日米軍駐留経費負担

在日米軍駐留経費負担について米国との間で行われる「包括的な見直し」において、国民の視点からの検討が求められる。平成21年度（2009年度）予算では、米軍に提供する施設の整備の予算等について厳しく精査することが必要である。

8. 政府開発援助（ODA）〔資料Ⅱ－8－1～9参照〕

(1) 説明責任の充実とコスト縮減の具体化

地球環境問題への取組やアフリカの開発など、国際的な課題を踏まえ、最近、ODAについて、様々な目標が設けられている。こうした課題に応えるためには、厳しい財政事情の下、国民負担に専ら依存する無償資金協力等のみならず、円借款の活用をも通じてODA事業量を確保するとともに、民間資金も活用することにより、我が国にふさわしい貢献を行っていくべきである。その際、アフリカにおいても、被援助国の経済・財政状況等に応じ、円借款を含め、様々な援助スキームを適切に組み合わせる必要がある。また、戦略的な援助を実施する観点から、対象地域・国について、一層の重点化が図られるべきである。

一方、ODAについて国民の十分な理解が得られるようにするためには、国内における他の分野に加え、国際機関や他のドナー国の中にも、国別援助戦略に具体的な数値目標を設けている例があることを参考にしつつ、適切に目標・計画を設定し、説明責任を十分に果たすとともに、政策評価を中心とするPDCAサイクルをより充実させ、ODAの質の改善を図ることが必要不可欠である。また、ODAのコストについては、本年4月、外務省より、施設案件について、5年で15%程度の縮減を図るとの発表があったところであるが、具体的にどのような形でコスト縮減が図られるのか、国民に分かりやすい形で、十分な説明が必要である。

(2) 国際協力機構（JICA）の業務の効率化

国際協力機構（JICA）については、本年10月の国際協力銀行



(J B I C) 経済協力部門との統合を機に、技術協力、無償資金協力及び有償資金協力の3つの援助手法を一元的に実施する我が国のODA実施機関として、中期目標に基づき、一層質の高い業務の実施に努めていくことが求められる。その際、事業規模が大きくなったことも踏まえ、一層の効率化を図る観点から、国際協力銀行(J B I C) 経済協力部門との統合効果の検証に加え、随意契約や公益法人向け支出等について、徹底した見直しが必要である。

## 9. エネルギー対策・環境

### (1) 歳出改革の継続

エネルギー対策特別会計については、「基本方針2006」において、「今後厳しく歳出を見直していき、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」とされ、これを踏まえ、平成19年度(2007年度)・平成20年度(2008年度)予算において、歳出と特定財源税収の乖離の縮小を図ってきたところであり、平成21年度(2009年度)予算においても、引き続き、これに沿った改革を進めていくべきである。

一方、「基本方針2008」等において、温室効果ガスについて、京都議定書目標の確実な達成はもとより、我が国の長期目標として平成62年(2050年)までに60%~80%の削減を掲げ、世界に先駆けて低炭素社会へ転換することとされ、そのために必要な革新的な技術開発や、排出削減に対する経済的インセンティブを付与することとされている。これを受け、エネルギー対策特別会計の平成21年度(2009年度)予算要求は、新エネルギー・省エネルギー両分野の導入支援補助金・技術開発予算を中心に大幅な増額要求がなされている。

こうした中、引き続き、「基本方針2006」に沿ってエネルギー対策特別会計の改革を進めていくためには、従来にも増して徹底した予算の無駄排除と重点化・効率化が不可欠である。

具体的には、省エネルギー・新エネルギー導入支援補助金の一部に見られる各省間の予算の重複をこれまで以上に徹底的に排除し、各省の責任分野を明確化すべきである。また、新エネルギー・省エネルギー導入支援については、既存・新規を問わず、補助金住宅用

太陽光補助事業の事例も踏まえ、極力、規制的手法と組み合わせるとともに、財政支援の実施期間内に市場における自律的普及が可能な価格水準・市場規模に達するよう、価格引下げ等を図る仕組みを支援制度に組み込み、財政支援が恒久化しない仕組みとなるよう、見直しを行っていくべきである〔資料Ⅱ－９－１、２参照〕。

## (2) 政府による排出権の購入

京都議定書上の目標に関しては、国内対策を実施してもなお未達となる排出量分のクレジットを政府が海外から購入する必要があり、京都議定書目標達成計画（以下「目達計画」という<sup>25</sup>。）においては、この量は対基準年比1.6%相当（計1億CO<sub>2</sub>トン）とされている。政府によるクレジット購入をこの水準に抑えるためには今後なお相当の排出量の削減が必要であり<sup>26</sup>、各部門が目達計画に示された数値を確実に達成するためにあらゆる努力を行っていくことが重要である〔資料Ⅱ－９－３参照〕。

他方、政府においても排出量クレジット購入のための財政支出をより効率的・効果的なものにするために最大限の努力を行うべきである。この際、政府による排出権の購入は国際的な取引であり多面的な考慮が必要なことにも留意する必要がある。

これまで我が国はCDM（クリーン開発メカニズム）と呼ばれる発展途上国での排出量削減投資プロジェクトの成果として生み出された排出権を主な対象としてきた〔資料Ⅱ－９－４参照〕。しかし、近年価格の上昇に加え、対象国が一部の国々に偏在していること、最終購入者である我が国の顔の見えない間取引が多くなっていること等、問題が明らかとなってきた。

限られた財政資金を有効に活用するためには、極力安いコストで、最大限の成果をもたらす施策に資金を投入することが必要である。そして温暖化ガス削減の分野においては、成果として京都議定書の目標達成とともに、我が国の経済成長の基盤や外交関係等の強化も

<sup>25</sup> 平成20年（2008年）3月28日閣議決定。

<sup>26</sup> 最近公表された速報値によれば、平成19年（2007年）の我が国の排出量は、原子力発電所の運転停止等により前年度比2.3%増となった。この結果、京都議定書目標の達成のためには対基準年の9.3%分の排出量の削減が今後必要となる。

合わせ追求していくべきである。

こうした観点から、今後はG I S（グリーン投資スキーム）の活用が望ましい。G I Sは、旧ソ連・東欧諸国等の保有する排出枠のうち、これらの国々が京都議定書目標を達成するために必要としない余剰な枠を我が国政府が購入し、購入資金は当該国の排出量削減プロジェクトに投資されるという国際排出量取引の1つである。この方式には、潜在的余剰分の総量はCDMを上回る規模であること、単価がCDMより割安であること、基本的に政府間取引であるため相手方として我が国が明確に認識されること、排出量削減プロジェクトに我が国企業が関与し高い技術力を提供することにより排出枠売却国の排出削減が効率的に進むという互恵的な関係が成立し得ること、等の利点がある。既に、G I Sはいくつかの国において政府間で覚書等の取引の枠組みにつき合意し交渉を進めてきているが、今後とも最小のコストで最大の成果を収めるため、政府内の関係各省庁・機関は連携を強化し、政府一体として交渉に取り組んでいくことが求められる〔資料Ⅱ－9－5参照〕。

### (3) 真に必要な歳出水準への抑制

エネルギー・環境関連の歳出は、その相当割合がエネルギーへの課税による特定財源によっているが、歳出水準については、特定財源水準を所与とすることなく、上述のような各歳出項目の重複の厳格な見直し等を通じ、真に必要な金額に抑制を図るべきである。

## 10. 治安・司法

### (1) 最近の治安情勢と対応の方向性

最近の治安情勢については、刑法犯認知件数が、平成14年（2002年）に285万件とピークに達した後徐々に減少し、平成19年（2007年）には191万件とな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、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、犯罪捜査に始まり、公判、矯正及び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。その際、財政負担を含めた全体としての社会的費用を最小化すべく、引き続き努力が必要である。

#### (2) 捜査段階での課題と対応

捜査段階では、最近、振り込め詐欺事件や食の安全に係る事件など、捜査が難しい事件が増加している。したがって、その対策を適切に行う必要があるが、同時に、捜査全体に係る財政負担の抑制に努めなければならない。そのため、人的体制について、引き続き、効率的な配置や民間委託等を推進し、物的体制については、装備品や警察用車両等の効率的・計画的な更新を行うなど、業務の一層の効率化を推し進める必要がある〔資料Ⅱ-10-1参照〕。

#### (3) 公判段階での課題と対応

公判段階では、来年5月21日から施行される裁判員制度が適用される裁判における被告人や被害者参加人のための国選弁護の報酬単価について大幅な増額要求が出されているが、弁護士確保の要請と国民負担の抑制の調和の観点から、適切な弁護報酬の設定を図る必要がある。また、裁判員制度の施行と同日に被疑者国選弁護の対象事件の範囲が大幅に拡大されることに伴い、国選弁護報酬の大幅な増額要求が出されている。対象範囲の拡大によって新たに被疑者国選弁護の対象となる事件の国選弁護についても、適切な弁護報酬の設定を図る必要がある。加えて、最近、被疑者国選弁護人による報酬水増し請求の事例が発覚したが、その要因を分析した上で、報酬支払の適正化も図る必要がある〔資料Ⅱ-10-2参照〕。

#### (4) 矯正段階での課題と対応

矯正段階では、平成19年(2007年)末の受刑者数は平成18年(2006年)末に比べて若干減少しているものの、依然として7万人を超える数となっており、平成元年(1989年)末に比べると約1.7倍の数に上っている。特に、60歳以上の高齢受刑者については、平成19年(2007年)末の受刑者数が平成元年(1989年)末の約5.1倍に膨れ上がっており、矯正医療に係る経費の伸びが著しいことから、後発医薬品の比率を高めて医薬品調達額の軽減を図るなど、矯正医療に係る財政

負担の抑制に努めるべきである。また、矯正施設は依然として過剰収容状態が続いているが、引き続き、既存施設の増改築、PFI方式による施設整備・運営や民間委託の活用により予算の抑制を図るべきである〔資料Ⅱ－10－3参照〕。

#### (5) 保護段階での課題と対応

保護段階では、統計上、満期釈放者、とりわけ高齢の満期釈放者の刑務所への再入率が高いことや刑務所再入者の多くは無職者であるとの結果が出ている。そこで、刑務所出所者の再犯を効果的に防止するため、引受人のいない高齢出所者等の福祉機関への円滑な移行や受刑者の出所後の就職を支援するための施策を重点的に実施すべきである〔資料Ⅱ－10－4参照〕。

### 11. 国家公務員人件費

財政事情がますます深刻化する中、将来世代へ負担を先送らぬよう、国家公務員人件費についても、「基本方針2006」で示された給与・定員両面での改革を着実に実施するとともに、実施後の状況を踏まえて内容を見直す必要が生じているものについては、適切に見直しを実施し、改革を一層推し進めていく必要がある。

#### (1) 地域の民間給与のより一層の反映

国家公務員の給与については、平成18年度（2006年度）より、地域の民間給与の反映のため、全国共通に適用される俸給表の水準を民間給与の水準が全国で最低の地域の水準まで引き下げつつ（▲4.8%）、民間給与の水準がそれを上回る地域に勤務する公務員には、地域の民間給与水準に応じて地域手当を支給する〔資料Ⅱ－11－1参照〕など、給与構造改革を実施しているところである。

しかしながら、給与構造改革開始後の平成18年（2006年）8月の人事院勧告より、人事院による民間給与水準の調査対象となる企業規模が100人以上から50人以上へと引き下げられたこと〔資料Ⅱ－11－2参照〕、給与構造改革開始後も民間給与の地域間格差が拡大している可能性があること〔資料Ⅱ－11－3参照〕、を踏まえると、地域

の民間給与を公務員給与に適切に反映するためには、改めて直近の地域別の民間給与の実態を踏まえて俸給表水準を見直す必要がある。

この点につき政府は、本年の閣議決定で人事院に対し、来年の勧告時に地域別官民給与の実態を公表し、その状況も踏まえつつ、俸給表水準について必要な見直しを検討するよう要請している〔資料Ⅱ－11－4参照〕。地域の民間給与の公務員給与へのより一層の反映を図るため、今後人事院において早急に政府から検討を要請されている事項について結論を出し、政府により適切にその具体化を図っていく必要がある。

## (2) 定員削減の継続

国家公務員の定員については、平成20年度（2008年度）予算において、平成19年度（2007年度）（▲2,129人）の概ね2倍となる純減（▲4,122人）を確保しているが、平成21年度（2009年度）においても、これを緩めることなく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、これを着実に進めていく必要がある。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。

## (3) 独立行政法人等の給与水準の適正化

独立行政法人、国立大学法人、特殊法人等についても、その公共的な性格や国から運営費交付金等を受けていること等から、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るとともに、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。