

平成 22 年度予算編成の基本的考え方について

平成 21 年 6 月 3 日
財政制度等審議会

平成22年度予算編成の基本的考え方について

平成21年6月3日

財務大臣 与謝野 馨 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22年度予算編成の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21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]	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
	勝俣 恒久	東京電力(株)取締役会長
	榎野 信治	(株)読売新聞東京本社論説副委員長
	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)キャンディッド・コミュニケーションズ代表取締役社長
	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副学長
	田中 直毅	国際公共政策研究センター理事長
	田中 弥生	(独)大学評価・学位授与機構評価研究部准教授
	玉置 和宏	(株)毎日新聞社特別顧問
	○ 富田 俊基	中央大学法学部教授
	三村 明夫	新日本製鐵(株)代表取締役会長
	吉川 洋	国立大学法人東京大学大学院経済学研究科教授
[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
	板垣 信幸	日本放送協会解説委員
	○ 岩崎 慶市	(株)産業経済新聞社論説委員
	大塚 義治	日本赤十字社副社長
	奥田 務	J. フロントリテイリング(株)代表取締役社長兼CEO
	片山 善博	慶應義塾大学法学部教授
	川崎 隆生	(株)西日本新聞社代表取締役社長
	神田 敏子	前全国消費者団体連絡会事務局長
	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

[専門委員]

- 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授
- 長島 徹 帝人(株)取締役会長
- 西村 清彦 日本銀行副総裁
- 三木 繁光 (株)三菱東京UFJ銀行相談役
- 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
- 渡辺 捷昭 トヨタ自動車(株)取締役社長
- 赤井 伸郎 大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授
- 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
- 伊藤 麻美 日本電鍍工業(株)代表取締役
- 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
- 喜多 悦子 日本赤十字九州国際看護大学学長
- 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
- 水口 弘一 元(株)野村総合研究所代表取締役社長、経済同友会終身幹事
- 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 style="text-align: center;">1月15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"> ○ 事務局からの説明 <ul style="list-style-type: none"> ・平成21年度予算政府案 ・平成20年度補正予算(第2号)案 ・国会提出法案 ・持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」
<p style="text-align: center;">3月17日(火) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 当面の運営方針について ○ 有識者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> － 岩田一政 内閣府経済社会総合研究所長 ：「我が国の経済金融情勢について」 ○ 報告事項 <ul style="list-style-type: none"> ・経済財政の中長期方針と10年展望比較試算 ・後年度影響試算 ・国民負担率 ・特別会計財務書類 ・最近の国際金融情勢について ・主要国の財政運営について
<p style="text-align: center;">4月14日(火) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 世界経済の見通し <ul style="list-style-type: none"> － 河野龍太郎 専門委員 ○ 海外調査及び地方懇談会の結果について ○ ロンドン・サミットについて ○ 「経済危機対策」について
<p style="text-align: center;">4月21日(金) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 雇用、少子化対策、医療等の重要課題について
<p style="text-align: center;">5月11日(月) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会保障 ○ 有識者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> － 亀田隆明 医療法人鉄蕉会理事長 ：「病院経営が抱える諸問題」 ○ 地方財政 ○ 国家公務員給与

<p>5月15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"> － 澤昭裕 21世紀政策研究所研究主幹、 元東京大学先端科学技術研究センター教授 (経営戦略) ：「大学構造改革と予算のあり方」 ○ 大学関係予算 ○ 中長期的な防衛力整備 ○ 地球環境問題
<p>5月18日(月) 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"> － 中川俊男 日本医師会常任理事 ：「医療崩壊から脱出するための緊急提言」 ○ 農政改革
<p>5月27日(水) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 建議に盛り込むべきポイント
<p>6月1日(月) 財政構造改革部会</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 建議 (案)
<p>6月3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"> ○ 建議

目 次

はじめに	1
I. 今後の財政運営	
1. 昨年秋からの一連の景気対策	2
2. 今後の財政運営の基本的考え方	4
3. 平成22年度（2010年度）予算編成に向けて	9
II. 高齢化の下での社会保障制度とその財源	
1. 社会保障総論	10
2. 医療	12
3. 雇用・生活保護	20
4. 少子化対策	22
III. 地方行財政の在り方	
1. 地方財政の状況	23
2. 財源不足下における地方交付税等の在り方	24
3. 地方分権下における地方財政の在り方	25
IV. その他事項	
1. 大学予算	28
2. 中長期的な防衛力の整備	34
3. 農政改革	35
4. 地球環境問題	37
5. 国家公務員人件費	39
(参 考)	
1. 資 料	41
2. 平成 22 年度予算編成の基本的考え方についてのポイント	109

はじめに

世界同時不況の影響を受けて、我が国経済も戦後最悪とも言える経済危機に直面した。政府においては、当面は景気対策との方針の下、昨年秋から一連の景気対策を講じてきている。

これに伴い、我が国財政は急速に悪化し、国と地方を合わせた長期債務残高は平成21年度（2009年度）末には816兆円、対GDP比で168%になる見込みであり、更に税収減等から深刻化する見通しである。まずは、こうした我が国財政の危機的な状況を直視しなければならない。

今春の審議においては、こうした認識に基づき、中長期的な視点に立った今後の財政運営の在り方、高齢化の下での社会保障制度とその財源、地方行財政の在り方を中心に議論を行った。また、審議充実の観点から海外調査・地方懇談会・有識者ヒアリングを実施し、これを参考に議論を深め、その結果を建議に取りまとめた。

当審議会は、持続的な経済成長、持続可能な社会保障制度の構築を図るためには、財政健全化の取組を進めていく必要がある旨繰り返し指摘してきた。今後とも中長期的な視点に立ってこうした取組を継続させることの重要性はいささかも変わらず、むしろより一層高まっていると言える。したがって、「基本方針2006」の考え方を踏まえた歳出改革を進めるとともに、「中期プログラム」をしっかりと実行していくことが必要不可欠である。

政府においては、本建議の指摘を真摯に受け止め、「基本方針2009」において、財政の持続可能性の確保に向けた基本的考え方を国民に示すとともに、今後の中長期的な財政運営に活かすことを期待する。

I. 今後の財政運営

1. 昨年秋からの一連の景気対策

昨年秋に発生した欧米発の金融危機は、信用収縮等を通じて実体経済に悪影響を及ぼし、世界経済は戦後最大の「世界同時不況」に陥った。

我が国経済も輸出市場の急激な収縮に直面するとともに、国内生産水準が「つるべ落とし」のように低下し、雇用情勢や国民の消費マインドにも深刻な影響が出ている。平成20年（2008年）10－12月期の実質GDP成長率が年率で▲14.4%であったのに続き、平成21年（2009年）1－3月期の実質GDP成長率は年率で▲15.2%と昭和30年（1955年）以降最大の下げ幅を記録した¹。

こうした実体経済の悪化が金融の一層の不安定化を招き、それが更なる実体経済の悪化を招くといった経済の「底割れ」リスクが急速に高まり、我が国は戦後最悪の経済危機に直面した。

政府においては、昨年、「当面は景気対策、中期的には財政再建、中長期には改革による成長」の方針の下、事業規模75兆円程度（うち財政措置12兆円程度）の景気対策を取りまとめた【資料 I-1】。さらに、昨年末以降の世界経済の大きな落ち込みに伴い我が国経済が急速に悪化する中で、景気の底割れを防ぎつつ、安心と活力を実現するとともに、未来への成長力強化へつなげるため、本年4月に事業規模56.8兆円程度（うち財政措置15.4兆円程度）の「経済危機対策」を策定し【資料 I-2】、5月29日、本対策の裏付けとなる平成21年度（2009年度）補正予算が成立した。

本対策は、重点化されたもの（Targeted）、時宜を得たもの（Timely）、一時的なもの（Temporary）の視点に立って取りまとめられたものであるが、こうした「3T」の視点は、財政の持続可能性との整合性を確保する上で重要である。

特に、財政状況が極めて厳しいことにかんがみると、今回の対策はあくまでも国際的な経済・金融の大混乱時における緊急避難的な一時的な措置（Temporary）であると認識すべきである。

また、過去に例のない大規模な財政支出を行うからには、当然それにふさわしい効果が求められる。政府においては、本対策により平成21年度（2009

¹ 本年3月のOECD「Economic Outlook」の中間報告は、平成21年（2009年）の我が国の成長率は▲6.6%と主要先進国の1.5倍以上のマイナス幅になると見込んだ。なお、同報告では、主要国・地域の平成21年（2009年）の実質GDP成長率について、米国▲4.0%、ユーロ圏▲4.1%、OECD全体▲4.3%と見込んでいる。

年度)の実質GDP成長率が1.9%程度押し上げられると試算²しているが、この対策の効果についてしっかりした検証を行う必要がある。

さらに、本対策には多年度を視野に入れた措置として基金を活用した施策が盛り込まれているが、国民から無駄等の指摘がなされることのないよう、適切かつ効率的な執行のために最大限の努力をすべきである³。

(主要先進国における景気対策)

昨年秋の世界的な金融危機以降、財政政策が成長や雇用の下支えにとって重要であることは国際社会の共通認識となり、主要先進国においては、今回の深刻な景気後退に対応すべく、これまでの財政規律を一時的に緩和し、大幅な歳出増や一時的な減税といった措置を実施している。

本年4月の第2回金融・世界経済に関する首脳会合(G20ロンドン・サミット)においても、現在行われている財政拡大が来年末までに5兆ドルに上ることを確認し、成長を回復するために必要な規模の継続した財政努力を行うことで合意がなされたところである【資料I-3、4】。

① アメリカ

本年2月、「米国再生・再投資法」が成立し、平成31年度(2019年度)までの10年間で約7,870億ドル(約75.6兆円)の景気対策を講ずることとされた。このうち、歳出措置が約4,990億ドル(約47.9兆円)、減税措置が約2,880億ドル(約27.6兆円)となっている。

② イギリス

昨年11月及び本年4月、平成21年度(2009年度)までの総額約200億ポンド(約3.1兆円)超の景気対策が発表され、これまでの財政規律(ゴールデン・ルール、サステナビリティ・ルール)は一時的に逸脱するとしている。

③ フランス

昨年12月に「フランス経済刺激プラン」、本年2月に雇用・中低所得者対策が発表され、平成21年(2009年)及び平成22年(2010年)の2年間で総

² 平成21年度(2009年度)の実質GDP成長率押し上げ効果の内訳は次のとおり。

民間最終消費支出：0.7%程度 民間住宅 : 0.1%程度 民間企業設備：0.4%程度
政府最終消費支出：0.2%程度 公的固定資本形成：0.6%程度

³ 具体的な執行に当たっては、政府においては、残額をそのまま国庫返納させる規定を補助金交付要綱等に設けるなど特例的・時限的なものとの位置付けを明確にしているが、基金の執行状況や残高について国民にしっかりと説明責任を果たしていくべきである。

額約291億ユーロ（約3.9兆円）規模の措置を講ずることとされた。景気後退と景気対策による財政措置に伴い、平成24年度（2012年度）の一般政府の財政収支対GDP比の見通しをこれまでの0.0%から▲2.9%に下方修正している。

④ ドイツ

昨年11月に「成長強化による雇用確保」、本年1月に「雇用と安定のための約束」と題する景気対策が発表され、平成21年（2009年）及び平成22年（2010年）の2年間で総額約800億ユーロ（約10.6兆円）規模の措置を講ずることとされた。景気後退と景気対策による財政措置に伴い、平成22年（2010年）の一般政府の財政収支対GDP比の見通しをこれまでの0.5%から▲4%に下方修正している。

2. 今後の財政運営の基本的考え方

（1）財政の現状

一連の景気対策を講じた結果、平成21年度（2009年度）一般会計予算（補正予算込み）においては、歳出は102.5兆円と過去最大の規模となっている。これに対し、同予算における税収は、今回の景気後退を背景とした法人税収の大幅減等により46.1兆円にとどまっている⁴。この結果、税収にその他収入を含めた歳入の合計58.4兆円との差額の44.1兆円を国債発行で賄っており、公債依存度は43.0%と過去最悪の水準にある【資料I-5、6】。

また、国・地方を合わせた長期債務残高は平成21年度（2009年度）末には816兆円、対GDP比で168%になる見込みである【資料I-7】。なお、本年3月のOECD「Economic Outlook」の中間報告によれば、我が国一般政府の債務残高の対GDP比⁵は平成20年（2008年）には172%であったが、平成21年（2009年）には186%、平成22年（2010年）には197%に悪化する見込みである⁶。今後、少子高齢化が一層進展する中で、債務の重みはますます増してくると考えられる。

⁴ 平成20年度（2008年度）当初予算時の法人税収の見込み額は16.7兆円であったが、平成21年度（2009年度）当初予算時には10.5兆円へと減少し、これを主因として、税収全体も53.6兆円から46.1兆円へと落ち込んでいる。

⁵ OECDの一般政府債務残高は、対象となる政府の範囲として社会保障基金を、対象となる債務の種類として政府短期証券を含む等の点で、国・地方を合わせた長期債務残高と異なる。

⁶ 平成22年（2010年）の主要先進国の一般政府債務残高対GDP比は、アメリカが100.0%、イギリスが90.5%、フランスが88.0%、ドイツが80.4%となっている。

我が国の財政状況は、一連の景気対策を講ずる前から、主要先進国の中で最悪の水準にあったが、今回の景気後退に伴う税収減及び一連の景気対策により、更なる財政悪化が見込まれ、我が国財政は極めて危機的な状況にある。

また、今後、少子高齢化の一層の進展に伴い、社会保障費が更に増加する見込みである。現状においても、社会保障の安定財源が確保されておらず、公債の発行、すなわち将来世代へのつけまわしに依存しており、持続可能な社会保障制度の構築のための安定財源の確保が喫緊の課題となっている。

(2) 中期的な財政運営の基本的考え方

政府においては、財政規律の観点から、「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・地方を合わせたプライマリー・バランス（以下「プライマリー・バランス」という。）の黒字化を目標に、歳出の見直しに取り組んできている。

しかしながら、昨今の経済・金融情勢の悪化に伴う税収減等により、プライマリー・バランスは悪化し、「経済財政の中長期方針と10年展望比較試算」⁷では、平成20年度（2008年度）は▲3.4%程度、平成21年度（2009年度）は▲4.2%程度となると見込んでいたが、その後の経済情勢の悪化に伴う税収減、更には平成21年度（2009年度）補正予算の実施により、▲4.2%よりも一層悪化するのは確実であり⁸、現行のプライマリー・バランスの黒字化目標の達成は困難と言わざるを得ない。

政府においては、このような財政の状況を真正面から受け止め、財政の持続可能性の確保に向けた基本的考え方を国民に示すべきである。その際、以下の4点に留意すべきである。

- ・ 第1に、景気回復のためとは言え、一連の財政出動により債務残高は累増し、財政再建に向けたハードルは一層高くなっていることをまず認識すべきである。平成23年度（2011年度）までのプライマリー・バランスの目標達成時期を先送りせざるを得ないのは、それだけ財政が厳しくなったからである。新たな決意を持って、財政再建に取り組まなければならない。

⁷ 平成21年（2009年）1月16日内閣府提出経済財政諮問会議資料

⁸ 平成21年度（2009年度）補正予算後の国の一般会計におけるプライマリー・バランス（国債費－公債金収入）は、▲23.8兆円である。この金額は、臨時的・特例的な措置としての財政投融资特別会計からの一般会計への繰入れを含んだものであり、仮にこれを除くと▲31.1兆円と試算される。

- ・ 第2に、経済状況に柔軟な対応を行いつつも、歳出・歳入一体改革により財政健全化に取り組むとの「基本方針2006」の基本的考え方の重要性はいささかも変わらず、むしろより一層高まっている。

債務残高の累増は、利払費の増加による財政の硬直化を招くとともに将来世代の負担の増加を意味する。今回の景気後退に伴う税收減及び一連の景気対策により債務残高が更に膨らんだことにかんがみれば、財政の持続可能性を確保する上で、国・地方の債務残高対GDP比の発散を止め、安定的な引下げが必要不可欠である。

そのためには、まずはプライマリー・バランスの黒字化に向け、その道筋を示しつつ、その早期実現を図るべきである。さらに、債務残高の累増により利払費の増加が見込まれる中で、利払費を含めた財政収支赤字の縮減を図っていく必要がある。

- ・ 第3に、政府においては、昨年末、少子高齢化の下での国民の安心を確かなものとする観点から、後述する「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」（平成20年（2008年）12月24日閣議決定。以下「中期プログラム」という。）を策定した。この「中期プログラム」は評価すべきものであり、持続可能な社会保障制度を構築し、中期的な財政責任を果たす観点から、これをしっかりと実行していくことが必要である。

- ・ 第4に、「中期プログラム」に基づく税制抜本改革の実行に向けては、「基本方針2006」で示された平成23年度（2011年度）までの歳出改革に引き続き取り組み、歳出の無駄の排除や効率化を進めていくことが必要である。これは、国民の負担増を極力小さなものとし、国民の理解を深めていくことにもつながる。

現在の経済情勢は依然として不透明であり、幅を持った財政運営を行わざるを得ないが、景気回復を確認した後は、財政の持続可能性を回復すべく、厳格な財政規律を確保していくことが必要である。

（3）中期プログラム【資料 I-8】

政府においては、持続可能な社会保障制度の構築とその安定財源を確保するため、昨年12月24日、「中期プログラム」を閣議決定した。この中で、社会保障の安定財源については、

- ・ 給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用

をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する。これは税制抜本改革の一環として実現する。

- ・ 国・地方を通じた年金、医療、介護の社会保障給付及び少子化対策に要する公費負担の費用については、その全額を国・地方の安定財源によって賄うことを理想とし、目的とする。

と明記された。

税制抜本改革の道筋については、「中期プログラム」を踏まえ、先般成立した「所得税法等の一部を改正する法律」（平成21年（2009年）法律第13号）の附則において、「経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に、消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成23年度（2011年度）までに必要な法制上の措置を講ずる」と明記された【資料 I-9】。

また、消費税については、「消費税の全税収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てることにより、消費税収はすべて国民に還元し、官の肥大化には使わない」との方針が「中期プログラム」において示されている。

さらに、税制抜本改革の基本的方向性として、消費税以外についても、

- ・ 個人所得課税については、格差の是正や所得再分配機能の回復の観点から、各種控除や税率構造を見直す。
- ・ 法人課税については、国際的整合性の確保及び国際競争力の強化の観点から、課税ベースの拡大とともに、法人実効税率の引下げを検討する。

等が明記された。

また、税制抜本改革の実現とあわせて今後の歳出改革の在り方として、

- ・ 不断の行政改革の推進と無駄排除の徹底を大前提とする。
- ・ 経済状況好転までの期間においては、財政規律を維持しつつ、経済情勢を踏まえ、状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う。
- ・ 経済状況好転後においては、社会保障の安定財源確保を図る中、厳格な財政規律を確保していくため、
 - ① 社会保障部門について、「中福祉」に見合ったサービス水準を確保するべく、安定財源の確保と並行して社会保障の機能強化を図るとともに、コスト縮減、給付の重点化等の効率化を進める。
 - ② 非社会保障部門について、国民のニーズ等の変化を踏まえつつ、規模を拡大しないことを基本とし、効果的・効率的な公共サービスの提供を進める。

ことも盛り込まれた。

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

高齢化が進んでおり、平成24年度（2012年度）には600万人を超える「団塊の世代」が年金受給者となり始めるなど、経済状況にかかわらず、今後とも更に加速度的に高齢化が進展することが見込まれる。

少子高齢化が急速に進む中で、社会保障の安定財源が確保されなければ、ますます社会保障の財源を公債の発行、すなわち将来世代へのつけまわしに依存することになりかねず、極めて近い将来、社会保障制度の持続可能性は失われる。また、平成23年度（2011年度）以降、基礎年金の2分の1を国庫で負担するための具体的財源は手当てされていない。

このため、一刻も早く社会保障の安定財源を確保していくことが極めて重要である。財政健全化を図っていく上でも、上述した内容が盛り込まれている「中期プログラム」をしっかりと実行していくことが必要不可欠である。

「中期プログラム」の取組の遅れは、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し、国民の将来に対する不安を助長することになる。

（4）主要先進国における財政健全化の動き

主要先進国各国においては、当面は必要な規模の景気回復努力を行う一方、以下のような中長期的な財政の持続可能性を確保する方針を明らかにしており、本年4月のG20ロンドン・サミットにおいても、財政の長期的持続可能性を確保することで合意がなされたところである【資料I-3、4】。

① アメリカ

平成25年（2013年）1月（オバマ大統領の一期目の任期終了）までに、ブッシュ前政権から引き継いだ財政赤字（約1.3兆ドル）を半減させる。

② イギリス

経済が回復局面に入ると見込まれる平成22年度（2010年度）から経常的収支（景気循環調整後）を毎年改善させ、平成29年度（2017年度）までに同収支を均衡させる。

③ フランス

当面は、平成24年度（2012年度）に財政収支対GDP比を▲3%以内に改善させることを目標とする。

④ ドイツ

中長期的な財政規律を確保するため、連邦政府の構造的財政収支を▲0.35%以内に制限すること等を内容とする基本法（憲法）改正を行う予定である。

ひるがえって、我が国の取組については、本年3月のOECD「Economic Outlook」の中間報告では、「中期プログラム」について、財政の中長期的な持続可能性を確保するという点で評価されている。「基本方針2006」の考え方を踏まえた歳出改革を進めていくとともに、持続可能な社会保障制度を構築し、中期的な財政責任を果たす観点から「中期プログラム」をしっかりと実行していく必要がある。

3. 平成22年度（2010年度）予算編成に向けて

上述したように、我が国財政は、将来に負担を先送りする構造にあり、国民の負担増を極力小さなものとし、国民の理解を深めていくためにも「基本方針2006」で示された歳出改革を推進していくことが重要である。

平成22年度（2010年度）予算については、税収減等から公債依存度の大幅な上昇が見込まれる。したがって、財政の持続可能性への信認を確保するためにも、経済状況にも対応しつつ、「基本方針2006」の考え方を踏まえた歳出改革を維持していくことが必要である。

Ⅱ. 高齢化の下での社会保障制度とその財源

1. 社会保障総論

(1) 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見ると、65歳以上人口は、平成17年（2005年）に人口の約2割だったものが、平成37年（2025年）には約3割、平成62年（2050年）には約4割を占めることになるなど、高齢化は引き続き急速に進展すると予想されている。この結果、社会保障給付は、医療・介護を中心に、今後とも経済の伸びを上回って増大していくものと考えられ、社会保障給付に係る国税負担については、毎年度1兆円程度の自然増が見込まれている。

さらに、いわゆる「団塊の世代」が平成24年（2012年）から平成26年（2014年）までの間に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年代を目前に控えており、社会保障制度の持続可能性を確保することが急務となっている。

こうした中、我が国の財政においては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。この結果、必要な税財源の相当部分を将来世代へのつけまわし（公債発行）に依存しながら賄っている状況であるなど、給付と負担はバランスしていない【資料Ⅱ-1、2】。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。

このように、今後の人口構造の変化等を踏まえると、給付と負担のバランスを図り、将来世代へ負担を先送りしないことが、社会保障制度を持続可能なものとし、また、財政全体の持続可能性を維持する上で喫緊の課題となっている。

このため、社会保障制度が経済・財政とも均衡がとれたものとなるよう、制度全般にわたり給付と負担の不断の見直しを進める必要がある。

その際、これまで当審議会でも繰り返し指摘してきたとおり、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等）や、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）等の視点から、制度全般にわたり、給付の重点化・効率化を図ることが重要である。同時に、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不可欠である。

(2) 社会保障国民会議最終報告・「中期プログラム」

昨年1月に設置された社会保障国民会議においては、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、昨年11月に最終報告が取りまとめられた。

最終報告では、社会保障制度の諸問題や「中福祉」のほころびに適切に対応し、社会保障制度の持続可能性の確保と機能強化を図っていく必要性が指摘されている。あわせて、社会保障の機能強化を図った場合の試算等が示されており、今後、機能強化の具体的な内容の検討と持続可能性を確保するための安定財源の確保が課題となっている。

さらに、社会保障国民会議の議論等も踏まえ、昨年12月には、「中期プログラム」が閣議決定された。この「中期プログラム」においては、前述のとおり、堅固で持続可能な「中福祉・中負担」の社会保障制度を構築するため、

- ・ 基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する費用を含め、社会保障の安定財源については、消費税を主要な財源として確保するとともに、これを税制抜本改革の一環として実現する。その際、消費税の全税収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てることにより、消費税収はすべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。
- ・ また、安定財源の確保と並行して社会保障の機能強化を図るとともに、効率化を進める。その際、機能強化については、制度改正の時期も踏まえて検討を進め、確立・制度化に必要な費用について安定財源を確保した上で、段階的に内容の具体化を図る。

などの考え方が明示された。

今後、この「中期プログラム」等を踏まえ、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べきである。

(3) 社会保障における給付と負担の対応関係の明確化

社会保障の具体的な水準については、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とを十分踏まえ、国民的な議論の中で選択していく必要がある。

その際、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ことが重要である。昨年11月の建議⁹では、「すべての国民の生活

⁹ 「平成21年度予算の編成等に関する建議」（平成20年（2008年）11月26日財政制度等審議会）

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」と指摘した。これも踏まえ、平成21年度（2009年度）予算から、社会保障関係費の主要経費分類を見直し、従来の「社会保険費」を廃止し、その中の年金、医療、介護の保険給付に係る国税負担について、「年金医療介護保険給付費」として新たな分類が設けられた【資料Ⅱ-3、4】。

今後、「中期プログラム」における「消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する」との考え方に沿って、社会保障費用の区分経理の在り方について、更に議論を深めるべきである【資料Ⅱ-2】。

なお、社会保障番号・カードについても、社会保障における給付と負担の対応関係を明確化するという観点を踏まえ、検討していく必要がある。

（４）平成22年度（2010年度）予算

上記のように、我が国財政が極めて厳しい状況にある中で、持続可能な社会保障制度を確立する必要がある。このため、平成22年度（2010年度）予算においても、医師確保対策等、必要な対応は行う必要があるが、社会保障分野においても、他の分野と同様、ムダ・ゼロの徹底、効率化・合理化などの不断の改革努力は必要であり、「基本方針2006」等でも示されている歳出改革の基本的方向性は維持する必要がある。

こうした考え方に立ち、「中期プログラム」においても、「安定財源の確保と並行して社会保障の機能強化を図るとともに、コスト縮減、給付の重点化等の効率化を進める」とされていることも踏まえつつ、今後の社会保障費の取扱いを検討すべきである。

2. 医療

（１）医療提供体制の再生・確保について

（い）医療提供体制をめぐる問題の所在

昨今、特定の地域や診療科等における医師不足や、救急医療における患者のたらい回しの発生など、医療提供体制をめぐる様々な問題が指摘されている。

医師の絶対数は、全体として毎年3,500人から4,000人程度増加している

中で、こうした問題が発生する大きな要因としては、地域間、診療科間、病院・診療所間における医師の偏在や、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、医師が真に必要とされる部門に、適正かつ効率的に配置できていないことが考えられる。

このため、医師不足の解消に向け、「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）や、昨年11月の建議における指摘も踏まえ、

- ・ 診療報酬の配分の在り方、
- ・ 医師の適正な配置、
- ・ 医療従事者間の役割分担の見直し、

といった医療政策における本質的な課題に対し、早急に取り組む必要がある。

なお、大学医学部定員については、既に平成20年度（2008年度）及び平成21年度（2009年度）において1割を超える大幅な増員（861名）が行われ、過去最大（8,486名）となっている。これは、今回、当審議会が行った日本医師会からのヒアリングにおいて示された、医師数は中長期的に1.1倍～1.2倍にすることが妥当、との考え方にも概ね沿う水準となっている。しかし、定員増の際の考え方を見ると、平成20年度（2008年度）の定員増（168名）は、10年程度の暫定措置としつつ、地域枠の拡大など医師の地域定着策の実施を条件としていたのに対し、平成21年度（2009年度）の定員増（693名）は、これらの条件等を付さなかったため、大都市部の大学医学部も多数増員を行っている。したがって、これらの定員増が、医師の偏在を是正し、地域における医師不足の解決に実効あるものとするためにも、上記の本質的な課題に対し、最優先で取り組むことが求められる。

また、我が国では諸外国と比較し、主に患者の受診行動として、外来患者の受診回数が多い、入院日数が長いといった問題【資料Ⅱ-5】がある一方、医療提供サイドにおいても、病院・病床数は多いが、地域内（例えば2次医療圏（全国348箇所））における医療機関の機能分化や役割分担が十分に図られていないという問題がある。これらの結果として、地域における医療提供が必ずしも効率的に行われず状況となっており、こうした問題の解決に向けた取組も必要である。

（ii）地域間、診療科間、病院・診療所間における医師の偏在の状況

ア．地域間の偏在

医師の地域間における偏在は、都道府県間のほか、2次医療圏間や、

その内部における都市部と地方部・へき地間といった様々な段階で生じている。このうち、例えば都道府県ごとの医師数について見れば、仮に人口比と面積比を指数化し、地方交付税交付金の配分の状況等も参考に、人口対面積を9対1で配分して比較した場合、最も多い東京都から、最も少ない茨城県までの格差は約4.5倍となっている【資料Ⅱ-6】。

また、最近10年間ににおける都道府県ごとの医師数の変化を見ると、全国平均では14.4%増加しているが、首都圏や関西圏等の都市部では、これを上回って増加している一方、地方部での増加は下回る状況となっているなど、都市部に医師が集まる傾向が見てとれる【資料Ⅱ-7】。

イ. 診療科間の偏在

主な診療科ごとの医師数の変化について、同じく10年間ににおける変化を見ると、精神科、皮膚科、眼科等は、医師の平均的な増加率を上回って増加している一方、産婦人科、外科、小児科等は、平均の増加率を下回っていることが分かる【資料Ⅱ-8】。

また、産婦人科や外科では、この10年間で医師の絶対数も減少しており、産婦人科について都道府県ごとに見た場合には、特に東北や四国地方等では、20%以上の減少も見られるなど、地方における減少が深刻化している【資料Ⅱ-9】。

ウ. 病院・診療所（開業医）間の偏在

病院勤務医が厳しい状況に置かれていることによる一つの結果として、勤務医の開業志向が強まっているとの指摘がある。これについて、中央社会保険医療協議会（以下「中医協」という。）が行った調査では、勤務医が開業を考える理由として、「激務が給料に反映されない」、「体力的にきつい・疲れ果てた」などの理由が上位を占めており、勤務医が厳しい勤務状況に置かれている中で、平均年収（約1,415万円）が、開業医の概ね半分程度であることなども、その要因と考えられる【資料Ⅱ-10】。

(iii) 医療提供体制の再生・確保に向けた取組の方向

ア. 医師の偏在是正に向けた検討

こうした地域間、診療科間、病院・診療所間における医師の偏在を踏まえ、これを早急に是正する方策を検討する必要がある。そのための具体的な手法としては、経済的手法と規制的手法がある。

① 医療費配分の見直し（経済的手法【資料Ⅱ-11】）

まず、経済的手法として、偏在により相対的に厳しくなっている部分に対し、経済的なインセンティブを付与することが考えられる。

具体的には、診療報酬の配分や報酬体系を見直すことである。例えば、

- ・ 病院勤務医の負担軽減に確実につながるよう、診療所（開業医）に偏っている現状を見直し、病院に対する診療報酬を手厚くすること、
- ・ 現在の診療報酬には、医師の経験や専門性が全く反映されていないが、こうした医師の能力等に応じた配分が可能となるような見直しを行うこと、

などが必要である。

また、こうした見直しを行う際には、診療報酬改定のプロセスについても改めることが必要である。現在のプロセスは、

- ・ まず診療報酬の改定率について、予算編成過程を通じて内閣が決定した上で、
- ・ 具体的な診療報酬点数については、内閣が決定する改定率等を踏まえ、翌年の1月から3月に開催される中医協において決定され、その後、厚生労働大臣による告示、

となっており、医療費総額のみが予算編成過程において決定される一方、それが具体的にどのように配分されるかは、中医協での決定に委ねられている。

すなわち、医療費の適正な配分には、中医協の機能が極めて重要であるが、当審議会が行った病院経営者からのヒアリングでは、現在の中医協において、病院経営の在り方を含めた議論を行うことは難しいとの認識も示されている。

こうした見方も踏まえ、中医協における議論が、医師の偏在是正、病院勤務医の環境改善にも確実ににつながるものとなるよう、中医協以外の場においても、医療費の配分についても幅広く議論された上で、それが中医協での議論・決定にも適切に反映される必要がある。さらに委員の構成も含め、中医協の在り方そのものの見直しも検討する必要がある。

② 医師の適正配置に向けた検討（規制的手法【資料Ⅱ-12】）

また、偏在是正の手法としては、規制的手法を活用することも必要である。規制的手法の導入については、医師の職業選択の自由を制約するといった議論もある。しかし、国民医療費のほとんどが公費負担（保険

料又は税金)であり、税金の投入されている比重も主要諸外国と比較しても大きいことや、医師の養成には多額の税金が投入されていること等にかんがみれば、医師が地域や診療科を選ぶこと等について、完全に自由であることは必然ではない。

諸外国を見た場合にも、例えばドイツでは、従来から保険医の開業には、10の地域や14の診療科ごとに定員枠を設け、開業の制限を行ってきた(規制的手法)ほか、今後は、保険医の過剰地域や過少地域においては、通常の1点当たり単価から減額又は増額されるシステムの導入も予定されている(経済的手法)。

そのほか、医療提供体制について国際比較をしてみると、(研修医を含む)医師・保険医の地域や診療科の選択、その活動に当たっては、日本以外の主要国においては、制度的又は事実上の規制や制約といった公的な関与がある。また一部の国では競争原理が働くようになっている【資料Ⅱ-13、14】。これに対し、我が国は、一たび医師の資格を持った場合には、競争原理が働きにくい中で、自由な選択・活動が可能という、特殊な状況となっている。

なお、我が国においては、患者にとっての医療機関の選択は、完全に自由(フリーアクセス)である。しかし、この点についても、諸外国では、

- ・ 医療について国が管理する形式の下で、患者の選択が制限されているイギリスや、
- ・ 民間医療保険をベースに、保険内容により医療保険の給付に差異があることが、事実上の(経済的な)制約要因になっているアメリカのほか、
- ・ 原則はフリーアクセスであるドイツやフランスにおいても、近年、かかりつけ医制度の普及に努めるなど、医療の質を高めつつ、医療資源を有効活用するための取組が進められている。

諸外国の制度には、それぞれの成り立ちや国民性もあるが、諸外国でも医療政策をめぐる様々な取組が行われていることも参考に、我が国においても、医師不足の解消に向け、制度の理念や国民性に即した形で、早急な対策を講ずることが必要である。

③ 医療従事者間の役割分担の見直し

医師不足の解消の方策としては、現在は医師が行っている業務や事務について、その役割分担の見直しを進め、勤務医の就労環境の改善を図

ることも有効である。

我が国における医療従事者数（医師のほか看護師等を加えた数）が、G7諸国と概ね同水準であることを踏まえれば【資料Ⅱ-5】、こうした職種の活用が進めば、現状の医師不足を改善させることが期待できる。

病院経営者からのヒアリングにおいても、例えばアメリカでは、診療医師数は、日本と大きく変わらないが（人口1,000人当たりで日本は2.1人、アメリカは2.4人）、高度な技能を有する看護師やコメディカルの活用が、病院機能に大きく貢献しているとの認識が示された。

例えば、看護職については、我が国においても看護師のうち高度な看護技術を持つ者として、日本看護協会が認証する認定看護師・専門看護師といった認証制度が存在するが、現時点では、これらの認証を受けた看護師は、全看護師の0.5%未満にすぎない。

今後、こうした認証の仕組みも活かしながら、高度な技術を有する看護師を積極的に養成しつつ、チーム医療の下で、医療従事者間の役割分担を進めることも検討すべきである。

イ. 地域の医療機関の役割分担・機能分化の推進

地域医療における様々な問題が発生していることを踏まえ、その再構築は、国民の安全・安心を確保する観点から、早急な対応が必要である。

このため、平成21年度（2009年度）補正予算では、従来の予算で行われてきた、個別の医療機関に対する単年度・単体の補助に加え、地域の実情に応じた中期的な計画の下で、地域全体として医療機関の機能分化・役割分担を進めるなどの取組を行う場合の財政支援が措置された。まずはこの財政支援措置が有効に活用され、地域の医療提供体制の再生・確保に向けた取組が進むことが期待される。

このような地域における医療機関の機能分化・役割分担の取組の必要性については、当審議会が行った病院経営者及び日本医師会からのヒアリングでも指摘された。病院経営者からは、我が国の病院数、病床数は過剰であり、医師を含む医療資源について、急性期病院等への集約を進めつつ、医療機関の機能分化を進めることの必要性が指摘された。また、アメリカでは、広域医療圏の中で、病院・診療所等の機能の重複を避けながら、機能分化を進め、地域全体として、医療資源を効率的に活用しつつ、医療提供体制を構築するような取組（IHN（Integrated Healthcare Network：統合ヘルスケアネットワーク））が進められていることも紹介された。

こうした点は、医療関係者が参画して議論された社会保障国民会議においても、『選択と集中』の考え方に基づいて、「病床機能の効率化・高度化、地域における医療機能のネットワーク化」が必要と報告されており、早急に具体化に向けた検討を進める必要がある。

また、その際には、公立病院の在り方の見直しも必要となる。公立病院を含む公的病院は、非効率な経営の問題が指摘されている。公的病院は、民間病院と比べて人件費が高いことに加え、看護師と准看護師の平均給与水準に逆転現象が見られるといったデータも示されている【資料Ⅱ-15】。これは、公的病院においては、より責任や負担の重い看護師が、准看護師よりも早く辞める傾向にあり、年功序列型の公務員給与を反映する結果、平均給与では准看護師や事務職員の方が看護師よりも高くなっているためと考えられる。

公的病院では、民間病院では行えない不採算医療等の機能を担っている面も主張されている。しかし、この点についても、むしろ公的病院は救急や小児科等の不採算部門から撤退しているなど、公的・私的といった設定主体で区分することは無意味との指摘もあり、地域医療の再生・確保という目的のためには、設置主体に関わらず、地域内における医療機関の連携を強化し、機能分化・役割分担を進めることが重要である。

(2) 医療費の負担について

(i) 医療費の現状

我が国の医療費は、高齢化の進展等に伴い、毎年度3%台（1兆円程度）で増加している。

医療費について、諸外国と比較するため、総医療費¹⁰で見ると、その対GDP比は、OECD平均を下回っているが、そのうち公的医療費¹¹については、国民負担率が主要国よりも極めて低いにもかかわらず、これらの主要国をやや下回る程度の水準となっている【資料Ⅱ-16】。

一方、我が国においては、私的医療支出¹²の対GDP比が、主要国やOECD平均と比べて大きく下回っており、特に、民間保険等の割合は極め

¹⁰ 厚生労働省が公表する国民医療費のほか、介護費用の一部、正常分娩費、一般薬の費用等が含まれる。

¹¹ 総医療費のうち財源を税金又は社会保険料で賄うべき部分。実際には、必要な税負担については、現世代が負担する税財源で賄い切れておらず、相当部分を将来世代へのつけまわし（公債発行）に依存していることに留意する必要。

¹² 患者の自己負担や民間保険等

て小さくなっている【資料Ⅱ-17】。

(ii) 医療費の負担についての考え方

公的支出がほとんどを占めている我が国の医療制度の現状にかんがみると、何ら制度改正等を行わない場合には、医療費の増加とともに、保険料・税負担といった国民負担が大幅に増大していくこととなる。

このため、将来世代へのつけまわしをせず、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、

- ・ その財源を税又は保険料のいずれで賄うべきかの検討、
- ・ さらには、これらがいずれにせよ国民負担であることを踏まえた上での安定財源の確保に向けた検討（日本医師会からのヒアリングでは、消費税などの新たな財源の確保、国の支出の見直しの継続、財政力のある健保組合や国保組合、共済組合等の保険料引上げによる医療保険料の公平化の3つが具体的に挙げられている。）【資料Ⅱ-18】、

・ 諸外国に比べて遅れている後発医薬品の使用促進等による医療給付の効率化や、レセプトオンライン化等による医療のIT化の推進、などに、引き続き積極的に取り組む必要がある。

あわせて、被保険者の健康管理や医療費適正化などの保険者機能を十分に発揮することも重要であり、こうした保険者努力が保険料率に適切に反映されるよう、例えば協会けんぽの都道府県別の保険料率の設定などについては、確実に進めるべきである。

他方、仮に医療費総額の増加を許容しつつ、同時に保険料や税負担の増加を抑制する方法を検討するとすれば、諸外国を大きく下回っている私的医療支出（自己負担や民間保険等）を増やすという選択肢を視野に入れることが必要となる。

その際には、例えば、

- ・ 今般の病院経営者のヒアリングにおいても、患者の利便性にかんがみれば、いわゆる混合診療の解禁を望んでいる医療関係者も多いとの指摘があったことも踏まえ、税・保険料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を重点化する一方で、医療に関する患者の選択の自由度を高める方策を拡大すること、
- ・ 我が国の保険制度においては、患者や家計の医療費負担が過重なものとならないよう、高額の医療費に係る自己負担を抑制しつつ、医療リス

クに備えるための仕組みである高額療養費制度¹³が有効に機能している。こうした患者負担の抑制の仕組みを守りつつ、医療保険制度の持続可能性を確保するためには、現在は高額な医療費以外は、その費用の多少にかかわらず、患者負担が一定¹⁴となっていることも踏まえ、少額の医療費の患者負担の在り方を検討すること（いわゆる保険免責制の導入）などを始め、従来より当審議会が指摘してきた様々な課題が論点となろう【資料Ⅱ-19】。

平成22年度（2010年度）予算においては、診療報酬・薬価改定が予定されている。今般、当審議会においては、病院経営者及び日本医師会からのヒアリングを行ったが、いずれからも、病院及び病院勤務医の厳しい状況に配慮すべきとの主張があった。また、平成20年度（2008年度）の診療報酬改定時に行われた病院への配分の重点化が不十分であったとの指摘もある。

診療報酬総額については、今後、年末に向けて議論していくが、診療報酬の引上げは、医療機関の収益アップや医師の給与アップにつながる一方、国民負担（保険料・税負担）が上昇することから、足下の民間賃金やこれを踏まえて決定される公務員給与、及び物価の動向なども十分に踏まえ、検討していく必要がある。

したがって、次期報酬改定においては、上述のような諸課題への取組を行うとともに、診療報酬総額についての議論のみならず、むしろ病院・診療所間の配分が適切に行われるよう、その配分の抜本的な見直しを行うことが重要である。

3. 雇用・生活保護

我が国の雇用保険制度は、長期雇用、年功的人事管理を核とした雇用慣行を背景に、正規労働者を中心とした制度としてその役割を果たしてきた。このため、正規労働者に比べ、比較的所得が低く、不安定な非正規労働者のセーフティネットとして十分機能していない一方、その財源については、制度に加入する企業・労働者の保険料負担に加え、一部、非正規労働者や自営業者も含めた国民の税負担により賄われてきている。

¹³ 高額療養費制度により、例えば70歳未満の一般の所得の者の医療費の自己負担限度額（月当たり）は、80,100円＋医療費の1%（過去12か月に3回以上高額療養費の支給を受けた場合は、4回目から44,400円）である。

¹⁴ 例えば70歳未満であれば原則3割。

他方、最後のセーフティネットである生活保護制度については、全額国民の税負担により賄われているが、その対象は資産、能力等すべてを活用してもなお生活に困窮する就職困難者等であり、非正規労働者が失業しても直ちに対象となるものではない。

こうした中で、我が国の雇用形態別雇用者数の推移を見ると、全雇用者に占める非正規労働者の割合は平成10年（1998年）の24%（1,173万人）から平成20年（2008年）の34%（1,760万人）と大幅に増加している【資料Ⅱ-20】。特に、契約社員・派遣社員等は同期間に4%（187万人）から12%（608万人）に増加しており、非正規労働者の増加の主要な要因となっている。さらに、非正規労働者の増加を背景として、現在の厳しい経済雇用情勢の下、雇用保険を受給していない失業者が増加してきている。

こうした状況に対応し、「経済危機対策」においては、非正規労働者等に対する新たなセーフティネットの構築など雇用対策の拡充・強化を行っており、雇用保険を受給していない失業者を対象とする職業訓練の拡充や訓練期間中の生活保障等については、臨時緊急的な措置として、将来の国民の税負担で整備することとなった【資料Ⅱ-21】。

ただし、これらの措置は基本的に現下の雇用失業情勢を踏まえた3年間の時限措置であり、今後の雇用構造や雇用失業情勢を見据えつつ、これらの雇用・生活保障関係のセーフティネット全体の再構築を検討していく必要がある。

今回、「雇用保険法」（昭和49年（1974年）法律第116号）を改正し、非正規労働者に対する雇用保険の適用範囲を拡大したが、再構築の検討に当たっては、

- ・ 企業及び労働者は自らのセーフティネットのためにどこまで保険料負担として責任をもってもらえるべきか、
- ・ 雇用関係の積立金¹⁵をどのように活用するのか、
- ・ 国民の税負担はどこに優先的に充てるべきか、

といった点についてセーフティネット全体が統合的なものとなるよう整理する必要がある【資料Ⅱ-22】。

なお、こうした取組に加え、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

¹⁵ 積立金残高（平成21年度（2009年度）補正後予算ベース）は、失業等給付に係る積立金については、4.6兆円、雇用保険二事業に係る積立金（雇用安定資金）については、0.3兆円となっている。

くることが必要である。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ことも重要である。

4. 少子化対策

平成18年（2006年）12月に発表された新人口推計においては、今後一層の少子高齢化が進展し、本格的な人口減少社会が到来するとの見通しが示されており、有効な少子化対策を講ずることが喫緊の課題となっている。

今回の「経済危機対策」においても、保育サービスの充実や母子家庭の母親等に対する就労支援など緊急的に取り組むべき対策が講じられているが、予算のみならず、制度の見直し、規制緩和、子育ては女性の仕事といった社会の意識の改革など幅広い観点から総合的に取り組み、国・地方、企業、家族等、社会全体で支えるような枠組みを構築していくことが重要である。

こうした中で、現在、厚生労働省の審議会を中心として進められている保育制度を中心とした新たな制度体系の検討に当たっては、利用者のニーズに応じた保育サービスの拡充を効率的に進めるため、規制の在り方や公費投入の在り方も含め、利用者の視点に立って検討する必要がある【資料Ⅱ-23】。

具体的には、例えば、都市部を中心に待機児童が解消されない現状を踏まえ、認可保育所の最低基準の在り方、認可外保育所の活用の在り方、効率的に新規参入を促進する仕組みの在り方などについて、必要な保育サービスが効率的に提供されるようにする観点から検討すべきである。

その上で、少子化対策に必要な税負担については、「中期プログラム」においても、「安定財源を確保した上で、段階的に内容の具体化を図る」こととされており、効果的・効率的な対策について、財源の確保も含め、検討を進める必要がある。

Ⅲ. 地方行財政の在り方

1. 地方財政の状況

地方財政が厳しいとの指摘がある。地方債の元利償還費の増加、三位一体改革による地方交付税の減、財政調整基金の枯渇、等が理由に挙げられている。また、地方公共団体において、地域活性化策等を実施しようにも、自由に政策を実施できる余裕が財政にない、という意見も聞かれる。

確かに、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」（平成19年（2007年）法律第94号）における実質公債費比率の基準値に近い地方公共団体は少なく、また、景気悪化による地方税収の減少もあり、足下、厳しいとの声が強まっている。

しかしながら、以下の理由から、危機に瀕する国の財政に依存するという考え方は採るべきでない。

① 総体としての地方は、国税と地方税の割合は、地方交付税等の移転前で56：44、移転後では41：59と、公経済の車の両輪として、国とほぼ同等の税源を有している【資料Ⅲ-1】。景気が悪化すれば、国においては、一時的な税収減、国債増発により、財政の自動安定化機能が発揮される。地方公共団体が地域における雇用や消費等に関する政策の担い手であることを踏まえれば、総体としての地方が、一時的な税収の落ち込みに対する赤字地方債（臨時財政対策債）の増発をせざるを得ないことは、財政の自動安定化機能としてやむを得ないものと考えられる。ちなみに、地方の求めにより地方公共団体金融機構が創設され、こうした状況において、地方公共団体による赤字地方債発行にも対応できる体制も整備されている。

なお、諸外国に比べ我が国における地方の債務残高が多いという指摘がある。我が国の場合、国・地方ともに長期債務残高が高水準であることは事実であるが、諸外国を見てみると、国・地方の税収比と債務残高比には一定の相関関係が見られ、我が国では地方税の比率が比較的高いことを考えれば、諸外国と比較し、債務負担が地方に偏っているとは言えない【資料Ⅲ-2】。

② 国の財政が危機であることは言うまでもなく、中期的に財政再建を図っていかねばならない。こうした状況においては、国・地方の負担関係の基本を変更し、国がこれまで以上に地方の財政赤字を補てんする余裕は全くない。地方財政についても、「基本方針2006」の考え方を踏まえ、地方歳出の削減や課税自主権の発揮といった自助努力を基本として、中期的

に財政再建を図っていくべきである。

- ③ なお、「経済危機対策」においては、地方公共団体への配慮として、「地域活性化・公共投資臨時交付金」及び「地域活性化・経済危機対策臨時交付金」を設けているが、これらは、戦後最大の「世界同時不況」に際し、あくまでも早期かつ速やかに有効需要を創出するための臨時異例の措置とすべきであり、これらが国と地方の財政関係や負担関係の基本に影響を与えてはならない。

2. 財源不足下における地方交付税等の在り方

三位一体改革の地方交付税削減により、地方の財政が厳しくなっていると議論があるが、昨年11月の建議でも指摘したとおり、地方交付税の減は、地方税増加や給与関係経費等の歳出削減努力によるものであり、この間、総体としての地方において、一般財源はむしろ増加している【資料Ⅲ-3】。この地方歳出の削減は、地方財政健全化のために行ったものであり、折半対象財源不足の縮小を通じ、臨時財政対策債の発行額が減少することにより、地方の将来への負担先送りは減ることとなった。この意味で、地方歳出の削減は、地方自らの財政運営にメリットをもたらすものである。

また、民生費や地方債の元利償還費といった義務的経費の増加が地方財政を圧迫しているとの議論もある。しかし、地方で標準的な経費を賄えるよう、地方財政計画において、一般行政経費や公債費を増額し、それに基づく地方財政対策により、必要な地方の一般財源は確保されている【資料Ⅲ-4】。個別地方公共団体で義務的経費の比率が高まっているといっても、地方交付税に標準的経費以上の財源を求めることは適当でない。

各地方公共団体が独自の政策を行うことができるよう、国からの移転により、地方の一般財源を増やすべきとの議論がある。地方が平時の標準的な行政サービスを行うことができるよう、財源保障をするという地方交付税の性格を踏まえれば、地方が新たな行政サービスを行うためには、地方交付税ではなく、超過課税あるいは歳出削減により独自に財源を確保して行うべきである。つまり、追加的な受益と追加的な負担をバランスさせ、その新たな行政サービスの是非が地方議会で議論されるのが、地方分権の下での地方公共団体のあるべき財政運営と考えられる。しかし、依然として、超過課税や法定外税の実績は限られている【資料Ⅲ-5、6】。

景気後退期には、地方財政のために地方交付税を増額すべしとの議論が高まりがちである。過去、地方財政計画における投資単独事業の積み増し、地

域総合整備事業債の活用や事業費補正を通じて、いわば景気対策の視点から、能動的・補助金的に地方交付税が活用された時期もあった。しかし、前述の地方交付税の本来の性格にかんがみれば、経済状況に左右されず、地方税、地方交付税、地方譲与税、臨時財政対策債を合わせた地方一般財源を安定的に確保することが国の役割であり、逆に言えば、それに限定すべきである。

なお、平成13年（2001年）に臨時財政対策債が導入され、8年が経過したところであるが、改めてその性格を指摘しておきたい。臨時財政対策債は、国と地方の責任分担の更なる明確化、国と地方を通ずる財政の一層の透明化を図るため、従来の交付税特会借入金に替えて導入されたものであり、その性格は、交付税特会借入金と実質的に変わりなく、各地方公共団体における臨時財政対策債の発行枠の配分は、地方交付税の交付がなされているのと同じで、地方一般財源が確保されている。

ただし、臨時財政対策債の配分については、不交付団体にも発行可能枠が配分されるなど、財政調整機能が弱められている。こうした点は、地域間格差是正の観点から、見直しが必要と考えられる。

なお、地方財政計画が、以上のような性格の地方交付税の算定の基礎となるものである以上、景気後退に伴う経済対策の必要性を理由として、地方財政計画の歳出を増加させることは適当でない。地方財政計画の歳出については、引き続き、「基本方針2006」の考え方、とりわけ、地方公務員人件費の見直しや抑制を緩めることがあってはならない。

3. 地方分権下における地方財政の在り方

地方分権にとって、国による地方の義務付け・枠付けの見直しは重要である。地方交付税による財源保障の背景には、国からの義務付け・枠付けの存在があることから、その見直しは、地方交付税の財源保障範囲の見直しに直結する。したがって、義務付け・枠付けの見直しに応じ、地方交付税の見直しが必要である。

一般に、税源移譲等により地方税の充実を図ることが、地方分権にふさわしい地方財政の方向とされているが、これについては、以下のような留意すべき問題がある。

- ① 税源移譲については、国と地方の役割分担の見直しが大前提であることは言うまでもないが、税源移譲の議論に際し、こうした見直しなしに、国と地方の業務量の比率と形式的な税収の比率が一致することが望ましいとの議論には疑問がある。

- ・ まず、国と地方の業務量の比率と税収の比率の議論については、地方交付税及び譲与税移転後の実質的な税収比では、既に国：地方は4：6となっており、国と地方の歳出割合と実質的な税収割合は合致している【資料Ⅲ-7】。
 - ・ ちなみに、諸外国でも国税と地方税の税収割合と歳出割合とは乖離しており、一般補助金・特定補助金により財政移転が行われている。地域間格差が存在するとともに、全国で一定水準の行政サービスを確保する必要がある以上、一般補助金・特定補助金は必要であり、国と地方の歳出比率と税収比率は、一致するものではない【資料Ⅲ-8】。
- ② また、地方税の充実という場合、何を以て地方税源というのか、明確にする必要がある。地方が自由に使える財源という意味であれば、地方交付税も含まれる。したがって、既に、業務量に釣り合うだけの地方税源を地方は有することになる。一方、地方が自分で徴収する税という意味であれば、地方消費税は含まれず、地方法人特別税は含まれることになる【資料Ⅲ-7、9】。
- ③ 三位一体改革においては、総体としての地方としては、地方財政計画を通じ、必要な財源は適切に確保しつつ、補助金改革及び税源移譲が行われた。しかし、これにより、地域間格差が拡大したことが指摘できる【資料Ⅲ-10】。

要するに、地方分権に向けて地方税の充実・強化は重要な課題であるが、地方税には、地方消費税を含め、いかなる税目であれ、偏在があることから、特に税源移譲により地方税を増やせば、地域間の税収格差は必然的に拡大する¹⁶。さらに、地方税を増やしつつ、国民負担が増加しないようにするためには、地方交付税は縮小せざるを得ないが、そうなれば、地域間格差は一層拡大する。

また、地方交付税を維持又は増額しつつ、地方税を増やすということであれば、国民負担の増加を求めることになるが、これは同時に、現在でも相当規模に上る不交付団体の財源超過を更に拡大させることとなる。国民負担の増加に対し、国民の理解を得ようとするれば、こうした財源超過に対し、適切な措置を講ずることが不可欠である。

したがって、国・地方を通じた国民負担の増加を極力抑制するという前提に立ちつつ、地方税を充実させ、なおかつ地域間格差が拡大しないようにするためには、地方税の中で、地方公共団体間の税収格差を是正していく仕組

¹⁶ ここでは、標準税率に関する議論であり、超過課税により地域に税収格差が生じることは当然である。

み（機械的基準で配分する譲与税を含む日本型水平的調整）を拡充していくことが不可欠である。また、水平的調整を拡充することにより、地方交付税をなお残る交付団体に重点配分することにより、地方交付税の増額（国民負担の増加）を行わずして、格差是正を行うことが可能である。その際、地域偏在の大きい税目を水平的調整の調整対象税目とした方が、偏在是正効果は大きいことに留意すべきである。

IV. その他事項

1. 大学予算

(1) 大学の現状と課題

平成16年（2004年）に国立大学が法人化されてから6年目に入り、国立大学法人は来年度から第2期中期目標期間に入る。そこでまずは、公費投入の対象となっている国公立大学を通じた現状を検討する。

(i) 納税者の要請から見た大学の現状

ア. 若者人口と大学数の逆転現象【資料IV-1-1】

若者人口（18～24歳人口）は平成に入ってから、ピーク時の約1,400万人から1,000万人を割り込むまで、約3分の2に減少している。

一方で、この間、累次の参入規制の緩和により大学の新設が大幅に認められ、大学数は5割増となり、若者人口の減少と重ね合わせると、逆転現象が生じている。

また、既に、若年層（25～34歳）の大卒者割合は先進国でトップクラスの水準（OECD諸国中2位）に達しており¹⁷、この観点からも、我が国の大学数・定員数をこれ以上増やす意義は認めがたい。

イ. 大学過剰が招いた定員割れと学力低下【資料IV-1-2】

私立大学の定員割れが急増しており、約600のうち半数近くは定員割れを起こしている。

これと並行して、国立大学・私立大学を通じて、通常の学力試験を経ない、推薦入試・AO入試¹⁸による入学者が増加しており、私立大学では約50%を占めている。

こうした中で、大学生の学力低下が進んでおり、「中学生レベルの学力」の大学生が増えているとの調査結果もある¹⁹。

¹⁷ OECD「図表で見る教育2008」による。

¹⁸ AO入試（アドミッションオフィス入試）とは、学力試験の得点ではなく、志望理由書や面接などにより出願者の個性・適性を評価する入試方法。

¹⁹ 「日本の大学生の基礎学力構造とリメディアル教育」（平成17年（2005年）3月・独立行政法人メディア教育開発センター）によれば、中学生レベル以下の大学生の割合が、平成10～12年及び平成16年（1998～2000年及び2004年）の調査で、国立大学では0.3%から6%に、私立大学では6.8%から20%に増大している。

ウ. 企業からの評価及び国際的な評価【資料Ⅳ-1-3、4】

企業が求める能力と大学が養成している人材には乖離が見られる。

大学の人材育成について、産業界からは「基礎学力の不足」を始めとした多くの問題点が指摘されている。一方で、産業界は、人材採用に当たって「大学での成績」や「学部・学科」をあまり考慮していない²⁰。

また、国際的に見た日本の大学の評価はおしなべて低い。例えば、イギリスの「世界大学ランキング」²¹において世界の上位20位以内の評価を付されているのは、我が国では東京大学のみである。また、スイスのシンクタンク²²によれば、「大学教育は、競争的な経済の要求を満たしているか」との評価指標で、日本は55か国中40位との評価であり、G5諸国で最下位である。

(ii) 「質」「量」両面からの見直し

このように少子化に伴う若者人口の減少、成長力・国際競争力強化の要請の中で、我が国の大学は「質」「量」両面からの見直しが迫られている。

「質」については、教育面では、社会が求める人材を養成するために、各大学が教育の質を向上させる仕組みを、研究面では、世界トップレベルの研究成果（国レベルで求める研究成果）を挙げる仕組みをそれぞれ構築する必要がある。この点、各地域の活性化のために求められる研究成果については国としてどこまでバックアップするのか、改めて検討が必要である。

「量」については、大学の数、各大学の入学定員を適正規模に抑える仕組みが早急に必要である。

その中で、教育については、「社会から評価され、個人の人生にとって価値のある大学卒業資格」を生み出すことを目指し、研究については、「世界トップレベルの研究拠点の構築」をすることが優先課題である。

こうした観点から、国公立大学のそれぞれの役割及び公費投入につい

²⁰ 第1回産学連携人材育成パートナーシップ全体会議資料3-3（平成19年（2007年）10月）

²¹ 「The Times Higher Education Supplement」（イギリス）による。評価基準は、教員一人当たり論文引用数（20%）、学生一人当たり教員数（20%）、外国人スタッフ比率（5%）、留学生比率（5%）、ピアレビュー（40%）、リクルーターレビュー（10%）。

²² 国際経営開発研究所（IMD：International Institute for Management Development）「世界競争力年鑑」による。この中では、数十か国・地域を対象として各国の国際競争力について調査を実施し、独自のアンケート調査に基づき、それぞれの国において、「企業の活動を支援する環境がどの程度整っているか」という観点からランク付けを行っている。

て、その根本に立ち返った検討を行い、大学の機能分化及び選択と集中を図っていくことが必要である。

特に巨額の国費を投入している国立大学に着目すると、法人化以降、公費投入の意義が更に厳しく問われており、上記の観点に基づいた改革が必要である。

(2) 国立大学法人の運営費交付金の見直し

(i) 国立大学法人化の目標【資料Ⅳ-1-5】

国立大学法人化は、平成13年(2001年)に遠山文部科学大臣が示した「遠山プラン」において本格的に提唱されたものである。

同プランにおいては、国立大学に民間的発想の経営手法を導入するため法人化を行い、各大学に外部評価を義務付けることとした。さらに、国立大学の数の大幅な削減を目指し、国公立大学の「トップ30」を世界最高水準に育成することとした。

この提案に基づいて平成16年度(2004年度)に実現した国立大学法人化が目指したものは、「護送船団方式からの決別」であった。

具体的な目標として挙げられるのは、以下の通りである。

- ① 第三者評価を通じて競争的環境を醸成し、教育研究の質を向上させること
- ② 運営の効率化の観点から、独立行政法人と同様に運営費交付金に効率化係数▲1%を導入すること
- ③ 自己収入の増加のインセンティブを付与するとともに、学生納付金(授業料等)を一定程度自由化すること
- ④ 情報公開により説明責任を確保すること

(ii) 第1期中期目標期間の検証

ア. 第三者評価【資料Ⅳ-1-6、7】

先般、独立行政法人大学評価・学位授与機構から、第1期中期目標期間(平成16~21年度(2004~2009年度))のうち平成16~19年度(2004~2007年度)の教育研究に対する評価結果が公表されたが、各評価項目をあわせて、「期待される水準を下回る」との評価を付したものはわずか1~2%程度であり、大学間でも評価結果にほとんど差異が見られなかった。

また、同法人による各大学の年度別の現況分析結果を見ても、例えば、提出資料が不明確、あるいは、「所属教員の数に比べて成果が多いとは言えない」との判断理由が示されているにもかかわらず、「期待される水準にある」との評価を下しているなど、評価が客観性に欠ける例が見られた。

これらの評価を機能させるためには、評価自体を客観的で定量的なものとする必要があるが、そもそも中期目標自体をより具体的な内容として、客観的に評価可能なものとする必要がある。第二期の中期目標・中期計画策定に当たっては、文部科学省・各大学があらかじめ中期目標・中期計画が客観的に評価可能なものとなっているか確認すべきである。

また、上記の独立行政法人の国立大学教育研究評価委員会の委員の8割（30名中24名）が大学関係者であり、評価委員に企業関係者や評価専門家を抜本的に増やす等の工夫が必要である。

イ. 予算の配分実績【資料Ⅳ-1-8】

現在、運営費交付金約1.2兆円のうち、約0.9兆円は「基礎的な運営費交付金」として、機械的・一律に配分されている。一方で、約0.1兆円は「特別教育研究経費」として、優れた教育研究に競争的に配分されることとなっている。

しかし、この両者について、実際の各大学別の配分シェアを比較すると、シェア差は1～2%程度にとどまっており、優れた教育研究を個別に客観的に評価した結果とは認めがたい。

国公立大学を通じたいわゆるGP（Good Practice）補助金についても、特別教育研究経費に比べればシェア差が開いているものの、同様の状況にある。

そもそも法人化以降の国立大学予算は、機械的・一律に配分する経費を削減して、優れた教育研究を伸ばすため、競争的に配分される経費を増額している。

しかし、こうした理念と現実に落差があり、各大学の努力や実績を反映した競争的な配分が実現していないとすれば非常に問題である。

今後は、個々の教育研究の評価を更に客観的・定量的なものとし、予算配分が実質的に一律に近いものにならないよう配意する必要がある。この中で、特別教育研究経費の存在意義もあわせて検討していく必要がある。

ウ. 運営の効率化【資料Ⅳ-1-9～11】

国立大学法人化に当たって、他の独立行政法人同様、運営の効率化を目指して各年度の運営費交付金に▲1%の効率化係数を導入した。

しかし、法人化以来、教職員の1人当たり学生数はほとんど変化がなく、私立大学と比べて学生規模当たりで見ると2倍以上の教員がいる状態が続いている²³。

また、職員数についても、私立大学と比べて学生規模当たりで1.5倍以上の状態が続いており、今後、更なる効率化、及び経営能力の高い職員の登用・育成が求められる。

一方、法人化以降の各大学の支出内容を見ると、学長のリーダーシップが高いほど、予算配分の効率化が進んでいるとの指摘があり²⁴、大学内の予算配分には未だ効率化余地があると考えられる。

また、法人化以後、国立大学には毎年度多額の決算剰余金が発生し、ストックベースでは約3,000億円の積立金等が累積していること、いわゆる遊休資産（減損処理を行った資産、減損の兆候が認められた資産）が約300億円あることを考慮すれば、国立大学法人が資金不足に陥っているとは言いがたい状況にある。

エ. 自己収入の確保【資料Ⅳ-1-12～14】

法人化以後、運営費交付金は削減されたものの、自己収入（授業料、病院収入等）、寄附金、産学連携研究収入、競争的な補助金等を合わせれば、国立大学法人全体の収入・事業費は増加している。

この点に関して、理事会、監事組織の意思決定や学長のリーダーシップが高まることで、運営費交付金依存度が低下し、寄附金や、受託研究、受託事業の割合が高まるとの指摘があり²⁵、今後とも学内のガバナンスを工夫しながら、外部資金の導入を促進していくことが重要である。

一方で、授業料の「横並び」は全く解消されていない。

平成17年度(2005年度)以降授業料の改定もストップしたままであり、教育内容等に応じた授業料設定の多様化が課題となっている。このため、運営費交付金の配分において、授業料の改定を促すことも検討すべきで

²³ なお、高等教育教員数を国際比較すると、学生規模当たりで見ると教員数が最も多い水準（文部科学省「教育指標の国際比較（平成21年版）」、OECD「図表で見る教育2008」（インディケータD2：学級規模と教員一人当たり生徒数））。

²⁴ 『国立大学法人改革が大学財務運営に与える効果』に関する参考メモ（平成21年（2009年）5月15日財政制度等審議会における赤井委員（大阪大学国際公共政策研究科准教授）提出資料）

²⁵ 同上。

ある。

オ. 情報公開

文部科学省は、学部等ごとのセグメントの財務情報の積極的開示を求めているが、各国立大学法人の対応は進んでいない²⁶。

学部・学科別の活動成果を客観的・正確に評価し、予算配分を効率化するためにも、学部等ごとの財務情報の開示が求められる。

(iii) 今後の議論の方向性

国立大学法人については、今後、年末までに、第2期の6年間（平成22～27年度（2010～2015年度））の運営費交付金の取扱いについて、方向性が実質決定されることになる。

文部科学省は、大学院博士課程・法科大学院・教員養成系学部等の入学定員・組織等の見直し、評価結果を踏まえた教育研究の質の向上、法人のガバナンスの充実、自己収入の増加、管理的経費の抑制等による財務内容の改善、資産の有効活用、教育研究の評価結果を踏まえた運営費交付金の配分等を進めることとしている。

今後の議論に当たっては、上記（ii）で指摘した第1期の運営状況に対する要改善点を踏まえ、国立大学法人化の当初の考え方に立ち返って、引き続き、各大学の教育研究の質の向上を目指すべきである。

その際、以下のような観点についても議論していくべきである。

- ① 運営費交付金を機械的・一律に配付するよりも、各大学が自ら質を高める取組を促すため、引き続き運営費交付金の削減を行い、できる限り、教育は授業料、研究は科学研究費補助金等の競争的な資金で賄うことを目指すべきではないか。
- ② そのために、欧米の例にならって、教育・研究に会計を分離して、公費を投入すべきではないか。
- ③ 例えば同一都道府県内に教員養成課程（教育学部）等を始め、同様の学部を有する複数の国立大学や公立大学が多く見られる。重点的な資金配分、あるいは地域活性化のため、それぞれの目的に応じて国立大学法人の再編・統合を推進すべきではないか【資料IV-1-15、16】。
- ④ その中で、我が国の成長力・国際競争力を高めるため、国立大学法人として今後ともトップレベルの教育研究を行わせる大学として、どの程

²⁶ 平成19年度（2007年度）決算で附属病院以外のセグメント情報を開示している大学は、86法人中11法人。

度の数の大学を想定するのか、国・地方公共団体の役割分担の観点を含めて、検討すべきではないか。

これらの点について、文部科学省は納税者の観点も踏まえて、早急に議論を進め、結論を出すべきである。

2. 中長期的な防衛力の整備

(1) 近年の状況

平成21年（2009年）は、「安全保障と防衛力に関する懇談会」の提言等を踏まえ、防衛計画の大綱（以下「防衛大綱」という。）の見直しや次期中期防衛力整備計画（以下「中期防」という。）の策定が行われる節目の年であり、我が国の防衛力の整備や中期的な防衛関係費の在り方について検討する必要がある。

国際社会における安全保障環境上の問題として、大量破壊兵器の拡散、テロ・海賊対策といった課題が増大している。また、アジア太平洋地域では依然として領土問題や統一問題といった従来からの問題が残されている。こうした中、我が国に対する本格的な侵略が起こる可能性は低下しているものと見られているが、北朝鮮の核・弾道ミサイルの問題がより深刻となっているほか、周辺国で国防費の増額や新装備の導入など軍事力の拡充・近代化が行われている。

一方、我が国の経済・財政状況は、公債残高の増大などに見られるように一層悪化し、生産年齢人口の減少や社会保障関係経費の増大など、今後の財政や若年人口の制約は格段に厳しいものとなっている。また、防衛装備品の調達などの様々な問題が明らかとなり、防衛省改革会議が取りまとめた「全体最適」等の改革の実行が強く求められている。

(2) 具体的な課題

今後、極めて厳しい財政事情の下、安全保障環境の変化に的確に対応した態勢整備を進めるとともに、米軍再編の進展や今後数年間にわたり見込まれる退職者の増加による人件費の上昇等にも対処する必要がある。このためには、防衛大綱の見直し等に当たり、本格的な侵略事態への備えの在り方の見直しなど防衛力の整備に関する優先順位の明確化とともに、装備品や部隊編成に関する合理化・効率化が十分かどうかの検証と見直しの徹底した実行が不可欠である。また、中期防等において、米軍再編経費等を含め、防衛関係費の全体像をしっかりと示す必要がある。

こうした観点から、以下のような課題について精力的に検討する必要がある。

- ・ 基地・駐屯地の配置や定員等の見直し
- ・ 防衛装備品の生産・技術基盤における「選択と集中」
- ・ 全体最適・統合運用からの部隊・装備品の見直し（三自衛隊間で同様の機能を持つ部隊・装備品や自衛隊病院等）
- ・ 在日米軍駐留経費負担をより効率的・効果的にするための包括的な見直し等

3. 農政改革

(1) 農業の現状を踏まえた農政改革

現下の経済情勢を踏まえ、我が国農業の潜在的な成長力に対する期待が近年にない高まりを見せている。こうした期待の一方で、我が国農業については、農業従事者の高齢化、耕作放棄地の増大等を背景に、その持続可能性が課題とされている。

我が国農業の体質強化を図るため、平成19年度（2007年度）から土地利用型農業（米・麦・大豆等の生産）に対する支援措置については大幅な見直しを行い、水田・畑作経営所得安定対策が開始されている。具体的には、平成18年（2006年）産までの品目別の全農家を対象とした一律的な助成措置が零細な農業構造の存続の一因となっていたことや国際ルールとの整合性を確保する必要があったことを踏まえ、政策的な支援対象農家を重点化したところである。

現在、農政改革の検討が進められているが、その際、我が国経済社会の国際化を考慮しつつ、過度に財政支援に依存することなく農業生産が持続可能となるよう、我が国農業の体質強化につながる真に効果的な内容とすることが必要である。そのためには、一定規模以上²⁷の農家に助成対象を限定する等の現行の農業政策の根幹を維持し、効率的な農業経営を実現する担い手の育成を図るべきである。

また、国土の地理的特性等から生じる我が国農業の多様性等を踏まえ、国と地方公共団体の役割分担、生産者、消費者等の関係者における創意工夫と連携について改めて検証することが必要である。

²⁷ 水田・畑作経営所得安定対策においては、認定農業者は原則4ha（北海道は10ha）以上、集落営農組織は20ha以上が支援対象となっている。

(2) 国内農業の体質強化等

我が国土地利用型農業が産業としての持続性を有するためには、規模拡大による生産コストの縮減や高齢化した農業従事者の世代交代・後継者確保を行い、農業の生産構造の転換に努めることが必要である。

このため、農地の集積を促進し農業経営の規模拡大を実現することで、生産コストの縮減等を通じた農業経営体の体質強化を図ることが不可欠であり、「農地法」(昭和27年(1952年)法律第229号)の改正等を通じた「平成の農地改革」の具体化に引き続き努めるべきである【資料IV-3-1】。

また、農業経営は農家に生まれた者のみが担わなければならないものではない。新しい意欲ある人材が農業に携わることができる環境づくりが重要である。そのためにも、農業生産法人による新規就農者の雇用、企業参入の促進等により、地域農業の新たな担い手の確保に努めることが必要である。

(3) 農業所得の増大

我が国農業の生産額は10兆円前後で推移した後、近年8兆円程度に下落する一方で、飲食料の最終消費額は80兆円程度までに拡大している。

近年増加傾向にあった輸入農畜産物から食の安全・安心等の意識に基づいた国産農畜産物への回帰の動きをとらえ、需要に応じた国産農畜産物の生産に着実につなげることは重要である。しかしながら、農業の活性化のためには、国産農畜産物の生産拡大のみならず、加工・流通等との連携を促進し、付加価値の増大と食料供給コストの削減に取り組むことが必要である【資料IV-3-2】。

(4) 米政策

米の生産調整については、平成16年度(2004年度)から施行された改正食糧法に基づき、国主導から生産者主導に転換したことを踏まえ、生産調整の主たる受益者である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が基本である。

今後の検討に際しても、米の生産調整に関しては、過去に過剰米処理で膨大な財政負担(昭和46~49年度(1971~1974年度)9,278億円、昭和54~61年度(1979~1986年度)19,080億円)を余儀なくされたことを踏まえ、再びこのような事態を発生させないようにするとともに、生産調整に対する財政措置など行政に安易に生産者が依存しない仕組みとなるよう留意する必要がある。

4. 地球環境問題

(1) 京都メカニズムクレジットの購入状況について

京都議定書において、我が国は平成2年（1990年）比▲6%の排出量削減を行うこととされ、民間部門で目標を達成できない場合にはその未達部分につき政府が外国から排出量クレジットを購入することにより手当てすることとされている（我が国の目標達成計画においては、政府購入分は▲1.6%（1億CO₂トン）とされている。）。

この外国からのクレジット購入に関しては、最小のコストで最大の成果を収めることが重要と考えられ、昨年11月の建議においては、「今後はG I S（グリーン投資スキーム）の活用が望ましい」との指摘を行った。

このG I Sは、

- ・ 旧ソ連・東欧諸国等の国々が保有する京都議定書目標達成の関係で余剰な排出量の枠を我が国が購入し、購入資金は当該国の環境対策事業に用いられるという国際排出量取引であり²⁸、
- ・ 2国間直接取引として相手国に我が国の「顔」が見えること、市場外で（クレジット市場価格を上昇させることなく）大量のクレジットの取得が可能なこと²⁹、等の利点を有している。

政府は、近時、G I Sの取得交渉を進めてきた結果、本年3月にウクライナ、4月にチェコ共和国との間で、計7,000万CO₂トンのG I Sの契約締結に至り、政府購入必要額1.6%分（1億CO₂トン）の95%の手当て³⁰を終了した【資料IV-4-1、2】。

今後は、相手国内の環境対策プロジェクトに対する我が国企業の関与・技術提供等を通じた互恵的な2国間関係の構築を図る等、G I Sクレジット取得資金の有効活用が重要である。

また、京都議定書約束目標の達成に向け、これ以上政府の排出量クレジットの購入が増えないよう、我が国の国内排出量削減努力を更に鋭意進めていくことが必要である。

²⁸ これまでは、途上国での排出量削減プロジェクトへの投資により得るCDM（クリーン開発メカニズム）クレジットを購入してきたところであるが、このクレジット取得には、①仲介業者経由の取得が多く、我が国の「顔」が見えず、また市場価格高騰リスクもある、②近時良いプロジェクトが世界的に減少、③クレジット取得量がプロジェクト終了まで不確定等の問題があった。

²⁹ これら以外に、契約締結時にクレジット移転量が確定することという利点も有する。

³⁰ 今回のG I S契約を踏まえた試算によれば、政府によるクレジット購入総額は最大2,000億円程度と見込まれる。

(2) 排出量削減の考え方について

(i) 議論の現状

排出量削減の議論のうち、平成32年（2020年）までの中期目標の枠組みについては、先進国全体の削減量、先進各国ごとの中期目標の設定、中国・インド等の主要途上国の排出削減行動等につき、今年中に合意を得て採択することを目指し、交渉を行うこととされている【資料IV-4-3】。

我が国の中期目標に関しては、これまで中期目標検討委員会で議論が行われ、今年4月14日に6つの選択肢が提示された。今後、6月までに目標を発表するとの総理の方針を踏まえ、検討作業が進むと見込まれる【資料IV-4-4】。

(ii) 中期目標の基本的考え方と財政面からの留意点

我が国の中期目標については、国民負担や技術の進展をよく検討した上で、目標達成への道筋を描ける水準に中期目標を設定することが重要である³¹。このため、各選択肢の検討に当たっては、

- ・ 経済面、国民生活面、財政面からの国民負担の大きさ、
- ・ グリーン産業への投資・生産増が国民への負担を上回る正味プラスの経済効果を果たしてもたらしうるか、
- ・ 地球規模の環境問題の解決のために重要な限界削減費用均等などの国際的な公平性が確保されるか、

等につき更に議論を深めていくことが必要である。

今後、地球温暖化対策として必要な財政措置を行う場合、地球温暖化に加えて、財政赤字という負の遺産を将来世代に残すこととならないよう、歳出改革と整合性のとれたものとすることが重要である。このため、地球温暖化対策の実施に当たっては、国民的議論を経た上で、財政措置に過度に頼ることなく、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必要である。

³¹ 達成への道筋を描ききれない中期目標を設定する場合は、国民生活全般にわたる規制強化、さらには生産量規制（近隣諸国への投資の逃避の可能性）、最新鋭機器等の購入補助等のための大幅な財政支出増（後世代の国民負担増）、政府による外国からの大量の排出量クレジットの購入等が必要となる可能性がある。

5. 国家公務員人件費

本年夏季の国家公務員の期末・勤勉手当については、5月に異例の人事院勧告³²が出され、暫定的にその一部の支給が凍結されたところであり、民間の夏季一時金の急速かつ大幅な減少を迅速に反映させた点は評価できる。平成22年度（2010年度）予算編成においては、足下の民間給与の急激な落ち込みを確実に国家公務員の給与水準に反映し、人件費の抑制を図っていく必要がある。

さらに、財政事情がますます深刻化する中、中長期的な視点からも国家公務員人件費を抑制するため、昨年11月の建議でも述べたとおり、地域の民間給与のより一層の反映を図る観点から、人事院は、本年夏の勧告において、地域別官民給与の実態を公表するとともに、その状況を踏まえた俸給表水準の見直しについて検討すべきである。

³² 今般の人事院勧告は、本年夏季の国家公務員の期末・勤勉手当について、一般の職員は0.2月分、指定職は0.15月分の支給を暫定的に凍結しようとするもの。仮にすべての公務員等について、今般の人事院勧告に沿った措置を行うこととした場合の影響額は、国については740億円程度、地方については1,940億円程度と見込まれる。