

# 平成 25 年度予算編成に向けた考え方

平成 25 年 1 月 21 日

財政制度等審議会



## 財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

(平成25年 1月21日現在)

[財政制度等審議会会長 兼 財政制度分科会長]	吉川 洋	東京大学大学院経済学研究科教授
[財政制度分科会長代理]	田近 栄治	一橋大学国際・公共政策大学院教授
[委 員]	秋山 咲恵	(株)サキコーポレーション代表取締役社長
	井伊 雅子	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	井堀 利宏	東京大学大学院経済学研究科教授
	碓井 光明	明治大学大学院法務研究科教授
	岡本 園衛	日本生命保険相互会社代表取締役会長
	倉重 篤郎	(株)毎日新聞社論説委員長
	黒川 行治	慶應義塾大学商学部教授
	古賀 伸明	日本労働組合総連合会会長
	角 和夫	阪急電鉄(株)代表取締役社長
	竹中 ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
	田中 弥生	(独)大学評価・学位授与機構准教授、日本NPO学会会長
	○ 土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
	○ 富田 俊基	中央大学法学部教授
	鳥原 光憲	東京ガス(株)取締役会長
	中里 透	上智大学経済学部准教授
	早川 準一	(株)読売新聞グループ本社取締役副社長・副主筆
[臨時委員]	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
	板垣 信幸	日本放送協会解説主幹
	葛西 敬之	東海旅客鉄道(株)代表取締役会長
	○ 小林 毅	(株)産経新聞社編集長兼論説委員
	浜 矩子	同志社大学大学院ビジネス研究科教授
	渡辺 捷昭	トヨタ自動車(株)相談役

(注1) 上記は五十音順。

(注2) ○は起草委員。



財政制度等審議会 財政制度分科会  
審議経過

10月5日(金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 我が国の財政事情</li> <li>○ 社会保障・税一体改革について</li> <li>○ 平成25年度予算の概算要求について</li> <li>○ 9月以降の平成24年度一般会計予算の執行について</li> </ul>
10月15日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 社会保障予算（医療、介護等）について</li> <li>○ 政府開発援助（ODA）と在外公館関連予算について</li> <li>○ 府省・分野横断的な一括交付金について</li> </ul>
10月22日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 社会保障予算（生活保護、年金等）について</li> <li>○ 防衛関係費について</li> </ul>
11月1日(木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 経済危機対応・地域活性化予備費等の活用について</li> <li>○ 地方財政について</li> <li>○ 文教・科学技術関係予算について</li> <li>○ 復興関係予算について</li> </ul>
11月7日(水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公共事業について</li> <li>○ 農林水産関係予算について</li> </ul>
11月12日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 有識者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> <li>－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 ：「低成長に対応した財政・社会保障制度の構築」</li> <li>－武田洋子 三菱総合研究所 政策・経済研究センター主席研究員 ：「世界経済情勢とわが国へのインプリケーション」</li> </ul> </li> <li>○ グリーン（エネルギー・環境）及び中小企業関係予算</li> <li>○ 総括的議論</li> </ul>
1月8日(火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「平成25年度予算編成に向けた考え方（案）」について</li> </ul>
1月18日(金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成24年度補正予算（第1号）について</li> <li>○ 「平成25年度予算編成に向けた考え方（案）」について</li> </ul>



## 目 次

はじめに .....	1
<b>I. 財政運営のあり方</b>	
1. 財政健全化の必要性 .....	3
2. 財政健全化に向けた基本的考え方 .....	6
<b>II. 各歳出分野における取組み</b>	
1. 社会保障 .....	10
2. 地方財政 .....	29
3. 文教・科学技術 .....	36
4. 公共事業 .....	42
5. 府省・分野横断的な一括交付金 .....	45
6. 農林漁業 .....	48
7. エネルギー・環境 .....	50
8. 中小企業対策 .....	54
9. 政府開発援助予算等 .....	55
10. 防衛 .....	57
11. 復興 .....	59
 (参考)	
1. 資料 .....	66
2. 平成25年度予算編成に向けた考え方(概要) .....	162

## はじめに

日本経済は、バブル崩壊後、長い低迷期を迎え、いまだ少子高齢化やグローバル競争の激化という内外の環境変化に適応できずにいる。

「失われた10年」はいつの間にか「失われた20年」となり、今日の誰もが経験したことのないデフレが継続してきた。

こうした中、我が国の財政状況は年々危機の度合いを強めている。当審議会において一昨年12月にとりまとめた「財政の健全化に向けた考え方について」でも指摘したように、他国に例を見ない急速な少子高齢化や公債残高の累増によって社会保障給付費や国債費は増加の一途を辿り、財政運営はより一層厳しさを増している。

政府の試算（内閣府「経済財政の中長期試算」（平成24年8月31日公表））では、社会保障・税一体改革により消費税率を段階的に10%へ引き上げることなどを前提としても、いまだ2020年度以降における公債等残高の対GDP比は200%を超えて増加し続けてしまう見込みである。このまま公債残高の累増を放置し、日本経済にとって最大のリスクと言える財政破綻を現実のものにしてはならない。危機が現実のものとなれば、GIPS諸国の例を見てもわかるように、社会保障給付カットや負担増など厳しい措置を余儀なくされ、国民生活への打撃は大きくなる。このような事態を回避するためには、経済成長を実現することが重要であるが、経済成長は財政再建に向けた必要条件ではあるものの十分条件ではない。したがって財政再建には正面から取り組まなければならない。

もちろん、これまで財政再建の必要性が認識されていなかったわけではない。幾度となく財政健全化の取組みは図られてきた。消費税率の引上げは財政再建に向けた第一歩と評価できる。しかし、現下の財政状況を見れば、それらの財政健全化の取組みが十分に成功裏に終わったとは言い難い。それはこの重大な問題が未だ世の中に浸透しておらず、国民的議論が不足していたからではないか。

財政再建は決して国民一人ひとりにとって「対岸」の問題ではなく、身近な生活に直結した問題であり、国民は、巨額の財政赤字が恒常化



した我が国財政の現状を、今一度直視しなければならない。負担以上のサービスを享受しつつ、大きな負担を将来世代に先送りし続けている現実から目を逸らさずに、責任ある議論を行い具体的な結論を積み重ねていくことが求められている。

だからこそ、我々はかつての轍を踏まぬよう、限られた財源の中で賢い歳出のあり方をより具体的に検討し、それを粘り強く多くの国民に説明していく必要がある。我々は、このような認識のもと、我が国の財政運営のあり方と、平成 25 年度予算編成における各歳出分野の基本的考え方について、集中的な議論を行い、審議結果をここにとりまとめた。

## I. 財政運営のあり方

### 1. 財政健全化の必要性

#### (1) 我が国の財政の現状

##### ① 拡大する財政赤字と累増する公債残高

我が国の財政状況は、1990年代初めのバブル経済崩壊以降、約20年の間に大きく悪化した。〔資料 I-1-1 参照〕バブル期の税収増により特例公債の発行額がゼロとなった平成2年度（1990年度）には我が国一般会計予算の姿は歳出 69.3 兆円、税収 60.1 兆円となっていたが、平成24年度（2012年度）には歳出 90.3 兆円、税収 42.3 兆円と、全く様変わりしてしまっている。〔資料 I-1-2 参照〕

国の歳出は、バブル崩壊後の経済の低迷に対応するための累次の経済対策、先進国中類を見ないスピードで進行する高齢化に伴う社会保障関係費の増加、本来の財源（国税の一定割合）を大きく超えた地方交付税交付金の支出などにより大きく増大し、我が国は公債発行による財源調達に依存した財政運営を強いられてきた。慢性的に歳出が税収を大きく超過する財政運営を続けてきた結果、国の公債残高は平成24年度末において713兆円にまで積み上がる見込みである。〔資料 I-1-3 参照〕一方で、地方の財源不足に対する地方交付税交付金の加算等を背景に、地方においては基礎的財政収支は黒字であり、債務残高は近年横ばいが続いている。このように、地方の財政状況との対比においても、国の財政状況の厳しさが一層際立っている状況にある。〔資料 I-1-4 参照〕

このような我が国の財政状況は、国際的な観点や歴史的な観点からも、極めて特異である。昨年12月のOECD「Economic Outlook 92」によれば、我が国の一般政府の債務残高は名目GDPの214%に達し、債務危機が懸念され世界の注目を集めているギリシヤな

どを差し置いて、主要先進国中最悪の水準となっている。〔資料 I-1-5 参照〕また、我が国の歴史を振り返っても現在の債務残高対 GDP 比は、戦争にあらゆる資源が投入された太平洋戦争末期（昭和 19 年度（1944 年度））をも凌駕しており、まさに歴史的にも最悪の水準といえることができる。〔資料 I-1-6 参照〕

## ②硬直化する歳出構造

さらに、我が国の歳出構造に着目すれば、平成 24 年度の一般会計歳出総額 90.3 兆円のうち、国債の元利払いは 21.9 兆円（24.3%）を占めており、実質的な政策経費とも言える基礎的財政収支対象経費は 68.4 兆円（75.7%）となっている。そして、その基礎的財政収支対象経費のうち約 4 割は社会保障関係費が占め、約 4 分の 1 は地方交付税交付金等として都道府県・市区町村に移転され、残余が教育、防衛、公共事業などの他の政策的経費として支出されているというのが、我が国の予算の現状である。〔資料 I-1-7 参照〕

歳出構造の推移を見るため、平成 24 年度（2012 年度）予算を平成 2 年度（1990 年度）決算と比較すると、社会保障関係費は 2.3 倍となる一方、社会保障関係費以外の基礎的財政収支対象経費は 0.97 倍とむしろ減少しており、ここ 20 年間の財政状況の悪化の最も大きな要因が、急速な高齢化の進展に伴った社会保障関係費の増大にあることは明らかである。〔資料 I-1-2 参照〕このまま公債発行による財源調達に頼りながら、膨張する社会保障支出を放置すれば、受益を受ける現世代と、その受益を賄うためより大きな税負担を強いられる将来世代の間で、不公平が拡大する。また、現時点においても対 GDP 比で見た社会保障費以外の支出は、既に OECD 諸国中最低の水準まで減少しており、公債残高の累増による国債費の増加と相まって毎年度の予算が硬直化し、政策の自由度がますます減少することが懸念される。〔資料 I-1-8 参照〕

## (2) 市場からの信認

税収と歳出の大幅なギャップの大宗を、公債発行によって賄っている我が国は、毎年、借換債も含めれば、実に一年間の税収の3倍強にあたる約140兆円（財投債を除く）もの資金調達を市場から行っていることになる。このように市場からの資金調達に依存した状況にある我が国にとって、国債の信認を維持することは極めて重要である。現在、我が国の国債金利は安定的に低水準で推移しており、我が国の財政運営は市場から一定の信認を受けているといえるが、仮に市場の信認が揺らぐことがあれば、国債価格の暴落、金利の上昇という事態を招く。

先般の欧州債務危機を見ても明らかなように、ひとたび信認を失った国債が、信認を取り戻すことは極めて困難である。国債金利の上昇は、利払費の増加を通じて財政状況の更なる悪化を招き、財政健全化のためには極端な政策対応が必要となる。〔資料 I-1-9 参照〕 実際、ギリシャをはじめとした財政危機に陥った GIIPS 諸国では、年金・医療の大幅な給付カットや負担増など国民生活にも大きな影響を及ぼす厳しい措置が行われている。〔資料 I-1-10 参照〕

また、財政危機は即ち金融危機、経済危機であるということも、欧州債務危機の教訓である。国債金利の上昇は国内のあらゆる主体の資金調達コストを押し上げ、企業・家計に対して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。同時に、国債金利の上昇（国債価格の下落）は、その国債の保有主体、特に金融機関のバランスシートを毀損し、経済全体に計り知れない悪影響を及ぼす。銀行は自己資本比率を一定以上に保つため、リスク資産に対するエクスポージャーを縮小せざるを得ず、貸出量を減少させる。特に日本国債の場合は、その所有者の約6割は国内の銀行や生損保などの民間金融機関で占められており、最悪の事態においては、日本の金融システム全体が崩壊する事態につながりかねない。〔資料 I-1-11 参照〕 さらに、国債金利の上昇に連動して地方債金利が上昇する可能性もあり、地方財政の悪化も懸念される。

財政が持続可能でないと、国民経済・国民生活も持続可能でなくなることを、今、一層強く認識する必要がある。デフレ脱却や強い経済を目指す観点から、財政健全化と車の両輪となる成長を実現するための必要な分野への予算の重点配分を行いつつ、近年の欧州経済をとりまく状況を対岸の火事とは決して思わずに、市場からの信認を維持するため、国債をめぐる状況が安定している今のうちに着実に財政健全化に取り組むべきである。

## 2. 財政健全化に向けた基本的考え方

### (1) 財政健全化目標と国際公約

政府は、2021 年度以降において、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させるべく、国・地方の基礎的財政収支について、

① 遅くとも 2015 年度までにその赤字の対 GDP 比を 2010 年度の水準から半減

② 遅くとも 2020 年度までに黒字化

することを目指している。この財政健全化目標については、平成 22 年 6 月の G20 トロントサミットの共同宣言において、我が国の財政運営に関する国際公約としてコミットされ、財政に対する国際的な信認の重要な礎となっている。必要な分野への重点配分はしっかりと行いつつ、今後も、明確な中長期の財政見通しを国民に示し、財政健全化目標の達成に向けて、毎年度の予算編成を行っていく必要がある。〔資料 I-2-1 参照〕

### (2) 社会保障・税一体改革関連法の成立とその後の取組み

昨年 8 月 10 日に、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す観点から、消費税の社会保障目的税化及び消費税率の 10% への引上げを定めた税制抜本改革法など、社会保障・税一体改革関連法が、民主・自民・公明の三党合意に基づき成立した。〔資

料 I-2-2 参照]

同法成立後、内閣府が公表した「経済財政の中長期試算」においては、消費税率を段階的に 10%へ引き上げることなどを前提とすれば、2015 年度の国・地方の基礎的財政収支赤字対 GDP 比半減目標が達成される姿となっている。〔資料 I-2-3 参照〕

これまでも当審議会は、我が国の社会保障の安定的な財源を確保するため、消費税を含む抜本的な税制改革の実現を繰り返し求めてきたところであり、今回の法案成立の意義を高く評価したい。

ただし、ここで気を緩めることは禁物である。関連法案が成立した後も、社会保障・税一体改革の実現に向けて、引き続き財政健全化への取組みや社会保障の安定財源確保の意義について国民に対し丁寧に説明を行うとともに、給付の重点化・効率化をはじめとする給付構造の見直しなど消費税率の引上げに対して納得を得続けるような取組みが、財政運営の姿勢として不可欠である。

更に、先述の内閣府の「経済財政の中長期試算」においては、2020 年度の国・地方の基礎的財政収支について、黒字化目標達成のためには更なる収支改善が求められる結果となっている。まずは 2015 年度の財政健全化目標の達成に向けた社会保障・税一体改革の着実な実現が求められるが、その後の財政健全化に向けて、次の戦略を描いていくことも今後、必要となってくる。

以上のような観点から、平成 25 年度の予算編成に当たっては、消費税率の引上げを前にして財政運営に対する国民からの信頼を維持すべく、また、2020 年度の財政健全化目標の達成に向けた相当な努力と改善の方向を示すべく、必要な分野への重点配分はしっかりと行いつつ、一層厳しい姿勢で歳出の効率化に臨むことが求められる。

### (3) 特例公債法の成立経緯と今後の課題

昨年 11 月 16 日には、民主・自民・公明の三党合意に基づく修正を経て、今年度から平成 27 (2015) 年度までの特例公債発行を可能

とする一方、その期間中の特例公債発行額の抑制努力義務を明記した特例公債法が成立した。〔資料 I - 2 - 4 参照〕

今年度当初予算において、歳入予算の 4 割までを特例公債金が占めていることから明らかなように、現下の厳しい財政事情の下では、いかなる政権であっても、特例公債なしで財政運営を行うことはできない。今年度は、特例公債法の成立が大幅に遅れ、9 月 7 日に一般会計予算の執行抑制方針を閣議決定するに至ったが、今後も同様の事態を繰り返し、国民生活や経済活動への無用の混乱を生じさせることがあってはならない。今回の法案修正により特例公債の発行多年度化が実現したことは、こうした事態を未然に回避し、安定した財政運営を可能とするものであり、必要かつ適切な対応であったと考える。

一方、特例公債法は、特例公債が当初予算において初めて計上された昭和 51 年度以降、単年度分の発行根拠を定めてきており、毎年度の国会審議を経ることで、政府の財政運営に対する国会のチェック機能の発揮という点で一定の意義があったものと考えられる。今回、この取扱いが変更されたことで、財政規律が緩むこととなれば、本末転倒である。当審議会としては、現行の財政健全化目標はもちろんのこと、今回の特例公債法に定められた特例公債発行額の抑制努力義務も踏まえ、財政規律を堅持していくよう、強く求めるものである。

今回、特例公債の発行期限は平成 27 (2015) 年度とされたが、同年度は、消費税率の 10% への引上げが予定され、基礎的財政収支赤字対 GDP 比半減目標の達成期限であるなど、財政運営にとって節目の年度であり、まずは、この目標を確実に達成することが何よりも重要である。同時に、当面の最大の目標である 2020 年度の基礎的財政収支の黒字化に向けて財政健全化を一層推進していくため、歳出・歳入両面からの戦略を描いていく中で、当分の間必要となる特例公債の発行のあり方についても、適時に検討していく必要がある。

#### (4) 緊急経済対策と中長期の財政運営

今月、緊急経済対策が策定され、13兆円を超える財政支出を伴った大型の平成24年度補正予算案が概算決定された。〔資料I-2-5参照〕今回の経済対策は、特に即効性や需要創造効果の高い施策を優先するとの前提の下、デフレからの早期脱却に向け、機動的な経済財政運営により景気の底割れの回避を目指すものである。この対応は財政が厳しい中での異例の大規模な財政出動である以上、その効果は厳しく問われるべきである。

他方で、財政の持続可能性を維持することは当然、必要である。健全な財政は、人々が安心して消費や経済活動を行うことを可能とし、経済成長の基盤でもある。政府は当面、機動的な財政運営を行いつつも、中長期的に財政健全化の取組みを継続して財政再建への道筋を明確化しなければならない。平成25年度予算については、いわゆる「15ヶ月予算」の考え方のもと、平成24年度補正予算と一体として、最大限の無駄の縮減、大胆な重点化・効率化を進めるべきである。



## Ⅱ. 各歳出分野における取組み

### 1. 社会保障

#### (1) 社会保障総論

##### ①現状

社会保障分野では、急速な高齢化の進展により、給付が経済の伸びを大きく上回って増加している現状にある。平成2年度（1990年度）には約47兆円であった社会保障給付費は、平成24年度（2012年度）には約110兆円と2倍以上に増加している。

その財源内訳を見れば、平成2年度（1990年度）から平成24年度（2012年度）では、社会保険料負担の増加が約40兆円（財源構成割合：60%）から約61兆円（財源構成割合：55%）と約1.5倍にとどまり、社会保障給付費の伸びを下回っているのに対し、平成2年度（1990年度）には約16兆円（財源構成割合：24%）であった社会保障給付費の公費負担は平成24年度（2012年度）には約40兆円（財源構成割合：37%）と実に2.5倍に達している。〔資料Ⅱ-1-1参照〕

このように、我が国の社会保障制度の特徴は、社会保険方式を採りながらも、社会保険料負担の伸び以上に公費負担への依存が増している点にあり、しかも、本来税財源により賄われるべき公費負担の財源について、特例公債を通じた将来世代への負担の先送りが続けられてきたことで、社会保障が我が国財政に大きな負荷をもたらしているのが現状である。

そこには、公費負担が、最終的には国民の負担になるにもかかわらず、恰も負担がなくとも受益が得られる「共有地」であるかのように受け止められ、安易な依存を招きがちであるという我が国財政のフリーライダー問題（「共有地の悲劇」）が顕著に表れている。

こうした中、今般の社会保障・税一体改革では、社会保障の安

定財源確保と財政健全化の同時達成の観点から、消費税収（国・地方、現行分の地方消費税を除く。）を社会保障財源化し、社会保障給付費の公費負担の財源と明確に位置づけた上で、消費税率を平成 26 年（2014 年）4 月に 8 %、平成 27 年（2015 年）10 月に 10%に引き上げることとしている。

ただし、その際、年金、医療、介護、少子化対策の 4 分野において公費負担ベースで 3.8 兆円の充実策と▲1.2 兆円の重点化・効率化策を講じることとしており、差引きで 2.7 兆円程度（消費税率 1 %相当分）の公費負担の追加を講じるとの計画が定められたところであった。〔資料Ⅱ-1-2 参照〕

そして、社会保障給付費の公費負担と消費税収（現行の地方消費税を除く。）の規模の比較を行えば、社会保障 4 経費（上記 4 分野のうち制度として確立されたとされる社会保障給付費の公費負担）に対して、消費税率引上げや社会保障・税一体改革が予定する重点化・効率化策が実現しても、消費税収はなお 17 兆円不足となると見込まれている。〔資料Ⅱ-1-3 参照〕

## ②課題

このような状況の下、当面、今般の社会保障・税一体改革において公費負担の追加を行ってまで社会保障の充実を図っていることの国民的な意義は問われ続けられなければならない。

仮に、減税や歳出措置による影響を含め、今後財政事情が悪化し、財政健全化目標との両立が見通せない事態が生じれば、公費負担の追加規模を見直さざるを得ないことは当然であり、また、ペイアズユーゴー原則からは安定財源が確保されているとはいえ、部分的な均衡に過ぎないことを踏まえれば、公費投入の対象としての優先順位付けや政策効果の検証を怠ってはならない。所期の政策効果の実現が見込まれない場合には、公費投入を見直すことも躊躇すべきでなく、金額ありきで政策効果が曖昧なまま公費投入が行われることがあってはならない。

その上で、今後とも、公費負担の主たる財源は引き続きあらゆる

る世代で広く公平に負担を分かち合う消費税込に求めていくことが合理的であり、更なる消費税率引上げは不可避である。しかし、規律なき公費負担の増加によって国民の税負担が徒に増加するという「いたちごっこ」に陥らぬよう、公費負担の抑制が不可欠であることは明らかであり、消費税込（国・地方）のいわゆる自然増収の伸びは基本的には名目経済成長率と同じであることを踏まえれば、最終的には、公費負担の総額の伸びが経済の伸びと大きく乖離しないような経済・財政との調和が図られた制度設計が求められる。

そのためには、給付の重点化・効率化への不断の取組みが必要であり、このことは社会保険料負担を含めた国民負担の増大を防ぐことになる。なお、給付の重点化・効率化については、社会保障の質の低下と直ちに認識され、その具体策に強い反対意見が出され頓挫することがある。給付の重点化・効率化が、社会保障の質を低下させるものではなく、むしろ、より少ない負担でよりよい質の給付を目指すものであることが理解されつつ、より効果的な重点化・効率化の具体策が実行されることが望ましい。

そして、公費負担への安易な依存を厳に慎む観点からは、年金・医療・介護について、改めて保険給付の財源は社会保険料で賄うことを原則とすることを確認する必要がある。公費負担は、あくまで補完的・限定的な分野に対し、その目的を明確化しつつ、効率的・効果的に公費を投入するとの原則が確立されなければならない。

すなわち、少子化対策や女性の一層の社会進出、高齢者・障害者の雇用機会の確保などを通じて支え手の数を増やすとともに、支える側から支えられる側への分岐年齢を引き上げていくといった構造改革などの取組みを進めつつ、社会保険料負担による支え合いを維持・強化していかなくてはならない。

公費負担には社会保険料負担の抑制をもたらす効果があるとしても、単に社会保険料負担を公費負担に付け替えることとなれば、その財源が税負担により現世代で完全に分かち合われぬ限

り、負担を徒に将来世代に先送ることとなりかねない。現役世代の社会保険料負担の増嵩は、あくまで給付の重点化・効率化をはじめとする給付構造の改革によって対応すべき問題であり、公費負担割合の引上げの議論を惹起して保険給付が増えれば公費負担も自動的に増える構造を助長させることは避けなければならない。公費を投入せざるを得ない場合には、給付と負担の均衡に向けた保険者の自律的なインセンティブを損なわないためにも、保険者への財政支援ではなく、低所得の被保険者への直接的な保険料軽減措置に充てていくことが求められる。

## (2) 医療

### ①現状

高齢化や医療の高度化等により、国民医療費は毎年3～4%の高い伸びを続けており、平成24年度予算では40兆円を超えている。その財源内訳を見れば、保険料負担で賄われているのは48.5%に過ぎず、13.4%が患者の自己負担、38.1%が公費負担により賄われており、国庫負担ベースでも、公費負担の規模（10.2兆円）は、防衛関係費（4.7兆円）や公共事業関係費（4.6兆円）を上回っている。〔資料Ⅱ-1-4、5参照〕

公費負担の大宗は、実際に発生した保険給付費の一定割合を保険者に事後的に支払う形で行われており、保険料の増大を防ぐために支払額の適正化に努め、給付の重点化・効率化を求めるといふ保険者本来のインセンティブが削がれており、むしろ保険者の公費負担への依存が高まるなど、公費負担の「共有地」化が進んでいる。

その一方で、公費負担の膨張への歯止めとして、医療費の総額を抑制する仕組みが整備されているとは言い難い。

まず、2年に1度の診療報酬改定による価格規制は、そもそも出来高払い中心の報酬体系の下で総額規制としての効果に限界がある上、医療費の約5割を人件費が占める中で、平成22年度・24年度の診療報酬改定で民間給与の改定率を大幅に上回る改定

が行われるなど、その統制力が減耗しつつある。

医療サービス提供体制に対する規制はより不十分であり、人口一人当たりの病院・病床数が顕著に多いものの、その機能が未分化なまま、手薄な人員体制の下で「低密度医療」を招いている。その結果、世界的に見ても長い入院日数にもかかわらず、リハビリ等を担う病床や在宅療養体制が不足している中で入院需要や介護需要が増加し続ける悪循環がもたらされている。

国民医療費の約 22%、約 9 兆円を占める医薬品の取扱いについても、後発医薬品は、先発医薬品と効果・効能が同一であるにも関わらず、我が国での使用割合は、諸外国に比して極めて低い。〔資料Ⅱ-1-6 参照〕また、医療機関の高額医療機器に対する過剰投資も指摘されているなど、医療費の総額について適正化が図られているとは言い難い状況にある。

このような状況の下、患者による医療費の一部自己負担は、患者が過剰受診のモラルハザードに陥ることを防止し、医療サービス提供者にサービス効率化のインセンティブを付与する役割を果たしている。他の仕組みが脆弱な中で、その存在が社会保険制度において給付と負担の緊張・牽制関係を辛うじてもたらず細い糸となっており、実際、我が国では、患者の自己負担割合を段階的に引き上げることが、医療費の増嵩への対応として採られてきた措置であった。

然るに、足元では、70 歳から 74 歳までの方の一部自己負担について、2 割負担と法定されているにもかかわらず、毎年度、約 2,000 億円もの補正予算措置により 1 割負担に凍結されているという異例の状況が続いている。

## ②当面の課題

### イ) 高齢者の自己負担の見直し

持続可能な公的医療保険制度の確立に向け、様々な制度改革が必要であるが、70 歳から 74 歳までの方の一部自己負担を法定の 2 割負担に戻すことは、制度改革以前の制度運用の正常化

という課題であり、直ちに取り組むべきである。

法律から乖離した自己負担割合の軽減により給付と負担のバランスに歪みが増えられ、現役世代の保険料負担に皺寄せが及んできたこと、更には約 2,000 億円もの公費を毎年度その補填に投じ、そのための補正予算措置で本来特例公債の減額に充てられるべき財源が費消され、そこでもまた将来世代への責任が果たされてこなかったことは、極めて遺憾である。

70 歳を境に急に自己負担割合が低下するという世代間のバランスの歪みや、法律と一致しない補正予算措置が毎年度のように繰り返され常態化しているという財政政策としての不健全さを一刻も早く解消する必要がある。

平成 24 年度補正予算では、当面、1 割負担を継続する措置を講じることになった。しかし、この期に及んで問題の先送りは許されず、平成 25 年度中に法定の負担割合を実現させる必要がある。〔資料Ⅱ-1-7 参照〕

#### ロ) 高齢者支援金の負担に対する総報酬割

後期高齢者医療制度への支援金について、平成 22 年度から平成 24 年度まで被用者保険間の負担の按分方法の 3 分の 1 を総報酬割とする負担方法が導入され、平成 24 年度末に期限到来を迎える。〔資料Ⅱ-1-8 参照〕

そもそも、この支援金については、高齢者に係る医療費の適正化に向けて保険者機能を発揮する余地が乏しいにもかかわらず、保険者が多額の支援金負担を強いられていることへの厳しい批判がある。しかし、だからといって、社会保障負担率が OECD 諸国で中位であるなど我が国の保険料負担が諸外国と比べて高い水準とは言えない中、支援金負担の按分方法が主として加入者数に応じたものであり、そのために所得が低い被用者保険の負担が相対的に重くなっており、その負担を軽減するために公費による補填が行われている状況が好ましいとは言えない。〔資料Ⅱ-1-9 参照〕

社会保険制度内での保険料負担の調整が公費投入より優先されるべきであり、支援金負担について、所得が高い被用者保険に総報酬比例の水準までの負担を求め、その分所得が低い被用者保険の負担が軽減されることは積極的に検討されるべきである。すなわち、基礎年金の被用者保険の保険料負担と同様、被用者保険間の負担の按分方法を完全に総報酬割とすることとし、これにより所得が低い協会けんぽの支援金負担への国庫補助を節減していくべきであり、平成 25 年度予算編成でも、この方向性に沿った対応が求められる。

なお、完全総報酬割については、協会けんぽに対する国庫補助を所得の高い健保組合を中心に他の被用者保険全体の保険料負担で肩代わりする構図となるため、慎重な対応を求める意見があった。ただし、総報酬割は相当数の健保組合を含む所得の低い被用者保険に負担減をもたらすため、被用者保険全体で見れば、総報酬割導入により支援金負担率が軽減される加入者数が、支援金負担率が增大する加入者数を上回ることに留意する必要がある。〔資料Ⅱ-1-10 参照〕

また、社会保険制度内の保険料負担の公平という観点からは、標準報酬上限の引上げなども検討すべきである。

#### ハ) 保険者への国庫補助の見直し

平成 22 年度予算編成においては、総報酬割の一部導入により支援金負担分への協会けんぽの国庫補助は節減された一方で、協会けんぽの給付等に対する国庫補助率が 13.0%から 16.4%（平成 24 年度まで）に引き上げられた。

しかし、既に述べたとおり、保険者への財政支援については、保険者機能の発揮の観点から慎重な対応が必要であり、低所得者や高齢者が集中している市町村国保への一定の財政支援は避けられないとしても、財政基盤の弱い保険者に限って重点的に講じることとし、とりわけ給付が増えれば財政支援も増えるというリンクは極力断ち切らなければならない。

単に協会けんぽへの国庫補助率を引き上げることは勿論のこと、ロ)の総報酬割により節減される協会けんぽの国庫補助分の財源を保険者に対する財政支援に再び充てることについては、保険者を公費負担による財政支援から脱却させていくというあるべき方向性とは相容れないものであることに留意する必要がある。

また、所得の高い国民健康保険組合に対する定率補助も同様の観点から廃止しなければならない。平成 22 年末の関係大臣間の合意で廃止の方向性が示されたものの、いまだ制度改革に至っていないことは問題と言わざるを得ない。速やかに法律改正を実現すべきである。

## 二) 医療提供体制の重点化・効率化

社会保障・税一体改革において計画されていた公費負担の追加のうち、医療分野においては、介護分野も含め、保険料負担の軽減に充てられる以外に、医療・介護サービスの提供体制の重点化・効率化と機能強化のために公費が追加される予定となっている。

これは、先に述べた我が国医療の問題点を踏まえ、急性期病床への医療資源の集中投入等により「高密度医療」を実現し、平均在院日数の減少等を通じて医療費の適正化につなげるという政策パッケージのためにあえて行う公費負担であり、その政策効果の発現には、診療報酬の重点配分を図るといったソフトな動機付けだけでは不十分なことは明らかである。

実効ある規制的手法を組み合わせることで病院・病床の機能分化等の医療・介護サービスの提供体制の改革を強力に進めることが不可欠であり、これが実現しなければ医療・介護分野における社会保障・税一体改革の意義は画餅に帰すことになる。具体的な改革の実現の見込みやそれによる平均在院日数の減少等の効果が不確実なまま診療報酬の増額改定をはじめとする公費の追加だけが行われることはあり得ない。〔資料Ⅱ-1-11、



## 12 参照]

### ホ) 医療給付に係る重点化・効率化

高齢化の進展、高度な医療の普及等による医療費の増大が見込まれる中で、我が国の医療保険制度を持続可能なものとしていくためには、医療給付に係る重点化・効率化の取組みが不可欠である。

まず、高度医療については、一部について保険外併用療養の対象とされているが、これらを保険給付の対象とするか否かについては、費用対効果など判断ルールの明確化が必要である。

次に、外来受診については、ICTの活用による重複受診、過剰な薬剤投与等の削減、病院と診療所の役割分担の明確化といった適正化に向けた不断の取組みが必要である。

更に、先発医薬品と薬効の変わらない後発医薬品については、その使用をこれまで以上に促進すべきである。具体的には、諸外国の例も参考に、一部の医薬品についての保険償還額を後発医薬品に基づいて設定し、それを上回る部分は患者の自己負担とすることや、薬剤の内容によって患者の自己負担の割合に差を設けること、また先発医薬品価格の引下げを図っていくことなどが必要である。〔資料Ⅱ-1-13参照〕

加えて、医薬品については、うがい薬、湿布薬、解熱鎮痛剤など、市販されている薬と同様の成分・効能の薬（いわゆる「市販品類似薬」）が保険給付の対象となっている。平成24年度から、ビタミン剤について単なる栄養補給の目的での使用については保険上の算定から除外されたが、引き続き市販品類似薬を保険給付の対象から除外していく必要があり、診療報酬改定年に限らず不断に対応すべきである。

これらの取組みは、医療の質を落とすことなく、給付を重点化・効率化でき、ひいては国民に求める社会保障の負担を相対的に軽減させることにも通じる。

### (3) 介護

#### ①現状

介護保険の費用は、制度創設 10 年あまりで 2 倍以上に膨らんでおり、平成 24 年度予算では 9 兆円近くに及んでいる。その財源内訳を見れば、保険料負担で賄われているのは 40.3%で、7.5%が利用者負担、52.2%が公費負担となっており、その公費依存度は、75 歳以上を被保険者とする後期高齢者医療制度を上回る高い水準にある。〔資料Ⅱ-1-14、15 参照〕

今後、高齢化が進むにつれて公費負担の大幅な増加が見込まれるが、歯止めを掛けようとしても、主として 65 歳以上を給付対象としているにもかかわらず、利用者の自己負担割合が後期高齢者医療制度並みに低い水準にとどまっている現状において、利用者のモラルハザードは回避し得ない。

しかも、我が国でいう要介護 3 に相当する者以上に限定しているドイツや韓国と比較して、我が国の介護保険の対象は広範という特徴がある。更には、専ら市町村に委ねられている保険者機能も、各市町村が給付と連動した形で被保険者と向き合って保険料の徴収を行っているのは、第 1 号被保険者に対する部分（財源構成で 19.4%）にとどまっており、各市町村が自ら公費負担を行っている部分も地方交付税制度の下で手厚く財源保障されている。このような状況の下では、保険者でありかつ公費負担の拠出者となっている市町村が、自らの担うべき役割を十分に果たし切れていない。

そこで、利用者負担割合の見直し、保険給付範囲の見直しは勿論のこと、給付と負担のバランスを図るための強力な制度改革が急務である。

#### ②当面の課題

##### イ) 利用者負担割合の見直し

65 歳以上を主たる給付対象とする介護保険制度において、利用者負担割合が所得や要介護度にかかわらず 1 割とされて

おり、医療サービスの患者の自己負担割合より低い水準にあることの正当化は困難であり、その分現役世代の第2号被保険者の保険料負担等に皺寄せが及んでいる。〔資料Ⅱ-1-16参照〕

特に、現役並み所得の高齢者については、医療保険においては、順次、自己負担割合の引上げが行われているが、介護保険においては、制度創設以来、利用者負担割合は1割のまま据え置かれており、早急にその引上げを実現する必要がある。

#### ロ) 給付の重点化・効率化

また、保険給付の対象となる介護サービスの範囲の適正化を進めていかねばならない。

現在の介護保険制度では、日常生活上の基本動作をほぼ自分で行うことが可能な者であっても、何らかの支援が必要とされれば、概ね保険給付の対象（要支援）と認定されることになっている。また、こうした要支援者に対するサービス提供の実態を見ると、訪問介護については、生活援助サービスが大半を占め、中でも掃除がその半分以上を占めている。要支援の認定を受けても、家族や本人でなんとかやっつけていけることを理由に、介護サービスを利用しない者も相当割合存在しており、要支援者に対するこうしたサービスを公的保険の対象とすることには、疑問がある。〔資料Ⅱ-1-17参照〕

また、少子化の進展により、支え手である現役世代から提供される財源や介護のマンパワーの増加には制約がかかる一方で、支えられる側の高齢者の増加により、介護サービスに対する潜在的な需要は更に増加していくことが見込まれる。こうした中では、介護保険の限られた財源やマンパワーを介護の必要性の高い者に重点的に配分するような制度にし、その他の者については、地域や民間の活力を活用して、必要なサービスを提供するようにしなければ、真に介護サービスを必要とする重度者が、必要なサービスを受けることができないという事態にもなりかねない。

このような状況の下、ドイツや韓国の例も踏まえつつ、保険給付の対象について、要介護3以上の重度者介護への重点化を図るべきである。こうした観点から、軽度者に対する介護サービスについては、保険給付の対象から除外するとともに、保険給付の対象から除外したサービスのうち、真に自立支援に資するものについては、地域支援事業（介護保険の保険給付のほかに、市町村が、介護保険料と公費を財源として、介護の予防と高齢者の自立支援のために実施している事業）などを受皿とすることを検討すべきである。

あわせて、以下の重点化・効率化策にまずは取り組んでいくべきであるが、介護保険の費用が急増している中では、これらにとどまらない検討が求められることは当然である。

#### a. 介護施設の重点化

利用者一人あたりの介護サービスのコストを見ると、特別養護老人ホーム等の施設サービスのコストは、在宅サービスのコストに比べ約2.4倍高い状況となっている。社会保障・税一体改革にあわせて行われる医療・介護サービスの提供体制の重点化・効率化に際しては、地域の実情等を踏まえつつ、介護施設の入所者を重度者に限定することなどを通じ、施設介護から在宅介護への移行を着実に実現する必要がある。

#### b. 処遇改善のための内部留保の活用

介護事業者は収支が大幅に改善するとともに、特別養護老人ホーム等の施設においては内部留保も積み上がっている状況にある。介護保険料や公費を財源として介護職員の処遇を改善すべきとの指摘もあるが、まずは、これらの収支改善や内部留保が処遇改善に充てられるようにすべきである。

#### c. 地域支援事業の見直し

地域支援事業についても見直しが必要である。同事業は、要

支援者・要介護者だけでなく、幅広い高齢者層を対象としているものであり、政策効果の検証がないままにこれらの事業の規模の拡大を許せば、介護給付の外延を徒に拡充しているに実質的に等しいことになるからである。

特に、介護予防事業については、事業の効果の検証が不十分、対象者をより明確化すべきといった指摘が繰り返しなされているにもかかわらず、不用分の予算の削減がなされるにとどまっているが、事業の効果が立証されるまでは、事業規模そのものを根本的に見直すべきである。

また、高齢者の自立支援のための事業（包括的支援事業・任意事業）についても、包括的支援事業について、多くの市町村が運営・評価体制を整備していないといった問題がある。更に、任意事業に至っては、実質的に地方単独事業に等しい事業を保険給付より高い国庫負担率で行っており、事業の選択と集中に向けた市町村のインセンティブを損なっている可能性がある。

これらを踏まえ、地域支援事業について、制度改革を含めて事業のあり方を見直し、軽度者介護の受け皿とする観点も踏まえつつ、より効果的・効率的な事業とするとともに、公費負担については抑制を図る必要がある。

#### ハ) 介護納付金の負担に対する総報酬割

介護納付金に係る被用者保険者間の負担について、その按分方法を総報酬割とすべきである。後期高齢者医療への支援金の被用者保険における負担方法について、平成 22 年度予算から既に総報酬割が一部導入されていることは先に述べたとおりであり、介護納付金についても、医療保険制度における動向と整合的に総報酬割の導入・拡大が図られるべきである。

### (4) 年金

#### ①現状

我が国では、予想を超える速さで少子高齢化等が進み、平均寿

命が男性 79.4 歳、女性 85.9 歳となる一方、現役世代の人口数の減少が進んでいる。このような中、平成 26 年（2014 年）にはいわゆる団塊の世代（1947～1949 年生）が全て 65 歳の年金受給開始年齢に到達することになり、今後、ますます年金給付費が増大していくことが予想されるため、年金制度に関し、負担面、給付面の両方における適正化の取組みが必要である。

負担面では、平成 16 年の制度改正に沿って、保険料率が段階的に引き上げられるとともに、公費負担について、今般の社会保障・税一体改革において、後述するマクロ経済スライドによる給付の適正化を前提として基礎年金国庫負担率が恒久的に 2 分の 1 に引き上げられる一方で、平成 24 年度・25 年度はその財源を年金特例公債で賄うものの、平成 26 年度以降は年金特例公債の償還分もあわせて消費税率引上げによって税財源が確保されることとなっており、取組みが進捗している。

給付面では、昭和 48 年より物価スライドが導入され、物価の変動率に応じて年度ごとに給付額が改定されることとされてきた。この物価スライドの仕組みの下では、物価下落時には年金給付の名目額が引き下がることになるが、年金生活者の実質的な購買力には影響を与えず、給付の質を低下させることにはつながらない。

一方、平成 12 年から 14 年にかけて、物価が下落したにも関わらず給付額を据え置く特例措置が講じられたこと等の影響で、現在支払われている年金給付の水準は、本来のあるべき水準よりも 2.5% 高くなっており、その分現役世代や将来世代の保険料負担や税負担に皺寄せが及んでいる。この特例水準を解消させるため、第 181 回臨時国会において国民年金等改正法が成立し、平成 25 年 10 月から 1.0%、平成 26 年 4 月から 1.0%、平成 27 年 4 月から 0.5% の年金給付水準の引下げが行われることが決定したところである。〔資料Ⅱ-1-18 参照〕

## ②当面の課題

### イ) マクロ経済スライドの見直し

平成 16 年の制度改正では、被保険者である現役世代の人口数及び受給者の平均余命を勘案し、給付額の伸びを賃金や物価の伸びよりも抑えるマクロ経済スライドが導入されている。このように保険料負担の範囲内で給付が賄われるよう年金の給付水準を調整する仕組みは、長期的な給付と負担の均衡を図り、年金財政を持続可能なものとする上でも必要不可欠なものである。

ところが、このマクロ経済スライドによる年金給付の調整については、上記の特例措置の解消まで開始されないこととされてきた上に、名目年金給付額を引き下げないようにするとの配慮から物価等が下落する場合や物価上昇幅が小さい場合には十分に機能しない仕組みとなっている。〔資料Ⅱ-1-19 参照〕

その結果、マクロ経済スライドは、制度導入以来その発動に至っておらず、前回（平成 21 年）の財政検証では、現役世代の賃金が伸び悩んでいることと相俟って、年金の所得代替率が前々回（平成 16 年）財政再計算における 59.3%から、62.3%まで上昇するような状況にもなっており、この仕組みのままでは、将来世代の負担増や給付減が懸念される憂慮すべき事態となっている。今般、特例措置の解消に向けた道筋が付けられたことで一歩前進が図られたが、これを機に、物価動向如何にかかわらず、マクロ経済スライドが機能する仕組みに作り変えていくことで、早急に制度の枠組みを取り除いていかねばならない。〔資料Ⅱ-1-20 参照〕

#### ロ) 高所得者への年金給付の見直し

現在は、年金を受給する際の所得や保有資産に関わらず、保険料支払実績等に応じて、年金支給が行われることとなっている。

今般、低所得の年金受給者等に対し、福祉的給付を行う法案も成立したが、高齢者間の所得等の格差が他の年齢階級と比べて大きい中、高所得者への年金給付の見直しも行うことで、世

代内の公平も図っていく必要がある。

このような観点から、高所得者ほど恩恵が厚くなっている公的年金等控除について廃止を含めた縮小を行うことや、高所得者に対する年金支給を減額することについても、早急に検討する必要がある。

#### ハ) 支給開始年齢の引上げ

現在我が国では、厚生年金の支給開始年齢を 2002 年から 2030 年にかけて 60 歳から 65 歳へ引き上げることが決まっている（国民年金の支給開始年齢は、制度創設当初より 65 歳）。

一方、他の主要先進国の中には、将来的な支給開始年齢の 65 歳以上への引上げのスケジュールが決められている国も存在している中、世界の主要先進国の中で最も急速に高齢化が進んでおり、さらに趨勢として平均寿命が延びてきている我が国においても、支給開始年齢の更なる段階的引上げ等は避けられない。

現在進行している支給開始年齢の引上げとの関連も踏まえつつ、その実現に向け、検討する必要がある。〔資料Ⅱ-1-2 1 参照〕

### (5) 生活保護

#### ①現状と課題

生活保護の受給者数は近年大幅に増加しており、足元では約 213 万人と、制度創設以来最高を更新している。稼働可能層と考えられる 20 代から 40 代にかけての保護受給者も増加しているが、50 代やそれ以上の高齢者層における伸びが顕著である。

こうした動向に伴い、生活保護費も増加しており、平成 24 年度予算ベースでは事業費約 3.7 兆円、国費約 2.8 兆円となっている。生活扶助費、医療扶助費、住宅扶助費などが増加要因となっている。〔資料Ⅱ-1-2 2 参照〕

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



のであり、自立の助長を趣旨とする制度であるが、生活費が公費によって保障されているがゆえに、給付水準や制度運用のあり方によっては、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結果ともなりかねない。また、生活保護の給付水準や制度運用のあり方が、一般低所得世帯や年金生活者からの不公平感をもたらす懸念もある。更に、近年は不正・不適正な受給の事例が社会的な問題となっている。

なお、地域別の保護率については、都道府県ベースでも 0.32% から 3.40%（いずれも平成 24 年 3 月時点）と 10 倍以上の差が生じている。

こうした生活保護の問題を放置した場合、制度自体に対する国民からの信頼が低下することとなりかねない。制度に対する国民の信頼感・公平感を継続的に確保するための改革には躊躇をすべきではない。〔資料Ⅱ-1-2 3 参照〕

## ②生活扶助

### イ) 生活扶助基準のあり方

生活保護受給者の就労意欲を確保し、自立の助長を図るとともに、一般低所得者等の生活保護制度に対する公平感を確保する観点から、一般低所得者の消費水準などとの均衡を図るべきである。その際には、a.比較対象となるデータの特性、b.比較対象となる一般低所得者の消費実態に含まれる支出項目、c.生活扶助における各種加算の存在等を十分に踏まえて、検証・見直しの具体的な方法を選択するべきである。また、比較対象となる「一般低所得者」について、従来の「収入分位が第 1・10 分位の世帯」を基本とするのではなく、被保護率などを踏まえ、より低位の収入分位を用いることを検討すべきである。

また、委員からは、生活扶助基準は、他の社会保障制度の負担免除の基準や最低賃金の水準などに影響を与えるため、基準の見直しに当たってはこうした点も踏まえた慎重な対応が必要との意見もあった。

#### ロ) 生活扶助基準の改定方式

5年に1度実施することとされている一般低所得者の消費実態との均衡確保のための検証・見直しについては、客観的かつ透明性のある方法で、納税者の理解を得られるような水準への適正化に取り組むべきである。

また、毎年度の改定についても、従来、民間最終消費支出に準拠することとされているが、実際にはその下落に見合った引下げが行われておらず、今回の5年に1度の検証結果を踏まえた水準の適正化とあわせて、毎年度の改定をきちんと実施すべきである。

#### ハ) 就労促進のあり方

稼働可能層の生活保護受給者について、就労の促進を図っていくことが、自立の助長を趣旨とする生活保護制度の信頼性を確保する観点から重要である。就労に向けた相談などの支援や就労についての一定の給付など、総合的に生活保護受給者の就労促進に取り組んでいくことが重要である。一方で、正当な理由なく就労しない場合には、例えば保護の停廃止に至らない段階の措置として、一定期間保護費を減額するなど、厳格に対処する措置を可能とすべきである。

### ③医療扶助

医療扶助については、生活保護費に占める割合が5割弱と、各扶助の中で金額的に最大の扶助となっており、これまでの適正化策にもかかわらず、

- イ) 生活保護受給者一人当たり医療費が一般国民よりも高い状態が継続している、
- ロ) 入院診療費単価や入院外診療・歯科診療の件数がむしろ増加傾向にある、
- ハ) 生活保護受給者や医療機関等に直接接している現場からは、

現在進められている取組みの実効性に対して疑問の声が上がっている、などの状況がみられる。

以上を踏まえると、電子レセプトを活用した点検などのこれまでの適正化の取組みに加えて、モラルハザードを防止し、制度の信頼性を確保する観点等から、例えば後発医薬品の原則化、一時窓口負担の導入（翌月償還を含む）など、もう一段の取組みを進めるべきである。なお、委員からは、最低限度の生活の保障という生活保護制度の趣旨との整合性に配慮すべきとの意見もあった。

また、医療扶助における交通費の支給については、地方自治体ごとに平均支給額に大きなばらつきが見られる。真に必要な者に適切な範囲で支給がなされるよう、支給の考え方、基準などについて、改善を図るべきである。

#### ④住宅扶助

##### イ) 住宅扶助のあり方

住宅扶助基準について、一般低所得者の家賃実態との均衡を図り、貧困ビジネスの誘因となることを防止する等の観点から、水準の引下げを視野に入れた専門的・技術的検証を実施すべきである。

また、いわゆる「貧困ビジネス」について、実効ある規制を実施できるような枠組みの構築を図るべきである。

##### ロ) 住宅扶助基準の改定方式

住宅扶助基準の改定方式としては、現在、a.前年度基準額、b.消費者物価指数の伸びを勘案した額、c.被保護世帯97%カバー額のうち2番目にくるものを当該年度の基準としており、結果として、近年は、家賃水準の下落傾向にもかかわらず、住宅扶助基準が据え置かれている。一般低所得者の家賃実態との均衡を継続的に図る観点から、住宅扶助基準と家賃CPIとの連動

性を高めるべきである。また、地域ごとの基準決定のあり方について、透明性・客観性を確保すべきである。

#### ⑤その他の加算・扶助

各種の加算・扶助については、冬季加算について、全国を対象とする必要性は乏しいのではないか、期末一時扶助について、12月に特別の需要がどの程度存在するのか、母子加算について、夫婦子有の世帯と比較して特別の需要が存在するのかなど、その必要性やあり方につき、早急に専門的・技術的な検討を行うべきである。

## 2. 地方財政

### (1) 国・地方の財政状況と地方交付税の現状

地方交付税は、国税に加え、現状では赤字国債にもその財源を大きく依存している。具体的には、(イ) 本来の財源である国税5税(所得税、法人税、消費税、酒税、たばこ税)の税収の概ね3割程度からなる法定率分に加え、(ロ) 地方財政計画を元に算出される地方の財源不足の補填<sup>1</sup>などの各種の加算を赤字国債に財源を依存して行っている。〔資料Ⅱ-2-1参照〕したがって、地方財政計画に計上される地方歳出の内容については、国の財政当局による十分な精査が必要である。

また、こうした赤字国債への依存が国債残高の増加の一因となっており、平成2年度(1990年度)末から平成24年度(2012年度)末までの累計では、普通国債残高増加額530兆円のうち69兆円が

---

<sup>1</sup> 地方財政計画においては、全国規模での地方財政の標準的な姿が示されているが、同計画における歳出・歳入の見積を元に算出される地方の財源不足に対しては、(1) 国負担の地方交付税の特例的な加算及び(2) 地方負担の臨時財政対策債により折半して補填を行うという折半ルールが採用されている。

地方交付税交付金等による増加分となっている<sup>2</sup>。

このため、国の財政状況は著しい悪化傾向にある一方で、地方の財政状況は基礎的財政収支の黒字化に加え財政赤字もわずかであり、臨時財政対策債を含む長期債務残高も増加していないなど、むしろ改善傾向にある。〔資料Ⅱ-2-2 参照〕

こうした状況にもかかわらず、国から地方団体への地方交付税の総額は、平成 20 年度以降、増加の一途をたどってきた。特に

- ① 歳出の積算根拠を伴わない歳出特別枠の地方財政計画への計上による地方歳出・財源不足額のかさ上げ〔資料Ⅱ-2-3 参照〕
- ② 国税 5 税の法定率分に財源不足の半分を特例的に加算するという基本的なルール<sup>3</sup>を飛び越えた全額国負担の別枠加算〔資料Ⅱ-2-4 参照〕

という不透明な手法で地方交付税が 1 兆数千億円の規模でかさ上げされており<sup>4</sup>、極めて問題が大きい。

また、このように地方交付税の交付額が増加する中、地方の余裕資金を積み立てた財政調整基金及び減債基金<sup>5</sup>の残高の合計額は、平成 20 年度末の 6.2 兆円から平成 23 年度末の 7.9 兆円へと、1.7 兆円

---

<sup>2</sup> この 69 兆円のほかに、一般会計に承継された交付税及び譲与税配付金特別会計(以下「交付税特別会計」という。)の借入金(国負担分)で、交付税及び譲与税配付金承継債務借換国債に借り換えられた 1.4 兆円も普通国債残高の増加要因となっている。

<sup>3</sup> 折半ルールとはいえ、地方負担とされる臨時財政対策債の元利償還金は個々の地方団体にとってみればその全額が将来の基準財政需要に算入され地方交付税で担保される仕組みとなっている。

<sup>4</sup> 平成 24 年度地方財政計画においては、歳出特別枠は地域経済基盤強化・雇用等対策費の 1 兆 4,950 億円、別枠加算が 1 兆 500 億円もあり、折半対象財源不足については折半ルールに基づく一般会計の特例的な加算に与える影響をも加味すれば、両者を合わせた地方交付税総額のかさ上げ効果は 1 兆数千億円にも及ぶ。また、国から地方団体に交付される平成 24 年度の地方交付税の総額 17.5 兆円については、一般会計から交付税特別会計への繰入れ 16.5 兆円を、前年度からの多額の繰越金・剰余金や、地方公共団体金融機構からの国庫納付 0.35 兆円の財政投融资特別会計投資勘定から交付税特別会計への繰入れ等の臨時財源 1.0 兆円をかさ上げして確保していることにも留意が必要である。

<sup>5</sup> ここでの減債基金の残高は決算状況調の残高を用いており、満期一括償還地方債に係る積立額は計上されていない。したがって、それ以外の地方債(例えば元金均等償還の地方債)について、毎年スケジュール通り償還を行いつつ、さらに余裕がある場合に行われる減債基金への積立て等が、ここでの減債基金の増加要因となっていると考えられる。なお、財政調整基金、減債基金とも一部事務組合等の残高を含む。

も増加しており、いわば国は借金をしつつ地方交付税の水準を増加させながら、それを受け取る地方団体では貯金が増加している状況となっている。〔資料Ⅱ-2-5参照〕すなわち、地方交付税の総額の水準は、必要以上に高くなっているとみられる。

## (2) 予算編成における課題

一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計に繰り入れられる地方交付税交付金等の平成 25 年度要求額は、仮試算の段階ではあるが、平成 24 年度予算に比べ 0.3 兆円増の 16.9 兆円となっている。〔資料Ⅱ-2-6参照〕この地方交付税交付金等の増大は国の基礎的財政赤字の悪化要因となるが、国の財政が地方よりも著しく厳しい状況にあることを踏まえれば、むしろ、要求額からの大幅な抑制を図ることが必要である。

また、地方の安定的な財政運営に必要な財源については、地方交付税の総額だけでなく、地方の本来の財源である地方税等を合わせた一般財源全体で確保するとともに、財政健全化について国・地方が相協力しつつ行う観点から地方歳出についても抑制を図るため、地方の一般財源の総額について前年度と実質的に同水準を確保するとの考え方がとられてきている。したがって、地方財政計画における地方歳出を抑制し、財源不足の縮小を図っていく必要がある。

〔資料Ⅱ-2-7参照〕

## (3) 個別の論点

地方交付税が地方の財源不足の補填を通じて財源保障機能を果たしている以上、地方財政計画に計上される歳出については、国税と赤字国債で賄われる地方交付税によりどの水準・範囲まで保障すべきかとの観点に立って精査されるべきである。その上で実際の各地方団体の歳出の水準・範囲については、財源も含め、地域住民と向き合って決めていくというのが真の地域主権のあり方であり、それが国と地方の役割分担の明確化にもつながると考えられる。

また、社会保障・税一体改革による消費税率の5%引き上げのうち

1.54%分が地方団体のための引上げであることを踏まえれば、国民の理解を得る観点からも、地方団体における一層の行政改革を促すよう地方財政計画の歳出の抑制を図るべきである。〔資料Ⅱ-2-8 参照〕

そこで、以下、地方財政計画の主要項目について検討する。

### ①給与関係経費

平成 24 年度地方財政計画において 21.0 兆円が計上されている給与関係経費について見てみると、地方公務員給与の水準は各地方団体が条例により自主的に決めるものであることを前提とした上で、地方交付税によりどこまで財源保障すべきかという点が論点となる。

地方公務員給与の水準を国家公務員給与の水準と比較してみると、(イ)地方公務員給与の水準は平成 18 年度にかけて低下し、国家公務員給与の水準を下回っていたが、(ロ)昨年 4 月以降、国家公務員については給与改定特例法による給与引下げが行われたため、現時点では、地方公務員給与の水準が国家公務員給与の水準を相当程度上回るとの試算結果となっている<sup>6</sup>。〔資料Ⅱ-2-9 参照〕こうした中で、国民共通の負担である地方交付税により保障される歳出の水準・範囲を画する観点からは、昨年 4 月からの国家公務員人件費の削減という国の歳出の取組みと基調を合わせて地方財政計画の給与関係経費を見積もることが必要と考えられる。その上で、各地方団体においては、地域における民間企業給与との比較なども踏まえ、財源も含め地域住民の理解を得つつ地方公務員給与の水準を自主的に判断するということになる。

---

<sup>6</sup> 給与改定特例法実施後の国家公務員給与（行政職（一））（平成 23 年度俸給表に同法を適用したと仮定）と地方公務員（一般行政職員）の平均給与（平成 23 年地方公務員給与実態調査）との比較で試算したラスパイレス指数は、国家公務員給与を 100 とすると地方公務員給与は 106.9 となっている。

また、国家公務員については既に廃止された自宅に係る住居手当（持ち家手当）や、地方自治法において日額支給が原則とされている非常勤行政委員に対する月額報酬等についても、地方財政計画に計上して地方交付税の財源保障の対象としている現状を見直していくべきと考えられる。

## ②一般行政経費単独事業

平成 24 年度地方財政計画において 13.8 兆円が計上されている一般行政経費単独事業（国庫補助を伴わないもの）について見てみると、その内容は、地方団体の内部管理経費や、社会保障に係る経費、私立学校の経常費助成など多岐にわたっており、地方財政計画においては包括的な枠として計上されている。地方団体は、地域住民のニーズや地域の実情に応じて国の制度にはない様々な行政サービスを実施しているため、標準的な水準である地方財政計画額を決算額が上回るのが通常であるが、決算額を追認する形で計画額が増額されてきた結果、両者の乖離はほとんどなくなっており、標準以上の行政サービスまで地方交付税で財源保障している可能性も否定できない。

しかしながら、一般行政経費単独事業の内訳については、団体間で統一的な比較がなされておらず、何が標準的な行政サービスなのかという議論自体が困難な状態にある。このため、各地方団体において、決算時に、計数や財政状況だけでなく、一般行政経費単独事業の具体的内容や決算額につき、比較可能な形で情報開示を行う取組みが必要と考えられる。こうした取組みは、国・地方の役割分担の明確化の議論に資するとともに、地域住民が、各地方団体の財政状況に照らして、どこまでのサービスが必要か議論する材料としても重要と考えられる。

## ③公営企業繰出金

平成 24 年度地方財政計画において 2.7 兆円が計上されている公営企業繰出金であるが、独立採算制が原則である地方公営企業に



対しては、一定の範囲で地方団体の一般会計等による経費負担が認められている。しかしながら、地方公営企業の総収支は、公営企業繰出金を除くと多額の赤字<sup>7</sup>に陥っており、特に十分な料金収入が得られていない下水道事業や職員の給与水準が民間よりも大幅に高い病院事業においてその傾向が顕著である。公営企業繰出金も地方財政計画の歳出に計上されるものである以上、地方公営企業において、指定管理者制度や PFI など民間手法の活用も図りつつ、料金収入の増大や経営効率化を促していくことが必要と考えられる。

#### ④歳出特別枠

歳出特別枠については、(1)で述べたとおり、歳出のかさ上げのための積算根拠を伴わない歳出項目であり、地方財政計画の客観性・透明性を損なうものであるとともに、国民共通の負担である地方交付税で財源を保障する対象として極めて問題が大きい。地方交付税の算定における別枠加算と合わせ、早期の解消が必要である。

#### (4) 今後の地方税財政のあり方について

今後の地方税財政のあり方については、一昨年 12 月 9 日の当審議会財政制度分科会報告「財政の健全化に向けた考え方について」において、

- ・ 地方交付税については、受益と負担の対応関係が希薄なため、各地方団体において歳入制約が意識されにくいという問題がある
- ・ 地方交付税による財源保障に偏った現状を改めるため、地方交付税は量的拡大路線から決別し、財源保障機能を縮小・限定した

---

<sup>7</sup> 平成 22 年度決算では、地方公営企業の総収支は 4,579 億円の黒字であるが、公営企業繰出金 3 兆 2,376 億円を除くと、2 兆 7,797 億円の赤字となっている。

上で、財政調整機能に重点化・特化すべきである

- ・ 歳出特別枠や別枠加算を解消し、交付税総額の決定ルールの透明化を図るとともに、地方財政計画の合理化・適正化を徹底して進め、一般会計からの各種加算等を縮減・廃止する必要がある
- ・ 地方交付税の財源保障機能の縮小・限定にあわせ、地方税の充実に向けて固定資産税や住民税を中心に地域住民と向き合う形での取組みが求められる
- ・ 改革に当たっては、地方税収の偏在性に留意する必要がある。地方税の仕組みの中で不交付団体を含めた財政調整を行い、地方団体の財政調整のコストを可視化すること（「財政調整目的税」）も将来の選択肢である

との提言を行っている。

この提言に付け加えるならば、人口減少・高齢化社会の進展に伴い税財源の伸びが大きく期待できない一方で、国の財政状況が極端に悪化しているという状況に照らしても、今のまま国による地方歳出の財源保障を続けることは難しく、地方交付税の財源保障機能を縮小・限定するとともに、各地方団体が地域住民と向き合って自主的な財源調達を行うことが求められるようになると考えられる。

〔資料Ⅱ-2-10参照〕

また、地方税収の偏在に関しては、そもそも、国から地方へという垂直的な財政調整制度である地方交付税制度では、不交付団体・交付団体間の財政調整を行うことは困難であり、今後、地方法人特別税の仕組みの更なる活用・深化も含めて検討し、地方税の中で地方団体間の水平的な財政調整を進めることを考えていく必要がある。〔資料Ⅱ-2-11参照〕

なお、地方税については、地方の自主財源であり条例により課税されるにもかかわらず、地方税に関する減収措置が講じられると、地方税法の存在によりあたかも国により財源保障されているのごとく、地方は国に対して安易に減収補填を求める傾向がある。地方の自主財源であるという地方税の性格に照らしても、また、地方

の自主的な財源調達を促す観点からも、新たな補填措置を講じることは慎むべきと考えられる。

### 3. 文教・科学技術

#### (1) 文教予算について

教育予算については、明確な成果目標を定め、改善サイクルが働くようにすることが重要である。定数増や予算増に走るのではなく、「成果」につながる質・手法の改善をあわせて資源を投入する仕組みを構築する必要がある。例えば、教員の大量退職・大量採用に伴い教員採用倍率が大幅に低下しているのであれば、むしろ、採用者数を大幅に減らし、採用倍率を確保して良い人材の確保に努めるべきである。一方で学校における外部人材の活用が進んでいないのであれば、外部人材の活用を進めるための重点投資を行うことも考えられる。費用対効果の観点から最も効果的・効率的な資源投入を行うという視点を忘れてはならない。

我が国の教育に係る公財政支出（対 GDP 比）は OECD 諸国の中で低いとの議論があるが、こどもの数（総人口に占める割合）が少ないことによるものであり、こども一人当たりの公財政支出で見れば、OECD 諸国と比べて遜色はない。また、高等教育については、米国とはそれ程違いはない。いずれにせよ、家計が負担するか税金で負担するかは選択の問題であり、高等教育は自己投資の側面があることを踏まえ、租税負担率等との見合いで議論する必要がある。

〔資料Ⅱ-3-1、2、3参照〕

今後、少子化が進行すれば、公財政支出（対 GDP 比）も、全体の人口に占めるこどもの数の割合に応じて減少していくことが基本となることから、そうした観点からも、投入量の総額やその GDP 比に着目した議論を行うことは実益に乏しい。

#### (2) 義務教育教職員の定数

公立小中学校の 35 人以下学級・その他の課題を実現するため、今後 5 年間で 2.8 万人の定数改善を行う概算要求がなされている。しかし、我が国の教員数は国際的に遜色ない水準にある（例えば小中学校の学級の約 9 割、中学校の学級の約 7 割が既に 35 人以下学級）ことから、こどもの数の減少にあわせて教員数を減らすべきである。

〔資料Ⅱ-3-4、5 参照〕一般的な見方と異なり、少人数学級が費用対効果の観点から優れた施策であると言うのであれば、まず、政策効果を定量的に示す必要がある。

今後の教職員定数のあり方を考えるに当たっては、少人数学級の政策効果や公務員人件費改革との整合性、既存の定数（教員（65 万人）の約 3 割（16.5 万人）を占める担任外教員）の活用といった論点のほか、少子化の下で、教員数はこどもの数の減少程減少しないため、定数改善措置を講じなくとも、こども当たりの教員数は、1990 年以降、毎年 2,200 人程度増加するという“意図せざる定数改善”が生じてきたこと（累計 5 万人）等を踏まえて検討する必要がある。〔資料Ⅱ-3-6 参照〕

### ①少人数学級の政策効果

少人数学級については、都道府県毎の実績を見てみても、学級規模と学力、いじめ・不登校、暴力行為の発生件数の間に密接な関係は見いだせない。国際的な様々な実証研究においても、学級規模の縮小とこどもの学力向上との間に相関関係が見いだせない（クラスサイズパズル）という研究が通説となっている。OECD も、PISA2009 読解力調査の分析において、「学級規模を縮小することは一般的に費用が高く、教師の質向上への投資と比べて学力向上のための効率的な支出ではないことを示している」としている。また、日本に対しては、「教育の追加投資の多くが学級規模の縮小に充てられていることが問題の本質である」「これまで教員の質への投資よりも学級規模の縮小を優先する傾向があった。この優先順位は修正される必要」と指摘している。

こうした点を踏まえると、平成 25 年度全国学力状況調査にお

けるきめ細かい調査を含め、学力等への効果について全国レベルの効果検証を行う必要がある。

## ②公務員人件費改革との関係

義務教育の教職員定数（70万人）は、地方公務員（235万人）の約3割を占めている。一般に、教職員定数を含め人件費は長期雇用を前提とするため、他の裁量的予算と異なり、単年度での大幅な見直しが困難である。

このため、他の予算と比べて一層慎重な検討が必要とされるが、義務教育の教職員定数は児童生徒一人当たりで見ると、政策的な定数増加策が加わり、平成に入ってから約36%も増加しており、サービスの受益者当たりで見ると警察や消防といった他の現業部門と比べても増加の幅が大きい。

5年間で教職員定数を更に4%増やし、国・地方の人件費を1,800億円増加させる施策は、公務員人件費改革の観点から極めて慎重な検討を要する。

## ③既存の定数（担任外教員16.5万人）の活用について

少人数学級を推進する等のため定数改善が必要との要求に対しては、教員（65万人）の約3割を占める16.5万人の担任外教員の活用が考えられる。特に

- ・ 小学校の36人以上の学級の約5割は5都府県に集中しているほか、少人数学級が進んでいる県では既存の加配定数を少人数学級に活用している一方、少人数学級が進んでいない県では少人数指導等他の目的に活用している等、地方の選択の問題という側面があること
- ・ 中学校では教員の4割が担任外教員となっていること
- ・ 基礎定数で定められた担任外教員を少人数学級に活用している県があること

といった状況に照らせば、定数改善措置を講ずる前に既存定数の活用を十分に検討する必要がある。

#### ④小学校の教員の採用倍率低下との関係

団塊の世代の大量退職等に伴い教員の大量退職・大量採用時代に入っており、その結果、小学校の教員の採用倍率は平成 12 年度の 12.5 倍から平成 23 年度は 4.5 倍まで低下している。当面、教員の大量退職・大量採用は継続すると見込まれる中で、教員の質確保の観点から、むしろ、採用者数を大幅に減らして、採用倍率を確保して良い人材の確保に努めるべきであり、大幅な定数増要求はこれと逆行している。

#### ⑤少子化による“意図せざる定数改善”

少子化による学級数の減少等に伴い、教職員定数は減少している（自然減）。しかし、教職員定数はこどもの数の減少ほどには減少しない。このため、こども当たりの教員数は毎年 2 千人程度増加しており、“意図せざる定数改善”が生じている。

以上を踏まえると、少人数学級その他の個別課題への対応のため教職員定数の改善計画を策定するとの概算要求については、こども当たりの教員数を維持するとの考え方に立って、こども当たりで見ると増加する教員分に相当する予算について、むしろ、教育の質向上に資する施策や外部人材の活用へ重点投資に充てるとともに、国・地方を通じた財政健全化につなげることを検討すべきである。〔資料Ⅱ-3-7 参照〕

### (3) 大学

国立大学法人運営費交付金については、平成 16 年に国立大学が法人化されて以降の以下のような状況を踏まえ、社会のニーズにあわせた大学内での機動的な資源の再配分を促進する必要がある。その際、セグメント毎の状況等の情報開示を充実させるほか、将来の少子化を見据え、個別大学を超えた再配分である再編・統合につなげていく必要がある。

- 第一期（平成 16 年～21 年度）の第三者評価について見れば、期待される水準を下回ると評価されたのは 1 % 程度に過ぎず、評価を通じた教育・研究水準の向上という改革サイクルが機能していない。
- 本来競争的に配分されるべき特別運営費交付金の配分状況を見ると、メリハリある配分となっていない。〔資料Ⅱ-3-8 参照〕
- 教員数をみると、専門分野別のシェアが固定化されている。

また、国立大学法人運営費交付金（平成 24 年度予算額 11,423 億円）は平成 16 年の法人化以降約 1,000 億円程度減額されてきたとの指摘があるが、その 8 割以上は附属病院運営費交付金の減と退職手当等の特殊要因運営費交付金の減によるものである。法人化以降の物価変動や公務員給与削減の傾向を考慮すれば、教育研究活動を直接支援する一般運営費交付金及び特別運営費交付金は実質的に減少しているとは言えない〔資料Ⅱ-3-9 参照〕。更に、自己収入や競争的資金等の外部資金が増加しており、教育研究活動費は全体として増加している。研究予算の配分に当たっては重点化を図り、国立大学法人評価を反映すべきである。

国立大学の授業料については、低所得世帯の学生に対する授業料減免支援が拡充されている一方、授業料は全大学・学部でほぼ同じとなっている。所得水準等に応じた授業料体系への移行を検討すべきである。

#### （4）奨学金

大学生等に対する奨学金については、（独）日本学生支援機構の行う無利子奨学金と有利子奨学金は学生の 4 割に貸与されており、希望者全員に貸与されている。

無利子奨学金の家計基準（4 人世帯、私大・自宅通学）は年収 955 万円以下程度であり、一般会計からの貸付金を原資としているにもかかわらず、一般会計からの利子補給のない日本政策金融公庫の教育ローンの貸与基準（4 人世帯、890 万円以下程度）より緩やか

になっており、逆転現象が生じている。

また、有利子奨学金（4人世帯、私大・自宅通学の場合）は年収1,207万円以下程度と幅広い層に貸与されており、返済条件も、卒業後20年以内に返済、金利も国債金利（固定1%程度、変動0.3%程度）と、民間金融機関の教育ローンと比べて、相当優遇されたものとなっている。〔資料Ⅱ-3-10参照〕

こうした点を踏まえると、無利子奨学金と有利子奨学金、更には日本政策金融公庫の行う教育ローンの中で適切に役割分担する観点から、無利子奨学金の貸与は特に困難がある者に限った上で、有利子奨学金で対応することを基本として、無利子奨学金の家計基準の見直しに取り組むべきである。

更に、無利子奨学金については、

- ・ 奨学金受給者が返済した資金を次世代の貸与原資とすることで限られた財源を有効活用するとともに、
- ・ 将来の返済負担懸念から、特に低所得世帯の学生を中心に就学を断念する可能性が指摘されることに対応する観点から、所得確認が容易となる制度の施行後に、現行の定額返還から毎年の所得に応じた返還に移行することが望ましい。〔資料Ⅱ-3-11参照〕

## （5）科学技術

科学技術振興費については、平成に入り3倍に増加しており、社会保障関係費を上回る伸びとなっており、〔資料Ⅱ-3-12参照〕研究開発費（対GDP比）は主要国と比べて遜色ない。〔資料Ⅱ-3-13、14参照〕

一方、科学技術関係予算の目的別研究費のシェアはほとんど変化なく固定化されており、〔資料Ⅱ-3-15参照〕研究開発が社会や産業構造の変化に対応できていないとの指摘もある。加えて、論文の質を示す相対被引用度は主要国と比べて低水準である。〔資料Ⅱ-3-16参照〕

このため、大学においては、研究資金の弾力的な配分、実績や成



果に基づく人事と研究人材の高度化・多様化・流動化の促進、研究支援人材の確保を図るなど、研究力強化に向けた学長主導の人的・物的資源の再配分を促進すべきである。

また、科学技術研究費補助金について、研究環境の改善、使い切りや不正使用の防止を図る観点から、一定程度、年度間で融通可能となるような新たな調整措置を導入することが考えられる。複数年にわたる研究に対応するため、適正な中間評価を前提として、研究開発法人の運営費交付金も活用していくこととする。

更に、大学等が企業から受け入れた研究開発費は極めて低い水準に留まっているが〔資料Ⅱ-3-17参照〕、優れた基礎研究の成果を基とした緊密な産学連携を通じたイノベーション創出が求められている。今後の成長戦略においても、研究者レベルだけではなく大学全体として民間企業と実用化に向けた共同研究を進めることが重要であると考えられる。

科学技術予算については、このような質的改善につながる制度・システムの改革を進めつつ、政策的な重点分野の一層の明確化、短期、中長期といった時間軸に応じた戦略の設定、専門家による適正な評価に基づく優先順位付け等を通じて、研究分野の選択と集中を図り、厳しい財政事情を踏まえた財政健全化と整合的なものとしていく必要がある。

## 4. 公共事業

### (1) 社会資本の質的転換

少子高齢化と人口減少が見込まれる中で、厳しい財政事情の下、維持管理に多額の経費がかかることも踏まえれば、社会資本ストックの大幅な拡大を指向していくことは困難であり、新規投資を抑制しつつ、既存ストックの有効活用への転換を一段と進めるべきである。

同時に、急速な過疎化の進行など、今後の経済社会構造の大きな

変化を想定し、50年後を念頭に置いた社会資本の質的転換が求められている。例えば、国民生活の安定・安心に資する持続可能な地域づくりの観点から、住民合意によるコンパクトシティ化などの取り組みを進める上で、社会資本のあり方についてもこれに対応した見直しを進めていく必要がある。〔資料Ⅱ-4-1参照〕

## (2) 社会資本整備の重点化

従来、公共投資は景気対策としての活用の機会が多かったことから、フローの観点に着目されがちであるが、ストックの蓄積が進み、限界便益が低下していることから、真に必要なストックの選択がより重要になっている。

新規投資については、我が国全体の成長余力が縮小する中で、税制改正や規制改革との連携、エネルギー戦略、物流施策など国家的な諸施策との連携を図りつつ、我が国全体の国際競争力強化や、少子高齢化の進展で新たに生じるニーズへの対応、地域活力の維持向上に真に寄与する社会資本の整備など、長期的に十分な有効性を発揮し得るものに重点化すべきである。

個別事業の評価については、便益の計り方において、需要予測や人口減少率などが楽観的シナリオに偏っていないかとの指摘があった。将来の便益を十分慎重に見込むなど、費用便益分析の精度向上を図るとともに、既存ストック活用を含む幅広い選択肢を比較衡量できるよう、計画段階からの評価を充実させるべきである。また、費用便益比(B/C)が1以上であることは、事業採択の必要条件であって十分条件ではないことに留意する必要がある。その場合、B/Cは異なる目的の事業間の比較に用いることはできないとの観点から、B/Cが高いものを優先すべきであるとしても、厳しい財政事情を加味し、事業の選別を行わなければならない。〔資料Ⅱ-4-2参照〕

## (3) 社会資本の戦略的な維持管理・更新

的確な実態把握に基づく社会資本の長寿命化計画の策定を急ぐ

とともに、これまで蓄積された技術的知見の活用や新たな技術革新への取組み等を通じ、一層効率的な維持管理・更新に繋げていくべきである。これに関連して、委員からは、施設の延命化については、適切に保守・点検及び必要な補修を行えば、長期間使用することが可能になることを重要視すべきであるとの指摘があった。その際、どの施設を維持、更新し、どの施設を廃止するかを選別する必要がある。〔資料Ⅱ-4-3参照〕

また、経済社会構造の変化を反映したコンパクトシティ化などに対応し、ストックについても大幅な見直しを進めていく必要がある。その際、既存ストックについては、集約的な更新を行うなど戦略的に取り組むべきである。

なお、委員からは、国民生活の安定・安心に資する持続可能な地域づくりを進める観点からも、財政自体の持続可能性に裏付けられていることが重要であるとの意見があった。同時に、インフラの廃止が人口減を加速し、縮小均衡に陥ることを留意すべきとの指摘があり、地域振興目的の社会資本整備という観点から特区制度など構造改革も併せて行うことが必要との意見もあった。

#### (4) 公共事業の総合的なコスト構造改善

コスト構造改善については、社会資本整備にかかる計画、設計、調達及び管理の各段階において考え得る具体的なコスト縮減方策を積み上げて取り組んでいくべきである。

ICTの活用、民間活力導入等、新たな技術や知見を取り入れ、計画段階・設計段階における思い切ったコスト縮減を図るべきである。併せて、個々の事業の計画見直しによる事業費節減についても、なお一層の努力を重ねるとともに、個別事例の蓄積を標準化する取り組みを進めるべきである。

入札改革については着実な進展がみられる一方、最近でも官製談合問題が生じているのは問題であり、再発防止対策を徹底すべきである。

民間活力の導入については、民間の知恵と工夫が十分発揮される

よう、料金収入等を得ながら自立的経営を行えることが重要であり、これに適した分野を中心に、案件形成支援等を行いながら重点的に取組みを進めるべきである。他方、サービス購入型のPFI事業により建設費の延べ払いを行うことは、単なる財政負担の先送りであり、慎重に対応する必要がある。〔資料Ⅱ-4-4参照〕

#### (5) 防災・減災対策のあり方

防災・減災対策については、災害リスクを踏まえた都市計画や土地利用規制等の策定、地域の実情に合った避難体制の確立や住民への周知等、地方自治体や地域住民の協働によるソフト対策を重視するとともに、国はこれを情報面、技術面等から支援する取組みを一層推進すべきである。

一方、整備に長い時間と大きなコストを要するハード対策は、地域の実情を的確に反映した総合的な防災・減災対策を考えた上で、必要性が確認されたものについて取り組んでいくべきである。

これらのソフト・ハード対策は、行政組織間の連携はもとより、官民の連携を図りながら、政策パッケージとして一体的に進めることが重要である。

津波対策については、頻度の高い津波に対しては引き続きハード対策を中心とする一方、頻度の低い最大クラスの津波に対しては、ハード対策の限界を念頭に置き、避難体制確保などソフト対策を組み合わせた総合的な対策を講じるとの原則を十分に踏まえるべきである。

なお、前述のとおり、従来、公共投資は景気対策としての活用の機会が多かったが、防災・減災対策としてのハード対策を、景気対策と混同することのないよう留意が必要であり、将来の維持管理負担を含むライフサイクルコストを考慮して事業の必要性を精査し、重点化を図るべきである。

## 5. 府省・分野横断的な一括交付金

(1) 現状〔資料Ⅱ-5-1参照〕

国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針が掲げられた「地域主権戦略大綱」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）に基づき、箇所付け等による各府省の事前関与を廃止し、地域の自主的な選択に基づいて事業を実施するため、平成 23 年度予算において各府省の都道府県向け投資補助金等の一部を一括化する地域自主戦略交付金（4,799 億円）及び沖縄振興自主戦略交付金（321 億円）が創設され、内閣府に一括計上された。

平成 24 年度予算においては、地域自主戦略交付金の対象事業が拡大されたほか、政令指定都市も対象に加えることとされた。

※ 平成 24 年度予算額 6,754 億円

特に沖縄については、沖縄振興の重要性に鑑み、地域自主戦略交付金とは区分した沖縄振興自主戦略交付金が平成 23 年度予算に創設されたのに続き、平成 24 年度予算においては、改正沖縄振興特別措置法のスタートを切る重要な年度であったこと等を踏まえ、同法に基づき沖縄独自の一括交付金（沖縄振興一括交付金）が創設された。

すなわち、経常的経費については、市町村事業も含め、より自由度の高い交付金として内閣府が自ら執行する「沖縄振興特別推進交付金」（803 億円）が新たに創設されるとともに、投資的経費については、地域自主戦略交付金と同様に県の対象事業が拡大されるとともに、沖縄独自に全市町村向け補助事業の一部を対象事業として拡大した「沖縄振興公共投資交付金」（771 億円）が沖縄振興自主戦略交付金に替えて創設された。

他方、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災からの復興のため、「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成 23 年 7 月 29 日東日本大震災復興対策本部決定、以下、「復興の基本方針」という。）

等を踏まえ、津波等による著しい被害を受けた被災地方公共団体が、自らの復興プランの下に進める地域づくりを支援し、復興を加速させるため、各省の事業の一部を一括化し、基幹事業に関連して自主的かつ主体的に実施する事業（効果促進事業等）にも活用可能な「東日本大震災復興交付金」が創設され、内閣府に一括計上された。（平成 23 年度第 3 次補正予算（一般会計） 1 兆 5,612 億円）

※ 平成 24 年度予算額 2,868 億円（東日本大震災復興特別会計（以下、「復興特会」という。）復興庁計上）

## （2）今後の課題

このような一括交付金化により、例えば地域自主戦略交付金では、入札差額を同一年度に他の府省の事業に振り替えることや、用地取得の難航により年度内の事業執行が困難となった箇所から他事業箇所へ振り替えることにより効率的な予算執行・事業工期の短縮が可能となったなどの活用事例が挙げられている。

しかしながら、委員からは、現在の予算要求については、必要性や緊急性を踏まえた具体的な積み上げがなく、また具体的な成果目標に基づくものとなっていないため、将来の検証に堪えられるかどうか甚だ疑問であるとの意見があった。

このような状況等を踏まえ、地域自主戦略交付金及び沖縄復興一括交付金については、予算額の縮減のみならず、廃止を含めそのあり方を見直すべきとの意見もあった。

このうち、沖縄復興一括交付金については、10 年間の時限立法である沖縄復興特別措置法で規定されていることを踏まえ、沖縄の自立的発展に向けた出口を見据え、予算規模の縮減などの見直しを段階的に図っていくべきとの意見があった。特に、沖縄復興特別推進交付金については、対象事項の限定が事実上なく、内閣府の直接執行とするなど、国庫補助金というよりは用途を特定しない地方交付税に類似した制度となってしまうことから、今後そのあり方を見直すべきとの意見があった。

いずれにせよ、一括交付金を措置するに当たっては、PDCA サイ

クルの活用が可能となる仕組みの確立が必要である。その上で、とりわけ一括交付金化によりどのように効率的・効果的となったのかについて、事前の関与が簡素化されていることにも鑑み、個別事業を含め、PDCA をしっかり行い、具体的に検証すべきである。

一方、一括交付金の運用面については、国庫補助金という性格に留意しつつ、対象事業や配分の方針を早期に示してほしいという自治体の要望に応えるべく効率的、効果的な活用が可能になるよう更なる改善について検討すべきである。

なお、東日本大震災復興交付金については、被災地は応急復旧から本格復興に移行する段階であり、また、マンパワーが不足するなか、政府を挙げて全力を尽くす必要があることから、事業の進捗を促進する措置を引き続き講じつつ、一定の時期において、他の復興事業と合わせ、効果促進事業を含めた検証をすべきである。

## 6. 農林漁業

### (1) 現状

農業・農村の現状を見ると、農業所得の減少、担い手不足の深刻化、農山漁村の活力の低下といった厳しい状況に直面している。林業においても、林業産出額の減少、森林所有者の経営意欲の低迷、国産材の流通構造の改革の遅れ等の問題が指摘されており、また、遠洋・沖合漁業における漁船の高船齢化の進行、沿岸漁業における漁業者の高齢化の進行など、水産物の生産体制も脆弱化している。

こうした現状を踏まえ、当審議会においても、例えば平成 20 年 11 月の建議において、「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」との提言を行っているところである。

さらに、最近においては、より積極的な観点に立ち、農林漁業は、商業や工業との連携を図りつつ、高付加価値化を進めること等によ

り、農林漁業者の所得を増大させ、地域活力の向上につなげていくことが可能であるといった指摘もなされている。

## (2) 農林水産関係予算における論点

我が国の農林漁業には、大きな役割を果たすことができる十分な潜在力がある。そうであればこそ、農政の推進に当たっては、現実の課題から目をそらすことなく、地域、品目毎に、開発・生産・販売の各段階に分けて、課題を整理し、検討を加えていくことが必要である。その際、財政の果たす役割が重要であることについても十分留意する必要があるとの意見が、審議会においては大勢であった。

一方、委員からは、農林水産分野における施策については、手厚い支援を行っていることが、農林水産業の体質を却って弱くしているのではないかとの意見があるなど、農林水産関係予算のあり方について、他産業に従事している人々を含め国民一般の理解が得られるよう不断の検証を行っていくことが不可欠であるとの意見があった。また、戸別所得補償制度については、その効果を十分に検証することが必要であるとの意見や、大規模農家に対して優先して支援を行うべきとの意見があった。さらに、予算措置のみならず、規制改革を合わせて行うことが必要との意見もあった。

さらに、具体的な提言として、安心・安全をベースにして、国際競争力の強化を図ってはどうかとの意見に加え、「攻めの農業」を目指すことが重要であり、経営マインドを持った新しい人材の参入を促進し、農業の活性化を図るべきとの意見があった他、新規就業者の増大を図るため、担い手の確保を重点的に進めるべきといった意見があった。

なお、政府は、「食料・農業・農村基本計画」（平成 22 年 3 月閣議決定）において、供給熱量ベースの食料自給率を 50%にまで引き上げることとしているが、消費者の選好に左右されるものであり、また、40%前後の水準で長く推移していることに鑑みれば、それにとどまらず、調達先の多様化など、食料の安定供給をどう確保するか更に考える必要があるとの意見もあった。



### (3) 予算編成において考慮すべき事項〔資料Ⅱ-6-1参照〕

以上のような指摘を踏まえ、平成25年度予算においては、下記の課題に取り組み、適切な対応を講じることが求められる。

- ・ 農林漁業の振興が、国家戦略上の重要課題のひとつであるとするれば、より効果的な執行がなされることを前提に適切な予算措置を講じるべきである。
- ・ ただし、当審議会においては、これまでも、「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」との提言を行っており、農林水産業の成長産業化を目指すのであれば尚更、国費に過度に依存することのないよう留意すべきである。
- ・ 中でも、土地利用型農業に関する施策については、農政上の課題にも配慮しつつ、可能な限り効率的な対応を進めていくことが望ましい。〔資料Ⅱ-6-2参照〕
- ・ 農業農村整備事業をはじめとした農林水産分野の社会資本整備についても、公共事業一般と同じく重点化が重要であり、投資効果や緊急性などの観点から優先順位をつけた上で、その整備を進めるべきである。〔資料Ⅱ-6-3参照〕
- ・ 農村振興に係る施策については、政策目的・効果が明確なものに限定するべきである。

## 7. エネルギー・環境

### (1) エネルギー・環境予算のあり方

#### ①基本的な考え方・ポリシーミックス

東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故の発生以降、エネルギー・環境政策の再構築は最重要課題となっている中、現時点で、エネルギー基本政策が未だ決定されていない状況にあり、中長期的な目標が明確ではないが、国民生活や経済産業

にとっての負担や不確実性を最小化する方向で最善の政策手法を選択することが不可欠である。特に、少子高齢化が急激に進展する中で危機的状況にある我が国の財政負担（納税者負担）には限界があり、財政支援については財政が持続可能な範囲でしか推進しえないことを直視する必要がある。

こうした取組みに当たっての政策手法としては規制的手法と補助的手法が考えられる。規制的手法としては、再生可能エネルギーの利用や省エネルギー等に関する規制や燃料などのCO<sub>2</sub>排出源に対する課税などが考えられる。他方で、補助的手法としては、補助金的な支援（狭義の財政支援）、減税措置、金融的な支援などが考えられる。これら政策の組み合わせ（ポリシーミックス）の中で、省庁横断的に中長期的な視座で最善のものを選択することが重要となってくると考えられる。〔資料Ⅱ-7-1、2、3参照〕

## ②規制的手法

以下のような観点からは、規制的手法をポリシーミックスの中で中心的な手法として位置づけるべきと考えられる。

- ・ エネルギー・環境分野は、期待収益率の高い成長分野であり、将来性のある分野であるからこそ、市場のダイナミズムを壊すことのないよう、特定の商品や企業への補助的支援は可能な限り控えるべき。
- ・ 規制的手法はエネルギーの消費自体を抑えることに直結するが、補助的手法では対象となった製品の購入を促進することになるという点でエネルギー消費を抑えることにはなるが規制的手法より効果は劣る。
- ・ 補助的な手法は、すでに逼迫状態にある我が国の財政への負担となる。

規制的手法の取組みは、世界的に見ても我が国はまだ遅れている面があり、さらに推進することが必要である。課税面の取組みである温暖化対策税の段階的引上げについても着実に行ってい

く必要がある。

この点、委員からは、かつて米国のマスキー法が自動車の排出ガス抑制技術のイノベーションの原動力となったことに留意すべきとの意見もあった。

### ③補助的手法

補助的手法の役割を選択するに当たっては、補助依存体質となることや市場から退出すべき者が存続しつづけてしまうことなどにより、健全な競争に歪みを生じさせて、市場のダイナミズムを壊すことのないよう、補助金的な支援（狭義の財政支援）、減税措置、金融的な支援などから適切な手法が選択されているかといった視点からの検証を行う必要がある。特に、補助金的な支援については、国の関与の必要性・程度（委託、補助率）、出口戦略（補助期間、補助率の低減スキームの導入）等の観点から、その必要性・妥当性を厳しく精査することが求められる。

その上で、具体的な費用対効果等を踏まえ、省庁間での重複排除等にも留意しつつ当面する課題を踏まえ優先順位の高いものに絞り込む必要がある。

委員からは、まずは今ある設備・資源を用いての省エネ等の取組みが重要であり、新しい取組みについてはその実現可能性をきちんと評価することが不可欠で、補助的手法の予算査定に当たっては基本的にはゼロ査定がスタートであるべきとの意見もあった。

### ④再生エネルギー固定価格買取制度

昨年7月から開始された再生エネルギー固定価格買取制度（FIT）などのように製品やサービスに環境・社会的コストを含めるような方策も一つのポリシーミックスの要素と考えられる。本制度は、将来的には電気利用者に大きな負担を求めることになることも予想され、そのあり方については諸外国の先行事例も踏まえつつ、十分な検討が必要である。

また、本制度の導入に伴い、再エネ発電施設等への国費による補助は二重補助になり不相当と考えられる。

#### ⑤開示と検証等

エネルギー・環境政策の具体的な効果とそれを賄うために必要な社会的な総コストを精査し、国民に分かりやすく開示することが重要である。そうした情報を基に、国民生活や経済産業への負担との関係で持続可能なものとなっているかといった視点から、将来にわたるエネルギー・環境政策のあり方、政策資源の投下のあり方について政府と国民が一体となって不断の検証を行う必要がある。

#### (2) エネルギー・環境予算において考慮すべき点

エネルギー・環境に係る平成 25 年度予算要求は、従来に比べて大幅に増額されたものとなっており、特に以下の点について考慮すべきである。

- ・ 再エネ・省エネ関連設備等の導入補助は、財政資金の過剰な介入により、補助依存体質となることや市場から退出すべき者が存続しつづけてしまうことなどにより、健全な競争に歪みを生じさせて、市場のダイナミズムを損なわないよう注意しなければならない。補助率、補助期間、重複排除といった観点からの精査も必要である。
- ・ 看板はエネルギー・環境関連の要求であるものの、実態が伴わない要求については、エネルギー・環境関連の要求としての予算の重点配分は不要である。
- ・ 再生エネルギー固定価格買取制度（FIT）との関係で二重支援となるような再エネ発電施設整備支援等是不適切である。
- ・ 一見重複排除を行っているかのように関係省庁間で形式的に整理したものでも、国民の目から見ると重複事業であるものは実質的な重複排除が必要である。
- ・ 民間での競争、自助努力や経営規律が求められる事業を補

助対象とすることは不適切である。また、商業ベース化が近づいている事業に高額の補助率を設定することは不適切である。

### (3) 地球温暖化対策（二国間オフセット・クレジット制度）

ポスト京都の地球温暖化対策については、我が国におけるエネルギー環境の状況変化に鑑みると、これまで以上に厳しい道程となることが予想される。〔資料Ⅱ-7-4 参照〕

こうした中、ポスト京都の国際交渉においては、米国や中国、インド等の主要途上国にも排出削減努力を促していくとともに、二国間オフセット・クレジット制度の構築に当たっては、我が国の省エネ技術等の普及に効果的な仕組みとなるよう進めるべきである。〔資料Ⅱ-7-5 参照〕

なお、温暖化対策については、国内排出量削減努力が基本であり、クレジット取得はあくまで補完的な位置付けとし、クレジット取得や各種補助金等による財政措置に過度に頼ることなく、省エネ基準強化や温暖化対策税をはじめ省エネルギー等を達成するための各種規制措置等を基本に、適切な施策を組み合わせしていくべきである。

## 8. 中小企業対策

### (1) 中長期的に持続可能な中小企業資金繰り支援制度のあり方

わが国企業の大宗を占め、雇用の7割を担っている中小企業に対する資金繰り支援については、民間金融機関の補完という政府系金融機関の役割と、これらの制度に要する毎年度の財政負担を踏まえ、中長期的に持続可能な制度運営を確保していく必要がある。〔資料Ⅱ-8-1 参照〕また、過度な支援は廃業・創業といった市場経済のダイナミズムを阻害するとともに、金融機関の「目利き力」を衰退させる危険が存在する点に留意する必要がある。

委員からは、中小企業支援は、中小企業基本法の趣旨に則り、企業の救済を目的とするのではなく、自助を基本とする必要があるとの意見もあった。

## (2) 信用補完制度のあり方

信用補完制度については、毎年度大幅な赤字が生じており、国の財政負担は極めて厳しい状況にある。〔資料Ⅱ-8-2 参照〕中長期的に持続可能な制度運営を確保するためにも、モラルハザードが生じかねない100%保証から脱却し、責任共有制度の下、金融機関と信用保証協会が連携して「目利き力」を発揮し、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べきである。〔資料Ⅱ-8-3 参照〕

委員からは、国が信用補完に巨額の予算を使っていることについて、しっかりと国民に説明すべきとの意見があった。

また、金融機関、信用保証協会及び日本政策金融公庫におけるリスクと負担の分担のあり方など、保険収支の改善に向けた一層の取組みを幅広く検討すべきである。

この点、委員からは、中長期的に持続可能な信用補完制度とするために、信用保証協会がより保険料を負担するなど、適切な責任の負担方法を導き出すべきとの意見もあった。

## (3) 政策金融制度のあり方

政策金融制度については、民間金融機関の補完という政府系金融機関の役割を踏まえ、金利優遇措置を真に必要な政策課題に重点化すべきである。また、民間金融機関との競合が生じ得る対象先への貸付については、金利優遇措置を見直すべきである。

# 9. 政府開発援助予算等

## (1) 政府開発援助 (ODA)

政府開発援助（ODA）の規模を各国比較する場合は、有償資金協力等が含まれる ODA 事業量を用いることが一般的である。平成 23 年の我が国の ODA 事業量は、過去に実施した有償資金協力に対する途上国からの返済分を差し引いた支出純額（ネット）が 106 億ドルで世界第 5 位となっているものの、途上国からの返済分を差し引かない支出総額（グロス）でみた場合、198 億ドルで世界第 2 位を維持している。〔資料Ⅱ-9-1、2 参照〕

ネットとグロスの差が大きくなっているのは、過去の有償資金協力に対する途上国からの返済が近年大きく増えているためである。途上国からの返済額の増加は、我が国が過去に実施した援助が成功していることの証であるとともに、今後とも返済額は高水準で推移することが見込まれる。こうした中、ODA を通じた我が国の国際社会に対する貢献を対外的にアピールする際には、特にグロスの ODA 事業量を強調していくことを考えるべきである。また、途上国から返済された資金は新たな有償資金協力の原資となっており、我が国として、一般会計予算からの追加的な国民負担を抑えつつ相当規模の ODA を実施できる状況になっていることも認識すべきである。

財政健全化がなければ ODA 予算も持続可能ではなく、今後とも一般会計においては、ODA 予算を含めて厳しい抑制をせざるを得ない。委員からは、こうした中、過去にも指摘されてきた ODA の戦略性・存在感の希薄さという課題が一段と高まる可能性があるとの意見があった。

財政の制約がある中で ODA の戦略性を高めるためには、海外需要の取り込みや、中小企業の海外展開にも資するように ODA を活用していくことが考えられる。また、委員からは、ODA 事業の実施に当たっての各省庁間の連携強化や選択と集中が、戦略性を高めていく上で必要であるとの指摘があった。

ODA の存在感については、国際機関における日本人職員数は我が国の資金貢献に比べて依然として少なく、国際機関で通用するような人材の育成を含め国際社会に対する人的貢献を高めるための努力を続けるべきである。

また、ODA 事業に要するコスト縮減についても、今後とも継続して取り組んでいくべきである。

## (2) 在外公館

過去三年間、我が国の大使館数はほぼ横ばいで推移してきたが（現在の大使館数は 134）、平成 25 年度要求においては、2 つの大使館の新設要求がなされている。

在外公館の設置は、外交上の必要性とともに、相当な財政負担を伴うものであり、特に大使館については、一旦設置すると二国間関係の観点から廃止が困難である。設置後にも、運営経費を毎年度予算計上する必要が生じるとともに、新興国における物価上昇、為替変動等の要因により、歳出圧力の増加につながる可能性がある。また、大使館に加えて総領事館が設置されている国があるが、我が国の場合、同一国内に設置している公館の数が比較的多い。設置に伴い、必要な職員は他公館から振り替え、大使は増員することとしているが、来年度の国家公務員の定員について、これまでの規模を大幅に上回る純減が目指されている状況にも留意するべきである。

こうした中、在外公館の新設については、現在の財政状況に鑑みれば極めて慎重な検討が求められる。その際には、既存公館の廃止を通じたスクラップ・アンド・ビルドによる財源の捻出を図るとともに、在外公館の運営経費について、恒常的に要する部分をいかに節約して、効果的に在外公館を運営していくかということについての検討がなされるべきである。

## 10. 防衛

### (1) 総論

昨今、我が国周辺の安全保障環境は緊張の度合いを強めている。中国の急速な軍事力の増強・近代化の動きや海洋をめぐる行動の活発化をはじめ、北朝鮮による大量破壊兵器や弾道ミサイルの開発等、



アジア太平洋地域の情勢は不確実性を増している。

以上を踏まえると、日米同盟の信頼関係を基礎としながら、南西地域における海上・航空戦力の重点的配備を含め適切な規模の防衛力を着実に整備する必要がある。また、併行して自衛隊員の年齢構成の適正化等による精強性の向上に努めるべきである。平成 25 年度予算編成では、こうした情勢を踏まえた上で、昨今の厳しい財政事情を考慮し、防衛予算及び新規後年度負担の水準についても財政健全化の目標と整合するよう取り組むことが必要である。〔資料Ⅱ-10-1 参照〕

審議会においては、複数の委員から安全保障環境が厳しさを増している中で防衛省・自衛隊の対処能力を高めていく必要性が指摘された。なお、昨年夏以降の我が国の領海警備に関する情勢の変化に鑑み、海上保安庁の体制強化に言及する意見もあった。その際、現有の防衛力を最大限に活用したり、構造改革を進める等の方法も合わせて採用することで、より機能する自衛隊を作っていくべきであるといった意見も出された。また、審議会においては、今後の防衛力整備に当たっては、長期的安全保障環境を俯瞰・展望しつつ、陸海空自衛隊間を含め「選択と集中」を進めることが重要であるという認識が示された。このため、直ちに実施すべき改革として自衛官の年齢構成等の適正化や調達改革が重要である。

安全保障は、同盟国との信頼関係を基礎として、外交力、政治の意思決定力、財政を中心とした経済力、防衛力、さらには国民の求心力などを含めた国力の総和により確保されるとの考えに立ち、財政改革をはじめとする各種政策努力も重層的に進めていきながら、我が国の安全保障を確保していく必要がある。

## (2) 自衛官の年齢構成等の適正化

自衛官の年齢構成等の適正化については、精強性を確保する観点や人的資源の有効活用を図る観点からも直ちに取り組むべき課題である。〔資料Ⅱ-10-2 参照〕その際、自衛力の質的強化、質的転換を図っていくためには、現状の年齢構成等の見直しを行うとと

もに、公的部門の受け入れを含む再就職援護等を合わせて進めることが必要である。また、重要なことは、我が国安全保障の第一線で尽力している自衛官の使命・任務に思いを馳せながら改革を進めることである。

なお、陸上自衛隊を中心とした自衛官の実員の取扱いについては、自衛官の年齢構成等の適正化と合わせて行わなければ人件費の将来的な増嵩を通じて防衛費の硬直化を招きかねない点に留意する必要がある。

### (3) 調達改革

装備品の高性能化・高価格化が進む中、コストを抑えながら必要な装備品を調達するための構造改革を進めていくことは重要である。このため、構想段階から運用段階までをも含めたライフサイクルコストの管理を強化することや、国際共同開発・生産に積極的に参加していくことが期待される。〔資料Ⅱ-10-3参照〕国際共同開発については、平成23年12月の官房長官談話により武器輸出三原則等との関係で一定の条件が整備されたところであり、今後の具体的な実績を積み重ねるとともに、武器輸出三原則に係る更なる見直しについても議論を深めていく必要がある。

## 1 1. 復興

### (1) 復興関連予算の経緯

#### ① これまでの予算措置

平成23年3月11日に発生した東日本大震災からの復旧・復興のため、平成22年度中からこれまでの間に、予備費や補正予算も含め、累次の財政措置が講じられてきた。

まず、発災直後における平成22年度末には、緊急物資支援や災害救助等のため678億円の予備費が、平成23年度に入ってから、応急仮設住宅建設等のため503億円の予備費が措置された。

その後、当面の復旧事業を中心として、4兆153億円の第1次補正予算（がれき処理、仮設住宅の建設、道路・港湾の復旧等）が編成（平成23年5月2日成立）、続いて1兆9,106億円の第2次補正予算（原子力損害賠償、被災者支援等）が編成された（7月25日成立）。これらの財源としては、第1次補正予算では既定経費の減額（年金国庫負担の縮減、子ども手当上積みの見送り、高速道路無料化の凍結等で▲3兆7,102億円）と税外収入（高速道路割引の見直し等3,051億円）が、第2次補正予算では平成22年度決算剰余金が充てられ、公債の追加発行が回避された。

こうした動きと並行して、平成23年4月、東日本大震災復興構想会議（議長：五百旗頭真・防衛大学校長）が設置され、同年6月25日に「復興への提言～悲惨のなかの希望～」が政府に提出された。6月20日には「東日本大震災復興基本法」が制定され、同法に基づき、国の復興のための取組みの全体像を明らかにするものとして「復興の基本方針」が東日本大震災復興対策本部決定された（7月29日、8月11日改定）。

復興の基本方針においては、国が実施すべき施策として、（イ）被災地域の復旧・復興及び被災者の暮らしの再生のための施策、（ロ）被災者の避難先となっている地域や震災による著しい悪影響が社会経済に及んでいる地域など、被災地域と密接に関連する地域において、被災地域の復旧・復興のために一体不可分のものとして緊急に実施すべき施策、（ハ）上記と同様の施策のうち、東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災、減災等のための施策が掲げられている。

復興の基本方針を踏まえ、本格的な復興予算として位置づけられる9兆2,438億円の第3次補正予算が編成された（11月21日成立）。本補正予算においては、被災自治体の負担を軽減しつつ、被災地主導の復興を実現するため、震災復興特別交付税や東日本大震災復興交付金が新設されるとともに、東日本大震災の影響が被災地のみならず、社会経済面で全国に及んだことから、復興基本法に規定されている全国防災対策に加え、サプライチェーンの寸断や円高・電力

不足等による産業空洞化、雇用問題への対策も盛り込まれた。

平成 24 年度当初予算では、復興に係る国の資金の流れの透明化を図るとともに復興債の償還を適切に管理するため、復興特会が創設され、3兆7,754億円の予算が計上された（平成24年4月5日成立）。「特別会計に関する法律」（平成24年3月改正、以下、「特別会計法」という。）では、復興事業（東日本大震災復興基本法第2条に定める基本理念に基づき実施する施策（復興施策）に係る事業）に要する経費は全て復興特会の歳出に計上することとされている。〔資料Ⅱ-11-1、2参照〕

## ②いわゆる19兆円の財源フレーム

復興の基本方針においては、平成27年度末までの5年間の「集中復興期間」に実施すると見込まれる施策・事業の事業規模について、国・地方（公費分）合わせて、少なくとも19兆円程度と見込んでいる。〔資料Ⅱ-11-3参照〕

このうち、平成24年度当初予算で計上された予算措置まで含めると、18兆円程度が予算措置されているが、その主な内訳は、公共事業等3.6兆円、地方交付税交付金2.8兆円、東日本大震災復興交付金1.8兆円、災害関連融資1.4兆円、災害廃棄物処理1.1兆円等である。

なお、平成24年度当初予算までに措置された18兆円程度について、平成23年度に生じた不用1.1兆円を考慮すれば17兆円程度となり、上記19兆円フレームの残りは2兆円程度となっている。

19兆円フレームの財源については、復興の基本方針で、「復旧・復興のための財源については、次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合うこと」とされている。19兆円程度のうち、第1次補正予算と第2次補正予算の財源6兆円を控除した13兆円に、第1次補正予算で復興財源に充てら

れた年金財源の補てん分 2.5 兆円を加えた 15.5 兆円について、歳出の削減や税外収入の積増しにより 5 兆円<sup>8</sup>を確保し、残る 10.5 兆円については、いわゆる復興増税で確保することとされている。〔資料Ⅱ-1 1-4 参照〕

## (2) 予算編成における課題<sup>9</sup>

復興特会の平成 25 年度概算要求額は、平成 24 年度に比べ 0.7 兆円増の 4.5 兆円であり、この内訳は、復興庁所管の 2.8 兆円、各省所管の 1.7 兆円となっている。なお、各省所管の中には、被災地以外の地域でも事業が想定されている全国防災対策事業の要求額 0.9 兆円等が含まれている。この他、平成 25 年度要求には予算編成過程で必要に応じて追加要求する事項要求も存在する。

この平成 25 年度概算要求額 4.5 兆円のうち、予備費や東京電力の求償対象である除染経費を除くと 3.4 兆円であり、19 兆円フレームが残り 2 兆円程度となっていることを踏まえると、復興の財源フレームは大変厳しい状態にある。また、震災直後の切迫した状況を脱した現在、被災地以外で行われる事業など被災地の復旧・復興との関連性が薄い事業については、厳しい指摘・批判の声もある。

これらを踏まえ、復興関連予算については、今後、被災地の復旧・復興が最優先との考え方に立ち、被災地が真に必要なとする予算はしっかりと手当てしつつ、それ以外については厳しく絞り込んでいくべきである。

## (3) 予算計上の考え方

まず被災地の復旧復興については、執行率が低い状態にある（平成 23 年度の執行率は約 6 割）ことが課題の一つである。その要因としては、現地の人員やノウハウ不足などが指摘されており、人的

---

<sup>8</sup> 歳出の削減や税外収入による財源調達は、第 1 次補正予算、第 2 次補正予算の 6 兆円と合わせ 11 兆円程度。

<sup>9</sup> 平成 25 年度概算要求額については、全て平成 24 年 9 月時点のもの。

支援等を継続していく必要がある。その上で、真に必要な経費は、今後とも所要額をしっかりと措置していくべきである。

他方、全国防災対策のように被災地以外でも行われる事業については、大震災の発災から2年近くを経過しており、諸情勢の変化を踏まえ、対象や事業規模を絞り込む必要がある。

こうした観点から、「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」（平成24年11月27日、復興推進会議決定）においては、被災地の復旧・復興事業のみを復興特会に計上することを基本とし、全国防災対策事業等の全国向け予算については、原則として同特会には計上しないこととするが、

- (i) 例外として、全国防災対策事業のうち、①巨大津波による被害を受けて新たに認識された技術上の課題に対応するための公共事業等（具体的には、河川の津波遡上対策、海岸堤防・防波堤の粘り強い構造の確保・耐震対策、水門等の自動化・遠隔操作化、高台道路への避難階段の付加）、②子どもの安全確保に係る学校の耐震化事業であって、耐震強度や即効性などに照らし特に緊要性の高いものに限り、引き続き復興特会に計上すること
- (ii) 国庫債務負担行為は、国会の議決を経た上で将来において国費を支出する義務を負担するものであり、①債務負担に係る国会の議決の尊重、②契約相手方の法的安定性の確保の観点から、経過措置として、引き続き復興特会に計上すること

との方針が打ち出された。復興特会への予算計上に当たっては、こうした方針も踏まえ厳に経費を精査すべきである<sup>10</sup>。

被災地の復旧・復興に係る事業についても、例えば広報・普及啓発に係る経費は、緊急性・即効性を厳しく求めていくとの観点からは、原則として、復興特会への計上を認めるべきでなく、また研究

---

<sup>10</sup> 「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」においては、例外的に復興特会に計上される全国向け予算の平成25年度分の財源について、「何らかの形で一般会計からの繰り入れを行うことにより対応する方向で、今後検討を行うものとする」とされている。

開発や雇用対策関係事業についても、被災地・被災者にとって必要性の極めて高いものに厳しく限定すべきと考える。

上記の方針に基づき、今回、復興特会への計上が認められなくなった事業について、一般会計に計上することは一概に否定される訳ではないが、一般会計を巡る厳しい財政事情を踏まえ、事業の内容や規模の抜本的な見直し、一般会計の中での厳しい優先順位付け等が行われるべきことは言うまでもない。

最後に、平成 25 年 1 月 10 日に開催された復興推進会議においては、総理大臣から「復興予算のフレーム、5 年間で 19 兆円を見直し、予算確保に関する不安を払しょくする」との指示があり、これを踏まえた見直し作業が、平成 25 年度予算編成と併せて行われることとなる。見直しに当たっては、復旧・復興のために真に必要な経費を適切に見込みつつ、事業の実施に支障を来さないよう、一般会計の厳しい財源事情を考慮しながら所要の財源を適切に確保することを期待する。

