

平成25年度予算編成に向けた考え方（概要）

平成25年1月21日
財政制度等審議会

（参考2）

はじめに

日本経済はバブル崩壊後、長い低迷期(失われた10年→20年)を迎え、デフレが継続。

社会保障給付費や国債費は増加の一途を辿るなど、財政状況は年々危機の度合いを強めている。

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、粘り強く多くの国民に説明する必要。

こうした認識のもと、「平成25年度予算編成に向けた考え方」をとりまとめ

財政再建に向けて経済成長は、必要条件ではあるが、十分条件ではない。

現実から目を逸らさず、責任ある議論を行い具体的な結論を積み重ねていく必要。

過去の財政健全化の取組みが十分に成功していないのは、国民的議論が不足していたからではないか。

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

・拡大する財政赤字

バブル経済崩壊以降、一般会計予算の姿は大きく変容

〔平成2年度 歳出:69.3兆円 税込:60.1兆円〕
〔平成24年度 歳出:90.3兆円 税込:42.3兆円〕

・累増する公債残高

債務残高は国際的にも歴史的にも最悪の水準

〔一般政府債務残高対GDP比・・・214%〕
(出典) OECD “Economic Outlook 92”

・硬直化する歳出構造

社会保障支出、国債費の増加により、予算が硬直化し、政策の自由度がますます減少する懸念

〔平成24年度予算を平成2年度決算と比較すると〕
・社会保障関係費:2.3倍
・社会保障関係費以外の基礎的財政収支対象経費:0.97倍

(2) 市場からの信認

- 財政運営に対する市場の信認が失われ、国債金利が上昇(国債価格が下落)すれば、
 - ① 利払費の増加を通じた財政状況の更なる悪化 ⇒ 極端な政策対応が必要となる(GIIPS諸国の例)
 - ② 国内のあらゆる主体の資金調達コスト押上げ ⇒ 企業、家計や、中長期的な経済成長に悪影響
 - ③ 金融機関のバランスシートを毀損 ⇒ 自己資本比率を保つため、貸出を減少

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。

I. 財政運営のあり方

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

○現行の**財政健全化目標**(注)は、我が国の財政運営に関する**国際公約**であり、**財政に対する国際的な信認の重要な礎**。

(注)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。

○**必要な分野への重点配分**はしっかりと行いつつ、**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。

(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、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。当審議会としては、**法案成立の意義を高く評価**。

○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。

○2020年度の国・地方の基礎的財政収支黒字化目標達成のためには**更なる収支改善が必要**。国民からの信頼を維持すべく、**歳出の効率化**に臨む必要。

(3) 特例公債法の成立経緯と今後の課題

○今年度、特例公債法の成立が大幅に遅れ、執行抑制に至ったが、今年度と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ず、**特例公債の発行多年度化は、必要かつ適切な対応**。

○一方、今回特例公債法の取扱いが変更されたことで、財政規律が緩んではならず、財政健全化目標はもちろん、特例公債法に新たに定められた**特例公債発行額の抑制努力義務**も踏まえ、財政規律を堅持する必要。

(4) 緊急経済対策と中長期の財政運営

○今回の緊急経済対策は、**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**。**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**。

○他方で、**財政の持続可能性の維持**が必要。当面は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、**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**。

Ⅱ. 各歳出分野における取組

1. 社会保障

〔現状〕

- 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、公費負担への依存が増している点。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(公費負担への安易な依存というわが国財政の「共有地の悲劇」の顕著な表れ)。
- 社会保障・税一体改革が実現しても、社会保障給付費の公費負担に対し、消費税収はなお巨額の不足。

〔公費負担のあり方を巡る課題〕

- 社会保障・税一体改革における公費負担の追加については、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、規模を見直さざるを得ない。また、政策効果が曖昧なまま公費投入が行われることはあってはならない。
- 更なる消費税率引上げは不可避であるが、社会保障の公費負担の増加と国民の税負担の増加の「いたちごっこ」に陥らぬよう、最終的には公費負担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を行うことを含め公費負担の抑制が不可欠。そのためには、給付の重点化・効率化への不断の取組が必要。
- 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、保険給付の財源は社会保険料で賄うことを原則とし、公費負担はあくまで補完的・限定的な分野に対し、目的を明確化しつつ、効率的・効果的に投入すべき。

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ないためにも、①現役世代の社会保険料負担の増嵩は、あくまで給付の効率化・重点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は避けるべき。②公費を投入せざるを得ない場合には、保険者機能の発揮の観点から、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るべき。

〔各分野別の課題〕

- 医療については、高齢者の自己負担割合の見直し、高齢者支援金の負担に対する完全な総報酬割など負担の公平化、所得の高い国保組合に対する定率補助の廃止その他の保険者への国庫補助の見直しが必要。社会保障・税一体改革で予定する医療(介護を含む)サービス提供体制の改革には実効ある規制的手法が不可欠であり、改革の実現の見込み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。外来受診の適正化、後発医薬品のこれまで以上の使用促進など給付の重点化・効率化に取り組む必要。
- 介護については、利用者負担割合の見直しや、軽度者に対する介護サービスの保険給付の対象からの除外・介護施設の重点化・処遇改善のための内部留保等の活用・地域支援事業の見直しなど給付の重点化・効率化、介護納付金に対する総報酬割の導入が必要。
- 年金については、物価動向にかかわらずマクロ経済スライドが機能する仕組み、高所得者に対する年金給付の見直し、支給開始年齢の更なる段階的引上げの検討等が必要。
- 生活保護については、給付水準のあり方や不正受給の問題について関心が高まっており、制度に対する国民の信頼を確保するという観点から、生活扶助基準の水準について一般低所得者の消費水準との均衡を確保するとともに、医療扶助について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)などの取組を進めるなど、各種扶助の見直しを行うべき。

Ⅱ. 各歳出分野における取組

2. 地方財政

- 国の財政状況は著しい悪化傾向にある一方、地方の財政状況はむしろ改善傾向という状況にもかかわらず、地方交付税の総額は、平成20年度以降、増加の一途。
- 特に、①歳出特別枠の地方財政計画への計上、②全額国負担の別枠加算による、地方交付税のかさ上げは問題であり、早期の解消が必要。
- 地方財政計画の歳出の抑制を図るべき。特に、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、国家公務員人件費の削減と基調を合わせて地方財政計画の給与関係経費を見積る必要。

3. 文教・科学技術

- 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。
- 少人数学級等実現のための教職員定数改善要求については、こども当たりの教員数を維持するとの考え方に立って、こども当たりで見て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等に充てるとともに、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。
- 科学技術関係予算については、政策的な重点分野の明確化等を通じて、研究分野の選択と集中を図る必要。

4. 公共事業

- 少子高齢化と人口減少が見込まれる中、厳しい財政事情の下、社会資本ストックの大幅な拡大を指向することは困難であり、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。
- 個別事業の評価については、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必要。
- 社会資本の長寿命化計画の策定を急ぐとともに、技術的知見の活用等の取組み等を通じ、効率的な維持管理・更新に繋げるべき。
- 防災・減災対策については、ソフト・ハード対策を政策パッケージとして一体的に進めることが重要。

5. 府省・分野横断的な一括交付金

- 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等を踏まえ、地域自主戦略交付金及び沖縄振興一括交付金については、予算額の縮減のみならず、廃止を含めてそのあり方を見直すべき。
- 東日本大震災復興交付金については、政府を挙げて全力を尽くす必要があるため、事業進捗を促進する措置を講じつつ、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。

Ⅱ. 各歳出分野における取組

6. 農林水産

- 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。
- 農業農村整備事業をはじめとした社会資本整備については、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整備を進めるべき。

7. エネルギー・環境

- 再生可能エネルギーを最大限活用しつつ、徹底した省エネルギーを図る取組みに当たっては、規制的手法と補助的手法が考えられるが、最善の組み合わせを選択することが重要。
- この点、市場のダイナミズムを壊すことのないよう、補助的手法は可能な限り控えるべき。また、エネルギー消費抑制への効果等を踏まえ、規制的手法を中心的な手法として位置づけるべき。
- 補助的手法を選択する際には、必要性・妥当性を厳しく精査する必要。

8. 中小企業対策

- 信用補完制度については、中長期的に持続可能な制度運営を確保するためにも、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、経営支援を適切に行うべき。
- 政策金融制度については、金利優遇措置を真に必要な政策課題に重点化すべき。

9. 政府開発援助予算等

- ODAによる我が国の国際貢献については、有償資金協力等を含めたODA事業量を強調すべき。
- 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を戦略的に活用していく事が必要。

10. 防衛

- 緊張の度合いを強めている安全保障環境に対応するために、適切な規模の防衛力を着実に整備する必要があると同時に、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踏まえ、財政健全化目標と整合するよう取り組む必要。
- 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、自衛隊の中で「選択と集中」を進めることが重要。
- 防衛予算を増額するという議論の前に行う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。

11. 復興

- 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についての指摘・批判を踏まえ、平成25年度予算については、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。
- こうした観点から、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、全国防災等の全国向け予算については、学校の耐震化事業で特に緊要性の高いもの等を除き、原則として同特会には計上しないこととされた(平成24年11月27日復興推進会議決定)ことも踏まえ、厳に経費を精査すべき。
- 一方、一般会計を巡る厳しい財政事情を踏まえ、復興特会への計上が認められなくなった事業の一般会計への計上については、事業の内容や規模の抜本的な見直しや、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。
- 復興予算のフレームの見直しに当たっては、真に必要な経費を適切に見込みつつ、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。