

財政健全化に向けた基本的考え方

平成 25 年 5 月 27 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 5月27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	一橋大学特任教授
[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)毎日新聞社専門編集委員(論説室)
	黒川 行治	慶應義塾大学商学部教授
	古賀 申明	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

4月1日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 平成25年度予算案及び平成25年度暫定予算 ○ 後年度影響試算 ○ 国民負担率 ○ 平成23年度「国の財務書類」 ○ 経済財政政策（三本の矢）
4月12日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 経済社会の構造変化と財政 ○ 有識者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> －高田創 みずほ総合研究所 常務執行役員 チーフエコノミスト 「我が国財政の現状と政策上の課題」 －熊谷亮丸 大和総研 チーフエコノミスト 「経済成長と財政の関係について」
4月26日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 20か国財務大臣・中央銀行総裁会議声明について ○ 委員・有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> －富田俊基 委員 「財政の持続可能性と国債市場」 －末澤豪謙 SMBC日興証券(株) 金融経済調査部 チーフ債券ストラテジスト 「財政の持続可能性と国債市場 ～我が国及び諸外国の事例と異次元緩和の影響等」 ○ 社会保障について
5月14日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 有識者からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> －池田琢磨 野村・インターナショナルplc シニアエコノミスト 「欧州危機と財政規律強化の取り組み」 ○ 地方財政について ○ 社会資本整備について ○ 防衛関係について ○ 文教関係について
5月20日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「財政健全化に向けた基本的考え方(案)」について
5月24日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「財政健全化に向けた基本的考え方(案)」について

目 次

I. 財政運営のあり方

- 1. バブル崩壊後の経済低迷を超えて…………… 1
- 2. 日本財政の現状…………… 3
- 3. なぜ財政健全化が必要なのか…………… 4
- 4. どのようにして財政健全化を実現するか…………… 8

II. 各歳出分野における取組

- 1. 社会保障…………… 13
- 2. 地方財政…………… 24
- 3. 社会資本整備…………… 28
- 4. 防衛…………… 30
- 5. 文教…………… 32

(参考)

- 1. 資料…………… 36
- 2. 財政健全化に向けた基本的考え方（概要）…………… 90

I. 財政運営のあり方

1. バブル崩壊後の経済低迷を超えて

「バブル経済」が崩壊した 1990 年代初頭以降、日本経済は、グローバル競争の激化や少子高齢化など、内外の経済環境が構造的に大きく変化する中で、長期にわたって需要が低迷し、企業の債務・設備・雇用の「3つの過剰」や金融機関の不良債権問題に苦しんだ。2000 年代に入ると、企業の「3つの過剰」問題の解消、不良債権処理の進捗や世界経済の拡大等を背景として、長期にわたる景気回復期が続いたが、企業の新規投資は依然キャッシュフローの範囲内にとどまり、賃金も伸び悩むなど、国民全体が景気拡大を実感できるには至らなかった。その後、2008 年のリーマン・ショックにより、日本経済は大きく落ち込み、さらには 2011 年の東日本大震災の影響もあって、足元の名目 GDP はバブル崩壊後の水準を下回るなど、長期にわたり経済低迷に陥っている。この間、消費者物価指数（CPI）は、1999 年からほぼ一貫して下落を続けるなど、日本経済はデフレ基調にあり、国内の成長機会の縮小や賃金の下落等により国民の間には閉塞感が漂っている。

また、経済の下支えのための累次の財政出動等により公的債務は先進国中最悪の水準にまで累積しているにもかかわらず、企業の設備投資の伸び悩みにより民間部門に余剰資金が生じ、その余剰資金が銀行を通じて国債に回ったこともあり、長期金利は低い水準にとどまるという奇妙な安定も生じている。

こうした状況に対し、政府は、デフレからの早期脱却と持続的な経済成長の実現に向け、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」を一体的かつ強力に実行することとしている¹。

¹ 「大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の『三本の矢』で、長引く円高・デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指

当審議会は、足元に見え始めた経済の明るい兆しを定着し、持続的な経済成長につなげていくために、政府に対し、しっかりとした成長戦略の策定・実行に取り組むことはもちろんのこと、財政健全化の着実な推進を強く求めたい。

まず、「一の矢」について、大胆な金融緩和によりデフレ予想を払拭するため、本年1月に政府・日本銀行間でCPI前年比上昇率2%という明確な物価安定目標を共有する「共同声明」がとりまとめられ、4月には目標の早期実現を裏打ちする施策として「量的・質的金融緩和」が導入された。日本銀行が今後2年間で大量の国債購入を行っていく中、政府が、現在進行形の課題として、財政健全化への取組を着実に推進し具体的な成果を上げていかなければ、財政ファイナンスとの疑念から金利急騰を招き、金融緩和の効果を減殺することになりかねない²。

また、「二の矢」について、政府は景気の底割れを回避するためとして、1月に緊急経済対策を策定し、2月には13兆円を超える財政支出を伴った大型の24年度補正予算が成立した³。この異例の大規模な財政出動は、政府自らが需要を作り出すもので、景気を下支えする役割は大きいですが、短期的には財政状況を悪化させてしまう⁴。財政が厳しい中での異例の対応である以

す」（「日本経済再生に向けた緊急経済対策（平成25年1月11日閣議決定）

² 日本銀行は「『量的・質的金融緩和』の導入について（2013年4月4日、日本銀行）」において、いわゆる「銀行券ルール」を一時停止するにあたっては、政府が1月の「共同声明」において「日本銀行との連携強化にあたり、財政運営に対する信認を確保する観点から、持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進する」としていることを踏まえた措置であると位置づけている。

³ 24年7-9月期の実質GDP成長率は前期比年率▲3.5%と2四半期連続のマイナス成長となるなど、24年秋には景気底割れの危険が生じていた。

⁴ 「緊急経済対策」の実施に伴う財政支出は、10兆2,815億円であり、これに、基礎年金国庫負担2分の1の実現等を合わせた財政支出は、13兆1,054億円（公共事業等の国庫債務負担行為2,530億円を含む）となっている。内閣府は、緊急経済対策の予算措置による実質GDP成長率押し上げ効果をおおむね2%程度と試算している。

上、その効果は厳しく問われるべきであり、政府は、効果的・効率的な執行に引き続き最大限努力するとともに、中期的な財政健全化のための計画を策定する必要がある。

つまり、「一の矢」、「二の矢」により、財政健全化の必要性はさらに高まっており、政府にとってそれは従前に増して差し迫った課題となっている。

さらに、「一の矢」、「二の矢」により一時的な経済拡大を達成したとしても、いつまでもこうした異例の政策対応を続けることはできない。民需主導の持続的な経済成長を実現するためには、「三の矢」である民間投資を喚起する成長戦略を策定・実行し、企業活動の活性化等を通じて、賃金の拡大につながる好循環を生み出していくことが不可欠である。現在、政府は、産業競争力会議を中心に成長戦略の具体的内容を検討しているが、財政支出に頼るのではなく、規制・制度改革により新たな市場を掘り起こすとともに技術革新を促すなど、日本経済の体質を構造的に改善すべきである。

2. 日本財政の現状

日本の今後の経済財政運営の舵取りを考える上で、世界でも類を見ないレベルにまで悪化した現下の財政状況から目を背けることはできない。

90兆円を超える国の一般会計の歳出がある中、その半分近く、40兆円超の収入を借金に頼るといふ異常な財政構造が常態化していることは、まさに驚くべき事態である[資料 I-2-1 参照]。

近年の財政状況は、急速な高齢化の進行に伴う社会保障給付費の急増や景気の悪化による税収の減少などを主要因とし[資料 I-2-2 参照]、歳出と税収のかい離の度合いが年々深刻になるなど、悪化の一途を辿ってきた。その結果として政府が抱える債務もペースを上げながら累増し、OECDの国際比較においては、2012年末の我が国の一般政府の債務残高は名目GDP比

214%にまでに達しており、財政危機で世界の注目を集めたギリシャやイタリアなどと比べても、際立って高い水準にある⁵[資料 I - 2 - 3 参照]。

さらに、人口の高齢化は今後も半世紀以上⁶続いていく見通しである[資料 I - 2 - 4 参照]。少子高齢化を背景に、社会保障費は毎年 1 兆円の自然増が見込まれる。一方で、社会保障以外の支出の対 GDP 比は、現状でも既に OECD 諸国で最低水準にある[資料 I - 2 - 5 参照]。こうした厳しい現状の下で持続可能性を確保しながら、日本は財政運営を行っていかねばならない。

債務残高の対名目 GDP 比の値が、将来にわたり上昇し続けられれば財政は破綻する。仮に財政の持続可能性に対する信認が揺らぐことがあれば、国債価格の暴落や金利の上昇、政策の自由度の減少等を通じ、国民経済・国民生活に甚大な悪影響が出る。財政健全化に向けた取組は、その進捗が遅れば遅れるほど、後でより極端な政策対応が必要となるのであり、一刻も早く確実に財政健全化の取組を進めることが求められる。

3. なぜ財政健全化が必要なのか

(1) 財政健全化は持続的な経済成長の基盤

① 「相反する 2 つの政策目標」という誤解

経済成長と財政健全化はややもすると相反する 2 つの政策目標であると考えられがちである。財政健全化を実現する

⁵ 2012 年末の GIIPS 諸国の一般政府の債務残高は下記のとおり。
ギリシャ：181%、アイルランド：123%、イタリア：127%、ポルトガル：126%、スペイン：94%

(出所) OECD “Economic Outlook 92” (2012 年 12 月)

⁶ 推計によれば、65 歳以上人口の総人口に占める割合のピークは 2083 年 (41.3%) となる見込み (65 歳以上人口のピークは 2042 年 (3,878 万人))。
(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口 (平成 24 年 1 月推計) : 出生中位・死亡中位推計」(各年 10 月 1 日現在人口)

ためには、政府は歳出の抑制や増税といった取組を進める必要があり、こうした取組は短期的には需要を減少させると考えられるからである。しかし、短期的な需要の減少のみをとらえて財政健全化は経済に悪影響を及ぼすという考え方にとられるのは、誤った見方である。

財政健全化を着実に進めることは、国民の将来不安を軽減し、消費が拡大することを通じて経済成長を促す。また、財政健全化は金利上昇を抑制し、企業投資の活発化等を通じて持続的な経済成長を可能とする。

仮に、実体経済からかい離して国債金利が上昇する事態となれば、企業や家計の資金調達コストを押し上げるだけでなく、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、金融システムの動揺を通じて、経済全体に計り知れない悪影響を及ぼす可能性がある。

財政健全化は持続的な経済成長の基盤である。国内経済の閉塞感を打開するためには、財政健全化の取組を着実に進めることが不可欠である。

② 具体的事例 ～欧州債務危機の展開～

著しい財政状況の悪化と財政健全化に向けた取組の遅れにより、持続的な経済成長が阻害された事例は数多い。2008年のリーマン・ショックを契機とした、欧州における「欧州債務危機」といわれる財政・金融危機は代表的な例である。特に、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ポルトガル、スペインといった GIIPS と呼ばれる諸国においては、財政に対する市場の懸念が顕在化した結果、国債金利が急上昇し、自力での資金調達が困難となる国も現れた[資料 I-3-1 参照]。

その後、各国における厳しい財政健全化措置や欧州(EFSF等)やIMF(国際通貨基金)からの支援の実施、ECB(欧州中央銀行)による国債買い取りプログラム(OMT)の発表や、ユーロ圏における恒久的な救済メカニズム(ESM)の発足といった数々の取組により、現在では、国債金利は一時に比べ

れば低下している。

しかし、依然として GIIPS 諸国は著しい経済の低迷に苦しんでおり、失業率はいずれの国も 10%以上の高水準となっているなど、まさに財政危機が経済危機に直結した実例であると言える。経済面の打撃に加え更に、これらの国においては年金・医療の大幅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実施されている[資料 I-3-2 参照]。我が国はこのような事態に陥ることがあってはならない。

(2) 国債市場の環境変化

① 経済・社会構造の変化と国債市場

日本の財政の現状は、一般会計歳入の約半分を国債発行に依存しており（公債依存度：46.3%（25 年度予算））、借換債（112.2 兆円（25 年度予算））等も含めれば政府は、更に多額の資金を国債市場から調達する必要がある[資料 I-3-3 参照]。財政健全化の取組を進めるとしても、当面、大量の国債発行は避けられず、政府の財政運営は自ずと市場における国債の確実かつ円滑な消化が前提となる。

これまで国債は、大量発行されてきたにもかかわらず、家計の潤沢な金融資産と企業部門の負債の圧縮を背景として、極めて低金利で消化されてきた。このような国債市場を巡る環境が GIIPS 諸国と日本の違いとして挙げられることもある。しかし、このような日本の国内民間資金による安定的な国債消化という構造がこのまま将来も続くと考えられることは許されない。今後、高齢化の進行により家計の貯蓄率が低下し、家計の金融資産が伸び悩むことを考慮すると、政府部門の債務の増大をこのまま放置すれば、企業部門の資金調達を圧迫する恐れがある[資料 I-3-4、5 参照]。

実際、国内の貯蓄で国内の投資が賄えているかを表す貯蓄

投資バランスを見ると、2012年度の経常収支黒字（貯蓄投資バランスの黒字幅）は、2012年度の貿易収支が2011年度に続き2年連続の赤字となったこともあり、大幅に減少している（2012年度の経常収支黒字額は4.3兆円、ピーク時（2007年度）の24.7兆円から20.4兆円減少）[資料I-3-6参照]。足元の貿易赤字の増加は、原発事故に伴う鉱物性燃料の輸入増加、歴史的な円高による影響も大きく、今後経常収支が赤字化していくかどうかについては見解の分かれるところではあるが、仮に経常収支が赤字となった場合、国内の貯蓄では政府・民間を合計した投資額を賄いきれず、国債の消化も海外部門の資金に依存する構造となる。

もっとも、国内の潤沢な民間資金の存在が国債の安定的な消化に重要な役割を果たしてきたことは事実であるが、そもそもこのことが国債の国内消化にとって十分条件ではないということにも留意する必要がある。なぜなら金融取引がグローバル化する中で対外投資の自由度は高く、日本国内の資金が日本国債の購入に向かうという保証は無いからである。結局のところ国債が市場から安全資産であると信認されることが、国債の安定的な消化にとって最も重要な条件なのである。

②日本銀行の「量的・質的金融緩和」の影響

本年1月22日、政府・日本銀行間で、CPI前年比上昇率2%という明確な物価安定目標を共有する「共同声明」がとりまとめられた。さらに4月4日、日本銀行は、2%の物価安定目標を2年を念頭にできるだけ早期に実現すべく、マネタリーベースを2年間で2倍にすることを目指すなど、これまでとは次元の違う大胆な金融緩和の枠組みとして、「量的・質的金融緩和」を導入した[資料I-3-7参照]。

日本銀行による大胆な金融緩和は、先の「共同声明」において明記されたように、政府が「持続可能な財政構造を確立するための取組を着実に推進する」ことが前提となっている。

先述の通り、日本銀行が今後2年間で大量の国債購入を行っていき、政府が、現在進行形の課題として、財政健全化への取組を着実に推進し、具体的な成果を上げていかなければ、日本財政に対する市場の信認を失って金利急騰を招き、金融緩和の効果を減殺することになりかねない。また、金融緩和が「出口」において大きな困難に直面するリスクにも十分留意すべきである。すなわち、物価が上昇し、日本銀行が物価安定の観点から国債購入を減少させる必要があると判断した段階で国債が市場で安定的に消化されなければ、景気回復に見合う水準を超えた大幅な長期金利上昇という事態を招きかねないということである。

政府は、物価安定、金利安定のアンカーが今や財政規律にあるという認識に立ち、日本銀行による大量の国債購入がいわゆる「財政ファイナンス」ではないかという疑念を招くことのないよう、市場の信認維持に努めなければならない。具体的には、平成27年度（2015年度）のプライマリーバランス⁷赤字半減目標、その前提となる社会保障・税一体改革、さらに平成32年度（2020年度）のプライマリーバランス黒字化目標達成に向けて政府が必要な取組を進め、既にコミットしたスケジュールに沿って着実に実現していくことが極めて重要である。

4. どのようにして財政健全化を実現するか

⁷ プライマリーバランス（基礎的財政収支、Primary Balance、以下PB）とは、「税収等」から「国債費（債務償還費・利払費等）を除く歳出」を差し引いた収支を指す。PBが均衡した状態では、仮に長期金利と経済成長率が一致すれば、債務残高対GDP比が安定する。このため、政府はPBを財政健全化目標の指標として用いている。

ただし、PBが均衡したとしても、利払費の分だけ債務残高は増加し、将来に債務が引き継がれることになる。

(1) 財政健全化目標と国際公約

財政健全化は長く取り組むべき課題である。したがって具体的な成果を出していくためには中長期の目標を立て、それを着実に実現していくことが何よりも重要である。政府は、国・地方のプライマリーバランスについて、

1. 平成 27 年度（2015 年度）までに赤字の対 GDP 比を平成 22 年度（2010 年度）の水準から半減し、
2. 平成 32 年度（2020 年度）までに黒字化する

との財政健全化目標を掲げ、その実現を目指して取組を進めることとしている⁸。

この財政健全化目標は 2010 年 6 月の G20 トロント・サミットの共同声明において最初に国際公約され、その後も G20 会合等の場で繰り返し日本が国際社会や市場に対してコミットしてきたものである⁹[資料 I-4-1 参照]。2013 年 4 月の G20 ワシントン・サミットにおいても、先進国における財政の持続可能性の維持の重要性や財政健全化目標等のコミットメントが再確認され、共同声明には「日本は、信頼に足る中期財政計画を策定すべきである。」との文言が盛り込まれた[資料 I-4-2 参照]。

財政健全化目標達成に向けて着実に取組を進めることが、我が国財政の持続可能性に対する国際的な信認の礎となっており、この目標と整合的に毎年の予算編成を行い、目標達成に向

⁸ 「27 年度までに国・地方のプライマリーバランスの赤字の対 GDP 比を 22 年度の水準から半減し、32 年度までに国・地方のプライマリーバランスを黒字化すると財政健全化目標を実現する必要がある。」(平成 25 年度予算編成の基本方針(平成 25 年 1 月 24 日閣議決定))

⁹ G20 トロント・サミット首脳宣言(平成 22 年 6 月)においては、「先進国は、2013 年までに少なくとも赤字を半減させ、2016 年までに政府債務の対 GDP 比を安定化又は低下させる財政計画にコミットした。日本の状況を認識し、我々は、成長戦略とともに最近発表された日本政府の財政健全化計画を歓迎する。」と記述されている。2015 年度までにプライマリーバランス赤字半減、2020 年度までにプライマリーバランス黒字化との目標を掲げているこの「日本政府の財政健全化計画」は、日本以外の先進国がコミットしたものと比べて緩やかな目標であることに留意が必要。

けて引き続き取り組んでいく必要がある。財政健全化目標の達成に向けては、しっかりと責任ある道筋を具体的に示していくことも重要である。

まずは、2015年度の赤字半減目標を確実に達成することが不可欠であるが、それには自民・公明・民主の三党合意により成立した社会保障・税一体改革関連法に基づき、2015年度までに消費税率を段階的に10%に引き上げることが前提となる。当審議会は、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これまでも繰返し求めてきたが、あらためて政府に対して、社会保障・税一体改革の意義を国民に丁寧に説明し、改革を着実に実現することを求めたい。今回の消費税率の引上げで財政健全化が成し遂げられるわけではない。赤字半減目標を達成した後も、平成32年度(2020年度)の黒字化目標の達成に向けては、15兆円程度のプライマリーバランス収支改善が必要であり、更なる取組を進める必要がある。

(2) 財政健全化に向けて必要となる取組

① 経済成長は必要だが十分ではない

経済が成長すれば、雇用者報酬、法人所得、民間最終消費支出などが増加し、その結果、税金も増加するため、経済成長は税金増という形で財政健全化に貢献する。また、財政が持続可能であるためには、一般的に公債残高が経済規模(GDP)と比べて安定的な水準に維持されているかどうかことが重要であるため、財政の持続可能性を維持するためにも、経済成長が必要である。

しかし、経済成長のみで財政健全化を実現することはできないという点も十分に認識しなければならない。日本の場合、歳出規模に対する歳入規模が他の先進国と比較しても極めて小さく、また、高齢化等の進行に伴い社会保障費の自然増が存在するため、経済成長だけで財政健全化を図っていくこ

とは困難である。したがって、財政健全化を実現するためには、政府は歳出の抑制や増税といった財政収支改善の取組を避けて通ることは出来ない。すなわち、政府は財政収支の改善に真正面から取り組まなければならない。

なお、財政再建に資する経済成長は、一時的な財政出動に支えられたものではなく、民需主導の持続的な経済成長である。政府は策定中の「成長戦略」における施策を具体化する中で、民間が自ら需要を創出するうえで障害となる規制・制度面の改革に重点的に取り組まなければならない。

② 財政健全化に向けた基本戦略（目標達成に向けた考え方）

民間需要主導の持続的な経済成長を実現する一方、政府は財政健全化に向けて正面から財政収支の改善に取り組まなければならない。2015年度までにプライマリーバランス赤字を半減、2020年度までに黒字化、という財政健全化目標の達成に向けて、政府は、その前提となる社会保障・税一体改革を実現するとともに、プライマリーバランスを着実に改善していくべきである。プライマリーバランスの黒字化という目標に向けて、今後の経済の変動に見合った収支改善を確実に図るためには、プライマリーバランス赤字、すなわちプライマリーバランス対象経費と税込等の差額を名目額の上でも経済規模（GDP）との対比の上でも着実に解消していくという視点が必要である。

このような取組を進める中で、中期財政計画の策定に当たっては、具体的な数値や工程表を提示し、実現が十分に可能な経済の展望を適切に見通すべきである。これにより、財政健全化の取組に対する信頼性が高まるとともに、国民へも分かりやすい説明を行うことができる。より高い経済成長率が実現した場合には、更なる財政収支の改善や、財政健全化目標と統合的な範囲での重点的な施策の実現が可能となる。

③ 毎年度の予算における取組

財政健全化目標の達成に向けて、まずは毎年度の予算において各事務事業を必要性・効率性の観点から徹底的に見直し、経済成長の実現等の重要課題に重点化することが前提となる。各府省は事務事業の見直しが可能となるよう、個別事務事業の予算要求に際して、政策効果の具体的な数値目標、政策効果目標の実現の工程表等を明示するとともに、目標の達成状況のフォローアップや要因分析などに努めるべきである。加えて、新たに予算を伴う施策を実施しようとする場合には、当該施策の実施に要すると見込まれる経費の額に見合う額の財源を安定的に確保することにより、財政収支の悪化を防ぐ必要がある。

さらに、財政健全化目標は国・地方合算でプライマリーバランスを改善していくこととしており、その達成のためには、国・地方双方の努力と相互の協力が不可欠である。地方歳出についても財政健全化に向けた国の歳出の取組と基調を合わせるなど、国・地方が相協力し、歩調を合わせて財政健全化目標の達成に取り組むべきである。

Ⅱ. 各歳出分野における取組

1. 社会保障

(1) 総論

当審議会は、1月にとりまとめた「平成25年度予算編成に向けた考え方」において、今後の社会保障制度改革のあり方について考え方を示したところである。

我が国の社会保障制度は、自助・自立を基本とした上で、それを「共助」と「公助」で補完する制度である。本来「共助」である年金、医療・介護等の公的保険制度においては、保険給付の財源は社会保険料で賄うことが原則である。ところが、わが国の社会保障制度の現状を見ると、社会保険方式を採りながらも、公費負担への依存が大きく、依存度が上昇している。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いるのが現状である。

当面は、消費税増収分を活用して公費を追加し、社会保障の充実を図ることとされている社会保障・税一体改革の実現が課題である。社会保障における改革の内容こそが消費税率引上げに当たり国民が注視しているものであり、国民の理解と納得を得るためには、消費税増収分を目に見える実効的な改革につなげ、その成果を国民に還元していかなければならない。

本年2月28日には、社会保障制度改革国民会議（以下単に「国民会議」という。）において、当審議会財政制度分科会の田近分科会長代理、土居委員が意見を開陳したところであるが、当審議会が1月のとりまとめで示した「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」を、社会保障・税一体改革において貫徹する必要がある。具体的には、公費追加による政策効果、公費追加の手法更には公費投入先の優先順位付け等が厳しく検証されなければならない。

同時に、今般の社会保障・税一体改革が実現してもなお消費税収が社会保障給付費の公費負担の総額に対して大幅に不足する見込みであるなど引き続き安定財源確保という重い課題が残されているからには、社会保障の重点化・効率化に徹底して取り組み、社会保障費の抑制に着実につなげていくことが欠かせない。国民は、なお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を直視し、必要な負担増や給付抑制を受け容れる覚悟を持たねばならない。

このような状況の下、社会保障・税一体改革を機に、既往の取組を超えて社会保障の重点化・効率化のための新たな制度改革に踏み込むことに躊躇があってはならず、それにより社会保障の充実の財源を捻出することも求められる。その際、社会保障の重点化・効率化の効果が過大に甘く見積もられ、その見積もりに基づいて社会保障の充実が行われたり、重点化・効率化の効果が発現しないうちに先行的に社会保障の充実が図られたりすることは避けなければならない。

あわせて、生活習慣病対策、ICT化の推進、後発医薬品の使用促進、介護予防などといった既往の重点化・効率化策については、財政健全化の観点から、社会保障・税一体改革とは別に不断に取り組むべき重点化・効率化策と位置づけるべきである。勿論、これらについても、これまでの取組の検証と反省を欠かさず、より効果的な施策を模索することは当然である。

われわれは、今般の社会保障・税一体改革は持続可能な社会保障制度の確立に向けた第一歩に過ぎないという認識を出発点として共有しなければならない。政府は、なお残る社会保障給付費の公費負担の総額と消費税収の大幅なギャップ¹⁰にどのように対応していくのか、更には最終的に公費負担の総額の伸びが経済の伸びと大きくかい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どのように担保していくのか、道筋を示していく責任がある。

¹⁰ 資料Ⅱ-1-1 参照

(2) 社会保障・税一体改革における課題

① 総論

社会保障・税一体改革については、国民会議で着実な審議が積み重ねられており、議論の整理が図られている。

4月22日には、医療・介護分野について議論の整理が行われたが、そこでは、選択と集中により病院機能を再編しつつ、超高齢化社会の進展に即して「地域全体で治し、支える医療・介護」を構築するという「医療・介護サービスの提供体制改革」を、社会保障・税一体改革に伴う消費税増収分を段階的・有効的に活用しつつ国民健康保険（以下単に「国保」という。）の保険者を都道府県とすることを始めとする「医療・介護保険制度の改革」と一体的に推進することが謳われている。

少子化分野について5月17日に行われた議論の整理では、消費税増収分について、待機児童の解消という喫緊の課題に向けて子育て支援の量の充実等に活用していく方向性が示されている。

これらの整理は、当審議会の考え方と足並みが揃ったものであり、国民会議において当該整理を踏まえた最終的なとりまとめが行われ、政府が講じる法制上の措置として具現化することを強く期待したい。

年金分野については、国民会議で現在議論中であるが、年金制度の長期的な持続可能性を高めるため、マクロ経済スライドの着実な実施、高所得者への年金給付の見直し、公的年金等控除の見直しに加え、中長期的な更なる支給開始年齢の引上げの検討など、現行制度における残された課題に着実に取り組んでいく方向性が示されることを期待したい。

② 医療・介護サービスの提供体制改革

(イ) 改革の手法

わが国の医療・介護サービス提供体制には、医療・介護を担う人材が不足・偏在し、機能分化が不十分な上に病院・診療所間などの相互の連携も不足しているなど、医療・介護ニーズに対して必ずしも効率的で最適な体制となっていないという問題がある。

この点が、人口当たりの病床数が多い一方で、人員配置が手薄で平均在院日数が長いという長年指摘されてきたわが国医療の特徴につながっている。過剰需要（供給誘発需要や必要性の低い需要）が生じる一方で、必要なサービスが十分には提供されていないという現状のままでは、今後とも医療や介護の給付費は幾らあっても足りないということになりかねない[資料Ⅱ-1-2参照]。

国民の医療・介護ニーズに見合った重点的・効率的な医療・介護サービスの提供体制を構築していくことは社会保障給付費の抑制の観点からも喫緊の課題であるが、当審議会は、かねてより改革の手法として診療報酬などを含め公費追加を伴う手段が殊更に取り上げられている点を不十分と指摘し、他の実効ある手法の導入を求めてきた。

この点、国民会議における議論の整理では、各地域が医療・介護需要のピーク時までの地域医療・包括ケアビジョンを策定し、中期的な医療計画や地域包括ケア計画で裏付けしていくこと、医療計画上の病床規制（基準病床数の算定）を高度急性期・一般急性期・亜急性期といった新たな医療機能別のものであること、医療計画の策定者である都道府県に保険医療機関の指定・取消権限を与えることに加え、医療機能の分化・連携のための医療機関の再編等ができるよう医療法人制度を見直すこと等が提案されている。更には、医療計画の策定者である都道府県を国保の保険者とすることにより、保険者機能を通じた受益と負担の牽制を働かせるという重要な提案もなされている。これらの医療・介護サービスの提供体制改革を実効あらしめるための取組について一層検討

が深まり、早急に制度化されていくことを期待したい[資料Ⅱ-1-3参照]。

(ロ) 公費追加の手法

(イ)でも述べたように、医療・介護サービスの提供体制改革に関する従来の議論においては、急性期への医療資源の集中投入などを図るため、消費税増収分を活用した診療報酬の重点配分などの公費追加が必要であるとされてきた。しかし、医療機能ごとの診療報酬の重点配分が所期の効果を発揮するためには、病院と診療所間の連携を含め医療機能の分化・連携が一定程度進捗していることが前提とならなければならない。したがって、そこに至るまでの当面の公費追加については、そのあり方を検討する必要がある。

すなわち、国民会議の議論を通じて、地域によって極めて多様な医療・介護の実態が浮彫りとなったことを踏まえれば、医療・介護サービスの提供体制改革には地域ごとの対応が不可欠である。しかし、地域ごとに異なる算定が基本的に行われない現行の診療報酬体系の下では地域の実情に応じたメリハリのある配分は期待できない。加えて、現行の診療報酬では、医療機関単位・医療行為単位で評価が行われるため、医療機関の再編等を直接評価し、支援していくには馴染まないという限界もある。

医療・介護サービスの提供体制改革には、各地域における医療機能の分化・連携の取組が欠かせず、そこに消費税増収分を活用して公費を投入するというのであれば、まずはそこに特化した効率的・効果的な手法を採らなければ、消費税増収分を国民に還元するという今般の社会保障・税一体改革の趣旨を貫徹し得ない。診療報酬の増額で対応する場合、保険料負担の増加を徒にもたらしかねないことにも留意せねばならない。

当面の公費追加については、診療報酬に代えて地域ごとの対応が可能であり、かつ医療機能の分化・連携に必要なコス

トを直接支援することも可能な手法を検討していく必要がある。また、当面の公費追加を診療報酬以外の手法により行う場合、その間の診療報酬改定については十分に抑制の効いたものとしなければならない。

いずれにせよ、いかなる公費追加の手法を採るにせよ、各地域において今般の医療・介護サービスの提供体制改革に伴う地域医療等に係る将来のビジョン等の策定がなされる前に公費追加がなされることは、公費の有効活用の観点から、あり得ない。

③医療・介護保険制度の改革

医療・介護保険制度については、国民会議の議論の整理においては、医療分野における高齢者の自己負担の見直し、後期高齢者支援金の負担に対する全面総報酬割、所得の高い国民健康保険組合に対する定率補助の廃止、介護分野における一定以上の所得がある利用者の負担割合の見直し、軽度者に対する介護保険給付の見直し、介護納付金の負担に対する総報酬割の導入など、当審議会が提起した重点化・効率化策が盛り込まれている[資料Ⅱ-1-4、5、6参照]。

更には、医療分野では高額療養費制度（70歳以上の外来特例など）の見直しや一定病床数以上の一般病床での紹介のない外来受診への定額負担の導入、介護分野では補足給付における資産等の勘案なども提案されている。

これらについては、最終的な取りまとめの段階でも明確に方針として打ち出し、速やかな実現を図るべきである。

なお、当審議会は、1月のとりまとめにおいて、既に後期高齢者支援金の負担に対する全面総報酬割の導入を求めているところであるが、その際と同様、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ことを付言する。

ところで、今般の国民会議の議論の整理では、全面総報酬割により不要となる協会けんぽへの国庫補助分の財源について国保に優先投入すべきとの議論の方向性が示されている。

この財源については、協会けんぽの給付費に対する国庫補助割合の引上げのために再投入すべきとの意見や前期高齢者の給付費に充てるべきとの意見も見られるが、当該財源の充当先については、国家財政や医療保険制度全体を見渡した上で、限られた財政資金をいかに効率的・効果的に用いるかという観点から決定されるべきであり、恰も被用者保険のための財源として取り扱うことや、公費投入の効果として、高齢者や低所得者が多いために財政状況がより厳しい国保の負担よりも、健保組合等の負担の方が軽減される結果となることは、適当でない。

このような状況の下、当審議会としては、不要となる国庫補助分については、財政健全化の見地から、国債発行額の抑制に活用することが最も望ましいという立場に立つ。しかし、保険者への公費投入が避けられないとすれば、1月のとりまとめで示した保険者への財政支援に際して「財政基盤の弱い保険者に限って重点的に講じる」との考え方に沿うべきである。したがって、国民会議が示した国保に優先投入という考え方も、国保の保険者機能や財政基盤の構造的な改革につながるものとするを前提として、次善の選択として是認できるものとする。

すなわち、国保には既に多額の公費が投入されており、支援措置を更に講ずるとしても、単なる追加的な赤字補填にとどまってはならず、国保の保険者を都道府県にするといった保険者機能の強化の観点からのあるべき改革の実現とセットで行われる必要がある、かつ、その公費投入が国保の赤字構造への訣別を意味するものでなければならない。

④医療・介護分野の公費追加フレーム全体の見直し

公費追加の規模や時期については、社会保障・税一体改革においては、かねて、医療・介護分野について、医療介護サービスの提供体制の改革関係で 1.4 兆円程度の充実と▲0.7 兆円程度の重点化・効率化が行われ、差引き 0.6 兆円程度の公費追加となるほか、計 1.6 兆円弱程度の公費追加が計画されていたが、具体的な改革の道筋が明らかになるにつれ、その見直しが課題になっている[資料Ⅱ-1-7、8参照]。

例えば、医療・介護サービスの提供体制改革関係では、これまで改革の進捗により 2015 年度までに入院需要の抑制に伴う平均在院日数の減少等で▲4,400 億円程度の重点化・効率化効果が生じるとされてきた。こうした効果は改革への精力的な取組で着実に実現しなければならないとしても、国民会議の議論で想定されている改革スケジュールでは、2015 年度までにその効果が生ずることは見込み難い。

皮算用に基づいて財源を先食いすることは慎むべきであり、この▲4,400 億円程度の見直しとあわせて、これを財源として行われる予定の 6,500 億円程度の公費追加や入院需要の抑制によって生ずるとされる 2,200 億円程度の在宅医療・在宅介護の反射的な公費の増加も当然に見直されるべきであり、とりわけ前者の公費の追加は、平均在院日数の減少等による歳出抑制効果が具体的に発現し、それを定量的に見極めた上でなければ行うべきでない。

医療・介護サービスの提供体制改革関係で予定されている重点化・効率化▲0.7 兆円程度には、上記の▲4,400 億円程度のほか、外来受診の適正化による重点化・効率化▲1,300 億円程度が含まれることとされているが、2015 年度までにその効果が生じるかは精査が必要である上、その具体的内容は既往の医療費適正化の取組に含まれており、(1)で述べたとおり、社会保障・税一体改革とは別に位置づけて然るべきである。残余の介護予防・重度化予防等による重点化・効率化▲1,800 億円程度についても、同様に検証が必要となる。

医療・介護保険制度関係に関する公費追加の規模や時期についても、国民会議の議論を踏まえ、見直しが必要となろう。

なお、こうした社会保障・税一体改革の公費追加フレームや今後の重点化・効率化効果について論う以前の問題として、そもそも過去の重点化・効率化の取組への検証が不十分であることを指摘しておかざるを得ない。

一例を挙げれば、平成 18 年の医療制度改革では、医療費適正化計画を策定することとされ、これに基づき、平成 20 年 9 月に第 1 期の計画（平成 20 年度～平成 24 年度）が策定されたが、その中では、平均在院日数の短縮や生活習慣病対策に取り組むことで、平成 20 年度から平成 24 年度にかけての医療費の増加を、約 4 兆円から約 3.3 兆円に抑えられるとの見通しが示されていた（医療費適正化の効果額▲0.7 兆円。医療費の見通しを示していた 42 道府県ベースの金額）。

しかしながら、厚生労働省が平成 23 年 3 月に公表した適正化計画に関する中間評価においては、上記の医療費適正化の効果額については、何らの検証・評価も行われていない。

第 1 期の適正化計画は 24 年度末をもって終了したことから、今後行われる計画期間全体についての検証・評価の中で、医療費適正化の効果額を示すことが不可欠である。

（3）その他社会保障の重点化・効率化

①後発医薬品の更なる使用促進等

高齢化の進展に伴う医療・介護の給付費の増大への対応が我が国社会保障の最大の課題であり、給付の重点化・効率化について不断の取組が必要である。

このうち後発医薬品の使用促進については、これまで、「経済財政改革の基本方針 2007」(平成 19 年 6 月 19 日 閣議決定)において、24 年度までに全医薬品販売に占める後発医薬品の数量シェア 30%以上にすると、この目標が掲げられていたところで

あるが、足元の後発医薬品の数量シェアは、22.8%に過ぎず（平成 23 年 9 月薬価調査）、平成 19 年に閣議決定された目標は達成されなかった。

こうした中、厚生労働省は、平成 25 年 4 月に「後発医薬品のさらなる使用促進のためのロードマップ」を公表し、その中で、後発医薬品の数量シェアについて「平成 30 年 3 月末までに 60%以上とする」との新たな目標を設定した。

ただし、この 60%以上という目標値は、これまでの「平成 24 年度までに 30%以上」との目標値とはベースが異なり、後発医薬品のある先発品と後発医薬品の合計を分母とした後発医薬品の割合を示すものである。この基準で足元の後発医薬品シェア（旧基準では 22.8%）を見た場合には約 40%となるが、これは諸外国に比して極めて低い水準となっている（参考：米国：約 90%、ドイツ：約 80%強、英国：約 70%強、フランス：約 60%強）。

このように、今回、「平成 30 年 3 月末までに 60%以上」との新目標は定められたが、従来の「24 年度までに 30%以上」との目標が達成できなかったという事実から目を背けることは許されず、その真摯な反省と検証なくしては、新目標の設定も、単なる従前の目標の先延ばしとの批判を免れまい。

今後の後発医薬品の使用促進に向けた取組については、目標値がいわば「掛け声倒れ」に終わってしまうことがないよう、より実効性ある具体的な手段を伴うものとすることが不可欠である。このような観点からは、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、長期収載品（後発医薬品のある先発医薬品）の薬価の引下げなどに取り組むべきである。

更には、今回設定された新たな目標ですら、諸外国比較で見れば低水準に過ぎないことは否めず、後発医薬品が先発医薬品と効果・効能が同一であるというのであれば、最終的には 100%

を目指すべきであり、しかも可能な限り早期の目標達成が求められる[資料Ⅱ-1-9、10 参照]。

② 外来受診等の適正化

レセプトは病院（医科）で 99.9%が電子化されており、健保組合、国保等の保険者は、自ら保有する電子レセプト情報も活用しつつ、被保険者に対する保健指導など医療費適正化のための取組を行っている。他方で、重複受診、過剰検査、過剰な薬剤投与の削減等への取組は必ずしも十分とは言えない。そこで、例えば、保険者に対し、データに基づく加入者への診療実績の評価や健康度評価を義務付けるなど、電子レセプト等の ICT の活用による保険者機能の強化を図るべきである。この点については、経済財政諮問会議や産業競争力会議における議論も踏まえつつ、これまで以上に実効性ある取組がなされることを期待したい。

③ 介護

介護分野では、総体としてみれば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内部留保も積み上がっている。こうした経営実態の精査が必要であるが、設置主体において経営情報が開示されることなしには限界がある。規制改革会議で社会福祉法人について財務諸表の公表を行う方向が示されていること等を踏まえ、設置主体の経営の透明性の向上・明確化が図られるべきである。その上で網羅的な実態把握を行い、内部留保の原資の大部分が保険料や公費であることを踏まえ、利用者やより広く国民に還元することも含めた対応策が検討されるべきである[資料Ⅱ-1-11 参照]。

④ 生活保護

生活保護については、平成 25 年度予算編成過程において、生活扶助基準や医療扶助について、一定の適正化が図られた。一方、厚生労働省社会保障審議会生活保護基準部会報告書（平

成 25 年 1 月 18 日) にも、その趣旨が記載されているとおり、(ア) 生活扶助以外の扶助制度、(イ) 生活扶助等に対する各種加算制度の根本的なあり方、などの検討は今後の課題となっている。生活保護の一層の適正化に向けて、これらの点について、社会保障審議会生活保護基準部会においてさらなる検討が行われることが期待される[資料Ⅱ-1-12、13 参照]。

⑤ 雇用

労働保険特別会計の歳出について、若者・女性・障害者に係る雇用の安定・質の向上、多様な働き方につながる施策に重点化しつつ、時代の変遷に伴い優先順位が低下した事業や実効性の低い事業について徹底した見直しや制度の濫用を的確に防止する取組を実施するべきである。雇用保険勘定の財政に関しては、5 兆円を超えている積立金の状況、諸外国の失業保険制度¹¹、被保険者が一部の就業者に限られているにもかかわらず納税者負担で勘定の収入の一部を支えているという負担者と受益者の対応関係などを踏まえつつ、国庫負担の引下げも含め、そのあり方について検討を行うべきである[資料Ⅱ-1-14 参照]。

なお、労働行政に対する国の責務の重要性やこれまでの雇用保険法改正の経緯などに留意すべきとの意見があった。

2. 地方財政

(1) 財政健全化に向けた基本的な考え方

¹¹ 諸外国の失業保険制度の財源負担については以下のとおり。

アメリカ：一部の州を除き使用者のみ負担（失業税）。

フランス：98.9%が労使の負担（保険料）。残余を国庫負担。（2007 年段階）

イギリス：全額労使の負担（保険料）。

ドイツ：労使の負担（保険料）が基本。不足必要額を国庫負担。

イタリア：労使の負担（保険料）及び国庫負担。

カナダ：全額労使の負担（保険料）。

財政健全化目標においては、国・地方のプライマリーバランスについて、(イ)2015年度における赤字対GDP比の半減、(ロ)2020年度における黒字化が掲げられており、その達成に向け、国のみならず地方においても財政健全化（財源不足の縮小）を図る必要がある。

国と地方の財政状況を比較すると、地方は、プライマリーバランスが黒字であることに加え臨時財政対策債を含む長期債務残高も安定しているのに対し、国は、巨額のプライマリーバランスの赤字を抱え長期債務残高が累増する極めて厳しい状況にある[資料Ⅱ-2-1参照]。このように、地方に比べ国が著しく厳しい財政状況にあるのは、地方交付税において法定率分に加え、財源不足に対する特例加算や別枠加算といった各種加算により地方財政に対する補填が多額に行われていることが一つの背景にある¹²。

また、我が国においては、国・地方の歳出純計に占める地方歳出の割合6割弱に対し、国・地方の税収合計に占める地方税の割合が4割強（両者の比は0.8）であることから、税源移譲をさらに進めるべきとの指摘がある。しかしながら、OECD諸国平均では、国・地方の歳出純計に占める地方歳出の割合4割弱に対し、国・地方の税収合計に占める地方税の割合は2割に過ぎず（両者の比は0.55）、我が国における地方への税収の配分は、国際的に見れば既に高い水準となっている[資料Ⅱ-2-2参照]。

これらを踏まえれば、地方財政においては、財政健全化目標の達成に向け、国からの財政移転の増加や国からの税源移譲に頼って財源不足の縮小を図るのではなく、国と歩調を合わせて

¹² 平成20年度以降、こうした各種加算により、15兆円台だった地方交付税総額が17兆円台まで増加する中、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の残高は、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1.7兆円も増加している。いわば国において借金をしつつ地方交付税の水準を増やす一方で、それを受け取る地方公共団体においては貯金が増加している状況となっている。

地方歳出の抑制と地方歳入の確保に取り組んでいくことが重要である。

(2) 具体的な取組

平成 25 年度地方財政対策においては、地方税、地方交付税等を合わせた地方の一般財源総額について平成 24 年度と同水準とされたところである。一方で、平成 25 年度予算において国の一般会計のプライマリーバランス対象経費が平成 24 年度対比で実質的に下回ったこと¹³に照らせば本来は平成 25 年度の地方一般財源総額について更なる抑制も視野に入り得たところである。今後の地方の一般財源総額について、前年度と実質的に同水準とする平成 25 年度予算編成の取組は、一般財源の対象となる地方歳出の抑制を図る観点からも、最低限の歯止めとして、これを継続していくことが求められる[資料Ⅱ-2-3 参照]。

また、地方財政計画における歳出特別枠（25 年度 1 兆 4,950 億円）や地方交付税の別枠加算（25 年度 9,900 億円）は、リーマン・ショックに伴う著しい景気後退等を受け、実需に基づく積算を伴わない異例の対応として実施されたものである[資料Ⅱ-2-4 参照]。国の一般会計においては、同じ背景の下で設けられた経済危機対応・地域活性化予備費を平成 25 年度予算で廃止しており、地方財政においても平時の対応に戻すべく、歳出特別枠や別枠加算の解消を図る必要がある。

こうしたマクロ的な取組と合わせて、ミクロの面での取組を

¹³ 国の一般会計においては、24 年度当初予算におけるプライマリーバランス対象経費 68 兆 3,897 億円に 25 年度において歳入を確保して増額する経費（年金差額分 2 兆 5,970 億円、復興特会繰入及び B 型肝炎訴訟費用などの増 3,471 億円）を加えた 71 兆 3,339 億円が、24 年度当初予算と実質的に同水準となるプライマリーバランス対象経費の金額であると考えられるところ、25 年度予算においては、それを 9,639 億円下回る 70 兆 3,700 億円にプライマリーバランス対象経費が抑制されている。

進めることも重要である。例えば、地方公務員給与の級別職員構成が国家公務員と比べ高位に偏っている現状を是正すべく地方公共団体に厳格な級別定数管理を促すこと、民間類似職種の給与を大きく上回る技能労務職員等の給与水準の引下げを促すこと、一般行政経費などにおける地方単独事業の抑制を図ること、地方公営企業（病院¹⁴・下水道・交通など）の経営状況の改善に取り組み地方公共団体の一般会計等からの繰出金（税金投入）を減らすことなどが考えられる。また、特別枠といった形で地方交付税総額の増加要因にならないよう留意しながら、各地方公共団体がこうした行財政改革などに取り組むインセンティブとなるよう、地方交付税の配分に係る算定方式を見直すことも考えられる。

歳入面では、社会保障・税一体改革による消費税率5%引上げ分の税収のうち1.54%分が地方の財源となることも踏まえ、社会保障・税一体改革を着実に実施していく必要がある。それに加え、適切な経済政策の実施による地方税収の回復や、地方公共団体における課税自主権の発揮の促進などを通じ、地方の財政健全化を進めていく必要がある。

（3）地方公共団体の財政力格差の調整

我が国においては、地方公共団体の財政力格差の調整は、基本的に、国から地方への財政移転である地方交付税を通じた垂直的な財政調整により行われている。他方、我が国と同程度に税収に占める地方税の割合が高い国々の多くで、地方公共団体間の水平的な財政調整が取り入れられている。これは、地方税の割合が高いと、垂直的な財政調整に充て得る国の財源が限ら

¹⁴ 例えば、公立病院については、所定の繰出後の経常収支の黒字化の達成を要請していた「公立病院改革ガイドライン」（平成19年12月 総務省）に照らすと、半数近くの病院が黒字化を達成できず、改革の成果が十分には上がったとは言い難い状況とされている（総務省「平成23年度地方公営企業決算の概要」）。

れてしまうためと考えられる。また、地方交付税による垂直的な財政調整では、不交付団体と交付団体の間の財政力格差の是正が困難という問題もある。

したがって、地方公共団体の財政力格差の調整に当たっては、垂直的な財政調整に加えて水平的な財政調整の仕組みを適切に組み合わせるとの視点が重要である。

税制抜本改革法においては、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の見直しが規定されているが、見直しに当たっては、こうした視点に加え、景気回復に伴い地方税の税収格差が拡大する可能性があることなども踏まえ、検討を深めていく必要がある[資料Ⅱ-2-5、6参照]。

3. 社会資本整備

社会資本整備については、本年1月の「平成25年度予算編成に向けた考え方」において基本的な方向性を示したところであり、厳しい財政事情の下、国際競争力強化や地域活性化、低頻度の大規模災害など国家的リスクへの対応力の確保、人口減少・高齢化への対応、ストックの老朽化対策といった諸課題に、効果的かつ効率的に伝えていく必要がある。

(1) 国際競争力強化

国際競争力を強化するためには、世界との物流や人流の拡大・円滑化を図ることが重要である。

その際には、オープンスカイの推進や港湾運営の効率化などのソフト施策を充実しつつ、ハード整備については、首都圏空港や国際コンテナ戦略港湾の機能強化、大都市圏環状道路など基幹的空港・港湾への交通アクセスの改善といった投資効果の高い事業に集中的に取り組むべきである。

(2) 低頻度大規模災害への対応

低頻度大規模災害への対応については、国家的に対応すべき事象を絞り込み、それに対処すべく総合的な危機管理能力の強化に取り組む中で、財源の制約を意識しつつ、所要の対策を優先順位をつけながら講じていくべきである。

その際、低頻度大規模災害にハード整備で対応することには限界があることを踏まえ、避難体制や情報伝達などのソフト施策に重点を置き、ハード整備についてはこれを補完して効果を高めるようなものを選択していくことが適当である。

また、地域における取組については、防災・安全交付金等による重点的な支援を通じ、地域の創意工夫による、地域ごとの実情に応じた効果的な取組を促していくべきである。

(3) 人口減少・高齢化等への対応

人口減少・高齢化の進行をはじめとする地域の経済社会情勢の変化に対しては、高齢者福祉や地域公共交通、まちづくりなど諸施策の連携の下で、都市機能の集約化を進めるなど、各地域の実情に即した取組を推進すべきである。

また、それぞれの地域が有する文化・歴史、自然などの地域資源の価値を引き出し、地域の活力を維持向上させるため、多面的なソフト施策の充実とともに、規制・税制等の制度面を含めた総合的な施策を講じる中で、ハード整備については、真に効果的な事業への重点化を図るべきである[資料Ⅱ-3-1参照]。

(4) 社会資本のライフサイクルを通じた効率化

以上の取組を通じ、限られた財政資源を活用して必要な社会資本の建設・維持管理に対応していく上で、最新の技術的知見やITの活用などにより、社会資本のライフサイクルにわたる不断の効率化を追求すべきである。

①既存ストックの老朽化への対応

人口減少・高齢化など経済社会情勢の変化を見越して、必要に応じ、維持管理・更新すべき既存ストックの絞り込みを検討すべきである。また、更新を行う際は、需要の見込みを踏まえたスペックの合理化等も検討すべきである。

こうした検討の上で必要とされたストックの維持管理・更新にあたっては、的確な長寿命化計画に基づき、安全性を維持しながら維持管理を効率化するとともに、更新需要を平準化すべきである。

以上のような適切なストック・マネジメントの基盤として、ITの活用により、ストックに関するデータベースの整備を進める必要がある。

また、地方公共団体の枠を越えた広域連携や、民間組織の活用などを通じ、維持管理・更新に関する専門知識を持つ人材を効率的に確保すべきである[資料Ⅱ-3-2参照]。

②官民連携の推進、受益者負担の活用等

社会資本の建設や維持管理の効率化につなげる観点から、民間のノウハウを十分に引き出せるような官民連携の取組を推進すべきである。その際、必要に応じて大胆な規制改革を行い、あわせて、所要の財源については、料金等の適切な受益者負担の更なる活用や、開発利益の還元のための手法を検討すべきである[資料Ⅱ-3-3参照]。

4. 防衛

平成 25 年度の防衛関係費においては、現下の我が国周辺の安全保障環境の厳しさに鑑み、領土・領海・領空の防衛、各種事態に対応する即応性の向上等に取り組むこととし、11年ぶりの実質増（対前年度 400 億円増額）となった。これに伴い、調達改革を強力に推進して平成 26 年度予算編成にその成果たるコスト削減

を反映すること、また、自衛隊の精強性向上の観点から階級・年齢構成の適正化に向けた抜本的な人事制度改革を図ることが大臣間で合意されている。

現在の安全保障環境を踏まえ、南西地域における海上・航空戦力への重点的配備を含めた必要な防衛力を引き続き着実に整備する必要がある。ただし、厳しい財政事情を考慮すれば、今般の防衛大綱や中期防衛力整備計画等の見直しにあたっては、調達改革や人事制度改革を通じて限られた財源の中で防衛力の実質的向上を図ることにより、財政健全化目標に沿いながら取り組む必要がある。

(1) 調達改革

調達改革については、契約制度等の問題のみならず、限られた財源を自衛隊の対処能力の最大化に振り向けるとの観点から取り組んでいくべきである。まず、装備品の開発・取得生産・維持管理・廃棄の各段階を通じ、防衛省においてプロジェクト管理の厳格化を進め¹⁵、取得生産段階での予算超過や計画見直し、納期の遅れ等を防止することが不可欠である[資料Ⅱ-4-1参照]。その際、民生汎用品の活用といった方策に加え、諸外国の事例を参考にしながらライフサイクルコスト管理を本格的に導入し、想定よりも上振れた際には徹底的に要因解析した上で対応策を早急に整備することが必要である¹⁶[資料Ⅱ-4-2、3参照]。財政当局としても、防衛省によるプロジェクト管理の進捗をフォローしていくことが不可欠である。また、国際共同開発・生産を一層推進することで、開発・生産コストや技術リスクを下げつつ、高性能の装備品を効率よく取得する道を開い

¹⁵ 例えば、民間企業においては、企画段階で商品計画・目標原価を決め、開発段階では設計改革・生産改革・調達改革・固定費削減という4つの視点からプロジェクト管理を行うといった手法が取られることがある。

¹⁶ 例えば米国には、装備品のコストが想定よりも15%上振れた場合には国防省が議会に理由説明を行い、25%上振れれば事業停止となり得る法律（ナン・マッカーディー法）が存在する。

ていくべきである[資料Ⅱ-4-4 参照]。

(2) 人事制度改革

防衛予算において人件費は約4割を占めるのみならず、国家公務員全体の人件費においても約4割を占める重要な経費である。しかも、今後、退職者の増加等により人件費の増加が見込まれている。

自衛官の階級・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-4-5 参照]。

少子・高齢化が本格化し、生涯現役社会が到来する中においては、早期退職者のチャレンジを支援するための効果的なインセンティブの検討や、公的部門を中心とする再就職の受け皿づくりなど、自衛官の人生設計の観点も踏まえて早期退職や再就職支援の充実策を併せ講じることにより、円滑かつ着実に人事制度改革を進めていく必要がある。

5. 文教

(1) 文教予算について

平成25年度から始まる第二期教育振興計画の策定に向けて、公財政教育支出について、将来的に恒久的な財源を確保してOECD諸国並みに引き上げることを目指すべきとの議論がある。これは国民に約8.5兆円の負担を求めること（公財政支出は16.8兆円から25.2兆円となる）¹⁷を意味するものである。

過去20年間少子化が進むほど教員数をはじめ公財政支出は低下しておらず、在学者一人当たりの支出額は増加傾向にある中で、教育・教員の質は上がったのか、どのような成果があっ

¹⁷ 2009年の教育機関への公財政支出及びGDPを前提とした数字。

たのか具体的な検証を行い、国民に示すべきである¹⁸。

教育予算については、このように徒に予算増に走るのではなく、国民の最大の関心事である教育の質向上に向けた施策の明確な成果目標とロードマップを定め、改善サイクルが働くようにすることが重要であり、成果につながる質・手法の改善とあわせて資源を投入する仕組みを構築していく必要がある。

財政面から見ても、我が国の教育に係る公財政支出（対 GDP 比）が低いのはこどもの数（在学者の人口に占める割合）が少ないからであり、こども一人当たりで見れば OECD 諸国と比べて遜色はない。また、そもそも少子化が進行すれば教育に係る公財政支出の総額は減少する構造にあることが考慮されていない[資料Ⅱ-5-1、2、3参照]。

現在の我が国の教育に対する財政支出については、他の歳出と同様、国の一般会計ベースで見れば約5割が赤字国債で賄われており、今後、継続的な財政健全化の取組が必要となることを踏まえれば、将来的にも増税による税収増を教育予算の量的拡大に振り向けられる状況にない。

（2）高校無償化について

平成 22 年度から実施されている高校無償化制度は、全額国庫負担により、公立高校の授業料は不徴収、私立学校の生徒に対する就学支援金の交付が行われている[資料Ⅱ-5-4参照]。

そもそも学校の設置者はその経費負担を含めて学校を管理するのが原則とされている。また、私立学校は大学等を除き都道府県が所管している。こうした原則等を踏まえ、幼稚園から

¹⁸ 例えば、OECD は、「PISA の結果を見れば、成績が良い国は学級規模よりも教育の質を優先している。日本では教育へ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、日本は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があり、この報告書はそのための実例を多く提供している」と指摘している（OECD2012 “Lessons from PISA for Japan”）。

高等学校までの運営費は主として地方が負担し、就学者に対する経済支援も義務教育の授業料不徴収等を除き、地方が支援内容を決める仕組みとなっていた。全額国庫負担の高校無償化制度は高等学校の運営に国はほぼ関与しない中での措置であり、全ての生徒を対象としているとは言え、国・地方の役割分担の観点から再検討の余地がある。

今後所得制限の導入を含め、見直しの検討が行われることとなっている。しかし、もともと地方がそれぞれの所得の状況等も踏まえ授業料減免措置を講じていた中に国が無償化制度を導入した経緯に鑑みると、所得制限を導入するということであれば、個々の実情に応じたきめ細かい支援を可能とする観点から、国の関与を極力減らし、地方の役割を高める方向で検討するのが大原則である[資料Ⅱ-5-5参照]。

すなわち、所得制限の導入は、高所得世帯の授業料を軽減する必要性は相対的に低く効率的な制度とする観点から適切であるが、その際、都道府県毎に所得水準は大きく異なることも踏まえ、都道府県の判断で所得制限の水準等を決める制度とすることを検討すべきである。これに関し、高校無償化は政策目的・効果が明らかでなく、本来廃止すべきであるとの意見もあった[資料Ⅱ-5-6参照]。

私立高校等の授業料に対しては、高校無償化（就学支援金）及びその加算措置に加え、地方事業である私学助成の一般補助及び授業料減免支援という4本立ての支援となっている。私学助成における支援手法は全ての生徒を対象とした一般補助を重視するか所得に応じた授業料減免支援を重視するか都道府県に裁量がある現状も踏まえ、高校無償化の加算措置は地方事業である私学助成の授業料減免支援に一本化することを検討すべきである。

国が基準を定める現行制度を前提に所得制限を導入すると県や学校現場の事務負担や事務コストが膨大になることが懸念される。無駄を排し、効率的な制度とする上でも、地方事業とすることを検討する必要がある[資料Ⅱ-5-7参照]。

給付型奨学金を導入し、低所得世帯の高校生に対する支援を強化すべきとの議論があるが、高等学校の進学率は98%となり、経済的理由による中退者は全国の高校生の0.03%（335万人中945人）に留まっている。また、地方が一般財源で無利子奨学金を実施しており、29県で高校卒業後一定の所得を得るまで返済を猶予する所得連動返済型の導入を行うなど、支援の充実が図られている。こうしたデータを前提とすると、地方による現行の無利子奨学金とは別に国として新たな奨学金支援を行う必要性は見出し難い[資料Ⅱ-5-8、9参照]。

高校中退事由の多くは学業不適應等によるものであることを踏まえると、所得制限により節減される財源を就学支援に振り向けるのではなく、その一部を活用し、低所得世帯のこどもの小中学校段階からの学力向上をはじめ、国として教育の質向上に真に資する施策への支援を検討すべきである。