

平成26年度予算の編成等に関する建議(概要)

平成25年11月29日
財政制度等審議会

I. 総論

1. 財政の現状と課題

(1) 我が国の財政の現状

- バブル経済崩壊以降、累次の財政支出により公債残高が累増。
- 債務残高対GDP比は主要先進国の中で最悪の水準。また、歴史的にみても、太平洋戦争末期をも超える水準であり、極めて憂慮される事態。

(2) 歳出構造の変化と国債残高の累増

- 社会保障関係費への支出及び地方への財政移転(地方交付税交付金等)が政策経費の過半を占めており、構造的な公債増加の主因。
- 特例公債残高が建設公債残高を大きく上回っており、世代間の不公平は拡大。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

(1) 財政健全化への取組み

① 財政健全化目標

- 政府は、国・地方を合わせた基礎的財政収支について、①2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、②2020年度までに黒字化、③その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すとの財政健全化目標を掲げており、これを国際的にもコミットしている。

② 「中期財政計画」

イ. 2015年度の赤字半減目標について

- 「中期財政計画」では、2014年度・2015年度の各年度において国の一般会計の基礎的財政収支を少なくとも4兆円程度改善することで、赤字半減目標の達成を目指す。
- 財政健全化目標は、**補正予算や特別会計、独立行政法人が含まれ**、国の一般会計の当初予算のみならず、これらについても、**歳出削減が必要**。
- 自然増収が見込みの額に届かなかった場合には、**更なる歳出削減や歳入確保**に取り組まなければならない。
- **2020年度の基礎的財政収支の黒字化こそが達成すべき財政健全化目標の第一歩**であり、2015年度の**半減目標は当然に達成すべき中間目標**。2020年度黒字化を確実なものとするため、2014年度・2015年度においても、**一般会計の基礎的財政収支を4兆円にとどまらず出来る限り大きい規模で収支改善を図る必要**。

ロ. 2020年度の黒字化目標について

- 「中期財政計画」においては、2020年度の黒字化目標の達成に向けては、歳出削減、増税などの具体的な方策は明示されていない。
- 「中長期試算」においては2020年度の黒字化目標は達成できず**12.4兆円(消費税率換算で5%程度相当)もの更なる収支改善努力**が必要な姿が示されており、このような見通しでは日本財政に対する**国際的な信用**と日本国債に対する**市場の信認を失いかねない**。
- 目標達成に向け、少なくとも毎年度どの程度の歳出削減と税収増が必要なのか、またどのように実行していくのか、**具体的な道筋を早期に国民に対して示していく必要**。

③ 社会保障・税一体改革に伴う消費税率引上げ判断と経済政策パッケージ

- 社会保障の安定財源確保と財政健全化の双方を目指す「社会保障・税一体改革」を確実に実現するため、**消費税率の10%への引上げ等を着実に実施**する必要。
- 25年度補正予算の財源となる剰余金や税収増等は、本来は国債の償還、発行減額に充てられるべきであり、その編成に当たっては、**必要性和効果について十分な精査と厳しい査定を行う必要**。

(2) 26年度予算編成に向けた考え方

- 26年度予算編成は、「中期財政計画」の枠組みに沿って収支改善に取り組む最初の予算編成であり、まずは2015年度の赤字半減目標、その先の2020年度の黒字化目標の達成に向けた試金石。
- 消費税率が引き上げられる中で、仮に各分野の予算が膨張することになれば、政府の財政運営に対する国民の信頼を失いかねないため、**これまで以上に厳しい姿勢で予算編成に臨み、聖域を設けず歳出削減に努めなければならない**。
- 2020年度の黒字化目標を確実に達成するためには、各年度の基礎的財政収支赤字を少しでも減らし、歳出削減や更なる歳入確保に係る**後年度の負荷を減らす必要**。

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

〔社会保障・税一体改革〕

- 「社会保障制度改革プログラム法案」には「負担能力」に応じた負担を求めるとの考え方に立った重点化・効率化策が盛り込まれているが、世代間・世代内の負担の公平に資するものであり、着実な実施を求める。
- 70-74歳の者の医療費自己負担に係る特例措置(1割負担)の見直しについては、遅くとも来年4月1日から実施すべき。経過的に必要となる経費は、補正予算に計上する取扱いを取り止め、当初予算に計上すべき。
- 同様に法令上の特例を設けている後期高齢者医療制度の低所得者向け等の保険料軽減措置の見直しについても、同様に段階的な見直しを前提として、速やかに検討に着手し、早期に結論を得るべき。

〔各分野の当面の課題〕

- 26年度予算編成においては、2年に1度の診療報酬改定が予定されている医療費の取扱いが最大の焦点。まずは「自然増」を含む医療費の合理化・効率化に着実な成果を上げることが求められる。
- 医療費の増加は、現世代の税負担や将来世代への負担のつけ回しを増加させ、保険料負担や患者負担を通じた企業・家計の負担増をもたらす。これらの負担増に見合う国民のメリットが得られるかという観点から検証が不可欠。診療報酬の改定は、いわば「公共料金の見直し」であり、更にこれらの負担の増加をもたらす。
- 診療報酬の薬価部分について市場実勢価格を上回る過大要求があり、その修正が必要である。これは当然の時点修正であり、歳出としていまだ実現しない段階で要求を下方修正するものであるため、そこから財源が捻出されると考えるのはフィクションに過ぎない。
- 26年度の薬価部分については、長期収載品の薬価引下げ、「新薬創出・適応外薬解消等促進加算」の見直し、市販品類似薬の保険適用除外等による合理化・効率化が必要。
- 診療報酬本体部分については、足元の医業経営や給与等の状況を踏まえつつ、「7対1入院基本料」の算定による高コスト構造の是正や調剤報酬体系の見直しの観点から、マイナス改定とすべき。マイナス改定であっても、高齢化の影響による患者数の増加があり、医療従事者の賃金上昇を含む人件費等を賄う医療機関等の収入が増加基調で手当てされる。他方、本体部分の引上げを行えば、企業収益や家計の可処分所得のマイナスを代償として医療機関等に更なる収入増をもたらすこととなり、経済政策として整合性に欠ける。
- 医療提供体制改革のために診療報酬本体部分を引き上げることについては、①地域ごとに、②どのような病床を提供するかの数々のコントロールが不可欠であるが、その両面で現行の診療報酬体系は有効でない可能性が高く、まずは病床の適切な区分をはじめ、規制体系の見直しが不可欠。
- 介護については、要支援者に対する支援のあり方等について、効率化に向けた見直しが必要。また、特別養護老人ホーム等の施設は高い収益率を上げ、多額の内部留保を積み上げており、経営実態を把握・分析するために、経営情報を公開することが必要不可欠。
- 年金については、来年財政検証を実施予定。社会保障・税一体改革による制度改正の影響を適切に反映し、運用利回りなどの経済前提については、年金財政に対する信頼を損なわないためにも、保守的なものとすべき。また、公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直しについて、早急に具体的な議論が開始されることを期待。
- 生活保護については、生活保護法の改正も踏まえた生活保護制度の一層の適正な運営の確保、被保護者の自立の促進に取り組む必要。
- 雇用については、リーマン・ショック後の厳しい雇用情勢を前提とした対応や、国庫負担の引下げ含む雇用保険制度の財政運営の見直しが必要。
- 社会保障関係の各種基金の補正予算への計上については、25年度補正予算から、その必要性や計上のあり方を徹底的に見直す必要。

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

2. 地方財政

- **地方歳出**は、リーマン・ショック後の経済危機への対応もあって、歳出特別枠等により大きく増加してきたが、24年度には全ての自治体の実質収支が黒字化。**国の取組みと歩調をあわせ徹底的な見直し、抑制を図っていく必要。**
- **危機対応として実施した地方交付税の別枠加算**は、地方税収と地方交付税法定率をあわせた地方の歳入水準が回復する見込みであることを踏まえ、**速やかに解消し、通常の折半ルールに戻すべき。**
- **地方法人特別税**については、偏在性の小さい地方税体系が未だ構築されていないことを踏まえ、**現行の偏在是正機能を維持すべき。**
- **地方消費税率の引上げ**によって、東京都等の地方交付税の不交付団体において超過財源が追加的に生じることを踏まえ、**地方団体間の財源調整措置を講じる必要。**

3. 文教・科学技術

- 教育予算の量的拡大を求める議論は不毛であり、借金を将来世代に負わせるという意味で有害でもある。客観的な成果目標を設定した上で、**結果を国民に明らかにしながら十分に検証し、成果を求めて「質」の向上に努めることが重要。**
- **教職員増員という量的拡大には投資に見合う効果はない。義務教育予算の量的拡大(教職員数増)を抑制し、教育の「質」向上(既存定員の有効活用、外部人材の活用等)に努めるべき。**また、教員給与については、**既に政府が国民に約束している教員給与の優遇分縮減方針を遵守すべき。**
- 国立大学改革を着実に推進するため、国立大学運営費交付金のメリハリを利かせた配分が必要。各国立大学は授業料の弾力化を図り、増加する収入を財源として多様な教育の取組みを行っていく必要。
- **奨学金事業**については、無利子奨学金は極めて例外的な場合に限定すべきであり、**家計基準の厳格化や制度の運用改善を図るべき。**
- **科学技術予算**については、研究資金の弾力的な配分等を通じた質の向上を図り、**より高い成果を社会に還元すべき。**

4. 公共事業

- 厳しい財政制約の下、**社会資本の整備水準が着実に向上する一方で、今後の大幅な人口減少が見込まれる現状に鑑みれば、公共事業に関しては徹底した選択と集中が必要。**
- **新規投資**については、**長期的に十分な有効性を発揮しうるものに重点化。****老朽化対策**については、従来通りの維持管理・更新を行うのではなく、**人口減少等を踏まえ、残すべきインフラの選別に向けた検討を早急に開始すべき。**その上で、残すべきインフラについては適切な維持管理を行う必要。**施設の長寿命化に取り組み、更新需要の平準化を図るなど、一層の効率化に向けて取り組むべき。**
- 最新の技術的知見や民間の知見等も活用し、**公共事業関係費の一層の効率化を図っていくべき。**

5. 農林水産

- 農業就業人口は減少傾向が続き、高齢化が進むなか、特に米について、**大規模化・農地集約による生産コスト削減が課題。**
- 担い手への農地集約化を加速するために整備される**農地中間管理機構**については、**①機構に農地が滞留するのを防ぐこと、②関係者に責任とコスト意識を求めること、③受益者負担を求めること、④農業への新規参入を加速化させることなどが必要。**
- **経営所得安定対策(旧戸別所得補償)**については、**米の直接支払交付金及び米価変動補填交付金を廃止するなど大胆に見直しを行うべき。**

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

6. エネルギー・環境

- 省エネルギー・再生可能エネルギーの導入拡大が課題になる際には、市場原理の活用を基本とし、コストとのバランスを十分踏まえて各種の対策を行い、国民生活や企業活動に過度な負担をもたらさないよう留意すべき。
- 原子力発電関係について、電源立地交付金本来の趣旨に合わないような予算が温存されないよう、所要の見直しを行うべき。福島第一原子力発電事故により生じた諸課題への対応についても、取組みの全体像を示しながら、国民の理解を得つつ、対応を加速化する必要。

7. 中小企業対策

- 中小企業向け補助金等については、その必要性や妥当性を精査し、補助率の見直しや自己負担の導入等について検討していくべき。
- 信用補完制度について、中小企業者への経営支援・再生支援の強化を通じて制度全体への負荷を軽減する必要。金融機関と中小企業者のモラルハザードを生じさせかねない100%保証からの脱却は不可欠であり、その大半を占めるソフトランディング措置については、景況を踏まえ、早期に見直すべき。

8. ODA(政府開発援助)

- 厳しい財政事情の下、より戦略的・効率的に、「選択と集中」を図りながら引き続き一般会計ODAの抑制を図るべき。
- 被支援国との関係を戦略的に構築することに一層資する二国間(バイ)のODAへ更に重点化していくべき。他方、多国間(マルチ)のODAについては、拠出先の国際機関等の活動評価を確立し、その結果も踏まえ、不断に優先順位を見直し、抑制を図るべき。
- 円借款を積極的に活用し、無償資金協力を一部代替することにより、財政支出を抑制していくべき。
- 被支援国の立場からは、一般会計ODAではなく、円借款等も含み、裨益の程度を表すグロスのODA事業量が重要。対外的な観点から、ODA事業量をより重視していくべき。

9. 防衛

- 中期防衛力整備計画の経費総額や来年度予算の防衛関係費の水準を考えるに当たっては、これまでの我が国における防衛関係費の動向が参考となる。
- 今後の防衛力整備については、陸・海・空の枠にとらわれず、統合運用の観点から自衛隊の能力評価を行い、これに基づいて、厳しい財政事情も踏まえ、優先順位付けを行って真に実効性ある防衛力整備を行うことが重要である。
- 調達改革、人事制度改革の推進など、防衛力整備に必要なコストの縮減のための方策を図る必要がある。
- 基地対策予算についても、非効率な配分がなされていないかなど、不断の検証が必要である。