

財政制度等審議会

「平成21年度予算の編成等に関する建議」 を中川大臣に手交

主計局調査課課長補佐 望月 健司

はじめに

去る11月26日、財政制度等審議会（会長：西室泰三（株）東京証券取引所グループ取締役会長兼代表執行役。以下「審議会」という。）において、「平成21年度予算の編成等に関する建議」（以下「建議」という。）が取りまとめられ、中川昭一財務大臣に手交された。

建議そのものは、財務省のホームページ（<http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/tosin/zaiseia201126/zaiseia201126.htm>）において全文が掲載されているので、詳細については割愛させていただき、本稿においては、「総論」部分に絞って紹介をさせていただく。なお、「社会保障」、「地方財政」等の「各論」については、最後の2ページに掲載しているポイントを参照願いたい。

「建議」取りまとめまでの経緯

今秋の審議会においては、西室会長の提案により、これまでの各分野の予算編成上の諸課題に加え、

- ・ 米国のサブプライムローン問題、世界的な

原油・食料価格の高騰等により日本経済・世界経済が不透明となる中で、財政をめぐる状況について議論する

- ・ 一般会計のみならず特別会計も含め、幅広い観点から議論する
- ・ 委員を始めとする第三者からのヒアリングを積極的に行う

といった運営方針の下、9月3日よりスタートし、以下の議論が展開された。

- 9月3日 世界経済の現状と行方（河野龍太郎専門委員）
安心実現のための緊急総合対策等
- 9月26日 わが国の金融経済情勢（西村清彦臨時委員）
20年度補正予算、
20年度予算執行調査、主要国の最近の経済状況と財政運営
- 10月3日 保育園行政が少子化を促進（浅川澄一日経編集委員）
社会保障（総論）
- 10月10日 高浜市の経営改革（森貞述 高浜市長）
地方財政
- 10月15日 教育施策の課題（藤原和博 東京学芸大学客員教授）

- 文教・科学技術、防衛、治安
- 10月27日 農政の基本問題（生源寺真一
東京大学大学院教授）
 - 農林水産、エネルギー・環境、
 - 10月31日 社会保障（各論）、公共事業、
中小企業対策、「生活対策」
 - 11月11日 社会保障国民会議最終報告（吉
川洋 東京大学大学院教授）
 - ODA、国家公務員人件費

以上の議論を踏まえて起草検討委員が作成した建議素案について11月14日と11月21日に議論が行われ、11月26日の財政制度等審議会財政制度分科会において取りまとめが行われた。

「建議（総論）」の内容

今秋の建議の取りまとめは、例年と異なる状況の下で行われた。建議の手交の後に行われた中川昭一財務大臣の挨拶に凝縮されているので、紹介させていただく。

「現下の経済・金融情勢をみると、米国発の金融危機が欧州など世界各地に広がり、世界的な景気後退の兆しが強まっております。日本経済も、景気の下降局面が長期化・深刻化するおそれが高まっております。

他方、我が国財政は極めて厳しい状況にあり、経済や社会保障に悪い影響を与えないためにも、財政健全化も着実に進めていく必要があります。

このような緊急事態にあつては、当面は景気対策が重要であり、先般、「生活対策」を取りまとめました。当面の景気対策は将来の財政健全化にもつながるものと考えております。」

このような状況を踏まえ、今秋の建議は、例年と異なる構成をとっている。冒頭において、「日本経済を取り巻く情勢の変化」を項目立て

し、本年に入り、「100年に1度」とも言われる国際金融市場の大混乱等の紹介を行った後に、現下の経済情勢を踏まえた「当面の経済・財政運営」の在り方を記述している。

一方で、基礎年金に係る国庫負担の1/2への引上げや、将来的に社会保障費が一層増大し財政を逼迫することに鑑み、総論において初めて「社会保障の安定財源の確保」を項目立てしている。

このように、今秋の建議は、現下の経済情勢に配慮しつつも、将来にわたって規律ある財政運営を確保していくべきとの認識の下、取りまとめられたものである。「はじめに」の中でも、「現下の厳しい経済情勢下にあつても、我が国財政の現状、更には今後一層の社会保障費の増大が見込まれること等に鑑みれば、「基本方針2006」で示された財政規律を守り、財政健全化を着実に進めるという基本姿勢は維持しなければならない」と明記されている。

「総論」一

「1. 日本経済を取り巻く情勢の変化」

政府においては、「平成18年度以降、「基本方針2006」に基づき、平成23年度までの国・地方のプライマリー・バランスの確実な黒字化を目標に、徹底した歳出の見直しを進めてきている。その結果、国・地方のプライマリー・バランスは改善してきているが、平成20年度当初予算においても、歳入全体の約3割を国債に依存しているなど財政状況は依然として厳しい。このような状況を踏まえ、建議においても、「引き続き大胆な財政構造改革に取り組むべきである」と指摘している。

しかしながら、本年に入り、世界経済は大きく激動している。夏場にかけては原油・食料価

格が高騰し、その後、米国発の金融危機が欧州など世界各地に広がり、世界的な景気後退の兆しが強まっている。日本経済は、既に景気後退局面に入っているが、こうした世界的な景気後退を受けて景気の下局面が長期化・深刻化するおそれが高まっている。

こうした状況を踏まえ、建議においては、「国民の将来不安は広がりを見せており、社会保障の信頼性・持続可能性を高め、財政健全化を進めるとともに、経済動向にきめ細かく配慮した財政運営を行っていくことが求められる」と景気対策の重要性も指摘している。

「総論」－

「2. 当面の経済・財政運営」

現下の経済情勢が緊急事態にある中で、政府においては、当面は景気対策、中期的には財政再建、中長期的には改革による経済成長の三段階を踏んで、日本経済の立て直しに臨むこととしている。

中川財務大臣の挨拶にあるように、政府においては、現下の厳しい経済・金融情勢にかんがみ、当面は景気対策を最優先することとし、8月の「安心実現のための緊急総合対策」（国費1.8兆円規模）に続き、10月に定額給付金の実施等を内容とする「生活対策」（国費5兆円規模）を取りまとめた。

こうした政府の景気対策について、建議においては、「財政事情が非常に厳しい中で、このような大規模な財政支出を行うことは、国際的な経済・金融の大混乱時における緊急避難的な措置であると認識すべきである。」と指摘し緊急避難対応を強調している。そしてこの後に「なお、対策の効果等について厳格な検証が必要なことは言うまでもない」と敢えて付け加え、

検証の必要性も指摘している。

また、「生活対策」の財源としては赤字国債の発行によらず、財政投融资特別会計の金利変動準備金等を活用することとされている。これについて、建議においては、「財政投融资特別会計の金利変動準備金は長年の運用の結果積み上がった国民共通の資産であり、これを取り崩し歳出の財源に充てることは、国の債務残高を実質的に増大させるものである。したがって、あくまで臨時的・特例的措置であるとの認識を持つべきである」と指摘し、金利変動準備金のようなストックの安易な財源活用を牽制している。

我が国の財政状況は主要先進国の中で最悪の水準にある。加えて、世界的に最も高齢化が進んでおり、今後、一層の高齢化に伴う社会保障給付の更なる増大は必至である。

こうした状況を踏まえ、建議においては、「(4) 経済成長と財政健全化の両立に向けて」の項の中で、「国民の不安を払拭し経済の活力を維持していくため、今後とも「基本方針2006」で示されたプライマリー・バランスの黒字化等の目標達成に向けた取組を怠ってはならない。」と指摘している。

審議会においては、「目標を堅持」すべきとの意見も出されたが、現下の経済・金融情勢も踏まえ、最終的にこのような表現振りとなった。「堅持」という言葉は使っていないものの、2011年度までの国・地方のプライマリー・バランスの黒字化目標は「基本方針2006」に盛り込まれていることから、政府においては、2011年度までの黒字化の目標達成に向けて取り組んでいくべきという考え方に変わりはないとしている。

西室会長も11月26日の記者会見において、「基本的にプライマリー・バランスの黒字化という方向に向けて努力を続けるという基本認識に変更がないということを繰り返し指摘している」と発言されている。

「総論」一

「3. 社会保障の安定財源の確保」

医療・介護等の社会保障給付の更なる増大が見込まれる中、多くの国民は将来の社会保障に不安を抱いている。持続可能な社会保障制度を構築するためには、安定財源を確保していく必要がある。建議においても、「社会保障の安定財源の確保は、将来の社会保障に対する国民の安心感の醸成はもとより、経済の活力の維持や財政の持続可能性にとっても必要不可欠である」と指摘している。

平成19年の政府税制調査会答申においては、持続可能な社会保障制度を支える財源として、経済の動向や人口構成の変化に左右されにくいこと、世代間の不公正の是正に資すること等の観点から、消費税が税制における社会保障財源の中核を担うにふさわしいと考えられるとしている。

建議においては、「政府においては、答申の考え方に沿って可及的速やかに対応すべきであると考える」と指摘している。

一方、去る11月4日、社会保障国民会議の最終報告が取りまとめられた。この中では、年金、医療・介護、少子化対策について機能強化を図った場合に追加的に必要となる公費負担の消費税率換算も示されている。これによれば、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げ分を加味した2015年度の追加所要額は、社会

保険方式で3~4%程度、税方式で6~11%程度とされている。

現在、消費税収入のうち地方交付税交付金に充てられる税収を除く国分（平成20年度予算で7.5兆円）については、基礎年金・老人医療・介護に要する費用の合計（13.3兆円）の約6割をカバーしているにすぎない。社会保障国民会議で試算された社会保障の機能強化に必要な2015年度の追加所要額だけでは、こうした既存の不足額は解消されない。このため、建議においては、「安定財源の確保に当たっては、既存の不足額を十分踏まえた上で必要な規模を検討すべきである」と指摘し、不足額への対応が重要としている。

今回の「生活対策」においては、中期プログラムの策定が盛り込まれている。

建議においては、「中期プログラムは、持続可能な社会保障制度の構築、日本経済の活力の維持等にとって極めて重要である」とし、「中期プログラムにおいては、財政健全化の視点を踏まえ、2010年代半ばを視野に、社会保障の安定財源の確保へのしっかりとした道筋と、そのための具体的な税制改革の在り方を盛り込むべきである。加えて、策定された中期プログラムの内容が絵に画いた餅にならないよう、政府・与党においては、しっかりとした担保が求められる」と指摘している。

「総論」一

「4. 歳出改革に向けた基本的考え方」

現下の厳しい経済情勢下にあっても、我が国の財政事情の現状、更には今後一層の高齢化の進展が見込まれることに鑑みれば、財政健全化と経済成長の両立を図っていく必要がある。

このため、建議においては、「今回の景気対策に対しては補正予算で機動的に対応しているところであるが、平成 21 年度予算編成に当たっては、「基本方針 2006」等に基づき財政健全化に向けた基本的方向性を維持する観点から、本年 7 月に閣議了解された平成 21 年度概算要求基準を堅持すべきである」と指摘している。また、地方に対しても、昨今の不祥事等にかんがみ、「人件費を始めとする行政支出の適正化、補助金・交付金の適正な執行等ムダをなくす取組を真摯に行い、貴重な財政資金を真に地域経済に資する施策に重点化していくべきである」と指摘している。

今回の建議においては、巷間で様々な議論のある特別会計の積立金等についての項目立てを行っている。やや長いが、重要な部分なので建議のポイントを紹介させていただく。

「特別会計や独立行政法人の積立金や資産等については、隠れた財源ではないかとの指摘が一部にあるが、これらは、財務諸表等を通じすべて公表されている。」

「特別会計の積立金等のうち、財政投融资特別会計の金利変動準備金の準備率上限超過分や外国為替資金特別会計の決算剰余金等については、「特別会計に関する法律」に基づき、これまでも国債残高の削減等財政健全化に活用してきたところであり、厳しさを増す財政事情を踏まえれば、引き続き同様の方針で臨むべきである」

「財政投融资特別会計の金利変動準備金のようなストックを取り崩す場合は、「ストックからストックへ」の方針の下、債務残高の縮減に充てることが原則である。これを歳出の財源に充てるとは、こうした原則から離れ、国の債務残高を実質的に増大させるものであり、あくまで臨時的・特例的な措置であること、また、こ

うした財源は一時的な財源に過ぎないことをしっかりと認識すべきである。その上で、社会保障等、将来の恒久的な歳出に対しては、安定財源を確保する道筋を明確に示すことが求められる」

「総資産に対する金利変動準備金の準備率の上限基準（総資産の 1000 分の 50）は維持すべきであり、仮に金利変動準備金の残高が一時的にこの水準を下回ることがあっても早期回復の道筋を持つべきである」

このように、建議においては、特別会計の積立金等の安易な活用について警鐘を鳴らしている。

財政健全化のためには、これまで以上にムダ・ゼロ、政策の棚卸し等を徹底する必要があることは言うまでもない。このため、建議においては、

「行政支出全般を徹底して見直すことにより、財政支出の抑制と行政改革につなげるべきである」。

「平成 21 年度予算編成においても、予算執行調査の結果、会計検査院の決算検査報告・・・（中略）・・・等を積極的に反映・活用させるなど、無駄を徹底的に排除する取組を強力に推進するべきである」

と指摘している。

おわりに

今秋の建議の取りまとめは、「100 年に 1 度」とも言われる国際金融情勢の大混乱の中で、例年どおりにはいかない、大変難しい作業だったと思われる。

今秋の建議の特徴をいうならば、先述したと

おり、当面は景気対策の必要性は認めつつも、財政健全化の路線は後退させていないというものである。これは、繰り返しになるが、「はじめに」において

「現下の厳しい経済情勢下にあっても、・・(中略)・・「基本方針2006」で示された財政規律を守り、財政健全化を着実に進めるといふ基本姿勢は維持しなければならない」と記述されていることから明らかである。西室会長も記者会見において「百年に一度とも言われる現在の状況についての対策、これについての遂行については反対はしていない。しかしながら、もっと大事なものは、長期的に考えた財政規律の維持である」と発言している。

最後に、本稿がより多くの人に建議の内容に触れていただき、厳しい経済情勢の中にあっても財政健全化の必要性・基本的考え方や、平成21年度予算の考え方等について理解を深めていただく一助となれば幸いである。



西室会長からの建議手交後に挨拶する中川大臣

平成21年度予算の編成等に関する 建議のポイント

財政制度等審議会(平成20年11月26日)

総論

1. 日本経済を取り巻く情勢の変化

- 本年に入り世界経済は大きく激動(夏場にかけて原油・食料価格が高騰、9月以降の国際金融情勢は「100年に1度」とも言われる大混乱)。
社会保障の信頼性・持続可能性を高め、財政健全化を進めるとともに、経済動向にきめ細かく配慮した財政運営を行っていく必要。

2. 当面の経済・財政運営

- こうした経済情勢に対応するため、政府は、「生活対策」等を取りまとめ、財政事情が非常に厳しい中で、このような大規模な財政支出を行うことは国際的な経済・金融の大混乱時における緊急避難的な措置、また、財政投融資特別会計の金利変動準備金を取り崩し、歳出の財源に充てることは、臨時的・特例的な措置であるとの認識を持つべき。
- 我が国の財政状況は主要先進国の中で最悪の水準。加えて一層の高齢化に伴う社会保障給付の更なる増大は必至。今後とも「基本方針2006」で示されたプライマリー・バランスの黒字化等の目標達成に向けた取組を怠ってはならない。

3. 社会保障の安定財源の確保

- 社会保障国民会議で試算された社会保障の機能強化に必要な2015年度の追加所要額(消費税率換算で社会保険方式3~4%程度、税方式6~11%程度)だけでは、既存の社会保障に係る不足額は解消されない。安定財源の確保に当たっては、既存の不足額を十分踏まえた上で必要な規模を検討すべき。
- 中期プログラムは、持続可能な社会保障制度の構築、日本経済の活力の維持等にとって極めて重要。財政健全化の視点を踏まえ、2010年代半ばを視野に、社会保障の安定財源の確保へのしっかりとした道筋と、そのための具体的な税制改革の在り方を盛り込むべき。

4. 歳出改革に向けた基本的考え方

- 平成21年度予算は、「基本方針2006」等に基づき財政健全化に向けた基本的方向性を維持する観点から、平成21年度概算要求基準を堅持。引き続き、歳出全般にわたる徹底した見直しを行い歳出の抑制を図る一方、真に必要なニーズに対しては財源の思い切った重点配分を行うべき。
- 行政支出総点検会議における検討を踏まえつつ、行政支出全般を徹底して見直すことにより、財政支出の抑制と行政改革につなげるとともに、平成21年度予算編成においても、予算執行調査の結果等を積極的に反映・活用させるなど、無駄を徹底的に排除する取組を強力に推進するべき。
- 地方においても、人件費等行政支出の適正化、補助金・交付金の適正な執行等ムダをなくす取組を真摯に行い、貴重な財政資金を真に地域経済に資する施策に重点化していくべき。

各論

1. 社会保障

- ・ 社会保障制度が経済・財政とも均衡の取れたものとなるよう、今後とも給付と負担の見直しに取り組む必要。その際、将来世代へ負担を先送りし世代間の格差を更に拡大させることのないよう安定財源の確保が何より重要。
- ・ 国民的な議論を進めるに当たっては、給付と負担との対応関係を国民に分かりやすく示す必要。
- ・ 基礎年金国庫負担割合の引上げについては、平成16年年金改正法の規定等に沿って、安定財源のあり方も含め、本年末までに結論を得る必要。
- ・ 医療については、国民負担の軽減や公平の観点から、後発医薬品の促進、被用者保険間の財政調整をはじめ、聖域なく改革に取り組む必要。
- ・ 少子化対策については、保育サービスの拡充等を効率的に進めるとともに、対策に必要な財源は、その時点で手当てして行うべき。
- ・ 雇用保険については、その在り方にまで遡った抜本的な改革が必要であり、税負担の削減を行うべき。

2. 地方財政

- ・ 三位一体改革以降、地方税と地方交付税等の合計である地方一般財源は増加。地方全体としては、一般財源比率が上昇するなど、むしろ財政体質は改善。
- ・ 「地方財政の危機的状況」は、三位一体改革による税源移譲に伴い、税源偏在が拡大し、地域間格差が拡大したことによる側面が大きい。
- ・ 地方行財政改革を一層進めることにより歳出抑制を図るとともに、財政力の弱い自治体の財政状況を改善するため、地域間格差の是正に努めるべき。

3. 公共事業

- ・ 一層の重点化・効率化により、削減目標を達成。
- ・ 無駄の排除、コスト構造改善等により、公共事業の公正な執行に対する信頼性の確保・効率化の徹底。
- ・ 道路特定財源の一般財源化に当たっては、現下の危機的な国の財政状況を踏まえ、国の財政健全化に資する改革とすべき。

4. 文教・科学技術

- ・ 児童生徒数が大幅に減少し、担任外教員が増大する中で、これ以上教職員の数を増やす前に、まずは現在の体制を有効活用しながら、事務負担の軽減・外部人材の活用など、学校運営の改革に取り組むべき。
- ・ 全額国庫負担の「モデル事業」の削減、日本学生支援機構の奨学金の回収強化が必要。
- ・ スポーツ事業は、可能な限りスポーツ振興くじ助成の対象とすべき。
- ・ 科学技術の大規模事業については、費用対効果の検証、類似施策との比較を行い、優先順位・メリハリづけを明確にすべき。

5. 農林水産

- ・ 農地制度改革において、農地の面的集積、多様な主体による農業への参入を促進すべき。
- ・ 米政策改革においては、需要に応じた生産と規模拡大の努力等を通じた生産コストの低減を図る基本的な方向性の堅持が必要。

6. 中小企業対策

- ・ 委託費・補助金等の政策的経費は、施策の在り方について徹底した見直しを行い重点化するべき。
- ・ 信用保険制度は、臨時的に設けられた緊急保証制度を十分活用するとともに、収支改善に向けた一層の取組を幅広く検討すべき。

7. 防衛

- ・ 後年度負担額の抑制などの構造的な取組が重要。
- ・ 米軍再編経費などの見直しをより分かりやすく示す必要。
- ・ 調達改革によるコスト削減や、自衛隊病院の見直し等が必要。

8. 政府開発援助(ODA)

- ・ 国際機関や他のドナー国では援助戦略に具体的な数値目標を設けている例があることを参考にしつつ、ODAの評価を充実させることが重要。
- ・ ODAのコスト縮減について、国民に分かりやすい形で、定量的な説明が必要。JICAについても、JBI C 海外経済協力部門との統合効果の検証など、二層の効率化が必要。

9. エネルギー対策・環境

- ・ エネルギー需給の逼迫や地球温暖化対策など様々な政策課題に対応しつつ、特別会計の歳出水準を厳しく見直し、原則、歳出水準を特定財源税収に見合うものとするため、重複排除等従来にも増して徹底した予算のメリハリ付けが不可欠。
- ・ 京都議定書目標達成のために海外から排出権を購入する際には、経済成長の基盤や外交関係等の強化に貢献し得るGIS（グリーン投資スキーム）の活用が望ましい。

10. 治安

- ・ 裁判員制度が適用される裁判における被告人・被害者国選弁護や対象事件の範囲が拡大する被疑者国選弁護についての適切な弁護報酬を設定すべき。
- ・ 後発医薬品の積極的な導入等により矯正医療に係る経費を抑制すべき。

11. 国家公務員人件費

- ・ 公務員給与に地域の民間給与をより一層反映するため、人事院は、来年の勧告時に地域別の官民給与の実態を公表し、その状況も踏まえつつ、俸給表水準について、必要な見直しを検討すべき。
- ・ 国家公務員の定員削減については、引き続き純減を確保する必要。