

財政構造改革部会 中間報告

平成13年6月

～ 財政構造改革部会中間報告取りまとめに寄せて～

平成 13 年 6 月 8 日
財政制度等審議会会長
財政制度分科会会長
今井 敬

財政制度分科会・財政構造改革部会の中間報告取りまとめに寄せて一言所見を述べることにしたい。

我が国の過去 10 年の最大の問題は、経済・社会の構造改革の遅れと、それに起因する国民の閉塞感にある。政府は一日も早く、将来のグランドデザインを描き、改革の道筋を示さなくてはならない。

特に、財政においては、その健全度の点で、欧米先進諸国に大きな遅れを取ってしまった。財政構造改革は待ったなしの課題である。

小泉内閣は、「構造改革なくして日本の再生と発展はない」との力強いスローガンの下、不良債権の最終処理、競争的な経済システムの構築と一体のものとして、財政構造改革の断行を宣言した。

私は、この取り組みを歓迎したい。

今回の財政構造改革部会中間報告は、今後の改革の基礎を提供するものとして、意義の大きい報告であると自負している。

経済財政諮問会議においては、本中間報告を踏まえ、文字通り骨太のグランドデザインを世に問うていただきたい。

財政制度等審議会・財政制度分科会としても、同諮問会議が取りまとめる「骨太の方針」を受け、その後の財政構造改革の具体策作りに取り組む所存である。

財政構造改革部会中間報告

平成13年6月8日

財務大臣 塩川 正十郎 殿

財政制度等審議会会長

財政制度分科会会長

今井 敬

財政制度等審議会・財政制度分科会は、海外調査や地方調査等を踏まえ、我が国の財政構造の課題と今後の改革の方向性について議論を重ね、その成果をここに財政構造改革部会中間報告として取りまとめた。

政府においては、本報告を今後の財政運営の基礎とすることを希望する。

財政制度分科会財政構造改革部会名簿

平成 13 年 6 月 8 日現在

[部会長]	本間正明	大阪大学大学院経済学研究科教授
[部会長代理]	富田俊基	(株)野村総合研究所研究理事
[委員]	秋山喜久	関西電力(株)代表取締役会長
	貝塚啓明	中央大学法学部教授
	木村陽子	地方財政審議会委員
	島田晴雄	慶應義塾大学経済学部教授
	西室泰三	(株)東芝代表取締役会長
	水口弘一	(株)野村総合研究所顧問
	鷺尾悦也	日本労働組合総連合会会長
[臨時委員]	岩崎慶市	(株)産業経済新聞社論説副委員長
	佐瀬守良	東京新聞論説委員
	田近栄治	一橋大学大学院経済学研究科教授
	玉置和宏	(株)毎日新聞社編集局特別委員兼論説委員
	藤原作弥	日本銀行副総裁
	水城武彦	日本放送協会解説委員
	保田博	国際協力銀行総裁
	吉川洋	東京大学大学院経済学研究科教授
	吉田和男	京都大学大学院経済学研究科教授
	吉富勝	アジア開発銀行研究所所長
[専門委員]	五十畑隆	拓殖大学客員教授
	岩本康志	京都大学経済研究所助教授
	北川正恭	三重県知事
	田中直毅	経済評論家
	俵孝太郎	評論家
	吉野良彦	(財)トラスト60会長
	渡辺恒雄	(株)読売新聞社代表取締役社長・主筆

(注1) 上記は、五十音順。

(注2) は、中間報告の起草委員。

財政構造改革部会の審議経過

平成 13 年 2 月 7 日（水）

議題 今後の審議の進め方について等

< 地方調査 >

- ・ 平成 13 年 3 月 15 日（木）～ 16 日（金）… 四国
- ・ 平成 13 年 3 月 22 日（木）～ 23 日（金）… 北海道
- ・ 平成 13 年 3 月 27 日（火）～ 28 日（水）… 近畿

< 海外調査 >

- ・ 平成 13 年 4 月 2 日（月）～ 6 日（金）
…ドイツ、フランス、スウェーデン
- ・ 平成 13 年 4 月 5 日（木）～ 10 日（火）
…イタリア

< 地方座談会 >

- ・ 平成 13 年 3 月 15 日（木）… 高松市
- ・ 平成 13 年 3 月 22 日（木）… 札幌市
- ・ 平成 13 年 3 月 27 日（火）… 大阪市

< インターネット・アンケート >

- ・ 平成 13 年 3 月 27 日（火）～ 4 月 17 日（火）

平成 13 年 5 月 17 日（木）

議題 海外調査報告、地方調査報告、財政についての意識調査アンケート結果報告等

平成 13 年 5 月 28 日（月）

議題 マクロの財政構造の国際比較と推移

平成 13 年 6 月 1 日（金）

議題 我が国における各分野の構造上の課題と方向性

平成 13 年 6 月 6 日（水）

議題 中間報告（素案）

平成 13 年 6 月 8 日（金）

議題 中間報告の決定

目 次

はじめに	1
総論	
1．マクロの財政構造の国際比較と推移	
(1) 概観	2
(2) 主要3分野の比較	3
(3) まとめ	5
2．財政運営に関する理念 ～ 90年代の財政運営を題材に ～	
(1) 90年代における我が国の財政運営と景気動向	
問題点の整理	6
90年代における拡張的財政政策の効果	7
97年の財政運営と景気との関係	8
財政構造改革と景気との関係	8
(2) 財政運営の改革の方向性（再確認されるべき理念）	
望ましい経済安定化政策の在り方	9
効率的な資源配分に適う財政運営	11
(3) サステナビリティの確保	13
各論	
< 社会保障 >	
1．医療	18
2．介護	22
3．年金	22
4．保育サービス	25
5．雇用	25
< 公共投資 >	
1．公共投資が抱える課題	27
2．公共投資の水準	27
3．事業の効率化・透明化	28
4．公共事業予算の重点化	29
5．公共工事のコスト縮減	30
< 地方財政 >	
1．あるべき地方の姿と地方財政改革の方向性	30
2．地方財政の健全化に向けて求められる取組み	31
3．当面求められる取組み	33
おわりに	35

はじめに

財政構造改革部会では、本年1月6日の財務省の発足を機に、現在の我が国の財政構造を改めて見直し、今後の財政の在り方を探る上での論点整理を行うこととし、2月以降、地方調査、海外調査、地方座談会、インターネット・アンケートを行うとともに、精力的な審議を行ってきた。

我が国は、現在、経済社会の構造改革の必要に迫られており、財政も例外ではない。将来にわたって安定的に機能する制度を構築するためには、これまで我が国財政が果たしてきた役割を客観的に把握し、改革に向けた論点を整理し、その上で具体的な制度設計を行っていく必要がある。

以下の報告は、その際の基礎となる考え方を提示しようとするものである。

総論

1. マクロの財政構造の国際比較と推移

我が国の財政構造を、中央政府、地方政府、社会保障基金からなる一般政府レベルの対GDP比により欧米諸国と比較すると、以下のとおりである。

(1) 概観

財政収支の推移をみると、欧米諸国の財政収支は、財政再建の取組みなどにより、80年代後半、改善に向かった。90年代初めの不況期においては、失業給付の増加等により、一時、悪化に転じたが、90年代半ば以降、再び財政再建の取組みを強化したことなどにより改善が見られる。

これに対し、我が国では、80年代後半、数次にわたり財政再建目標を掲げ、歳出削減努力を継続した結果、一時、財政収支は改善に向かったが、90年代における累次の経済対策の発動や減税の影響もあり、特に90年代半ば以降大幅な悪化を見ている。

歳出水準の比較

欧米諸国においては、70年代の不況による社会保障支出の増加等により歳出水準は高まったが、80年代に入り社会保障支出を中心に歳出全般の抑制に努めた。90年代初めの不況時には失業給付の伸びなどにより、再び歳出水準は高まったものの、90年代半ば以降、ユーロ加盟等を梃子に財政再建のための取組みを強化し、歳出についての上限の設定、社会保障制度改革などの各種の改革により歳出全般にわたり抑制若しくは削減を行った結果、歳出水準が低下した。特に、政府の財政再建の取組みに対する信頼の回復にともなって金利が低下したことによる利払費の減少、冷戦構造の終えんによる国防費の減少の寄与が大

きなものとなっている。

これに対し、我が国においては、高齢化率が相対的に低かったこと等から社会保障支出の水準が現時点では欧州諸国ほど高くないこと、公務員数が少ない等のために最終消費支出の水準が低いことなどから、欧米諸国と比べ相対的に低い水準にある。しかしながら、特に、90年代になって、急速な高齢化の進展にともなう経費の増大や、いわゆるバブル崩壊後の累次の経済対策などにより、我が国のみが支出水準を上昇させ、今や米国を抜き、欧州の水準に近づいている。

我が国においては、現在の金利水準や防衛費の規模からみて、欧米諸国にみられたような財政構造改革にともなう利払費や国防費の削減効果が期待できないことから、今後、聖域なき歳出構造の見直しを進めていく必要がある。とりわけ、主たる歳出分野である社会保障、公共投資、地方財政の3分野についての見直しは避けて通れない。

歳入水準の比較

欧米諸国においては、90年代において、財政再建策の一つとして増税を実施したことなどにより上昇傾向が見られた。これに対し、我が国においては、景気の低迷や恒久的な減税の実施などにより、現在では欧米諸国と比べて最も低い水準となっている。今後、財政収支の改善を進めるに当たって、まずは、国・地方の歳出の徹底した見直しが前提であるが、歳入についても、その改善の余地があると考えられる。

(2) 主要3分野の比較

社会保障

欧米諸国は、70年代初めまでに社会保障制度を整備・拡充さ

せた。80年代以降、長期的な高齢化の進展等を踏まえ、社会保障支出の伸びを抑えるために、年金（年金の支給開始年齢の引上げなど）、医療（総医療費の抑制など）等の社会保障制度の改革を進めている。

我が国においても、社会保障支出の推移は、概ね欧米諸国と同じ動きを示してきたが、特に、近年は、急速な高齢化の進展を背景として、欧米諸国に比しても高い支出の伸びを示しており、また、給付の非効率性、世代間の不公平の問題など制度そのものが抱える問題点も生じている。

今後、国際的にみても最も急速かつ高水準の高齢化が見込まれることから、総合的・制度横断的な観点に立って、世代間の給付と負担の均衡を図り、経済・財政とバランスのとれた、将来にわたって持続可能な制度を再構築することが急務となっている。

公共投資

我が国においては、社会資本整備が欧米諸国に比して遅れていたことから、積極的にその整備が進められてきたが、80年代前半においては、マイナス・シーリング等により一般政府総固定資本形成（I g）の水準は低下した。その後、85年のプラザ合意以降の円高不況、海外からの内需拡大要請等もあり、その水準は下げ止まった。90年代に入ってから、累次の経済対策によりその水準は再び上昇し、現在では欧米諸国の水準の約2～4倍という極めて高い水準が継続している。

欧米諸国の90年代におけるI gの水準は、経済成長率の変動と関係なく総じて低下傾向にあり、景気対策として公共投資が用いられていないことがうかがえる。これに対し、我が国では、景気下支えのために公共投資を積極的に活用している姿が確認できる。

地方財政

各国における地方の総支出の水準については、国家体制の違いなどにより一概に比較できるものではないが、我が国においては、行政経費の水準が高いこと、公共投資、産業政策の規模が大きいことなどにより、我が国と同じく連邦制をとっていない英国などと比較して高いものとなっている。

次に、国と地方の支出水準の推移をみると、90年代において、英国などにおいては、地方支出が抑制的に推移しているのに対し、我が国は国の支出の伸びに比して地方の支出の伸びが大きくなっている。これは、英国の公共支出計画（国、地方、公営企業を含めた3カ年にわたる歳出計画）、イタリアの国内安定化協定（国と地方は地方全体で改善すべき財政収支を定め、個々の自治体に改善目標を配分することに合意）にみられるような、地方に対する財政規律を保持する仕組みの有無^(注)が影響している面があるのではないかと考えられる。

(3) まとめ

欧米諸国が90年代において、財政収支の改善のために国・地方双方における財政規律の維持のための努力を継続してきたのに対し、我が国は財政赤字を急速に拡大してきた。

我が国において財政赤字の拡大が容認されてきた背景には、景気刺激のために財政政策が多用され、また、この過程で次第に受益と負担の関係が希薄化してきたことが大きな要因と考えられる。

(注) 我が国においては、地方交付税交付金等が、一般歳出から除かれている。

2 . 財政運営に関する理念 ~ 90 年代の財政運営を題材に ~

(1) 90 年代における我が国の財政運営と景気動向

問題点の整理

いわゆるバブル崩壊以降（91 年 2 月の景気の山以降）の財政運営と景気動向を振り返ると、この間、補正予算を伴う経済対策を計 11 回（事業規模にして計 130 兆円超）実施するなど、財政は、96、97 年を除き、かつてない規模で拡張的なスタンスをとってきた。しかしながら、経済成長率は総じて低迷を続けており、民需中心の回復が見られたのはごくわずかの時期だけであった。

この間の財政運営に関する問題点は、2 つに集約される。

第 1 は、景気低迷の原因として需要不足の問題に過度に焦点が当たり、不良債権問題の深刻さが過小評価されたこと、そして、その処方箋についての合意形成が困難であったことである。

このことが景気浮揚には財政政策による需要追加が必要かつ有効との判断につながって、巨額の財政出動が繰り返されることとなった。また、97 年の財政構造改革の開始に当たり、不良債権問題を抱えた民間部門の回復力の脆弱性について、必ずしも十分認識されていなかったとの指摘もある。

第 2 は、経済安定化（景気調整）の観点から、拡張的財政政策を多用し過ぎたことである。財政政策に経済安定化機能を担わせる場合の制約条件としては、（イ）資源配分の効率性を損なわないこと、（ロ）財政の持続可能性（サステナビリティ）が確保されること、の 2 つがある。さらに、財政政策には、金融政策に比べて機動性に劣るという欠点がある。90 年代の我が国においては、以上の制約条件などから許される範囲を超えて、財政政策への過度の依存が生じていたと言わざるを得ない。

これらの結果、景気浮揚という所期の意図が達せられないだけでなく、財政自体の中にも（イ）資源配分の効率性に対する信頼の低下、（ロ）サステナビリティに対する疑念の招来という2つの重要な構造問題を抱え込むという結果を生むこととなった。

90年代における拡張的財政政策の効果

90年代においては大規模かつ度重なる財政出動にもかかわらず経済成長率が総じて低迷していたことを根拠として、拡張的財政政策の効果が低下していたとの指摘がなされている。確かに、計量モデルによれば、公共投資の乗数効果は近年低下しているが、なお波及効果の存在を示しており、90年代の拡張的財政政策は景気の下支えに効果がなかったとは言えない。

また、拡張的財政政策の効果が相殺される理由としては、（イ）金利上昇による民間投資のクラウディング・アウトの程度が高まった、（ロ）金利上昇による円高で景気拡大効果が相殺された（マンデル・フレミング効果）、（ハ）財政のサステナビリティに対する疑念から、将来の増税に対する過度の不安が生じ、民間消費の刺激効果が弱まった、等の指摘がなされている。しかし、（イ）、（ロ）の指摘については、この時期は金融政策も緩和基調であり、その根拠となるべき顕著な高金利傾向・円高傾向は観察されていない。ただし、（ハ）の将来の増税懸念については、以前は懸念材料として深刻には認識されていなかったと考えられるが、公債の累増ペースが高まった直近の数年に限っては、政策効果低下の原因となった可能性はあるものと考えられる。

以上から、90年代に成長率が総じて低迷していたのは、拡張的財政政策の効果が不十分だったというよりもむしろ、生産性が低く効率性の劣る部門に資源が固定化されたままであったこ

とによる日本経済の潜在的な成長能力の低さや、不良債権処理の遅れが原因であると考えられる。

97年の財政運営と景気との関係

次に、97年の国民負担増（消費税率の5%への引上げ、特別減税の廃止、社会保険料の引上げ、医療費自己負担の引上げ）が、景気に対して抑制的に働いたか、という点について考える。

まず、「国民負担増が景気後退の契機となり、金融システム不安の契機にもなった」という見方については、金融システム不安の発現は、いわゆるバブル崩壊以降、不良債権問題や金融機関の経営問題を先送りしてきたつけがこの時点であふれ出たと考えるのが自然であり、負担増の政策がなければ、金融システム不安も起こらなかったとは考えにくい。

他方、「国民負担増の景気への影響は、97年7 - 9月期には消費が回復に転じているのでこの時点で解消されていた」という考え方について、財政の消費に与えた影響を見ると、例えば、消費税率引上げは、97年1 - 3月期に大きな駆け込み需要をもたらし、翌4 - 6月期にはその反動で消費の大きな落ち込みを生じさせたが、その影響は一時的なものであったと考えられる。しかし、その他の国民負担増は、可処分所得の減少につながることから、97年度を通じ、家計消費に対しマイナス効果を持った可能性を完全には否定できない。

しかしながら、これは景気後退の主因ではなく、97年11月からの本格的な景気後退の直接の契機となったのは、大手金融機関の相次ぐ破綻に伴う金融システム不安の顕在化であり、これに起因する信用収縮、消費マインドの萎縮等が民間設備投資や家計消費に深刻な影響を及ぼしたものと考えられる。

財政構造改革と景気との関係

財政構造改革は、財政構造そのものの質的な見直し及び財政収支の改善を通じ、持続的な経済成長に資するものであると考えられるが、歳出の量的削減等により、一時的に景気にマイナスの影響が生じる可能性があることは、上記、からも否定できない。したがって、改革の実施に当たっては、痛みを可能な限り緩和する政策を同時に行う必要がある。

具体的には、例えば、

イ．歳出について、非効率な部分を削減しつつ、配分の重点化、効率化を図ることにより、民間投資誘発効果など経済に対するプラスの効果を高める

ロ．民間部門の自律的成長能力を高めるため、新規雇用創出につながる規制緩和や資本市場の改革等のサプライ・サイド重視の経済政策を推進する

ハ．公需の縮減に伴う労働力シフトが円滑に進むよう、雇用のセーフティネットを整備する

といった施策を併せ講じることが必要である。この意味で、経済社会全体の構造改革と財政構造改革を一体とした政策パッケージが打ち出されることが重要であると言える。

(2) 財政運営の改革の方向性（再確認されるべき理念）

また、我が国の財政運営について必要な改革の方向性は、(イ) 効率的な資源配分の確保、(ロ) サステナビリティの確保の2つであり、そのためには、(ハ) 経済安定化への関与の縮小が必要となる。

望ましい経済安定化政策の在り方

諸外国では、財政の経済安定化への関与の度合いは低下してきている。

例えば、米国では、70年代から80年代にかけて、中央銀行の行う金融政策が経済安定化のための政策運営の責を担うという原則が確立した。90年代においても、予防的かつ機動的な金融政策運営が、物価や金利の安定を促し、景気の長期にわたる拡大に貢献したとされている。

また、金融政策に経済安定化の役割を割り当てることは、
イ．財政は資源配分機能も果たす必要があるため、金融が経済安定化に責任を負うのが、政策割当として合理的であること

ロ．財政政策よりも金融政策の方が機動的に運営できること
ハ．拡張的財政政策には、直接有効需要を増加させる効果が期待できる一方、現在ないし将来の税負担という大きな費用が発生すること

から、適当とされている。

よって、我が国においても、まず金融政策が経済安定化機能の主役を担い、財政は、財政規律を維持しながら資源配分機能の責を果たすことをその任とすべきである。財政は、自動安定化装置（ビルト・イン・スタビライザー）^(注1)により景気変動を緩和する機能を有しており、これに加えて裁量的に財政出動を行うのは、不況が極めて深刻で^(注2)、しかも金融政策の発動

(注1) 社会保障制度や税制等を通じて(例えば、不況による税収減や失業給付の増加により)制度改正等を伴わず自動的に景気変動を緩和する仕組み

(注2) EUにおける「安定と成長のための合意」では、以下の例外的なケースにおいてのみ、一般政府の財政赤字が対GDP比で3%を超えても制裁が発動されないとされている。

当該国ではコントロールできない事情により、一般政府の財政ポジションに重大な影響が生じた場合

その年の当該国の実質GDP成長率が 2.0%以下の場合

その年の当該国の実質GDP成長率が 0.75% ~ 2.0%で、経済蔵相理事会が、過去の当該国経済の状況等を勸案の上、現在の財政状況が例外的なものであると判断した場合

余地が極端に限られているという状況のみに限定すべきであろう。

なお、GDPの規模が500兆円を超えるまでに成長した我が国経済においては、政府はそもそも経済活動の主役たり得ず、経済の持続的な成長は、民間部門の自律的回復なくしてあり得ないことにも留意すべきである。

効率的な資源配分に適う財政運営

財政が納税者からの租税を財源とするものである以上、その資金は無駄なく効率的に使われなければならない。また、後述のとおり、今後、財政のサステナビリティの観点から財政赤字の削減に取り組む必要があるが、その際には、歳出面での量的制約をより強く意識せざるを得なくなる。以上を踏まえれば、今後は、効率的な資源配分の観点をより重視して財政運営を行っていく必要がある。

その際、従来より指摘されてきた、

イ．民間でできるものは民間に委ねる（民間活動の優先）

ロ．政府においては、納税者の必要とする行政サービスを最小の費用で提供する（財政資金の効率的な投入）

との2つの考え方が、改めて確認されるべきである。

イ．民間活動の優先

民間部門において、資源配分の決定を担うのは市場メカニズムであり、これが適切に機能する場合には、競争を通じて、政府が介在する場合よりも効率的な資源配分が達成される。したがって、市場メカニズムの下で適正な供給量が決定できる財・サービスの提供については、可能な限り民間に委ねるという考え方を基本とし、政府の活動を必要最小限にとどめるべきである。

1. で見たとおり、我が国の一般政府ベースの歳出水準は、諸外国との比較では低いものとなっているが、(イ)近年、その水準が上昇の一途をたどっていることや、(ロ)財政健全化に当たっては、利払費や国防費の削減効果が諸外国の例ほど望めず、他の歳出分野における厳しい削減努力が求められることを踏まえれば、このような考え方で官民の役割分担の見直しを行い、政府規模の縮小を図っていくことが重要である。

ロ．財政資金の効率的な投入

市場メカニズムの下では効率的な資源配分が達成されない財・サービスについては、政府において適正な量を供給していく必要がある。

この場合においても、納税者の視点に立ち、(イ)納税者の必要とする行政サービスを、(ロ)最小の費用で効率的に提供することに努める必要がある。

(イ) 納税者ニーズを踏まえた行政サービスの提供

政府が財政資金の配分を決定する際には、市場メカニズムによる場合と異なり、価格情報を通じて自動的にニーズが伝達されることを期待することはできない。そこで、経済厚生を最大化、納税者の満足度の向上を図るためには、納税者のニーズを的確に把握し、これを十分反映した財政資金の配分を行うための意識的な取り組みが必要となる。

具体的な試みとして、当部会においては、インターネットを利用した「財政についての意識調査アンケート」等を行ったが、このような取り組みを通じて、納税者ニーズに対する行政サイドの感度を高めておくことは重要であろう。

(ロ) 費用の最小化

限られた財政資金を有効に活用する観点から、納税者の必

要とする行政サービスの提供が最小の費用で行われるよう、行政関与の手段の選択等がなされるべきである。

上記のような観点で財政資金の効率的投入を図るに当たって重要となるのが、いわゆるNPM（New Public Management）といった、民間部門における手法を公的部門にも適用し、行政サービスの目的の明確化と効率化を図るとする考え方である。我が国においても、このような考え方にに基づき、政策評価手法の導入等が図られたところであるが、今後とも、このような行政手法の変革への取組みを引き続き進めていくことが求められる。

また、同時に、行政サービスに係る便益・費用の関係の明確化も必要である。こうした便益・費用に係る情報が納税者の前に明らかにされれば、行政サービスに係るコスト意識の醸成にもつながるのではないかと考えられる。

なお、以上の点に関連して、法制・公企業会計部会 公企業会計小委員会は、今月半ばにも、特殊法人等の財務報告において、将来の負担や内在的な損失等も含めて国民の負担を網羅的に把握するための行政コスト計算書を導入することについて報告を取りまとめる予定である。こうした取組みは、効率的な財政資金の配分に向けた見直しの議論に資するものと期待される。

（３）サステナビリティの確保

財政赤字は、国債発行の形で市場においてファイナンスされるものである以上、市場が国債を受け入れなければ、そもそも赤字を前提とした財政運営は成り立たない。

国債に対する市場の評価は、通常、金利に反映されるが、こ

れは、国債残高の程度、毎年の財政赤字の規模、中長期の財政運営の方向性・透明性、立法府を含む政府の政策運営・政策転換の期待値などによって決まる財政のサステナビリティへの信頼の程度によって影響を受ける。

現状、国債金利は、他の投資対象と国債との相対的な関係や高い流動性などの要因もあり極めて低い水準にあるが、前述の90年代の財政運営による債務残高、財政収支の悪化は、サステナビリティへの信頼を低下させていると考えられ、これに対する市場の評価如何では、金利が上昇に転じる可能性も否定できない。政府は、サステナビリティに対する信頼を早急に回復する必要がある。

この点に関し、イタリアにおいては、財政のサステナビリティに対する信頼が損なわれた90年代初頭において、国債金利の高騰を招いたが、ユーロ加盟問題を梃子に財政再建を強力に進めたことにより、サステナビリティに対する信頼の回復から、金利の低下がもたらされ、これが経済活動全般に好影響を与えている。

また、財政のサステナビリティに対する信頼は、将来の不確実性を低減し、消費や投資行動にも好影響を及ぼす。したがって、市場のみを念頭に置くのではなく、広く国民一般を念頭に置いて信頼回復を図らなければならない

サステナビリティへの信頼回復には2つの要素、即ち、
イ．実現可能と評価される現実的・具体的なプランの提示と、
ロ．政府の実行力に対する信頼を確保するための第一歩目の
行動
が必要である。

イ．に関しては、サステナビリティの確保を目指す過程では、まずは、一国の経済力に比して債務残高が一定の比率以下に抑えられている状態を維持することが必要となるため、プライマリー・バランス^(注)に着目することが合理的である。この意味で、小泉内閣が財政構造改革の目標としてこれを掲げたことは、積極的に評価される。

ロ．に関して、小泉内閣は、財政健全化の第一歩として「14年度の国債発行 30 兆円以下」との具体的な目標を明示している。この目標が達成されれば、政府の実行力に対する信頼が確保されることになる。

ただし、国全体の財政のサステナビリティを目指すためには、一般会計ベースでプライマリー・バランスを論じるだけでは十分でなく、特別会計や地方政府を含めた国・地方ベースでのプライマリー・バランスに着目すべきである。また、経済成長率が金利を下回る場合には、プライマリー・バランスの均衡では不十分で、プライマリー・バランス黒字が必要であること、更には、現在の 100%をはるかに上回る債務残高対 GDP 比を前提とすれば、プライマリー・バランス黒字の達成後には、債務残高対 GDP 比の削減を目指した財政運営が必要であることにも留意する必要がある。

また、改革プランにおいては、開始時期、達成目標年限、収支改善の強度など、中期的な再建の道筋を、明確に示す必要が

(注) プライマリー・バランス均衡とは、公債金収入を除いた歳入が利払費（一般会計の場合には、債務償還費が歳出に計上されているため、これも利払費とともに除く必要がある）を除いた歳出と均衡している状態を言う。経済成長率と金利が等しければ、プライマリー・バランス均衡の下で、債務残高の対 GDP 比は一定となる。

ある。経済に与える影響や制度改革のスケジュールとの関係など様々な側面からの十分な検討を今後短期間のうちに行った上で、プランの内容と実施のスケジュールを決定する必要があるが、2008年から総人口の減少が始まることなども考えると、できるだけ早期に取組みを開始する必要がある。

この取組みに当たっては、歳出の問題だけでなく、国民負担をどのような形で、どのような水準まで求めるかという議論が避けて通れない。どのような手順で国民の理解を求めるべきかといった点も合わせて十分な議論が必要である。

さらに、サステナビリティに対する信頼の回復のためには、制度としても、歳出抑制のインセンティブ・システムがビルト・インされていることが重要であり、今後の財政構造改革の中での各分野の制度改革等に当たっては、こうした視点も十分に意識することが重要である。

各論

今後の財政構造改革においては、歳出全般にわたる聖域なき見直しを行うことが必要であるが、中でも、主たる歳出分野である社会保障、公共投資、地方財政の3分野における改革が重要となる。そこで、本報告では、特に上記の3分野を取り上げ、改革の基本的考え方を示すこととする。

< 社会保障 >

社会保障については、急速な少子高齢化の進展に伴って、経済成長の伸びを大きく上回って社会保障の給付と負担が増大していくことが見込まれている。他方、経済基調の変化、深刻な財政状況、高齢者を巡る経済状況の変化等、社会保障を巡る状況は大きく変化しており、これらの変化に的確に対応し、将来にわたり持続可能で安定的・効率的な制度を構築するため、社会保障の構造改革に取り組んでいく必要がある。

社会保障制度を将来にわたって持続可能なものとしていくためには、個人の自助・自律の精神を基本として、世代間の給付と負担の均衡を図り、経済・財政と調和のとれた仕組みを構築していくことが必要である。このため、総合的・制度横断的な観点に立って、給付の在り方を見直し、効率化することにより、将来にわたり負担が過重なものとならないようにする、負担能力のある者は、年齢にかかわらず、能力に応じて公平に負担を分かち合う、効率的で質の高いサービスの提供を確保すること等が必要である。その際、一層の規制緩和の推進による民間活力の活用に十分留意する必要がある。

ある。

先般、政府・与党社会保障改革協議会において、社会保障改革の理念や基本的考え方を明らかにする「社会保障改革大綱」が決定されたところであり、諸外国における社会保障改革の取組みを参考としつつ、「社会保障大綱」に沿って、社会保障改革に着手し、社会保障制度全般にわたり、制度の合理化・効率化を進めていく必要がある。

1. 医療

医療については、医療費、特に老人医療費の伸びが国民経済の伸びを大きく上回る状況が続いており、このような構造が是正されない限り、将来、現役世代を中心に医療費負担がますます過重なものとなり、国民皆保険制度の崩壊を招きかねない。政管健保を例にとれば、このままでは、14年度にも積立金の枯渇による保険財政の破綻が不可避の状況にあるなど医療制度の改革は待ったなしの課題となっている。また、医療の中身に着目すると、我が国における医療費の地域格差や国際的にみても長い入院期間、病床数や高額医療機器の配置の多さなどを考えると、なお効率化・適正化の余地が大きいと考えられる。

他方、ここ数年の医療保険制度を巡る状況をみると、ほぼ毎年のように制度の手直しの必要が生じているが、このような制度の安定を欠いた状態を続けることは国民の将来に対する見通しや生活設計を困難なものとし、制度への信頼を損ねる原因となる。したがって、小手先の制度の手直しではなく、持続可能な医療制度を構築していく観点から、抜本的な構造改革を行うことが国民の将来への不安払拭の観点からも重要な課題である。

また、新たな医療制度の再構築は、現下の国及び地方の厳しい

財政状況を十分に踏まえたものであるべきことは言うまでもない。

以上のような論点を踏まえ、14年度においては次のような改革の実現に向け、早急に具体的な成案を得る必要がある。

(1) まずは、医療費や医療制度の効率化・適正化等に向けてあらゆる方策を講じる必要がある。具体的には、

診療報酬体系・薬価制度等の見直し

E B M (根拠に基づく医療)の推進、例えば、特定の疾患に対する診療ガイドラインの策定等により医療の標準化を進めるとともに、医療費支払の方式(包括化・定額化の更なる拡大、診断分類に応じた一括払い方式(D R G - P P S)の導入等)や薬価制度・薬剤処方や調剤の在り方、保険収載の方式の見直し等。

なお、14年度の診療報酬・薬価改定に当たっては、ここ数年下落傾向にある賃金・物価等の動向や医療費と経済・財政とのバランス等を十分に踏まえ、改定を行うべき。

医療提供体制の効率化

病床数、医師・歯科医師数や高額医療機器の配置適正化による医療提供体制のスリム化。特に、病床等が過剰な地域においては、国公立病院等が率先して医療提供体制の思い切った見直しを行い、また、医療供給体制の管理について都道府県が今まで以上に積極的に取り組んでいけるような環境を整備。

また、医療機関経営への参入自由化についても検討を行う。

保険者とその機能強化

現状では、保険者としての事業の自由度が低く、独自性を発揮しにくい仕組みとなっていることを踏まえ、その機能強化のための環境を整備(医療機関に対する評価・選別機能強化の観

点から、医療機関との直接・割引契約の解禁。診療報酬審査・支払事務効率化等の観点から、これらの事務についての競争原理導入やIT化の推進（紙レセプトの電子化）等）。

保険集団の在り方の見直し（市町村国保の在り方、広域化等）。

情報開示・制度の透明化、IT化の推進

カルテ・レセプト開示の一層の充実等情報開示の充実・強化、第三者評価の充実、広告規制の緩和、診療報酬請求事務の透明化等。

診療報酬審査・支払事務のIT化（再掲）、カルテの電子化と診療情報等の有効活用等。

その他

多様な医療関連ニーズに対応するため、公的保険外の医療機関の収入についてより自由度の高い制度を導入し、公的保険の守備範囲を見直しつつ民間保険の活用を図ることも検討。

また、介護保険との適切な連携の観点から、長期療養等につき、介護保険、医療保険における診療・介護報酬点数や自己負担の在り方等につき検討。

（２）世代間・世代内の公平の観点から負担の在り方について見直しを行う。特に高齢者の自己負担については、負担能力の低い者や受診頻度の高い者には一定の配慮を行った上で、現役世代と同様の負担を求めるべきである。

また、世代内における自己負担の公平確保や自己負担の方式として一定金額までの医療費についての免責制度の導入等についても検討すべきである。

（３）以上のような施策を講じてもなお、医療費の伸びと経済の動向の不均衡という構造的問題の抜本的解決には至らない可能性が

ある。したがって、足元の医療保険財政の収支のアンバランス是正のためには保険料の引上げ等に対応するにしても、その後の頻繁な手直しを要しない持続可能な制度を構築するためには、医療費、特に老人医療費の伸びを経済の伸びにバランスさせるような枠組みを別途導入する必要がある。ドイツやフランスの海外調査報告によると、医療費の総額管理政策が一定の有効な機能を持ち、保険料等の安定化等に寄与しており、このような枠組みをも参考にしつつ、国民の同意のもとに、我が国においても医療費総額をコントロールするための手法の導入を検討する必要がある。その際、ドイツにおける保険料率安定化原則に見られるような、医療費の伸びを基礎賃金の伸び（＝保険料収入の伸び）の範囲内とするといった考え方が重要である。

(4) さらに、医療の質の確保に関し、国民の大きな関心事項となっている医療安全対策の充実等についてしっかりとした枠組みが必要となろう。また、第一義的には医療保険財政の問題としてとらえるべきではないが、終末期医療の在り方に向けた国民的な合意の形成といった問題も重要な課題である。

(5) なお、新たな高齢者医療制度の構築に関し、公費負担の増により、医療保険者等の直接的な負担軽減を図るとの主張も一部に見られるが、こうした考え方は、医療保険制度を超えた、経済・財政をも含めた制度全体の持続可能性に対する配慮を欠き、今後の国・地方の財政再建と統合的な議論とならない。同様に特定の保険集団等に負担のしわ寄せを行うような改革案についても問題の本質的解決にはつながらないことに留意すべきである。

いずれにしても、新しい高齢者医療制度の構築に当たっては、保険者機能や保険集団の在り方等幅広い観点から検討を進めるべきである。

2．介護

介護については、従来の老人福祉、老人医療の縦割りの制度を統合し、高齢者介護を社会全体で支える仕組みを導入する等の観点に立って、平成12年4月から介護保険制度が実施されているところであり、引き続き、介護保険制度の着実な実施に努めていく必要がある。

また、在宅サービスのみならずケアハウス等への民間参入の推進、痴呆性高齢者グループホームの活用、施設設置基準等の規制緩和、ケアマネージャーの質の確保、情報公開の充実、市町村の広域的な連携の推進、医療との適切な連携による社会的入院の解消、介護サービスの質の確保等を図っていく必要がある。さらに、年金給付と介護給付等の重複の調整、施設サービスと在宅サービスの負担の均衡の確保等の観点から、特別養護老人ホーム等のホテルコスト（住居相当費用部分）の在り方について見直しを行う必要がある。

3．年金

年金については、平成12年改正において、将来に向け給付総額を2割抑制するなど制度全般を見直したが、なお、高齢化の進展に伴い増加する給付額を賄うために将来世代に大きな負担増を求めていく必要があり、世代間の不公平感や制度の維持可能性に対する不安感がなお拭えていない。

他方、今日の高齢者の経済実態を見ると、フローでは総じて現役と遜色がなく、ストックは現役を上回っており、この中で、平均的な基礎的消費支出を上回る水準の基礎年金、モデル額で見て高齢無業世帯消費支出の殆どを賄う水準の厚生年金が給付されている。

先進諸外国を見ると、現役世代の負担を過重なものとしないうように給付面を中心とした見直しが行われており、ドイツ、スウェーデン、イタリアなどでは、世代間扶養を基本としつつ、現行保険料水準を将来的にも維持することを前提とした持続可能な制度への見直しが行われ、積立方式における財政運営のように、現行負担水準の下で将来の給付債務・財源が均衡するような制度に改革されている。

このような考え方は、予め将来の給付額を示すことが難しいなどの問題があるが、年金財政の長期均衡が確保され、確定給付型のように将来の給付増に伴う負担増を将来世代に求めるおそれがないため、世代間の給付と負担の関係を透明かつ等しいものとし、経済変動や高齢化に対して安定的な運営が可能となるというメリットがある。

我が国においては、現行の保険料水準・国庫負担では将来給付額の約3 / 4しか賄えない状況になっており、現行の給付水準を維持したまま完全積立方式に切り替える場合には、過去期間に対応する積立不足の負担が顕在化する（例えば厚生年金報酬比例部分で約330兆円）。しかし、この問題は現行制度の運用の歪みによって生じた負担であり、どのような改革を行うにせよ、この債務を避けることはできない。したがって、年金改革に当たっては、この問題に明示的に取り組み、世代間の給付と負担の公平化と年金財政の長期均衡を図る観点から、検討を進めなくてはならない。

以上から、公的年金については、16年までとされている次期財政再計算に向けて、将来の負担増に負っている年金債務（厚生年金で約530兆円、国民年金で約60兆円）を縮小・解消し、世代間の給付と負担の公平を図ることを目標として、以下に述べるような給付の在り方の見直しを含めた給付水準の抑制を中心に、持続

可能な制度を再構築する必要がある。また、保険料引上げの凍結を早期に解除するとともに、今後の保険料引上げ速度・積立金水準の在り方を再検討し、全体として後世代の負担増を抑制する必要がある。さらに、制度が前提としている保険料水準を将来的に維持することが可能となるよう、経済成長、出生率・平均寿命等の前提条件の変化に対応して、頻繁な制度改正を行うことなく、自動的に給付が調整され、年金財政の長期均衡が保たれるような仕組みについても検討することが望ましい。

給付の在り方については、世代間・世代内の公平の観点に立つて、男女の就労形態の変化等を踏まえた給付設計の見直し、他に勤労所得等のある高齢者に対する給付の在り方など、高齢者世帯の実態を十分踏まえた幅広い見直しを行う必要がある。また、世代間の公平や拠出・運用・給付を通じた負担の適正化の観点から、現在の年金課税の在り方を見直す必要がある。

また、女性のライフスタイルの多様化、家族の多様化等に適合した制度への見直し(第3号被保険者制度の見直し、個人単位化)や就業形態の多様化を踏まえたパートタイム労働者等への厚生年金の適用拡大など、社会経済実態の変化に対応した制度の見直しが求められる。

老後の生活については、公的年金、勤労収入、私的年金、貯蓄等の自助努力を組み合わせ生活することができるよう、確定拠出年金法案(日本版401k)、確定給付企業年金法案の早期成立と円滑な定着、リバースモーゲージの普及等を促進すべきである。

抜本改革の前提としては、制度への信頼確保が重要であり、現行制度の厳正な運用について意を用いる必要がある。この観点か

ら、滞納処分を始めとする国民年金の未納未加入対策の強化、物価下落に応じた年金額引下げ（物価スライドを法律どおり実施）など、現行制度を適切に運営するとともに、若年世代の制度理解を深める取組みを強化する必要がある。

また、基礎年金国庫負担割合の引上げについては、その政策目的や財政再建との整合性に留意しつつ、12年年金改正法附則のとおり、安定した財源確保の具体的方策と一体として検討する必要がある。

4．保育サービス

保育サービスについては、仕事と子育ての両立支援策の一環として、新エンゼルプラン等を踏まえ、低年齢児の受入れ枠の拡大、延長保育の推進、規制緩和等により、利用者のニーズに応じた多様な保育サービスの確保に努めてきているところであるが、さらに、保育所の待機児童の解消、放課後児童の受入体制の整備等に取り組んでいく必要がある。

欧米諸国においては、保育所等の保育サービスについて、民間事業者を含む多様な主体が参入している。我が国においても、民間事業者等による公設民営方式・直接参入の促進、保育所の定員の弾力化や年度途中の入所等における柔軟な対応の推進、さらなる規制緩和の推進等により、利用者の選択の拡大、サービスの質の向上と効率化を図るとともに、学校の空き教室等の公的施設の活用、利用者負担の適正化等により、効果的・効率的な施策の推進を図っていく必要がある。

5．雇用

構造改革に伴う痛みに対しては適切に対応する必要があり、雇用対策の推進は、重要な政策課題である。その場合、構造改革の

進展に伴い、企業においても終身雇用や年功序列等の労働慣行が変わるなど、労働市場の構造改革も進むことから、今後の雇用対策はこれに対応したものである必要がある。すなわち、構造改革に対応するための雇用対策は、離職をした労働者が短期間に次の職を得ることを可能とするものである必要があり、

- ・福祉等の分野における規制改革の推進等を通じた新規事業の創出による雇用創出
- ・大幅な規制緩和による労働市場の構造改革

等の施策を推進するべきである。また、このための雇用のセーフティネットの整備については、今般施行された改正雇用保険法は雇用情勢の厳しい中高年の非自発的失業者に雇用保険の求職者給付の支給を手厚くするものであり、その円滑な施行を図ることが重要であり、そのための予算措置を適切に講じていく必要がある。

但し、雇用保険の求職者給付の支給日数の延長や職業能力開発に係る施策を拡充することについては、モラル・ハザード防止等の観点から以下の問題点があることについて留意する必要がある。

- (1) 雇用保険の求職者給付の支給日数を単に延長することは、失業者の滞留を招くおそれがあり、不適當である。
- (2) 職業能力開発については、効率性の観点から、受講対象者を重点化するとともに、より自己負担を求める、教育訓練の内容を真に再就職につながるものとする、等、効果的な施策とする方向で見直す必要がある。

< 公共投資 >

1 . 公共投資が抱える課題

公共投資による社会資本整備は、戦後復興期、高度成長期その後の安定成長期を通じて、経済の諸活動の発展や国民生活の質の向上に大きな貢献を果たしてきたが、今日では、その整備効果や事業目的、あるいは事業実施の在り方について、各方面から多くの疑問が呈せられている。

こうした状況の中、我が国の経済・財政構造の改革実現に向けて、社会資本整備の在り方を見直していくに当たっては、公共投資の規模の是正、事業の効率化・透明化の推進、予算配分の重点化、公共工事コストの縮減が大きな課題と認識されるべきである。

2 . 公共投資の水準

我が国の社会資本については、欧米各国と比較して整備が遅れているとの指摘がなされることがあるが、その整備水準は、戦後ほぼ一貫して高い投資水準を維持してきたことにより、着実に上昇してきており、分野によっては、欧米諸国に比肩し得る状況にまで改善している。また、社会資本ストックが絶対的に不足していた戦後復興期や高度成長期と比べ、ストック形成が相当程度進んだ今日では、社会資本整備に対するニーズやその効果も逡減してきている。

こうした点に加え、先進国中最悪の状況に立ち至った我が国の財政事情を踏まえれば、今後の社会資本整備については真に必要な分野に対する投資は着実に行いつつも、全体としての整備ペースは落とすべき時期に来ている。その場合、公共投資の国民経済

に占める割合（I g / GDP比）を中期的に欧米先進国並みの水準に近づけることを目標に段階的に引き下げることとし、その取組みを14年度予算から開始すべきである。

なお、こうした公共投資の規模の是正は、生産性の低い部門から高い部門へ各種の資源をシフトさせること等により、経済全体の活性化・効率化を促進させる効果を有するものと認識する必要がある。

3．事業の効率化・透明化

公共事業については、近年、費用対効果分析、再評価制度を中心とした「事業評価制度」の確立とその適正な運用に向けて一定の取組みはなされてきた。今後は、費用対効果分析手法の開発・充実、評価内容・データの公表等を更に推進し、事業実施過程の透明度を高めつつ、投資効果の乏しい事業や事業間の重複の排除を一層徹底していくべきである。

その際、污水处理施設など同一の行政目的を達成するために複数の事業手段が存在する場合には、事業の選択についての地域の意向が尊重されるとともに、財政的なコストの観点が十分踏まえられる必要がある。また、事業の実施箇所数については、今後とも新規採択を極力抑制すること等によりさらに絞り込みを行い、整備効果の高い事業に対する重点化や投資効果の早期発現を図ることが重要である。

大規模プロジェクトを始め特殊法人等が有償資金を用いて実施する事業については、将来の国民負担の増大防止、財政の透明性の確保といった観点から、その必要性・収支採算性等について常にチェックを行い、必要に応じて整備スキームの見直しを図る他、

場合によっては事業の大幅な縮小・停止も検討する必要がある。その際、経済成長の鈍化、少子高齢化の進展といった近年における経済社会情勢の変化を踏まえ、全国的・総合的な開発計画の在り方についても再検討する必要があると考えられる。

4 . 公共事業予算の重点化

公共投資の重点分野は、近年、生活関連分野全般から経済構造改革、高齢化・環境問題対応など直面する政策課題への対応にシフトしてきているが、今後とも21世紀の経済社会の発展に資する分野に対し予算配分の一層の重点化を図るべきである。

特定財源制度については、一般に緊要度の高い分野に比較的安定的な財政資金を確保するという機能を有する一方で、資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化を招くおそれがある。したがって、公共投資の規模の是正、重点化の推進に当たっては、現行の道路特定財源を始めとする特定財源制度についても、危機的な財政事情の下で財政資金のより有効な活用を図る観点を踏まえ、見直しを行うべきである。これに関連し、施設毎に投資金額を明示して定められている現行の公共事業関係の長期計画についても、その在り方を検討する必要がある。

なお、公共事業については、近年、地域の自立と創意に基づいた事業実施、国の行政組織や事務事業の減量化といった要請を踏まえ、直轄事業の採択基準の大幅な引上げ、統合補助金の創設・拡充などの取組みが行われてきているが、今後とも、国と地方の役割分担の明確化、国の役割の重点化を図りつつ、真に住民のニーズに沿った公共事業の実施に努めていく必要がある。

5 . 公共工事のコスト縮減

公共工事のコスト縮減については、「公共工事コスト縮減対策等に関する行動指針」(平成9年4月)に基づき、計画・設計から施工の各段階における諸施策が講じられてきたが、今後は、昨年策定された「新行動指針」を踏まえた総合的なコスト縮減対策を強力に推進し、財政資金の一層の効率的使用を追求していくべきである。

また、公共工事については、国民の税金を用いて実施するものである以上、執行面での適正化の要請は極めて大きい。公共工事の入札・発注を巡って国民から厳しい視線が注がれている今日、「公共工事入札・契約適正化法」の施行を始め既往の諸施策の厳正かつ適正な実施はもとより、入札・発注制度の更なる改善に引き続き取り組んでいくべきである。

< 地方財政 >

1 . あるべき地方の姿と地方財政改革の方向性

(1) 地方財政改革の方向性を考える上での前提となるのは、あるべき地方の姿であろう。当審議会としては、この点に関し、各団体が多様な個性と創造性を十分に発揮するような地域づくりが行われることが先ずもって重要であると考えている。そのためには、もはや全国一律の均衡ある発展を前提とすることは適切ではなく、各自治体が、歳出・歳入の両面で、国への依存から脱却し、自立した自治体にふさわしい体系の下で、それぞれに受益と負担をどの水準で一致させるかについての住民の決定を踏まえ、地域の特

色に応じた行財政運営を行い得るような地方行財政制度の確立を図ることが望まれる。

(2) 以上のような観点から、地方財政の改革において目指すべきは、

国・地方を通じて行政の役割を見直し、必要最小限のものとするにより、持続可能な財政規模とする

国と地方の役割分担を見直し、国から地方への財政移転を縮小し、地方公共団体ごとに受益と負担の関係が明確である財政的枠組みの下、地方財政が自律的に運営される
との方向であると考えられる。

(3) 一方、このような方向での検討を行うに当たっては、すべての行政分野にわたって、個々の施策の内容に立ち入った検討を行い、国が国民に対して最低限保障すべき行政水準であるナショナル・ミニマムや地方公共団体が住民に対して最低限保障すべき行政水準であるシビル・ミニマムのあるべき水準、地域間での行政水準の違いの在り方や国と地方の役割分担に関する国民的コンセンサスを形成するため、幅広く包括的な検討を行うことが課題となる。

2. 地方財政の健全化に向けて求められる取組み

(1) 地方財政は、近年、歳出が国を上回る伸びで急速に拡大する一方で、地方税収の伸び悩み等の要因により、急激に悪化しており、交付税特別会計借入や地方債務が増加している。

こうした地方財政の拡大の要因については、景気対策の観点からの地方単独事業の拡大といった量的拡大の問題や、国の施策による地方歳出の義務付けといった歳出の自由度の問題のほか、交

付税が財源保障機能を有することから受益と負担の関係が希薄化し、シビル・ミニマムを大きく超える地方歳出を保障するといったモラル・ハザードの問題や、交付税制度に内在する歳出拡大へのインセンティブの問題といった制度的問題についても指摘がなされている。

(2) したがって、地方財政の健全化に当たっては、地方が行う行政の量の縮小、国の関与の縮減、交付税の制度改革といった複合的な取り組みが必要である。特に、地方交付税については、基準財政需要の算定を通じて地方の標準的行政に必要な財源を保障していることが、住民にとって受益と負担の関係を希薄にし、中央への依存体質を強めているとの指摘があり、こうした財源保障機能を縮小するために、国の地方歳出に対する関与の大幅な縮減と、地方交付税制度の抜本的な改革が大きな課題となろう。

したがって、そのためには、

国の関与の縮減に応じて地方交付税による財源保障の範囲を縮小

地方財政計画と実績との乖離が著しい投資地方単独事業を見直すとともに、一般行政の単独事業についても、シビル・ミニマムの適正化の観点から見直し、地方交付税による財源保障の範囲を縮小

地方交付税制度を税源の偏在を調整する制度に近づけていくことによって、各地方公共団体にとって歳出を見直すインセンティブを高めるような制度の見直し

といった取り組みが必要となる。これによって、自立的かつ持続可能な地方財政への移行を早急に図るべきである。

3. 当面求められる取組み

(1) 上記のような、自律的かつ持続可能な地方財政への移行を可能とするためには、当面、地方だけで見ても地財計画ベースで10兆円を超える規模の財源不足という、巨額の歳出・歳入ギャップを縮小することがまずもって不可欠であることから、地方の自立に向けた抜本的改革の準備段階として、国における同様な取組みと平仄をあわせ、地方財政構造改革に向けた地方財政の中期的な道筋を示すことを検討すべきであろう。

(2) また、国の関与の縮減については、国庫補助金の整理合理化を強力に推進するほか、国の各種施策の検討に当たっては、定員基準等の見直しなど、地方団体の歳出の自由度を高めることを念頭に置かれるべきである。

(3) 特定の事業の地方負担分に対し、交付税を割増しして配分する措置(事業費補正等)や、行政費が割高となる小規模団体に対して交付税を割増しして算定する措置(段階補正等)については、歳出拡大のインセンティブとなったり、非効率な歳出を継続させる要因になっていると指摘されており、このような割増し算定について、将来の廃止も含めた見直しが図られるべきである。そして、こうした取組みによって、交付税の算定について、早急に人口及び面積といった簡素な基準とすべきである。

(4) 14年度予算編成との関連

「14年度の国債発行を30兆円以下とすることを目標とし、歳出を徹底的に見直す」としている国の財政健全化への取組みを念頭に、地方財政についても、以上の改革の方向性を踏まえつつ、14年度予算から財政健全化の第一歩を踏み出すべきである。そのた

めには、ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムを超えた地方歳出の適正化も含め地方歳出を聖域なく見直し、効率化する観点から、

国の歳出の見直しに伴う地方負担の縮減など、国の関与の縮減

地方の単独事業の縮減

事業費補正や段階補正などの交付税制度の見直し

への着手を通じ、基準財政需要を見直し、地方財政計画を見直すことによって、地方交付税の抑制を図るべきである。

おわりに

以上、我が国の財政構造の特徴と今後の在り方について、基本となる考え方を示した。

政府は、現在、国民の支持の下、財政構造改革を含む諸種の改革への取組みを開始している。

旧財政制度審議会以来、当審議会が繰り返し主張してきた改革が、漸く実現の緒につこうとしているものであり、当審議会としても、この動きを歓迎し、年来の議論の蓄積をこの機会に活用していきたいと考えている。

財政構造改革は、現在及び将来の国民生活に直結する重要な改革である。改革プランの策定に当たっては、あらゆる角度から検討を行い、受益と負担の両面から見て、納税者（国民）の理解が十分に得られる改革としなければならない。また、現在の財政状況を踏まえれば、改革は長期にわたるものとなる。その間の景気変動を超えた経済の落ち込みなど不測の事態を乗り越えて改革を継続していくためには、弾力条項を整備するなど、いわば「柔構造の改革プラン」が必要となる。なお、改革への着手が遅れる程、改革のための国民的コストが大きくなる点にも留意が必要である。

財政構造改革が、不良債権の最終処理や競争的な経済システムの構築等と相俟って、我が国経済の中長期的な再生に大きく貢献するであろうことに異論を唱える向きは少ないが、短期的な景気への影響については、これを懸念する声もある。政府は、これを如何に乗り越えていくのか、説得的に国民に説明していく必要がある。その際には、改革を実行した場合の経済・社会の姿を明確に提示することが重要である。

間もなく、経済財政諮問会議においては、構造改革に関する基本方針、いわゆる「骨太の方針」が取りまとめられる。当審議会としては、同方針公表後に本格化する財政構造改革の具体策作りにおい

ては、これに積極的に取り組んでいく所存であることを最後に付言
したい。