

平成15年度予算編成の基本的考え方について

平成14年6月3日
財政制度等審議会
財政制度分科会

平成15年度予算編成の基本的考え方について

平成14年6月3日

財務大臣 塩川 正十郎 殿

財政制度等審議会
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、平成15年度予算編成の基本的考え方について、ここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨に沿い、今後の財政運営に当たるよう要望する。

**財政制度等審議会財政制度分科会、
歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同会議名簿**

(平成 14 年 6 月 3 日現在)

[会 長]	今 井 敬	新日本製鐵(株)代表取締役会長
[歳出合理化部会長]	西 室 泰 三	(株)東芝代表取締役会長
[財政構造改革部会長]	本 間 正 明	大阪大学大学院経済学研究科教授
[委 員]	秋 山 喜 久	関西電力(株)代表取締役会長
	岡 部 直 明	(株)日本経済新聞社論説副主幹
	奥 井 功	積水ハウス(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
	笹 森 清	日本労働組合総連合会会長
	島 田 晴 雄	慶應義塾大学経済学部教授
	立 石 信 雄	オムロン(株)代表取締役会長
	田 中 豊 蔵	元(株)朝日新聞社論説主幹
	寺 尾 美 子	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	野 中 ともよ	ジャーナリスト
	林 真理子	作家
	松 井 義 雄	(株)読売新聞社専務取締役
	水 口 弘 一	(株)野村総合研究所顧問

<分科会、歳出合理化部会
及び財政構造改革部会>

[臨時委員]	岩 崎 慶 市	(株)産業経済新聞社論説副委員長
	北 城 恪太郎	日本アイ・ビー・エム(株)代表取締役会長
	河 野 栄 子	(株)リクルート代表取締役社長
	小 林 実	(財)地方自治情報センター理事長
	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)毎日新聞社特別編集委員・論説委員
富 田 俊 基	(株)野村総合研究所研究理事
糠 谷 真 平	国民生活センター理事長
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
望 月 薫 雄	住宅金融公庫総裁
保 田 博	関西電力(株)顧問
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
吉 原 健 二	(財)厚生年金事業振興団理事長

[専門委員]

五十畑 隆	(株)産業経済新聞社客員論説委員
石 弘 光	一橋大学学長
岩 本 康 志	一橋大学大学院経済学研究科教授
北 川 正 恭	三重県知事
鈴 木 幸 夫	麗澤大学名誉教授
竹 中 ナ ミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
田 中 直 毅	経済評論家
俵 孝太郎	評論家
樋 口 廣太郎	アサヒビール(株)相談役名誉会長
三木谷 浩 史	楽天(株)代表取締役社長
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、建議の起草検討委員。

財政制度等審議会・財政制度分科会 並びに
歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会
審議経過

平成 14 年 1 月 25 日（金） 財政制度分科会	今後の審議の進め方等
-----------------------------------	------------

< 地方調査 >

- ・ 4 月 4 日（木）～ 5 日（金）… 北陸地方
- ・ 4 月 8 日（月）～ 9 日（火）… 中国地方
- ・ 4 月 24 日（水）～ 25 日（木）… 近畿地方

< 地方懇談会 >

- ・ 4 月 4 日（木） … 富山市
- ・ 4 月 8 日（月） … 広島市
- ・ 4 月 25 日（木） … 和歌山市

< インターネット・アンケート >

- ・ 3 月 20 日（水）～ 4 月 26 日（金）

5 月 15 日（水） 財政制度分科会	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
5 月 21 日（火） 合同部会	平成 15 年度予算編成上の各分野の論点 等
5 月 29 日（水） 合同部会	建議（素案）
6 月 3 日（月） 合同部会	建議（案）
6 月 3 日（月） 財政制度分科会	建議（案）

目 次

はじめに	1
・ 総論	
1 . 「改革断行予算」の継続	1
2 . 財政規律の堅持	2
3 . 効率化の推進	3
・ 各論	
1 . 社会保障	4
2 . 公共事業	8
3 . 地方財政	9
4 . 文教・科学技術	10
5 . 防衛	12
6 . 政府開発援助（ODA）	13
7 . 農林水産	13
8 . エネルギー対策	14
9 . 中小企業対策	14
10 . 環境	15
11 . IT	15
12 . 特殊法人等向け財政支出	16
13 . 補助金等	16
14 . 司法制度改革	17
おわりに	17

（別 添）

「平成15年度予算編成の基本的考え方について」ポイント

はじめに

平成 15 年度予算は、引き続き「改革断行予算」とすべきである。財政赤字の膨張を食い止めるための目標であるプライマリーバランスの達成すら覚束ない我が国財政の現状から見れば、改革はようやく緒についたばかりと言わざるを得ず、毎年の改革努力を継続し、成果を積み重ねていく必要がある。

今回の建議は、このように改革 2 年目として重要な意義を持つ平成 15 年度予算の編成に先立ち、財政制度等審議会・財政制度分科会としての基本的な考え方を述べるものである。今秋の審議では、各歳出分野の課題を精査し、より詳細な提言を行う予定だが、ここでは、編成の大きな方向性についての当分科会の考えを述べ、経済財政諮問会議をはじめとする関係機関、更には広く国民各層の議論に資することとしたい。

．総論

1 ．「改革断行予算」の継続

平成 14 年度予算は、公共投資や O D A の 1 割削減、特殊法人等向け財政支出の 1 兆円超の削減、医療制度改革・診療報酬の引下げ、地方財政計画の規模の減額、道路特定財源の見直し等、多くの分野で成果を上げた。しかしながら、多くの国民はこうした改革の方向性を評価する一方で、改革の進捗度合いについては必ずしも十分とは受けとめていない。^(注1)また、我が国財政の現状に対する国際的な評価や市場における日本国債の評価は年々厳しいものとなってきている。こうした状況を踏まえれば、平成 15 年度予算においても、引き続き制度改革や歳出合理化に取り組み、「改革断行予算」を継続していく必要がある。

その理由の第一は、国民の将来不安の解消である。財政は、本来、国民生活の安定に寄与し、さまざまな将来不安を和らげる役割を担うべきものであるが、財政状況の極度の悪化によって、財政自体が今や将来不安の一因となってしまった。財政規律を堅持し、財政の持続可能性に対する信認を確保しなくてはならない。

理由の第二は、歳出の効率性への信頼回復である。今後、財政バランスの回復を図るためには、歳入面の努力が不可欠だが、納税者が税の使い途

(注1) 当分科会で本年 3 月 20 日～4 月 26 日に行ったインターネットアンケートでは、平成 14 年度予算における種々の改革の取組みに対して、50%前後の回答者が「方向は評価できるが不十分」としている。

に信頼を置いていなければ、国民的な合意形成はできない。納税者の目に見える形で無駄な歳出、非効率な歳出を徹底的に削減し、重点的な予算配分を行う努力が求められる。

この点から、公務員給与の在り方について退職手当等も含め検討を進め、厳しい財政事情、民間における厳しい雇用・賃金情勢等に鑑み、総人件費の抑制に努めるべきである。

また、経済対策等に伴う補正予算によって安易に歳出の変更を行うことは、財政規律、歳出の効率性いずれの点から見ても、マイナス面が大きいことを付言したい。

2．財政規律の堅持

第一の視点である「財政規律の堅持」については、その必要性を改めて強調したい。現在、国債金利は極めて低い水準で推移しているが、年々新規に発行される巨額の国債が、市場の消化能力を一步一步飽和状態に近づけていることは間違いない。また、現行の制度・施策が継続することを前提とした「平成 14 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」(平成 14 年 2 月 財務省：「影響試算」)によれば、平成 14 年度には 30 兆円となっている歳出と税収等の差額が、平成 17 年度には 40 兆円を超える^(注2)。こうした中、国民の将来不安を取り除くためには、財政構造改革を着実に進め、平成 15 年度においても、「構造改革と経済財政の中期展望」(平成 14 年 1 月閣議決定：「改革と展望」)に掲げる財政運営の在り方を踏まえ、厳しく財政規律を確保しなければならない。

「改革と展望」では、「政府の大きさ(一般政府の支出規模の GDP 比)は現在の水準を上回らない程度とすることを目指す」としている。15 年度の財政運営目標については、分かり易さという点でも、「歳出の伸び」、特に「一般歳出の伸び」について、「改革と展望」の考え方を踏まえた目標を設けることが適切である。同時に、「国債 30 兆円」の基本精神を受け継ぎ、国債発行額 30 兆円からの乖離をできる限り小さくすることが必要である。

なお、中長期の財政運営について、「改革と展望」では「2010 年代初頭には(国と地方を合わせた)プライマリーバランスを黒字化することが望まれる」としており、政府が一丸となってその実現を図る必要があるが、プライマリーバランス黒字化は、一定の条件^(注3)の下で政府債務の対 GDP 比が上昇しないという水準を示しているに過ぎないのであって、これ自

(注2) 「影響試算」(試算1)によれば、平成 17 年度の歳出と税収等の差額は、42.0 兆円となる。

(注3) 債務残高の対 GDP 比が発散せず一定となるためには、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が必要となり、金利が経済成長率を上回る状態では、それに見合う幅のプライマリーバランス黒字が必要となる。

体が最終的な目標ではない点に留意すべきである。我が国の国・地方の債務残高対GDP比は150%を超える水準にあり、当面更なる増加が見込まれる^(注4)ことを踏まえれば、いずれこれを低減させていくことこそが真の目標であり、プライマリーバランス黒字化はあくまでもそのための一里塚に過ぎないと認識すべきである。

また、巨額の財政赤字を抱える現状においては、減税の財源に関し、歳出削減をこれに充てるといった考え方は、結局は、財政赤字を拡大させる以外の何ものでもないと言わざるを得ず、財政バランスの回復に逆行し、国民の将来不安を増幅するものであることを確認しておきたい。

3．効率化の推進

第二の視点である「歳出の効率性への信頼回復」については、不断に取り組むべき課題であり、平成14年度予算においてもさまざまな工夫がなされているが、納税者の目はまだまだ厳しく、平成15年度予算においても更なる努力が必要である。

予算配分の重点化に関しては、まずは既存事業を徹底的に見直すことが前提になる。重点化対象については、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(平成13年6月閣議決定：「骨太の方針」)に掲げられ、平成14年度予算において重点化対象とした7分野^(注5)を基本とし、対象をより明確化するとともに、経済活性化等、構造改革推進のための施策や考え方との整合性を十分に確保すべきである。

また、重点化、効率化の実を上げるためには、政策目的と具体的な施策との相互関係を十分に検証した上で配分を決定する必要がある。こうした観点から、政策評価手法の予算編成への活用を進めることにより、歳出効率化を推進し、国民への説明責任を果たすべきである。

他方、歳出効率化の要請は、執行面にも向けられている。配分は適切であっても執行にムダがあっては歳出への理解は得られない。

また、国民の財政に対する信頼を回復するためには、執行の効率化だけでなく、昨今の不祥事等に端を発した行政への不信感を払拭する必要がある。

こうした執行面の課題に対しては、各地方公共団体を含めた行政府や執行に当たる公務員各自の自覚・規律が必要であるが、財政当局も、予算を配分するだけでは職責を全うできず、こうした執行の効率性・適確性を十

(注4) 我が国の国・地方の債務残高対GDP比は、2002年度末見込みで153.2%程度。

(注5) 循環型経済社会の構築など環境問題への対応、少子・高齢化への対応、地方の個性ある活性化、まちづくり、都市の再生 - 都市の魅力と国際競争力、科学技術の振興(ライフサイエンス等の4分野への重点化等)、人材育成、教育、世界最先端のIT国家の実現、の7分野。

分にチェックし、その結果を翌年度以降の予算編成に反映させる責務がある。

・各論

1．社会保障

平成 15 年度の社会保障関係費については、「影響試算」によれば、今回のような医療制度改革を行ってもなお、対前年度 9 千億円の増が見込まれている。社会保障については、今後、更に、急速な少子高齢化の進展に伴い、経済の伸びを大きく上回って給付と負担が増大していくことが見込まれており、このままでは、国民の将来不安を惹起し、中長期的に見て、我が国の経済社会に重大な影響を及ぼしかねない。

したがって、社会保障制度について、セーフティーネットとしての機能を確保し、世代間・世代内の公平を図りつつ、経済の伸びと均衡がとれ、プライマリーバランスの黒字化達成といった財政規律とも整合性がとれたものに再構築し、国民負担率の上昇を極力抑制していくことが最重要の課題である。

その際、社会保障制度は、国民の生涯設計の基礎となるものであり、頻繁な制度改革は、かえって国民の将来不安を煽る結果となるので、厳しい内容であっても、これにより制度が将来にわたって持続可能なものとなるような抜本改革を行う必要がある。

また、社会保障分野における国民の様々なニーズに的確に対応できるよう、多様で質の高いサービスを効率的に実現し、あわせて経済活性化・雇用創出にも資するとの観点から、保育・介護・医療等の分野における民間企業参入の促進、民間保険の思い切った活用等を図っていく必要があり、そのために、規制改革を徹底していくことも重要な課題である。

(1) 年金

年金については、平成 16 年までに財政再計算を行うこととされているが、制度改革とともに重要な点は、現行制度の厳正な運用に取り組み、制度に対する信頼を確保することである。この観点から、平成 15 年度においては、3 年連続して特例的に停止している年金額の物価スライドについて、法律の規定どおり、消費者物価の下落に応じたマイナス改定を行う必要がある。また、国民年金の保険料の滞納者に対して、法律が予定している通り、強制徴収を行う必要がある。

次期年金改革については、当財政制度分科会は累次にわたり問題意識を

示してきたところであるが、本年1月に公表された新人口推計を踏まえれば、年金を巡る状況は更に厳しいものとなっている。言うまでもなく、年金制度は国民の生活設計において極めて重要な制度であり、平成16年の財政再計算に向けて国民的な幅広い議論をしっかりと行う必要がある。その際、人口推計や経済条件について厳しい前提の下で議論することは当然であり、その上で将来の負担増により賄われる年金債務を縮小し、世代間・世代内の給付と負担の公平を図る観点から、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、持続可能な制度の再構築を図ることが必要である。また、年金制度が我々の子孫の負担増により維持されることに思いを致し、次の年金改革を厳しい内容であっても、これにより制度が将来にわたり維持可能となるような改革、言わば最終改革とする必要がある。

給付については、女性の労働力率の上昇、就労形態の多様化を踏まえ、夫婦片働きの世帯を標準とした現在の給付設計を見直していくとともに、平均的にはフローやストックで現役と遜色のない高齢者世帯の経済実態を十分踏まえ、給付の在り方を見直すなど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。

更に、女性のライフスタイルの多様化、家族の多様化等を踏まえた制度の見直し（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社会保険（厚生年金、健康保険）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。

また、改革後の制度が想定する将来の保険料水準が頻繁に変わることはないよう、出生率・平均寿命等の前提条件が変化した場合でも自動的な調整等により対応できる制度設計を検討する必要がある。

（2）医療

医療については、効率化・適正化のための取組みを継続することが肝要である。これまでの様々な効率化策の実施に加え、健康保険法等改正案に盛り込まれた老人医療費の伸び率適正化指針の内容を真に効果的なものとし、その実施を徹底することなどにより、医療費の伸びが経済の伸びと大きく乖離しないようその抑制を図るべきである。

また、同法案に盛り込まれた医療制度の将来方向等についても、検討を急ぎ、その方針等を明確にする必要がある。

更に、医療機関の体制等の様々な情報公開を徹底するとともに、国民の多様な医療ニーズへの対応や経済活性化・雇用創出等の観点からは、公的医療保険の守備範囲の見直しや民間保険の活用等を促進すべきで

ある。

(3) 介護

平成15年度からの介護報酬見直しにおいては、イ．介護保険制度の実施状況、ロ．介護事業者の経営状況、ハ．同程度の労働には同程度の報酬とすることの必要性等を踏まえ、介護サービスの質を確保しつつ、介護保険制度がより効率的に運営されるように見直していく必要がある。

また、ケアハウスに引き続いて、特別養護老人ホームについても、株式会社の参入を解禁して、PFIを導入するなど、施設介護について更に規制改革を進めていく必要がある。更に、補助金なしで整備される「安心ハウス」等の民間のケア付住宅の普及も重要である。

(4) 少子化対策

都市部を中心に、引き続き、待機児童ゼロ作戦、放課後児童受入れ体制の整備等を進めるとともに、育児休業取得、看護休暇制度の普及をはじめとして、子どもを安心して産み育てられるような勤務体制・職場づくりに努めるなど、少子化の流れを変えるための実効性のある対策を推進していくことが重要な課題である。

その際、例えば、

多様な働き方の実現、育児中の勤務時間短縮措置の充実等に資する制度改革を進めるとともに、

イ． 公営保育所は、一般にコストが高いとの指摘があり、また、延長保育等のニーズにも適切に対応していないという問題があるので、規制改革を推進し、保育所運営への株式会社の参入を促進すること、

ロ． 保育所整備においては、学校の余裕教室等の既存財産を最大限活用すること、

ハ． 事業所内託児所を各企業間で相互に利用し合えるよう、ネットワーク化する等の民間の創意工夫を活用すること等により、効率的に各般の施策を推進していくことが必要である。

また、負担能力のある者には応分の負担を求める観点から、保育料の在り方についても見直しを行っていく必要がある。

(5) 生活保護等

近年、高齢化の進展や経済活動の低迷等を受けて生活保護受給者が増えている。

生活保護制度は、国民生活の最後のセーフティーネットとしての機能を有するものであるが、受給者に一定の収入を保障するものであるが故に、

その執行が安易に流れると、モラルハザードが生じかねないので、執行の一層の適正化にしっかりと取り組んでいく必要がある。

また、国民消費支出や消費者物価の動向等を踏まえ、生活保護基準その他の受給額基準等について、見直しを行っていく必要がある。

(6) 雇用

雇用対策については、民間における事業創造を通じて新たな雇用を創出すると同時に、雇用されている者と企業がニーズに応じて働き方を選択でき、転職をしやすい労働市場を整備するため、規制改革を速やかに実施することが最も重要である。こうしたことから、特に以下の労働市場の規制緩和策については、早急を実施する必要がある。

- ・ 労働者派遣業（派遣期間、対象業種、参入規制）の抜本的規制緩和
- ・ 有期労働契約における労働契約の期間制限の緩和
- ・ 職業紹介業の手数料規制・参入規制の緩和
- ・ 解雇の有効性に関する基準の在り方

また、多様な働き方を実現するためには、例えば、障害者も自らの選択により社会の支え手として働き、納税者にもなりうるようなシステムを構築すべきであり、こうした観点から、障害者雇用における法定雇用率制度の在り方を検討する必要がある。

雇用保険制度については、その財政が逼迫しているとともに、現行の給付体系では、

- ・ 失業手当の給付額が民間の給与より高い例があり、再就職へのインセンティブが働かない、
- ・ 定年退職者や結婚退職者など支援の必要性の低い自発的失業者へも給付を行っている、

など、早期再就職に結びつく仕組みとはなっていない、真に支援すべき者以外の者に対しても給付を行っている等の問題がある。

こうしたことから、雇用保険制度について、以下の点について見直す必要がある。

- ・ 失業の認定を厳格化しつつ、支援の必要性の低い自発的失業者への給付を大幅に縮減し、真に支援を要するものへの施策に重点化する
- ・ 早期再就職へのインセンティブを向上させるため、給付水準を見直す
- ・ 負担水準を見直す

また、教育訓練給付制度については、受講者のインセンティブを高めるた

め、給付から貸付への移行も含め、その在り方を検討する必要がある。

あわせて、これまでの雇用対策における予算措置は、その執行において政策の効果が上がっていないとの指摘や悪用されている事例もあり、雇用対策としての効果を真に上げたか検証した上で、効果的な施策に重点化していく必要がある。

2. 公共事業

(1) 厳しい財政事情の下、国民の理解と信頼を得て、真に必要な社会資本の整備を進めていくためには、透明性の向上、重点化・効率化の推進などの改革方針を着実に実施に移し、具体の成果として示していくことが極めて重要である。

(2) 公共投資の改革を進めるに当たっては、その水準を引き続き抑制するなかで、既存ストックの有効活用を進めつつ、国と地方の役割分担等を踏まえ、投資の質的改善を図ることが有効であると考えられる。

(3) 公共投資の規模については、平成14年度予算において前年度予算の9割に引き下げたところであるが、中期的に景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に、その重点化・効率化を図っていく必要がある。

(4) 投資の重点化については、真に必要性の高い事業への重点化を推進する観点から、重点7分野を明確化し、時代のニーズを捉えて適切に絞り込むとともに、それぞれの社会資本の整備水準等を反映したメリハリの効いた配分に引き続き取り組む必要がある。

また、農林水産関係分野の公共事業については、引き続き、公共事業から公共事業以外の政策手段への転換を進める必要がある。

(5) 公共投資に係る長期計画については、今後の社会資本整備の方向性を示す一方で、歳出の効率化を阻害しているとの指摘もあり、計画の必要性そのものを十分に精査し、策定を要する計画についても、我が国人口の動向等を踏まえ持続可能なものとし、その重点を「事業量」の確保から事業実施による成果の実現へと転換する必要がある。更に、例えば高齢化対応や環境などの政策課題に応じた計画間の連携やソフト・ハードのバランスの取れた施策の推進、類似事業間の調整に努める必要がある。

また、道路等の特定財源については、長期計画の在り方等を踏まえ、その在り方を見直す。

- (6) 公共投資については、昨今の入札関係不祥事により、その改革を求める声が一段と強くなっている。公共投資に対する信頼を回復するためには、予算配分の重点化に加え、個別事業について、電子入札等によるコスト縮減、費用対効果分析の厳格な実施、再評価による事業の見直しや事後評価、入札・発注の適正化、PFIの活用、集中投資による事業期間の短縮化等により、透明性・効率性の向上を図ることが重要である。特に、費用対効果分析については、引き続き、その客観性及びアカウンタビリティの向上を図っていく必要がある。

3. 地方財政

(1) 平成15年度予算編成

平成15年度の地方財政を巡る状況についてみると、地方財政事情は、平成14年度に引き続き、厳しい状況にあるものと考えられる一方、現下の国の財政事情は、大量の国債の発行を余儀なくされるなど、極めて危機的な状況に立ち至っている。

平成15年度における予算編成及び地方財政計画の策定に当たっては、このような国と地方の財政状況を踏まえつつ、両者が軌を一にして健全な財政運営を目指すとの基本的な考え方に立って対応していく必要がある。

したがって、平成15年度予算においては、引き続き国の歳出の見直しと歩調を合わせつつ地方歳出を徹底して見直し、その抑制を図るべきである。その際には、国の関与の縮減や行政サービスの水準の見直しに応じて、補助金や地方交付税により財源を手当てする歳出の範囲・水準を見直すこと等により、地方歳出の効率化・合理化を促進し、地方財政における歳出拡大のインセンティブを抑制することが重要である。また、現下の経済情勢を踏まえ、地方公務員の給与関係費の抑制に努めるとともに、地方単独事業の削減を図ることなどにより地方財政計画の規模をできる限り抑制する。

更に、地方財政の通常収支財源不足の補てん措置については、平成13年度、平成14年度に引き続き、国と地方を通ずる財政の更なる透明化を推進することとし、国の一般会計及び地方公共団体それぞれの財政負担の明確化を図り、交付税及び譲与税配付金特別会計における新規借入金の解消を図る。

地方交付税の算定方法については、国の関与の廃止・縮減に対応して、客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにするよう取り組むとともに、事業費補正、段階補正の見直しも含め、引き続き地方の自主的・効率的な財政運営を促す方向に見直すことが必要である。

(2) 地方の自立のための改革に向けて

「地方にできることは地方で」の原則の実現のために、平成 15 年度予算編成における努力にとどまらず、地方の自立を基本とした新たな国と地方の財政関係の確立が求められる。その場合、目指すべき方向性は、以下の通りと考える。

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を実現する。

国と地方の役割分担を見直すとともに、国から地方への財政移転の在り方を抜本的に見直し、それぞれの地方公共団体毎に受益と負担の関係が明確である財政的枠組みの下、地方財政が歳出・歳入の両面で自立的に運営されるようにする。特に、地方交付税による地方歳出の財源保障を通じ、国に財政的に依存している状況から脱却するため、地方交付税制度に内在する地方の財政運営にモラルハザードをもたらしている財源保障機能を廃止し、地方公共団体間の税源の偏在を調整する制度に近づけていくことにより、地方財政における受益と負担の関係を明確化することが必要である。

4. 文教・科学技術

(1) 文教予算

文教予算については、受益者負担の徹底を図るとともに、施策の効率的、効果的实施を徹底すべきである。

高等教育については、機関に対する一律的な支援を見直し、国際的にも評価される世界最高水準の大学を育成する観点から、国公私を通じた競争原理に基づく支援へ重点化を図る必要がある。また、初等中等教育については、自立した地方が、多様な個性と創造性を十分に発揮できるようにする観点から、費用負担の在り方について、見直しを行っていく必要がある。

育英奨学事業

育英奨学事業については、適正な受益者負担を求めるとともに、事業

運営の一層の効率化、合理化を図っていく必要がある。また、「特殊法人等整理合理化計画」(平成13年12月閣議決定)を踏まえ、大学院返還免除制度を廃止するとともに、別途の政策的手段の検討に当たっては、費用対効果の観点から厳格な評価を実施する必要がある。高校奨学金の地方移管についても、速やかな移管を実施すべきである。

国立学校

国立大学の学生納付金については、受益者負担の徹底と自己財源充実の観点から、引上げを図る必要がある。

また、国立大学の法人化に当たっては、市場原理・競争原理を導入するとともに、第三者評価に基づく重点支援を推進するような制度設計を検討すべきである。

私学助成

大学等については、経常費補助を抑制し、国公私を通じた競争原理に基づく支援へ重点化を図っていく必要がある。また、高校以下については、奨励的補助金の縮減・合理化の方針に沿って、徹底的な見直しを行う必要がある。

その他

義務教育費国庫負担制度については、自立した地方が、地域の特性を反映させつつ、柔軟な教職員の活用により、学校教育の活性化を図るとともに、地方行政の効率化を進めることを可能とする観点から、負担対象の見直しを含めた負担の在り方を見直す必要がある。

義務教育教科書無償給付制度については、受益者負担の徹底の観点から、要保護世帯等に対しては別途の措置を講じつつ、有償化を実現すべきである。その際、貸与化も選択肢の一つとして検討すべきである。

文化予算については、費用対効果の観点からの評価の徹底を通じた重点的支援を図るとともに、政府と民間の役割分担等の観点からの支援範囲の見直しを行う必要がある。

(2) 科学技術

科学技術の戦略的重点化

科学技術予算については、政府研究開発投資の対GDP比率を見ても主要欧米先進国と遜色ない水準に達していること等を踏まえ、新規施策を追加する場合においてスクラップ・アンド・ビルドの原則の徹底を図るとともに、重点4分野(ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料)への更なる絞込みとその他の分野への資源配分の削減を行う必要がある。また、重点4分野の施策についても、一層のメリ

ハリをつけた戦略的重点化を図るべきである。

大規模プロジェクト

大規模プロジェクトについては、必要性、緊急性、費用対効果、後年度負担などについての十分な精査を行うことが必要である。特に、経済活性化のための実用化プロジェクトについては、民間企業の主体的な資金負担や国際競争力強化に有効な革新的技術であること等を要件とすることなどにより、プロジェクトの厳格な絞り込みを行うべきである。

また、国際共同プロジェクトについては、研究テーマの厳選と採択手続きの透明化を図る必要がある。

科学技術システム改革

優れた研究成果を生み、活用できる研究環境の構築のため、基盤的経費から競争的資金への一層のシフトを図っていくべきである。その際、間接経費と基盤的経費の重複の排除を徹底する必要がある。

また、費用対効果を含めた公正で透明性の高い評価の徹底を図り、評価結果を国民に分かりやすい形で積極的に開示するとともに、それを資源配分に的確に反映させていくことが必要である。

なお、ポスドク（大学院博士課程修了者）支援制度については、その実態を踏まえた見直しを図っていく必要がある。

5．防衛

(1) 防衛関係費については、国民の安全、安心の確保に必要な経費であるが、歳出化経費及び人件・糧食費の占める割合が8割を越え、予算構造の硬直化という問題を抱えており、防衛力の整備の規模及び機能について効率化を一層図りつつ、引き続き構造改革の推進が必要である。

(2) こうした観点から、平成15年度予算編成に当たっては、以下の基本的考え方に留意すべきである。

予算の硬直化を回避し弾力性を回復するためには、将来の歳出化をもたらす後年度負担を全体として圧縮することが基本である。特に、歳出化による予算の硬直化を長期間招き、関連する後方経費の増加をもたらす正面契約額について、必要度、優先度等を十分に検討し、引き続き、抑制を図るべきである。

人件・糧食費については、中長期的観点からその抑制及び平準化を図ることが必要である。組織定員や実員について抑制を図るとともに、望ましい人事制度の在り方を検討する中で、人件費の基礎となる諸制

度の見直しについても取り組み、あらゆる面からの人件費の抑制及び平準化策について検討する必要がある。

一般物件費については、IT化に伴う平年度化等による歳出増が見込まれる一方で、補助金や施設整備費を含め、あらゆる経費、施策にわたって、単価面や執行状況等を十分精査する中で、その効率化・合理化努力を行うべきである。

また、効率的な防衛力整備といった観点から、防衛装備品に関しては、これまで実施されてきた調達改革・取得改革の取組みの成果を踏まえつつ、引き続き調達価格等の一層の抑制を図ることが必要である。

6．政府開発援助（ODA）

我が国の政府開発援助（ODA）は、過去において、我が国経済の他の先進国を上回る成長、経常収支黒字の累積、安全保障面での貢献の制約等を前提に、量的規模の拡大・維持に重点が置かれてきた。しかし、これらの前提に変化が生じ、我が国が極めて厳しい経済・財政状況に直面している中で、量的制約の中での効果の最大化に努め、また、人的貢献や政策提言型貢献の重視へと軸足を移していくことが求められている。

このような考え方にに基づき、平成15年度予算においても、我が国の支援が真に必要なかつ有効な援助対象分野や国・地域への一層の重点化・戦略化を図りつつ、また、過去の国際公約の誠実な実行に配慮しながら、引き続き、量的規模の縮減を図っていくべきである。

同時に、国民の支持の前提となる効率性・透明性の向上や国民各層の幅広い参加に向けた取組みを継続・強化していく必要がある。

7．農林水産

（1）農林水産分野においては、効率的で安定的な経営体が生産の大部分を担う農業構造を確立するため、構造改革を推進することが必要である。このため、今後の政策対応においては、全農家への一律的施策について引き続き見直しを行い、意欲と能力のある経営体に施策を集中していくことが重要な課題である。

また、構造改革の推進とあわせ、国と地方の適切な役割分担を踏まえつつ、農業や農地に関する地方分権を進めることにより、国庫補助負担金の整理合理化を図る必要がある。とりわけ、地方分権改革推進会議等において、農業委員会交付金、協同農業普及事業交付金などの人件費補助に係る補助金、交付金等については一般財源化等を図ることが議論さ

れている点に留意すべきである。

(2) 食糧管理特別会計は、米に係る助成金の増大や麦に係る損失の拡大などを背景として、繰越損失が拡大している(14年度予算における14年度末の繰越損失は798億円)。赤字の累増をくい止め、特会財政の健全化を着実に進めるためには、早急な収支構造の改善が必要である。このため、効果的な需給調整体制の確立をはじめとする米政策の見直しや麦に係る助成金の在り方について検討を深めるとともに、定員の削減、事務人件費の節減、備蓄米の保管料単価の見直し等を通じた経費の節減を進めるなど、食糧管理行政全般にわたり、健全化に向けた努力を行うべきである。

8. エネルギー対策

エネルギー対策については、エネルギーの安定供給の確保、温室効果ガスの排出抑制等による環境保全などの重要課題に適切に対応しつつ、施策の効率化・重点化を更に強力に推進していくこととする。

その際、省エネルギー・新エネルギー対策関係予算について、費用に対する効果を最大化する観点から、既存事業に関し、事業の終期到来前であっても施策の効果を検証し徹底的な見直しを行うとともに、新規事業を含め、官と民の適切な役割分担を念頭に公的支援の水準・範囲等の一層の精査を行うことが必要である。

また、石油対策においては、石油公団廃止関連法案を踏まえ、開発関係予算について真に必要なプロジェクトに支援を限定するとともに、石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計に直轄化される備蓄関係の予算について事務の合理化・効率化を推進することにより、全体として縮減を図ることが必要である。

9. 中小企業対策

中小企業対策については、中小企業の前向きな自助努力の支援等、中小企業の構造改革の促進に資する施策への重点化を図ることが重要であり、平成15年度予算編成に当たっても、引き続き歳出内容の見直しに努める必要がある。

また、政府系金融機関を通じた中小企業金融は、長引く厳しい経済情勢の下、中小企業に対する円滑な資金供給を確保する上で重要な機能を果たしているが、リスクに見合った融資利率の設定など、必要な制度改善を進

めていく必要がある。

中小企業向け信用保証制度については、近年、当該制度を補完する中小企業総合事業団の信用保険の収支状況が急速に悪化している。中小企業を取り巻く厳しい状況には配慮しながらも、モラルハザードの発生を防止しつつ持続可能な制度の運営を確保するため、部分保証の適用拡大やリスクを反映した保証料率の引上げ等、保険収支の改善に資する措置を早急に講ずることが必要である。

10．環境

環境分野については、平成15年度予算編成に当たり、特に緊急性が高いと認められる政策を重点対象として明確化し、以下の政策に予算を重点配分することにより予算の効率化を図っていくべきである。

- (1) 廃棄物の増大、最終処分場の残存容量の逼迫、不法投棄の増加などの問題に対処するため、地方公共団体・排出事業者における取組みを基本として、廃棄物・リサイクル対策を中心とした「循環型経済社会の構築」を着実に実施していくべきである。なお、施策の実施に当たっては、汚染原因者責任の徹底、拡大生産者責任の追求、市場原理の活用などを積極的に進めることにより、財政への負担を抑制するべきである。
- (2) また、京都議定書締結の国会承認を受け、「地球温暖化対策の推進」のための諸施策を積極的に推進していく必要がある。その際には、自主的取組み、規制的手法、経済的手法、市場原理の活用などを組み合わせたポリシーミックスの考え方を踏まえ、安易に財政資金に頼ることなく効率的に対策を推進するべきである。

11．IT

情報通信分野においては、ハード面、ソフト面にかかわらず、民間が主導的な役割を担うことが原則であり、IT関連施策の推進に際しては、官民の役割分担に引き続き留意すべきである。15年度予算においては、民間主導では実現し得ず、特に政府の関与が必要であると思われる電子政府の実現等及び基盤的技術の研究開発に対して、予算の重点的・効率的配分を行うことにより、民間主導の原則の徹底を図るべきである。

その際、「e Japan 重点計画」にも示されている通り、省庁間の縦割り行政の弊害を排除し、複数の省庁が同種・類似の取組みを開始することのないよう配慮することが必要である。既存の施策についても、そうした弊害

が生じていないか検証することで、非効率や重複を排除し、省庁間の緊密な連携に配慮した施策への重点化を図るべきである。

また、政府部門の電子化や業務の共同化により、国や自治体の事務の効率化や定員削減を推進することで、国・地方ともに着実な歳出削減を図ることが重要である。

基盤的技術開発については、その成果が十分に検証されることなく、プロジェクトが継続している可能性も排除できないことから、成果についての厳密な検証を行うこと等により、既存のプロジェクトの大胆な見直しを進めるとともに、競争的な研究環境の形成に資するべく、公募研究の促進等への重点化を図るなど、予算配分の在り方の見直しを進めるべきである。

1 2 . 特殊法人等向け財政支出

(1) 平成 15 年度における特殊法人等向け財政支出については、「特殊法人等整理合理化計画」における事務事業の見直しを着実に実施に移していくことが必要である。その際、集中改革期間内の予算であることに鑑み、平成 14 年度における歳出削減の趣旨が損なわれることのないよう引き続き厳しい態度で予算の見直しを進めていくことが必要である。

(2) また、組織形態の見直しについても、「整理合理化計画」に沿って速やかに具体化を進めることが求められるが、その際、財政の規律を確保しつつ、新たな組織にふさわしい適切な予算等の仕組みを講ずることが求められる。

1 3 . 補助金等

(1) 平成 15 年度予算においては、厳しい歳出削減を達成するためには、地方に対する国の関与を縮減しつつ地方の財政規律を高めていくことが不可欠との認識の下、地方公共団体向け補助金等の大胆な整理合理化を進めていくことが必要である。

(2) その際、補助金等の義務性に着目した地方財政法の区分に応じた整理合理化を進めることとし、また、地方分権改革推進会議等における議論を最大限尊重しつつ、国と地方の役割分担の見直しや国が関与している事業の廃止・縮減に応じた補助金等の整理合理化を進めることを基本として、具体的に次の通り進めることが求められる。

地方財政法第 16 条に基づく「国庫補助金」に区分され、奨励的・財政援助的と位置付けられるものについては、国・地方の行政のスリム化を実現する観点から、新規の補助金等を厳に抑制するとともに、原則廃止・縮減を図るとの方針の下、精力的な削減を進める。

他方、「国庫負担金」に区分され、これまで国が進んで費用負担をすべきとされてきたものについても、国と地方の役割分担の見直しに伴い、国の関与の縮減等とあわせて既存の制度や事業の抜本の見直しを進める。また、国が関与すべき事業を絞り込むとの観点から補助負担対象の縮減を行う。

従来から指摘のなされている地方公共団体の事務として同化、定着、定型化しているものや人件費補助に係る補助金、交付金等については原則廃止する。

(3) また、民間団体等向け補助金等については、地方公共団体向け補助金等に関する整理合理化に準じて、官と民の役割分担の見直しを進めることにより、その整理合理化を積極的に進めることが必要である。

14. 司法制度改革

司法制度改革については、限られた財政資金の効率的使用の観点から、合理的な制度を構築していくことが必要であり、裁判官、検察官の増員を図る際には、既存の人材の有効活用、訴訟手続改善等の制度の効率的活用を行うことが必要である。また、法科大学院での教育を踏まえた司法修習の在り方、司法修習生の給費制等、これまでの制度や既定予算の見直しを行うことが必要である。

なお、裁判官、検察官の給与についても、公務員給与の在り方の検討も踏まえ、適切な検討が加えられるべきである。

おわりに

以上、総論、各論にわたり、平成 15 年度予算編成の基本的考え方を述べてきた。問題は政府がこうした考え方をいかに実行に移すかである。当分科会としては、近時、ややもすると構造改革への熱気が失われているのではないかとの懸念を持っており、この機会に改めて強く改革断行の必要性を強調しておきたい。我が国は今まさに岐路に立たされているのであり、現在どのような政策運営をするかによって、我が国の将来が決まると言っても過言ではない。構造改革の早急な実行を強く望む所以である。

「平成 15 年度予算編成の基本的考え方について」ポイント

【総論】1. 「改革断行予算」の継続

- ・ 改革継続の必要
- ・ 国民の将来不安の解消
- ・ 歳出の効率性への信頼回復
- ・ 補正予算は財政規律、効率性の面でマイナス

2. 財政規律の堅持

- ・ 一般歳出の伸びについての目標設定
- ・ 国債発行額 30 兆円からの乖離を極力小さく
- ・ プライマリーバランスは一里塚
- ・ 「歳出削減を減税財源」は財政バランスの回復に逆行

3. 効率化の推進

- ・ 重点 7 分野の一層の明確化
- ・ 政策評価手法の予算編成への活用
- ・ 執行の効率性確保

【各論】1. 社会保障

- ・ 社会保障制度について、世代間・世代内の公平を図りつつ、持続可能なものとなるよう抜本的に改革
- ・ 消費者物価の下落に応じた年金額のマイナス改定と持続可能な年金制度の構築
- ・ 医療費伸び率適正化指針の徹底
- ・ 規制改革等により、介護・少子化対策を効率的に推進
- ・ 労働者派遣業、職業紹介業の規制緩和、有期労働契約の期間制限の緩和
- ・ 雇用保険制度について、支援の必要性の低い自発的失業者への給付の縮減、給付水準の見直し

2. 公共事業

- ・ 中期的に景気対策のための大幅な追加が行われていた以前の水準を目安に重点化、効率化
- ・ 長期計画は事業量を中心とする考え方からアウトカムを重視へ
- ・ 道路特定財源について、長期計画のあり方等を踏まえた見直し
- ・ 農林水産分野の公共事業については、公共事業以外の政策手段への転換を進める

3. 地方財政

- ・ 国の歳出の見直しと歩調を合わせつつ地方歳出の見直し、抑制を図る
- ・ 事業費補正、段階補正の見直しを含めた地方交付税の算定方法の見直し
- ・ 地方交付税制度に内在する地方の財政運営にモラルハザードをもたらしている財源保障機能を廃止し、地方公共団体間の税源の偏在を調整する制度に近づけていく

4. 文教・科学技術

- ・ 受益者負担の徹底及び施策の一層の効率化、合理化
- ・ 高等教育について、機関に対する経常的・一律的支援から国公私を通じた競争原理に基づく支援へ重点化
- ・ 初等中等教育について、義務教育国庫負担金を含め費用負担の在り方について見直し
- ・ 科学技術予算の重点4分野への更なる絞込みとその他分野への資源配分の削減

5. 防衛

- ・ 正面契約額の抑制や人件費の抑制及び平準化等による効率化

6. 政府開発援助（ODA）

- ・ 援助対象分野や国・地域の重点化・戦略化と予算規模の縮減

7. 農林水産

- ・ 意欲と能力のある経営体に施策を集中
- ・ 農業や農地に関する国庫補助負担金の整理合理化

8. エネルギー対策

- ・ 石油公団廃止関連法案等を踏まえ石油対策関係予算全体の縮減

9. 中小企業対策

- ・ 中小企業の構造改革の促進に資する施策への重点化や、中小企業向け信用保険の収支改善に向けた早急な取組み等

10. 環境

- ・ 「循環型経済社会の構築」及び「地球温暖化対策の推進」に重点化、施策の実施に当たっては、汚染原因者責任の徹底、市場原理の活用などにより財政負担を抑制しつつ効率的に実施

11. IT

- ・ 民間主導原則の下、電子政府の実現、基盤的技術の研究開発への予算の重点化、省庁間の施策の重複を排除した効率的配分
- ・ 基盤的技術開発について、成果の厳密な検証等による既存プロジェクトの大幅な見直し

12. 特殊法人等向け財政支出

- ・ 平成14年度における歳出削減の趣旨を踏まえた一層の予算の見直し

13. 補助金等

- ・ 国・地方の役割分担の見直しや、国が関与している事業の廃止・縮減に応じた国庫補助負担金の整理合理化
- ・ 奨励的・財政援助的な「国庫補助金」については、原則廃止・縮減。また、「国庫負担金」についても、既存の制度や事業を抜本的に見直し

14. 司法制度改革

- ・ 司法制度改革を進める中で、司法修習の在り方、給費制等の既定の制度や予算の見直し