

# 平成14年度予算の編成等に関する建議

平成13年11月15日  
財政制度等審議会  
財政制度分科会

平成14年度予算の編成等に関する建議

平成 13 年 11 月 15 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14年度予算の編成等に関する基本的考え方を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強く要望する。

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13年11月15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
	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
	鷺 尾 悦 也	前日本労働組合総連合会会長

<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)毎日新聞社編集局特別委員兼論説委員
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	京都大学経済研究所助教授
北 川 正 恭	三重県知事
鈴木 幸 夫	麗澤大学教授・経済社会総合研究センター長
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

財政制度分科会 第3回 (8月30日)	財政制度分科会の運営について
合同部会 第1回 (9月17日)	合同部会の今後の進め方について 国の貸借対照表(試案)11年度版
同第2回 (10月5日)	特殊法人等 国土交通、環境 医療制度改革
同第3回 (10月10日)	社会保障 文教・科学技術
同第4回 (10月15日)	防衛 IT 地方財政 司法・警察、財務
同第5回 (10月22日)	公共事業 農林水産 ODA エネルギー、中小企業対策
同第6回 (10月29日)	平成13年度補正予算のフレームについて 「中期経済財政計画」について
同第7回 (11月12日)	建議(素案)
同第8回 (11月15日)	建議(案)
財政制度分科会 第4回 (11月15日)	建議(案)

# 目 次

はじめに . . . . . 1

. 平成14年度予算及び「中期経済財政計画」について

1 . 平成14年度予算編成に当たっての基本的考え方 . . . . . 1

2 . 「中期経済財政計画」の基本的役割 . . . . . 3

. 各論

1 . 社会保障 . . . . . 6

2 . 公共事業 . . . . . 13

3 . 地方財政 . . . . . 15

4 . 文教・科学技術 . . . . . 16

5 . 防衛 . . . . . 18

6 . 政府開発援助（ODA） . . . . . 19

7 . 農林水産 . . . . . 20

8 . エネルギー対策 . . . . . 21

9 . 中小企業対策 . . . . . 22

10 . IT . . . . . 23

11 . 特殊法人等改革 . . . . . 24

12 . 補助金等 . . . . . 25

13 . 司法制度改革 . . . . . 26

（別 添）

「平成14年度予算の編成等に関する建議」のポイント

## はじめに

平成 14 年度予算の編成は、従来とは異なるプロセスによって行われようとしている。すなわち、本年 6 月に閣議決定された「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」(以下「骨太の方針」という。)に示されているとおり、経済財政諮問会議において、経済政策全体の中で予算編成の大きな方向性が議論され、これを踏まえて具体的な予算編成を行っていくとのプロセスである。

このプロセスの変革が目指すものは、1 つには、経済財政諮問会議において内外の経済動向をも踏まえつつ、経済構造改革など経済政策全般を視野に入れた議論を行い、その上で財政政策を決定していくというプロセスであり(横の整合性) また 1 つには、「中期経済財政計画」(以下「計画」という。)の策定を通じ、中長期の時間軸の中で、財政を含む経済政策の道筋を描き、その上で足元の判断をしていくというプロセス(縦の整合性)である。更に、こうした政策プロセスそのものを国民の前に明らかにすることも大きな目的である。

財政制度等審議会・財政制度分科会は、こうしたプロセスの変革を踏まえ、財政政策、特に歳出面を専門的に審議し意見を述べていくとの役割を、引き続き果たしていきたいと考えている。

### ・平成 14 年度予算及び「中期経済財政計画」について

#### 1 . 平成 14 年度予算編成に当たっての基本的考え方 (構造改革に資する予算)

平成 14 年度予算にまず求められるのは、前述の「横の整合性」である。すなわち、官から民へ、国から地方へ等の基本的な考え方の下で進められている、規制改革などの経済社会の構造改革と整合的な形で財政政策を行うということである。

「骨太の方針」では、平成 14 年度予算は、わが国経済の発展に資する分野には重点的に資源配分する一方で、経済の活力、国民の厚生などに寄与していない分野、経済社会情勢の変化に伴い重要性の低下した分野など

は縮減するというメリハリの効いたものとするかとされている。

このような方針に基づき、平成 14 年度予算については、一般政策経費の削減と構造改革特別要求の創設、公共投資関係費の削減と 7 分野への重点化などの方針が既に決定しているところであるが、今後、諸改革とも連携しつつ、この予算を、削減すべきところは徹底的に削り、重点分野に再配分する「改革断行予算」とし、財政構造改革の第一歩を踏み出すべきである。その際、総人件費についても極力抑制していくことが必要である。

また、民間において賃金抑制やワークシェアリングが具体的検討課題にのぼっているなど、雇用・賃金情勢の厳しい実態等を踏まえ、公務員給与の在り方についても聖域化することなく速やかに検討すべきである。

#### （需要追加を中心とした政策からの訣別）

当財政制度分科会は、本年 6 月の「財政構造改革部会中間報告」（以下「中間報告」という。）の中でも明らかにしたとおり、「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」等から、「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」であると考えている。

現在の厳しい景気状況や危機的な財政事情の下で今後政府は難しい政策判断を行っていかざるを得ないが、単なる需要追加を中心に据えた政策へ回帰することは、財政のサステナビリティ（持続可能性）<sup>（注1）</sup>への懸念を増大させるおそれ強いこと、歳出効率化の取組みへの悪影響も懸念されることから、断じて行わないとの姿勢で臨むべきである。

#### （歳出効率化の徹底）

歳出効率化は不断に取り組むべき課題であることは言うまでもないが、平成 14 年度予算においては特に重要なテーマとなる。歳出効率化は、経済社会の構造改革と表裏の関係にあるからである。経済社会構造の転換を進めるということは、取りも直さず、非効率部門に投下されてきた資源を、効率部門へシフトさせることを意味する。民間部門におけるこうした資源のシフトは、市場経済の中で行われるものであるため、この点における政府の役割は、規制改革等を通じて、市場機能を十全に発揮させることにあ

---

（注1） 財政のサステナビリティ（持続可能性）への懸念：

債務残高の増大をもたらす財政運営は、長期金利の上昇とそれに伴う民間投資の抑制、利払費の増大による財政の硬直化、将来世代の負担の増大などにつながるため、持続困難であると考えられる。したがって、そうした財政運営を継続的に行った場合には、国債の償還可能性に対する信頼をはじめ、財政運営に対する市場や国民一般の信認を失うことになりかねない。



るが、政府が関与する経済活動の分野においては、予算配分の変更を通じて資源のシフトを行い、構造改革を進める必要がある。

これに関し、現在、政府は「国債発行額 30 兆円以下」との目標を掲げている。このように国債発行、ひいては歳出の規模に制約を設けるとの手法は、財政赤字の拡大に歯止めをかけ、財政のサステナビリティに対する市場や国民の信認を維持するとの意義とともに、予算編成における歳出効率化のための手段として重要な意義を持つ。歳出規模に制約がない中で歳出効率化のインセンティブを働かせることは極めて難しいからである。政府は、この目標達成のため、最大限の努力を払い、歳出の合理化・効率化を進めるべきである。

## 2. 「中期経済財政計画」の基本的役割

### （「計画」の意義・役割）

「計画」は、「骨太の方針」において「経済財政の中長期的なビジョンを示し、それと整合的な形で、毎年の経済運営や予算の在り方を決定していく」との目的で策定されることとされたものである。「計画」の審議は、現在、経済財政諮問会議において鋭意行われているところであるが、当財政制度分科会としては、「計画」には、中長期的な視点に立った経済財政運営に資する指針として、また、国民に対し、経済財政運営の方向性を説明し、あわせて、将来の経済社会の姿とそこに至る諸構造改革の道筋を提示するものとしての意義・役割を求めたい。

### （財政構造改革と「計画」）

「計画」では、上述の諸構造改革の一環として、財政構造改革の道筋を明確に提示する必要がある。「中間報告」でも述べた様に、我が国財政は「サステナビリティに対する信頼を早急に回復する必要」に迫られているのであり、「計画」では、そのための道筋として、まずは国と地方全体のプライマリーバランス<sup>(注2)</sup>黒字に向けた道筋を明らかにしていく必要がある。今日の危機的な財政事情に鑑みれば、毎年の財政政策は、時々々の経済・社会情勢に対応するための柔軟性を保ちつつも、財政の持続可能性に向けた

---

(注2) 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、償還債務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。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。

中長期的なビジョンをも視野に入れて運営されなくてはならないのであり、前述の整理に従えば、「計画」には、まずは「縦の整合性」を確保する指針としての役割が求められよう。

また、「計画」には、経済と財政の「横の整合性」を保つ役割も求められる。財政政策と経済政策との整合性を保つことは、単年度の予算編成だけでなく、中長期のビジョンを示すにあたっても重要である。このため、新たに作成される経済財政モデルを多様な手段の一つとして用いて、この経済と財政の整合性や先々の方向感を試算し、参考としていくことも有益であろう。

（「計画」で示される財政構造改革の道筋）

プライマリーバランス黒字に向けて財政構造改革の道筋を描くに当たっては、プライマリーバランス黒字に向けた将来にわたる各年度経費の量的縮減目標を定めても、実効性のある道筋を示したことはならないのであり、主要分野（社会保障、公共投資、地方財政）の構造改革プランの内容等を示し、歳出削減の裏付けを確保することが必要であると考えられる。また、この構造改革プランに、各主体の合理的な行動が歳出削減や抑制に寄与する仕組み（インセティブ・システム）を盛り込んでいくよう工夫していくことも重要である。例えば、公共事業について、入札制度の改善等によりコスト削減を図る仕組みを整備することや、医療分野において、十分な情報開示を前提として患者の選択ができるような制度を導入すること等により、医療の質の向上とともに効率化による医療費の抑制を図る、などといった対応が考えられる。

当財政制度分科会としては、本建議の各論において、平成 14 年度予算編成上の課題とあわせて、こうした構造改革の方向についても提起する。また、今後とも、先々の各年度の予算編成の在り方については、「計画」に示される中長期のビジョンに沿いつつ、当財政制度分科会においても具体的な建議を行っていくこととしたい。

プライマリーバランス黒字達成の目標時期については、「中間報告」において「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。」と指摘したところである。他方、先々の財政収支の動向は、税収の動き等を通じて経済情勢等の変動に強く影響を受けるものであり、財政が景気の自動安定化機能（ビルト・イン・スタ

ビルタイザー)<sup>(注3)</sup>を有するものであることも踏まえれば、目標時期については、一定の幅を持って定めることが適当と考える。仮に目標年次及びそこに至る道筋を固定的に設定すれば、「計画」が経済情勢の変化に柔軟に対応していくことを妨げ、「計画」の信頼性が早々に失われることとなるおそれもあることに留意すべきである。

なお、「計画」は「骨太の方針」において「毎年の経済動向を踏まえて毎年改定していく」こととされているが、この改定に当たっては、構造改革プランやプライマリーバランス黒字化の進捗度合いの検証をあわせて行うべきである。その際、マクロ経済の動向にあわせてプライマリーバランス黒字に向けた取組みのペースを調整することはあっても、財政構造改革の実現に向けた確固たる方向は堅持されなくてはならないことは言うまでもない。

最後に、財政構造改革への取組みに当たっては、歳出の問題だけではなく、国民負担の議論も避けて通ることはできないことを改めて提起したい。「計画」では、構造改革の進展のスピードなどに応じた中期的な経済社会の姿を示し、あわせて、望ましい国民負担の在り方についても一定の考え方を提起する必要があるであろう。

---

(注3) 景気の自動安定化機能(ビルト・イン・スタビライザー)とは、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)、制度改定等を伴わず自動的に景気変動を緩和する仕組みのことを言う。

## ．各論

### 1．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・世代内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、経済動向とバランスのとれた給付の在り方を担保する仕組みを構築する、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、利用者の視点に立った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、民間保険等を活用し、多様な手段の組み合わせによって、様々なニーズに対して柔軟な対応を図っていくことや、規制改革の推進により、多様な事業主体の参入を促進していくことが重要である。

こうした考え方を前提として、社会保障制度全般にわたり、制度の合理化・効率化に向けた具体的な取組みが進められることを期待したい。

#### (1) 医療

医療制度改革については、現在、各方面で精力的に議論が行われているが、近年の医療保険制度を巡る状況をみると、保険財政の逼迫等により頻繁に制度の手直しの必要が生じてきており、このような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ことにもなりかねない。したがって、頻繁な制度の手直しを必要としない、将来にわたって持続可能な医療制度を構築していくことを今回の改革の最重要課題と位置づけるべきである。

そのためには、医療の質を確保しつつ、保険制度全体の持続可能性を担保する観点から、公的医療保険でカバーすべき範囲を見直すとともに、増大する公的医療費の伸びを経済の伸び（保険料収入の伸び）と均衡させていくことが重要である。他方、民間保険等でカバーしていく分野については、多様な患者（＝消費者）ニーズに応じより柔軟なサービスの提供を可能とし、新規事業や雇用創出の効果も期待できる。

具体的には、混合診療の拡大や徹底した効率化策の実施等とあわせて、公的医療費の伸びと経済の伸びをバランスさせるための枠組みを構築すべきである。また、負担の在り方についても老若かわからず能力に応じた公平な負担の観点から見直しを行うべきである。

更に、十分な情報開示を前提として患者が選択できるような制度を導入することなどにより、医療の質の向上と効率化の両立を図り、あわせて医療事故の防止や小児救急医療体制の充実など国民のニーズ・関心の高い分野に重点的な政策対応を行うことにより、国民に支持される医療制度改革を目指すべきである。

こうした観点を踏まえ、平成 14 年度においては次のような制度改革を実現すべきである。

#### 持続可能な制度の構築

##### ）公的医療保険と民間医療保険の守備範囲の見直し

公的医療保険と民間医療保険のカバーすべき守備範囲を見直すことにより、個人の多様なニーズに対応できる制度とするとともに医療機関の収入手段も多様化させるべきである。また、十分な情報開示を前提として患者の選択を可能とするような制度を導入することなどにより、医療の質の向上と効率化の両立を目指すべきである。また、こうした考え方は、新たな消費ニーズの掘り起こしにより、関連事業の新規創出・雇用拡大等にも寄与できるといった観点からも重要である。

具体的には、差額ベッド等の特定療養費制度の拡充・運用弾力化に加え、医師の指名やセカンドオピニオンの紹介、手厚い介護体制の提供といったより広範なサービスについても、十分な事前説明を前提に透明性を確保した上で混合診療の対象とし、患者からの費用徴収を行うことを認めるべきである。

その際、広告規制の緩和や明細領収書の発行、医療機関の診療・経営情報の開示などの思い切った充実・強化を行うべきである。

なお、民間保険の活用に関しては、いわゆる「第三分野」への参入自由化（本年 7 月から）やそれに伴う保険商品開発の活発化等により、従前に増して幅広い土壌が形成されてきていることにも注目すべきである。

##### ）徹底した効率化策等の実施

制度の持続可能性を確保するため、給付の増大をコントロールして行くためには、まずはあらゆる分野で徹底した効率化策を進めて

いくべきである。具体的には、「中間報告」においてすでに示した「診療報酬体系・薬価制度等の見直し」、「医療提供体制の効率化」、「保険者とその機能強化」、「IT化の推進」等の各項目に掲げられた事項や「骨太の方針」において示された「医療サービス効率化プログラム（仮称）」の早急かつ着実な実施を求める。

特に、平成 14 年度診療報酬改定については、近年の物価・賃金動向のほか、医療費と経済動向の乖離を勘案し、相当程度の引下げを行うべきである。また、診療報酬の中身についても、更に包括化、定額化等の見直しを行うべきである。

#### ）医療費と経済動向のバランス確保

国民負担の継続的な引上げを前提としない持続可能な制度とするためには、上記のような措置とあわせて、医療費全体の伸びと経済の伸び（保険料収入の伸び）をバランスさせるような枠組みを構築する必要がある。

具体的には、公的医療費全体の伸びが経済の伸びのトレンド程度となるよう老人医療費、若人医療費別に伸率目標を設定した上で、目標を超過した場合には翌年度の診療報酬を調整していくという手法も考えられる。こうした措置は、医療機関等に対し、人件費、薬剤費、医療材料等、その他の物件費について、経営合理化を含めた効率化努力を求めていく観点からも重要である。

なお、医療費の配分適正化を図るため、必要に応じ、診療報酬点数配分等の見直しを行っていく必要がある。

#### 自己負担の在り方の見直し

世代間・世代内の公平の観点からの負担の見直しの観点からは、従前の「高齢者イコール社会的・経済的弱者」といった考え方を改め、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、高齢者であっても原則現役世代と同様の負担を求めていくという考え方が重要である。

また、世代内における負担の公平確保の観点や、保険財政の均衡の観点からは、制度間の調整や健保本人負担の引上げも必要と考えられる。また、公的医療保険の守備範囲の見直しとも関連するが、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を行うべきである。

#### 国民のニーズ、関心の高い分野に対する重点的政策対応

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や小児救急医療の充実等については重点的な政策対応が必要である。

#### 保険料水準

平成 14 年度については政管健保保険料率の引上げを行わず、平成 15 年度から年金制度とあわせ、総報酬制に移行し、その際、必要に応じ所要の保険料率の見直しを行うとの厚生労働省試案については、現下の経済情勢を勘案すると妥当なものと考えられる。なお、医療費伸率管理の徹底によりその後の引上げを極力回避して行くことが肝要である。

#### 高齢者医療制度の見直し

）前述の通り、今後の高齢化の進展を踏まえると、高齢者であっても負担能力のある者にはそれに応じた適正な負担を求めるという考え方が重要となる。従って、こうした方向に向けて高齢者の自己負担水準の適正化を行っていくこととするが、現在 70 歳以上で老健制度の適用を受けている者については、激変緩和の観点から、引き続き原則一割負担とし、月額上限を若人と同様の水準に引上げ、一割負担の徹底を図る。その場合でも、所得の高い者については、一定の自己負担水準の引上げを行うべきである。

その他の者については年齢によって区分するのではなく、その人の所得水準や受診頻度によって負担水準を定めることを基本とし、将来的には資産水準にも着目した負担の公平確保を目指すべきである。

）制度間の年齢リスク調整機能については、退職者医療制度とあわせ、引き続き、十分な調整機能を持たせるよう制度設計に当たっては留意すべきである。

）介護保険との役割分担に留意しつつ、診療・介護報酬の水準や自己負担の範囲などについて適正化を行うべきである。

#### 保険者の将来像

現状においては、市町村国保に代表されるような小規模な保険者が分立し、保険リスクの管理単位として十分な機能を発揮できない状況も懸念される。従って、例えば、国保事業の共同実施等により保険集団の規模拡大を目指すとともに、一定以上の高額医療費のリスク分散

を都道府県単位で行う高額医療費共同事業の対象となる医療費を拡大し、都道府県レベルでの保険リスクプール機能をより強化するなど、リスク管理単位の見直しを行うことが重要である。将来的には、より本格的な保険者間の統合に向けて、医療保険制度の在り方も含め、検討を進めるべきである。

なお、足元の景気動向等を理由に医療制度改革の実施を先送りすべきとの議論も一部に伝えられているが、今回の改革が目指すものは、1つには、医療制度全体を持続可能なものとし、将来展望を明らかにすることによって、国民の将来不安を払拭することである。また、1つには、医療費の伸びを適正な水準に管理することによって、国民負担を全体として抑制することである。これらは、経済にとっても好ましい影響を与えるものと考えられる。こうした改革が、仮に先送りされるようなこととなれば、制度改革を巡る国の意思決定に対する国民の不信感が高まり、制度に対する信頼感を著しく損ねることにもなりかねない。改めて、平成14年度の改革実現を強く求める。

## (2) 年金

年金については、平成12年改正において、将来に向けた給付総額を2割程度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今後大きな負担を求めていく必要があり、世代間・世代内の不公平感や制度の維持可能性に対する不安感が指摘されている。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ほどの水準の厚生年金が給付されている。

このような状況を踏まえ、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）を縮小し、世代間の給付と負担の公平を図ることを目標に、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ことが必要である。世代間の給付と負担の公平という観点から、積立方式による財政運営は、高齢化に対して安定的な運営が可能になるというメリットがある。ただ、我が国で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。しかし、この債務は、どのような改革を行うにせよ、避けることのできないものであり、年金改革に当たっては、この問題に明示的に取り組みつつ、検討を進める必要がある。また、制度が想定する将来の保険料水準が頻繁に変



わることのないよう、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ことが望ましい。当財政制度分科会は、このような問題意識から取り組むべき課題を「中間報告」において示したところであり、次期財政再計算に向けて議論を進めていく必要がある。

特に給付の在り方については、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、高齢者世帯の経済実態を十分踏まえ、他に勤労所得等のある高齢者に対する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、平成14年度においては、制度改革の前提として、制度に対する信頼を確保することが重要であり、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。

### （3）介護

介護については、高齢者介護を社会全体で支える仕組みとして平成12年4月から導入された介護保険制度の着実な実施に努めていくことが重要である。その際には、ケアハウス・介護施設への民間参入を解禁し、PFI制度を導入して、公設民営方式で整備を進める等の民間活力の活用、ケアマネジャーの質の確保、市町村の広域的な連携の推進等に加え、施設整備への補助の在り方を見直すことにより、効率的で質の高い介護サービス供給体制の構築を図っていく必要がある。

また、年金給付と介護給付等との重複の調整、施設サービスと在宅サービスとの間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について、入居者から住居費相当費用（いわゆるホテルコスト）の負担を求める仕組みを導入する方向で、施設整備への補助の在り方を見直すとともに、平成15年度介護報酬改定に向けた議論を進めていく必要があ

る。

#### (4) 子育て支援

子育て支援については、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(平成13年7月6日閣議決定)において、

- ・ 待機児童ゼロ作戦の推進のため、保育所等において、待機児童の多い都市を中心に、平成14年度中に5万人、更に平成16年度までに10万人、計15万人の受入れ児童の増大を図る。
- ・ 大都市周辺部を中心に、放課後児童受入れ体制を整備し、平成16年度までに全国で15,000箇所とする。

との目標が掲げられたところであり、この目標達成に向け、各般の施策を着実に進めていく必要がある。

その際、公営保育所の高コスト構造等を踏まえ、保育士に占める非常勤保育士の割合の制限、食事の外部搬入の禁止、保育所の最低定員基準等の規制を大胆に緩和するとともに、PFI制度の活用、利用者と保育所との直接契約の実現を含めた制度の見直しにより、保育所運営への民間参入を促進して、効率的で、多様なニーズに適切に対応する保育サービスの実現を図っていく必要がある。

#### (5) 児童扶養手当制度等の見直し

平成14年8月から、児童扶養手当の支給業務が、都道府県から住民により身近な市及び福祉事務所を設置している町村に委譲されることとなっていることから、この機会に、児童扶養手当を中心とする母子家庭支援について、就労・自立を促進するものとなるよう、その在り方を見直す必要がある。

具体的には、児童扶養手当制度について、就労による自立を促進する仕組みとするため、就労収入が増えるにしたがって、就労収入と児童扶養手当受給額との合計額も増加するように、所得制限・支給額をきめ細かく設定する、支給期間を有期化する等の見直しを行うとともに、市町村等において、母子家庭に対するきめ細かな相談、就労支援等を講じていく必要がある。

#### (6) 雇用

構造改革に伴う雇用対策については、まずは、規制改革の積極的な推進により、雇用の創出や労働市場の構造改革を進めることが最優先課題である。いわゆる雇用のセーフティネットについては、その上で、関係

者にモラルハザードが発生することを回避しつつ、離職者が早期に再就職をするものとする必要がある。先般とりまとめられた総合雇用対策や改革先行プログラムにおける雇用対策は、基本的には、こうした方向性に沿ったものであり、これらの施策を含む平成 13 年度補正予算を適切に執行し、民間の雇用創出につなげていくことが重要である。

ただ、今後構造改革が一層進展することに鑑みれば、雇用保険等の雇用のセーフティネットについて、真に救済すべき者に一層重点化を図ると同時に、早期に再就職を促すような効率的な仕組みに見直すことが求められており、雇用保険の給付の在り方や雇用安定等事業の在り方について、こうした観点からの見直しが必要である。また、労使におけるワークシェアリング等の雇用環境の変革への取組みにも注視していく必要がある。

いずれにせよ、雇用対策については、これまでも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もあり、労働市場のデータ分析を基に、ミスマッチを真に解消し、その成果を検証できる施策を講じていく必要がある。

## 2. 公共事業

(1) 公共事業については、近年、概算要求における特別枠の設定などの手法により、時代のニーズやあるべき経済社会の姿を踏まえた社会資本の整備の重点化を図っている。

しかしながら、社会資本の整備水準の高まり等を背景に、実施プロセスが不透明・非効率である、予算配分や制度が硬直的である、投資規模が欧米諸国より高く財政を圧迫している等の指摘・批判も根強いところであり、これらに適切に答えていく必要がある。

(2) 我が国公共投資の経済に占める比率については、主要先進国に比べ極めて高い水準にあるため、公共投資の対 GDP 比を中期的に引き下げていく必要がある。このため平成 14 年度予算においては、本年 8 月 10 日の閣議了解にもあるように、その水準を前年度予算の 9 割に引き下げることにしている。

その上で、いわゆる重点 7 分野への配分を図っていくとともに、それぞれの社会資本の整備水準、整備の緊急性、利用者の範囲の広がりなどを勘案し、道路、空港、新幹線など、既存の計画の見直しを含め、社会資本整備の全ての分野にわたりメリハリのついた予算配分を行っていく

必要がある。

最近の入札において予定価格を大幅に下回る落札がなされている例も見受けられる。今後とも入札制度の改善等によりコスト縮減に取り組んでいくべきである。また、公共投資の縮減に対応しつつ、民間活力の活用を図る観点から、適切なりスク分担の下、PFIの推進を図るべきである。

- (3) 道路特定財源については、税収を、対応する特定の公共サービスに要する費用の財源に充てることが一定の合理性を持ちうるとしても、他方、資源の適正な配分を歪め、財政の硬直化を招く傾向がある。

このため、平成14年度予算編成においては、自動車重量税の扱いについて見直しを行うことが適当である。

- (4) 公共投資に係る長期計画は、計画的かつ着実な事業の推進等の点で一定の役割を果たしてきたが、一方で資源配分の硬直化を招き、経済動向や財政事情を迅速に事業へ反映することを困難にしている等の指摘がなされており、その在り方を見直すべきである。具体的には、まず長期計画の必要性そのものを十分に精査し、必要が認められるものについては、投資金額の明示を止める等事業量を中心とする現在の考え方を見直し、例えば「交通渋滞の緩和」など利用者である国民にとっての事業実施の成果（いわゆる「アウトカム」）を重視する方向に転換すべきである。また、異なる分野の公共投資の整合性や、関連するソフト施策との連携も適切に織り込むことにより、社会資本全体の質の向上を目指す内容とすることが望ましい。

平成13年度末で期限が到来するため他の長期計画に先駆けて見直しを行うこととなる漁港漁場整備長期計画については、こうした観点を踏まえ見直しを行うべきである。

- (5) 公共投資を巡る各方面からの批判(施設の有用性、工期の長期化、環境問題等)の高まりを受けて、継続事業に係る再評価システムや新規事業の採択に当たっての統一的なマニュアルに基づく費用対効果分析など、公共事業の実施に客観的な評価を導入している。しかしながら、公共投資の有効性を確保していくため、費用対効果分析について更なる改善が必要であり、アカウントビリティの充実の観点からも需要予測等のバックデータの積極的な開示に取り組むべきである。また、類似事業間における手法・運用の統一による整合性の確保にも取り組んでいく必

要がある。

### 3. 地方財政

#### (1) 平成 14 年度予算編成

平成 14 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 13 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 14 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、両者がバランスのとれた財政運営を行っていく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 14 年度予算においては、「国債発行額 30 兆円以下」を目標とする国の財政健全化の取組みと同様に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・合理化を促進することが重要である。特に、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、投資的経費・経常的経費を通じ、地方単独事業の抑制を図る。なお、投資的単独事業については、地方財政計画と決算に大きな乖離が生じており、厳に抑制すべきである。

また、地方交付税の算定方法についても、効率的な地方財政運営を促す方向での見直しを図るべきである。特に、特定の事業のために地方債を発行すれば、元利償還に応じて交付税が増額される「事業費補正」などは、地方の実質的負担が少ない事業にインセンティブを与え、地方が主体的に効果的な事業を選択し、効率的に行っていこうとする意欲を損なっている面がある。まずは交付税の算入率を引き下げるなど早急に見直しに着手すべきである。小規模団体に対して交付税を増額する「段階補正」も、合理化や効率化への意欲を弱めるとの問題点が指摘されており、見直すべきである。一方、地方公共団体が基準財政需要額の外の自主的な施策に使える「留保財源」については、税収増加に向けたインセンティブを強める観点からも、引上げを検討すべきである。

## (2) 更なる地方財政改革に向けて

国・地方を通じた財政の問題については、平成14年度予算編成における努力にとどまらず、今後の我が国経済・社会の姿を展望し、根本的な視点に立って必要な措置をとる必要がある。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、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。

上記の方向性の実現のためには、今後策定される「計画」において、国と地方が一体としてのプライマリーバランスの達成に向けての姿を明確にすることが不可欠である。また、地方交付税制度の改革の方向性等が明確に示されなければならない。更に、「計画」を基に地方公共団体への国からの財政移転の将来像をも明確にし、個々の地方公共団体がその将来像を基に、自立化に向けての方策を自ら検討するための手掛りを提供すべきである。

## 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、学生数の減少等に応じた合理化を予算に適切に反映させるべきである。

高等教育については、奨学金の充実等、個人の自助努力を支援する施策に重点を置く一方で、機関助成については総額を抑制していく必要がある。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、義務教育費国庫負担制度等における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、限られた財政資金を有効に活用する観点から、無利子奨学金の絞込みを行いつつ、有利子奨学金の拡充によりその充実を図る必要がある。なお、大学院奨学金の教育・研究職返還免除制度については、費用対効果の観点も踏まえ、これを廃止することが適当である。また、高等学校奨学金については、速やかにこれを地方に移管

する方向で検討を進めるべきである。

#### 国立学校

受益者負担の徹底と自己財源充実の観点から、授業料等の学生納付金について引上げを図る必要がある。特に、平成 14 年度予算においては、国立大学等の施設整備が喫緊の課題となっている一方で、多くの私立大学が徴収している施設整備費について国立大学ではこれまで徴収してこなかったこと等を踏まえ、学生納付金の思い切った増額や学校財産処分収入等の一層の確保に努める必要がある。

また、平成 15 年度までに結論を得ることとされている国立大学の法人化については、その制度設計に当たり、市場原理・競争原理に基づく自律化・自立化を推進するべきである。そのためには、真に客観的な機関による法人化された大学の評価が重要であり、その評価に基づき、事務組織の合理化等を含めた大学運営の改善や予算の適切な配分がなされる必要がある。また、大学に自主性を持たせた運営を図る中で、大学別、学部別授業料の導入等を進めるべきである。

#### 私学助成

機関補助である私学助成については、総額を抑制するとともに、競争促進の観点から特別補助への一層の重点化等を図る必要がある。また、私立高等学校等経常費補助については、当面の誘導措置として発足した経緯や国の関与の見直し等の観点を踏まえ、見直しを進める必要がある。

#### その他

これまでも繰り返し指摘してきたところであるが、義務教育費国庫負担制度については、国と地方の役割分担等の観点から負担対象等の見直しを進める必要がある。また、社会人非常勤講師の活用等も踏まえた定数改善計画の見直しについて検討を行うべきである。

義務教育教科書無償給付制度についても、家計の負担能力等を勘案しつつ、有償化を検討する必要がある。

文化予算については、政府と民間の役割分担等の観点から、その支援の範囲を検討すべきである。

## ( 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、従来にも増して、資源配分の効率化や制度設計の適正化を図り、同じ投資額でもより高い効果が得られるよう努めるべきである。

「科学技術基本計画」においては、特に重点を置くべき分野として、  
( )ライフサイエンス、( )情報通信、( )環境、( )ナノテクノロジー・  
材料の4分野が列挙されているところであるが、平成14年度予算にお  
いては、これら4分野への重点的配分を行うとともに、その中でも更に  
メリハリのある配分を行うべきである。

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  
度負担等について十分精査することが必要である。特に新規のプロジェ  
クトについては、今後長期にわたり膨大な財政資金が投入され、他の分  
野の圧迫要因となりかねないことから、現下の厳しい財政状況にも鑑み、  
慎重に対応すべきである。また、国際共同プロジェクトについては、我  
が国の経済規模に応じた負担割合以上の関与を控えるべきである。

#### 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、競争的研  
究環境の形成を図る必要がある。平成14年度予算においては、平成13  
年度に競争的資金に係る間接経費が導入されたことも踏まえ、機械的に  
配分されている面が強い基盤的経費の総額を抑制しつつ、競争的資金へ  
のシフトを図っていくべきである。

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、国  
民に分かりやすい形で積極的に開示するとともに、評価結果を資源配分  
にも反映させていくことが必要である。

## 5. 防衛

(1) 防衛関係費については、歳出化経費及び人件・糧食費の占める割合  
が、平成13年度予算において8割を超え、予算構造の硬直化という問  
題を抱えており、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱(平成7年11  
月28日閣議決定)」策定時に比較して、更に一段と厳しさを増している  
財政事情を踏まえ、引き続き構造改革を推進していく必要がある。

(2) こうした観点から、昨年12月の「歳出の効率化・質的改善に関する  
報告」に引き続き、平成14年度予算編成に当たっても、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  
もたらず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、  
正面装備は、契約から取得するまでの長期にわたって、歳出化による  
予算の硬直化を招くことに加え、関連する後方経費の増加をもたらす



ている。このように二重の意味で硬直化をもたらす要因となっている正面契約額及びその大宗を占める正面新規後年度負担について、必要度、優先度等を十分に検討し、抑制を図るべきである。

防衛関係費の4割強を占める人件・糧食費についても、中長期的観点からその抑制及び平準化を図ることが不可欠である。そのため、組織・定員については、コンパクト化に向け組織改編と定員削減を行ってきたが、実員についても部隊の改編に伴う実員の増加の抑制・削減の前倒しや新規採用数の抑制を図る必要がある。加えて、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んでいくことが重要である。

一般物件費については、IT化に伴う平年度化や油購入費等が増加する中で、平成14年度予算編成に当たっては、基地周辺対策経費（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。

（3）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適切に評価しつつ、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り、更なる効率化策について検討していく必要がある。また、防衛政策に関する政策評価の在り方については、その特性を踏まえて実施されるものと期待されるが、例えば、装備品の研究開発に関するプロジェクト評価は、当該装備品のライフサイクルコスト<sup>（注4）</sup>の抑制等の見地からも意義があると考えられる。なお、防衛政策についても基本戦略を明確に示した上で、その政策評価を行うことが適当であるとの指摘があった。

## 6．政府開発援助（ODA）

我が国の政府開発援助（ODA）については、財政赤字が主要先進国中最悪となる中で、平成3年以来10年連続で世界一の水準を続けるなど量的規模が国際的に顕著となっており、その意義や効果、効率性、規模について批判的な議論が行われるようになっている。

ODA予算は、平成10年度の10%削減以降、規模の抑制が図られてい

---

（注4） ライフサイクルコストとは、装備品などの研究開発から、調達、維持・修理、廃棄までに発生する費用のことを言う。

るが、今後とも量的縮減と効率化を進める必要がある。

(1) 特に平成14年度予算においては、極めて厳しい経済・財政状況に鑑み、予算規模の大幅な縮減を図る必要がある。あわせて、ODA予算全体について、省庁の枠を超えて、援助対象分野等の重点化・戦略化を進めるとともに、資金形態別配分についても必要な優先付けを行うべきである。

有償資金協力については、円借款の新規承諾の圧縮・重点化により事業規模(貸付実行額)を抑制するとともに、事業規模及び今後の自己資金の見通しに応じて国際協力銀行出資金を縮減する必要がある。

二国間無償については、国際的にも「貧困削減」重視の流れの中で経済協力の主流になっていること、特に平成14年度についてはアフガニスタン及び周辺国の復興支援等を念頭に置く必要があることに留意しつつ、コストや政策効果面で無駄がないかを精査し、援助対象分野等の重点化と量的縮減を図るべきである。

二国間技術協力については、研修員受入れ、専門家派遣、留学生支援など様々な形で途上国の人造りに対する支援を行っているが、事業間の重複排除・連携強化、途上国のニーズに合致しているか等の観点から精査し、全体として予算を縮減しつつ効果的な施策に重点化を行う必要がある。

国際機関拠出金等については、平成14年度は円安の進行から義務的分担金等の予算規模が増加する状況にあるが、任意拠出金について拠出先の重点化・戦略化を図り、全体として予算規模の抑制に努める必要がある。

(2) ODAの効率化に関して、これまでの財政制度審議会の指摘なども踏まえ、政策評価のための予算やNGO関係予算の量的拡充、国別援助計画の策定の推進等が図られてきているが、これらの取組みについて、政策評価手法の向上、評価結果のフィードバック機能の強化、NGO予算の競争的配分、主要援助国に対する国別援助計画に基づいた戦略的援助の実施など、一層の質的充実・活用に努めるべきである。

## 7. 農林水産

(1) 担い手への施策の重点化

農林水産関係予算については、財政資金をより効率的に活用する観点

から、担い手への施策の重点化を図ることが重要な課題である。今後の政策運営に当たっては、全農家への一律施策を止め、意欲と能力のある経営体へ施策を集中化していく必要がある。

## (2) 食糧管理特別会計

食糧管理特別会計は、米の備蓄運営に係る経費や助成金の増加等を反映して資金残高が急速に減少し、平成13年度末において繰越損失が発生する見込みとなっている。食管特会は、かつて、逆ザヤの米価や需給ギャップを背景とした過剰米処理など米問題のため、健保・国鉄と並び「3K」赤字と称され、その膨大な財政負担が問題にされていたが、このまま推移すれば、今後、赤字が累増していくことになりかねない状況となっており、早急に収支構造の改善に取り組む必要がある。

食管特会の健全化のためには、食糧管理行政全般にわたって財政支出を見直すことが必要である。平成14年度予算編成に係る課題としては、

- ）稲作経営安定対策について、補てん基準価格の据置措置の解除等、制度の本旨に沿った見直しを行うこと、
- ）現在の米の備蓄水準や政府米の販売状況に鑑み、政府による米の買入を抑制すること、
- ）食管特会の定員の削減、事業の合理化等による事務費の節減を更に進めていくこと、

が挙げられる。

更に、現在、米の生産流通システムについての包括的な見直し作業が進められているが、

- ）米の生産調整とその助成金体系の在り方
- ）備蓄の適正水準をはじめとする米の備蓄運営の在り方

といった論点について、引き続き、食管特会の健全化という視点を踏まえた検討を行っていく必要がある。

## 8. エネルギー対策

エネルギー対策は、石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計と電源開発促進対策特別会計を中心に講じている。これらの特別会計について、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、エネルギー政策上の重要課題には適切に対応しつつ、施策の効率化・重点化を一層進めるため、歳出全般の見直しを不断に行っていくこ

とが重要である。

特に、石油の自主開発については、石油公団の組織・事業見直しの中で、その在り方が検討されているところであるが、開発関係予算については、公的支援の縮減、対象プロジェクトの厳選等により平成 14 年度から縮減することが必要である。また、備蓄に係る予算についても同様に、石油公団の組織・事業見直しとあわせて、更に節減合理化を行う必要がある。

省エネルギー・新エネルギー対策については、温室効果ガスの排出抑制等に係る国際的な議論や技術革新の動向等を踏まえつつ、省エネルギー・新エネルギーの各施策について、市場原理の活用、自主的取組み・規制等の歳出以外の措置との適切な組み合わせ等により、一層の合理化・効率化を進めていくことが必要である。

## 9．中小企業対策

中小企業対策については、平成 11 年に抜本的改正が行われた中小企業基本法の新たな理念に基づき、創業や経営革新に取り組む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、そのため歳出内容の見直しを不断に進めていく必要がある。

最近、この分野では、中小企業を取り巻く厳しい経営環境の中、前向きな努力を行っている中小企業までもが連鎖的に破綻することを回避するため、主として毎年度の補正予算を通じた相当規模の中小企業等金融対策が講じられてきた。すなわち、政府系金融機関の融資制度や各都道府県等の信用保証協会及び中小企業総合事業団の信用保証制度等の積極的な活用が行われてきたのであるが、こうした施策を講じるに当たっては、リスクに見合った融資利率の設定や官民の適切なリスク分担（部分保証の導入）を行うなど、モラルハザードの発生を回避し得る効率的・効果的な制度設計とすべきことは論を俟たない。

平成 14 年度予算編成に当たっても、施策の内容が中小企業基本法に掲げられた政策理念や政策の柱に沿ったものとなっているかどうか、効果的に政策目標を達成し得る施策となっているかどうか等、個々の施策の在り方を十分に吟味した上で、例えば、小規模事業者に対する経営改善普及事業や商店街振興施策である中心市街地活性化事業などについて、より効果の高い仕組みとしていくため、執行状況を踏まえた事業の発展的統合や受益者負担の積極的導入等を図り、財政負担の抑制に努めていくべきである。

## 10 . I T

I T (情報通信技術)の活用は、情報流通の費用と時間を劇的に低下させ、密度の高い情報のやり取りを容易にし、世界規模での急激かつ大幅な社会経済構造の変化を生じさせている。我が国においても「e-Japan 戦略」「e-Japan 重点計画」を策定し、5年以内に世界最先端のI T国家となることを目標に各種施策が推進されている最中にあるが、「情報通信分野においては民間が主導的な役割を担うことが基本であり、政府の関与が求められるのは、公正な競争の促進、規制の見直し等の市場が円滑に機能するような環境整備や、電子政府の実現、デジタル・デバイド<sup>(注5)</sup>の是正、基盤的技術開発といった民間主導では実現し得ない部分についての対応である(e-Japan 重点計画)」との整理が示す通り、個々の課題への対処に当たっては、官民の役割分担に十分留意すべきものと考ええる。

例えば、ネットワークインフラについて見れば、近年における携帯電話を通じたインターネットアクセスサービスの展開、CATV、各種DSL<sup>(注6)</sup>の急速な普及、あるいはFTTH<sup>(注7)</sup>サービスの開始といった動きに見られるように、利用者ニーズを踏まえた民間事業者による整備が積極的に行われており、民間主導が最も適合する分野と考えられる。

光ファイバー網を巡っては、平成14年度予算に向けて、民間事業者による整備が当面見込まれない過疎地等の条件不利地域において、公的主体(市町村)が加入者系光ファイバー網整備を行い、国は当該市町村に補助を行うとのスキーム創設の是非につき議論が行われている。政府としては、光ファイバー網をはじめとした情報通信インフラについては、民間主導の原則を踏まえつつ、規制緩和、超低利融資制度等各般の施策を講じてきたところであり、今後とも、公正有効競争の下で、民間事業者による整備が円滑に進むような環境整備に努めていくことが肝要と考えられる。また、現時点において、超高速大容量の情報通信サービスにナショナル・ミニマム性が認められるかどうかについて国民的合意はなく、本件がデジタル・デバイド是正の概念に馴染むものかどうかは議論のあるところであり、加えて、他の情報通信手段において今後想定される様々な技術革新の可能性、

---

(注5) デジタル・デバイド：デジタル技術(いわゆるIT)の普及に伴い、所得、年齢、教育レベル、地理的要因、身体的制約要因等により、その利用及び習得する機会に格差が生じた状態。社会問題として認識されつつあり、この問題を端的に「デジタル・デバイド」と呼ぶ。

(注6) DSL : Digital Subscriber Line (デジタル加入者線)の略。電話用のメタリックケーブルに専用モデムを設置することにより、高速のデジタルデータ伝送を可能とする方式の総称。

(注7) FTTH : Fiber To The Home の略。電話局等の加入者収容局から各加入者宅までの回線を光ファイバーケーブルにし、超高速のデジタルデータ伝送を可能とする方式。

新たに使用されない光ファイバー網を敷設する危険性といった点も考慮する必要がある。

平成 14 年度予算においては、こういった考え方及び光ファイバー網を取り巻く客観的な状況を念頭に置きながら、昨年 12 月の「歳出の効率化・質的改善に関する報告」でも述べた通り、政府が財政を通じて主体的に情報通信インフラ整備に乗り出すことは適当ではないとの観点を踏まえた整理がなされるべきものとする。

## 1 1 . 特殊法人等改革

( 1 ) 特殊法人等改革は、21 世紀の我が国の在り方を決める重要な改革である。今回の改革においては、全法人の事業及び組織の全般について、「民間にできることは民間に委ね、地方にできることは地方に委ねる」ことを基本原則として抜本的な見直しを行い、経営責任の不明確性、事業運営の非効率性など、特殊法人等について指摘される問題点を可能な限り克服し得るよう具体的な措置を講ずることが必要である。このため、年内に政府として策定する「特殊法人等整理合理化計画」においては、廃止・縮減・移管等を行う業務、見直し後の組織類型など改革のための措置及びスケジュールについて可能な限り具体的に定めることとし、改革の集中期間（平成 17 年度末まで）においては、可能な限り速やかに法制上の措置その他の必要な措置を講ずることが求められる。

( 2 ) 平成 13 年度予算において、特殊法人等に対しては、総額 5.3 兆円の出資金、貸付金、補助金等が一般会計、特別会計を通じ支出されている。このような特殊法人等向け財政支出については、国の歳出全般について聖域なき見直しを行って行く中で、抜本的な見直しを図ることが必要である。平成 14 年度予算においては、「特殊法人等向け平成 14 年度概算要求等の検証結果」や「特殊法人等の組織見直しに関する各府省の報告に対する意見」（いずれも平成 13 年 10 月 5 日公表）など、行政改革推進事務局における「特殊法人等整理合理化計画」の策定に向けた検討作業を踏まえつつ、特殊法人等向け財政支出について、一般会計・特別会計を通じて、大胆な削減を進めるべきである。

( 3 ) また、特殊法人等向け財政支出については、量的な削減を図っていくとともに、質的な改善を図ることが求められる。各法人に対する予算措置

を政策目的に合わせた分かり易いものとする事は、予算措置の透明性の向上をもたらすのみならず、特殊法人等の業務・財務の透明性を高めることとなると考えられる。このため、特殊法人等向け財政支出について、法人の組織形態の変更をも踏まえた適正な措置を行うべきであるが、平成14年度予算においては、全ての出資金について精査を行い、見合いとなる資産が計上されていないような出資金などは、原則として補助金等へ切り替えるなどの措置を講ずるべきである。

(4) なお、本年6月に当財政制度分科会の法制・公企業会計部会・公企業会計小委員会において取りまとめられた「特殊法人等に係る行政コスト計算書作成指針」に基づき、9月末、国からの出資又は補助金等の交付がなされている78の特殊法人等より行政コスト計算財務書類が作成・公表された。行政コスト計算財務書類は、特殊法人等が民間企業として活動を行っているとの仮定に立って作成され、各特殊法人等の財務状況及び国民負担に帰するコストを網羅的かつ統一的に明らかにする、との意義を持つものであり、特殊法人等が自らその財政に係る透明性の向上を図り、それぞれ説明責任を果たしていくことに資するほか、特殊法人等改革の議論の参考にもなると考えられる。

## 12. 補助金等

(1) 補助金等については、社会経済情勢の変化、国と地方及び官と民の役割分担等の在り方を踏まえ、全ての行政分野において聖域なく見直しを行い、その整理合理化を積極的に進めることが必要である。

(2) 特に、補助金等総額の約8割を占める地方公共団体向けの補助金等については、今後、国と地方の役割分担に応じた事務及び事業の在り方等に関する議論が本格的に進められることを念頭に置きつつ、既に目的を達成し、あるいは社会経済情勢の変化に伴い存在意義の薄れた事務事業に対する補助金等は廃止し、国の負担が特に必要なものに限定していくことが必要である。平成14年度予算については、同様の観点から、国が奨励的・財政援助的見地から交付する国庫補助金について、その縮減・合理化に取り組むことが求められる。また、統合補助金については、その一層の拡充を図るべきである。

(3) また、公益法人等に対する補助金・委託費等については、公益法人等に対する行政の関与の在り方を見直す観点から、行政改革推進事務局の行う行政委託型公益法人等改革の作業を踏まえつつ、その縮減・合理化を進めるべきである。

### 13. 司法制度改革

司法制度は、社会の複雑化、多様化、国際化、事前規制型から事後チェック型行政への移行といった変化に対応し、見直されなければならないものであり、「司法制度改革審議会意見書」(平成13年6月12日)を踏まえ、司法制度改革を推進することとされているところである。

今後、裁判の迅速化、司法の人的基盤の拡充等に向けた具体的方策の検討を進める中で、限られた財政資金の効率的使用の観点から、新たな法曹養成制度、国民の司法参加等について合理的な制度を構築していくことが必要である。

なお、総人件費抑制の必要性や公務員全体の給与の在り方についての検討も踏まえ、裁判所・検察庁等についても、その給与の在り方について適切な検討が加えられるべきである。



「平成 14 年度予算の編成等に関する建議」のポイント

平成 14 年度予算編成に当たっての基本的考え方

- ・ 構造改革に資する予算 ( P . 1 )
- ・ 需要追加を中心に据えた政策からの訣別 ( P . 2 )
- ・ 歳出の効率化の徹底 ( P . 2 )

「中期経済財政計画」の基本的役割

- ・ 将来の経済社会の姿と諸構造改革の道筋を提示 ( P . 3 )
- ・ 財政構造改革の道筋を明示 ( P . 3 )
- ・ 主要分野の構造改革プランの内容等を示し、歳出削減の裏付けを確保 ( P . 4 )
- ・ 望ましい国民負担の在り方についても一定の考え方を提起 ( P . 5 )

【各論】

1 . 社会保障

- ・ 持続可能な医療保険制度 ( 公的医療保険の守備範囲の見直し、徹底した効率化、医療費全体の伸びと経済の動向とのバランスをとる枠組み ) ( P . 6 )
- ・ 老若問わず、能力に応じた公平な負担 ( P . 7 )
- ・ 14 年度診療報酬マイナス改定 ( P . 8 )
- ・ 持続可能な制度の構築、世代間の公平の確保の観点からの年金制度改革 ( P . 10 )

2 . 公共事業

- ・ 社会資本の整備水準、整備の緊急性などを勘案した予算配分 ( P . 13 )
- ・ 道路、空港、新幹線など全ての分野にわたり既存の計画の見直しを含めメリハリのついた予算配分 ( P . 13 )
- ・ 自動車重量税の扱いについて見直し ( P . 14 )
- ・ 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 ( P . 14 )
- ・ 入札制度の改善等によるコスト縮減 ( P . 14 )
- ・ 費用対効果分析手法の改善と需要予測等のバックデータの積極的開示 ( P . 14 )

3 . 地方財政

- ・ 地方歳出の徹底した見直し ( P . 15 )
- ・ 地方公務員給与関係費の抑制、地方単独事業の抑制 ( P . 15 )
- ・ 事業費補正・段階補正の見直し、留保財源の引上げ ( P . 15 )
- ・ 国・地方を通じて行政の役割の見直し、持続可能な財政規模を実現 ( P . 16 )
- ・ 国から地方への財政移転の在り方の抜本的見直し ( P . 16 )

#### 4．文教・科学技術

- ・ 育英奨学事業につき、無利子奨学金の絞込み、有利子奨学金の拡充（P．16）
- ・ 機関補助である私学助成の総額抑制（P．17）
- ・ 科学技術予算について、基盤的経費の総額抑制と競争的資金へのシフト（P．18）

#### 5．防衛

- ・ 正面契約額及びその大宗を占める正面新規後年度負担の抑制（P．19）
- ・ 基地周辺対策経費（補助金）や施設整備費等の効率化・合理化（P．19）

#### 6．ODA

- ・ 予算規模の大幅な縮減（P．20）
- ・ 援助対象分野等の重点化・戦略化（P．20）
- ・ 資金形態別配分の優先付け（P．20）

#### 7．農林水産

- ・ 担い手への施策の集中（P．20）
- ・ 稲作経営安定対策の補てん基準価格の据置措置解除等の見直し（P．21）
- ・ 食糧管理特別会計の収支改善（P．21）

#### 8．エネルギー対策

- ・ 石油開発関係の公的支援縮減、対象プロジェクトの厳選（P．22）

#### 9．中小企業対策

- ・ 中小企業の構造改革促進施策への重点化、モラルハザードの発生回避（P．22）

#### 10．IT

- ・ 光ファイバー網など情報通信インフラ整備は民間主導でとの基本維持（P．23）

#### 11．特殊法人等改革

- ・ 特殊法人等向け財政支出の大胆な削減（P．24）
- ・ 出資金の見直し（補助金等への切替え）（P．25）

#### 12．補助金等

- ・ 国庫補助金の縮減合理化と統合補助金の一層の拡充（P．25）

#### 13．司法制度改革

- ・ 財政資金の効率的使用の観点からも制度改革を検討（p．26）