

平成16年度予算編成の基本的考え方について

平成15年6月9日
財政制度等審議会

平成16年度予算編成の基本的考え方について

平成15年6月9日

財務大臣 塩川 正十郎 殿

財政制度等審議会会長

貝塚 啓明

財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成16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15年6月9日 現在)

[財政制度分科会長 兼 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]	井上 礼之	ダイキン工業(株)代表取締役会長兼CEO
	岡部 直明	(株)日本経済新聞社取締役論説主幹
	貝塚 啓明	中央大学法学部教授
	幸田 真音	作家
	笹森 清	日本労働組合総連合会会長
	○ 佐瀬 守良	東京新聞論説委員
	柴田 昌治	日本ガイシ(株)代表取締役会長
	島田 晴雄	慶応義塾大学経済学部教授
	○ 田近 栄治	一橋大学大学院経済学研究科長
	立石 信雄	オムロン(株)代表取締役会長
	寺尾 美子	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	中村 桂子	(株)JT生命誌研究館館長
	野中 ともよ	ジャーナリスト
	松井 義雄	(株)読売新聞東京本社取締役副社長
< 分科会、歳出合理化部会 及び財政構造改革部会 >		
[臨時委員]	井堀 利宏	東京大学大学院経済学研究科教授
	岩崎 慶市	(株)産業経済新聞社論説副委員長
	岩田 一政	日本銀行副総裁
	奥田 碩	トヨタ自動車(株)取締役会長
	北城 恪太郎	日本アイ・ピー・エム(株)代表取締役会長
	木村 陽子	地方財政審議会委員
	河野 栄子	(株)リクルート代表取締役社長

小林 実	(財)地域活性化センター理事長
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
水城 武彦	日本放送協会解説委員
宮本 勝浩	大阪府立大学経済学部長
望月 薫雄	住宅金融公庫総裁
保田 博	関西電力(株)顧問
山口 剛彦	社会福祉・医療事業団理事長
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

[専門委員]

秋山 喜久	関西電力(株)代表取締役会長
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
今井 敬	新日本製鐵(株)取締役相談役名誉会長
岩本 康志	一橋大学大学院経済学研究科教授
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 豊蔵	元(株)朝日新聞社論説主幹
田中 直毅	経済評論家
俵 孝太郎	評論家
三木谷 浩史	楽天(株)代表取締役社長
水口 弘一	中小企業金融公庫総裁
吉野 良彦	(財)トラスト60会長
渡辺 恒雄	(株)読売新聞グループ本社代表取締役社長

(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15年 2月 7日(金) 財政制度分科会	当面の運営方針について 等
3月18日(火) 財政制度分科会	予算執行調査について 特別会計小委員会の設置について 地方公聴会の開催について インターネットによる財政についての意識調査アンケートについて 財政赤字の問題点について
4月24日(木) 合同部会	社会保障制度(年金)
5月19日(月) 合同部会	公共事業 国と地方について 防 衛 農林水産 司法制度改革
5月23日(金) 合同部会	社会保障制度 文教・科学技術 ODA エネルギー対策・中小企業対策 総 論 財政の意識調査アンケート結果の報告
6月 4日(水) 合同部会	建議(素案)審議
6月 9日(月) 合同部会	建議(案)審議
6月 9日(月) 財政制度分科会	建議取りまとめ

目 次

はじめに	1
． 総 論	
1．持続可能な財政構造の確立	1
2．歳出見直しの基本的考え方	2
3．予算編成における事後評価の充実	3
． 各 論	
1．国と地方	4
2．社会保障	7
3．公共事業	15
4．文教・科学技術	17
5．防 衛	19
6．政府開発援助（ODA）	20
7．農林水産	21
8．エネルギー対策	21
9．中小企業対策	22
10．司法制度改革	22

（別 紙）

「平成16年度予算編成における基本的考え方について」のポイント

はじめに

平成16年度予算編成は、我が国財政の将来を占う上で極めて重要な意味を持つと考えられる。年金改革、国と地方の改革といった大きな課題を抱えた平成16年度予算編成は、今後の財政の在り方、国の役割、受益と負担の関係等、国の在り方に対する根本的な考え方を国民に問い直すことになる。我が国財政は、平成15年度末の公債残高が約450兆円にも達する見込みであるなど、主要先進国中最悪の危機的状況に陥っており、それが国民の将来不安につながっている。このような状況の下、将来の国民生活に真に安心感を与え、経済の活力を回復するためにも、財政健全化に向け不退転の決意で諸改革を進めていく必要がある。

財政制度等審議会財政制度分科会は、このような認識の下、平成16年度予算編成に対する基本的な考え方について取りまとめた。今や従来のような右肩上がりの経済成長が望めず、また少子高齢化が進展していく中、将来世代の負担を考えれば、我々が採りうる選択肢は自ずと厳しいものとならざるを得ない。厳しい改革を行っていくためには、国民の理解と協力が不可欠であり、この「基本的考え方」が、平成16年度予算編成に向けた様々な課題について一つの方向性を提示し、国民各層の議論に資することを期待する。

総論

1. 持続可能な財政構造の確立

政府は、中期的な財政運営の在り方について、「改革と展望 - 2002年度改定」(平成15年1月24日閣議決定)において、「2010年代初頭におけるプライマリーバランスの黒字化を目指す」とし、プライマリーバランスの黒字化を中期的な財政運営目標として明確に位置付けた。我が国の国・地方の長期債務残高対GDP比は、平成15年度末で137.6%にも達すると見込まれている。こうした中、プライマリーバランスの黒字化は、債務残高対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、それ自体が最終的な目標ではないことに留意が必要であるが、まずはその目標達成に向け全力で取り組んでいかなければならない。しかし、平成15年度のプライマリーバランスは5.4%(対GDP比)と見込まれ、足下ではむしろ悪化していることを踏まえると、その達成すら容易なことではなく、持続可能な財政構造の確立に向け、様々な制度改革、歳出改革努力を積み重ねていく必要がある。

平成15年度予算は、「改革断行予算」と位置付けた平成14年度予算の基本路線を継承し、国庫補助負担金の整理合理化や雇用保険制度の抜本的見直しなど、歳出面で様々な改革努力が重ねられた。しかしながら、景気の悪化や減税の先行実施等による歳入の落ち込みもあり、公債発行額は36.4兆円にものぼり、公債依存度は44.6%と過去最悪の状況となった。

財政赤字の累積は、財政の硬直化や世代間の不公平の拡大をもたらすばかりでなく、制度の持続可能性への疑問から国民に将来不安をもたらし、活力ある経済社会の実現に大きな足かせとなる。このため、公債発行額については、極力その抑制に努めなければならない。なお、現在の低金利下においては累増する公債残高の影響が過小評価されがちであるが、仮に将来金利が上昇した場合には、国債費が財政を大きく圧迫する要因となることを忘れてはならない。

「構造改革と経済財政の中期展望」(平成14年1月25日閣議決定：以下、「改革と展望」)においては「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」とされており、これを踏まえ、平成15年度予算は一般会計歳出及び一般歳出ともに実質的に平成14年度の水準を下回るものとなった。上記のような財政の状況に鑑みれば、平成16年度予算編成においても、昨年度同様の歳出改革路線を堅持していくことが重要である。

2. 歳出見直しの基本的考え方

持続可能な財政構造の確立のためには、諸制度の根幹に立ち返り、義務的な経費、裁量的な経費を問わず、聖域なく歳出内容を徹底して見直すことが不可欠である。

当審議会では、昨年11月に取りまとめた「平成15年度予算編成等に関する建議」(平成14年11月20日：以下「15年度建議」)において、構造改革に伴う様々な制度改革の方向性を「『保護・救済型』から『自立支援型』の制度への転換」と位置付けた。平成16年度予算編成においても、引き続きこの考え方に沿った改革が進められなければならない。特に年金改革をはじめとする社会保障制度改革や国と地方の改革については、こうした観点から抜本的な制度の再構築が必要である。これらの制度見直しは、今後の国の在り方を決める重要な課題であり、是非とも国民的な議論を経て改革が行われることを望みたい。

また、総額(量)を厳しく抑制する中では、特に予算の内容(質)については予算配分の重点化、効率化(メリハリ付け)の実現を図ることが重要な課題である。逐年この課題に取り組んできたところであるが、平成16年度予算に

においても真に効果の高い施策に重点化対象を絞り込むなど不断の努力を重ねるべきである。同時に、厳しい財政事情の中、財政規律を維持しながらメリハリの効いた予算とするためには、優先順位の低い予算について、思い切った削減が必要となる。社会経済情勢の変化によって重要性が低下していないか、民間の活力を活用することができないか等、既存のあらゆる施策について、様々な角度から徹底した見直しを行い、歳出の合理化を図っていく必要がある。また、単価の見直しによるコスト縮減等、歳出の効率化に向けた努力を継続するとともに、民間における厳しい情勢等に鑑み、総人件費の抑制にも努めなければならない。独立行政法人については、明確な目標設定と厳格な評価及び歳出の効率化を求めたい。

さらに、当審議会では、歳出合理化部会の下に特別会計小委員会を設け、本年4月より特別会計の事務事業の見直しや特別会計の歳出の効率化・合理化等についての検討に着手したところであり、この審議の動向も踏まえつつ予算編成を行っていく必要がある。

3. 予算編成における事後評価の充実

財政当局は、予算を編成（PLAN）するだけでなく、「PLAN（編成）- DO（執行）- SEE（評価・検証）」のプロセスのうち、特に「SEE」の充実を図り、「SEE」から「PLAN」へのフィードバック（事後評価の予算への反映、即ちチェック・アクション）を今後さらに充実させていかなければならない。そのためには実効性のある事後評価手法の確立が重要であるが、行政の施策は客観的、定量的な評価が難しい分野も多く、また政策目標の達成と具体的施策との間の因果関係を明確にすることも容易ではないと考えられる。当面は試行錯誤を重ねていく必要があると思われるが、政策評価の活用を図るとともに、諸外国の取り組みも参考にしながら「SEE」の充実に努めるべきである。

財政当局によるこうした取り組みの一環として、昨年度43の事業について予算執行調査が実施された。本年度は、一般会計に加え特別会計の事業に重点を置き、調査体制の充実・強化を図りつつ51事業について実施しており、その結果を予算編成に的確に反映させていく必要がある。

また、「SEE」の充実を図るに当たっては、行政の説明責任やディスクロージャーを徹底させることが重要であり、当審議会においても、法制・公会計部会の下に新たに公会計基本小委員会を設け、公会計に関する基本的考え方について総合的な検討を行っている。今後もその検討結果を踏まえつつ、さらに公会計制度の充実に取り組んでいく必要がある。

．各 論

1．国と地方

(1) 基本的考え方

国と地方の関係については、「地方にできることは地方で」の原則の下、地方公共団体の自立を基本とした新たな関係の確立が求められており、そのためには、地方公共団体の自己決定の下に自助努力と自己責任による行財政運営を実現することが重要である。その場合、国と地方の役割分担の見直し、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、地方財政における受益と負担の関係を明確化し、地方歳出の効率化・合理化を図っていくことが必要である。

平成16年度の地方財政を巡る状況は、引き続き厳しい状況にあるものと考えられる一方、国の財政事情は、極めて危機的な状況にあることには変わりはない。したがって、平成16年度予算編成及び地方財政計画の策定に当たっては、国と地方の財政事情を踏まえつつ、以下に述べる考え方に沿って、両者が健全な財政運営を目指していくことが求められている。

(2) 地方交付税

昭和29年度に導入された地方交付税制度は、かつて高度成長期には、経済成長に伴う果実を全国に配分することを通じて国土の均衡ある発展に寄与してきた。しかしながら、多くの分野でナショナル・ミニマムが達成されたと考えられる今日では、地方交付税の仕組みは、地方歳出の財源保障を通じ、地方公共団体のコスト感覚を弱め、地方歳出を増加させてきた¹。その結果、地方が国に財政的に依存する状況を作り出すとともに、地方交付税総額の膨張を招き、地方交付税が国の財政の大きな圧迫要因となるという問題を生じている。

このように、国が地方歳出に関与する一方で、地方交付税が地方財政計画の歳出の財源を保障する仕組みは、増加する地方歳出の裏付けとなり、地方公共団体の自主性を弱めている。したがって、(1) に述べた基本的考え方に沿って地方公共団体の自助努力と自己責任による行財政運営を実現するには、地方交付税制度について、引き続き「自立支援型」の改革を進めていく必要がある。

¹ GDP、国の一般歳出、地方財政計画歳出及び地方交付税の算定の基礎とされる基準財政需要の伸びを比較すると、基準財政需要の伸びが著しい(昭和59年度=100とすると、平成14年度でGDP=160.3、国の一般歳出=145.9、地方財政計画歳出=181.3、基準財政需要額総額=206.8)。

このため、まず、地方財政計画の今後の方向として、歳出を抑制し、歳入は自立自助の観点から増加させる努力を重ねていくことが何より重要である。したがって、地方歳出については、平成16年度以降も引き続き国の歳出の見直しと歩調を合わせ、歳出の各項目にわたって徹底した見直しを行い、これを交付税総額の抑制につなげていくことが必要である。

また、地方の財政運営にモラルハザードをもたらしている交付税の財源保障機能（地方の歳出面をも考慮し、歳入と歳出の差額を補てんする機能²）については、将来的には廃止し、税収の偏在に伴う財政力格差を是正する機能（財政調整機能）に限る仕組みとすることにより、地方公共団体における受益と負担の関係を明確化することが重要であり、これによって、地方公共団体に財政規律のインセンティブを与えられることとなる。したがって、この方向での見直しが必要である。このためには、自助努力・自己責任による地方公共団体の財政運営を促す観点から、歳出削減や課税自主権の強化といった歳入歳出両面の自助努力を促す仕組みを工夫していくことを求めたい。

さらに、地方交付税の算定方法についても、簡素化を図るとともに、引き続き事業費補正や段階補正を見直していくことが重要である。

平成15年度予算においては、地方税収の大幅な落ち込み、通常収支に係る交付税特別会計の新規借入金解消に伴う一般会計特例加算の増加といった大幅な地方交付税の増加要因が見込まれた。そのような状況の中で、地方歳出の徹底した見直しにより、地方財政計画の規模を2年連続で大幅なマイナスとすることにより、地方交付税の総額を抑制したことは、地方財政の効率化に向けた取り組みと評価できる。

また、通常収支に係る交付税特別会計の新規借入金を解消し、平成13年度からの財源不足対策の見直し措置を完了したことは、通常収支の財源不足についての責任を一層明確化し、地方財政の効率化と地方交付税の改革を進める観点から、評価できる。

平成16年度には、上に述べた考え方に沿って、引き続き、地方歳出の抑制を通じて交付税総額の抑制など地方財政の効率化に向けた取り組みを行うことを求めたい。

（3）補助金の改革等

政府においては、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（平成14年6月25日閣議決定：以下、「基本方針2002」）

² 財源保障機能は、マクロ的には地方財政計画における歳入と歳出の差額を補てんすること、ミクロ的には各地方自治体の基準財政需要額と基準財政収入額の差額を補てんすることであり、制度的には、地方交付税法第6条の3第2項により担保されている。

に基づき、国と地方の三位一体の改革案をとりまとめることとしている³が、国庫補助負担金については、(1)に述べた基本的考え方に基づき、まず国と地方の役割分担に応じて事務事業の在り方を見直し⁴、国の関与を縮減するとともに、国・地方を通じた行政のスリム化・財政の健全化を実現する観点から、改革を行うことが必要である。

即ち、国の関与を縮減し、地方の裁量を拡大する観点から、国庫補助負担金の廃止、縮減、交付金化、統合補助金化等の改革を進めることにより、国庫補助負担金の交付に伴う種々の義務付けを廃止・縮減し、地方における住民ニーズに即した効率的な事業の実施を確保することが重要である。

また、行政が担うべきサービスの範囲・水準を見直し、国・地方を通じた行政のスリム化・財政の健全化を実現する観点から、国庫補助負担金の廃止・縮減を推進する必要がある。特に、急速な高齢化の進展に伴い、制度の持続可能性に不安が生じている社会保障の改革に取り組み、給付抑制等により、国庫補助負担金と地方負担の増加を抑制することが重要である。

以上の観点から、各行政分野にわたる国庫補助負担金について、その在り方を抜本的に見直すとともに、「基本方針2002」を踏まえ、数兆円規模を目指して国庫補助負担金の改革に取り組んでいくことが求められている。

平成15年度予算においては、義務教育費国庫負担金の共済費長期給付等の一般財源化、国庫補助金の量的縮減をはじめとする国庫補助負担金の整理合理化(5,625億円削減)が図られた。平成16年度予算においては、上記の改革案を踏まえつつ、以下の方針の下、国庫補助負担金の積極的な整理合理化を推進することが求められる。

- ・ 国の関与を縮減し、地方の裁量を拡大する観点から、国庫補助負担金の廃止、縮減、交付金化、統合補助金化等を進める。また、国が関与すべき事業を縮減するとの観点から、補助負担対象の見直しを行う。
- ・ 国庫補助金については、国・地方を通じた行政のスリム化を実現する観点から、新規の補助金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、引き続き精力的な削減を進める。
- ・ 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等については、原則廃止する。

³ 「基本方針2002」において、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分の在り方を三位一体で検討し、…(中略)…改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる。」とされている。

⁴ 昨年10月、地方分権改革推進会議において「事務・事業の在り方に関する意見」がとりまとめられ、これを踏まえ、政府において昨年12月に「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」がとりまとめられた。さらに、本年5月に地方分権改革推進会議が「意見」のフォローアップを行い、特に重点的に推進すべき項目を提案し、これを踏まえ、政府においては経済財政諮問会議等において検討が進められている。

税源配分の見直しについては、「15年度建議」でも指摘したように、国庫補助負担金及び交付税の抜本的改革とともに検討していくこととなるが、その際には、国と地方それぞれの財政事情、税源移譲に伴う債務残高の調整、地方の課税自主権発揮の状況、国税が巨額の国債の貴重な償還財源であること、税源移譲に伴う税収偏在の拡大傾向、財政構造改革との整合性などを踏まえた検討が必要である。

特に、この場合において、地方公共団体が超過課税の実施など課税自主権を発揮すること、即ち地方公共団体が自らの行政サービスの拡充を自らの負担の増加により賄うことは、受益と負担の関係の明確化という地方自治の基本的考え方からも重要であることに留意すべきである。

2. 社会保障

平成16年度の社会保障関係費については、「平成15年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」(平成15年2月財務省)によれば、対前年度9千億円の増が見込まれている。また、長期推計(「社会保障の給付と負担の見通し」(平成14年5月厚生労働省))では、今後、さらに、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、現行制度のままでは、2025年度には国民負担率(財政赤字を含む。)が60%を超える見込みとなっている。現在の公的社会保障給付の水準は持続可能ではなく、このまま放置すれば国民の将来不安を惹起し、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は、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のとれたものに再構築する必要がある。そのためには、国民負担率については、臨時行政調査会、財政構造改革会議等と累次にわたって議論され、掲げられた水準(50%)程度に抑制することを目指して、公的給付の伸びを抑制すること等が最重要の課題である

特に、給付の伸びは高齢者向けにおいて著しく、これを支える現役世代・将来世代の負担が過重なものとなっている。健康寿命が伸張し、働き続ける人も多くなり、また、経済実態も平均的には現役世代と遜色のないものになるなど今日の高齢者像が転換している中で、給付と負担の関係における世代間の不公平は制度に対する信頼を揺るがしている社会保障制度共通の構造問題である。改革に当たっては、年金、医療、介護その他の福祉について制度横断的かつ一体的に、高齢者の給付と負担の在り方を見直し、高齢者に対して制度の持続性回復に積極的な貢献を求めていく必要がある。

社会保障関係費は年々増加し、一般歳出の約4割を占めるに至っており、その抑制を図ることは、我が国財政上、最大の構造問題である。このため、平成16年度の具体的な予算編成に当たっては、現行の制度、給付水準、単価などを前提とした社会保障関係の自然増を放置することは許されず、概算要求段階から制度改革による公的給付の抑制により削減を図ることが必要である。

改革の内容は厳しいものとならざるを得ないが、社会保障制度は、国民の生涯設計の基礎となるものである。したがって、頻繁な制度改正を必要としない、将来にわたり持続可能な制度に再構築すること、即ち改革の先送りは許されず言わば最終改革とする決意で行うことが国民の信頼を取り戻す途であると考えらる。

また、公的給付を抑制する一方で、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、併せて経済活性化、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規制改革の推進、民間保険の思い切った活用等を図っていくことが重要である。

(1) 年金

年金については、予想を超えるスピードでの少子高齢化の進展、経済の低成長、低インフレ化など経済構造の変化、高齢者像の転換など、制度が前提としていた経済、社会の諸条件が大きく変化している。2010年代初頭には、これまで年金を支えてきたいわゆる「団塊の世代」が年金受給世代にまわる。現在の年金制度は、既に実質的には積立金の取り崩しが始まっており、改革を行わずに現行の給付水準を維持し、保険料も現行のままとすれば、積立金が2020年頃に枯渇し、その後は保険料で給付を賄うことができなくなり、年金改革は、待ったなしの状況である。その改革に当たっては、経済・社会情勢の大きな変化を踏まえ、21世紀を支える国民の視点に立った改革を行い、将来世代が支えられる制度とする必要がある。

これまで年金制度は、確定給付の考え方の下、将来段階的に保険料を引き上げることが前提に給付水準を設定してきた。このため、前回の財政再計算で算出された平成11年度末時点における給付債務をみると、過去の保険料納付期間に応じた給付債務のうち、将来の保険料の引上げにより賄うこととされている部分が、厚生年金では455兆円、国民年金では40兆円となっている。また、世代間の給付と負担の格差も無視し得ない状況である。持続可能な年金制度を構築するため、この現行の保険料では賄うことのできない給付債務をどのように処理し、給付と負担の均衡を図るかが重要な課題

となる。

現在、この処理に当たって、現行制度の賦課方式のまま将来世代の負担増（給付抑制を含む）に拠るのか、あるいは、将来世代の負担増にのみ負わせるのではなく、既裁定年金を含め過去期間の給付債務を削減するのか、いずれの方向を選択するのか決断しなければならない。当審議会としては、これから日本を支える現役世代に対し、将来への安心感を与えることが重要と考えている。したがって、年金制度の給付設計については、

現行制度の延長線上で考えるのではなく、今後の保険料納付期間に応じた給付については、概念上の拠出建て⁵により給付額を計算することとし、保険料負担と給付の関係を明確にし、若い世代の理解を求めるとともに、既裁定年金を含む過去の保険料納付期間に応じた給付については、賦課方式で運営しつつ、現役世代との均衡をも考慮し、給付の削減を行うということを検討すべきと考える。

給付の見直しに当たっては、年金改革の出発点として物価スライドについて現在停止されている 1.7%の引き下げを法律どおり完全実施することがまず必要である。さらに、厚生年金・国民年金の水準についても、はじめに現在の給付水準ありきではなく、共働き世帯を標準として適正な水準を考えるとともに、高齢者の消費実態を踏まえた給付水準の引下げ⁶、労働力人口の減少等を踏まえた年金改定率（スライド率）の抑制、生涯現役社会にふさわしい支給開始年齢の見直し、高収入の者に対する給付水準の見直し等、取り組むべき課題は山積している。

保険料については、引上げ凍結を解除し、給付と負担のバランスの確保という観点から国民の合意を得て引き上げる必要がある。

また、女性のライフスタイルの多様化、就業形態の多様化等を踏まえ、短時間労働者に対する社会保険（厚生年金・健康保険）の適用を拡大するとともに、3号被保険者に関する給付と負担の在り方についてさらに検討する必要がある。

国民年金の収納率が大幅に低下していることは、年金制度を賦課方式により支えるという観点からは極めて深刻な問題である。現在の滞納者への対応は不十分であり、滞納処分を早急に実施する必要がある。これにより年金制度に対する不公平感の除去に努める必要がある。

基礎年金国庫負担については、平成12年改正法附則に「基礎年金については、給付水準及び財政方式を含めてその在り方を幅広く検討し、当面平成

⁵ 「概念上の拠出建て」とは、保険料納付額を賃金上昇率で運用したとみなして年金原資を計算し、平均余命までの期間で除して年金額を計算する。財政方式は賦課方式。

⁶ 国民年金（基礎年金）の水準については、平成6年改正までは、消費水準の伸び等を勘案して改定している。最近の消費実態をみると、ここ4年間で全世帯の消費水準の伸びは 4.7%、基礎的消費支出の伸びは 4.4%となっている。また、高齢者について、年齢階級別で見ると、消費支出水準は加齢に伴い低下している。

16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする。」と規定されている。したがって、この問題については、給付水準等をはじめ、年金制度の在り方そのものについて検討を進めることがまず必要である。また、具体的に多額の安定財源（平成16年度で2.7兆円。高齢化の進展に従い、所要額はさらに拡大）が確保されることが検討の大前提である。国庫負担の在り方については、財政資金の配分の在り方として薄く広く調達する資金を基礎年金給付に一律に一定割合投入するのではなく、必要なところに重点的に投入するという考え方も念頭において検討する必要がある。

（2）医療

年平均4%で伸びていく医療費と国民経済のギャップ（2025年度で約2.5兆円との試算）を解消し、医療の発展と低成長・低インフレ下の保険運営が両立できる制度を再構築することが最大の課題である。特に、高齢者医療費について、現在の水準・伸びを放置した場合、2025年度には国民医療費の6割⁷を占め、これを支える現役世代の負担が過重なものとなることから、その伸びの抑制と、世代間・世代内負担の公平を図ることが重要である。

このため、以下のような観点から、「医療保険制度体系及び診療報酬体系に関する基本方針」（平成15年3月28日閣議決定）の内容を具体化するとともに、公的保険の対象範囲の抜本的見直し、公的医療費の伸びの抑制策等、「基本方針」に盛り込まれていない諸課題に早急に取り組み、医療制度の改革を進める必要がある。

公的保険がカバーする範囲の抜本的見直し

医療需要の増大と多様化に対応しつつ、公的保険を持続的に保つため、公的保険がカバーする範囲を根本的に見直す。

- ・ 保険診療と自由診療の組み合わせの拡大（いわゆる混合診療、特定療養費の抜本的拡充（先発薬の使用、医師の指名料等））
- ・ 医薬品等に係る保険適用の見直し（市販類似医薬品等）
- ・ 入院に係る日常生活費用（食事、ホテルコスト等）に対する保険適用の在り方の見直し
- ・ 高度先進医療に対する保険適用の在り方の見直し、一定金額までの保険免責制度の導入
等

⁷ 70歳以上医療費で見た場合。

高齢者医療コスト等の縮減

医療コスト（特に高齢者医療コスト）を縮減し、公的医療費の伸びを経済・財政とバランスのとれたものに抑制する。

このため、入院医療全般の診療報酬を早期に包括払い化するとともに、高齢者医療費の伸びと経済の伸びの整合性を確保するための仕組みを検討する。包括払い化に当たっては、社会的入院や過剰診療の解消につながる仕組みとする必要がある。

また、診療報酬・薬価については、物価・賃金動向、経済・財政とのバランス等を踏まえたものとする必要がある。

地域・保険者の医療費適正化への取り組み

都道府県単位での保険者の再編・統合を推進するとともに、医療費の地域差部分の適正化を促す仕組みの導入、保険者機能の抜本的強化（レセプト点検の強化、保険者と医療機関の直接契約の推進等）、医療のIT化（電子カルテ、レセプト電算化等）の推進など、地域・保険者の医療費適正化への取り組みを強化する。

世代間・世代内の保険料負担の適正化

高齢者医療制度の見直しとあわせて、若年者との保険料負担の均衡の確保、所得や資産等に応じた負担の観点から、高齢者の保険料の具体的水準や賦課方法を見直す。

医療提供体制の再構築・効率化

診療所のかかりつけ医機能の強化、地域における病院と診療所の機能分担の明確化・連携強化を図る。特に、病院について、過剰病床の削減など提供体制の効率化を図るとともに、その機能を急性期・高度医療に特化し、外来患者の大病院シフトを是正する必要がある。

（３）介護

介護保険については、これまでは制度立上げ期として、「保険あってサービスなし」との批判も踏まえたサービス基盤整備などを積極的に推進してきた結果もあいまって、制度として国民の間に定着してきたところである。

しかしながら、介護給付費は厚生労働省の長期推計によれば、2025（平成37）年度までに、金額で4倍（5兆円→20兆円）、対国民所得比で3.5倍に増加し、国民経済とのギャップが拡大するものと見込まれている。

最近までの動向をみても、要介護認定について、特に軽度を中心に発現率に地域差がみられるとともに発現率が上昇を続けていることによる利用者の増加等を理由に保険給付が急増を続けている。また、介護保険では、地域の判断でサービス供給と保険料水準を決めるという仕組みとなっているが、地域によっては他と比して保険料が高水準の地域もあるほか、財政安定化基金からの借入を行っている保険者も少なくない。

介護保険法附則では法施行後5年を目途とした見直しを行うこととされている。この見直しに当たっては、我が国全体としても、また、地方公共団体としても、現行制度を存続し続ければ、今後の保険料・公費負担の増大により持続困難な制度となりかねない分岐点に立たされていることを踏まえて検討する必要がある。

したがって、平成16年度から、サービス提供体制の見直し、介護サービスの効率化、公的保険給付の在り方の見直しなど、以下に示すような介護保険制度の抜本的な再設計を行い、公的介護保険給付の伸びを大幅に抑制することにより、将来にわたり持続可能な制度へと切り替えることが必要である。

適正かつ公正で利用者本位の介護サービスの提供

- ・ 適正な要介護認定の実施
- ・ 適正なケアマネジメントを通じた的確なサービス提供
- ・ 情報開示、苦情対応の改善による適正かつ良質なサービス提供

在宅重視、地域ケア重視のサービス体系の再構築

- ・ 希望する高齢者が在宅での生活を続けられるよう自立を維持・促進するための地域ケアの提供
- ・ 在宅の延長としての民間の新たなサービスの提供（在宅・施設の中間的なサービスの提供）
- ・ 介護施設の在宅サービスへの活用・転換

保険者の在り方の見直し

- ・ 保険者の再編・統合など広域化の推進
- ・ 保険者機能の強化（不正請求の防止、不適正な事業者に対する迅速な指定の取消など）

介護サービスの効率化

- ・ 規制緩和の推進（施設サービスを含むさらなる株式会社参入の推進等）
- ・ 民間事業者の収益状況を的確に反映した介護報酬の改定
- ・ 医療サービスとの適正な連携

公的保険給付の在り方の見直し

- ・公的保険給付の範囲の見直し（居住費用や食費などの日常生活に要する費用に係る保険適用の見直し、一定金額までの保険免責制度の導入など）
- ・給付率など給付の在り方の見直し

（４）生活保護

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急増してきている。

生活保護は国民生活の最後のセーフティネットとしての機能を有するものであり、真に困窮した自立不可能な者に最低限度の生活を保障することを目的とするものである。しかしながら、受給者に一定の収入を保障するものであるが故に、保障水準やその執行状況によっては、モラルハザードが生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害しかねないという面も指摘される。このため、制度・運営面について、以下の観点から、しっかりとした点検と見直しが必要である。

まず、生活保護の地域別の被保護率をみると、地域における社会経済・雇用情勢の差異に留意する必要があるが、地域によって20倍近い差があることを踏まえると、その執行の適正化とそのための地方公共団体の積極的な取り組みの促進が必要と考えられる。

また、近年の物価・賃金動向等の社会経済情勢の変化を踏まえるとともに年金制度改革における給付水準の見直しとも一体的に検討すれば、生活扶助基準・加算の引下げ・廃止、各種扶助の在り方の見直し、扶助の実施についての定期的な見直し・期限の設定など制度・運営の両面にわたり多角的かつ抜本的な検討が必要である。

特に、原則70歳以上の高齢者に上乘せされる老齢加算（17,930円1級地-1）は福祉年金創設との関係から昭和35年に創設されたが、年金制度改革の議論と一体的に考えると、70歳未満受給者との公平性、高齢者の消費は加齢に伴い減少する傾向にあること等からみて、廃止に向けた検討が必要であると考えられる。また、母子家庭についてみた場合、一般の母子世帯の平均の所得金額（21.1万円、世帯人員平均2.64人）と被保護母子世帯の最低生活費（22.1万円、世帯人員平均2.91人）を比較した場合、母子加算も同様であると考えられる。

さらに医療保険と同様、長期入院患者等の入院解消やレセプト点検等により医療扶助の適正化を図ることが重要である。

(5) 雇用

雇用対策については、雇用失業情勢を踏まえ、今後とも適切に対応していく必要がある。その際には、既存の施策の実績・効果についての十分な検証を行うことが重要であり、その結果を踏まえ、施策の重点化・合理化を図るなど、引き続きメリハリある見直しに取り組むこと等により、雇用対策の費用対効果の向上に努めていく必要がある。

具体的には、経済・産業構造の変化、ライフスタイルに対する国民の意識の変化、雇用慣行の変化等の構造変化を踏まえ、多様な働き方や円滑な労働移動等の実現による就業機会の確保を図るため、労働市場の構造改革や雇用対策の重点化の基本的な方向として、

雇用維持支援から労働移動支援へ

雇入れ助成からミスマッチ解消へ

生活支援から早期再就職支援（自立支援）へ

等への取り組みをさらに進めていく必要がある。

また、再就職支援や能力開発等に係るサービス水準の向上・多様化、施策の効果的・効率的実施の観点から、

民間のノウハウの積極的活用（官から民へ）

地域の実態を踏まえた施策の実施（国から地方へ）

等に取り組む必要がある。

さらに、雇用対策を検討するに当たっては、モラルハザードの防止、費用対効果に十分に配慮する必要がある。働き方の多様化の進展等により、失業者の実態も様々であり、再就職や能力開発等に対する公的支援の必要性も一律ではない。したがって、自助努力を適切に求めつつ、再就職や能力開発等に対する公的な支援が真に必要な者への適切な施策となるような制度設計に努めるべきである。

なお、雇用保険制度については、「15年度建議」で指摘した方向に沿った制度改正が行われたところであり、その円滑な執行を図ることにより、雇用保険制度の安定的運営を図り、雇用のセーフティネットに対する国民の信頼の確保に努めるべきである。

3. 公共事業

- (1) 我が国の社会資本は概ね整備されつつあり、投資の限界的な効果は一般的に低減していくと考えられる。したがって、厳しい財政事情を踏まえ、既存ストックの有効活用を重視するとともに、新たな投資は、整備効果の高い事業に絞って重点的に実施していく必要がある。「改革と展望」においても、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、公共投資の重点化・効率化を図っていくとの方針が示されている。
- (2) このような観点から、厳しい経済情勢の中ではあるが、引き続き国・地方を通じて公共投資の水準を着実に抑制し、受益と負担の明確な関係の下で、既存ストックの有効活用、事業の選別と集中投資、建設・管理コストの縮減等社会資本整備の質的改善を進める必要がある。

既存ストックの有効活用

費用対効果を踏まえ、政策目標を最も効果的・効率的に達成する観点から、道路整備と交通規制や料金の多様化、空港・港湾整備と24時間オープン化や手続の迅速化、河川等整備と災害情報の提供や避難訓練など、諸施策の適切な組み合わせにより、既存ストックの効果を引き出し、あるいは補完することが重要である。

長期計画における成果目標の妥当性等

長期計画については、成果重視への転換や計画の一本化を図る方針が決められている。今後、具体的に計画を策定するに当たっては、その趣旨を踏まえ、追求すべき成果が妥当か、投資の抑制方針と整合的か等の点を十分に吟味するとともに、事前評価を積極的に活用しつつ、既存ストックの有効活用や事業間の連携を促すものとする必要がある。

国・地方を通じた投資の重点化・スリム化

国の役割の重点化及び受益と負担の関係の明確化を進め、国・地方を通じた投資の重点化・スリム化を図ることが重要である。

国の役割は、国家的・広域的な政策課題への対応に重点化していく必要がある。特に、生活関連社会資本など受益の範囲が狭いものについては、国庫補助負担金の廃止・大幅縮減を図り、ナショナル・ミニマムの達成のため全国レベルでの資源配分が必要な場合や、新たなニーズに緊急に対応する必要がある場合、国の利害に重大な関係のある場合等に国庫補助負担

事業を限定すべきである。また、整備後の単純な維持更新は、地方公共団体に委ねることを基本とすべきである。

国民経済計算における一般政府の総固定資本形成⁸ 24.3兆円（平成13年度実績）のうち、地方政府は19.3兆円と中央政府（4.9兆円）の4倍の規模に達しており、その動向が国・地方を通じた投資規模に与える影響は大きい。社会資本整備が概ね整備されつつある中で、投資の中身は基礎的なものから選択的なものへと変化していくことから、厳しい「選択と集中」の姿勢でスリム化に取り組む必要がある。したがって、地方の実質的負担の軽減が投資の重点化・スリム化を鈍らせることのないよう、受益と負担の関係の一層の明確化を図ることが重要であり、引き続き、補助制度や地方財政措置（事業費補正等）の仕組みについて見直すべきである。

分野別の見直し

以上のような重点化の考え方を踏まえ、上水道、小規模下水道、大規模ダム、地方空港、地方港湾など「平成14年度予算編成の基本方針」（平成13年12月4日閣議決定）及び「平成15年度予算編成の基本方針」（平成14年11月29日閣議決定）における「厳しい見直しを行うべき分野」については、引き続き一段と厳しく抑制すべきである。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。

他方、大都市圏拠点空港の整備等国際競争力の向上、都市機能の高度化等による都市の再生、公共空間のバリアフリー化、リサイクルの推進等の施策については、分野横断的に、引き続き重点的に取り組む必要がある。

コスト縮減

平成9年度以降、公共工事のコスト縮減に努めてきたところであるが、民間事業と比較すれば規格や単価が高いという指摘があり、実態を踏まえ、引き続き、合理的なコスト縮減に格段の努力を払う必要がある。

こうした観点から、規格の見直しのほか、維持管理コスト、時間的コストを含む総合的なコストの縮減（コスト構造改革）に取り組み、その実施状況を毎年度点検し公表することが重要である。また、民間資金等活用事業（PFI）の推進等民間活力の一層の活用、入札・契約における競争性、透明性の向上に引き続き努める必要がある。

⁸ 「一般政府の総固定資本形成」とは、一般政府（中央政府、地方政府及び社会保障基金）が新規に購入した有形（建物、道路等）または無形（コンピューターソフトウェア等）等の資産。

- (3) 平成10年度から段階的に実施されてきた事業評価の導入は、平成15年度の事後評価の本格実施により、一応の完了を見ることとなる。事業評価は、各事業主体の責任の下で実施されるものであるが、社会資本整備を成果重視に転換する観点も踏まえ、今後とも、その改善を図り、積極的に活用していくべきである。その際、第三者による検証が可能となるよう、評価に関する情報の開示を進める必要がある。また、「SEE」機能の発揮の観点から、事業中の再評価及び事業完了後の事後評価を重視し、所期の成果が達成されているかについての検証と、事業実施の成果に関する各事業主体の説明責任を徹底することが重要である。

事前評価

客観評価において中心的役割を果たす費用便益分析は、現時点では精度や信頼性に限界があること等から、費用が便益を上回る事業を排除するための活用にとどまっている。今後、成果重視の社会資本整備を進めていくためには、個々の事業によって得られる成果を適切に評価し、比較する視点が欠かせない。このような観点から、国民に信頼され得る事業評価制度の構築を図り、これを積極的に活用することにより、透明性を確保しつつ優先順位の高い事業への集中投資を進める必要がある。その際、自然環境への影響など事業のマイナス面も十分踏まえる必要がある。

再評価・事後評価

事前評価には限界があること、採択後の社会経済情勢等の変化に適時適切に対応する必要があることから、再評価を積極的に実施し、その結果に応じて、事業の中止・縮小など必要な見直しを行うことが重要である。また、事業終了後には事後評価を厳格に実施するとともに、事前評価の結果と比較検証し、評価手法等の改善を図るべきである。

4. 文教・科学技術

(1) 文教予算

初等中等教育

初等中等教育については、近年、少子化により児童・生徒数が減少していく中で、児童・生徒一人当たりの公教育予算を大きく拡大させてきてい

るが⁹、他方で、学力低下への懸念や全国画一的な教育への批判等が年々高まってきている。こうした状況下、今後においては、児童・生徒一人当たりの公教育予算の拡大ということではなく、限られた資源を最大限有効活用し公教育の質の向上を図ることが何よりも重要である。

このため、各地方公共団体が自ら創意工夫を通じて、地域社会の特色を活かした教育を実現するとの観点から、引き続き、義務教育費国庫負担制度について負担対象の見直し、定額化・交付金化等の改革を着実に進めることが重要である。さらに、学校経営や教員評価に経営的発想や能力・成果重視の考え方を導入し、教員給与の一律優遇制度や教職員定数改善計画の見直しなど既存施策の徹底した見直しを行う必要がある。併せて、受益者負担等の観点から義務教育教科書の有償化が課題である。

高等教育

高等教育に対する公的支援については、国立大学に対する財政措置や私学助成等の既存の支援策を見直し、国公私を通じた競争原理に基づく支援へシフトさせる必要がある。

また、平成16年4月に予定されている国立大学の法人化に当たっては、いわゆる「PLAN-DO-SEE」の考え方を十分踏まえつつ、市場原理・競争原理の下で、各大学が自らの経営判断に基づいて自律的運営ができるようにするとともに、客観的かつ厳格な事後評価により重点的な支援が可能となるような制度設計を行うべきである。こうした考え方を踏まえ、学生納付金については、学部別授業料を含め各大学の自主的な判断に基づく設定を可能とすべきであり、運営費交付金の算定の基礎となる学生納付金の水準に関しては、受益者負担の徹底、自己収入確保の努力を踏まえて設定する必要がある。

文化

文化予算については、近年重点的な予算措置を行ってきたが、官と民及び国と地方の役割分担の観点からの支援範囲の見直しを行うとともに、費用対効果の観点からの評価の実施を通じて支援の重点化を行う必要がある。

(2) 科学技術

科学技術予算については、近年大幅に拡充されてきており、その結果、政府研究開発投資の対GDP比でみると、「第2期科学技術基本計画」(平成13年3月30日閣議決定)が目指す欧米主要国並みの水準は既に達成されている。我が国の極めて厳しい財政事情に鑑みれば、科学技術といえども聖

⁹ 児童生徒数が減少する中で、一人当たりの公教育費及び義務教育費国庫負担金は大幅に拡大。

(小中学校児童生徒一人当たり公教育費)

平成元年6.1万円 平成12年9.0万円(+47%増)

(公立小中学校児童生徒一人当たり義務教育費国庫負担金予算額)

平成元年度14.8万円 平成15年度26.2万円(+77%増)

域扱いされるべきものではなく、むしろ量的拡大から一層の質的向上へと軸足を移すべきである。

このため、科学技術予算について、硬直的な資源配分に陥ることのないよう、専門的知見を有する総合科学技術会議と十分連携しつつ、施策の優先順位の明確化等により、科学技術の重点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)への更なる重点化、原子力・宇宙・海洋等その他の分野における一層の効率化・合理化等を図り、科学技術分野での「選択と集中」を強化していく必要がある。

その際、資金の効率的利用を一層促進するため、科学技術分野全般にわたり、「PLAN-DO-SEE」の考え方を踏まえ、厳正な研究評価の徹底とその結果の反映を通じて、スクラップ・アンド・ビルドの原則に基づく新規プロジェクトの厳選及び既存プロジェクトの中止・見直しを図っていく必要がある。とりわけ、いわゆるビッグ・プロジェクトについては、後年度負担が大きいこと等に鑑みれば、費用対効果等を十分精査の上、一層厳格な絞込みを行う必要がある。なお、その際には、専門的視点に基づいた評価のみならず、タックスペイヤーの視点も十分踏まえる必要がある。

併せて、競争的研究資金について制度メニューの大括り化や研究資金の配分における若手研究者の取扱いの改善などのシステム改革を進めるとともに、官民の適切な役割分担に基づいた産学官連携を推進する必要がある。

5. 防 衛

(1) 防衛関係費については、現在の国際情勢に鑑み、国民の安全・安心の確保に対する重要性を増しているが、歳出化経費及び人件・糧食費の占める割合が8割を越えており、依然として予算の硬直化という構造問題を抱えている。深刻な財政事情を踏まえると、各種の多様な事態に対応するためにも、一層強力に防衛関係費の合理化・効率化に取り組むことが必要である。

(2) こうした観点から、新規の正面装備については、長期にわたって歳出化による後年度負担を招き、関連する後方経費の増加をもたらすものであり、経済財政事情、国際情勢等を踏まえ、必要性、優先度を十分に精査するとともに、費用対効果分析の手法を検討しつつ、引き続き、その抑制を図るべきである。また、我が国を取り巻く国際情勢等の変化に対応するため装備内容を見直す場合であっても、既存の装備体系のうち必要性の低下しているものについては縮減を図るべきである。

さらに、人件・糧食費については、組織定員の抑制を図るとともに、諸

手当等の人件費の基礎となる諸制度の見直しに引き続き取り組む必要がある。また、一般物件費については、平成15年度の予算執行調査（生活物品の単価、装備品における民生品・汎用品の活用、基地周辺対策事業、他）の結果を的確に反映し単価減を図るなど、あらゆる経費、施策にわたって、執行状況等を十分精査する中で、調達取得改革等を踏まえ、その合理化・効率化を行う必要がある。

6．政府開発援助（ODA）

政府開発援助（ODA）については、かつて他の先進国を上回る経済成長や経常収支黒字の累積といった観点から、著しく増大したが、我が国が極めて厳しい経済・財政状況に直面する中、戦略性、機動性、透明性、効率性の一層の確保を図り、これまで以上に量的制約の中での効果の最大化に努めることが必要となっている。また、ODAへの国民の支持を得るためにも、我が国としてのODAの基本理念を明確化することが求められている。

こうした状況も踏まえ、現在、本年中頃を目途に結論を得るべく、ODA大綱の見直しが進んでいる。見直しの基本方針としては、

人道的見地や国際社会の相互依存関係等の普遍的価値とともに、我が国にとっての安全と繁栄等をODAの基本理念に加えること、

ODAの重点地域を引き続きアジア地域とするとともに、平和構築分野（平和の定着及び国造り）や人間の安全保障等を重点分野としていくこと、

国別援助計画に則った一貫性あるODAの実施や、被援助国との政策協議の強化、評価・監査の強化等、ODAの効率的・効果的実施の必要性、

広報・情報公開等、ODAについての情報発信の強化の必要性、

等が掲げられている。

平成16年度予算においては、こうした新しいODA大綱の考え方も踏まえつつ、援助対象分野や対象国・地域の一層の重点化・戦略化を図り、国民の支持の前提となる効率性・透明性の向上、国民各層の幅広い参加に向けた取り組みを継続・強化していく必要がある。そして、量重視の考え方から質重視への転換を進めることで国際情勢に応じた我が国の国際的責任は果たしつつ、引き続きODAの量的規模の縮減を図っていくべきである。

7. 農林水産

- (1) 農業分野においては、効率的かつ安定的な経営体（担い手）が生産の相当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、農業者全体を対象とした一律的施策について見直しを行い、担い手への施策の集中化を進める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た地方分権を進めるべきであり、とりわけ、農業委員会や普及事業については、国の関与の縮減、組織のスリム化に向けた改革を積極的に進めるべきである。
- (2) 米政策について、平成14年12月に策定された「米政策改革大綱」に基づき、国の関与の縮減を基本とした改革を着実に進展させていくことが重要である。例えば、米の生産調整に関しては、需要予測の客観性を高めるとともに、農業者・農業者団体の自主的・主体的取り組みを強化していくことが必要である。さらに、米に係る助成措置については、平成16年度からの見直しにおいて、市場重視、担い手重視の観点から効率化・重点化を図るべきである。
- (3) 食糧管理特別会計は、平成13年度末より繰越損失を計上しており、早急に健全化を図る必要がある。特会の収支を改善するため、米政策改革を着実に進展させつつ、米の備蓄水準の適正化を図るとともに、麦の輸入等の食糧管理業務全般について一層の効率化を進めるべきである。

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や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、その資金の執行状況を踏まえ、施策の効率化・重点化をさらに推進していくことが重要な課題である。

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は、既存事業の効果を検証しつつ徹底的な見直しを行うとともに、新規事業については、公的支援の水準・範囲等を一層精査し、官と民の適切な役割分担を図るべきである。

エネルギーの安定供給の確保については、我が国にとって重要な政策課題であることに鑑み、施策の効果を十分に見極めつつ、原子力、天然ガス等のエネルギー源の多様化を推進していくべきである。他方、石油の備蓄事業については事業が国に移管されたことをも踏まえ、より一層の効率化を進めるとともに、開発事業については開発業務が石油公団から独立行政法人に移管されることも踏まえ、真に必要なプロジェクトに支援を限定し、石油対策全体として予算の縮減を図っ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、中小企業を一律に弱者と位置付け無差別に保護・支援を図るのではなく規制緩和など中小企業等の起業や経営革新に資する環境整備を推進しつつ、やる気と能力のある中小企業の前向きな自助努力への支援等に施策を重点化し、中小企業の構造改革を促進していくことが重要である。

また、中小企業金融は現下の厳しい経営環境の下、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有しているが、その機能が市場原理を歪めることのないよう制度を不断に見直していくことが必要である。このため、政府系金融機関による中小企業金融については、引き続きリスクに見合った適切な金利の設定など必要な制度改善を行うとともに、信用保証による信用補完についても、引き続き収支改善に向けて所要の対応を図っていくことが必要である。

10 . 司法制度改革

裁判の迅速化、公的刑事弁護の拡充、司法ネットの構築等の司法機能の充実・強化に当たっては、限られた財政資金の効率的使用の観点から、最高裁判所による検証、公的資金の投入にふさわしい透明性・説明責任の確保、関連機関との連携等に配意し、合理的かつ機能的な制度・仕組みを構築していくことが必要である。

また、司法制度改革を進める中で、「15年度建議」でも述べたとおり司法修習生の給費制は早期に廃止し貸与制への切替を行うべきであり、公務員給与の在り方についての見直しも踏まえ、裁判官・検察官の給与の在り方についても見直しに取り組んでいくべきである。

(以上)

「平成16年度予算編成における基本的考え方について」のポイント

【総論】

1. 持続可能な財政構造の確立

- ・「2010年代初頭におけるプライマリーバランスの黒字化」という目標の達成に向け全力で取り組むべき
- ・財政赤字の累積は、財政の硬直化や世代間不公平の拡大に加え、制度の持続可能性への疑問から国民に将来不安をもたらすため、極力公債発行額の抑制に努めるべき
- ・平成16年度予算編成においても、昨年度同様の歳出改革路線を堅持していくことが重要

2. 歳出見直しの基本的考え方

- ・義務的な経費、裁量的な経費を問わず、聖域なく歳出内容を見直すことが不可欠
- ・構造改革により「保護・救済型」から「自立支援型」の制度へ（社会保障制度改革・国と地方の改革等）
- ・予算配分の重点化・効率化（メリハリ付け）が重要な課題
- ・単価の見直しによるコスト縮減等、歳出効率化に向けた努力を継続
- ・特別会計の歳出の効率化・合理化を図っていくことが必要

3. 予算編成における事後評価の充実

- ・「PLAN（編成）-DO（執行）-SEE（評価・検証）」のプロセスのうち、特に「SEE」の充実を図ることは重要
- ・予算執行調査の結果を予算編成に的確に反映させていくことが必要
- ・公会計制度の充実に取り組んでいくことが必要

【各論】

1. 国と地方

- ・地方公共団体の自立のため、地方公共団体による自助努力と自己責任による行財政運営を実現
- ・地方交付税制度について引き続き「自立支援型」の改革を推進（徹底した地方歳出の見直し、交付税の財源保障機能を将来的に廃止し地方に財政規律のインセンティブを与える、地方公共団体の歳入歳出両面での自助努力を求める）
- ・国庫補助負担金について、事務事業の在り方を見直し、国の関与の縮減、国・地方を通じた行政のスリム化の観点から、改革を実施

2. 社会保障

- ・潜在的国民負担率を50%程度に抑制
- ・世代間の公平、給付と負担のバランスを図り、持続可能な年金制度を構築（既裁定年金を含む過去期間の給付債務の削減、概念上の拠出建てによる給付設計、国民年金滞納者への滞納処分の実施等）
- ・医療制度改革（公的保険がカバーする範囲の見直し、高齢者医療コスト等の縮減等）
- ・介護保険制度の抜本改革（公的介護保険の給付範囲、給付率など給付の在り方を見直し等）

- ・生活保護の制度・運営面の抜本的見直し（執行の適正化、扶助基準・加算の引下げ、廃止、期限の設定等）
- ・雇用対策について、既存の施策の十分な検証、施策の重点化・合理化

3. 公共事業

- ・国・地方を通じて公共投資の水準を着実に抑制し、受益と負担の明確な関係の下で、既存ストックの有効活用、事業の選別と集中投資を推進
- ・引き続き、建設・管理コストの縮減に格段の努力
- ・社会資本整備を成果重視に転換する観点も踏まえ、事業評価の改善を図り、より積極的に活用

4. 文教・科学技術

- ・児童・生徒一人当たりの公教育予算の拡大ではなく質の向上を目指し、義務教育費国庫負担制度改革の着実な推進、教員給与の一律優遇制度や教職員定数改善計画の見直しなど既存施策の徹底した見直し
- ・高等教育について、国公私を通じた競争原理に基づく支援へシフト。国立大学の法人化に際し、客観的かつ厳格な事後評価により重点的な支援を可能とする制度設計
- ・科学技術予算について、「選択と集中」を強化。厳正な研究評価とその結果の反映を通じてプロジェクトを厳選

5. 防衛

- ・各種の多様な事態や国際情勢等の変化に対応するためにも一層強力に防衛関係費を合理化・効率化。必要性の低下している装備の縮減等、新規の正面装備の抑制
- ・組織定員の抑制、予算執行状況等の精査によりあらゆる経費を効率化

6. 政府開発援助（ODA）

- ・新しいODA大綱の考え方を予算に反映
- ・量重視から質重視への転換により国際的責任は果たしつつ、引き続きODAの量的規模を縮減

7. 農林水産

- ・担い手への施策の集中化
- ・米に係る助成措置の効率化・重点化、食糧管理特別会計の健全化

8. エネルギー対策

- ・エネルギーの安定供給の確保や環境保全などに適切に対処しつつ施策の効率化・重点化を推進
- ・石油対策は全体として予算を縮減

9. 中小企業対策

- ・やる気と能力のある中小企業の前向きな自助努力への支援への重点化
- ・中小企業信用保証制度の収支改善

10. 司法制度改革

- ・司法機能の充実・強化に当たっては、合理的かつ機能的な制度・仕組みを構築
- ・司法修習生の給費制の廃止（貸与制への切替）裁判官・検察官の給与の在り方の見直し