

「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」
について

〔平成13年6月26日〕
閣議決定

「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」
を別冊のとおり定める。

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 26 日

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

(目 次)

<新世紀維新が目指すもの－日本経済の再生シナリオ>

1. 経済再生の第一歩としての不良債権問題の抜本的解決 2
2. 構造改革のための7つの改革プログラム 2
(経済社会の活性化のために)
 - (1) 民営化・規制改革プログラム
 - (2) チャレンジャー支援プログラム－個人、企業の潜在力の発揮
(豊かな生活とセーフティーネットを充実するために)
 - (3) 保険機能強化プログラム
 - (4) 知的資産倍増プログラム
 - (5) 生活維新プログラム
(政府機能を強化し、役割分担を抜本的に見直すために)
 - (6) 地方自立・活性化プログラム
 - (7) 財政改革プログラム
3. 政策プロセスの改革 5
4. 中長期の経済財政運営と平成14年度予算編成 6

第1章 構造改革と経済の活性化

1. 構造改革と真の景気回復 7
2. 不良債権問題の抜本的解決－日本経済再生の第一歩 7
3. 経済の再生 9
4. 財政構造改革 12

第2章 新世紀型の社会資本整備－効果と効率の追求

1. 新世紀型の社会資本整備に向けて 13
2. 硬直性の打破 14
3. 事業主体としての国と地方 15
4. 重点的に推進すべき分野 15

5. 効率性／透明性の追求	15
6. 経済・財政との整合性	16
第3章 社会保障制度改革－国民の安心と生活の安定を支える	
1. 国民の「安心」と生活の「安定」を支える社会保障制度の確立	17
2. 社会保障制度全体に共通する課題	18
3. 医療制度改革	19
4. 年金制度改革	21
5. 介護	22
6. 子育て支援	22
第4章 個性ある地方の競争－自立した国・地方関係の確立	
1. 地方の潜在力の発揮	23
2. 個性と自律	23
3. 自立し得る自治体	24
4. 地方の自律的判断の確立	24
5. 地方財政にかかる制度の抜本改革	25
6. 地方財政の健全化への取組み	25
第5章 経済財政の中期見通しと政策プロセスの改革	
1. 中期的な経済財政の展望	27
2. 中期的な経済財政計画の策定と予算編成プロセスの刷新	27
3. 改革を通じる中期目標（プライマリーバランス等）の達成	28
4. 政策プロセスの改革	28
第6章 平成14年度経済財政運営の基本的考え方	
1. 景気の現状と経済の先行き	31
2. 平成14年度予算	31

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

〈新世紀維新が目指すもの - 日本経済の再生シナリオ〉

20世紀、とりわけ戦後の日本は、世界に類を見ない経済発展を実現した。しかし、バブル経済が崩壊し、90年代に入って以降、日本経済は停滞を続け、国民の経済社会の先行きに対する閉塞感が深まっている。確かに、過去10年の日本経済のパフォーマンスは、日本の経済社会が本来持っている実力を下回るものだった。さらに、高齢化が進展し、労働力人口が減少するなかで、ともすれば我々は悲観論に陥りがちである。

今、日本の潜在力の発揮を妨げる規制・慣行や制度を根本から改革するとともに、司法制度改革を実現し、明確なルールと自己責任原則を確立し、同時に自らの潜在力を高める新しい仕組みが求められている。

グローバル化した時代における経済成長の源泉は、労働力人口ではなく、「知識／知恵」である。「知識／知恵」は、技術革新と「創造的破壊」を通して、効率性の低い部門から効率性や社会的ニーズの高い成長部門へヒトと資本を移動することにより、経済成長を生み出す。資源の移動は、「市場」と「競争」を通じて進んでいく。市場の障害物や成長を抑制するものを取り除く。そして知恵を出し、努力をした者が報われる社会を作る。「構造改革」は、こうした観点から、日本経済が本来持っている実力をさらに高め、その実力にふさわしい発展を遂げるためにとるべき道を示すものである。

まず、不良債権問題を2～3年以内に解決することを目指すとともに、後述するような前向きな構造改革をパッケージで進める。今後2～3年を日本経済の集中調整期間と位置付け、短期的には低い経済成長を甘受しなければならないが、その後は経済の脆弱性を克服し民需主導の経済成長が実現することを目指す。そうした経済動向のなかで、次世代のためにプライマリーバランスの黒字に向けた財政改革を、マクロ経済の動向に十分注意を払いつつ着実に進めていく。

21世紀の日本では、実力に見合った経済成長が実現する。そこでは、国民が自信と誇りに満ち、努力するものが夢と希望をもって活躍し、市場のルールと社会正義が重視される。また、それは誰もが豊かな自然と共生し、安全で安心して暮らせるとともに、世界に開かれ、外国人にとっても魅力がある社会でなければならない。新世紀維新が目指すのは、このような社会である。

1. 経済再生の第一歩としての不良債権問題の抜本的解決

経済再生の第一歩として、不良債権の処理を急ぐべきである。不良債権については、「緊急経済対策」(平成13年4月6日)で最終処理に向けたスケジュールが明示され、民間を中心とした私的整理の指針づくりも進展している。さらに、米国のRTC(整理信託公社)の例も参考に、RCC(整理回収機構)による不良債権処理、企業再生等を進める。

第1に、新規不良債権の発生メカニズムと担保となる土地の価格動向を正確に把握することが重要である。不良債権の債務者企業による財務状況の適正な情報開示と、不良債権の最終処理を目指してそれに適合した銀行による適正な債務者区分、引当て及び適切なリスク管理を促進する。要注意先債権等についても、銀行が、借り手先企業の状況把握に努め、適正なリスク管理を行う一方、借り手の経営改善に向けた努力を行うよう促す。

第2に、主要行の不良債権について、「緊急経済対策」に沿ったオフバランスシート化の進捗状況を定期的に点検するとともに、不良債権比率、与信費用比率(貸出に占める不良債権処理損の比率)といった新たな指標等も参考に、不良債権の新規発生の状況を含む不良債権問題全体の改善状況についての的確な把握に努める。

第3に、RCCの機能を抜本的に拡充し、RCCを積極的に活用した不良債権処理、企業再生等を進め、銀行の不良債権のオフバランスシート化の確実な実現を図る。

第4に、オフバランスシート化によって、転職することが求められる雇用者については、新規分野における雇用機会の創出(試算によれば、新規分野を含むサービス分野においては、5年間で530万人が期待)や労働移動の増加に対応する制度改革によって就業機会を拡大する。具体的な制度改革としては、自己啓発の支援、大学・専修学校等が社会人の再教育・再訓練に柔軟に応える機能(いわゆるコミュニティ・カレッジ)の強化、職業能力評価システムの整備や派遣制度の規制改革等を推進する。また、離職者、転職者に対する支援の強化などセーフティネットの拡充、総合化を図る。

第5に、21世紀にふさわしい安定した金融システムを構築する。直接金融を重視したシステムに円滑に移行するために個人の株式投資にかかる環境整備を行うなど証券市場を活性化する。金融システムの構造改革という観点から銀行の株式保有のリスクを適切に規制する。

2. 構造改革のための7つの改革プログラム

(経済社会の活性化のために)

(1) 民営化・規制改革プログラム

「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、国民の利益の観点に立って、特殊法人等の見直し、民営化を強力に推進し、特殊法人等向け補助金等を削減する。郵政事業の民営化問題を含めた具体的な検討、公的金融機能の抜本見直しなどにより、

民間金融機関をはじめとする民間部門の活動の場と収益機会を拡大する。

医療、介護、福祉、教育など従来主として公的ないしは非営利の主体によって供給されてきた分野に競争原理を導入する。国際競争力のある大学づくりを目指し、民営化を含め、国立大学に民間的発想の経営手法を導入する。また、規制を極力撤廃し、自由な経済活動の範囲をできる限り広げるとともに、消費者・生活者本位の経済社会システムを実現する。

(2) チャレンジャー支援プログラム - 個人、企業の潜在力の発揮

個人の潜在力を十分に発揮させるために、個人の意欲を阻害しない「頑張りがいのある社会システム」を構築する。このため、従来の預貯金中心の貯蓄優遇から株式投資などの投資優遇へという金融のあり方の切り替えや起業・創業の重要性を踏まえ、税制を含めた諸制度のあり方を検討する。

さらに、公正取引委員会の体制を強化し、その機能を充実させるなど、競争環境の積極的な創造や市場監視の機能・体制を充実させ、競争政策を強力に実施する。市場支配力を有する通信事業者への非対称規制の前倒し実施、放送、通信の融合を推進する。なお、周波数などの公共資源は、公開入札など市場原理を活用することも含め、最適な配分方式について検討する。

また、ITモデルエリア、IT教育支援等によってIT革命を推進する。

(豊かな生活とセーフティーネットを充実するために)

(3) 保険機能強化プログラム

国民一人一人にとってライフステージの各段階にわたる自分の生活と社会保障制度との関わりが分かるようにする。こうしたことを通じて、「分かりやすく信頼される社会保障制度」を実現する。このため、ITの活用により、社会保障番号制導入とあわせ、個人レベルで社会保障の給付と負担が分かるように情報提供を行う仕組みとして「社会保障個人会計(仮称)」の構築に向けて検討を進める。

公的年金については、「人口減少社会」の下で「持続可能で安心できる」制度を構築するとともに、公的年金及び私的年金の役割分担により、高齢者の生活を総合的に保障する。

医療については、医療サービスの標準化、ITを活用した医療情報の開示、医療機関経営の近代化・効率化などからなる「医療サービス効率化プログラム(仮称)」を推進することなどにより、医療の質を落とさずにコストを下げ、維持可能な制度とする。

(4) 知的資産倍増プログラム

人材大国と科学技術創造立国を実現するために、知的資産を倍増するとの観点から、教育改革を進めるとともに、ライフサイエンス、IT、環境、ナノテクノロジー・材料の4分野への戦略的重点化を図る。

大学教育に対する公的支援については、機関補助に世界最高水準の大学を作るための競争という観点を反映させる。また、個人支援を重視する方向で、公的支援全体を見直す中で、

教育を受ける意欲と能力がある人が確実にこれを受けられるよう、奨学金の充実や教育を受ける個人の自助努力を支援する施策を検討する。民間からの教育研究資金の流入を活発化するため、大学が受ける寄附金・大学が行う受託研究の充実のための環境整備について、税制面での対応を含め検討する。また、社会人に対する自己啓発の支援を充実する。

(5) 生活維新プログラム

人々が自らのライフスタイルに合わせ、男女が共同して社会に参画し、将来にわたってのびのびと働き生活できる基盤を整備する。

- (i) 多機能高層都市プログラムの推進により職住近接を可能とする。
- (ii) 「働く女性にやさしい社会」を構築するため、税や社会保障制度の見直しに当たっては、個人単位化を進めるとともに、雇用に関する「性による差別」を撤廃する。
- (iii) 保育所待機児童をゼロとするプログラムを推進するとともに、放課後児童の受入体制の整備を図る。
- (iv) バリアフリー化の推進等により、高齢者などが年齢等にかかわらず働きやすく暮らしやすい環境を整備する。
- (v) ごみゼロと脱温暖化の社会づくり、自然との共生などを通じ、地球と共生する「環の国」づくりを推進する。
- (vi) 国民に安全（人の生命、健康に関わる良質な環境や水と食料などの確保を図るヒューマン・セキュリティ、安全な国土）と治安を確保し、安心して暮らせる社会を保障する。

(政府機能を強化し、役割分担を抜本的に見直すために)

(6) 地方自立・活性化プログラム

(地方の潜在力の発揮)

「個性ある地方」の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である。このため、すみやかな市町村の再編を促進する。歳出の効率化を図り、受益と負担の関係を明確化するとともに、地方財政の立て直しを行う。

「行政サービスの権限を住民に近い場に」を基本原則として、国庫補助負担金を整理合理化するとともに、国の地方に対する関与の縮小に応じて、地方交付税制度を見直す。特定の事業について、地方の負担意識を薄める仕組みを縮小するなど、制度の簡素化を行う。また、地方行財政の効率化などを前提に、地方税の充実確保により、社会資本整備・社会保障サービス等を担う主体として地方行政の基本的な財源を地方が自ら賄える形にすることが必要である。

水道など地方公営企業への民間的経営手法の導入を促進し、介護福祉、まちづくり、リサイクルなど社会事業を担うNPOの支援強化など地方の活性化を図る。

(地域に密着した産業の活性化等)

意欲と能力のある経営体に施策を集中することなどにより、食料自給率の向上等に向け、農林水産業の構造改革を推進する。また、地方の活性化のために、都市と農山漁村の共生と

対流、観光交流、おいしい水、きれいな空気に囲まれた豊かな生活空間の確保を通じ「美しい日本」の維持、創造を図ることが重要である。

(7) 財政改革プログラム

巨額の財政赤字を抱えている我が国財政の状況を改善し、21世紀にふさわしい、簡素で効率的な政府を作るため、財政の改革に取り組む。

特に、資源配分の硬直性を打破するため、例えば公共事業に関しては、特定財源を見直すとともに、「公共事業」と「非公共事業」の区分にとらわれない配分、弾力的な地域間配分を行う。さらに、政策目標に照らし、公共事業以外のより適切な政策手段がないか十分に審査する。

また、経済社会の状況変化やこれまでの整備状況などを踏まえ、公共事業関係の長期計画については、各計画の必要性も含め見直しを行う。

3. 政策プロセスの改革

首相公選制は民主主義の下で民意を直接反映させる仕組みであり、今後検討されるべきである。オープン・ソース方式の採用やタウン・ミーティングなどによる国民対話も、政策意思決定プロセスにおける透明性を高める上で重要である。

政策形成プロセスにおける透明性を高め、短期・中期の経済財政運営の整合性を確保するために、財政システムと予算編成プロセスを刷新する。

予算配分の硬直性を是正するため、経済財政諮問会議を中心に、まずは政策のあり方を横断的に審議し、その結果を反映してメリハリの効いた予算編成を行う。

省庁横断的で優先度の高いプロジェクトについては、内閣として予算の要求から執行に至るプロセスに関与を深め、その一体的、整合的な推進を図る。

国・地方の一般会計（普通会計）、特別会計、財政投融资、国・地方間の財政移転、特殊法人等との間の資金移転のそれぞれの関係について説明責任を果たし、透明性を高めていく。

重点分野の特定化と優先順位付けを行い、実施事業を客観的に評価し、決算や評価結果を予算・計画などに反映させるための体制を整備する。特殊法人について、透明性と説明責任を確保するために関連子会社を含め企業会計原則、連結財務制度に基づいた「行政コスト計算書」を導入するとともに、特別会計についても導入を検討する。

4. 中長期の経済財政運営と平成 14 年度予算編成

民間経済、金融、財政の構造改革を強力に実施することによって、日本経済は、不良債権処理等に伴うデフレ圧力が発生する調整期間を経て、「停滞の 10 年」を抜け出し、「躍動の 10 年」を展望することが可能となる。

アメリカの景気動向や不良債権処理等に伴うデフレ圧力の影響などの不確実性が存在し、経済を的確に見通すことは困難であるが、このところ景気は悪化しつつあり、平成 13 年度の経済成長は、当初の政府経済見通しをかなり下回るとみられる。アメリカ経済の回復傾向が明らかになっていけば、適切な経済運営のもとで構造改革の進展の成果もあり、平成 14 年度の景気は徐々に回復への動きをたどることとなる。

中期的にみて日本経済は、民間経済、金融、財政の構造改革を通じた経済活性化や国民や企業の将来に対する不安感の軽減などにより、民需主導の経済成長を実現し、潜在力を十分発揮していくものと予想される。

平成 14 年度において、財政健全化の第一歩として、国債発行を 30 兆円以下に抑制することを目標とする。その後、プライマリーバランスを黒字にすることを目標として政策運営を行う。ただし、そのペースについては、マクロ経済の動向に十分注意を払いつつ進める。

金融政策については、調整期間におけるデフレ圧力の状況も踏まえ、機動的な量的緩和政策をとることが期待される。また、景気の状態によっては、セーフティーネットに万全を期するなど、柔軟かつ大胆な政策運営を行う。

平成 14 年度予算については、この基本方針で示した構造改革、重点分野などを反映し、メリハリの利いた予算編成を行うなど、予算編成プロセスを刷新する。

第1章 構造改革と経済の活性化

1. 構造改革と真の景気回復

いかなる経済においても生産性・需要の伸びが高い成長産業・商品と、逆に生産性・需要の停滞する産業・商品とが存在する。停滞する産業・商品に代わり新しい成長産業・商品が不断に登場する経済のダイナミズムを「創造的破壊」と呼ぶ。これが経済成長の源泉である。

創造的破壊を通して労働や資本など経済資源は成長分野へ流れていく。こうした資源の移動は基本的には市場を通して行われる。市場の障害物や成長を抑制するものを取り除く。市場が失敗する場合にはそれを補完する。そして知恵を出し努力した者が報われる社会を作る。こうしたことを通して経済資源が速やかに成長分野へ流れていくようにすることが経済の「構造改革」にほかならない。

創造的破壊としての構造改革はその過程で痛みを伴うが、それは経済の潜在的供給能力を高めるだけでなく、成長分野における潜在的需要を開花させ、新しい民間の消費や投資を生み出す。構造改革はイノベーションと需要の好循環を生み出す。構造改革なくして真の景気回復、すなわち持続的成長はない。

2. 不良債権問題の抜本的解決 — 日本経済再生の第一歩

不良債権問題は日本経済が抱える「負の遺産」である。過去の遺産が現在そして将来の日本経済にとって解決しなければならない問題である理由は2つある。第1に銀行の収益性の低下や追加処理リスクが生ずることであり、第2に不良債権を生んだ産業の多くが非効率であり低収益の構造にあることである。不良債権の最終処理を行うことにより、資源が成長分野に流れていくことが期待される。

なお、不良債権の最近の発生状況、特に、製造業等いわゆるバブルの影響が比較的小さいとされる分野における不良債権の新規発生への伸びが大きいことなどを考えても、不良債権は経済の停滞に伴って新規に発生するものであり、また、不良債権処理により資源が向かうべき成長分野が存在するためにも、第3節で述べる実体経済の再生が重要である。

(1) 不良債権の確実な最終処理と情報開示

「緊急経済対策」は、バランスシートからはずすことこそが不良債権の最終処理になるとの認識の下、明確なスケジュールを設定した。主要行には、新規不良債権の発生メカニズムを把握の上でそのスケジュールを前提に、迅速に処理が行われることが期待される。

このような取組みは、パブリック・プレッシャーの下で、金融機関の自主的な判断で進められることになる。それが実効性を持つためには、①不良債権の厳格な把握とその情報開示、②不良債権処理の進捗に関する情報開示等が必要である。

(2) 処理状況の厳格な点検

不良債権の処理状況について、2～3年以内にオフバランスシート化するという目標の進捗状況を定期的に厳しく点検するとともに、さらに、不良債権比率、与信費用比率といった新たな指標等も参考に、不良債権の新規発生を含む不良債権問題全体の改善状況についての確かな把握に努める。

(3) 産業の再生なくして不良債権の最終的解決なし

不良債権問題の背景には、借り手である企業／産業側の過剰債務や非効率性といった構造問題がある。不良債権問題は、借り手が抱えるこうした構造問題と一体的に解決されることが必要である。法的整理のためには、会社更生法、民事再生法があるが、より使い易くするために必要な見直しを行うべきである。また、私的整理については、その公正、円滑化に資するためのガイドラインを関係者間で早急にとりまとめることが期待される。

(4) RCCによる不良債権処理と企業再生

緊急経済対策に沿って不良債権の最終処理を確実に実現するため、RCCの機能を抜本的に拡充することとする。その上で、目標期間である2～3年以内に主要行が最終処理を行うことが困難な不良債権については、RCCに譲渡等するよう要請する。

具体的には、まず、今国会で金融再生法が改正され、RCCによる資産買取りが3年間延長されたが、さらに、RCCに信託兼営を認め、信託方式による不良債権の引受けも可能とする等、RCCが幅広く金融機関の不良債権の引受けを行い得るよう、所要の措置を講ずる。また、RCCは、受け入れた債権について、債務者企業の再建可能性に応じ、厳正な回収に努める一方、再建すべき企業と認められる企業については、法的・私的再建手続等を活用し、その再生を図る。このため、例えば、企業再構築を図る組織の新設等、RCCの機能・組織の拡充を図る。

さらに、米国のRTCの例も参考に、不良債権や担保不動産の証券化を積極的に進める。なお、これにより、債権流動化市場の育成を図り、銀行による不良債権処理や土地の流動化等が促進されることを期待する。

(5) 不良債権処理の影響に備えたセーフティーネットの充実

不良債権処理は、将来の経済成長のための必要条件ではあるが、十分条件ではない。不良債権処理という「後向きの構造改革」に加え、以下に述べるような「前向きの構造改革」を実行することが重要である。実体経済が再生することは、失業を新規成長分野で吸収するということが可能にするし、不良債権の新規発生を抑制するということにも寄与するからである。

不良債権処理が雇用に与える影響を正確に予測することは困難であるが、ある程度の影響があることは否定できない。このような雇用への影響に対しては、財政のビルト・イン・スタビライザー機能があるが、雇用への影響を最小限に抑えるため、雇用対策法、雇用保険法、離転職者向け教育訓練、緊急雇用創出特別奨励金等の制度・施策を活用する。また、離職後失業期間中の住宅ローン負担・教育費負担に対する支援、起業家に対する支援など、制度横

断的な施策の拡充を行う。さらに、雇用情勢によっては、モラルハザードに留意しつつセーフティネットの一層の充実を図る。

中小企業の連鎖倒産等の防止のため、信用保証協会の保証や政府系金融機関の貸付を活用するなど、金融面で適切に対応するとともに、経営の健全化に向け中小企業が自ら行う経営革新を積極的に支援する。

上記に加え、新たな市場と雇用を創出する構造改革と雇用対策の一体的な施策の具体化について、産業構造改革・雇用対策本部での検討が期待される。

3. 経済の再生

経済成長は社会的ニーズに新しい技術が出合うことにより生まれる。21世紀初頭の我が国は、IT革命が進展するなかで、自然との共生、高齢化社会の到来など、出来合いの答えが用意されていない課題に直面している。これは日本経済にとって大きなチャレンジであるが、同時にこうした高齢化社会への対応等の社会的ニーズは成長の源泉でもある。社会的ニーズに新しい技術を結びつけるために、市場の整備など社会的なイノベーションが必要である。

(1) 科学技術創造立国・世界最先端のIT国家への足固め

20世紀の最後の20年間で、機械や工場などの物的な資本は、最も重要な生産要素の座を、特許やノウハウ、経営企画力など無形資産に譲った。付加価値や経済成長を生み出す最も重要な要素は「知識／知恵」である。21世紀の日本は、科学技術創造立国及び世界最先端のIT国家を目指さなければならない。

新しいテクノロジーとして、①ライフサイエンス、②情報通信（IT）、③環境、④ナノテクノロジー・材料の4分野への重点的な研究開発を進める。これら4分野を含め「科学技術基本計画」（平成13年3月30日閣議決定）の着実な実行が必要である。また、こうしたテクノロジーが潜在的能力を最大限に活かし、①循環型社会の構築／環境の保全、②高齢化社会への対応、③都市の再生など、21世紀の日本が真に必要としている社会的ニーズに応えられるよう、重点的な資源配分が行われなければならない。

こうした目的のために、民間企業の研究開発や国・大学から民間企業への技術移転を促進するとともに、新しい技術を活かして事業を起こそうとするベンチャー・ビジネス等の支援に資する環境整備について検討する。

5年以内に世界最先端のIT国家になるとの目標達成に向け、「e-Japan 重点計画」（平成13年3月29日）及び「e-Japan2002 プログラム」に基づき、重点的かつ戦略的にIT施策を積極的に推進する。

(2) 人材大国の確立

経済社会が大きく変貌し、ITを始め、技術革新も急速な進展を見せるなか、労働力には、柔軟で質の高い技術、能力が備わっている必要がある。このため、教育全般について、その

あり方を検討する必要がある。特に国立大学については、法人化して、自主性を高めるとともに、大学運営に外部専門家の参加を得、民営化を含め民間的発想の経営手法を導入し国際競争力のある大学を目指す。他方、学生・社会人に対しては、奨学金の充実や教育を受ける個人の自助努力を支援する施策について検討する。

職業能力開発については、IT教育訓練などの充実を図るとともに、それが十分に活用されるよう、自己啓発支援等の仕組みを強化する。

(3) 民間活力が発揮されるための環境整備

(i) 規制改革

国際的な交流が盛んになるにつれ、我が国の価格が概して割高であることが大きく浮き彫りにされている。このような高コスト構造を解決するためには、経済活動が極力民間に委ねられ、自由な活動と創意工夫によって効率化が進められることが不可欠である。

経済的規制の改革は、電気通信、エネルギー等の分野でまだ課題を残している。特にNTTのあり方については、公正有効な競争が実現するよう、競争の進展状況等を踏まえ速やかに抜本的な見直しを行うべきである。また、周波数などについては、公開入札など市場原理を活用することも含め、最適な配分方式について検討する。他方、社会的規制の改革はさらに遅れている。特に、医療、労働、教育、環境等の分野での規制改革は、サービス部門における今後の雇用創出のためにも重要である。本年発足した総合規制改革会議における、これら重点検討分野の検討が期待される。

(ii) 競争政策

メガコンペティションの下で、金融、産業の分野における外資の参入や産業再編の進展に対応するとともに、談合・横並び体質からの脱却と市場の活性化を図るため、競争政策の積極的な展開が求められている。これとあわせ、公正取引委員会における審査の透明性の向上及び審査の迅速化が図られる必要がある。

また、規制緩和が進む公益事業分野において、自由かつ公正な競争が確保されるよう十分な監視をするとともに、特に電気通信分野においては、市場支配力を有する通信事業者への非対称規制を前倒し実施する。さらに、新たな省庁体制の中で、公正取引委員会の位置付けについて、規制当局からの独立性、中立性等の観点からよりふさわしい体制に移行することを検討する。

(4) 規制改革のみならず制度改革に踏み込む

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。司法制度改革は社会的インフラとして重要であり、「司法制度改革審議会意見書」(平成13年6月12日)を最大限尊重して着実に改革が進められるべきである。

経済法制については、現在商法の抜本改正が検討されているが、我が国の競争力の向上に結びつくように、民間事業者の意見も十分に踏まえた改正が行われることが期待される。また、社会経済構造の変革と事後監視型社会への転換に対応し、国民や企業の経済活動にかかわる民事・刑事の基本法について、抜本的に見直す。

「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」ことを原則に、国民の利益の観点に立

って、徹底した行政改革を行い、特殊法人等や国営施設の見直し、民営化を進めることが必要である。郵政三事業については、予定どおり平成 15 年の公社化を実現し、その後のあり方については、総理の懇談会において、民営化問題を含めた具体的な検討を進める。

それでも残る公的部門については、徹底した効率化を進めるために、企業会計制度を踏まえて公会計制度の見直しを行うとともに、その適切な情報公開を行うことが必要である。また、早急に電子政府化を実現することが重要である。

(5) 資産市場の構造改革

(i) 証券市場の構造改革

証券市場の活性化のためには、企業が活性化し、収益力を高めることが基本である。しかし、同時に、市場監視・取締体制の充実、インサイダー取引や株価操縦等不公正取引に対するルールの明確化、会計基準・会計監査を一層厳格化することなど、インフラの整備も必要である。さらに、個人投資家の市場参加が戦略的に重要であるとの観点から、その拡大を図るために、貯蓄優遇から投資優遇への金融のあり方の切り替えなどを踏まえ、税制を含めた関連する諸制度における対応について検討を行う。

金融システムの構造改革という観点からは、銀行の株式保有のリスクは適切に規制されるべきである。こうした施策は、銀行や企業の株式持合いの縮小を通じて、株式市場の市場メカニズムを一層発揮させることにもつながる。ただし、その場合、保有株式の売却が、短期的には株式市場の需給等を通じ、株価水準によっては金融システムの安定性や経済に好ましくない影響を与える可能性を考慮し、一時的な仕組みとして、銀行保有株式取得機構（仮称）の設立に向け早急に検討を進めなければならない。

(ii) 不動産市場の構造改革

バブル崩壊以降、低迷を続ける不動産市場の活性化を図る契機としては、構造改革につながるようなプロジェクトによって需要が創出されることも重要である。その点で、本年 5 月に発足した都市再生本部が選定し、実施しようとしている 21 世紀型都市再生プロジェクトは重要であり、積極的に推進すべきである。

このようなプロジェクトが円滑に推進されるためにも、土地の整形・集約化のための事業の促進、国の施設の建替え等における PFI の積極的活用が必要である。

また、住宅ストックの流通や有効活用を促進するために、中古住宅等の評価システムの確立や取引価格情報の開示など、市場情報の提供体制を整備する必要がある。

(6) 労働市場の構造改革

構造改革に伴う雇用への影響を最小限にするためにも、成長分野の拡大を促進するとともに、そうした分野への円滑な労働移動が促進され、労働力の再配置が円滑に実現するように環境整備を進める必要がある。なかでも重要なのは、①自発的な能力開発の支援、②派遣、有期雇用、裁量労働、フレックス就業等の多様な就労形態を選択することが可能になるような制度改革、③キャリア・カウンセリングの充実と職業訓練の円滑化、④性別や年齢にかかわらず働ける環境の整備、である。特に女性の労働参加を支援するために、保育所待機児童ゼロ作戦及び放課後児童の受入体制の整備を進める。

このような施策の充実によって、今後雇用機会の拡大が見込まれるサービス部門への労働移動が円滑に行われることとなる。試算によれば、新規分野を含むサービス分野においては、

5年間で530万人の雇用機会の創出が期待される。

(7) 税制改革

税制は、政府活動のための財源を調達する基本的な仕組みであるが、所得・資産の分配、経済の資源配分、納税・徴収費用に結果として大きな影響を与える。したがって、公平・中立・簡素を税制改革の指針としなければならない。

経済が大きく変容する状況下においては、その環境条件の変化に合わせて、これらの指針に基づき、不断に税制を改革していくことが必要である。我が国は、数次にわたって税制改革を実施してきたが、21世紀にふさわしい税制を実現するためには、さらなる税制改革が求められる。所得、消費、資産等の適切な課税ベースの選択、できるだけ広い課税ベースの確保、政策目的に対して有効な政策手段であるかの検証等、幅広く税制を不断に見直していくことが不可欠である。

とりわけ、経済の市場化、グローバル化、少子・高齢化という観点から、貯蓄・消費行動、投資・起業行動、労働供給・就業形態に対する誘因を十分に考慮して、個人、企業の経済行動に対して中立的な税制を構築しなければならない。

租税特別措置について聖域なく徹底した見直しを行い、効率的な企業経営を促進するための制度整備の一環として連結納税制度の導入に向けた検討を進める。

4. 財政構造改革

財政は社会資本を供給し、所得分配を平準化するなど様々な役割を果たしている。しかし、財政の役割は時代とともに変わる。物的な社会資本（ハード）に対する無形の資本（ソフト）の重要性の高まり、高齢化の急速な進展、国と地方の役割分担の見直し等の時代環境が変化する中で、今日、我が国の財政は大きな転換期を迎えている。にもかかわらず時代の変化にシステムが適応できないまま、財政を通じた受益と負担のアンバランスが拡大してきた。もはや持続可能な状態ではない。

このため、まずは平成14年度予算で、国債発行を30兆円以下に抑えることを目標とし、その後、プライマリーバランスを黒字とすることを次の目標とするなど、本格的財政再建に取り組む必要がある。歳出構造については、聖域を設けることなくこれを抜本的に見直し、無駄な歳出を削減するなど徹底した行財政改革を行う。また、公的部門が提供するサービス水準を賄うに足る国民負担のあり方についても広く議論する必要がある。

なお、構造改革は単なる量の削減ではなく、仕組みやシステムを変えることでもある。歳出の中身の見直しと制度の改革としての財政の「構造改革」は経済成長を促進するものであり、「景気」と対立するものではない。それどころか効率的な社会資本整備を進め、持続可能な社会保障制度の道筋を明らかにすることにより民間の消費や投資を誘発することになる。したがって景気対策の名の下に、中身の見直しと制度の改革としての財政の「構造改革」の道が曲げられることがあってはならない。ただし、財政赤字を縮小する速度、すなわちプライマリーバランスの黒字に向けた取組みや公債残高の対GDP比の抑制のペースは、マクロ経済の動向に十分注意を払いつつ進める必要がある。

第2章 新世紀型の社会資本整備 — 効果と効率の追求

我が国の諸制度は、戦後、非常によく機能し、高度成長を支えてきた。しかし、現在ではそれがややもすれば非効率な（すなわち費用に見合う効果を生まない）事業等を生む仕組みになってしまっている。近年、経済の力強さが失われてきた大きな要因は、こうした非効率な部分が拡大してきたことだと考える。社会資本整備、社会保障、国と地方の関係を扱っている第2～4章は、こうした問題意識を踏まえ、具体的に改革の方向を検討している。

1. 新世紀型の社会資本整備に向けて

(1) 公共投資の問題点 — 硬直性、依存体質を生む仕組み、投資規模等

社会資本¹は国民生活や経済活動に不可欠のものである。戦後の活発な公共投資により、国民の安全や利便性は飛躍的に向上し、また、経済発展を支える基盤もつくられた。しかし、昨今、我が国の公共投資には、「ムダがある」、「高コストである」、「止める仕組みがない」といった批判が多く寄せられている。

現在も、国民生活にとって必要不可欠な公共投資は多数ある。しかし、分野別の配分の硬直性や、事業によっては国主導で「全国画一的な施設」などを生む仕組み、受益者による費用の負担が極めて少ない制度の下で、ややもすると、必要性の低い公共投資までが行われがちであるなど今後改善すべき点は多い。

さらに、現下の厳しい財政状況や、国民経済に占める割合でみて我が国の公共投資の規模が欧米諸国などに比べ非常に高いこと等を考えれば、投資規模についても見直しが必要となっている。

(2) 明確なビジョンに基づく抜本的な構造改革

我が国は、明確なビジョンに基づき、公共投資の硬直性を打破し、豊かな国民生活や力強い経済活動の基盤となる、効果の大きい社会資本を最も効率的に整備する仕組みを確立しなければならない。そのために抜本的な構造改革に着手すべきである。また、公共投資の水準を経済や財政と整合性のとれたものとする必要がある。

公共事業を厳選することは、実は全ての日本人にとってプラスになる。真に必要な公共投資へ集中することにより、国民の充足感が高まり、日本経済の生産性も向上する。同時に、そうした公共投資は、生活様式の選択肢を多様化するとともに、新たなビジネス・チャンスを生み出すことを通じ、従来以上に多くの民間の消費や投資を生み出すことが期待される（クラウドファンディング・イン）。

¹ 社会資本は、市場メカニズムが円滑に機能するように「市場の失敗」を是正し、社会の安定を実現するために必要な「資本」である。具体的には、大気、水、緑、土壌など自然環境、道路、交通、水道など社会的インフラストラクチャー、司法、教育など制度資本から成る。このように、社会資本は、単に公共投資などハードだけではなくソフトも含めた広い概念である。

2. 硬直性の打破

(1) 分野別の配分などに硬直性をもたらしている特定財源等の仕組の見直し

- (i) 道路等の「特定財源」について、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、そのような税収の用途を特定することは、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とから、そのあり方を見直す。
- (ii) 「公共事業」、「非公共事業」という区分にとらわれた予算配分を改め、総合的な見地から政策目標に合致した予算編成を行う。
- (iii) 地域間の予算配分が合理的なものとなるよう弾力的な配分を行う。

(2) 公共投資基本計画や分野毎に作成される長期計画など公共事業関係の「計画」は、事業の着実な推進を支えている面もあるが、他方、資源配分を硬直的なものとし、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面がある。こうした点を踏まえ、「計画」について以下の諸点や必要性そのものを含め見直しを行う。

- (i) 各計画の目標については、アウトカム目標を重視するとともに、これまでの整備状況や経済社会の変化、費用対効果の観点等を踏まえて見直す。
- (ii) 整備が相当程度に進んだことなどに鑑み、例えば、実質的な着手に至っていない大規模公共事業については、改めて費用対効果や実施可能性を厳しく検証した上で、実施の可否などを判断する。また、代替手段のあるものについては、費用対効果の観点から最も適切なものを選択する。
- (iii) 巨額の赤字を生んでいるプロジェクトの存在に鑑み、特殊法人等が借入金等で実施する公共事業については、経済社会の変化等を踏まえ、採算性を厳しく検証するとともに、情報開示を進め、将来の国民負担につながらないようにする。
- (iv) 地方が主体的に決定すべき地方単独事業は、国の各種公共事業関係計画の目標とは位置付けない。
- (v) 異なる分野の計画間の整合性を確保する。

(3) ハードからソフトへの政策手段の転換

政策目的に照らし、公共事業（ハード）以外のより適切な政策対応（ソフト＝例えば、民間主導で生産性を向上させるための制度の整備など）がないか事前に十分審査する必要がある。例えば、農業については、食料の安定供給、自然環境の保全等を目指した構造改革が喫緊の課題となっている。こうした農業政策の目的に照らし、費用対効果の観点等を踏まえ、公共事業から公共事業以外の政策手段へシフトしていくことが必要である。

また、雇用確保等のためには、重点を公共事業からより適切かつ効果的な政策（雇用促進策等）へ移していくべきである。

3. 事業主体としての国と地方

(1) 「国土の均衡ある発展」は、本来、地域の個性を活かした考え方であるが、現実には、これまでややもすれば、全国どこに行っても同じような特色のない地域が形成されがちであった。個性と活力のある「地方」の構築を目指して、国の関与する事業は限定し、地方の主体性を生かした社会資本整備に転換していく。

(2) 受益者の負担が少ない構造が公共事業への依存体質を生む一因となり、必要性の低い事業を生んでいる。

(i) 特定の事業について、地方債の発行を許可してその償還費を後年度に交付税措置する仕組み等は、地方が自分で効果的な事業を選択し、効率的に行っていこうという意欲を損なっている面がある。地方主導に改めるため、こうした資源配分の仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に推進する方向で見直していくべきである。

(ii) また、公共事業について受益と負担のバランスを見直し、適正な受益者負担等を求める。

4. 重点的に推進すべき分野

社会資本整備（冒頭で述べた広義の社会資本）の見直しを進め、真に必要とされる社会資本を重点的に整備していくことが重要である。その際、民間の潜在的な消費や投資を顕在化させる環境づくり（クラウドディング・イン）、ハードとソフトの適切な組合せといった視点等が重要である。具体的には以下の分野を重点的に推進すべきである。その際、これらの分野に共通する重要課題として、「e-Japan 重点計画」に基づき、重点的かつ戦略的に IT 施策を推進する。

- ① 循環型経済社会の構築など環境問題への対応
- ② バリアフリーなど高齢化への対応
- ③ 地方の個性ある活性化、まちづくり
- ④ 都市の再生—都市の魅力と国際競争力
- ⑤ 科学技術の振興
- ⑥ 人材育成、教育

5. 効率性／透明性の追求

これまで費用対効果分析が不十分であったことなどが、非効率な公共事業を生む一因となってきた。今後は事前事後の事業評価を反映した厳格な事業の選択、PFI の活用、執行段階における競争促進やコスト縮減、電子入札の拡大などを強力に進める。

(1) 事業評価

- ・ 経済社会状況の変化等により費用対効果の低下した事業を改めて見直すルールづくり、第三者による評価内容のチェックと資料・データの公開、事前評価に当たっては同種事業の事後評価の結果を踏まえて行うなどの改善が必要である。
- ・ ライフサイクル全体の費用対効果を評価する。

(2) 官民の役割分担

- ・ 建設、維持、管理、運営それぞれについて、可能なものは民間に任せることを基本にする。国及び地方公共団体等の事業に PFI 事業の活用を進める。

(3) 関連事業間の総合的調整・実施

- ・ 目的が類似する社会資本については、計画の段階できちんと調整を行い、重複的な投資を防ぐ仕組みを作る。

(4) 事業の発注・実施手続

- ・ 公共事業のコストを縮減する。
- ・ 競争政策を強化する。
- ・ 電子入札を拡大する。
- ・ 住民が求める社会資本を可能な限り早期に整備するため、住民参加型の手法を活用し、事業が認定された後は関連する手続きの迅速化を図る。

(5) 時間管理

- ・ 工事に長期間を要することによる金利コストを十分認識し、多数の事業を長期間にわたり並行的に進めるのではなく、事業を絞り、短期間で迅速に実施する。
- ・ 費用対効果も考え、工期短縮効果の高い技術を活用する。

(6) 既存ストックの有効活用

- ・ 既存ストックの有効活用を図るため、他の用途への転用、IT等を活用したストックの適正な管理等を推進する必要がある。

6. 経済・財政との整合性

我が国の公共投資が経済に占める比率は国土条件や整備水準が低かったことなどから、主要先進国に比べ極めて高い水準にある。既に述べた計画の整備目標の見直し、公共事業への依存体質を生み易い制度の是正、さらにはコストの削減等を通じて、主要先進国の水準も参考としつつ公共投資の対 GDP 比を中期的に引き下げていく必要がある。