

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

(1) 国民の安心と生活の安定を支えるセーフティーネット

社会保障制度は国民にとって最も大切な生活インフラ（基礎）である。年金、医療、介護、雇用、生活扶助等で構成される社会保障制度は、国民の生涯設計における重要なセーフティーネットであり、これに対する信頼なしには国民の「安心」と生活の「安定」はありえない。

しかし、年金、医療、介護などの社会保障の分野には、「ムダがある」、「負担が不公平」、「将来は大丈夫か」などといった指摘が数多くある。

社会保障に対する信頼は、まず国民にとって「分かりやすい」制度であることが不可欠であり、改革はこの点に十分に配慮する必要がある。また、制度の「効率性」、「公平性」、「持続性」が十分に担保されたものでなければならない。

(2) 「自助と自律」を基本とした持続可能で安心できる制度の再構築

社会保障が、長期にわたって経済の伸び以上に拡大を続けることは事実上不可能である。今後は、「給付は厚く、負担は軽く」というわけにはいかない。社会保障の3本柱である年金、医療、介護は「自助と自律」の精神を基本として、世代間の給付と負担の均衡を図り、相互に支えあう、将来にわたり持続可能な、安心できる社会保障制度の再構築が求められている。そのためにも、国民の一人一人が社会保障の意義、役割、内容をよく理解し、痛みを分かち合っ、制度を支えるという自覚をもって取り組むことが大切である。

(3) 時代の要請に応える

個人のライフスタイル、就労形態、家族形態の多様化が急速に進んでいる。特に、女性が働くことが当たり前になってきている。この変化に現在の社会保障制度は十分に対応しきれず、働く意欲のある女性や高齢者の就業、パート労働、派遣労働などに不利な面が残されている。現行制度の持つ「非中立」的な効果を緩和し、国民にとって多様な選択を可能にする制度への転換を進め、国民の能力発揮を支えることが、男女共同参画社会、生涯現役社会への道を拓く。

また、少子化、すなわち出生率の低下は日本の将来に大きな影響を与える問題である。子どもを産み育てやすい環境を整備し、少子化の流れを変えるため、積極的な対応策を社会全体で進めることが不可欠である。

(4) 「価値」ある効率的な仕組みへ

社会保障制度は国民生活の安定のために極めて重要な基盤であるが、それが公的なものであるが故に制度そのものに非効率を伴いやすい組織上の問題がある。その意味で、民間部門で実現可能な機能はそこに委ね、公的制度和補完性、競合性を合わせもった総合的な保障システムによって国民生活の安定を実現していくことが重要である。

また、制度の実施面においても、質量両面でのサービスの非効率性も否定できない。例えば、医療や福祉といったサービスに関しては、供給主体に一定の制限があるなど様々な規制がある。また、サービスを需要する個人ではなく、供給者である医師や施設がサービスの量や内容を決定する要素が強いこともあって、利用者が本当に必要としているサービスが提供されない、あるいは、ムダのない効率的なサービスとなりにくいという面がある。

社会保障の果たす機能を維持しながら、ムダのない「価値」ある仕組みになるよう、これまでの考え方にとらわれない思い切った制度改革・規制改革を進めていく必要がある。

(5) 活力ある「共助」の社会の構築

健康、介護、保育などのサービスは、高齢化の進行や男女共同参画の進展などに伴い、多様な需要が急速に拡大する成長分野である。規制改革やIT、バイオ・ゲノム等の技術革新などによって、新規産業や新規雇用を創出する未来指向型の分野でもある。

また、高齢者や子どもたちにとって何が幸せかという視点に立って、地域住民やNPO等のボランティアの幅広い参加によって介護や子育て等を社会全体で支え合う「共助」の社会を築き、すべての国民が積極的に社会に参加し、それぞれの役割を果たすことができる活力ある社会がここから生まれる。

2. 社会保障制度全体に共通する課題

(1) 社会保障制度の総合的な調整

社会保障は年金、医療、介護が主要な3本柱である。これらの制度の最も効率的な組合せを行い、重複給付の是正や機能分担の見直しを進め、公平で、総合的にみて老後の生活の基本的な保障が確保される制度を構築する。

また、低所得者に対する措置も、個別の制度においてバラバラに行われているが、(2)の仕組みを実現し、これを総合化することにより、給付と負担の基本原則を明確にしつつ、「真」に支援が必要な人に対して公平な支援を行うことのできる制度を実現する。

さらに、制度の実施・運営の面でも、社会保険と労働保険の徴収事務の一元化など、行政事務運営の一層の効率化を進め、国民へのサービス向上を図る。

(2) 国民の合意と納得の形成

社会保障負担に対する国民の合意と納得を形成するためには、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や、個人と社会との関わりが分かるようにし、分かりやすく信頼される制度としていくことが非常に重要である。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）」システムの構築に向けて検討を進める（社会保障分野でのe-governmentの実現）。このことにより、社会保障制度の運営コストの削減や、公的給付と私的給付の効率的な組合せによる老後所得保障の充実、多様化なども可能になる。

(3) 女性、高齢者の社会参画の拡大、就労形態の多様化への対応

働く意欲と能力のある女性や高齢者の就業を抑制しないよう、年金、医療、税制等の制度設計の見直しを進めるとともに、仕事と家庭の両立を図るため、労働法制の見直しを一層進める。特に、世帯単位が中心となっている現行制度を個人単位の制度とする方向で検討を進め、女性の就業が不利にならない制度とする。

また、労働移動の活発化、就労形態の多様化などに対応して、派遣労働に対する規制改革を推進するとともに、パート労働、派遣労働に対する社会保障制度の適用を拡大するとともに、ポータビリティを容易にするなど中立性を高めセーフティネットの機能を強化する。

さらに、高齢者は資産や所得等の経済状況が極めて多様であり、年齢で一律に社会的弱者とみなすのではなく、経済的な負担能力に応じた応分の負担を求めるとともに、高額の所得や資産を有する者に対する社会保障給付のあり方を見直す。

(4) 医療、介護、保育等のサービス分野での規制改革

医療、介護、保育等サービス給付を内容とする分野においては、そのサービスが効率的、かつ、十分に供給されることが重要である。そのためには、規制改革を進めることが極めて重要である。その際、サービスの質の確保に関するルールを設け、十分なチェックを行っていくことが必要である。(いわば、「入口の規制ではなく事後の規制」)

これにより、営利・非営利を問わず様々な主体による多様なサービスの提供を実現していくとともに、NPO やボランティア活動などを社会保障サービスの中に組み込み、地域住民の「共助」によるサービスの提供を支援していくことが可能になる。

例えば、男女共同参画社会に向けて、保育所の公設民営化やPFIの導入、保育ママ、幼稚園における預かり保育等多様な保育サービスの拡充などの規制改革を行う。

3. 医療制度の改革

(1) 持続可能な制度に向けて

我が国の健康指標は世界最高水準にある。これは戦後の我が国の医療政策・国民皆保険体制の成果であるといってもよいであろう。

しかしながら、医療費は高齢化の進行、医療コストの上昇などから、近年、国民所得の伸びや経済成長率を大きく上回って急速に増加している。医療保険財政は深刻な状況に陥り、制度の持続可能性が大きく揺らいでいる。また、現在の医療制度は疾病構造の変化や健康に対する国民の意識の向上、多様化に十分対応できておらず、医療に対する国民の期待に十分応えられていない。

我が国の医療制度はいわば「制度疲労」を来たしており、現状のままでは医療費増大と、その結果としての負担の増大に、国民の合意は得られない。

医療制度を改革する上で最も重要なことは、医療供給体制を効率化することなどにより、国民皆保険体制と医療機関へのフリーアクセスの下で、サービスの質を維持しつつコストを削減し、増加の著しい老人医療費を中心に医療費全体が経済と「両立可能」なものとなるよ

う再設計することである。持続可能性を持つ「価値」ある保険制度の確立を通して国民の信頼を取り戻す必要がある。

(2) 「医療サービス効率化プログラム（仮称）」の策定

医療機関、保険者、消費者（国民）のそれぞれが痛みを分かち合い、医療サービスの効率化に取り組み、質が高くムダのない医療を実現するため、次のような事項を考慮して「医療サービス効率化プログラム（仮称）」を策定し、これを推進する。

(i) 医療サービスの標準化と診療報酬体系の見直し

医療の専門性に立脚し、科学的に分析・評価を行って得られた情報を活用して医療を行う「根拠に基づく医療」（EBM）を推進し、国民が理解し納得できる医療サービスの標準化を行う。

医療サービスの費用対効果（value for money）の向上を図るとともに、それを踏まえた支払い方式の見直し（包括払・定額払（診断群別定額報酬支払い方式等）の拡大等）や薬価制度の見直しを行う。

また、診療報酬・薬価改定に当たっては、近年の賃金・物価の動向や経済財政とのバランス等を踏まえて行う必要がある。

(ii) 患者本位の医療サービスの実現

患者自身が理解し納得して選択できる患者本位の医療サービスを実現する。このため、インフォームドコンセントの制度化、医療・医療機関に関する情報開示、医療情報のデータベース化・ネットワーク化による国民への情報提供の拡充、医療関係者相互の評価・チェック体制の充実による適正な診療の確保、医療機関の広告規制の緩和等を行う。

(iii) 医療提供体制の見直し

病床数の削減、病院・診療所の機能分化の促進（慢性期・急性期の機能分化・かかりつけ医機能の充実・在宅医療の推進・包括的地域医療体制の整備等）、公的な医療機関の役割に沿った運営、高齢者医療の介護サービスへの円滑な移行を推進する。

(iv) 医療機関経営の近代化・効率化

医療機関の経営に関する情報の開示・外部評価（外部の専門家による経営診断・監査の実施）等を行うことにより、医療機関経営の近代化・効率化を進める。また、設備投資原資の調達が多様化や医療資源の効率的利用（高額医療機器の共同利用・稼働率の向上等）を促進するとともに、株式会社方式による経営などを含めた経営に関する規制の見直しを検討する。

また、医療サービスのIT化の促進、電子カルテ、電子レセプトの推進により、医療機関運営コストの削減を推進する。

(v) 消費者（支払者－患者・保険者）機能の強化

患者の選択による医療機関相互の競争の促進を進めるとともに、保険者機能の強化を図る。このため、保険者の権限を強化し、保険者と医療機関との契約や保険者と医療機関の連携強化（健診、予防）、レセプト審査、支払事務等の抜本的効率化を進める。

(vi) 公民ミックスによる医療サービスの提供など公的医療保険の守備範囲の見直し

公的保険による診療と保険によらない診療（自由診療）との併用に関する規制の緩和など患者の選択による多様な診療の組合せを可能にする等公的医療保険の対象となる医療

の範囲を見直す。

(vii) 負担の適正化

患者・国民にも、真に必要な医療に対する負担を求める。このため、適正な患者自己負担の実現・保険料負担の設定を行う。

特に高齢者医療については、医療と介護・施設と在宅を通じた患者負担の均衡を確保し、サービス利用の適正化を実現する。

(3) 医療費総額の伸びの抑制

(2)の「医療サービス効率化プログラム(仮称)」等の改革を推進することにより、医療の質を落とさずに、コストを下げることによって、「価値」ある医療制度を実現し、医療費総額の伸びの抑制を行う。

また医療費、特に高齢化の進展に伴って増加する老人医療費については、経済の動向と大きく乖離しないよう、目標となる医療費の伸び率を設定し、その伸びを抑制するための新たな枠組みを構築する。

あわせて高齢者医療制度などについて、費用負担の仕組みをはじめ、そのあり方を見直していく。

4. 年金制度の改革

(1) 持続可能で安心できる制度に向けて

年金制度については、平成12年度に改革(給付費総額の約2割削減、成熟時の保険料率を約2割以上抑制等)が行われた。

しかしながら、少子・高齢化の予想以上の進展などから、これまで制度が累次の改正を余儀なくされ、国民の年金制度に対する不安や不信が強まっている。また、「世代間の不公平」感の高まりにより、国民の年金離れが無視できないものになりつつある。このような反省に鑑み、次の改革においては、年金制度の意義や役割についての国民の理解を十分に得つつ、将来にわたって大きく改正する必要のない、持続可能な制度を確立する。

(2) 今後の検討課題

今後は、次のような課題について検討していくことが必要である。

(i) 就労形態の多様化・個人のライフサイクルの多様化等に対応した制度設計の見直し

パート労働者、派遣労働者については、年金保障が十分でないなどの指摘があり、年金適用のあり方を見直していく。また、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(いわゆる専業主婦のいる世帯)を標準とした現在の給付設計を見直していく。さらに、勤労収入等のある高齢者に対する年金給付のあり方を検討する。

(ii) 世代間・世代内の公平を確保するための年金税制の見直し

公的年金や企業年金等に対しては、一般の給与所得などとは異なり、特別の所得として扱われ、若年世代の給与所得者に比べ優遇した課税が行われている。この点を含めた年金税制のあり方について、世代間の公平や、拠出・運用・給付の各段階を通じた負担の適正

化の観点から見直していく。

(iii) 年金制度の運営面における信頼の確保

国民年金の未納・未加入者の増大といった、いわゆる「空洞化」に対して、徹底した対策を講じるとともに、若年世代の年金制度に対する理解を深めるため、学校教育などにおける取組みを強化していく。

(iv) 年金積立金のあり方

年金積立金について、平成 13 年度から市場運用への転換が行われたことも踏まえ、少子高齢化の進展した将来において有効に活用し積立金水準を引き下げる。

(v) 自助努力の支援

公的年金の見直しに合わせ私的年金を拡充し、企業年金の改革や確定拠出年金の早期実施・普及等を図る。また、高齢者の有する資産を活用して老後の生活資金を賄う方法（リバースモーゲージなど）について環境整備を推進する。

(vi) 年金保険料引上げの凍結解除等

年金保険料引上げの凍結を早期に解除する。年金保険料の凍結を続けると、積立金の取崩しが始まり、現在の現役世代の負担が軽く、将来世代の負担がより重くなってしまう。特例的なスライド停止などの影響を踏まえ、物価スライドのあり方を見直す。

(vii) 平成 12 年度改正法附則への対応

基礎年金の国庫負担については、平成 12 年度改正法附則（「当面平成 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 1/2 への引上げを図るものとする」と規定。）をどのように具体化していくかについて、安定した財源確保の具体的方策と一体的に鋭意検討する。

5. 介護

高齢者医療から介護サービスへの円滑な移行と連携を促進するとともに、介護サービスの供給体制の整備充実を図る。特に、痴呆性高齢者のグループホームやケアハウスの拡充が急務である。また、地域住民やNPOなど新たな担い手による創意工夫や民間活力、ケアマネジャー等の専門家によるサービス利用の支援、市場原理を活かした効率的で質の高いサービス供給を確保する。

6. 子育て支援

子育て不安の解消や虐待防止、地域交流の活発化など子育て支援策を推進する。また、育児休業を取りやすく職場復帰しやすい環境の整備を図るとともに、保育所の公設民営化、多様な保育サービスの拡充などの規制改革を行いつつ、明確な目標と実現時期を定めて保育所の待機児童ゼロ作戦を推進する。

あわせて学齢期の児童についても、必要な地域すべてにおける放課後児童受入体制の整備を図る。

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

(1) 国の過度の関与と地方の個性の喪失

国・地方の間では、地方自治と言いつつ、ローカルな公共事業にまで国が実態的には関与している。また、教育や社会保障についても、国が仕組みや基準を決めて、地方自治体は苦勞しながらその実施にあっている。国は、こうした関与に応じて、補助金や地方交付税によりその財源を手当てし、全国的に一律の行政サービスが提供されてきた。

しかし、こうした仕組みは、一方で、地方自治体が独自に地域の発展に取り組む意欲を弱め、地方は中央に陳情することが合理的な行動ということになりがちである。また、国の非効率性が地方の非効率につながる仕組みである。その結果、全国で同じような街並みや公民館ができ、個性が失われ、効果の乏しい事業までが実施されるという弊害も見受けられる。

(2) 国・地方の財政規模の拡大と財政赤字の膨張

さらに、こうした仕組みの下では、歳出の抑止力が働きにくく、結果として、国も地方も、政府の規模がふくらみ、財政赤字に苦しむという悩みをかかえている。

(3) 地方が潜在力を自由に発揮できる仕組みに

自立した地方が、それぞれの多様な個性と創造性を十分に発揮し、互いに競争していく中で経済社会の活力を引き出す新たな国と地方の姿を描き、その実現に向けて、国と地方にかかる制度の抜本的な改革が必要である。

2. 個性と自律

(1) 「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」へ

これまで「均衡ある発展」が重視されてきた。今後は、「均衡ある発展」の本来の考え方を活かすためにも、「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」を重視する方向へと転換していくことが求められる。国が地方に対して、広範な関与をすると同時に、その財源も手当てし、画一的な行政サービスを確保する時代から、次の時代へと歩を進めていくべきである。

(2) 「自助と自律の精神」— 自らの判断と財源による魅力ある地域づくり

今後は、国と地方が互いに関与・依存しあう仕組みを改め、「自助と自律の精神」のもとで、各自治体が自らの判断と財源で、行政サービスや地域づくりに取り組める仕組みに是正する必要がある。

3. 自立し得る自治体

自助と自律に基づく新たな国・地方の関係の実現には、まず、受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立しなければならない。

(1) すみやかな市町村の再編を

市町村合併や広域行政をより強力に促進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す。

(2) 規模等に応じて市町村の責任を

人口数千の団体と数十万の団体が同じように行政サービスを担うという仕組みを見直し、団体規模等に応じて仕事や責任を変える仕組みをさらに検討する。(例えば、人口 30 万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし、都道府県などが肩代わり等)

4. 地方の自律的判断の確立

(1) 行政サービスの権限を住民に近い場に

(i) 国が地方に関与・要請するのは、国が国民に最低限保障すべき行政サービス水準に関するものや、便益が地域に限定されず全国的、広域的に及ぶもの、効率性等の観点から全国統一的に定めることが望ましい国民の諸活動等に関する準則に関するものに限定する。

(ii) (i) により設定する基準などについても、地方が独自性をより発揮できるようにすると
の観点に立って、その水準の抜本的な見直しを行う。

(2) 受益と負担の関係の明確化

地域に必要なサービスを住民が負担との見合いで自主的に選択し得る仕組みが、地方自治の前提であり、自助と自律の精神がこれから生まれる。こうした観点から、

(i) 国庫補助負担金を、全国的、広域的に便益が及ぶものや、国が国民に最低限保障すべき行政サービス水準の維持達成など国の負担が特に必要なものに限定する。

(ii) 国が地方に要請する仕事の洗い直し・縮小に応じて、補助金や地方交付税、あるいは地方財政計画により財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小する。このことは、地方が自由に独自の行政サービスを選択し提供する範囲が増えるということである。

5. 地方財政にかかる制度の抜本改革

(1) 自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に

事業の採否を検討する場合、地方が自らの財源を充てるのであれば、その事業に要する費用と効果を比べて事業を採択することになる。しかし、現在は、特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組み（地方債の償還費を後年度に交付税措置する仕組み等）と補助金の組合せによって、事業費の大半が賄えることも多い。そのため、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。こうした地方の負担意識を薄める仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直していくべきである。

また、段階補正（団体の規模に応じた交付税の配分の調整）が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべきである。

(2) 地方交付税を客観的基準で調整する簡素な仕組みに

地域間には、経済力・財政力に大きな差がある。したがって、上記のような見直しを行う一方、財政力の低い自治体が自主的な歳出が行えるように交付税を交付することが必要である。今後、国の関与の廃止・縮小に対応して、できるだけ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していくべきである。

(3) 地方税の充実確保

地方の自律性を高めるためには、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心とした「自助と自律」にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。そうした観点から、地方税を充実確保することとし、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方を見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する。その際、国・地方それぞれの財政事情や個々の自治体に与える影響等を踏まえる必要がある。

また、地方税収の基盤となる経済力の発展や、サービス水準と負担を考えた税の水準について、各自治体の自主的な判断や努力が望まれる。

また、法人事業税の外形標準課税については、中小法人の取扱い、雇用への影響の問題等これまでの検討経緯を踏まえつつ、各方面の意見を聴きながら課税の仕組み等についてさらに検討を深め、景気の状態等も勘案して導入を図る。

6. 地方財政の健全化への取組み

以上のような制度改革は、住民各人や各自治体の努力を促し、それが国全体の発展につながるという仕組みを作っていくうえで、避けて通ることの出来ない重要な問題である。地方財政計画の一般歳出は、90年代に、国と地方を通じた景気対策の要請もあって、GDP に対する比率

で見ても増大している。今後、経済財政全体のバランスも考慮して、地方の自律性向上や、国や自治体が国民や住民に最低限保障すべき行政サービス水準の見直し、及び効率化の観点などの改革とあわせ、地方の歳出の水準・内容の見直しを、国の財政健全化と歩調を合わせつつ行うべきである。

この場合、「14年度の国債発行を30兆円以下とすることを目標とし、歳出を徹底的に見直す」としている国の財政健全化への取組みと同様に、地方財政計画の歳出を徹底的に見直したうえで、所要の財源を確保して、地方財政の健全化を図る。

また、その後も、プライマリーバランスを黒字にすることを次の目標とする国の財政再建への取組みと歩を一にして、地方財政の健全化を進める。

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

今後、聖域なき構造改革を進めることによって経済にはどのような影響がもたらされるのか。不良債権問題については、今後2～3年にわたり、不良債権の最終処理が進められることから、関連分野における企業整理や離職者の問題が生じ、少なくとも短期的にはそのデフレ圧力が不良債権処理のプラス効果を上回る可能性が高いと考えられる。

財政構造改革の影響はどうか。公共事業などの「量」の削減それ自体は当面の景気にマイナスの影響を持つ。しかし、歳出の中身を民間の消費や投資を顕在化させる効果を持つものに転換すること、すなわち「質の改善」を同時に行うことができれば、景気への影響は小さくできる。

聖域なき構造改革を全体として推進することにより、今後は、多くの分野で新たな成長の種が蒔かれ、それが育ちやすい環境が整えられることとなる。また、不良債権の処理が進むこと、国債残高の抑制にも展望が開けること、社会保障制度の将来像が明確になることなどにより、国民や企業の将来に対する不安感は軽減され、将来不安のために抑えられていた消費や投資が顕在化することが期待される。これらの結果、不良債権処理が進展する今後2～3年間については、成長率はある程度抑えられるとみられるが、中期的には我が国経済の有する潜在力が開花し、民需主導の経済成長が実現するものと予想される。

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

(1) 中期的な経済財政計画の策定

財政は、各年の経済や財政状況に応じて適切に運営されねばならず、これまでも毎年度そのような努力がなされてきた。その時々状況の下では必要なものであったが、振り返ってみると近年の経済財政運営はかなり振幅の大きなものとなっている。今後経済財政運営に当たっては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あり方を決定していくことが望ましい。このため、中期的な経済財政計画を策定し、毎年の経済財政動向を踏まえて毎年度改定していくこととする。

なお、中長期的な経済財政のビジョンの策定に当たっては、経済と財政の整合的な姿を描くとの観点から、多様な手段の一つとして財政も含むマクロ経済モデルを活用して検討を行う。

(2) 予算編成プロセスの刷新

毎年の予算編成に際しては、まず経済財政諮問会議において経済財政政策全般についての横断的な検討を行い、重視すべき分野や政策変更の必要性など政策の基本的方向とともに、

その時点での景気動向についての判断などを示す。平成14年度については、本「基本方針」が示され、この方針が各省庁の行う概算要求の準備作業等に反映されることとなる。

また、新規に重要性を増し、かつ各省庁にまたがる分野（例えばIT、バイオ、ナノテクノロジー等の先端的分野、循環型社会、都市再生等）については、有識者の識見等を活用しつつ、内閣が中心になって、分野ごとの重点等について強力に調整を行い、諮問会議は必要に応じ、こうした作業に方向付けを行う。これを踏まえ、財務省は具体的な予算編成を行う。

さらに、諮問会議は、経済見通し、中期経済財政計画の改定などと並行して、「予算編成の基本方針」を示し、これに基づいて政府予算の最終的なとりまとめが行われることとなる。こうしたプロセスを通じ、予算編成の透明性が高められるとともに、メリハリの効いた予算編成が行われるなど予算編成プロセスを刷新する。

なお、年度末に事業が集中しているのではないかとといった指摘もあり、各年度における予算執行の段階においては、事務事業の優先順位を厳しく選択し、年度を通じて計画的・効率的に行っていく必要がある。

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

財政構造改革を進めるに当たっては、国・地方を通じた取組みが重要である。中長期的な経済の見通しの下、国民負担率（財政赤字を含めた国民負担率等）の水準や目標とすべきプライマリーバランス、財政収支などのビジョンを示し、そうした大きな枠組みの中で効率的な資源配分を検討しながら、毎年の予算編成において、適切な歳出・歳入を検討していくべきである。

とりわけ、本格的な財政再建に取り組む際の中期目標として、まずは「プライマリーバランスを黒字にすること（過去の借金の元利払い以外の歳出は新たな借金に頼らないこと）」を目指すことが適切である。プライマリーバランスの意義として、第1に、これは、現在の行政サービスにかかる費用は、将来の世代に先送りすることなく現在の税収等で賄うということであり、世代間の公平を図る上で重要である。また、第2に、財政の中長期的な持続可能性を回復するためにも、プライマリーバランスを黒字にすることが、その前提となる。国・地方を合わせた政府の長期債務残高は、平成13年度末で対GDP比128.5%にまで達する見込みとなっているが、現状のように金利が成長率を上回っている場合、つまり、元本と利子の合計がGDP以上のスピードで増える状況では、債務残高が対GDP比で増大することを止めるためには、まずは、元利払い以上の借金を新たに行わないことが必要条件となる。

4. 政策プロセスの改革

(1) 新しい政策プロセス

経済財政諮問会議は、経済財政運営や経済財政政策に関わる重要な構造改革等について、基本方針を調査審議することを重要な任務としている。必要な場合、諮問会議の答申の内容

は、閣議決定を経て、内閣の基本方針となる。各省庁はこれに基づき具体的な制度設計等を進め、諮問会議は各省庁の検討状況等のフォローアップを行う。こうしたプロセスを通じ、構造改革等が強力かつ一体的に推進されることとなる。

(2) 新しい行政手法

(i) ニューパブリックマネジメント

国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。

そのための新たな行政手法として、ニューパブリックマネジメントが世界的に大きな流れとなっている。これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方である。その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている。

(ii) 改革方策

海外では、この考え方は、①民営化・行政法人化を推進する、②業績や成果に関する目標、それに対応する予算、責任の所在等を契約などの形で明確化する、③発生主義を活用した公会計を導入する、などの形で具体化されてきている。例えば、イギリスでは、行政の各分野において「市場化テスト」を行い、民間でできることはできるだけ民間に委ねるとともに、民間にできないものについても実施執行部門をできる限り行政法人化するなどの改革を進めている。

我が国の行財政改革を推進していく上でも、こうした新しい行政手法の考え方を十分に活かし、政策プロセスの改革を図っていくことが重要である。具体的には、

- ・公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「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、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める。
- ・事業に関する費用対効果などの事前評価等によって、維持費用も含めてそれに要する費用を明確化し、事業の採否や選択などの政策決定に反映する。
- ・業績や成果に関して目標を設定し、責任を明確にしつつ、実際に行われた事業の結果を事後的にも評価し、これを通じて政策決定、予算、人事評価などに適切にフィードバックしていく。
- ・こうしたことによって、目標達成に向けた柔軟で効率的な行政運営を可能とし、行政のマネジメント能力を高める。その際には、適正な行政運営を確保するための監査などが重要となる。
- ・このような行政運営手法を実現し、国民に対する説明責任を高めるため、情報公開制度などの定着を図るとともに、公会計制度のあり方についても、発生主義など企業会計的な考え方の活用範囲や貸借対照表の対象範囲などについての検討を進め、行政コストや公的部門の財務状況を明らかにするよう引き続き努める。その際、諸外国における発生主義を活用した予算等の実態について検討を行う。

以上のような基本的な方向性に沿って、具体的な改革を引き続き精力的に進めていく必要がある。

こうした取組みにより、行財政改革を推進し、納税の対価として公共サービスの提供を受ける国民の満足度の最大化を図っていくことが重要である。

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

(1) 景気の現状

日本経済の最近の動向をみると、景気は悪化しつつある。家計部門では、個人消費はおおむね横ばいの状態が続いているものの、足元で弱い動きがみられる。失業率は高水準で推移している。また、企業部門では、企業収益の伸びは鈍化し、設備投資は頭打ちとなっている。他方、輸出、生産は引き続き減少している。先行きについても、在庫の増加や設備投資の弱含みの兆しなど、懸念すべき点がみられる。

(2) 平成13年度、14年度の経済の姿

景気には、需要面に対する下押し圧力が強まり、短期的には構造改革のデフレ圧力がプラス効果を上回って顕在化してくる可能性が高いと考えられることから、的確に見通すことは困難であるが、平成13年度、14年度は低い経済成長になると見込まれる。

景気の現状を踏まえると、今後、年末にかけて調整圧力が強まるものと考えられる。このため、平成13年度のGDP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。

しかし、平成13年末以降、アメリカ経済の回復傾向が明らかになっていけば、輸出、生産が次第に回復に転じ、やがて設備投資も改善していくと見込まれる。また、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。

2. 平成14年度予算

(1) 基本的考え方

21世紀の我が国経済の発展に明確に寄与すると見込まれる分野には重点的に資源配分する。同時に、経済の活力・国民の厚生などに寄与していない予算、経済社会情勢の変化に伴い重要性の低下した予算などについては、思い切って縮減する。こうした措置により、本「基本方針」に則ったメリハリのある平成14年度予算を実現する。なお、「7つの改革プログラム」に沿って、税制を含め諸制度のあり方の検討を進める。こうした措置により、財政の「質の改善」を通じて、非効率な資源配分を是正し、個人や企業など民間の潜在力を高めると同時に、潜在的な民間需要を顕在化する。

また、マクロ的観点から、経済財政全体との整合性・バランスをとった財政健全化を図る必要があり、例えばGDPとの対比でみた各分野の歳出規模の妥当性等を検討する。

財政健全化は中期にわたり、継続的な努力を必要とする課題であり、平成14年度予算は、中期的な財政構造改革の第一歩として位置付けられる。

(2) 国債発行 30 兆円以下

平成 14 年度予算では、財政健全化の第一歩として国債発行額を 30 兆円以下に抑えることを目標とする。このため、抜本的な制度改革を含め、一般会計、特別会計を通じ歳出全般にわたり、スリム化、効率化を図る観点から聖域なく見直しを行う。また、特殊法人等の事務事業を抜本的に見直し、国の財政支出の整理・縮減を図る。

(3) 重点的に推進すべき分野

上記の各章及び「7つの改革プログラム」を踏まえ、以下に掲げる分野で、政策効果が顕著なものについて、重点的に推進する。

- ① 循環型経済社会の構築など環境問題への対応
- ② 少子・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（ライフサイエンス等の 4 分野への重点化等）
- ⑥ 人材育成、教育
- ⑦ 世界最先端の IT 国家の実現

〔注〕戦略的に重要性があり、かつ各省庁にまたがる分野については、有識者の識見等を活用しつつ、内閣（総合科学技術会議、IT 戦略本部、都市再生本部等の活用を含む）が中心になって、それぞれの基本方針に則り、施策の強力な調整を行い、総合的な政策を決定する。

(4) 社会資本整備

公共投資が経済に占める比率は、第 2 章で述べたように欧米諸国などに比べ高い水準にあること等を考慮し、国の歳出全体を聖域なく見直す中で公共投資関係の予算を縮減する。

道路等の特定財源のあり方を見直すとともに、「公共事業」、「非公共事業」の区分にとられない配分などを行う。また、公共事業関係の計画の見直しを進める。さらに、政策目的に照らし、公共事業以外のより適切な政策対応がないか、十分に審査し、公共事業から公共事業以外の政策手段へのシフトを図る。また、事業評価を反映し、厳格な事業の選択を行う。さらに、PFI の活用、執行段階における競争の促進やコスト縮減、電子入札の拡大等による効率性、透明性の向上を図る。

(5) 社会保障制度

社会保障制度については、セーフティーネットとしての機能を果たしながら、経済財政と均衡のとれた持続可能なものとなるよう、制度改革を進めていくことが必要である。

医療制度については、第 3 章を踏まえ、サービスの質を維持しつつ、高齢者医療制度をはじめとして効率的で持続可能な医療制度を構築する。医療費、特に老人医療費について、経済の動向と大きく乖離しないよう、その伸びを抑制するための新たな枠組みを構築する。年金制度については、第 3 章で述べた「今後の検討課題」についての検討を進める。また、社会保障制度全般にわたる規制改革、制度の効率化を進めつつ、特に、介護サービスの供給体

制の整備、保育所の待機児童ゼロ作戦の推進、放課後児童の受入体制の整備を図る。

(6) 地方財政

平成14年度においては、経済財政全体とのバランスも考慮して、「国債発行を30兆円以下とすることを目標とし、歳出を徹底的に見直す」としている国の財政健全化への取組みと同様に、地方財政計画の歳出を徹底的に見直したうえで、所要の財源を確保して、地方財政の健全化を図る。

その際、国の関与の縮減や国及び自治体が最低限保障すべき行政サービスの水準の見直しなどに応じて、国庫補助負担金や地方交付税により手当てする地方歳出を見直す。さらに、地方の自律性を高めるため、地方交付税の配分に当たっては、地方の負担意識を薄めることや、効率化への意欲を阻害することのないようその仕組みの見直しを図る。

(7) 雇用対策等

不良債権の処理等が雇用に及ぼす影響に鑑み、サービス分野をはじめとして雇用機会の創出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。同時に、離職者、転職者に対する支援の強化などセーフティーネットの拡充等を図る。また、新たな市場と雇用を創出する効果の高い構造改革と雇用対策を一体的に推進する。

本「基本方針」においては、社会資本整備、社会保障制度、国と地方など財政構造改革の中核となる分野を中心に取上げたが、こうした分野を含め、歳出全般について聖域無く、厳しく見直すべきことは言うまでも無い。経済財政諮問会議においてもこれらの分野を含め引き続き広範な検討を行う。また、経済財政諮問会議において、プライマリーバランスの黒字に向けた取組みをどのように進め、いつ頃までに達成するかなどを明確にするため、引き続き検討を行い、年内を目途に具体的な姿を示す。