

## 第3部 税制改革の基本方針

### <はじめに>

少子化・高齢化、IT革命、激化する国際競争の中で、日本経済が活力を取り戻し、国内に質の高い雇用を確保していくためには、経済・社会の基盤である税制を幅広く見直していくことが不可欠である。

21世紀にふさわしい包括的かつ抜本的な改革を行い、広く、薄く、簡素な税制を構築する。税制改革に当たっては、第1に、グローバル化する経済の中で日本の競争力の強化をめざす。第2に、すべての人が参画し、負担し合う公正な社会にすることをめざす。第3に、納税者側の視点に立って、わかりやすく簡素な税をめざす。

また、税制改革は、聖域なき歳出改革と一体となって行うこととする。国・地方の歳出をさらに徹底的に見直し、簡素で効率的な政府を実現する。

### 1. 税制改革の必要性

#### (1) 低迷する日本経済と税制改革

かつて驚異的な成長を成し遂げた日本経済だが、長期にわたって低迷が続いている。潜在力を覚醒させ、創意と挑戦の意欲を喚起して、世界経済における日本の強みを再構築せねばならない。そのためには、税制が常に時代の変化に対応し、企業と個人の活力を支えることが必要である。

構造改革がめざすのは、「人」を重視する国である。これまで、税制をはじめとする諸制度は、均一化された家族やライフスタイルを前提としがちであった。個人が選択するライフスタイルが多様化する中、一人ひとりの多彩な個性と能力が尊重されるよう、税制もまた変革を迫られている。

それぞれの地域が魅力的になることで、人々の生活は豊かになる。最近の地方分権の努力は、地域の個性と自律性を再生しようとするものだが、財政面では、まだ国への依存度が高い。地方自治体が権限と財源、責任をもち、住民の参加と選択の下、自らの力で財政運営を行うようになって、名実ともに地方分権が確立する。

日本の人口は2007年から減少に転じ、急速に高齢化が進む。しかし、財政や社会保障制度はそれに対応しきれておらず、人々は確かな生活設計を描けずにいる。更に、国・地方政府が巨額の財政赤字を抱える中で、財政の現状を放置すると、日本の財政の持続性に対する危機から、長期金利の上昇による投資の抑制などの経済のダウンサイド・リスクが高まる。徹底した歳出面の改革とあわせ、長期に持続可能な財政構造と社会保障制度を構築することによって、将来に安心感をもてる社会を創らなければならない。

以上の大きな変化を考えると、いま、包括的かつ抜本的な税制改革が求められ

ている。これからの経済社会にふさわしい経済の活力を支える新しい税のデザインを行う時期を迎えている。

## (2) 税制の現状認識

経済社会の劇的な変化や、ライフスタイルの多様化が進む中、現在の税制について様々な問題が指摘されている。経済の活力を阻害し、また、個人や企業の選択に歪みをもたらしているのではないか、複雑で納税者にとって分りにくいものとなっている、租税回避行動がおきているのではないか、課税ベースが浸食されており、また、納税者意識が希薄になりやすいのではないか等の指摘である。さらに、現在の財政は、極めて不十分な歳入構造になっており、巨額の歳入・歳出ギャップが存在しているのが現状である。

## 2. 目指すべき経済社会と税制改革

### (1) 目指すべき経済社会の姿

税制を考えることは、将来の社会のあり方を考えることでもある。どのような経済社会を目指すかによって、税制改革の方向も変わってくる。今回の税制改革が実現を目指すのは、「改革と展望」で示した経済社会の姿である。

民間需要が主導する持続的経済成長を実現する。「人」を何よりも重視し、多様なライフスタイルの下で、国民一人一人が個性と能力を十分に発揮する。高齢化等の問題に積極的に挑戦し、長期にわたる安心を確保する。地方が、それぞれの地域の魅力、個性を発揮し、自立し、活力をもつ。また、簡素で効率的な政府の実現に向け歳出面の改革を推進しつつ税制改革を進める中で、国民の負担に対する理解が深まることが期待される。

### (2) 税制の3原則

望ましい税制の条件として掲げられるのは、「公平・中立・簡素」の3原則である。今回の税制改革では、時代の要請に応じて、この3原則を「公正・活力・簡素」と理解することとする。

- ① 公正---自立と再挑戦を支えるセーフティネットを構築した上で、「公正」を追求し、“結果の平等”より“機会の平等”を重視する。
- ② 活力---人々や企業の選択を歪めず、経済社会の「活力」を最大限発揮させる。
- ③ 簡素---納税者にとって「簡素」かつ透明で分かりやすい税制を構築し、納税者の信頼と理解を得る。

## 3. 税制改革の視点

税制改革の検討は、次のような視点に立つて行うこととする。

- (1) 第1に、日本経済の活力の回復を最重視する。課税ベースを広くし税率を低く抑えることを基本とすることで、企業や個人の活力を支える。また、法人

に対する課税においては、国際的視野にたつて検討し、競争力を強化するための改革を行う。

- (2) 第2に、多様なライフスタイルの下で、国民一人一人が個性と能力を十分に発揮する。男女共同参画社会の実現が重要な課題であり、仕事と育児の両立のための環境整備を進めるとともに、女性の就業を始めとするライフスタイルの選択に中立的な社会制度の構築を進める。
- (3) 第3に、歳出改革と一体として進める。税制改革は徹底した歳出削減とともに、簡素で効率的な政府をつくる。「改革と展望」に基づき、財政収支を中期的に改善していく。
- (4) 第4に、社会保障制度改革と整合性をとって進める。社会保障負担と税負担を総合的にとらえた改革を行い、持続可能な財政構造と社会保障制度を構築する。今後、高齢化が進展するにつれて国民負担率は上昇することが見込まれるが、国民に提供するサービスとそれに見合う国民負担のバランスを再検討しつつ、可能な限り国民負担率の上昇の抑制をめざし、世代間の受益と負担の公平を図る。
- (5) 第5に、地方行財政制度の改革と一体として進める。地方分権を推進するために、地方の行財政と税制の本格的な改革を行う。歳出・歳入の両面で、国の関与を最小限に抑え、地方自治体が権限と責任をもつことを目指す。
- (6) 第6に、すべての人・企業が公正に負担すると同時に、真に必要な場合には、低所得層等に配慮する。

#### 4. 税制改革の進め方

- (1) <はじめに>で述べた理念に基づく今次税制改革は、2003年度に着手し、“広く薄く”等の理念の下、本格的かつ構造的な税制改革に取り組むとの考え方に立ち、可能なものから順次実施し、「改革と展望」の期間内（～2006年度）に完了させることを目指す。なお、時限的な政策税制を行う場合も、税制改革全体との整合性を保つことが重要である。
- (2) また、現在の厳しい財政状況をふまえて、税制改革は「改革と展望」に基づき、財政規律を重視しながら行うこととし、税制改革の財源は、原則として国債には依存しない。
- (3) 「改革と展望」の期間内に、国と地方双方が歳出削減努力を積み重ねつつ必要な行政サービス、歳出水準を見極め、また経済活性化の進展状況および財政事情を踏まえ、必要な税制上の措置を判断する。
- (4) 「改革と展望」に基づき、2010年代初頭に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化させることを目指す。

そして、将来にわたって国民負担率の上昇を抑制することを目指す。

## 5. 税制改革及びそれに関連する検討項目

「めざすべき経済社会の姿」を実現するために、今後の税制改革及びそれに関連する検討項目は以下のとおり。

### (1) 持続的な経済成長を実現するために

「広く薄く簡素に」の観点から、所得税・住民税・法人に対する課税の負担構造を検討する。法人に対する課税については、その実効税率の引下げと課税ベースの拡大を検討する。その一環として、法人事業税の外形標準課税について、「改革と展望」に示した考え方に沿って検討する。研究開発投資やIT投資等を税制でも促進できるよう検討する。金融資産課税の見直しと有効利用を促す土地税制を検討する。

### (2) 多様なライフスタイルのために

就労などの選択に歪みを与えないよう、配偶者に関する控除等に関し検討する。検討に当たっては、社会保障制度見直しとの関連にも十分配慮する。相続と生前贈与の選択を歪めない税制を検討する。また、寄附等に対する課税の見直しを検討する。

### (3) 長期にわたる安心の確保のために

急速な人口高齢化等に対応するため、安定的な歳入構造をつくる。公的年金をはじめとする社会保障制度を抜本的に見直し、世代間・世代内の公平を重視して長期に持続可能なものにするとともに、年金課税の見直しを検討する。また、道路等の特定財源については長期計画や今次税制改革と一体的にそのあり方を見直す。地球環境に配慮した税制を検討する。

### (4) 地方の自立と活力のために

『第4部 歳出の主要分野における構造改革 3. 国と地方』に述べる考え方に沿って検討を進める。

### (5) 負担に対する国民の理解のために

IT化に対応した申告・徴収を進める。サラリーマンの申告納税の拡大・納税者ID制度等の検討によって、より信頼できる徴税と納税の環境を整える。消費者の理解を得るために、消費税の免税点制度等の見直しを検討する。

## 第4部 歳出の主要分野における構造改革

### 1. 社会資本整備のあり方について

社会資本整備については、「基本方針」に基づき、事業の重点化、硬直性の打破、効率性・透明性の向上などに向けた改革を進めてきた。また、こうした取組みを反映した14年度予算を策定した。さらに「改革と展望」では、中長期の持続的経済成長、持続可能な財政と整合的な公共投資のあり方を示した。

しかしながら、「国から地方へ、官から民へ」という考え方の下での社会資本整備の改革、公共事業の実効ある重点化や効率化など、さらに取り組むべき課題は多い。また、今年度で終了する多数の公共事業関係計画のあり方を抜本的に見直す必要がある。14年度は、この1年の成果の上に立って、改革をさらに本格化する極めて重要な年である。

#### (1) 国から地方へ、官から民へ

個性と活力のある「地方」の構築、真に必要な性の高い事業の厳選などの観点から、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する必要がある。このため、国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す。また、地方交付税の事業費補正については14年度から見直しが実施されるが、これを引き続き行っていく必要がある。

簡素で効率的な政府の実現、地域の活性化の観点から、公共投資に関する設計、建設、維持、管理、運営など各段階において民間委託を進めることやPFIを推進することが極めて重要であり、強力かつ計画的に推進する。

#### (2) 公共投資の実効ある重点化、効率化

##### (実効ある重点化の実現)

第5部の「予算編成プロセスと手法」で述べているように、公共投資についても真に必要な性の高い事業への重点化を進めるために、トップダウンの意思決定（分野間の優先順位、分野毎のメリハリなど）とボトムアップの選択（事業評価に基づく個別事業の選択、個所付け）の双方について改革に取り組む。

重点的に配分すべき分野については、経済活性化効果等の観点から、具体化、絞込みの必要がある。また、「平成14年度予算編成の基本方針」で示した厳しい見直しを行うべき分野について、より明確に予算に反映する。

公共事業から公共事業以外の政策手段への転換（ハードからソフトへの転換）の努力をさらに進める。

また、地域間の予算配分が合理的なものとなるよう、整備状況を踏まえて弾力的な配分を行う。

##### (実効ある効率化の実現)

公共事業の効率化のため、さらに厳格な事業評価を行い、その結果を予算編成に十分反映する必要がある。このため、事前評価に同種事業の事後評価の結果を確実に反映する仕組みを構築する。また、第三者による評価内容のチェック機能の強化、関連情報を含めた情報公開の徹底、国民に対する説明責任の明確化を実

現する。

公共投資のコストは民間事業に比べ相当割高になっているという批判もある。コストの縮減、PFIの一層の活用、既存ストックの有効活用、一般競争入札の拡大等競争性の向上、過度の入札制限の見直し、事業の時間管理などについて具体的な取組みを進める。

### (3) 既存プロジェクトの見直し

時代の変化に伴い必要性の低下した事業を中止するなど、既存プロジェクトの見直しを進める必要がある。このため、実質的な着工に至っていない大規模事業、長期間中断されている事業、採択時に想定した利用率やコストに大きな見込み違いが生じた事業などについて、費用対効果や実施可能性を厳しく検証し、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。

### (4) 公共事業関係計画のあり方を見直し

各計画の必要性そのものについて厳しく見直しを行う。仮に計画を策定することが必要と判断される場合でも、以下のような抜本的な見直しが不可欠である。

- 関連の強い計画間の関係を十分に見直すべきである。
- 整備の進捗状況、経済社会状況の変化等を踏まえ、分野によって新規事業全体を終了する時期を明確にする必要がある。
- 国から地方へ、官から民へ（民間委託等）の改革を踏まえたものとする必要がある。
- 地方単独事業は、計画の目標とは位置付けるべきではない。
- 計画策定の重点を、その分野の特性を踏まえつつ、従来の「事業量」から計画によって達成することを目指す成果にすべきである。
- 計画と個別事業の関係はより緩やかなものとすべきである。すなわち、計画の策定過程において想定された事業であっても、それを全て実施するのではなく、さらに厳選すべきである。

## 2. 社会保障制度

### (1) 社会保障制度改革の現状

「基本方針」の閣議決定以降、医療制度改革を推進してきた。今後も医療制度改革を継続するとともに、物価動向等を反映した社会保障給付の見直しや年金制度の改革をはじめとする次の社会保障制度改革に取り組むこととする。

### (2) 社会保障給付費の増大と国民負担率

社会保障給付費は高齢化の進展に伴って増大し、現行制度がそのまま維持された場合には、社会保障に係る負担の国民所得比が大きく上昇するとともに、国民負担率は相当に高くなる。

このため、社会保障制度改革に積極的に取り組み、世代間・世代内の公平を図るとともに、適切な給付と負担の水準を確保し、そのバランスを図りつつ、社会保障制度が経済と調和し将来にわたり持続可能で安心できるものとなるよう

に再構築し、国民負担率の上昇を極力抑制していく必要がある。

### (3) 今後の社会保障制度改革の基本方針

#### (i) 次世代育成支援対策（少子化対策）の強化

世界的にみても際立って、急速かつ著しい少子高齢化の進行が予測される我が国の状況にかんがみ、少子化の流れを変えるため、これまでの保育所待機児童ゼロ作戦などの推進に加え、子育て世代、子育て家庭を職場や地域など社会全体で支援するとともに、子どもが自立することを支援することにより子どもを持つことへの不安を解消するという視点に立って、幅広く次世代支援に関する取組みを強化していくこととする。

#### (ii) 年金制度の改革

年金制度については、予測を超えた少子高齢化の進行によって、累次の改正を余儀なくされたことにより、国民の将来不安が生じ、国民の年金不信が強まっている。

年金制度は、現役時代の所得喪失に対する備え・補填を基本的目的としており、何十年もの期間にわたる保障を確実に提供することが求められるが故に国自ら運営しているものである。国が運営する制度として、国民から信頼される、持続可能なものにしていかなければならない。

したがって、年金制度の改革に当たっては、次のような視点に立つて行うべきである。

- ① 長期にわたって持続可能で安定した制度とするため、楽観を排した将来予測を前提としていくことが必要であり、国民が将来に向けて年金制度への不安を持つことがないように、頻繁に制度改正を繰り返す必要のない恒久的な改革を目指し、国民的議論を十分に行うことが重要である。
- ② 少子高齢化の進行に伴って、年金保険料の引上げは避けられないが、その上昇をできるだけ抑え、国民負担率の上昇を極力抑制していくとともに、現在から将来にわたる負担を明示し国民的合意を得ることが重要である。
- ③ 年金制度は社会のあり方と密接に関わるものであり、21世紀の我が国社会が目指している「生涯現役社会」や「男女共同参画社会」の理念とも合致した年金制度を構築していくものでなければならない。
- ④ 国民に広がる年金不信を払拭するため、個人個人の年金に関する情報提供がきちんと行われる仕組みを作り、わかりやすい年金制度とするとともに、年金をはじめとする社会保険実務の効率化を進める。

このような視点に立って、平成16年に予定される年金制度の改革に向けて、世代間・世代内の公平、給付と負担の水準とそのバランス、平成12年改正法附則（安定した財源を確保し、基礎年金の国庫負担の1/2への引上げ）への対応など、年金制度改革の基本的な方向について、早急に議論を始め、その改革に積極的に取り組んでいく。

また、制度の厳正な運用に取り組む観点から、保険料徴収の推進など国民年金の未加入・未納者に対する徹底的な対策に取り組む。

#### (iii) 医療制度の改革

医療制度については、持続可能な制度へと再構築するため、保健医療システ

ム、診療報酬体系、医療保険制度のすべてにわたって改革を継続する。さらに、今後の一層の高齢化の進行に備え、医療制度の安定的な運営を確保するため、今年度中に、保険者の統合・再編を含む医療保険制度の体系のあり方、新しい高齢者医療制度の創設、診療報酬体系の見直しについて、基本方針を策定する。また、公的医療機関のあり方等医療提供体制についても見直しを行う。

#### (iv) 介護保険制度の推進

介護保険制度の施行から2年余を経て介護サービスの利用が大幅に伸びているが、さらに一層の定着を図っていくことが必要である。また、平成15年度は市町村の介護保険事業計画・保険料率の見直しが行われる年であり、これとあわせ、介護保険サービスの利用状況や介護事業者の経営状況、サービス間のバランスなどを踏まえ、介護保険制度がより効率的に運営されるよう適切に介護報酬の見直しを行う。

#### (4) 健康寿命の増進と社会保障制度の改革

我が国社会は、人類史上初めての長寿社会を実現しているが、これは単に寿命が長いということにとどまらず、社会の支え手として元気に働き、生活を享受する期間が長いという、健康寿命の増進が図られるものでなければならない。したがって、医療、介護、年金などの社会保障制度は、健康で長生きできるような生活を支えるものでなければならないとともに、健康で働ける者が働き、社会保障と組み合わせ豊かな生活ができるようにする必要がある。今後ともこのような視点に立って、持続可能で安心できるものとしていかなければならない。

### 3. 国と地方

(1) 地方行財政改革については、これを強力かつ一体的に推進する必要がある。先ず、国の関与を縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大する。地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ、福祉、教育、社会資本などを含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す。

(2) これを踏まえ、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる。

この改革案においては、国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間中に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。他方、地方公共団体間の財政力格差を是正することはなお必要であり、それをどの程度、また、どのように行うかについて議論を進め、上記の改革案に盛り込む。これらの改革とともに、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては、移譲の所要額を精査の上、地方の自主財源



として移譲する。

現在、地方においては約14兆円の財源不足が生じている。歳出削減や地方税の充実など様々な努力により、できるだけ早期にこれを解消し、その後は、交付税による財源保障への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指す。

- (3) 改革の受け皿となる自治体の行財政基盤の強化が不可欠であり、市町村合併へのさらに積極的な取組みを促進する。

また、今後の地方行政体制のあり方について、地方分権や市町村合併の進展に応じた都道府県や市町村のあり方、団体規模等に応じた事務や責任の配分（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）など、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、幅広く検討する。

また、今後は国の関与に代わり、住民自ら地方行財政を監視できるよう、バランスシート等の作成や情報公開、電子自治体の実現など、地方行財政の透明性向上と説明責任の徹底が必要である。

## 4. その他

- (1) 食料産業の改革

ア. 食料産業の改革

我が国の将来の食料供給に対しては、国民の相当程度が不安を有している。さらにBSE問題等を契機に「食」の安心・安全性への国民の不信が高まっている。

こうした中で、我が国農業は零細な生産構造を抱え、食料自給率の低下にも歯止めがかからず、担い手の高齢化、農地の遊休化、流通面での高コスト構造の存在等、農業・農村をめぐる厳しい環境が長期的に継続している。

他方、食品産業は地域経済において重要性が高く、ライフスタイルの変化の中で外食・中食産業の急成長が見られる。また安全な「食」に対する国民のニーズが強まっている。このような状況の下で、農業の構造改革と食品産業等の持続的な発展を如何に実現するかが喫緊の課題となっている。

農業、食品産業等のいわゆる「食料産業」は国民経済上も重要な産業であり、今後は食料産業全体を視野に入れた政策運営を通じて、国民の期待に応える食料産業の活性化と農業の構造改革を推進する必要がある。このため、以下の基本戦略の下で改革を着実に推進することが重要である。

イ. 食料産業の改革の基本戦略

- ① 真に消費者を基点とした行政への転換

「食」に対する国民の不信を払拭し、「健全な食料産業の発展」と「安心した食生活」を実現するため、真に「消費者」を基点とした行政に転換を図り、我が国の特徴を生かした高付加価値で多様な農産物・食品が全国で提供されるよう、食料産業の新たな将来展望を切り拓く。

- ② 多様な農業経営の展開による産業としての農業の再構築  
グローバル化の進展に対応して、農業が産業としての競争力を発揮するために、構造改革特区などの手法の活用を含め、農業経営の株式会社化等効率的な企業的農業経営が展開するための制度改革等の条件整備を行う。
- ③ 農業経営者の意欲と個性が発揮できる政策の枠組みへの転換  
農業者全体を対象とした一律的な政策の見直しを行い、意欲と能力のある経営体に施策を集中化する枠組みへの転換を進める。また、米政策については、需要に応じた生産の推進、生産構造の変革等の観点に立って抜本的に見直す。
- ④ 「食」の安全・安心体制の確立と流通改革の推進  
「食」の安全・安心に対する国民の不信を払拭するため、政府全体として信頼回復に向けた万全の体制を可及的速やかに確立するとともに、生産・流通・消費の各段階を通じ一貫して「安全で安心」な食品の供給を担保するシステムを導入する。  
また、高コスト構造の是正を図るため、卸売市場等の流通段階で競争条件を導入するとともに、併せて抜本的な農協改革を促進する。
- ⑤ 農林水産資源の活用に向けたバイオマス戦略等の推進  
農林水産資源を活用したバイオマス産業等を国際競争力のある新たな戦略産業として育成する。このため、規制改革、融資・補助制度、バイオマス生産・エネルギー活用等の技術開発等の政策手段を活用し、農林水産業を環境保全やバイオマス生産の場として再活性化させる施策を関係府省一体となって推進する。

ウ. 構造改革を推進する上で特に重視すべき事項

- ① 政策の選択と集中化  
これまでの政策を厳しく見直し、食品産業、消費者対策等も含めた食料産業全体を視野に入れた政策への大胆な転換を進め、生産・流通・消費の各段階を通じる一貫した政策運営を通じて、食料産業の活性化に資する効率的かつ効果的な政策の選択を行う。  
特に、効率的で安定的な経営体が生産の大部分を担う構造を確立するため、農業者全体を対象とした一律的な政策の見直しを行い、意欲と能力のある経営体に施策を集中化する。  
さらに、農地・森林の有する環境保全等の機能に留意しつつ政策を推進する。
- ② 構造改革に向けた時間軸の明確化  
「食料産業」に対する国民意識は「食の安全・安心」への不信を通じて極めて高いものとなっていることから、構造改革を進めるに当たっては、改革の具体的内容、推進する上での課題、その実現に向けたスケジュール等を広く国民に示し、国民的な議論の下で進める。

(2) 特定財源のあり方の見直し

道路等の「特定財源」については、長期計画や今次税制改革と一体的に、そのあり方を見直し、可能なものは平成15年度から具体化する。なお、特定財源制度は受益と負担の関係に基づくものであるが、これら諸税の税率については、これらの税が有する種々の環境改善効果などにも十分配慮し、決定する。

(3) 公的部門の効率化

納税者の視点に立ち、公的部門の無駄を排除する。この観点から、以下の新しい行政手法に公的部門全体で取り組む。

① 民間委託（アウトソーシング）やPFI等の活用

従来公的部門が直接行ってきた事務事業で民間委託やPFI等を積極的に活用する。各府省は一定範囲の事務事業について、民間委託やPFI等の活用の適否を検討し結果を公表する。こうした方式を、当面試験的に導入する。

② 調達の改善

国や地方の調達について、手続の透明化、競争性の確保の観点から、関係府省は公正・厳正・経済的な調達を進める。公共事業においては、入札関連情報の公開、一般競争入札の拡大等競争性の向上、入札条件の適正化等を推進する。情報システムにおいては、調達方式の改善を一層着実に実行するとともに、ソフトウェア開発の効率化、高度な外部専門家の活用等による調達側の能力向上等を図るため、民間有識者の意見も参考にしつつ府省横断的に検討を進める。

③ 電子政府等の推進

国民の利便向上の観点から電子政府・電子自治体等公的部門の電子化を推進する際には、同時に事務を合理化する。また、複数の地方自治体が事務を標準化し、共同で民間委託することにより、大幅なコスト削減を実現する。

④ 新しい手法

効率的な事例を基準に効率化・生産性向上に努める手法（ベンチマーキング）や、業務に要するコストを明確にする手法の一つである活動基準原価計算(ABC)などの手法の導入について研究を開始する。地方についても、これらの手法の導入について研究を開始するよう要請する。

## 第5部 経済財政の姿と15年度経済財政運営の基本的考え方

### 1. 経済財政運営の基本的考え方

#### (1) 中期的な経済財政運営

本年1月に閣議決定した「改革と展望」では、この1両年の集中調整期間において、デフレの克服を最重要の課題とし、政府・日本銀行は一体となって取り組むこと、政府は財政構造改革、規制改革、不良債権処理等を促進することを明確にした。財政運営については、財政健全化の道筋を明らかにした。すなわち、厳しい経済財政状況を踏まえ、歳出の質の改善と歳出抑制に取り組み、「期間中の政府の大きさ（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」という基本方針とともに公共投資等主要歳出の抑制に関する方針を明確にし、その後の財政収支改善努力や民間需要主導の着実な経済成長の継続の下で、2010年代初頭にプライマリーバランスが黒字化するとの展望を示した。

その後、新人口推計が公表され、予想を上回る少子化・高齢化の進展により、現行制度を維持する場合、国民負担率は従来予想以上に上昇するとの試算が公表された。国民負担率の上昇を極力抑制する観点から、社会保障制度改革を含め、「改革と展望」で示した中期的な歳出改革（質の改善と歳出抑制）を加速することが必要である。

また、本方針では、税制改革や社会保障制度改革を通じて、「全ての人が参画し負担し合う公正な社会」をつくるという基本的な考え方を明らかにしているが、そのためにも歳出改革を加速し、「負担に値する質の高い小さな政府」を早期に実現する必要がある。

#### (2) 中期的な経済財政の姿

「改革と展望」では、集中調整期間中の成長率はゼロ近傍とならざるを得ないが、2004年度以降はデフレが克服され、構造改革の効果も顕在化することから、実質1½%程度あるいはそれ以上、名目2½%程度あるいはそれ以上の成長が見込まれるとしている。

歳出改革の加速、とりわけ、歳出削減は、それ自体短期的には、景気に対してマイナスの効果を持ち得る。しかし、経済活性化効果が高く、新規需要や雇用を創出する効果の高い分野に歳出をシフトするなど「歳出の質の改善」を同時に進めるとともに、第2部で示した「経済活性化戦略」、第3部で示した包括的かつ抜本的な「税制改革」をその他の構造改革と併せて推進することにより、「改革と展望」で示した程度の経済成長を達成することは可能と考えられる。

#### (3) 構造改革の推進と今後の検討について

経済活性化戦略については可能なものから速やかに実施に移し、平成15年度予算編成に反映する。府省間の調整が必要とされるものについては、内閣官房と内閣府が関係各省と一体となって速やかに推進する。

税制改革については、本方針の下、政府税制調査会等において具体的に検討され、経済財政諮問会議においては、経済と税制、歳出と歳入の整合性等の観点からの検討を行いつつ、改革の進捗状況についてフォローアップを行う。

歳出の構造改革は、15年度予算はもとより今後の予算編成などにおける基本的考え方となる。

政策推進のためには国民の理解と協力が不可欠であり、タウンミーティングの開催、政府広報、「動け！日本」、インターネットなどを通じた国民参加型の政策推進を図る。

経済財政諮問会議は、今後、教育・人材・雇用を中心とする「人間力戦略」、地方行財政改革及び社会保障制度改革について、関係機関との連携を図りつつ、その基本方針を審議していく。また、主要歳出分野の構造改革や15年度の財政運営のあり方についても引き続き検討を行っていく。

## 2. 平成14年度及び15年度の我が国経済

### (1) 当面の景気動向と平成14年度及び15年度経済

我が国経済は、現在、米国やアジア経済の急回復や在庫調整の進展を受けて、循環面では底入れしている。しかし、企業の設備投資は低調であり、企業部門の雇用調整などにより、雇用・所得環境は引き続き厳しい状況にあり、家計消費の回復は遅れ、横ばいで推移している。また、金融機関の不良債権問題、企業の過剰債務問題への対応が続く中で、依然デフレ傾向にある。

年度後半には、企業収益の回復が見込まれ、設備投資が増加に向かうと期待されるものの、回復に向けての足取りは全般に緩やかなものとなり、14年度の経済成長(実質)はほぼ横ばいととどまると見込まれる。

15年度については、政府部門の支出は厳しく抑制される一方、世界経済が好調に推移することが期待され、また、14年度後半からの企業収益の回復を受けて、設備投資も緩やかな増勢に向かうことが期待される。このように、15年度の我が国経済は全般的には回復過程にあると期待されるものの、ぜい弱な側面を有していることから、経済動向を十分注視していく必要がある。

構造改革の実行や、デフレ対応策などによる経済・金融への不安感の払拭が遅れれば、企業の設備投資の回復はもとより雇用・所得環境の改善は緩やかなものにとどまり、消費の伸びも低いものとなる可能性がある。また、政策効果の発現もあって実物面から見れば、物価は下落から安定化に向かうことが期待されるが、その動きは適切な金融政策にも大きく影響されよう。

我が国経済に課された今後の課題は、経済活性化戦略など構造改革の着実な実施を通じて、歳出改革を進めていくなかであって、循環面で底入れしている状況を構造改革面から強力的に補強し、中期的に持続的な経済成長につなげていくことである。

### (2) デフレ対応をはじめとする当面の経済財政運営

#### ア. 不良債権処理等、金融面での課題

「基本方針」以降、銀行を経由する間接金融の健全化に向けて、不良債権の最終処理と企業再生を促進するため、特別検査やRCCによる不良債権の時価買取り等の施策を講じてきた。不良債権処理については、市場規律や厳

格な資産査定の下、オフバランス化の具体的な処理目標（原則1年以内に5割、2年以内に8割目途）、信託を含むRCCの機能の積極的な活用をはじめとして、「より強固な金融システムの構築に向けた施策」（4月12日）を推進するなど、累次にわたる施策に則った処理を一層徹底する。こうした不良債権処理の状況を的確に把握するとともに、債権等の流動化や証券化の促進を図る。なお、中小企業等の経営実態に応じた検査の運用確保の観点から、金融検査マニュアルの具体的な運用例を早急に公表する。

また、金融機関の不良債権問題と企業・産業の過剰債務問題とは一体的解決が図られなければならない。このため、企業の再建・整理、産業再編等による産業サイドの構造改革を進める。

これらの取組みにより、構造改革の集中調整期間終了後の平成16年度には不良債権問題の正常化を図る。

さらに、金融機関の競争力・収益性の向上等を促す観点から地域金融機関の合併の促進等を図るとともに、本年4月のペイオフ解禁を踏まえ、引き続き、適切な監督等を行うことを通じ、預金者に信頼される金融システムの安定の確保に万全を期す。

他方、預貯金中心の貯蓄優遇から株式・投信などへの投資優遇への金融のあり方の転換を踏まえた直接金融へのシフトに向けて、個人投資家の証券市場への信頼向上のためのインフラ整備など、証券市場の構造改革を一層推進していく。

活性化された経済を支える活力ある金融システムの確立に向けた金融の将来像を展望する観点から、金融庁において中期ビジョンを早急にとりまとめる。同ビジョンの検討においては、我が国金融業の経営基盤の強化や経済を支える健全な中小企業に対する資金供給の円滑化についても留意する。

また、公的金融の見直しの検討を進める。

さらに、物価動向を適切に把握する等の観点から、物価連動債を含む新たな方法等についての検討を進める。

金融政策に関しては、政府と日本銀行はデフレ克服の重要性の認識を共有しており、日本銀行においても実効性ある金融政策運営を期待する。

## イ. 構造面からの課題

これまでの我が国の景気回復の姿をみると、輸出の回復に伴って設備投資の力強い回復がみられることが多かった。しかし、今日、既存債務の存在や中国の台頭やグローバル化の進展による競争の激化など、企業を取り巻く環境はかつてなく厳しい。企業の収益回復基調が明らかになってくる中で、構造改革を通じて、その動きをいかにして設備投資の拡大、新しい事業の展開や産業の生産性の向上につなげていくかが問われている。グローバル化やITの進歩などの環境変化の下で、我が国の高コスト構造、非効率的で硬直的な財政支出と新しい時代に適合しない規制の存在は、我が国の生産性を長期にわたり低下させ、企業や人々の様々な創造的活動の妨げともなっている。

また、構造改革を進める中で、企業収益の改善や新規事業の拡大を通じた雇用の維持・創出が図られ、さらに所得の向上を通じて消費の拡大につながる回復を後押しできるかが課題である。財政の大幅な赤字とともに、急速な

高齢化・少子化の進展による社会保障制度への不安が、経済・財政の持続可能性に対し懸念を抱かせ、心理面から国民の投資・消費意欲や活力を抑制させないことが重要である。

#### ウ. 当面の経済財政運営等

構造改革の成果の発現を促し、底入れしている景気の動きをさらに確実なものとするにより、デフレを克服しながら持続的な経済成長へと確実に結びつける。このため、当面の経済動向を注意深く見守りつつ経済財政運営に努め、不良債権処理など金融面での取組みを引き続き着実に実施するとともに、経済活性化戦略、税制改革、歳出構造改革などを推進する。さらに、本方針の中で早急に行える事項を検討し、可能な限り早期に実施する。

14年度財政投融资については、都市再生、中小企業金融など真に必要な資金需要には的確に対応するとともに、その事業等について、13年度の実績を上回る事業・貸付規模を確保しているところであり、今後、その事業等が円滑かつ順調に実施されるよう努める。

また、景気動向の把握がより迅速かつ的確に行えるようGDP統計及び関連する一次統計の精度・速報性を向上させる。

### 3. 平成15年度財政運営のあり方

#### (1) 基本的な考え方

- ① 平成15年度予算編成は、「改革と展望」の策定後、税制改革を始めとする諸改革に本格的に取り組む初年度の予算編成である。このような中において、歳出に対する国民の信認を確保するための真摯な取組みが一層求められている。

まず、第1の課題は、裁量的な支出の効率化・削減にとどまらず、予算の過半を占める非裁量的な、いわゆる制度予算・義務的経費を見直していくことである。「国民の負担に値する制度」に向けて、地方行財政制度、社会保障制度等の諸制度の改革を進めていく。

そして、少子・高齢化の進展により従来の予想以上に上昇する国民負担率を抑制する観点から、「改革と展望」で示した中期的な歳出改革（質の改善と歳出抑制）を加速する。

第2の課題は、特殊法人等・公益法人の改革に加え、中央・地方政府の一段の行政改革を行い、予算の削減、組織の減量化によって簡素で効率的な政府を実現する。その際、厳格な目標管理の下、国家公務員の定員の一層の削減及びメリハリのある定員の再配置の実現を図る。

このように歳出改革と行政改革を加速させることにより、「負担に値する質の高い小さな政府」を早期に実現する。

第3の課題として、内閣総理大臣主導による意思決定システムを強化するために、平成15年度の予算編成のプロセスと手法の改革をさらに進めることが重要である。経済財政諮問会議を活用しつつ、内閣総理大臣が基本方針を示した上で、各大臣が責任を持って各省庁の政策・歳出を「根元」から変

革する。

- ② 予算編成に当たっては、経済と財政、歳出と歳入の整合性をとりながら行う。また、中期的な展望に基づいて行うことが必要である。具体的には、「改革と展望」を十分に踏まえつつ歳出改革を加速する。

予算編成は、そのスタート段階から、歳出の見積もり、重点分野への予算配分、予算の背景にある制度改革の基本設計など、全体像を明らかにしつつ行う必要がある。

## (2) 歳出改革の加速

平成14年度に続き、財政構造改革を断行する。「改革と展望」に示された「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旨とする」との方針を踏まえ、一般歳出及び一般会計歳出全体について実質的に平成14年度の水準以下に抑制することを目標とする。

また、国債発行額についても、平成14年度の「国債発行30兆円以下」の基本精神を受け継ぎ、「30兆円」からの乖離をできる限り小さくする。

このため、非裁量的（制度・義務的）予算については、それぞれの制度が今後の日本の経済社会で果たすべき役割及びその必要性を抜本的に考え直し、大胆な改革を行う。裁量的経費については、その緊要性や政策効果等につき「根元」から洗い直す。

その際、一層効果的な資源配分を実現するため、

- ① 民に任せることはできないか、規制改革や民営化の方向に照らして適切か、
- ② 地方に任せることはできないか、地方分権や地方行財政改革の方向に照らして適切か、
- ③ 最適な政策手段を選択していることの説明責任が果たされているか、
- ④ 府省間の重複が排除され、かつ関係府省間の効率的な協力関係が構築されているか、

の視点に立ち、無駄を徹底的に排除する。一方で、制度改革と一体になって実施されるものには留意する。

## (3) 重点的に推進すべき分野・効率化の考え方

経済の活性化を念頭に置きつつ、これまで以上に無駄を大胆に排除し、効率的な財政を実現しなければならない。

平成14年度における「5兆円削減し、2兆円を重点7分野に再配分する」との精神を受け継ぎ、「経済活性化戦略」を重視しつつ、その考え方に沿って、新たに以下の「活力ある社会・経済の実現に向けた新重点4分野」へ施策を集中する。その際、政策効果が最大限発現するよう重点分野の中においても施策の絞込み（重点化・効率化）を行う。

- ① 人間力の向上・発揮 — 教育・文化、科学技術、IT

【重点化・効率化の考え方】

（教育・文化）

- ・ 大学教育に対する公的支援については、競争原理を導入し、世界最高水準の大学を育成



- ・ 意欲・能力がある個人を支援
- ・ IT・ライフサイエンス等新分野の人材育成を重視
- ・ 学校や教員の個性と競争を通じて、児童・生徒の基礎学力の維持・向上、心の豊かさや創造性の涵養を図る
- ・ 文化芸術振興については、心豊かな活力ある社会の形成及び地域社会の活性化を念頭に置いた振興、事業に着眼した支援に重点化

(科学技術)

- ・ 重点4分野（ライフサイエンス、情報通信（IT）、環境、ナノテクノロジー・材料）への更なる集中と戦略的重点化
- ・ 経済活性化の観点からの新規プロジェクトの厳選と既存プロジェクトの見直し
- ・ 質の高い基礎研究への重点化と研究の評価システムの構築
- ・ 民間主導による産学官連携に重点

(IT)

- ・ 「e-Japan重点計画-2002」を踏まえ、電子政府・電子自治体等公的部門の電子化、基盤的技術開発等に重点化
- ・ 基盤的技術開発については、成果の検証等による既存プロジェクトの見直し
- ・ 既存の施策を含めた施策間の重複排除と緊密な連携の確保

② 魅力ある都市・個性と工夫に満ちた地域社会

【重点化・効率化の考え方】

(魅力ある都市)

- ・ 都市再生プロジェクトとして都市再生本部が決定した事業
- ・ 自然との共生を含む都市の魅力及び国際競争力の向上に高い効果が期待されるもの

(個性と工夫に満ちた地域社会)

- ・ 「地方の自立」を促す観点から、効果的な市町村合併支援のほか、国・地方の関係にふさわしい考え方により、地域の経済活性化などについての地域の主体的な取組みを支援するもの
- ・ NPOとの連携施策や国際観光振興など特徴的なまちづくり・安全な地域づくり

③ 公平で安心な高齢化社会・少子化対策

【重点化・効率化の考え方】

- ・ 保育所待機児童ゼロ作戦の推進などに加え、地域・職場など社会全体で子育てを支援
- ・ 介護サービス供給体制の整備等
- ・ 輸入食品の安全対策の充実やトレーサビリティシステム（生産流通履歴情報把握システム）の整備等消費者に信頼される食の安全安心体制の構築
- ・ 公共施設、公共交通のバリアフリー化

#### ④ 循環型社会の構築・地球環境問題への対応

##### 【重点化・効率化の考え方】

- ・ 廃棄物処理、リサイクル等いわゆる3Rの着実な実施、バイオマスの利活用
- ・ 地球温暖化についての研究開発、我が国の温室効果ガスの削減・吸収、多様で健全な森林の育成など自然生態系の保全・再生に直接つながる事業

#### (4) その他の歳出分野

- ① 公共投資については、「改革と展望」を踏まえつつ、一層の重点化・効率化を推進し、入札手続の改善やコストの縮減、透明性の向上等を図る。こうした取組みにより民間需要や雇用を創出する効果を高める。また、公共事業から公共事業以外の政策手段への転換（ハードからソフトへの転換）の努力を更に進める。
- ② 社会保障については、物価動向等を反映した年金等の給付の見直しに取り組むほか、雇用保険の給付のあり方・水準の見直し、給付の効率化・重点化など制度の改革を行い、歳出全体の見直しを行う。
- ③ 地方財政については、第4部で述べた国・地方関係の抜本の見直しを見据えながら、歳出を徹底して見直し、改革を加速するという国の方針と歩調を合わせつつ、地方歳出を徹底して見直し、地方財政計画の規模の抑制に努めるとともに、引き続き交付税の算定方法を見直す。
- ④ 農林水産関係分野については、意欲と能力のある経営体への施策の集中を行うとともに、米の生産調整や水田農業関連施策の改革方向を策定し、構造改革を推進する。
- ⑤ ODAについては、援助対象分野等の更なる戦略化・効率化、執行の透明性向上等を図り、国際情勢を踏まえて我が国の国際的責任の十全かつ適切な遂行に努めつつ、予算規模を見直す。
- ⑥ 防衛、治安については、経費の特質にも十分配慮し、また、既存施策の一層の効率化を図りつつ、国民の安全、安心を確保する。
- ⑦ 国庫補助負担金については、第4部で述べた抜本的な改革案の検討を見据えつつ、国・地方を通じた行政のスリム化を実現する観点から廃止・縮減を目指す。「国庫負担金」「国庫補助金」の区分に応じた体系的な整理合理化を推進する。
- ⑧ 総人件費の抑制については、徹底した増員の抑制と一層の定員の削減に努めるとともに、勤務実態を踏まえつつ、地域毎の公務員給与と民間給与の関係を比較方法を明示した上で国民に分りやすく示す。人事院や地方公共団体の人事委員会等は、地域毎の実態を踏まえて給与制度の仕組みを早急に見直すなどの取組みを行う必要がある。  
また、その他の一般歳出（物件費等）についても、聖域なく徹底した見直しを行う。

#### (5) 予算編成プロセスと手法

##### ① 予算編成プロセスの改革の必要性

真に必要な性の高い歳出への重点化を進めるために、歳出の「根元」から

の見直しが必要不可欠である。これを実現するためには、トップダウンの意思決定（予算の背景にある制度の改革方針、施策の集中と分野間の優先順位、分野毎のメリハリ）とボトムアップの選択（事業評価に基づく個別事業の選択、個所付け）の双方が必要である。

トップダウンの意思決定を強化するために、経済財政諮問会議を活用しつつ、内閣総理大臣が基本方針を示した上で、各大臣が責任を持って各省庁の政策・歳出を「根元」から変革する。また、ボトムアップの選択について、透明性が低い、効果の低い事業を排除できていない、などの種々の問題点を解決するため、予算の編成・執行の両面で事業評価に基づく個別事業の選択などの「新しい行政手法」の導入を含めた改革に取り組む。こうした取組みにより、国民から見て分かりやすい予算編成を実現する。

## ②目的・効果の分かりやすい予算

予算の目的、効果等を分かりやすく示すため、厳格な政策評価、事業評価を行い、これを予算編成過程に反映しなければならない。また、事前評価に同種事業の事後評価の結果を確実に反映する必要がある。

それぞれの重点分野に対応する予算を府省を通じて整理する手法、すなわちタテ（府省）ヨコ（重点分野）双方向から検討する手法（マトリックス型の手法）を用いるべきである。また、こうした手法を用いて、平成14年度予算における重点7分野について評価を行う。