

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旨とする」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、国民負担率は従来の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1%程度あるいはそれ以上、名目2%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ければ、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年にわたり低下させ、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実施できる事項を検討し、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。このような中であって、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
- ・ I T・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(I T)、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

(I T)

- ・ 「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。