

# 財政構造改革特別部会最終報告

## - 活力ある21世紀への条件 - (抜粋)

平成8年12月12日  
財政制度審議会

### 財政制度審議会財政構造改革特別部会最終報告11のポイント

#### 医療

現在、医療保険財政は構造的赤字に陥っており、国民皆保険は崩壊の危機に瀕している。国民皆保険の下、21世紀にも安心して良質かつ効率的な医療を確保できるよう医療保険制度の構造改革を進めることが必要である。その際、

- (1) 診療側・患者側におけるコスト意識の喚起
- (2) 公的給付の限定と患者の自己選択の拡大
- (3) 出来高払いから総額予算制への移行及び診療報酬体系・薬価基準制度の見直し
- (4) 適切な医療供給体制の確率
- (5) 情報の非対称性を補うため競争を通じた保険者機能の強化、医薬分業の推進

により、良質かつ効率的な給付を行うべきである。特にコスト意識を喚起し、医療費を効率化するため患者負担の引上げを中心とする改革を、構造改革の第一段階として9年度に実現することが必要である。

#### 公共投資

我が国の財政のおかれた状況を踏まえれば、今後の公共投資予算については、抑制基調としていく必要がある。これまで景気対策のための公共投資の大幅な追加が行われてきたが、欧米諸国の経験にも照らし、こうした過度に財政に依存した経済運営について見直すべき時期にきている。

また、投資の重点化・効率化を推進するとともに、私的な財に関連する分野に対する整備のあり方につ

いて、見直すことが必要である。

#### 文教・科学技術

文教予算については、高等教育、学術研究等の施策の充実を求められているが、児童・生徒数の減少を予算に反映させることを基本としつつ、財政資金の効率的活用や、国と地方の役割分担の見直しが必要である。

科学技術予算については、近年、その拡充の声が強い。しかしながら、研究資金も国民の税金によって賄われる以上、総花的ではなく、優先順位を明確に付け、研究業績評価、大型プロジェクトの見直しを行うことにより、限られた財源をより有効に活用することが求められる。

#### 防衛

防衛関係費については、我が国の平和と安全を守るという基本を確保しつつ、経済・財政事情等を踏まえて必要最小限のものにとどめることが基本と考えられる。

定数削減を着実に実施するとともに、合理化・効率化の観点から実員の削減等に努め、人件費の増加を抑制していく必要がある。また、硬直化を生み出す要因となっている正面契約について、必要度、優先度等を十分に検討し、抑制していくことに加え、効率的な調達補給態勢の整備に努め、調達価格の抑制を図るべきである。

## 政府開発援助

近年、主要先進国が援助額の圧縮を図り、援助全体が伸び悩む、いわゆる「援助疲れ」が見られるなか、我が国のODAの拡大は国際的に顕著なものとなっている。我が国の財政事情及び経済状況はこうした「援助疲れ」が見える国々と比べてもむしろ厳しいものとなっている。ODA予算については、これまで以上に国内向け財政需要とのバランスを考慮し、効果的・効率的な援助の実施を進め、その抑制に努めるべきである。

### 農林水産業

我が国農業は、農村地域の高齢化・過疎化が進むなかで、国際的な対応を迫られている。力強い農業の確立のためには、育成すべき経営体の実現に向けて施策を集中化・重点化していくなかで、補助から融資へ、あるいは価格政策から構造政策へとといった見直しを、強力に進めていく必要がある。

また、ウルグアイ・ラウンド農業合意関連対策費をはじめとする各種事業の執行が、真に我が国農業の競争力強化につながっていくものとなるよう、現場での執行の実情を含め、十分なチェックが必要である。

累積債務残高が3兆3,000億円（平成7年度末）にもなっている国有林野については、経営の健全化に向けて更なる徹底的なリストラを行い、経営の抜本的改善を図る必要がある。

## 運 輸

厳しい財政事情の下、全体として整合性のとれた合理的な総合交通体系を実現するため、規制の緩和を進めながら運輸事業者の体質改善、合理化努力を政策的に図らねばならない。国の助成としては、適正な受益者負担を踏まえ、各施策ごとに官と民との役割分担、国と地方との費用分担により、極力国の予算の節減を図っていく必要がある。

国鉄清算事業団の債務については、最終的な国民負担のあり方としていかなる形があり得るかなどについて早急にその解決策を樹立する必要がある。

## 産業・エネルギー対策

中小企業対策は、以前は中小企業の経営基盤の安

定・強化対策が主として考えられてきた。経済社会の大きな構造変化の中で、今後はなお一層中小企業についての構造改革の推進にウエイトを移していく必要がある。

エネルギー対策については、石油の備蓄についてその費用の節減合理化を進めるとともに、石油の資源開発や新エネルギーの開発等について、採択基準の厳格化、事業の成功度に応じた計画の見直し等を行うことにより、財源の効率的な活用に努めるべきである。

## 情報通信

情報通信産業は、今後のリーディング産業であり、社会経済構造の変革にも十分に資するものであるが、国が直接関与するというより、基本的には民間業者が利用者のニーズも踏まえながら、これを進めるべきである。

## 地方財政

地方財政については、地方行財政のスリム化・効率化を図るとの考え方に立って、国と同一歩調で徹底した歳出の抑制を図る。更に、地方財政の健全化を促し、また、地方の自主性・自立性の確立を目指す観点から、地方の必要な財源は最終的には国が面倒を見るという基本的な考え方そのものを含め、地方交付税制度のあり方についても見直していく必要がある。

## 補助金等

補助金等については、社会経済情勢の変化に伴い、行政需要の変化、官民の役割分担の変化が生じているので、常にその見直しを行い、事務・事業の廃止・縮減、採択基準の引上げ、補助対象の重点化、受益者負担の適正化、融資措置への切り換え等の整理合理化を積極的に図っていく必要がある。

首都機能移転や、一般的に大きな財政負担を強い国際スポーツ行事、更にはイベントが各方面で提起されている。これらの課題を検討するに際しては、国民の合意形成の状況、極めて厳しい財政事情をはじめとする社会経済情勢を踏まえ、十分な議論が行われることが必要である。

『財政の関与すべき分野についての報告』（昭和56年12月）に示された財政関与の基準（骨子）（参 考）

基本的基準	具体的基準	具体的問題への適用例における基準
<p>一、資源配分上の基準</p> <p>1. 公共財の提供 (1) 「純粹の公共財」 (2) 「メリット財」</p> <p>2. 効率性の確保 (1) 国民経済的な資源配分上の効率性 (2) 財政資金配分上の効率性 (3) 施策目的実現の効率性</p> <p>二、所得再分配上の基準（垂直的公平と水平的公平）</p> <p>1. 財政全体の再分配効果 2. 社会保障の再分配効果 3. その他の施策の再分配効果 4. 地域間の再分配</p> <p>三、基準相互の関係（他の政策目標に対する副次的な弊害）</p> <p>1. 公平と効率性 2. 景気調整と効率性 3. 社会保障と経済活動</p>	<p>一、財政関与の要否</p> <p>1. 財政関与の正当性の基準 (1) 目的の明確性、普遍的承認性 (2) 手段の適切性 (3) 副次的効果</p> <p>2. 公共部門撤退の基準 (1) 施策目的の達成・消失 (2) 民間部門の供給能力の向上 (3) 効率性の比較 （国民経済的な資源配分の効率性） (4) 政策目標の緊要性 （財政資金配分の効率性） (5) 政策手段の有効性 （施策目的実現の効率性） (6) 所得階層間の逆再配分 （垂直的公平） (7) グループ相互間の不公平 （水平的公平） (8) 調整コストと改善効果との比較</p> <p>二、財政関与の態様・方法</p> <p>1. 財政関与の態様（メリット財について） (1) 民間の補完 (2) 競争的共存 (3) 基礎的ニーズへの対応 (4) 民間部門の活用</p> <p>2. 財政関与の主体 (1) 国と地方の役割分担 (2) 公的企業の役割分担 ① 廃止・民営化の検討 ② 統合の検討 ③ 効率性の改善 ④ 財政援助の合理化</p> <p>3. 財政関与の手段 (1) 無償供給から補助金へのシフト (2) 補助金と租税特別措置 (3) 補助金から融資へのシフト (4) 融資と債務保証・保険 (5) 規制緩和と民営化</p> <p>4. 財政関与の対象等 (1) 財政関与の対象 ① 対象の重点化 ② 機関助成と直接助成 (2) 現物給付と現金給付 (3) 施策の実施期間</p> <p>5. 費用負担 (1) 一般的な行政サービス ① 純粹の公共財 ② 地域的な公共財 ③ メリット財 (2) 社会保障給付 (3) 公的企業のサービス</p>	<p>一、公共部門と民間部門の役割分担</p> <p>二、関与の水準の削減 1. 給付水準の見直し 2. 財政助成の水準の見直し</p> <p>三、民間部門の活用 1. 市場原理の活用 2. 規制緩和 3. 個人・民間の自助努力等</p> <p>四、関与の方法の変更 1. 補助金から融資へ 2. 機関助成と直接助成</p> <p>五、対象の重点化</p> <p>六、公的企業</p> <p>七、費用負担</p>

## 『財政の関与すべき分野についての報告』の概要

### 一．財政関与の基本的基準

#### 一．資源配分上の基準

##### 1．公共財の提供

###### (1) 「純粹の公共財」

公共部門が提供するほかないが、提供の水準をどの程度とするのか。また、場合によっては、提供しないで済ますという選択肢も存在。

###### (2) 「メリット財」(政府が助長するに値するとされている財)

安易に財政に依存することは許されず、まず、民間部門に委ねるか否か検討すべき。

##### 2．効率性の確保

###### (1) 国民経済的な資源配分上の効率性

- ・ 現在財政が関与している分野の中には、過剰なサービスの提供が行われ、国民経済的に非効率な資源配分が生じているものがある。
- ・ 一方で、過小な資源配分となっている分野もある。

###### (2) 財政資金配分上の効率性

- ・ 限られた財政資金は、施策の緊要度に応じて配分されるべき。
- ・ 赤字補填のための財政支出や、費用が便益を上回るようなプロジェクトへの財政支出も非効率と推定。
- ・ 特定財源は、緊要度の高い分野に安定的な財政資金を確保する機能を有する反面、財政資金の配分を硬直化させ、優先度が落ちた分野にも過大な資金を投入してしまうおそれ。

###### (3) 施策目的実現の効率性

- ・ 施策目的実現のため、適切な財政支出の手段が選択されるべき。
- ・ 真に施策を必要とする者に支出が向けられていない例、広く浅く支出されているため効果が乏しい例、あるいは弊害を生じている例がある。

#### 二．所得再分配上の基準

- ・ 垂直的公平と水平的公平の2基準。
- ・ 支出面的手段としては、所得再分配を直接的な目的とする施策と、本来の施策目的は別にあるが、副次的に所得再分配効果を伴う施策に区分される。

##### 1．財政全体の再分配効果

- ・ わが国は、原所得の分配が、世界で最も公平な国の一つ。
- ・ 低所得階層ほど財政からのネットの受益率が大。相当水準の所得階層まで受益が負担を上回る。

##### 2．社会保障の再分配効果

- ・ 社会保障施策は、近年、垂直的再分配を目的とする生活保護等から水平的再分配を目的とする年金、医療へと、その比重を移行。
- ・ 社会保障における年金、医療等の比重の増大を反映し、所得階層間の再分配効果は年々低下。

##### 3．その他の施策の再分配効果

- ・ 実質的に再分配効果を有している施策(教育、住宅、産業、農業施策等)については、いわゆる逆再分配が生じないように努める必要。  
 施策が対象とする者と、それ以外の者との間で不公平とならないよう努める必要。  
 経済的な便益が誰に帰属するかという観点も忘れてはならない。

##### 4．地域間の再分配

- ・ 財政の大都市地域から地方への資金移転の機能をどう評価するか。(受益と負担の対応関係、ナショナル・ミニマムの要請等の問題あり)  
 例：地方財政関係費、公共事業関係費

#### 三．基準相互の関係

- ・ 特定の政策目標を実現するための財政支出が、他の政策目標に対して副次的な弊害を及ぼす可能性あり

## 1. 公平と効率性

所得再分配を目的とする財政活動は、収入・支出面において、国民経済的な資源配分に対して何らかの影響を及ぼす可能性。

## 2. 景気調整と効率性

財政の景気調整機能は、中長期的な資源の効率的な使用を図る一方で、過度の景気調整は、国民経済的な資源の浪費を生ずるおそれ。

## 3. 社会保障と経済活動

社会保障施策は、消費を促進する効果がある反面、雇用や貯蓄、ひいては経済成長にマイナスの効果があるのではないかと指摘あり。

# ・ 財政関与の具体的基準

## 一. 財政関与の事否

### 1. 財政関与の正当性の基準

財政の関与が正当化されるか否かについては、以下の3原則に従って検討。

#### (1) 目的の明確性、普遍的承認性

施策の目的が明確であり、かつ国民に広く承認されているかどうか。目的と効果が一致しているか。

#### (2) 手段の適切性

使用される手段が、施策の目的達成のために適切かどうか。

#### (3) 副次的効果

施策が資源の浪費や分配の公正の阻害など他の政策目標に対して副次的な弊害を及ぼしていないかどうか。

### 2. 公共部門撤退の基準

以下のチェック・ポイントのいずれかに該当するような施策については、公共部門の撤退について真剣に検討する必要あり。

#### (1) 施策目的の達成・消失

かつて財政が関与すべきとされた事由が、その後の施策目的の達成や経済社会の変化などによって消失していないか。

#### (2) 民間部門の供給能力の向上

民間部門の供給能力が向上してきたため、公共部門の関与が不要となっていないか。さらに、公的部門の関与がむしろ民間活動を阻害していないか。

#### (3) 効率性の比較（国民経済的な資源配分の効率性）

公共部門が撤退して、民間に供給を委ねた場合に、国民経済的な資源配分がより効率的なものになるかどうか。

#### (4) 政策目標の緊要性（財政資金配分の効率性）

同じ分野の他の支出に比較して緊要性が劣らないか。

#### (5) 政策手段の有効性（施策目的実現の効率性）

政策手段が目的実現のために有効であるかどうか。

#### (6) 所得階層間の逆再分配（垂直的公平）

支出が結果的に高所得者に有利となっていないか。

#### (7) グループ相互間の不公平（水平的公平）

施策が対象とする者とその他の者との間に不公平が生じていないか。

#### (8) 調整コストと改善効果との比較

公共部門から民間部門へのシフトに、その調整コストを上回る改善効果が期待できるか。

## 二. 財政関与の態様・方法

財政による関与が正当化される場合について、その態様、方法、費用負担等を具体的に決定する際の基準。

### 1. 財政関与の態様（メリット財について）

#### (1) 民間の補完

- ・ 一般的な供給の責任は民間部門であるが、リスクやコストが大きく、民間部門による供給が不十分な分野で、社会的必要性が高いものについては、公共部門が補完するために関与。
- ・ 必ずしも、公共部門自らが直接提供する必要はなく、一定の規制や助成により、非採算分野についても民間に供給させる方式も可能。

#### (2) 競争的併存

- ・ 民間部門だけでは、すべての地域についてニーズを満たすことができない財などの場合は、

民間・公共部門が併存。

例：旧国鉄と私鉄

- ・究極的には、民間の供給能力が向上してきた部分については、民間に代替していくべき。

### (3) 基本的なニーズへの対応

- ・外部効果が大きい財やナショナル・ミニマムの確保が必要な基礎的なニーズへの対応は公共部門。(例：義務教育、医療保険、公的年金)
- ・しかしながら、このような財についても本来民間の責任とすべき部分あるいは一定水準を超える多様なニーズへの対応については、個人や家庭の責任とすべき。
- ・なお、基本的には、私的な性格を有しているものであるから、時代の推移、ニーズの変化によって財政関与の必要性に変化が生じる可能性。

### (4) 民間部門の活用

- ・現在ほとんど公共部門で供給しているが、民間の役割を期待できる分野については、民間部門の供給能力を活性化するため、公共部門との共同研究や委託研究、規制緩和などの工夫。

## 2. 財政関与の主体

### (1) 国と地方の役割分担

- ・国によるか、地方によるか、公的企業を利用するか、という選択。

### (2) 公的企業の役割分担

- ・私的企業に対する種々の規制、助成により、公的企業の役割を代替しうる可能性。
  - 廃止・民営化の検討
    - ・基本的には、財政関与の要否の基準を適用。
  - 統合の検討
    - ・ある特定の分野において、公的企業が細分化されて設立されている場合には統合すべき。
  - 効率性の改善
    - ・競争原理の活用の検討。
    - ・特に民間企業と併存していたり、潜在的にはその可能性があるものについては、民間とのイコール・フットイングを図るべき。
    - ・非採算的な投資を防止するため、例えば自己償還性(投資のコストが将来の利用料収

入によって償還することが可能)といった採算上の基準を導入すべき。

財政援助の合理化

- ・公的企業に対する助成の透明性を確保しつつ、真に助成が必要か否かを厳しく見直していくべき。

## 3. 財政関与の手段

### ・公共部門の介入手段

直接的な財の無償供給

間接的な民間助成(i. 補助金、ii. 租税特別措置、iii. 融資・利子補給、iv. 債務保証、v. 保険・再保険等)

行政的手段(計画・規制等)

公的企業

- ・民間部門の活力を引き出すためには、できるだけ公共部門の介入度合の少ない政策手段にシフトしていくべき。

### (1) 無償供給から補助金へのシフト

- ・公共部門による直接的な無償供給から、補助金等の手段による民間主体の間接的な助成シフト
- ・民間による供給という方式にシフトしえないとしても、受益者負担の適正化等により、民間の責任部分を明確化すべき。

### (2) 補助金と租税特別措置

- ・補助金は、対象者の実情に即して支出することが可能な反面、行政コストが大。
- ・租税特別措置は行政コストが小さい反面、個別の事情を掛酌できないという問題がある。

### (3) 補助金から融資へのシフト

- ・補助金を交付すると収支採算点が引き下げられるため、かえって民間主体による生産性向上の努力を阻害するのではないかという問題あり。
- ・直ちに融資にシフトできないものについては、出せ払い的な補助金を活用すべき。

### (4) 融資と債務保証・保険

- ・低利融資については、できるだけ市場金利に近い融資へのシフトを検討。
- ・融資と債務保証・保険といずれが適当か、具体的なケースに即して検討すべき。

- (5) 規制緩和と民営化
  - ・政策手段全般にわたってソフト化の検討。
- 4. 財政関与の対象等
  - (1) 財政関与の対象
    - 対象の重点化
      - ・広く一般国民を対象としつつも、その中で限られた資源を重点的に配分すべき。
    - 機関助成と直接助成
      - ・それぞれにメリット、デメリットを有しているので慎重に検討。
  - (2) 現物給付と現金給付
    - ・消費者の選択が合理的であると仮定すれば現金給付の方が効率的だが、施策目的実現の観点からは現物給付の方が適当であり、慎重な検討が必要。
  - (3) 施策の実施機関
    - ・サンセット方式の活用。
    - ・長期プロジェクトについては、計画段階において広い視野に立った十分な分析を行うとともに、進行途上においても、事情の変化に応じた再評価を行う。
- 5. 費用負担
  - (1) 一般的な行政サービス

- 純粋の公共財
  - ・一般財源によって負担すべき。
- 地域的な公共財
  - ・便益に地域差があることを考えると、便益に応じた負担についての仕組みを検討する必要。
    - i. 固定資産税等の活用
    - ii. 特定財源、特別賦課金等の検討
    - iii. 一定の料金、受益者負担金の徴収
  - メリット財
    - ・基本的には、すべて私的な費用とすることも可能な財。
    - ・一般財源投入の必要性について、厳しい吟味。受益者負担の適正化。
- (2) 社会保障給付
  - ・基本的には社会保険料によって負担。
- (3) 公的企業のサービス
  - ・独立採算原則は、経営の効率性・健全性確保の歯止めとしては有効。
  - ・収支均衡だけでは不十分であり、一層の効率化を促すような仕組みを工夫すべきとの提言がある。
  - ・非採算分野においても基本的には内部ファイナンス。二部料金制の活用。