

予算編成の基本方針

平成21年12月15日
閣議決定1. 経済・社会の現状
——歴史的転換点に立って

日本経済の直近の動向を見ると、景気は、持ち直してきているが、高い失業率や下落傾向にある物価水準など依然として情勢は厳しい。先行きも、雇用環境の一層の悪化や円高、デフレによる景気抑制圧力の拡大、財政悪化に伴う長期金利の上昇などの懸念材料が存在し、予断を許さない。こうした中で国民は、日々の生活に不安を抱え、将来不安はますます増大している。

中長期的には、日本社会は人口減少と超高齢化が同時に進行するという人類史上類例のない事態を迎えているほか、地球温暖化をはじめとした人類の生存に関わる地球規模の脅威にも直面している。

このような状況の下、歴史的な政権交代を経て誕生した新政権が編成する初めての予算においては、右肩上がりの経済成長の前提のもとでの旧来型の資源配分や行政手法を転換し、経済社会の構造や重視すべき価値を変え、国民生活に安心と活力をもたらす第一歩を踏み出すものとする必要がある。

2. 予算編成の基本理念
——既存の「官」のあり方を問い直す

予算編成とは、貴重な国民の税金をどのように用いるか、選択を行う作業に他ならない。現在の国民のみならず、未来の国民に対しても責任を持つ選択を行うのが政治の役割である。未来を創る子ども達のために必要な政策を実行するため、政治が最大限の努力を行わなければならない。以下のような基本理念に立ち、全閣僚、全政務三役が一丸となって、責任ある予算編成に取り組むこととする。

(1) 「コンクリートから人へ」

新政権は、「コンクリートから人へ」の理念に立ち、税金の使い途を徹底的に見直し、予算の中身を抜本的に変革する。

政治や行政が予算を増やせばすべての問題が解決され、景気や経

済成長に効果がある、との考え方はとらない。「金より知恵を出す」姿勢に立ち、限られた資源をより効果的に配分する。特に、ハコモノや護送船団的な施策に偏った旧来型の非効率な予算から脱却して、中間段階での税金の無駄の排除を徹底し、最終的な需要者にお金が直接届く施策を行う。

また、医療・介護をはじめとする社会保障分野への投資は、幅広い雇用の受け皿を国民に提供するだけでなく、中期的には高い投資効果が期待できる。

こうした観点から予算の中身を見直し、必要性の高い分野への重点的な投資を行うことこそが、最大の経済刺激策であり、持続的かつ安定した経済成長の土台となる。

(2) 「新しい公共」

新政権は、人と人が支え合い、役に立ち合う「新しい公共」の概念を目指した予算を作成する。

予算をはじめとする資源の配分を通じて、中央の「官」が公共政策の担い手の立場を独占することを改め、国民一人ひとりが「自立と共生」の理念を育み、社会の「絆」を再生し、人と人の信頼関係を取り戻していく社会を作る。人を支え、人の役に立つことを喜びとする新しい価値を創り出していく。

(3) 「未来への責任」

新政権は、少子化や温暖化といった社会・経済の歴史的な転換点において、高い志と豊かな構想力をもって、新たな飛躍と充実の路を見出していく。

その観点から財政のあり方を根本から見直し、しがらみや既得権益を断ち切り、「未来への責任」を果たしうる、戦略的な税財政の骨格を作る。

(4) 「地域主権」

「地域のことは、地域で決める」、地域主権の確立に向けた制度改革に取り組むとともに、地域に必要なサービスを確実に提供できるよう、地方財政の所要の財源を確保することで、住民生活の安心と安全を守るとともに地方経済を支え、地域の活力を回復させていく。

(5) 経済成長と財政規律の両立

新政権は、経済成長と財政規律を両立させる予算を編成する。

「経済なくして財政なし」。健全な経済のないところに、健全な

財政も存立しえない。したがって経済成長や国民生活の安定、セーフティネットの強化という観点からも、財政の持続可能性を高めていく。

以上の基本理念のもとで予算を編成した上で、今後の経済運営に当たっては、国民の暮らしに直結する名目の経済指標を重視するとともに、デフレの克服に向けて日本銀行と一体となって強力かつ総合的な取組を行う。また、平成21年度第2次補正予算と平成22年度予算を一体として切れ目なく執行することにより、景気が再び落ち込むことを回避し、着実に回復させるとともに、将来の安定的な成長につながる予算としていく。これにより、民需は底堅く推移し、自律的な成長軌道に向けて、景気は緩やかに回復していくものとみられる。

3. 平成22年度予算の重点分野 ——「人間のための経済」

新政権は、「人間のための経済」を目指す。何よりも人のいのちを大切にし、国民の生活を守る政治を行う。国民の暮らしを犠牲にしても経済合理性を追求するという発想をとらず、国民の暮らしの豊かさに力点を置いた経済・社会に転換していく。

こうした観点から、平成22年度予算においては、子育て、雇用、環境、科学・技術に特に重点を置く。

(1) 子育て

子育てや教育を個人の問題とせず、未来への投資として、社会全体が助け合い負担するという発想の下、子どもやお年寄りなどの弱い立場の方々を社会全体で支え合う。

少子化の傾向に中長期的に歯止めをかけることは、将来にわたって社会の活力と経済成長を維持するための種をまくことにつながる。こうした観点から、子ども手当を導入し、保育を含めた子育て支援の抜本的な充実を図るとともに、高校生の子供を持つ家庭への支援も拡充する。更に、幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革など、新たな需要創出に向けた改革に正面から取り組む。

なお、子育て世代は消費性向も高く、これらの世代への支援は、消費拡大の面からも即効性が高い。

(2) 雇用

働くことによって人を支え、人の役に立つことは、人間にとって大きな喜びとなる、という観点から、働くことを労働対価の獲得とい

う側面だけで捉えず、国民一人ひとりに「居場所」と「出番」のある社会の構築を目指す。

雇用の確保は国民の生活と安心の基盤であり、今後の社会の変化に応じた新しい需要とそれを供給する新しい雇用を生み出していかなければならない。

このため、10月の「緊急雇用対策」（平成21年10月23日緊急雇用対策本部決定）や今般の「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（平成21年12月8日閣議決定）の施策を迅速に実施するほか、今後の成長へ向けた雇用戦略を展開する。

(3) 環境

地球温暖化は人類の生存を脅かす問題であり、国際社会と協力しながら果敢に取り組む必要がある深刻な問題である。

その一方、環境分野は新たな需要の宝庫であり、我が国の優れた環境技術に磨きをかければ、成長の促進や雇用の創出に果たす役割は大きい。

新政権による温室効果ガスの25%削減目標への取組み（「チャレンジ25」）は、我が国の成長・発展のための大きなチャンスでもある。再生可能エネルギーの利用推進等、脱化石燃料社会への歩を進めるとともに、税財政の構造を含めて、経済・社会の在り方自体を大胆に転換する。

地球温暖化対策に関する予算については、政治主導で縦割りを打破し、省庁間の重複を排除する。また、排出量削減への寄与等の客観的な情報に基づき、施策に厳しく優先順位を付ける。

(4) 科学・技術

科学・技術は、社会の夢や希望を育み、我が国が将来にわたり「知恵」で生きていく基盤を創る重要な手段である。いのちに関わる医療や地球規模の課題である環境分野などにおいても、科学・技術が果たす役割は大きく、国家の戦略上、重要な役割を担う分野である。

その一方、これまでの資金配分や研究体制、研究成果の評価等については見直しの余地も多いことから、科学・技術に関する従来の推進体制を改め、総合科学技術会議の改組も検討する。

科学技術予算については、無駄や府省間の重複を排除しつつ、将来の戦略上重要な分野に投資を集中する。

(5) マニフェストの責任ある実施

国民と約束したマニフェスト（「三党連立政権合意書」を含む。）の実現へ向けて全力で取り組むことは、新政権が追求する新たな国民

主権の政治の基本原則であり、新政権の国民への責務である。

一方、厳しい経済情勢を反映して税収が急激に落ち込む中、国家財政は戦後の混乱期に準ずる危機的状況に陥っており、国民の付託に応えて責任を持って経済財政を運営していくためにはマニフェストの主要事項についてもしっかりと優先順位を付けて効率的に実施する必要がある。

こうした観点から、平成22年度予算におけるマニフェストの主要事項の具体的な取扱いについては、総理の統括のもと、国家戦略室及び「予算編成に関する閣僚委員会」において検討し、責任ある結論を得ることとする。

4. 新たな成長戦略の策定 ——日本に輝きを取り戻すために

以上の平成22年度予算編成に当たっての重点分野は今後の我が国経済社会の活力ある発展を実現するためにも極めて重要な分野である。このことは、数値としての経済成長率や量的拡大のみを追い求める従来型の成長戦略とは一線を画するものでなければならない。単年度の景気刺激の視点ではなく、中長期的に我が国の経済社会が持続的な発展を遂げ、世界中から、日本の産業、経済、そしてそれらを包摂した日本の社会様式や価値観が信頼され、憧憬されるような、そのような日本の国家、社会、文化を形作るための新たな戦略の策定が喫緊の課題である。

このため、総理の直轄のもと、国家戦略担当大臣を中心に、上記重点4分野に加え、アジアの一員としてアジア全体の活力ある発展を促すという視点を加えた、新たな成長戦略を年内にも示すこととする。

5. 予算編成過程を刷新する

国民主権とは、国民自らが国の政策決定に責任を持つことであり、物言えぬ将来の国民にツケを回すような無責任な財政運営を行ってはならない。同時に、「依らしむべし、知らしむべからず」といった独善的な発想で、財政規律の確保に失敗を重ねてきたことを、ほかならぬ政治と行政が深く反省しなければならない。国民・納税者の視点に立ち、国民が自らの税金の使い途を自ら精査し、自ら主体的に決定する、国民中心の予算編成を行い、予算の効率化と財政の健全化を目指す。

(1) 事業仕分けの反映

新政権は、予算編成を国民に開かれたものとし、国民各層に、予算編成過程を自らの問題として意識していただくことを目的に「事業仕分け」を実施し、国民・納税者の視点から「しがらみ」を排して白地で予算・事業の評価を行った。

この評価結果を踏まえ、平成 22 年度予算編成において、内閣の責任で歳出を大胆に見直す。その一方、殊に政治的判断を要する事業は、予算編成の過程において必要な結論を得る。総じて、予算に盛り込まれる事業については、国民の納得が得られるように十分な説明責任を果たす。

事業仕分けの結果、横断的見直しが必要な項目については、仕分け対象事業のみならず横断的に事業の見直しを徹底する。平成 22 年度予算への事業仕分けの評価結果等の反映状況は、予算編成後速やかに公表する。

(2) 入るを量りて出ざるを制す

新政権は、「入るを量りて出ざるを制す」予算編成を行い、先に歳出ありきで、足らざるを野放図に国債で埋めるというこれまでの予算編成の在り方から脱却する。

その一環として、事業仕分けの評価結果の厳格な反映によって不要不急の歳出の削減を行うとともに、特別会計について聖域なき見直しを断行した上で税外収入を確保し、これを最大限活用した予算編成を行う。

その上で、未来への責任を果たす財政運営を行う観点から、国債発行額の水準についても、財政規律を重視する姿勢を明確に示すものでなければならない。長期金利の急激な上昇を招かないよう、市場の発信を受け止め、市場の信認を確保することが重要である。

他方、現在の厳しい経済状況にも鑑みれば、直近の財政拡大的な国債発行の水準をある程度容認する必要がある。こうした観点から、平成 22 年度の国債発行額を、前政権が編成した平成 21 年度第 1 次補正予算後の国債発行額である約 44 兆円以内に抑えるものとする。

(3) 予算編成改革

新政権は、予算編成・執行プロセス自体を改革し、中長期的な予算の効率化・財政健全化の枠組みを作る。このため、「予算編成等の在り方の改革について」（平成 21 年 10 月 23 日閣議決定）等に基づく改革の実現に向けて取組を進める。とりわけ、政策評価や、施策の効果の客観的な検証を予算編成に的確に反映させるために、国家戦略室が指針を示す。

また、来年前半には複数年度を視野に入れた中期財政フレームを作るとともに、中長期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定し、財政健全化への道筋を示す。その際、諸外国の取組も参考としながら、①構造的な財政赤字の削減につなげる、②中長期的には公的債務残高の対 GDP 比を安定的に縮減させていく、ことを念頭に置いて検討を進める。