

# 平成 26 年度予算の編成等に関する建議

平成 25 年 11 月 29 日  
財政制度等審議会



# 平成26年度予算の編成等に関する建議

平成25年11月29日

財務大臣 麻生 太郎 殿

財政制度等審議会会長

吉川 洋

財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成26年度予算の編成及び今後の財政運営に関する基本的考え方をここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨に沿い、今後の財政運営に当たるよう強く要請する。



## 財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

(平成25年11月29日現在)

|                            |        |                            |
|----------------------------|--------|----------------------------|
| [財政制度等審議会会長<br>兼 財政制度分科会長] | 吉川 洋   | 東京大学大学院経済学研究科教授            |
| [財政制度分科会長代理]               | 田近 栄治  | 一橋大学特任教授                   |
| [委 員]                      | 秋山 咲恵  | (株)サキコーポレーション代表取締役社長       |
|                            | 井伊 雅子  | 一橋大学国際・公共政策大学院教授           |
|                            | 井堀 利宏  | 東京大学大学院経済学研究科教授            |
|                            | 碓井 光明  | 明治大学大学院法務研究科教授             |
|                            | 岡本 園衛  | 日本生命保険相互会社代表取締役会長          |
|                            | 倉重 篤郎  | (株)毎日新聞社専門編集委員(論説室)        |
|                            | 黒川 行治  | 慶應義塾大学商学部教授                |
|                            | 古賀 申明  | 日本労働組合総連合会会長               |
|                            | 角 和夫   | 阪急電鉄(株)代表取締役社長             |
|                            | 竹中 ナミ  | (社福)プロップ・ステーション理事長         |
|                            | 田中 弥生  | (独)大学評価・学位授与機構教授、日本NPO学会会長 |
|                            | ○土居 丈朗 | 慶應義塾大学経済学部教授               |
|                            | ○富田 俊基 | 中央大学法学部教授                  |
|                            | 鳥原 光憲  | 東京ガス(株)取締役会長               |
|                            | 中里 透   | 上智大学経済学部准教授                |
| [臨時委員]                     | 赤井 伸郎  | 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授         |
|                            | 板垣 信幸  | 日本放送協会解説主幹                 |
|                            | 老川 祥一  | 読売新聞グループ本社取締役最高顧問・主筆代理     |
|                            | 大宮 英明  | 三菱重工業(株)取締役会長              |
|                            | 葛西 敬之  | 東海旅客鉄道(株)代表取締役会長           |
|                            | ○小林 毅  | (株)産経新聞東京本社編集局長            |
|                            | 浜 矩子   | 同志社大学大学院ビジネス研究科教授          |

(注1) 上記は五十音順。

(注2) ○は起草委員。



財政制度等審議会 財政制度分科会  
審議経過

|           |  |
|-----------|--|
| 10月7日(月)  | ○ 我が国財政の現状等について  |
| 10月16日(水) | ○ 防衛関係費について<br>○ 有識者ヒアリング<br>—高橋 泰 国際医療福祉大学大学院教授<br>「医療提供体制改革について」 |
| 10月21日(月) | ○ 社会保障予算について<br>○ 公共事業について   |
| 10月28日(月) | ○ 地方財政について<br>○ 文教・科学技術について  |
| 11月6日(水)  | ○ エネルギー・環境、中小企業について<br>○ 農林水産について<br>○ ODAについて                     |
| 11月15日(金) | ○ とりまとめに向けた論点整理  |
| 11月20日(水) | ○ 「平成26年度予算の編成等に関する建議(案)」について                                      |
| 11月26日(火) | ○ 「平成26年度予算の編成等に関する建議(案)」について                                      |





# 目 次

## I 総論

1. 財政の現状と課題 . . . . . 1
2. 財政健全化に向けた基本的考え方 . . . . . 4

## II 各歳出分野における取組み

1. 社会保障 . . . . . 14
2. 地方財政 . . . . . 25
3. 文教・科学技術 . . . . . 31
4. 公共事業 . . . . . 41
5. 農林水産 . . . . . 45
6. エネルギー・環境 . . . . . 47
7. 中小企業対策 . . . . . 53
8. ODA（政府開発援助） . . . . . 54
9. 防衛 . . . . . 57

## III 社会保障補論（医療費の自然増を含む合理化・効率化と26年度診療報酬改定）

1. 医療費全体の自然増 . . . . . 61
2. 診療報酬薬価部分 . . . . . 62
3. 診療報酬本体部分 . . . . . 66

## （参 考）

1. 資 料 . . . . . 71
2. 平成26年度予算の編成等に関する建議（概要） . . . . . 193



# I 総論

## 1. 財政の現状と課題

### (1) 我が国の財政の現状

我が国においては、「バブル経済」が崩壊した 1990 年代初頭以降、長期にわたり景気が低迷した。2000 年代の景気回復期においても、企業の新規投資や賃金は伸び悩み、国民全体が景気拡大を実感できるには至らなかった。その後、2008 年秋の世界的な経済金融危機（いわゆるリーマン・ショック）により日本経済は再び大きく落ち込み、さらには 2011 年の東日本大震災の影響もあって、長期にわたり経済低迷に陥った。長期の経済低迷に対応するため、政府は累次にわたり大規模な財政支出を行ったが、それらの財源の多くを公債に依存することにより公債残高が累増してきた。また、急速な高齢化等に伴う社会保障関係費の増大による歳出の構造的な増加、更には景気の低迷や累次の減税政策等に伴う税収の減少が続き、結果として歳出と税収のギャップが拡大し、一般会計における公債への依存度は年々高まっている。25 年度の一般会計予算では、歳出総額 92.6 兆円に対して、税収は 43.1 兆円とその半分にも満たず、一方で公債金収入が 42.9 兆円にもものぼるなど、歳入を将来へのつけ回しである借金に大きく依存する姿になっている。〔資料 I - 1 - 1 ~ 3 参照〕

このように税収に見合わない異常な財政運営を続けた結果、国の公債残高<sup>1</sup>は、25 年度末においては 750 兆円（対 GDP 比 154%）に積み上がる見込みとなっている。OECD の国際比較においては、2012 年末の我が国の一般政府の債務残高は対 GDP 比 219%に達しており、主要先進国中最悪の水準である<sup>2</sup>。〔資料 I - 1 - 4 ~ 6 参照〕

<sup>1</sup> 公債残高は、建設公債、特例公債、復興債の残高合計。なお、国・地方を合わせた長期債務残高は 977 兆円（25 年度末見込み）。また、政府短期証券や財投債も含めた国の債務残高は 1,107 兆円（25 年度末見込み）。

<sup>2</sup> 2012 年末の GIIPS 諸国の一般政府の債務残高対 GDP 比は下記のとおり。

ギリシャ：166%、アイルランド：123%、イタリア：140%、ポルトガル：139%、スペイン：91%（出所）OECD “Economic Outlook 93”（2013 年 6 月）

これらの国においては、年金・医療の大幅給付カットや負担増など国民生活に大きな影響を及ぼす厳しい措置が実施されている。

また、歴史的な視点で我が国の債務残高の現状をみると、戦争にありとあらゆる資源が投入されていた太平洋戦争末期をも超える水準に達し、極めて憂慮される事態となっている<sup>3</sup>。戦時においては、戦費調達等に当たり国債の日銀引受け等を通じて財政規律が失われ、国力や経済規模に比して過大な財政運営を行った。このことなどにより戦後に急激なインフレを引き起こし、結果として国民生活の犠牲のもとで戦時中に積み上がった債務を償還したという歴史がある。また、我が国の外に目を移せば、ギリシャなどの欧州諸国は、財政状況の悪化により、市場の信認が失われたことで、国債価格の暴落と金利上昇により国債発行が困難になった結果、財政支出の削減を巡り、経済的・社会的混乱を招いた<sup>4</sup>。〔資料 I-1-7~9 参照〕

こうした先例をみると、我が国財政の持続可能性に対する内外の投資家等からの信認が維持できなくなれば、金利や物価の急上昇を通じて経済・財政ひいては国民生活が危機的な状況に陥ることを決して忘れてはならない。したがって、補正予算等を通じた景気刺激策により景気が回復しつつある一方で、デフレ脱却に向けて日本銀行による大量の国債買入れが行われ、長期金利が低い水準にとどまっている現状に甘んじることなく、今こそ果敢に財政健全化を進めなければならない。

## （2）歳出構造の変化と国債残高の累増

我が国の予算について歳出構造をみると、25 年度一般会計歳出総額 92.6 兆円のうち、国債費 22.2 兆円を除いた実質的な政策経費である基礎的財政収支対象経費は 70.4 兆円（一般会計歳出総額の 76.0%）となっている。この基礎的財政収支対象経費のうち、約 4 割を社会保障関係費（29.1 兆円）、約 2 割強を地方交付税交付金等（16.4 兆円）が占めており、残余が教育、防衛、公共事業等の他の政策経費となっている。このよう

---

<sup>3</sup> 政府債務残高（国債及び借入金現在高）の対 GDP 比でみると、1944 年度末は 204%程度であった一方で、直近 2013 年度は 227%程度と見込まれている（1945 年度は GNP のデータが無いため算出不能）。（出所）「国債統計年報」「日本長期統計総覧」「国民経済計算」

<sup>4</sup> 例えば、ギリシャでは、国債金利が急上昇したために、国債について平均して約半分の額面の債務との交換を実施した他ほか、付加価値税率引き上げ（19%→23%）や年金負担増の一方で、年金給付の引下げ（20%）を行った。

に、急激な高齢化の進展等を背景とした社会保障関係費への支出及び本来の財源を大きく超えた地方への財政移転（地方交付税交付金等）が政策経費の過半を占めている。〔資料 I - 1 - 10、11 参照〕

このような歳出構造が、近年の公債発行額増加にも反映されている。特例公債発行から脱却した 1990 年度を基準として公債残高の増加要因の内訳をみると、1990 年代は累次の経済対策等に伴う公共事業関係費の増加が国債発行の主因となっていたが、近年は社会保障関係費と地方交付税交付金等の増加が、構造的に公債増加の主因となっている。国債発行額の内訳の推移をみても、かつては公共事業関係費の原資となる建設公債の発行が大部分を占めていたところ、近年は社会保障関係費や地方への財政移転の伸びを背景として、特例公債、いわゆる赤字国債の発行が増大している。また、建設公債についても、2008 年秋のリーマン・ショックへの対応や 2011 年度及び 2012 年度に景気対策や東日本大震災への対応等として大規模な補正予算が組まれ、公債を財源とした公共事業が盛り込まれた結果、引き続き公債残高累増の一因となっている。〔資料 I - 1 - 12 参照〕

建設公債は、公共事業等で建設される道路や建物といった資産が将来にわたって長期間便益を生じることから、その負担を後世代にも求めることが許容され得るとの考え方のもと、財政法第 4 条第 1 項ただし書によって発行が認められている。また、将来世代も含めて便益を享受することを論拠として、いわゆる「60 年償還ルール<sup>5</sup>」に基づき借換債が発行されている。

他方、特例公債は、現役世代が後世代に負担を先送ることにより消費的な便益を得るものであり、本来ならその発行は極めて抑制的でなければならないにもかかわらず、財政法の特例として発行され続けている。また、特例公債は単にその時々々の財政赤字をファイナンスするものに過ぎないことから、発行開始当初は、満期時に全額を現金償還することにしてきたが、全額償還が困難になったことから、1985 年度以降、特例公

---

<sup>5</sup> 国債の償還を行うに当たり、建設公債の見合資産の平均的な効用発揮期間が概ね 60 年であるとして、この期間内に現金償還を終了するという考え方。

債においても「60年償還ルール」が適用されている。この結果、特例公債を借り換えるための借換債の発行が増加し、25年度予算では、借換債の発行額が新規国債発行額（42.9兆円）を大きく上回り<sup>6</sup>、借換債を含む特例公債残高481.0兆円は、建設公債残高256.4兆円を大きく上回っている。こうした特例公債の現状を俯瞰すると、国債費の増大により財政の硬直性を高め、財政の持続可能性に対する市場の懸念を増大させるリスクを生じさせるのみならず、負担の先送りによる世代間の不公平を一層拡大させている。〔資料Ⅰ－1－13参照〕

財政健全化への取組みの進捗が遅れるほど、公債発行を通じて後世代への負担が先送りされ、借金を借金で返済するという借換債の発行を通じて更に後世代の負担が積み上がるため、政府は早急に責任ある財政運営に転換することを迫られている。すなわち、これ以上世代間の不公平を拡大させないためには、特例公債発行の大きな要因となっている社会保障関係費や地方交付税交付金等をはじめとする歳出全般の見直しを徹底的に行い、後世代に恥じることのないよう毎年度の予算編成において歳出の見直し・削減に全力で取り組まなければならない。

## 2. 財政健全化に向けた基本的考え方

### （1）財政健全化への取組み

我が国の危機的な財政状況を踏まえ、当審議会は財政健全化への取組みを勧告してきたが、ここまで悪化した我が国財政を立て直すことは一朝一夕にできるものではない。財政健全化は、腰を据えて辛抱強く取り組まなければならない課題であり、中長期の財政健全化の目標達成に向けて実現可能な道筋を具体的に策定し、それに沿って毎年度の予算編成を行っていく必要がある。

---

<sup>6</sup> 平成25年度予算の借換債発行額は112.2兆円。なお、このうち復興債の借換えを除いた金額は108.5兆円。

## ①財政健全化目標

現在、政府は、国・地方を合わせた基礎的財政収支について、①2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、②2020年度までに黒字化、③その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す、との財政健全化目標を掲げている。

財政健全化目標については、小泉政権下で策定された「骨太の方針2006」において、2011年度までの国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を目標として掲げ、その目標達成のために歳出・歳入一体改革と経済改革を進め、長期にわたる景気拡大もあって、2007年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支の対GDP比は▲1.1%まで改善した。しかし、その後のリーマン・ショックにより、経済成長が「骨太の方針」の前提を大幅に下回り、税収が落ち込む一方で、景気や雇用の下支えのため景気対策の必要性が生じたことから、目標達成年次を後ろ倒しすることになった。〔資料I-2-1参照〕

また、リーマン・ショック直後の同時期に、我が国のみならず主要先進国においても大規模な景気対策を講じたことにより、軒並み財政状況が悪化するに至った。その後、リーマン・ショックから景気が回復する中で「出口戦略」が重要視されるようになり、日本以外の先進国は、財政の立て直しを進めるため、2010年6月のG20トロント・サミットにおいて、「2013年までに少なくとも赤字を半減させ、2016年までに政府債務の対GDP比を安定化又は低下させる財政計画にコミット」した。以降、財政健全化に向けた新たな目標を定め、政府債務の対GDP比を安定化または低下させる財政計画を策定して取り組んでいるところである<sup>7</sup>。〔資料

---

<sup>7</sup> 我が国は、例外的に、基礎的財政収支（他の先進国は「財政収支」が目標であり、利払費の分だけ我が国の目標は緩い）について2015年度まで（目標年次が他の先進国より遅い）に赤字を半減する目標である。

なお、2010年から2012年にかけて、日本以外の主要先進国（G7）の一般政府の財政収支対GDP比は改善したが、一般政府の債務残高対GDP比は増加している。2013年末に向けてもこの傾向が続く見通しである。

（財政収支対GDP比）

米国：▲11.9%→▲9.4%、英国：▲10.0%→▲6.5%、ドイツ：▲4.2%→0.2%、

フランス：▲7.1%→▲4.9%、イタリア：▲4.3%→▲2.9%、カナダ：▲5.2%→▲3.2%、

日本：▲8.6%→▲9.2%

## I-2-2 参照]

我が国においても、同サミット以降、上記の新たな財政健全化目標を国際的にコミットするとともに、本年4月のワシントンにおける G20 財務大臣・中央銀行総裁会合のコミュニケにおいては「日本は、信頼に足る中期財政計画を策定すべき」とされた他、本年5月に当審議会として「中期の財政健全化のための計画を策定すべき」との答申を出したところである。これらを受けて、政府は、本年8月に「中期財政計画」を策定し、本年9月の G20 サンクトペテルブルク・サミットにおいては、総理大臣自ら「中期財政計画」についての報告を行い、その後の共同声明でも言及されたことから、この財政健全化目標は、昨年末の政権交代以降も引き続き国際的にコミットされている。〔資料 I-2-3 参照〕

政権が交代してもなお政策の一貫性が保たれていることは、日本国債の信認維持の観点から重要であり、この信認を損なわないためにも、財政健全化目標の達成がこれ以上後ろ倒しされることはあってはならない。

## ②「中期財政計画」

本年8月に策定された「中期財政計画」には、経済成長と財政健全化の両立を目指し、2015年度の赤字半減目標達成に向けた取組みと、その先の2020年度の黒字化目標の達成に向けた方針が示されている。また、この「中期財政計画」とあわせて、内閣府による中長期的な経済財政についての試算（「中長期試算」）も公表された。〔資料 I-2-4 参照〕

### イ) 2015年度の赤字半減目標について

「中期財政計画」は、国の一般会計の基礎的財政収支を、2013年度予算▲23兆円から2015年度予算において▲15兆円へと各年度少なくとも

---

(債務残高対 GDP 比)

米国：97.9%→106.3%、英国：85.6%→103.9%、ドイツ：86.1%→89.2%、  
フランス：95.6%→109.7%、イタリア：128.9%→140.2%、カナダ：83.0%→85.5%、  
日本：193.3%→219.1%

(出所) OECD「Economic Outlook 93」(2013年6月)

G20 サンクトペテルブルク・サミットでは、これらの国は2012年から2017年にかけての財政収支対 GDP 比の改善の見通しを含む財政健全化目標と財政健全化計画を提出し、着実に財政健全化を進めることとしている。



4兆円程度改善することをもって、国・地方を合わせた基礎的財政収支を2013年度見込みの▲34.0兆円から2015年度▲17.1兆円に縮小させ、赤字半減目標の確実な達成を目指すこととしている。

また、「中長期試算」においては、

①2015年10月に、税制抜本改革法に基づき消費税率が10%に引き上げられる、

②政府が目指す経済成長率(2013年度～2022年度の平均で名目GDP成長率3%程度、実質GDP成長率2%程度の成長)が実現し、2014年度及び2015年度において、税の自然増収がそれぞれ2兆円程度となる、

③2015年度まで「中期財政計画」に沿って、国の一般会計について各年度4兆円の収支を改善するべく歳出削減を行う

という3つの前提に基づき、歳出と税収等を試算した結果、2015年度の赤字半減目標が達成される姿が描かれている。

このため、政府は、前提となっている2015年度の消費税率10%への引上げに向けて、社会保障制度改革を着実に進め、国民に対して消費税率引上げに対する理解を求める必要がある。

また、財政健全化目標である国・地方を合わせた基礎的財政収支は、国民経済計算に基づく実際の支出ベースであり、補正予算や特別会計、独立行政法人が含まれる。したがって、国の一般会計について当初予算のみにおいて基礎的財政収支の改善を図るだけでは十分ではなく、同時に、特別会計、独立行政法人、地方公共団体についても、赤字半減目標の達成に向けた歳出削減が必要である。

とりわけ、経済成長率が想定した程度に至らず自然増収が試算の額に届かなかった場合には、必要な改善幅が拡大し、その分更なる歳出削減や歳入確保に取り組まなければならない。

本来、基礎的財政収支の黒字化が達成できない限り、債務残高対GDP比は際限なく上昇し続け得ることから、2020年度の基礎的財政収支の黒字化こそが達成すべき財政健全化目標の第一歩であり、2015年度の半減目標は当然に達成されるべき中間目標である。そのため、将来の経済や税収の下振れリスク等にかかわらず、2020年度の黒字化を確実なものとする。

するためには、2014 年度及び 2015 年度においても、一般会計の基礎的財政収支を 4 兆円にとどまらず、出来る限り大きい規模で収支改善を図る必要がある。

#### ロ) 2020 年度の黒字化目標について

「中期財政計画」においては、2020 年度の黒字化目標の達成に向けて、歳出削減、増税などの具体的な方策は明示されていない。単に、各年度の予算編成において、歳出面で、無駄の排除などを通じて基礎的財政収支対象経費を極力抑制しつつ、経済成長により GDP を増大させることで同経費の対 GDP 比を逡減させるとともに、歳入面においては、経済成長を通じて税収の対 GDP 比の伸長を図るという方針が示されているのみである。

また、「中長期試算」では、2016 年度以降の歳出については物価上昇等で機械的に伸ばしている、すなわち特別な歳出削減を行わないという前提の他、名目 GDP 成長率が 2015 年度までを上回り、3.5%を超えるという前提条件を置いても、2020 年度の黒字化目標は達成できず、12.4 兆円<sup>8</sup>もの更なる収支改善努力が必要な姿が示されている。〔資料 I - 2 - 5 参照〕

このように、政府として財政健全化目標を国際的にコミットし、それを実現するための「中期財政計画」を策定しながら、それを裏打ちするはずの試算では目標が達成できないという見通しでは、日本財政に対する国際的な信用と日本国債に対する市場の信認を失いかねない。

政府は、2015 年度の赤字半減目標を確実に達成した上で、2020 年度の黒字化目標を達成するため、少なくとも毎年度どの程度の歳出削減と税収増が必要なのか、そしてそれをどのように実行していくのか、早期に歳出・歳入両面にわたる具体的な道筋を国民に対して示していく必要がある。〔資料 I - 2 - 6 参照〕

---

<sup>8</sup> 機械的に計算すると、この金額は消費税率換算で 5%程度に相当。(消費税率 1%当たりの消費税収は、2013 年度の金額(当初予算ベース: 2.66 兆円)を名目成長率で機械的に延伸して算出すると、3.3 兆円程度。このうち、公経済負担(増収分の 5 分の 1 程度と仮定)を除いた 2.6 兆円程度を、12.4 兆円の収支改善に充てるとした場合に必要な消費税率。)

なお、先に述べたとおり、「中期財政計画」は、経済成長と財政健全化の両立を目指すことを基本姿勢としているが、財政健全化を着実に進めるに当たっては、常に景気循環による経済の下振れリスクを念頭に置きつつ、いたずらに自然増収に期待するべきではない。経済成長は、財政健全化の必要条件ではあるが、十分条件とはならないことを認識する必要がある。すなわち、税収が歳出の半分程度しかない我が国の財政の現状に鑑みれば、歳出削減と増税による歳入改革の両方を実行しなければならず、経済成長のみで財政健全化を実現させることは不可能と認識しなければならない。

### ③社会保障・税一体改革に伴う消費税率引上げ判断と経済政策パッケージ〔資料Ⅰ－２－７参照〕

政府は、本年10月、消費税の社会保障目的税化及び消費税率の10%への引上げを定めた税制抜本改革法に基づき、消費税率を26年4月1日に5%から8%に引き上げることを確認した。当審議会では、以前より、急速な高齢化等を背景に増加の一途を辿る社会保障関係費の安定的な財源を確保するため、歳入・歳出一体改革として、消費税を含む抜本的な税制改革を求めてきたことから、今回、消費税率の引上げが改めて確認されたことは評価できる。今後、社会保障の安定財源確保と財政健全化の双方を目指す「社会保障・税一体改革」を確実に実現するため、社会保障の充実に加え、給付の重点化・効率化をはじめとする給付構造の見直しを進めるとともに、27年10月1日の8%から10%への消費税率引上げを着実に実施することが必要である。このため、国は、社会保障改革への取組みの実現を通じて、消費税率引上げについて国民の理解と納得を求めるとともに、地方消費税の増収分（1.2%分）を社会保障の充実と安定化に充てることになっている地方自治体も、増収分がどのように還元されるか国民や地域住民に対して説明していかなければならない。

消費税率引上げ判断にあわせて、政府は、消費税率引上げによる家計支出の反動減を緩和して、景気の下振れリスクに対応し、その後の経済の成長力の底上げを図るため、5兆円規模の新たな経済対策及び民間投

資活性化等のための1兆円規模の税制改革を含む「経済政策パッケージ」を決めた。

消費税率の引上げによる反動減は駆込み需要の反作用であり、需要を平準化して考えれば、政府自らが必要以上に需要を作り出すことは、経済政策の観点からも抑制しなければならない。また、政府は、新たな経済対策を実施するための補正予算の財源として、剰余金や税収増等を充て、新規に国債を発行しない方針であるが、本来、それらの財源は、赤字半減目標の実現を確実なものにするために、まずは国債の償還、国債発行額の減額に充てられるべきものである。

消費税率の引上げに伴う反動減を理由に追加的な財政支出を行った例は他の先進国では見当たらないが、反動減対策として5兆円規模の補正予算により経済の下振れリスクに対応するのであれば、その目的が十分に達せられるよう、その編成に当たっては、個別経費の必要性と効果を十分に精査し、あわせて編成される26年度予算の中で優先順位が低い経費を措置するなどによって、国民の財政運営に対する信認が揺らぐことのないよう、厳格な査定を行う必要がある。

また、投資減税措置等の政策税制措置については、経済対策などの単年度措置とは異なり、複数年度にわたり影響が残るため、消費税率引上げに伴う反動減が生じる2014年度第1四半期だけではなく、後年度の財政収支にも影響を及ぼすものである。このため、2015年度以降の財政健全化目標の達成に向けては、このような減税措置は単純に考えれば収支悪化要因となるため、その必要性や効果について十分な検証が必要である。同時に、消費税率引上げによる負担増を国民に求める一方で減税を実施することについて、政府には丁寧な説明が求められる。

---

<sup>9</sup> なお、付加価値税導入時に直接税のフラット化や減税等税制措置等を講じた例としては、ドイツ（1978年、1979年、1983年）がある。また、イギリスや債務危機に見舞われたGIIPS諸国では、付加価値税の増税と歳出削減措置が同時に実施された。

（出所）国立国会図書館「諸外国の付加価値税（2008年版）」、JETRO「ユーロトレンド 2013.2」等

## (2) 26年度予算編成に向けた考え方

### ①基本的な考え方

26年度予算編成は、「中期財政計画」の枠組みに沿って収支改善に取り組む最初の予算編成であり、まずは2015年度の赤字半減目標、その先の2020年度の黒字化目標の達成に向けた試金石となる。この財政健全化目標を達成するためには、経済成長による税収増を図るだけではなく、毎年度継続して歳出の効率化・合理化を図る必要があり、26年度予算編成においても、前年度に比べて更なる歳出の効率化等に取り組まなければならない。

とりわけ、経済情勢に機動的に対応できるよう税収動向を踏まえた予算編成とするため、本年8月の概算要求段階で総額を定めなかったことから、26年度予算は過去最大の99.2兆円の要求・要望額となっている。来年度からは消費税率が5%から8%に引き上げられることとなっており、仮に各分野の予算が膨張することになれば、国民から消費税増収分の流用との批判を受け、政府の財政運営に対する信頼を失いかねない。したがって、これまで以上に厳しい姿勢で予算編成に臨み、聖域を設けず歳出削減に努めなければならない。〔資料I-2-8、9参照〕

具体的には、26年度の基礎的財政収支対象経費の要求・要望額が、①消費税率引上げ分が充当される費用（社会保障の充実、消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増、地方交付税交付金法定率分の増）と②消費税率引上げに伴う社会保障4経費以外の公経済負担を含めた約75兆円と見込まれるのに対し、内閣府の試算上の基礎的財政収支対象経費約72兆円を達成するためには、少なくとも3兆円程度の歳出抑制を図る必要がある。また、新規国債発行額は、「中期財政計画」に基づき、前年度（42.9兆円）を上回らない額とする必要がある。〔資料I-2-10参照〕

先にも述べたとおり、内閣府の「中長期試算」においては、2015年10月の消費税率の10%への引上げ、一定の経済成長や歳出削減という前提条件の下、2015年度の赤字半減目標は辛うじて達成、2020年度の黒字化目標は達成できず、12.4兆円もの追加的な収支改善が必要との試算が示されている。このため、毎年度の予算編成においては、今後の基礎的

財政収支赤字の見込み額を少しでも減らし、歳出削減や更なる歳入確保に係る後年度の負荷を減らすよう努める必要がある。さらに、近年は毎年度補正予算を編成している実状を踏まえれば、2015年度の赤字半減目標はもちろんのこと、2020年度の黒字化目標の達成のためにも、26年度当初予算では、要求・要望額について上記の3兆円程度の歳出抑制を図るだけでは財政収支改善努力は不十分であり、可能な限りの規模で財政収支を改善しなければならない。

特に、前述したとおり、我が国の近年の公債残高の累増は、急速な高齢化等に伴う社会保障関係費の増加と地方への財政移転である地方交付税交付金等の増加によるところが大きい。このため、26年度予算編成において、社会保障については、2年に1度の診療報酬改定が予定されている医療費の取扱いが最大の焦点となる。自然増を含め合理化・効率化に最大限取り組む観点から、診療報酬薬価部分について市場実勢価格の反映と長期収載品の価格引下げによる合理化・効率化を行い、あわせて診療報酬本体部分について、自然増の精査や医業経営の状況等を踏まえ引き下げることが重要である。また、地方財政については、地方の歳出の抑制を図るとともに、リーマン・ショック後の危機対応として設けられた地方交付税の別枠加算を速やかに解消して、地方への財政移転を適正化する必要がある。

## ②予算の無駄の排除

消費税率引上げに伴い国民に負担増を求める中で編成が行われる26年度予算には、社会保障をはじめ予算の中身や質について、これまでになく国民の関心が高まっている。社会保障・税一体改革の実現に向けて、消費税増収に伴う社会保障の充実と安定化を図り、社会保障・税一体改革の意義について国民に対して丁寧に説明を行うとともに、各歳出分野について無駄を最大限縮減し、効率化と重点化を図ることにより、国民が納得できる予算としなければならない。予算の執行については、会計検査院からは復興予算の使い残しや流用なども指摘されており、国民の予算に対する信頼が失われるおそれがある中で、予算編成に当たっては、

客観的な分析・検証を通じて、このような無駄の徹底排除や効率化を図らなければならない。

各歳出分野に係る具体的な予算の編成は、当審議会が本年10月より審議を重ねてきた、後述の「各歳出分野における取組み」に沿って行われるべきである。

## Ⅱ. 各歳出分野における取組み

### 1. 社会保障

#### (1) 社会保障・税一体改革

社会保障制度改革について、全体像及び進め方を明らかにする「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案」（以下「社会保障制度改革プログラム法案」という。）が国会に提出されるなど、取組みの進展が見られる。同法律案には、社会保障の各分野について、検討すべき事項、改革のための法律案の提出時期、改革に伴う措置の実施時期などが規定されており、当審議会がかねて提案してきた重点化策・効率化策も数多く盛り込まれている。〔資料Ⅱ－1－1参照〕

特に、「負担能力」に応じた負担を求めるとの考え方に立った各般の重点化・効率化策については、社会保障の負担を消費税込（国・地方、現行の地方消費税込を除く。）を社会保障財源化することで賄い、あらゆる世代が広く公平に分かち合うという税制面の改革と相まって、世代間・世代内の負担の公平に資する。消費税増収分（国・地方。以下同じ。）を活用した社会保障の充実策として盛り込まれた種々の低所得者対策とも通底するものであり、着実な実施を求めたい。

尤も、70-74歳の者の医療費自己負担に係る特例措置（1割負担）の見直しについては、当審議会は、本年1月に「この期に及んでこの問題の先送りは許されない」と指摘したところである。新たに70歳になった者から段階的に法定の負担割合（2割）に戻す案が検討されているが、かかる段階的な見直しであれば、尚更先送りする理由は乏しく、遅くとも来年4月1日から実施すべきである。なお、この場合、経過的に特例措置が段階的に縮小しつつ継続することになるため、1割負担とするために追加的に必要となる経費を補正予算に計上する取扱いは取り止め、当初予算に適切に計上すべきである。〔資料Ⅱ－1－2参照〕

また、こうした高齢者の負担のあり方を見直しの動きを、同様に法令上の7割軽減を9割軽減とするなどの取扱いをしている後期高齢者医療



制度の低所得者向け等の保険料軽減措置に係る特例措置にも波及させるべきである。26年度には、消費税増収分を活用した社会保障の充実策として、当該保険料軽減措置の対象の拡大も予定されており、見直しの契機となる。70-74歳の者の医療費自己負担の見直し同様、段階的な見直しを前提に、速やかに検討に着手し、早期に結論を得るべきである。〔資料Ⅱ-1-3参照〕

社会保障の充実については、税制抜本改革法に沿って消費税率が10%に引き上げられる場合には、消費税増収分14兆円程度のうち消費税率1%相当分の2.8兆円程度（公費ベース、国・地方）<sup>10</sup>を活用することとされている。その内容については、消費税収（国分）の使途が基礎年金・老人医療・介護の高齢者3経費から少子化対策・若人医療を含む社会保障4経費に拡大されることにあわせ、子育て支援策の充実を始め、若者・女性・現役世代が受益を実感できる内容が盛り込まれている。その一方、いわゆる団塊の世代が後期高齢者になる2025年を見据えた「地域完結型」の医療提供体制の構築なども盛り込まれており、中長期的な社会保障の持続可能性をも視野に入れたバランスのとれた内容となっている。〔資料Ⅱ-1-4参照〕

このうち医療提供体制改革については、当審議会は、早い段階から支持を表明してきた。同時に、安易に財政支援に頼るのではなく、まずは実効ある規制的手法によって改革の道筋を付けるべきであり、また、仮に財政支援を行わざるを得ないとしても、改革の目的に則した効果的・効率的な手法を用いるべきと主張してきた。消費税増収分の活用が改革効果に直接結びついてこそ、消費税増収分を国民に還元するという社会保障・税一体改革の趣旨が果たされるからである。診療報酬改定などを通じて改革を伴わないまま単なる既往の経費の増額が行われることがないよう、当審議会としても厳しく注視していく。

---

<sup>10</sup> 仮に消費税増収分が予定通り得られなければ、この規模は減少を避けられないことに留意する必要がある。

## (2) 残された中期的課題

我が国社会保障の最大の課題は、社会保険制度を採りながらも、保険料負担の伸び以上に公費負担への依存が増しており、しかも本来税財源により賄われるべき公費負担の財源について、特例公債を通じた将来世代への負担の先送りが続けられてきた点にある。したがって、今般の社会保障・税一体改革のポイントは、消費税率（国・地方）引上げにあわせて消費税込（国・地方、現行の地方消費税込を除く。）を社会保障財源化することで、この先送りを軽減することにある。〔資料Ⅱ－1－5参照〕

しかしながら、税制抜本改革法に沿って消費税率が10%に引き上げられたとしても、消費税増収分が平年度化する29年度において、消費税込（国・地方、現行の地方消費税込を除く。）が社会保障4経費に対して19.3兆円も不足すると見込まれており、負担の先送りを軽減するための更なる歳出・歳入両面の改革は避けられない。また、給付費とりわけ医療・介護の伸び率が財源調達ベースとなる名目GDPの伸び率を恒常的に上回っている<sup>11</sup>という構造問題に取り組まねば、受益と負担の均衡は最終的には担保されない。〔資料Ⅱ－1－6参照〕

このような状況の下、厚生労働省は、20年度には、第1次医療費適正化計画を策定し、健康増進、医療の効率的な提供の推進等の取組みを行うこととしたが、24年度までの医療費適正化の効果として▲0.7兆円との見通しが示されていたにもかかわらず、いまだ何らの検証・評価も行われていない。25年度から開始される第2次医療費適正化計画も策定が遅れており、問題が大きい。

今般の社会保障制度改革プログラム法案では、医療・介護分野の数多くの改革メニューが29年度までを目途として講ずるものとされ、改革後の30年度には医療計画と介護保険事業計画の同時改定が予定されている。医療・介護サービス費用の適正化策についても、今後講じられる医療・介護保険制度改革の一環として、30年度からより実効的な仕組みが機能するよう抜本的な見直しを行うべきであり、その際、社会保障の公費負担の総額ひいては給付総額の伸びが経済の伸びと大きく乖離しないよう

---

<sup>11</sup> 1990年度以降の24年間のうち21回で国民医療費の伸び率が名目GDP成長率を上回っている。

な経済・財政との調和が図られた制度設計が目指されるべきである。勿論、それまでも徹底した重点化・効率化の取組みが求められる。

社会保障制度改革プログラム法案においては、内閣に、関係閣僚により構成する社会保障制度改革推進本部を置くとともに、有識者から構成される社会保障制度改革推進会議を置くものとされている。今後の議論の中で、社会保障の更なる重点化・効率化策とあわせ、こうした制度設計について大いに検討を深め、実施に移していくことが期待される。当審議会としても、適切に連携を図っていきたい。

### (3) 各分野の当面の課題

#### ①総論

26年度予算編成では、消費税増収分を活用して公費（国・地方）ベースで0.5兆円程度の社会保障の充実を行うこととされているが、その一方で既往の経費について聖域なく見直し、徹底した重点化・効率化を行うことが求められることは論を俟たない。政府が必要な社会保障を最小限の費用で賄う姿勢を示し続けなければ、その負担を保険料負担や税負担更には患者負担・利用者負担として負う国民の理解と納得は得られない。財政当局は、消費税率8%への引上げを目前に控えた26年度予算編成においてこそ、そのことを胸に刻んで、社会保障予算の重点化・効率化に不退転の決意で取り組むべきである。

そこで26年度の社会保障関係費について見れば、本年8月末の概算要求時点で、「高齢化等に伴う自然増」として9,900億円（年金3,000億円、医療3,500億円、介護1,500億円、その他1,900億円）が要求されている。一方で、同月8日に閣議了解された「平成26年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」においては、この自然増9,900億円を含め、合理化・効率化に最大限取組み、その結果を26年度予算に反映する方針が示されている。

#### ②医療（詳細は補論参照）

26年度予算編成においては、2年に1度の診療報酬改定が予定されて

いる医療費の取扱いが最大の焦点であり、まずは自然増を含む医療費の合理化・効率化に着実な成果を上げることが求められる。

ここでまず踏まえるべきは、自然増を含め、医療費の増加は、一義的には診療報酬すなわち医療機関等の収入を通じて医師等の人件費や医薬品の仕入れコスト等の手当てに充てられるものであり、医療機関等の収入は増加するものの、医療費が増加すればするほど患者側にもメリットが及ぶものでは必ずしもないことである。むしろ、医療費の増加については、公費負担の増加すなわち現世代の税負担や将来世代への負担のつけ回しを増加させ、保険料負担や患者負担を通じた企業・家計の負担増をもたらす側面に留意が必要であり、これらの負担増に見合う国民のメリットが得られるかという観点からの検証が欠かせない。

こうした認識に立って、26年度予算における医療費ひいては診療報酬改定について当審議会の見解を述べるが、論点は多岐にわたり、「自然増」をはじめとする既成概念についても当然視せずに検証が必要である。このため、「Ⅲ. 社会保障補論（医療費の自然増を含む合理化・効率化と26年度診療報酬改定）」において詳しく述べることとし、本章ではその概略をあらかじめ紹介するにとどめる。

当審議会は、まず、26年度予算の医療費について、概算要求段階で既に診療報酬対前年度比プラス3.2%に相当する要求がなされていると捉え、自然増を含む医療費の要求の水準を精査すべきと考える。その上で、診療報酬の改定はいわば「公共料金の見直し」であり、その引上げが、自然増部分に加えて、公費負担の増加のみならず企業や家計の負担増（保険料負担や患者負担）をもたらす構造を指摘する。

そして、診療報酬の薬価部分について市場実勢価格を上回る過大要求があり、その修正が必要であること、これは当然の時点修正であって、歳出としていまだ実現しない段階で要求を下方修正するものであるため、そこから財源が捻出されると考える余地がないことを指摘する。この修正分を診療報酬本体部分に流用することに合理性がないことは経済財政諮問会議等でも議論されているが、そうした議論以前の問題として、そのような財源があるとする考え自体がフィクションに過ぎない。当審議

会は、更に、正しい理解の妨げとなっているいわゆるネット改定率<sup>12</sup>を含む改定率の概念や、薬価調査のあり方そして薬価部分に係る概算要求のあり方の見直しを提言する。加えて、26年度の薬価部分については、長期収載品（後発医薬品のある先発医薬品）の薬価引下げ、「新薬創出・適応外薬解消等促進加算」の見直し、市販品類似薬の保険適用除外等による合理化・効率化の必要がある。

診療報酬本体部分については、薬価部分と切り分けて自然増要求から改めて精査する必要があるが、高齢化による影響以外に「医療の高度化等」と称して過去の診療報酬改定の影響を含め様々な要素の伸びが織り込まれているという自然増要求の構造や、医療経済実態調査で判明した足元の医業経営や給与等の状況を踏まえれば、自然増要求からのマイナスとすべきである<sup>13</sup>。なお、診療報酬本体部分がマイナス改定であっても、引き続き、高齢化の影響による患者数の増加があり、医療従事者の賃金上昇を含む人件費等を賄う医療機関等の収入が増加基調で手当てされる改定内容を確保できる。むしろ、診療報酬本体部分の引上げを行えば、保険料負担や患者負担を通じた企業収益や家計の可処分所得のマイナスを代償として医療機関等に更なる収入増をもたらすこととなり、経済政策としての整合性に欠けることになりかねない。

最後に、消費税増収分を活用した社会保障の充実として医療提供体制改革のために診療報酬本体部分を引き上げるべきという考えについては、足元の医療提供体制に生じている歪みとそれによって生じている高コスト構造を是正するのであれば、プラス改定という方向にはなり得ない。医療提供体制改革のためには、①地域ごとに、②どのような病床を提供するかの数のコントロールが不可欠であるが、その両面において現行の診療報酬体系は手段として有効でない可能性が高く、まずは、病床の適切な区分をはじめとする規制体系の見直しが不可欠であり、財政支援を検

<sup>12</sup> 薬価部分の下方修正の金額を、医療費ベースに置き換えた上で、医療費の総額に対する比率を算出した「薬価改定率」と診療報酬本体部分の改定率を差し引きするもの。詳細は63ページ参照。

<sup>13</sup> 具体的なマイナス改定要因は、「Ⅲ. 社会保障補論（医療費の自然増を含む合理化・効率化と26年度診療報酬改定）」の「3. 診療報酬本体部分」「(1) 診療報酬本体部分の自然増とその合理化・効率化」を参照されたい。

討するにしても地域ごとに対応が可能な診療報酬以外の財政支援の手法の検討が必要と指摘する。

なお、この他、診療報酬改定については、26年4月からの8%への消費税率の引上げに伴う仕入価格等の上昇が医療機関等にとってコスト増となるため、この部分を薬価部分、診療報酬本体部分とも適切に反映する必要が生ずる。ただし、診療報酬本体部分については、上記の自然増からのマイナスとあわせてその水準を決すべきであり、トータルでの診療報酬本体部分のプラス改定を前提とすべきでないことを付言しておく。

また、後発医薬品の使用促進のためには、26年度予算における長期収載品の価格引下げにとどまらず、制度的対応として、諸外国の例も参考に、一部の医薬品についての保険償還価格を後発医薬品の価格に基づいて設定し、それを上回る部分は患者の自己負担とする仕組みの導入を検討すべきである。

### ③介護

介護費用については、医療費を上回る高い伸びが見られ、1号保険料の水準が年々増嵩し、制度の持続可能性に懸念が持たれている。医療費の自然増要求（3,500億円、国費ベース）のみならず、介護費用の自然増要求（1,500億円、国費ベース）についても、精査が当然に必要である<sup>14</sup>。

〔資料Ⅱ－1－7参照〕

具体的には、介護費用は、人口の高齢化と介護サービスの普及等による受給者増が続いており、その伸びが自然増要求の伸びに反映されている。しかし、サービスの普及等による受給者増の実態を分析する必要がある他、サービス単価の高い施設サービスから低い在宅サービスへのシフトが進んでいる一方で、その影響がどの程度介護費用の伸びに反映されているかなどの要因分析が必要である。次期介護報酬改定が行われる27年度予算編成においては、これらの点の精査が欠かせない。

<sup>14</sup> 介護費用の自然増要求1,500億円（国費ベース）は、公費ベースでは2,800億円の増加要求であり、介護費用（25年度予算ベース：9.4兆円程度）ベースでは5,300億円（対前年度比プラス5.6%）の増額要求であるということになる。介護費用ベース5,300億円と公費ベース2,800億円の差額は、介護保険制度の下で保険料負担（2,100億円）と利用者負担（400億円）とで賄われる。

その前に、まずは、社会保障・税一体改革における社会保障の重点化・効率化策の重要な部分を担う介護保険法改正法案が次期通常国会に提出される。同法案には、一定以上の所得を有する者の利用者負担の見直しやいわゆる補足給付の支給要件に資産を勘案する等の見直しの他、要支援者に対する支援のあり方の見直しなどが盛り込まれる方向で検討されており、当審議会としても、関係者の精力的な検討により、しっかりとした制度設計がなされることを期待する。

特に、要支援者に対する支援については、当審議会は、訪問介護などについて、生活援助サービスが大半を占めている実態を踏まえ、一律に公的保険給付の対象とすることにかねて見直しが必要と指摘してきた。今般、いわゆる地域包括ケアシステムの構築を推進する中で、要支援者への訪問介護などの介護予防給付を見直し、市町村が地域の実情に応じ、ボランティア、NPO等の多様な主体による柔軟な取組みによりサービスを提供できるよう、市町村事業への移行が検討されていることは、質を低下させることなく効率的にサービスが提供される途を切り開くものであり、一定の前進が図られるものと評価する。その際、市町村が中心となって受け皿となる基盤整備を進める必要があるが、これを担う現行の地域支援事業については、当審議会がかねて指摘しているように、効率化に向けた全体的な見直しが必要であり、あわせて取り組むべきである。

27年度介護報酬改定では、介護職員の処遇改善が課題の一つとなろうが、介護事業者の収支は概ね改善傾向にあり、とりわけ特別養護老人ホーム等の施設は高い収益率を上げ、総じて多額の内部留保を積み上げている状況にあることを十分踏まえるべきである。ただし、内部留保については詳細・全容が必ずしも明らかになっていないという問題がある<sup>15</sup>。

特別養護老人ホーム等の施設の経営実態を把握するためには、まずは設置主体が経営情報を公開することが必要不可欠である。しかし、社会福祉法人の財務諸表（24年度）については、厚生労働者が公表するよう周知指導しているにもかかわらず、ホームページ・広報誌いずれかで公

---

<sup>15</sup> 一例を挙げれば、施設側から将来の施設の改修等のため内部留保が必要との声が聞かれる一方で、会計検査院は、こうした目的のための積立てが可能にもかかわらず、積立金を全く計上していない特別養護老人ホームが多くあることを指摘しているという分かりにくい状況も生じている。

表している法人は全体の42%にとどまっている。全ての社会福祉法人が、原則としてホームページに財務諸表を公表すべきであり、その上で経営実態を精査していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－8参照〕

#### ④年金

年金分野については、来年には財政検証が実施される予定である。財政検証は、年金財政の持続可能性について議論する上で重要な基礎情報となるものであり、社会保障・税一体改革による制度改正の影響を適切に反映するとともに、運用利回りなどの経済前提については、年金財政に対する信頼を損なわないためにも、保守的なものとするべきである。その上で、検証結果を踏まえ、社会保障制度改革プログラム法案に掲げる検討事項について議論を深め、制度改正につなげていくべきである。

そして、今般の社会保障・税一体改革が社会保障と税制の両面で世代間・世代内の公平を図るものであることは先に述べたが、税制面でなお大きな課題が残されている。すなわち、公的年金等控除について、年金受給者は給与所得者に比べて控除額が高くなっている他、給与所得控除と異なり上限が設定されていないなど、年金受給者は税制上優遇されている状況にある。さらに、公的年金等控除や遺族年金等に対する非課税措置により、年金受給世帯であれば収入が多くとも種々の低所得者対策の対象となり得るといった課題も指摘されている。公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直しは、今般の社会保障制度改革プログラム法案において検討事項として明記されている事項であり、早急に具体的な議論が開始されることを期待したい。〔資料Ⅱ－1－9参照〕

#### ⑤生活保護

生活保護については、25年度予算編成を機に、生活扶助基準や医療扶助の一定の適正化が図られてきた。今後は、生活保護法の改正も踏まえた生活保護制度の一層の適正な運営の確保、被保護者の自立の促進に取り組む必要がある。とりわけ、後発医薬品の使用の原則化については、着実な推進を図るとともに、その効果を検証する必要がある。



他方、高齢者層の受給者の伸びが続いていること等から、生活保護費は今後も増加し続けることが見込まれる。こうしたことから、生活扶助、医療扶助以外の扶助や加算についても、経済・社会情勢の変化等を踏まえ、その必要性やあり方を検討し、可能な限り速やかに見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ－１－１０参照〕

特に、住宅扶助基準について、一般低所得者の家賃実態との均衡を図り、いわゆる「貧困ビジネス」の誘因となることを防止する等の観点からも、水準の引下げを視野に入れた専門的・技術的検証を早期に実施すべきである。また、貧困ビジネスについて、実効ある規制を実施できるような枠組みの構築を図るべきである。なお、住宅が生活や就労の拠点であることに留意する必要があるとの意見があった。

26年度予算においても、扶助や加算の見直しの成果を可能なものから反映させるべきである。

## ⑥雇用

雇用関係予算については、若者、女性、障害者等に係る雇用の安定・質の向上、多様な働き方につながる施策に重点化しつつ、優先順位が低下した事業や実効性の低い事業について徹底した見直しを行うべきである。特に、足元で雇用情勢の改善が続いており、リーマン・ショック後の厳しい雇用情勢を前提とした対応の全般的な見直しが必要である。

また、雇用保険制度の財政運営については、5兆円を超えている積立金の状況、諸外国の失業保険制度、正規雇用者を中心とする保険制度の収入の一部をすべての納税者による負担で支えているという受益者と負担者の対応関係などを踏まえ、国庫負担の引下げも含め、そのあり方を見直すべきである。〔資料Ⅱ－１－１１参照〕

なお、労働行政に対する国の責務の重要性やこれまでの雇用保険法改正の経緯などに留意すべきとの意見があった。

## ⑦25年度補正予算

景気が緩やかに回復しつつあり、物価の動向もデフレ状況ではなくな

りつつある中で、リーマン・ショック後の危機対応等のために執られた異例の対応の見直しが分野横断的に予算編成の課題となっている。

こうした中、これまで補正予算（予備費を含む。）において毎年度1兆円近い計上がなされてきた社会保障関係の各種基金については、こうした計上が続けば、翌年度に繰り越された基金事業の支出が基礎的財政収支の赤字要因となり、「中期財政計画」に沿って国の一般会計の基礎的財政収支を改善したところで、2015年度の財政健全化目標が達成されない事態となりかねないという問題がある。〔資料Ⅱ－1－12参照〕

したがって、基金の補正予算等における計上については、25年度補正予算から、その必要性や計上のあり方を徹底的に見直していく必要があり、計上を廃止するか、当初予算に計上する方向で、大幅な整理を行うべきである。

## 2. 地方財政

我が国の地方財政制度は、全ての自治体で標準的な行政サービスが提供されるよう、国が財源保障する仕組みとなっている。毎年度の地方財政計画において、全自治体の標準的な歳出を見込む一方、税収等の自前の収入で賄うことのできない収支不足（歳出歳入ギャップ）を国からの地方交付税と各自治体の臨時財政対策債（赤字地方債）で補填することとされてきた。その財源は、まずは所得税等国税5税の一定割合（法律で定められた法定率分）が充てられるが、それでも足りない額は国と地方が折半して、赤字国債（地方交付税の特例加算）、赤字地方債を発行して賄ってきた（折半ルール）。

来年度予算編成にあたっては、①地方歳出の抑制と交付税の別枠加算の速やかな解消、②地方団体間の財政力格差の是正が重要な課題である。

リーマン・ショック後の危機的な経済状況の中で、地方単独事業や歳出特別枠により地方歳出を大きく増やす一方、歳出歳入ギャップを補填するため、通常の折半ルールを超えて国による別枠加算を行って地方交付税を増額してきた。これが、最近の国の基礎的財政収支の大幅な悪化と借金累増の一因になっており、今後、地方歳出の抑制と別枠加算の速やかな解消を行い、赤字国債の縮減につなげていく必要がある。

法人課税を中心に地方団体間に著しい税収偏在があるため、財政力の弱い地方団体では財源の多くを地方交付税や赤字地方債に頼らざるを得ない状況にある。地方法人課税の改革により地方団体間の財政力格差を是正することは、国と地方の借金依存体質の改善にもつながるものである。

### （1）地方歳出の抑制と交付税の別枠加算の速やかな解消

2008年秋のリーマン・ショック以降、100年に一度とも言われた経済危機への対応もあって、一般行政経費単独事業や歳出特別枠により地方歳出は大きく増加しているが、国の取組みと歩調をあわせ徹底的に見直

し、その抑制を図っていく必要がある。〔資料Ⅱ－2－1 参照〕

一般行政経費については、社会保障給付費を除いた国庫補助事業が過去5年間で約11%削減されている一方で、単独事業は同期間中に約7%増加している。単独事業全般について、社会保障・税一体改革による制度改革との関係を含め、十分な精査を行った上で、その縮減を図る必要がある。〔資料Ⅱ－2－2 参照〕

また、歳出特別枠についても、雇用対策・地域活性化等の名目で1.5兆円が計上されているが、実需に基づく積算を伴わない臨時異例の対応として実施されたものであり、平時の対応に戻すべく、その解消を図る必要がある。

さらに、地方の財源不足を国・地方折半で対応する折半ルールを超えた国の借金による交付税の上乗せ増額（別枠加算等）を毎年1兆円以上の規模で行ってきている。これにより、21年度以降、地方の財源不足について、国の借金約6割で対応してきている。交付税の別枠加算は、国・地方は公経済を支える車の両輪であることを踏まえ、地方の財源不足を国・地方折半で対応する折半ルールを基本としてきた中であって、臨時異例の措置である。〔資料Ⅱ－2－3 参照〕

臨時異例の措置を講じる契機となった危機的な経済状況は脱しており、また、地方税収と地方交付税法定率分を合わせた地方の歳入の水準で見ても、26年度には、景気回復や消費税率引上げにより、地方の基礎的財政収支が黒字化した17年の水準に回復する見込みである。地方交付税の別枠加算等は速やかに解消し、通常の折半ルールに戻すことを最優先で行うべきである。〔資料Ⅱ－2－4 参照〕

地方税収と地方交付税等を合わせた地方の一般財源総額（水準超経費<sup>16</sup>を除く）については、20年度以降、約1.5兆円増加し、その高い水準が維持されており、これ以上増やす状況にはない。この間、総体としての地方の積立金（減債基金除く）は約3.3兆円増加している。交付団体に限って見ても、財政力指数の最も低い9県で見ても、この間、同様に積立

---

<sup>16</sup> 交付税不交付団体における平均的な水準を超える必要経費（基準財政需要を超える部分に対応する地方税収等）。

金が増加している。〔資料Ⅱ－2－5、6参照〕

財政調整基金を始めとした積立金は、地方税収が落ち込む際に取り崩されるのが自然であるが、リーマン・ショック後の危機時に、地方の積立金はむしろ全体として増加している。いわば、国が借金をして地方交付税を嵩上げし、地方団体に交付した資金を使って地方が貯金をしている状況であり、地方の一般財源総額の適切な水準について精査する必要がある。

リーマン・ショック後、国・地方とも税収が大きく落ち込む中で、国の財政状況は、巨額の基礎的財政赤字・債務残高の累増により著しく悪化する一方、地方は基礎的財政収支の黒字を維持し、24年度には全ての自治体の実質収支が黒字になり、債務残高は安定している。地方の歳出の抑制を図るとともに、交付税の別枠加算を速やかに解消し、国から地方への財政移転を適正なものとし、今後の国・地方の税収増にあわせて、国・地方の財政の不均衡を着実に是正していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－7参照〕

## （2）地方団体間の財政力格差の是正

現行の地方法人特別税・譲与税は、地方団体間の財政力格差を是正する観点から、20年度に創設された。この地方法人特別税・譲与税は、偏在性の小さい地方税体系が構築されるまでの措置であることを踏まえ、税制の抜本改革にあわせて抜本的に見直すとともに、地方消費税の充実とあわせ地方法人課税の在り方を見直すことで税源の偏在を是正する方策を講ずるとされている。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

現行の地方法人特別税・譲与税については、26年4月から地方消費税率が引き上げられる際に廃止し、法人事業税に復元すべきとの意見があるが、偏在性の小さい地方税体系が未だ構築されていない中で、現状の地方団体間の財政力格差や今後景気回復に伴い財政力格差は拡大すると見込まれること等を踏まえると、現状の偏在是正機能を縮小する環境にない。

例えば、人口一人当たりの税収の偏在（最大／最小）で見ると、地方

税収が低水準に留まった 23 年度決算においても、地方税全体でも 2.5 倍の格差があり、地方法人二税については地方法人特別税・譲与税による調整後においても 3.9 倍の格差がある。〔資料Ⅱ－2－9 参照〕

地方団体間の財政力格差で見ると、24 年度において、東京都及び 23 区は約 0.3 兆円の財源超過額<sup>17</sup>を有する一方、財政力の最も弱い島根県は標準的な行政需要である基準財政需要額の 8 割に相当する約 0.2 兆円の財源不足を有している。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

地方法人税収が高水準にあった 20 年度には東京都及び 23 区の財源超過額は約 1.7 兆円まで増加した一方、島根県の財源不足額は約 0.2 兆円であった過去の経緯に鑑みると、今後の景気回復に伴い、再び財政力格差が拡大すると見込まれる。

このように偏在性の小さい地方税体系は未だ構築されていないこと、とりわけ、現下の経済政策において景気回復の効果を全国に波及させることが課題となっていることを踏まえると、現行の偏在是正機能を維持し、都市部に集中する地方法人税収の増加を全国の地方団体に再配分する機能を維持する必要がある。

20 年度において地方法人特別税等の制度があれば、島根県の地方税収は約 1 割増えていた。財政力の弱い地方団体にとっても、現行の地方法人特別税等による税収の再配分は、景気拡大期に税収を増加させ、国からの財政移転への過度の依存を是正する意義を有していることを忘れてはならない。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

また、行政の規模で見ると全国の約 1 割を占める交付税の不交付団体において、豊かな財政力を背景に手厚い行政サービスや高い公務員給与が支払われる状況が継続しかねない。現実には、特例減額を行っている国家公務員よりも高い水準にあった地方公務員の給与は、25 年度に国から見直し要請を行い、地方交付税上も減額を行った。これを受け、多数の自治体で給与引下げが実施されたが、東京都や愛知県など財政力の豊かな一部自治体は減額を行わなかった。このような状況を放置すれば、全体

---

<sup>17</sup> 普通交付税の算定に用いられる基準財政収入額（地方団体の標準的な税収入の一定割合として算定される額）と基準財政需要額（地方団体における合理的で妥当な水準の財政需要として算定される額）の差額。

としての地方歳出の抑制努力の足かせとなりかねない。その観点からも、地方団体間の過度の財政力格差は是正される必要がある。〔資料Ⅱ－２－12 参照〕

国・地方の財政全体として見ても、地方税収の増加が交付税の不交付団体に集中する状態だと、地方税収が増加しても、不交付団体の財源超過額が積み上がる一方、財政力の弱い地方団体の財政は国からの財政移転に依存する構造は大きく変わらず、景気拡大期においても国・地方を通じた借金の抑制に効果的につながらない。我が国では税収に占める地方税の割合は約 45%と地方税財源が充実されてきており、地方団体間の財政調整機能を地方税財源の充実に見合った程度にまで強化することが求められる。〔資料Ⅱ－２－13 参照〕

更に、今般の社会保障・税一体改革において消費税率引上げ 5%のうち地方消費税の充実が 1.2%あり、地方消費税の充実は、一方で、地方団体間の財政力格差を拡大させる側面がある。すなわち、充実される地方消費税は、現行の社会保障費用を全て個人所得課税や法人課税等の地方税で賄っている交付税の不交付団体にも配分されるため、こうした団体の財源超過額を更に増加させる。例えば、東京都及び 23 区の地方消費税の配分額は 0.4 兆円である一方、社会保障の充実等の支出は 0.1 兆円と見込まれ、残りの 0.3 兆円は現行の社会保障に充当される結果、これを賄っていた 0.3 兆円分の他の税収が追加的な財源超過額となる。〔資料Ⅱ－２－14 参照〕

社会保障・税一体改革により不交付団体の財源超過額が追加的に生じ、地方団体間の財政力格差が拡大することは適当ではなく、地方消費税率の引上げとあわせ、地方団体間の財源調整措置をあわせて講じる必要がある。消費税率の引上げは、社会保障の充実と後代への負担のつけ回しの軽減に充てると説明されてきており、地方消費税率の引上げにより不交付団体の財源超過額が増える結果になることは、こうした基本的な考え方との関係でも適当でない。

なお、こうした財源調整措置は、地方消費税率の引上げにより地方税の充実が図られる中で、それよりも小さな規模で行うものであることか

ら、全体として不交付団体を増やしていくという方向性と相反するものではない。

また、社会保障・税一体改革において、地方消費税の充実及び消費税の交付税法定率分の充実により、地方は約 4.3 兆円の歳入増となるが、無用な地方歳出増につながらないよう、その使途について十分に見ていかなければならないことは言うまでもない。



### 3. 文教・科学技術

#### 3-1 文教予算

##### (1) 総論

我が国の公財政教育支出は OECD 諸国の中で低い水準にあるとの意見がある。さらに、それを踏まえて、OECD 諸国並みに公財政教育支出を増加させるべきとの議論もある。当審議会はこれまでも、このような教育予算の量的拡大を求める議論に対して疑問を呈してきた。

##### ①我が国は OECD 諸国並みの教育予算を確保している

我が国の公財政教育支出が OECD 諸国と比較して低いとの意見に関しては、確かに、公財政教育支出 GDP 比<sup>18</sup>が、OECD 平均の 5.8%に対して、日本は 3.8%と約 7 割となっている。ただし、総人口に占める子ども<sup>19</sup>の割合も、OECD 平均の 22.1%に対して、日本は 15.7%と、やはり約 7 割である。子ども一人当たりの公財政教育支出で見れば、日本は OECD 平均とほぼ同水準である。今後、少子化が進行する中、仮に公財政教育支出総額が維持されることになった場合、子ども一人当たりの公財政教育支出は OECD 平均を超えて増加していくことが見込まれる。〔資料Ⅱ-3-1 参照〕

##### ②児童生徒一人当たり公教育費は 20 年で 6 割も増えたが、「成果」につなげていない

教育予算については、予算総額や対 GDP 比といった「投入量」を伸ばすという議論を重視し、子どもたちの学力・能力・人間性の向上といった「成果」に関する議論から逃避する傾向が見られる。「投入量」に拘った結果、少子化の進行に伴い、平成元年以降、児童生徒数は 32%減少する一方、公教育費は 6%増加しており、児童生徒一人当たりの公教育費は

<sup>18</sup> 教育機関以外に対する支出（奨学金等）を含んだ計数。

<sup>19</sup> 子どもの数は、全教育段階における在学者数であり、フルタイム換算している。在学者の実数で計上すると、日本：16.8%、OECD 平均：23.5%である。

57%も増加している。この間、我が国の教育の在り方を巡っては、学力低下、いじめ、不登校、暴力行為等の問題が常に指摘され続けており、教育予算の「成果」が得られたと実感している国民はむしろ少数派と言えるのではないか。〔資料Ⅱ－3－2参照〕

このように、教育予算の量的拡大を求める議論は不毛である。また、「成果」に関する議論を見えづらくし、「子どものため」と言いながら借金を将来世代に負わせるという意味でも有害である。教育予算については、他の政策分野と同様、客観的な成果目標を設定した上で、結果を国民に明らかにしながら十分に検証し、成果を求めて「質」の向上に努めることが何よりも重要である。

## （2）義務教育費国庫負担金（義務教育教職員給与）

### ①教職員定数

#### イ）文部科学省の教職員増員計画について

教職員数は受益者である子どもの数に比例して減らしていくのが自然であるが、文部科学省は「自然減を増員で埋め合わせる」という発想に基づいて、毎年大幅な定員増要求をしている。その結果、子どもの数は平成元年から 2/3 に減少しているが（1,488 万人→991 万人）、教職員数は 6 万人しか減っておらず（76.2 万人→70.3 万人）、平成元年以降子どもの数に対する教員数の比率は 1.4 倍に増加した。〔資料Ⅱ－3－3参照〕

さらに、文部科学省は、本年 8 月に今後 7 年間で教職員を 3.4 万人増員する計画を公表しており、この教職員増員計画に基づいて、26 年度概算要求では、義務教育費国庫負担金について、児童生徒数の減少に伴う自然減▲3,800 人（▲82 億円）を要求に反映する一方、教職員定数の増員 3,800 人（82 億円）を要求している。

各歳出分野で厳しい見直しを行っている中で、「自然減を増員で埋め合わせる」という発想自体、極めて安直で認められるものではない。我が国の厳しい財政状況の下で、受益者当たりの予算額が大幅に増加し続けている施策は極めて例外的である。改めて厳しく政策効果が問われなければならない。

## ロ) 少人数学級の政策効果

文部科学省が行っている定員増要求の最も大きな理由の一つが、少人数学級の推進である。当審議会はこの少人数学級の推進について、本年1月、「平成25年度全国学力状況調査におけるきめ細かい調査を含め、学力等への効果について全国レベルの効果検証を行う必要がある」との提言を行ったところである。本年8月に文部科学省が公表した「全国学力・学習状況調査を活用した少人数教育の効果検証について（速報）」によれば、少人数学級に取り組んだ学校の平均正答率は悪化したという結果が出ている<sup>20</sup>。もはや少人数学級の政策効果がないことは明らかになったと言わざるを得ない。〔資料Ⅱ－3－4参照〕

OECDも、PISA2009読解力調査の分析において、「一人当たり教育支出を増やせば、学力成果が上がるというものではない」「学級規模を縮小することは一般的に費用が高く、教師の質向上への投資と比べて学力向上のための効率的な支出ではないことを示している」としている。また、日本に対しては、「教育の追加投資の多くが学級規模の縮小に充てられていることが問題の本質である」「これまで学級規模の縮小を教員の質への投資よりも優先する傾向があった。この優先順位は修正される必要がある」と指摘している。〔資料Ⅱ－3－5、6参照〕

## ハ) 教育の「質」向上の取組み

以上のように、少人数学級の推進については政策効果がないのは明らかである。また、チームティーチングや習熟度別指導の推進についてもまずはその政策効果をよく検証した上で、既存定数の重点化により対応するのが基本である。教職員増員という量的拡大には投資に見合う効

---

<sup>20</sup> 25年度全国学力・学習状況調査を用い、文部科学省は、「小学校においてチームティーチングに取り組んだ学校の平均正答率が向上」「中学校において習熟度別指導に取り組んだ学校の平均正答率が向上」と評価しているが、同じ基準に立つならば、「小学校・中学校ともに少人数学級に取り組んだ学校の平均正答率は悪化した」と評価せざるを得ない。また、文部科学省は、平均無回答数が減少したことをもって、「少人数学級に取り組んだ学校では、学習への積極的な姿勢が見られる」と評価しているが、同じ基準に立つならば、「チームティーチングや習熟度別指導は、学習への姿勢を悪化させる」と評価せざるを得ないが、そもそも無回答数で学習への姿勢を測れるものなのか極めて疑問。

果はないと言わざるを得ない中で、我が国の義務教育予算に占める教職員給与の割合は、OECD 平均（79%）を大きく上回って約9割（87%）と著しく偏っており、早急に改善する必要がある。財政当局は、小規模校の統合についても推進しつつ、義務教育予算の量的拡大（教職員数増）を抑制し、教育の「質」向上（既存定員の有効活用、外部人材の活用等）に努めるべきである。〔資料Ⅱ－3－7参照〕

少子化の下で、教職員数については、子どもの数の減少ほど減少しないため、増員措置を講じなくとも今後7年間で14,000人（年間2,000人）程度の“意図せざる増員”が見込まれる。子ども当たりで見て増加する教職員分に相当する予算については、財政健全化を図りつつ、次の例にみるような、受益者である子どもに対するサービス水準を向上させる施策に重点投資する方向で取り組むべきである。〔資料Ⅱ－3－8参照〕

## ニ）地方自治体における具体的な取組みの例

予算の量的拡大を図るのではなく、教育の「質」向上の取組みとしては、大分県豊後高田市の「学びの21世紀塾事業」の例が参考になる。大分県豊後高田市では、14年度から教育のまちづくりの一環として「学びの21世紀塾」を開講し、市内の幼稚園・小学校・中学校、地域住民と連携を取りながら、休日・放課後または長期休暇を利用して、学習支援、実践体験活動、スポーツ活動等様々なプログラムを提供している。その取組みの中では、市民ボランティアや外部人材の活用、土曜日や放課後の学校施設の利用等、効率的かつ効果的な取組みの工夫が多く見られる。財政当局は、このような少ない財政負担で大きな効果が得られる施策に対して重点的に予算措置すべきである。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

## ②教員給与の優遇分縮減方針の遵守

義務教育費国庫負担金については、教職員数とともに、教員給与水準の見直しも必要である。現状、教員の平均年収は607.7万円であり、一般地方公務員の平均年収597.5万円を約10万円（1.7%）上回っている。〔資料Ⅱ－3－10参照〕

教員給与を一般地方公務員より優遇することを定めた「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（昭和 49 年法律第 2 号）については、18 年の「行政改革推進法」において「廃止を含めた見直し」を行うこととされた。また、これを踏まえて、「基本方針 2006」においては、教員給与が一般地方公務員給与を上回る優遇分を縮減することとされた。さらにそれを受けて、文部科学省は、義務教育費国庫負担金を▲430 億円削減する方針を公表している。〔資料Ⅱ－3－11 参照〕

当審議会としては、財政当局及び文部科学省に対して、既に政府が国民に約束している教員給与の優遇分縮減方針を遵守し、来年度予算に当たっては義務教育費国庫負担金に適切に反映（約▲250 億円）することを求める。

### （3）大学関係予算

現在、国立大学においては、

- ・ 海外トップクラスの大学の教育プログラムや教員の積極的誘致等によるグローバル化に対応した人材の育成
- ・ 優秀な海外の人材の獲得や優秀な若手の研究者育成を可能となるよう、硬直化した人事を解消するための人事給与システムの改革
- ・ 日本の経済再生に向けて、大学の研究成果を社会の還元するためのイノベーション機能の強化

などの課題を抱えており、これらの課題解決に向けて国立大学改革に係る取組みを着実に推進していく必要がある。〔資料Ⅱ－3－12 参照〕

国立大学に対する国からの主な支援である国立大学運営費交付金の配分については、固定化している傾向が見られる。国立大学改革の着実な実施を考慮すれば、大学のガバナンス改革等に資するよう、各大学の取組みの成果を具体的に検証し、国立大学運営費交付金のメリハリを利かせた配分が必要と考えられる。〔資料Ⅱ－3－13 参照〕

国立大学の授業料についても、授業料標準額から 120%の上限範囲で大学において自由に設定できるにもかかわらず、現状ではほぼ標準額に固

定化している状況にあり、質の高い教育に向け、効果的な投資や授業料免除、大学独自の奨学金など教育環境に係る取組みにより、学生の多様なニーズ・価値観に応えていくために、授業料についてなおいっそう弾力化することで収入の増加・多様化を図り、当該収入を財源とした多様な教育の取組みを行っていく必要があると考えられる。〔資料Ⅱ－3－14参照〕

#### （4）奨学金の見直し

大学生等に対する奨学金については、無利子奨学金と有利子奨学金を合わせれば全学生の4割に貸与されており、希望者全員に貸与されている。そのような状況の下、文部科学省は26年度概算要求において、「有利子から無利子へ」との考え方に立ち、無利子奨学金貸与者数の大幅増員要求を行っている。

しかし、そもそも大学進学は将来の自分のための投資という側面があり、そのための資金は意欲と能力のある学生に対して有利子貸与で措置するのが原則といえる。在学中は返済義務は猶予され、大学卒業後に本人が所得の中で奨学金返済の責任を負うことを踏まえれば、本来は家計の所得に関わらず有利子奨学金で措置すべきであり、無利子奨学金は極めて例外的な場合に限定すべきである。法律上も、無利子奨学金は「特に優れた者であって経済的理由により著しく修学に困難があるものと認定された者に対して貸与する（日本学生支援機構法第14条）」とされており、その趣旨からいっても無利子奨学金の貸与は厳しい家計基準、成績基準で限定すべきである。

この点、無利子奨学金の家計基準は907万円以下（私立大・4人世帯・自宅）であり、基準を満たす世帯は全世帯の約8割に上っており、明らかに制度の趣旨から乖離した緩やかなものとなっている<sup>21</sup>。無利子奨学金における収入階層別の配分を見ても、児童のいる世帯の平均所得

---

<sup>21</sup> 現行制度の導入（昭和59年）以降、22年までの間、無利子奨学金の家計基準は大幅に緩和されてきたため、家計基準が平均所得を上回る額は昭和60年の59万円から22年には340万円まで拡大した。23年以降、家計基準の厳格化を行っており、現在家計基準と平均所得の差は210万円まで縮小している。

(697 万円) 以上の世帯が 2 割以上を占めており、低所得者世帯への資源の重点配分が行われていない。低所得者世帯に重点的な貸与を行うためにも、家計基準を厳格化する方向で見直すべきである。また、現行の家計基準の下であっても、低所得者世帯への重点的な貸与は可能であり、文部科学省はまずは制度の運用改善に努めるべきである。〔資料Ⅱ－3－15、16 参照〕

回収強化については、貸与人員の拡充もあり、3 ヶ月以上の滞納額が大幅に増加し、23 年度末で 2,600 億円を超える水準（要返還債権に占める割合 5.5%）に上っている。引き続き日本学生支援機構に対しては、学校別延滞率の公表などを通じて、責任をもって新規の延滞防止と延滞金の回収に当たるよう求めたい。

#### （5）モデル事業

教育行政における国・地方の役割分担については、教育基本法第 16 条において、「国は、（中略）教育に関する施策を総合的に策定し、実施しなければならない」「地方公共団体は、その地域における教育の振興を図るため、その実情に応じた教育に関する施策を策定し、実施しなければならない」とされ、具体的教育行政については、地方公共団体自らがそれぞれの創意工夫によって特色ある教育を展開することが原則である。したがって、新たな教育手法、地域との連携などの調査研究のために、様々な事業を全額国庫負担で実施する「モデル事業」については、当審議会はこれまでも問題点を指摘してきたところであるが、地方自治体の創意工夫を侵さない必要最低限の範囲にとどめ、事業実施期間後は着実に地方自治体が自前の財源で普及させていくようにしなければならない。

この点、文部科学省の「モデル事業」には、「新たな教育手法、地域との連携などの調査研究」という目的から見て、対象学校・地域数が極めて多数にのぼるなど規模が過大なものが多く、「モデル事業」の体を成していない。このため、対象学校・地域数を限定し、優れた取組みを全国へ情報提供することが効率的かつ効果的である。また、既に地方公共団体で類似の取組みが行われている場合には、優れた取組みを全国へ情報

提供することで同様の政策効果が実現可能である。

さらに、過去全国的に普及しなかった「モデル事業」が、多少姿を変えて要求されている事業が存在する。本来の目的・趣旨から明らかに外れており、なぜそのような事業が全国的に普及しなかったのか、その障害を検証して活かすべきである。

「モデル事業」の本来の目的・趣旨に立ち返り、事業を評価するための客観的な「ものさし」を設定した上で評価・検証を行い、成功・優良事例を全国へ情報提供すべきであり、事業実施期間後の着実な地方単独事業化を進めなければならない。

### 3-2 科学技術

#### (1) 科学技術予算について

科学技術振興費は、平成に入り3倍に増加しており、社会保障関係費を上回る伸びとなっている。また研究開発費は主要国と比べて遜色ない水準となっている。〔資料Ⅱ-3-17~19 参照〕

科学技術関係予算の伸びに伴い、我が国の一論文あたりの予算額を国際比較すると、主要国の中でも高額となっており<sup>22</sup>、また我が国の総論文数は伸びているものの、論文の相対被引用度は、主要国と比べて低い水準で推移している。また、研究における不正行為や研究費の不正使用も後を絶たない状況である。〔資料Ⅱ-3-20、21 参照〕

科学技術予算については、こうした現状を踏まえ、実績や成果に基づく研究資金の弾力的な配分等を通じた質の向上を図り、より高い成果を社会に還元すべきである。また、研究費の不正使用については、これを実効的に防止するための内部管理体制の構築を大学等に求め、応じない場合は間接経費を削減するための具体的なルール作りを早急に行う必要がある。〔資料Ⅱ-3-22 参照〕

---

<sup>22</sup> 22年度の一論文あたりの科学技術関係予算額は、日本約4,900万円、アメリカ約4,300万円、ドイツ約3,200万円、フランス約3,100万円、イギリス約1,500万円となっている（科学技術指標2012及び科学技術要覧24年度版に基づき算出）。



## (2) 大型プロジェクトへの対応について

科学技術に関する大型プロジェクトは、一度開始すると多額の後年度負担が生じる傾向にある。次世代スーパーコンピュータの開発については、国内の研究開発を支えるインフラとして具体的に求められる性能を精査するとともに、仮に国産での開発に限定する場合は、これまでの開発が国内メーカーの競争力向上に必ずしもつながっていない傾向も踏まえ、費用対効果の観点からそのメリットを十分説明できるか、また官民の費用分担は適切かといった観点から、その必要性・妥当性を十分精査すべきである。〔資料Ⅱ－3－23、24 参照〕

### 3－3 オリンピック・パラリンピック

2020年に東京で開催されるオリンピック・パラリンピックは、スポーツのみならず、日本の経済社会全体を再活性化させる好機である。2020年度には、国・地方を合わせた基礎的財政収支を黒字化するとともに財政健全化目標を実現する必要があるが、同時にオリンピック・パラリンピックについても確実に運営し、成功させなければならない。

また、オリンピック・パラリンピック招致に当たっては、「国の所要経費は、その必要性等について十分検討を行い、真に必要なものに限って、将来にわたり既定経費の合理化により賄うものとする」ことが閣議了解されている。このため、以下の方針に基づいて計画的に準備を進めていくことが重要である。〔資料Ⅱ－3－25 参照〕

#### (1) 大会後の社会を見据えた長期的な視点での競技施設等の整備

オリンピック・パラリンピックの開催期間は合わせて1ヶ月であり、大会後の社会的インフラとして適切で真に必要なものかという長期的な視点を踏まえた検討が必要である。また、「おもてなし」の心といったソフト面に重きを置いて世界に訴えていくという視点も重要である。

(2) 新設する競技施設に関する自主財源の捻出努力・効率的運営

国立競技場などの新設する施設については、コストとパフォーマンスの双方に優れた運営を行うため、民間のノウハウを運営に取り入れることや、寄附、ネーミングライツ等の自己収入増加の努力を行う必要がある。

(3) この他、オリンピック・パラリンピックに関連する施策についても、上記の視点を踏まえ、必要性・妥当性を十分に精査すべきである。[資料Ⅱ－3－26 参照]

## 4. 公共事業

### (1) 厳しい財政制約、人口減少の下での社会資本整備のあり方

主要先進国の中で最悪の財政事情にあり、「中期財政計画」に示された財政目標を確実に達成する必要がある中で、公共事業関係費についても一層効率化していかなければならない。〔資料Ⅱ－4－1参照〕

また、過去 20 年で社会資本の整備水準が着実に向上する中で、今後、我が国の総人口や生産年齢人口は大きく減少していくことが見込まれ、社会資本を利用する人口も、社会資本を支える人口も減少することとなる。〔資料Ⅱ－4－2参照〕

こうした状況に鑑みれば、将来の我が国の社会資本のグランドデザインを明確化し、徹底した選択と集中を行う必要がある。新規投資については、これまでのような新規投資を重視する考え方を転換し、国際競争力の強化や少子高齢化への対応といったニーズへの対応を含め、長期的に十分な有効性を発揮しうるものに重点化していく必要がある。今後は、むしろ、既存の社会資本ストックの有効活用やソフト施策との連携強化に軸足を移していくべきである。

### (2) 社会資本ストックの維持管理・更新のあり方

既存の社会資本ストックに関しては、高度成長期以降に蓄積してきた膨大なストックが、今後更新時期を迎えることから、その老朽化対策に真剣に取り組む必要がある。ただし、その際、漫然と従来通りの維持管理・更新を行うのではなく、人口減少を見据え、厳しい財政制約に耐えうるよう中長期的なコスト縮減に努める必要がある。〔資料Ⅱ－4－3参照〕

まずは、各管理団体が既存の社会資本ストックの今後の維持管理・更新に要する費用およびその財政負担についての具体的な見通しを住民に明らかにした上で、将来世代の負担能力も勘案し、長期的な視野にたって、残すべきインフラの選別に向けた検討を早急に開始すべきである。選別にあたっては、人口減少や費用対効果、地域経済への影響等を踏ま

え、真に必要なものに限定すべきである。

その上で、残すべきインフラについては、必要に応じて更新していく必要があるが、まずは、予防保全の取組みを強化するなど適切な維持管理を行うことにより、安全性を維持しながら施設の長寿命化を図り、更新需要の平準化を図っていくべきである。

更新が必要となった場合であっても、スペックの合理化や集約的な更新を行うなどの取組みによってもその費用の縮減を図ることができる。こうした努力を通じて、社会資本ストックの維持管理・更新にかかるトータルコストの縮減・平準化を図るべきである。

特に地方部においては、全国よりも更に大幅な人口減少が見込まれるなど、より大きな変化が見込まれることから、例えば、インフラの集約的な更新を図ることを通じてコンパクトシティ化を進めるなど、地域の将来を見据えた取組みを進めるべきである。

なお、公共施設の多くは、地方公共団体が管理しており、特に地方公共団体において、将来の人口減少等を見越した適切な対応を取ることが課題となる。まずは、各地方公共団体において、安易に国の財源に頼るのではなく、その管理する社会資本ストックの規模や施設数を、自らの地域の将来を見据えたものへと見直していく必要がある。先般創設した防災・安全交付金についても、そうした各地方公共団体の自己責任や自助努力を明確化した上で、必要と考えられる支援を行っていくとの運用が必要である。

また、特に小規模な地方公共団体において、その管理する社会資本ストックを適切に維持管理しうるだけの人材が不足しているとの問題があるが、この点についてもまずは地方公共団体の枠を超えた広域連携等により、維持管理・更新に関する専門知識を持つ人材を効率的に確保すべきである。また、国は、点検マニュアルの作成などの技術的支援やインフラ情報のデータベース整備などを通じ、地方公共団体における効率的な維持管理ができるよう努めていくことが重要である。

### (3) 最新技術や民間の知見の導入、受益者負担の活用による効率化

必要な社会資本の建設や維持管理に対応していく上で、最新の技術的知見やITの活用などにより、一層の費用の縮減を図っていくことが必要である。

さらに、料金収入等が得られる事業については、民間の知恵と工夫が発揮されることにより効率化できる余地が大きいことから、これに適した分野を中心に、PPP/PFIといった民間活力の導入を積極的に検討・支援し、利用者の利便性を向上させつつ、公的負担の縮減を図るべきである。

耐震化や老朽化対策といった諸課題への対応に際しても、料金収入等のある事業については、受益者負担の活用を基本とすべきであり、安易に公的負担に依拠すべきではない。

### (4) 来年度予算の課題への対応について

厳しい財政事情や今後の人口減少を見据え、新規投資を重点化するとともに、適切な維持管理による更新費用の平準化、最新の技術的知見や民間の知見等の活用により、公共事業関係費の一層の効率化を図っていくべきである。具体的には、年間▲1.5%程度の効率化は進めていくことは可能であり、さらに、コスト総合改善の取組みの継承により、かつてのように公共事業関係費の毎年度▲3%削減を目指すべきとの意見もあった。

また、このところ、大規模な経済対策の追加や民間投資の回復等により、建設に従事する労働者、技術者の不足傾向が全国的に見られることから、被災地及び全国における円滑な予算執行を図るとの観点や民間投資に影響を与えないようにするといった配慮も必要ではないか。〔資料Ⅱ-4-4、5参照〕

さらに、東日本大震災からの復旧・復興については、集中復興期間の折り返し点を過ぎ、がれき処理やインフラ復旧などが進捗する一方、まちづくりなどが今後本格化していくことが期待される。他方、執行面を見ると、多額の復興予算の不用・繰越しが発生している状況にある。被

災者のニーズに基づかない拙速な復興予算の費消を被災地は望んではない。限られた復興財源が計画的かつ有効につかわれるよう一層の配慮を行うべきである。

なお、高速道路料金については、現在、高速道路会社の民営化時のコスト縮減を財源とする割引に加えて、20年度の緊急経済対策に基づき、国費（年間0.4兆円規模）による割引措置（利便増進事業）を実施中であるが、同措置は本年度末をもって終了する見通しである。高速道路の利用料金の割引に道路利用者とは無関係の納税者の税金を充てることについては、一般の納税者の理解を得がたいと考えられる。

したがって、今後の料金割引については、まずは効果が十分に確認できない料金割引を廃止するとともに、民営化時に導入された割引の財源の範囲内で効果が高く重複や無駄のない割引内容となるようゼロベースで見直しを行うべきである。

## 5. 農林水産

### (1) 農業生産構造の現状と課題

農業就業人口は減少傾向が続いており、高齢化が進んでいる。農業経営の大規模化や担い手の確保の必要性については、長年指摘されてきたが、これまでの成果は不十分である。TPP 交渉など内外の経済情勢が大きく変動していく中で、今こそ農業の構造改革に取り組み、競争力の強化を図る必要がある。

農業のうち多くの作物については、主業農家による生産が主である構造となっているが、米については、小規模・零細農家が多く、高コスト構造が継続している。その構造の中で、米の生産とその生産を抑制するための転作は、多くの財政負担により支えられている。米の生産費の統計では、耕地面積が広くなるにつれてコストが低下することが明らかとなっているように、生産コスト削減のためには、大規模化、さらには分散した農地を集約することが課題となっている。〔資料Ⅱ－5－1 参照〕

### (2) 農地集積による生産コスト削減

農地を集約し生産コストを削減していく観点から、農地を借り受け、集約化して担い手に貸し付ける農地中間管理機構を整備する法案が今国会に提出されている。

この機構に対して国費を投入する場合、機構に農地が滞留することは、いたずらに財政負担が発生することとなり、あってはならない。そもそも借り手がつかないような農地は借り入れることなく、受け手のニーズに合った農地のみを借り受け、速やかに貸し付けるという運営が必要である。また、県段階に創設される機構の業務運営にかかる費用については、関係者が責任とコスト意識を持った運営となるよう、適切な地方負担が必要であり、さらに、土地改良事業との均衡や出し手のモラルハザードを防止する観点から受益者負担を求めることが必要である。機構が公平・中立な立場から農地の集約化を進めるとともに、農業生産法人の要件の見直しなど農地制度の規制改革と農地に関する情報整備をあわせ

進めることで、農業への新規参入についても加速化させていくことが期待される。〔資料Ⅱ－5－2参照〕

### （3）経営所得安定対策（旧戸別所得補償）の見直し

主食用米に対しては、恒常的にコスト割れしているとして、22年度から、10アール当たり1.5万円を一律に交付する米の直接支払交付金と、生産者の抛出なく米価下落分を100%補填する米価変動補填交付金が交付されている。〔資料Ⅱ－5－3参照〕

しかし、米については、高い国境措置があり、輸入品と競合していない。また、需要の減少に応じて生産を抑制するため生産調整を実施しつつ、主食用米の生産にも主食用米以外の生産にも助成している。また、米の直接支払交付金は、経営体の大小を問わず一律に交付されるため、生産性が低くコスト割れとなっている小規模な経営体を支援しつつ、生産性が高く補助金がなくても利益が上げられる経営体にも支援するという実態にある。

このように、米に関しては様々な観点からの政策が重複しており、改めて考え方の整理が必要である。まず米の生産は、補助金で支えるのではなく、生産コストの削減や販売努力により、利益を生み出す構造とするべきである。また、農地集約を進めていくためには、すべての農家に一律に補助するという考え方から決別しなければならない。農地集約などにより生産コスト削減を確実に進め、補助金に依存しない自立した米の生産に転換していくことが必要である。さらには、米価下落分をすべて補填する仕組みは、売れる米を作り収入を確保するという、産業としての農業に向けた経営努力を阻害するものである。こうした観点から、米の直接支払交付金及び米価変動補填交付金については、廃止するなど大胆に見直しを行うべきである。

なお、経営所得安定対策の見直しの一環として検討されている多面的機能に着目した新しい直接支払制度については、政策効果を客観的に把握できるものとするとともに、農業の構造改革を後押しするものとするべきである。



## 6. エネルギー・環境

### (1) 総論

我が国のエネルギー・環境政策は、エネルギー起源のCO<sub>2</sub>排出量の抑制に向けて、省エネルギー対策を進めるとともに、原子力発電や再生可能エネルギーの導入拡大を図ってきた。しかし、東京電力福島第一原子力発電所事故を受けて、24年9月の「革新的エネルギー・環境戦略」（エネルギー・環境会議決定）等において、再生可能エネルギーの導入を一層拡大する一方、中長期的に原子力発電への依存度をゼロとするとの目標見直しがなされた。

第二次安倍政権は、上記の前政権の方針をゼロベースで見直し、エネルギーの安定供給、エネルギーコスト低減の観点も含め、責任あるエネルギー・環境政策を構築していくとの方針を明らかにしている。今後のエネルギー政策の在り方、特に原子力発電の位置づけは、当審議会の議論の射程を超える論点であるが、国民生活や企業活動に大きな影響を持つ政策課題であり、速やかに検討を進め、新たなエネルギー・環境政策の全体像を早期に示すことを強く望みたい。

こうした中、経済財政の観点からの留意点を三点指摘しておきたい。まず第一に、環境技術先進国として地球温暖化対策の模範を示していくことは当然であるが、我が国のCO<sub>2</sub>排出量は、フロー・ストック両面で全世界の4%程度を占めるにすぎず、他方で、途上国の排出量は経済成長に伴って更に増大していくと想定されることから、我が国独自の対策強化だけではなく、巨大なエネルギー消費国として、途上国も含めた国際的な取組みを促していくことが必要である。

第二に、今後とも引き続き、省エネルギー・再生可能エネルギーの導入拡大が課題になるものと考えられるが、その際には、市場原理の活用を基本に、現実的な目標を設定していくことが必要である。規制的手法と補助金的手法を組み合わせる際には、コストとのバランスを十分に踏まえるべきであり、国民生活や企業活動に過度な負担

をもたらさないよう留意すべきである。

第三に、原子力発電関係についても、その位置づけを今後検討する中で、電源立地交付金の在り方についても検討する必要がある。また、東京電力福島第一原子力発電所事故により生じた諸課題への対応についても、後述するように、取組みの全体像を示しながら、国民の理解を得つつ、持続可能な形で進めていく必要がある。

## (2) 省エネルギー・再生可能エネルギー

### ①推進手法の考え方

省エネルギー・再生可能エネルギー推進に当たって、当審議会では、本年1月25日の「平成25年度予算編成に向けた考え方」において、規制やCO2排出源に対する課税などを「規制的手法」と位置付けた上で、市場のダイナミズムを壊さないこと、エネルギー消費の抑制に直結すること、我が国財政が逼迫状態にあること等を踏まえ、「規制的手法をポリシーミックスの中で中心的な手法として位置付けるべき」という政策ツールの基本的な考え方を示し、「課税面の取組みである温暖化対策税の段階的引上げについても着実にやっていく必要がある」としている。〔資料Ⅱ-6-1、2参照〕

例えば、エネルギー使用合理化法のトップランナー制度について、本年成立した改正法で対象製品を拡大しているが、こうした手法の一層の活用を検討していくべきである。〔資料Ⅱ-6-3参照〕

### ②省エネルギー関係予算

省エネルギー関係では、発電事業者やメーカー等に対する技術開発・技術実証予算や、事業者・消費者等が設備を導入する際の補助金など、多額の予算が投じられている。省エネルギー技術の開発等は我が国企業の競争力強化にもつながりうるものであるが、関係予算については、市場原理を歪めるおそれがあることや、厳しい財政事情や国民負担も踏まえ、効率的・効果的に措置することが不可欠である。このため、例えば以下のような点について、不断の見直しを行う必要がある。

- ・省エネルギー設備の導入補助金などは、ターゲットを絞り、適切な終期の設定と組み合わせて、限定的に措置すべきである。
- ・ビジネスモデル構築に関する実証事業の予算要求も見られるが、確立した技術を活用したビジネスモデルの構築は、民間事業者の創意工夫が最も尊重されるべきであり、予算措置は厳に慎むべきである。
- ・途上国の省エネルギー対策等を支援し、我が国民間事業者のビジネス機会を拡大することを目指す事業も実施されているが、確立した技術を海外に展開していくことは民間事業者の役割であり、予算措置は、公的支援が真に必要な範囲に限定していくべきである。

### ③再生可能エネルギー関係予算

再生可能エネルギーの導入を拡大していく際には、過度に野心的な導入目標を定めるのではなく、コストを正確に見極める必要がある。例えば、各種の技術開発や系統安定化等に係る実証事業に多額の予算が投じられている他、固定価格買取制度関係の国庫負担も中長期的に累増していかざるを得ず、こうした納税者負担も適切に勘案しなければならない。

その上で、関係予算について、例えば以下のような点について、不断の見直しを行う必要がある。

- ・各種の実証事業について、特定の民間事業者への支援となって市場原理を歪めている実態がないかを精査し、国の関与（委託か補助か、補助率）を限定していくべきである。
- ・再生可能エネルギーの各分野に総花的に予算を投じるのではなく、それぞれのポテンシャルとコストを勘案した上で優先順位を明確化し、メリハリのある予算とすべきである。
- ・関係省庁間の施策の重複排除を徹底し、連携を強化すべきである。

### ④再生可能エネルギー固定価格買取制度

昨年7月から開始された再生可能エネルギー固定価格買取制度は、再生可能エネルギーの導入拡大に要するコストを電力利用者間で広く分かち合おうとするものである。〔資料Ⅱ－6－4参照〕

一方、固定価格買取制度は、ある年度に買取りを決定した案件について、買取期間を通じて同一価格を適用するものとされており、買取総額は中長期的に累増していくことになる。これにより、電力利用者が負担する賦課金は年々引き上げられ、また、電力多消費産業の賦課金の一定割合を減免して国費で補填する制度を継続すれば、国庫負担も増加が避けられない。

諸外国では、固定価格買取制度自体を見直す動きも見られており<sup>23</sup>、我が国においても、制度の普及状況等を踏まえつつ、改善を図っていかねばならない。今後予定されている制度見直しの機会をとらえて、買取価格の水準（当初3年間は事業者の利潤に特に配慮して設定することとされている。）や電力多消費産業の賦課金の一定割合を減免して国費で補填する制度について、その在り方を再検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－6－5参照〕

#### ⑤エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定

省エネルギー・再生可能エネルギー関係の予算は、エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定で経理され、石油石炭税収（来年4月に税率引上げ予定の地球温暖化対策のための課税の特例による税収を含む。）が特定財源とされている。

特定財源は、財政の硬直化を招くことや、歳入超過の場合に資源が浪費されるおそれがあること等が問題視されており、石油石炭税収を基準として同勘定の歳出の水準を決定するようなことがあってはならない。同勘定の歳出の効率化・合理化を図り、一般会計から同勘定への繰入を抑制していく必要がある。

この場合、石油石炭税収の動向次第ではあるが、結果的に、税収の一部を同勘定に繰り入れず、一般会計で留保する場合があります。この点、近年では、一般会計の補正予算等において、省エネルギー・再生可能エネルギー関係をはじめ、同勘定の事業に類似する事業が相当程度計上さ

---

<sup>23</sup> 例えばドイツでは、2013年の賦課金水準が前年比47%の大幅増となり、平均家庭当たりの負担が月額2,059円（1ユーロ＝130円で換算）に達するに至り、制度見直しが議論されている。

れており、これらを含めた財政全体で見れば石油石炭税収が適切に活用されていることを分かりやすく説明し、石油石炭税の負担者の理解を得ていくことが課題となる。〔資料Ⅱ－6－6参照〕

### （3）原子力発電

#### ①電源立地交付金

原子力発電などの電源立地自治体に対しては、従来から、多額の交付金が交付されている。我が国における原子力発電の位置づけの見直しは、既に述べたとおり、当審議会の射程を超える論点であるが、そうした議論と平仄をあわせて、電源立地交付金の在り方についても検討していく必要がある。

今後、政府の方針や、それも踏まえた原子力事業者・立地自治体双方の対応方針も明らかになっていく過程で、電源立地を支援するという交付金本来の趣旨に合わないような予算が温存されることが無いよう、所要の見直しを行うべきである。

#### ②東京電力福島第一原子力発電所事故への対応

東京電力福島第一原子力発電所事故により生じた諸課題への対応は、東京電力任せで克服できるものではなく、国も前面に立って取り組むべきである。本年9月3日の「東京電力（株）福島第一原子力発電所における汚染水問題に関する基本方針」（原子力災害対策本部決定）を推進するとともに、本年11月8日に与党が取りまとめた提言（「原子力事故災害からの復興加速化に向けて」）を踏まえ、事故への対応と福島再生の加速化に向けた取組みの全体像を国民に示しながら、対応を加速化する必要がある。〔資料Ⅱ－6－7～9参照〕

汚染水対策や廃炉は、本来は、原子力発電施設の所有者であり汚染原因者でもある事業者の責任であるが、今回の事故については、技術的難易度が極めて高く、個社任せでは克服困難な課題があることも事実である。そうした課題のうち、技術を確立させることが国の財産となるものについては、国費投入も許容されうるものと考えられる。今後とも、問

題の早期解決に向けて、ロードマップを示しながら、国と事業者が連携して取り組む必要がある。

賠償や除染・中間貯蔵施設は、本来は汚染原因者の負担で行うものであるが、その費用が多額に及ぶことを踏まえ、事故後、東京電力の財務基盤を損なわないよう、国が資金繰りを支援し、元本部分を原子力事業者の負担金（電力料金）で長期的に回収する支援スキームが確立している。除染・中間貯蔵施設の最終的な費用負担の在り方について様々な議論があるが、安易に一般会計で負担して将来世代に負担をつけ回しをしたり、復興特会の財源にめり込んで負担するような対応は、被災者や納税者の理解は得られない。上記の与党提言においては、現行のスキームの活用を基本としつつ、復興の加速化等の観点から、中間貯蔵施設の建設・管理について、「費用の確保も含めて国が万全を期すよう検討すること。但し、その際、復興財源を使うことがあってはならず、エネルギー施策の中で追加的・安定的財源の確保に努めなければならない。」との見直しが提言されているところであり、今後、この提言に沿って、政府は必要な検討を行うべきである。

東日本大震災とこれに伴う東京電力福島第一原子力発電所事故の発災から来年3月で3年となる。政府においては、上述の事故対応のロードマップと合わせて、合理的判断に基づく除染作業の加速化、被災者の帰還促進などを含めた福島再生への取組みの全体像を示し、これを推進することを強く求めたい。

## 7. 中小企業対策

### (1) 中小企業向け補助金等

中小企業政策は、政府全体の経済政策との整合性を踏まえ、必要な支援が行われているかとの視点が不可欠である。

中小企業に対する高率の補助金等の交付は、当該事業者が行うチャレンジに対する支援となるという意見がある一方で、支援が長期化し、中小企業者の自助が妨げられ、補助等への依存によりむしろ競争力強化の妨げとなるおそれもある。このため、その必要性や妥当性、さらには中小企業の意欲を高めることに資するものであるかを精査し、補助率の見直しや自己負担の導入等について検討していくべきである。〔資料Ⅱ－7－1 参照〕

### (2) 中小企業信用補完制度

信用補完制度については、中小企業者に対する民間金融の補完・円滑化という役割を果たしてきた反面、制度に要する毎年度の国の財政負担は極めて大きく、当初予算と補正予算を合わせた財政措置は、15年度以降の累計で約6兆円を超える巨額のものとなっている。このため、民間金融機関等の目利き力・ノウハウを積極的に活用しつつ、中小企業者への経営支援・再生支援の強化を通じて信用補完制度全体への負担を軽減するための対策が必要である。

とりわけ、金融機関と中小企業者のモラルハザードを生じさせかねない100%保証からの脱却は不可欠であり、100%保証の付保実績の大半を占めるセーフティーネット5号保証制度における特例措置（いわゆるソフトランディング措置）については、景況を踏まえ、早期に見直すべきである。〔資料Ⅱ－7－2 参照〕

また、中小企業への経営支援等については、過度に予算措置に依存することなく、金融機関が、信用保証付貸付に係る経営計画の策定支援・計画フォローアップ、保険事故率の低減方策等に取り組みやすい環境の整備を、関係省庁が連携して進めていくべきである。

## 8. ODA（政府開発援助）

### （1）戦略的・効率的 ODA の重要性

我が国の一般会計 ODA 当初予算額は、ピーク時の 1 兆 1,687 億円（9 年度）から 5,573 億円（25 年度）までほぼ半減してきているが、国際的に見ても、財政収支が悪化した国は ODA を削減するなど財政事情に応じた ODA を実施している。財政事情が特に厳しい我が国においては、より戦略的・効率的に、「選択と集中」を図りながら引き続き一般会計 ODA の抑制を図るべきであることはいうまでもない。〔資料Ⅱ－8－1 参照〕

委員からは、各省庁に配分されている ODA 予算について、その効果をよく検証するとともに、省庁間の重複を回避し、全体としての効率性を維持することこそが重要との意見があった。

### （2）拠出先の国際機関等の活動評価の必要性

戦略的・効率的な ODA 実施の観点から、二国間（バイ）、国際機関への拠出金等の多国間（マルチ）の ODA にはそれぞれメリットと留意点がある。

バイの ODA については、世界的規模の問題については国際機関等との連携が必要となるものの、「顔の見える ODA」、自国の政策目的に沿った機動的かつ柔軟な援助等が実現しやすいというメリットがある。このため、被支援国との関係を戦略的に構築することに一層資するバイの ODA へ更に重点化していくべきである。委員からは、バイの ODA に関しては、途上国における、我が国の退職者の知見等を活かした人材育成を含め、人的な貢献も重要であるとの意見もあった。

一方、マルチの ODA は、紛争地域など一国での実施が困難な地域における国際機関の実行力の活用等のメリットがあるものの、自国の政策の優先順位が必ずしも反映されずとは限らない上、拠出先の国際機関等の力量が支援の有効性・効率性の鍵となる。

我が国のバイの ODA については、一定の PDCA サイクルを実施しており、これを引き続き改善していくべきである。委員からは、特に無償



資金協力において、事業単位、サブスキーム単位の検証を徹底する必要があるとの意見があった。

他方、マルチの ODA については、具体的な PDCA サイクルが存在しない。例えば、英国では、国際機関への拠出金等について、自国の開発目的への貢献度、国際機関の組織の強靭性を評価した上で実際の配分を見直している。〔資料Ⅱ－8－2 参照〕

我が国としても、拠出先の国際機関等の活動評価を確立すべきである。日本以外の主要国は、国際機関の活動評価ネットワーク（MOPAN：Multilateral Organisation Performance Assessment Network）に参画し、主体的に国際機関の活動評価を行っている。我が国の国際機関への拠出金等は、その配分も硬直的であり、したがって、自国の政策目的の優先度を明確にしつつ、その政策目的への寄与度、国際機関の組織の強靭性等を踏まえ、不断に優先順位を見直し、マルチの ODA について抑制を図るべきである。〔資料Ⅱ－8－3 参照〕

これに関し、委員からは、マルチの ODA の活動評価は必要であるが、仮に、拠出先の国際機関等の活動評価に参加する場合、その評価項目が日本の ODA の目的に合致しているのかを精査する必要があるとの意見があった。

### （3）円借款の一層の活用

円借款によるバイの支援については、25 年 4 月に、制度が改善され、対象国等の拡大、金利引下げ等が実施された。これにより、アジア諸国をはじめ、所得水準の比較的高い国に対する戦略的な円借款の供与も可能となっている。また、アフリカ等において、その成長に伴い、無償資金協力を代えて、インフラ整備や投資を支える譲許的な円借款の役割が増していく方向と見込まれる。厳しい財政事情の下、制度改善を踏まえ、円借款を積極的に活用し、無償資金協力を一部代替することにより、財政支出を抑制していくべきである。〔資料Ⅱ－8－4 参照〕

委員からは、日本の円借款は、借款という性格上、返済を要するため、被支援国の自助努力を促すという意味でも非常に意味を持つとの意見、

また、過去の円借款の回収金が、現在、新たな借款の原資として活用されているとの指摘があった。

#### (4) ODA 事業量の重視

ODA 規模の国際比較においては、有償資金協力（我が国の場合、円借款）が含まれる ODA 事業量を用いることが一般的であり、2012 年において、我が国のグロスの ODA 事業量は、世界第 2 位となっている。被支援国の立場からは、一般会計 ODA ではなく、円借款等も含み、裨益の程度を表すグロスの ODA 事業量が重要であり、対外的な観点からは、ODA 事業量をより重視していくべきである。〔資料Ⅱ－8－5 参照〕

## 9. 防衛

### (1) 総論

我が国の安全保障をめぐる環境が一層厳しさを増す中で、良好な国際関係を維持しつつ、豊かで平和な社会を発展させていくためには、安全保障政策をより一層戦略的・体系的なものとする必要がある。その際、我が国の防衛力整備は、外交政策、日米安全保障体制、周辺国との安全保障対話などの政策と一体として行っていくべきものである。

防衛装備品の調達等は複数年度にわたるものが多いため、防衛関係費（25年度4兆7,538億円）は、単年度での可変範囲は限られる。したがって、各自衛隊の体制の見直し、調達改革、人事制度改革といった中長期的な改革への不断の取組みが重要である。〔資料Ⅱ－9－1参照〕

防衛関係費の26年度概算要求を見ると、歳出予算に加えて、新規後年度負担や実員についても増要求がなされている。さらに、新たな装備品についての調査費の要求もある。一般に後年度における負担が増大した場合は、厳しい財政事情の下では、防衛関係費自体の一般物件費を削減しなければならず、経費の硬直化を招くこととなる。したがって、これら後年度に大きな負担を生じる可能性のある施策については、歳出予算と同様、必要性や効率化の余地について十分検討する必要がある。

今後の防衛力整備については、陸・海・空の枠にとらわれず、統合運用の観点から自衛隊の能力評価を行い、これに基づいて、厳しい財政事情も踏まえ、優先順位付けを行って真に実効性ある防衛力整備を行うことが重要である。この点、冷戦の終結等により安全保障環境が変化してきているにも関わらず、陸・海・空の3自衛隊に係る歳出や物件費のシェアは、防衛計画の大綱が策定された昭和52年度以降を見ても大きな変化は見られない。現在の安全保障環境を踏まえ、南西地域における対応のために予算を重点配分するのであれば、冷戦型装備について削減するなど、諸外国における冷戦後の対応も踏まえ、防衛力整備における選択と集中に努める必要がある。

また、自衛隊の統合運用の観点に立って、装備の重複を避け、効率的

な防衛力整備を行うことが重要である。さらに、海上保安庁などを中心に省庁間連携の視点を持つべきであるとの意見があった。

## (2) 防衛関係費の水準等

冷戦終結時期であり、一般会計税収がピークの 60.1 兆円となった 2 年度の当初予算を基準として 25 年度までの主要経費の水準の推移を見ると、防衛関係費は極めて安定的に推移している。この間、社会保障関係費は 2.5 倍に増加する一方、公共事業関係費は大きく増加した後減少に転じ、現在は 2 年度の水準を下回っている。〔資料Ⅱ－9－2 参照〕

安定的に推移する中においても、より短い期間で最近の動向をみると、17 年度以降、SACO・米軍再編関連経費除きの防衛関係費は減少してきたとの指摘がある。ただし、その減少割合は平均で▲0.55%であり、変化率は比較的緩やかとなっている。〔資料Ⅱ－9－3 参照〕

また、中期防衛力整備計画の経費総額については、直近の 17 中期防及び 23 中期防は 2 回続けて減少している。〔資料Ⅱ－9－4 参照〕

中期防衛力整備計画の経費総額や来年度予算の防衛関係費の水準を考えるに当たっては、こうしたこれまでの我が国における防衛関係費の動向が参考となる。

防衛関係費の 1 割強 (25 年度 5,115 億円) は、自衛隊や米軍の基地や施設の安定的運用を図るための基地対策等の推進等に使われている。例えば、基地周辺対策のため、防衛施設設置市町村全般に対する民生安定助成事業や飛行場・演習場など特定の防衛施設の設置市町村に交付する特定防衛施設周辺整備調整交付金が設けられているが、それぞれの役割分担が適切になされているか、使途が拡大したことにより非効率な配分がなされていないかなど、点検するべきである。

## (3) 調達改革

装備品の高性能化・複雑化に伴って装備品の取得価格が高騰し、それが調達数量の減少につながり、更なる取得価格の高騰を招くという悪循環が生じている。同時に、装備品の高性能化・複雑化は維持整備コスト

も押し上げている。限られた予算を最大限有効に活用すべきことは言うまでもなく、厳しい財政事情の中で我が国の防衛力整備上、必要な装備品を取得し適切な維持運用を行うには、開発・取得段階及び維持・整備段階、それぞれにおいてこれまで以上に効率的調達に向けた改革が不可欠である。〔資料Ⅱ－９－５参照〕

防衛省も一定の取組みを実施しているが、更なる課題として以下のものが考えられる。

装備品のライフサイクルコスト管理・プロジェクト管理については、管理体制を早期に確立し、対象品目を拡大すべきである。また、コストの見込みの上振れが生じた場合について、プロジェクトの打ち切りも含めた見直しを義務付ける仕組みを設けるべきである。

装備品の国内での開発や生産を行う場合、単価が上昇する傾向にある。「防衛生産・技術基盤の維持・強化」というメリットがこうしたコスト増に見合ったものかどうか、検討が必要である。その上で、欧米諸国は共同開發生産を進める流れにあり、防衛生産・技術基盤の維持・強化、装備品のコスト削減等の視点から国際共同開発に積極的に参加すべきである。なお、我が国の技術基盤維持に当たっては、我が国企業の役割が部品製造に限られることのないようにしていくべきとの意見があった。

さらに、本年度の予算執行調査において、航空自衛隊の飛行時間関連経費を調査したところ、維持・整備費の予算と実態の乖離の是正することで、概算要求段階で飛行時間関連経費の効率化を図ることができた。これと同様に、装備品等の維持に要する各種部品の購入経費について、消費実績のより精緻な把握などを通じて装備品の維持・整備にかかる費用の効率化を図るべきである。

なお、耐用年数の経過により、装備品を廃棄する場合でも、厳しい財政状況を踏まえれば、より有効な活用を図るべきとの意見があった。

#### （４）人事制度改革

自衛官の人員構成の現状を冷戦期と比べると、階級構成については、幹部・曹の割合が増加し、士の割合が減っており、年齢構成については、

若年層が減少し、平均年齢が4歳近く上昇している。その背景には、①自衛隊の任務の多様化・国際化、装備品の高度化等の結果、熟練性・専門性の必要性が高まったこと、②少子化・高学歴化等に伴う募集環境の悪化により、採用について、任期制から非任期制（終身雇用）へシフトしたこと、③産業構造の変化等により再就職を巡る環境が厳しくなったことがある。しかしながら、自衛隊の部隊が任務を果たしていくには、体力や若さ等による精強性の確保が重要である。

今後の改革の方向性としては、精強性について、若さも含め、体力、技術、経験などを総合し、階級構成と年齢構成の在り方について、各自衛隊の任務などの特性を踏まえて検討する必要がある。こうした点を踏まえて、中途退職の在り方、再任用の活用、募集・就職援護の強化といった具体的な方策をパッケージとして早急に検討すべきである。〔資料Ⅱ－9－6参照〕

なお、陸上自衛隊を中心とした自衛隊の定員・実員については、自衛官の年齢構成等の適正化と整合的な姿とすることが重要である。

### Ⅲ. 社会保障補論（医療費の自然増を含む合理化・効率化と 26 年度診療報酬改定）

以下では、「Ⅱ. 各歳出分野における取組み」の「1. 社会保障」において補論で述べるとした医療分野の各論点について述べる。

#### 1. 医療費全体の自然増

まず、26 年度の医療費の自然増要求を改めて見れば、3,500 億円（国費ベース）の要求となっており、公費ベースでは 5,100 億円の増加要求であり、医療費（25 年度予算ベース：42 兆円程度）ベースでは 1 兆 3,500 億円（対前年度プラス 3.2%）の増額要求であることになる<sup>24</sup>。医療費ベース 1 兆 3,500 億円と公費ベース 5,100 億円の差額は、医療保険制度の下で保険料負担と患者負担とで賄われるのであり、この自然増要求は、これらの追加的負担が 0.8 兆円程度（保険料負担 6,500 億円、患者負担 1,800 億円）生ずるという意味になる。消費税率引上げのタイミングで消費税負担以外にこのような企業・家計の負担増を生じさせることの妥当性が問われることになる。〔資料Ⅲ－1－1 参照〕

そして、診療報酬改定は、概算要求段階で要求された医療費の水準に更に価格面から改定を加えるプロセスに他ならない。その改定は、例えば「公共料金」の見直しであり、その引上げは医療機関等の収入を増やし、他方で公費負担や企業・家計の負担を増やすことになる（診療報酬 1% の増加で公費負担 1,600 億円、保険料負担 2,000 億円、患者負担 500 億円、計 4,200 億円の負担の増加をもたらす）という点では、自然増による医療費の増加と差別化されるものではない。すなわち、概算要求段階の自然増要求により、既に診療報酬対前年度比プラス 3.2% に相当する要求がなされているとみなすことも可能であり、診療報酬改定に際しては、まずはこの自然増を含む医療費の要求の水準が適正なものであ

<sup>24</sup> 国民医療費約 42 兆円（25 年度予算）の財源構成は、公費負担約 16 兆円（国費約 11 兆円、地方費約 5 兆円）、保険料負担約 20 兆円、患者負担約 5 兆円であり、医療費の国費負担には国費以外の公費負担（地方費負担）、保険料負担、患者負担が伴う。

るかについて検証する姿勢が求められる。財政事情が依然として厳しい中で、不可避な歳出増加であるかのように捉えられがちな自然増についても、聖域視することなく精査を加え、その上で予算の徹底的な合理化・効率化を図るべきであり、診療報酬の引上げによる追加的な公費負担や企業・家計の負担の発生は極力避けなければならない。〔資料Ⅲ－１－２参照〕

その際、診療報酬を一括りにするのではなく、医薬品の価格等の評価を行う薬価部分と医師の人件費等の「技術・サービス」の評価を行う診療報酬本体部分に分けて丁寧に吟味していく必要がある。

## 2. 診療報酬薬価部分

### (1) 過大要求の修正の必要性

診療報酬の薬価部分については、概算要求段階の積算が過大であるという問題がある。

すなわち、診療報酬改定年の9月に薬価調査により当年度の薬価の市場実勢価格の把握が行われるが、近年は調査の結果として既存医薬品の市場実勢価格の低下が判明するのが恒例である。8月末の概算要求では、便宜上前々年度の医薬品の市場実勢価格を踏まえて決定された薬価に基づいて積算が行われているため<sup>25</sup>、要求が遡って過大であったことになる。仮に概算要求時の積算単価と市場実勢価格の乖離が直近の24年度予算編成の際と同様であるとして機械的に試算すれば、26年度予算の概算要求では、市場実勢価格を上回る薬価の積算により、国費ベースで1,400億円程度（国・地方の公費ベースで2,100億円程度）過大な要求がなされていることになる。この部分だけで企業・家計の保険料負担・患者負担として、0.3兆円台半ば程度の負担（保険料負担2,700億円程度、患者負担700億円程度。公費負担との合計は5,500億円程度）が余計に生じか

---

<sup>25</sup> 26年度概算要求の場合、23年度の医薬品の市場実勢価格を踏まえて決定された薬価に基づいて積算が行われている。



ねないことを踏まえれば、薬価部分の積算単価については、時点修正により市場実勢価格を反映したベースに置き換えるのは当然である。〔資料Ⅲ－２－１参照〕

なお、仮に薬価調査の結果が事前に判明していれば、概算要求時点で、市場実勢価格を踏まえた要求がなされたはずである。事後に過大要求の精査・修正をする必要が生じ、予算編成の不確定要素が徒に増す今の仕組みは明らかに不合理である。診療報酬改定年に該当するか否かにかかわらず毎年薬価調査を行うことは勿論のこと、できる限り足元の市場実勢価格を概算要求に反映させる仕組みを27年度予算編成から確立すべきである。その際、薬価調査の判明時期如何にかかわらず、過去の実績に基づいた一定の機械的な試算により足元の市場実勢価格との乖離を推計し、これをあらかじめ概算要求に反映させる手法も有力な選択肢とすべきである。要求省庁側にも協力してこれらの実現に取り組む責務がある。

## （２）改定率概念

診療報酬改定においては、上記の薬価部分の下方修正の金額を医療費ベースに置き換えた上で、医療費の総額に対する比率を算出した「薬価改定率」の概念がしばしば用いられる。しかし、「薬価改定率」の概念は、予算編成上当然になされるべき時点修正に、その本質と離れて医療政策的な意味合いを持たせかねないものであり、見直しが必要である。

更に、この「薬価改定率」と診療報酬本体部分の改定率を差し引きするネット改定率の概念が存在し、その水準の高低をもって診療報酬改定が評価されがちであるが、これも適当でない。すなわち、こうした慣行が、薬価部分の「マイナス改定」により何らかの財源が生み出され、かつ、その財源について診療報酬本体部分を含む他の経費に使い回すことが可能であるかのような誤解を助長している。先ほど来述べているとおり、薬価部分の「マイナス改定」は過大要求の時点修正に過ぎない。歳出としていまだ実現していないものの下方修正から何らかの財源が生み出されることはなく、無から有が生じると考えることはできない。〔資料Ⅲ－２－２参照〕

また、薬価差益を医療機関等の経営資源として擁護する考え方に立たない限り、診療報酬の薬価部分と診療報酬本体部分の損益を通算する議論は生じにくいはずであり、そのような考え方自体に問題が大きい。しかも、仮にそうした考え方に立ったとしても、医薬分業の進展により院外処方が太宗を占めており、その院外処方についても大手チェーン調剤薬局の高収益などを理由に調剤報酬の高水準が医療関係者から指摘されている。更には、薬価部分の継続的な「マイナス改定」にかかわらず薬業収入の総額である薬剤費総額は上昇を続けており、「マイナス改定」が医療機関等や調剤薬局の収益構造を圧迫している訳ではないと考えられること等を踏まえれば、薬価部分と診療報酬本体を通算する議論は、理屈としても成り立たない。

そうであるにもかかわらず、両者が医療費として一体的に要求されている状況を利用して、前者（薬価部分）の水準が下がった際に後者（診療報酬本体部分）の増額（流用）を主張することがあるとすれば、特定財源化そのものである。しかも、そもそも薬価部分については市場実勢価格を上回る過大要求があり、その修正は当然行われるべきものであることを踏まえれば、流用に合理性がないどころか、流用すべきとされる財源が過大要求を前提としたフィクションということになる。

このような主張と裏腹の関係にあるネット改定率の概念は、この際、これをなくすべきである。

### （3）薬価部分の合理化・効率化

上記の概算要求段階の過大要求の時点修正とは別に、薬価部分の予算の合理化・効率化に徹底して取り組まなければならない。

まず、医療の質を維持しつつ、国民負担を軽減する観点から、特許の切れた新薬については、速やかに後発医薬品に置き換えられるべきである。依然として、我が国の後発医薬品シェアは主要先進国と比較して最低の水準である。しかも、厚生労働省は、19年6月に閣議決定した目標を達成しないまま、本年4月に新たな使用目標を設定し直し、実態としては、

現状の目標未達状態を追認したに等しい状態にある<sup>26</sup>。このように後発医薬品への置換えが進まない現状を踏まえ、後発医薬品の使用促進の更なる加速化（目標値の引上げ、達成時期の前倒し）を行うことは勿論、長期収載品（後発品のある先発品）の薬価の大幅引下げを行うべきである。

〔資料Ⅲ－２－３参照〕

また、革新的な新薬の創出・適用外薬の開発の促進等を目的に22年度以降導入されている「新薬創出・適応外薬解消等促進加算」<sup>27</sup>も、抜本的な見直しが避けられない。この加算は、厚生労働省からの適応外薬の開発要請に応じなかった場合に加算が消滅する仕組みとなっているが、加算は受けつつも開発要請を受けていない会社が81社中34社に及んでいる。また、「価値の高い新薬の薬価を維持する」という加算の趣旨にかかわらず、有用性の評価と関係なく、単に下落率が平均より小さかっただけの薬の薬価を維持するのが適切かという問題もある。したがって、加算導入の趣旨に則して抜本的に見直し、大幅に規模を縮小すべきである。この種の加算は、スクラップ・アンド・ビルドを原則とし、真に効果的なものに限定されなければならない。〔資料Ⅲ－２－４参照〕

更には、市販品と同一の有効成分の医薬品でも、医療機関で処方されれば、極めて低い負担で購入が可能という問題がある。ビタミン剤については、24年度から、単なる栄養補給目的での使用は保険適用から除外したところであり、市販品類似薬について、公平性の観点から、公的医療保険の対象から除外することとすべきである。

---

<sup>26</sup> 後発医薬品の使用促進については、従来「平成24年度までに、数量シェア30%以上」（19年6月19日閣議決定）が目標とされていたが、これは達成されず、新たに30年3月末までに「後発医薬品／（後発品のある先発品＋後発医薬品）」の割合を60%とする目標が設定されている。

<sup>27</sup> 後発医薬品が上市されていない新薬で、市場実勢価格の下落率が平均より小さいものについて、薬価を維持する仕組みであり、財政規模は医療費ベースで約690億円、国費ベースで約180億円となっている。

### 3. 診療報酬本体部分

#### (1) 診療報酬本体部分の自然増とその合理化・効率化

診療報酬本体部分については、薬価部分と切り分け、改めて自然増を含む概算要求段階の要求の水準の検証から必要となる。

ここで重要となるのが、医療費の伸びの要因分析である。すなわち、医療費は、過去毎年3%前後のペースで伸びてきたものの、このうち半分程度が当年度の診療報酬改定や人口増、人口の高齢化によって説明できない部分であり、便宜上「医療の高度化等」と称されている。そして、診療報酬本体部分についても、過去の医療費の伸びの実績に基づいて自然増要求がなされている以上、概算要求段階で過去の「医療の高度化等」部分の伸び等を反映した自然増要求がなされていることになる。〔資料Ⅲ－3－1参照〕

この診療報酬本体部分の「医療の高度化等」については、詳細な要因分析はなされてこなかったが、そのすべてが真の意味での「自然増」すなわち不可避免的な増加であるかは疑わしい。

例えば、日本の医療提供体制の現状として、急性期を念頭に高い報酬(15,660円/1日)となっている「7対1(看護配置基準)入院基本料」を算定する病床が最も多いという問題がある。すなわち、18年度診療報酬改定による「7対1入院基本料」の算定開始をきっかけに、算定を受ける病床の数が想定を遙かに上回る形で急増し、その後の診療報酬改定でも増加に歯止めが掛かっていない<sup>28</sup>。こうした事態が過剰な病床の供給による高コスト化、看護師不足や受皿病院の不足などの弊害をもたらしており、その是正が必要との認識は関係者に広く共有されており、厚生労働省も喫緊の課題と位置づけている。留意すべきは、診療報酬の算定に端を発したこのような「医療資源の隠れたミスアロケーションによる高コスト化」も分類上「医療の高度化等」にカウントされることである。〔資料Ⅲ－3－2参照〕

<sup>28</sup> 「7対1入院基本料」を算定する病床は、18年度には約4万床半ば、翌年度には約16万床と膨らみ、20年度診療報酬改定や24年度診療報酬改定で算定要件の厳格化によりその是正を図ったものの、増加傾向は変わらないまま、25年度には約36万床に至った。

この他、先ほど述べたとおり調剤報酬の高水準が指摘される中、医薬分業による院外処方拡大の影響もこの「医療費の高度化等」に含まれると考えられ、これらの要素までビルトインされた過去の医療費の伸びに基づいて推計された概算要求時点の自然増要求をもって、26年度の診療報酬本体部分に必要な伸びと考える必要はない。〔資料Ⅲ－3－3参照〕

むしろ、後で述べるように26年度診療報酬改定においては、「7対1入院基本料」の算定に由来する医療提供体制の現状の歪みを是正することが明確に課題として位置づけられており、そうである以上は、診療報酬本体部分は高コスト構造を是正する引下げを志向することが自然である。大手チェーン調剤薬局が規模の経済等もあって高収益を続けている状況に鑑み、調剤報酬体系の見直しによる更なる引下げも、予算の合理化・効率化の観点から検討すべきである。

勿論、医療の現場では、病院医療従事者の過重労働、危機的とさえ指摘される救急医療の現状、産科・小児科をはじめとする医師不足など様々な課題が山積している。これらの課題が繰り返し指摘されながらも十分な解決が図られてこなかったことこそ、現行の診療報酬体系の下で、診療報酬では医療資源の適切な配分を必ずしも実現し得ないことを示している。そこで一般病床の機能分化を進める医療提供体制改革が提起されているのであり、急性期医療への医療資源の集中化を図ることで、病院医療従事者の負担軽減を図りつつ、患者の早期の社会生活復帰を可能とすることが期待されている。あわせて、「かかりつけ医」の普及を図るとともに、医療提供施設相互間の機能の分担の観点からの外来給付の見直しも検討されている。また、消費税増収分を活用した新たな財政支援制度は、医師等の医療従事者の確保にも活用される予定である。指摘されている様々な課題は、診療報酬本体部分の水準というより、これらの別途の財政支援措置を含めた総合的な取組み、そして診療報酬の大胆な配分の見直しによって対応すべき事柄である。

## (2) 医療経済実態調査

しかも、このような状況の下、本年11月6日、厚生労働省より、医療経済実態調査の結果が公表され、医療機関等の経営状況は、全体的には「増収・増益」であり、給与も含め改善傾向にあることが明らかになった。

具体的には、まず収入面では、23年度から24年度にかけて、一般病院（医療法人）、一般診療所（医療法人）、一般診療所（個人）のいずれも一施設当たりの医業収益が増加し<sup>29</sup>、一施設当たりの損益率（（医業・介護収益－医業・介護費用）／医業・介護収益）も上昇しており<sup>30</sup>、法人企業統計調査において24年度の全産業の売上高が対前年度で▲0.5%と減少しているのと対照的である。〔資料Ⅲ－3－4参照〕

更に、給与面を見ても、同期間の一般病院（医療法人）の職種別常勤職員一人平均給料年額等は、病院長が3,045万円→3,098万円（+1.7%）、医師が1,546万円→1,590万円（+2.8%）、看護職員が436万円→439万円（+0.8%）と、いずれも増加している。これもまた、毎月勤労統計調査において24年度の全産業の現金給与総額が対前年度▲0.7%と2年連続の減少となり、所定内給与が対前年度▲0.5%と7年連続の減少となったこととは対照的な動きである。〔資料Ⅲ－3－5参照〕

このように、足元の医療機関等の経営については、経済全体では物価・賃金が下落していた状況の下で、そうした傾向とは乖離して給与面も含めて改善傾向を続けてきたことが明らかになっている。今後、高齢化という需要増要因が見込まれ、なおかつそれを上回る部分まで含めた増加基調で人件費・材料費等を賄う収入を公的に確保しようとしている医療機関等の情勢は、他業種と比較して突出している。このような状況の下、診療報酬本体部分を引き下げても、医療従事者の賃金上昇を含む経済の好循環の実現に向けた改定内容は確保される一方、診療報酬本体部分の引上げを行えば、保険料負担や患者負担を通じた企業収益や家計の可処分所得のマイナスを代償として医療機関等に更なる収入増をもたらすこ

<sup>29</sup> 一般病院（医療法人）が17.2億円→17.4億円（+0.8%）、一般診療所（医療法人）が1.59億円→1.61億円（+1.0%）、一般診療所（個人）が0.90億円→0.92億円（+2.2%）となっている。

<sup>30</sup> 一般病院（医療法人）が4.3%→4.4%、一般診療所（医療法人）が5.7%→6.0%、一般診療所（個人）が28.3%→29.4%となっている。

ととなり、経済政策としての整合性に欠けることになりかねない。

### (3) 医療提供体制改革との関係

この他、診療報酬本体部分について、消費税増収分を活用した社会保障の充実策として、医療提供体制改革の観点から引上げを求める主張があるが、違和感を抱かざるを得ない。

すなわち、厚生労働省は、26年度診療報酬改定により、先に述べた「7対1入院基本料」の算定に由来する医療提供体制の歪みの是正に改めて取り組むとし、これを診療報酬本体部分の引上げ要求の根拠の一つとしている。しかし、自ら行き過ぎた医療提供体制の変化という混乱を招き、長年にわたって有効な手立てを講じ得ないできた診療報酬という手法に、今更事態の解決を期待できないことは明らかである。また、「7対1入院基本料」を算定する病床の急増による高コスト構造への対処法として、診療報酬本体部分の引上げという更なるコスト増を求める姿勢は理解できない。既に述べたように、自然増の要求時点でこの高コスト構造が自然増の伸びに反映されており、その是正を目指すというのであれば、診療報酬本体部分は財政効果としてマイナス、すなわち引下げとなるのが理であり、その引上げを求めるのは正負の符号を履き違えている。仮に報酬の高い病床から低い病床への誘導が必要であるとしても、来年度に全体としてのコスト縮減を実現させる方向で取り組むことが当然である。

今後取り組む医療提供体制改革全般について言えば、一定の要件を満たしさえすれば算定を認めるという出来高払いの現行の診療報酬体系の下では、ある診療報酬を算定する病床の数をコントロールできないという問題がある。しかも、地域によって医療提供体制の実情は大きく異なっており、当審議会が行った有識者からのヒアリングでも、目指すべき方向性も地域ごとに異なることが、より如実に示された。全国一律の診療報酬体系で対応した場合には、全国を通じてみれば一定の方向に医療提供体制を誘導し得たとしても、地域によっては必要な急性期病院が減少したり、受皿病床が過剰となったりすることによって、地域の医療提供体制に深刻な混乱を来すこともあり得る。〔資料Ⅲ－3－6～8参照〕

つまり、診療報酬という全国一律の加減が効かない手法によって医療提供体制改革に取り組めば、全国的にも地域ごとにも、行き過ぎた医療提供体制の変化をもたらすか、改革効果が乏しい結果に終わる可能性が高い。このような国民の受益への還元が保証されない診療報酬による試行錯誤のために、新たな国民負担によって得られる消費税増収分を費消する訳にはいかない。勿論、保険料負担や患者負担の増加を通じた企業・家計の追加的な負担を生じさせる訳にもいかないのである。

尤も、いずれ地域ごとに医療機能の分化・連携が一定程度進んだ段階では、医療機能ごとにそれぞれの機能を適切に発揮することができるよう、診療報酬を手当てしていくことも考えられる。ただし、その際も包括払い化の推進など診療報酬体系の抜本的見直しが前提となる。

医療提供体制改革に当たっては、2025年のあるべき姿に向けて改革の手順を尽くしていくこそが重要であり、本年8月の社会保障制度改革国民会議の報告書が示したように、まずは、改革が医療法の改正等を通じて「病床の適切な区分を始めとする実効的な手法」によって裏付けられ、改革の道筋が明確化される必要がある。このためには、過剰な医療機能別病床の増設等の防止や他病床への転換支援のための仕組みなども必要である。その上で、将来の地域の医療ニーズも踏まえた、「地域医療ビジョン」が策定され、その実現に財政支援が必要であるというのであれば、地域ごとの実情に応じた対応が可能な財政支援制度を活用していくことが望ましい。具体的には、現段階では、提供体制の改革により端的に資するとともに、地域ごとの対応が可能であって、かつ追加的な企業・家計の負担（保険料負担や患者負担）を最小にする手段を模索すべきである。その際、地域医療再生基金について、被災地向けを除き、25年度末までに開始される事業をもって終了することも踏まえ、公立病院偏重などと指摘される運用の改善を図った上で、消費税増収分を活用した新たな財政支援制度として位置づけ、医師不足など喫緊の課題への対応を行うことを含め、今後の地域における医療提供体制改革の原資としていくことも選択肢となろう。