

財政健全化に向けた基本的考え方

平成 26 年5月30日
財政制度等審議会

財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

(平成26年5月30日現在)

[財政制度等審議会会長
兼 財政制度分科会長]

[財政制度分科会長代理]

[委員]

吉川 洋	東京大学大学院経済学研究科教授
田近 栄治	一橋大学特任教授
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 伸明	日本労働組合総連合会会長
角 和夫	阪急電鉄(株)代表取締役会長
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)取締役相談役
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
遠藤 典子	東京大学政策ビジョン研究センター客員研究員
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)会長
葛西 敬之	東海旅客鉄道(株)代表取締役名誉会長
○小林 毅	(株)産経新聞東京本社編集局長
佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
末澤 豪謙	SMB C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
十河 ひろ美	(株)ハースト婦人画報社ヴァンサンカン&リシェス編集部編集長
高原 豪久	ユニ・チャーム(株)代表取締役社長執行役員
田近 栄治	一橋大学特任教授
中空 麻奈	BNPパリバ証券(株)投資調査本部長
永易 克典	(株)三菱東京UFJ銀行取締役会長
浜 矩子	同志社大学大学院ビジネス研究科教授
増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授

(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

<p style="text-align: center;">3月10日(月)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 財政健全化目標の達成に向けて ○ 有識者・委員ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> －鈴木 準 大和総研 調査提言企画室長 「超高齢日本における政府財政の課題と長期展望」 －末澤 豪謙 委員 「最近の金融市場の状況と財政の持続可能性」
<p style="text-align: center;">3月28日(金)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会保障について ○ 有識者ヒアリング <ul style="list-style-type: none"> －松田 晋哉 産業医科大学医学部教授 「我が国の医療制度改革の方向性を考える」
<p style="text-align: center;">4月4日(金)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地方財政について ○ 文教について ○ 公共事業について
<p style="text-align: center;">4月16日(水)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 海外調査報告
<p style="text-align: center;">4月28日(月)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 海外調査報告 ○ 財政の長期推計
<p style="text-align: center;">5月19日(月)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「財政健全化に向けた基本的考え方(案)」について
<p style="text-align: center;">5月27日(火)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「財政健全化に向けた基本的考え方(案)」について

目 次

I 総論

1. 財政健全化目標達成の必要性 1
2. 当面の経済社会の構造変化と財政の関係 2
3. 財政の長期の見通しと持続可能性について 4
4. 主要先進国の財政健全化の取組み 8
5. 我が国の財政健全化に向けた取組みについて 10

II 各歳出分野における取組み

1. 社会保障 13
2. 地方財政 30
3. 公共事業 37
4. 文教 40

(参 考)

1. 資 料 47
2. 我が国の財政に関する長期推計（起草検討委員提出資料） . 129
3. 財政健全化に向けた基本的考え方（概要） 161

I. 総論

1. 財政健全化目標達成の必要性

政府はデフレからの早期脱却と持続的な経済成長の実現に向け、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略から成る「三本の矢」を推進している。こうした取組みによる効果もあり、26年度当初予算では、景気回復による税収の増加、社会保障・税一体改革に伴う本年4月1日からの消費税率引上げ、さらに歳出効率化の取組みにより、昨年8月に策定した「中期財政計画」の目標を上回る、5兆円超のPB（基礎的財政収支）改善を実現し、新規国債発行額は前年度当初予算から1.6兆円の減額となるなど、財政健全化に向けて一定の進展がみられる。〔資料I-1-1参照〕

しかしながら、26年度当初予算においても新規国債発行額は41兆円を超え、歳入の半分近くを借入金に依存し、将来世代に負担をつけ回しているという我が国予算の異常な構造は未だ解消されておらず、政府債務が累増し続ける深刻な状態が続いている。〔資料I-1-2～4参照〕

このような深刻な状態を受け、政府は「中期財政計画」に沿って財政健全化目標の実現に向けた取組みを進めている。しかし、26年度当初予算等を踏まえて本年1月に改訂された内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（以下「中長期試算」という。）においては、2015年度の国・地方PB赤字対GDP比の半減目標は達成される見込みとなっているものの¹、国・地方PB黒字化目標の達成年度である2020年度には大幅な赤字が見込まれる試算となっている。〔資料I-1-5、6参照〕

既に国及び地方の長期債務残高の対GDP比が202%（2014年度末見込み）に達する中で、このように債務残高の累増に歯止めがきかない現状のままでは、我が国財政は持続不可能と言わざるを得ない。〔資料I-

¹ 「中長期試算」では、2015年度については、「中期財政計画」を踏まえ、PB（基礎的財政収支）の改善努力が行われるとともに、社会保障・税一体改革関連法等を踏まえ、消費税率が2015年10月1日より10%に引き上げられること等を前提としている。

1－7 参照]

当審議会としては、こうした我が国財政の深刻な現状について、これまでも警鐘をならし、財政健全化への早期の取組みを提唱してきた。今般、政府の当面の財政健全化目標である 2015 年度の国・地方 PB 赤字対 GDP 比の半減目標を達成した上で、今後の我が国の経済社会の構造変化を見据え、2020 年度までに確実に国・地方 PB を黒字化し、さらに、その後の債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げるといふ財政健全化目標の達成に向けた取組みが必要であることを改めて提言する。

2. 当面の経済社会の構造変化と財政の関係

(1) 「団塊の世代」の超高齢化

我が国では急速に高齢化が進展する一方で、出生率が低水準で推移し、少子化も進行している。そのため、国内人口も 2008 年をピークに減少に転じ、最近ではいわゆる「団塊の世代」²の現役引退により労働力人口の減少が加速する等、経済社会への様々な影響が現実化している。こうした中、高齢化の進展に伴い社会保障給付が増加し続けており、高齢者ほど給付の公費負担割合が高い制度設計とあいまって、社会保障の公費依存度が高まっている。一方、公費負担の財源については、特例公債を通じて将来世代に負担を先送りし続けており、これが財政収支悪化の最大の要因となっている。〔資料 I－2－1、2 参照〕

人口構成は各年代の出生数に大きく影響されるため中期的に趨勢が変化することは考えにくい。今後、2020 年には「団塊の世代」が 71 歳～73 歳、2020 年代前半には後期高齢者（75 歳以上）となり、その大半が労働力人口から被扶養人口に移行することになる。労働力人口の減少が加速することは、所得税や保険料収入の原資となる雇用者報酬の減少が加速することを意味する。他方、高齢化の進展に伴う被扶養人口の増加

² 「団塊の世代」とは、一般的には第一次ベビーブーム（1947 年～1949 年の 3 年間）に出生した世代を指す。

は、年金・医療・介護に係る給付費が増加することと軌を一にする。特に高齢になるほど一人当たりに係る医療費が逡増すること³や要支援・要介護認定率が顕著に上昇すること⁴から、2020年代前半以降、医療・介護に係る給付費は相当程度増加することが見込まれるため、公費依存度が益々高まり、財政収支は現状よりも更に悪化していく可能性が高い。〔資料 I - 2 - 3 参照〕

（2）家計部門の資金余剰減少と経常収支の変化

諸外国と比較しても、歴史を振り返っても、我が国の債務は、ほとんど他に類を見ない水準まで累増しているが、これまでは家計が保有している潤沢な金融資産と企業部門の資金余剰という国内の資金環境を背景に、多額の新規国債と債務償還に伴う借換債を低金利で発行できている。〔資料 I - 2 - 4 ~ 6 参照〕

しかしながら、預金金融機関等を通じて、我が国の多額の国債発行を支えてきた家計部門の資金余剰は、高齢化の進展に伴う家計貯蓄率の低下とあわせて趨勢的に減少傾向にあり、今後は、家計金融資産も伸び悩むことが予測される。また、1990年代後半から資金余剰主体となっている企業部門（非金融法人企業）についても、景気回復が続いていく中での賃上げや設備投資の増加を通じて、資金余剰の減少が見込まれる。結果として、中長期的には国内部門の資金余剰が減少し、国内における国債の消化能力がこれまでよりも低下する可能性がある。〔資料 I - 2 - 7、8 参照〕

また、これまで恒常的に経常収支黒字（資本収支赤字）となっていた海外部門については、原油等化石燃料の輸入の急増や生産拠点の海外移転等により貿易・サービス収支は赤字に転じている。今後、貿易・サービス収支の赤字が所得収支の黒字を継続的に上回り、経常収支が赤字となれば、財政赤字とあわせて、いわゆる「双子の赤字」となる。恒常的に経常収支赤字が続くことは、国内の資金需要の一部を海外からの資金

³ 一人当たりに係る医療費は、65～74歳：55.3万円、75歳以上：89.2万円。

⁴ 要支援・要介護認定率は、65～74歳：4.4%、75歳以上：31.2%。

によりファイナンスすることを意味している。また、国債についても市場や国債保有における海外投資家の割合が高まることにより、その投資動向が、金利や国債の需給等、市場に大きな影響を及ぼすことになる。〔資料 I-2-9、10 参照〕

このように、高い家計貯蓄率と国内の豊富な資金余剰という、これまで国債の安定的消化に寄与してきた国内の資金環境が将来にわたって確実に維持される保証はなく、国債市場における海外投資家のプレゼンスが高まることも予想される。こうした中では、国債発行額を減らして債務残高を圧縮し、金利変動に伴う財政リスクを出来るだけ少なくする必要がある。また、政府の財政運営に対する市場の信認が失われ、国債金利が実体経済から乖離して急上昇する事態になれば、企業や家計の資金調達に悪影響を及ぼし、国債の主な保有主体である金融機関のバランスシートを毀損する。これによって、金融システムが不安定化し、経済や国民生活に多大な悪影響を与えかねない。したがって、国際的にコミットしている財政健全化目標を実現することにより、市場の信認を確保することが必要である。

3. 財政の長期の見通しと持続可能性について

長期の人口動態を展望すれば、第2次ベビーブーム世代（1971～1974年生まれ）が高齢者となる2042年には65歳以上の人口がピークとなり、2053年には75歳以上人口がピークを迎える。2060年には高齢化率（全人口に占める65歳以上人口の割合）が概ね40%に達し、その後伸びは緩やかに鈍化する。したがって、高齢化がピークを迎える2060年頃までの約50年間は、社会保障給付の増加が財政の健全性にとって脅威となり続けることとなる。既に、GDPの2倍を超える債務残高を抱える我が国において、今後約50年間にわたり、財政の持続可能性を維持するためには、まず、この高齢化の進展が財政に対して与える長期的な影響がどの程度のものなのかを客観的・定量的に分析する必要がある。その上で、その

ような長期の分析に基づいて、歳出・歳入両面でいかなる制度改革が求められるのか、早急に検討する必要がある。

(1) 欧州等の取組み

人口の高齢化は主要先進国共通の課題であり、高齢化の進展に伴う社会保障関係支出の増加が見込まれることから、多くの主要先進国において、将来の人口見通しを踏まえた長期的な財政の推計を行っている。

例えば、米国では、大統領府行政管理予算局（「OMB」）及び議会予算局（「CBO」）の二つの機関がそれぞれ、今後 75 年間を見通した長期的な財政の推計を行っている。いずれの推計でも、2010 年以降、戦後のベビーブーム世代の退職が進むことにより、年金・医療等の社会保障関係支出の増加が見込まれることが示されている。

また、欧州では、24 ヶ国について、高齢化の進展に伴う社会保障等の支出（「年齢関係支出」）の将来見通しを推計した上で、2030 年時点における債務残高対 GDP 比をマーストリヒト基準である 60%に抑制するため、または 2060 年以降債務残高対 GDP 比を安定的に推移させるために、どの程度の収支改善（「Sustainability Gap」）が必要であるかを定量的に示している。欧州委員会では、2006 年以降、3 年ごとに上記の長期推計を公表（「Fiscal Sustainability Report」）しており、こうした分析等を踏まえ、EU 加盟国間において財政収支均衡を目標として設定し、目標を憲法等で規定した上で、その実現を目指した財政運営を行うことにしている（「財政協定（Fiscal Compact）」）。

このような欧州の財政健全化の取組みは、将来世代に負担を先送りすることのないよう、将来世代が負う可能性のある負担を分析し、必要な対応を現世代において行うという哲学に基づいており、我が国にとって大いなる教訓となるものである。

(2) 「我が国の財政に関する長期推計」

他方、我が国においては、財政健全化目標を掲げ、国際的にもコミットしているにもかかわらず、内閣府の「中長期試算」においては、2020

年度までの国・地方 PB 黒字化目標は達成できない姿となっている。また、2024 年度以降の経済・財政の見通しも示されていない。加えて、昨年 8 月に策定された「中期財政計画」においては、財政健全化目標に沿って、2021 年度以降に債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げることとされているが、そのためにどの程度の収支改善が必要になるか具体的には示されていない。

このため、当審議会では内閣府の「中長期試算」では示されていない 2024 年度以降も含めた長期の財政の姿を見通すとともに、我が国の財政の持続可能性について分析・審議（「我が国の財政に関する長期推計」）を行った。具体的には、上記の欧州委員会の手法に倣い、今後、少子高齢化の進展に伴い、社会保障等の支出（「年齢関係支出」）が 2060 年度までにどの程度増加するかを推計し、持続可能な財政構造を構築するために 2020 年代前半に必要な収支改善幅を試算した。

本推計では、実質経済成長率 2%・名目経済成長率 3%という高い経済成長が今後 50 年間継続したとしても、社会保障等において現行の法律・法律案に基づき実施される制度・施策のほかは何ら改革を実施しなければ、高齢化の進展に伴う社会保障給付、特に医療・介護の給付費が対 GDP 比で増加し続けることが示されている。その結果、一般政府（国・地方及び社会保障基金⁵）の PB 対 GDP 比は、2014 年度の▲6.3%から 2060 年度の▲9.7%にまで悪化し、債務残高対 GDP 比は 2014 年度の 230%から 2060 年度には 600%を超え、公債の利払いや償還が事実上不可能な、非現実的とも言える水準となることが示されている。このように、今後、現行の法律・法律案以外の施策を何ら行わず、歳出・歳入構造を放置した場合には、債務残高対 GDP 比が累増し、我が国の財政は持続不可能になるという結果となっている。

次に、2060 年度時点における債務残高対 GDP 比を 100%にする場合⁶に、2020 年代前半に必要な収支改善幅を試算した。試算結果では、2021～

⁵ 欧州委員会は、国・地方に社会保障基金を加えた一般政府ベースで推計を行っている。

⁶ 欧州委員会の分析は、①2030 年時点における、②債務残高対 GDP 比を 60%（マーストリヒト条約の基準）に引き下げる、ことであるため、今回の試算前提はこの基準よりも緩いものである。

2026年度で対GDP比11.94%の恒久的な収支改善が必要であることが示されている⁷。この対GDP比11.94%もの収支改善幅は、欧州主要国におけるそれらと比較しても突出している。しかし、この収支改善幅を潜在的な国民負担と捉え、我が国の現行の租税・社会保険料（対GDP比35%程度）に上乘せして比較をすれば、その水準（対GDP比47%程度）は、現在のフランス（対GDP比48%程度）やイタリア（対GDP比44%程度）の水準と同程度となる。これは、我が国では、現世代が受けている受益はフランスやイタリアの水準と同程度であるにもかかわらず、その負担の一部を赤字国債の発行を通じて将来世代に先送りしているという事実を示唆している。

さらに、政府の財政健全化目標を踏まえて、2020年度に国・地方PB均衡を達成したという前提の下で、同様の試算を行うと、2021～2026年度に必要な収支改善幅は対GDP比8.20%と計算され、引き続き相当程度の収支改善が必要であるという結果になっている。これは、国・地方PB均衡を達成したとしても、引き続き高齢化の進展に伴い社会保障等の費用が増加することや、利払費を含めた財政収支赤字が残ることにより、債務残高が累増し続けるためである。これを踏まえれば、政府の財政健全化目標である2020年度までの国・地方PB黒字化は持続可能な財政構造の構築に向けた一里塚に過ぎないことを強く認識すべきであり、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げのためには、更なる収支改善を継続していく必要がある。

本推計では、経済成長率、人口動態及び金利の変動が収支改善幅に与える影響について、感度分析を行った。それによれば、経済成長率が1%変動した場合に、必要な収支改善幅に与える影響は2%程度、また人口が出生高位・死亡高位となった場合に、必要な収支改善幅は0.5%程度の縮小と、いずれもさほど大きくはない。すなわち、経済再生や労働力人口の改善に取り組むだけでは財政の持続可能性は担保されず、歳出・歳入

⁷ この水準は、機械的な消費税率換算で24%程度の収支改善に相当する（消費税率1%当たりの税収額は対GDP比0.5%を想定）。ただし、すべて消費税率の引上げで収支を改善させることはなく、必要な社会保険料の引上げが行われるほか、歳出削減に取り組む必要がある。

両面にわたる財政構造の改善そのものに取り組む必要があることが示されている。他方、既に債務残高が膨大であることから金利変動の影響は大きく、例えば、名目長期金利が1%上昇した場合、必要な収支改善幅は3%程度増加することになる。したがって、国債を巡る国内の資金環境が良好なうちに、利払費も含めた財政収支の改善に努めることで、債務残高の圧縮を図り、金利変動に伴う財政リスクを可能な限り減少させていく必要がある。

なお、同じ前提で、2060年度時点において債務残高対GDP比を100%ではなく、現状並みの200%とする場合に必要な収支改善幅を試算すると、対GDP比11.94%から対GDP比9.59%に縮小する。しかし、対GDP比9.59%の収支改善にもかかわらず、多額の利払費等により2060年度以降は200%を超えて増加し、債務残高対GDP比は発散していく試算結果となる。金利動向にも左右されるが、国債の大量消化を支えてきた国内の資金環境が今後も長期にわたり継続するとは限らない中で、債務残高対GDP比を高い水準で維持・安定させることは困難と考えられる。

4. 主要先進国の財政健全化の取り組み

今後の経済社会構造の変化を見据えた持続可能な財政の構築に向けて、政府の掲げる財政健全化目標を実現し、その後も収支改善を図っていくために、どのような方策が考えられるのか、海外の事例も踏まえつつ検討していく必要がある。

(1) 財政健全化へのコミットメント

主要先進国においては、2008年秋に発生した世界的な経済金融危機(いわゆるリーマン・ショック)以降、景気回復策としての財政出動により一時的に財政赤字が拡大したが、その後の景気回復の中で悪化した財政の健全化が重要視された。各国政府は、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 比を安定化または低下させる財政計画にコミットし、昨年 9 月の G20 サントペテルブルク・サミットにおいては財政計画に関する報告を行う等、内外において財政健全化にコミットしている。

[資料 I-4-1、2 参照]

とりわけ欧州では、2011 年末以降、ギリシャに端を発した GIIPS 諸国の債務危機問題によって、欧州域内の財政健全化目標を着実に達成するための規範や方策の重要性が認識された。その結果、財政規律強化のための取組みとして 2011 年から 2013 年にかけて EU 加盟各国に適用される条約等（「経済ガバナンス六法」、「財政協定」、「経済ガバナンス二法」）が発効し、これにあわせて各国の国内法制度も整備された。例えば、ドイツでは合意に先駆けて連邦政府及び州政府の予算の収支均衡を基本法（憲法）に定め、イタリアでも欧州の合意を踏まえ政府の予算均衡を憲法に規定した。[資料 I-4-3～5 参照]

また、カナダは深刻な財政赤字を解消するため、1990 年代に既存施策の徹底的な見直しを行うとともに、医療関係支出等の地方向け交付金を含めた歳出削減を通じて財政構造の改善を図った。その後も歳出抑制策を継続的に実施しており、2015 年度までに財政収支を黒字化するとともに、2021 年度までに債務残高対 GDP 比を 25%まで縮減するという厳しい予算計画を本年 2 月に閣議決定している。米国では、議会における与野党対立が顕在化している一方で、金融危機後の財政健全化の中で Pay-As-You-Go 原則を復活させる法律や、Cap 制を復活させるとともに、広範な歳出の一律抑制（「強制歳出削減」）を政府に求める法律が制定されるなど、党派を超えて財政健全化の重要性が認識されており、政府においても財政健全化への姿勢を累次の予算教書において明示している。

[資料 I-4-6～10 参照]

（2）各国の財政健全化策

財政健全化の方策については、各国において歳入・歳出構造や経緯が異なるため、その評価には注意を要するものの、共通点として、財政健全化目標へのコミットとあわせ、収支改善のための歳出抑制と歳入確保

について、それぞれ目標と具体的な方策を定めていることが挙げられる。その際、歳入面においては、経済成長を前提としつつも自然増収のみに頼ることなく、付加価値税の増税または税制の抜け穴防止等により、低成長下でも歳入を確保する方策を講じている。

また、主要先進国共通の課題である、高齢化の進展に伴う社会保障関係支出の増加に対しては、各国において支出の伸びを抑制するための方策・工夫を講じている。例えば、フランスでは、歳入面で社会保障関係支出や社会保障関係の政府債務の償還に充てるための目的税を導入するなどの取組みを進める一方、医療情報の透明化や活用を進めつつ医療費支出目標制度（ONDAM）を導入し、その実効性を高めるとともに、地域における医療計画の精緻化や「かかりつけ医」制度の導入など医療提供体制の改革を進めることで、給付と負担のバランスの確保に努めている。〔資料 I - 4 - 11 参照〕

このように、主要先進国における財政健全化へのコミットとその実現に向けた取組みは、政府と議会がその必要性について認識を共有し、国民の理解を得て行われている。これまで財政健全化目標が達成できなかった我が国においては、今後、主要先進国を上回る規模で財政収支を改善することが不可欠である。政府はもちろん、国民の負託を受けた政治家が強い覚悟を示し、財政健全化の必要性を国民に訴え、それを実現することこそが重要である。

さらに、欧州委員会は3年に一度「Fiscal Sustainability Report」を公表し、加盟国の経済社会情勢の変化や財政健全化に向けた制度改革等の取組み状況等を反映させている。我が国においても同様に、当審議会で行った長期推計を定期的に実施するべきである。

5. 我が国の財政健全化に向けた取組みについて

（1）2020年度までの国・地方PB黒字化目標の意義

そもそも、現在のように国・地方PB赤字が続く限り、債務残高対

GDP 比の累増は避けられないことから、国・地方 PB 黒字化は我が国財政を長期的に持続可能なものとしていくための出発点であり大前提である。

「3. 財政の長期の見通しと持続可能性について」において述べたとおり、当審議会で行った長期推計では、2020 年度に国・地方 PB 黒字化を達成したとしても、その後、債務残高対 GDP 比を長期にわたり安定的に減少させていくには、更に大幅な収支改善が必要であることが示されている。これを見ても、国・地方 PB 黒字化は最終到達点ではなく出発点であると言わざるを得ない。

さらに、国・地方 PB 黒字化を早急に進めなければならない環境がある。すなわち、「団塊の世代」の更なる高齢化により社会保障に要する費用の急増が予想される一方、金利変動や国債の需給環境の変化等、国内資金環境の変化により膨大な債務残高を維持できなくなる可能性がある。これらを踏まえれば、2020 年度までの国・地方 PB 黒字化の先送りは許されない。

(2) 今後の予算編成における取組み

このように 2020 年度までの国・地方 PB 黒字化目標の確実な達成が求められるにもかかわらず、内閣府の「中長期試算」においては、名目経済成長率が 3%超の高い成長が続く場合⁸ですら、2020 年度において国・地方 PB 赤字が約 12 兆円残る見通しとなっている。

また、不測の事態に伴い緊要となる補正予算や予期せぬ税収減などの影響によって、PB が悪化する可能性がある。このことを踏まえれば⁹、国・地方 PB 赤字対 GDP 比の半減目標の達成年度である来年度の予算編成において、前年度同様に「中期財政計画」を上回る規模で収支改善を

⁸ 「中長期試算」の経済再生ケース（名目 3%超の高い経済成長が続くケース）における名目 GDP は、2014 年度の 500.4 兆円から、2020 年度には 616.8 兆円となると試算されている。

⁹ 我が国の財政健全化目標である「国・地方の PB」は、累次の閣議決定（閣議了解）においても、また国際的にも、国民経済計算（SNA）に基づく支出ベースで判断することとなっている。そのため、いくら予算として計上されたのか（計上ベース）ではなく、当該年度に実際にどの程度支出されたのかで測ることとなっており、補正予算や税収減などの影響によって、当初予算ベース（計上ベース）の PB よりも悪化する可能性がある。

図るべきである。また、それ以降の各年度の予算編成においても収支改善が可能なきにはできる限りの改善を進めるべきである。その中で、当初予算同様、補正予算についても厳しく規律していくべきである。また、これらの取組みを進める中では、2015年度の国・地方PB赤字対GDP比の半減目標は出発点に至る前の単なる中間目標に過ぎず、既存の内閣府の「中長期試算」よりも収支が改善する見通しとなった場合でも、その差額を歳出増や減税に充てるべきではない。

むしろ、2020年度までの国・地方PB黒字化を実現するための具体的な取組みを早急に検討すべきである。26年5月6日に公表されたOECDエコノミックアウトルックでは、「公的債務総残高がGDP比で230%を越える中では、依然として、2020年度までのPB黒字化目標を達成するための詳細かつ信認のおける財政健全化計画が、日本の財政に対する信認を維持するための最優先事項であることに変わりはない。」と指摘している。その具体的な取組みを検討する中で、現行の「中期財政計画」を踏まえ、社会保障については、中期的に給付と負担の均衡を実現できるよう、各年度において着実に取組みを進め、社会保障以外については各年度同程度の水準を基本としつつ、PB対象経費全体について極力抑制すべきである。

来年度予算編成においては、これらの取組みの初年度として、前年度同様に「中期財政計画」に沿って最大限努力することで、財政健全化目標達成に向けた取組みを加速し、その上で来年度予算に基づいて、その後の5年間の取組みについて来夏までにさらに具体的な工程を明らかにする必要がある。

Ⅱ. 各歳出分野における取組み

1. 社会保障

(1) 社会保障総論

我が国社会保障制度は、社会保険方式を採りながら、保険料負担とは別に「公費負担」に相当程度依存している。公費負担は、本来税財源で賄われるべきであるが、現実には特例公債を通じて将来世代に負担を先送りし続けており、このことが我が国財政の悪化の最大要因となっている。2025年には、いわゆる「団塊の世代」がすべて75歳以上となる「超高齢化」の時代を迎えるため、まずはそれまでに給付と負担の均衡を図る改革を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－1参照〕

(2) 給付面で必要な改革

①年金

年金については、16年改正により、将来の保険料を固定し、その固定された財源の範囲内に収まるように給付水準を自動調整する仕組みである「マクロ経済スライド」が導入され、制度的には給付と負担の均衡が担保されている。しかしながら、年金特例水準の解消がマクロ経済スライド発動の要件とされているため、これまで発動された実績はない。マクロ経済スライドの発動は給付と負担をバランスさせるための大前提であり、予定どおり特例水準を解消した上で、来年4月以降これを着実に発動していくことが重要である。〔資料Ⅱ－1－2参照〕

加えて、今年度は5年に1度の財政検証の年であり、検証結果を踏まえて、年金分野の残された課題（①マクロ経済スライドの見直し、②年金課税の見直し、③支給開始年齢の引上げ、④厚生年金の適用拡大）について速やかに検討を開始し、制度改革に結び付けていく必要がある。

まず、世代間・世代内の公平性を適切に確保していくための制度の見直しが必要である。現在のマクロ経済スライドの仕組みでは、物価・賃金が上昇する範囲内で給付の調整を行う（名目下限ルール）こととなっ

ているため、今後景気の変動に伴い物価・賃金の伸びが不十分になったり下落したりすると、マクロ経済スライドの効果が限定的となる。この結果、マクロ経済スライドによる調整期間が長期化するため、足下の年金受給者の給付水準の引下げ幅が小さくなる一方で将来世代の給付水準の一層の低下をもたらし、世代間の不公平を助長することとなる。世代間の公平性を確保していくには、名目下限ルールの撤廃が必要であり、財政検証におけるオプション試算の結果などを踏まえて、速やかに結論を得る必要がある。

また、世代内の公平性という観点からは、年金課税の見直しが課題である。公的年金等控除については、給与所得者に比べて控除額が大きくなっている上、上限が設定されていないが、負担能力のある高齢者には負担を求めていくことが必要である。更に、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、年金受給者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ところであり、このような観点も踏まえつつ見直しに向けた議論を進め、早期に結論を得ることを期待したい¹⁰。

②医療・介護

医療・介護分野においては、給付が財源調達のベースとなる名目成長率を上回って伸び続けることが見込まれており、給付の重点化・効率化が急務となっている。国民皆保険を始め優れた点を次世代に引き継いでいくためにも、厳しい現状認識に立って制度の弱点と真摯に向き合い不断に制度を見直していく姿勢が求められる。

まずは、我が国の公的給付範囲は諸外国より広いことを踏まえ、世代内の格差が大きい高齢者等について一律に対応するのではなく、負担の公平の観点から患者負担・利用者負担の引上げに取り組むほか、公的保険の対象を真に必要なニーズに限定していくことに努める必要がある。更には、我が国医療制度の特徴とも言うべきフリーアクセスや自由開業

¹⁰ 支給開始年齢の引上げと厚生年金の適用拡大については、社会保障制度における支え手の増加という観点から、「Ⅱ. 1. (3) 負担面で必要な改革」で取り上げる。

制を無制限に認めるというのではなく、改革の手を供給面にまで広げ、医療提供体制を効率化させていかねばならない。国による診療報酬・介護報酬のコントロールも引き続き重要であり、診療報酬・介護報酬の抑制とそのあり方の根本的な見直しを行う必要がある。加えて、保険者が被保険者の代理人として給付の重点化・効率化に寄与するという保険者機能の発揮・強化が期待されており、そのための環境整備を図っていかなければならない。〔資料Ⅱ－１－３参照〕

以下具体策に言及していくが、このうち実効性ある「支出目標」の導入、診療報酬における薬価の市場実勢の下落による「当然減」の毎年の反映、特別養護老人ホーム等の内部留保も踏まえた介護報酬の適正化の3点がまずもって重要であり、避けて通ることは許されない改革の道であることをあらかじめ指摘しておく。当審議会として断固実現を求める。

イ) 公的給付範囲の見直し

公的給付範囲の見直しについては、社会保障制度改革プログラム法に則って様々な取組みが行われているが、更なる取組みが必要である。具体的には、患者負担・利用者負担の引上げという観点からは、一体改革の議論において一旦検討された受診時定額負担（外来受診時に、例えば1回100円など少額の定額負担を求めること）の導入について引き続き検討を進めるべきである。また、高額療養費制度において70歳以上の者のみを対象として外来受診について設けられている低い水準の患者負担上限の特例（一般所得者の場合、12,000円。これに対し、入院の場合の患者負担上限は44,400円）を見直す必要がある。〔資料Ⅱ－１－４参照〕

更に、我が国の後発医薬品シェアが主要先進国と比較して最低の水準であることを踏まえ、特許の切れた医薬品の保険償還額を後発医薬品に基づいて設定し、それを上回る部分は患者負担とする制度¹¹の導入を図るべきである。加えて、湿布、漢方薬など市販類似医薬品の更なる保険適用除外を進める必要がある。保険外併用療養は、現在、先進医療等の将来の保険適用を前提としたもの（評価療養）と差額ベッド代等のアメニテ

¹¹ フランスやドイツでも類似の制度（参照価格制度）が導入されている。

ィに係るもの（選定療養）のみが認められているが、公費の拡大を招かない制度設計が求められる。評価療養について費用対効果を厳しく検証するとともに、一旦保険適用とされた医療技術等についても費用対効果が低いものは保険適用から外し保険外併用療養の対象とすること（「逆評価療養」）を検討する必要がある。柔道整復については、療養費が診療所における小児科や産婦人科の医療費を上回っており、柔道整復師の数もここ15年で2倍に膨れあがっている。まずは、数の急増の抑制や多部位請求に係る保険適用の厳格化を図っていく必要がある。

介護分野では、地域における保険外サービスの内容、質、料金等の情報の充実やケアプラン作成の際のその積極的な活用などにより混合介護を普及・促進させていく必要がある。

ロ) 医療・介護サービスの提供体制改革

我が国の医療・介護サービスの提供体制には、人口当たりで見ると諸外国と比べて多い病床の機能分担が不明確であり、世界的に見て入院日数も長いなど、非効率な側面がある。病床数が多い都道府県ほど医療費が高くなるという傾向から見ても明らかのように、非効率な供給は過剰な需要を誘発するため、医療費の高コスト化につながる。これが、人口・年齢構造や疾病構造等では説明がつかない医療費の地域差の大きな要因となっている。〔資料Ⅱ－1－5参照〕

そこで、政府は、2025年に向け、「超高齢化」の時代に対応した「地域完結型」の医療・介護サービスの提供体制の構築を図るべく、病床の機能分化・連携を進めるなど、提供体制改革を行うこととしている。具体的には、医療・介護総合確保推進法案において、都道府県に対し、各医療機能の必要量等を含む地域の医療提供体制の将来のあるべき姿を定めた地域医療構想の策定を求め、その実現のために都道府県の役割の強化を図る等の措置を講じている。しかし、改革は緒に就いたばかりであり、改革が成果を伴うか否かは今後の制度設計次第である。当審議会としても、改革の進捗を厳しく注視していく。

関連する改革として、国民健康保険の保険者が都道府県に移行するこ

との意義は大きい。国民健康保険の財政運営責任を都道府県に移行させてこそ、都道府県が、地域医療の提供水準と、標準的な保険料等の住民負担のあり方を総合的に検討することが可能となり、規律ある提供体制改革が実現するからである。また、「地域完結型」の医療・介護サービスの提供体制を構築することを通じて、個人の尊厳や患者の意思がより尊重され、人生の最終段階を穏やかに過ごすことができる環境の整備を行い、終末期医療のあり方を見直していくことも求められよう。

当審議会における有識者ヒアリングでは、フランスの医療費支出目標制度（ONDAM）をも踏まえつつ、レセプトデータを活用して地域ごとに「支出目標」を設定することにより、提供体制改革の動きを確実に医療費の効率化につなげていく方策が示された。これを受け、本年4月22日の経済財政諮問会議では、費用面を含め、人口・年齢構成や疾病構造等に対応する合理的かつ妥当なあるべき水準の医療需要を地域ごとに算定し、これを地域ごとの「支出目標」として設定すべきとの提案が財務大臣より行われた¹²。〔資料Ⅱ－1－6参照〕

医療費効率化に向けた取組みとして現在公表されている25年度から29年度までの第2期医療費適正化計画は¹³、第1期医療費適正化計画の実績の検証を踏まえて策定されたものではなく、そもそもPDCAサイクル¹⁴が機能していない。当該計画における医療費の見通しも、あくまで目標ではなく見通しとの位置づけであるため、これまでの高齢化要因を上回る医療費の伸びをそのまま前提として都道府県の見通しを機械的に足し上げているだけである。平均在院日数の短縮による医療費適正化こそ掲げられているものの、都道府県の任意的な取組みに委ねられている点を含め¹⁵、足元の医療提供体制改革の動きを踏まえたものになっておらず、

¹² 具体的な「支出目標」の定め方として、医療費が少ない都道府県などを標準集団として、そこから年齢・人口構成等を補正して合理的な医療需要を算定し、実際の医療費との乖離の原因（ジェネリック使用率などを含む）についてレセプトデータを用いて可視化させながら妥当な「支出目標」を設定することが考えられるとしている。

¹³ 29年度における医療費総額の見通しが約46.6兆円、医療費適正化の取組みがなされた場合は約45.6兆円とされている。

¹⁴ 「PDCAサイクル」とは、計画（Plan）→実行（Do）→評価（Check）→改善（Action）という4段階の活動を繰り返し行なうことで、継続的に業務を改善していく手法のこと。

¹⁵ 平均在院日数の減少や特定健診・保健指導の実施等の医療費の適正化の取組みについては、都

病床の偏在などによる効率性の地域差についても現状を追認するにとどまっている。特定健診・保健指導の推進等による医療費適正化も掲げられているが、その効果については、いまだ検証中であり¹⁶、妥当性が確かではない見積もりが行われている¹⁷。生活習慣病の予防や健康管理は、その定義や取組み方次第では過剰な治療や投薬を生み出し、医療費をかえって増大させる。したがって、その評価は客観的かつ緻密な分析に基づいて慎重に行われなければならない。

このように医療費適正化への取組みが形骸化したまま、出来高払いの診療報酬体系の下で医療給付費に対して定率の公費負担がなされている現状は、公費の投入への歯止めが失われていると言っても過言ではない。こうした問題を解決するためには、合理的でない医療費の地域差や伸びについてレセプトデータを用いて可視化し、実現への道筋を具体的に明らかにしながら医療費のあるべき水準を地域ごとに「支出目標」として設定することが必要である。それは、医療費の規律付けのみならず、「超高齢化」の時代にふさわしい「地域完結型」の医療・介護サービスを充実させるためにも不可欠である。

今後、社会保障制度改革推進本部において、地域横断的なレセプトデータの分析・活用が可能となるよう、その枠組みの標準化を進めることから検討が始められよう。当審議会としては、まずは、国のイニシアテ

道府県医療費適正化計画の任意的記載事項とされている。

¹⁶ 厚生労働省の「特定健診・保健指導の医療費適正化効果の検証のためのワーキンググループ」中間取りまとめ（抜粋）

「平成 26 年度も引き続き本ワーキンググループにおいて、特定健診・保健指導による医療費適正化効果を中心に検証作業を進め、当該年度中にその検証結果を取りまとめていく」

¹⁷ 第 2 期医療費適正化計画においては、29 年度においてメタボリックシンドロームの該当者及び予備群を 20 年度と比べて 25%以上減少させることを前提として、都道府県ごとのその減少者数に年間 9 万円という非該当者との一人当たり医療費の差を乗じることにより医療費適正化効果を算出している。しかし、そもそも分析に用いられた厚生労働省のナショナルデータベース (NDB) についてレセプトデータと特定健診データの突合率が相当低いという問題がある。加えて、この年間 9 万円という差額は 21 年度の特定健診受診者約 2,159 万人のうちレセプトを突合できた約 269 万人について医療費の差を分析した結果であるが、レセプトには医療費が生じた人のデータしかないという問題がある。こうした一人当たり医療費の算出に当たっては、本来、医療費が発生していない人も分母に加え、その医療費を 0 円としてカウントする必要がありこれを行えば一人当たり年間 9 万円という差額はある程度小さくなるものと見込まれる。更には、メタボリックシンドロームとは関連しない医療費が分析の対象に含まれているという問題もある。

イブの下、医療提供体制改革の動きをベースとして、あるべき医療費の水準について公平な基準となる標準的な計算式が策定され、関係者に共有されることを求めたい。関係府省の連携の下で検討を進めるからには、従来の医療費適正化計画の仕組みにとらわれない実効性の高い制度設計の実現を期待する。とりわけ、医療費適正化計画と銘打ちながらも、端的に医療費の水準自体を目標としない現行の手法は、我が国財政や医療制度が置かれている厳しい状況にそぐわない。国・地域・保険者それぞれのレベルで医療費のあるべき水準が「支出目標」として整合的な形で設定され、各レベルで医療費の効率化に向けた規律付けが働く制度設計を模索するべきである。

提案の実現に当たっては、第2期医療費適正化計画の計画期間（29年度まで）を徒過してはならず、法律改正が必要な事項については来年提出される予定の医療保険制度改革関連の法律改正に盛り込めるよう、年内には制度改正の方向性と作業工程を固めるべきである。当該作業工程は、27年度からの都道府県における地域医療構想の策定に間に合うよう、一連の作業は遅くとも今後1年以内の完了を目途とするものでなければならない。その際、地域包括ケアシステムの構築により医療と介護の連携が今後深まることを踏まえ、介護に係る情報を統合的に活用して、介護費用も含めた一体的な検討を進めるべきであることは論を俟たない。

ハ) 診療報酬・介護報酬の抑制とあり方の抜本的見直し

26年度診療報酬改定においては、医療費のいわゆる「自然増」を見直し、薬価部分について市場実勢価格の下落による「当然減」を反映させる一方、診療報酬本体部分について「7対1入院基本料」算定病床の急増による高コスト化¹⁸を是正したところである。引き続きこうした取組みを継続し、診療報酬の徹底した抑制に努める必要がある。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

¹⁸ 急性期を念頭に高い報酬となっている「7対1（看護配置基準）入院基本料」の算定が18年度診療報酬改定において開始されたことをきっかけに、その算定を受ける病床の数が急増し、過剰な病床の供給による高コスト化等の弊害を招いてきた。

これに関連し、昨年 11 月の当審議会の建議では、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、更には足元の薬価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ことを提言した。本年 4 月 22 日の経済財政諮問会議においても同様の問題意識が民間議員から示されている。

薬価調査、更には薬価改定が 2 年に 1 度しか行われたい現状の下では、医薬品の取引価格が下落しているにもかかわらず、保険からの償還価格が一定期間据え置かれているため、徒な患者負担、保険料負担、公費負担が生じている。このうち薬価調査については、日本銀行が作成する「企業物価指数」(CGPI) などの的確な経済政策や金融政策の判断の礎となる重要統計の品質を貶めているという問題まで招いている¹⁹。

こうした国民経済上の明らかな弊害の一方で、薬価調査、更には薬価改定を毎年行うことについて幾多の前例や各方面からの提言が存在するにもかかわらず、2 年に 1 度という頻度が慣例化されている現状は理解に苦しむ。具体的には、昭和 61 年度の薬価改定までは毎年 1 回行われることが原則であり、昭和 57 年には「今後とも年 1 回薬価調査の実施とそれに基づく薬価基準の改定を行う」との閣議決定もなされた²⁰。近年でも 8 年から 10 年までは 3 年連続して薬価調査に基づく薬価改定が行われている。中央社会保険医療協議会においても、17 年から 20 年にかけて、薬価改定の頻度を増やす検討を行っている²¹。

¹⁹ 「企業物価指数」(CGPI) において、医療用医薬品について薬価調査の結果をそのまま利用しているため、実勢の卸売価格が変動しているにもかかわらず、統計上その価格が 2 年間同一水準に固定されているという現象が生じている。「企業物価指数」は、日本銀行の金融政策判断の背景となる金融経済情勢の説明(「金融経済月報」)や政府の景気判断(「月例経済報告」、「鉱工業指数」)、更には「国民経済計算」の GDP 推計にも用いられている。

²⁰ 「今後における行政改革の具体化方策について(行政改革大綱)」(昭和 57 年 9 月 24 日 閣議決定)(抜粋)

「医薬品の実勢価格の的確な把握とその薬価基準への的確な反映に努めるとともに、薬価算定方式の在り方についても改革を行い、早急に薬価基準を改定する。なお、今後とも年 1 回薬価調査の実施とそれに基づく薬価基準の改定を行う」

²¹ 「薬価改定の頻度を含めた薬価算定基準の在り方(論点)」(18 年 9 月 6 日 中央社会保険医療協議会 薬価専門部会)(抜粋)

「現行の薬価算定ルールは、医療機関・薬局と医薬品卸企業との間の価格交渉の結果として、医療機関・薬局に薬価差が生じることを前提としている仕組みと言える。しかし、現に取引価格が下がっているにもかかわらず、保険からの償還価格が据え置かれている状態は、医療保険財政や患者負担の観点からは好ましいとは言えないことから、そのような視点に立って、現行の 2 年

更には、昭和 47 年に中央社会保険医療協議会から毎年 4 月を薬価調査の調査月とすべきとの建議が行われており、情報技術の飛躍的な進歩を踏まえれば、概算要求前に薬価の市場実勢を把握することも困難とは言えまい。薬価の妥結（卸売りと医療機関等の取引価格の決定）は遅れがちであっても、関連業界における取引情報の共有の進展²²や厚生労働省が薬価の経時変動調査を毎年度複数回行っていることも踏まえる必要がある。また、未妥結部分についても仮払いの価格は存在し、診療報酬上のいわゆる「未妥結減算」（毎年 9 月末日までの妥結率を調査し、妥結率が一定以下の医療機関・保険薬局については、初診料・調剤基本料等を 1 年間引き下げる仕組み）の導入により、妥結率向上も見込まれている。

当審議会としては、このような状況の下、政府が適切な検討を進め、昨年 11 月の建議の内容を実現させることを改めて強く求めたい。

介護報酬についても「自然増」を検証し、介護事業者の収支状況や内部留保等も踏まえ、27 年度介護報酬改定において適正化を図ることが重要である。特別養護老人ホームの約 95%は社会福祉法人が経営しているが、社会福祉法人については、原則非課税の税制優遇措置や補助金の交付等により財政上優遇されている上、特別養護老人ホームの収支状況は他産業と比較しても極めて良好であり、巨額の内部留保の存在が指摘されている。なお、民間企業が経済の好循環に向けて近年にない賃上げを実現しつつある中、介護職員の処遇改善が求められているのであれば、まずは社会福祉法人等において内部留保を活用し、処遇改善を図っていく方を講ずるべきである。〔資料Ⅱ－1－8 参照〕

また、「ロ 医療・介護サービスの提供体制改革」で述べた「支出目標」制度の導入とあわせ、現行の診療報酬・介護報酬体系について、細分化・複雑化し、点数改定の予測可能性が低い（「猫の目改定」）との批判があることを踏まえ、抜本的な見直しを図るべきである。具体的には、改定率の決定・点数改定が「支出目標」と整合的に客観的なデータに基づい

に 1 回という薬価改定の頻度を含めた薬価基準の在り方について検討すべきではないか」

²² 卸売業者から製薬メーカーにコンピューターシステムを利用して常時販売価格を含めた販売取引に係る情報の提供が行われている。

て行われるとともに、過度な政策誘導を避け、より包括的で簡素・透明かつ安定的な仕組みとなるよう体系的な見直しを進めていかねばならない。

二) 保険者機能の発揮・強化

給付の重点化・効率化には保険者機能の発揮・強化が必要であるが、我が国の医療保険制度では、職業・年齢によって加入する保険者が分立しているため、生涯を通じた医療記録がなく、それに基づいた健康管理が困難という特徴がある。このため、被用者保険側からは、高齢者に係る医療費の適正化に直接関与できる手段をほとんど持ち合わせていないにもかかわらず、その負担を支援金や納付金という形式により負わせられていることが保険者機能の発揮のディスインセンティブとなっているとの指摘が見られる。しかし、所得や疾病構造等が異なる保険者が分立している以上は一定の財政調整は避けられない。また、公費負担への依存を高める余地がない我が国の社会保障制度において、公費にこれ以上その調整を委ねる訳にもいかない。〔資料Ⅱ－１－９参照〕

これらを前提とすれば、具体的には、医療給付費の約7割を占める国民健康保険と後期高齢者医療においては、前出の「支出目標」の設定が重要であり、また、先に述べたとおり国民健康保険の保険者の都道府県移行などを進めていく必要がある。

更には、自らの加入者に係る医療費について効率化を実現すれば高齢者医療に係る支援金や納付金についても負担が軽減され、保険者努力が報われるようにすることで保険者機能の発揮・強化を促すことが考えられる。具体的には、現行の後期高齢者支援金の加算・減算の仕組みについて、医療費適正化計画についての見直しと同様、今後は端的にアウトカムである医療費の効率化の度合い（保険者ごとに設定する「支出目標」の達成の程度）に応じたものとすべきである。また、現行法律において10%を上限とするとされていることを踏まえ、加算・減算率も0.23%から大幅に引き上げることが考えられる。更には、前期高齢者納付金についても同様の仕組みを検討するとともに、被用者保険が高齢者医療の医

療費効率化の取組みなどの運営に参画していく仕組みも検討すべきである。

医療・介護情報の ICT 化も重要である。今後、社会保障制度改革推進本部においてレセプトデータの分析・活用の枠組みの標準化が進められることを踏まえ、そうした共通基盤の上で各保険者が医療・介護費用の効率化のため ICT 化の取組みを深化させていくことが求められる。

また、一部の保険者が既に行っている疾病予防や健康増進への先進的な取組みについて、国として、アウトカムとしての医療・介護費用の効率化の管理に努めつつ、保険者ごとの創意工夫が阻害されない環境整備を行うことが重要である。

③生活保護

生活保護の受給者数は、リーマン・ショック後の厳しい経済情勢の影響もあって、依然増加が続いており、足元では約 217 万人と、制度創設以来最高を更新している。生活保護費も増加しており、26 年度予算ベースでは事業費約 3.8 兆円（国費約 2.8 兆円）に達している。

生活保護は、最後のセーフティネットとしての機能を有し、自立の助長を趣旨とする制度であるが、生活費が公費によって保障されているがゆえに、給付水準や制度運用のあり方によっては、モラルハザードを生じかねず、かえって被保護者の自立を阻害する結果ともなりかねない。また、近年は不正受給が増加傾向にあり、不適正受給の事例と相まって、制度自体に対する国民の信頼感が損なわれかねない状況にある。

こうした状況に対応するため、昨年来、生活扶助基準本体の適正化や不正受給対策の強化、後発医薬品の使用の原則化等を柱とする生活保護法の改正が実施された。今後は、改正生活保護法の下で後発医薬品の使用の促進など運用の適正化を着実に進め、その効果を検証するとともに、引き続き、生活保護制度の見直しに取り組む必要がある。とりわけ、27 年度予算編成においては、生活扶助基準本体以外の各種の扶助・加算制度について、下記の課題の検討を行い、適正化する必要がある。〔資料Ⅱ－1－10 参照〕

イ) 住宅扶助

住宅扶助は、地域別、世帯人数別に定められた基準の範囲内で家賃等の実費が支給される仕組みとなっている。その水準が一般低所得世帯の家賃実態と乖離すると、住宅とともに生活サービスを提供し、その対価として生活保護費を搾取する、いわゆる「貧困ビジネス」の誘因となりえるほか、一般低所得世帯との不公平感をもたらす。現に、会計検査院の調査や25年の予算執行調査では、同一の住居群であるにもかかわらず生活保護世帯が一般世帯よりも高額の家賃を支払っている事態が散見されている。事務局の試算によると、住宅扶助基準が一般低所得世帯の家賃実態を上回っており、住宅扶助基準の水準について、一般低所得世帯との均衡を図る観点から検証し、引下げの方向で適正化すべきである。

「貧困ビジネス」については、生活サービスを規制する法的根拠が無いことや、社会福祉法上の届出対象である無料低額宿泊施設以外の施設は法的位置付けがなく、実態把握すら困難である状況を踏まえ、実効性のある規制の枠組みの検討が必要である。

また、住宅扶助基準の改訂方式は、現在、a.前年度基準額、b.家賃の消費者物価指数（家賃CPI）の伸びを勘案した額、c.生活保護世帯の97%の家賃をカバーできる額のうち、上から2番目のものを当該年度の基準としている。結果として、近年は家賃水準の下落傾向にもかかわらず、住宅扶助基準が据え置かれている。一般低所得世帯の家賃実態との均衡を継続的に図る観点から、住宅扶助基準と家賃CPIとの連動性を高めるべきである。

ロ) 有子世帯の加算・扶助

有子世帯向けの加算・扶助には、児童養育加算、教育扶助・高等学校等就学費（基準額・学習支援費）があり、ひとり親世帯の場合はこれに母子加算が加わる。これらの加算・扶助は、生活扶助費本体として子どもに基本的な生活費が支給されるのに加えて、世帯属性に応じて一律に用途の限定なく支給される。各加算・扶助の支給根拠の明確化を図ると

ともに、加算・扶助を合わせた水準が一般低所得世帯の消費水準との間で均衡が図られているか、検証する必要がある。事務局の試算では、有子世帯の生活保護水準が低所得の一般有子世帯の消費水準を上回る結果となっており、有子世帯向けに加算・扶助のあり方や水準について検討し、総合的に見直す必要がある。

具体的には、児童養育加算は、「児童の教養文化的経費、健全なレクリエーション経費等の特別需要に対応するもの」と位置付けられているが、基本的な生活費ではカバーされない特別な需要が何であるかについて、これ以上の具体的な根拠は明らかではない。児童養育加算の支給根拠の明確化を図るとともに、生活扶助費本体と合わせた水準の適切性について検証のうえ見直すべきである。

次に、母子加算は、二人親世帯と比較して、ひとり親世帯の特別な需要に対応するものであるが、その中身は「貧困の連鎖の防止や子どもの教育機会の確保に係る特別需要に対応するもの」と説明されているのみであり、これ以上の具体的な根拠は明らかではない。加算の水準は、昭和51年に老齢加算（18年度に廃止）の1.3倍に設定され、16年の検証を契機に一旦廃止されたが、21年に廃止前と同水準で復活したため、結果として見直しは行われていない。また、母子加算の廃止の際に、世帯の自立に向けた新たな給付に転換するとの考え方にに基づき、学習支援費、高等学校等就学費が創設されたが、その後母子加算が復活したにもかかわらず継続している。これらの点を踏まえ、やはり生活扶助費本体と合わせた水準の適切性について検証し、あり方や水準を見直すべきである。

更には、教育扶助・高等学校等就学費の基準額は学用品等の経費、学習支援費は学習参考書、課外クラブ等の経費に対応するものとして定められた額が支給される。母子加算の復活後も見直しが行われていないうえ、基準額、学習支援費の対象支出は、生活扶助費本体でカバーされている部分があるため、これらの扶助のあり方についても見直しの必要がある。また、用途が限定されないため、教育関連支出に充てられていないおそれがあることから、支給方法についても検討が必要である。

ハ) 冬季加算

冬季加算は、冬季（11月から3月）に増加する暖房費などに対応するものとして、地域別、世帯人数別に定められた額が支給される。事務局の試算では、支給額が実際の光熱費の増加分を上回り支給額が過大と考えられる地域があったほか、沖縄、九州を含む全国を支給対象とすることに疑問が生じる結果となった。各地域の支給水準について検証を行い、水準の引下げや対象地域の限定等の見直しを行う必要がある。

（3）負担面で必要な改革

①保険料による支え合いの維持・強化と公費負担のあり方

給付面でいかなる改革を行い、給付の今後の伸びをいかに抑制することができたとしても、今ある給付と負担の不均衡を埋めることにはならない。現世代の給付に必要な財源を、将来世代に先送りすることなく、現世代で確保するためには、消費税率引上げに取り組むことで公費負担と消費税込との差額、ひいては将来世代への負担の先送りを解消する改革を、給付面の改革と同時に進めていくことが避けられない。

このような状況の下、これ以上公費負担への依存を高める余地はなく、保険料負担の公費負担への付替えになる公費負担割合の引上げは厳に慎むべきである。雇用保険等も含め、公費負担のあり方についてはこれを精査し、保険料負担による支え合いを維持・強化する方向を目指すことが求められる。

その一環として保険料負担のあり方を「負担能力別」に切り替えていく必要があり、まずは社会保障制度改革プログラム法に盛り込まれた各般の諸施策を着実に実現していかねばならない。加えて、高齢者の保険料負担も見直していく必要があり、26年度予算から見直しの検討に着手することとされた後期高齢者医療制度の保険料軽減措置の特例について、早急に見直しを実現させる必要がある。28年1月から利用が始まるマイナンバー制度の活用により資産等を把握し、これを低所得者の定義の見直しにつなげ、給付の効率化とあわせ、保険料軽減措置を見直していくことも必要であろう。〔資料Ⅱ－1－11 参照〕

介護分野では、第2号被保険者の対象者は医療保険に加入する40歳から64歳とされている。しかし、介護保険制度による介護サービスを受ける高齢者だけでなく、現役世代のその家族も介護負担の軽減という形で介護保険制度の受益を受けていること等を踏まえれば、被保険者の対象年齢引下げも検討の余地がある。

②支え手の増加

同時に、支え手を増やすため、健康寿命を延伸させ、意欲と能力がある限り年齢にかかわらず働くことができる社会（「生涯現役社会」）の実現を目指すことも必要である。また、働きながら子育てできる環境整備を進め、女性の就業率や出生率の向上を図るとともに、働き方の多様化を進め、ニートや引きこもりなど困難を抱える若者や障害者の就労支援を始めとした社会参画の推進に取り組んでいかねばならない。〔資料Ⅱ－1－12参照〕

イ) 高齢者

高齢者については、年金の支給開始年齢が「標準的な引退年齢」として機能している側面に留意する必要がある。現在、雇用確保の義務化とあわせて厚生年金の支給開始年齢が2025年度に65歳まで引き上げられる途上にあるが、平均寿命の伸びや諸外国における取組みを踏まえつつ、高齢期の就労と年金受給のバランスという観点から、政策的な対応も含めた雇用面での取組み等についての検討とあわせて、「標準的な引退年齢」として認識されている年金支給開始年齢の2025年度以降における引上げについて、中期的な課題として対応していく必要がある。ただし、これまでの我が国や諸外国における支給開始年齢引上げの事例では、引上げ決定から実際の引上げまで概ね10年程度かかっていることを踏まえれば、検討は速やかに開始するべきである。この支給開始年齢の引上げは年金財政のための給付カットと誤解されがちであるが、そうではない。先に述べたとおり、現在の年金制度は固定された財源の範囲内で給付する仕組みに変わっているため、支給開始年齢を引き上げても年金財政と

しては中立であり、マクロ経済スライドの早期終了を通じて将来世代の年金給付水準の上昇をもたらす。また、2025年度以降の引上げを前提とすれば、現在の50歳前後以上の世代に影響が生じることはなく、それより若い世代の引退年齢と年金の水準や受給期間をどう考えるかという課題と位置づけられる。さらに、支給開始年齢を引き上げたとしても繰上げ受給制度を活用すれば早期の年金受給も可能である。支給開始年齢の検討に当たっては、こうした点もあわせて丁寧に説明していくことが必要であろう。

ロ) 女性の就労促進

女性の就労促進に当たっては、柔軟で多様な働き方ができる雇用・労働環境を整備するなど様々な観点からの取組みが必要と考えられる。このうち年金制度においては、第2号被保険者の配偶者の年収が130万円以上になると第3号被保険者ではなくなり、新たに保険料負担が発生するため、就労調整が行われるという問題（いわゆる「130万円の壁」）などが指摘されている。こうした働く意欲を阻害しかねない仕組みはなくしていくことが必要である。2016年10月より短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大が実施される予定であり、このことは、単に非正規労働者に対するセーフティネットを強化するのみならず、第3号被保険者制度の縮小につながる。こうした観点を踏まえ、更なる適用拡大に向けた検討を深めていくことが必要である。

ハ) 子育て支援

子育て支援については、今般の社会保障・税一体改革において国分の消費税収の使途が子育て支援にも拡充されたことは画期的なことであり、高齢者中心の給付のあり方の見直しとあわせ、子育て支援の充実を検討していく必要がある。ただし、厳しい財政事情の下で新たな国民負担の上に施策の拡充を図るからには、その内容はこれまで以上に精査が必要である。

現在、保育のニーズのピークが見込まれる29年度末までに保育の受け

皿を約 40 万人拡充することを目指した「待機児童解消加速化プラン」を実施しており、着実な取組みが求められる。そのためにも、子ども・子育て支援新制度の施行が期待される。

なお、同制度には子育て支援の充実（量の拡充・質の改善）のため、国・地方あわせて最大 1 兆円超程度の公費が必要とされているが、そもそも財源が確保された範囲内でしか公費を充てることはあり得ない。このうち 0.7 兆円程度については、消費税率が税制抜本改革法に則って 10% に引き上げられた場合に消費税増収分を活用して財源を確保する予定であるが、0.7 兆円程度を超える部分の財源については、高齢者向けの社会保障関係の予算や税制を見直すことや事業主の負担を求めていくことを含め、幅広く具体的な検討を行うことが前提となる。

そして、この「1 兆円超程度」ですら現段階では財源の確保の目途が立っていないにもかかわらず、GDP 比などの歳出規模を競って更に巨額の歳出増を主張する議論が一部に見られる。子育て支援の負担を子どもたちにつけ回すことが論外である中、具体的な財源の議論も歳出需要の積上げも欠いたままこうした主張を掲げることは、無責任の誹りを免れない。

足元を見れば、消費税増収分を活用して行われる予定の「0.7 兆円程度」に含まれる施策についても、消費税率が税制抜本改革法に則って 10% に引き上げられた場合でも、消費税増収分が直ちに満額確保される訳ではないため、来年度からすべてを実現させることは困難であるなど、施策の優先順位付けを行うことは避けられない。

2. 地方財政

我が国の地方財政制度は、全ての地方公共団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、全地方公共団体の標準的な歳出を見込む一方、地方税収等の自前の収入で賄うことができない収支不足（歳出・歳入ギャップ）を国からの地方交付税と各地方公共団体の臨時財政対策債（赤字地方債）²³で補填することとされてきた。このため、地方公共団体にとって歳出を効率化・合理化するインセンティブに乏しいと一般的に指摘されている。

更に、20年秋のリーマン・ショック以降、地方税収等と地方交付税等をあわせた地方の一般財源総額を高い水準で実質的に維持する観点から、地方財政計画の歳出において一般行政経費単独事業や歳出特別枠が増額されてきたほか、本来適正化すべき個々の歳出項目等の見直しが十分に行われていない。

その結果、現在の地方財政計画の歳出項目等について、地方交付税で財源保障すべき標準的な歳出を上回ると考えられる金額は、リーマン・ショック前と比べて、地方の一般財源ベースで年間1兆円以上拡大しており、給与関係費、一般行政経費単独事業、歳出特別枠などで年間2.2兆円以上の節減が可能な状況となっている。

地方の一般財源総額が高水準で維持されている結果、総体としての地方の積立金は、20年度決算の15.3兆円から24年度決算の19.5兆円に4.2兆円増加している。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、100年に一度と言われたリーマン・ショック後の危機時に地方の積立金はむしろ増加しており、いわば、地方交付税を嵩上げするため国が借金した資金を使って地方が貯金をしている状況にある。地方財政計画の歳出項目等の適正化を速やかに行い、地方の一般財源総額の水準に反映していく必要がある。

また、22年度以降、地方税及び地方譲与税収は計画時の想定よりも4

²³ 臨時財政対策債の元利償還費は後年度にその全額が地方交付税措置されることとなっている。

年間の累計で2兆円程度決算で上振れする見込みである。国・地方の財政健全化を進める観点から、地方税及び地方譲与税収が計画時の想定よりも決算で上振れした場合は、結果として過大となる国の赤字国債・地方の臨時財政対策債の発行額を後年度に減額できる仕組みを早急に検討すべきである。

今後、地方法人税収の回復に伴い、地方公共団体間の税収の偏在は拡大する見込みであることを踏まえ、27年度税制改正においても、適切な偏在是正措置を講じていく必要がある。

(1) 地方財政計画の歳出見積等の適正化

地方財政計画においては、国が財源保障する仕組みとなっていることを踏まえ、標準的な歳出を計上することとなっている。こうした観点から、現行の地方財政計画の歳出項目をみると、地方の一般財源ベースで年間2.2兆円以上の節減が可能となっている。これらの計上の適正化を速やかに行い、地方の一般財源総額の水準に反映していく必要がある。その際、地方公共団体による単独事業の決算開示や貸借対照表などの発生主義・複式簿記による財務書類を充実させていくことも重要である。〔資料Ⅱ－2－1参照〕

① 給与関係費

給与関係経費（26年度地方財政計画20.3兆円）に関しては、骨太方針2006・2007に盛り込まれた改革が地方財政計画の歳出の積算に未だ反映されておらず、標準的な経費を上回る給与費を地方交付税で財源保障している現状にある。早急な是正が必要である。

具体的には、国家公務員は職務の級が定められ、これに基づき級別の定員管理が行われている一方、国家公務員の職務の級を用いるとされている都道府県職員の級別職員構成（全国の平均）をみると、国家公務員より上位の職務級に配置されており、かつ、都道府県毎のバラつきも大きい。現状はこうした実態に基づいて給与関係経費の積算が行われているが、標準的な経費を計上するとの考え方に基づき、国家公務員と同じ

級別構成による職員配置を前提に積算する方式に速やかに改める必要がある。〔資料Ⅱ－２－２参照〕

技能労務職員についても、国は昭和 58 年以降、新規採用を原則として行わず民間委託を推進してきており、昭和 58 年当時 4.2 万人だった技能労務職員は 25 年度には 0.3 万人にまで減少しており、民間委託が標準的になっていると言える。一方、地方においては、昭和 58 年の 38.1 万人と比べると減少してはいるものの、24 年度現在で 12.0 万人の技能労務職員がおり、技能労務職員の平均給与は民間の類似職種の平均給与を大きく上回っている。標準的な経費を計上するとの考え方にに基づき、地方の技能労務職員については民間準拠の給与で積算する方式に速やかに改める必要がある。〔資料Ⅱ－２－３参照〕

級別職員構成の是正による節減額は▲1,600 億円程度、地方の技能労務職員の民間準拠の積算による節減額は▲1,500 億円程度と試算される。

更に、25 年 8 月の人事院勧告で指摘された地域間の給与配分や世代間の給与配分の在り方等の国の給与制度の総合的見直し等については、26 年度中から実施に移すこととされており、地方財政計画において着実に反映させる必要がある。

②一般行政経費単独事業の計上の適正化

一般行政経費単独事業については、社会保障給付費を除いた国庫補助事業が 25 年度までの 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 7%増加している。

単独事業で措置すべき事業は、例えば、公立保育所数や公立学校数は大きく減少しており、本来一般行政経費単独事業を相当額縮減すべきである。しかしながら、一般行政経費単独事業は国庫補助事業と異なり個別の事業の積算の積上げに基づいて計上されていないため、こうした減額要因が反映されにくい。〔資料Ⅱ－２－４参照〕

減額要因についてしっかりと精査して地方財政計画の歳出計上額に反映させることにより、一般行政経費単独事業を厳しく抑制していく必要がある。

更に、一般行政経費単独事業における年度途中の追加財政需要への対応として、26年度地方財政計画において4,200億円が計上されているが、決算額と比べて過大計上となっている。標準的な経費を計上するとの考え方に照らし、過去の平均的な使用実績（1,500億円程度）を踏まえた計上額とすべきである。

③歳出特別枠

歳出特別枠については、20年度以降、積算を伴わない臨時異例の危機対応として1.5兆円まで増額され、26年度においても雇用対策・地域活性化等の名目で1.2兆円が計上されているが、雇用情勢は明確に改善していること、26年度から頑張る地方を応援する地域の元気創造事業費（0.4兆円）が別途計上されていること、今般の景気回復で地方法人2税を中心に相当程度の地方税収等の増収が見込まれる都市部にその多くが配分されていることを踏まえると、歳出特別枠の計上を継続する理由を見出せない。速やかに解消すべきである。〔資料Ⅱ－2－5参照〕

④その他の見直し

その他、国の補助事業に毎年一定程度の不用が生じる結果地方の一般財源総額がその分過大計上になっており、過去の平均的な支出実績を踏まえた計上額とすべきである。

一方、地方財政計画の歳入項目である使用料手数料については、決算額と比べて0.3兆円程度過少計上となっており、決算額にあわせて適正化する必要がある。

（2）地方の一般財源総額について

20年秋のリーマン・ショック以降、地方税収等と地方交付税等をあわせた地方の一般財源総額を高い水準で実質的に維持する観点から、地方財政計画の歳出において一般行政経費単独事業や歳出特別枠が増額されてきたほか、上述したような本来適正化すべき個々の歳出項目等の見直しが十分に行われていない。〔資料Ⅱ－2－6参照〕

その結果、地方の積立金は、20年度決算の15.3兆円から24年度決算の19.5兆円に4.2兆円増加している。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、前述のとおりリーマン・ショック後の危機時に地方の積立金はむしろ増加している。いわば、国が借金をして地方交付税を嵩上げし、地方が貯金をしている状況にある。〔資料Ⅱ－2－7参照〕

100年に一度と言われた危機的な経済状況は既に脱しており、地方交付税で財源保障すべき標準的な歳出を計上するとの原則に立ち返り、地方財政計画の歳出計上の適正化等を速やかに行い、地方の一般財源総額に反映させるべきである。

また、22年度以降、地方税及び地方譲与税収は計画で見積もった規模よりも決算で上振れし、計画時の想定よりも多額の一般財源総額が確保されてきており、その結果、本来必要のない借金を国・地方で行っていること（国の赤字国債を財源とした交付税の特例加算と地方の臨時財政対策債の発行）も考慮する必要がある。

その額は22年度以降の4年間で合計2兆円程度になると見込まれており²⁴、国・地方の財政健全化を進める観点から、地方税及び地方譲与税収が計画段階の見積りよりも決算で上振れした場合は、結果として過大となる国の赤字国債・地方の臨時財政対策債の発行額を後年度に減額できる方策を早急に検討すべきである。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

地方法人2税の税収が決算で下振れした場合は、総務大臣の同意又は許可の下、減収補填債が発行され、必要な地方の一般財源を確保した上で、その元利償還費は国・地方折半で負担することとなっている。地方税収等が上振れした場合は借金の減額に充てず、地方税収等が下振れした場合は追加で借金するという片務的な取扱いは、借金を増加させる方向に一方向的に作用するという観点からも問題である。

²⁴ 22年度+1.3兆円、23年度+0.1兆円、24年度+0.2兆円、25年度+0.6兆円（見込み）。25年度の地方税収は25年12月時点での総務省見込み、地方譲与税は決算見込み。

(3) 地方交付税の別枠加算について

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）は、21年度から25年度において毎年度1兆円以上の規模で行われており、26年度地方財政計画においても0.6兆円が残っている。これにより、21年度以降、地方の財源不足は国の借金6割で対応してきているが、交付税の別枠加算は、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。

27年度の取扱いは、地方の税収の動向等を踏まえて検討することとされているが、27年度の地方の税収（地方税、地方譲与税及び地方法人税の合計額）は、自然増収を加味せずとも39兆円を上回り過去最高水準に達すると見込まれ²⁵、これ以上、臨時異例の措置である別枠加算を存置すべき理由がない。地方の税収動向を確認した上で着実に廃止すべきである。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

(4) 地方公共団体間の税収偏在の是正

地方公共団体間の財政調整については、これまで国税による垂直的な財政調整で行われてきたが、税収に占める地方税収の割合が約45%と充実される中で、垂直的な調整だけで地方税収の偏在を是正するのは限界がある。

こうした背景の下で、地方公共団体間の税収偏在の是正の方策として、20年度税制改正においては法人事業税の約4割を切り出して全国の地方公共団体に再配分する地方法人特別税・譲与税が創設された。26年度税制改正においては、社会保障・税一体改革における地方消費税率の引上げに伴い交付団体と不交付団体の財政力格差が拡大することを踏まえ、法人住民税法人税割の一部を地方交付税原資化する地方法人税が創設されるとともに、地方法人特別税・譲与税が3分の1縮小された。

²⁵ 26年度地方財政計画時の地方の税収（37.8兆円）に消費税率3%引上げによる増収額（地方消費税率+1.4兆円程度）を単純に足すと39.2兆円程度となる。地方の税収（決算）は、18年度39.5兆円、19年度40.2兆円、20年度39.6兆円であり、19年度が過去最高額である。

26 年度与党税制改正大綱において、消費税率 10%段階の措置として、「法人住民税法人税割の地方交付税原資化を更に進める」とされているとともに、「地方法人特別税・譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行う」とされている。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

27 年度税制改正において、地方法人税収の回復に伴い、地方公共団体間の税収の偏在は拡大する見込みであることを踏まえ、適切な偏在是正措置を講じていく必要がある。

法人課税を中心に地方公共団体間に著しい税収偏在があることは、財政力の弱い地方公共団体で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原因になっている。地方公共団体間の税収の偏在を是正することは、地方交付税等に多くを頼る地方公共団体の財政力を強化し、国・地方の借金依存体質の改善にもつながる。

3. 公共事業

(1) 経済社会の構造変化の下での社会資本整備

26年度予算における公共事業関係費は、9年度のピーク時（当初予算ベース）と比較した場合には4割の減少となっているが、その間にあっても、コスト総合改善の取組みもあり、高規格幹線道路、下水道、港湾、空港などの社会資本の整備水準は大幅に向上してきた。〔資料Ⅱ－3－1参照〕

こうした中、我が国では急速な人口減少が見込まれており、今後30年で半分以上の地方公共団体において人口が3割以上減少すると見込まれている。さらに、地域間の人口移動が収束しないと仮定した場合には、いくら出生率が回復したとしても、約半分の市町村は将来的には消滅する可能性が高いとする試算もある²⁶。〔資料Ⅱ－3－2、3参照〕

主要先進国の中で最悪の財政状況の下、このような社会資本の整備水準の向上や今後の急速な人口減少を踏まえ、今後の社会資本整備について考えていく必要がある。

(2) 既存の社会資本の維持管理・更新について

今後、高度成長期以降に急速に蓄積してきた膨大な社会資本が耐用年数を迎え、その維持管理・更新が大きな課題となる。しかしながら、国や地方公共団体等の社会資本の管理者が管理する施設数は膨大であることなどから、地方公共団体の中には、その管理する施設の基本的な情報すら整理できていないところも見受けられる。このため、それぞれの管理者は、まずは、ストック情報である施設台帳を整備するなど、社会資本の現状を正確に把握し、急ぎ公表しなければならない。

その上で、それぞれが管理する社会資本の今後の維持管理・更新の方針を策定するとともに、それに要する費用の見通しを把握・公表する必

²⁶ 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「ストップ少子化・地方元気戦略」（26年5月8日）においては、国立社会保障・人口問題研究所が公表している「日本の地域別将来推計人口（25年3月推計）」をもとに、地域間の人口移動が将来も収束しないと仮定した場合には、将来的には消滅するおそれが高い市町村が49.8%に達するとの推計が示されている。

要がある。その際、既存の社会資本の全てを維持し、更新するとすれば膨大な費用が必要となると見込まれるが、将来の人口減少を見越せば、それらの全てを維持し、更新していくとの前提に立つ必要はない。

社会資本の管理者は、将来の人口動態の変化等を見据え、民間の知恵も活用しながら、残すべき社会資本の選別や更新時における集約化・スベックの見直しなどに取り組むとともに、こうした取組みを計画的かつ効率的に進めていく必要がある。

特に、社会資本の多くが地方公共団体により管理されていることに鑑みれば²⁷、財源や人材面で限界のある地方公共団体において自立的かつ持続可能な形で管理できるよう、計画的に対応していく必要性が高い。このため、地方公共団体においては、社会資本の規模や施設数の見直し、今後の費用の見通しを含む公共施設等総合管理計画（インフラ長寿命化計画（行動計画））の策定を速やかに進めるべきである。〔資料Ⅱ－3－4参照〕

その際、将来の人口減少など経済社会の構造変化を踏まえ、住民の理解を得ながら、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もあわせて行っていく必要がある。

また、国としても、関係府省が連携を図りつつ、防災・安全交付金の配分などの財政支援のみならず、人材の育成や維持管理マニュアルの作成などの技術的支援を実施するなど、地方公共団体における計画的な取組みを促進していく必要がある。

さらに、国においては、自らが管理する道路や河川管理施設等の社会資本について、今後の維持管理・更新費用の方針や見通しを速やかに示し、計画的かつ効率的な社会資本の維持管理・更新に向けて、率先垂範するべきである。

²⁷ 全国の橋梁（2m以上）約70万橋のうち94%は地方公共団体管理であり、さらに75%は市町村管理となっている。また、下水道や公営住宅はその全てが地方公共団体の管理となっている。

(3) 建設労働者の不足について

現在、民間も含めた建設投資に際して、技能労働者の不足による建設コストの高騰が指摘されている。これは公共事業にとってもそのコストや円滑な執行の観点から注視すべき課題である。これに対しては、柔軟な工期の設定や契約後の労務費高騰に対するスライド条項の活用などの対策を講じていく必要があるが、生産年齢人口全体の減少が見込まれる中で、建設業への就業者数は、今後とも減少し続ける可能性が高い。

このため、より効率的・効果的な施工技術等の利用、開発に努めることにより、景気対策による公共事業の増減に左右されることなく、就業者数の減少に対応していくべきである。なお、先に述べたように、維持管理・更新業務については今後の増加が見込まれることから、メンテナンスの専門技能者など、これらの業務に対応した人材の育成も重要である。

(4) これからの社会資本整備のあり方

厳しさを増す財政事情の下、社会資本の整備水準の向上や今後の急速な人口減少を踏まえれば、今後の社会資本整備に際しては、一層の重点化を図るとともに、計画的かつ効率的に進める必要がある。

その中で、費用の増加が見込まれる社会資本の維持管理・更新に当たっては、それぞれの管理主体が人口減少やコンパクトシティ化等を見据え、インフラ長寿命化計画（行動計画）等を策定し、これに基づき効率的に対応していかなければならない。

また、新規投資については、我が国にとって必要とされる国際競争力強化や防災対策であっても、費用対効果を厳しく見極め、厳選する必要がある。

さらに、最新の技術的知見の活用や、PPP/PFI といった民間活力・民間資金の導入により、事業を一層効率的に進めていくべきである。

4. 文教

教育は未来を担う人材を形成するものであり、子どもたちの学力・能力・人間性の向上を図ることは、日本の将来にとって極めて重要な課題である。こうしたことから、これまで、厳しい財政状況にもかかわらず十分な教育予算が確保されてきた。その結果、公教育費については、少子化の進展などにより、平成元年以降、児童生徒当たりで約6割も増加しているが、この間、学力低下、いじめ、不登校、暴力行為といった問題が指摘され続けている。児童生徒当たりで増加した予算が、効果的・効率的な教育投資に向けられていないのが現状と言わざるをえない。

国立大学においても、近年事業規模は増加しているにもかかわらず、それが評価の向上に結び付いていないことから、資金の有効活用がなされていないのが現状である。

我が国の厳しい財政状況の下では、教育予算についても、「質」の向上により、様々な問題に対応していくことが求められる。

(1) 義務教育関係予算

①教職員給与へ配分が偏った義務教育関係予算

文教予算全体の中で最も大きな割合（約37%）を占める義務教育関係予算については、教職員給与に配分が偏っているという問題がある。義務教育関係予算全体（約1.7兆円）のうち、我が国では教職員給与の負担が約90%（約1.5兆円）を占めており、諸外国と比べても極めて高い水準となっている²⁸。〔資料Ⅱ-4-1参照〕

公立小中学校の教職員定数については、少子化の進展や、これまでの大幅な予算措置により、平成元年以降、児童生徒当たりで約1.4倍に増加している。なかでも政策目的に応じて予算措置される定数（加配定数）は児童生徒当たりで約8.3倍に増加し、26年度予算額は約1,400億円と

²⁸ 小学校における消費支出別項目（2010年）で見ると、日本は86.2%が教職員給与に支出されているが、これは、OECD平均の79.1%、米国の81.5%、英国の69.8%、フランスの76.9%と比較して高い水準である（OECD「図表で見る教育2013」）。

なっている。一方、他の義務教育関係予算については、学校耐震化等の施設費（約 650 億円）や教科書購入費（約 400 億円）等を除けば、いじめ対策（スクールカウンセラーの活用等）、土曜日授業の支援、補習等のための外部人材の活用、教員研修等の個別課題に対応するための予算額は総額で約 140 億円と限られたものとなっている。〔資料Ⅱ－4－2 参照〕

他の政策分野と同様、教育予算についても、将来世代からの借金に依存している以上、より費用に対する効果が高い施策に限られた資金を投入すべきことは当然である。教育現場が抱える様々な課題に有効に対処し、教育の質を高めることは極めて重要な課題であるが、多様化するこれらの課題への処方箋として教職員定数を拡大することが、他の施策への投資よりも有効であるとは考えられない²⁹。

26 年度予算において政府は、いじめ対策、土曜日授業の支援等について充実を図る一方で、公立小中学校の教職員定数について、義務教育費国庫負担制度が創設されて以降初めて、自然減を上回る減員（▲10 人）を行った。しかしながら、児童生徒数が減少する中で、受益者である児童生徒当たりの教職員という観点で見れば、なお増加させているのが実情である。以下に述べる視点を踏まえ、引き続き予算の質向上に取り組むことを求める。〔資料Ⅱ－4－3 参照〕

②義務教育関係予算の質向上に向けた視点

義務教育関係予算の質向上の取組みに当たっては、以下の視点にたって取り組むべきである。

加配定数については、上述のとおり、これまでの大幅な予算措置により増員を行ってきたところである。しかし、学力向上やいじめ問題の解決等に大きな効果があったとは言えない。他の施策と比較して教育の質向上の観点から有効な投資と言えるかどうか政策効果を改めて厳しく問

²⁹ 教員一人当たりの年間授業時間数（2011 年）をみると、日本は小学校 731 時間、中学校 602 時間となっており、G5 平均の小学校 892 時間、中学校 769 時間と比べて約 2 割少ない（米国：小学校 1,097 時間、中学校 1,068 時間、ドイツ：小学校 804 時間、中学校 757 時間、フランス：小学校 936 時間、中学校 648 時間）。

う必要がある。〔資料Ⅱ－４－４参照〕

公立小中学校の教員採用倍率は、大量退職・大量採用を背景に大きく低下しており、教員の質が懸念されている³⁰。教員の大量退職は今後さらに加速する見込みであるが、安易に大量採用を行って充当すべき状況にはない。少子化が進む今こそ、研修等を充実して教員の質向上に向けた取組みを進める一方、採用者数の増加を防ぐ観点からも定数を抑制すべきである。経験豊かな退職教員を外部人材として用い、その経験を現任教職員の補助・育成に活用するといった取組みも必要である。〔資料Ⅱ－４－５参照〕

いじめ問題等の学校が抱える個別課題は多様化しており、単純に教職員数を増やすことにより問題に対応しようとすることは、多様化する個別課題への効果的・効率的な対応とは言い難い。スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の外部人材を活用して、専門知識を生かしてきめ細かく個別課題に対応する必要がある。また、社会全体として、高い専門的能力を有し、かつ、社会的な貢献への意欲を有するシルバー人材が今後増加していくことを考えれば、これらの人材の学校現場での有効な活用も積極的に検討されるべきである。

教育の効果には時間がかかり、目に見えにくいという主張もあるが、全国学力・学習状況調査をはじめ、将来に向けて教育の効果を測定するための取組みを強化する必要がある。PDCA サイクルを回しながら、人材に対する社会ニーズの変化、社会環境の変化に対応して真に効果の高い施策に予算を重点化すべきである。

③学校規模の適正化

少子化が進む中で、義務教育関係予算の質向上とあわせて取り組むべき課題は、学級規模がこれ以上小さくならないよう維持しながら、小中学校の規模を適正化することである。小中学校の児童生徒数が直近のピーク時から約30年間で4割以上減少しているのに対して、学校数については、小学校で約16.6%、中学校で約7.5%の減少にとどまっており、小

³⁰ 公立小学校の教員採用倍率は12.5倍（12年度）から4.3倍（25年度）まで低下している。

中学校とも、標準規模（小学校・中学校ともに12～18学級）に満たない小規模校が約半数を占めている。人口の将来推計によれば、児童生徒数の減少は当面続くと見込まれ、学校の統廃合が進まない現状を放置すれば、小規模校は今後もさらに増加すると考えられる。〔資料Ⅱ－4－6、7参照〕

一般的に、学校規模が適正化された場合、「子どもが集団の中で、多様な考え方に触れ、切磋琢磨することを通じて、一人一人の資質や能力を伸ばしやすい」「各学年複数学級とすると、人間関係に配慮した学級編成や、習熟度別指導等の多様な指導形態をとることが可能となり、また部活動が多く、種目、人数で出来る」「教員配置について、校務分掌を組織的に行いやすくなる」といった教育効果があると指摘されている。また、財政上も教職員人件費をはじめとした学校のランニングコストの縮減につながると考えられる³¹。

教育の受益者である子ども・保護者の意見を重視しつつ、子どもの安全の確保に十分配慮しながら、教育水準を効果的・効率的に向上させるため、国・都道府県・市町村がそれぞれの役割分担の下で学校の統廃合に積極的に取り組む必要がある。人口が減少するなかで、どのように社会的インフラを維持していくかが切実な課題となる中で、総人口よりも高い割合で児童生徒数が減少していくことに鑑みれば、学校を教育効果の高い有効なインフラとしてどのようにコミュニティの中で維持・機能させていくかは、その中でも喫緊の課題である。〔資料Ⅱ－4－8、9参照〕

学校の統廃合を進めるための地方公共団体に対するインセンティブ措置は既に一定程度存在（統合校の新築・改築等に対する施設整備補助、統廃合により減少する分の教職員定数を一定期間措置、スクールバスの購入補助等）するが、国としてはさらに、地方公共団体が地域に応じて地元の理解を得るための効率的な取組みを支援することを検討すべきで

³¹ 例えば、児童生徒数の減少幅ほど学校数が減っていないことが一因となって、学級数に応じて計算（法令で規定）される教職員定数（基礎定数）は児童生徒数の減少幅ほど減少しておらず、平成元年以降、児童生徒当たりで25.9%増加している。

ある。

(2) 国立大学改革

①次期中期目標期間に向けて必要な取組み

イ) 国立大学の現状

日本の大学の世界における評価は、現状、必ずしも高いものとはなっていない。近年国立大学への運営費交付金が削減されていることが日本の大学の評価が向上しない原因であるとする見解もあるが、正確とは言えない。なぜならば、国からの競争的資金や寄付金等の自己収入等を含めた国立大学の事業規模全体は近年毎年度増加しているにもかかわらず、大学を評価する一つの指標である大学ランキングなどの評価が連動していないからである³²。〔資料Ⅱ－4－10 参照〕

運営費交付金の配分額が上位の国立大学をみても、事業規模の増加が大学の評価と比例していない。これらの大学が世界トップレベルの教育研究拠点を目指すためには、マネジメント能力の強化、グローバル人材の育成、産学連携の強化等によって資金を一層有効活用していくことが必要である。〔資料Ⅱ－4－11 参照〕

また国立大学 86 校のうち、いわゆる総合大学は 47 校を占めているが、これらの大学が各々の特色を活かした大学運営を行っていないことも、日本の国立大学の評価が向上しない一因となっているのではないかと考えられる。〔資料Ⅱ－4－12 参照〕

ロ) 予算配分の重点化による教育研究組織の見直し

こうした状況を改善していくためには、各大学が、例えば世界トップレベルの教育研究拠点や地域活性化の中核的拠点といった機能強化の方向性を定めた上で、それを踏まえて教育研究組織を柔軟に見直し、資源配分の重点化を行っていくことが必要である。これまでの運営費交付金

³² 国立大学法人の収入額全体は、16 年度には 24,707 億円であったものが 23 年度には 29,659 億円に増加している。一方で、2013・2014 年における Times Higher Education “World University Rankings”でランキングトップ 100 に入る日本の大学はわずか 2 校にとどまっている。

の配分を見ると、必ずしも各大学の機能強化に向けた取組みを促すメリハリある配分とはなっていない。28年度から開始される国立大学法人の第三期中期目標に向けて、一般運営費交付金も含めた運営費交付金全体のメリハリある配分を行うことが出来るよう、実効性のある配分方法の見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

具体的には、自らの強みや特色、社会経済の変化や学術研究の進展を踏まえて教育研究組織や学内資源配分の見直しを行う大学や、寄附金の獲得、授業料引上げによる自己収入の増などの教育研究環境充実に向けての自助努力を率先して行う大学については、重点的な支援を行う。その他の大学については、より有効に社会的要請を果たせるよう、教育研究組織の思い切った合理化や再編、アンブレラ化³³等による他大学との再編統合による機能強化を図っていくべきである。

こうした重点支援を行う前提として、国立大学の機能強化の方向性に対応した制度・規制の枠組みを検討するとともに、機能強化の方向性や学問分野に対応した評価基準を設けて比較可能な外部評価を厳正に行う必要がある。また、各大学は学生・企業・海外研究者・納税者等に対して主要なデータを積極的に公開する必要がある。〔資料Ⅱ－4－14 参照〕

②ポストドクターについて³⁴

これまで、少子高齢化により大学の教員ポストの増加が見込めない状況にあったにもかかわらず、「我が国の研究開発能力を強化する」³⁵との名目の下、ポストドクターの増加が図られてきた。

その結果、ポストドクターの総数は、1996年には6,274人であったも

³³ 一つの国立大学法人が複数の大学を運営すること。例えば、一つの国立大学法人が二つの大学を運営する場合、A大学は社会科学系中心、B大学は理工系中心といったように再編し、効率的な運営を行うことをいう。

³⁴ 「ポストドクター」とは、博士の学位を取得（博士課程に標準修業年限以上在学し、所定の単位を修得の上退学したいいわゆる「満期退学」を含む）後、任期付で任用される者であり、①大学等の研究機関で研究業務に従事している者であって、教授・准教授・助教・助手等の職にない者や、②独立行政法人等の研究機関において研究業務に従事している者のうち、所属する研究グループのリーダー・主任研究員等でない者をいう（文部科学省「ポストドクター等の雇用・進路に関する調査」における定義）。

³⁵ 第一期科学技術基本計画（8年7月2日）。

のが 2009 年には 17,116 人と約 2.7 倍に増加した一方、大学における若手教員数は、1998 年に 36,773 人であったものが 2010 年には 34,779 人と減少し、大量に増加したポストドクターの受け皿として不足を来している。このため、本来は「研究者のキャリアパスのステップ」として位置づけられていたはずのポストドクターの状態が、現実には継続・長期化する傾向にある。〔資料Ⅱ－4－15 参照〕

また、ポストドクターの分野別の内訳を見ると、例えば、生物系のポストドクターは人数が多いにもかかわらず、他の専攻と比べて教員や研究職への転換が進んでいないなど、分野別にも偏在が見られる。〔資料Ⅱ－4－16 参照〕

こうした問題を解決するため、ポストドクターが能力に応じたキャリアパスを的確に描けるようにしていく必要がある。具体的には、年俸制や混合給与³⁶の導入加速化によるシニア教員から若手研究者へのポスト振替等の推進や、産業界との連携・研究独法との人事交流・海外大学との共同研究を通じたポストドクターの進路の多様化が必要である。同時に、ポストドクターが滞留している学科については、学位授与を厳格に行い定員を抑制するなど供給の適正化を図る必要がある。こうした取組みを率先して行う大学については運営費交付金の配分において重点的に支援する仕組みを導入する一方、努力が不足している大学については縮減を図るなど、予算のメリハリのある配分を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－4－17 参照〕

³⁶ 大学教員が、大学以外の機関にも勤務することにより、複数の機関から給与を受領することをいう。