

平成 28 年度予算の編成等に関する建議

平成 27 年 11 月 24 日
財政制度等審議会

平成28年度予算の編成等に関する建議

平成27年11月24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28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 27 年 11 月 24 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 | 成城大学経済学部特任教授 |
| | 秋山 咲恵 | (株)サキコーポレーション代表取締役社長 |
| | 碓井 光明 | 明治大学大学院法務研究科教授 |
| | 遠藤 典子 | 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授 |
| | 大宮 英明 | 三菱重工業(株)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 | (公財)連合総合生活開発研究所理事長 |
| | 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 |
| ○ | 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 |
| ○ | 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 |
| [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 |
| | 伊藤 一郎 | 旭化成(株)取締役会長 |
| | 井堀 利宏 | 政策研究大学院大学教授 |
| | 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 |
| | 岡本 罔衛 | 日本生命保険相互会社代表取締役会長 |
| | 葛西 敬之 | 東海旅客鉄道(株)代表取締役名誉会長 |
| | 加藤 久和 | 明治大学政治経済学部教授 |
| ○ | 小林 毅 | (株)産経新聞東京本社取締役 |
| | 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 |
| | 武田 洋子 | (株)三菱総合研究所政策・経済研究センター副センター長 チーフエコノミスト |
| | 富山 和彦 | (株)経営共創基盤代表取締役CEO |
| | 南場 智子 | (株)ディー・エヌ・エー取締役会長 |
| | 増田 寛也 | 東京大学公共政策大学院客員教授 |
| | 宮武 剛 | 目白大学大学院生涯福祉研究科客員教授 |

(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

8月5日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 経済財政運営と改革の基本方針2015 ○ 中長期の経済財政に関する試算 ○ 平成28年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針 ○ 最近のギリシャ情勢
9月30日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 戦後の我が国財政の変遷と今後の課題
10月9日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 我が国の財政に関する長期推計 ○ 社会保障 (総論、経済・財政一体改革の改革工程、障害福祉)
10月26日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会資本整備 ○ 文教・科学技術 ○ 防衛
10月30日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 社会保障 (28年度診療報酬改定、子ども・子育て) ○ 地方財政
11月4日(水)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 農林水産 ○ 経済協力 (ODA)
11月10日(火)	<ul style="list-style-type: none"> ○ エネルギー・中小企業
11月16日(月)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「平成28年度予算の編成等に関する建議(案)」について
11月20日(金)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「平成28年度予算の編成等に関する建議(案)」について

目 次

I 我が国財政の変遷と長期展望

1. 我が国財政の変遷	1
【コラム1：終戦直後の混乱期における金融危機対策と財政再建】	5
2. 経済・社会環境の変化と直面する課題	6
3. 我が国の財政に関する長期推計	8
4. 今後の財政運営に向けて	9
【コラム2：財政規模が倍増したギリシャと社会保障改革を断行したドイツ】	11

II 財政健全化に向けた取組と28年度予算編成

1. 「経済・財政再生計画」の実行	12
2. 社会保障	14
3. 地方財政	36
4. 教育	43
5. 科学技術	52
6. 公共事業	55
7. 農林水産	60
8. エネルギー	64
9. 中小企業	68
10. 政府開発援助（ODA）	69
11. 防衛	72

（参 考）

1. 平成28年度予算の編成等に関する建議（概要）	77
2. 参考資料	83

I. 我が国財政の変遷と長期展望

本年は戦後 70 年の節目の年である。我が国は戦後の荒廃から立ち上がり、現在の成熟社会・長寿社会を築いてきた。財政はこの構築に大きく貢献してきたが、債務の増嵩を伴い、将来世代に膨大な財政負担を先送りしている。2020 年代初には団塊の世代が後期高齢者となり、社会保障給付の一層の増大が見込まれる中、持続可能性を確保するための改革が急務な状況にある。

こうした状況を踏まえ、戦後 70 年を機に、我が国財政の過去 70 年を振り返るとともに、将来 50 年について展望し、今後の財政運営についての視座を得ることとする。

1. 我が国財政の変遷

(1) 戦後財政の概括

我が国の戦後財政の変遷は、債務残高累増の歴史でもある。終戦直後の混乱期を経て、高度成長を背景に均衡財政を維持してきたものの、東京オリンピック後の昭和 40 年不況に際し、歳入不足を補填するために戦後初の赤字国債（財政法上には発行根拠がないため、いわゆる「特例国債」とも呼ばれる）を発行するに至った。その後、昭和 49 年度までは財政法に基づき建設国債の範囲内で国債を発行してきたが、老人医療費無料化等を実施した、いわゆる「福祉元年」や、オイル・ショック後の低成長等を受けて、財政悪化は加速し、昭和 50 年度より、建設国債に加え、特例国債を発行するに至った。

政府は、財政危機宣言を発し、国鉄改革をはじめとする厳しい行財政改革など、特例国債脱却に向けた財政再建に取り組み、15 年の歳月を要して、ようやくバブル経済のピーク時の平成 2 年度に特例国債からの脱却を達成した。

しかしながら、バブル経済の崩壊に伴い、平成 6 年度には特例国債の再発行に追い込まれ、高齢化の進展による社会保障関係費の累増や景気の停滞による税収の低迷等を背景に、特例国債発行が常態化し、四半世

紀近くが経過している。

こうした中で、近年の財政健全化への取組は、平成 18 年度以降、「PB 黒字化目標」を設定し、平成 27 年度にはその中間目標である「PB 赤字半減目標」を達成する見込みとなっているなど、着実な進展を見せているものの、持続可能な財政構造の構築に向けては緒に就いたばかりである。〔資料 I - 1 - 1 参照〕

(2) 国債残高の累増

現在、我が国の債務残高は対 GDP 比で 231.1%¹。これは、歴史的にも国際的にも、例を見ない水準である。しかも、急速な高齢化の進展の下で、債務残高累増の趨勢は未だに止まる展望が見えない。〔資料 I - 1 - 2 参照〕

今日、国債、とりわけ特例国債発行常態化の主たる要因は、社会保障の受益と負担の不均衡である。財政健全化は、社会保障改革と文字通り表裏一体である。

我が国の戦後財政を振り返ってみると、終戦直後の混乱期を経て、高度成長期における均衡財政の下で、現在の社会保障制度の基礎となる国民皆保険・皆年金制度が確立された²。当審議会でも、社会保障制度を充実する過程に入った昭和 40 年代から、社会保障制度について、「社会連帯の観念に基づく以上、そこには応能と応益との調和が図られなければならない。」³、「いわゆる制度が不揃いだとされる所以は、制度自体が、またその充実が、将来の見通しや、相互のバランス、優先順位、経緯に深い考慮なく、当面の安易な国庫負担によって行なわれてきたところにある。」⁴と、受益と負担のバランスの確保の重要性について繰り返し指摘してきた⁵。しかし、将来の堅実な見通しに基づく安定財源の裏付けなく、老人医療費無料化等の給付の拡大等、社会保障関係費はほぼ一貫して増

¹ ここで言う債務残高とは、国の国債残高に加えて、政府短期証券、財投債及び借入金等を含めた「国債及び借入金残高」である。なお、このうち財投債については、国民経済計算（SNA：System of National Accounts）基準では、その発行主体である財政投融资特別会計財政融資資金勘定が公的企業に分類されているため、国の債務の対象外とされている。

² 詳細については、コラム 1 「終戦直後の混乱期における金融危機対策と財政再建」（P.5）参照。

³ 財政制度審議会報告「社会保障における費用負担についての報告」（昭和 43 年 11 月 28 日）。

⁴ 財政制度審議会報告「社会保障における費用負担についての報告」（昭和 43 年 11 月 28 日）。

⁵ 国の一般会計歳出に占める社会保障関係費の割合は、昭和 40 年度：14.7%、平成 27 年度：32.7%。

加し続けてきた一方で、国民に負担を求めることは先延ばしされてきた。

バブル経済の崩壊を経て、その後、税収や保険料収入が低迷する中で、高齢化の進展に伴って、社会保障関係費が本格的に増大する時代を迎えた。この結果が、債務残高の累増である。社会保障と税の一体改革を通じて社会的合意を得て、平成 29 年 4 月に予定されている消費税率の 10% への引上げが実現してもなお、そのアンバランスの水準は依然として高いままである⁶。この構造を放置することは、単に、現在の給付に対する負担を将来世代に先送りしているに過ぎない。〔資料 I - 1 - 3 参照〕

（3）景気安定化と財政

戦後の主要先進国の財政には景気安定化の役割が期待され、一定の成果をあげてきた。2008 年（平成 20 年）の「リーマン・ショック」後の世界同時不況においては、各国が大胆な財政出動を行い、深刻な「恐慌」の発生を未然に防いだ。我が国の戦後を振り返っても、「昭和 40 年不況」時の財政は、不況を高度成長の「一休止」に止めたと評価される。

確かに、このように景気が悪化した場面で財政が建設的に景気安定化の役割を果たした面はあるが、一方で、自然増収等を背景に、「景気」・「対策」を錦の御旗として、補正予算を通じて、必ずしも効果が明らかではない安易な財政出動が行われてきたことも否定できない事実である。

当審議会では、「いやしくも公債発行によって財政の放漫化を招き、ひいては経済の過熱を誘発するようなことは厳に戒めなければならない。」⁷として、財政の果たすべき景気調整機能について提言を行ってきた。しかしながら、戦後経済の転換点であったバブル経済期の財政運営を見ると、昭和 62 年度から平成 2 年度にかけて、景気循環要因を除いた基礎的財政収支（プライマリー・バランス、以下 PB）は悪化しており、景気刺激的な財政スタンスがとられていた⁸。背景には、国際的に対外収支の不

⁶ 社会保障給付費における国・地方負担の合計（公費負担）と国・地方消費税収（ただし、地方消費税 1% 分除く）の差額は、平成 23 年度：33.3 兆円をピークに縮小傾向にあるものの、平成 27 年度においても 25.7 兆円と高水準のままである。

⁷ 財政制度審議会中間報告 第 1 部「財政運営の基本的方向について」（昭和 40 年 11 月 1 日）。

⁸ OECD「Economic Outlook 97」（平成 27 年 6 月 3 日）によると、この間、我が国の景気循環要因を除いた PB の対 GDP 比は、+2.6% から +1.9% へと悪化している。

また、日本銀行が、いわゆる政策金利（商業手形割引歩合ならびに国債、特に指定する債券または商業手形に準ずる手形を担保とする貸付利子歩合）を、昭和 62 年 2 月 23 日に 2.50% まで引き下げ、

均衡是正が求められるとともに、国内的にはプラザ合意を受けた円高対策・中小企業対策が求められた事情はあるが、税収の高い伸びを後追いつめるかのように歳出も伸びており、事後的に見れば、景気調整機能が働いていたとは言い難い。

こうした過去の経験、特に、過去に安易な補正予算の編成が行われてきたという事実を重く受け止め、平時には着実に財政健全化に取り組むことが、経済の安定成長にも、危機時における財政の対応力を確保するためにも、重要であることを肝に銘じなければならない。〔資料Ⅰ－１－４、５参照〕

その後平成元年5月31日に3.25%に引き上げるまで低水準で据え置いたことも、バブル経済を誘発した大きな要因として挙げられる。

【コラム1：終戦直後の混乱期における金融危機対策と財政再建】

戦前・戦後の財政を見ると、終戦直前には200%程度にまで増大していた債務残高対GDP比が戦後には20%程度にまで減少しており、非連続となっている。

実態としては、終戦直後のハイパーインフレーションにより、債務が実質的に目減りして債務負担が軽減したものであるが、終戦直後の混乱期にあっても、政府が経済・社会秩序の回復に向けた強い意志を持って、特別税等の政策対応を実施していたことは特筆すべき点である。

具体的には、政府は、終戦直後の昭和20年11月5日には、「財政再建計画大綱要目」を閣議了解した。これは、国民の財産に幅広く財産税等の一回限りの特別税を課し、その財源を国債の償還財源に充て、債務を削減するという内容のものであった。規模や内容はGHQとの調整等を経て、縮小して実施されたものの、当時（昭和21年度）の一般会計税収が約264億円であるのに対して、5年間累計（昭和21～25年度）で約487億円もの規模で特別課税は実施された。

また、悪性インフレーションの進展を阻止するための措置として預金封鎖・新円切替を柱とする金融危機対策が実施された。

しかしながら、結果的には、こうした大胆な政策対応にもかかわらず、実質的な財政破綻を来し、国民生活に深刻な悪影響を及ぼした。〔資料I-1-6～8参照〕

2. 経済・社会環境の変化と直面する課題

我が国の経済・社会環境は大きく変わっている。財政支出及び諸制度は、経済社会の成熟、少子高齢化、人口減少等を踏まえ、制度本来の趣旨に立ち返った上で、抜本的な見直しが必要となっている。その際、縦割りを排除するなど、予算編成の仕組みを不断に見直していく必要がある。

(1) 社会保障分野

社会保障については、昭和36年の国民皆保険・皆年金制度の確立以降、医療技術の発展及び経済発展に伴う国民1人当たりの所得水準の向上と並んで、社会保障の充実により、我が国の平均寿命は大きく伸長し、現在では我が国を世界最高水準の長寿国にするなど、着実に成果をあげてきた⁹。

他方、社会保障制度の創成期には、「老令者は経済発展の恩恵にあづかることが少なく、自らの収入により生計を維持できるものは約4割程度に過ぎない状況にある。」¹⁰とされていた高齢者像も、戦後70年の時間のなかで、健康・経済環境の両面で大きく変化してきた。〔資料I-2-1参照〕

当審議会では、昭和46年には既に、「若い世代を含めて国民が老人問題をやがては到来する自己の問題としてとらえ、(中略)、自ら老後生活に備えるという社会的気風を醸成していくことが肝要」¹¹と、自助の精神の醸成について提言を行っている。ここで言う当時の「若い世代」とは今の高齢者である。当審議会として、社会保障制度の創成期に立ち返り、今の高齢者を含め、改めて自助の精神の醸成の重要性をここに喚起したい。社会保障改革を推進していくには、こうした精神が不可欠となる。

団塊の世代が後期高齢者となり始める2020年代初には、人口構造が一段と高齢化することを踏まえれば、世界に冠たる国民皆保険・皆年金制

⁹ 昭和25年には男58.0歳・女61.5歳であった我が国の平均寿命は、足下(平成26年)では男80.5歳・女86.8歳へと大きく伸長している。

¹⁰ 財政制度審議会報告「社会保障についての報告」(昭和46年12月20日)。

¹¹ 財政制度審議会報告「社会保障についての報告」(昭和46年12月20日)。

度の持続可能性を確保するための制度の見直しが急務である。その際、社会保障制度は長期にわたるものであることから、制度の全体像を分かりやすく示しつつ、堅実な経済前提の下で、将来の人口動態や受益と負担のバランス等について長期にわたる見通しをもって改革を行うことが必要であることは言うまでもない。〔資料Ⅰ－２－２参照〕

（２）社会保障以外の歳出分野

社会保障以外の歳出分野についても、戦後、ほぼ一貫してその充実等が図られてきた。しかしながら、我々は、人口減少という新たな社会に入った。高齢化という不可避な歳出増加要因により「自然増」が存在する社会保障とは異なり、社会保障以外の歳出については人口減少を踏まえた「自然減」を前提とすべきである。

社会資本整備については、例えば、道路分野に見られるように、高度成長に伴う自動車交通量の急増等に対応するため、集中的に道路整備を推進してきた。しかし、近年は人口減少等に伴い、自動車交通量は全体的にピークアウトしている。今後の人口減少や既存インフラの維持管理コストの増加等を踏まえ、既存ストックを取捨選択した上で、新規投資の一層の重点化や維持管理の効率化が必要である。

また、教育については、戦後、教育基本法や学校教育法の制定等により学校制度が整備されてきた。しかし、平成に入って以降、児童生徒数が大幅に減少し、今後も更に少子化が進展することが見込まれている。そうした中、いじめや不登校など学校を巡る多様化する問題を解決する上で、教職員定数を増加させる方策が本当に効果的で効率的なのか。教育の「質」を確保するために真に必要な施策は何かについて、エビデンスに基づく総合的見地から検討すべきである。さらに、小中学校の児童生徒の教育条件を改善する観点から、統廃合などにより学校規模の適正化を進める必要がある。

地方財政については、地方公共団体の基準財政需要の算定上、多くの算定項目において人口を測定単位として設定することで、各地方公共団体の人口の増減に伴う財政需要の増減に対応してきた。今後は、人口減少に伴って、必然的に地方公共団体における財政需要の減少が見込まれ

るところであり、地方歳出の総額についても、こうした人口減少による財政需要の減少を着実に反映したものとすることが必要である。

このように、社会保障以外の歳出分野は、今後の少子高齢化による人口減少等も踏まえ、人口減少社会に見合った効率的な歳出構造への転換が求められる。

3. 我が国の財政に関する長期推計

過去の財政の変遷を振り返ることとあわせ、将来の財政の持続可能性に関する分析を行う観点から、当審議会では、「経済・財政再生計画」¹²を受け、「我が国の財政に関する長期推計」（平成 26 年 4 月 28 日）のアップデートを行った。

本推計は、欧州委員会の手法に倣って、2060 年度までの長期の財政の姿を展望したものである。高齢化による社会保障給付等（「年齢関係支出」¹³）の増加が将来の財政に与える影響を分析するとともに、2060 年度以降に債務残高対 GDP 比を安定させるために 2020 年度（平成 32 年度）時点で必要な PB 改善幅を試算している。〔資料 I - 3 - 1、2 参照〕

経済について複数の前提を置いて推計してみると、いずれのケースでも、現行制度下では、2060 年度までの長期にわたり、高齢化に伴う支出が増加し続けた結果、将来的には債務残高対 GDP 比が発散（歯止めなく膨張）してしまうため、財政の持続可能性を担保するには相当規模の収支改善が必要であることが確認された¹⁴。〔資料 I - 3 - 3、4 参照〕

他方、経済再生が実現し、実質 2%・名目 3%を上回る経済成長を実現させた上で、「経済・財政再生計画」にある安倍内閣のこれまでの取組を基調とした歳出改革を 2020 年度（平成 32 年度）まで継続すると仮定

¹² 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（以下「骨太 2015」）（平成 27 年 6 月 30 日 閣議決定）の第 3 章。

¹³ 年齢階層別の 1 人当たり支出が異なる社会保障給付（年金、医療、介護）及び教育等の支出。

¹⁴ 一般政府ベースの推計において、2060 年度以降に債務残高対 GDP 比を安定させるためには、現行制度を前提とする場合には対 GDP 比で 7%弱、2020 年度（平成 32 年度）の国・地方 PB 均衡を前提とする場合には対 GDP 比で 5%台半ばの収支改善が必要であるとの試算結果が示された。なお、この数字は金利・成長率格差要因に伴う必要な収支改善分を除いたものである。幅を持って理解される必要があるものの、金利・成長率格差によっては、より一層の規模の収支改善が必要である。

した場合、2020年度（平成32年度）における国・地方PB赤字の大宗が解消され、2020年度（平成32年度）に向けて債務残高対GDP比の増加も抑制することが可能であることが示された。しかしながら、同時に、長期的に財政の持続可能性を維持するためには、その後、改革を継続・強化していかなければならないことも示された。〔資料I-3-5参照〕

こうした「我が国の財政に関する長期推計」のアップデートの結果から得られる含意としては、以下の2点が重要である。

第1は、社会保障については、改革を行わなければ、一層支出が増加する見通しであり、歳出抑制を通じた収支改善が不可欠であるという点である。

第2は、早期の改革は将来的に必要な収支改善の規模を縮小するという点である。この観点からも、安倍内閣のこれまでの取組を基調とした歳出改革に着実に取り組むことが必要である。「経済・財政再生計画」で示された改革項目について、手を緩めることなく、スピード感を持って実施しなければならない。

ただし、長期的に債務残高対GDP比を安定させるためには、PB黒字化はその一里塚に過ぎない。その先にある真の財政健全化に向けては、社会保障支出の増加といった長期的に継続する課題に対しては、制度改革等を通じた効果が長期的に継続する改革の断行が不可欠である。

4. 今後の財政運営に向けて

当審議会は、昭和25年の発足以来、社会保障の受益と負担のバランスの確保、景気調整機能の発揮等、財政運営の基本問題について幾度も政府への提言を行ってきた。しかしながら、依然として、受益と負担のアンバランスは解消されていないなど、政府は持続可能な財政運営を行ってきたとは到底言い難い。当審議会としては、政府には猛省を促すとともに、これまで重ねてきた提言を実現させていかななくてはならない。

近年のギリシャの動向に目を向けてみると、持続不可能な財政運営が

行われ、国家的危機に陥った典型例を見ることができる¹⁵。諸外国の例を川向こうの出来事と見做すことなく、経済再生と財政健全化を両立させた経済財政運営を実現したドイツの例と併せて、教訓とすべきである。

今般の長期推計の結果も踏まえれば、中長期的には、当審議会が最初の財政運営に関する報告¹⁶で示したように、「経常歳出はあくまで経常歳入でまかなうという原則を堅持し、健全な公債政策をとる」という財政運営に立ち返らなければならない。

まずは、現在の債務残高の水準と財政構造が持続不可能である現状を正面から受け止める必要がある。その上で、平時には、経済・社会環境の変化を踏まえ、歳出全般にわたる大胆な見直しを行い、財政健全化を着実に進めることが、景気変動の増幅を抑制し、持続的な安定成長に資するとともに、危機時の対応力を確保することにも寄与すると言える。

今後、2022年度（平成34年度）には団塊世代が後期高齢者、2036年度（平成48年度）には団塊ジュニア世代が高齢者となるなど、人口高齢化・人口減少はより一層進展する見込みであり、改革を躊躇している余裕など一切ない。こうした観点からも、今般、2020年度（平成32年度）に向けて「経済・財政再生計画」を策定したことを機に、目標を必ず達成するという強い意志を持って、財政健全化への取組を進める必要がある。〔資料Ⅰ－4－1参照〕

¹⁵ 詳細については、コラム2「財政規模が倍増したギリシャと社会保障改革を断行したドイツ」(P.11)参照。

¹⁶ 財政制度審議会中間報告 第1部「財政運営の基本的方向について」(昭和40年11月1日)。

【コラム2：財政規模が倍増したギリシャと社会保障改革を断行したドイツ】

<財政規模が倍増したギリシャ>

ギリシャでは、2001年のユーロ導入後、良好な経済環境や資金調達の容易化を背景に財政規模を大幅に拡充した。2001年には約665億ユーロであった一般政府歳出は、2009年には約1,283億ユーロと、8年間という短期間でほぼ倍増している。

2004年には欧州委員会から財政健全化を勧告されたが、健全化は進まず、歳出が水膨れした状態が続いた。こうした中で、2009年の財政統計の不正の発覚を契機に、格付会社が相次いでギリシャ国債の格下げを発表し、長期国債金利は急速に上昇した。財政危機は金融危機にも発展し、その影響は欧州債務危機という形で欧州全体にも及ぶものとなった。

こうした事態を受け、ギリシャは、PB対GDP比で1年間で5%、5年間で10%超もの収支改善を行わざるを得ず、その後の長期にわたる景気停滞を招くに至った。

2009年には既に実質GDP成長率が▲4.4%と悪化していたギリシャが、急激な歳出削減を実施するに追い込まれたのは、偏にEU・IMFからの金融支援を受けなければ国家として立ち行かなくなってしまうからである。財政危機が顕在化してからでは、その対応には限界があるという教訓が示されており、さらに、市場の信認は一度失えば、その回復には相当の期間と痛みを伴うことも明白である。〔資料I-4-2参照〕

<社会保障改革を断行したドイツ>

主要先進国においては、近年、高齢化の進展に伴い社会保障支出の対GDP比が継続的に上昇してきており、1995年から2013年までの18年間に、イタリアでは約5.3%ポイント、イギリス、フランスでは約4.3%ポイント、アメリカでは約3.0%ポイント増加している。我が国においても1995年度（平成7年度）から2013年度（平成25年度）までに約11.2%ポイントも増加している。これに対して、ドイツは高齢化が進展している中でも、社会保障支出を抑制し、その対GDP比を1995年の26.4%から2013年の25.8%まで約0.6%ポイントも低下させており、特に2005年以降はその傾向が顕著である。〔資料I-4-3参照〕

ドイツにおける社会保障改革の取組の内容を具体的に見てみると、年金分野において累次の給付抑制策を講じるとともに、2004年の定額負担の導入等により医療給付費の増加を抑制している。

さらに、社会扶助の要素を含む失業給付の抑制等の労働市場改革の成果は著しく、歳出抑制に大きく寄与するとともに、「ドイツ病」とも言われた高失業率は2005年の11.2%をピークにその後大きく低下し、今日の好調なドイツ経済を下支えしてきたものと考えられる。

こうした総合的な社会保障・労働市場改革の効果として、高齢化が進展する中でも、ドイツは社会保障支出の伸びの継続的抑制を実現しており、経済成長と財政健全化の両立を目指す我が国としても、ドイツの経済財政運営から学ぶべき点は多い。〔資料I-4-4、5参照〕

Ⅱ. 財政健全化に向けた取組と 28 年度予算編成

政府は、2020 年度（平成 32 年度）の「PB 黒字化目標」の達成に向けて、平成 27 年 6 月 30 日に「経済・財政再生計画」を閣議決定した。これからは、計画を実行させていく段階であり、それにより、PB 黒字化を確実に達成すべきである。

1. 「経済・財政再生計画」の実行

（1）「経済・財政再生計画」の策定

2020 年度（平成 32 年度）までの国・地方の PB 黒字化に向けて、当審議会では、「財政健全化等に関する建議」（平成 27 年 6 月 1 日）において、実効性の高い「歳出水準」そのものに係る規律の必要性等について強く提言していたところである。

「経済・財政再生計画」においては、「安倍内閣のこれまでの 3 年間の取組では一般歳出¹⁷の総額の実質的な増加が 1.6 兆円程度となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を 2018 年度（平成 30 年度）まで継続させていくこととする」という国の一般歳出の水準についての「目安」を定めているなど、当審議会の建議に沿った内容となっている。この点は、評価したい。

ただし、当然のことではあるが、計画というものは、それを実行に移して初めてその意味がある。2020 年度（平成 32 年度）までの国・地方の PB 黒字化に向け、策定した計画に沿って、初年度から着実に歩を進めていくことが何より重要である。〔資料Ⅱ－1－1、2 参照〕

（2）「経済・財政再生計画」の実現に向けた歳出改革工程表の策定

「経済・財政再生計画」を着実に実現していくためには、計画で掲げられた改革検討項目について、その具体的内容及びその実施時期を明確にすることが不可欠である。その際、計画の実現に向けては、当事者（地

¹⁷ 「一般歳出」 ＝一般会計歳出－国債費－地方交付税交付金等
＝PB 対象経費－地方交付税交付金等

方公共団体、医療機関、事業者等)の主体性と創意工夫のインセンティブを活かしつつ、それらの個々のミクロの取組をマクロの歳出改革効果につなげていくという視点が不可欠である。また、その際に設定されるKPI (Key Performance Indicator) については、単なる改革の進捗を表す指標ではなく、具体的な歳出改革効果を意識したものであり、歳出改革の工程表と連動し、その実効性を担保するようなものとするのが肝要である。

(3) 「経済・財政再生計画」を踏まえた28年度予算編成

28年度予算編成は、「経済・財政再生計画」初年度の予算であり、当該計画の成否は、28年度予算にかかっていると言っても過言ではない。

そのため、28年度予算が「経済・財政再生計画」で示された「目安」から逸脱するようなことは断じてあってはならない。すなわち、計画において、2018年度(平成30年度)までの3年間の一般歳出、特に社会保障関係費については目安が設定されているが、3年間の目安であるからといって、歳出の伸びの抑制を先送りすることがあってはならない。内外から、厳しい視線を注がれているという緊張感を持って、28年度予算を編成すべきである。

2. 社会保障

社会保障関係費は、高齢化等に伴い年々増大し、27年度予算においては、一般歳出の55%を占めるに至っている。こうした現状に鑑み、社会保障分野においては、社会保障と税の一体改革を踏まえつつ、財政健全化と制度の持続可能性の確保の両立に向けて、医療・介護・年金をはじめとする社会保障制度の全体像を分かりやすく示しながら、改革に正面から取り組んでいく必要がある。

「骨太 2015」の「経済・財政再生計画」においては、「安倍内閣のこれまで3年間の経済再生や改革の成果と合わせ、社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5兆円程度）となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を2018年度（平成30年度）まで継続していくことを目安とし、効率化、予防等や制度改革に取り組む。この点も含め、2020年度（平成32年度）に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す。」とされている。社会保障関係費の伸びについては、「経済・財政再生計画」を踏まえ、経済成長やこれまでの改革の効果とあわせて、改革工程表に盛り込まれる予防・効率化の取組や制度改革によって、確実に「2018年度（平成30年度）までの目安」や「2020年度（平成32年度）におさめることを目指す水準」を達成しなければならない。

そのためにも、公的保険給付の範囲の見直しや給付の適正化、負担能力に応じた公平な負担を通じた財源の確保をはじめとする様々な課題にスピード感を持って計画的に取り組む、主要な改革については、2018年度（平成30年度）までの集中改革期間中に集中的に改革を進めていく必要がある。

これらの取組を通じ、持続可能な社会保障制度を次世代に引き渡していくことが重要であり、少なくとも、次世代への負担の先送りを拡大させるようなことはあってはならない。こうした観点から、「経済・財政再生計画」においては、社会保障分野における44の改革検討項目について、本年末の段階で、検討・実施に係る2020年度（平成32年度）までの改

革工程表を策定することとされている。

改革工程表においては、社会保障制度改革の実効性を高めていくため、各項目について、改革の具体的な方向性を明らかにするとともに、改革のフェーズに応じて検討・実施時期を明確に設定することが必要である。また、既に改革の実施段階にある検討事項等については、改革の実効性を高める KPI を設定し、改革の進捗を管理・促進することが必要である。

現在、経済財政諮問会議の下に設置された経済・財政一体改革推進委員会において、改革工程表の策定作業が進められているところであるが、当審議会としても、改革工程表の策定に当たっての基本的な考え方を示すとともに、改革の具体的な方向性や検討・実施時期等を提言する。当審議会の提言の内容が、本年末までに取りまとめられる予定の改革工程表に適切に反映されていくことを強く期待したい。

また、28 年度予算編成においては、診療報酬改定・薬価改定が予定されており、社会保障分野における重要課題の一つである。

平成 28 年度の社会保障関係費の高齢化等に伴う伸び（いわゆる「自然増」）は、本年 8 月末の概算要求時点で、足下の経済再生やこれまでの改革等の効果を織り込んだ上で、6,700 億円増となっている。平成 28 年度の社会保障関係費については、改革工程表の策定や診療報酬改定・薬価改定等を通じて、「経済・財政再生計画」初年度にふさわしいものとなるよう、当審議会としては、確実に高齢化による増加分の範囲内（5,000 億円弱）にしていくことを求めたい。

（1）改革工程表の策定

当審議会としては、各改革検討項目に係る検討・実施時期について、大きく 3 つに区分して明確化することを提言する。第 1 は、最優先で検討・実施すべき項目で、見直しの方針は明確に示した上で、速やかに関係審議会等において制度改革の具体的内容を検討し、平成 28 年末までのできる限り早い時期に結論を得て、速やかに実施すべき項目等を中心とした区分（「第 I トラック」）とする。第 2 は、速やかに関係審議会等において制度の実現・具体化に向けた検討を開始し、平成 28 年末までのできる限り早い時期に結論を得て、その結果を踏まえ、遅くとも平成 29 年

通常国会に所要の法案を提出すべき項目等を中心とした区分（「第Ⅱトラック」）とする。第3は、これらよりも検討・実施時期がやや後ろ倒しとなるものの、「経済・財政再生計画」の終期である2020年度（平成32年度）までのできる限り早い時期に、具体化の方策をとりまとめるべき項目についての区分（「第Ⅲトラック」）とする。

「経済・財政再生計画」に掲げられている社会保障分野の個々の改革検討項目に関する改革の方向性、検討・実施時期、KPIの在り方について、改革工程表に盛り込むべき具体的内容は、各項目の参考資料において詳細に示している。その上で、以下本章では、同計画の7つの柱立て（①医療・介護提供体制の改革、②インセンティブ改革、③公的サービスの産業化、④負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化、⑤薬価、調剤等の診療報酬及び医薬品等に係る改革、⑥年金、⑦生活保護等）に沿って、各項目のうち、当審議会として特に重要と考えるものにつき、在るべき改革の方向性等を指摘する。

① 医療・介護提供体制の改革

医療・介護提供体制改革については改革に係る制度的枠組みがある程度構築されており、今後は、KPIの設定とともに、改革のスコープの拡大、改革の実効性を高める制度改正等を行うことが重要である。

第1に、改革の早期実現の観点から、都道府県毎の病床機能別の必要病床数を盛り込んだ地域医療構想や、それと整合的な医療費目標等を盛り込んだ医療費適正化計画が早期に策定されるよう促していく必要がある。また、改革の進捗評価（PDCAの実施）等を確実にを行うため、現行の病床機能報告は、客観性に乏しく、病床の機能分化の進捗管理が困難であることから、遅くとも平成28年10月の次期病床機能報告時までには、1日当たりの医療資源投入量等を勘案した定量的基準を設けるべきである。〔資料Ⅱ－2－1、2参照〕

医療・介護提供体制の第2の重要な課題として、改革のスコープを外来医療や介護分野に拡大する必要がある。外来医療については、データに基づき外来医療費に係る地域差の要因等を今年度中に分析し、情報を公開するとともに、医療費適正化計画への反映等を通じて不合理な地域

差の解消を図っていかなければならない。また、介護分野においては、要介護認定率や1人当たり介護給付費について、地域差の要因分析を実施し、その結果を公表すべきである。さらに、分析結果を踏まえ、保険者機能の強化、調整交付金の傾斜配分等の市町村等による給付費適正化に向けた取組を促すような制度的枠組みを導入すべきである。〔資料Ⅱ－2－3、4参照〕

第3に、改革の実効性確保が重要である。この観点から、療養病床については、年齢構造等によっては説明のつかない地域差の是正に向け、高い診療報酬の対象となる医療区分2・3の要件の厳格化等を図る必要がある。また、慢性期の医療・介護ニーズに対応していく観点から、介護療養病床を予定通り平成29年度末までに廃止しつつ、厚生労働省の「療養病床の在り方等に関する検討会」の結論等も踏まえ、患者・利用者像に合わせて必要な機能に絞った受け皿への転換を含め、効率的なサービス提供体制を構築していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－5参照〕

さらに、都道府県による病床再編や地域差是正に向けた努力を支援し、改革の実効性を確保していく観点からは、地域医療介護総合確保基金のメリハリある配分の継続、診療報酬の特例（高齢者医療確保法第14条）¹⁸の運用に係るガイドラインの取りまとめ、7対1入院基本料の算定要件の一層の厳格化を含む病床4機能と整合的な点数・算定要件の設定、保険医療機関の指定に係る都道府県の権限の一層の強化といった課題に明確な実施期限を設定して取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－2－6～8参照〕

この他、医療・介護提供体制に関する課題として、難病患者・小児慢性特定疾患患者等に係る病床を除く全ての病床において、光熱水費相当額の負担能力に応じた患者負担化を図るべきである。この項目は、医療・介護を通じた費用負担の公平化の観点から、可能なものは「第Ⅰトラック」で速やかに検討・実施すべきである。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

また、かかりつけ医普及の観点から、28年度診療報酬改定において、

¹⁸ 高齢者医療確保法第14条において、厚生労働大臣は、医療費適正化を推進するために必要があると認めるときは、関係都道府県知事と協議をした上で、一の都道府県の区域内における診療報酬について、他の都道府県の区域内における診療報酬と異なる定めをすることができることとなっている。

普及が進んでいない地域包括診療料の必要な要件緩和を行うとともに、外来の機能分化と医療保険制度の持続可能性の観点から、かかりつけ医以外を受診した場合に、現行の定率負担に加え、個人が日常生活で通常負担できる少額の定額負担を「第Ⅱトラック」で導入すべきである¹⁹。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

② インセンティブ改革

医療・介護提供体制の改革と同様、改革に係る制度的枠組みはある程度構築されており、今後は、KPI の設定とともに、改革のスキームの拡大、改革の実効性を高める制度改正等を行う必要がある分野である。

保険者機能の発揮を促す観点から、保険者の取組に対するインセンティブ強化を図るため、平成 30 年度に新設される国民健康保険の保険者努力支援制度については、真に医療費の適正化に資する指標を設定し、その達成状況に応じて大胆な傾斜配分を行うべきである。被用者保険の後期高齢者支援金の加減算制度についても、加減算の指標を増やし、その達成状況に応じて大胆な傾斜配分を行うべきである。さらに、国民健康保険においては、所得水準による差異の補正後に残る医療費格差が適切に保険料水準に反映されるよう、調整交付金の配分方法を含め、保険財政の仕組みを見直す必要がある。〔資料Ⅱ－2－11、12 参照〕

個人の取組に対するインセンティブ強化を図る観点からは、保健事業の一環として、個人による疾病予防や健康管理に係る取組状況を踏まえ、ヘルスケアポイントの付与や現金給付、保険料の傾斜設定を行う必要がある。今年度中に厚生労働省においてそのためのガイドラインを策定すべきである²⁰。〔資料Ⅱ－2－13 参照〕

③ 公的サービスの産業化

単年度毎の事業予算も一部活用しつつ、民間の活力を引き出す観点から改革の実効性を高める KPI を設定することが重要となる分野である。

¹⁹ この仕組みについては、受診者の立場から、外来医療の質に係る透明化を図ることが必要となるとの指摘があった。

²⁰ 個人の取組に対するインセンティブ強化の観点から、医療・介護を通じた様々な民間・地方の優良事例の横展開を図ることも重要であるとの指摘があった。

この分野では、既に、医療費の適正化等の観点から、健康増進・予防に関する優良事例の全国展開を図る取組が民間主導で開始されており、KPIの設定に当たり参考となる指標も公表されている。今後、政府の「健康増進・予防サービス・プラットフォーム」においても、民間の成果も取り込みつつ、優良事例の創出・全国展開を図り、地方公共団体や企業・保険者の競争を促進していくことが期待される。〔資料Ⅱ－2－14 参照〕

④ 負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化

社会保障制度を持続可能なものとしていくためには、公的保険給付の範囲の見直しや、それを支える財源を負担能力に応じて公平に負担していくための改革が避けられない。この分野では、改革に係る制度設計を新規に実施する必要があることから、内容の具体化や法令等の改正時期の明確化が重要となる。

イ) 負担能力に応じた公平な負担

医療保険における高額療養費制度については、負担能力に応じた適正な負担とするため、高齢者のみに設けられている外来の特例措置の廃止、入院・外来を通じて高齢者の自己負担の上限額を所得水準に応じて現役世代と同水準とする見直しが必要である。介護保険における高額介護サービス費制度についても、高額療養費と同水準までの利用者負担限度額の引上げが必要である。また、医療・介護を通じて「現役並み所得」²¹の基準の妥当性の検討・見直しも行うべきである。これらの項目は、世代間・世代内の負担能力に応じた公平な負担の確保の観点から最優先で取り組むべきものであり、「第Ⅰトラック」で速やかに検討・実施すべきである。〔資料Ⅱ－2－15、16 参照〕

自己負担割合については、65歳から74歳までの負担割合が、医療保険では2割となっている一方、介護保険では一定以上の所得者を除き1割となっている。両制度の均衡を図る観点から、介護保険におい

²¹ 後期高齢者医療制度においては、「現役並み所得」は、公的年金等控除等を差し引いた課税所得で判定されており、収入ベースでは夫婦2人世帯で年間収入520万円以上とされている。他方、本年8月から介護保険における2割負担対象者となる「一定以上の所得者」は、公的年金等控除等を差し引く前の年金収入等で実質的に判定されており、夫婦2人世帯で年間収入350万円以上とされている。

て原則 2 割負担とするための改正を「第Ⅱトラック」で検討・実施すべきである。他方、75 歳以上の自己負担割合に関しては、現在、医療保険において、平成 26 年 4 月以降に 70 歳となる者について、1 割負担から 2 割負担への引上げを段階的に実施している。これにより 2 割負担化した世代が 75 歳に達する平成 31 年度以降に、現在の取組を連続的に延伸する観点から、75 歳以上についても 2 割負担を原則とする見直しを「第Ⅲトラック」で医療・介護ともに行うべきである。〔資料Ⅱ－2－16、17 参照〕

介護納付金の総報酬割化については、社会保障改革プログラム法の検討事項のうち未実施のものでもあり、現役被用者の報酬水準に応じた保険料負担の公平を図る観点から、現在の人頭割から総報酬割への移行を「第Ⅱトラック」で検討・実施すべきである。この他、前期高齢者納付金についても、総報酬割化による負担の公平化を「第Ⅲトラック」で検討・実施すべきである²²。〔資料Ⅱ－2－18、19 参照〕

金融資産等の保有状況を考慮に入れた負担の仕組みについて、マイナンバーに関しては、本年 9 月に預金口座への任意付番を可能とする改正法が公布され、付番開始後 3 年を目途に、預金口座に対する付番状況等を踏まえ、必要と認められるときは、国民の理解を得つつ、所要の措置を講じることとされている。こうした状況を踏まえ、マイナンバーを活用して負担能力を判定するための具体的な制度設計については、預金付番に係る見直しの検討と併せて、実施上の課題を整理し、具体化の方策を取りまとめるべきである。

一方で、介護保険においては、本年 8 月から、補足給付²³の支給に当たり、所得水準のみならず、本人の申告に基づき、一定の預貯金等の保有状況も勘案する仕組みが導入されている。マイナンバーを活用する制度設計前であっても、例えば、医療保険における入院時生活療養費等については、同様の仕組みを優先的に「第Ⅰトラック」で検討・

²² これらの項目については、給付の適正化が前提である、他の社会保険料負担を含めて総合的に考える必要がある、保険者努力の意欲をそぐおそれがあるといった指摘もあった。

²³ 介護保険施設における居住費や食費の具体的な水準は、利用者と施設との契約によることが原則であるが、低所得者には負担限度額を設け、平均的な費用（基準費用額）と負担限度額との差額を保険給付で補う補足給付の仕組みが設けられている。

実施し、負担能力に応じた負担を少しでも進めていくことが適当である。〔資料Ⅱ－２－20 参照〕

ロ) 給付の適正化

介護保険における軽度者に対する給付のうち、生活援助サービスについては、日常生活で通常負担する費用であり、介護保険給付を中重度者に重点化する観点、民間サービス事業者の価格・サービス競争を促す観点から、原則自己負担（一部補助）化すべきである。また、福祉用具貸与については、貸与額の地域差や要介護度とスペックの不均衡等が認められる。このため、標準的な利用料や要介護区分毎の標準的な貸与品目を設定することで価格等についての「見える化」を推進するとともに、原則自己負担（一部補助）化すべきである。住宅改修についても同様の観点からの見直しが必要である。さらに、要介護1・2の高齢者への通所介護サービス等については、地方公共団体の裁量と予算の範囲内で実施する地域支援事業に移行すべきである。これらのうち、福祉用具貸与等に係る価格及びスペックの見直しについては、早急に是正すべきであることから、「第Ⅰトラック」で速やかに検討・実施し、その他の項目についても、「第Ⅱトラック」で実現を図るべきである。〔資料Ⅱ－２－21～23 参照〕

医薬品や医療機器等の保険適用については、保険償還の対象とすることの可否の判断、保険償還額の決定等に活用するため、費用対効果評価の枠組みを速やかに本格導入していくべきである。また、こうした枠組みの導入と並行して、高価な医薬品が多く処方される現状にある生活習慣病治療薬等について処方ルールを設定し、保険給付の適正化を図っていくべきである²⁴。〔資料Ⅱ－２－24、25 参照〕

市販品類似薬については、市販品を購入する場合との公平性の確保やセルフメディケーションの推進の観点から、スイッチ OTC 化された医療用医薬品に係る保険償還率の引下げを「第Ⅱトラック」で検討・実施すべきである。また、28 年度診療報酬改定に係る議論の一環とし

²⁴ これらの取組は、費用の節減効果に加え、地域差の是正にもつながると考えられる。

て、長らく市販品として定着した OTC 類似医薬品のうち、湿布（第 1 世代及び第 2 世代）²⁵を含む鎮痛消炎剤を保険給付外とすべきである。ビタミン剤については平成 24 年度から単なる栄養補給目的での使用が、うがい薬については平成 26 年度からうがい薬のみでの処方が、それぞれ保険適用外とされたが、これらに係る薬剤料等は想定に反してほとんど減少していない。こうした状況を踏まえ、処方目的や方法にかかわらず保険給付外とするなどの対応を本年末までに決定すべきである。

なお、諸外国においては、医薬品の治療上の貢献度・有用性に応じた段階的な自己負担割合（保険償還率）の設定や参照価格（償還限度額）制度の採用といった例もある。こうした例を踏まえ、我が国においても、公的保険給付の範囲の見直しや薬剤の適正使用等の観点から、医薬品に係る保険給付の在り方を見直し、全体として保険償還率を引き下げることにも検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－26、27 参照〕

⑤ 薬価、調剤等の診療報酬及び医薬品等に係る改革

この分野では、本年末までの予算編成過程で決定する診療報酬本体・薬価改定と並行して、診療報酬改定に関連する制度についても、改革の在り方を具体化していく必要がある。具体的な内容については、(2) において詳述する。

⑥ 年金

年金分野では、社会保障改革プログラム法等に示された検討項目について、改革の方向性や検討・実施時期等の具体化を図っていく必要がある。

まず、マクロ経済スライドの在り方については、将来世代の給付水準を確保する観点から、マクロ経済スライドによる調整を極力先送りしないようにすべきである。このため、平成 27 年 1 月に行われた社会保障審議会年金部会における議論等を踏まえ、可及的速やかに、必要な制度改革

²⁵ 第 1 世代はサリチル酸メチル等を主成分とした刺激型の鎮痛消炎剤で、第 2 世代は非ステロイド性抗炎症薬が患部に直接的に作用する鎮痛消炎剤とされている。

正を進めるべきである。〔資料Ⅱ－2－28 参照〕

また、短時間労働者に対する被用者保険の適用範囲については、非正規労働者の増加等の就労形態の多様化を踏まえ、短時間労働者の将来の所得保障の充実を図るとともに、働き方の選択に中立的でない現在の仕組みを見直し、多様な働き方の実現、特に女性の活躍促進に資するよう、見直しを行っていく必要がある。そのため、企業規模要件や賃金要件の緩和等によって、適用範囲の更なる拡大を行うべきであることから、平成27年1月に行われた社会保障審議会年金部会における議論の整理等を踏まえ、可及的速やかに、必要な制度改正を進めるとともに、平成28年10月の適用拡大の施行や影響を勘案して更なる適用拡大に向けた検討を行うべきである。〔資料Ⅱ－2－29 参照〕

次に、働ける高齢者の就労を促進するとともに、将来の年金給付水準を確保し、制度の持続可能性を一層強化するため、高齢期の多様な働き方に対応した年金受給の在り方を念頭に、支給開始年齢の更なる引上げ等を行うべきである。そのため、現在の支給開始年齢の引上げが終了する平成37年度に引き続いて支給開始年齢の引上げ等の改革を実施するため、関係審議会等において制度改正に向けたオプションについての検討を開始し、できる限り早い時期に、具体化の方策を取りまとめた上で、次回の財政検証の結果も踏まえ、所要の法案を提出すべきである。〔資料Ⅱ－2－30 参照〕

そして、高所得者の年金給付の在り方については、世代間の公平性確保の観点等から、現役世代と比べて遜色のない所得を得ている一定の高齢者に関して、国庫負担分相当の年金給付の支給を停止すべきである。そのため、速やかに関係審議会等において制度の実現・具体化に向けた検討を開始し、平成28年度までのできる限り早い時期に結論を得て、その結果を踏まえ、遅くとも集中改革期間に所要の法案を提出する方向で、検討を進めるべきである。また、年金制度における再配分機能の強化に加え、年金税制、福祉制度などを含めた全体の視点から見直しを議論していく必要があり、公的年金等控除を含めた年金課税の在り方については、個人所得課税の総合的かつ一体的な見直しの中で議論していくべき

である²⁶。〔資料Ⅱ－2－31 参照〕

この他、企業年金・個人年金や金融商品の活用等といった自助努力を促進することは、少子高齢化が進行する主要先進国において共通して見られる動きである。支給開始年齢の引上げ等の公的年金制度の改革と並行して、老後の所得水準を確保する観点から、制度の見直しを含め、更なる取組を進めることが重要である。

⑦ 生活保護・雇用

生活保護分野及び雇用分野では、各改革検討項目について、改革の方向性や、平成 29 年度の生活扶助基準の検証に合わせた改革法案の提出時期等の具体化を図っていく必要がある。

まず、生活保護に関しては、生活保護受給者数が歴史的に極めて高い水準で推移している。生活保護は、最後のセーフティネットとしての機能を有するとともに受給者の自立の助長を趣旨とする制度であるが、制度の設計・運用の在り方によってはモラルハザードが生じかねず、かえって受給者自身の自立を阻害する結果ともなりかねない。こうした現状に鑑み、生活扶助等については、就労意欲の向上の観点も踏まえつつ、経済社会情勢の変化やこれまでの社会保障・社会福祉分野における制度の拡充を考慮して、各種加算・扶助の必要性や在り方を見直すなど、現行制度で可能な見直しは、できる限り早い時期に結論を得て、実施すべきである。また、就労インセンティブの強化を含め、就労等を通じた保護脱却を着実に推進する必要がある。

さらに、生活保護費全体の約 5 割を占める医療扶助²⁷については、不当な医療扶助等を行う医療機関の適正化措置の徹底、後発医薬品の使用促進、医療費の一部自己負担の導入の検討を含む頻回受診の抑制などに不断に取り組まなければならない。これらの取組の進捗状況を適切に把握するためにも、地方公共団体における各種取組の計画の策定及び計画の背景にある状況・実績の「見える化」や、これらの分析に基づく実効性

²⁶ 社会保障改革プログラム法の検討事項として、「高所得者の年金給付の在り方及び公的年金等控除を含めた年金課税の在り方を見直し」が掲げられている。

²⁷ 生活保護費 3.6 兆円のうち、医療扶助費は 1.7 兆円（平成 25 年度実績）。

のある KPI の設定が必要不可欠である。

また、生活保護が、資産、能力等全てを活用してもなお生活に困窮する者に対し、困窮の程度に応じた保護を実施する制度であることを踏まえ、能力に応じた就労又は就労に向けた訓練を受けることを原則とするとともに、正当な理由なくこれを拒否した場合には、保護の停止・廃止、保護費の減額を含む柔軟な対応を可能とする制度とすべきである。この点については、平成 29 年度の生活扶助基準の検証に合わせ、生活保護制度の在り方について検討を行い、その結果を踏まえて、平成 30 年通常国会への法案の提出等の所要の措置を講ずるべきである。〔資料Ⅱ－2－32～37 参照〕

雇用保険については、我が国においては、失業等給付の一定割合を国庫が負担する制度となっている。そのため、経済雇用情勢が好転した時には、厳しい財政状況にもかかわらず、積立金の増加に国庫が貢献する結果となっており、現在、雇用保険料率が法定の下限の 1.0% (労使折半) となっている上、積立金の規模は失業等給付の 4 年分を上回るものとなっている。こうした積立金や雇用保険料の水準、経済雇用情勢の動向、国庫が果たすべき役割等を勘案して、当面の措置として、一定規模で国庫負担を停止する方向で、速やかに検討を開始し、できる限り早い時期に結論を得るべきである²⁸。なお、雇用保険料率の引下げについては、(3) ②において詳述する。〔資料Ⅱ－2－38 参照〕

(2) 28 年度診療報酬改定

28 年度診療報酬改定に当たっては、保険料等の国民負担、物価・賃金の動向、医療費の増加に伴う医療機関の収入や経営状況、保険財政や国の財政に係る状況、後発医薬品の使用促進等の個別の医療課題を巡る改革課題の 5 つの視点から検討することが必要である。

まず、今後とも高齢化により医療費の伸びは増加が見込まれる一方、雇用者の総報酬は、生産年齢人口の減少に伴い大幅な増加は見込めない。したがって、医療費の伸びを放置すれば、今後も保険料負担の増加は免

²⁸ 国庫負担を停止して、その財源を子育て支援に充てるべきとの意見があった一方で、雇用政策における国の役割やこれまでの制度改正の経緯を踏まえ、一定の国庫負担を維持すべきとの意見もあった。

れず、雇用者の実質賃金の伸びが抑制されるおそれがあり、国民負担増の抑制の観点からも、医療費の伸びの抑制は重要な課題となっている。

[資料Ⅱ－２－39 参照]

また、直近 10 年間の物価・賃金の動向と診療報酬本体の動向を比較すると、物価・賃金の動向に比較して診療報酬本体は高止まりしている。今後、アベノミクスの成果により物価・賃金の上昇が見込まれるとしても、足下の状況を踏まえれば、診療報酬本体について、一定程度のマイナス改定が必要と考えられる。[資料Ⅱ－２－40 参照]

医療費の伸び率は、診療報酬改定による影響、人口増・高齢化の影響、その他（高度化等の影響）の 3 つに分解できる。保険財政・国の財政の持続性を確保していく観点から、「経済・財政再生計画」で示された考え方に沿って、医療費の伸びを高齢化による増加分に相当する水準の範囲内におさめることを目指すとすれば、診療報酬改定や改革検討項目の早期の実現により、高齢化による増加分を超えた伸び相当を抑制する必要がある。[資料Ⅱ－２－41 参照]

こうした状況を総合的に勘案すれば、「経済・財政再生計画」に示された考え方に沿って、制度の持続可能性を確保していくためには、28 年度予算編成において、薬価調査や医療経済実態調査の結果も踏まえつつ、市場価格を反映した薬価改定に加え、診療報酬本体のマイナス改定や、同計画に示された診療報酬に関わる改革検討項目の実現により、医療費の伸びを抑制することを通じて、平成 28 年度の社会保障関係費全体の実質的な伸びを高齢化による増加分の範囲内におさめていくことを目指すことを基本とすべきである。

この際、「経済・財政再生計画」に示された診療報酬以外に関わる改革検討項目のうち、本年末に定める改革工程表において、平成 28 年度からの確実な実施を政府決定した事項については、これによる制度改革影響額も含めて、平成 28 年度の社会保障関係費全体の伸びを高齢化による増加分の範囲内におさめていくことを目指すべきである。

なお、柔道整復療養費については、今般、不正請求事件が明るみとなった。当審議会としては、改めて柔道整復師に係る給付の在り方の見直し（料金の包括化、長期・頻回に関する給付率の引下げ、支給対象の見

直し、受領委任払いが実施可能な施術所の限定等）に取り組む必要があることを指摘しておきたい。

① 薬価、医薬品等に係る改革

イ) 薬価改定

薬価については、市場実勢価格を反映して継続的にマイナス改定がなされているが、薬剤費総額は高齢化等による使用量の増加や年度途中の新薬の保険収載等により増加していること²⁹や、薬価調査を踏まえた薬価の引下げは市場実勢価格の反映に過ぎないことを踏まえれば、薬価改定は診療報酬本体の財源とはなり得ない。平成 28 年度の薬価改定においては、既存薬価について、薬価調査に基づく市場価格を踏まえて適正化し、その結果を適切に医療費の伸びの減に反映していくことが重要である。

また、平成 29 年 4 月から予定されている消費税率の 10%への引上げの際、現行の非課税扱いに変更がない場合には、課税仕入れに係る消費税負担増については、診療報酬・薬価改定により対応することとなる。他方、仮に現行の非課税扱いを変更し、医療費を課税扱いとする場合には、消費税制度の中で税額控除が行われることとなることから、診療報酬・薬価に含まれる課税仕入れに係る消費税対応分の是正が必要となる。

いずれにせよ、消費税率の引上げに伴う負担増は最終的には患者等に帰属することとなる。その際、市場実勢価格に比して高止まりした薬価基準をベースに診療報酬上の対応（又は消費税の課税化）が行われることにより不合理な国民の超過負担が生ずることのないよう、平成 28 年中に薬価調査を行い、平成 29 年 4 月より、直近の市場実勢価格を反映した新たな薬価基準に改定することが必須であり、その薬価調査の実施については、遅くとも平成 28 年央までに決定すべきである。

なお、薬価改定の在り方については、頻度も含めて検討する旨が「経済・財政再生計画」に盛り込まれており、この点については、平成 30

²⁹ レセプトデータを活用した重複投薬の防止、残薬の解消等を通じて薬剤費の適正化を図っていくことも重要との指摘があった。

年度までの改定実績、すなわち平成 29 年中に行われる薬価調査の結果も踏まえ、遅くとも平成 30 年央を目途に結論を得るべきである。〔資料Ⅱ－2－42 参照〕

ロ) 後発医薬品の使用促進

「経済・財政再生計画」において、後発医薬品の数量シェアについて新たな目標³⁰が定められたことから、その達成に向けて、インセンティブ措置や品質等に関する信頼性の向上のための施策を含め、考え得る追加的な措置を早期かつ総合的に実施していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－43 参照〕

28 年度診療報酬改定においては、後発医薬品の価格について、新規収載品・既収載品ともに、現行の価格算定ルールを一層強化し、更なる価格の引下げを図るべきである。また、特許切れ先発医薬品の価格については、一定期間を経ても後発医薬品への適切な置換えが図られていない場合における、特例的引下げ措置（いわゆる「Z2」）に関し、新目標を踏まえた置換え率の閾値の見直しや引下げ率の拡大を図るべきである。

さらに、特許切れ先発医薬品に関しては、後発医薬品の価格を超える部分を患者の自己負担とする制度改革について、平成 29 年央における後発医薬品の数量シェア目標の進捗評価の時期を目途に、具体化の方策を取りまとめるべきである。〔資料Ⅱ－2－44、45 参照〕

ハ) 医薬品産業の国際競争力の強化

後発医薬品の使用を促す観点から、その価格や特許切れ先発医薬品の価格の引下げを図る一方で、医薬品産業の国際競争力を高めることも重要な政策課題である。こうした観点から、新薬創出・適応外薬解消等促進加算³¹について、仮に、その本格導入を検討するのであれば、

³⁰ 「経済・財政再生計画」においては、「後発医薬品に係る数量シェアの目標値については、2017 年（平成 29 年）央に 70%以上とするとともに、2018 年度（平成 30 年度）から 2020 年度（平成 32 年度）末までの間のなるべく早い時期に 80%以上とする。2017 年（平成 29 年）央において、その時点の進捗評価を踏まえて、80%以上の目標の達成時期を具体的に決定する。」とされている。

³¹ 市場実勢価格と薬価との乖離が、薬価収載されている全医薬品の平均を超えないこと等の一定の要件を満たす医薬品の価格を特許期間中維持する仕組みであり、平成 22 年度以降、試行的に実施され

価格の下落率が小さいといった形式的な要件を適用要件とするのではなく、費用対効果評価の本格実施を前提とした上で、真に有用な新薬等を評価する枠組みとして重点化していくべきである。また、国際競争力強化に向けては、薬価制度による価格政策のみに頼るのではなく、研究開発促進のための諸施策や、業界再編を含む企業努力・環境整備を含め、創薬能力の向上を図るための幅広い措置を講ずることが必要である。〔資料Ⅱ－２－４６参照〕

② 調剤報酬に係る改革

調剤報酬（技術料）³²は、近年、他の医療費を大きく超えて伸びており、医薬分業の進展による伸びに加え、単価も大幅に上昇している。また、我が国の人口当たり薬剤師数は、諸外国に比べて著しく多くなっている。

いわゆる「医薬分業元年」とされる昭和 49 年以来進めてきた医薬分業は、薬局における薬学的観点からの処方内容のチェックや服薬指導等を通じて、薬物療法の有効性・安全性の向上等を目指すものとされる。

したがって、医薬分業に伴い、本来であれば、服薬指導等を評価する薬学管理料へのメリハリある重点化がなされるべきである。しかしながら、現行の調剤報酬体系について見ると、

- ・ 調剤技術料（調剤基本料及び調剤料）については、処方箋の受付回数や投与日数・剤数に応じて増加する仕組みとなっているため、処方箋の受付と必要な薬剤を取り揃える行為等のみで相当程度の収益を稼ぐことも可能となっており、門前薬局の林立や調剤医療費の増加を生んでいるのではないか。また、今日の業務の実態や技術進歩を踏まえれば、投与日数・剤数に応じて業務コストが比例増することを前提にした調剤料は不合理ではないか、
- ・ 薬学管理料については、大半を占める薬剤服用歴管理指導料の要件について（例えばお薬手帳への記載）、十分適切な薬学管理を行っていない薬局も算定可能となっており、さらに薬歴を適切に記録せ

ている。

³² 調剤報酬（技術料）は、調剤技術料（調剤基本料及び調剤料）と薬学管理料で構成される。また、調剤基本料には調剤基本料（狭義）、基準調剤加算、後発医薬品調剤体制加算等が、調剤料には調剤料（内服薬）、一包化加算等が、薬学管理料には薬剤服用歴管理指導料等が、それぞれ含まれる。

ずに算定した事例が判明するなど、努力している薬局との差別化が図られていないのではないかと、といった問題がある。

本年10月23日に厚生労働省が公表した「患者のための薬局ビジョン」においては、「立地から機能へ」、「対物業務から対人業務へ」、「バラバラから1つへ」との基本的な考え方が掲げられている。こうした点も踏まえ、現行の調剤報酬については、診療報酬本体とは別に、ゼロベースでの抜本的かつ構造的な見直しが必要である。具体的には、以下のような方向性で見直しを行い、調剤報酬水準全体の引下げを図りつつ、真にかかりつけ薬局の機能を果たしている保険薬局に対する薬学管理料等について、適切な差別化が図られるよう、要件を厳格化した上で重点評価すべきである。〔資料Ⅱ－2－47、48 参照〕

イ) 調剤基本料の見直し

調剤基本料（狭義）については、処方箋の受付や必要な薬剤を取り揃える行為等に集中して収益をあげる現状を是正し、面的分業等の質的充実を図る観点から、いわゆる「大型駅前薬局」を念頭に低い点数が設定されている「特例」の対象拡充や点数の引下げを図るべきである。

薬局の体制を評価する基準調剤加算については、患者のニーズを踏まえて、真にかかりつけ薬局として求められる機能を果たしている薬局に対する加算とするべきである。このため、基準となる集中率要件の大幅な引下げ、備蓄数の引上げ等の算定要件の厳格化、24時間体制について、連絡先電話番号等の交付といった形式的要件ではなく、夜間・休日対応の実績を要件とするなどの見直しを行う必要がある。

後発医薬品調剤体制加算については、足下の数量シェアの上昇を踏まえつつ、後発医薬品の使用を一層強力に推進していく観点から、数量シェア目標の引上げを踏まえた閾値の見直しに加え、加算の水準の引下げや、取組が不十分な薬局に対する減算措置の導入を図ることが適当である。〔資料Ⅱ－2－49、50 参照〕

ロ) 調剤料の見直し

調剤料（内服薬）については、院内処方では投与日数や剤数にかかわらず1回の処方につき定額（9点）とされている一方で、院外では投与日数や剤数に応じて点数が高くなるように設定されている。

しかしながら、PTP（Press Through Pack）包装の一般化や全自動錠剤分包機の普及等の調剤業務の機械化といった今日の業務の実態や技術進歩を踏まえれば、投与日数や剤数に応じて業務コストが比例増することを前提にした現行の算定ルールに合理性は認められない。このため、調剤料の水準を全体として引き下げるとともに、院内処方と同様に投与日数や剤数にかかわらず定額とすべきである。28年度改定においては、激変緩和の観点から、まずは、全体の水準を半分程度に引き下げつつ、投与日数に応じて点数の伸びが逡減していく配分とし、段階的に定額化を進めていくべきである。

また、一包化加算についても、作業の機械化が進んでいること等を踏まえ、点数を大幅に引き下げつつ、投与日数に連動した点数配分を廃止すべきである。〔資料Ⅱ－2－51 参照〕

ハ) 薬学管理料の見直し

薬剤服用歴管理指導料は、医薬分業に期待される利点の1つとされる専門的見地からの処方内容の確認や服薬指導等に対する報酬であるにもかかわらず、例えば、お薬手帳への記載といった算定要件について、適切な管理を行っていない薬局も事実上算定可能となっているなど、実質的に形骸化している。服薬指導の意義、患者にとっての利点やこれまでの管理指導による具体的な成果等について分析を行った上で、真に効果的に、継続的かつ一元的な管理指導を行っている薬局に限り、高い点数が算定されるよう、適用要件の厳格化を図るべきである。〔資料Ⅱ－2－52 参照〕

(3) その他の社会保障分野の検討項目

① 障害福祉

障害福祉については、サービス供給・需要の伸びが見込まれる中で、

真に支援を必要とする者に必要な支援を確実に行き届かせるとともに、サービス提供を効率的なものとする事等により、制度の持続可能性を確保していくことが必要である。そのため、障害者総合支援法の施行後3年を目途とした見直しに当たっては、執行面における適正化に加え、制度面の見直しとして、障害者の自立や就労を支援するための効率的なサービス提供の在り方、必要となる支援の度合いに応じたサービス提供の在り方、制度を支える財源・利用者負担の在り方等について幅広く検討を行う必要がある。その中で実施可能な見直しについては、平成28年度から速やかに実施していくべきである。

まず、執行面における適正化として、サービスの質の向上等を図るため、都道府県等による事業所等に対する実地指導を徹底すべきである。また、事業所毎の経営実態を明らかにしていくため、各事業所が事業内容を公表するとともに、サービス提供が主として公費でなされていることを踏まえ、行政当局が経営実態等の事業内容を確実に把握できる仕組みを構築していくことが当然に必要である。さらに、新たに導入された判定式及び障害支援区分の判定結果について検証を行うとともに、不合理な地域差の改善を図るべきである。〔資料Ⅱ－2－53参照〕

次に、制度上の見直しとして、本来の趣旨に則ったサービス利用という観点から、例えば、短期入所における利用実態の要因分析や生活介護における常時介護の必要性の検証、その結果に基づく制度改正等が必要である。また、真に支援を必要とする障害者に対し必要な支援を行き届かせる観点から、居宅介護（家事援助）等について、必要性に応じて、給付の在り方を見直すべきである。その際、障害者の地域生活を推進するため、障害者のニーズも踏まえたインフォーマル・サービスの利用等を進めつつ、地域の実情に応じて効率的にサービスを提供する枠組みを活用すべきである。さらに、就労支援やグループホーム等については、支援を必要とする度合いに応じてサービスが提供される仕組みへ見直しを行うべきである。また、利用者負担は累次の軽減措置により大幅に軽減されている一方、サービス等が充実されていることを踏まえ、制度を支える財源、利用者負担の在り方等を検討する必要があるが、特に、通所サービス利用者に対する食費負担軽減措置等については、他の制度と

のバランスも踏まえ、経過措置終了後に廃止すべきである。〔資料Ⅱ－2－54 参照〕

その中で、放課後等デイサービスについて、近年、営利法人を中心とした事業所数や総費用額が急増していることを踏まえ、障害児の生活能力の向上のために必要な訓練等を行うという本来の目的に沿った形で、サービスの質を確保しつつ、真に支援が必要な障害児に支援を行っていくため、事業所の適切な運営を確保する中で、効率的なサービスの提供を行うとともに、例えば、利用回数の設定を行うこと、他の保育サービスとの比較も踏まえた利用者負担を求めること等を検討すべきである。〔資料Ⅱ－2－55 参照〕

また、就労支援については、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行うという本来の目的に沿って、支援の必要度合いに応じてサービスが提供されるよう、就労移行支援・就労継続支援の在り方を見直すとともに、例えば、障害者毎に適切なサービスを提供するための支援区分を設けること、第三者が適切にサービスを判断するアセスメントを幅広く活用することなどの仕組みを検討すべきである。こうした取組を通じて、今後、更に障害者とその能力を活かし、多様な形で社会の支え手として活躍できるようにしていくことが重要である。〔資料Ⅱ－2－56 参照〕

② 子ども・子育て

子ども・子育て分野については、「骨太 2015」において、「2020 年（平成 32 年）をめどに少子化のトレンドを変えるため、平成 27 年度からの 5 年間で「少子化対策集中取組期間」と位置付け、子育て支援の充実」等を図ることとされている。また、消費税増収分を活用した社会保障の充実分のうち 0.7 兆円（満年度ベース）を充てることとされており、これまで、子ども・子育て支援新制度の施行、待機児童解消加速化プラン（約 40 万人分の受け皿の整備）、放課後子ども総合プラン（いわゆる「小 1 の壁」の打破に向けた約 30 万人分の受け皿の整備）等に予定通り取り組んできている。さらに、「希望出生率 1.8」に向けて、保育の受け皿の更なる拡充、三世代同居・近居の促進、ひとり親家族・多子世帯支援、不妊

治療への支援などの子育て支援策について、本年末までに安定的な財源確保策と一体となったパッケージを策定することが、28年度予算編成上の新たな課題となっている。

子育て支援は経常的かつ安定的に行うことが必要であり、その拡充には安定的な財源確保が必須である。当審議会においては、昨年秋以来、これまでの公費中心に拡充してきた財源に加え、子育て支援が現在及び将来の労働力確保にも資する施策であることも踏まえて、事業主拠出金の引上げについて検討を行ってきた。〔資料Ⅱ－2－57 参照〕

また、子育て支援の財源確保に関し、経済財政諮問会議では、「社会保険財政を含めたアベノミクスの成果の活用」という議論もなされている。この点からは特に、雇用保険財政において、失業等給付の減少が進むことに伴う保険財政の好転に伴い6兆円を超える積立金が生じており、アベノミクスの成果が顕著に表れている。こうした雇用保険財政の好転に伴い、雇用保険二事業に係る保険料（使用者負担のみ）については、平成28年度より、現行の0.35%から、法定下限の0.3%まで引き下げることが確定しており、失業等給付に係る保険料（労使折半）についても、法定下限（1.0%）からの更なる引下げによるアベノミクスの成果の還元余地が生まれている。〔資料Ⅱ－2－58 参照〕

このような状況を総合的に踏まえれば、「希望出生率 1.8」の実現に向けて国民全体で取り組んでいく観点から、公費負担の拡充と併せて、子育て支援への事業主拠出金を充実させることにより、本年末に向けて策定する新たな子育て支援パッケージの安定財源を確保することが考えられる。その際には、異なる制度であるが、雇用環境の改善による雇用保険財政の好転を背景に、失業等給付に係る雇用保険料の引下げを実施し、保険料軽減に伴う財源規模の範囲内における拠出金の増額を行うことにより、全体として事業主の負担増とならないようにすることが考えられる。

この枠組みによって、子育て支援策の現物給付に係る公費と事業主負担のバランスが改善されるとともに、アベノミクスの成果を企業・労働

者・次世代の三者に還元することが可能となる³³。〔資料Ⅱ－2－59参照〕

なお、中長期的には、社会保障制度全体として、主に高齢世代を給付対象とする保障から全世代型の保障への転換を志向していくことが重要であり、また、こうした取組を通じて世代間における格差の是正や公平の確保を図っていくこと自体が、若い世代による子育てへの支援にもつながるとの指摘があった。

³³ この枠組みについては、子育て支援の早期充実を図る観点からは現実的な選択肢であるが、本来的には、医療・介護・年金も含めた社会保障制度のあるべき姿を検討し、「経済・財政再生計画」における「目安」を超える効率化を通じて、安定財源を捻出すべきであるとの意見があった。

また、雇用保険財政は、短期的な景気変動の影響を受けやすいものであり、保険料が再び引き上げられる可能性もあることから、子育て支援のための事業主拠出金とは別に考えるべきとの意見もあった。なお、リーマン・ショックの際でも積立金の減少は僅かにとどまっていること等を踏まえれば、雇用保険財政は、中期的な健全性を十分に備えたものに改善されてきていると言える。

3. 地方財政

我が国の地方財政制度においては、毎年度の地方財政計画で全地方公共団体の標準的な歳出の総額を見込んだ上で、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）について、まず、地方交付税の法定率分を充て、さらに不足があれば、国と地方が折半し地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で負担する仕組みとなっている（折半ルール）。このため、国・地方を通じた PB 改善のためには、地方財政計画の歳出を着実に抑制し、歳出歳入ギャップを縮小していくことが必要である。〔資料Ⅱ－3－1、2 参照〕

地方財政の健全化を進めるため、「骨太 2015」の「経済・財政再生計画」を着実に実行していくことが重要である。その際、各地方公共団体の自主的・主体的な改革の取組を促し、進捗管理を行うための KPI の設定や工程表の策定に加えて、①それぞれの地方公共団体による業務効率化・財政収支改善の取組の成果を迅速に把握・検証し、②それらの成果を、事後的に地方財政計画に結び付けることを通じて、「経済・財政再生計画」の最終的な目標である国・地方合わせた PB の改善に着実につなげていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－3 参照〕

（1）地方歳出の適正化・効率化

① 地方歳出の水準の在り方

地方一般財源（地方税、地方交付税等）の総額は、リーマン・ショック後の大規模な危機対応措置が講じられた平成 22 年度以降、「実質的に同水準」で推移しているが、国・地方が基調を合わせて財政健全化目標の実現に取り組むことが求められている中、地方歳出の中身について、徹底した適正化を行っていかなければならない。特に、積算がなく地方が自由に使える地方単独事業に着目すると、歳出特別枠等の加増により実質的に増額されてきているが、こうした歳出特別枠等を加えた実質的な地方単独事業（一般行政経費（単独事業）、リーマン・ショック後の危機対応としての歳出特別枠、地域の元気創造事業費及びまち・ひと・しごと創生事業費）の水準については、危機対応モードから平時モードへ

の切替えを進める中で、適正な規模に縮小していくことが必要である。
〔資料Ⅱ－３－４参照〕

イ) 歳出特別枠の廃止

歳出特別枠は、リーマン・ショック後の地方の経済・雇用情勢の悪化等を踏まえた緊急時の景気対策として、地方財政計画の歳出に上乘せされた臨時異例の措置である。したがって、経済・雇用情勢が回復し平時に戻るのに合わせて、歳出特別枠は廃止すべきものであり、この点については、当審議会においても繰り返し指摘してきた。しかしながら、歳出特別枠の地方財政計画への計上は依然として継続しており、改めて、当審議会として歳出特別枠の速やかな廃止を求めたい。

この歳出特別枠に対しては、地方団体から、その財源は社会保障関係費や人口減少対策等に支出しているとして、その実態を踏まえて実質的に歳出特別枠を確保すべきとの要望もある³⁴。しかしながら、特に地方交付税法定率分を超えた地方交付税交付金を赤字国債を発行してまで交付している現状も踏まえればなおのこと、特別の政策目的のために設けられた経費は、その政策目的に沿って用いられるべきである。歳出特別枠は、あくまでリーマン・ショック後の危機対応措置であり、その当初の計上目的を踏まえれば、平時モードへの切替えの中で、前述のとおり、速やかに廃止すべきである。〔資料Ⅱ－３－５参照〕

ロ) 地方財政計画計上経費に係る事業実績・成果の把握と検証

地方交付税交付金は予め用途を制限することができない一般財源ではあるが、一方で、地方財政計画に計上された歳出経費については、国民負担によって財源保障されていることも踏まえれば、その財源を活用した支出が計上目的に沿ったものとなっているか、実績を踏まえた検証を行う必要がある。今後、特に、特別な政策目的で計上された

³⁴ 「地方財政計画の策定に当たっては、高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や人口減少・少子化対策への対応、地域経済・雇用対策に係る歳出を特別枠で実質的に確保してきたこと等を踏まえ、歳出特別枠及びそれに伴う国の別枠加算を実質的に確保し、必要な歳出を確実に計上すること。」（「平成28年度予算概算要求等について」（平成27年10月14日「国と地方の協議の場」地方六団体提出資料）（抄）

経費については、目的に沿った使用がなされているかなど、支出実績についてしっかりと把握・検証を行うべきである。

このような観点からは、平成 27 年度地方財政計画で新規に計上されたまち・ひと・しごと創生事業費（1 兆円）について、地方創生という政策目的に沿った使い方がなされているか事後的にフォローアップし、当該措置の必要性・適正性の検証を行っていく必要がある。

さらに、特定の政策目的のために計上された経費に限らず、同じく積算がない枠計上経費である一般行政経費の単独事業についても、その財源を活用した地方公共団体の取組の実績・成果を把握・検証し、計上の水準の必要性・適正性について説明責任を果たす必要がある。

〔資料Ⅱ－3－6 参照〕

ハ) 人口減少に伴う財政需要減少の反映

地方歳出の水準については、今後、趨勢的に人口減少が見込まれる中、増加を前提とせず徹底的な適正化を図っていかなければならない。この点、地方公共団体毎の基準財政需要額の算定項目には人口を測定単位としているものが多数存在しており、これらは人口減少に連動して需要額が必然的に減少すると見込まれるものである。地方財政計画の歳出の計上にあたっては、人口減少に伴う財政需要の減少を適切に踏まえたものとしていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－7 参照〕

② 一般行政経費の適正化

地方財政計画の歳出項目のうち、約 14 兆円の規模がある一般行政経費単独事業については、次に述べるとおり様々な観点から適正化を図っていく必要がある。

地方交付税が地方の財源不足の補填を通じて財源保障機能を果たしている以上、地方財政計画に計上される地方単独事業等の歳出については、国税と赤字国債で賄われる地方交付税によりどの水準・範囲まで保障すべきかとの観点に立って精査されるべきである。その上で、各地方公共団体が、財源保障されるべき水準・範囲を超えて、地域の実情に応じた行政サービスを提供する場合には、各地方公共団体が、歳出の水準・範

困について、課税自主権の発揮など財源調達の在り方も含め、地域住民と向き合っ決めていくというのが、真の地方自治の在り方と考えられる。

地方単独事業については、その歳出圧力要因として、社会保障給付費の「自然増」が主張されることがある。しかしながら、地方が単独で行っている社会保障給付費（民生費・扶助費）の増の大宗は児童福祉費であり、高齢化による「自然増」は見込まれないものであることを踏まえれば、「自然増」を理由とした加増を行うべきではなく、むしろ、単独事業の内容が財源保障すべき水準・範囲を超えた給付となっていないかなどの精査を通じて水準の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－3－8参照〕

地方の情報システムについては、自治体クラウドの導入加速等により運用コストの3割減を目指すとされているが、いつまでに達成すべきとの期限は定められていない。平成33年度を達成の目途としている国の取組と歩調を合わせて、地方における達成期限についても明確にした上で、コスト削減目標の着実な達成に向けて実効性ある取組を推進していくことが重要である。こうした情報システム運用コストの削減によっても、一般行政経費の適正化を進めていく必要がある。地方公共団体における他の取組も含め、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものについては、基準財政需要額の算定に着実に反映させ、行政経費の合理化・効率化につなげていくべきである。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

追加財政需要については、4,200億円（平成27年度）が計上されているが、過去10年間の平均使用額は1,500億円程度であり、まずは、使用実績を踏まえた計画額の適正化を図るべきである。加えて、決算で使用額が計画額を下回った場合には、使途が不分明なまま地方に渡しきりとなっている現行の取扱いを改め、年度内に使用されなかった分について後年度の歳入に繰り越すなどの精算を行うことが必要である。〔資料Ⅱ－3－10参照〕

また、国の補助事業に係る不用についても、国負担分については、精算の上、決算剰余金として処理される一方、地方負担分については、決算を踏まえた精算がなされず使途が不分明なまま地方に渡しきりとなっ

ている。このため、例えば、社会保障給付費における地方負担に関して給付費の実績が見積りを下回った場合など、少なくとも、地方公共団体にとって外生的な要因によって国庫補助事業に不用が生じた場合には、その地方負担分について後年度の歳入に繰り越すなどの精算を行うべきである。〔資料Ⅱ－3－11 参照〕

③ 給与関係経費及び公営企業繰出金

給与関係経費の適正化を進める観点から、技能労務職員のように民間活用の取組が遅れている分野や、窓口業務などの定型的な業務等について、民間委託の取組を加速して経費節減を進めていくことが必要である。また、こうした民間委託の取組を進めていく間においても、地方の技能労務職員について、地方財政計画においては、国並みに低減した水準となっている前提で計上を行うことが必要である。〔資料Ⅱ－3－12 参照〕

地方公営企業については独立採算性が原則であるが、繰出基準を満たす一定経費は、地方財政計画に公営企業繰出金として計上している。これについては、決算ベースでは計画額を超えており、独自収入の手数料を十分に回収しているかなど、決算が計画額を上回った要因分析等について精査が必要である。また、一定の基準に沿った繰出金が必要としても、その水準について、人件費等のコスト削減や利用者負担などにより真にやむを得ないものに限定されているか、不断の精査が必要である。これらの現状を明らかにし、地域住民が負うべき負担を明らかにする観点からも、企業会計原則の考え方を取り入れた公営企業会計の適用拡大を着実に進めていく必要がある。「経済・財政再生計画」に沿って、廃止・民営化等も含めた抜本的な改革の検討を進め、経営基盤強化と財政マネジメントの向上を図る中で、こうした公営企業の経営改善等にも取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－3－13 参照〕

(2) 地方歳入の適正化・効率化

① 地方税収等

平成 22 年度以降、地方税収等については、決算において計画額を上回る増収が継続して発生している。この決算増収については、後年度の地

方財政計画上で反映することは行われておらず、結果として、財政調整基金等の積立額の増加や、標準的な行政経費として当初の地方財政計画上は予定されていなかった経費への支出につながっている。また、地方税収等の決算増収は、本来ならば必要がなかった借金を国・地方で行っていたことを意味しているが、事後的な調整が行われないことから、いわば不必要な借金によって地方の基金残高の増加等を作り出している状況とも考えられる。このため、国民負担を可能な限り軽減する観点からも、地方税収等の決算増収については、後年度に地方財政計画の歳入項目として計上するなど、何らかの形で精算する仕組みを導入する必要がある。その際、地方法人二税（法人事業税、法人住民税）の税収が下振れると見込まれる場合には、減収補填債が発行され、その元利償還費は国・地方折半で負担するとの片務的な取扱いとなっていることにも留意すべきである。〔資料Ⅱ－3－14 参照〕

別枠加算は、歳出特別枠と同様、リーマン・ショック後の臨時異例の危機対応であり、地方税が大幅に減収し財源不足が発生する中で、地方財政に配慮し、「折半ルール」の例外として、国の全額負担により地方の歳入水準を確保するために措置されたものであるが、この危機対応措置についても未だに地方財政計画への計上が継続している。来年度の地方税収について、リーマン・ショック前を超える過去最高水準が見込まれる中、別枠加算を維持する合理的理由はなく、廃止すべきである。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

② 地方法人課税の偏在是正

地方税の都道府県別の人口1人当たり税収額の偏在（最大／最小）は、地方税合計で2.5倍、地方法人二税で6.3倍となっている（平成25年度決算）。

地方法人課税の偏在是正措置として、平成20年に地方法人特別税・譲与税が創設されたが、平成26年度税制改正において1／3の規模縮減が行われており、偏在是正効果が縮小している。与党税制改正大綱では、消費税率10%段階における偏在是正として、「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」とされており、早急に、1 / 3 縮減前の地方法人特別税・譲与税と同規模の偏在是正効果を持つ措置を講じることが必要である。

また、消費税率の8%への引上げと併せて、地方公共団体間の財政力格差拡大を防ぐ観点から措置された法人住民税法人税割の一部の地方交付税原資化（地方法人税の創設）についても、与党税制改正大綱にあるとおり、消費税率の10%への引上げの際に、地方交付税原資化を「さらに進める」必要があり、早期に適切な対応を行うべきである。〔資料Ⅱ－3－16 参照〕

4. 教育

国家・経済の源泉は「人」であり、教育を通じた人材育成は、未来に向けた極めて重要な先行投資である。特に、40%を公債、すなわち子ども達からの借金によって賄っている我が国財政においては、今の施策が将来に確実に成果を生み出すものでなくてはならず、かつ、効率的なものでなければならない。「子どものため」という名目で感覚的に教育関係予算の額を増大させることに着目するのは正しい政策判断とは言えず、仮に効果の現れない施策を行えば、結局、その子ども達に借金という形でつけを回すことになる。そのことを、財政当局のみならず、教育政策の責任者は十分に認識すべきである。

そうした考えの下、「骨太 2015」においても、「①少子化の進展を踏まえた予算の効率化、②民間資金の導入促進、③予算の質の向上・重点化、④エビデンスに基づく PDCA サイクルの徹底を基本方針」とする考え方が示されている。

教育現場に目を向けると、我が国の小・中学校では、いじめ問題や校内暴力、特別支援児童・生徒の急増が見られるなど、教職員を取り巻く環境は多様化・複雑化してきている。その一方、我が国の教員は授業以外の事務や調査に時間がとられており、先進国で最も忙しい状況にあると指摘されている。こうした問題に対し、少子化の進展を踏まえた予算の効率化、エビデンスに基づく適正な教職員数の検討に加え、外部人材の活用など、どのような政策が費用対効果の面で望ましいか、厳しく検証する必要がある。

また、我が国の国立大学は、運営費交付金にその収入³⁵の半分以上を依存している状況にある。18歳人口が減少し、先進国中最悪の状況にある我が国財政が益々厳しさを増す中で、国立大学がそれぞれの機能強化の方向性等³⁶に応じた教育研究の高い質を維持しながら、自立的かつ持続的

³⁵ 附属病院収入を除く。

³⁶ 平成 27 年 6 月に公表された「国立大学経営力戦略」で示された 3 つの重点支援区分。

①地域のニーズに応える人材育成・研究を推進

②分野毎の優れた教育研究拠点やネットワークの形成を推進

③世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進。

な経営を続けていくためには、民間資金の導入などを進め、自らの収益で経営していく力を強化していく必要があると考えられる。

(1) 教職員の数（義務教育費国庫負担金）

① 教職員定数の見通しに関する試算

教職員定数は、学校数や学級数に応じて配置する法定の基礎定数（校長や教頭、養護教諭など含む）と、教育上の特別の配慮などの目的で予算措置で配置する加配定数とで成り立っているが、現在、基礎定数は10クラス³⁷当たり16.3人、加配定数は同1.6人、合計約18人となっている。

今後、少子化の進展により、平成36年度までに子供の数は94万人、クラス数は2.1万クラス減少する見込みである。減少するクラス数に応じた基礎定数を義務標準法に従って算定し、また、加配定数の割合を現在の水準に維持することで、「10クラス当たり約18人の教職員」という現在の教育環境を継続させるとすれば、教職員定数は約3万7,000人の減少となる。〔資料Ⅱ-4-1、2参照〕

なお、こうした試算は、小学校、中学校、特別支援学校それぞれの児童・生徒数、クラス数の今後の見通しに基づいているものである。例えば、今後増加が見通されている特別支援学校については、クラス数の増加（平成36年度までに1,800クラスの増加）に合わせ、教職員数も約3,800人増の配置をする試算となっている。

こうした試算は、あくまで現在の教育環境を維持する場合の試算であり、「機械的削減による教育条件の悪化」などの批判は当たらないものである。むしろ、児童・生徒数100人当たりの教職員数で見れば、平成27年度の7.2人から、平成36年度には7.5人へと増加することとなる。これは、児童・生徒の減少ほどクラス数は減少しないことに基づくものである。

更に今後、少子化の進展に伴い学校統廃合の加速が見込まれる。学校数は直近5年間では小学校で毎年250校以上、中学校で毎年50校以上のペースで減少しているものの、全国の公立小学校の46.5%、公立中学校

³⁷ ここで言う「クラス」とは、義務標準法第3条に規定されている学級編制の標準に基づき学級編制した場合の学級を言う。

の 51.6%が未だに学校教育法施行規則等で定める学校の適正規模（12 学級以上 18 学級以下）³⁸に満たない学校となっている。これを踏まえ、文部科学省では、小中学校の児童・生徒の教育条件の改善の観点から、平成 27 年 1 月に「適正規模・適正配置に関する手引」を策定し、適正規模や適正配置についての各地方公共団体の取組を促すとともに、従来の通学距離の基準（小学校 4 km 以内、中学校 6 km 以内）に加え、スクールバスの利用等を踏まえた通学時間の基準（概ね 1 時間以内）を提示することで、更なる統廃合の環境整備を行っている。こうした取組により、今後更に学校統廃合が進んでいき³⁹、クラス数の減少も加速していくものと考えられる。〔資料Ⅱ－4－3～6 参照〕

そうした中、文部科学省が策定する「教職員定数改善計画」は、教育の質の向上等の観点からクラス当たりの教職員定数の割合を平成 36 年度までに増加させるものとなっている。具体的には、基礎定数はアクティブ・ラーニングの実施等により「自然減」よりも減少幅を小さくし、約 1 万 6,000 人の減とした上で、加配定数はいじめ問題への対応などを理由に約 1 万人の増とする計画となっている。これは、先の「教育環境の現状維持」に比べれば、教職員定数にして 3 万人以上の増であり、平成 36 年度において、公財政支出は約 2,100 億円、国費ベースでは約 700 億円の増加となる。〔資料Ⅱ－4－7、8 参照〕

こうした文部科学省の改善計画は、各市町村の要望等を根拠とするものであるが、教育効果に関する明確なエビデンスと、それに基づく必要な基礎・加配定数の配置を科学的に検証した結果を根拠とするものではない。今後、少子化や学校統廃合の進展に伴う必要教職員の減少に加え、様々な政策目的別に必要と見込む教職員の数、時期・期間などについて、これまでの教職員配置の効果検証や、教育効果との因果関係、費用対効果などに関する実証研究等を通じ、エビデンスに基づく予算編成を含む PDCA サイクルを徹底する必要がある。その際の一つの方策として、教員の定員に応じた予算配分ではなく、予めアウトカム目標を設定し、目

³⁸ すなわち、小学校では 1 学年 2～3 クラス、中学校では 1 学年 4～6 クラスを「適正規模」としている。

³⁹ 一方で、学校は災害時の避難所に指定されているなど、地域の中での不可欠な施設となっており、統廃合は保護者や地域の意見も踏まえ慎重に進める必要があるとの意見もあった。

標達成のための計画やプロジェクトベースの計画に応じて予算を配分するという仕組みも検討する必要があるのではないか。

② 今後の教職員定数の検討に当たっての論点

教職員定数の検討を行うに当たっては、以下のような疑問に、エビデンスに基づく検証を行う必要がある。

- ・ 教員の数が増えれば、いじめや不登校等は解決できるのか。
- ・ 教員の数が増えれば、学力は向上するのか。
- ・ 教員の数が増えれば、教員の多忙は解消されるのか。

イ) 教職員定数といじめ・不登校等の関係

平成 10 年からの 15 年間で、教職員の加配定数は約 3 万人、102% も増加しているが、いじめや校内暴力件数は増加しており、不登校児童の割合にも明確な変化は見られない。

例えばいじめに関しては、「いじめ認知件数」のみに着目した議論をするのであれば、これがいじめを発見できたとする教育の「成果」なのか、いじめ自体が増加したという「結果」なのかは明確な判断が難しい面がある⁴⁰。コミュニケーションツールが増加し潜在的ないじめが増加していると指摘されている中、教職員数の増加によりどのように適切な対処が行えるようになったか、といった点について、因果関係を分析した明確なエビデンスが求められるのではないかと。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

ロ) 教職員数と学力の関係

少人数学級が学力に与える効果については、主として海外において様々な実証研究が行われているが、現在まで、その効果を統計的に有意に示した研究結果は少ない⁴¹。我が国の研究⁴²においても、少人数学

⁴⁰ いじめに関する教職員定数増の成果を計る場合、いじめ認知「件数」ではなく「認知率」が教職員数の増加により有意に上がっているのか、あるいは教職員数の増加により、いじめが認知されたあとの適切な対処が行えるようになったか否か、といった点についての分析が必要。

⁴¹ 例えば、Hanushek (1996, Journal of Economic Perspectives) では、TP (先生－生徒) 比率は、生徒の成績に統計的に有意な影響なしとしている。Hojo and Oshio (2010, PIE/CIS Discussion Paper) では、数学と科学のデータを利用し、学級規模は生徒の成績に、統計的に有意な影響なしと

級の教育効果について明確に有意な結果を示すものではなく、こうした結果を踏まえれば、少人数学級に決して過大な期待はできないと考えられる。また、費用対効果の面からすれば、学級規模縮小だけに議論と予算を費やすことは効率的であるとは考えられない。

また、少人数学級に限らず、例えば習熟度別指導、ティーム・ティーチング⁴³、アクティブ・ラーニング⁴⁴など文部科学省が志向する教育の方向性についても、教職員数を増加させることとその効果の因果関係に関する実証研究が求められ、それに基づく要求が、毎年の予算編成過程で示される必要があるのではないか。

ハ) 教職員数と多忙の関係

我が国の教員の年間勤務時間は、小中学校ともに OECD 平均を上回っており、主要先進国の中でも特に多忙であることが統計上示されているが、一方で、教員の年間授業時間は小中学校ともに OECD 平均を下回っており（調査対象 30 か国中 23 位）、アメリカ、ドイツ、フランスなどの主要先進国の平均よりも 20～30%程度少ない状況となっている⁴⁵。その原因としては、我が国の教員が授業以外の仕事（職員会議、一般事務、保護者対応、部活動指導等）にその勤務時間の多くが充て

結論付けている。また、Shimizu (2002, NIER Research Bulletin) は、小5と中1の数学スコアを学級規模毎 (under 20, 21-25, 26-30, 36-40) に比較し、統計的に有意な影響なしとしている。さらに、Shinozaki (2008,平成 19 年度「全国学力・学習力調査」分析報告) は、全国学力テストの千葉県データを利用して研究した結果、小学校の国語と算数で統計的に有意な影響が見られたが、因果関係を示す証拠にはならないと結論付けている。

⁴² 例えば、慶應義塾大学の赤林英夫教授と日本学術振興会の中村亮介特別研究員が横浜市の小学6年生と中学3年生の全国学力テスト等のデータを用いて少人数学級の効果を検証した論文 (Can Small Class Policy Close the Gap? An Empirical Analysis of Class Size Effect in Japan (The Japanese Economic Review 2014)) がある。この中では、小学6年生の算数、中学3年生の国語・算数では学級規模縮小の効果が見られず、小学6年生の国語のみ、学級規模が1人小さくなると偏差値が0.1上昇する効果が確認された。また、少人数学級は裕福なエリアほど効果が高く、全国一律の実施は学力の格差を拡大する可能性がある、としている。

⁴³ 複数の教員が役割を分担し、協力し合いながら指導計画を立て、授業を行う指導形態。

⁴⁴ 教員による一方向的な講義形式の教育とは異なり、グループ・ディスカッション、ディベート、グループ・ワーク等児童・生徒の能動的な授業への参加を取り入れた教授・学習法。

⁴⁵ OECD 国際教員指導環境調査 (TALIS) 2013 年調査結果報告書 (教員の仕事時間についての国際比較結果を公表) では、1週間当たりの仕事時間の合計は、我が国が参加国 (34 か国・地域) 中トップの 53.9 時間となっており、参加国平均の 38.3 時間を大きく上回っている。

また、1週間当たりの授業時間の比較においては、我が国は 17.7 時間であり、参加国平均の 19.3 時間を下回っている一方、一般的事務業務に従事する時間については、我が国が参加国中 2 番目に多い (日本: 5.5 時間、参加国平均: 2.9 時間)。このことから、我が国の教員は、授業時間以外の業務量が多いと言える。

られていることが挙げられる。

平成 26 年 11 月に行われた文部科学省による調査⁴⁶では、「国や教育委員会からの調査等への対応」を筆頭に、「研修会や教育研究のレポート作成」、「児童・生徒・保護者アンケートの実施・集計」、「保護者・地域からの要望・苦情等への対応」に多くの時間が費やされ、多忙感を増大させているとの結果が見られた。

こうした「授業以外の事務で多忙」という状況に対し、「授業の専門家」である教員の数を増やすことが真に効率的・効果的な解決策と言えるのだろうか。義務標準法により担任の教員は既に配置されている中で、他の主要先進国に比べて多い担任外教員⁴⁷をこれ以上増やすことが、事務作業の軽減につながるのだろうか。（むしろ、若い担任外教員に事務作業を押し付ける結果とならないか。）それよりも、例えば外部人材の活用などの他の代替策によって、今いる教員がより授業に専念できる環境を整備していくことこそが、まずは求められる政策なのではないか。〔資料Ⅱ－４－10、11 参照〕

以上見てきたように、いじめ、不登校に加え、論理的思考力の向上や、英語や ICT 教育、キャリア教育などの我が国の学校教育を取り巻く様々な課題、そして教員の多忙化に対し、これからも「授業の専門家」である教員数を増やすことが、本当に効率的・効果的な解決策なのかについては、疑問を禁じ得ない。むしろ、例えば精神科医や臨床心理士の資格を持つカウンセラー、社会福祉士などのソーシャルワーカー、外国語を教えることができる人材や ICT の専門家、不登校児等を専門に扱う NPO・フリースクール、部活動指導ができるコーチ、事務作業の経験者などの学校の周りにはいる専門家や専門機関、あるいはシルバー人材や元教員等の地域ボランティアなど、多様な協力者の参画を促すべきである。そうすることで、学校を教職員だけの閉じた世界にするのではなく、各

⁴⁶ 全国の公立小中学校（小学校 250 校、中学校 201 校）の教職員（有効回答数 9,848 人）を対象とした調査。

⁴⁷ 国公立学校の 10 クラス当たりの担任外教員数は、小学校では、日本 5.4 人、ドイツ 2.8 人、アメリカ 2.7 人、フランス 2.5 人、イギリス 2.2 人、日本以外の G5 諸国平均は 2.5 人。中学校では、日本 12.7 人、ドイツ 7.3 人、アメリカ 4.9 人、フランス 7.2 人、イギリス 3.7 人、日本以外の G5 諸国平均は 5.8 人となっている。

学校の抱える問題・課題に応じた最善の教員・協力者のポートフォリオを考えつつ、教員が授業に専念できる環境を整え、効率的で効果的な教育を実現していくことが望ましい。

③ 今後の教職員定数の在り方

理想の教育環境を追い求めると、教職員定数や外部人材の活用、教育施設・機械設備の充実など、必要なものは際限なく存在し、予算はいくらあっても足りない状態となる。しかしながら、厳しい財政事情の下、社会保障以外の歳出については人口減少を踏まえた「自然減」を前提とすべきであり、教育予算についても、「未来への投資」という観点から真に効果的・効率的なものであるかどうかに関し、学校現場の実態も踏まえつつ、確かなエビデンスに基づく議論を積み重ねていく必要がある。

したがって、毎年度の予算編成の出発点として、「現在の教育環境を維持した場合の10年間の基礎・加配定数」を、「少子化を反映した教職員定数のベースライン」として設定し、ここで示す定数以上に教職員定数の配置が必要な場合には、いじめ・不登校問題への対応、学力向上やアクティブ・ラーニングなどの効果について、確かなエビデンスに基づく議論を予算編成プロセスの中で行い、事後的な検証も通じ、PDCAサイクルを徹底することとする。そうした政策決定過程こそ、政策の「見える化」、政府の説明責任の向上の面からも望ましいと考えられる。

その上で、学校を取り巻く多様な問題に対しては、引き続き「チーム学校」や「学校を核とした地域づくり」などの取組を強力に進め、多様な専門家や地域住民が参画する「学びの場」を構築するとともに、教員が授業に専念できる環境を整え、単なる「数」ではなく、教育の「質」の向上に向けて効率的で効果的な施策を実現していくべきである。

(2) 国立大学法人運営費交付金

① 18歳人口の減少と国立大学の入学定員、教職員数

我が国の18歳人口は平成4年度の205万人をピークに急速な減少を続けており、平成26年度では118万人、34年後の平成60年度では74万

人になると予想されている⁴⁸。それに伴い、大学と短大を合わせた進学率は平成 26 年度では 56.7%となっており、28 年前の 34.7%に比べ、今では 18 歳人口の 2 人に 1 人以上が大学・短大に進学する状況となっている。国立大学の志願者数についても、11 年前の 45 万人から平成 27 年度では 39 万人に減少しているが、その一方で、国立大学の入学定員は平成 16 年度の法人化以降横ばいで推移しているため、結果として、志願倍率は 4.7 倍から 4.0 倍と低下している。〔資料Ⅱ－4－12 参照〕

今後も 18 歳人口が急速に減少していくと見込まれる中で、高等教育の質を保証する観点から、教育研究組織の在り方について再考すべきである。

また、平成 19 年度以来、国立大学の学生数は 1.7 万人減少しているが、教職員数は約 2 万人増加している現状を踏まえ、国立大学教職員の適正規模について検討していく必要があるのではないかと。

② 国立大学の収入構造

国立大学の財務状況は、その収入の大部分を国からの支出に頼った構造となっている。平成 25 年度決算ベースでは、附属病院収入を除いたベースで約 68%が運営費交付金や補助金などの国からの支出となっており、自己収入については全体で 33%、その内訳は寄附金収入が 4.3%、授業料等収入が 14.7%、産学連携等研究収入が 10.8%となっている。国からの補助金が概ね 1 割である私立大学と比べると、その違いは顕著なものとなっている。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

国立大学の授業料については、ほとんどの大学が標準額（学部・大学院 53.6 万円、法科大学院 80.4 万円）⁴⁹に固定されており、平成 19 年度から標準額の 120%までの引上げが可能（引下げの下限は未設定）となっているにもかかわらず、標準額と異なる額を設定している大学は 7 大学、そのうち標準額以上の授業料を設定している大学は僅か 2 大学（2 専攻科）となっている。国立大学の自己収入構造を考える際、こうした授業料の引上げについても一定の議論が必要であると考え、その際、

⁴⁸ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」（出生中位・死亡中位）。

⁴⁹ 国立大学等の授業料その他の費用に関する省令による標準額。

家計負担に十分配慮することが重要であり、全体の引上げと併せて、

- ・ 意欲と能力がありながらも低所得で就学困難な学生に対する授業料免除の拡大（あるいは特に卓越した学生に対する授業料免除）
- ・ 奨学金制度の充実拡充や所得連動返済型の奨学金の導入
- ・ 多様な教育サービスの提供とそれに応じた多様な授業料の設定

など単なる引上げのみを行うのではなく、学生の納得感を醸成しながら、必要な措置を併せて検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－４－１４参照〕

③ 安定的な国立大学法人運営のための提案

18歳人口が急速に減少し、主要先進国中最悪の状況にある我が国財政も年々厳しさを増していく中であって、今後も国立大学が、それぞれの機能強化の方向性等に応じた教育研究の高い質を確保しながら自立的かつ持続的な経営を続けていくためには、民間資金の導入などを進め、今よりも国費（渡しきりの運営費交付金）に頼らずに自らの収益で経営する力を強化していくことが必要である。

また、「経済・財政再生計画」において、社会保障の「自然増」を除き「増加を前提とせず歳出改革に取り組む」としている中で、国立大学法人についても聖域とはせず、運営費交付金の適正化を通じ、その改革を妨げない範囲で、できる限りの財政健全化への貢献を果たすべきである。

そうした観点から、運営費交付金の削減を通じた財政への貢献と、その再配分による改革の加速に関する実効性ある施策⁵⁰を、自己収入の増加による経営の自立性向上の取組を阻害しないよう配慮しつつ、第3期中期目標期間⁵¹において実施していくことが必要なのではないか。

⁵⁰ 例えば、運営費交付金の減少によって確保される財源の一部を活用し、“pay for performance”の考え方の下、各大学の目的に沿った優れた研究成果を生むための体制整備や、自己収入増加を図り運営費交付金依存からの脱却を図るための取組、その他学長による経営力強化策への支援などについて、一定の明確な基準に応じて配分する、経営力強化のための資金を創設することなどが考えられる。その際、これまでの支援制度の効果等に関する厳しい検証を行った上で、大学改革に向けて真に効率的で効果的なものとなるよう留意して、制度設計を行う必要がある。

⁵¹ 国の機関であった国立大学は平成16年4月に国立大学法人化した。法人化と同時に今後6年間で達成すべき中期目標・中期計画を策定した。中期目標の期間は、第1期は平成16年から平成21年まで、第2期は平成22年から平成27年まで、第3期は平成28年から平成33年までとなっている。

5. 科学技術

官民合わせた研究開発投資について、我が国は過去20年以上にわたり、主要先進国の中で最も高い水準を維持してきている。また、科学技術振興費についても、同様に過去20年以上にわたり、社会保障関係費以上のペースで拡充してきた。その間、我が国は、主要先進国中最悪の財政状況にあるなかで、科学技術に投資を続けてきたことになるが、現在の厳しい財政状況を勘案すると公的投資を抑制することは不可避であり、事業のメリハリをつけながら、一層「質」を高めることが求められている。

[資料Ⅱ－5－1、2参照]

一方、科学技術関係予算の伸びに伴い、我が国の総論文数は伸びたものの、そのうち被引用度で世界トップ10%に入る「質」の高い論文の割合は他の主要先進国に比べ一貫して低水準にとどまっているなど、課題がある。したがって、以下のような取組により、「質」を高めることが必要である。[資料Ⅱ－5－3参照]

(1) 成果目標への転換

科学技術の振興に関する基本的指針である「科学技術基本計画」(以下「基本計画」)においては、累次の指摘にもかかわらず、投資(インプット)目標が記載されているのみであり、科学技術分野においてPDCAサイクルが十分に機能していない可能性がある。投資(インプット)目標の下では、投資額を達成すること自体が目的化し、財政の硬直化を進めるとともに、非効率な事業であっても実施され、費用対効果が向上しないおそれがある。[資料Ⅱ－5－4参照]

そのため、具体的な数値目標含む成果(アウトカム)目標やKPI⁵²にコミットする形に転換し、費用対効果を高めるための創意工夫が生まれる環境を創出するとともに、検証可能な形でPDCAサイクルを機能させるべきである⁵³。このように国家として具体的にどのような研究成果を目指

⁵² 具体的には、「被引用度が高い論文の割合」といった基礎研究向け指標や「大学と企業の共同研究件数・金額」といった応用研究向け指標などである。対象期間の設定に当たっては科学技術の特性にも留意が必要である。

⁵³ 閣議決定されている各分野の基本計画においても、厳しい財政事情などを踏まえ、科学技術基本計

しているかを明らかにすることで、我が国の科学技術に対する姿勢を対外的に一層明確に示すことになる。

なお、過去の「基本計画」では政府投資総額目標として「対 GDP 比 1 %」という水準が掲げられている。水準設定に当たっては「欧米主要国の水準の確保」等を根拠としてきた⁵⁴が、米・独・仏等の欧米主要国の政府投資総額は「対 GDP 比 1 %」を下回っており（2011 年平均 0.7–0.8%程度）、この観点から、この水準に合理性はなくなっていると考えられる。また、「対 GDP 比 1 %」を実現するためには、科学技術関係予算の水準を現在よりも 1 兆円（25%）以上増額することが必要である⁵⁵が、「経済・財政再生計画」における 2020 年度（平成 32 年度）までの「PB 黒字化目標」との関係でも非現実的であると言わざるを得ない。〔資料Ⅱ－5－5、6 参照〕

（2）産学連携の促進

大学が企業から受け入れた研究開発費は大学の研究開発費全体の 2 %程度と国際的に低い水準で推移しており、企業部門の研究開発費のほとんどは部門内に流れるクローズな状態となっている⁵⁶。企業部門の研究開発費の水準が国際的に高いことを踏まえれば、オープン・イノベーションによって研究の「質」を高めるためにも、産学連携による共同研究を拡大することが不可欠である。

それを実効的なものにするためには、既存の大学の産学連携本部機能の見直しに向けた科学技術行政と大学行政の連携強化や、「大学が企業から受け入れる研究開発費を 5 年間で 5 割増加」といった KPI を設定することが必要と考えられる⁵⁷。〔資料Ⅱ－5－7 参照〕

画を除いて投資に係る数値目標は掲げられていない。また、アメリカ・EU・中国といった他主要国でも政府投資総額目標は設定されていない。

⁵⁴ 第 1 期～第 3 期基本計画（平成 8～22 年度）において明記。第 4 期計画（平成 23～27 年度）は、官民投資比率など様々な要素を「総合的に勘案」して「対 GDP 比 1 %」という目標が設定されたところ。

⁵⁵ GDP は、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成 27 年 7 月 22 日）における「経済再生ケース」。科学技術関係費は、当初予算は平成 27 年度、補正予算は平成 26 年度、地方公共団体は平成 23–27 年度平均で横置き。

⁵⁶ 「大学」には短大・高専含む。また「企業」には NPO 含む。以下同じ。

⁵⁷ 文部科学省調によれば、受入額は 10 年間で約 2 倍に増加。

(3) 競争的資金改革

研究の推進力である競争的研究資金について、「質」の向上を実現するためのシステム改革を進めることが急務となっている。

具体的には、国際的な視野での審査・評価の導入による国際競争力向上、研究時間・資源管理の徹底及び配分額の減額ルール策定による研究資金の最適配分、審査において「研究の社会的インパクト」を重視することによる研究成果最大化、一部の競争的資金の間接経費割合引上げによる大学の経営力強化、といった方策を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－５－８参照〕

6. 公共事業

我が国の社会資本については、橋梁、トンネル、河川管理施設、下水道管渠など、高度成長期以降に急速に蓄積してきた膨大なストックの老朽化が着実に進んできており、今後、これらの維持管理・更新にいかに対応していかかが大きな課題となってきている。

そうした中、新規投資については、今後、我が国が本格的な人口減少期を迎え、特に生産年齢人口が全体の人口よりも急激に減少する見込みであることを踏まえれば、他の社会保障以外の歳出と同様、「自然減」を前提としてこれまで以上に厳選し、既存ストックの有効活用への転換を一層進める必要がある。

また、国による事業のみならず、交付金を通じて地方公共団体が行う事業を含めて、事業評価等を通じた一層の重点化を図るとともに、民間活力・民間資金を活用する PPP/PFI についても真に財政効率化に資するものに重点化していくなど、社会資本整備全般にわたって歳出改革の取組を進めていく必要がある。

(1) 人口減少時代に向けた社会資本整備の課題

社会資本の維持管理・更新に係る費用の見通しについては、国土交通省の社会資本整備審議会・交通政策審議会において、国土交通省所管の社会資本 10 分野の維持管理・更新費用が、20 年後には現在の 1.3 倍から 1.5 倍程度にまで増加するとの推計結果が示されている。この推計は、過去の維持管理等の実績を踏まえ、施設更新時には同等の機能で更新し、除却は行わないという前提で機械的に推計したものである。

実際には、財政上の制約を踏まえれば、橋梁など、点検により損傷状態を把握し、計画的なメンテナンスを行うことで長期的なコストの圧縮が可能なインフラについては、各インフラの管理者が的確に予防保全型の維持管理を行い、長寿命化を図る取組を進める必要がある。また、更新せざるを得ない場合であっても、例えば生活排水の処理施設の統合化を行うなど、人口減少等を踏まえた集約的な更新を行うことにより更なる財政負担の抑制を追求すべきである。〔資料Ⅱ－6－1 参照〕

① 計画的なメンテナンス

計画的なメンテナンスを進めるという観点から、各地方公共団体は、インフラ長寿命化の行動計画と位置付けられる「公共施設等総合管理計画」を作ることとされており、総務省から各地方公共団体に対して策定の要請を行うとともに、特別交付税措置による策定支援も行っているところである。平成27年4月1日現在における計画策定率を見ると、都道府県は23.4%、政令指定都市は40.0%となっている一方で、市区町村の策定率は3.3%にとどまっている。国及び地方公共団体は、足下進めている長寿命化計画（行動計画）を策定した後、さらに各インフラの管理者として、個別施設毎の長寿命化計画も策定することとされているが、こうした取組は未だ緒に就いたばかりであり、国としても後押ししていく必要がある。その際、計画を策定することだけを目標とすることなく、実効性ある計画となるよう留意すべきである。〔資料Ⅱ－6－2参照〕

② 公共施設等の選別・集約化

人口減少等を踏まえた集約化の観点からは、公共施設などの都市機能のコンパクト化を進めることが今後の社会資本整備等にあって重要な視点であり、本年新たに策定された「国土形成計画」（平成27年8月14日閣議決定）においても、コンパクト・プラス・ネットワークを進めていくこととされている。また、当審議会においても、コンパクトシティは行政コストの低減のみならず、生産性の向上という観点からも進めていくべきとの意見があった。これを推進していくためのツールの1つとして、昨年の都市再生特別措置法の改正により、市町村が、居住誘導区域、都市機能誘導区域等を定める「立地適正化計画」を策定した場合に、規制・財政・税制・金融面の支援を受け得ることとなっており、足下、198の市町において計画策定に向けた取組が行われている（平成27年7月末現在）。国としても、こうした取組への支援を一層重点化する観点から、まちづくり関係の交付金について補助対象を「立地適正化計画」の誘導区域内に重点化するとともに、さらに単一の都市だけでなく複数の隣接都市が連携してコンパクト・プラス・ネットワークに取り組む場合

を後押ししていく視点も必要と考えられる。〔資料Ⅱ－6－3参照〕

（２）歳出改革に向けた一層の重点化等

既存の社会資本の維持管理・更新費用の増加、今後の人口減少、極めて厳しい財政事情を踏まえれば、社会資本整備についても、「骨太 2015」に掲げられている「公的サービスの産業化」、「インセンティブ改革」、「公共サービスのイノベーション」といった取組を含めて、不断に歳出改革に取り組んでいく必要がある。

① 直轄事業等の一層の重点化

政策評価法に基づく政策評価制度の一環として、直轄事業等の公共事業については新規事業採択時評価が行われており、近年、事業完了後の事後評価、計画段階評価など累次の充実が図られてきている。事業評価における費用便益分析（B/C）を見ると、趨勢として近年の新規採択事業の B/C は横ばいないし低下傾向にある。今後、既存ストックの維持管理・更新費用の増加圧力が高まる中、新規投資にあたっては、真に必要なストックの選択が一層重要になっていると考えられる。

② 社会資本整備総合交付金等の見直し

社会資本整備総合交付金は、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体の創意工夫を生かすことができる総合的な交付金として平成 22 年度に創設された。また、防災・安全交付金は、老朽化対策や事前防災・減災対策の取組、地域における総合的な生活空間の安全確保の取組を集中的に支援するため、平成 24 年度に創設された。いずれも地方公共団体にとって自由度の高い仕組みとなっているが、そうであるからこそ、明確なアウトカムで事業の評価が行われ、適切に PDCA が機能するようにする必要がある。

現在の交付金は、道路、河川、下水道等のメニューを活用して整備計画を作成し、交付申請を行うこととなっているが、費用便益分析などの事業評価は要件とされていない。交付金を創設する前の個別補助金においては事業評価の対象となっていた事業も多く、また、そうした事業に

ついて、国の直轄事業として実施する場合には、現在も事業評価が行われている。今後は一定の線引きを行った上で事業評価を要件化すべきものと考えられる。〔資料Ⅱ－6－4参照〕

また、各地方公共団体は整備計画を策定する際に、成果目標とともに、その目標の実現状況等を評価するための定量的指標を設定することとなっているが、必ずしも地方公共団体によるPDCAが適切に行われるような目標等が設定されておらず、国が率先して一定の指針等を策定することが望ましい。

さらに、整備計画内での流用等が認められているにもかかわらず、交付金の配分を受けながら契約しない状態での繰越や不用を生じさせる割合について、都道府県によって大きなばらつきが見られる。真に必要な要望を促すためにも、こうした実態を次年度への要望額等に反映させていくことも検討すべきである。

以上のような取組を通じて、交付金により地方公共団体が行う公共事業についても一層の重点化に努めていくべきである。

③ 民間活力や民間資金の活用

社会資本の整備や維持管理に対応していく上で、PPP/PFIといった民間活力、民間資金の導入を積極的に進め、民間の創意工夫を活用していくことは重要な取組である。一方で、PPP/PFIの件数や事業規模の確保が自己目的化することとなっては本末転倒であり、官民のリスク分担を適正なものとしつつ、費用対効果が高く真に財政の効率化に資するものを進めていくことが必要である。

(3) 事前防災・減災対策

人口減少時代にあっても、東日本大震災等を踏まえた地震の被害想定の見直しや、集中豪雨の頻度増加に伴う土砂災害、風水害の増加など、従来の想定を上回る災害リスクを踏まえた事前防災・減災対策の取組は引き続き進めていく必要がある。

その際、ハード対策による対応が合理的なケースもあるが、全てをハード対策により対応することは、巨額のコストがかかるのみならず、そ

の整備に長い時間を要することなどから現実的とは言えない。

これまでも当審議会において提言してきたとおり、我が国が置かれた厳しい自然環境の下で、国民の命と暮らしを最重視する観点からは、ハード対策の限界も念頭に置いた上で、土地利用規制の強化、地域の実情に合った避難体制の確立や住民への情報伝達の工夫などのソフト対策も重視し、両者を組み合わせた総合的な対策を講じていく必要がある⁵⁸。

(4) 公共事業関係費の方向性

公共事業関係費については、これまで削減を続けてきた結果、概ね主要先進国並みの水準になりつつあるが、我が国がこれら主要先進国と比較して格段に厳しい財政状況にあることや、今後の人口減少の本格化に鑑みれば、社会資本整備の在り方については不断の見直しを行い、引き続き総額の抑制に努めていく必要がある。

また、供給面からも、既に様々な分野において担い手の不足が指摘される中で、建設業のみが供給制約の問題から逃れられるとは考えにくい。今後、建設業における一層の生産性の向上や十分な新規入職者の確保が図られなければ、公共投資の供給制約になりかねない。

こうしたことを踏まえれば、既存の社会資本の長寿命化による効率的な維持管理、集約的な更新、事業評価等を通じた事業の更なる重点化等を強力に進めていくことは喫緊の課題であり、また、そうした取組を通じて、公共事業関係費について一層の抑制を図りつつ、必要不可欠な社会資本を確保していくべきものと考えられる。

⁵⁸ 本年9月の「平成 27 年9月関東・東北豪雨」では、住民に対する避難指示や伝達に問題が生じるなどソフト対策が十分に機能したとは言えないとの指摘があった。

7. 農林水産

我が国農林水産業は縮小傾向が続いている。農林水産業の国内総生産は、20年前の平成7年は8.7兆円であったが、平成25年には約3分の2の5.8兆円に減少しており、我が国全体のGDPに占める割合は1.2%となっている。また、基幹的農業従事者のうち65歳以上の割合は、平成7年の40%から平成26年の63%に上昇している。

この間、農林水産業が抱える課題と目指すべき方向性は変わっていない。農地集積・集約化等により大規模化し、また企業の参入を促進して、効率的で収益力のある経営を確立し、若者にとって魅力のある産業とすることが求められている。平成25年以降は、農地中間管理機構の創設、旧戸別所得補償の見直し、いわゆる「減反の廃止」の決定、農協改革等の農業の構造改革が進められてきた。また、本年10月に大筋合意した環太平洋パートナーシップ（以下 TPP）協定を含め、今後、農林水産業を取り巻く国際環境の変化が想定される中、競争力強化に向けて構造改革の動きを加速化させる必要がある。

平成27年度の農林水産関係予算は2.3兆円であり、一般歳出の4.0%を占めているが、我が国の厳しい財政状況の下では、既存の予算を厳しく精査して、産業としての自立を促し、目指すべき農林水産業を実現するための政策に予算を集中させていかなければならない。

（1）TPPへの対応

TPPは包括的で高い水準の協定を目指すものであるが、我が国は、重要5品目を中心に関税撤廃の例外を数多く確保するとともに、国家貿易制度等の維持、セーフガード等の創設、関税削減期間の長期化等の措置を獲得し、他方、我が国の農林水産物・食品の輸出拡大の重点品目の全てで関税撤廃を獲得した。

このTPP協定の合意内容をよく分析して、我が国農林水産業の競争力強化につなげていく必要がある。その際、平成6年に取りまとめられたウルグアイ・ラウンド関連対策の反省を踏まえなければならない。同対策は、事業費が6兆100億円に上ったが、対策の策定過程でその総額の

議論が先行したこと、その内容に直接農業の体質強化につながらないものが含まれていたことなど、厳しい指摘がなされてきた。〔資料Ⅱ－7－1、2参照〕

TPP 関連対策は、納税者の理解を得られるよう、真に競争力の強化に資する内容とするべきである。協定の実施が農林水産業にもたらす影響の分析に基づいて、コスト低減や生産構造の転換を促し、競争力強化を図るための施策を基本とし、輸出振興など攻めの農林水産業をより一層展開していくべきである。また、対策の実施に当たっては、構造改革の進捗につき客観的に測定可能な成果目標を設けて、執行状況を踏まえた施策の評価と見直しを行っていくことが求められる。当審議会においても、対策の実施期間において、その進捗状況をよく点検していく必要がある。

さらに、TPP に対応するために対策を追加するだけでなく、既存の施策についても、補助金、税制、規制措置を含め、競争力強化に向けて包括的な見直しを行っていくべきである。

（2）水田農業の構造改革

農業において最も改革が求められるのが、水田農業である。畜産を含め多くの品目では主業農家が生産の大宗を担っているが、米は小規模農家が多く、高コスト構造が続いている。こうした構造が継続してきた背景には、需要量の減少に合わせて、国が主導して米の生産量を抑制する生産調整、いわゆる「減反」政策が行われてきたことがある。個々の農家まで生産量の上限を配分するとともに、その上限を毎年引き下げてきた。農家が転作を行えば、赤字となる作物でも主食用米と同程度の所得が確保されるよう、転作に対する助成が行われている。こうした政策が、需要に応じた生産や農家の収入拡大・コスト削減に取り組む経営マインドを、結果として阻害してきた。

このため、「平成 30 年産を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、需要に応じた生産が行える状況になるように取り組む」という「減反の廃止」が、平成 25 年に決定されている。他方で、赤字となる作物でも主食用米と同程度の所得が得られるように助成して、転作の

拡大を推進する政策が継続している。例えば、飼料用米は助成額が販売収入の10倍程度にもなっている。これは「減反の廃止」が本来目指すべき農業の在り方に逆行し、輸出の拡大や高収益作物への転換といった経営努力を阻害するものである。しかも、転作拡大に伴って国民負担が増大していく見通しとなっている。「減反の廃止」を強い水田農業の実現に結び付けるためには、農家の自立的な経営判断に基づく生産を促す政策に転換しなければならない。そのためには、主食用米並みの所得を得られるように助成するという考え方から脱却することが不可欠である。〔資料Ⅱ－7－3、4参照〕

また、転作による米の生産調整は、米価の維持・上昇の効果を期待して行われている実態にあるが、消費者の視点も踏まえれば、現在の高コストの生産構造を改革していくことが必要である。農地集積・集約化等には多額の予算措置が既に行われており、コスト削減という成果を早期に実現することが求められる。〔資料Ⅱ－7－5参照〕

（3）土地改良事業の見直し

米の供給力が過剰となっている中、その基盤整備である土地改良事業も在り方の見直しが必要と考えられる。土地改良事業は、水利施設や農地の基盤整備自体が自己目的化してはならず、強い農業を作るための設備投資と位置付けられるべきものである。しかしながら、現行の土地改良長期計画で設けられている成果指標は、事業実施後に強い農業経営がどれだけ行われるかという観点から設定されていない。〔資料Ⅱ－7－6参照〕

農業の競争力の強化が従来以上に求められる中、土地改良事業がコスト削減や収益力の向上をもたらす強い農業づくりにつながるよう見直すことが必要である。また、水田農業の構造改革に資するよう、畑地化など高収益作物への転換に向けた整備に重点化し、ハード事業とソフト施策が十分に連携した形で強い農業を実現していく必要がある。〔資料Ⅱ－7－7参照〕

このため、今後の土地改良事業の推進に当たっては、強い農業をつくる観点から成果指標を明確に設定すべきである。また、個別事業の採

択に当たっても、高収益作物中心の営農体系への転換、生産コストの削減等が効果的に実施されるよう採択要件を見直し、優先順位付けを厳格化するべきである。

（４）食料自給力を重視する施策への重点化

農業の競争力強化のためには、転作助成や土地改良事業だけでなく、農政全般について方向性を見直す必要もある。現行の農政では、食料自給率を向上させるため、国内の生産量を維持・拡大する施策に注力し、その結果、国の財政支援なしには営農が成り立たない作物の生産が多く行われている。

これに対し、当審議会では昨年の建議において、食料自給力の視点を今後の農政において重視すべき旨を強調した。その後、本年３月に改訂された「食料・農業・農村基本計画」（平成 27 年 3 月 31 日 閣議決定）において、食料自給力指標が導入され、農地等を最大限活用することを前提に、熱量効率を最大化させて作付する場合には、現在の供給熱量を確保できることが確認された。

今後は、食料自給力の視点を取り入れて、若者に魅力のある強い農業経営を確立するための施策や、非常時に必要となる農地を低コストで管理するための施策に重点化するべきであり、具体的な施策の検討を早急に進めるべきである。〔資料Ⅱ－７－８、９参照〕

8. エネルギー

本年7月に決定されたエネルギーミックスでは、エネルギー政策の基本的視点である「安全性」、「安定供給（自給率）」、「経済効率性（電力コスト）」及び「環境適合（温室効果ガス排出量）」について達成すべき政策目標を明確化するとともに、これらを踏まえた2030年度（平成42年度）のエネルギー需給構造や電源構成の見通し等を提示している。

このエネルギーミックスを実現するためには、オイル・ショック後並みの大幅なエネルギー効率改善や再生可能エネルギーの最大限の導入等が必要とされている。〔資料Ⅱ－8－1参照〕

エネルギー予算は、こうした野心的な目標達成に向けて有効に活用していくことが必要であるが、利用可能な財政資源が限られていることに鑑みれば、予算の量的拡大に頼ることは現実的でも適切でもない。後述するような、再生可能エネルギーに係る固定価格買取制度の賦課金減免制度の見直しや予算の「選択と集中」、補助金と規制的手法との組み合わせなどを通じ、関連施策を効果的・効率的に推進していくことが重要である⁵⁹。〔資料Ⅱ－8－2参照〕

（1）再生可能エネルギー予算

再生可能エネルギーは、エネルギー自給率向上やCO₂排出量の低減に寄与する重要なエネルギーであり、エネルギーミックスを踏まえた導入拡大を図る必要がある。ただし、その際には、最も効率的な形で取り組むことで、国民負担の抑制と両立させることが重要である。

とりわけ、固定価格買取制度については、現行制度を継続する場合には、賦課金負担（国民負担）が右肩上がりで増加し、これに伴い、「電力多消費産業への賦課金減免制度」に伴う国費負担額も毎年度累増していき、財政を硬直させる要因となる。

固定価格買取制度に関しては、現在、資源エネルギー庁の総合資源エネルギー調査会に設置された再生可能エネルギー導入促進関連制度改革

⁵⁹ 今後行われる高速増殖炉「もんじゅ」の新しい運転主体の検討を踏まえ、関連予算について適切な見直しが必要であるとの指摘があった。

小委員会において、制度の見直しに向けた検討が行われている。

当審議会としては、固定価格買取制度について抜本的な改革を行うとともに、その中で、財政を圧迫しつつある賦課金減免制度について、以下の方向で見直しを行うことを求めたい。

まず、現行の減免制度は、国際競争力の維持・強化の観点から、電力多消費事業者に対して一定の賦課金を減免するものであるが、8割という非常に高い率で賦課金負担を減免する内容となっており、また、国際競争力と必ずしも関係のない業種も対象となっている。

この結果、減免制度に伴う国費負担額は年々増加しており、また、減免対象とならない電気利用者との間の不公平性も拡大している。こうした点を是正するためにも、現行8割となっている減免割合の引下げや対象業種の見直し、減免と省エネ努力とのリンクなど制度の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－8－3参照〕

また、減免措置に必要な財源についても見直しが必要である。具体的には、固定価格買取制度において、再生可能エネルギー導入拡大に必要な費用については、賦課金を通じて電力利用者が広く負担するというのが制度の基本的な考え方であることや、年々累増する賦課金減免措置に係る費用をエネルギー予算で措置する場合には同予算の硬直化を招くおそれがあることを踏まえ、財源については、減免制度の見直しによる所要額の適正化を図りつつ、賦課金に求めていくべきである。〔資料Ⅱ－8－4参照〕

再生可能エネルギーについては、固定価格買取制度に加え、様々な導入補助や技術開発、実証事業等が行われている。これらについては、エネルギーミックスが示す姿を踏まえた「選択と集中」が行われているか、特定の事業者への支援措置となって市場原理を歪めていないか、将来的に民間ベースでの事業につなげていけるよう適切な出口戦略が設定されているか、等の観点から十分な精査をし、予算の重点配分を行っていくべきである。

(2) 省エネルギー予算

当審議会は、省エネルギーの推進手法として、規制的手法の重要性を

繰り返し強調してきた。規制的手法については、エネルギーの使用の合理化等に関する法律（省エネ法）に基づき、定期報告義務やベンチマーク制度、トップランナー制度等の枠組みが設けられている。

こうした取組はこれまでも一定の成果を挙げていると考えられるが、エネルギーミックスで掲げられた省エネルギーに関する目標達成に向け、今後は、省エネ取組状況に応じたクラス分け評価や、エネルギー消費の増加が著しい業務部門へのベンチマーク制度の拡大等、事業者に対する規制面の取組を強化していくことを求めたい。

省エネルギー予算については、こうした規制による取組を前提として、効果的・効率的に措置することが不可欠であり、例えば、以下のような取組を進めていくべきである。

- ・ 省エネルギーに資する投資に対して補助金的手法を用いる場合には、通常の老朽設備の更新であっても、それだけで相当程度の省エネ効果が見込まれることを踏まえ、一定水準以上に深掘りした省エネ投資に補助対象を限定することが適切である。対象を限定する際には、トップランナー基準やベンチマーク制度と関連付けるなど、規制的手法と組み合わせることが有効である。
- ・ 高価格が普及の障害となっている特定の省エネ機器について、補助金を通じて購入の際の負担を軽減することで、初期需要を創出し、量産効果による生産コスト削減を図る場合には、終期の設定を含む適切な出口戦略や価格低減を促す補助スキームを併せて検討していくことが必要である。〔資料Ⅱ－８－５、６参照〕

（３）原子力関係予算

原子力立地地域に対する電源立地地域対策交付金については、現在、各立地自治体に対し、一律で81%という高い設備利用率（震災前10年間の平均設備利用率は7割程度）を前提として交付されている（みなし交付金）。

しかしながら、足下では、川内原子力発電所をはじめとして再稼働の動きが進みつつあり、また、廃炉についても具体的な進展が見られるなど、原子力発電所を取り巻く各立地自治体間の違いが顕著になっている。

こうした状況の変化にもかかわらず、全国一律の扱いを継続することは、発電用施設の設置・運転の円滑化という電源立地地域対策交付金の制度趣旨を適切に反映しているとは言えない。立地自治体間の公平性という観点からも問題であることから、立地地域の実態に即して交付金を見直すことが必要である。

これに関し、当審議会としては、電源立地地域対策交付金について、交付金本来の趣旨に鑑みて、廃炉を決定した原子力発電所については適切に交付金支給を停止するとともに、立地地域の実態をより適切に反映させる観点から、過去の稼働実績を踏まえ、停止している原子力発電所に対する「みなし交付金」を引き下げることが求めたい。

なお、電源立地地域対策交付金への依存度が高い立地自治体に対しては、こうした支給の停止・引下げに際し、一定の激変緩和措置が必要となることも考えられる。その際には、期限を明確に区切った時限的な位置付けとするべきである。〔資料Ⅱ－８－７参照〕

9. 中小企業

信用補完制度は、民間の金融仲介機能を補完するものであり、中小企業の資金繰りの安定・円滑を確保するものであるが、中小企業の経営改善につながっているかよく検討する必要がある。また、毎年度、多額の予算が措置されていることを踏まえれば、持続可能な制度とすることが重要な課題となっている。〔資料Ⅱ－9－1、2参照〕

これまで行われた平成19年の責任共有制度の導入や昨年3月のセーフティネット保証5号（構造的不況業種に対する100%保証）における特例措置の終了は一定の評価をすることができる。しかし、信用補完制度への過度の依存により、金融機関が中小企業とともに経営改善・事業再生を図るインセンティブを阻害するようなことはあってはならない。〔資料Ⅱ－9－3参照〕

そこで、リーマン・ショックや東日本大震災といった危機時から平時に戻った今こそ、信用補完制度の更なる改革を行い、この制度にこうしたインセンティブを組み込むことが重要である。

そのため、中小企業の資金繰りに与える影響に留意しつつ、金融機関に対して経営支援機能の発揮を促し、持続可能な制度とする観点から、現在80%保証とされている一般保証について保証割合の見直しを行うとともに、100%保証についても金融機関がモラルハザードに陥ることのないよう、大規模な金融危機の発生時のようなやむを得ない場合を除き見直しを行う必要がある。

10. 政府開発援助（ODA）

戦後の我が国の開発途上国に対する経済協力は、アジア諸国に対する賠償と並行して開始された。1960年代、我が国経済は急速な成長を続けたが、一方で、拡大を続ける貿易不均衡などを背景にインドネシアやタイ等において反日運動が発生する中、アジア諸国との関係改善・強化を図る観点から、これと相前後して定められた量的目標の下、ODA (Official Development Assistance) は事業量、一般会計予算とも増加の一途を辿った。

1971年（昭和46年）のいわゆるニクソン・ショックや1973年（昭和48年）の第1次オイル・ショックにより世界経済が厳しい中であっても、経済成長を背景に我が国の国際的なプレゼンスは向上した。援助の仕組みの多様化が進むとともに、量的にも増加を続け、1989年（平成元年）には世界第1位のODA供与国となった。

その後、バブル崩壊後1990年代に、我が国経済・財政は厳しい状況に立ち至り、ODAの一般会計予算がピークを迎えた1997年（平成9年）に財政構造改革法が制定され、その翌年の平成10年度予算がマイナス10%シーリングとなった。それ以降、アジア各国が成長を遂げる一方で、我が国経済・財政の厳しい状況は変わらず、非効率なODA事業に対する国会や会計検査院からの指摘等もあり、国民からの厳しい目を向けられる中であって、ODAについては、一定の事業量を確保しつつも、一般会計予算ベースでは抑制基調が続いてきた。〔資料Ⅱ－10－1参照〕

（1）経済協力における民間資金の役割とODA

我が国から開発途上国への資金には、ODA以外にも、国際協力銀行（以下JBIC (Japan Bank for International Cooperation)）による融資などのその他の政府資金（以下OOF (Other Official Flows)）及び民間資金があるが、開発途上国向けの民間資金は、政府資金を大きく上回っており、中でも海外直接投資は、ODAの約1.5倍を超える規模にまで急速に増加している。ODAのみで見れば、我が国は米英独仏よりも小さいが、OOF及び民間の海外直接投資を含めて見れば、我が国の資金は最大の米

国に次ぐ規模となっている。実際にも、例えばラオスの水力発電事業では、国際協力機構（JICA：Japan International Cooperation Agency）による調査（ODA）の後、OOFであるJBIC、さらにアジア開発銀行（ADB：Asian Development Bank）、民間銀行等による協調融資に加え、民間の直接投資により事業資金が供給されている。〔資料Ⅱ－10－2～5参照〕

開発途上国の経済発展への我が国の貢献を評価するに当たっては、単に一般会計のODA予算額（当初）の多寡を論じるのではなく、円借款も含めたODAの事業規模、OOF及び民間資金に着目すべきであり、とりわけ民間の海外直接投資は、成長や雇用に貢献し開発途上国との関係強化に重要な役割を果たすものであり、重視すべきである。

（2）ODAの重点化・効率化

開発途上国に対する海外直接投資の促進の重要性を踏まえれば、ODAにおいて、開発途上国における投資環境の整備・改善につながるような事業を重視するべきである。また、無駄・非効率な事業を徹底して排除し、冒頭指摘したような国際情勢の変化にも留意しつつ、真に開発途上国の発展に資する事業に重点化すべきである。

国際機関向けの拠出金等については、当審議会の建議も踏まえ、外務省において、本年より重要外交課題遂行上の有用性等の観点から国際機関をAからDの4段階で評価する取組が始められたところである。このこと自体一定の評価に値するが、評価結果がA、Bに偏在しており、D評価は該当無しとの結果になっている。内部職員のみではなく、外部有識者を評価に参画させることや定量的な評価をよりきめ細かく行うこと等により、透明性、客観性及び精度を上げていくべきである。また、国際機関への影響力強化については、特に人材育成に取り組むことが重要である。〔資料Ⅱ－10－6、7参照〕

（3）ODA一般会計予算

ODAの一般会計予算については、我が国の経済・社会情勢の変化に応じて規模も変化してきたが、現下の厳しい財政事情や我が国の経済・社

会環境などを踏まえれば、引き続き抑制していくことを基本とするべきである。その際、国際機関に対する拠出金並びに有償資金協力、無償資金協力及び技術協力のツールをより戦略的・重点的に運用していく必要がある。

11. 防衛

安全保障は、防衛力だけでなく、外交力や同盟国との信頼関係、財政状況を含む経済力等を合わせた我が国の国力全体の中で確保されるものである。先般成立した平和安全法制をはじめ、財政改革を含めた経済・財政政策、少子高齢化等への対応等の各種の政策を一体的かつ重層的に推進することで我が国の安全保障を確保していく必要がある。

南西方面の脅威等、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中、政府は、我が国の防衛の基本方針を定めた「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」の下、「中期防衛力整備計画」（平成 25 年 12 月 17 日 閣議決定）に沿って防衛力整備を進めている。

同計画では、防衛力整備に係る所要経費について、平成 26 年度から平成 30 年度まで、平均実質 0.8%の伸率による総額（23 兆 9,700 億円）を規定している。〔資料Ⅱ－11－1 参照〕

財政健全化目標の達成に向け、一般歳出について増加を前提とせずに歳出改革に取り組む中であっても、緊張度を増す我が国の安全保障環境に適切に対処するため、防衛関係費は、一定の所要経費を規定されており、同総額の枠内で実効性ある防衛力整備を効率的に行っていかなければならない。

28 年度予算編成に向け、防衛関係費については、個別経費について徹底した効率化・合理化を図るとともに、選択と集中を通じて優先順位付けを行いメリハリある予算としていく必要がある。

防衛関係費の構造を見ると、人件・糧食費を除けば、装備品取得等に係る歳出化経費の割合（28 年度概算要求：37.5%）が大きい。防衛装備品の調達等は複数年度にわたるものが多く、国庫債務負担行為等を通じて歳出化経費として後年度の負担となり、その割合が増加していけば予算の硬直化を招きかねない。〔資料Ⅱ－11－2 参照〕

このため、毎年度の予算編成においては、「中期防衛力整備計画」で示された所要経費の総額の枠を超えることのないよう、後年度負担の歳出化のタイミングを踏まえつつ、新規後年度負担の抑制を図る必要がある。

後年度負担及び歳出化経費の抑制に際しては、装備品等の調達効率化・合理化は不可欠である。「中期防衛力整備計画」でも、「調達改革等を通じ、一層の効率化・合理化を徹底した防衛力整備に努め、概ね7,000億円程度の実質的な財源の確保を図る」こととされ、調達改革は、本年10月に設立された防衛装備庁の最重要課題となっている。〔資料Ⅱ－11－3参照〕

後年度負担を抑制していくための調達改革の取組は、中長期的な課題という側面もある一方で、毎年度の予算編成においては、まずは一般物件費の効率化と縮減を図る必要がある。

一般物件費は装備品の修理、油購入費、営舎費等、自衛隊等の維持・運用に係る経費が多いが、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係る政策的な経費があり、防衛関係費の1割弱（28年度概算要求：4,109億円）を占めている。〔資料Ⅱ－11－4参照〕

基地対策等の推進に係る経費は、例えば、防衛施設周辺の住民に対する住宅防音事業やNHK受信料軽減措置事業の他、防衛施設がある市町村全般に対する民生安定助成事業等、特定の防衛施設の設置市町村に対する特定防衛施設周辺整備調整交付金等がある。これらの事業については、事業内容と自衛隊等の運用に係る障害との因果関係、政策目的と照らした費用対効果、各事業の重複の可能性等について、精査・点検を行い、各事業の見直しを図る必要がある。

併せて、28年度予算編成では、在日米軍駐留経費負担について、負担の根拠となる現行の特別協定の期限到来に伴う新たな特別協定の締結交渉の中で、同経費の削減に取り組む必要がある。

（1）調達改革

装備品の高性能化・複雑化に伴い、取得価格が高騰し、限られた予算の中で調達数量が減少し、それが取得単価の更なる高騰を招くという悪循環の中で、装備品の調達予定数の未達による防衛力の低下や国内の防衛生産・技術基盤の弱体化が懸念されている。

持続可能な防衛力整備に向け、後年度負担と歳出化経費を抑制する観

点から、調達改革は必須である。

そのため、まずは、装備品の開発・取得段階と維持整備段階においてそれぞれ効率的な手法を取り入れる必要がある。

前者については、①国内開発、②ライセンス生産、③輸入、④国際共同開発・生産といった各種の開発・取得の手法について、各々の装備品の特性や我が国の防衛生産・技術基盤における強みや弱みを踏まえ、戦略的に選択・採用し、効率的な調達を行う必要がある。〔資料Ⅱ－11－5 参照〕

後者については、故障や整備の都度、必要な部品や作業量に応じて対価を払うのではなく、稼働率等の成果に応じて対価を支払う成果保証契約（PBL：Performance Based Logistics）の対象範囲の更なる拡大を図る必要がある。〔資料Ⅱ－11－6 参照〕

そして、装備品に係る構想から開発・取得、維持整備、廃棄までのライフサイクルを通じたコストの抑制につながるプロジェクト管理の強化を図り、仮にコストの上振れが生じた場合には、取得の打ち切りも含めた見直しを行うことで、装備品に係るトータルコストを抑制していかなければならない。〔資料Ⅱ－11－7 参照〕

（2）一般物件費の見直し（在日米軍駐留経費負担）

我が国の安全保障上、日米同盟はその基軸であり、在日米軍の駐留は抑止力として我が国の防衛やアジア太平洋地域の安定に寄与している。我が国は、在日米軍の安定的な駐留を実現するため、駐留経費（施設の借料、提供施設整備、駐留軍等労働者の労務費、光熱水料等）の一部を日米地位協定及び特別協定に基づき負担している⁶⁰。〔資料Ⅱ－11－8 参照〕

同経費負担の根拠となる、現行の特別協定が平成 27 年度で期限を迎えることから、平成 28 年度以降の我が国の経費負担の在り方について、検討を行う必要がある。

これまで特別協定の締結に際しては、当審議会でも在日米軍駐留経費負担の削減及び各負担項目の見直しに向けた提言を行っており、平成 11

⁶⁰ 我が国の米軍駐留経費負担を、他の米軍駐留国と比較すると、光熱水料等、他の国では負担していない経費を負担しており、経費負担の割合も大きい。

年度をピークに在日米軍駐留経費負担は減少してきた。

しかしながら、平成 23 年度に締結された現行特別協定では、同経費負担全体の水準を平成 22 年度の総額を目安に維持することになっていることから、過去 5 年間はほぼ横ばいとなっている。〔資料Ⅱ－11－9 参照〕

このため、新たな特別協定の締結に際しては、日米の防衛協力の強化を図りつつ、以下の点を踏まえ、各経費負担の見直しを行うことにより、我が国の在日米軍駐留経費負担の減額を図るべきである。

まず、急激な円高の進行及び米国の財政状況の悪化等を背景として、我が国が在日米軍駐留経費の一部を自主的に負担し始めた当時と比較して、日米の経済・財政状況は大きく変化している。具体的には、近年における大幅な円安により在日米軍が負担する経費は実質的に減少していること、及び我が国の財政事情が米国よりも悪化していることが挙げられる。〔資料Ⅱ－11－10 参照〕

また、我が国の安全保障の要となる日米同盟における新しい「日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）」の策定や平和安全法制の成立等により、安全保障や国際平和協力活動における我が国の役割と責務が高まっていることを踏まえる必要がある。

さらに、我が国は、基地がある地域の負担軽減等のため米軍再編等に係る経費を負担している。これは基本的には日本側の要請に起因するものではあるが、米軍の駐留環境の改善やその経費負担の軽減に資する面もある。これらも含めて見ると、我が国が負担している在日米軍の駐留に係る経費が近年大きく伸びていることを考慮するべきである。〔資料Ⅱ－11－11 参照〕

これらの点を踏まえれば、厳しい財政事情の下、財政健全化の取組を進める中で、在日米軍駐留経費負担についても聖域視することなく見直しを行い、その縮減を図る必要がある。

個別経費負担の見直しについては、経費の効率化を進めることで米国の負担も軽減されることを踏まえ、娯楽施設や収益性のある施設で働く駐留軍等労働者の給与の見直しや、同職種の民間労働者や国家公務員よりも給与水準が高い一因となっている格差給や語学手当等について廃止を含めた見直し等を行っていく必要がある。