

「経済・財政再生計画」の着実な実施  
に向けた建議

平成 28 年 5 月 18 日  
財政制度等審議会



# 「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議

平成28年5月18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、財政健全化目標の達成に向けて策定された「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた基本的考え方を、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 28 年 5 月 18 日現在

[財政制度等審議会会長  
兼財政制度分科会長]

吉川 洋 立正大学経済学部教授

[財政制度分科会長代理]

○ 田近 栄治 成城大学経済学部特任教授

[委員]

秋山 咲恵 (株)サキコーポレーション代表取締役社長

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

神津里季生 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)大学改革支援・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銀行相談役

[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 SMC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 (一財)日本リハビリテーション振興会理事長

(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

2月5日(金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 平成28年度予算等</li> <li>○ 平成28年度予算を受けた財政試算</li> <li>○ 復興財源確保法及び特例公債法の一部を改正する法律案</li> <li>○ 財政制度分科会の今後の進め方</li> </ul>
4月4日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「経済・財政再生計画」の着実な実施（社会保障）</li> <li>○ 復興</li> </ul>
4月7日(木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 海外調査報告 (EU・イギリス・アイルランド、IMF・アメリカ・カナダ)</li> <li>○ 「経済・財政再生計画」の着実な実施 (社会資本整備、文教・科学技術、地方財政)</li> </ul>
4月15日(金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 海外調査報告 (ドイツ・イタリア・ギリシャ、OECD・フランス・スペイン・ポルトガル)</li> <li>○ 海外調査に関する論点整理</li> <li>○ 財政・租税教育</li> </ul>
4月28日(木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 女性公聴会についての報告</li> <li>○ 「「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議(案)」について</li> </ul>
5月13日(金)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議(案)」について</li> </ul>



# 目 次

## I. 財政健全化目標の達成に向けた取組

1. 「経済・財政再生計画」の着実な実施・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 海外の財政健全化の取組から得られる視点・・・・・・・・・・・・ 4
3. 我が国における国民的コンセンサスに向けた取組・・・・・・・・ 11

## II. 主要分野において取り組むべき事項

1. 社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13
2. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 20
3. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 24
4. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 27

## III. 終わりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 31

### (参 考)

1. 「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議（概要）・・・ 33
2. 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 37



目標を達成するためには計画が必要であり、計画を実行してこそ成功につながる。

政府は、2020年度（平成32年度）の国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化の実現に向け、昨年6月に経済・財政再生計画<sup>1</sup>を閣議決定した。

当審議会は、今般、この計画の着実な実施に向け、政府が取り組むべき方針について審議を行い、以下、建議として示すこととした。

## I. 財政健全化目標の達成に向けた取組

### 1. 「経済・財政再生計画」の着実な実施

政府は、経済・財政再生計画において、2020年度（平成32年度）までに国・地方のプライマリーバランス<sup>2</sup>（以下PB）を黒字化し、その後、債務残高対GDP比を安定的に引き下げるという財政健全化目標を堅持することを改めて示した。この方針は、2010年6月のトロント・サミット以降、国際的にコミットメントを表明しているものであり、政府はその後にも累次にわたり、それを堅持することを表明してきた<sup>3</sup>。

経済・財政再生計画初年度である平成28年度予算は、計画で示された一般歳出の水準等の目安を堅持して編成され、目標達成に向けた第一歩

---

<sup>1</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定）（以下「骨太2015」）の第3章。

<sup>2</sup> プライマリーバランス（PB）とは、その年度の政策的経費（利払費を除いた歳出）を、その年度の税収及び税外収入でどの程度賄うことが出来ているのかという財政状況を示す代表的な指標。債務残高対GDP比を減少させるためには、PBを黒字にしなければならない。ただし、その場合であっても、長期的に金利が経済成長率を上回るとすれば、PBを均衡させる（ゼロにする）だけでは債務残高対GDP比は発散してしまうことに留意が必要である。

<sup>3</sup> 安倍総理大臣による施政方針演説（平成28年1月22日）では、「三年間のアベノミクスは、大きな果実を生み出しました。…（中略）…来年度予算の税収は十五兆円増えています。社会保障を始めとする歳出の伸びを抑制し、基礎的財政収支の赤字は、政権交代前の半分以下、十兆円余りにまで減りました。経済再生なくして財政再建なし。二〇二〇年度の財政健全化目標を堅持します。」とされている。

となった。また、目安の実現に向けた歳出改革の実行については、数字ありきのものとならぬよう、社会保障をはじめ主要歳出分野における 80 の改革検討項目について、その実施・検討時期を明確化した改革工程表（平成 27 年 12 月 24 日 経済財政諮問会議）を策定したところである。このように、目標の達成に向けた枠組みはしっかりとしたものとなっており、これを着実に実施する段階にある。〔資料 I - 1 - 1、2 参照〕

他方、足元の状況に目を向けてみると、中国を含め世界経済にリスクが見られる一方で、異次元の金融緩和政策により国債金利が極めて低水準で推移している。こうした中で、計画スタート直後にもかかわらず、財政健全化のペースを緩めるべきではないかという議論が見られる。特に、本年 2 月のマイナス金利付き量的・質的金融緩和の導入<sup>4</sup>が、こうした財政規律の弛緩につながる議論に拍車をかけている側面もある。

しかし、財政規律が緩むようなことは決して許されない。我が国の公的債務は GDP の 2 倍を超えるなど、歴史的にも国際的にも類を見ない水準まで累増している。また、フローで見ても、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成 28 年 1 月 21 日）（以下中長期試算）では、名目 3 % を大きく上回る高い成長率が継続することを想定した「経済再生ケース」においてすら、なお 2020 年度（平成 32 年度）に▲6.5 兆円の PB 赤字が残る見通しである<sup>5</sup>。財政健全化の手綱を緩めるような状況には全くない。

2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化の実現に向けては、目安及び改革工程表に則って、経済・財政再生計画を着実に実施しなければならない。その際、2018 年度（平成 30 年度）に予定されている、PB 対 GDP 比▲1 % 程度の目安に照らした中間評価において、その進捗状況を評価した上で、必要な追加的措置を講じていくべきである。〔資料 I - 1 - 3 参照〕

<sup>4</sup> マイナス金利付き量的・質的金融緩和の導入については、平成 28 年 1 月 29 日の日本銀行・金融政策決定会合で決定された後、同年 2 月 16 日からの準備預金積み期間から適用された。

<sup>5</sup> 経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移することを想定した「ベースラインケース」では、2020 年度（平成 32 年度）に▲12.4 兆円の PB 赤字が残る見通し。なお、本試算では、平成 29 年 4 月に予定されている消費税率 10% への引上げに併せた軽減税率制度の導入に伴う減収（1.0 兆円程度）に対応し確保する安定的な恒久財源については、総合合算制度の見送りにより確保する 0.4 兆円程度を織り込んでいる。織り込まれていない残りの 0.6 兆円程度については、平成 28 年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、確保することとしている。

また、当審議会では、東日本大震災から5年間の集中復興期間を終えたことを受けて、これまでの取組を振り返った。この間の政府の取組は今後の財政運営についての重要な視座を示している。すなわち、政府は、「次の世代に負担を先送りすることなく、今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う」という考え方に基づき、資産売却収入を含む税外収入の活用だけではなく、復興増税を実施することで財源を確保し、特例公債を発行することなく、復旧・復興の取組を進めてきた。そのため、政府は、一時的なつなぎとして復興債を発行し、復興増税等を財源として、それを償還していくスキームを策定した。このことが、復旧・復興の着実な実施に向けた安心感につながったと評価される。

今後、経済・財政再生計画を実施していくに当たっても、「今を生きる世代全体で連帯し負担を分かち合う」といった原則に基づくことが重要である。また、先般、熊本地震において甚大な被害が生じたが、経済・財政再生計画を着実に実施し、財政余力を高めることこそが、大規模災害や世界的な経済危機への今後の備えになることは言うまでもない。

## 2. 海外の財政健全化の取組から得られる視点

PB黒字化に向け、経済・財政再生計画を着実に実施していくためには、海外の経験から示唆を得ることが有益である。こうした問題意識の下、今般、当審議会では、リーマン・ショック後にG20等でのコミットメントの遂行に向けて取組を進めた先進国（G7諸国）、及び欧州債務危機からの回復に向けて取組を進めてきたGIIPS諸国（ギリシャ、イタリア、アイルランド、ポルトガル、スペイン）を対象に、諸外国の財政健全化の取組についての海外調査を行った。〔資料I-2-1参照〕

まず指摘すべきは、各国は、我が国よりも厳しい財政健全化目標を設定し、短期間で大幅に改善してきたということである。また、EU各国では、欧州債務危機後、財政収支対GDP比▲3%以内、債務残高対GDP比60%以下等の従来の基準に加えて、財政協定<sup>6</sup>に基づいて、構造的財政収支<sup>7</sup>対GDP比▲0.5%以内等のより厳しい財政健全化目標を設定し、それを各国憲法等に規定するなど規律の強化を図っている。〔資料I-2-2～4参照〕

こうした対応により欧州債務危機後、多くの国において、財政状況は、我が国よりも、早期に、しかも集中的に改善している。例えば、財政健全化が順調に進んでいないと言われるイタリアにおいても、2011年末にはPB黒字化を達成している。また、ドイツやイギリスなど、経済再生と財政健全化を両立している国は、重要施策への対応に当たっても、財政規律を堅持している。

他方、我が国は、各国よりも厳しい財政状況にあるにもかかわらず、各国より緩い財政健全化目標を設定している状況にある。この状況を踏まえれば、我が国が、各国以上に、計画に沿って財政健全化に向けた取組を着実に進めていくことは当然である。

<sup>6</sup> 各国憲法等への財政収支均衡又は黒字化の導入等の規定の義務化（2012年3月署名、2013年1月発効）。「均衡又は黒字化」は、総債務残高対GDP比60%超の国は、構造的財政赤字対GDP比0.5%以下の範囲で中期財政目標を設定し、それに即していれば遵守されているものとみなされる。ただし、総債務残高対GDP比が60%を大きく下回る国で、長期的な財政リスクが低い国は、構造的財政赤字対GDP比1.0%以内の範囲まで可。

<sup>7</sup> 構造的財政収支とは、財政収支から景気変動によって変動する部分及び一時的要因を除いたものをいう。

今回の海外調査に基づくと、経済・財政再生計画の実施に向けては、以下の4つの視点が特に重要であると結論付けられる。

- ・ 財政健全化の着実な実行
- ・ 将来に備えた堅実な財政運営
- ・ 構造改革などの成長戦略と財政健全化の両立
- ・ 財政健全化のコンセンサスの醸成

### (1) 財政健全化の着実な実行

財政健全化のための歳出・歳入改革に係る計画等を明確に示し、個別の措置を着実に実行していくことが、市場の信認の維持・確保の観点から重要であることが改めて確認された。〔資料 I - 2 - 5 参照〕

IMF（国際通貨基金）からは、計画を事前に公表された内容通りに実施することの重要性や、財政健全化の先送りや長期化が取組の失敗や潜在成長率の低下につながりかねない旨の指摘がなされた。

こうした指摘に沿った対応をしているのが、例えば、イギリスやアイルランドである。特に、イギリスでは、欧州債務危機等を受けて、2011年6月以降に財政健全化計画の変更を求める声が高まったものの、2010年に策定した計画を放棄することなく断行することにより、経済再生と財政健全化を両立させ、現在、財政収支の黒字化に向けて、着実に前進している。安易に計画を変更しないというイギリスの姿勢は、まさに経済・財政再生計画の初年度を迎えている我が国として教訓とすべきものである。

また、財政健全化の取組の先送りを防ぐ仕組みを導入している例もある。例えば、フランスでは財政健全化の進捗が遅れた場合に政府が是正措置を示すこと、イタリアでは予定していた財政健全化が達成できなかった場合に付加価値税を引き上げることが、いずれも法律で定められている。

他方で、ギリシャの例を見れば、改革の先送りがいかに大きなリスクを孕んでいるかが分かるであろう。特に、年金制度については、危機以前から、給付と負担の不均衡が問題視されていたにもかかわらず、必要

な改革が実施されてこなかった。危機以降も、公的債権団と合意した改革事項が十分に実施されておらず、先送りされてきた結果、更なる厳しい改革を未だに求められている状況にある。こうしたギリシャの状況に鑑みれば、改革の先送りは、更に大きな問題を生み出すものと心得るべきである<sup>8</sup>。

我が国のこれまでの財政健全化に向けた取組を見ると、特例公債からの脱却については、当初の目標年度の後ろ倒しを繰り返し、目標達成までに15年もの歳月を要した。平成9年の「財政構造改革法」はアジア通貨危機や国内金融システム不安を前に、目標年度が先送りされた後、最終的には法律は凍結された。さらに、平成18年の「骨太2006」による財政健全化はリーマン・ショックに端を発する世界金融危機を受け、目標年度が10年も後ろ倒しされることとなった。これを単なる外的な要因によるものと片付けてはならない。経済ショックは繰り返されるものであり、想定外の事象が発生したとしても取組を後退させることなく、計画を着実に遂行していく必要がある。

## (2) 将来に備えた堅実な財政運営

客観的で堅実な経済前提を置くことが重要であること、そして、経済が予想以上に好調に推移し、想定を上回る税収が得られる場合には、税収増を歳出増に充てるのではなく、債務削減に充てることが原則であることも確認された。〔資料I-2-6参照〕

このような対応により、財政面での「貯金」をすること、すなわち財政収支の改善を前倒して実施することは、将来起こり得る経済ショック等に対して、適切な経済対策を打つ余力を確保することにつながる。これらによって、苦境を乗り越え、さらに、中長期的に財政健全化を進めることが可能となる。

---

<sup>8</sup> ギリシャが進めてきた厳しい改革としては、以下のような例が挙げられる。

- ・ 年金給付額を累次にわたって削減。例えば、月1,200ユーロを超える年金給付を▲20%減額。
- ・ 年金支給開始年齢を原則、男性65歳・女性60歳から、一律67歳に引上げ。
- ・ 医療支出を大幅削減（対GDP比で2010年6.8%⇒2014年4.7%）。
- ・ 付加価値税率を19%から23%に引上げ。加えて、レストラン・ホテル等の軽減税率を引上げ。
- ・ 公務員数を大幅削減（約19%を削減）。

こうした取組を着実に進めているのがドイツである。2012年4月時点では、ドイツは、堅実な経済前提を基に2014年以降に財政収支の黒字化を達成すると見通していたが、想定を上回る税収が得られ、それを収支の改善に充てることにより、目標年に先んじて、2012年に財政収支の黒字化を達成した。足元でも、移民・難民対策関連支出を増やしているが、今後も収支均衡を堅持していく方針を掲げている。

他方、平時に堅実な財政運営を行わないことのコストがいかに高いものであるかは、ギリシャの例がよく物語っている。ギリシャは、景気の良い時に必要な財政健全化を進めなかったために、いわばそのつけとして、リーマン・ショック後に財政危機に見舞われることになった。その後、公的債権団からの支援を得るために、不況下で急激な緊縮財政を実施せざるを得ず、国民生活は大混乱に陥った。

我が国は、こうした視点や経験を真摯に受け止める必要がある。近年、経済は堅調に推移し、想定を上回る税収が得られている。しかし、これは異次元の金融緩和などにより下支えされている側面もあることを認識しておく必要がある。このような状況下で、財政健全化の手綱を緩めるようでは、国際社会や市場から疑念を抱かれかねない。

過去を振り返っても、バブル期の財政運営において、経済が好調で税収が増加する中で、財政規律が緩み、拡張的な財政運営を行った<sup>9</sup>。この時に、より一層の財政健全化を進めておけば、その後の経済変動の幅を縮小し、財政運営における選択肢を広げることにつながったと考えられる。

現在の財政運営について考えれば、経済・財政再生計画に定められた歳出水準等の目安に沿って歳出改革を進め、各年度の予算を規律あるものとしていくことが不可欠である。その上で、過去の安易な補正予算の編成が財政悪化の一因となっている事実を重く受け止めつつ、仮に今後、税収が想定を上回れば、経済ショック等に対して機動的に対応することはあっても、財政健全化目標の達成に向けて財政赤字の縮小に充てるこ

---

<sup>9</sup> 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。その背景には、国際協調の名の下に、内需主導型の経済成長を実現するため、積極的な財政・金融政策が求められていたことがあった。

とを基本とすべきである。そして、資産売却収入は原則として債務償還に充当すべきであり、政府として取り組むべき重要課題に対する追加的な財政需要については、歳出改革により財源を賄うことで対応すべきである。先に述べたとおり、名目3%以上の高い成長率が継続することを想定した中長期試算の「経済再生ケース」でさえ、なお2020年度（平成32年度）に▲6.5兆円のPB赤字が残ることを改めて強く認識する必要がある。

### （3）構造改革などの成長戦略と財政健全化の両立

当審議会において、これまでも繰り返し議論してきたが、経済成長のみでは財政健全化は成就しない。同時に、財政健全化のためには、経済成長も重要な要素であることは言うまでもない。今般、海外調査を行った各国は、労働市場改革や規制緩和、成長分野への投資などの、歳出・歳入改革と親和的な構造改革を進めている。〔資料I-2-7参照〕

例えば、ドイツでは、シュレーダー政権における労働市場改革や社会保障改革の取組が、今日の経済・財政両面での繁栄につながっている。また、現在の財政運営においても「成長志向の財政健全化」との理念を掲げ、財政の持続可能性を維持しつつ、教育・研究開発やインフラといった分野への投資によって長期的な成長を高める取組を重視している。

イギリスやアイルランドでは、厳しい財政健全化を実施する中でもいち早く経済が回復しているが、このような背景として、従来から労働市場をはじめ柔軟な経済構造であったことや、現役世代向けの社会福祉の削減など就労の促進を図る歳出改革を行ったことが考えられる。リーマン・ショック後、長らく経済が低迷し、財政状況が悪化していたスペインにおいても、継続的に労働市場改革に取り組んだことが功を奏した。単位労働コストの低減が輸出増につながり、2015年の実質成長率は3.2%となっている。

また、財政健全化により国民や投資家の信認を強化していくことを通じて、長期的な経済成長を促進することが、財政健全化と経済成長の好循環につながる。EUでは、欧州債務危機後の財政健全化の経験を踏まえ、財政健全化は短期的には経済に負の影響があるものの、長期的にはそう

した負の影響は弱まり、国債金利の安定やユーロへの信認向上を通じて、経済成長を促進するものとされている。実際に、EUでは、共通の成長戦略を策定して成長力の強化に取り組んでいるが、ここでは「投資の促進」、「構造改革」と並んで、「財政責任」が成長のための優先事項として明記されている。

このように、構造改革などの成長戦略に果敢に取り組むことが財政健全化にも寄与し、新たな成長の強化に向けた投資の余地を生み出すと考えられ、「経済再生と財政健全化の両立」という政府の基本方針は、各国の例に照らしても適切な方針と言える。G20などの場面でも、金融・財政・構造政策の全ての政策手段の必要性が掲げられており、これは国際的な共通理解となっている。財政状況が厳しい我が国においては、経済再生に向けて、財政出動のみに依存せず、聖域を設けることのない構造改革の取組を一段と加速していくべきである。さらには、この構造改革の遅延は経済再生の足かせとなることを念頭に置いておく必要がある。

#### (4) 財政健全化のコンセンサスの醸成

海外の財政健全化の成功例に目を向けると、財政健全化への国民的なコンセンサスが、その成功の根底にある。財政健全化への支持の強いことでよく知られているドイツのみならず、カナダ、イギリス、アメリカ、ポルトガルなど複数の国でこのことが確認できる。〔資料I-2-8参照〕

例えば、財政健全化が最も進んでいるドイツでは、広範に財政健全化へのコンセンサスがあり、2013年に発効したEUの財政協定に先立って、2009年に憲法を改正し、超党派で、財政収支均衡等のルールを制定した。また、今後の少子高齢化の進展を見据えて、長期的な財政の持続可能性に取り組む方針は広くコンセンサスが得られている。

先進国の中でもドイツに次いで健全な財政状況であるカナダでは、1990年代の国債格下げ等により危機感が高まり、歳出削減に関する政治的合意・国民的支持につながっている。実際、リーマン・ショック後に財政状況が悪化した際も、このような経験から歳出削減に対する理解が得られている。

イギリスでは、2010年の総選挙において最大の争点となったのは財政健全化のペースであり、与野党とも財政健全化の必要性については一致していた。実際に財政健全化を進めるに当たっては、政府が堅実な経済・財政見通しを示していたことも、財政への危機感について国民の理解を得ることにつながったと考えられる。

アメリカについても、財政をめぐる二大政党である民主党と共和党が対立し政治的混乱が注目されるが、実際には、両党とも財政赤字を削減する必要があるという点では一致している。両党の間に対立が見られるのは、基本的には赤字削減の手法だけである。現に、対立の中で Cap を規定した予算管理法や Pay-As-You-Go 法に基づく歳出削減メカニズムが成立し、財政健全化につながっている。

ポルトガルも、2011年の選挙で政権が交代したが、その直前に策定された健全化策では、二大政党とも遵守することを表明し、実際に政権交代した後も、財政健全化目標を堅持している。また、2015年の選挙により政権交代した後も、EUの財政規律は引き続き堅持するとの姿勢を示している。

このように、国民的なコンセンサスに基づき、財政健全化を実施していくことが、その成功につながる鍵である。

我が国においても、社会保障という国民生活の根幹に関わる制度を、将来世代にわたって持続可能なものとするという共通認識の下、平成24年には、社会保障と税の一体改革についてのいわゆる「三党合意」が超党派で合意された。本合意に基づき、平成29年4月に予定されている消費税率の10%への引上げを含め一体改革を遅滞なく、かつ着実に実施していくことを強く求めたい。

### 3. 我が国における国民的コンセンサスに向けた取組

#### (1) 公聴会の開催

先述の海外の財政健全化のプロセスからすると、国民の間に財政健全化への一層の理解を得ていくための取組が重要である。

去る4月22日には、当審議会において、「国の財政と未来を考える女性の集い～次の世代への橋渡し～」という、女性を対象に財政の在り方について議論する機会を10年ぶりに設けた。公聴会としても7年ぶりの開催であった。〔資料Ⅰ－3－1、2参照〕

公聴会では、高校生から70歳代以上まで幅広い年齢層で、様々なバックグラウンドを持つ405名の参加者に対して、国の財政の現状と課題について説明した。それに関連して、

- ・ 保育制度の充実が憲法で謳う勤労の権利と義務を保障する社会インフラであり、税金で整えるインフラと納税の義務は国を支える車の両輪である。次の日本を担う子どもたちを育て、かつ自身の職業としての社会貢献がしたい。
- ・ 未来への投資として、日本は何に対して前向きな将来投資をしているのか明らかにして欲しい。現在の問題への対応を優先して40年、50年先への投資が後回しになっている。
- ・ 自分たちの意見をどこで発信するのか、理想を政策に反映できる方法として何かあるのか知りたい。

などといった意見があり、有意義な意見交換の機会となった<sup>10</sup>。当審議会としては、今後とも、こうした機会を通じ、広く国民の理解を得ていくことに取り組んでいきたい。〔資料Ⅰ－3－3参照〕

#### (2) 財政・租税教育の充実

財政健全化に対する国民的コンセンサスが醸成されるためには、将来を担う若年層に対する財政・租税教育の充実・強化を通じて、判断の基

---

<sup>10</sup> 公聴会で実施されたアンケート結果については、資料Ⅰ－3－4～9参照。

準となる情報を国民が広く共有していることが不可欠である。〔資料Ⅰ－3－10 参照〕

特に、本年6月から選挙権年齢が18歳以上へと引き下げられるが、若者が国家・社会の形成者としての自覚を持って主体的に社会参画を行っていくために、現在の財政上の課題に関する基礎的な知識を学び、財政を自身の問題として捉えていくことが、より一層重要となる。そのため、少子高齢社会の進展に伴い、社会保障の受益と負担の不均衡や財政状況の悪化、財政・社会保障制度の持続可能性が主要な財政上の課題となっていることを、将来を担う若年層が共通の知識として学ぶことができる環境が重要である。

また、中央教育審議会において、学習指導要領の改訂に併せて高校教育の新しい科目として、「公共（仮称）」を設置するための議論が行われている。財政・租税教育は、財政の課題に関する基礎的な知識を前提に、社会の課題や持続可能な社会の形成、さらには限られた財源の中での適切な配分の在り方について自ら考えさせることができるという点で、「公共」の授業の充実に資するものとする。

こうした点を踏まえ、教育現場へのサポート、民間の自主的な取組との連携や、「公共」の円滑な実施に向けた協力等に取り組むとともに、学習指導要領等において、現在の財政上の課題が適切かつ速やかに反映されることを求めたい。〔資料Ⅰ－3－11～13 参照〕

## II. 主要分野において取り組むべき事項

経済・財政再生計画の着実な実施に向けては、各主要分野において歳出水準等の目安、及びそれを堅持するために主に以下の分野で示された改革工程表に沿って歳出改革を着実に進めなければならない。

### 1. 社会保障

平成 28 年度予算における社会保障関係費の総額は 32.0 兆円と、既に一般歳出の 55.3%を占めている中で<sup>11</sup>、2020 年代初頭には「団塊の世代」が後期高齢者（75 歳以上）となり始める。後期高齢者は、前期高齢者（65 歳～74 歳）と比べて、1 人当たりの医療費・介護費が高く、1 人当たりの国庫負担で見ると、医療で約 4 倍、介護で約 9 倍と大きく増加する。こうしたことから、今後も高齢化の進行に伴い、医療・介護分野を中心として、社会保障関係費が増加していくことが見込まれている。

また、高齢化のみならず、いわゆる「医療の高度化」<sup>12</sup>も、社会保障関係費の伸びの要因となる。「医療の高度化」については、その恩恵を患者が享受できるようにしていくことの重要性も踏まえつつ、費用対効果<sup>13</sup>を考慮した上で適切に保険制度に取り込んでいくことが望ましい。

さらに、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。これまでも、消費税増収分等を活用し、待機児童の解消に向けた量的拡充や質の向上等の充実を図ってきた

<sup>11</sup> 一般会計歳出における割合も、33.1%を占めている。

<sup>12</sup> 「医療の高度化」の一例として、画期的な新薬の創出が挙げられる。こうした「医療の高度化」に関しては、日本赤十字社医療センター化学療法科部長の國頭英夫氏から、最新のがん治療についてコスト面を中心にヒアリングを行い、医学が進歩していく中で、医療保険制度の持続可能性を確保していくための課題等について、貴重な示唆を得た。

<sup>13</sup> イギリス、フランス、ドイツ、オーストラリア等では、医薬品、医療機器等について、費用対効果評価を実施し、その結果に基づき、保険償還の対象とすることの可否、保険償還額等を決定する枠組みを設けている。我が国においても、平成 28 年度診療報酬改定において、費用対効果評価の試行的導入が図られている。

ところであるが、今後も、「希望出生率 1.8」に向けて、経済・財政再生計画の枠組みの下、安定した恒久財源を確保しつつ、実効性ある施策を講じていくことが求められる<sup>14</sup>。

このように、社会保障関係費については、様々な伸びの要因がある中で、世代間・世代内の公平性を確保しつつ、受益と負担のバランスがとれた持続可能な社会保障制度を構築していくため、今後とも、社会保障の効率化や制度改革に不断に取り組んでいかなければならない。この点に関しては、「特に若い世代が社会保障に対して不安感を抱いていることが、個人消費の伸び悩みの要因の一つとなっていると考えられる。」との指摘もあった。こうした不安感を取り除いていくためにも、国民に社会保障制度の将来の姿を示しながら、改革に取り組む必要がある。

こうした中で、経済・財政再生計画において、社会保障関係費の伸びについて、「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」が決定されるとともに<sup>15</sup>、同計画に盛り込まれた社会保障分野における44の改革検討項目について、昨年末に、当審議会の建議の内容を踏まえた形で改革工程表が取りまとめられた。

これらの進展は改革の前進として評価できるが、改革検討項目の具体化については今後検討に着手するものも多く、改革工程表が真に実効的なものとなるかどうかは、これからの関係者の取組に懸かっている。

経済・財政再生計画の初年度である平成28年度予算における社会保障関係費の伸びは、診療報酬の適正化等により、対前年度4,412億円の増と目安に沿ったものとなったが<sup>16</sup>、今後も、計画に示された3年間・5年

---

<sup>14</sup> 平成28年度予算においては、消費税増収分を活用した子ども・子育て支援に6,006億円（対前年度817億円の増）が計上されているところ、消費税率10%への引上げ後は、更に0.7兆円程度に拡充することが予定されている。また、社会保障と税の一体改革の議論の中で、0.3兆円超の財源を確保して更なる質の向上を図るべきという旨の国会の附帯決議がある。

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> 経済・財政再生計画の目安との関係では、平成28年度予算における社会保障関係費の伸びは、平成27年度予算における一時的な歳出を平成28年度予算では計上しなかったことに伴う減少分の影響等を考慮しない実質的な伸びが勘案され、その金額は対前年度4,997億円の増となる。

間の目安を確実に達成しつつ、持続可能な制度を次世代に引き渡す責任を果たしていくためには、改革工程表に沿った社会保障制度改革の着実な実行が不可欠である。改革の実効性を高めるため、今後進められる改革の具体的内容についての検討に当たっては、これまでの当審議会の建議で示した改革の方向性や内容を十分に踏まえたものとするを強く求めたい。

今回の建議においては、こうした観点から、改革工程表の具体化に向けた今後の対応について、7つの主要分野（（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）ごとに、これまでの建議において述べてきた改革の方向性・内容の基本的考え方や主なポイントを改めて指摘する。

#### （1）医療・介護提供体制の改革

改革に係る制度的枠組みがある程度構築されている分野であり、より効率的かつ質の高い医療提供体制と地域包括ケアシステムを構築していく観点から、改革工程表に掲げられたKPI(Key Performance Indicators)を踏まえつつ、改革の早期実現と実効性確保を図るための取組を進めていくべき分野である。

具体的には、改革の早期実現を図る観点から、地域医療構想や医療費適正化計画の早期策定を引き続き促していく必要がある。その際、医療費適正化計画に関しては、入院について、地域医療構想との整合性を確保するとともに、外来について、データ分析に基づく重複投薬の是正等に向けたきめ細かい行動目標を平成28年夏までに設定し、都道府県による医療費適正化の取組を後押ししていくべきである。

また、改革の実効性確保の観点から、平成29年度末に廃止が予定されている介護療養病床から効率的なサービス提供体制への転換について、療養病床の地域差の是正と併せ、患者・利用者の状態に即した効率的な医療・介護サービスを提供できるものとする必要がある。加えて、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するための取組

（診療報酬の特例（高齢者医療確保法第 14 条）の活用、都道府県の権限の一層の強化等）について、改革工程表に沿って、着実に検討・実施していくべきである。〔資料Ⅱ－1－1、2 参照〕

この他、制度改革事項（医療・介護を通じた居住に係る負担の公平性の確保の観点からの入院時の光熱水費相当額の原則患者負担化、かかりつけ医普及の観点からの外来時の定額負担の導入等）について、改革工程表に沿って検討を進め、平成 28 年末までに結論を得て、その結果に基づいて必要な措置（法改正を要するものに係る平成 29 年通常国会への法案提出を含む）を講じる必要がある。〔資料Ⅱ－1－3、4 参照〕

## （2）インセンティブ改革 / （3）公的サービスの産業化

改革工程表に掲げられた KPI に沿って具体的な取組が着実に推進されるよう、進捗管理を行うとともに、実効性ある PDCA サイクルを構築していくことが重要な分野である。

この分野における各般の取組の実効性を高めるためには、データ分析を通じて医療費、介護費等に関する地域差等の「見える化」を一層進め、効果的な施策を検討・実施していく必要がある。

また、国民が自ら生活習慣病を中心とした疾病の予防や重症化予防、介護予防に取り組むことができるようにしていくことが重要である。このため、改革工程表に沿って、ヘルスケアポイントの付与や保険者努力を支援する仕組みの前倒し（特例調整交付金の一部の傾斜配分）など、個人と保険者の双方の取組を促すインセンティブ改革に取り組んでいくべきである。また、公的サービスの産業化<sup>17</sup>の観点からは、民間事業者も活用した保険者によるデータヘルス（データ分析に基づく保健事業）の取組の優良事例の全国展開の推進や民間事業者による参入の障壁となっている規制の検証・改革などに取り組んでいくべきである。

## （4）負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化

---

<sup>17</sup> 経済・財政再生計画において、「公共サービス（医療・介護、子育てなどの社会保障サービスを含む。以下同じ。）及びそれと密接に関わる周辺サービスについて、民間企業等が公的主体と協力して担うことにより、選択肢を多様化するとともに、サービスを効率化する。」とされている。

社会保障制度への国民の信頼性を高め、持続可能なものとするためには、負担の公平性の確保と給付の適正化に向けた不断の改革が不可欠である。

まず、高額療養費制度及び高額介護サービス費制度の見直しについて、改革工程表に沿って、世代間・世代内での負担の公平性の確保や負担能力に応じた負担等の観点から、具体的内容を検討し、平成28年末までに結論を得て、その結果に基づいて速やかに必要な措置を講じる必要がある。〔資料Ⅱ－1－5、6参照〕

その他、平成28年末まで結論を得ることとされている制度改革事項(介護納付金の総報酬割<sup>18</sup>、介護保険における給付の適正化・負担の在り方、一般用医薬品として市販可能となった医療用医薬品(スイッチOTC化された医療用医薬品)に係る保険償還率の在り方等)について、改革工程表に沿って検討を進め、その結果に基づいて必要な措置(法改正を要するものに係る平成29年通常国会への法案提出を含む)を講じる必要がある。〔資料Ⅱ－1－6～12参照〕

さらに、後期高齢者の窓口負担の在り方についても、改革工程表に沿って、70歳から74歳の窓口負担の段階的な引上げの実施状況等も踏まえつつ、集中改革期間中に検討し、結論を得るべきである。〔資料Ⅱ－1－13参照〕

また、冒頭に述べたような「医療の高度化」等を受け止めつつ、制度の持続可能性を確保していくためには、個人では負担できないリスクをカバーするという公的保険の原点に立ち返って給付の重点化を図っていく必要がある。こうした観点から、公的保険給付の範囲の適正化に向けた項目(医薬品や医療機器等に係る費用対効果評価の本格導入、生活習慣病治療薬の処方の在り方、市販品類似薬に係る保険給付の見直し等)や、(1)で既述した医療・介護提供体制に係る制度改革事項(かかりつけ医普及の観点からの外来時の定額負担の導入等)については、今後の医学の進歩に伴い、改革のスピード・深度を高めていくことが特に求められる。

---

<sup>18</sup> 介護納付金の総報酬割に関しては、まずは、医療保険制度及び介護保険制度を通じて世代間の負担の公平性の確保を図るための改革の全体像を描く必要があるとの意見があった。

#### (5) 薬価、調剤等の診療報酬及び医薬品等に係る改革

平成 28 年度診療報酬改定においては、国民負担軽減の観点からの後発医薬品の価格の引下げや、大型駅前薬局に対する調剤基本料の引下げが図られるなど、一定の進展がみられたが、調剤報酬をはじめとして当審議会が主張してきた改革はなお途上であり、更なる取組が必要である。

同改定の内容やその効果を検証した上で、今後の医療費の動向等を踏まえながら、診療報酬・薬価等の更なる適正化に向けて、次期改定においても引き続き改革を進めていくべきである。

#### (6) 年金

年金分野では、制度の持続可能性を高め、将来の世代の給付水準を確保するため、短時間労働者への被用者保険の適用拡大や年金額の改定ルールの見直しを含む改正法案の成立を図るとともに、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。

また、社会保障改革プログラム法に示された検討事項について、改革工程表に沿って、速やかに検討を進めていく必要がある。具体的には、

- ・ 高齢期における年金受給の在り方については、高齢者雇用の動向等を踏まえつつ、年金受給開始年齢の在り方等を含め、次期の財政検証に向けて、
- ・ 高所得者の年金給付の在り方等については、高所得者の老齢基礎年金の支給停止など、年金制度内における再分配機能の強化に関し、それぞれ速やかに検討を行い、その結果に基づき、必要な措置を講じるべきである。

#### (7) 生活保護

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ものであるとともに、受給者の自立の助長を趣旨とするものでもあり、制度に対する国民の理解と信頼を確保していかなければならない。

このため、生活保護制度の適正化に向けて、不断の見直しを行い、改

革工程表に沿って、現行制度で実施可能な事項は、早期に検討・実施していくべきである。また、平成 29 年度の次期生活扶助基準の検証に合わせ、自立支援の推進等の観点から、生活保護制度全般について検討し、その結果に基づいて必要な措置（法改正を要するものに係る平成 30 年通常国会への法案提出を含む）を講じるべきである。

## 2. 文教・科学技術

社会における教育の機会均等の確保が、教育関連施策を貫く最も重要な課題の一つであることは論を俟たない。その上で、個別施策の在り方を検討するに当たっては、様々な視点から見た公平性の問題や施策の費用対効果などに十分留意すべきである。

文教・科学技術に係る改革工程表では、今まで当審議会において指摘してきた真に効果的・効率的な文教・科学技術予算を確立すべく、確かなエビデンスに基づく教職員定数の在り方、国立大学法人や科学技術分野における民間資金の導入促進などの取組を進めることとされている。こうした取組を着実に進めるための具体策を講じ、財政健全化への取組を着実に実施していく必要がある。

### (1) 義務教育関係予算

改革工程表では、少子化の進展及び小規模化した学校の規模適正化の動向、地方自治体の政策ニーズ、いじめ・不登校などの学校の課題に関する客観的データ収集と実証研究などを踏まえて、「予算の裏付けのある教職員定数の中長期的な見通し」を策定、公表し、各都道府県・指定都市に提示をすることとなっている。〔資料Ⅱ－2－1参照〕

教職員定数については、近年、少子化の進展により、児童生徒数が減少していくのに応じ、法律上の規定に則り機械的に配置される基礎定数は減少する一方、加配定数<sup>19</sup>は増加し続け、定数全体の1割を占めている。

〔資料Ⅱ－2－2参照〕

こうした加配定数には、例えば過去に運用の問題点が会計検査院から指摘されたもの<sup>20</sup>もあり、その適正性を改めて検証する必要がある。特に、

<sup>19</sup> 加配定数とは、習熟度別指導のための少人数指導の実施、いじめや不登校等への対応など、学校が個々に抱える課題解決のために学級担任等の基本的な教職員定数（基礎定数）とは別に毎年度の予算の範囲内で特例的に措置しているもの。

<sup>20</sup> 平成14年度に「初任者研修を実施するために行う教職員定数の加配事業、非常勤講師の配置事業」について検査が実施され、決算検査報告において、以下の指摘がなされた。

- ① 教員の加配又は非常勤講師の配置を受けた学校において、初任者の免許教科と異なる免許教科の教員を教科指導員に任命するなどしていた。
- ② 教員の加配又は非常勤講師の配置を受けた学校において、初任者に免許外の教科を担当させていて、研修に専念できる体制を採っていなかった。

指導方法工夫や児童生徒支援については、平成 28 年度予算で新規に措置した「教育政策形成に関する実証研究」の実施や、全国学力・学習状況調査のデータの公開・活用などを通じ、費用対効果や、クラス・児童生徒数当たりの適正数についての知見を積み重ねることが必要である。〔資料Ⅱ－2－3 参照〕

このように加配定数全体の適正性の再検証を踏まえた上で、加配定数の内容をよりきめ細かく見ていくと、

① 学校数やクラス数、児童生徒数等に連動し、全国一律で実施する政策に必要な定数

② 地域や学校ごとの個別事情に応じて政策的に措置すべき定数

といった性質に分類し得ると考えられる。このうち①に該当する定数については、真に必要性が高いものについて、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（昭和 33 年法律第 116 号）の改正による基礎定数化を検討することが考えられる。それを「予算の裏付けのある教職員定数」として位置付けることとする。こうした取組は、地方公共団体が中長期的な見通しに基づく教職員の安定的・継続的な雇用を行いやすい環境の整備につながると考えられる<sup>21</sup>。〔資料Ⅱ－2－4、5 参照〕

その際、特別支援、外国人児童・生徒へのきめ細かい対応や多様性の教育の観点からの必要性、教師の多忙化を解消するための外部人材の登用などについても、費用対効果を分析しながら、必要十分な定数を検証する必要がある。

他方、新たな加配定数については、確かなエビデンスに基づく要求を毎年度の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必要がある。

こうした教職員定数の見直しを行う際には、主要先進国と比較しても

---

③ 初任者又は指導教員等の授業の代行や負担の軽減を行うため非常勤講師の配置を受けた学校において、初任者等の授業の代行や負担の軽減が行われていなかった。

これを受け、文部科学省では、都道府県等において初任者研修が円滑かつ効果的に実施されるよう、平成 15 年 9 月に同省主催の会議を開催するとともに、同年 10 月に都道府県等に対し通知を発するなどの処置を講じた。

<sup>21</sup> 特別な支援を必要とする子どもや、日本語指導が必要な外国人の子どもが増えていることなどに対応する観点も重要であるとの意見があった。

遜色のない我が国の教員1人当たりの生徒数（PT比）<sup>22,23</sup>や1人当たり教育支出<sup>24</sup>、厳しい財政事情等<sup>25</sup>を十分に踏まえ、教育の質と教育予算の質の双方を同時に向上させながら、財政健全化の取組と齟齬を来さないよう取り組んでいくことが極めて重要である。〔資料Ⅱ－2－6参照〕

## （2）国立大学法人

国立大学法人については、「国立大学経営力戦略<sup>26</sup>」のとおり、経営を支える財務基盤について財源を多元化し、強化を図ることが重要との認識の下、民間企業との共同研究の件数・受入額、寄附金の受入額の拡大などを行うこととしている。成果目標の達成に向けて、各大学の特性・背景を考慮しつつ、きめ細かい進捗管理を行う必要がある。その際、民間からの獲得研究費収入などの産学連携に関する指標<sup>27</sup>を活用するなど、大学の自主的な取組を評価する多面的な定量指標を採り入れることも有効と考える。

## （3）科学技術

科学技術投資については、経済成長につながるイノベーションの源泉になる可能性がある中で、インプットありきの議論に拘泥するのではな

---

<sup>22</sup> 我が国の教員1人当たりの生徒数（PT比）は、小学校で17.4、中学校で13.9となっており、OECD平均（小15.2、中13.4）より大きい。G5平均（小17.7、中15.4）並みであり、主要先進国に比べ遜色ないレベルになっている。

<sup>23</sup> PT比を考える際には、単に教師の数だけに着目するのではなく、授業や生徒指導に専念できる時間の確保についても考慮する必要がある。「チーム学校」の取組などを推進し、教職員の事務負担の軽減についても併せて進めていく必要がある、との意見もあった。

<sup>24</sup> 我が国はOECD諸国と比べて教育への公財政支出（対GDP比）が低い国（日本3.8%、OECD平均5.3%）という指摘があるが、他国よりも急激に少子化が進展しているために子どもの数が少ないということを考慮しなければならない。実際には、我が国の小中学校向け公財政支出を在学者1人当たり（対1人当たりGDP比）で見ると24.6%となっており、OECD平均（23.2%）に比べて高い水準となっている。（G5ではイギリス（29.2%）に次いで2位。アメリカ（21.1%）、フランス（20.8%）、ドイツ（19.6%））

<sup>25</sup> 我が国の国民負担率は40.5%（うち租税負担率27.3%）と、OECD平均50.2%（同35.0%）に比べて相当程度低い。

<sup>26</sup> 平成27年6月16日に公表。〈国立大学の経営力の強化〉（抜粋）「その経営を支える財務基盤については、国立大学運営費交付金などの公的資金のみに依るのではなく、各国立大学が教育研究活動の成果を広く社会にアピールするアウトリーチを重視し、民間企業との共同研究や寄附金の拡大など社会全体からの支援を受け、その期待に対し目に見える形で応える、という好循環を形作っていく中で、財源を多元化し、強化を図ることが重要である。」

<sup>27</sup> 産学連携の成果を評価するに当たり、経済財政諮問会議が改革工程表のKPIとして提示している世界大学ランキングに加え、産学連携に関する詳細な指標を活用することも有効と考える。

く、成果につながる「質の向上」に向けた本格的な検討を進めるべきである。その観点からも、改革工程表や「第5期科学技術基本計画」において初めて導入された「成果目標」を達成することが重要であり、例えば、公的機関における研究についても、企業からの評価の活用等により健全な競争原理を働かせる仕組み等の検討が必要である。

また、財政健全化目標の達成に向け、今後は、経済・財政再生計画における2020年度（平成32年度）までのPB黒字化目標及び2018年度（平成30年度）までの歳出水準等の目安との整合性を確保する水準で措置することが必要である。〔資料Ⅱ－2－7参照〕

#### （4）文化財

文化財に関する施策は、これまで主にその保存・修理の適切な実施という観点で行われてきたが、今後は、「観光立国推進基本法」などを踏まえ、文化財を観光資源等として活用する仕組みを積極的に取り入れることが必要である。これは、文化財所有者の収入増に直接結びつくことであり、所有者自身の取組を積極的に促すという視点が重要である。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

そのため、例えば、市町村が地域に存在する文化財を総合的に保存・活用するために策定する「歴史文化基本構想」に基づく事業を優先的に採択するといった仕組みを構築する。それにより、地域の文化財を面的・一体的に総合活用し、その効果が最大限に発揮されることが期待される。

また、外国人を含む観光客に対し、文化財の魅力・歴史的背景等を十分に伝えることが不可欠であり、例えば、所有者自身の負担で案内板やパンフレット等をICT（Information and Communication Technology：情報通信技術）の活用等も視野に入れつつ整備する場合には、当該文化財の保存・修理事業を優先して採択するといった仕組みを構築する。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

なお、文化財の保存・修理事業の執行に当たっては、事業の質（事業実施者、実施方法等）を適切に担保することが不可欠である。

### 3. 社会資本整備

社会資本整備に係る改革工程表では、これまで当審議会としても取り上げてきた公共施設等総合管理計画等の策定、公共施設等の選別・集約化や、担い手確保や生産性の向上などの取組を進めることとされている。こうした取組を着実に実施するとともに、PPP/PFI といった民間活力、民間資金の導入など、更なる歳出改革に向けた取組を不断に進めていく必要がある。

#### (1) 計画的なメンテナンスや公共施設等の選別・集約化

今後の人口減少等を踏まえ、計画的なメンテナンスや公共施設等の選別・集約化を進めるため、地方公共団体において、公共施設等総合管理計画や立地適正化計画を策定する取組が徐々に進展してきている。その際、策定する計画が選別・集約化などを進める上で実効性のあるものとする必要がある。そのためには、各地方公共団体が、近隣の地方公共団体や人口規模等が同程度の地方公共団体との比較も踏まえた計画を策定するとともに、将来の維持管理コスト等の変化なども的確に把握し、各インフラの所管省庁と連携しつつ、適切に公表していくことが重要と考えられる。〔資料Ⅱ－3－1 参照〕

一方で、インフラのメンテナンス業務等を担当する職員がほとんどいない市町村も多い。地方公共団体が策定した計画が画餅とならないよう、国としても、交付金等によるハード面の支援だけではなく、技術的な支援等を充実させ、実施体制を強化することが重要である。

#### (2) 担い手確保と生産性の向上

高齢化が進んでいる建設業界では、今後、技能労働者が大量に退職することが見込まれている。我が国の建設業を担う若年層の確保は大きな課題であるが、今後、生産年齢人口が減少する上に、建設業の入職率や定着率は他産業に比べて低いという現実がある。足元、建設業における処遇改善や教育訓練の強化など、担い手の確保に向けた様々な取組や、公共工事設計労務単価の引上げなどが行われているが、依然建設業の人

手不足感は楽観できない状況にある。〔資料Ⅱ－3－2参照〕

こうした労働力の供給制約が顕在化すると、生産性の向上も十分に実現しなければ、厳しい財政状況の下では、必要な事業を実施することが困難になりかねない。今後は他産業に比べて低迷している労働生産性などの向上に特に重点を置いた取組を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－3参照〕

### （3）更なる歳出改革に向けて

昨年11月の当審議会の建議で指摘した社会資本整備総合交付金等の見直しについては、一定の事業における費用便益分析の要件化や、地方公共団体に対して配分された交付金の不用率・未契約繰越率の把握・公表などが今年度から順次行われる。さらに、限りある財源を政策的に優先すべき事業に重点化するため、交付金を重点的に充てるべき事業内容に特化された整備計画に対して重点配分を行うこととしている。こうした取組を通じて、交付金により地方公共団体が行う公共事業について一層の重点化が行われることが期待される。

さらに、社会資本ストックに係る今後の維持・更新需要の増加等を見据え、上水道の施設の統廃合・再構築の推進や、人口20万人以上の地方公共団体等においてPPP/PFI手法を優先的に検討する仕組みの構築など、改革工程表に示されている歳出改革の取組も進めていくべきである。

また、改革工程表に示されていないものであっても、例えば、下水道については、上水道の仕組みや実態も踏まえ、施設の状況等の的確な把握や、受益者負担の在り方の検討などを行うことが考えられる。

すなわち、地方公営企業法上、上水道については公営企業会計が当然適用されている一方で、下水道については雨水対策など受益者負担の考え方が馴染みにくい面も含まれていることから任意適用とされている。しかしながら、施設の老朽化等の状況や損益などを的確に把握し、事業を安定して運営する観点からは、下水道についても、今後、公営企業会

計の適用を進めていくべきと考えられる<sup>28</sup>。〔資料Ⅱ－3－4参照〕

また、施設の更新費用について、上水道は基本的には水道料金で賄っているのに対して、下水道は主要な施設の更新費用の約半分を国庫補助金で賄っている。今後本格化する更新需要を見据えれば、利用者から徴収する使用料の算定に当たって、上水道と同様に、将来施設を更新するために必要となる費用を適切に原価に含めるなど、受益者負担の在り方を検討すべきである。〔資料Ⅱ－3－5参照〕

---

<sup>28</sup> 公営企業会計の適用事業は、複式簿記によって貸借対照表、損益計算書などの作成が義務付けられ、非適用事業に比べて、事業の損益や資産・負債等の情報の的確な把握がしやすい。下水道についても、事業を中長期的に安定して運営する観点から、近年、総務省が各地方公共団体に対して公営企業会計の適用を要請しており、適用事業数は増加傾向にあるが、未だ全体の2割程度である。

## 4. 地方財政

平成 28 年度地方財政計画は、当審議会が繰り返し指摘してきた別枠加算の廃止<sup>29</sup>等をはじめ、歳出・歳入両面にわたる取組により、経済・財政再生計画に沿った内容となった。

引き続き、財政健全化の柱である国・地方の PB 黒字化の着実な達成に向けて、地方財政分野においても、経済・財政再生計画を着実に実施すべきである。同時に、今後見込まれている財政余剰分を活用した国・地方の債務縮小など、歳出・歳入の両面において改革をしっかりと進める必要がある。

### (1) 折半対象財源不足解消後の対応等

平成 21 年度以降、地方財政においてはフローベースの財源不足が生じていたが、今後、税収の増加を背景に、当該不足分が解消し、フローベースの財源余剰が生じることが見込まれる。この余剰分の取扱いについては、国・地方の PB 黒字化目標の達成に向けて、適切な対応をとることが大変重要である。

地方財政制度においては、全地方公共団体（マクロ）の標準的な歳出の総額を見込んだ上で、地方税収等や地方交付税法定率分<sup>30</sup>では賅えない収支不足（フローベースの財源不足）について、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）の折半で負担し、さらに平成 21 年度以降は、国の全額負担による別枠加算も創設して対応してきた<sup>31</sup>。

〔資料Ⅱ－4－1 参照〕

一方、中長期試算の「経済再生ケース」を踏まえれば、来年度以降、税収の増加を背景に折半対象となる財源不足が解消し、年々、フローベースの財源余剰の拡大が見込まれる。この財源余剰分については、2020

<sup>29</sup> リーマン・ショック後の歳入面における危機対応措置として、地方の財源不足に対し、国の全額負担による別枠加算を措置してきたが、危機対応モードから平時モードへの切替えを進める観点から、平成 28 年度地方財政計画において廃止している。

<sup>30</sup> 地方交付税法において、地方交付税交付金は、国税収入額の一定割合（所得税及び法人税の収入額の 33.1%、酒税の収入額の 50%、消費税の収入額の 22.3%、地方法人税の収入額（平成 28 年度）とされている。

<sup>31</sup> 特例加算と別枠加算による国から地方への財政移転は、平成 21～28 年度の累計で総額 30 兆円規模。

年度（平成 32 年度）の国・地方の PB 黒字化目標を着実に達成する観点から、地方の PB 対象経費の積み増しに使うのではなく、国・地方の PB 改善に着実につなげ、累積債務の縮減を図る必要がある。債務の縮減に当たっては、これまで地方の財源不足が生じた場合、国も特例加算や別枠加算の形で負担してきた経緯や、国は引き続き多額の特例国債を発行せざるを得ないなど、地方以上に厳しい財政状況にあること等に鑑みれば、フローベースの財源余剰が生じた場合には、これを地方の債務縮減に充てるだけでなく、財源不足を折半して国も負担してきたことと同様に、財源余剰についても、国の債務縮減にもつなげていくべきである<sup>32</sup>。〔資料Ⅱ－4－2 参照〕

また、地方の債務縮減については、個々の地方公共団体（ミクロ）による適切な債務管理も重要である。この点、臨時財政対策債の元利償還金に相当する額は、基準財政需要額に算入されているが、現実には、その額の全ては償還又は減債基金<sup>33</sup>への積立に使われず他の歳出に流用されており<sup>34</sup>、減債基金への積立不足が生じている。こうした状況の要因として、地方公共団体によっては、計画的に減債基金への積立等を行わなければ、将来の実質的な負担につながりかねないとのリスクを十分に共有できていない可能性が考えられる。このような認識のギャップは、地方公共団体に想定外の負担をもたらす恐れもあり、引き続き、問題の解消に取り組んでいかなければならない。また、地方財政計画上の公債費を国が計上しても、地方公共団体が適切に積立等を行わなければ、決算ベースの地方の PB 改善にはつながらない。したがって、国・地方の PB 黒字化目標達成の観点からも、地方公共団体が確実に積立等を行うことが必要である。〔資料Ⅱ－4－3 参照〕

## （2）地方財政の健全化に向けた取組

<sup>32</sup> 折半対象財源不足解消後の対応の検討に際しては、国・地方の PB のみではなく、その歳出・歳入構造の違いにも留意すべきであるとの意見があった。

<sup>33</sup> 地方債の償還を計画的に行うための資金を積み立てる目的で設けられる基金であり、積立金は、後年度、地方債の元利償還金に充てられることとなる。

<sup>34</sup> これまでに臨時財政対策債を発行した地方公共団体のうち実際の償還額（減債基金への積立を含む）が基準財政需要額に算入された額を下回る都道府県及び政令指定都市の償還・積立不足額は、平成 25 年度までで累積約 4,400 億円。

## ① 改革工程表に基づく改革の取組

今後、地方財政の健全化を進めていくため、改革工程表に基づいて改革に着実に取り組んでいく必要がある。改革の取組を国・地方のPB改善に着実につなげていくためには、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、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が重要である。〔資料Ⅱ－4－4～6参照〕

## ② 人口減少への対応

全国的に人口減少が進む中、地方財政分野においても、その減少動向を踏まえた歳出の適正化を行う必要がある。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しており<sup>35</sup>、財政需要の強さが人口に連動するものとしてきた。今後は、人口の減少に伴って、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、こうした要因による財政需要の減少を着実に反映したものとする必要がある<sup>36</sup>。〔資料Ⅱ－4－7参照〕

一方で、人口減少への対応を含め、地方創生に向けた地方公共団体の取組を支援するため、「まち・ひと・しごと創生事業費」を地方財政計画に計上している。地方財政計画に計上された歳出経費は、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、「まち・ひと・しごと創生事業費」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、事業が効率的に実施されているか、事後的にフォローアップしていく必要がある。このため、まずは、当該経費を活用して個々の地方公共団体が行っている取組やその成果の把握・検証をしっかりと行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－4－8参照〕

<sup>35</sup> 基準財政需要額のうち、人口を直接測定単位とするもの及び人口に準ずると考えられる事項を測定単位とするものの割合を踏まえれば、基準財政需要額全体の約7割弱に人口減少の影響があると推定される（平成27年度）。

<sup>36</sup> 人口減少が地方交付税額に与える影響については、各地域に対する地方交付税配分額の割合を踏まえ、地域ごとの人口減少率を、各地域への普通交付税配分額が全国の普通交付税総額に占めるシェアで加重平均すると、全国平均の人口減少率を上回る影響を与えていくことも見込まれる。今後の地方交付税所要額については、こうした状況とも整合的なものとする必要がある。

また、人口減少下において、必要な行政サービスをより持続的かつ効率的に提供する観点からは、地方公共団体間における連携中枢都市圏や定住自立圏など、様々な広域連携等の取組を進めていくことが重要である。

### ③ 地方税収等の決算増収

平成 22 年度以降、継続して発生している地方税収等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<sup>37</sup>等の残高の増加や標準的な行政経費として当初は予定されていなかった経費への支出等につながっており、いわば不必要な国の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<sup>38</sup>。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

---

<sup>37</sup> 地方公共団体における年度間の財源の不均衡を調整するための基金。

<sup>38</sup> 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。

### Ⅲ. 終わりに

我が国における過去 20 年間にわたる財政健全化に向けた累次の取組は、平成 9 年の「財政構造改革法」、平成 18 年の「骨太 2006」とも計画倒れに終わり、持続可能な財政構造の構築という成果は得られていない。

2020 年代初めには団塊の世代が後期高齢者となり、高齢化が財政に与える影響は今後一層強まっていく。我が国は高齢社会へ対応するフロンランナーとして、先進国に対して成功例を示す必要がある。2018 年度（平成 30 年度）の PB 対 GDP 比赤字▲1%程度という目安を達成した上で、「2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化」を実現することはそのためのラストチャンスである。この目標の達成に向け、不退転の決意で、その取組を進めることを強く要請する。