

令和時代の財政の在り方に関する建議

令和元年6月19日

財政制度等審議会

令和時代の財政の在り方に関する建議

令和元年6月19日

財務大臣 麻生 太郎 殿

財政制度等審議会会長
榊原 定征

財政制度等審議会・財政制度分科会は、令和時代の財政の在り方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

令和元年6月19日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

榊原 定征 東レ(株)特別顧問

[財政制度分科会長代理]

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授

[委員]

赤井 伸郎 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

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

大槻 奈那 マネックス証券(株)執行役員チーフアナリスト・名古屋商科大学
大学院教授

黒川 行治 千葉商科大学大学院会計ファイナンス研究科教授

神津里季生 日本労働組合総連合会会長

櫻田 謙悟 SOMPOホールディングス(株)グループCEO代表取締役社長
社長執行役員

佐藤 主光 一橋大学国際・公共政策大学院教授

角 和夫 阪急電鉄(株)代表取締役会長

十河ひろ美 (株)ハースト婦人画報社ラグジュアリーメディアグループ編集局長
兼ヴァンサンカン総編集長兼リシェス編集長

武田 洋子 (株)三菱総合研究所政策・経済研究センター長 チーフエコノミスト

○ 中空 麻奈 BNPパリバ証券(株)市場調査本部長

南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長

藤谷 武史 東京大学社会科学研究所教授

宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員

[臨時委員]

秋池 玲子 ボストンコンサルティンググループ
シニア・パートナー&マネージング・ディレクター

雨宮 正佳 日本銀行副総裁

上村 敏之 関西学院大学学長補佐・経済学部教授

宇南山 卓 一橋大学経済研究所准教授

葛西 敬之 東海旅客鉄道(株)取締役名誉会長

河村小百合 (株)日本総合研究所調査部上席主任研究員

- 喜多 恒雄 (株)日本経済新聞社代表取締役会長
- 木村 旬 (株)毎日新聞社論説委員
- 権丈 英子 亜細亜大学副学長・経済学部教授
- 小林慶一郎 東京財団政策研究所研究主幹・慶應義塾大学経済学部客員教授
- 小林 毅 (株)産経新聞東京本社取締役
- 進藤 孝生 日本製鉄(株)代表取締役会長
- 末澤 豪謙 S M B C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
- 竹中 ナミ (社福)プロップ・ステーション理事長
- 田近 栄治 成城大学経済学部特任教授
- 伊達美和子 森トラスト(株)代表取締役社長
- 田中 弥生 (独)大学改革支援・学位授与機構特任教授
- 田中 里沙 事業構想大学院大学学長・(株)宣伝会議取締役
- 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授
- 富田 俊基 (株)野村資本市場研究所客員研究員
- 富山 和彦 (株)経営共創基盤代表取締役CEO
- 平野 信行 (株)三菱UFJフィナンシャル・グループ 取締役執行役会長
- 広瀬 道明 東京ガス(株)取締役会長
- 別所俊一郎 東京大学大学院経済学研究科准教授
- 堀 真奈美 東海大学健康学部長・健康学部健康マネジメント学科教授
- 神子田章博 日本放送協会解説主幹
- 村岡 彰敏 (株)読売新聞東京本社取締役副社長・総務局長
- 横田 響子 (株)コラボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授
- 吉川 洋 立正大学長

(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 歳出改革部会 名簿

令和元年6月19日現在

[歳出改革部会長]	増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
[歳出改革部会長代理]	土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
[委員]	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
	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
	佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	武田 洋子	(株)三菱総合研究所政策・経済研究センター長 チーフエコノミスト
	中空 麻奈	BNPパリバ証券(株)市場調査本部長
	宮島 香澄	日本テレビ放送網(株)報道局解説委員
[臨時委員]	秋池 玲子	ボストンコンサルティンググループ シニア・パートナー&マネージング・ディレクター
	上村 敏之	関西学院大学学長補佐・経済学部教授
	葛西 敬之	東海旅客鉄道(株)取締役名誉会長
	河村小百合	(株)日本総合研究所調査部上席主任研究員
	喜多 恒雄	(株)日本経済新聞社代表取締役会長
	木村 旬	(株)毎日新聞社論説委員
	権丈 英子	亜細亜大学副学長・経済学部教授
	小林 毅	(株)産経新聞東京本社取締役
	進藤 孝生	日本製鉄(株)代表取締役会長
	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
	竹中 ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
	田近 栄治	成城大学経済学部特任教授
	田中 弥生	(独)大学改革支援・学位授与機構特任教授
	田中 里沙	事業構想大学院大学学長・(株)宣伝会議取締役
	富田 俊基	(株)野村資本市場研究所客員研究員
	広瀬 道明	東京ガス(株)取締役会長

別所俊一郎 東京大学大学院経済学研究科准教授
堀 真奈美 東海大学健康学部長・健康学部健康マネジメント学科教授
神子田章博 日本放送協会解説主幹
村岡 彰敏 (株)読売新聞東京本社取締役副社長・総務局長
横田 響子 (株)コラボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授
吉川 洋 立正大学長

(注)上記は五十音順。

財政制度等審議会 財政制度分科会
審議経過

2月4日(月)	○ 平成31年度予算等について
4月4日(木)	○ 分科会長の互選 ○ 分科会長挨拶、分科会長代理の指名 ○ 部会の設置、構成及び部会長の指名
4月17日(水)	○ わが国財政の現状等について
4月23日(火)	○ 社会保障について
5月16日(木)	○ 文教・科学技術について ○ 社会資本整備について
5月22日(水)	○ 地方公聴会開催報告について ○ 地方財政について ○ 財政に関する広報について
6月6日(木)	○ 令和時代の財政の在り方に関する建議(案)について①
6月19日(水)	○ 令和時代の財政の在り方に関する建議(案)について②

※ 5月16日(木)は歳出改革部会

目 次

<u>I. 総論</u>	1
<u>II. 主要分野において取り組むべき事項</u>	
1. 社会保障	11
2. 地方財政	31
3. 文教・科学技術	39
4. 社会資本整備	49
 (概 要)	
令和時代の財政の在り方に関する建議 (概要)	61
 (参考資料)	
1. 「平成の財政を振り返り、次の新たな時代に向かう意見募集」 に寄せられた主な意見について	65
2. 地方公聴会について	111
3. 参考資料	129

I. 総論

1. 平成から令和へ

新たな時代の幕が開いた。「万葉集」を典拠とする新元号「令和」には、厳しい寒さの後に春の訪れを告げ、見事に咲き誇る梅の花のように、一人ひとりの日本人が明日への希望とともに、それぞれの花を大きく咲かせることができる、そうした日本でありたいとの願いが込められている。

当審議会は、昨秋の建議¹において、平成時代の財政について、消費税の導入そして特例公債からの脱却というスタートを切りつつも、公債残高の累増により厳しい財政状況を後世に押し付けてしまう格好となったとして、厳しく総括した。税財政運営が受益の拡大と負担の軽減・先送りを求める圧力に抗えなかった時代であったとも述べた。〔資料 I - 1 - 1 ~ 6 参照〕

時あたかも令和時代の幕開けに当たり、政府は、消費税率について、リーマン・ショック級の出来事がない限り、法律で定められたとおり、本年 10 月に 10%に引き上げる予定である。他方、令和元年度予算は、消費税の増収分を活用した社会保障の充実や消費税率引上げに伴う需要変動の平準化のための臨時・特別の措置等を含むとはいえ、一般会計の当初予算がついに 100 兆円を超える規模となった。

令和時代の税財政運営においては、財政健全化どころか一段と財政を悪化させてしまった平成時代の過ちを繰り返すことは許されず、財政健全化の成果を着実に上げていくことがまずは求められる。更には、厳しい財政状況を乗り越え、その先に見えてくるであろう財政問題の「出口」を模索していくことも、国民一人ひとりが明日への希望を持てるための礎を築くものであり、「令和」という元号を戴く時代における税財政運営の責務ではなかろうか。

¹ 「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」（平成 30 年 11 月 20 日 財政制度等審議会）

2. 受益と負担の乖離と将来世代へのツケ回し

税財政運営の要諦は、国民の受益と負担の均衡を図ることにある。

両者の均衡が適切に図られ、相互の緊張関係が働く場合には、税や社会保険料など負担の水準の変化は受益の水準の多寡を表すシグナルとなる。節度ある負担に見合うように受益の水準をチェックするインセンティブが働くことで、財政民主主義も機能する。他方、受益と負担が乖離し、相互の緊張関係が失われている場合には、中長期的な経済成長や将来世代の受益に資すべき財政支出の中身すら、当面の経済成長や現在の世代の要求に応えるものに偏りがちとなる。このような場合、将来の世代は財政支出による資源配分について自ら選択する機会を奪われたまま、低い経済成長や乏しい受益に甘んじることとなりかねない。

また、国債が将来世代に資産として引き継がれるとしても、公債残高が累増するなか、将来世代のうち国債保有層は償還費・利払費を受け取ることができる一方、それ以外の国民は国債費の増大による社会保障関係費等の政策的経費の抑制や増税による税負担のみを被ることとなりかねない。このように、自ら決定に関与できなかった政策に対して税負担等を求められることにより、将来世代の中で望ましくない再分配が生じる。更には、経済危機時や大規模な自然災害時における機動的な財政上の対応余地も狭められよう。当然のことながら、国債や通貨の信認の低下などのリスクも増大する。

現在の世代の受益と負担の乖離やその結果としての公債残高累増が意味することは、こうした将来世代へのツケ回しに他ならない。現在の世代の利益と将来世代の利益が相反的な関係にあることはこれまで十分に意識されてきたとは言い難いが、そうであればこそ、当審議会は、昨秋の建議において、負担の先送りによってもたらされる悲劇の主人公は将来世代であること、そして将来世代を悲劇から守る代理人でありたいという姿勢を明確にした。

令和時代は、現在の世代における受益と負担の乖離と将来世代へのツケ回しに歯止めを掛ける時代にしなければならない。現在の世代が受け

取る受益は現在の世代が責任を持って負担することを徹底していく必要がある。将来世代に成長と分配両面からの足枷を嵌めるのではなく、むしろ自由な資源配分に基づく成長と分配の好循環の余地を将来世代に残すことをはじめ、将来世代が抱えるリスクが大きなものとならないよう税財政運営を行っていくことこそが求められる。

本年 10 月に予定される消費税率の 10%への引上げに加えて、社会保障改革も進めていかねばならない。我が国の社会保障制度は、受益と負担の対応関係が本来明確な社会保険方式を基本としながら、公費負担（税財源で賄われる負担）に相当程度依存し、しかもその公費の財源の一部について、特例公債を通じて将来世代へ負担の先送りを続けてきた。負担増を伴わないままに社会保障給付を先行させてきたのであり、このことが我が国財政の悪化の最大の構造的要因となって、他の政策的経費の動向にも影響を与えている。

3. 堅実な経済前提と現実的なシナリオの必要性

こうした議論の前提として、我が国の財政の現状や見通しについて国民の正しい理解が必要となる。その際、我が国の財政の見通しについてエビデンスに基づかず甘い幻想や楽観論を振り撒くことは、財政問題の「出口」を見誤らせ、真の解決を遠のかせることとなりかねないことから、厳に慎むべきである。

まず、経済政策として潜在成長率を引き上げる様々な取組が重要であることは論を俟たないが、今後の財政の見通しを論ずるに当たっては、堅実な経済前提に立って考える必要がある。

具体的には、足元の潜在成長率は1%程度と推計されているが、近年の我が国の一人当たり実質 GDP の伸びは他の先進諸国と比べて遜色がない。税財政運営における経済成長率の前提については、今後とも生産年齢人口の減少など人口減少・少子高齢化が経済成長の制約要因となることを踏まえ、保守的に見ておく姿勢が重要である。もちろん、高齢者や女性の労働参加により今後就業者数の減少幅を抑制できる可能性があ

るが、足元の傾向の持続可能性、短時間労働者の増加の可能性等を踏まえれば、過度な期待は禁物である。〔資料 I - 3 - 1 ~ 3 参照〕

また、我が国の財政健全化のストック目標である債務残高対 GDP 比の安定的な引下げの帰趨が、プライマリーバランス²のほか名目成長率と名目金利の大小関係に依存するなか、後者について楽観視することも避けなければならない。名目成長率が名目金利を上回る時期があるとしても、過去の経験則や理論を踏まえれば、そうした状況がいつまでも持続する前提を置くことは適当でない³。債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくためには、プライマリーバランスを黒字化する必要がある。〔資料 I - 3 - 4 ~ 6 参照〕

プライマリーバランスは、その時点で必要とされる政策的経費をその時点の税収等でどれだけ賄うことができているかを示す財政指標である。当審議会としては、現在の世代の受益と負担の乖離に歯止めを掛ける観点からもその黒字化は不可欠であり、債務残高対 GDP 比の安定的引下げへの必須の過程と考える。まずは、2025 年度の国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化の確実な達成に向けて、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）（以下「骨太 2018」という。）で策定された「新経済・財政再生計画」に沿って着実に取組を進めていかなければならない。

物価上昇や労働参加の拡大による財政収支の改善効果についても過大視されがちであるが、財政や社会保障の制度設計の現状を踏まえ、冷静かつ慎重に、現実的なシナリオを見極めなければならない。

物価上昇については、財政の現状において歳出規模が税収規模を大きく上回っていることから、実質成長を伴わない物価上昇が生じた場合、

² プライマリーバランス（基礎的財政収支）とは、税収・税外収入と国債費（国債の元本返済や利子の支払いに充てられる費用）を除く歳出との収支のことを表す財政指標。上述のとおり、プライマリーバランスが均衡していれば、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等で賄うことができていることとなるが、債務残高の実額は利払費の分だけ増加する。債務残高の実額を増加させない場合には、プライマリーバランスを黒字化したうえで、利払費を含む財政収支を均衡させる必要がある。

³ 名目成長率が名目金利を上回る時期があるとしても、より堅実な経済前提に立った場合、プライマリーバランス赤字がある限り、我が国においてはその大小関係による債務残高対 GDP 比の引下げへの寄与は限定的に留まることも十分踏まえる必要がある。

税収とともに歳出も増加（物価上昇に連動）し、特に国の一般会計の場合、財政収支は悪化する可能性が高い。このような事例は、第1次オイルショックで発生した狂乱物価時に実際に我が国は経験済みである。一方、過去我が国で債務残高対GDP比の引下げをもたらした事例は戦後のハイパーインフレーションのような極端な事例であり、国債を保有する国民の資産を犠牲にしたばかりでなく、広く国民生活に惨禍をもたらしたことを想起しておく必要がある。〔資料I-3-7~12参照〕

労働参加の拡大と経済成長の関係については既に述べたが、更に保険料収入の増加による財政収支の改善という経路に期待することは、社会保障制度の制度設計の現状を踏まえれば、拙速な議論である。先ほど述べたとおり、我が国財政の悪化は社会保障の公費部分の財源を賄うことができていることにより生じており、仮にその部分に期待される保険料収入の増加が充てられるのであれば確かに財政収支の改善に寄与する。しかし、そのことは、現行の社会保障制度を改革し、給付費総額に対する公費負担割合を引き下げていくことを意味する。このため、まずはそうした制度改革の実現可能性が検証される必要がある。他方、公費負担割合が引き下げられず、社会保障制度の制度設計の現状が維持されるのであれば、給付費総額の増嵩の見込みが変わらない限り必要となる公費負担総額は変わらず、財政収支の改善も生じないことになる。

4. 財政の長期推計の必要性

令和時代の税財政運営において、財政健全化の議論を「出口」の見える希望の議論にしていくため、財政の長期推計も欠かせない。

すなわち、内閣府が現在公表している「中長期の経済財政に関する試算」は、本年1月に公表されたものでも試算の対象期間は2028年度までと短く、長期的な税財政運営の視座を提供するものではない。そのうえ、同試算では、対象期間中には、名目成長率よりも低い金利で発行された既発債のより高い金利への借換えが一巡しない前提となっている。このため、試算の対象期間を通じ、名目成長率を金利が下回ることによる一

時的なボーナス効果が生じる試算となっており、この結果、プライマリーバランスが赤字である期間中も債務残高対 GDP 比が下がる姿が示されている。このような試算結果のみでは、財政の今後の見通しに対する正しい認識を持つことは困難である。〔資料 I - 4 - 1、2 参照〕

団塊世代（昭和 22～24 年生まれ）がすべて 75 歳以上の後期高齢者となる 2025 年度のプライマリーバランス黒字化を目指していくことは極めて重要であるが、持続可能な税財政運営を志向しようとするれば、更に高齢化が進む 2025 年度より先の財政の長期的なあるべき姿を想定し、今のうちから必要な取組を検討しておくバックキャスト型の観点も必要である。

短期的な試算のみでは、将来世代へのツケ回しの結果将来世代がどのような財政状況に直面するのかが見えにくいというえ、対応する財政健全化の方策も短期的・逐次投入的なものしか示されず、「出口」が見えないまま国民の将来不安が払拭されないという事態に陥りかねない。また、財政危機に陥った諸外国の事例は、そうなるから歳出削減や歳入確保を図るのでは国民生活にとって苛烈なこととなりかねず、平時から、中長期的な将来を見通して、リスクマネジメントの観点に立って税財政運営を行っていくことの重要性を示している。〔資料 I - 4 - 3～8 参照〕

既に社会保障については、昨年 5 月に関係府省より「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」が示されている。また、当審議会でも、従来、財務省財務総合政策研究所と協力し、2060 年度までの「我が国の財政に関する長期推計」を議論の材料に供してきた。民間のシンクタンク等においても、このような長期推計は存在しており、今後も作成が期待される。〔資料 I - 4 - 9 参照〕

こうした蓄積等も活用しつつ、今後、2040 年には団塊ジュニア世代（昭和 46～49 年生まれ）がすべて 65 歳以上の高齢者となることを踏まえ、高齢者数がピークを迎える 2040 年代半ば頃までを見据えた財政の長期推計が国民の間で共有されることが望ましい。そのような長期推計が堅実な経済前提に基づく、国民に信頼されるものであるべきことは言うまでもなく、こうした推計を土台として、包括的な財政健全化プランの選

択肢（受益と負担の組合わせの選択肢）が国民に示され、それを巡って国民的な議論が喚起されるという状況を作り出していかなければならない。

5. 財政健全化に向けた国民の理解の促進

当審議会は、本年2月から4月にかけて、昨秋の建議を材料として「平成の財政を振り返り、次の新たな時代に向かう意見募集」を行ったところ、多数の貴重な意見が寄せられた。

その中には、財政問題の解決に向けて奇策や近道があるのではないか、そもそも財政状況が深刻という説明自体に過剰な点や隠されている点があるのではないかという観点からの様々な疑問や批判もあった。このことは、財政状況の深刻さを言い募るだけでは、財政問題に関する国民の納得を十分に得ることができないことを示唆している。

本年2月の「委員の意見の整理」で示されたとおり、エビデンスに基づき、偏りのない客観的事実を、公正な姿勢で伝えていく姿勢が必要であり、国民の間でより良い議論が行われる素地を作っていかなければならない。このような認識のもと、財政制度分科会として寄せられた主な疑問や意見に対する考え方をできるだけ丁寧に示すこととし、本建議の参考資料として添付することとした。本年10月の消費税率引上げに当たっても、その意義の丁寧な説明が不可欠である。〔参考資料1参照〕

本年5月13日には、「令和の財政の在り方を考える～いのち輝く未来社会へ向けて～」というタイトルを掲げ、13年振りの地方公聴会を大阪市で開催した。滋賀県、奈良県、大阪府の3府県の知事等や関西の経済界のトップ等の参加のもと、会場参加者からの意見を受け付けるなどの工夫を講じ、発信力の強化の観点から会議の様子を公開し、インターネット中継も行った。〔参考資料2参照〕

地方公聴会では、上記3府県が進める国民健康保険（以下「国保」という。）の府県内の保険料水準の統一等の取組が、改革取組事例として紹介された。令和時代の財政のあるべき姿を見据えると、昨年4月に国保の財政運営の責任主体が都道府県となったことを契機として受益と負担

の「見える化」を進める3府県の取組は、時宜を得ている。3府県の取組を巡る地方公聴会における議論の内容は、同月31日の経済財政諮問会議において麻生財務大臣からも紹介され、現在策定中の「経済財政運営と改革の基本方針2019」において、都道府県内の保険料水準の統一等の取組が全国展開すべき先進・優良事例として位置付けられるなど、反響は広がりつつある。

地方公聴会においては、3府県からの国保改革の加速化を図るための申入れが当審議会に対して行われたが、その趣旨が早速実現しつつあることを歓迎するとともに、当審議会として、より一層改革の実が上がるよう、今後の動きを注視していきたい。

今般の地方公聴会はこのように極めて有意義なものであった。引き続き、子育て家庭や学生などを対象とした公聴会なども含め、公聴会の開催を継続していく必要がある。

更に、公聴会の開催に留まらず、広く国民一人ひとりが財政問題について当事者意識を持って捉え、ともに考えていくための取組を幅広く推進していかねばならない。

発信力の強化に向けて、多様な受け手の存在を意識し、それぞれに効果的なチャンネルとコンテンツを用いることに留意するとともに、取組の成果としてそれぞれにどれだけ伝わっているのかについて定期的に検証しながら、取組を不断に見直していくことが求められる。これまでの情報発信についても、SNSを含め、情報収集手段が多様化している状況を踏まえ、その手法を時流に沿ったものにしていく必要がある。〔資料I-5-1参照〕

その際、有権者たる現役層のみならず、受け手として将来を担う若年層を意識していくことが重要であることを改めて強調したい。団塊世代（昭和22～24年生まれ）、団塊ジュニア世代（昭和46～49年生まれ）に続く第3次ベビーブームがついに生じなかったなかで、現在の若年層は、団塊ジュニア世代が高齢者となる時期に社会の支え手となっている世代である。受益と負担の乖離の解消がなされなければ、負担の先送りの弊害を最も被るのは、彼ら・彼女達かもしれない。

財務省では、職員を小学校・中学校・高等学校に派遣し、財政に関する体験型の授業を提供する「財政教育プログラム」を従来から実施している。若年層への広報活動として有意義であり、その充実・継続を図っていくことが重要であるが、カバー可能な学校数・生徒数にはおのずと限りがあることは否めない。学校の教職員や地方公共団体の職員等、若年層への伝え手に対して財政の現状の理解を促進する活動を行うなど、より波及効果が高い方法もあわせて模索していかねばならない。

令和4年度（2022年度）からは、高等学校の新しい必修科目として「公共」が設けられる予定であり、この機会を捉えて、受益と負担の構造、財政の深刻な状況や社会保障制度の持続可能性等の課題に関する理解を一層浸透させていかねばならない。新学習指導要領では、「公共」において、財政について社会保障と関連付けて取り扱うことなどが盛り込まれているが、「公共」を含め公教育での財政に関する授業が充実した形で提供され、財政を巡る生徒の考察・探求活動が深まるよう、「財政教育プログラム」における経験を活かして、必要な方策を講じていくべきである。〔資料Ⅰ－5－2参照〕

6. 令和時代の財政健全化に向けて

当審議会が昨年行った海外調査の報告においては、オランダの財務大臣室に「セイレーンの誘惑」と題する絵が飾られていることが紹介された。ホメロスの叙事詩「オデュッセイア」によれば、美しい女性の顔を持つ怪物セイレーンは、その歌声で船乗り達を魅了し、歌声を聞いた船乗りは船を崖に衝突させてしまう。オデュッセウスは、自らを帆柱に縛りつけさせ、誘惑から身を守り、その後数々の困難はあったものの故郷への帰還を果たしたとされる。財政健全化という難しい航海においては、誘惑に負けない強い意思が必要という戒めの意味を込めてこの絵を飾っているというのが、オランダ財務省からのヒアリング結果であった。〔資料Ⅰ－6－1参照〕

確かに、公債残高が累増するなか、財政健全化を進めていくことは容

易なことではない。しかし、それは、果てしない航海でも、難破が確実な航海でもない。時には荒波を乗り越える必要はあっても、現時点で国内の民間貯蓄超過が政府部門の赤字を上回っているという我が国の強みも踏まえつつ、リスクマネジメントを適切に行っていけば、必ず辿り着く港があろう。

今後とも、ある者は航海の必要はないと説き、ある者は航海は難しくないので甘い幻想や根拠なき楽観を振り撒き、ある者は奇策や近道があると囁くかもしれない。誰しも、受け取る便益はできるだけ大きく、被る負担はできるだけ小さくしたいと考えるがゆえに、そうした主張はいつも魅惑的に聞こえるであろう。

しかし、現在の世代が航海に乗り出し、確かな航跡を描かなければ、将来世代に残される負担や将来世代が直面するリスクは否応なく増す。現在の世代が「セイレーンの誘惑」に屈したとき、崖に衝突する船に乗っているのは将来世代であるかもしれない。

当審議会は、将来世代の代理人として、子や孫達の世代のために責任を果たそうとする現在の世代とともに、今後進むべき航路を示す「羅針盤」の役割を果たしたい。財政が抱える問題と正面から向き合い、国民の理解を得て、財政健全化という航海を歳出・歳入全般にわたってゆるぎなく前に進める、令和時代をそういう時代にしていかねばならない。

Ⅱ. 主要分野において取り組むべき事項

1. 社会保障

< 社会保障を巡る状況 >

令和元年度予算は、「骨太 2018」に定められた「新経済・財政再生計画」における「基盤強化期間」⁴の初年度に当たる。そのなかで、実勢価格の動向を反映した薬価改定やこれまでに決定した制度改革の実施等の様々な歳出抑制努力を積み重ねた結果、社会保障関係費の実質的な伸びは対前年度で 4,774 億円増となり、「新経済・財政再生計画」の方針に沿ったものとなった。

他方、社会保障関係費の総額は 34 兆円もの規模に達しており、一般会計歳出の 3 分の 1 を超え、一般歳出の 6 割を占めるに至っている。我が国の社会保障制度は、社会保険方式を採っているが、高齢者医療・介護給付費の 5 割を公費で賄うなど、公費にも相当程度依存する仕組みとなっている。近年、公費負担の比重の大きい高齢者医療・介護給付費の増に伴い、全体として公費負担の割合が増加している。その一方で、公費負担を賄う財源を十分に確保できていないため、給付と負担のバランスが損なわれており、将来世代に負担を先送りしながら必要な費用を賄っている状況にある。

我が国では、特に 1990 年代以降、社会保障の給付の増加のペースが負担（社会保険料＋税）の増加のペースを上回っており、経済協力開発機構（以下「OECD」という。）諸国と比較しても、「中福祉、低負担」と言える状況になり、社会保障における給付と負担がアンバランスな状態に陥っている。改革を行わない場合、この乖離は更に拡大することが見込まれており、このままでは制度が持続可能とはいえない。

また、社会保障制度の持続可能性と財政の持続可能性は表裏一体でも

⁴ 「骨太 2018」においては、「2020、2021 年度は 75 歳に入る高齢者の伸びが鈍化するが、2022 年からは団塊世代が 75 歳に入り始め、社会保障関係費の急増が見込まれる。それまでの 2019 年度～2021 年度を『基盤強化期間』と位置付け、経済成長と財政を持続可能にするための基盤固めを行う」こととされている。

ある。「給付と負担のバランス」を回復させるためには、潜在成長力を高める構造改革や支え手減少への対応とともに、社会保障のための負担の在り方の見直しと社会保障給付の伸びの抑制が不可欠であり、これらを組み合わせながら、着実かつ迅速に改革を実施していく以外に途がない状況にある。〔資料Ⅱ－１－１、２参照〕

<今後の社会保障改革の考え方>

こうした制度改革については、特に、2022年には団塊の世代が後期高齢者になり始めることを見据え、それよりも前に実現していく必要があることは論を俟たない。引き続き、当審議会としても、積極的な検討を進めていく。

更に、中長期的な人口見通しを見ると、今後、65歳以上の人口については、急激に増加を続け、2040年頃にかけてピークを迎える。そのため、2040年頃以降は社会保障費の伸びが落ち着く可能性があるとの指摘もあるが、更なる医療の高度化に加え、一人当たり医療・介護費が現役世代の数倍にも上る75歳以上の人口は2040年以降も一貫して増加していくことが見込まれており、伸びが自動的に抑制されると仮定することは適当ではない。更に、「支え手」である65歳未満の現役世代の人口は、2040年を超えても一貫して減少を続ける⁵ため、経済成長の足枷となる可能性がある。このため、2040年以降も社会保障給付が経済成長を超えて増加し、また、公費負担も一層増加していくことが見込まれるため、中長期の視点からも、社会保障改革の手綱を緩めてはならない。

このように中長期的にマクロで見て支え手の減少が見込まれるなか、経済社会の活力を保つためには、政策対応によって、働く意欲のある高齢者・女性・障害者の就労を一層促進し、できる限り支え手の減少を食い止める必要がある。そうした取組みを進めつつ、すべての世代が、その能力に応じて支え合いながら、給付と負担がバランスした全世代型社

⁵ 2040年以降、現役世代の人口は、20～64歳、20～74歳のいずれで見ても一貫して減少が続く（2041年から2065年の期間において、20～64歳は年平均54万人の減少、20～74歳は年平均76万人の減少）。

（「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（出生中位・死亡中位）（国立社会保障・人口問題研究所）

会保障の考え方に基づく取組を一層推進していくことが重要である。持続的な全世代型社会保障の実現に向けて、少子化対策や社会保障に対する安定財源を確保するために、本年10月には消費税率の10%への上げが予定されているが、依然として国債発行に依存する姿に変わりはなく、社会保障の伸びの抑制や負担の見直しに取り組むことが不可欠である。

社会保障の伸びの抑制については、「新経済・財政再生計画」で定められた社会保障関係費の実質的な増加を高齢化という人口動態による増加分に相当する伸びにおさめるという方針を、引き続き、着実に達成していく必要がある。そのためには、昨年末にとりまとめられた「新経済・財政計画 改革工程表 2018」に掲げられている改革項目について、各項目の進捗状況につき、一定の期限を区切って検証を行うとともに、遅れが生じた項目については速やかに改善策を講じるなど、厳格な管理を実施すべきである。

また、2020年度に取りまとめられる予定の「経済財政運営と改革の基本方針」⁶においては、給付と負担の在り方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策をとりまとめ、加えて「基盤強化期間」内から実行に移していくこととされている。これは、社会保障関係費の伸びを抑制し、ひいては2025年度のプライマリーバランス黒字化を達成するうえでも重要な取組であり、改革の内容・実施時期を明確にしたうえで進めていくことが不可欠である。

今後、これらの取組を進めるに当たり、高齢化の更なる進展、支え手の減少、医療の高度化等の構造変化が見込まれるなかで、これからの令和時代を通じて財政と医療・介護保険制度の持続可能性を確保していくため、昨秋の建議で示したとおり、

視点1) 保険給付範囲の在り方の見直し

視点2) 保険給付の効率的な提供

視点3) 高齢化・人口減少下での負担の公平化

⁶ 「骨太 2018」において、「全世代型社会保障制度を着実に構築していくため、総合的な議論を進め、基盤強化期間内（2019～2021年度）から順次実行に移せるよう、2020年度に、それまでの社会保障改革を中心とした進捗状況をレビューし、『経済財政運営と改革の基本方針』において、給付と負担の在り方を含め社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策をとりまとめ、早期に改革の具体化を進める。」とされている。

という3つの視点から早急に以下の施策に取り組んでいくべきであり、以下に各論を示すこととする。〔資料Ⅱ－1－3～6参照〕

（1）医療

① 保険給付範囲の在り方の見直し

イ) 現状の保険給付

現状の保険給付を見ると、小さなリスクについては、少額受診や市販品と同一の有効成分を含む医薬品の投与であっても一律の定率で保険給付が行われる一方、高額な医療費のかかる治療を受けるケースなど大きなリスクについては、高額療養費制度により自己負担は抑制され、大きなリスクであるほど保険給付のウエイトが大きくなっている。

ロ) これまでに取り組んできた主な事項

医薬品の適正給付の観点から、平成24年度に単なる栄養補給目的のビタミン製剤の投与、平成26年度に治療目的以外のうがい薬単体の投与、平成28年度に必要性のない70枚超の湿布薬の投与について保険算定の対象外とした。

ハ) 主な改革の方向性

高齢化・医療の高度化により医療費が年々増大するなか、国民皆保険制度を維持していく観点から共助の対象として適切な保険給付の範囲の在り方を検討していく必要がある。その際、「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助」との考え方⁷の下、高額医薬品や医療技術を引き続き保険収載していく場合には、小さなリスクについて、薬剤自己負担の引上げや、少額受診等に一定程度の追加負担を求めることなどが必要である。

薬剤自己負担の引上げについては、医薬品の種類に応じた保険給付率を設定することや、OTC医薬品⁸と同一の有効成分を含む医療用医薬品の保険給付の在り方について見直すことが考えられる。少額受診等におけ

⁷ なお、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対し、所得や生活水準、家庭状況などの受給要件を定め、必要生活保障を行う公助が位置づけられている。

⁸ Over The Counter の略。薬局などで購入することができる市販の医薬品。

る一定程度の追加負担に当たっては、かかりつけ医・かかりつけ薬局等への誘導策として定額負担に差を設定することについても、検討を進めるべきである。

また、医薬品・医療技術については、安全性・有効性に加え費用対効果や財政への影響など経済性の面からの評価も踏まえて、保険収載の可否も含め公的保険での対応の在り方を決める仕組みとしていくべきである。その際、保険収載とならなかった医薬品等については、安全性・有効性があれば保険外併用療養費制度に新たな分類⁹を設けてより柔軟に対応しつつ、併せて、民間保険の積極的な活用を促進していくことも検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－７～10 参照〕

②－１ 保険給付の効率的な提供（国保の更なる改革）

イ）国保の状況

従来、医療計画や地域医療構想の策定は都道府県、国保の運営は市町村がそれぞれ担っていたが、平成 30 年度より国保の財政運営は都道府県単位化され、管内の医療提供体制の確保に責任を有する都道府県が、提供体制と地域保険運営の双方で一体的に改革を進めていくことが可能になった。

他方で、現在の国保の状況を見ると、県内の医療費を賄うに当たって、本来徴収すべき保険料を一般会計からの法定外繰入等で軽減している市町村があり、地域レベルでの給付と負担の関係が損なわれている。これに加え、実際の医療費の総額¹⁰と徴収すべき保険料の総額の差額を国から普通調整交付金として交付しているため、医療費を適正化するインセンティブに乏しい状況にある。

ロ）これまでに取り組んできた主な事項

国保の都道府県単位化を機に、平成 27 年度から低所得者対策として

⁹ 経済性の面からの評価に見合う価格を超える医薬品等について、①当該見合う価格までを保険が適用された場合と同水準の負担とし、②当該見合う価格を超える部分は全額を自己負担とすることが考えられる。

¹⁰ 一部負担金及び公費負担相当分を除く。

1,700 億円、平成 30 年度から保険者努力支援制度等を通じて 1,700 億円の公費を投入し、国保の財政基盤の強化に取り組んでいる。

ハ) 主な改革の方向性

今後、保険給付に応じた保険料負担を求める本来の仕組みとするとともに、地域差の是正など医療費の適正化に向けたインセンティブを強化する観点から、更なる改革を続けていく必要がある。

具体的には、県レベル・地域レベルで給付に応じた負担を求める仕組みとするため、国保改革に伴う財政支援の拡充等を活用した先進事例も参考としつつ、市町村とも連携し、法定外繰入等を速やかに解消し保険財政運営の健全性を確保すべきである。

更に、県レベル・地域レベルでの医療費適正化へのインセンティブ付けを強化すべきである。このため、普通調整交付金を、実際の医療費ではなく、各地方公共団体における被保険者の年齢構成を勘案¹¹してデータに基づき算出した標準的な医療費水準を前提に交付する仕組みに転換すべきである。また、保険者努力支援制度については、例えば、地方公共団体内の被保険者の有病率や特定健診における結果の値など適切なアウトカム指標の設定・活用や、適時な情報公開の徹底などを通じ、インセンティブを強化すべきである。〔資料Ⅱ－1－11、14～16 参照〕

②－2 保険給付の効率的な提供（病床に係る医療提供体制の改革）

イ) 日本における病床の状況

日本は、他の先進諸国と比較して人口当たりの病床数が非常に多く、人口 1,000 人当たりの病床数は、日本が 13.1 床であるのに対し、米英独仏は 2.6 床～8.1 床となっている。また、国内においても都道府県毎の地域差が大きく、最大の高知県（同 25.45 床）と最小の神奈川県（同 8.06 床）で約 3.2 倍の開きがあるが、病床数の地域差は、一人当たり入院医療費の地域差とも強い相関がある。こうした状況は、医療費の増加につながるとともに、他の医療従事者への業務の移管が進んでいないことと相

¹¹ 本人や地方公共団体の責任に帰さない要素であることが不可欠であり、年齢構成のほか、具体的には性別も考えられる。

俟って病院勤務医の働き方改革も妨げていると考えられる。

ロ) これまでに取り組んできた主な事項

将来の医療需要を踏まえて策定された地域医療構想に沿って、2025年までに病床数を119.1万床に減らすとともに、必要な医療投入量を踏まえた機能分化・再編に向けて、取組が行われている段階にある。

各医療機関は2025年に向けた具体的な対応方針を策定して地域医療構想調整会議で合意を得ることとされているが、同会議で合意自体は行われているものの、全ての非稼働病床を減少させるべき急性期病床に振り替えるケースや、ほぼ現状維持の方針が示されているに過ぎないケースが散見される。2025年において達成すべき医療機能の再編、病床数等の適正化に沿ったものになっていないと評価せざるを得ない。

このほか、これまで病床機能の分化・再編に活用するための地域医療介護総合確保基金の創設・活用や、累次の診療報酬改定において、旧「7：1入院基本料」の適正化を実施し、急性期病床の適正化に取り組んできている。

ハ) 主な改革の方向性

こうした進捗状況を踏まえ、今後、地域医療構想の実現に向けて、診療報酬の適正化に加え、都道府県に実効的な手段・権限を付与しつつ取組の結果に応じた強力なインセンティブを設ける必要がある。都道府県は国保の財政責任を担う保険者として、医療費の適正化に向けて主体的に取り組むべきである。

具体的には、合意された具体的対応方針の内容が2025年における病床の必要量と整合的でない場合には、再合意の期限を設定したうえでただちに再検討を要請すべきである。あわせて、保険医療機関の指定等に当たり、民間医療機関に対する他の病床機能への転換命令に係る権限等を付与するなど都道府県知事の権限を一層強化すべきである。更に、地域医療介護総合確保基金については、地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設整備等に引き続き重点化しつつ、基金創設前から存在している

事業か否かにかかわらずメリハリのある配分調整を行うべきである。

急性期病床の適正化については、平成 30 年度診療報酬改定が、全体としてどの程度地域医療構想に沿った病床の再編・急性期入院医療費の削減につながっているかについて進捗を評価し、必要に応じて更なる要件厳格化等を次期改定において実施すべきである。〔資料Ⅱ－1－12、13、17～23 参照〕

②－3 保険給付の効率的な提供（公定価格の適正化）

イ) 医療費の構造

国民医療費は、令和元年度予算ベースで約 46 兆円となっており、近年、高齢化・高度化等により、毎年度 2.4%程度増加している。この財源は、税金、保険料、患者の自己負担等で賄われているため、こうした毎年度の増加により国民負担が毎年度 1.1 兆円程度増加していることを意味する。

他方、国民医療費は、診療報酬の総額であることから、仮に診療報酬を▲1%適正化すると、約▲4,600 億円医療費が抑制され、これが医療機関の収入の減となるとともに、国民負担が軽減されることとなる。

ロ) これまでに取り組んできた主な事項

こうしたなか、これまでも診療報酬本体において、急性期や長期療養に係る入院基本料の評価体系の見直しなど、機能に応じた適切な評価を実施してきた。更に、薬価制度の抜本改革においては、革新性・有効性に着目した新薬創出等加算の見直しや費用対効果評価制度の本格導入等を実施したほか、調剤報酬については、いわゆる大型駅前薬局に対する評価の適正化を実施してきた。

ハ) 主な改革の方向性

このように、高齢化・高度化等により医療費が毎年増加しているなか、診療報酬本体、薬価など、保険償還の対象となるサービスの価格については、国民負担を軽減する観点から、できる限り効率的に提供するよう、

診療報酬の合理化・適正化等を進めていく必要がある。

薬価についても、毎年薬価調査・毎年薬価改定の実施など薬価抜本改革の残された課題をスケジュールに沿って着実に進めるとともに、イノベーションの推進に向けて、様々な施策も活用しつつ、製薬企業側は、創薬コストの低減、費用構造の見直しや業界再編に取り組むべきである。

更に、調剤報酬についても、薬局の多様な在り方や経営環境を踏まえた見直しを実施すべきである。具体的には、今後の改革に当たっては、PTP 包装¹²の一般化、全自動錠剤分包機の普及など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、薬剤師以外の者が実施できる業務範囲の明確化を踏まえ、薬剤師の業務を対物業務から対人業務にシフトさせていくといった視点が必要である。〔資料Ⅱ－1－24～30 参照〕

③ 高齢化・人口減少下での負担の公平化

イ) 給付と負担のバランス

一人当たりの医療費・後期高齢者支援金とその財源の内訳（平成 28 年）を見ると、75 歳以上の後期高齢者の一人当たり医療費（約 91 万円）は、74 歳以下の現役世代の医療費（約 24 万円）の約 4 倍となっている。加えて、約 91 万円のうち、85%が公費（約 42 万円）と現役世代からの支援金（約 35 万円）で賄われている構造にあり、自己負担と保険料は 15%に過ぎない。他方、現役世代は、自らの医療費のうち、82%を自己負担と保険料で賄いつつ、加えて後期高齢者支援金（約 5 万円＝保険料約 4 万円＋公費約 1 万円）も負担している。

これらを踏まえると、一人分の後期高齢者支援金を、現役世代 7 人（約 5 万円×7 人）で賄う形となっているが、2015 年に約 1：7であった 75 歳以上人口と 74 歳以下人口の比率は、2025 年には約 1：5 となるため、現役世代の後期高齢者支援金の負担は、後期高齢者一人当たりの支援金が約 35 万円で維持されたとしても、現在の約 5 万円から更に大きくなることが見込まれる。

¹² Press Through Package の略。薬を包装する方法の一つで、錠剤やカプセルをアルミ箔の薄いシートとプラスチックで 1 錠ずつ分けて包装したものを。

ロ) これまでに取り組んできた主な事項

世代間の公平性を確保する観点から、70～74歳の者の窓口負担の1割から2割への引上げを実施し、平成26年4月以降に70歳に達した者から2割負担（平成30年度末で完了）としたほか、70歳以上の者に係る高額療養費制度を見直し、平成29年8月以降、低所得者を除き、段階的に自己負担の限度額を引き上げた。更に、療養病床の65歳以上の者の光熱水費の負担を見直し、同年10月以降、指定難病の者等を除いた段階的な光熱水費の負担の引上げなどに取り組んでいる。

ハ) 主な改革の方向性

年齢ではなく能力に応じた負担とし、世代間の公平性や制度の持続可能性を確保する観点から、まずはできる限り速やかに75歳以上の後期高齢者の自己負担について原則2割負担とすべきである。その際、現在70～74歳について段階的に実施してきた自己負担割合の2割への引上げと同様に、75歳に到達した後も自己負担を2割のままとすることに加えて、既に後期高齢者となっている者についても、数年かけて段階的に2割負担に引き上げるべきである。更に、金融資産の保有状況も勘案して負担能力を判定する制度の具体的な設計の検討や、後期高齢者医療制度における「現役並み所得」の判定基準の見直しなどに取り組む必要がある。

また、支え手の中核を担う勤労世代が減少しその負担能力が低下するなかで、改革に関する国民的理解を形成する観点から保険給付率（保険料・公費負担）と患者負担率のバランス等を定期的に「見える化」しつつ、診療報酬とともに保険料・公費負担、患者負担について総合的な対応を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－1－31～35参照〕

(2) 介護

介護保険制度については、これまで保険給付の範囲の見直し、介護給付の適正化・効率化、利用者負担の引上げ等の改革に取り組んできたものの、高齢化の進展等により、介護保険制度の導入時から総費用や保険料負担の増加に歯止めが掛かっていない。このため、次期介護保険制度

改革においては、今後の高齢者の増加、現役世代（支え手）の減少を見据え、制度の持続可能性を確保し、更なる上昇が見込まれる保険料負担の増加を抑制する観点から、改革に着実に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－1－36 参照〕

① 保険給付範囲の在り方の見直し

イ) 軽度者へのサービスの見直しの状況

軽度者へのサービスについては、平成 27 年度から平成 30 年度末にかけて訪問・通所介護サービスの要支援者に対する介護予防給付を、国による一律の基準によるサービス提供ではなく、各地方公共団体の創意工夫で、多様な主体による地域の実情に応じたサービスの提供を可能とする「地域支援事業」に移行してきた。現在、利用者のサービス利用日数を維持しつつ、次第に従前より人員配置などの基準を緩和したサービスの提供等が拡大・普及しつつあり¹³、この移行により、サービスの質を確保しつつ、介護給付費の伸びが一定程度抑制されることが期待されている。

要介護 1・2 の軽度者への介護給付については、要支援者向けサービスでは地域支援事業に移行した通所介護や訪問介護が全体の 3 割超を占め、特に訪問介護では、掃除や洗濯等の生活援助サービスの占める割合が約半分を占める状況¹⁴にあり、更に、給付の重点化・効率化を進めつつ、質の高いサービスを提供していくことが可能である。

ロ) これまでに取り組んできた主な事項

こうした地域支援事業への移行のほか、平成 27 年度より、特別養護老人ホームへの入所者を原則要介護 3 以上の高齢者に限定することや、平成 30 年 10 月より、福祉用具の貸与価格の上限を設定することなどの見直しに取り組んできた。

¹³ 「介護予防・日常生活支援総合事業及び生活支援体制整備事業の実施状況に関する調査研究事業」（厚生労働省（平成 31 年 4 月））

¹⁴ 「2016 年度 介護保険事業状況報告年報」（厚生労働省）

ハ) 主な改革の方向性

長期にわたり介護保険給付の増加が見込まれることを踏まえれば、要介護度・要支援度の軽重にかかわらず同じ保険給付率となっている制度を改め、小さなリスクについては、より自助で対応することとすべきである。加えて、サービスの質を確保しつつ、地域の実情に応じた多様な主体による提供を推進する観点から、要支援者向けサービスの地域支援事業への定着・多様化にも引き続き取り組む。また、軽度者のうち残された要介護1・2の者の生活援助サービス等についても、第8期計画期間（令和3年度（2021年度）～令和5年度（2023年度））中の更なる地域支援事業への移行や、生活援助サービスを対象とした支給限度額の設定又は利用者負担の引上げ等について、具体的に検討して行く必要がある。〔資料Ⅱ－1－37、38 参照〕

② 保険給付の効率的な提供

イ) 介護費の地域差の状況等

要介護認定率や一人当たり介護給付費については、性別・年齢階級・地域区分を調整してもなお大きな地域差が存在している。認定率については、高位 20 保険者と低位 20 保険者を比較すると 2.4 倍、一人当たりの給付月額についても同様に比較すると 2.2 倍の開きがある¹⁵。

ロ) これまでに取り組んできた主な事項

インセンティブ交付金（保険者機能強化推進交付金）を、平成 30 年度から創設し、以来、毎年度 200 億円の国費を投じて、保険者による自立支援や重度化防止等に向けた取組を推進するための財政インセンティブを付与している。しかしながら、インセンティブ交付金を交付する際の基準となる指標について、平成 30 年度の評価結果実績を見ると、一人当たり給付月額が平均よりも高い 5 団体と低い 5 団体で比較すると、一人当たり給付月額が高い保険者の地域の方が獲得したポイントが高くなっているなど、現時点では、介護給付費の地域差縮減に向けた PDCA サイ

¹⁵ 介護保険事業状況報告、厚労省「地域包括ケア『見える化』システム」（平成 28 年時点データ）

クルが必ずしも確立されていないように窺える。

ハ) 主な改革の方向性

介護の地域差縮減に向けては、介護費適正化の観点から、インセンティブ交付金への適切なアウトカム指標の設定・活用や配点のメリハリ付けを行うことで、保険者機能のより一層の強化を進めるべきである¹⁶。

また、調整交付金については、保険者機能のより一層の底上げを図るため、今年度中に結論を得て、第8期からインセンティブとしての活用を図るべきである。更に、2号被保険者の保険料財源の配分についても、保険者機能の発揮を促す仕組みとし、給付と負担の牽制効果を高める観点から、介護予防・重症化防止の取組状況等を評価したうえでメリハリ付けし、保険者に傾斜配分する仕組みを検討すべきである。

このほか、保険給付の効率的な提供に向けては、地域医療構想を踏まえた介護療養病床等の介護医療院等への6年間の経過措置期間内での着実な転換、在宅サービスの保険者等の関与の見直し、介護事業所の経営効率化の推進といった提供体制の改革に向けた取組に加えて、介護報酬改定に係るPDCAサイクルの確立、介護サービスにおける民間企業の参入とサービス価格の透明性向上・競争推進など、公定価格の適正化に向けて取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－1－39～44参照〕

③ 高齢化・人口減少下での負担の公平化

イ) 介護保険費用の構造

介護保険費用については、令和元年度予算において、年間11.7兆円、年率+4.7%で伸びているが、その財源は、公費負担5.9兆円(50.4%)、1号保険料(65歳以上)2.4兆円(20.5%)、2号保険料(40～64歳)2.5兆円(21.5%)により大半が賄われ、残りを利用者負担0.9兆円(7.6%)により賄う構造となっている。また、65歳以上の者の要介護認定率は2割弱であり、介護サービスを実際に利用している者と保険料のみを負担

¹⁶ 要介護認定率については、介護の必要量を全国一律の基準等に基づき客観的に判定することになっているにもかかわらず、地域差が生じており、その要因分析にしっかりと取り組むべきとの意見も見られた。

している者が存在している。利用者負担の詳細について見ると、受給者全体 658 万人の約 9 割が 1 割負担となっている。

介護保険給付費は、GDP の伸びを超えて大幅に増加すると見込まれるなかで、若年者の保険料負担の伸びの抑制や、高齢者間での利用者負担と保険料負担との均衡を図ることが必要となっている。

ロ) これまでに取り組んできた主な事項

介護の利用者負担については、平成 27 年 8 月から、年金収入等が 280 万円以上の利用者に 2 割負担を導入し、平成 30 年 8 月から、年金収入等 340 万円以上の利用者に 3 割負担を導入した。このほか、平成 27 年 8 月からは、介護施設等に入居する低所得者向けの補足給付の資格要件に預貯金等の資産要件を追加し、平成 29 年 8 月からは、介護納付金（2 号保険料）について、加入者割から報酬額に比例した負担（総報酬割）に段階的に移行するなど、能力に応じた負担となるよう、取組を進めてきた。

ハ) 主な改革の方向性

介護保険制度については、制度の持続可能性や給付と負担のバランスを確保する観点から、所得・資産などに応じた負担となるよう推進していく必要がある。このため、利用者負担を原則 2 割とすることや利用者負担 2 割に向けその対象範囲を拡大するなど、段階的な引上げを実施すべきである。また、補足給付については、住宅サービス受給者と施設サービス受給者との負担の権衡や世代間の公平性を確保するため、実態調査等を通じ、住宅等の資産の追加、預貯金等に係る基準の見直しも検討すべきである。

このほか、ケアマネジメントについても、世代間の公平性の観点等も踏まえ、利用者負担を設けるとともに、評価手法の確立や報酬への反映を通じて、質の高いケアマネジメントを実現する仕組みとすべきである。加えて、現在、介護老人保健施設、介護療養病床、介護医療院の多床室については、現在、室料相当分が保険給付の中に含まれたままであり、これを除外する見直しをする必要がある。〔資料Ⅱ－1－45～50 参照〕

(3) 子ども・子育て

全世代型社会保障の構築に向けた重要な第一歩として、本年10月から幼児教育・保育の無償化が実施される。また、喫緊の課題である待機児童解消についても、政府は、平成29年6月に発表した「子育て安心プラン」を前倒し、令和2年度（2020年度）末までの3年間で合計約32万人分の受け皿整備を進めるなど取り組んできている。

こうした子ども・子育て支援の充実・強化を図るなかにおいても、効果的・効率的な支援としていくことが重要であり、保育制度などの子ども・子育て支援新制度については、令和2年（2020年）において、施行後5年の見直しを迎えるに当たり、公定価格の適正化に向けた検討が必要である¹⁷。

公定価格は、地域区分別、利用定員別に応じて積み上げて算定された「基本額」に、事業の実施体制等に応じた「各種加算等」を加えた金額（公定価格＝基本額＋各種加算等）により構成されている。このように公費を基に運営されているにもかかわらず、例えば、平成30年度予算執行調査（財務省）において、保育所の収支差率（6.7%）が中小企業の平均（3.1%）を上回っていること等が確認された。

これを踏まえれば、経営実態を適切に反映した実態調査を行うとともに、公定価格の算定方式自体の在り方の検証が必要である。具体的には、公定価格の算定における個々の見直しを検討することに加えて、各々対象となる費目を積み上げる「積み上げ方式」から、実態調査等に基づき、人件費・事業費・管理費等を包括的に評価する「包括方式」への移行も検討すべきである¹⁸。

また、仮に「積み上げ方式」を維持する場合であっても、公定価格の内訳についても、利用実態を反映した適正化が必要である。一例を挙げれば、保育所は原則土曜日開所が必要であるが、土曜日の利用希望者が

¹⁷ このほか、昨秋の建議で示したとおり、児童手当についても、支給されるか否かの判定基準である所得の範囲について世帯合算で判断する仕組みへの変更や、所得制限を超える者に対する月額5千円の「特例給付」について廃止を含めた見直しを行うべきである。

¹⁸ 社会保障制度における公定価格等の算定方式は、診療報酬・介護報酬・障害福祉サービス等報酬は「包括方式」となっているが、保育公定価格は「積み上げ方式」になっている。

おらず、常態的に土曜日を閉所する場合には、公定価格における土曜開所に係る費用を定率で調整する仕組みとなっている。一方で、実際の運営状況を見ると、開所していて満額が措置されていても、利用児童数や実際に勤務している職員数は平日の半分以下となっている場合が多い。更に、複数の保育所による共同保育を実施した場合、その週に閉所している施設も開所しているものとして公定価格が算定される仕組みになっている¹⁹。

こうした実態を踏まえれば、土曜日開所に係る公定価格の減算調整について、公平性の観点から、利用実態・運営実態を反映した、よりきめ細やかな調整の仕組みを導入することが必要である。〔資料Ⅱ－1－51、52 参照参照〕

（4）年金

現行の年金制度について見ると、平成16年改正に基づく基礎年金国庫負担2分の1が実現し、保険料の引上げも終了したことにより、年金財政を均衡させるための基本的な仕組みは概ね完成している。

一方で、デフレの長期化により、マクロ経済スライドは十分に機能を発揮せず、賃金低下のなかで年金が維持されたことと相まって、マクロ経済スライドの調整期間が長期化してきた。

また、子育て支援の充実等を背景に女性の就業率が上昇するとともに、平均寿命の伸長等を背景に高齢者の就労が進展し、これらを背景としたパート・アルバイト等の増加により、働き方が多様化しており、現行の年金制度はこうした変化にも直面している。

これらを踏まえれば、将来の基礎年金の給付水準の維持・向上を図るとともに、働き方を巡る変化に対応した制度としていくことが必要である。また、制度の在り方を検討するうえでは、世代間・世代内の再分配機能を適切に確保する観点が必要であることに加え、将来の国庫負担の水準への影響に留意する必要がある。

本年は3回目となる財政検証の年であり、オプション試算を行う2回

¹⁹ 子ども・子育て会議（第41回）厚生労働省提出資料「保育所等の運営実態に関する調査結果」<速報>

目の財政検証となることから、今後、以下のような年金制度改革の課題に取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－1－53 参照〕

① 年金額の改定の在り方

マクロ経済スライドは、現在の受給世代と、将来の受給世代の給付のバランスを調整するものであり、これを適切に発動することが将来世代の給付水準の確保のうえで重要である。

上述の通り、マクロ経済スライドの調整期間が長期化してきたなか、平成 28 年の年金改革法においては、マクロ経済スライドの調整期間の長期化を防ぎ、将来の給付水準を確保する観点から、賃金変動が物価変動を下回る場合には賃金変動に合わせて改定する考え方を徹底するとともに、マクロ経済スライドの名目下限措置を維持しつつ、前年度までの未調整分を調整（キャリーオーバー）する仕組みを導入した。

年金額の改定については、平成 28 年の年金改革法による新たな仕組みの効果を注視しつつ、マクロ経済スライドの在り方について、今後も検討を続ける必要がある。

② 働き方を巡る変化と被用者保険の適用拡大

女性や高齢者の労働参加を背景に、パート・アルバイトは増加傾向にあり、また、こうした短時間労働者の中には、引き続き一定数の就職氷河期世代²⁰が含まれている²¹。一方で、国民年金の 1 号被保険者を見ると、常用雇用及び臨時・パートの割合が平成 11 年の 26.4%から平成 29 年には 40.3%に上昇するなど、被用者でありながらも厚生年金の適用対象となっていない層も増加している。

こうしたなか、これまで週 30 時間以上とされていた被用者保険の適用範囲について、平成 28 年 10 月から、501 人以上の企業において、月収 8.8 万円以上、所定労働時間が週 20 時間以上等の要件を満たす短時間労働者

²⁰ バブル経済崩壊以降の雇用環境が厳しい時期（1990 年代前半から 2000 年代前半）に就職活動を行った世代。その中には、希望する就職ができず、現在も、不本意ながら不安定な仕事についている、無業の状態にあるなど、様々な課題に直面している方がいる。

²¹ 就労する女性の中には、ひとり親家庭のひとり親も含まれることについて、しっかりと留意する必要があるとの意見があった。

働者にも拡大された。更に、平成 29 年 4 月から、500 人以下の企業においても、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大も可能とされた。

更なる適用拡大を進め、より多くの短時間労働者の厚生年金加入を実現することは、多様化する働き方に対応しつつ、被用者の将来の所得保障を充実するとともに、基礎年金の給付水準の改善にも資するものである。今後、被用者保険の適用拡大を更に進めるため、企業規模要件・賃金要件などについて検討を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－54 参照〕

③ 保険料拠出期間の延長

国民年金の保険料拠出期間は、昭和 36 年の制度発足時より、20 歳から 60 歳までの 40 年間とされているが、平成の時代において平均余命は伸長し、60 歳以上の就業率も上昇している。前回（平成 26 年）の財政検証において、国民年金の保険料拠出期間を 65 歳までの 45 年間に延長し、これを年金額に反映する制度改正（国庫負担は現行制度と同じ 2 分の 1）を仮定した場合のオプション試算を実施したところ、所得代替率は大幅に上昇するものの、これに伴い、国庫負担も大きく増加するとの試算結果が得られた²²。

国民年金の保険料拠出期間の延長は、給付水準の維持・向上を図るうえでの意義はあるものと考えられる。他方、こうした保険料拠出期間の延長を行う改正は、現行制度を前提とすれば、大幅な国庫負担増を伴うものであることから、これに見合う財源を確保せずに改正を行うことは、将来世代への過重なツケ回しとなるため、問題であると考えられる。

④ 在職老齢年金制度と高所得者への年金給付等の在り方の見直し

働く意欲のある人がより長い期間働けるようにすることが、社会の支え手を増やす観点からも、「人生 100 年時代」における個々人の経済基盤の充実の観点からも重要となっており、高齢期の勤労に中立的な年金制度を整備する観点から、在職老齢年金制度（在老）の見直しが議論され

²² 国庫負担は、制度改正後から徐々に増加し、将来的には年間 1 兆円前後（平成 26 年度価格）の増となる。

ている²³。

65歳以上の在老（高在老）については、年金の支給が停止されるのは、月47万円超の収入（賃金及び厚生年金）があるごく一部の受給者（受給者全体の1.4%）に限られる²⁴。また、在老による支給停止で生じた財源は、将来の給付に充てられているため、在老の縮小や廃止を行うと、現行制度が維持されても在老の対象とならないような、相対的に収入が少ない将来の受給者の給付水準が低下することとなる。

在老の見直しは、高齢者の勤労に中立的な年金制度を整備する観点から、生涯現役社会に向けた政策としての意義を持つものと考えられる。ただし、高在老の縮小・廃止については、裨益する対象者が月47万円超の収入があるごく一部の受給者に限られる一方で、将来の年金受給者の給付水準が低下することとなるため、見直しの際には、不公平感が生じないような工夫が必要であると考えられる。高在老を見直す場合には、高所得者に係る基礎年金の国庫負担相当分の給付停止（クローバック）について検討するとともに、今後の年金課税の見直しに当たっては再分配の観点からも検討する必要がある。〔資料Ⅱ－1－55参照〕

⑤ 繰下げ受給の柔軟化

公的年金の受給開始時期は、個人が60歳から70歳まで自由に選ぶことができ、65歳より早く受給を開始すれば、年金月額が減額（最大30%）される一方、65歳より後に受給を開始した場合、年金月額は増額（最大42%）される。現在、70歳以上の雇用者数は増加傾向にあり、70歳を超えても働きたいと希望する高齢者も4割に上っているが、現行制度の下では、70歳到達より後に受給開始を繰り下げ、給付水準を更に高めるとの選択はできない。「人生100年時代」を迎えるなか、繰下げ受給を選択することができる上限年齢を引き上げることにより、70歳を超えた後も就労することを希望する高齢者が将来の年金の給付水準を更に向上させ

²³ 「骨太2018」においては、「年金受給開始年齢の柔軟化や在職老齢年金制度の見直し等により、高齢者の勤労に中立的な公的年金制度を整備する」とされている。

²⁴ 60～64歳を対象とする在老（低在老）については、厚生年金（報酬比例部分）の支給開始年齢の65歳への引上げに伴い、男性は令和7年（2025年）、女性は令和12年（2030年）に自然消滅する。

る選択肢を設けるべきである。〔資料Ⅱ－1－56 参照〕

2. 地方財政

地方交付税交付金等は、国の一般会計における政策的経費（基礎的財政収支対象経費）の中で2番目に大きい 16.0 兆円となっている。〔資料Ⅱ－2－1 参照〕

ここでは、平成の時代において地方財政を巡る状況がどう推移したかを振り返ったうえで、国・地方を合わせた財政健全化目標の達成に向けて、令和の時代において取り組むべき地方財政の課題を提示する。

（1）地方財政を巡る状況

① 地方財政の現状

地方の歳出・歳入の推移を見ると、平成初めに至るまでは歳出と歳入が足並みを揃えて増加していたが、バブル経済崩壊後の経済対策等に伴って、歳出は歳入の伸びを超えて拡大した。こうした動きは国と概ね軌を一にしていた。その後、平成 10 年代に入ると、公共事業の抑制に伴って地方の歳出は 10 兆円以上減少し、平成 20 年度以降はほぼ横ばいで推移している。歳入面では、地方交付税制度による財源保障の下、地方交付税を含む地方の歳入は基本的に歳出に沿う形で推移してきており、国のように歳出・歳入ギャップが拡大し続けるような状況は生じていない。〔資料Ⅱ－2－2 参照〕

このように歳出の伸びを抑えつつ、地方交付税を含む歳入を確保してきた結果、地方のプライマリーバランスは一貫して黒字となっており、利払費を含めた財政収支も近年は黒字を継続している。内閣府の試算によれば、国は仮に成長実現ケースが実現したとしても今後もプライマリーバランス赤字が続くのに対して、地方は成長実現ケース、ベースラインケースとも、財政収支を含めて黒字が続く見通しとなっている。〔資料Ⅱ－2－3 参照〕

債務残高を見ると、平成の 30 年間のうち前半の 15 年間は国・地方の債務はほぼ同じペースで増加したが、後半の 15 年間は、国の債務は前半

と同様に増加する一方、地方の債務残高²⁵は平成 16 年度末の 201 兆円から令和元年度末の 194 兆円に減少している²⁶。対 GDP 比で見ると、地方の債務残高はピーク（平成 24 年度末）の 41%から、足元（令和元年度末）では 34%まで減少してきている²⁷。〔資料Ⅱ－2－4 参照〕

② 地方一般財源総額実質同水準ルールの下での地方財政

平成 20 年度以降の地方歳出が概ね横ばいとなっている大きな要因は、平成 23 年度（2011 年度）から導入され、令和 3 年度（2021 年度）まで維持することとなっている地方一般財源総額実質同水準ルール（以下、「一般財源ルール」という。）を遵守してきていることである。〔資料Ⅱ－2－5 参照〕

このルールは、地方の一般財源²⁸の総額について実質的に同水準を確保するものであるが、その結果として見合いの歳出も同じく実質同水準となっており、歳出面の財政規律としても機能している。具体的には、一般財源ルールに基づく毎年度の地方財政対策の結果、地方の一般財源総額（及びその見合いの歳出額）は、不交付団体の水準超経費²⁹や消費税率の引上げに伴う社会保障の充実等に相当する分を上乗せした水準で維持されている。地方税収入が一般財源総額の伸びを超えて増加した分、地方交付税の特例加算等及び臨時財政対策債が減少してきている³⁰。〔資料Ⅱ－2－6 参照〕

²⁵ 臨時財政対策債を含む地方債と交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特会」という。）における借入金（地方負担分）の合計。

²⁶ 平成元年度から令和元年度までの約 30 年間を通じると、国の債務は 5 倍近く増えている（188 兆円→928 兆円）のに対し、地方の債務は 3 倍程度の増加（66 兆円→194 兆円）に留まっている。

²⁷ こうした国と地方の財政状況を踏まえて、地方に対する財源保障の在り方について検討していく必要があるとの指摘や、国においてより厳格な歳出規律を設けるべきといった指摘があった。

²⁸ 地方交付税、地方特例交付金、地方税、地方譲与税及び臨時財政対策債の総額。

²⁹ 「水準超経費」とは、地方財政計画の歳出に計上されている不交付団体における平均水準を超える必要経費。

³⁰ 地方交付税交付金等に係る毎年度の予算編成においては、全地方公共団体の標準的な歳出を見込み、地方税収等で賄えない収支不足（歳出・歳入ギャップ）を算定している。この歳出・歳入ギャップに対して、国税の一定割合である地方交付税の法定率分等を充当してなお不足する部分について、国と地方が折半し、地方交付税の特例加算（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）。このように地方の歳出・歳入ギャップを解消するために取られる一連の措置を指して地方財政対策と呼んでいる。

令和元年度においては、一般財源総額を実質同水準とする中で地方税、国税とも過去最高の見積もりとなった結果、国と地方が折半で負担してきた財源不足が平成 20 年度以来 11 年ぶりに解消し、地方交付税の特例加算、臨時財政対策債の新規発行が不要となった³¹（それぞれ対前年度比 0.17 兆円の減額）。臨時財政対策債については更に、既往債の借換えのための発行額を圧縮しており、新規発行の皆減と合わせ、総発行額を前年度よりも 0.7 兆円減額させている。加えて交付税特会の借入金（地方負担分）の償還額を従来償還計画よりも 0.1 兆円増額するなど、一般財源ルールが効果を発揮する中で、地方財政の健全化が進んでいる³²。〔資料Ⅱ－2－7 参照〕

一方、折半対象財源不足は解消したものの、地方には引き続き 4.4 兆円の財源不足が残っているとの見方もある。これは地方交付税法上、地方の歳出・歳入ギャップは原則として交付法定率に基づく普通交付税で賄われることが想定されていることから、臨時財政対策債の発行等により賄っている分はなお財源不足であるとするものである。〔資料Ⅱ－2－8 参照〕

上述のとおり地方交付税の特例加算がゼロとなっている以上、仮に今後も国・地方の税収増が続けば、地方交付税は国の税収増に比例して増加していくことになる。今後も地方財政を健全化させていくためには、一般財源ルールの下で引き続き歳出の伸びを抑制しつつ、地方交付税の法定率分や地方税の増加分を臨時財政対策債の縮減に着実に充てていくことが不可欠である。

最近の世界経済の動向に鑑みれば、税収増がいつまで継続するかは不透明である。税収が好調な時こそ歳出改革に取り組み、着実に財政健全化を進めておく必要がある。

³¹ ただし平成 20 年度は、当初予算においては地方交付税の特例加算等は行われなかったものの、補正予算において国税の収入見込額が減額となり、これに伴う地方交付税の減額分を補填するため、一般会計からの加算が行われたことに留意（当該加算分のうち地方が負担すべき分については、後年度の地方交付税総額から減額）。

³² ただし令和元年度の地方財政計画においては、「防災・減災・国土強靱化のための 3 か年緊急対策」に基づく事業費の計上に伴って、一般財源ルールの対象とならない建設地方債（臨時財政対策債以外の地方債。特定財源）の発行額が 0.9 兆円増加している。

③ 地方財政計画と決算との乖離

以上のような地方財政の現状に対して、地方の歳出抑制はもはや限界であるとして、一般財源総額の増額を求める声がある。しかしながら、昨秋の建議でも指摘したとおり、地方財政計画で示される地方財政の姿と実際の地方財政運営に、ある種の「乖離」が存在していることに留意する必要がある。

第一に、近年の歳出について地方財政計画と実績（決算）を比較すると、実績値で見た歳出（決算）が継続的に1兆円前後、計画に計上された歳出額を下回るとの試算結果となる。こうした乖離の一部は国庫補助事業や追加財政需要の不用³³等から生じていると考えられ、基金への積立てや別の歳出に充てられていると考えられる。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

第二に、地方財政計画には、地方単独事業に係る一般行政経費（令和元年度14.2兆円）をはじめ、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在しており、実際にどのような事業が実施されたのか、成果はどうか、計上水準は適正か等の検証ができない。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

総務省において地方単独事業に係る決算データの「見える化」に向けた検討が行われている³⁴が、こうした取組を速やかに進め、地方財政計画における地方単独事業の計上水準が適正か否かを検証できるようにすることで、計画と決算の乖離の解消につなげていく必要がある³⁵。

³³ 国庫補助事業には毎年度不用が生じており、その地方負担分にも不用が生じていることとなるが、地方負担分については決算を踏まえた地方財政計画上の精算が行われておらず、地方に「渡しきり」となっている。過去5年間の平均を見ると、毎年度1,700億円を超える不用が地方に生じており、別の経費に充てられていることとなる。

同様に、国の予備費に相当する追加財政需要（災害等に係る歳出増に備えて地方財政計画に計上されている経費）についても、国の予備費と異なり、決算を踏まえた地方財政計画上の精算が行われていない。平成26年度以降、地方財政計画に毎年度4,200億円が計上されている一方、主な使用額は3,000億円前後に留まっており、毎年度1,000億円程度が、用途が不分明なまま地方に「渡しきり」となっている。

³⁴ 総務省は平成30年5月に「地方単独事業（ソフト）の『見える化』に関する検討会」を立ち上げ、検討を行っている。平成31年3月に公表された報告書においては、「地方公共団体に対しては、平成32年度〔令和2年度〕にシステム改修を行うよう要請したうえで、早ければ平成33年度〔令和3年度〕に行う平成32年度〔令和2年度〕決算調査から決算統計システムによる調査を実施する方向で検討を進めるべきである」とされている。

³⁵ 「骨太2018」においても、「地方財政計画の一般行政経費（単独）と対応関係にある地方単独事業（ソフト）について、実態を定量的なデータで把握するとともに、法令との関係を含めて見える化する。」とされている。

地方の基金残高を見ると、一般財源ルールを導入後も増加が続き、平成 29 年度には過去最高の 22.0 兆円となっている³⁶。これは地方の堅実な財政運営の表れと言えるが、このことから、一般財源ルールを逸脱して地方の一般財源総額を増額する必要はないと考えられる。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

（2）地方財政対策を巡る課題

地方財政対策を巡る課題を整理するに当たって、地方財政計画に計上された歳出の過去 30 年間の推移を見ると、平成元年度から最初の 10 年は、バブル経済崩壊後の公共事業の拡大を反映して、投資的経費、特に地方単独事業に係る経費が大幅に増加し（平成元年度 11.3 兆円→平成 10 年度 19.3 兆円）、歳出総額も 10 年で 25 兆円近く増加している（平成元年度 62.8 兆円→平成 10 年度 87.1 兆円）。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

次の 10 年は、国・地方において公共事業の抑制が進み、また、地方財政計画と決算との乖離の是正³⁷が進んだ結果、地方単独事業を中心に投資的経費が 14 兆円以上（平成 10 年度 29.2 兆円→平成 20 年度 14.8 兆円）、歳出総額で見ると 4 兆円近く減少している（平成 10 年度 87.1 兆円→平成 20 年度 83.4 兆円）。

平成 20 年度から令和元年度にかけては、高齢化の進展により、国庫補助事業等に係る一般行政経費（大宗が社会保障関係）が歳出の 4 分の 1 以上まで大幅に増加している（平成 20 年度 12.7 兆円→令和元年度 23.0 兆円）。その一方で地方単独事業に係る投資的経費のほか、給与関係経費や公債費が減少しており、歳出総額では 6 兆円程度の増加となっている（平成 20 年度 83.4 兆円→令和元年度 89.6 兆円）。

一般財源ルールの導入以降の歳出の増減の内訳をより詳しく見ると、平成 22 年度から令和元年度までの間に歳出総額はネットで 7.5 兆円増加

³⁶ ただし、平成 30 年度から都道府県が国保の財政運営の責任主体となったことに伴い、平成 29 年度に国費を財源として都道府県が積み立てた国民健康保険財政安定化基金の増加分（全都道府県で 1,911 億円）を除けば、東京都及び特別区以外の地方公共団体の基金残高は対前年度比 444 億円の減額となっている。

³⁷ 平成 17 年度から 19 年度にかけて、地方財政計画における投資的経費（単独）を計 3.9 兆円減額する一方、一般行政経費（単独）を計 1.95 兆円増額した。

しており、その大宗（7.4 兆円）は国庫補助事業等に係る一般行政経費、すなわち社会保障に関連する経費の伸びとなっている。〔資料Ⅱ－2－12 参照〕

この 7.4 兆円の歳出の伸びのうち、2.9 兆円は国からの補助金等（国庫支出金）で賄われ、1.4 兆円は消費税率引上げ等に伴う収入が充てられており、差引 3.1 兆円が社会保障経費の伸びに伴う地方負担の増分となっている。一般財源ルールの下、この 3.1 兆円の増分を、給与関係経費や公債費等の減額（合計▲2.9 兆円）などにより賄っている形となっている。

結果として、歳出特別枠等を含めた地方単独事業はほぼ横ばいとなっており、また、歳入面を見ると、消費税率引上げを含む税収増（+9.1 兆円）が一般財源総額の伸び（+3.3 兆円）を超える分、地方交付税の特例加算等（▲1.3 兆円）及び臨時財政対策債（▲4.5 兆円）が縮減し、地方財政の健全化が進んでいる。

① 社会保障関係の国庫補助事業を巡る課題

上記のとおり地方の歳出増の大半が社会保障経費であることを踏まえれば、昨秋の建議でも指摘したとおり、今後も一般財源ルールの下で地方財政を健全化させていくため、国庫補助事業等における社会保障関係の経費の伸びを抑制することが不可欠である。住民に身近な行政サービスにおいて受益と負担の関係を明確にし、他の地方公共団体と比較可能とすることで、住民が給付や歳出の合理化の必要性を実感をもって捉えられるようになることが期待される。

例えば医療費で見ると、全国で同じ制度であるにもかかわらず、年齢構成で説明できない地域差が生じている。また、国保や公立病院に対しては、地方公共団体から毎年度、地方財政計画における計上額を超える多額の支出³⁸が行われている。〔資料Ⅱ－2－13 参照〕

「地域医療構想」、「医療費適正化計画」、「国保の財政運営」を一体的に担う主体である都道府県が中心となって、国や市町村と連携しつつ医療費の抑制に取り組むことが急務である。国としても、各地域の先進的

³⁸ 国保に対する法定外一般会計繰入金（平成 29 年度 2,540 億円）及び公立病院に対する基準外繰出金（平成 29 年度 3,484 億円）。

な取組³⁹を後押しするとともに、全国に横展開していくべきである。

② 地方単独事業を巡る課題

国庫補助事業等に係る一般行政経費に加え、地方単独事業に係る一般行政経費についても、高齢化に伴って社会保障関係の費用が増加しているとの声がある。しかしながら、地方単独事業に係る民生費（一般行政経費）の推移（決算ベース）を見ると、増加の大宗は児童福祉費となっており、こうした見方は必ずしも当たらない。〔資料Ⅱ－2－14 参照〕

本年10月からは、消費税増収分を活用して幼児教育の無償化が実施されることとなっており、従来、地方公共団体が地方単独事業として実施していた同様の施策に係る財源が不要となる。地方公共団体は、将来世代へのツケ回しを減らし、地方財政の健全化を進めるために、当該財源を活用すべきである。

また、給与関係経費について見ると、地方公共団体の職員数は平成6年をピークに減少してきたが、足元では横ばいとなっている。一般行政部門の職員数（実績）を見ると、防災や子育て支援等に係る人員の増加に伴い、平成27年以降4年連続の増加となっている。

今後、人口減少が更に加速することから、地方公共団体においても労働力不足が最大の制約要因となる。先進事例の横展開などを通じてAI活用や業務の標準化・広域化やコンパクト・プラス・ネットワーク（4. 社会資本整備で詳述）といった取組を全国に広め、地方公共団体の業務・体制を抜本的に見直していくことで、より少ない職員数で住民のニーズに適切に応えられる体制を構築することが必要である⁴⁰。〔資料Ⅱ－2－15 参照〕

③ 地方税の税源の偏在是正

以上の歳出面の努力に加え、地方公共団体が安定的な行財政運営を行

³⁹ 当審議会が5月に大阪市で実施した地方公聴会においては、国保における受益と負担の「見える化」に向けた滋賀県・奈良県・大阪府の先進的な取組が紹介された。

⁴⁰ 加えて、地方公共団体の業務の広域化を進めつつ、将来的には行政区分や社会システムの在り方についても検討が必要との指摘があった。

うためには、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築が必要である。特に地域間の税収格差が大きい地方法人税については、平成 20 年度以降、累次の是正措置が導入されてきており、令和元年度においても、法人事業税の一部を分離して特別法人事業税（国税）を創設し、その税収を特別法人事業譲与税として人口により都道府県に案分する改正が行われたところである⁴¹。〔資料Ⅱ－2－16 参照〕

総務省によれば、今回の措置により地方法人税の一人当たりの税収格差（税収が最大の東京都と最小の奈良県の税収の倍率）が 6 倍程度から 3 倍程度に是正され、県内総生産⁴²の格差と概ね一致するとされている。〔資料Ⅱ－2－17 参照〕

ただし、東京都をはじめとする不交付団体の基金残高は毎年数千億円増え続けている状況にある。こうした不均衡状態がどうなるか注視しつつ、経済社会構造の変化に適切に対応し、偏在性が小さい地方税体系の構築に向けて今後も必要な取組を続けていくべきである。

⁴¹ 特別法人事業税は、各法人の令和元年 10 月 1 日以後に開始する事業年度から施行され、特別法人事業譲与税による譲与は令和 2 年度（2020 年度）から実施される。

⁴² 県内総生産（名目）から一般政府部門等を控除し、平成 23 年度から平成 27 年度の 5 年間の平均とする調整を総務省において行っている。

3. 文教・科学技術

急激な少子化の進展や、激しい国際競争の中、人的資本の向上や科学技術の発展は重要である。同時に、現在及び将来の子供たちに対してすでに巨額の財政負担を先送りしてきていることを忘れるわけにはいかない。

文教・科学技術予算に関しては、これまで教員数あるいは教育機関・研究機関への公的支出額などの教育や研究のために使う「量」（インプット）⁴³の多寡を目的として議論されることが多かった。一方、それによって得るべき「成果」（アウトカム）⁴⁴についての議論、すなわち教育政策や科学技術政策によってどのような成果を目指すのか、またその成果を得られたのか、更にはその成果は使った「量」に見合うものであったのかといった議論に焦点があてられることはほとんどなかった。しかしながら、本来、「量」は教育政策や科学技術政策の目的を達成するための手段であることから、これでは本質的な議論とはならない。

今後は、教育や研究が目指す「成果」に焦点をあて、予算のより効果的で効率的な使い方を議論すべきである。それは、公的支出や授業料を負担する一方で、教育や研究の「成果」を直接的であれ間接的であれ享受する国民の立場に立つことに他ならない。

（1）公財政教育支出の規模について

そのうえで、「量」の多寡に関しては、OECD 諸国の中で、日本の公財政教育支出⁴⁵の対 GDP 比が低い、あるいは、日本の私費負担が大きいと

⁴³ インプットとは、一般に、施策や事業を実施する際に必要な、資金、人員、物品、時間などを指す。

⁴⁴ アウトカムとは、施策や事業を実施したことによって、対象者や対象地域に与える影響のことを指す。

例えば教育分野においては、児童生徒や学生が教育によって身に付けることのできた知識や技術、能力等を指す。なお、〇〇時間の授業を実施した、〇〇冊の教材を配布したというのはアウトプットであって、アウトカムではない。施策や事業を実施する場合には、インプットやアウトプットではなく、アウトカムを目標設定しなければ、その施策や事業が真に効果的なものであったかどうか判断できない。

⁴⁵ 教育への支出のうち、公的部門からの支出として、OECD 統計（Education at a glance, OECD Indicators）で用いられている指標。

の指摘がある。しかしながら、教育は一人ひとりに対するものであるという観点から、在学者一人当たりで見れば、OECD 諸国と比べて、教育支出は高い水準にあり、公財政支出に限っても遜色ない水準にある。また、私費負担の多寡を議論するのであれば、国民負担率の水準も考慮する必要がある。国民負担率は OECD 諸国の中で低い水準にあり、単に私費負担の高さのみを論ずることは一面的である。

したがって、公財政教育支出の対 GDP 比だけを見て、量的水準の拡大を目的化することは適切ではない。〔資料Ⅱ－3－1～3 参照〕

（2）義務教育の業務等の在り方

教職員数については、少子化の進展に伴う自然減や平成 29 年度の法改正に基づく基礎定数化を勘案した見通しによれば、定数改善を行わなくとも、児童生徒当たりでは増加することとなる。また、主要先進国と比べても教員一人当たりの児童生徒数は遜色がない。〔資料Ⅱ－3－4 参照〕

したがって、更なる定数改善が必要か否かは、定量的かつ客観的なエビデンスや PDCA サイクルの確立を大前提として考えるべきである。

そのうえで、業務については次のように整理できる。日本の教員の授業時数は主要先進国の中で最も少ない中、授業以外の事務作業や要望対応、部活動に負担感を抱いている。更に、予算執行調査によれば、市町村費負担事務職員の配置数は、普通交付税の基準財政需要への算入額から推計される職員数を大きく下回っており、地方交付税により財源が措置されているにもかかわらず、学校設置者たる地方公共団体において必ずしも配慮がなされていない実態もある。〔資料Ⅱ－3－5 参照〕

こうした現状や実態を踏まえれば、児童生徒が教育の成果を身に付けられるようにするという観点から、教員の業務を見直していくことが最優先の課題⁴⁶である。教員がその本務である、教えることに集中し、より

⁴⁶ 例えば、教員数やカリキュラムの時間数といった教育に使う「量」ではなく、将来を見据え児童生徒が身に付けるべき知識や技術、能力といった「成果」を明確にしたうえで、その「成果」が効果的に得られるよう、カリキュラムを含めて教員の業務の在り方や質を見直すことなどが課題。

多くの時間を授業に充てられるよう、まずは、

- ・ 教育委員会等からの事務、調査の厳選と合理化、
- ・ 部活動の回数や時間、位置づけを含めた在り方の見直し、
- ・ 設置管理者が事務機器や教育 ICT 機器、市町村費負担事務職員を十分に活用していない実態の分析

といった対応を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－3－6 参照〕

加えて、教育上のデメリットが指摘されている小規模校（1 学校当たり 11 学級以下の学校）が半数を占めている実態もある。

地域の実情を勘案する必要はあるが、児童生徒が、その能力を育み、社会性や規範意識を身に付けることができる教育環境を整備するという観点や学校運営上の観点からすれば、統廃合による小規模校の解消を進める必要がある。〔資料Ⅱ－3－7 参照〕

また、定年による大量退職に伴い、新卒者あるいは若い世代の採用を拡大し、採用者数が大幅に増加しているが、低い採用倍率が続くことで質の確保が困難になる可能性は否定できない。また、教職員の年齢構成に再び歪みを生じさせてしまいかねず、再任用や中途採用による年齢構成の平準化が必要である。その際、意欲ある優秀な人材を幅広く中途採用するため、教育大学や教育学部の教員養成課程による免許取得を中心とした現行の教員養成システムを抜本的に見直すことが求められる。〔資料Ⅱ－3－8 参照〕

（3）高等教育にかかる経済的負担の軽減

これまで、中・高所得世帯を含め幅広い世帯の若者を有利子奨学金の対象とすることにより大学等の高等教育へのアクセス機会の確保を図りつつ、低所得世帯の若者たちに対しては更に無利子奨学金の対象にもすることで格差是正が行われてきた。

そうしたなか、日本の高等教育における進学率・学位保持率は OECD 諸国の中でトップクラスの水準にある。ただし、中所得世帯の若者の高等教育へのアクセス機会が日本全体の水準と同程度の水準に確保されている一方で、低所得世帯の若者のアクセス機会は日本全体の水準よりも

低い水準にある。このため、高等教育にかかる経済的負担を軽減する場合には、引き続き、真に支援が必要な低所得世帯の若者に絞った対応とすべきである。〔資料Ⅱ－3－9～11 参照〕

この考え方に沿って、令和2年度（2020年度）から、消費税増収分を活用して、真に支援が必要な低所得世帯の若者に対する給付型奨学金や授業料減免の大幅な拡充が予定されている。しかしながら、多くの若者に高等教育へのアクセス機会が確保されているにもかかわらず、個々の高等教育機関の間で教育の質の差が大きい現状や学生の学習時間が十分でないという現状がある。また、高等教育を修めたにもかかわらず将来必要となる十分な知識や技術、能力などの成果を身に付けられていない例がある現状も問題である。〔資料Ⅱ－3－12～14 参照〕

このため、令和2年度（2020年度）から拡充される給付型奨学金や授業料減免を効果的なものとする観点からも、

- ・ 入学前、在学中の能力・意欲を把握し、教育の成果を身に付ける意思や努力を確認していくこと、
- ・ 卒業生の状況を的確に把握し、教育の成果を身に付けられるような教育を行っている大学や専門学校であるかどうかの検証と学外への公表を行っていくこと、
- ・ 学生が教育の成果を身に付けられないような大学や専門学校を国民の税負担によって温存することのないよう、教育の質が不十分な大学や専門学校を給付型奨学金や授業料減免の対象から除外することを徹底すること

が必要である。

（4）私学助成の配分の在り方

18歳人口が平成4年のピークから4割減少する一方で、この間、私立大学は、学校数で約6割、入学定員で約4割増加してきた。その結果、私立大学の半数近くが定員割れとなっている。〔資料Ⅱ－3－15、16 参照〕

こうしたなか、令和2年度（2020年度）から大幅に拡充される給付型

奨学金や授業料減免により、私立大学あるいはその学生への公的支出の大幅な拡大が見込まれることも踏まえれば、私学助成については、定員割れ大学や経営困難大学等の救済とならないよう、

- ・ 教育の質に応じたメリハリ付け、
- ・ 一般補助⁴⁷については、定員割れの度合いに応じた減額措置の段階導入を平成 30 年度から始めたが、その更なる減額強化、
- ・ 特別補助⁴⁸については、定員割れの度合いが大きいにもかかわらず手厚く配分されている現状を改善するため、特別補助の内容の見直しや採択要件の厳格化

を行うべきである。

また、特別補助の見直しに際しては、定員割れ大学や経営困難大学等に対して、安易な救済が行われることがないよう、一定期間を経過してもなお、定員の見直しや経営の健全化等が図られない場合は、特別補助等の助成対象から除外すべきである。〔資料Ⅱ－3－17～19 参照〕

（5）国立大学法人等への公的支出

① 公的支出の総額について

まず、国立大学への公的支出の総額については、このうち国立大学運営費交付金だけを取り出して、平成 16 年度の国立大学法人化以降、約 1,400 億円減少したとする指摘がある。しかしながら、この指摘は、教職員の退職に応じてその都度別枠で補助してきた退職金相当額が退職者の減により減少したことなど教育研究に直接影響しない減少を含んでしまっている一方で、教育研究向けの補助金の増額を含んでいない表面的・一面的なものである。

これらを勘案した実質的な教育研究向けの公的支出の総額を見れば、法人化以降、約 600 億円増加している。また、日本の国立大学への学生一人当たりの公的支出の額は、主要先進国の国公立大学の中でトップク

⁴⁷ 私立大学等への経常費補助のうち、教職員給与費や教育研究経常費等を教職員や学生の員数、教育条件（収容定員の充足状況等）、等に応じて補助するもの。

⁴⁸ 私立大学等の学術の振興及び特定の分野、課程等に係る教育の振興のために特に必要があると認めるときに、補助金を増額して交付するもの。例えば、海外からの学生の受入人数、社会人の受入人数、経営再建の取組み等に応じて交付されるものがある。

ラスの水準にある。〔資料Ⅱ－3－20～22 参照〕

② 各大学の運営について

各国立大学の運営については、

- ・ 各研究施設への一律の予算配分や随意契約の割合の多さなど非効率な財務運営が行われている、
- ・ トップリサーチャー⁴⁹には若手が多いにもかかわらず、業績評価の未活用や定年延長などによりシニア層や高職位層に偏重した人事運営が行われている、
- ・ 大学自らが設定する目標は会議数や施設整備数など教育・研究に使う「量」（インプット）であることが多いうえに、ほとんどが高評価という、必ずしも厳格でない自己評価が行われている、
- ・ 部局ごとの予算・決算状況がほとんど公表されておらず外部検証が行える仕組みとなっていない、

といった現状を見れば、法人化以降、全学的な財務・人事のマネジメント機能や自律的な改善や外部検証の仕組みが働いているとは言えない。

③ 各大学への配分について

各国立大学の教育・研究の質に差があるにもかかわらず、これまで各国立大学への運営費交付金は原則前年同額でそれぞれ配分されてきたが、このままでは、一律的・硬直的な財務運営やシニア層や高職位層に偏重した人事運営など非効率な現状を改善し、教育・研究の質を向上させていくことはできないし、説明責任も果たし得ない。〔資料Ⅱ－3－23～29 参照〕

④ 今後の課題について

昨秋の建議において、こうした現状を温存することなく、社会のニーズに応じた教育水準やグローバルレベルで通用する研究水準を確保する

⁴⁹ 科学技術・学術政策研究所「優れた成果をあげた研究活動の特性：トップリサーチャーから見た科学技術政策の効果と研究開発水準に関する調査報告書」（2006）において調査対象とした、被引用度上位10%の日本の論文の著者を指す。

ための全学的なマネジメントが行われるよう、

- ・ 教育・研究にかかる共通・定量的な成果指標による相対評価⁵⁰に基づく配分を徹底し、
- ・ 評価に基づく配分額をまずは国立大学運営費交付金の 10%程度、1,000 億円程度にまで拡大

する必要があると指摘したところである。

この建議に沿って、令和元年度予算から、コスト当たり⁵¹トップ 10%論文⁵²数、若手教員比率、教員当たり外部資金獲得額などの厳選された共通の成果指標による相対評価に基づき約 7% (約 700 億円) 分を配分する仕組みが導入された。これに、既存の重点支援評価に基づく配分 295 億円を加え、1,000 億円が評価に基づき配分されたところである。

今後は、教育・研究にかかる、共通・定量的な成果指標による相対評価に基づく配分の仕組みを、より実効性あるものとするため、

- ・ 部局ごとの予算・決算や成果の公表を義務付けるとともに、
- ・ 教育によって身に付けた知識や技術、能力、また、教育後の進路にかかる客観的かつ比較可能な指標を加え、
- ・ 当該評価に基づく配分の対象割合及び増減率を抜本的に拡大することにより、教育・研究の質の向上を促すべきである。〔資料Ⅱ－3－30参照〕

一人ひとりの学生や研究者でみれば教育や研究の成果が現れるには一定の時間がかかるという主張もあるが、全学としてみれば、教育をした卒業生を毎年度送り出し、また、日々グローバルにしのぎを削っている多くの研究者を抱えている。こうした過去からの努力の積み重ねとして毎年度現れてくる成果を適時適切に評価することなくして、評価やそれに基づく配分といった既得権を長期間固定してしまえば、新陳代謝や切

⁵⁰ これまでも、平成 28 年度から導入された「重点支援評価」により、各大学への運営費交付金の配分を行う仕組みとなっていた。しかしながら、この「重点支援評価」は各大学自身が目標を立てるものであったため、各大学それぞれが全く異なる膨大な評価指標を策定した。このため客観的な相対評価ができないうえ、単なるインプット指標も多く、評価結果にも配分にもほとんど差がつくことがなかった。このことが客観的な共通指標による評価を導入した背景にある。

⁵¹ 各大学に対する運営費交付金等、公的支出額当たりの論文数。

⁵² 各分野における被引用度が上位 10%以内の論文を指す。

磋琢磨を阻害し、ひいては国際競争の後れにもつながりかねない。むしろ過去からの努力の成果を毎年度適切に評価することによって、教育・研究の質の向上を促すべきである。

（6）科学技術への公的支援

① 科学技術関係予算の課題について

日本の科学技術関係予算の規模⁵³は、研究開発減税も含めれば、対GDP比でも実額でも主要先進国と比べて遜色ない水準であるにもかかわらず、質の高い論文の数が主要先進国に劣っている。その結果、例えば日本の研究開発減税も含めた研究開発予算当たりのトップ10%論文数が少ないといったように、日本の研究開発の生産性は低い状況と言える。日本が主要先進国並みの研究開発の生産性を確保できれば、日本のトップ10%論文数のシェアは主要先進国を上回ることができる。科学技術関係予算の「伸び」が課題とされることが多いが、こうしたことを考えると、真の課題は研究開発の「生産性の低さ」であると言える。〔資料Ⅱ－3－31～34 参照〕

② 研究開発の生産性の低さの要因について

大学における研究環境の硬直性・閉鎖性が研究開発の生産性が低い要因であるということは、大学内外から指摘され続けてきた。実際、

- ・ 分野ごとの論文数のシェアや学部・学科の定員のシェアが長期にわたり硬直的であることや、
- ・ 日本の研究人材の国際流動性や国際共著論文数が主要先進国の中で劣っていること、

は明らかである。

硬直性や閉鎖性を改善し、新陳代謝を促す一つの方法としてピアレビュー⁵⁴により配分が決まる科学研究費助成事業（以下「科研費」という。）

⁵³ 第5期科学技術基本計画（平成28年1月22日閣議決定）においては、「官民合わせた研究開発投資を対GDP比の4%以上とすることを目標とするとともに、政府研究開発投資について、（中略）「経済・財政再生計画」との整合性を確保しつつ、対GDP比の1%にすることを目指す」とされている。

⁵⁴ ピアレビューとは同業者（peer）が審査すること（review）で、科研費においては、研究者が

があるが、現状では科研費の分野別配分額が固定化しやすい仕組みとなっている。また、(5)で述べたように、国立大学への公的支出の配分シェアが長期にわたって固定化される仕組みとなっている。

[資料Ⅱ－3－35～43 参照]

③ 研究開発の生産性向上のための方策について

研究開発の生産性を高めるためには、硬直性・閉鎖性を解消し、旧来分野から新たな分野への転換、新陳代謝、人材の国境や組織を越えた流動化、シニア層から若手への重点化を促すことが必要である。

このため、まず、科学技術分野における戦略やプロジェクトを設定・実施する際に、

- ・ 研究予算の多寡などの研究に使う「量」(インプット)を目標とするのではなく、これにより得るべき研究成果を相対的・定量的に評価可能な指標として目標化するとともに、
- ・ そのうえで、重点化する分野、いわゆる「ハリ」の分野のみを提示するのではなく、過去に総合科学技術会議が科学技術予算についてSABCの4段階評価⁵⁵を行っていたように、温存しない分野、いわゆる「メリ」の分野も提示し、厳しい優先順位付けを明確にするべきである。

次に、個別の予算配分において、(5)で述べた共通の客観的・定量的な成果指標による相対評価に基づく国立大学運営費交付金配分を徹底すべきである。併せて、科研費について、配分の固定化を改善するため、

- ・ 現行の細分化された小区分内の比較だけではなく隣接分野をはじめとした多様な分野と比較し、相対評価を行えるよう審査区分の大括り化を更に進めるとともに、
- ・ 多様な視点による審査が可能となるよう、若手を含めた年齢構成や分野など審査者の属性の多様化を進める

ことで、柔軟性や刷新性を担保する仕組みを内在させていくべきである。

加えて、官民の適切な役割分担・連携も重要である。日本の企業部門

審査、評価をすることをいう。

⁵⁵ 総合科学技術会議において、平成23年度まで実施されていた各省の施策に対する優先度判定。

の研究開発投資は主要先進国の中でトップクラスの水準にあり、また企業部門の流動資産も過去最高水準にある。一方、企業が大学に投じる研究開発費の割合は主要先進国の中で低い水準にあり、一件当たりの規模も小さい。そのような中で、

- ・ 企業が自己資金で実施することが可能と考えられる分野・部分は企業が実施し、官民の役割分担を混同しないようにするとともに、
- ・ 寄附税制も活用しながら、企業から大学や公的研究機関の知恵やノウハウに対する資金投入により、大学における研究開発を社会の期待に合ったものとしつつ、企業においても新たな事業のシーズにつなげることで、研究開発の生産性を向上させていくべきである。

4. 社会資本整備

公共事業関係費の規模は、当初予算ベースでピークだった平成9年度に比して4割減（令和元年度予算の臨時・特別の措置⁵⁶を除く）、補正後予算ではピーク時平成10年度から半減の水準となっている。他方、一般政府の総固定資本形成（対GDP比）を見ると、日本は、欧米諸国との比較で、引き続き高い水準にある。また、これまで過去にインフラ整備を着実に進めてきた結果、30年前のバブル景気の整備水準と比較しても、高速道路、新幹線、空港、港湾、生活関連施設等の社会資本の整備水準は大きく向上してきており、社会インフラは概成⁵⁷しつつある。一方で、近年、気候変動等の影響を受けて、災害が頻発化・激甚化してきており、防災・減災対策の重要性が増している状況には留意が必要である。〔資料Ⅱ-4-1参照〕

こうした状況を踏まえ、これまでの建議においては、「量」をいたずらに拡大する状況にはなく、中長期的な視点に立って「質」の改善を図ることの重要性を強調してきた。具体的には、昨秋の建議では、安全・安心の向上に資する、実効性の高い防災・減災対策に向けた重点化・効率化を進めるほか、日本の成長力を高める生産性の高い事業にも重点化するなど、予算の中身、使い方を徹底して見直す必要があると提言した。

このような提言を受け、令和元年度予算においては、防災・減災対策強化の優先度等に着目した、地方公共団体への交付金による支援から個別補助による支援への切り替え（大規模事業や事業間連携といった事業を対象）を行った。同時に、地方公共団体の行う防災・減災関連のソフト対策や維持管理の取組を一層推進するため、防災・安全交付金の重点配分を活用することによる財政インセンティブの付与といった取組が実現された。

こうした社会資本整備の分野における「質」の改善に向けた取組を継続的に進めていくことが重要であることは令和時代に入っても変わり

⁵⁶ 本年10月1日に予定されている消費税率の引上げに伴う対応として、令和元・2年度（2019・2020年度）当初予算において講ずることとされている措置。

⁵⁷ ほぼ出来上がること（出典：三省堂「大辞林」第三版）。

ない。とりわけ、「質」の改善の観点から、建設・維持管理コストの縮減や人手不足への対応を可能とするため、ICT 施工⁵⁸といった新技術をインフラの分野で更に有効活用していくことが重要であり、そのために必要な支援等を通じて、建設現場での新技術の導入を促進していくべきである。

(1) 長期的な視野に立った社会資本整備の課題

長期的な社会資本整備については、今後の人口減少、特に地方部における人口密度の低下、増加傾向が見込まれるインフラの維持・管理コスト、コスト削減に資する ICT 等の新技術の開発状況や経済・財政事情という観点から、その在り方を不断に見直しつつ、必要な対応方策について検討を進めていくことが重要である。長期的な課題ではあるが、そのための対応に時間を要するものもあるため、今から対応方策を検討し、着手していかねばならない。

① 長期的な課題についての視点

日本の総人口は平成 20 年から減少し始めており、働き手の中心となる 20～64 歳を中心に更なる減少が見込まれる。総世帯数についても、2020 年代前半がピークとなる見込みである。こうした現象は、都市部への人口集中の流れが大きく転回しない限り、特に地方部で顕著となる。〔資料Ⅱ－4－2 参照〕

全国の 1 km 四方の地域ごとに 2050 年の将来人口を推計⁵⁹した場合、現在居住者がいる地域のうち、約半数において人口密度が 50% 以上低下し、約 20% は無居住化する可能性がある。〔資料Ⅱ－4－3 参照〕

社会資本整備の財源に充てている 4 条公債（いわゆる建設国債）については、将来の受益を考え、後世代にも負担を求めており、60 年間かけて償還することとしている。将来的に人口が減少していけば、一人当たりの負担は増加する一方、インフラの費用対効果（B/C）を算定するうえ

⁵⁸ 工事の準備段階（測量）から検査に至るプロセスにおいて、3 次元データや ICT 建設機械といった ICT を活用して実施する工事を指す。

⁵⁹ 国土交通省国土政策局「1km メッシュ別将来人口推計（平成 30 年国土政策局推計）」

での効果（＝受益）は減少していく。こうした将来的な人口の変化の可能性を踏まえて、社会資本整備の在り方を慎重に考えていく必要がある。

〔資料Ⅱ－４－４参照〕

本年公表された OECD 対日経済審査報告書⁶⁰における分析によれば、人口の少ない地域で大規模な社会資本を保有していると、その地域での住民は一人当たりで、より大きな財政負担を負うこととなり、人口が減少する地域では、現在の社会資本の水準維持が難しいとの指摘がなされている。また、例えば、水道事業を取り上げると、人口1万人未満の供給ケースに比べて、供給人口が50万人規模まで増えれば、操業効率性が上昇し、単位コストは減少する。このため、公共インフラの統合・広域化の検討を進めることにより、事業規模の最適化を進めていくべきとの提言がなされている。〔資料Ⅱ－４－５参照〕

また、将来的な社会資本の維持・管理費の観点からは、「事後保全」よりも、「予防保全」の考え方を基本としたメンテナンスを行うことにより、インフラの効率的な長寿命化が図られ、維持管理・更新費が減少することが見込まれている。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

ただし、建設後50年以上経過する橋梁、トンネル、学校といった老朽化インフラの割合が今後増加傾向にあると見込まれており、現在の社会資本の規模を維持した場合において、予防保全に基づく管理を行ったとしても、将来の維持管理・更新費の増加は避けられない見込みである。今後、効率的な長寿命化、維持管理・更新を実現していくため、地方公共団体がインフラごとの長寿命化計画にあたる個別施設計画を早急に策定したり、ICT等の新技術を有効に活用するなど不断の努力を行っていくことが肝要である。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

② 長期的な課題に向けた対応

イ) 道路

道路の総延長が着実に伸びている一方で、足元で道路の延長当たりの平均交通量は低下してきている。将来的な人口減少に伴い、平均交通量

⁶⁰ 「OECD Economic Surveys Japan 2019」

の減少も想定されるなかで、今後の地域の交通量の見通しを踏まえた道路整備が重要であり、必要な事業を厳選して、道路整備事業を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－４－８参照〕

その際、将来的な人口減少を見据えつつ、道路インフラの維持・管理をどのように効率的に行っていくかという課題が存在する。地方公共団体が管理する道路インフラとしての橋梁等の老朽化に伴い、維持・管理費の負担が増加したり、通行規制が増えることで維持修繕が疎かになる結果、崩落リスクが高まる事態が見込まれる。

したがって、対応方策の一例として、過疎化が進む地方において、地域からの戦略的撤退の視点から、使用されない橋梁を撤去し、使用される橋梁を絞り込みつつ機能強化を同時に図っていくといった集約化の取組を進めることが必要である。こうした取組を行う地方公共団体に対し、例えば、補助の優遇といった財政インセンティブの付与についても検討が必要である。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

ロ) 汚水処理施設

下水道の処理場や管渠についての整備は順調に進んでおり、今後どのように効率的に更新することができるかといった課題が存在する。人口密度に応じ、個別処理（合併処理浄化槽）と集合処理（下水道、農業集落排水事業）のコスト優位性が変わることを踏まえ、将来の各地域の人口密度の予測を十分に考慮し、個別処理の一人当たりコストが低くなる見通しとなる過疎地域については、集合処理から個別処理への切り替えについて検討していくことが重要である。〔資料Ⅱ－４－10参照〕

ハ) 住宅政策、都市政策

住宅の総戸数は総世帯数の伸びとともに増加してきたため、住宅総数と総世帯数の差が概ねの空き家数となっている。将来的に総世帯数が減少する局面を迎えるなかで、住宅総数が増えていけば、空き家が急増する可能性がある。対応方策として、中古住宅流通を促進していくとともに、空き家対策を一層加速化させて取り組んでいくべきである。空き家

発生抑止については、地方の過疎地のみならず、都市部におけるマンションの管理の取組についても改善策について検討を進める必要がある。

また、将来的な人口密度の低下に対応するため、住民の利便性の向上や効率的な行政サービスを目指して、コンパクトなまちづくりを進めることにより、人口を集積しつつ、地域公共交通を再編しながら、コンパクト・プラス・ネットワーク⁶¹の取組を推進すべきである。現時点では立地適正化計画と地域公共交通再編実施計画の作成が終了している地方公共団体の数は限られており、地方公共団体による取組を更に加速していくべきである。〔資料Ⅱ－４－11 参照〕

（２）その他の課題

足元で見られる課題として、社会資本整備の「質」を改善させるため、実効性の高い防災・減災対策に向けた重点化・効率化を進めるほか、日本の成長力を高める生産性の高い事業にも重点化することが重要であり、以下のような取組を進めていくことが必要である。

① 安心・安全の向上

イ) 河川

頻発化・激甚化する災害への対応として、河川の堤防強化といった事前防災等のハード対策に加えて、住民主体のソフト対策を強化することにより、多層的に備えた効率的・効果的な防災・減災対策を進めるべきである。

具体的には、想定最大降雨規模の洪水浸水想定区域指定及び洪水ハザードマップへの改定・提供といった地方公共団体の取組の加速が必要である。また、河川における水位計の設置は着実に進んでいる状況にあるなか、危険水位を事前に設定し、水位を常時観測することにより、

⁶¹ コンパクト・プラス・ネットワークとは、行政や医療・福祉、商業等の都市機能を一定のエリアに集約化（コンパクト化）し、人口の集積を図るとともに、まちづくりと連携した地域公共交通のネットワークを再構築することにより、都市機能と公共交通サービス双方の効率性・持続性を高める取組を指す。

洪水情報をタイムリーに住民に提供するといったソフト対策を強化することが重要である。〔資料Ⅱ－４－12 参照〕

ロ) 砂防

本来、砂防施設の管理者は都道府県であるが、複数の都道府県にまたがる砂防施設等については国直轄事業として整備を行うケースがある。こうしたケースにおいて、砂防堰堤等の整備が完了している区域については、個々に事業効果の検証を行い、一定区域毎に国から都道府県に対して維持・管理事業を移管できるものについては移管を進めることにより、国直轄事業の重点化を徹底していくことが必要である。〔資料Ⅱ－４－13 参照〕

② 生産性の向上

イ) 既存ストックの有効活用

a) 道路

現在、高速道路においては、整備の経緯により有料・無料の区間が混在する路線が存在している。その混在が渋滞を発生させる一因ともなっている。高速道路の適切な維持管理を将来にわたって継続していくため、有料・無料区間の混在を解消しつつ、同一路線については有料化するなど、海外での有料化事例も参考に、中長期的な維持管理費に対する料金負担の在り方を検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－14 参照〕

同様に、受益者負担の観点からの取組として、無料区間となっている暫定2車線区間の4車線化について、利用者への早期の道路供与を図るため、地域の意見を踏まえつつ、財源確保のために有料事業としての整備を検討していくことも必要である。最近、具体的な事業例が実現してきており、例えば、平成30年度においては、一般国道497号西九州自動車道（佐々佐世保道路・佐世保道路）の4車線化を有料道路事業により事業化したほか、令和元年度においては、一般国道201号八木山バイパスの4車線化を有料道路事業として事業化している。〔資料Ⅱ－４－15 参照〕

b) 港湾

基幹航路（欧州・北米航路）を就航するコンテナ船は引き続き大型化する傾向にある。こうしたなか、国際戦略港湾（京浜港）の国際競争力を強化するため、横浜港に大型コンテナ船に対応した大水深バース（水深18m）を整備するとともに、AIを活用したターミナル機能の高度化・効率化を図っている。今後とも、「選択と集中」の考え方を徹底し、こうした国際戦略港湾の機能拡充・生産性向上への投資に重点化していくべきである。〔資料Ⅱ－4－16 参照〕

クルーズ船への対応としては、年々クルーズ船の寄港が増加するなか、クルーズ船社による民間投資（旅客ターミナルビル整備など）と公的主体によるハード・ソフトの受入環境整備（岸壁整備など）を効果的に組み合わせた拠点整備を進めてきている。今後とも、港湾の既存ストックを有効活用しつつ、民間資金の活用も含めて、効率的・効果的なインフラ整備を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－4－17 参照〕

c) 空港

これまで、自動車安全特別会計・空港整備勘定の歳入として、自主財源に加え純粋一般財源からも繰入れ⁶²を行い、主に空港建設に活用されてきている。今後、那覇空港滑走路増設や首都圏空港の機能強化が終了することにより、空港の新規建設事業が一段落する。他方で、インバウンド増加や空港コンセッション⁶³の進展により、空港整備勘定の自主財源は充実傾向にある。今後、民間の創意工夫を通じた柔軟な料金設定を可能とする取組（時間帯別発着料など）について検討するとともに、更なる自主財源の充実に取り組むことが重要であり、財政状況の厳しい純粋一般財源から空港整備勘定への繰入れの解消を目指し、空港整備勘定の独立採算化を早期に実現すべきである。〔資料Ⅱ－4－18 参照〕

⁶² 純粋一般財源からの繰入れとは、一般会計から空港整備勘定に繰り入れられる金額から航空機燃料税財源及び臨時・特別の措置を差し引いた金額を指す。

⁶³ コンセッション（公共施設等運営権）とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者を設定する方式のこと。

ロ) 民間資金の活用

質の高い社会資本の整備及び運営を進めていくためには、民間の創意工夫を活かし、効率化の徹底が重要である。PPP/PFI⁶⁴推進アクションプランにおいては、国及び人口 20 万人以上の地方公共団体に対して、公共施設等の整備の際には原則として PPP/PFI 手法の導入を検討することを求めている。また、同プランでは、民間ビジネス拡大効果が特に高い分野や、今後ストックの維持更新について大きな課題を抱えることが予想される分野を重点分野⁶⁵として指定し、事業規模目標として平成 25 年度から令和 4 年度（2022 年度）までに 21 兆円を掲げている。引き続きその達成に向けての取組を推進していくことが必要である（平成 25～29 年度における事業規模の実績は 13.8 兆円）。上下水道など重点分野におけるコンセッションの事例の拡大に向けて、地元住民や中小企業等への説明に配慮しつつ、まずは事業の赤字補填を止めたいうえで、コストの「見える化」の取組を推進していくといった必要な環境整備が重要である。

[資料Ⅱ－4－19 参照]

a) 道路

平成 30 年度より、公共インフラにおける民間資金の活用事業として、高速道路と民間施設のアクセス道路を民間企業が負担するスキームを導入している。民間企業の発意と負担によって、高速道路の近傍の企業活動を促進し、地域経済の活性化を図っていこうとする取組であり、こうした取組を更に着実に推進することが重要である。[資料Ⅱ－4－20 参照]

b) 公園

都市公園の維持管理・更新費について、今後、一定の増加が見込まれ

⁶⁴ PPP (Public Private Partnership) とは、公共サービスの提供において、何らかの形で民間が参画する手法のこと。PFI (Private Finance Initiative) とは PPP の一手法であり、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力等を活用して行う手法のこと。

⁶⁵ 重点分野として、空港、水道、下水道、道路、文教施設、公営住宅、クルーズ船向け旅客ターミナル施設、MICE 施設、公営水力発電、工業用水道が指定されている。

るなかで、より住民に活用される公園の形成が必要である。このため、地域のニーズを踏まえつつ、公園の再編を進めるとともに、Park-PFIなどの官民連携の取組により、公園の質の向上や民間資金の活用も含めた効率的な維持管理・更新の取組を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－4－21 参照〕

ハ) 新技術の活用等

a) 新技術の活用（ICT 施工やインフラ・メンテナンス）

ICT 施工については、実施箇所数が着実に増加してきている。平成 29 年度からは、土工に加えて、舗装工、浚渫工においても ICT 施工を実施した実績が見られている。ICT 施工では、従来施工に比べ、工事に要する人手や作業時間を大幅に縮減する効果が確認されており、完全週休 2 日制を可能にするなど、生産性向上に寄与している。今後の建設業の担い手不足や人口減少社会に対応していくため、こうした新技術の活用をより一層推進していくべきである。〔資料Ⅱ－4－22 参照〕

また、点検などの老朽化対策といったインフラ・メンテナンスの分野でも、新技術の活用によるコスト縮減の取組が進められている。点検・補修・長寿命化といったプロセスを一体的にとらえ、複数の新技術を連携させて、最適な補修方法の選択・優先順位付けを通じて、コスト縮減効果を最大化すべきである。地方公共団体にも先進事例を横展開し、長寿命化計画、更には、地方交付税の配分時の算定に反映すること等により、長期的に、維持管理・更新コストの大幅な縮減につなげるべきである。使用事例が増えれば、新技術の供給増により、必要コストの低下が期待される。〔資料Ⅱ－4－23 参照〕

b) 海上保安庁における調達改善

海上保安庁においては、平成 28 年度以降、緊急的な体制強化を図る一方で、航空機調達の競争性を高めるなど、着実に調達改善を推進してきたことにより、必要予算額が縮減されたケースが見られている。今後の体制整備をより効率的に行う観点から、これまでの調達改善の成果をレ

ビューしたうえで、今後の調達改善に向けた指針を設定するなど、これまでの取組を継続・強化するための方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－24 参照〕

二) 整備新幹線

整備新幹線の着工に当たっては、着工5条件⁶⁶がすべて確認された場合についてのみ、着工が可能とされている。整備新幹線の建設においては、国や地方の公共事業関係費のほか、貸付料という形で民間資金を活用することとされている。具体的には、営業主体（JR）は、「新幹線を整備する場合の収益」から「新幹線を整備しない場合の収益」を控除する範囲内で、30年間にわたり貸付料を支払うこととされている。

現在建設中の北陸新幹線（金沢-敦賀）・九州新幹線（武雄温泉-長崎）については、総事業費の増嵩などにより、本年3月の再評価において、いずれも事業全体のB/Cが1を下回る結果となった⁶⁷。より精緻な現地調査に基づくコスト見積もりや地元調整の完了を着工の条件とするなど、事業費の上振れリスクを可能な限り着工前に解消することを制度的に担保するなどし、B/Cが着工後も確実に1を上回るようにすべきである。そのうえでこうした事態が二度と起きないような対応方策について検討を進めていく必要がある。なお、北海道新幹線については、投資効果向上に向けて、青函トンネルを含めた高速化について早急に実現すべきである。〔資料Ⅱ－4－25 参照〕

上下分離方式を採用している整備新幹線については、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の建設コストへの責任感が薄くなっている可能性がある。厳格なコスト試算と収益性の判断を担保するため、建設と運営の一体的な実施や、整備新幹線事業と一体的な不動産事業等の推進など、民間資金・ノウハウを一層活用していく方策を検討すべきである。あわせて、受益の実態に即した貸付料の算定ルールそのものの見

⁶⁶ ①安定的な財源見通しの確保、②収支採算性、③投資効果、④営業主体であるJRの同意、⑤並行在来線の経営分離についての沿線地方公共団体の同意の5条件をいう。

⁶⁷ 国土交通省の指針では、公共事業全般について、事業継続の検討にあたり、事業全体ではなく、残事業のB/Cが1を超える場合は事業継続とされ、北陸・九州両新幹線とも残事業のB/Cは1を超えている。

直しや、貸付料の支払期間（現在 30 年）について B/C の計算期間と同様の 50 年までの延長、施設の売却による財源確保といった方策についても検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－26 参照〕