

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%への引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重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

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革（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、制度改革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税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かに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に、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に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か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〕

概 要

令和時代の財政の在り方に関する建議（概要）

I. 総論

- 昨秋の建議において、平成時代の財政における受益と負担の乖離について、厳しく総括。**令和時代は、現在の世代と将来世代が利益相反的であることを踏まえ、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ぬ。**
- 税財政運営において、**甘い幻想や根拠のない楽観論は慎むべき**。経済成長率の前提を保守的に見るなど**堅実な経済前提に立つ**とともに、物価上昇などによる財政収支の改善効果についても現実的な検討が必要。
- 2025年度のPB黒字化を目指すだけでなく、財政健全化を「出口」の見える議論にするため、高齢者数がピークを迎える**2040年代半ば頃まで財政の長期的なあるべき姿を想定し、バックキャスト型の観点で検討**することも必要。このため、**堅実な経済前提に基づく財政の長期推計が必要**。これを土台として財政健全化プランの選択肢について国民的な議論が喚起されることが望ましい。
- 財政健全化に向けた**国民の理解の促進が必要**。発信力の強化、必修科目「公共」の創設の機を捉えた**財政教育の充実**などの必要があるが、5月には13年振りの**地方公聴会を大阪で開催**。参加した滋賀県・奈良県・大阪府が進める**府県内の保険料水準の統一など受益と負担の「見える化」の取組は、先進・優良事例として全国展開していく必要**。
- **財政健全化という難しい航海においては、「セイレーンの誘惑」のエピソードのように、楽観論や奇策などの誘惑に負けない強い意思が必要**。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**。**令和時代を、財政が抱える問題と正面から向き合い、財政健全化をゆるぎなく前に進める時代**にしていかなければならない。



オランダ財務大臣室に飾られている
「セイレーンの誘惑」

John William Waterhouse
(出典)ピクトリア王立美術館

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、その歌声で船乗りたちを魅了し、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。

II. 主要分野において取り組むべき事項

1. 社会保障

- 中長期的に全体として支え手の減少が見込まれる中、経済社会の活力を保つために、**意欲のある高齢者・女性・障害者の就労を一層促進しつつ、給付と負担がバランスした形ですべての世代が支え合う持続的な全世代型社会保障を構築するための取組が必要**。
- 社会保障の受益と負担をみると、OECD諸国と比べ、アンバランスな状態であり、**制度の持続可能性を確保するための改革が急務**であり、以下の視点に基づいた改革が不可欠。
視点1) **保険給付範囲の在り方の見直し**（「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助」の原則の徹底、高度・高額な医療技術や医薬品への対応）

視点2) 保険給付の効率的な提供 (医療・介護提供体制の改革、公定価格の適正化)

視点3) 高齢化・人口減少下での負担の公平化 (年齢ではなく能力に応じた負担)

- ・ 2020年度の「経済財政運営と改革の基本方針」にてとりまとめられる予定の、給付と負担の在り方を含めた社会保障の総合的かつ重点的に取り組むべき政策においては、改革の内容・実行時期を明確にしたうえで進めていくことが不可欠。

2. 地方財政

- ・ 税収が伸びる中、一般総額実質同水準ルールの下で歳出の伸びを抑制していることで、地方財政は着実に改善。

今後も同ルールを維持し、地方交付税(法定率分)や地方税収の増加分を、臨時財政対策債の縮減に充てていくことが不可欠。

- ・ 地方の歳出増加の大宗は社会保障関係の国庫補助事業。都道府県が中心となって国と連携しつつ、社会保障経費の抑制に取り組む必要。優良事例の後押し、「横展開」が重要。

- ・ 本年10月からの幼児教育の無償化に伴って不要となる地方単独事業の財源は、**将来世代へのツケ回し軽減に活用すべき。**

3. 文教・科学技術

- ・ 教育・科学技術分野の公的支出の水準は主要先進国と遜色ない。公的支出や授業料を負担して**教育・研究の「成果」を得る国民の立場に立ち、公的支出の「量」ではなく、「成果」に焦点を当てて、より効果的・効率的な「使い方」を議論すべき。**

- ・ 義務教育の教職員数は、定数改善がなくとも、少子化等により児童生徒当たりでは増加。更なる教職員数の増加は、定量的・客観的なエビデンス等が大前提。**教員の本務である授業に多くの時間を充てられるよう、まずは授業以外の業務を見直すべき。**

- ・ **各国立大学への運営費交付金について、これまでのように原則前年同額で維持する仕組みから、今年度導入した定量的な共通成果指標による毎年度の相対評価で配分する仕組みへの転換を進めるべく、その対象割合や増減率を抜本的に拡大すべき。**

- ・ **研究開発の生産性向上のため、この国大運営費交付金の転換に加え、温存しない分野(メリ)も示す厳しい優先順位付け、科研費の審査区分の大括り化といったことによって、研究環境の硬直性・閉鎖性を解消し、新陳代謝や流動化を促すべき。**

4. 社会資本整備

- ・ 着実な社会資本の整備により、**日本の社会インフラは概成しつつある。中長期的な視点に立って「質」の改善を図ることが重要。**

- ・ 長期的な社会資本整備の在り方を考えるに当たって、**今後の人口減少、インフラの維持・管理コストの増加、コスト削減に資する新技術の開発状況といった視点について、先々の見直しを不断に見直しつつ検討することが重要。対応方策として、真に必要な事業の厳選、コンパクト・プラス・ネットワーク、インフラの集約化・撤去、効率的な維持管理・更新といった取組を推進すべき。**

- ・ 足元で見られる課題については、**防災・減災対策として、ソフト対策の強化が必要。また、生産性の高いインフラを整備する上で、既存ストックの有効活用、民間資金・新技術等の活用を推進すべき。整備新幹線に関しては、厳正な費用対効果(B/C)分析を行うとともに、事業費の上振れを起こさない枠組について検討し、こうした事態を招かないための対応方策を講じることが必要。**

「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

「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

令和元年6月19日
財政制度等審議会
財政制度分科会

主な意見	左欄に対する分科会の考え方
<p>日本の財政は問題ないのではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> 日本の財政について、負債ばかりが強調されるが資産も含めてみれば、健全性に問題ないのではないか。 政府資産は道路やダムなど売れないものばかりというが、貸付金など金融資産を売却すれば、財政問題は解決するのではないか。 	<p>我が国政府の債務残高については、仮に相対的に流動性があるとされる金融資産を差し引いた純債務残高の対GDP比で国際比較をしたとしても、世界で最も高い水準にあることは変わりません。(IMF “World Economic Outlook Database” (平成30年10月))</p> <p>なお、財政政策の評価に当たって、資産を評価する際には様々な留意点があることから、総債務残高ベースで評価することが引き続き重要と考えます。</p> <p style="text-align: center;">【資料1～3参照】</p>
<ul style="list-style-type: none"> 昨年公表されたIMFの財政モニターによれば、日本の公的セクターのネットの負債はほぼゼロであり、日本の財政の健全性に問題は無いのではないか。 	<p>ご指摘のIMFの財政モニターは、日本の財政状況の分析を主な目的としたものではありません。また、財政モニターは、ネット資産・負債は財政の健全性を評価するにあたってこれだけで足りるという指標ではないと指摘しています。</p> <p>このようなIMFの財政モニターの趣旨を正しく理解する必要があるので、IMFの我が国の財政政策に対する評価としては、「対日4条協議審査報告書」(平成30年11月)において、「財政面では、公的債務は依然として持続可能な道筋に戻っていない」等の指摘を含め、財政健全化の取組の必要性が明記されていることに留意する必要があります。</p> <p>すなわち、IMFは一貫して我が国に対して財政健全化を推奨しており、ご指摘は当たらないと考えます。</p>

<p>・政府と日本銀行のバランスシートを統合してみれば、日本銀行が保有する国債分、政府の負債が減少するため、日本の財政の健全性に問題はないのではないか。</p>	<p style="text-align: right;">【資料4～7 参照】</p> <p>仮に政府と日本銀行の貸借対照表を統合したとしても、日本銀行の保有する国債の額だけ政府の債務が見かけ上減少するだけです。当座預金等の日本銀行の債務が負債に計上されるため、負債超過の状態であるという評価は変わらず、ご指摘は当たらないと考えます。</p>
<p>・国債のほとんどは国内で消化されており、仮に国債が全て将来世代からの税収で賄われるとしても、将来世代の支払う税はそのまま将来世代に返されることから問題ないのではないか。</p>	<p style="text-align: right;">【資料8 参照】</p> <p>国民が貸し手である内国債であっても、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政支出の中身が中長期的な経済成長や将来世代の受益に資するものでなければ、将来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ということとなりかねない。 ・ ご指摘のように税負担による国債の償還・利払いが将来世代の中で行われるとしても、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、それ以外の国民は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ません。このように、自ら決定に関与できなかつ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ます。 <p>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ることとなります。</p> <p>そのほか、公債残高累増に伴う様々なリスクが増大することから、たとえ国債の現状としてその多くを国内で消化されている状況であるとしても、公債残高累増に伴うツケは将来世代に回ります。したがって、ご指摘は当たらないと考えます。</p> <p>なお、我が国国債の所有者別内訳に占める海外投資家の割合は上昇しており、売買を積極的に行う海外投資家の国債流通市場でのプレゼンスは高まっています。グローバル化が進んだ現代の国債市場</p>

<ul style="list-style-type: none"> • かつて財務省が外国格付け会社宛て意見書で言っていたように、日本国債は自国通貨建て国債であり、デフォルトしないので、国債残高が積みあがったところの問題はない。 • 政府は通貨発行権を有しているのだから、政府紙幣を増発して債務の返済に充てればよいのではないか。 	<p>において、国債の多くを国内で消化できているという現状が長く持続するということを必ずしも前提とすることはできないことにも留意が必要です。</p> <p>また、高齢化の進展等に伴い、貯蓄率の低下などにより政府赤字を民間貯蓄が上回るという現在の構図が維持できなくなり、経常収支が赤字となることによって国債保有の海外投資家への依存度が高まる可能性にも留意する必要があります。</p> <p style="text-align: center;">【資料 9 ～12 参照】</p> <p>平成 14 年 4 月 30 日付の財務省財務官から外国格付け会社に宛てた意見書の文中において「日・米など先進国の自国通貨建て国債のデフォルトは考えられない。」との記述があることは事実です。</p> <p>しかし、当該意見書発出に当たり、同時に、「政府として財政再建を含めた構造改革には、最重要の課題として取り組んで」いる旨が強調されています。また、その後の外国格付け会社とのやり取りの中では、我が国の国債について、「近年自国通貨建て国債がデフォルトした新興市場国とは異なり、日本は変動相場制の下で、強固な対外バランスもあって国内金融政策の自由度ははるかに大きい。」との認識も述べられています。</p> <p>こうしたことや先ほど（P 2 の回答欄）述べた我が国における公債残高累増の問題点を一切捨象して、我が国国債が自国通貨建て国債であることを専らの理由として、公債残高のコントロールの必要性を否定することは適当でなく、ご指摘は当たらないと考えます。公債残高のコントロールは、国債・通貨の信認の確保や物価の安定をはじめ様々な観点から不可欠と認識しています。</p> <p>なお、中央銀行が独占的に銀行券を発行する制度は多くの国で確立されており、我が国において政府が紙幣を発行することは現行法上できません。</p> <p>現行法を改正して政府が紙幣を発行できるようにすることは、物</p>
---	--

<p>・MMT (現代貨幣理論) が言うように、政府の借金は国民の資産であり、政府は物価制約を除けば無限の資金調達が可能。財政規律をインフレ率とし、過剰なインフレになるまでは財政出動を行い、過剰なインフレになれば増税、公的支出の削減などを行えばよいではないか。</p>	<p>価の安定の観点から、金融政策の運営を政府から独立した中央銀行の中立的・専門的な判断に任せ、銀行券を独占的に発行させている現行制度の根幹を否定することになり、適当ではないと考えます。</p>
<p>MMT (現代貨幣理論) が言うように、政府の借金は国民の資産であり、政府は物価制約を除けば無限の資金調達が可能。財政規律をインフレ率とし、過剰なインフレになるまでは財政出動を行い、過剰なインフレになれば増税、公的支出の削減などを行えばよいではないか。</p>	<p>MMT (現代貨幣理論) については、必ずしも整合的に体系化された理論ではない極端な議論と認識しており、論評は差し控えます。</p> <p>次に、政府の負債は同時に国民の資産であるという考え方については、国債の多くを国内で消化できているという現状を踏まえれば、そのような見方はできますが、そうであればこそ財政の悪化により国債を保有する国民の資産が毀損される事態を避けなければならぬと認識しています。また、公債残高累増の問題点については、先ほど (P2 の回答欄) 述べたとおりです。</p> <p>更には、海外部門を捨象して貯蓄投資バランスを見れば、確かに政府の財政赤字は国内民間経済における純貯蓄に一致しますが、この関係は恒等式であり、政府の財政赤字の拡大が常に民間の黒字の拡大をもたらすというような一方通行的な関係ではありません。</p> <p>現実には、政府の財政赤字の拡大によって、国債の信認が損なわれ、国債の安定的な消化に支障を来したり、国債を保有する金融機関等の財務状況に悪影響を及ぼしたりすることや、通貨の信認が損なわれることで自国通貨建ての資産からの逃避やインフレが助長されることも考えられます。今後、高齢化の進展等に伴い、貯蓄率の低下などにより政府の財政赤字を民間貯蓄の黒字が上回るという現在の構図が維持できなくなれば、経常収支が赤字となることによって国債保有の海外投資家への依存度が高まり、国債金利の上昇要因になりかねないことにも留意する必要があります。</p> <p>このように、グローバル化が進む市場経済の下、海外部門を含め様々な経済活動が相互に複雑に絡み合う中で我が国の財政運営は行われている現実があり、国債や通貨の信認の確保を図ることをは</p>

<p>はじめ、様々なリスクに備えた財政運営が不可欠です。過剰なインフレを生じさせない観点から物価上昇を注視していくことも勿論必要でしょうが、そののみならず、国債・通貨の信認の確保といった観点から、債務残高対GDP比の安定的引下げやそれを実効あらしめるためのプライマリーバランスの黒字化といった財政規律を遵守していくことが不可欠と考えます。</p> <p>なお、インフレ1つをとっても、いつ起こるか予想可能なものではなく、非連続的に発生したり、一旦起きれば制御不能であったりするため、インフレ率による事後的な規制ではなく、様々な指標を用いた事前のリスクマネジメントが必要と考えます。</p> <p>インフレが生じた場合に政府の財政赤字を縮小・解消すればよいという議論については、我が国の政府の財政赤字は高齢化による社会保障関係費の構造的な増加を主要因としているため、そのような対応が容易でないことにも留意する必要があります。国民生活が物価の上昇に苦しむインフレ局面では、セーフティネットとしての社会保障給付の増加を求める声が否応なく高まることが想定され、その中で負担増や給付減を行うことは国民生活にとって苛烈なこととなりかねません。</p> <p>財政政策によるインフレ抑制が容易でないこともあって、物価の安定の観点からの金融政策の運営が、政府から独立した中央銀行の中立的・専門的な判断に委ねられているという歴史的経緯も踏まえる必要があります。</p> <p>以上により、ご指摘は当たらないと考えます。</p>	<p>日本の財政は深刻な状況にあるのではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> 日本の債務残高は先進国の中で圧倒的に悪い状態にある。それを支えているのが超低金利と国内貯蓄だが、いつまでも続くわけではない。例えば首都直下型大地震によって、建設需要、復興需要が起こり、急激なインフレになるかもしれない。この危機の認識を
<p>我が国の債務残高対GDP比は世界の中で最も高い水準にあります。</p> <p>先ほど（P 4～5の回答欄）述べたとおり、国債や通貨の信認の確保を図ることをはじめ、様々なリスクに備えた財政運営が不可欠</p>	

<p>日本のすべての人達が共有する必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 借金で大変状況なのに予算は大判振る舞いを続けている政府は、将来のことを考えているのか疑問。このまま借金を増やし続け、予算を増やし続けるとどこかで財政破綻してしまう。 	<p>です。その中では、今後、高齢化の進展等に伴い、貯蓄率の低下などにより政府赤字を民間貯蓄が上回るという現在の構図が維持できなくなれば、経常収支が赤字となることにより国債保有の海外投資家への依存度が高まり、国債金利の上昇要因になりかねないことにも留意する必要があります。</p> <p>また、公債残高の累増の問題点については、先ほど（P 2 の回答欄）述べたとおりであり、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ます。</p> <p>こうした点も踏まえ、我が国財政の現状や課題について国民の理解を得ながら、財政健全化を着実に進めていく必要があると考えています。</p> <p style="text-align: center;">【資料 13 参照】</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 「建議」の「総論」の趣旨に強く賛同。すなわち、「平成という時代は（……）、国・地方を通じ、受益と負担の乖離が徒に拡大し、税財政運営が（……）歪んだ圧力に抗いきれなかった時代と評価せざるを得ず、「悲劇の主人公は将来の世代であり、現在の世代は将来の世代に責任を負っている」のであって、「新たな時代においては、（……）財政を悪化させてしまった平成という時代における過ちを二度と繰り返すことがあってはならず、手をこまねくことは許されない」という認識を共有する。 	<p>当審議会は、昨秋の建議において、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いう格好となったとして、厳しく総括しました。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ました。</p> <p>一般の建議においては、令和時代の税財政運営について、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との認識を示したところ です。</p>
<p>財政政策のスタンス等</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • これまでの過度な財政緊縮が低成長やデフレの原因ではないか。 	<p>我が国一般政府の総固定資本形成対GDP比が低下を始めた平成7年から20年間の我が国一般政府歳出規模対GDP比の変化を見ると、高齢化の進展に伴う社会保障支出の増（対GDP比）がOECD諸国の中で最高であることもあって、我が国の政府の総支出の増（対GDP比）はOECD諸国の中で上から3番目です。社会</p>

<p>保障以外の支出についてみても、その規模は対GDP比で減少しているものの、その変化幅（対GDP比）はOECD諸国の中で中位です。租税収入（対GDP比）の変化も含め、この間の我が国の財政スタンスが特段厳しいものではなかったと考えます。</p> <p>そして、フロー収支の対GDP比を見ると、債務残高対GDP比が世界最高の水準にあるにもかかわらず、我が国の財政収支はいしプライマリーバランスの赤字幅は、世界で比較可能な国の中で大きな方から数えて上位3分の1程度にとどまる赤字幅の大きさが続いており、このことから我が国の財政スタンスは特段厳しいものとは言えません。むしろ、プライマリーバランス赤字が続いたことで債務残高対GDP比の上昇を招いてきたことは明らかです。</p> <p>他方、経済成長については、人口減少等の人口要因の寄与に留意する必要があります。我が国の15歳から64歳までの生産年齢人口は1995年をピークに減少に転じており、近年の我が国の1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との評価が国際的に見られます。</p> <p>これらを踏まえれば、ご指摘は当たらないと考えます。</p> <p style="text-align: right;">【資料 14～21 参照】</p>	<p>国際的には、財政ルールとして、ストック面ではグロスの債務残高対GDP比について上限を設けている国が73カ国あり、その多くで債務残高対GDP比の引下げを実効あらしめるためにフローの財政収支を制約する財政ルールが設けられています。</p> <p>このような状況の下、世界最高水準にある債務残高対GDP比の安定的引下げを掲げている我が国のストックの財政健全化目標自体は国際的に遜色がないものとは言えませんが、フローの財政収支の目標であるプライマリーバランスの黒字化目標自体は、そのようなストック面の目標を実効あらしめる整合的なものと考えています。</p>
<p>・政府の財政再建は「債務残高対GDP比の縮小」を目指すもので、これはG20各国が共有する財政再建目標の国際標準と言うべきもの。にもかかわらず我が国においてのみ「プライマリーバランス黒字化目標」が導入されているのか。</p>	

<p>すなわち、債務残高対GDP比を安定的に引き下げようとして、分子である債務残高を減少させようとするれば、過去の債務を返す額（債務償還費）が新たに債務を負う額（公債金収入）を上回る必要があり、その場合、税収等が利払費を含む政策的経費を上回り、利払費も税収等で賄う財政収支の黒字化を目指すことが必要になります。</p> <p>しかし、我が国では、利払費（債務残高×名目金利）分の赤字によって分子である債務残高が増加したとしても、名目金利と名目成長率が同程度という前提に立てば、当該増加を分母である名目GDPの増大で打ち消すことができ、債務残高対GDP比を一定に保つことができるという考え方の下、財政収支よりも緩やかな概念として、利払費分の財政赤字を許容することとし、利払費を除いた財政収支である基礎的財政収支の黒字化を目指すこととしておいておきます。</p> <p>このようにプライマリーバランス黒字は、債務残高対GDP比の安定的引下げへの必須の過程であり、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着実に取組を進めていかなければなりません。</p> <p style="text-align: center;">【資料 22～24 参照】</p> <p>当審議会としては、プライマリーバランスが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えているかを示す財政指標であることを踏まえ、現在の世代の受益と負担の乖離に歯止めをか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ます。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着実に取組を進めていかなければなりません。</p>	<p>・借金に頼らず、社会保障などの経費を税収で賄うことができるかを示すプライマリーバランスを直ぐにでも黒字化すべきではないか。</p>
<p>広報等</p>	<p>・具体的に何にいくら使われているのか誰にでも簡単にわかるよ</p>

<p>う、一般会計と特別会計を一本化した情報をインターネットで公開すべきではないか。</p>	<p>控除し、政策分野ごとに整理した資料（一般会計と特別会計の主要経費別純計）が財務省ホームページに掲載されていると承知しています。</p> <p style="text-align: center;">【資料 25 参照】</p>
<ul style="list-style-type: none"> 公聴会はありませんが、親世代には多忙な方もいるため、高等学校の授業の一環として「日本の財政（特に社会保障政策）」について学ぶ時間を積極的に導入し、希望する保護者には授業参観を可能とする公開授業を行うのはどうか。 	<p>財務省が現在行っている、小学校・中学校・高等学校に職員を派遣して体験型授業を行う「財政教育プログラム」について一層充実すべきと考えており、ご指摘についても、その中で検討すべき課題と考えています。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 「国民一人当たりの借金が〇万円」という表現があるが、正しくは政府の借金であり、表現として不適當ではないか。 	<p>ご指摘の表現は、国債の債務者は政府であるが、その返済は最終的には将来の国民の租税により賄われる可能性が高いことを踏まえて、そのような説明がなされているものと承知しています。</p> <p>国債は将来世代にとって資産でもあり、将来世代の支払う税はそのまま将来世代に返されることから問題ないとのこと意見に対する考え方については、先ほど（P2の回答欄）述べたとおりです。</p>
消費税	
<ul style="list-style-type: none"> 日本の国民負担率は42%だが、社会保障費を含め歳出の相当部分は赤字国債で賄われている状況であり、今回の消費税率引上げは必要。 	<p>前回（平成26年）の消費税率引上げの際には、一律一斉の価格変更となったため、耐久財（住宅・自動車）を中心に、駆け込み需要と反動減が想定以上に大きくなったこと等により、低所得者等を中心に消費が低迷しました。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 前回の消費税率引上げにおいても景気悪化したことを踏まえ、デフレ経済に逆戻りしないためにも今回の消費税率引上げはやめるべきではないか。 	<p>こうした点を踏まえ、今回は引上げ前後の需要変動を平準化するための措置や低所得者対策が手厚く講じられています。</p> <p>持続可能な社会保障制度を確立し、財政健全化を進めていくために、今回の消費税率引上げは必要と考えています。</p>
<ul style="list-style-type: none"> 以前は無料だった高齢者の医療費が財政の悪化で有料になった例から想像できるように、増税が弱者に厳しいとされるのは誤解。収入の低い人は払う税金よりも受ける公共サービスのほうが多い。 	<p>消費税率引上げに伴う増収分は、社会保障の充実・安定化に充てることとされています。特に、所得の低い方々に対しては、社会保障の充実の一環として、</p> <ul style="list-style-type: none"> 年金生活者支援給付金、 高齢者の介護保険料の軽減

<ul style="list-style-type: none"> • 逆進性が高い消費税は廃止すべきではないか。 	<p>等の措置を講じることとされています。</p> <p>消費税率引上げに伴う負担は、こうした追加的な受益とあわせて評価すべきものと考えます。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • なぜ社会保障の財源を消費税で賄うのか。社会保障制度において財源が足りないのであれば社会保険料を引き上げるのが定石ではないか。 	<p>社会保障制度の基本が保険料による支え合いにあるのはご指摘のとおりです。他方、保険料のみでは負担が現役世代に集中する上、国民が広く公平に分かち合うという観点も必要です。</p> <p>そのため、</p> <ul style="list-style-type: none"> • 税収が景気や人口構成の変化に左右されにくく、税収が安定している、 • 現役世代など特定の世代に負担が集中しない <p>といった特徴を有している消費税が社会保障の財源としてふさわしいと考えられています。</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 軽減税率やポイント還元、プレミアム付き商品券等の対策は、効果が乏しく、経済を混乱させるだけなのではないか。 	<p>持続可能な社会保障制度を確立し、財政健全化を進めていくために、消費税率引上げは必要不可欠です。他方、引上げに当たって経済に生じうる影響を緩和するために万全を期す必要があることは昨秋の建議でも述べたとおりです。</p> <p>効果がきちんと発揮されるよう、政府においては円滑な実施を心がけてもらいたいと考えられています。</p>

上記のほか、財政健全化・効率化のアイデアを含め、歳出・歳入の各分野について以下の意見が寄せられました。今後の審議の参考にいたします。

【歳出各論】

分野	主なアイデア・意見
社会保障	<ul style="list-style-type: none"> ・社会保障拡充の財源は国債発行で賄うべき。 ・財政健全化に当たって医療費削減は急務。 ・保険を利用しなかった場合のインセンティブを与えるべき（健康奨励金など）。 ・健康寿命を延ばすことによる高齢者就業の促進、応能負担の拡充により給付と負担の均衡を図るべき。 ・社会保障支出の伸びの抑制が必要。 ・少子化対策に予算を重点化すべき。 ・財審だけでなく、保険者機能の発揮が十分ではなかった地方公共団体なども含めて平成の総括を行うべき。 ・医療・介護について請求ベースで給付されており、ケアプラン等に対するモニタリングデータ等を利用したPDCAが機能していない。
医療	<ul style="list-style-type: none"> ・過剰な薬剤投与を続けられれば2025年問題を控え保険財政は破綻する。高額医薬品の保険収載については、治療効果の高さを含めて見直しを行うべき。 ・混合診療を解禁し、保険の適用範囲を縮小すべき。 ・保険の負担に不公平感があるため、給付を受けない人には政府への警戒感が生まれ、給付を受ける人には給付を受けて当たり前との感覚がある。 ・高額医療も含めた自己負担について、収入や資産に応じて変えるべき（高齢者も含む）。高額医療サービスの補助について上限金額を定め、一定以上は自己負担比率を引き上げるべき。 ・薬価引下げによって医療費を削減しているのは海外での開発にシフトし、国内で新たな開発が進まなくなる。 ・ジェネリック医薬品をさらに推進すべき（使わない場合の診療報酬減算規定を設けるべき）。 ・病院の敷地内薬局の開設を推進すべき。 ・健康保険にも国民年金同様の横断的な制度を作る必要。 ・国民健康保険には失業者や高齢者など医療費のよりかかる人が多く中間所得層の負担が重くなっている。国民全体

	<p>で負担すべき。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者の通院医療にかかる費用を抑制する必要。診察専門医師の導入（その受験資格としての一定期間以上の看護師経験など）や看護師や薬剤師への医師の権限の分散により人件費を抑制すべき。 ・予防医療に重点を置くことで医療費の削減が期待できる。 ・医師の偏在是正にも診療報酬を活用することで、同時に医療費の削減も達成できるのではないか。 ・セルフメデイケーションを推進すべき。 ・法定外線入は解消すべき。 ・診療報酬の配分を抜本的に見直す必要（終末期医療や透析治療への報酬が過剰）。 ・介護の有資格者は身体介護に特化した支援ができるよう、提供体制を見直すべき。 ・利用者負担を増加させるべき。
<p>介護</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・軽度者の認定率や在宅等のサービスの給付費にみられる容易に説明できない地域差については分析し、明らかにすべき。 ・介護施設等の利用者への補足給付に当たっては、金融資産を基準に組み込むべき。 ・居宅介護支援事業所において、必要性に乏しいサービス誘導や過剰な利用が横行している。 ・種々の申請等書類の電子化を進めてほしい。 ・非課税の社会福祉法人が担う部分と市場に委ねられるべき部分の役割分担について議論が必要。
<p>年金</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・株価下落局面でも年金原資を確保できるよう運用するべき。 ・年金受給開始年齢の引き上げを含め、働かない方が得になる状況を改めるべき。 ・年金は消費税を財源とする税方式とすべきであり、一定以上の所得がある場合には支給を行わないべき。
<p>生活保護</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国民年金受給のみ場合よりも生活保護受給の方が生活水準が高くなる状況は改めるべき。年金受給のみではなく、生活保護受給の方が就労するよりも得とならないような制度設計が必要。 ・生活保護の医療費の減免の対象範囲について過剰となっているため、適正化が必要。
<p>その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・単純な定年年齢引上げではなく柔軟な働き方ができるような雇用・賃金体系が必要。高齢者の就労促進を図るためにも現在の65歳以上を一律「高齢者」として扱うことをやめるべき。 ・高齢者、児童、障がい者等が1か所で活動できるような拠点を作ってはどうか。 ・学童期からヘルスリテラシーの向上を図るべき。 ・社会保障分野（介護、保育）の労働力確保・待遇改善が必要。

<p>地方財政</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・過疎地から東京への移住にインセンティブ付けをすべき。非居住地域については自然保護区として観光地化。 ・東京への歳入の偏在は是正すべき。 ・地方行政における事務はICT等の活用により人件費の削減を進めるべき。 ・地方の行政を共有して統合することで行政組織をスリム化すべき。
<p>文教・科学技術</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・将来の国債償還には税負担は生じるがお金は民間部門に戻るため、「現在の国債発行は将来世代に負担だけを残す」という論理は誤りであり、現在投資を抑制して成長機会を阻害する方が将来世代にとってよほど有害。我が国では教育・科技への投資が決定的に不足しているが、教育や科学技術への投資を削るべきではない。 ・物的資源の乏しい我が国では、人的資源が重要であり、教育に財政支出を集中させるのは当然。 ・小中高をコミュニケーション化することで、人件費を削減し、学校の透明性を確保するとともに、硬直化して古い時代の教育から抜け出せない学校現場に多様性と柔軟性をもたらし、ネット授業により全生徒に高レベルの授業を行い、登校はテスト・宿題のみとし、教師が生徒にきめ細かく対応できるようにすべき。 ・教員の業務を論ずる前に、学習指導要領を見直すところから始めるべき。また、私立高校授業料の無償化はやりすぎ。最低限の自己負担は各自ですべき。 ・スウェーデンでは私立高校や大学が無料。日本でも議論はされているようだが、親の収入によって子の教育機会が奪われるべきではなく、無償化を実現させてほしい。また、日本の職業訓練校はあまり機能しておらず、再教育のための予算を増やすべき。 ・大学は国民から授業料だけを取る機関でしかない。大学はブランドとしての価値しか問われておらず、知識や技術が非常に低いレベルのまま卒業しており、行く価値がない。大学に行くのが当たり前という社会を変えるべき。 ・今後も少子化で学生数が減少することが見込まれる中、大学の数が多すぎる。自然淘汰を図るためにも、補助金等の基準を厳しくしていくべき。 ・税金の使い方でも重要なのは教育。各大学が予算を削られて研究開発を委縮させてしまつては衰退してしまつが、私立大学が乱立し、大学生のレベル低下を招いている現状は変える必要がある。そこで、国立大学に予算を重点化し、私立大学への助成は打ち切るべき。 ・国内最高峰の大学でさえ、大学ランキングでアジアトップになれないのは留学生が少なく、ガラパゴス化しているためではないか。教育の質向上のため外国人留学生の受入を増やすべき。日本の雇用慣行を改革するインセンティブにもなる。

	<ul style="list-style-type: none"> ・補助金申請や評価のための資料作りに労力を割いている現状を改善し、研究者が研究に専念できるようにすべき。 ・建議では専ら研究に関する問題点が指摘されているが、いきなり共通指標に教育に関する指標が出現し、整合性がとれていない。運営費交付金の配分に係る指標は用いるのは慎重にすべき。 ・人的資源と技術で先進性を保つべき日本が科技予算をケチってはならない。予算が足りないなら、例えば、電波使用料の適正化あるいは入札制の導入で賄うべき。また、国の予算で促進すべきは「基礎研究」であり、目先の生産性で検証を求めるとは的外れ。 ・科学技術関係予算において、生産性向上を求めるとであれば、国際リニアコライダーの誘致は良いプロジェクトである。建設費が膨大になり、他の研究分野の予算が減少するという声を聞くが、建設国債を発行して対応できる。 ・公共事業は自衛隊に発注すべき。 ・設備投資の恩恵を受ける将来世代の人口が減るために建設公債発行を批判しているが、実際には一人当たりの恩恵は大きくなっており問題ないのではないか。 ・コンパクトシティ形成を促進すべき。
<p style="text-align: center;">社会資本整備</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・地方では社会資本の整備水準は欧米と比較すると不足しており、まだ拡充が必要。 ・防災インフラ投資により、長期的には災害時の損害を縮小することができるため、積極的に防災インフラ投資を行うべき。災害頻度の低い欧米諸国と比較することは的外れ。 ・ソフト対策も重要であるが、ハード面での充実も重要でありソフト対策を理由に投資を減らすべきではない。 ・国家の安全保障にかかわるインフラ整備にPPP/RFIを導入（特に外資系企業）することには不安。 ・整備新幹線やその周辺都市の交通網を整備し中心市街地を活性化する必要。 ・森林、水資源の維持を脅かす日本の林への海外投資家の動きを防ぐ法的整備が急務。
<p style="text-align: center;">農林水産</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・無肥料・無農薬農業を促進すべき。 ・自給率向上のため、飼料用ではなく食料用作物を作るべき。 ・コメは食糧安全保障上も重要であり補助金の多寡のみで野菜等と比較して論じるべきではない。
<p style="text-align: center;">エネルギー・環境</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・東京電力の原発事故について、廃炉までの一連の処理には引き続き国の関与が必要であるが、東京電力の負担を引き上げるべき。 ・石油資源に乏しい我が国ではエネルギー予算を重視する必要があり諸外国と予算額を比較することに意味はない。 ・原発は段階的に廃炉にして、再生エネルギーに注力すべき。
<p style="text-align: center;">中小企業</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・消費税により小規模な企業が倒産しており、消費税の免除等を検討すべき。

	<ul style="list-style-type: none"> ・付加価値の向上（高価格サービス等）を推進すべき。 ・ODAによるバラマキはやめるべき。 ・防衛費を増額すべき/削減すべき。 ・装備品調達に当たって価格を精査する必要がある。そのためにも自国で生産する必要。 ・政治家を減らし歳出を削減すべき。 ・公務員給与の削減/昇給の凍結を行うべき。 ・AO機器の機能が向上しているため、公務員の数を減らせるはず。
外交関係	
防衛	
公務員人件費・歳費	

【税制】

分野	主なご疑問・ご意見
税制総論	<ul style="list-style-type: none"> ・間接税（消費税）を引き下げて、直接税（所得税、相続税、法人税等）を引き上げるべき。 ・税制の簡素化により徴税コストを下げるべき。 ・政府の税収弾性値の見積もりは低すぎる。 ・累進課税強化、資産課税等再分配政策の検討が必要。 ・株式譲渡益に対する課税を含め、累進課税を強化すべき。 ・所得税は所得が把握されているサラリーマンに不利で経営者に有利な税制であり不公平。 ・配偶者控除、医療費控除、生命保険料控除を廃止すべき。 ・利子、配当に係る分離課税を廃止し、総合課税すべき。 ・貧困母子家庭、父子家庭に対する子育て控除の導入。 ・人材不足の解消に役立つ各種控除の導入。例：保育士、看護師、介護士など人手不足職種に対する控除。ボランティア活動に対する控除。 ・被災地観光における消費に係る控除の導入。 ・子供の数に応じた子育て世代への控除の導入。 ・内部留保課税を実施すべき。 ・税率の引上げを実施すべき。租税特別措置を廃止すべき。 ・軽減税率反対。 ・社会福祉に完全目的税化すべき。
所得税	
法人税	
消費税 (引上げ以外)	

	<ul style="list-style-type: none"> 完全に地方財源化すべき。 新たな累進資産課税制度を導入すべき。税率を引き上げべき。 預貯金申告による控除の導入。
資産税	
自動車関係諸税	<ul style="list-style-type: none"> 二重課税を廃止すべき。 揮発油税を廃止すべき。 増税すべき（喫煙者の減少にも寄与する）。 加熱式たばこへの課税反対。 たばこ税をあてにした財政に反対。 二重課税を廃止すべき。
たばこ税	
地方税	<ul style="list-style-type: none"> 地方税を廃止し、全て国税化し、国が実情に応じて配分すべき。 ふるさと納税には賛成。それに伴う交付税の調整はするべきでない。 パチンコ業界に課税すべき。
その他	

【その他】

	<ul style="list-style-type: none"> 最低賃金の引上げが必要。 ベーシックインカムを導入すべき。 電波法の改正、電波オークションの実施が必要 マイナンバーの普及により、再分配政策の公平性が担保できる。 空き家の有効活用が必要（空き家に税をかけるなど）。 深夜タクシニーなど本庁経費の使い方の無駄削減が必要。 歳入庁を創設すべき。 財務省と日銀を統合した組織を作るべき。 たばこから得る税収よりも健康被害による損失額が大きく、JT株はすべて売却し、たばこ事業法等は廃止すべき。 暗号通貨を日銀が購入することで景気が刺激され、ひいては財政健全化にもつながる。 国際的なイベントの日本開催の際に国費を投入すべきではない。
その他	

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ついて

平成 31 年 2 月 4 日
財政制度等審議会
財政制度分科会

財政制度等審議会（財政制度分科会）は、昨年 11 月 20 日に「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」をとりまとめ、その中で「平成財政の総括」を行いました。

財政健全化を実現するためには、広く国民一人ひとりに財政の問題について当事者意識を持って捉え、考えていただくことが何より必要です。そこで、平成から次の新たな時代に向かうこの機会に、平成 31 年 2 月 4 日（月）から 4 月 5 日（金）までの間、国民の皆様から財政健全化に向けたご意見を募集します。

建議に対するご意見など平成の財政を振り返るご意見のみならず、次の新たな時代に向けて国民の皆様が考える財政健全化・効率化のアイディア等を含め、財政健全化に向けた様々なご意見等をお待ちしております。

1. 意見募集の対象

- ・ 「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）に対するご意見など平成の財政を振り返るご意見
- ・ 次の新たな時代に向けた財政健全化・効率化のアイディア 等

2. 意見募集期間

平成 31 年 2 月 4 日（月）～平成 31 年 4 月 5 日（金）

3. 意見の提出方法・提出先

次のいずれかの方法で、氏名及び住所（法人又は団体の場合は、名称、代表者の氏名及び主たる事務所の所在地）並びに連絡先（電話番号又は電子メールアドレス）を記載の上、意見提出期限までに提出してください。

- (1) 電子政府の総合窓口「e-Gov」（平成 31 年 4 月 5 日（金）まで）
- (2) 電子メール（平成 31 年 4 月 5 日（金）17:00 まで）

※ 提出方法・提出先の詳細は、財務省ホームページに掲載予定です。

4. 留意事項

- ・ ご意見は、日本語 1000 字以内でご提出願います。（その他の様式は自由。）
- ・ ご提出いただいたご意見は、今回の意見募集の趣旨に沿って主な意見を整理した上で、今後の審議の参考とします。
- ・ ご提出いただいたご意見については、氏名及び連絡先を除き、全て公開される可能性があります。
- ・ ご意見に対する個別の回答は致しかねますので、あらかじめご了承ください。
- ・ ご記入いただいた氏名、連絡先等の個人に関する情報は適正に管理し、ご意見の内容に不明な点があった場合等の連絡・確認といった、本意見募集に関する業務にのみ利用させていただきます。

お問合せ先
財務省主計局調査課
TEL : 03-3581-4111 内線 2327

純債務残高 / GDP比の国際比較

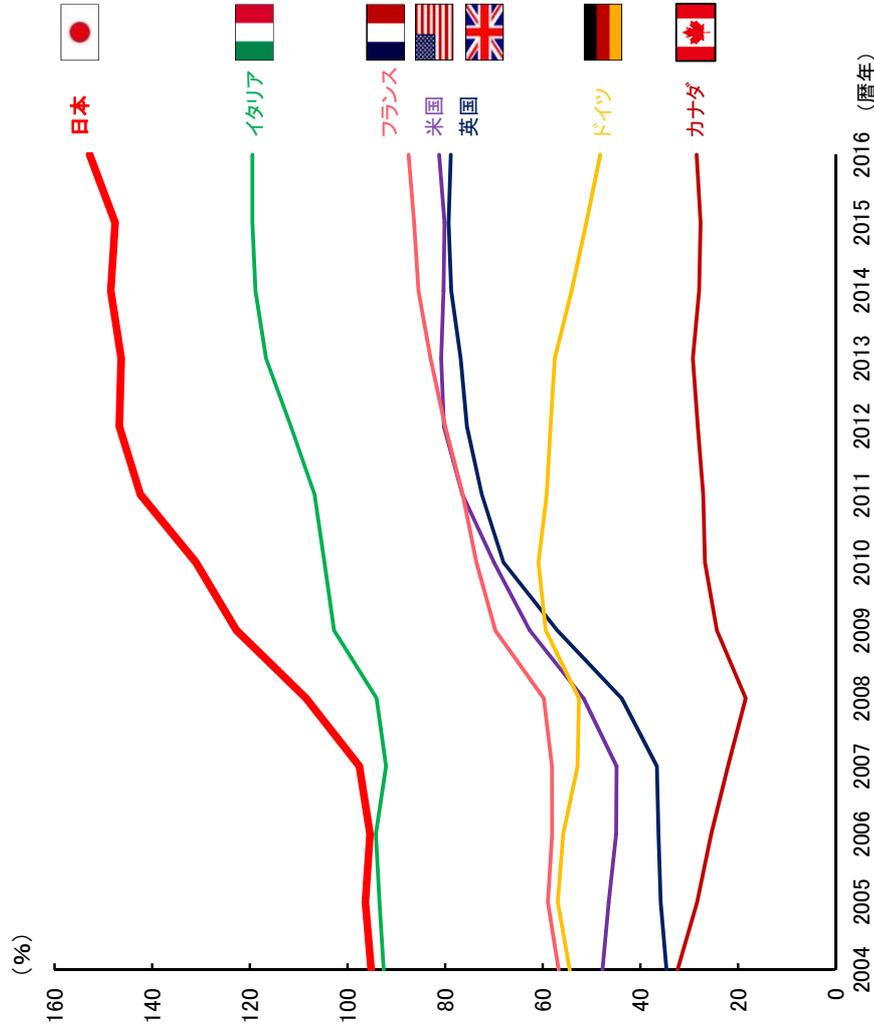
資料1

○ 純債務残高とは、政府の総債務残高（一般政府ベース）から、有形固定資産等と比較して相対的に流動性があるとされる金融資産を差し引いたもの。わが国は、純債務残高で見ても、他のG7諸国のみならず、世界で最も高い水準。

＜ 全世界における順位(89ヶ国中) ＞

1	ノルウェー	▲85.2%	53	ドイツ	48.2%
2	オマーン	▲28.5%	...	...	...
3	カザフスタン	▲23.8%	74	英国	78.8%
...	...	...	76	米国	81.2%
16	韓国	11.8%	78	フランス	87.5%
25	トルコ	23.4%	84	ポルトガル	113.1%
31	カナダ	28.5%	85	イタリア	119.5%
...
50	ブラジル	46.2%	89	日本	152.8%
...

＜ 主要先進国の推移 ＞



(出典)IMF “World Economic Outlook” (2018年10月)

(注1)数値は2016年の値。

(注2)数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金合わせたもの)ベース。

(注3)純債務残高におけるマイナス(▲)は、資産超過を意味する。

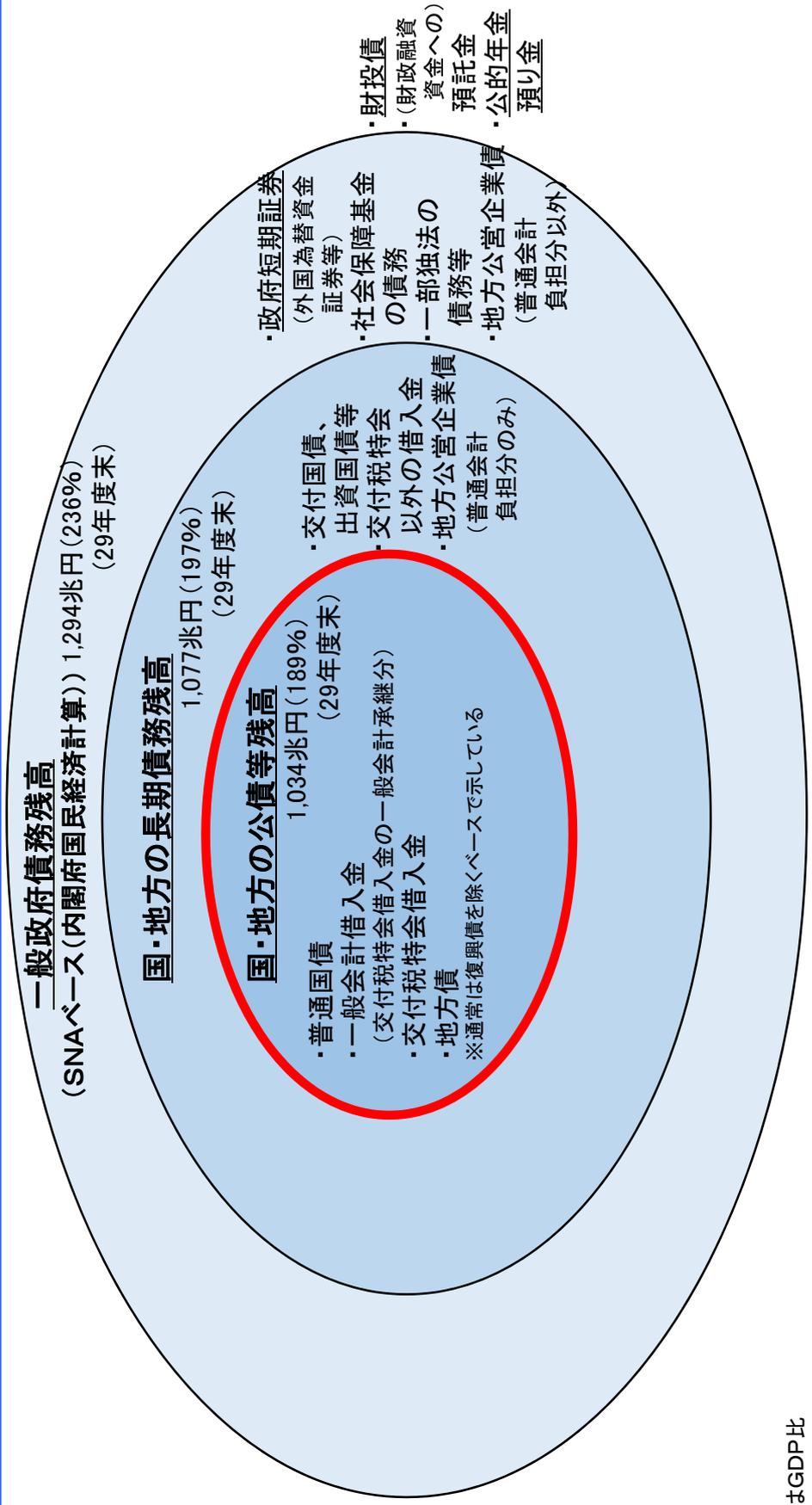
(出典)IMF “World Economic Outlook Database” (2018年10月)

(注)数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金合わせたもの)ベース。

わが国の財政健全化目標のメルクマールとされている債務残高の範囲

資料2

- わが国の財政健全化に当たっては、一般的な政策経費から発生し、将来の利払・償還財源が主として税財源により賄われている長期債務のみの残高(国・地方の公債等残高)をメルクマールとしている。(平成29年度末:1,034兆円(対GDP比189%))
- 一般政府債務残高は、国際比較に資するため、世界共通の基準(SNA)に基づき、中央政府、地方政府及び社会保障基金の総債務を集計したものであり、上記の「国・地方の公債等残高」より広範な概念。
- 「国・地方の公債等残高」に含まれない債務としては、年金積立金を見合いの資産とする公的年金預り金、外貨証券を見合いの資産とする外国為替資金証券(政府短期証券)、財政融資資金貸付金を見合いの資産とする財投債などがある。これらの資産の評価や処分の適否等を巡る議論は、上記の財政健全化とは直接関係しない。

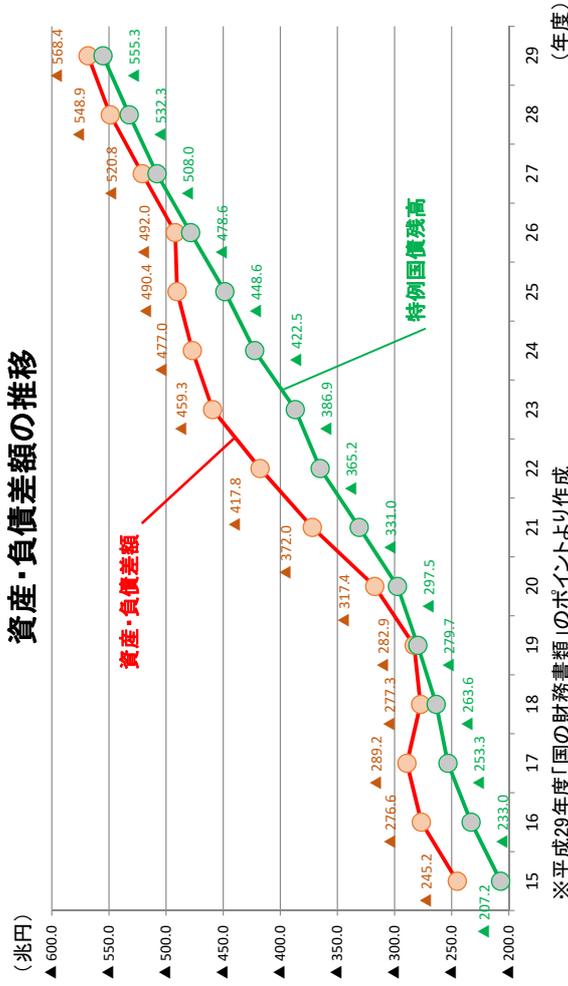


※括弧内の割合はGDP比

国の資産の状況

資料3

- 国は、企業会計の考え方及び手法を参考に、貸借対照表を作成・公表し、毎年度、国全体の資産を分かりやすく公表している。
- 「国・地方の公債等残高」に含まれない債務(公的年金預り金、財投債など)の見合資産は、財政健全化と直接関係しない。
- 国が公表している2017年度末の政府の資産・負債差額568兆円は特例公債残高に概ね相当。「国・地方の公債等残高」1,034兆円を568兆円に置き換えて評価することは、特例国債残高以外の債務(右下の表の表の太枠部分)、とりわけ地方の債務を捨象することになるため、不適当。
- 建設公債等と対比される政府が保有する有形固定資産は、経済的便益(キャッシュ・フロー)の流入をもたらさないものが大半。市場での売却可能性がないか、あっても財政危機時における価値下落の可能性等に留意する必要性。



国・地方の公債等残高(平成29年度末)の内訳

(単位: 兆円)

普通国債	848
建設国債	269
特例国債	579
一般会計借入金	11
交付税特会借入金	32
地方債	143
合計	1,034

(注) 本表の特例国債残高は、国債長期債務、国有林野累積債務等の一般会計承継による借換国債、臨時特別国債、減税特別国債及び年金特別国債を含む。(上記グラフ568兆円との差額に相当。)

国の貸借対照表(平成29年度末)

資産合計 670.5兆円	負債合計 1,238.9兆円
有価証券 118.5兆円 (17.7%) うち外貨証券 116.2兆円	政府短期証券 77.0兆円 (6.2%) 外国為替資金証券 75.7兆円 その他 1.3兆円
貸付金 112.8兆円 (16.8%) うち財政融資資金貸付金 101.3兆円	公債 966.9兆円 (78.0%) 建設国債 274.6兆円 特例国債 555.3兆円 財投債 94.5兆円 その他 42.7兆円 内部保有 ▲0.3兆円
運用寄託金 111.5兆円 (16.6%)	
現金・預金 47.9兆円 (7.1%)	借入金 31.4兆円 (2.5%) 預託金 6.5兆円 (0.5%) 公的年金預り金 120.1兆円 (9.7%) その他 36.9兆円 (3.0%)
有形固定資産 182.5兆円 (27.2%) (公共用財産 150.3兆円 国有財産 30.3兆円 物品等 1.9兆円)	
出資金 74.8兆円 (11.2%) その他 22.6兆円 (3.4%)	
資産・負債差額 ▲568.4兆円	

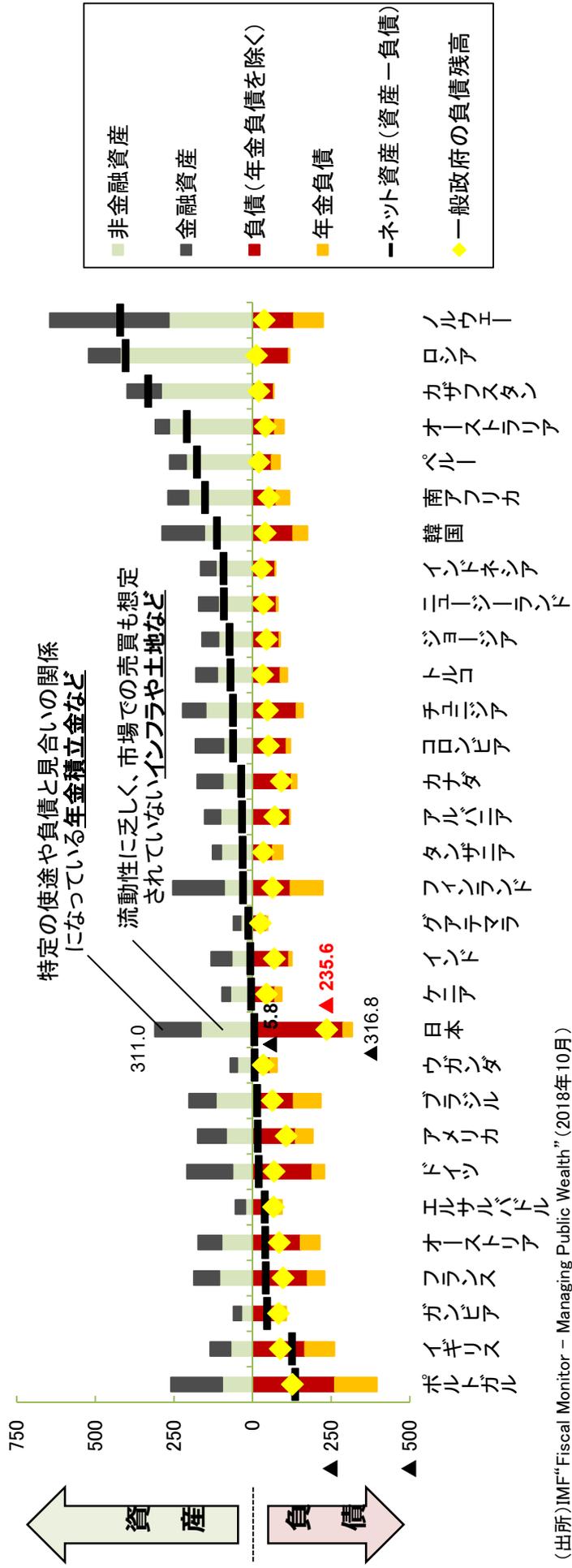
※平成29年度「国の財務書類」のポイントより作成

IMF:財政モニター(2018年10月公表)について

資料4

- IMFが年2回公表している「財政モニター(Fiscal Monitor)」は、IMFが、各国財政を持続可能な基盤に乗せるという観点から、毎回異なるテーマで報告を行うもの。2018年10月公表の報告書は各国の資産・負債分析をテーマとしており、31カ国の非金融資産も含めた資産・負債残高等について、中央銀行等も含めた公的部門全体ベースで分析。
- 本報告書のグラフ(以下参照)中では、わが国のネット負債(負債－資産)は、対GDP比でおおよそ±0%(▲5.8%)となっているが、
 - ・ 日本の財政状況の分析がこの報告書の主な目的ではなく、
 - ・ 報告書の文中にもバランスシートを見る際の留意点や財政政策における総債務残高の重要性についての記載があることに留意する必要。
- また、IMFのわが国財政に対する公式の見解とも言うべき「対日4条協議審査報告書(2018年11月)」においては、財政健全化の取組の必要性が明記されている。
- 以上を踏まえ、本報告書を作成しているIMF財政局のヴァイトール・ガスパール局長の来日に伴い、本報告書の位置付けや我が国財政に対する見解をヒアリングするため、面会を実施した。

＜各国の公的部門全体ベースのバランスシート＞



(出所)IMF「Fiscal Monitor – Managing Public Wealth」(2018年10月)

○IMF「財政モニター(2018年10月11日公表)」

- ・ バランスシート上の資産を評価することは、高い水準の公的債務に起因する脆弱性を否定するものではない。資産の多くは流動性に乏しいか、または市場性がなく、短期的な資金調達に適うものではない。資産の評価値は債務よりも変動が大きく、景気循環と強く連動するおそれがある。これは、資金調達需要が最も差し迫ったような状況においては、資産価値もどんだ底まで落ちている可能性があることを意味する。したがって、総債務や財政赤字、資金調達需要を評価することが、財政政策にとって重要であることに変わりはない。
- ・ 非金融資産は、建造物やインフラ、土地などである。これらの多くは公的な資本ストックであり、経済的・社会的な成果を導く上で不可欠な役割を担うものである。一方で、これらは概して流動性に乏しく市場性もないか、または中長期的に見た場合にのみ市場性を有するにすぎない(例:民営化)。
- ・ 金融資産は、しばしば市場性があり、相対的に流動性があるが、公的企業が保有する直接貸付金や非上場株式はその例外であり、評価の信頼性に乏しいときもある。

○IMF「対日4条協議報告書(2018年11月28日公表)」

- ・ 6年目に入るアベノミクスにより、金融環境は緩和され、財政赤字が減少し、雇用や女性の労働参加も上昇している。しかしながら、物価上昇率は日銀の目標を大きく下回ったままであり、財政面では、公的債務は依然として持続可能な道筋に戻っていない。
- ・ 増大する社会保障費を賄い、債務の持続可能性のリスクを下げるために、財政健全化は、消費税率を少なくとも15%まで段階的に引き上げることを中心に進めるべきであり、この手法は、GDPや将来世代を含む福祉に対する負の影響が相対的に小さいという点で好ましい政策手段である。

IMFガスパール財政局長と財審委員の面会 概要

<日 時> 4月24日(水) 14:00～15:30 於: 財務省内会議室
<出席者> (先 方) ヴイトール・ガスパール IMF財政局長
(当 方) 佐藤 主光 委員、小林 慶一郎 委員

<ガスパール財政局長のコメント>

- 公的部門のバランスシート分析(2018年秋の財政モニターで実施されたものは、政府が負債として何を負っているのかという点に加えて、資産として何を持っているのかを明らかにすることで幅広い公的財政の姿を提示することを目的としている。
- ネット資産・負債(資産と負債の差額)は非常に有用ではあるが、他の財政指標を踏まえず、単独で解釈することはできない。債務は依然として第一の優先事項であり、政府の財政状況を分析するにあたり、グロスの債務残高や財政赤字、所要資金調達額の評価は引き続き重要である。
- 実際、ネット資産がプラスであったとしても、多くの資産が例えば公的インフラなどのように流動性がなく、資金調達需要を満たすことができないようなものであれば、政府の財政は脆弱になりうる。
- 日本に対する財政政策の詳細な提言は、2018年の対日4条協議報告書で示されている。IMFは、一貫して中長期的に段階的な財政健全化を推奨している。財政モニターにおける公的部門のバランスシート分析は、財政政策の分析を補完・充実させることを目的とするものであり、IMFによる政策提言と整合的な考え方である。
- 財政モニターでは、ネット資産・負債は財政の健全性を評価するにあたってこれだけで足りるという指標ではないと指摘している。また、特に日本については、高齢化の影響を考慮した異時点間の分析が重要である。このため、財政の健全化が推奨される。加えて、我々は、財政モニターにおいて、公的部門のバランスシートを見る際に、データの質、評価方法、公的部門が多くの異なる主体から成り立っているといったいくつかの限界があることを明確に示している。

Outline of the discussion with Vitor Gaspar, Director of the IMF Fiscal Affairs Department

< D a t e > April 24th (Wed.) 14:00-15:30 at Meeting room in the Ministry of Finance

<Attendants> (IMF) Vitor Gaspar, IMF Director of Fiscal Affairs Department
(Fiscal System Council members) Motohiro Sato, Keiichiro Kobayashi

< Summary of the comments by Vitor Gaspar >

- Public sector balance sheet analysis (discussed in the October 2018 Fiscal Monitor) aimed to offer a broader picture of public finance by emphasizing not only what a state owes but also what it owns.
- While very useful, the net worth (the difference between assets and liabilities) cannot be interpreted in isolation from other fiscal statistics. Debt is still the first order of concern, and the assessment of gross debt, deficits, and financing needs remain important to analyze government's fiscal position.
- In fact, even with positive net worth, a government can be vulnerable, as many assets, such as public infrastructure, are illiquid and may not be available to meet financing needs.
- Detailed fiscal policy advice for Japan is discussed in the 2018 Japan Article IV Staff Report. The IMF consistently recommends gradual fiscal adjustment over the medium term. Public sector balance sheet analysis presented in the Fiscal Monitor is intended to complement and enrich fiscal policy analysis in a consistent manner with our policy recommendations.
- The Fiscal Monitor states that net worth is not a sufficient indicator of the fiscal soundness. Moreover, intertemporal analysis considering impacts of aging societies is important, especially for Japan. Therefore, fiscal consolidation is recommended. In addition, in the Fiscal Monitor we also made clear that there are several limitations of PSBS, including data quality, valuation, and the fact that the public sector consists of many different entities.

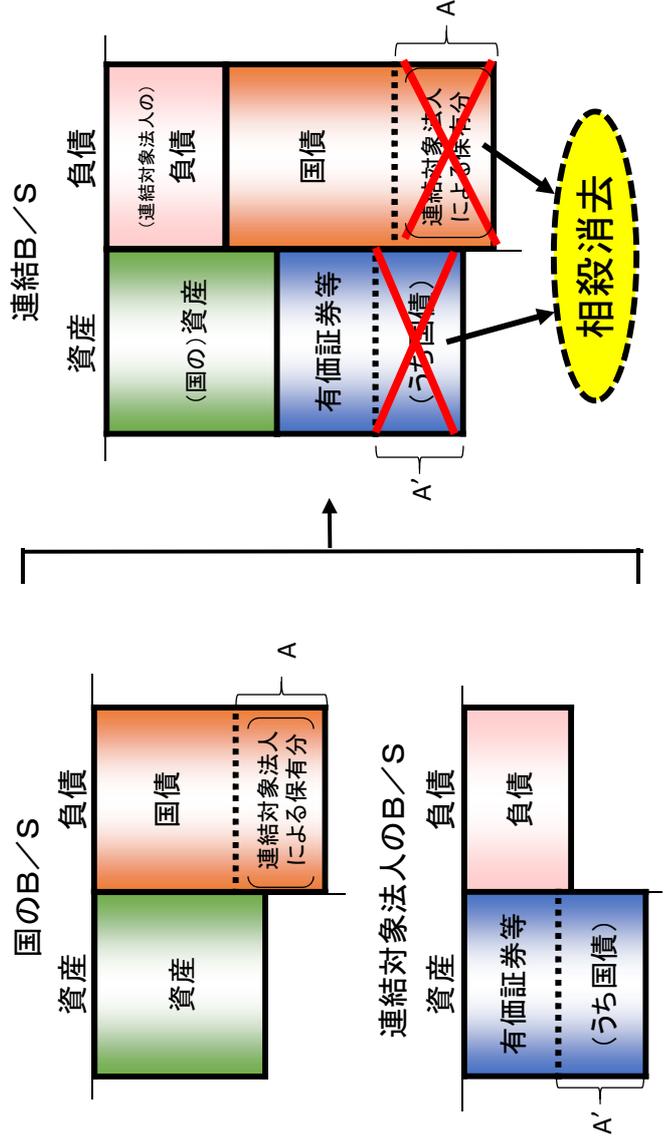
日本銀行の国債保有について

資料8

- 政府と日本銀行を統合して考えれば政府の負債(国債)と日本銀行が保有する資産(国債)が相殺されるとの指摘があるが、仮に政府と日本銀行のB/Sを統合したとしても、日銀の保有する国債の額だけ政府の債務が見かけ上減少するだけであり、当座預金等の日銀の債務が負債に計上されるため、負債超過の状態は変わらない。
- なお、日銀の当座預金には現在も利払(平成29年度:1,836億円)が発生しており、付利の状況は金融政策の判断次第。政府と日本銀行を統合してみた場合、長期固定金利の国債が当座預金に交換されるため、むしろ債務の満期限の短縮化(金利変動に対する脆弱化)をもたらしているとの指摘もある。

B/Sの連結について

- 国と連結対象法人を連結すると、財務書類作成上の手続として、
 - ・ 国に負債計上された、連結対象法人が保有する分の国債(A)と
 - ・ 連結対象法人に資産計上された、当該法人が保有する国債(A')
 が相殺消去され、下図のように連結B/Sでは国債(負債)の額はその分(A)減少。
- しかしその一方で、連結B/Sには連結対象法人の保有している負債(□)が付け加わる。



日本銀行のB/S (2018年度上半期末時点)

資産合計
545.7兆円

国債	462.1兆円
貸出金	46.8兆円
その他	36.8兆円

負債及び純資産合計
545.7兆円

発行銀行券	104.7兆円
当座預金	395.5兆円
その他	41.4兆円
〔債券取引損失引当金〕	3.8兆円
純資産	4.1兆円
法定準備金	3.2兆円

(注) 日銀は、国の財務書類における連結の対象外。

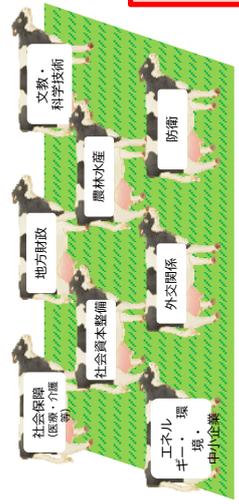
公債残高累増の問題点

資料9

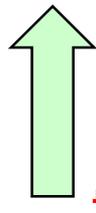
○ 「平成31年度予算の編成等に関する建議」(平成30年11月20日 財政制度等審議会) (抄)

- ・ 「誰も、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、税財政運営は常に受益の拡大と負担の軽減・先送りを求めるフリーライダーの圧力に晒される。」
- ・ 「地球温暖化を含む環境問題について、所有権が存在せず、多数の主体がアクセス可能な資源が過剰に利用され枯渇するという「共有地の悲劇」が指摘されることがあるが、財政にもまた「共有地の悲劇」が当てはまると考えられる。現在の世代が「共有地」のように財政資源に安易に依存し、それを自分たちのために費消してしまえば、将来の世代はそのツケを負わされ、財政資源は枯渇してしまう。」

現在の世代



(財政資源の過剰な利用)

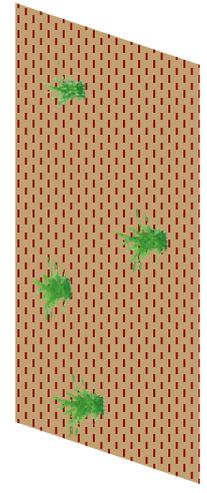


問題点

受益と負担のアンバランス

- ✓ 緩い財政規律のもとでは、財政支出の中身が中長期的な経済成長や将来世代の受益に資するかのチェックが甘くなりやすい。

将来の世代



(財政資源の枯渇)

[低い経済成長や乏しい受益に甘んじることになりかねない]

問題点

望ましくない再分配

- ✓ 国債が将来世代に資産として引き継がれるとしても、将来世代のうち国債保有層は償還費等を受け取ることができる一方、それ以外の国民は社会保障関係費等の抑制や増税による税負担を被ることになりかねない。このように、自ら決定に関与できなかつ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。

財政の硬直化による政策の自由度の減少

- ✓ 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が狭められる。



将来世代は抱えるリスクが増大

○ クラウディングアウト

- ✓ 政府の資金調達増大に伴い、企業等の国内資金調達を圧迫し、投資の抑制を引き起こす。

○ 非ケインズ効果

- ✓ 国民が将来の負担増・給付減を予想し、それに備えて消費を抑制する。

○ 財政への信頼低下による金利上昇(国債価格の下落)

- ✓ 国債を保有する金融機関等に悪影響が生じ、金融市場が混乱するおそれ。
- ✓ 財政のリスクプレミアム上昇により、企業の資金調達コストが上昇し、収益悪化、投資減少が生じるおそれ。

○ 中央銀行の信頼の低下

- ✓ 中央銀行の財政への従属の懸念が強まれば、通貨の信頼が失われ、物価の安定を実現できなくなるおそれ。

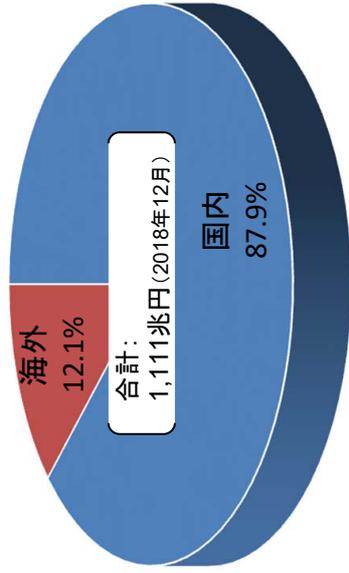
「悲劇の主人公は将来世代であり、現在の世代は将来の世代に責任を負っている」 (上記建議)

国債の保有・流通市場の状況

資料10

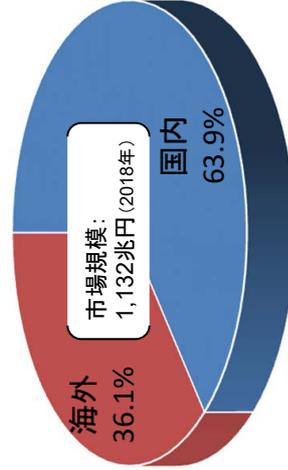
- 内国債は、国民が貸し手であるため、将来世代への負担の転嫁は生じないとの指摘があるが、グローバル化が進んだ現代の国債市場では、妥当する余地が限られていく議論。
- 実際、グローバル化が進展し、国際的な金融取引が増加する中、海外投資家の国債保有割合は上昇している。
- 海外投資家は、売買を積極的に行うことから、国債流通市場でのプレゼンスは高まっており、海外投資家からの財政への信認を確保する必要性が一層増している。

① 海外投資家の国債保有割合

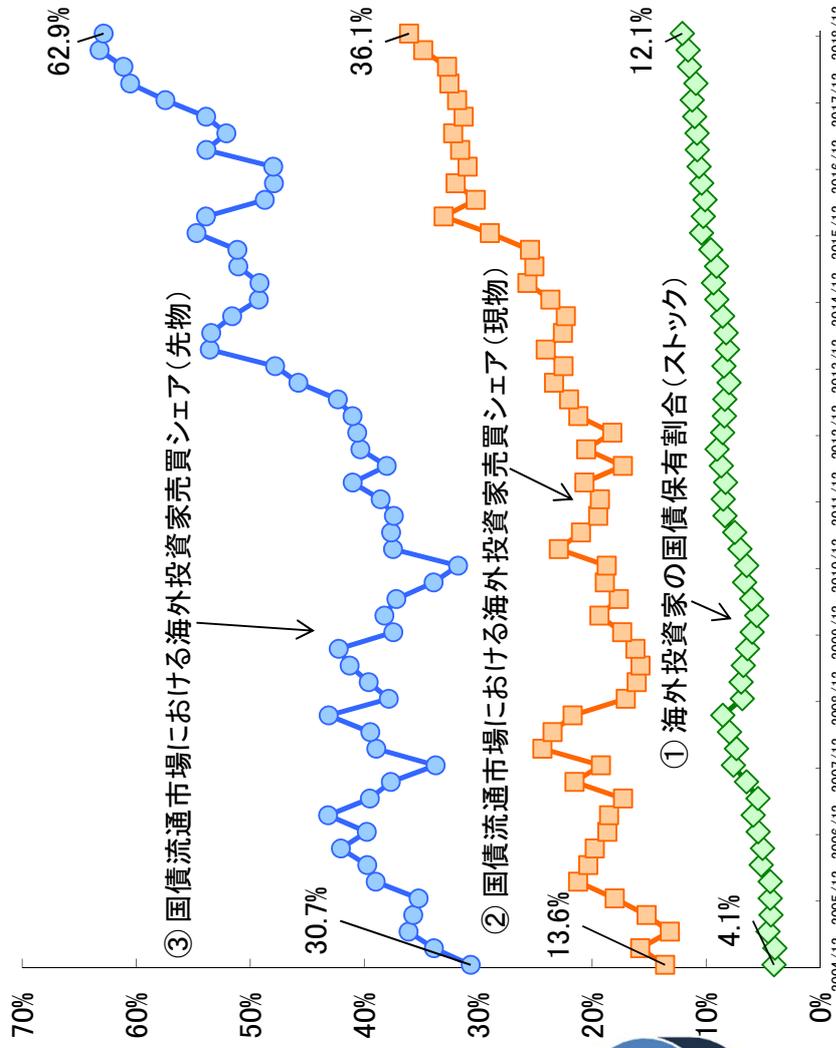
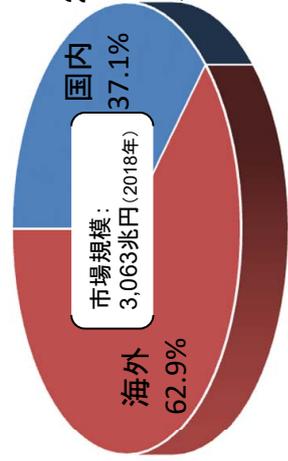


国債流通市場における海外投資家売買シェア

【② 現物】



【③ 先物】



(注1) 国庫短期証券(T-Bill)を含む。②現物は債券ディーラー分を除いた計数。

(注2) 海外投資家の国債保有割合(左図)は、2018年12月時点における割合であり、国債流通市場における海外投資家売買シェア(左図)は、2018年4四半期(10-12月)における割合。

(注3) ②現物の市場規模は2018年の各月の売買金額の合計額であり、③先物の市場規模は2018年の取引代金の売買の合計金額である。

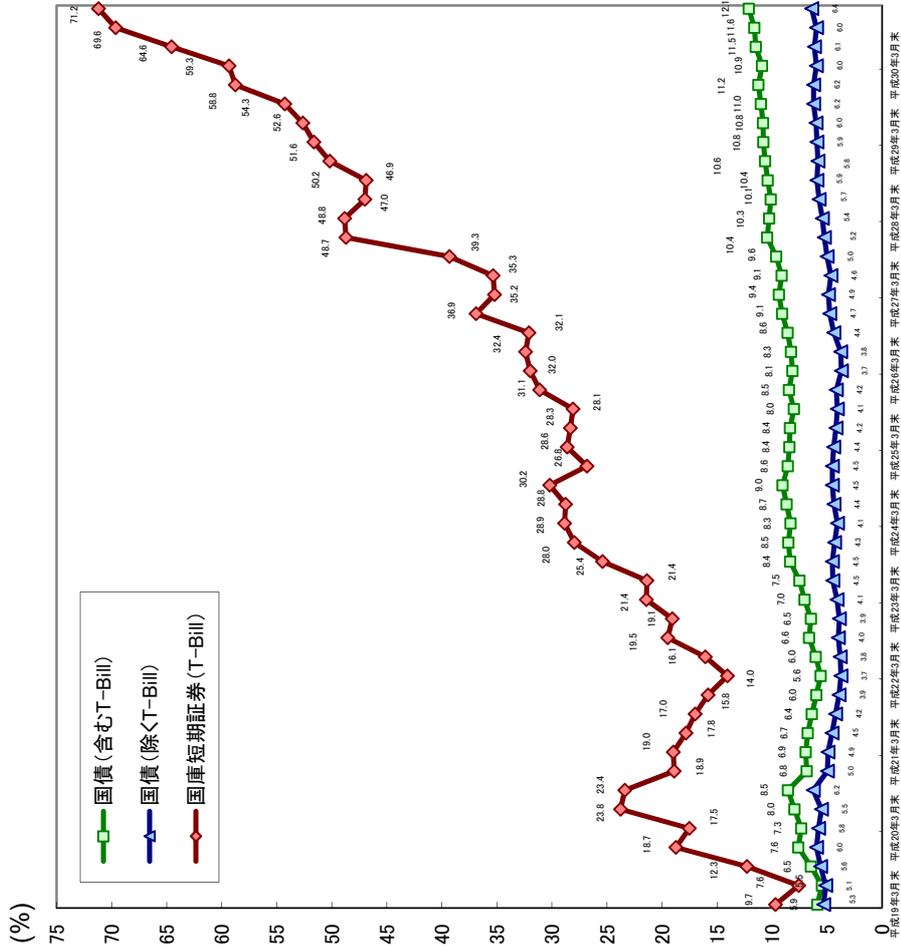
(出所) 日本銀行、日本証券業協会、東京証券取引所、大阪取引所

(参考) 海外投資家の国債保有について

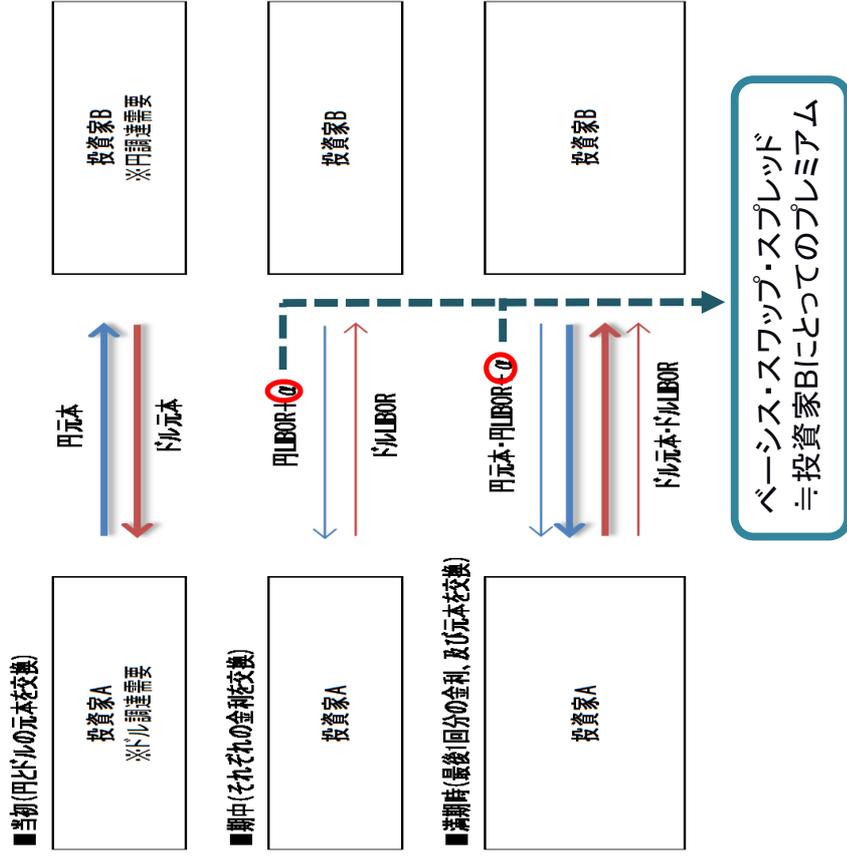
資料11

- 足下の短期国債市場(T-bill市場)においては、海外投資家が急上昇し約7割に至っている。
- これは、海外投資家が、通貨スワップを用いてドルと円を交換し、日米短期金利差と上乘せ金利を得つつ、日本国債に投資するスキームが拡大していることなどによる。

海外の国債(含むT-Bill)保有割合の推移



通貨スワップ(ドル/円ベース)のスキーム図



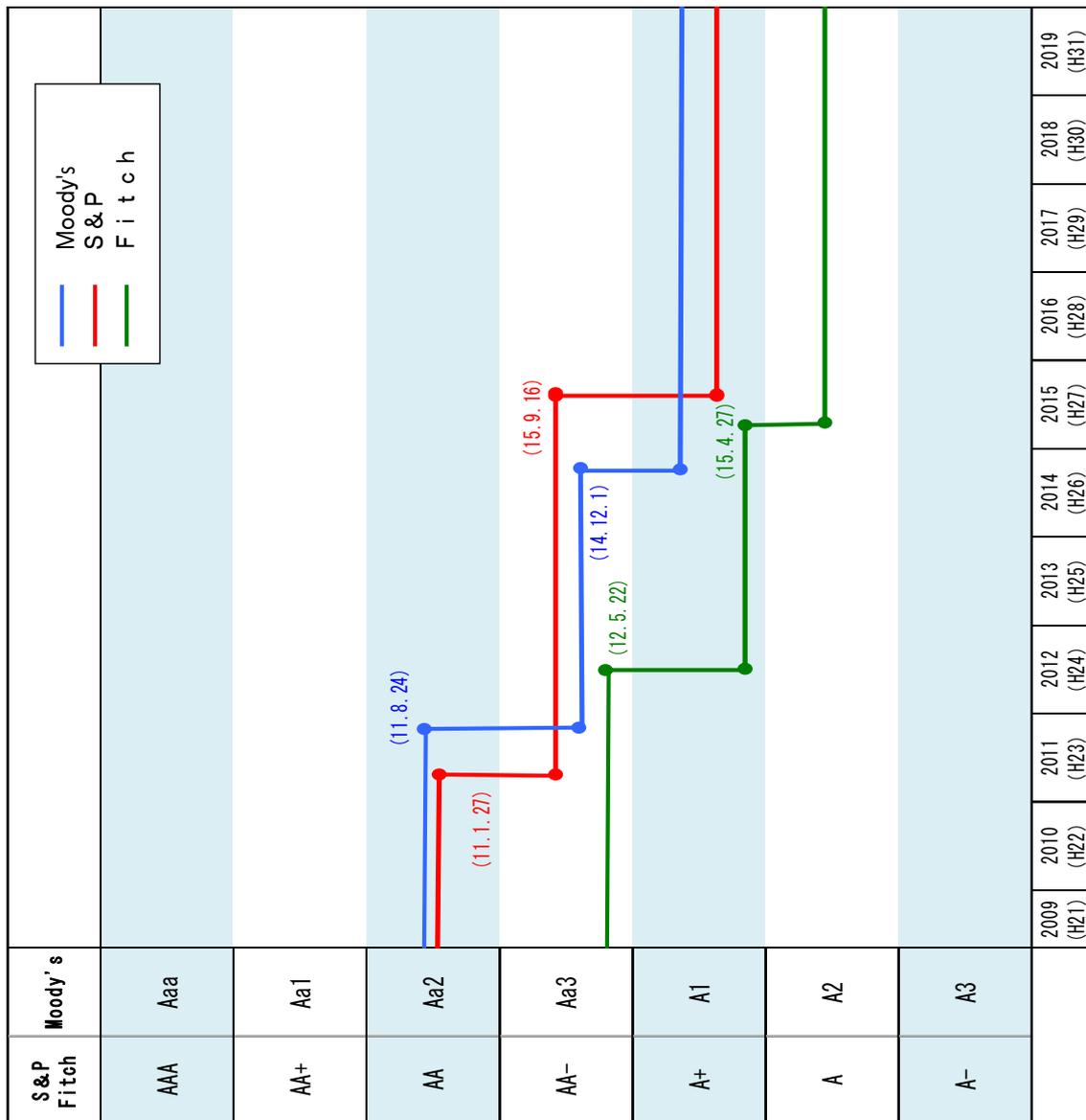
主要格付け会社による格付け

資料12

主要格付け会社によるソブリン格付け一覧
(自国通貨建長期債務(平成31年3月15日現在))

	Moody's	S&P	Fitch
Aaa/AAA	アメリカ ドイツ カナダ	ドイツ カナダ	アメリカ ドイツ カナダ
Aa1/AA+		アメリカ	
Aa2/AA	イギリス フランス(↑) 韓国	イギリス(↓) フランス 韓国	イギリス(WN) フランス
Aa3/AA-			韓国
A1/A+	日本 中国 アイルランド	日本(↑) 中国 アイルランド	中国 アイルランド
A2/A	アイルランド		日本
A3/A-	スペイン	スペイン(↑)	スペイン
Baa1/BBB+			
Baa2/BBB	イタリア	イタリア(↓) ポルトガル	イタリア(↓) ポルトガル
Baa3/BBB-	イタリア ポルトガル		
Ba1/BB+			
Ba2/BB			
Ba3/BB-			ギリシャ
B1/B+	ギリシャ	ギリシャ(↑)	
B2/B			
B3/B-			
Caa1/CCC+			
Caa2/CCC			
Caa3/CCC-			
Ca/CC			
C			
SD/RD			

主要格付け会社による日本国債格付けの推移



(↑)は、アウトトラックがpositiveとなっていることを示す。
(↓)は、アウトトラックがnegativeとなっていることを示す。
(WN)は、Watch negativeとなっていることを示す。

債務残高／GDP比の国際比較

資料13

○ 一般政府(中央政府、地方政府及び社会保障基金)の債務残高／GDP比は、他のG7諸国のみならず、世界的に見ても最も高い水準。

＜全世界における順位(188ヶ国中)＞

1	マカオ	0%	135	ドイツ	67.9%
2	香港	0.1%			
3	ブルネイ・ダルサラーム	3.0%			
	：				
12	ロシア	16.1%	149	ブラジル	78.4%
	：				
33	トルコ	28.3%	151	スリランカ	79.6%
	：				
38	ベネズエラ	31.3%	163	英国	87.9%
	：		164	カナダ	91.1%
	：				
68	韓国	39.9%	168	フランス	96.6%
	：				
	：		176	米国	106.8%
	：				
79	中国	44.2%	182	ポルトガル	129.9%
	：		183	イタリア	132.0%
	：				
109	アルゼンチン	55.0%	187	ギリシャ	183.5%
	：		188	日本	235.6%

(出典) IMF “World Economic Outlook” (2018年10月)

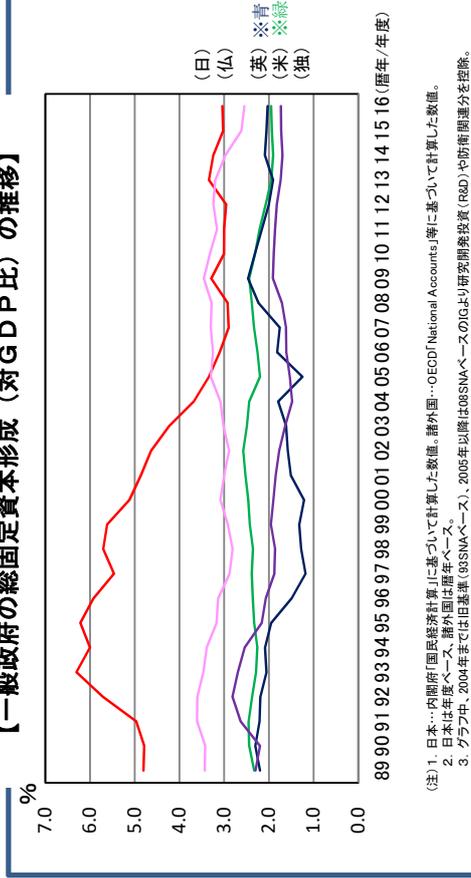
(注1) 数値は2016年の値。(注2) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金合わせたもの)ベース。

公共投資の動向

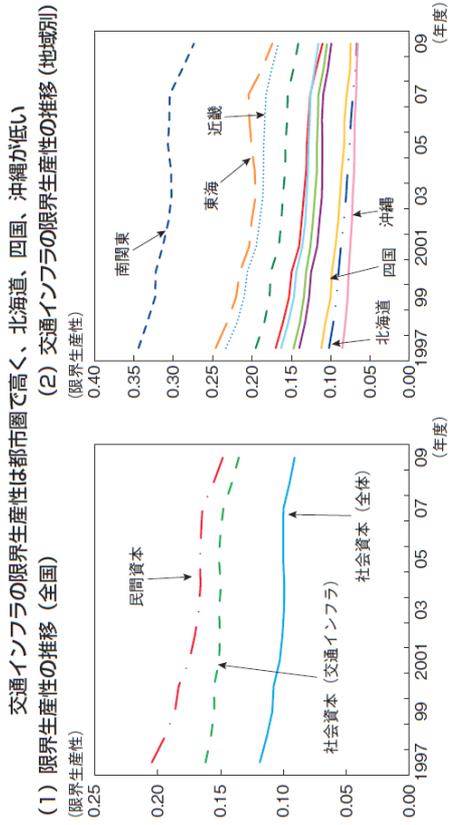
資料14

- 日本の公共投資のフロー（総固定資本形成対GDP比）は、1995年頃以降低下していることを論う向きがあるが、依然として欧米諸国より高水準。
- 日本の公的資本ストックは諸外国と比較しても最も高い水準にあり（ゆえに、わが国のB/S上の資産の額も大きい）、公共投資の限界生産性が低下していることが指摘されている。

【一般政府の総固定資本形成（対GDP比）の推移】



【日本の社会資本の限界生産性（平成25年推計）】

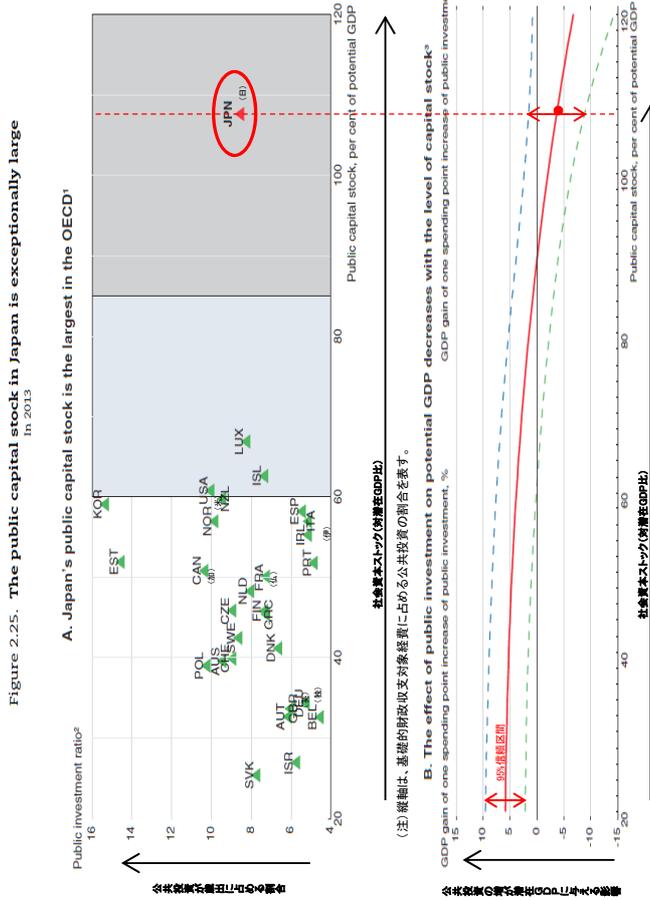


出典：内閣府「経済財政白書」（平成25年度）

【「OECD対日経済審査報告書2017年版」の概要】

- ・日本の公的資本ストックは、G7の中で最も高い水準にあり、公共投資の限界生産性はマイナスと推計。
- ・地方公共団体は、人口減少を踏まえ、住民の福祉に適切に対応しつつ、維持管理費を抑制する観点から、どのインフラを使用し続けるのかについて注意深く決定する必要。
- ・人口減少と厳しい財政状況を踏まえ、公共投資は生産性が最も高い事業に重点化する必要がある。

＜公共投資の増が経済成長に与える影響の推計（OECD）＞



1. The data on the capital stock, which are from the IMF, depend on the rate of capital depreciation. Japanese government estimates range from 77-96%. The light shading indicates a positive but not significant impact from the investment effect and the darker shading indicates a negative, but not significant effect based on the results in Panel B.
 2. Public investment is a percentage of underlying primary public spending.
 3. The shaded line indicates the 95% confidence interval.
 Source: Fourminter (2016).

出典：OECD対日経済審査報告書2017年版

1995～2015年の財政規模の推移の国際比較

資料15

- 公共投資以外も含む「社会保障以外の支出(対GDP比)」で見れば、1995～2015年にかけて減少はしているが、諸外国と比べて特段厳しいものではない。
- 高齢化の進展に伴う「社会保障支出(対GDP比)」の急増により、政府の総支出(対GDP比)も大幅に増加。

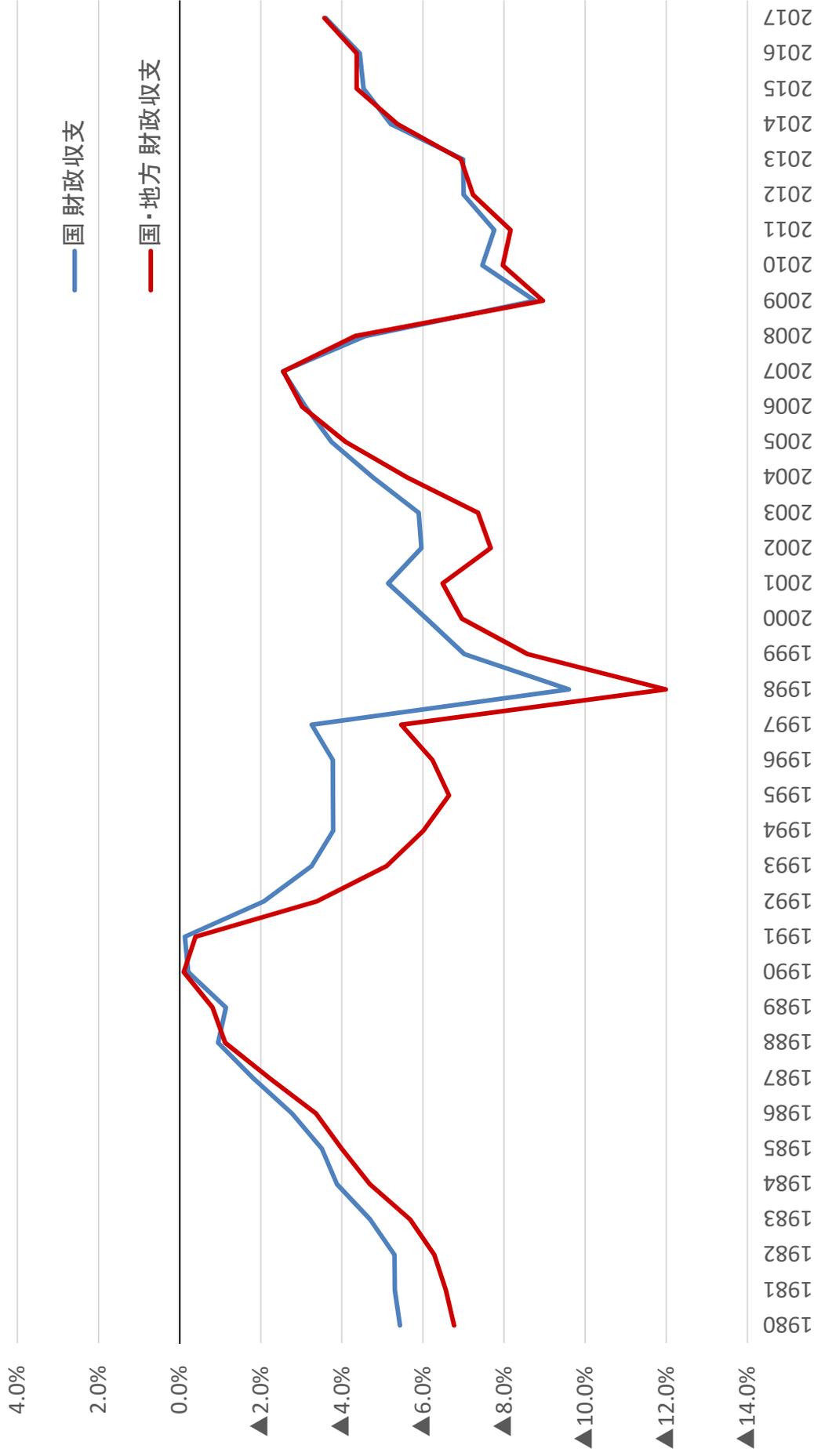
＜政府の総支出(対GDP比)の変化＞		＜社会保障支出(対GDP比)の変化＞		＜社会保障以外の支出(対GDP比)の変化＞		＜租税収入(対GDP比)の変化＞		
1995→2015 (%pt)	時点(%)	1995→2015 (%pt)	時点(%)	1995→2015 (%pt)	時点(%)	1995→2015 (%pt)	時点(%)	
1.韓国	+10.3	32.3	1.韓国	+3.6	21.7	1.韓国	+6.8	25.6
2.ギリシャ	+7.8	53.8	2.ギリシャ	+7.9	25.0	2.ラトビア	+1.4	21.8
3.日本	+6.0	39.0	3.ポルトガル	+7.3	24.5	3.ギリシャ	▲0.1	28.8
4.ポルトガル	+5.6	48.2	4.韓国	+6.7	10.6	4.英国	▲0.2	18.6
5.英国	+3.8	42.4	5.イタリア	+5.5	28.3	5.ルクセンブルク	▲1.2	18.6
6.フランス	+2.5	56.7	6.フランス	+4.2	32.5	6.ハンガリー	▲1.5	30.2
7.ラトビア	+1.5	37.1	7.ベルギー	+4.0	27.6	7.スイス	▲1.6	18.6
8.ベルギー	+1.4	53.8	8.英国	+4.0	23.8	8.ポルトガル	▲1.7	23.7
9.ルクセンブルク	+0.8	41.5	9.スペイン	+3.6	23.2	9.フランス	▲1.7	24.2
10.米国	+0.6	37.8	10.米国	+3.3	17.0	10.ベルギー	▲2.6	26.2
11.スイス	+0.0	34.0	11.スロバキア	+3.2	22.2	11.米国	▲2.7	20.8
12.スペイン	▲0.6	43.8	12.ルクセンブルク	+3.0	27.8	12.日本	▲2.9	15.4
13.エストニア	▲0.8	40.2	13.エストニア	+2.3	18.4	13.エストニア	▲3.0	21.8
14.ノルウェー	▲1.5	48.8	14.チェコ	+2.3	20.1	14.デンマーク	▲4.0	22.6
15.イタリア	▲1.6	50.2	15.ルクセンブルク	+2.0	22.9	15.スペイン	▲4.2	20.5
16.スロバキア	▲2.9	45.2	16.スイス	+1.6	15.4	16.ノルウェー	▲4.5	21.0
17.デンマーク	▲3.7	54.8	17.フィンランド	+1.6	32.9	17.フィンランド	▲5.5	24.2
18.フィンランド	▲3.9	57.1	18.オランダ	+1.0	24.4	18.オーストリア	▲5.6	21.6
19.オーストリア	▲4.8	51.0	19.オーストリア	+0.8	29.3	19.ポーランド	▲5.7	20.9
20.ハンガリー	▲4.9	50.2	20.デンマーク	+0.2	32.2	20.スロバキア	▲6.2	23.0
21.ポーランド	▲6.3	41.6	21.ラトビア	+0.1	15.3	21.イタリア	▲7.0	21.9
22.オランダ	▲8.8	44.9	22.ドイツ	▲0.2	26.2	22.アイルランド	▲8.4	13.2
23.イスラエル	▲10.1	39.8	23.イスラエル	▲0.5	15.9	23.スウェーデン	▲9.6	22.3
24.ドイツ	▲10.8	43.9	24.ポーランド	▲0.6	20.7	24.イスラエル	▲9.6	23.9
25.チェコ	▲11.2	41.7	25.ハンガリー	▲3.5	20.0	25.オランダ	▲9.9	20.5
26.アイルランド	▲12.0	28.8	26.アイルランド	▲3.6	15.6	26.ドイツ	▲10.6	17.7
27.スウェーデン	▲13.9	49.6	27.スウェーデン	▲4.3	27.4	27.チェコ	▲13.5	21.6

〔出典〕内閣府「国民経済計算」、OECD「National Accounts」、Revenue Statistics
 (注1) 日本は1995年度、2015年度実績、諸外国は1995年、2015年実績。
 (注2) 一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。
 (注3) 総支出は利私費等を除いた数値。
 (注4) 日本の1995年度は93SNA、2015年度は08SNAに基づく計数であり、変化率は機械的に算出したもの。

財政収支の推移（国・地方、国のみ）

資料16

○ 近年の我が国では、バブル景気、いざなぎ景気、現在を含め、財政収支黒字化（＝公債残高実額の減少）は実現していない。



(注1) 1980年度から1993年度までは、93SNAベース1994年度以降は、08SNAベース。

(注2) 実績ベース。2000年度以前の国財政収支、国・地方財政収支はSNAベースの純貸出(+)/純借入(-)を単純に合計したもの。2001年度以降の国財政収支、国・地方財政収支は中長期試算(復旧・復興対策の経費及び財源の金額除き)ベースであり、単年度限りの特殊要因を除いていることに留意。

財政収支の国際比較（対GDP比）

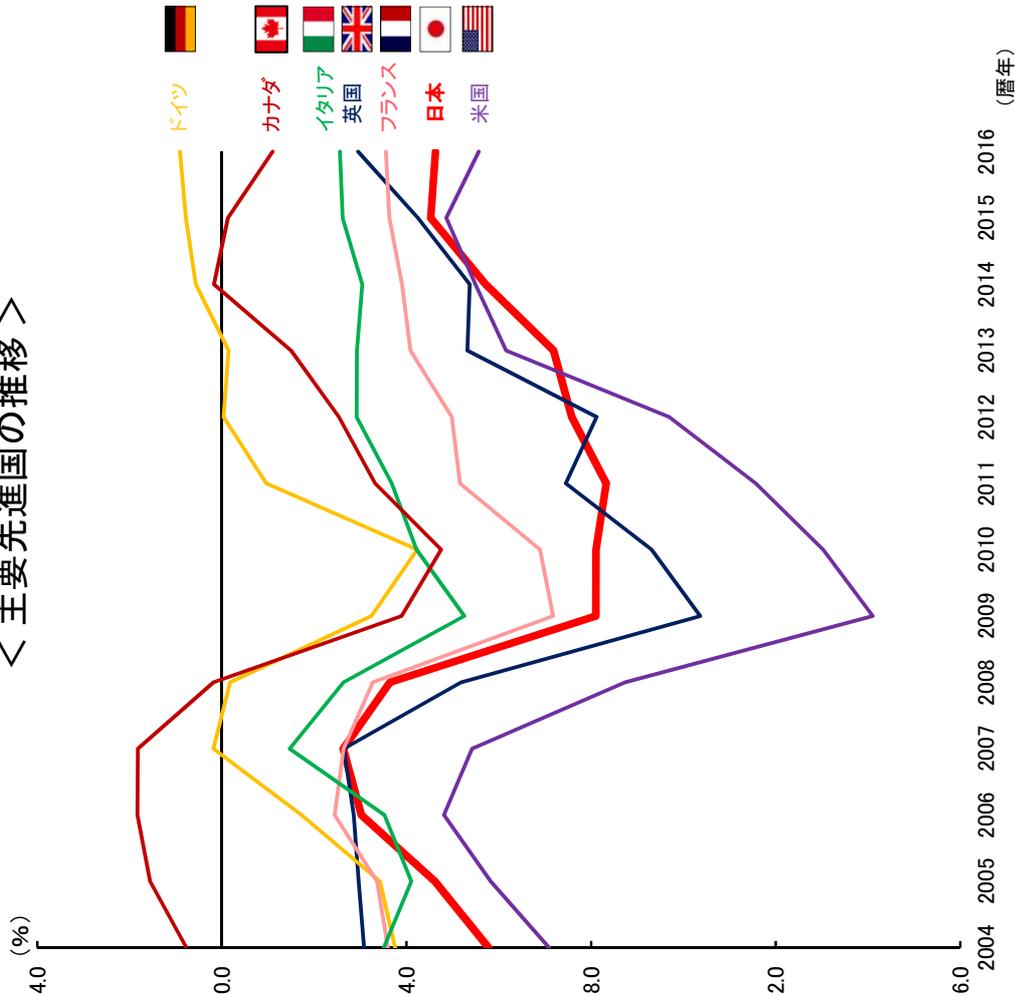
資料17

○ 2008年秋のリーマンショックの影響により、他の主要国と同様に悪化。その後、我が国の財政収支は改善傾向にあるが、大幅な赤字が続いている状況。

＜ 全世界における順位（192ヶ国中） ＞

1	ナウル	19.3%	...
2	アイスランド	12.3%	105 英国 ▲2.9%
3	マカオ	11.2%	...
15	韓国	1.7%	114 フランス ▲3.6%
...	...	...	115 ロシア ▲3.6%
25	ドイツ	0.9%	116 日本 ▲3.7%
...	...	...	117 中国 ▲3.7%
27	ギリシャ	0.7%	...
...	...	...	123 米国 ▲3.9%
56	カナダ	▲1.1%	...
...	...	...	142 スリランカ ▲5.4%
78	ポルトガル	▲2.0%	...
...	...	...	157 アルゼンチン ▲6.6%
87	トルコ	▲2.3%	...
...	...	...	171 ブラジル ▲9.0%
93	イタリア	▲2.5%	...
...	...	...	186 ベネズエラ ▲17.8%

＜ 主要先進国の推移 ＞



(出典) IMF “World Economic Outlook” (2018年10月)

(注1) 数値は2016年の値。

(注2) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金合わせたもの)ベース。

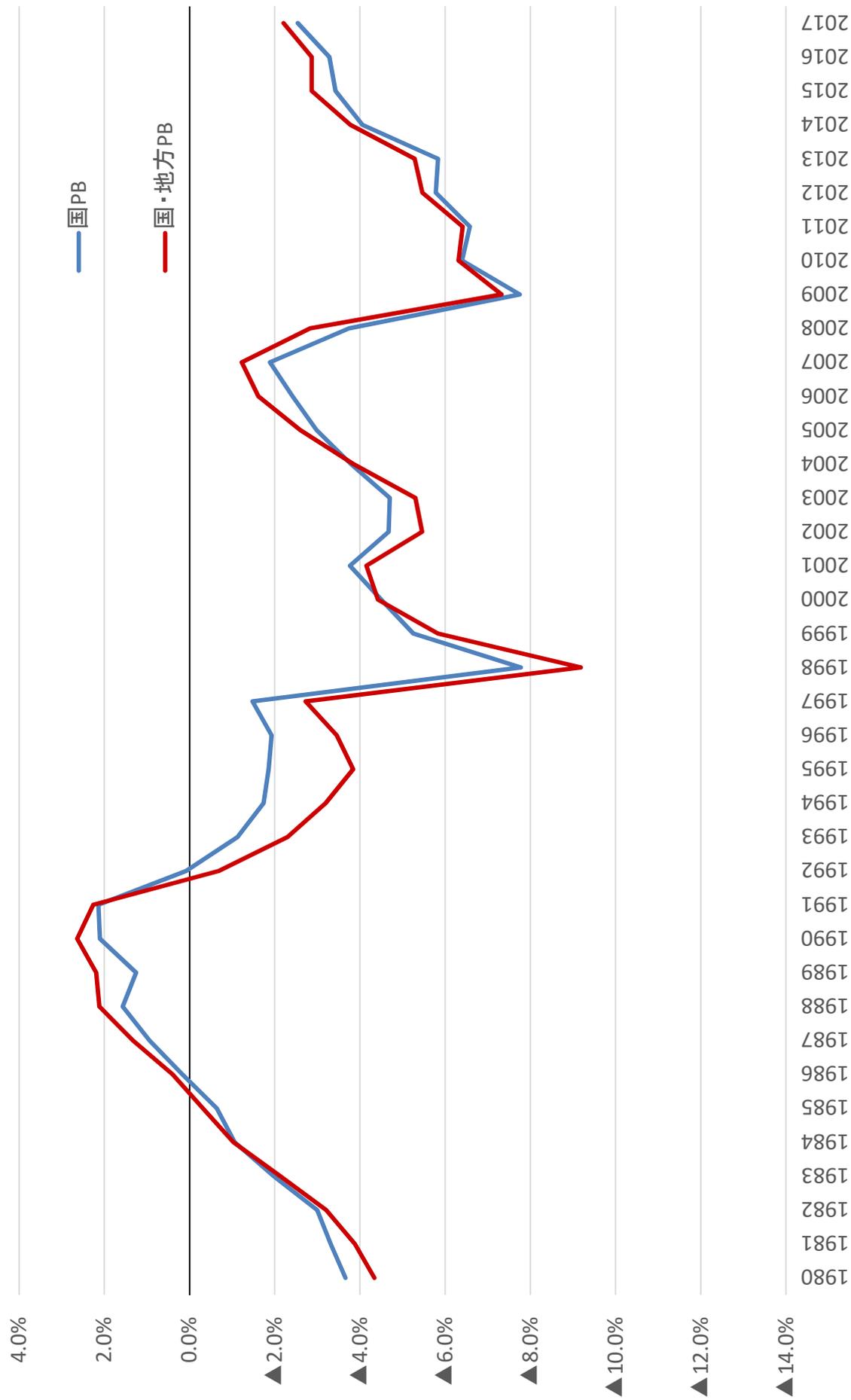
(出典) OECD “Economic Outlook 104” (2018年11月)

(注1) 数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金合わせたもの)ベース。ただし、日本及び米国は社会保障基金を除いた値。

(注2) 日本については、単年度限りの特殊要因を除いた値。

PBの推移（国・地方、国のみ）

資料18



(注1) 1980年度から1993年度までは、93SNAベース1994年度以降は、08SNAベース。

(注2) 実績ベース。2000年度以前の国PB、国・地方PBはSNAベースのプライマリーバランス。2001年度以降の国PB、国・地方PBは中長期試算(復旧・復興対策の経費及び財源の金額除き)ベースであり、単年度限りの特殊要因を除いていることに留意。

PBの国際比較（対GDP比）

資料19

○ 世界最高の債務残高/GDP比水準を抱えるわが国においてこそ、PB黒字化を達成する必要性は高いが、フロー収支でみてわが国の財政運営は必ずしも引き締まったものとは言えない。

＜ 全世界における順位(186ヶ国中) ＞

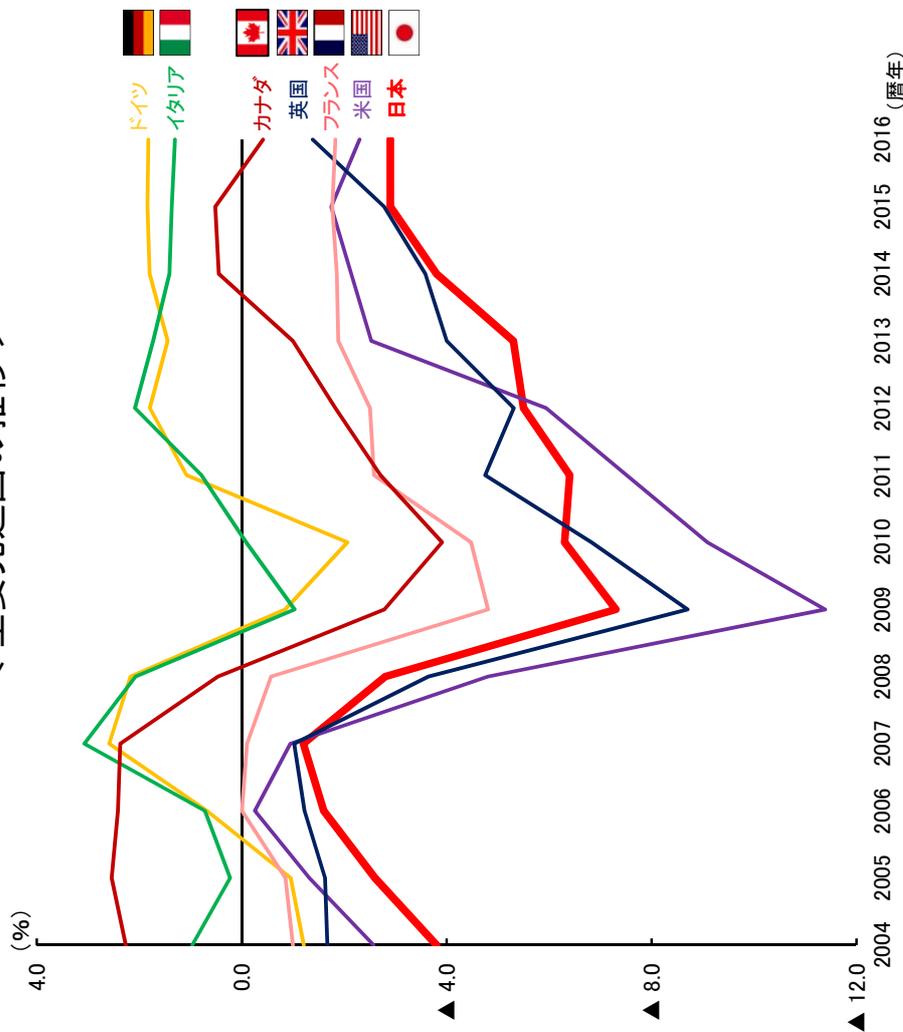
1	アイスランド	15.3%	...	
2	マカオ	11.2%	91	トルコ ▲1.0%
3	キリバス	10.1%	102	英国 ▲1.4%
11	ギリシャ	3.9%	109	フランス ▲1.8%
23	ポルトガル	1.9%	117	米国 ▲2.3%
28	ドイツ	1.8%	124	ブラジル ▲2.5%
40	イタリア	1.3%	129	日本 ▲2.9%
47	韓国	0.8%	130	中国 ▲2.9%
72	スリランカ	▲0.2%	133	ロシア ▲3.2%
75	カナダ	▲0.4%	149	アルゼンチン ▲4.7%
			179	ベネズエラ ▲16.8%

(出典)IMF “World Economic Outlook” (2018年10月)

(注1)数値は2016年の値。

(注2)数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金合わせたもの)ベース。

＜ 主要先進国の推移 ＞



(出典)日本については、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2019年1月30日)、それ以外の国々については、IMF “World Economic Outlook Database” (2018年10月)

(注1)数値は一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金合わせたもの)ベース。ただし、日本は社会保障基金を除いた値。

(注2)日本については、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベースであり、単年度限りの特殊要因を除いた値。

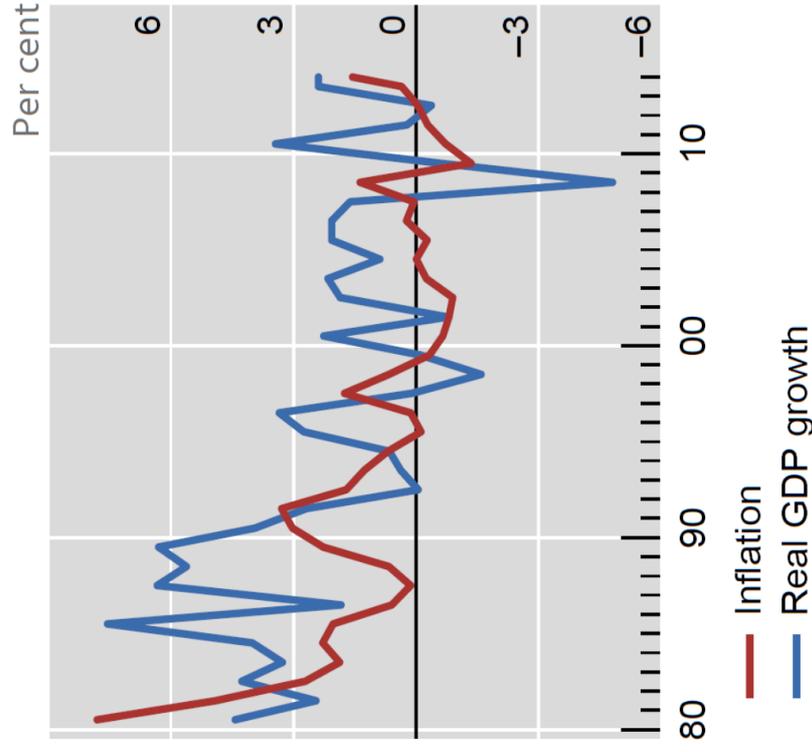
日本の労働人口一人当たり成長率の推移

資料20

○ 人口減少社会においては、経済指標として1人当たり実質GDPに着目する必要性が増すが、近年のわが国の1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との評価が国際的にも見られる。

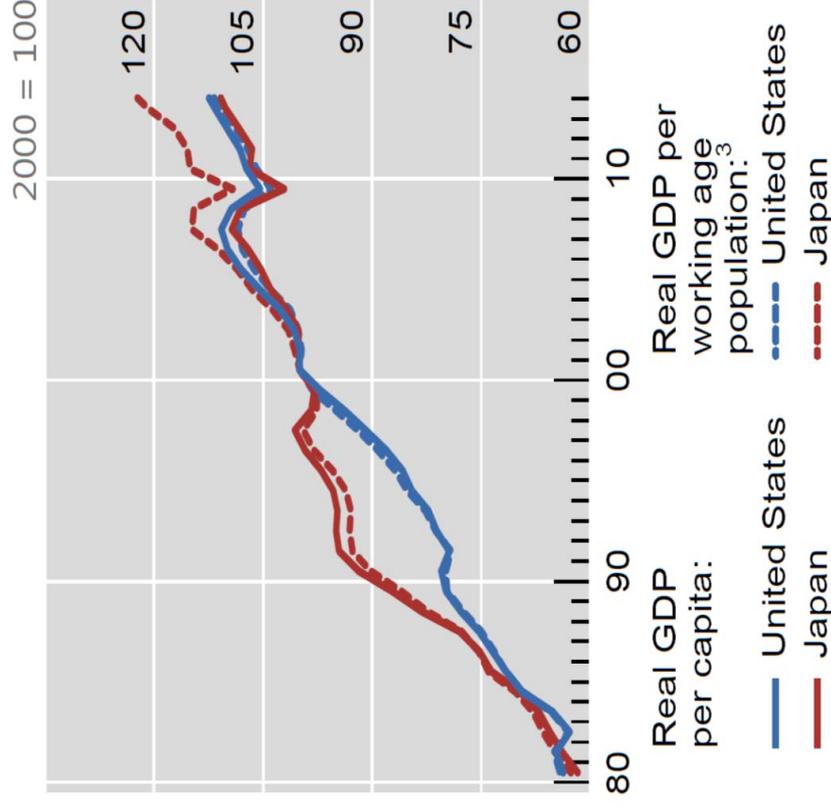
日本のインフレと成長

Inflation and real growth



人口要因を調整した実質GDP：日米比較

Relative economic performance

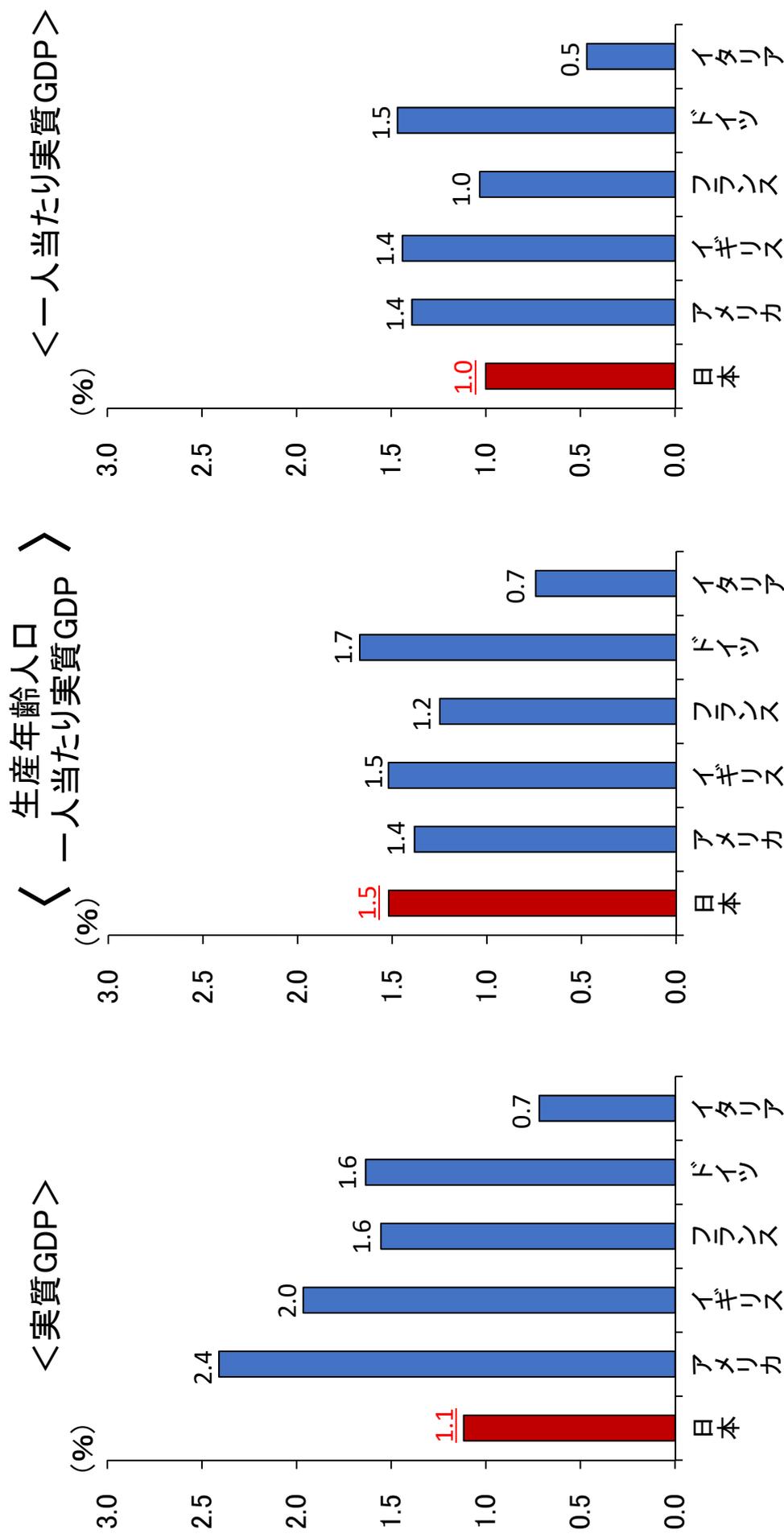


「The costs of deflations: a historical perspective」BIS四半期報2015年3月号より転載

G7諸国の実質GDP成長率の国際比較（1990～2016）

資料21

- 平成の時代は生産年齢人口が▲1,000万人超減少するなど人口構造の高齢化が顕著であった。
- そうした制約条件を前提とすれば、実質経済成長率は、他の先進諸国と比べて遜色のないもの。



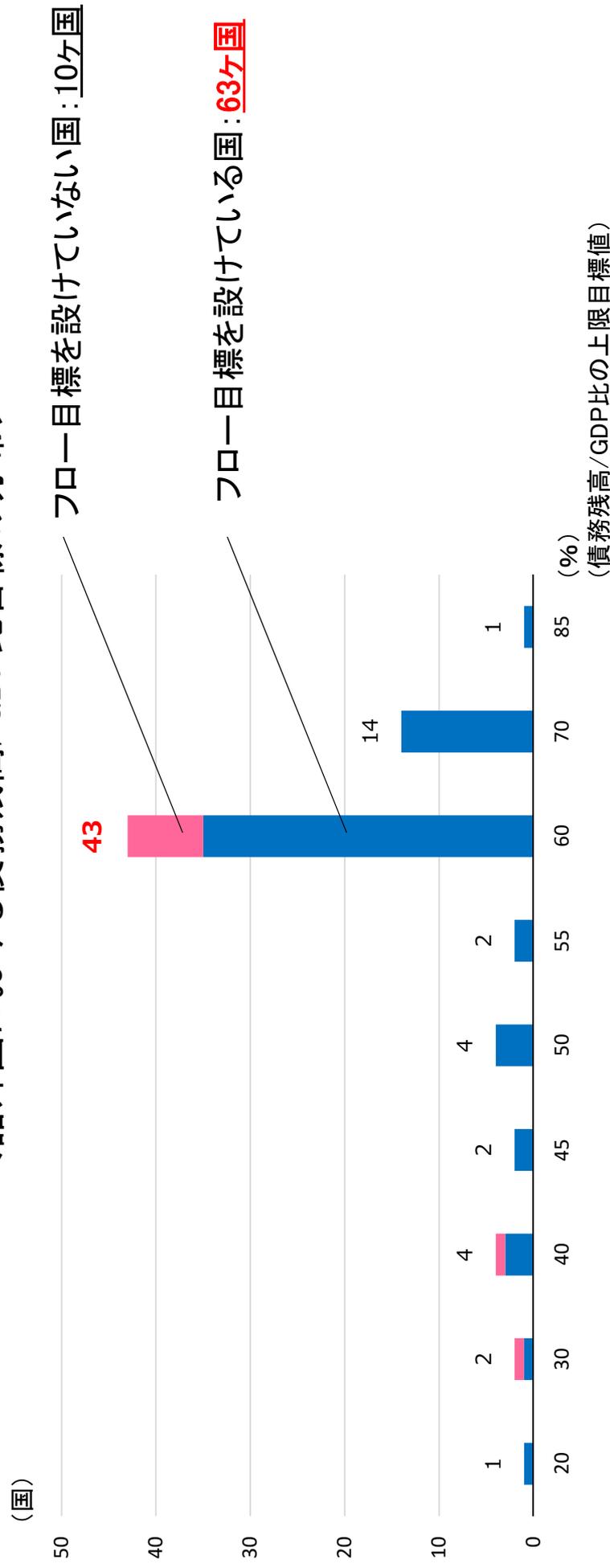
(備考) 1. 世界銀行 “World Development Indicators” より作成。
 2. 1990～2016年について、各年の成長率の幾何平均。

財政健全化目標の諸外国との比較

資料22

- 債務残高/GDP比について、単に「安定的引下げ」が目標とされているわが国とは異なり、諸外国においては、多くの国(73ヶ国)が上限目標を設けている。多くは60%を上限目標としている。
- 債務残高/GDP比に上限目標(ストック目標)を設けている国の約9割(63ヶ国)が、ストック目標の実現のために、財政収支等に関する目標(フロー目標)を設けている。

＜諸外国における債務残高/GDP比目標の分布＞



<ストックの指標>

○債務残高/GDP比

「債務残高/GDP比」とは、国や地方が抱えている借金の残高を国内総生産(GDP)と比較して考える指標。経済規模に対する国・地方の債務の大きさを計る指標として、財政の健全性を図る上で重要視される。

<フローの指標>

○財政収支(利払費を含めた財政収支)

分子である債務残高を減少させようとするれば、過去の借金を返す額(債務償還費)が借入する額(公債金収入)を上回る必要。その場合、税金等が利払費を含む政策的経費を上回ることになり、これを財政収支黒字という。利払費も税金等で賄う考え方になる。

○基礎的財政収支(プライマリー・バランス、利払費を除く財政収支)

これに対し、利払費分のみによって分子である債務残高が増加するとしても、成長率が金利並みであれば、分母であるGDPの増大によって打ち消すことができ、債務残高/GDP比は一定に保つことができる。
 → 財政収支均衡よりも緩やかな概念として、利払費分の赤字を許容する基礎的財政収支均衡(税金等と政策的経費の均衡)の概念が発生。

図A

財政の現状

(歳入)	借金 [新たな債務の増加]	債務償還費 [過去の債務の減少]	利払費	政策的経費
(歳出)			PB(赤字)	
	税金等			

財政収支(赤字)
↓
債務残高の純増

図B

財政収支が均衡した状態

(歳入)	借金 [新たな債務の増加]	債務償還費 [過去の債務の減少]	利払費	政策的経費
(歳出)				
	税金等			

↑ 財政収支(均衡)

図C

PBが均衡した状態

(歳入)	借金 [新たな債務の増加]	債務償還費 [過去の債務の減少]	利払費	政策的経費
(歳出)				
	税金等			

財政収支(赤字)
↓
債務残高の純増

基礎的財政収支(PB)が均衡している状態において、

- 金利 > 成長率の場合
債務残高/GDPは増加
- 金利 = 成長率の場合
債務残高/GDPは一定
- 金利 < 成長率の場合
債務残高/GDPは減少

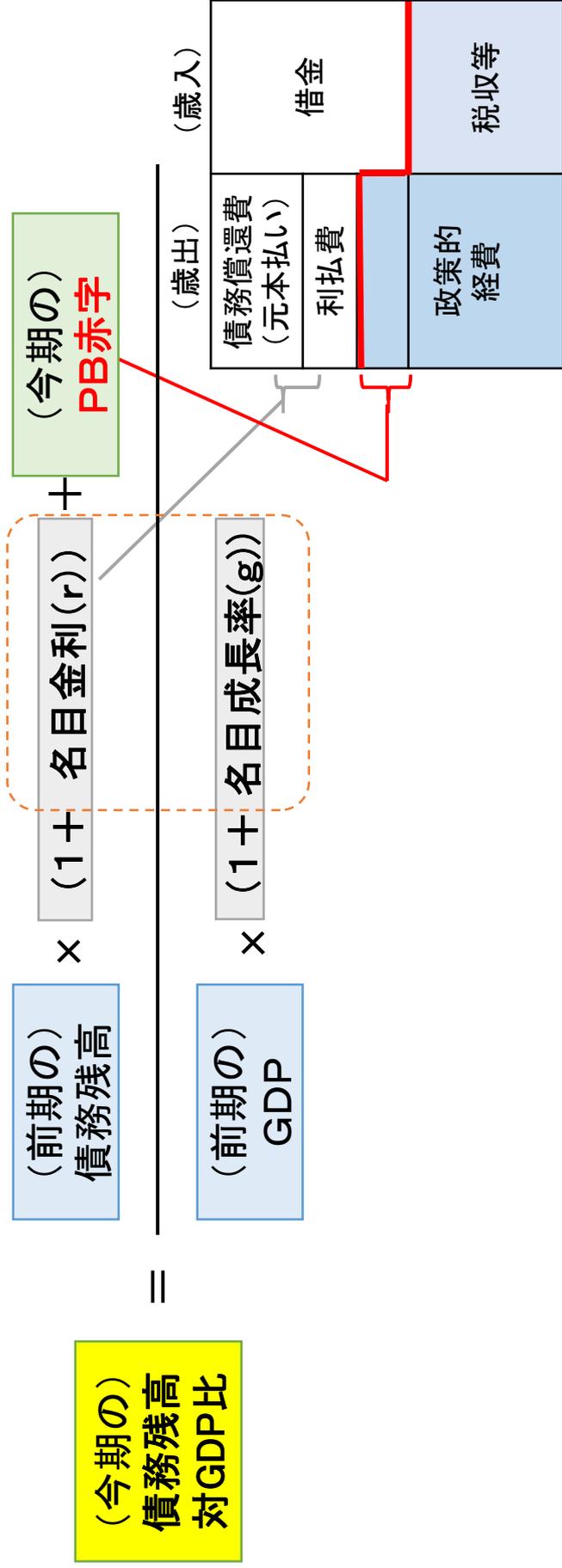
※ PBを考える際には、厳密には歳入から利子収入を除く必要があるが、ここでは簡単化のために捨象。

債務残高 / GDP比とフロー収支の関係

- 債務残高 / GDP比の変動に寄与するのは、①名目成長率と金利の大小関係、②フロー収支の動向。
- 名目金利と名目成長率が同程度であるという前提に立てば、債務残高 / GDP比の安定的な引下げにはフロー収支の改善（基礎的財政収支の黒字化）が必要となる。

金利(r) = 名目経済成長率(g) で、PB赤字 = 0 であれば、債務残高 / GDP比は一定

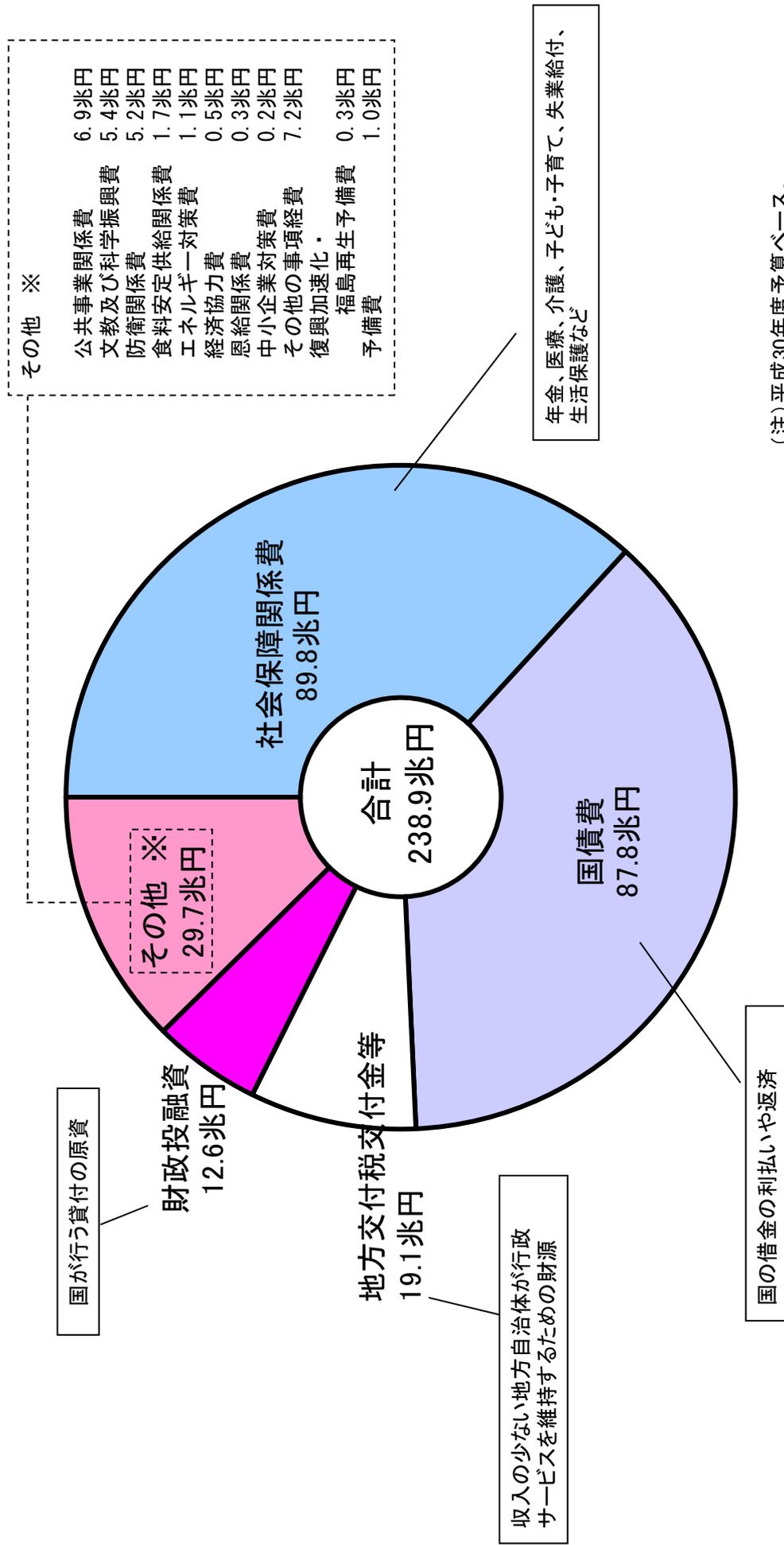
⇨ 債務残高 / GDP比の安定的な引下げのためには、プライマリーバランスの黒字化が必要



一般会計・特別会計の主要経費別純計

資料25

この主要経費別純計とは、一般会計歳出総額(30年度97.7兆円)と特別会計歳出総額(同388.5兆円)の合計から会計間の入り繰りを控除し、政策分野ごとに整理したものです。いわば国全体の歳出の全体像を示すものです。



(注)平成30年度予算ベース。

(参考) http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201811_06.pdf の2ページ目に掲載

(参考資料2)

地方公聴会について

地方公聴会の概要

タイトル：『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～

概要

日時：5月13日(月)13:00～16:10

場所：大阪商工会議所 国際ホール(大阪市中央区)

出席者：

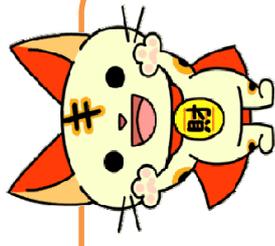
榑原定征 会長、増田寛也 会長代理、

赤井伸郎 委員、上村敏之 委員、角和夫 委員、竹中ナミ 委員

三日月大造 滋賀県知事、荒井正吾 奈良県知事、濱田省司 大阪府副知事(知事代理)

松本正義 関西経済連合会会長、尾崎裕 大阪商工会議所会頭、西村貞一 同副会頭

伊佐進一 大臣政務官



近畿財務局
イメーシキヤラクター
Kinki CATs

議事内容

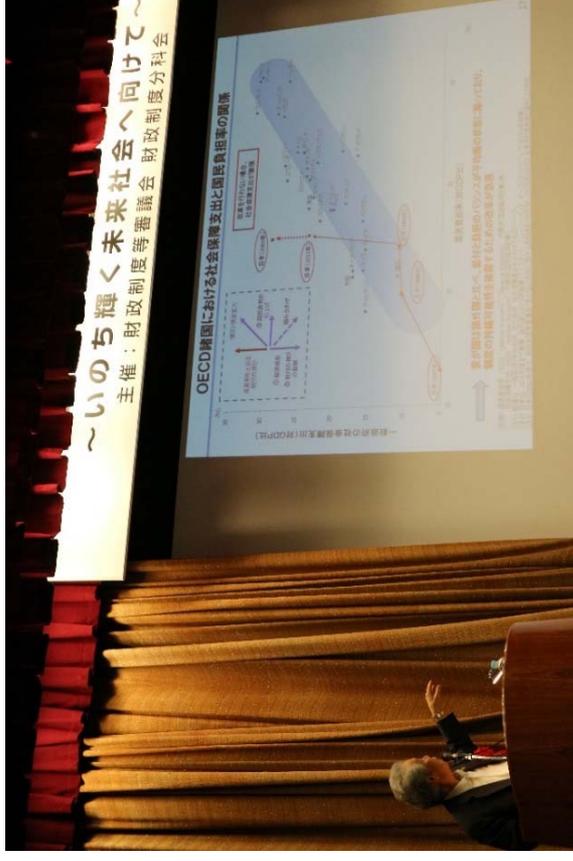
第1部：榑原会長による基調講演

第2部：関西知事による改革・取組事例紹介～国民健康保険における受益と負担の見える化～

第3部：パネルディスカッション

※ インターネット中継・マスコミフルオープン ※ 当日661名参加(マスコミ・関係者含む)

神原会長による基調講演(第1部)の概要



1. 財政制度等審議会の役割について

財政制度等審議会 財政制度分科会の沿革・体制・メンバー・審議の流れ等について紹介。

2. 我が国の財政事情について

はじめに昨秋の建議における平成財政の総括を紹介。その上で我が国の財政事情を説明。

3. 主な発言要旨

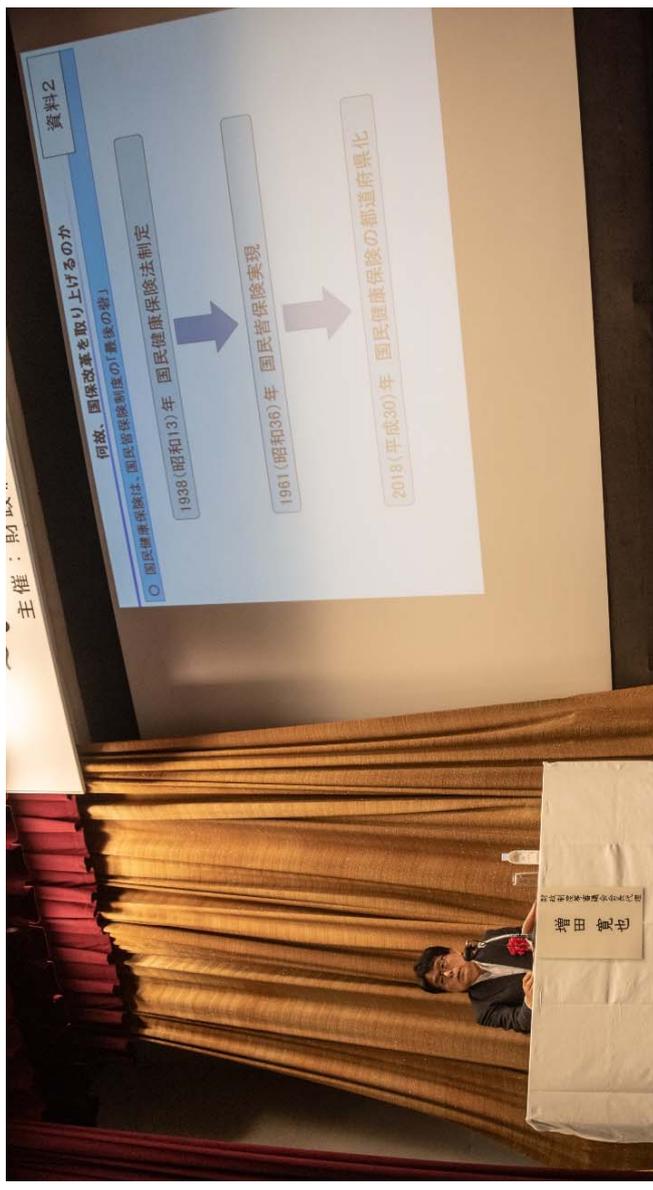
このまま何も対策をせずに高齢化が進むと、困るのは、私たちの子供、孫、あるいはひ孫の世代。令和という新しい時代、さらにはその先の時代を生きる人たちが大きな負担を強いられることになる。今の時代を生きる私たちが受益と負担のバランスを回復しなければならず、自分たちの給付は自分たちで賄う責任を果たしていくことがやはり必要ではないか。財政制度等審議会では、平成の時代の過ちを繰り返さず、将来世代の代理人になるという固い決意のもとで、令和の時代の財政の在り方を検討し、改革してまいりたい。

関西知事による改革・取組事例紹介～国民健康保険における 受益と負担の見える化～(第2部)の概要①

1. 増田会長代理による「何故、国保改革を取り上げるのか」の説明要旨

受益と負担のバランスが重要である中、国民皆保険の最後の砦である国保について、昨年4月に都道府県が財政運営の責任を負うこととなり、両者のバランスをとっていくことになった。

滋賀県・奈良県・大阪府は、府県内の保険料水準の統一という、非常に分かりやすく、住民に見えやすい形で府県の責任を果たしている。



関西知事による改革・取組事例紹介～国民健康保険における 受益と負担の見える化～(第2部)の概要②

2. 滋賀県三日月知事によるプレゼン及び意見交換時の主な発言要旨

① 県内保険料水準の統一について

国保改革は県内の助け合いの輪を大きくするための改革であると認識。住民の保険料負担の算定過程を「見える化」して分かりやすくすることが肝要。県全体の被保険者の負担と受益の公平化を図っていく。保険料水準統一に向けた取組みを進めているのは、この3府県に加えて、広島県であり、まだまだ少ない。国として受益と負担の「見える化」を後押ししていく必要があるのではないか。

② 法定外繰入れ等の解消について

平成29年度決算補填等目的の法定外繰入れはなく、国保改革以前から国保財政の健全化が図られている。

③ その他国保改革の取組みについて

国保連合会を中心に、国保改革以前から事業の共同化が進捗。全国で唯一、平成20年特定健診の制度施行当初から県医師会と集合契約を実施し、県内どこの医療機関でも健診を受診できる体制を構築。

④ その他

健康寿命は、客観的指標(介護保険の要介護認定による指標)では男性が2位、女性が3位である一方、主観的指標(国民生活基礎調査で「健康上の問題で日常生活に影響がありますか」との回答を基に算出)では、男性は16位、女性は42位であり、2つの指標の間に隔たりがある。国として保険制度にかかわらず健康づくりを考える事業展開を応援する必要があるのではないか。



三日月 滋賀県知事

関西知事による改革・取組事例紹介～国民健康保険における 受益と負担の見える化～(第2部)の概要③

3. 奈良県荒井知事によるプレゼン及び意見交換時の主な発言要旨

- ① 県内保険料水準の統一について
奈良県と市町村の連携・協働の仕組みである「奈良モデル」の取組みの1つとして保険料水準の統一を提案。市町村は県と協議の上、保険料改定の方針を策定し、受益と負担の関係の「見える化」を推進。
- ② 法定外繰入れ等の解消について
平成29年度決算補填等目的の法定外繰入れのうち累積赤字解消目的の法定外繰入れを除く法定外繰入れ(1億9,500万円)について、平成30年度に解消。激変緩和には国の公費を活用。累積赤字分については別途整理のやり方が必要。
- ③ その他国保改革の取組みについて

県による受益と負担の総合的マネジメントの一環として地域別診療報酬の活用を検討。県庁組織を整備(医療・介護保険局を創設)。国保連合会に国保事務支援センターを設置し、県が参画することにより、市町村との一体的な実施体制を整備。

- ④ その他
地域医療構想の実現に向け、エビデンスで医療提供体制を明確化(急性期を重症と軽症に区分)し、医療機関の機能分化を推進。エビデンスや情報を共有することにより、地域金融機関にも機能分化推進のプレイヤーになってもらおうとしている。



荒井 奈良県知事

関西知事による改革・取組事例紹介～国民健康保険における 受益と負担の見える化～(第2部)の概要④

4. 大阪府濱田副知事 (吉村知事代理) によるプレゼン及び意見交換時の 主な発言要旨



濱田 大阪府副知事

① 府内保険料水準の統一について

将来推計における保険料水準の見通しを共有したことで改革が促進。府内市町村間の保険料水準の格差を放っておくと、20数年先には保険料が高い市町村で、国保が立ち行かなくなる心配があった。そこで保険料水準の統一を目指すこととなり、平成22年に国に制度改正を要望。国保改革の法案成立を受け、具体的取組みを推進。

② 法定外繰入れ等の解消について

法定外繰入れは、国による定義に追加をした府定義の計数で見ても、平成28年度123億円の赤字が、平成30年度には20億円に改善。国の公費の充実や保険料収納率アップが寄与。累積赤字についても、平成20年度の800億円以上から、直近平成29年度では62億円まで減り、再来年ぐらいまでは解消できる見込み。

③ その他国保改革の取組みについて

被保険者間の負担の公平化を目指すと同時に、健康づくりや医療費適正化のため、医療費の市町村間格差の「見える化」や府独自のインセンティブの仕組みの構築などの取組みを推進。保険料がどうしても上がっていかざるを得ないが、医療費はできるだけ上げられないような努力をしていかなければならない。

④ その他

糖尿病の重症化予防の取組みを一生懸命しているが、透析医療費の全国データがオープンにされておらず、うちは先進事例だと手を挙げるところは沢山あっても、本当の先進的な団体やその成果が見えにくい。

3府県からの申入書

国民健康保険制度改革の加速化を図るための申入れ

3府県は、平成30年度からの国民健康保険の都道府県単位化を契機として、府県内の国保保険料水準の統一の具体的な道筋をいち早く付けることにより、受益と負担の関係の「見える化」を進めてきた。

3府県は、3府県が進める種々の取組みこそが、持続可能な社会保障制度の構築に向けて、国保の財政運営の責任主体として果たすべき役割と認識している。

このような認識のもと、3府県は、以下を国に要望する。

1. 3府県をはじめとする都道府県内の保険料水準の統一や法定外繰入れの解消等の取組みについて、優良・先進事例として認識いただき、保険者努力支援制度の拡充の際の公費配分にその進捗を反映するなど、後押しすること。
2. 健康寿命の延伸に係る指標が様々であり、横比較や先進事例の把握・奨励がしにくい現状を踏まえ、信頼性が高く、毎年の動向を市町村単位で把握できる指標を検討すること。
3. 3府県が進める医療費適正化に向けた様々な取組みが円滑かつ実効的なものとなるよう、国としてデータの提供を含め、必要な協力を行うこと。
4. 市町村国保特別会計になお残る累積赤字について、府県内の保険料水準の統一の観点からは他の法定外繰入れとは別扱いすべきものであり、地域の実情を踏まえ別途その解消に向けた取組みを国として強化すること。

令和元年5月13日

滋賀県知事 三日月 大 造

大阪府知事 吉 村 洋 文

奈良県知事 荒 井 正 吾

3府県からの申入書の手交の様子



パネルディスカッション(第3部)の概要①

【松本関西経済連合会会長】

- 財政健全化と経済成長は我が国発展の両輪。将来世代に負担を先送りしないためにも、社会保障費の抑制など歳出面での改革を進めるとともに、歳入面についても国・地方ともに税制改革を進め、安定的な財源を確保していく必要。
- 関経連の試算では、2021年以降、足元の潜在成長率を下回る名目1%程度で経済が推移し、支出の抑制がない場合、2025年度のPBは約9兆円の赤字。2025年に消費税率を15%程度に引き上げても成長率が鈍化した場合、支出の抑制などに努めなければ、2028年度には再びPBが赤字化。
- 歳入面では、国民の理解を得ながら、15%超を視野に入れた消費税率の引上げを検討していく必要があるのではないかと。国民に負担を求めると、経済界としても相応の負担を負うべき。法人実効税率の一律の引下げ論にはピリオドを打ちつつ、研究開発や先端投資、人材育成など、経済の好循環につながる政策的な重点を置くべき。



【西村大阪商工会議所副会頭】

- 財政再建は歳出削減と経済成長が車の両輪。歳出削減の鍵は、膨張を続ける社会保障費の抑制。
- 経済成長の観点で見ると、企業や国民が背負う社会保障負担が増えることで、我が国の成長が下押しされているのではないかと危惧。社会保障給付の重点化・効率化と応能負担の徹底など、社会保障制度改革を断行しなければならぬ。例えば、後期高齢者医療制度の自己負担割合の引上げや在宅高齢年金制度の見直しなどを図ることが必要。全世代型社会保障制度への転換は、真に支援が必要な人へ範囲を限定するなど、一定の規律が必要。
- 同時に経済のパイの拡大を通じ税収を増やすことも重要。生産性向上や人手不足対策など供給サイドの対策を講じ、低迷する我が国潜在成長率を引き上げることも必要。とりわけ我が国の労働生産性は主要各国に比べて低く、引上げが急務。政府・行政の効率化も大事。また、社会保障の担い手を増やすため、女性や高齢者など多様な人材の活用も重要。



パネルディスカッション(第3部)の概要②

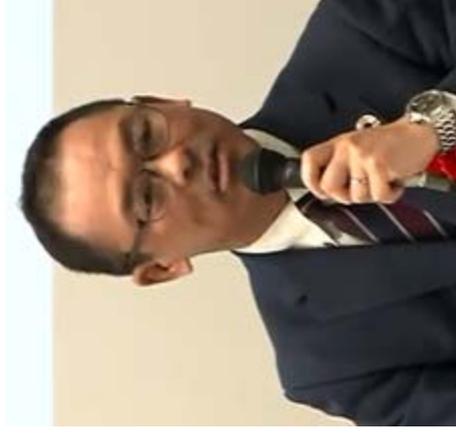
【赤井委員】

- 地方の債務をどのように考えるのか。それぞれの地方自治体は債務と認識していないが、地方全体では返すことになっている臨時財政対策債が徐々に増えている。責任が曖昧なものになっている地方債務を再認識することが大事。
- 今年の予算は税収が増加してきて、国と地方で折半する財源不足は解消されているが、その外枠で公共事業が拡大し、将来の地方の債務を生んでいる点が見逃されている。インフラ選別が必要であり、それにはまちづくりと立地適正化の視点、公共インフラ厳選の視点、財政コスト明示の視点が重要。
- 上下水道の分野に関して、国保の問題と同様に、受益者負担の徹底や広域化・共同化・一体化など新たな構造変化を生み出していくことによって、持続可能な地方行財政運営が実現できる。



【上村委員】

- 地方自治法に「住民の福祉の増進」・「最少の経費で最大の効果」と書かれているが、同じ費用のもとで効果を最大化する「有効性」と、同じ効果のもとで費用を最小化する「効率性」が地方の歳出に求められている。行政は前年踏襲型になりがちであるが、業務改革や働き方改革、RPA (Robotic Process Automation)、エビデンス・ベースト (Evidence-Based) といったものを取り入れながら歳出改革につなげていくことが大事。
- アメリカのボストン市では、市民向けのウェブサイトに様々な行政分野をアイコン化してその行政成果を公開している。成果をエビデンスで測っていくことが非常に大事で、我が国では行政事業レビューのレビューシートに成果指標が示されており、ウェブサイトで公開されている。
- 地方自治体では、歳出改革の取組みの度合いにばらつきがあり、事業シートの情報不足、評価ができる人材や行革に関わる職員の不足、首長などトップマネジメントの意識の問題がある。最終的には成果が上がらない事業を自治体が自発的に削減できる環境の整備をどうやって進めるのかが大切。



パネルディスカッション(第3部)の概要③

【角委員】

- 国家財政のガバナンスの体制改善のためには、財政規律の確保が必要。また、将来世代に負担を先送りしないためには、財政や社会保障に関する透明性を確保し、状況を正しく把握する必要がある。具体的には、例えば財政健全化基本法(仮称)といった法律をもって財政目標を定めた上で財政運営を進めていくべき。より信頼性の高い正確な財政目標を定めるためには、客観的・中立的な立場での経済分析、将来推計などを行う独立した財政機関を設置し、その財政見通しを政府公式の唯一の試算として位置付けて、財政運営に活用していくべき。
- マイナンバーで個人の資産・所得を正確に把握することによって、いわゆる弱者の方を救済するということも可能になる。現在はカードを作っていたのは10%強であり、早期に前へ進めるべき。例えば医療費自己負担を3割に引き上げる場合にも、一旦は公平に負担してもらい、真に困っている方をきちんと把握した上で、還付を行うというやり方もある。
- 団塊の世代がいよいよ2022年から75歳になっていく。この3年が税と社会保障の一体改革を含めた取組みのまさにラストチャンスと考える。



【竹中委員】

- プロップ・ステーションでは、重い障がいがあっても、コンピュータネットワークなどを活用することによってベッドの上でも働いてタックスペイヤーになるとういう活動をしている。情報通信技術が格段に進化したことによって、多くの方々がどんだん力を発揮してタックスペイヤーになっていただいている。
- 46年前に大変重い脳の障がいがある娘を授かったが、彼女を残して安心して死ねるためには、支えてくれる人をたくさん増やすしかないと思った。とりわけ支えることが無理と言われているような人の中から支える力のある人を生み出せば、かなり大きな社会の転換になるという思いで活動してきた。
- 人間にとって働く誇りはすごく大切で、みんなで力を合わせてその働く誇りを世の中に発信できるようにすることこそが、究極の社会保障だと思っている。



パネルディスカッション(第3部)の概要④

【増田会長代理】

- ほとんどの身近な生活分野に関する行政は地方自治体が行っており、今後医療・介護が膨れ上がる中で、地方負担も増加していく。
- 支え手の観点からは、医療・介護分野で働いている人は若い就業者が多いが、今後、首都圏の方で高齢化がこれから本格的に始まるため、ただでさえ若い人手が少ない地方からどんどん流出が加速していく可能性がある。
- 総務省の研究会では、圏域全体でマネジメントする必要があると示されている。現在の都道府県と市町村の二層制を柔軟化していくことが必要。奈良県知事が「奈良モデル」の話をしたが、必要なときは都道府県が入っていくということをこれから考えていく必要がある。

【榎原会長】

- 我が国の財政の問題の根底にあるのは受益と負担であり、これをどのようにマッチさせていくかが、令和の財政のあり方の大きなポイント。社会保障については、本来負担が増えれば、給付の水準が高過ぎるのではないかと、そういったチェックが働くはずであるが、そうしたチェックが働かないまま給付が増えてきた。地方財政についても同じことが言える。地方債も将来世代の住民への負担の先送りであり、国からの交付税措置などによって一部の負担が全国的に賄われたりする結果、受益と負担の関係が世代を超えて、さらに地域を超えて分断されてしまっている。
- 現世代の責任として現世代が受け取る給付は自ら負担するという原則を徹底していくことがやはり重要。国民の皆様方に現状を正しくご理解いただく、自分の問題として考えていただく、そういったたきかけをつくっていくことが必要。
- ツケ回しを受ける子供や孫、あるいはひ孫たち、こういった世代の方々は自分から声を上げることはできない。回避する行動をとることができない。彼らの立場をきっちりと代弁して、先送りしないようにすることが我々の責任。



参加者からの財政に関する意見とそれに対する回答

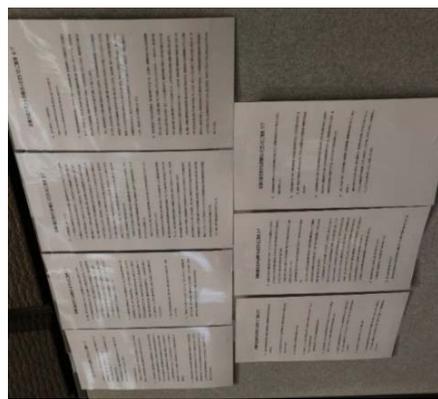
- 日本の借金が1000兆円を超え、更に増え続けている一方、人口減少、超高齢社会と共に社会保障費がひっ迫している中、どの様に財政バランスを取って行こうとしているのか…(中略)…寿命が延び高齢者率が急速に高くなる(年金、医療、介護等の費用負担が必然的に増える)日本の社会の中で、国家財政と社会保障費のバランスが取れなくなるのには目に見えていないでしょうか。ポピュリズムは決して悪いとは言いませんが、耳障りのいい事だけを言い、負担を次世代に付け回すのではなく、この実情を改革する具体的な工程を明確にしていかなければ、次の世代のモチベーションは上がらず、ネガティブスパイラルに落ち込むのではと心配しています。
- 日本財政の悪化、税負担増、社会保障料増、医療費の窓口負担引き上げ、年金の給付減etc. 将来が不安で仕方がありません。恐らく国民の8、9割が私のように感じていないでしょうか？ 本場に希望のある未来を描くことが出来るのでしょうか？ 新しい時代にふさわしい未来像を示していただけたらと思います。よろしくお願いいたします。

(⇒榊原会長からの回答) 財政健全化の議論を出口が見えるような、将来の希望が持てるような議論にしてほしいという、切実なご意見と思う。その答えが、ご指摘にあったような根拠のない楽観論を振りまくようなポピュリズムであってはならないことは当然のこと。まずは2025年度のPB黒字化を実現し、その上でこの高齢者数がピークを迎える2040年代半ばごろまでの中長期的プランというのをはっきりと構築し、リスクマネジメントの観点に立った財政運営というのを行っていくことが肝要。財政健全化の議論を出口が見える希望の議論に変えていくためや、国民に財政健全化を自分の問題として理解して受けとめていただくためにも、中長期的な推計を土台にして、包括的な財政健全化プランの選択肢を提示していくべきといった意見が分科会の中にも多く出されている。

- (前略)後期高齢者医療への人口は増加する一方で、支える生産人口の減少により公費に頼らざるを得ない状況をどう打破していくのかについては、日頃窓口に来られる高齢者と接する中で強く感じるところです。社会保障・税の一体改革の財源とする消費税についてもその用途は流動化しているように感じます。令和という新たな時代を迎え、また2040年問題を考えるうえで、後世にこれ以上の財政負担をかけないためにどこに焦点をあてて議論を進めていくのか、方向性についてお聞きしたいです。

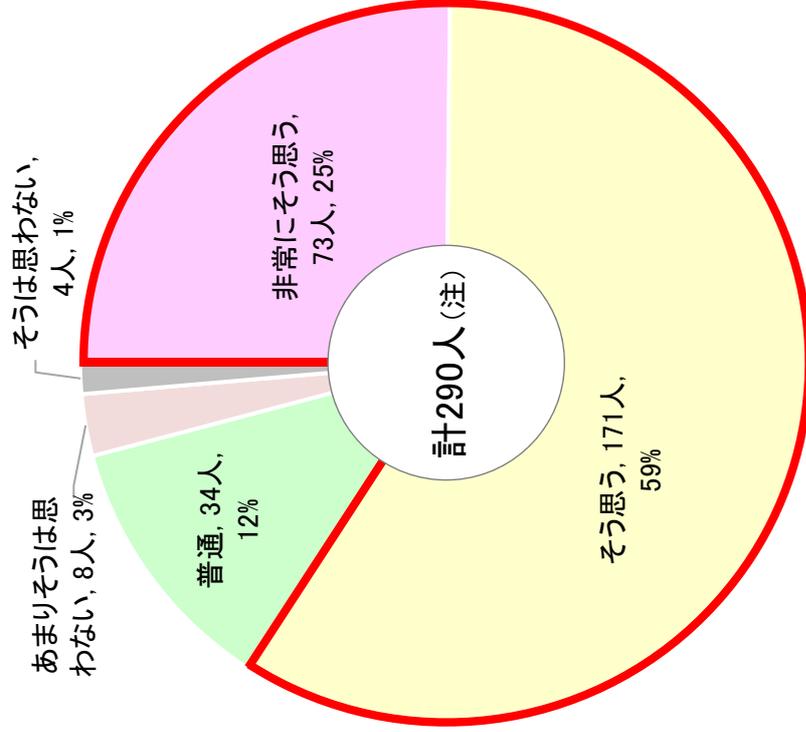
(⇒増田会長代理からの回答) 消費税率の引上げで幼児教育の無償化が実現することは、受益と負担の対応関係がより実感しやすくなったという見方もできる。その上で財政健全化に向けては、社会保障の給付と負担の見直しのため、中長期を見据えた継続的な取り組みを行っていく必要があり、受益と負担の関係の「見える化」や、両者の相互牽制関係を通じてコスト意識を高める滋賀県、奈良県、大阪府のような取り組みを全国展開していくことが重要。また、今後の診療報酬改定や介護報酬改定の在り方も議論していく必要。

会場における参加者からの意見の展示の様子

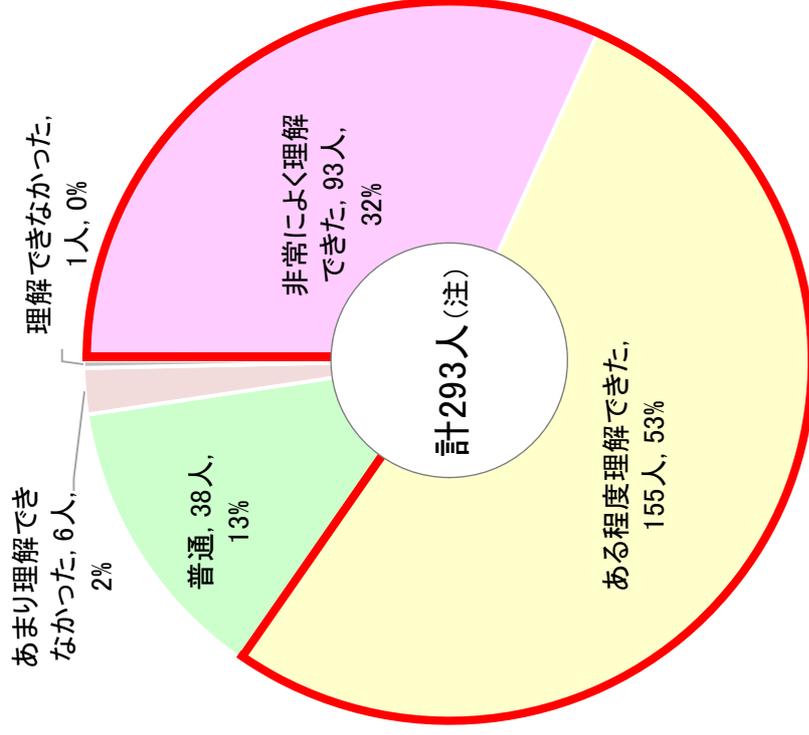


アンケート集計結果①

Q. 本公聴会は、全体として有益であったと思われませんか。



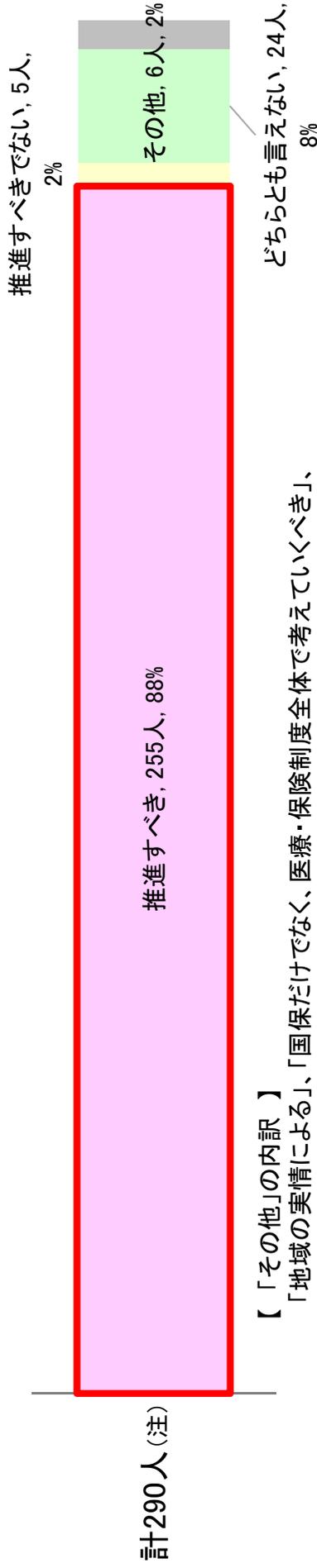
Q. 第1部(基調講演)で、審議会の活動や日本の財政の現状について、ご理解が深まりましたか。



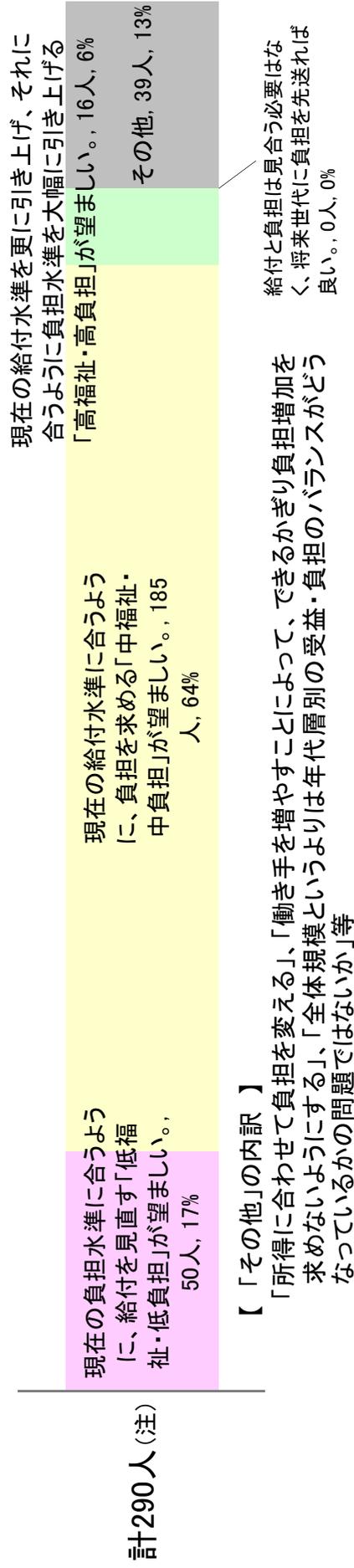
(注)アンケートの回答の得られた296人中、未回答者を除いて集計。

アンケート集計結果②

Q. 第2部(知事等の改革・取組事例)で、他の地域でもこうした取組を推進していきべきだと思いますか。



Q. 我が国の社会保障の給付(サービス)の規模は「中福祉」の水準にある一方、保険料や税金による負担の規模は「低負担」の水準となっており、その差分は借金に頼っています。あなたは、社会保障給付の負担の望ましい在り方についてどのような考えですか。



(注)アンケートの回答の得られた296人中、未回答者を除いて集計。

アンケート集計結果③

➤ 財政に関する主なご意見

- このような場が本当に久しぶりに行われたと聞いており、もっと色々な方法で国民に対して発信、または意見を聞く場、方法を設けることを希望する。【同旨意見複数】
- 日本の財政の現状を国民一人一人が「他人事」ではなく「自分事」として考えることが最も重要。
- 現在のつけを将来に丸投げしてはならない。納得感ある負担の下、その水準にあった給付が必要。そのために、フリーライダーを認めてはいけない。
- 将来の財政負担と福祉の水準は勘案すべき課題であるから、本日説明されたとおり、負担と給付のバランスは現役世代が考え将来につながるものとしていかないと真に思う。
- 社会保障の取組みは受益と負担の世代が異なることに問題があり、若年世代や有識者の意見を積極的に吸い上げる仕組みを強化すべき。
- 日本の財政のあり方、負担と給付のあり方、一体改革の趣旨に沿った税と社会保障のあり方を早く方向付け、将来図全体を国民に明示すべき(部分的にしか示さないのでは、国民には分らない)。
- 高齢者がどんどん増える日本の人口構成では負担が追いつかないのではないかと思う。自分自身、今まで負担してきて受給する立場になるが、本当に適正な受益が得られるか不安。国民全員が納得できる、早急な対策をお願いしたい。
- 「自らが受ける給付は自らが負担する」というのはまさにこの通り。しかし、女性も置き去りにしない社会を目指すべきで、所得や資産に応じての対応が必要で、「福祉(給付)は一律、負担は相応」であるべきでは。格差社会の改善を同時に行い、人間らしい心豊かな社会の実現を期待したい。
- 国民の負担増が求められていく中でどのような動機付け・ナッジを設計していくかを考えていく必要があると感じた。
- 無駄な公費にもメスを入れるべき。入の増加と出の削減が見合うように抜本的なことを解決すべき。

(参考資料3)

参 考 資 料

I. 総論

1. 平成財政の総括

振り返れば、平成時代の財政は、長年の懸案とされていた消費税の導入の実現とともに始まった。平成に入って実質的に最初の編成となった平成2年度（1990年度）予算では、15年もの歳月と多大な歳出削減努力を経て、特例公債からの脱却が達成された。

（中略）

今年度末には平成2年度（1990年度）末の5.3倍に当たるとる883兆円もの公債残高が積み上がり、一般政府債務残高は対GDP比238%に達しようとしている。歴史的にみても、足下の債務残高対GDP比は、先ほど言及した第2次世界大戦末期の水準に匹敵している。

平成という時代は、こうした厳しい財政状況を後世に押し付けてしまいう格好となっている。

（中略）

財政にもまた「共有地の悲劇」が当てはまる。現在の世代が「共有地」のように財政資源に安易に依存し、それを自分たちのために費消してしまえば、将来の世代はそのツケを負わされ、財政資源は枯渇してしまう。悲劇の主人公は将来の世代であり、現在の世代は将来の世代に責任を負っているのである。

先人達や、新たな時代そして更にその先の時代の子供達に、平成時代の財政運営をどのように申し開くことができるのだろうか。

（中略）

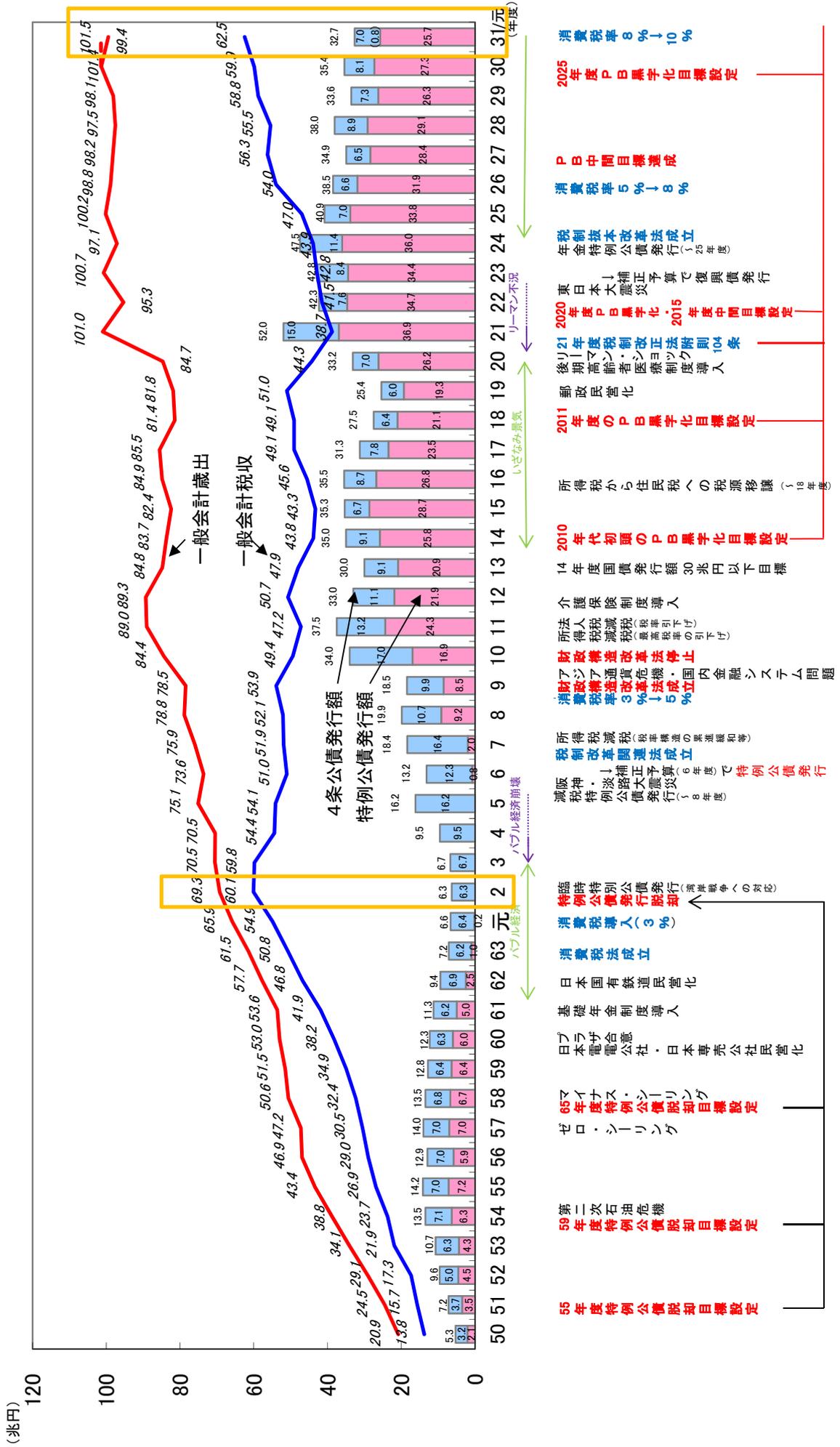
言うまでもなく、税財政運営の要諦は、国民の受益と負担の均衡を図ることにある。他方で、誰しも、受け取る便益はできるだけ大きく、被る負担はできるだけ小さくしたいと考えるがゆえに、税財政運営は常に受益の拡大と負担の軽減・先送りを求めるフリーライダーの圧力に晒される。平成という時代は、人口・社会構造が大きく変化する中で、国・地方を通じて、受益と負担の乖離が徒に拡大し、税財政運営がこうした歪んだ圧力に抗いきれなかつた時代と評価せざるを得ない。

（中略）

新たな時代においては、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という時代における過ちを二度と繰り返すことがあってはならず、手をこまねくことは許されない。

一般会計における歳出・歳入の状況

○ 歳出と歳入の差額は、特例公債脱却を達成した平成2年度以降、拡大傾向を続けている。



(注1)平成29年度までは決算、平成30年度は第2次補正後予算、平成31年度(令和元年度)は予算による。
 (注2)公債発行額は、平成2年度は湾岸地震における平和回復活動を支援する財源を調達するための臨時特別公債、平成6～8年度は消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための減税特別公債、平成23年度は東日本大震災からの復興のために実施するために実施するための復興債、平成24年度及び25年度は基礎年金庫負担2分の1を裏支える財源を調達するための年金特別公債を除いている。
 (注3)平成31年度(令和元年度)の計数は、一般会計歳出については、点線が臨時・特別の措置を含んだもの、実線が臨時・特別の措置を除いたもの、また、公債発行額については、総額は臨時・特別の措置も含めた計数、○内は臨時・特別の措置に係る建設公債発行額。

これまでの財政健全化目標等の変遷

資料 I - 1 - 3

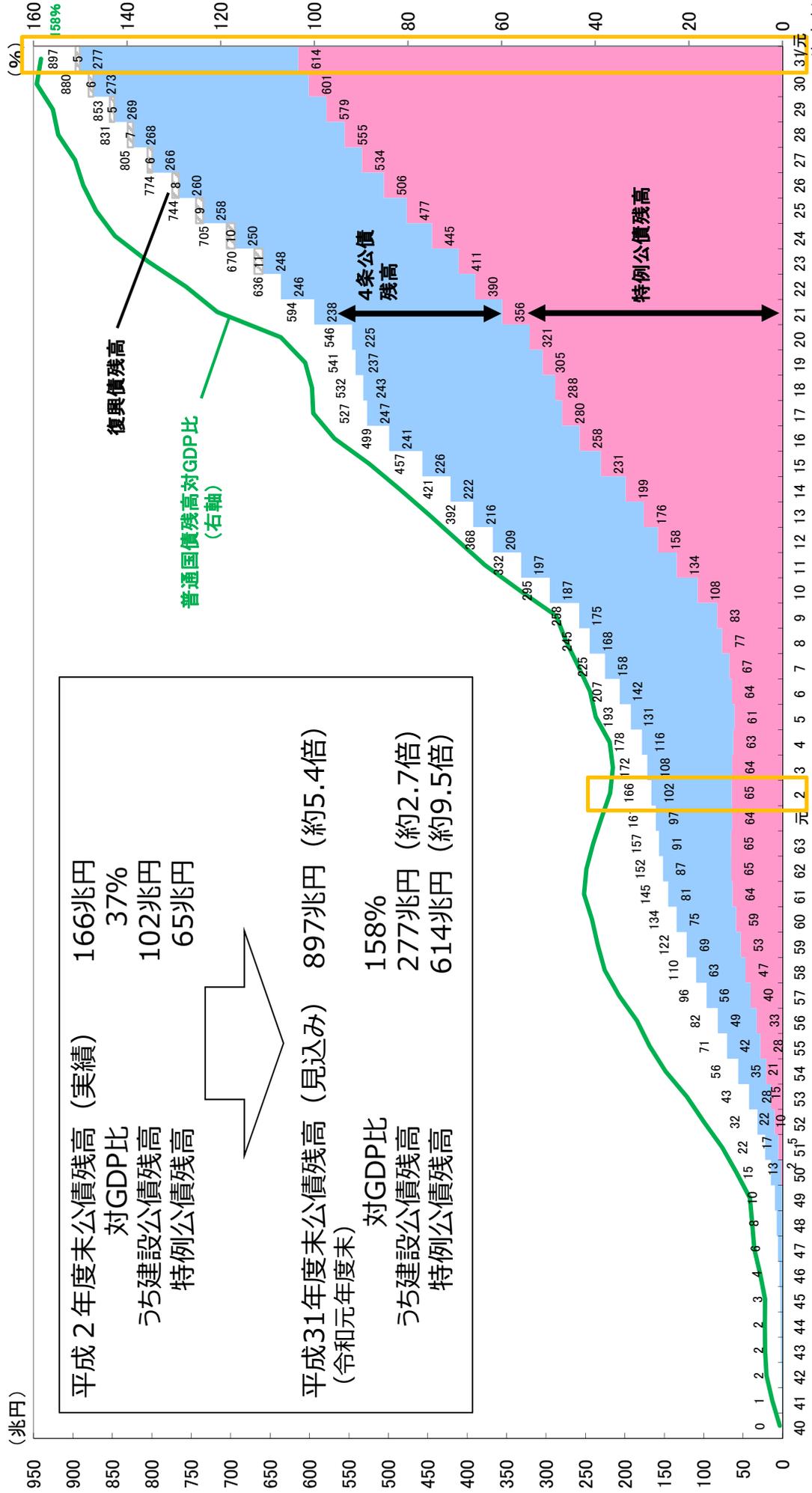
- 昭和51年以降は「特例公債脱却」を掲げ、平成2年度予算において達成。しかし、阪神・淡路大震災への対応に係る平成6年度補正予算において特例公債が発行され、以降、特例公債の発行が続いている。
- その後、平成9年の「財政構造改革法」により、平成15年度以降の特例公債脱却が目指されたが、アジア通貨危機の発生や国内金融機関の破たん等による景気低迷を受け、平成10年の停止法により凍結されるに至っている。
- 以降、財政健全化目標(フロー)は、「特例公債脱却」から「国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化」に転換され、目標達成が目指されてきた。

昭和51年 5月14日	昭和50年代前期経済計画 (閣議決定)	昭和55年度までのできるだけ早期に特例公債に依存しない財政に復帰する。
昭和54年 9月3日	第88回臨時国会における 大平内閣総理大臣所信表明 演説	昭和59年度までに特例公債依存から脱却することを基本的な目標として、財政の公債依存体質を改善する。
昭和58年 8月12日	1980年代経済社会の展望と 指針(閣議決定)	昭和65年度(平成2年度)までに特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努め、財政の対応力の改善を図る。
平成9年 12月5日	財政構造改革の推進に関する 特別措置法(平成10年6月5 日改正、同年12月18日停止)	平成15年度(改正後:17年度)までに国及び地方公共団体の財政赤字の対国内総生産比100分の3以下とする。二 般会計の歳出は平成15年度(改正後:17年度)までに特例公債に係る収入以外の歳入をもってその財源とするもの とする。
平成14年 6月25日	経済財政運営と構造改革に関 する基本方針2002(閣議決定)	2010年代初頭に国と地方を合わせたプライマリーバランスを黒字化させることを目指す。
平成18年 7月7日	経済財政運営と構造改革に関 する基本方針2006(閣議決定)	① 2011年度(平成23年度)には国・地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する。 ② 基礎的財政収支の黒字化を達成した後も、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げること確保す る。
平成21年 6月23日	経済財政改革の基本方針 2009(閣議決定)	今後10年以内に国・地方のプライマリー・バランス黒字化の確実な達成を目指す。まずは、5年を待たずに国・地方の プライマリー・バランス赤字(景気対策によるものを除く)の対GDP比を少なくとも半減させることを目指す。
平成22年 6月22日	財政運営戦略(閣議決定)	① 国・地方及び国単独の基礎的財政収支について、遅くとも2015年度(平成27年度)までにその赤字の対GDP比を 2010年度(平成22年度)の水準から半減し、遅くとも2020年度(平成32年度)までに黒字化することを目標とする。 ② 2021年度(平成33年度)以降において、国・地方の公債等残高の対GDP比を安定的に低下させる。
平成25年 8月8日	当面の財政健全化に向けた 取組等について 一中期財政 計画一(閣議了解)	国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015年度(平成27年度)までに2010年度(平成22年度)に比べ赤字の 対GDP比を半減、2020年度(平成32年度)までに黒字化、その後の債務残高/GDP比の安定的な引下げを目指す。
平成27年 6月30日	経済財政運営と改革の基本 方針2015(閣議決定)	国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2020年度(平成32年度)までに黒字化、その後の債務残高/GDP比 の安定的な引下げを目指す。
平成30年 6月15日	経済財政運営と改革の基本 方針2018(閣議決定)	経済財政と財政健全化に着実に取り組み、2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化を目指す。 同時に債務残高/GDP比の安定的な引下げを目指すことを堅持する。

公債残高の累増

資料 I - 1 - 4

○ 公債残高は、累増の一途を辿っている。



平成2年度末公債残高 (実績) 166兆円
対GDP比 37%
うち建設公債残高 102兆円
特別公債残高 65兆円

平成31年度末公債残高 (見込み) 897兆円 (約5.4倍)
対GDP比 158%
うち建設公債残高 277兆円 (約2.7倍)
特別公債残高 614兆円 (約9.5倍)

(注1) 公債残高は各年度の3月末現在額。ただし、平成30年度末は第2次補正後予算、平成31年度(令和元年度)末は予算に基づき見込み。
 (注2) 特別公債残高は、国債長期債務、国債長期債務の一般会計系(臨時特別公債、臨時特別公債、減税特別公債)及び年金特別公債を含む。
 (注3) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債(平成23年度は一般会計において、平成24年度以降は東日本大震災復興特別会計において負担)を公債残高に含めている(平成23年度末:10.7兆円、平成24年度末:10.3兆円、平成25年度末:9.0兆円、平成26年度末:8.3兆円、平成27年度末:5.9兆円、平成28年度末:6.7兆円、平成29年度末:5.5兆円、平成30年度末:6.0兆円、平成31年度(令和元年度)末:5.4兆円)。
 (注4) 平成31年度(令和元年度)末の翌年度借換のための前倒借換額を除いた見込額は844兆円程度。

国及び地方の長期債務残高

資料 I - 1 - 5

○ 普通国債残高以外にも借入金や地方債務残高などの長期債務が存在。これらを国・地方の双方について集計した「国及び地方の長期債務残高」は、平成31年度(令和元年度)末に1,122兆円(対GDP比198%)に達する見込み。

(単位:兆円)

	平成2年度末 (1990年度末) ＜実績＞	平成10年度末 (1998年度末) ＜実績＞	平成15年度末 (2003年度末) ＜実績＞	平成21年度末 (2009年度末) ＜実績＞	平成22年度末 (2010年度末) ＜実績＞	平成23年度末 (2011年度末) ＜実績＞	平成24年度末 (2012年度末) ＜実績＞	平成25年度末 (2013年度末) ＜実績＞	平成26年度末 (2014年度末) ＜実績＞	平成27年度末 (2015年度末) ＜実績＞	平成28年度末 (2016年度末) ＜実績＞	平成29年度末 (2017年度末) ＜実績＞	平成30年度末 (2018年度末) ＜実績見込＞	平成31年度末 (令和元年度末) ＜予算＞
国	199 (197)	390 (387)	493 (484)	621 (613)	662 (645)	694 (685)	731 (720)	770 (747)	800 (772)	834 (792)	859 (815)	881 (832)	909 (854)	928 (875)
普通国債 残高	166 (165)	295 (293)	457 (448)	594 (586)	636 (619)	670 (660)	705 (694)	744 (721)	774 (746)	805 (764)	831 (786)	853 (805)	880 (825)	897 (844)
対GDP比	37% (37%)	56% (56%)	88% (87%)	121% (119%)	127% (124%)	136% (134%)	143% (140%)	147% (142%)	149% (144%)	151% (143%)	155% (147%)	156% (147%)	159% (149%)	158% (149%)
地方	67	163	198	199	200	200	201	201	201	199	197	196	196	194
対GDP比	15%	31%	38%	40%	40%	41%	41%	40%	39%	37%	37%	36%	35%	34%
国・地方 合計	266 (264)	553 (550)	692 (683)	820 (812)	862 (845)	895 (885)	932 (921)	972 (949)	1001 (972)	1033 (991)	1056 (1012)	1077 (1028)	1105 (1050)	1122 (1069)
対GDP比	59% (59%)	105% (105%)	134% (132%)	167% (165%)	173% (169%)	181% (179%)	189% (186%)	192% (187%)	193% (188%)	194% (186%)	197% (189%)	197% (188%)	200% (190%)	198% (189%)

(注1) GDPは、平成29年度までは実績値、平成30年度及び平成31年度(令和元年度)は政府景通しによる。

(注2) 債務残高は、平成29年度までは実績値。平成30年度については、国は2次補正後予算に基づき見込み、地方は1次補正後地方債計画等に基づく見込み。

(注3) 東日本大震災からの復興のために実施する施策に必要な財源として発行される復興債(平成23年度は一般会計において、平成24年度以降は東日本大震災復興特別会計において負担。

平成23年度末:10.7兆円、平成24年度末:10.3兆円、平成25年度末:9.0兆円、平成26年度末:8.3兆円、平成27年度末:5.9兆円、平成28年度末:6.7兆円、平成29年度末:5.5兆円、平成30

年度末:6.0兆円、平成31年度(令和元年度)末:5.4兆円)及び、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための年金特例公債(平成24年度末:2.6兆円、平成25年度末:

5.2兆円、平成26年度末:4.9兆円、平成27年度末:4.6兆円、平成28年度末:4.4兆円、平成29年度末:4.1兆円、平成30年度末:3.9兆円、平成31年度(令和元年度)末:3.6兆円)を普通国債

残高に含めている。

(注4) 平成29年度末までの()内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。平成30年度末、平成31年度(令和元年度)末の()内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。

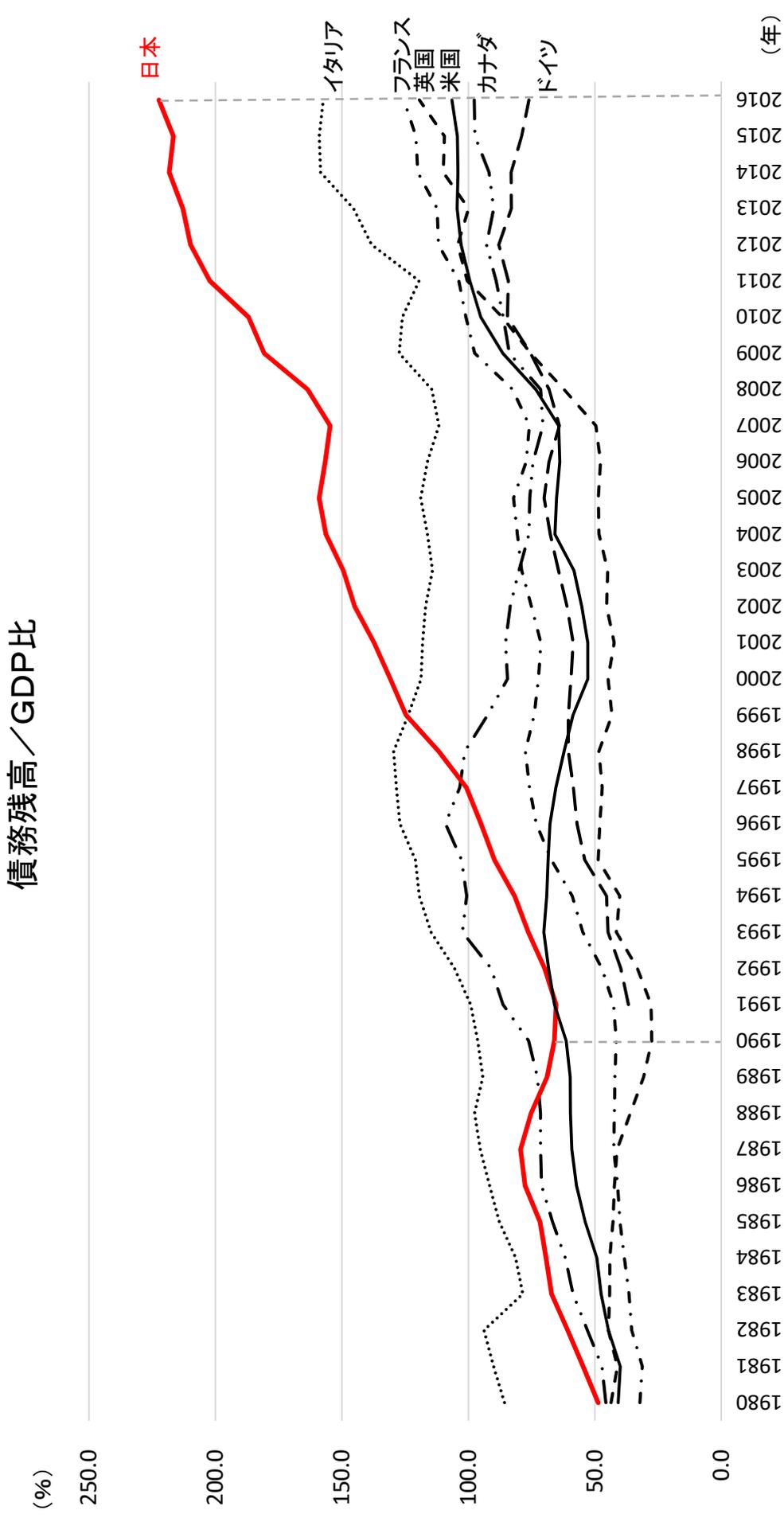
(注5) 交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金については、その償還の負担分に応じて、国と地方に分割して計上している。なお、平成19年度初末をもってそれまでの国負担分借入金残高の全額を一般会計に承継したため、平成19年度末以降の同特会の借入金残高は全額地方負担分(平成31年度(令和元年度)末で31兆円程度)である。

(注6) このほか、平成31年度(令和元年度)末の財政投融资特別会計国債残高は92兆円程度。

債務残高／GDP比の推移（国際比較）

資料 I - 1 - 6

○ 債務残高／GDP比は、平成2年末は60%台でありイギリス・フランス・米国を上回るも、イタリア・カナダを下回る水準であった。足下では230%台であり、他のG7諸国よりも極めて高い水準となっている。



(出典)OECD「Economic Outlook104」
 (注)データはいずれも一般政府ベース。

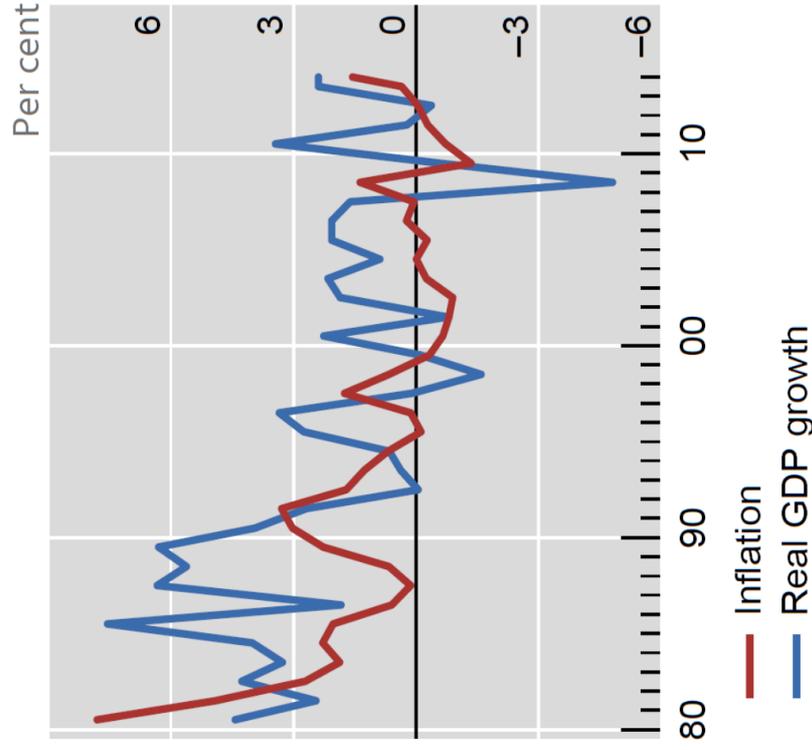
日本の労働人口一人当たり成長率の推移

資料 I - 3 - 1

○ 人口減少社会においては、経済指標として1人当たり実質GDPに着目する必要性が増すが、近年のわが国の1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との評価が国際的にも見られる。

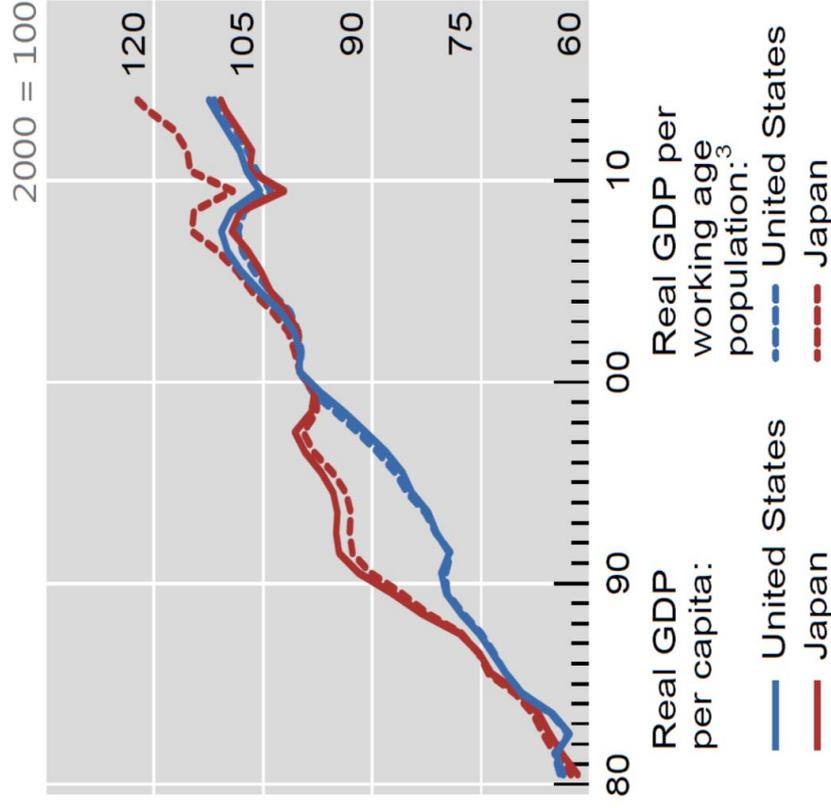
日本のインフレと成長

Inflation and real growth



人口要因を調整した実質GDP：日米比較

Relative economic performance

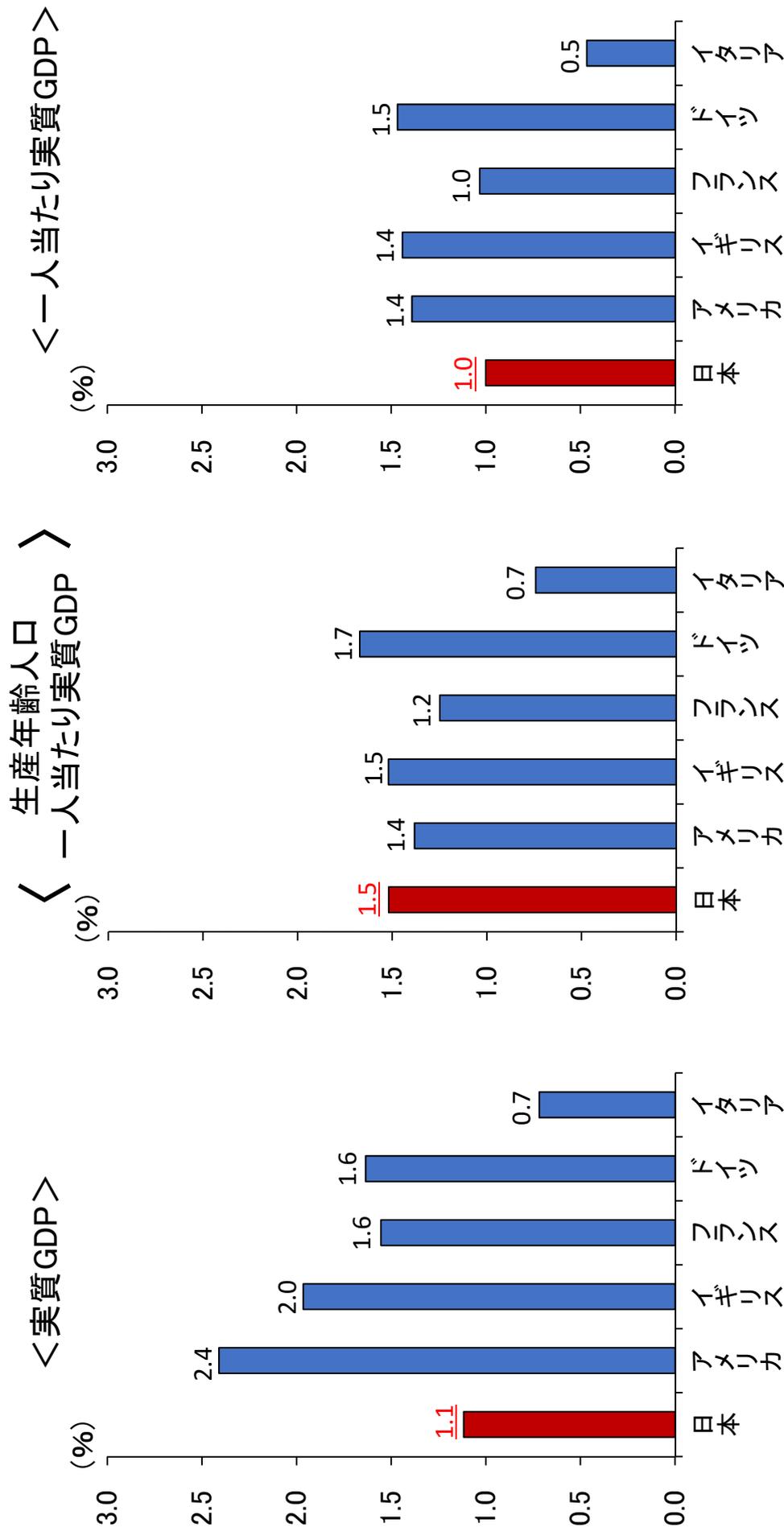


「The costs of deflations: a historical perspective」BIS四半期報2015年3月号より転載

G7諸国の実質GDP成長率の国際比較（1990～2016）

資料 I - 3 - 2

- 平成の時代は生産年齢人口が▲1,000万人超減少するなど人口構造の高齢化が顕著であった。
- そうした制約条件を前提とすれば、実質経済成長率は、他の先進諸国と比べて遜色のないもの。



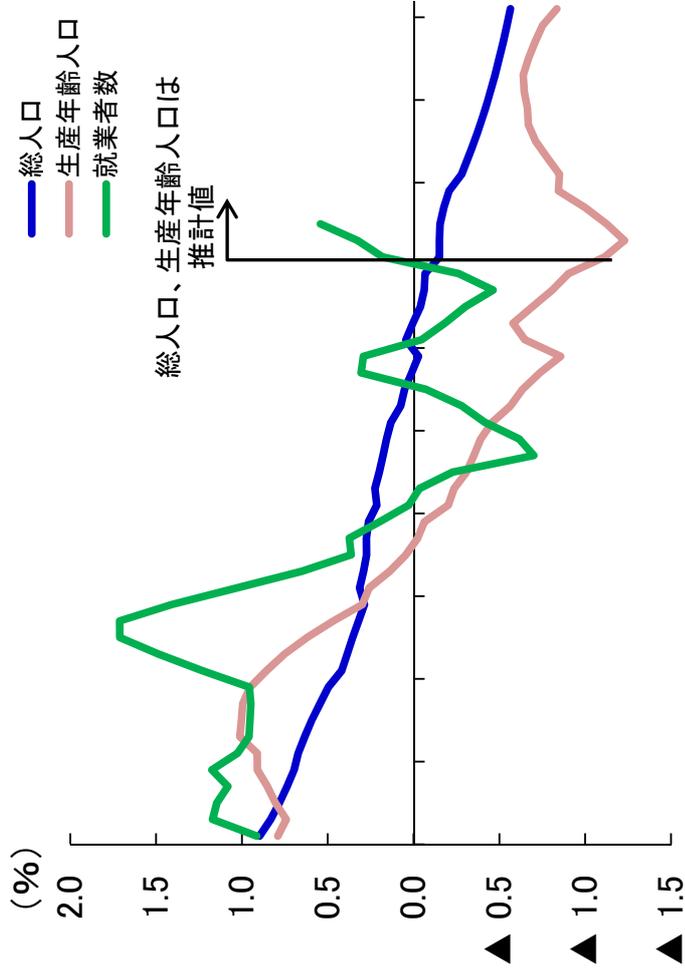
(備考) 1. 世界銀行“World Development Indicators”より作成。
2. 1990～2016年について、各年の成長率の幾何平均。

人口減少・少子高齢化が経済成長に与える影響

資料 I-3-3

- 足元の潜在成長率は1%程度(内閣府推計1.0%、日本銀行推計0.66%)。今後とも、人口減少・少子高齢化は、経済成長と財政健全化の両面での制約要因。
- 具体的には、今後生産年齢人口は1%ないしそれを上回るペースで減少。高齢者や女性の就業者数が足元増えており、今後、就業者数の減少幅は抑制できる可能性。ただし、就業者の内訳の変化(非正規雇用労働者の増加、平均労働時間の短縮)、非就業者の内訳の変化(医療費等がかかる高齢者の増加など)に留意する必要。
- 経済政策としては生産性向上による成長を目指すのは当然であるが、財政のあり方は中長期的視点に立った堅実な経済前提に立って考えることが基本。

＜総人口・生産年齢人口・就業者数の増減率(前年比)＞



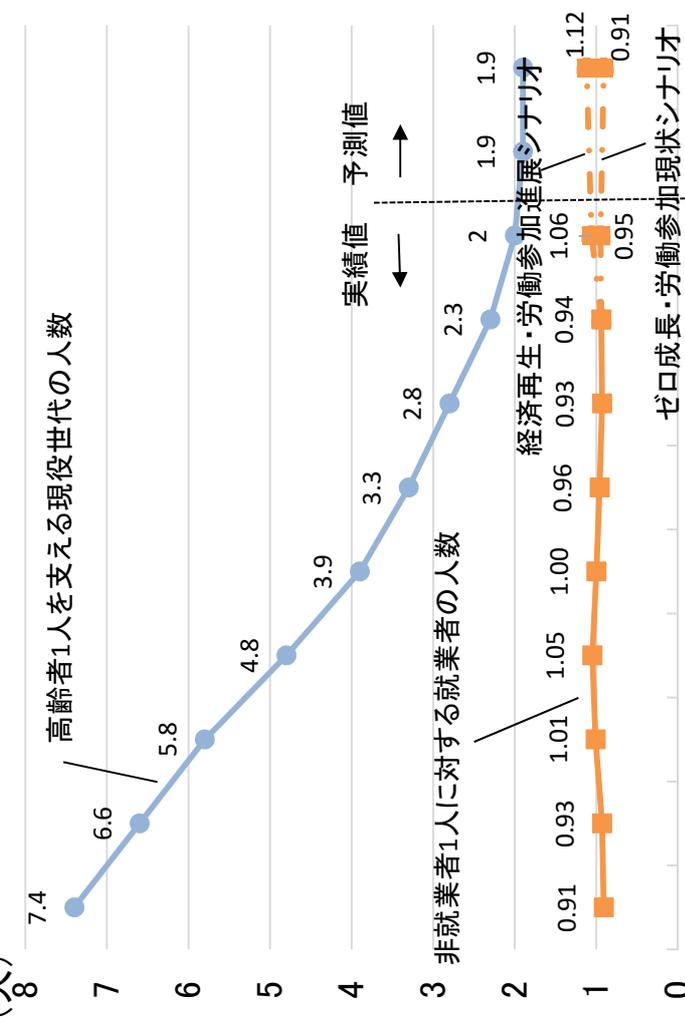
1980 1985 1990 1995 2000 2005 2010 2015 2020 2025 2030 (年)

(注) 1. 5年後方移動平均

2. 総人口、生産年齢人口は、2016年以降推計値(出生・死亡とも中位のケース)

(資料) 国立社会保障・人口問題研究所、総務省

＜高齢者現役世代比と非就業者就業者比の推移と予測＞



1980 1985 1990 1995 2000 2005 2010 2015 2020 2025 2030 (年)

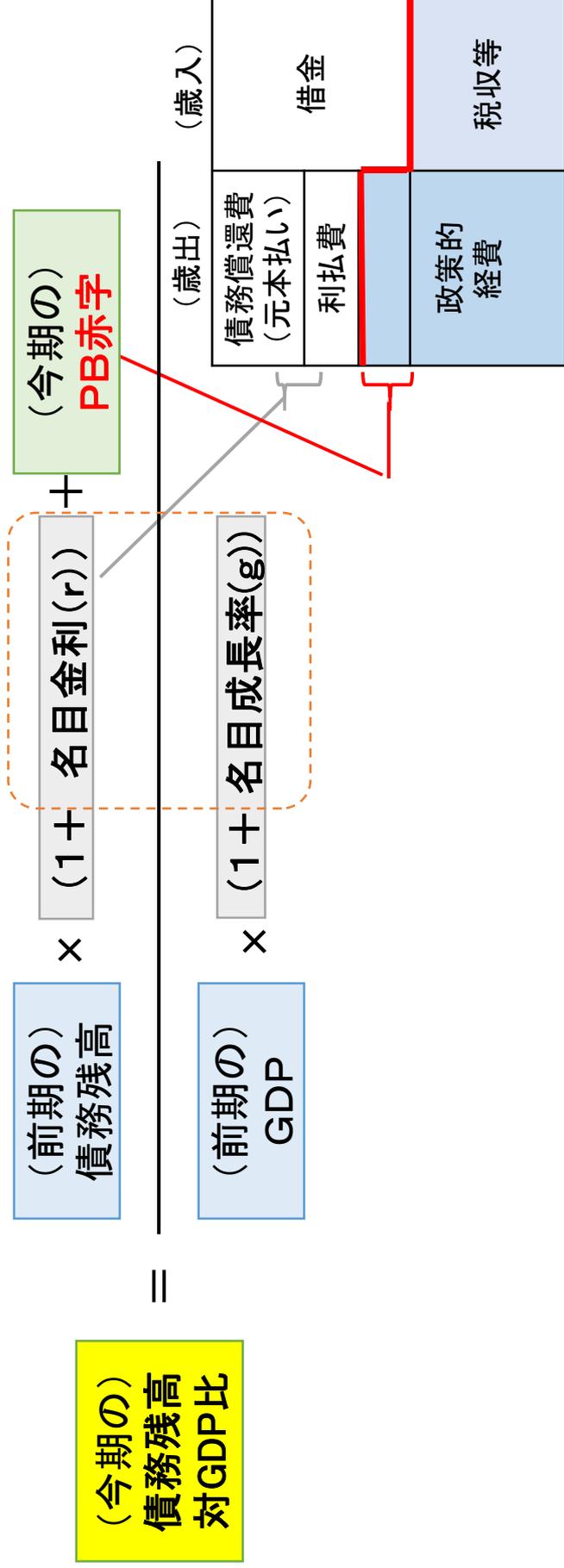
(資料) 平成29年度「厚生労働白書」

債務残高 / GDP 比とフロー収支の関係

- 債務残高 / GDP 比の変動に寄与するのは、①名目成長率と金利の大小関係、②フロー収支の動向。
- 名目金利と名目成長率が同程度であるという前提に立てば、債務残高 / GDP 比の安定的な引下げにはフロー収支の改善（基礎的財政収支の黒字化）が必要となる。

金利(r) = 名目経済成長率(g) で、PB赤字 = 0 であれば、債務残高 / GDP 比は一定

⇨ 債務残高 / GDP 比の安定的な引下げのためには、プライマリーバランスの黒字化が必要

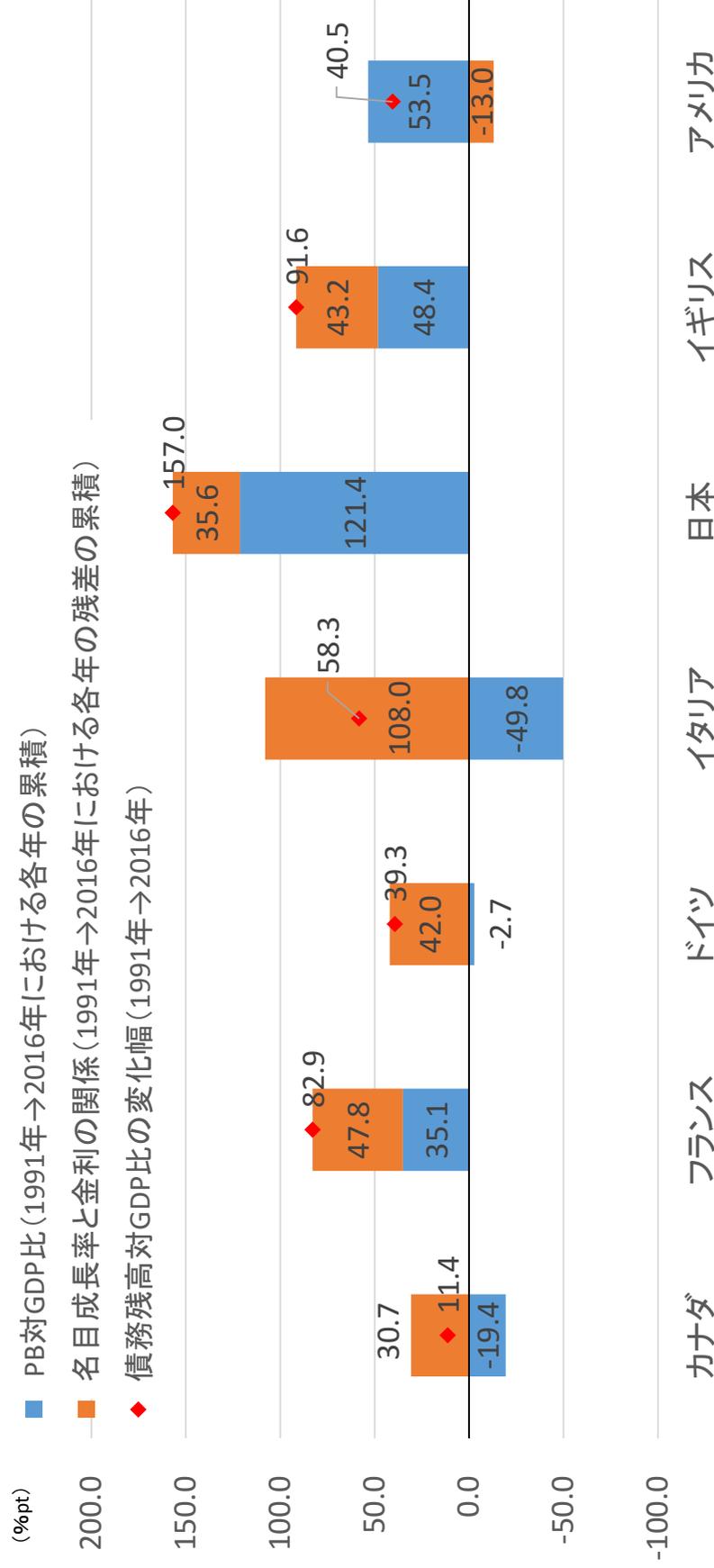


債務残高対GDP比の変化（1991年→2016年）の要因分解

資料 I - 3 - 5

○ P6のG7諸国における債務残高対GDPの変化を要因分解すると(注)、

- ・ 名目成長率 > 金利の関係が債務残高対GDP比の減少に寄与している国はほとんどない(米国のみ)。
- ・ 日本の債務残高対GDP比の増加要因の多くは、PB対GDP比の悪化によるものであり、PB収支の改善が重要。



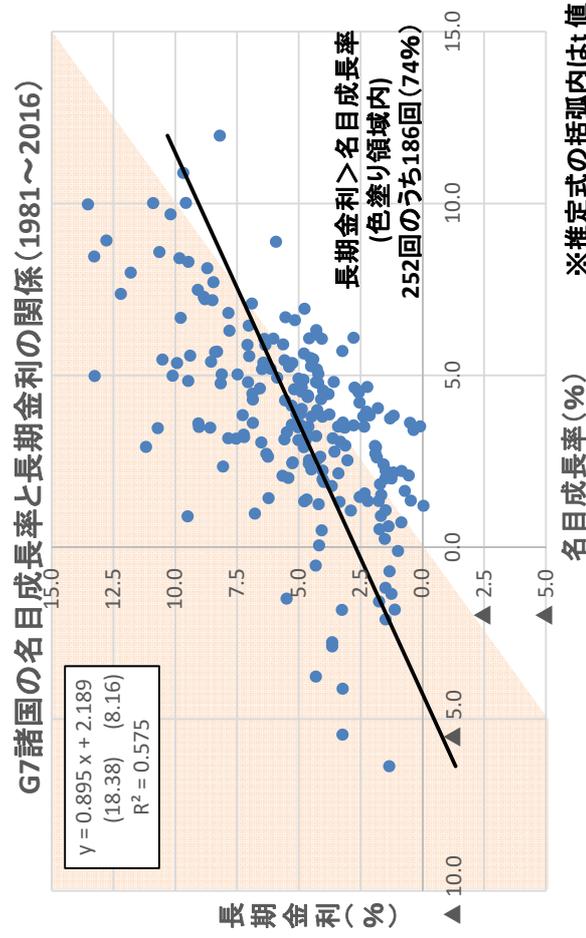
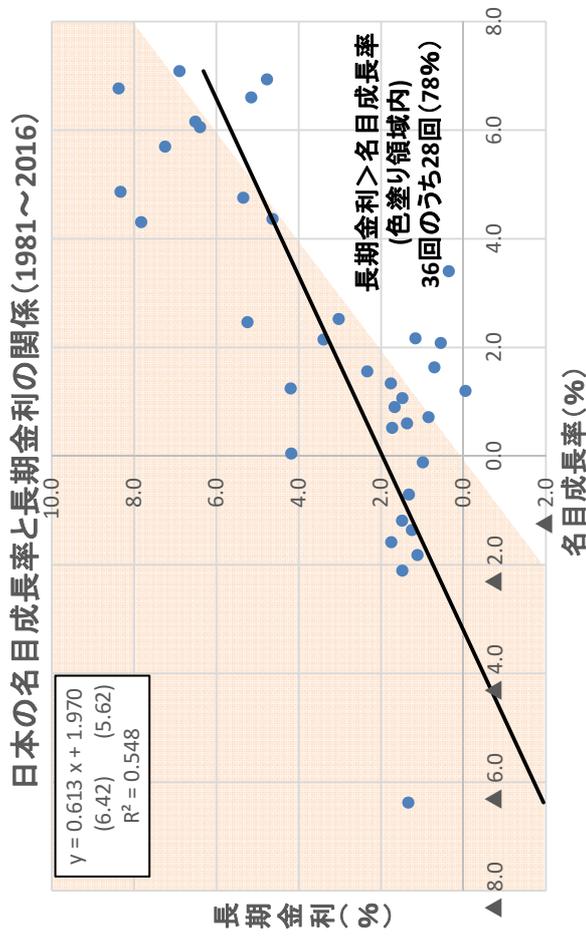
(出典) OECD「Economic Outlook」

(注) 上記データベースにおいて、ドイツのデータが存在する1991年から直近実績の2016年までの債務残高対GDP比の変化を対象に要因分解を行っている。

名目成長率 (g) と金利 (r) の関係

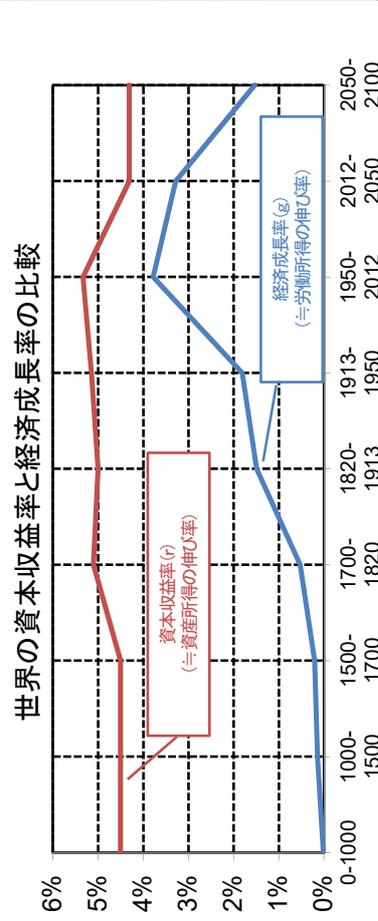
資料 I - 3 - 6

- 過去の状況を見ると名目金利(長期金利)が名目成長率を上回っている場合が多い。名目成長率が名目金利を上回る状況が持続する保証はない。
- このため、財政運営は、少なくとも名目金利は名目成長率と同程度との前提に立つ必要がある、債務残高対GDP比の安定的な引下げのためには、基礎的財政収支の黒字化が必要となる。



トマ・ピケティ『21世紀の資本』より

- 「 $r > g$ 」という不等式は絶対的な論理的必然ではなく、さまざまなかみカニズムによって決まる歴史的現象として分析する必要がある。



(出所) 名目成長率: OECD「National Accounts」 長期金利: OECD「Financial Indicators (MEI)」, 「Economic Outlook」より試算。

物価上昇と財政健全化の関係

資料 I - 3 - 7

- 高成長に期待する議論の一環として、緩やかな物価上昇（インフレ）を通じた成長率の嵩上げによる財政効果を期待する議論も見られるが、成長を伴わない物価上昇は基本的には財政の改善に寄与しない。

財政・社会保障の持続可能性に関する「経済分析ワーキング・グループ」中間報告（内閣府 平成23年10月27日）

1. 財政健全化と景気・経済成長との関係についての考え方

1-1 成長、物価上昇により財政健全化を行うとの考え方について

（中略）

これを踏まえた上で、物価上昇や実質成長の高まりが財政収支に与える影響はどうか。実質成長を伴わない物価上昇が生じた場合、税収とともに歳出も増加（物価上昇に連動）するが、現状においては歳出規模が税収規模を大きく上回っていることから、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。

（中略）

ここまでは財政収支というフローに着目して議論してきたが、物価上昇が生じた場合に、ストックである政府債務にはどのような影響があるだろうか。物価上昇により実質的な政府債務が軽減するかについては、名目金利が固定されている既発債が存在し、結果として、国債の実質金利が低下し、実質的な債務負担が軽減することは考えられる。ただし、これは借換えが一巡するまでの一時的な効果であり永続的なものではなく、国債の借換えが進むにつれ、利払い費負担が増加することから、これに頼って財政健全化を進めることはできない。

インフレによる実質的な増税は予測が困難な所得移転をもたらすなど、財政民主主義の観点からも問題があると考えられる。

(参考) 狂乱物価時の一般会計予算

資料 I - 3 - 8

- 実際には、物価の上昇が大きい場合、歳入の増加が歳出の増加に追いつかないことによる財政収支の悪化が、GDPの増加による実質的な債務残高の減少を上回りがち。
- 例えば、第一次オイルショックの際、物価は1973年度から1975年度にかけて33%程度上昇。
- そうした状況下で、
 - ・ 税収は、1973年度から1975年度にかけて3%程度の伸びに留まった一方、
 - ・ 社会保障歳出が86%程度増加するなど、歳出全体では41%程度伸びた結果、一般会計の基礎的財政収支(対GDP比)は0.4%程度の黒字の状態から、▲2.9%の赤字に悪化し、国債残高(対GDP比)は8.5%から12.3%に増加した。

(単位：億円)

	1973年度	1975年度	伸び率
CPI (2015年度=100)	41.4	55.2	+ 33%

税収	133,655	137,527	+ 3%
歳出合計	147,783	208,609	+ 41%
うち社会保障関係費	22,204	41,356	+ 86%
基礎的財政収支	4,602	▲43,456	赤字に変化
基礎的財政収支 (対GDP比)	0.4%	▲2.9%	(同上)
国債残高 (対GDP比)	8.5%	12.3%	+ 45%

名目GDP	1,167,150	1,523,616	+ 31%
利払費等	4,422	7,800	+ 76%

(出所) 財務省「決算の説明」、内閣府「国民経済計算」、総務省「消費者物価指数」。

(注) 基礎的財政収支は、各年度の「決算の説明」における(歳入総額－公債金)－(歳出総額－債務償還費)として算出。

○ これに対し、ハイパーインフレーションであれば、急激な物価上昇のインパクトで債務残高/GDP比を下げられる可能性はあるが、国民生活は塗炭の苦しみに見舞われる。

○ ハイパーインフレは、中産階級を崩壊させ、国民生活に大変な痛みを強いる

- ・ インフレの苦しみはたとえ長引いた場合でも、激しい痛みに似ている。痛みが続くあいだは、そのことに全神経が集中し、ほかのことにはいつさい注意が向かないが、ひとたび痛みが去ると、精神的、肉体的に傷が残っても、苦しみはすつかり忘れられるか、気にされなくなる。
- ・ インフレのせいで、あらゆる悪が助長され、国の復興や個人の成功のチャンスが**つぶされた**ことは、疑問の余地がない。…単純に貧しくなっただけなら、みんなで協力して問題を解決しようという気持ちが強まっただろう。インフレ下では、そうはならなかった。インフレには差別意識を駆り立てる性質があり、そのせいで**誰もが自分の悪い部分を引き出され**た。
- ・ どの社会階級に属していても、資本や収入の絶え間ない目減りや将来の不確かさがもたらす**悪影響**に染まらないうる人、あるいはそれを利用しない人はいなかった。脱税から、食料のため込み、通貨投機、違法な為替取引まで——個人にとっては多かれ少なかれ生き残りの手段となっていた。…中産階級と上流階級は、贈賄と収賄の両方に関わる不正やごまかしを用いた。…少数の人たちが莫大な利益と愉快なぜいたくをこれ見よがしに享受している一方で、ほかの人々が無関心でいられるはずはなかった。
- ・ 愛国心も社会的な義務も道徳も消え去ってしまった。…持っていたもの、あるいは取っておいたものを保持できないうことはまさに**根源的な絶望**をもたらした。嫉妬や恐怖や激怒という感情も、そこからかけ離れたものではなかった。
- ・ 存在そのものが脅かされている人たちの自己保存本能が、あらゆる**道徳律を踏み越えてしま**う。
- ・ ハイパーインフレの最中には、家族の銀器よりも1キロのじゃがいものほうが、グラントピアノより豚の脇腹肉のほうが一部の人にとっては価値があった。家族のなかに**売春婦がいる**ほうが、**赤ん坊のなきがらが**あるよりもよかつた。餓死するより盗むほうがましだった。名誉より暖房のほうが心地よく、民主主義より衣類のほうが不可欠で、自由より食べ物のほうが必要とされていたのだ。

○ 賃金の引上げが急激な物価上昇に追いつかず、歳入が歳出に追いつかないため、国や自治体の行政も麻痺し、税制での対応も困難

- ・ 労働者の**賃金**が初めて、眼に見えて物価の上昇に追いつかなくなってきた
- ・ 週末に給料を引き上げても、翌週の火曜日には、給料が物価の上昇に見合ったものではなくなる。継続的な賃金の引き上げにもかかわらず、労働者階級や給与生活者は深刻な打撃を受けている。
- ・ ベルリンでは、資金不足のせいで路面電車が運行を停止した。あまりにも資金が足りなくなり、自治体がまったく維持できなくなることもあった。
- ・ 8月の税収は、名目上は4月の98倍の金額だったが、実質的には半分の価値しかなかった。マルクが同時期に200倍下がったからだ。…たとえ理論的に税制が予算を満たせたとしても、実際にはほとんど何も変わらなかった。予算の均衡は、絶え間なく暴力的にひっくり返されていた。人々の生活面では、信じがたい負債を処理するために**無理な税金を課された**せいで、ついには社会のあらゆるレベルで税に対する倫理観が損なわれてしまった。…国のためにこれ以上犠牲になろうとする人はほとんどいなかった。

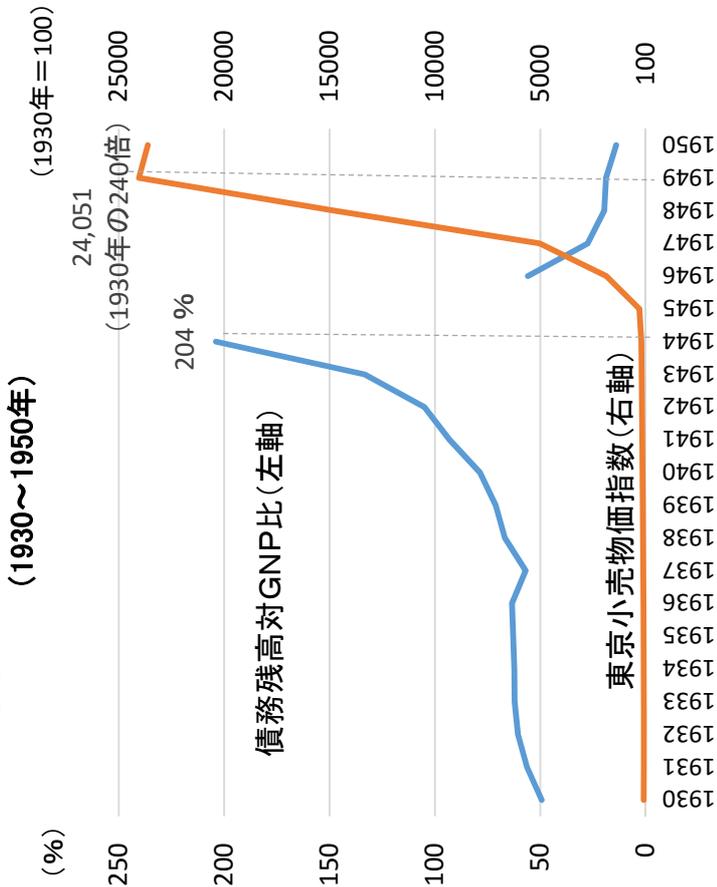
○ このような局面で中央銀行が通貨の供給で事態を解決することは困難

- ・ ライヒスマンクは、無制限の紙幣発行計画を発表し、実行に移していた。…紙幣の発行量を制限するのは、印刷所の能力と印刷工の体力だけに限られた。…歴史上、ライヒスマンクほどの速さで、自分のしつぽを追いついた犬はいない。自国の紙幣に対するドイツ人の不信は、紙幣の流通量より速いペースで増大している。結果が原因より大きくなっている状況だ。しつぽが犬を追い越してしまっている。
- ・ 昼も夜も、30カ所の製紙工場と、150カ所の印刷会社、2000台の印刷機があくせくと働いて、絶え間なく紙幣の猛吹雪に拍車をかけ、その下では国の**経済がすでに壊滅**していた。
- ・ 総裁は、…自分の義務は、全力を尽くして通貨を供給することだと考えていた。…扱えるだけの量の紙幣を繰り返して印刷して配布する際の**純粹な物流管理**が、総裁の最も大きな配事だったらしい。
- ・ どれだけ大量に印刷しようと、対ポンドの価値を高めることはできなかつた。その一方で、予算の穴はますます大きくなっていった。
- ・ 無知と誤った理論が導き出した極端なまでの愚かさ、あれほど無邪気にさらけ出されるのは、誰にも予期できなかつただろう。

(出典)『ハイパーインフレの悪夢』(アダム・フアーガソン著 2011年新潮社)

- 第2次世界大戦時の巨額の軍事費調達のために多額の国債が発行された結果、終戦直前には債務残高対GNP比が200%程度にまで増大。この巨額の国債発行は日銀引受けによって行われたことから、マネーサプライの増加等を通じて、終戦直後にハイパーインフレーションが発生。
- 政府は、ハイパーインフレーションに対応し、債務を削減する観点から、「預金封鎖」・「新円切替」を柱とする金融危機対策を講じるとともに、「財産税」・「戦時特別補償税」を柱とする財政再建計画を立案・公表。ハイパーインフレーションやこれらの施策により、債務残高対GNP比は大幅に低下したが、同時に国民の資産(特に保有国債)も犠牲性になった。
- こうした教訓に基づき、財政法上、「非募債主義(4条)」や「国債の日銀引受け禁止(5条)」が定められた。

<国の債務残高対GNP比と東京小売物価指数>



(注1) 政府債務残高は、「国債及び借入金現在高」の年度末の値(「国債統計年報」等による)。
 (注2) 1945年度についてはGNPのデータがなく債務残高対GNP比が算出不能。

<預金封鎖・新円切替>

- 全金融機関の預貯金を封鎖し、引出しを原則的に禁止。生活費や事業資金について一定額のみ引出しを承認。
- 日銀券を「旧券」として強制通用力を喪失させ、流通中の旧券を預貯金等に受け入れ、既存の預金とともに封鎖。「新券」を発行し、新円による預金引出しを認める。

<財政再建計画>

- 「財産税」: 通常生活に必要な家具等を除く個人資産(預貯金、株式等の金融資産及び宅地、家屋等の不動産)に対して、一回限りの特別課税。
- 「戦時補償特別税」: 戦争遂行のために調達した物品等の軍や政府に対する戦時補償請求権に対して100%課税を行うことで、戦時補償の支払いを打ち切り。
 (参考) 財産税及び戦時補償特別税による収入は5年間累計で約487億円(昭和21年時点: 一般会計収収約264億円、個人及び法人企業の金融資産は約3,806億円)。

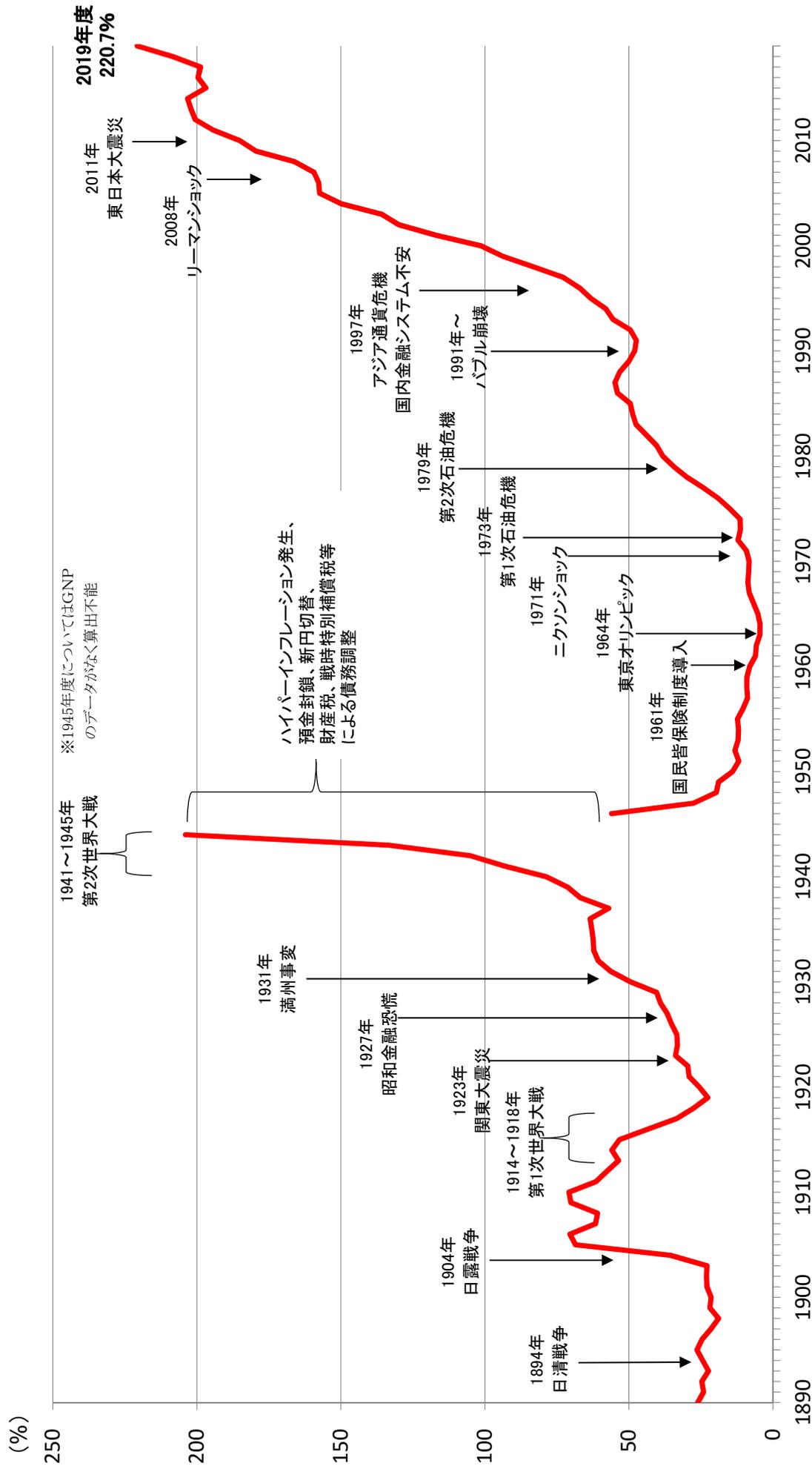
<ハイパーインフレーションの影響>

- 「預金封鎖が父を変えてしまった」。漁師の父親は酒もたばこもやらず、こつこつ貯金し続け、「戦争が終わったら、家を建てて暮らそう」と言っていた。だが、預金封鎖で財産のほぼすべてを失った。やけを起こした父は海に出なくなり、酒浸りに。家族に暴力も振るった。イネ(娘)は栄養失調で左目の視力を失い、二人の弟は餓死した。
- 愛知県松坂屋名古屋店は商品も少なく、物々交換所に様変わりした。インフレで物価は高く、必要な物を交換で入手できる場として重宝された。着物を持ってきて食料を欲しがるといれれば、鍋釜を探す人もあった。同店従業員が交換を仲介し手数料を得た。

(出典)『人びとの戦後経済秘史』(東京新聞・中日新聞経済部 編 2016年)

(参考) 戦前からの債務残高の推移

資料 I - 3 - 11



(注1) 政府債務残高は、「国債及び借入金現在高」の年度末の値(「国債統計年報」等による)。2018年度は第2次補正後予算に基づき見込み。2019年度は予算ベースの計数であり、政府短期証券のうち財政融資資金証券、外国為替資金証券、食糧証券の残高が発行限度額(計197兆円)となつてに留意。なお、1945年度は第2次世界大戦終結時によりGNPのデータがなく算出不能。

(注2) GDPは、1929年度までは「大川・高松・山本推計」における粗国民支出、1930年度から1954年度までは名目GNP、1955年度以降は名目GDPの値(1954年度までは「日本長期統計総覧」、1955年度以降は国民経済計算による)。ただし、2018年度及び2019年度は、「平成31年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(平成31年1月28日閣議決定)による。

- 「物価水準の財政理論 (Fiscal Theory of the Price Level: FTPL)」とは、財政政策によって物価水準が決定されるとする議論。
- シムズ・米プリンストン大学教授は、2016年8月のジャクソンホール会議において、「物価水準の財政理論」を紹介したうえで、米・欧・日でインフレ目標が達成できないのは、金融政策がゼロ金利制約に直面するもので、(将来のインフレによってファイナンスされる)財政拡張を伴っていないためと主張。

※ ジャクソンホール会議： 毎年8月、米カンザスシティ連銀がワイオミング州ジャクソンホールで開催するシンポジウム。各国の中央銀行幹部や経済学者が参加する。

FTPLの理論概要

- ✓ 政府債務のデフォルトは生じないと仮定
- ✓ 物価水準は、政府の将来にわたる予算制約式 (下記) が成立するように調整される

$$\frac{\text{名目政府債務残高}}{\text{（＝民間部門保有の公債残高＋マネタリーベース）}} = \text{将来の政府余剰の総和（割引現在価値）}$$

物価水準

- ✓ 政府が歳出拡大・減税を行う
- ✓ 政府は、同時にそのための増税や歳出削減を行わないことにコミット

↓

- ✓ 家計は上記の政府のコミットメントを信用
- ✓ 家計は国債保有により資産が増え、増税も見込まれないため、消費を増やす

↓

- ✓ 物価水準が上昇

- 財政規律を一時的に放棄することによって物価水準の上昇を実現するという考え方は、現実的でない。
- ⇒ 「一時的」であることを家計が見透かせば上記の効果は生じない一方、「継続的」と見通せば、国債価格の下落をはじめ、様々な問題が発生し、物価上昇も制御不能となるおそれ。
- 恒等式の右辺を見ても、基礎的財政収支が黒字であることは必要。わが国の場合、すでに見たように物価上昇で収支改善を期待することは必ずしも容易でなく、結局、基礎的財政収支を黒字にするための別途の収支改善努力が必要。

「中長期の経済財政に関する試算」(中長期試算)の概要

資料 I-4-1

※ 平成31年1月30日 経済財政諮問会議提出(内閣府)

経済・財政面における主要な想定

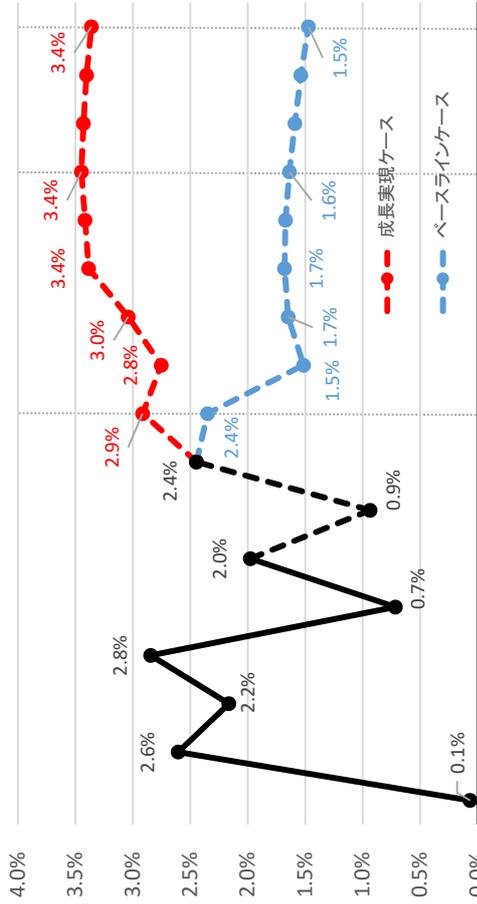
○ 経済シナリオ

- ・ ①「成長実現ケース」: デフレ脱却・経済再生に向けた政策効果が過去の実績も踏まえたペースで発現(2020-28年度平均: 名目3.2%、実質1.8%)
 - ・ ②「ベースラインケース」: 経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移(2020-28年度平均: 名目1.7%、実質1.1%)
- ### ○ 財政前提
- ・ 2018(平成30)年度、2019(平成31)年度: 平成30年度補正予算政府案、平成31年度予算政府案を反映。
 - ・ 2020(平成32)年度以降の歳出: 社会保障歳出は高齢化要因等で増加、それ以外の一般歳出は物価上昇率並に増加することを想定(注)。
 - ・ 消費税率(国・地方)が2019年10月1日に10%へ引き上げられ、あわせて消費税の軽減税率制度が実施。

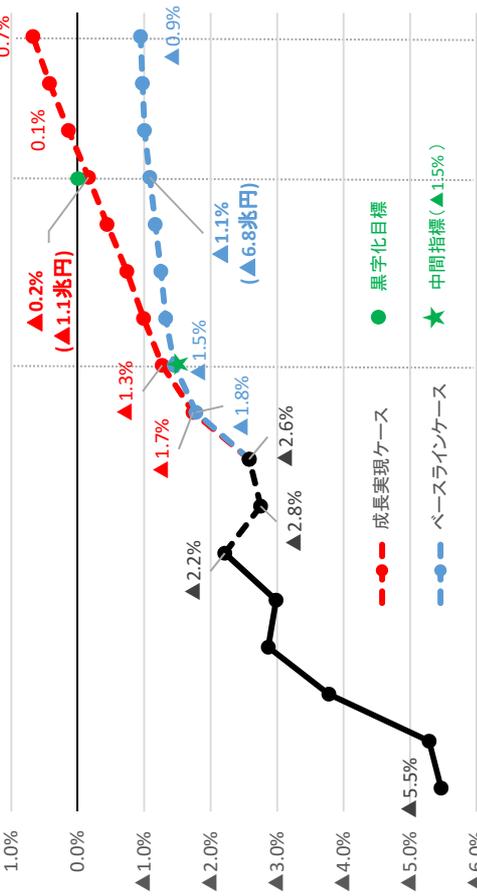
試算結果のポイント

- 2019(平成31)年度の国・地方PB: ▲14.6兆円(対GDP比▲2.6%) (①②共通)
- 2025(平成37)年度の国・地方PB: ①▲1.1兆円(対GDP比▲0.2%) ②▲6.8兆円(対GDP比▲1.1%)

<名目経済成長率>



<国・地方の基礎的財政収支(対GDP比)>

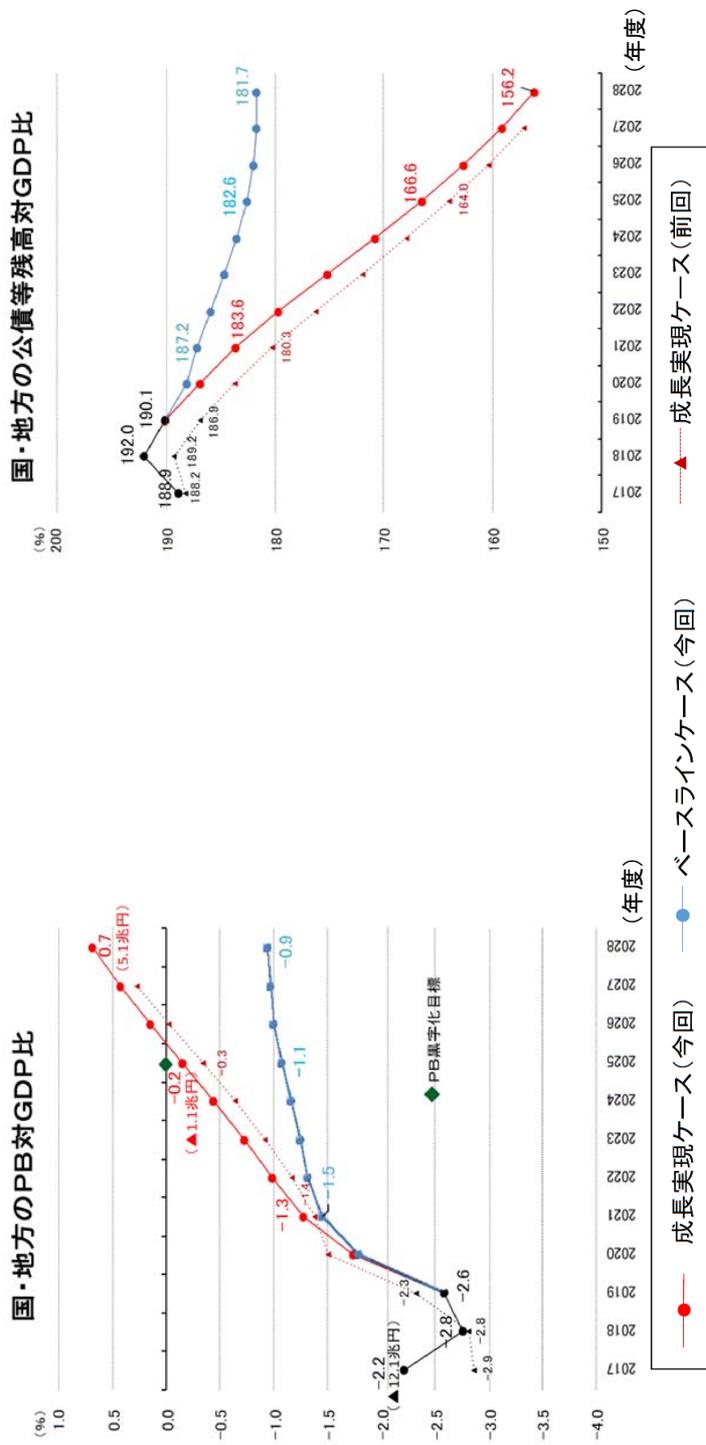


(注) 2020年度の歳出については、「臨時・特別の措置」として、現時点で継続が見込まれる中小・小規模事業者に関する消費者へのポイント還元支援、すまい給付金、防災・減災、国土強靱化対策(3か年緊急対策の最終年度分)を想定。

財政に関する中長期的な見通しについて

資料 I - 4 - 2

- 内閣府中長期試算（2019年1月試算）では、基礎的財政収支が赤字である期間であっても債務残高対GDP比が低下していく姿が示されている。
- これは、本試算の対象期間が2028年度までとされている一方、名目成長率よりも低い金利で発行された既発債がより高い金利で借り換えられていくままではより長いタイムラグがあるためであり、このことは、本試算の（注）の「なお、長期金利の上昇に伴い、低金利で発行した既発債のより高い金利による借換えが進むことに留意が必要である」という「なお書き」で認識されている。
- 国債の借換えが進むにつれて利払費が増加することは明らかであり、内閣府中長期試算では、借換えが一巡するまでの一時的な効果が示されているに過ぎない。
- 2025年度のPB黒字化目標に向けた2021年度における中間指標（PB赤字対GDP比 ▲1.5%、債務残高対GDP比 180%台前半、財政収支対GDP比 ▲3.0%）の進捗状況の評価に当たっても、あくまで財政がこうした一時的な効果に支えられていることを踏まえる必要。



（注）なお、長期金利の上昇に伴い、低金利で発行した既発債のより高い金利による借換えが進むことに留意が必要である。
（出所）内閣府「中長期試算」(2019年1月)

諸外国における財政危機の事例①

資料 I-4-3

- IMFのワーキングペーパー「Fiscal Crises (2017.1)」においては、財政危機を「政府による例外的措置の実施を招くような財政的困窮状態の高まりが続く期間」とし、その種類として、①信用事由(債務の返済の不履行等)、②例外的な公的財政支援(IMFからの多額の財政支援)、③潜在的な財政破綻(ハイパーインフレ等)、④市場からの信認の喪失(市場からの資金調達の困難化等)を挙げている。
- 1995年以降、先進国+G20国のうち、財政危機が発生したのは、14カ国。そのうち、危機以前から財政状況が悪化していたのは、6カ国。

<財政危機の種類>

危機の種類	具体的な状況
①信用事由	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 政府の保有する債務について、債権者に重大な経済的損失を発生させる取組を実施した場合(例えば、債務の返済の不履行、債務の再編、延期等) <p>【具体的状況】 以下のいずれの状況にも該当する場合 (1)債権者が被る経済的損失が相当な規模の場合(対GDP比で0.2%以上) (2)返済できなくなった債務額(名目)の伸びが相当である場合(10%以上)</p>
②例外的な公的財政支援	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 財政健全化を目的としたIMFからの多額の財政支援があった場合 <p>【具体的状況】IMFへの支払い額よりも、支援額が大きくなる場合</p>
③潜在的な財政破綻	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ハイパーインフレが生じている場合 <p>【具体的状況】CPI(年平均)の伸び率が、先進国・小規模発展途上国では35%以上、発展途上国・低所得発展途上国では100%以上の場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 国内での未払金が急激に増加している場合 <p>【具体的状況】未払金の対GDP比が1年あたり1%pt以上増加した場合</p>
④市場からの信認の喪失	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 市場とのアクセスを失った場合 <p>【具体的状況】市場から持続的に資金調達が出来なくなった場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 市場へのアクセス費用が増加した場合 <p>【具体的状況】ソブリンスプレッド、CDSスプレッドが1,000bps以上の場合</p>

<財政危機が発生した国>

(先進国+G20国：1995年～)



危機前に財政状況が悪化していた国

(財政収支対GDP比▲3.0%以下 or 債務残高対GDP比60%超)



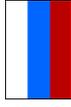
● 財政状況が悪化した国々では、通貨安や市場からの信認低下等に伴う金利上昇等により、政府の資金調達が困難となる事態等（財政危機）が発生。

構造的問題

環境の変化 (外的要因等)

財政危機までの経緯

ロシア



(1998)

- ✓ 不採算企業に対する補助金支出や原油価格の低下等により**財政赤字が発生**。
- ✓ 財政赤字を短期国債により補てん。短期国債の発行残高が急増したが、資金調達は海外資金に依存していた。

アジア通貨危機により、通貨安・資金流出が加速。

- ✓ 政府は為替レートの回復を図るためIMF等に支援要請。
- ✓ ルーブル買い介入と政策金利の引上げ等を実施したが、**政策金利引上げが短期国債金利の上昇を誘発**。
- ✓ **財政の持続性に対する懸念が高まり、短期国債等の債務不履行を発表**。

ブラジル



(1999)

- ✓ 社会保障給付や公務員給与等の物価スライド制により歳出が拡大し、**財政赤字が発生**。財政赤字を中銀の国債引受け（財政ファイナンス）で賄ったことで、ハイパーインフレに直面。
- ✓ 高金利政策や固定相場制の採用等によりインフレは沈静化した**が、利払費増により財政状況が急激に悪化**。

アジア通貨危機・ロシア通貨危機により、資金流出が加速。

- ✓ 政府は国際金融市場の変動等に対応するため、IMFに支援要請。IMFは財政健全化策等の実施を条件に合意。
- ✓ 財政再建を条件として連邦政府が債務を引き受けた州のうち、**ミナスジェライス州の知事が連邦政府に対し、債務返済の延期を宣言**。
- ✓ 民間部門に対しても**債務返済の遅滞が生じるとともに、財政の持続可能性に対する懸念が高まり、市場からの資金調達が困難化**。

トルコ



(2001)

- ✓ 国営企業の放漫経営により多額の**財政赤字が発生**。財政赤字を中銀の国債引受け（財政ファイナンス）で賄ったことで、高インフレ・高金利が慢性化。
- ✓ こうした中、政府は、期待インフレを抑制するための為替管理制度を導入。

アジア通貨危機・ロシア通貨危機の中、海外投資家中、リスク回避姿勢が強まる。

- ✓ 政府首脳部の対立を契機として、為替管理制度を維持するための**財政健全化策等の先送りの懸念が増幅**。
- ✓ **物価・金利上昇の再燃や海外投資家による資本逃避に直面し、市場からの資金調達が困難化（結果的に変動相場制へ移行）**
- ✓ 政府は投資家の信認回復のため、IMFに支援要請。IMFは財政健全化策等の実施を条件として、支援に合意。

各国別の状況（続き）

環境の変化
(外的要因等)

構造的課題

- ✓ インフレーション抑制など経済の安定化のため、固定相場制を採用。
- ✓ 近隣諸国が変動相場制に移行し為替が減価する中で固定相場制を維持したため、輸出競争力の低下により民間部門では対外債務が増加。
- ✓ 公的部門も、国内金融市場が未発達で資金調達を外貨建て国債に依存。

アルゼンチン



(2001)



ロシア通貨危機・ブラジル通貨危機により、資金流出が加速。

- ✓ 資金流出を受け、政府は市場からの信認回復のため、IMFに支援要請。
- ✓ IMFからの支援を受けながら、連邦政府の財政収支均衡を目指す「財政均衡法」の制定などを行ったが、資金流出に伴う金利上昇により利払費が増加し財政状況は更に悪化。
- ✓ 財政の持続可能性に対する懸念が増幅し、外貨建て国債の調達・返済が困難となり、デフォルト。

財政危機までの経緯

- ✓ ユーロ加盟やアテネオリンピックを背景に、高い経済成長を実現。
- ✓ ユーロの信用力により金利が大幅に低下していたことから、歳出・歳入改革をせず、借入を拡大、財政赤字が発生。

ギリシヤ



(2009)



リーマンショックにより、経済・財政状況等が悪化。

- ✓ 財政統計の不正発覚を契機に、財政の持続性に対する懸念が高まり、金利が急騰。市場からの資金調達が困難化、債務不履行等が発生。
- ✓ 自力での資金調達が困難となったことにより、IMF等に支援を要請。財政健全化策の実施等を条件に支援に合意。

- ✓ 構造的な低成長・低競争力体質(※)や年金関係支出の増加により、慢性的な財政赤字等が発生。

ポルトガル



(2011)



リーマンショック・ギリシヤ危機により、経済・財政状況等が更に悪化。

- ✓ ギリシヤ危機の波及を受け、政府は財政健全化策を公表したが、議会が否決。財政の持続性に対する懸念が高まり、金利が上昇。市場からの資金調達が困難化し、債務不履行等が発生。
- ✓ 自力での資金調達が困難となったことにより、IMF等に支援を要請。財政健全化策の実施等を条件に支援に合意。

■ 各国の財政危機の規模に関する指標の比較(対GDP比)

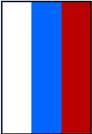
	ロシア	ブラジル	トルコ	アルゼンチン	ギリシヤ	ポルトガル
デフォルト額	25.0%	1.3%	—	84.4%	127.1%	23.3%
IMF等からの支援 合意額	7.8%	4.8%	3.1%	319.6%	32.3% (第1次)	44.3%
					90.5% (第2次)	
					48.8% (第3次)	

(出所) デフォルト額: Bank of Canada「Database of Sovereign Defaults」, Moody's「Sovereign default and recovery rates, 1983-2017」 支援合意額: IMF, 欧州委員会等。各国GDPは、IMF「World Economic Outlook」よりデフォルト時、支援合意時のデータを使用。(注) トルコはデフォルトしていないため、デフォルト額は記載していない。

諸外国における財政危機の事例②

資料 I - 4 - 6

- 財政危機が発生した国では、負担増や年金・医療の大幅な給付カットなど、厳しい措置を実施。

		財政健全化策の概要	財政収支対GDP比の改善幅 ^(注)
ロシア		<ul style="list-style-type: none"> ・ 不採算企業への補助金や地方における歳出の削減【1998年～】 ・ 輸出関税を再導入【1999年】 ・ 実効税率を下げる一方で脱税のインセンティブを減らし、課税ベースを拡大【1999年～】 	10.5%ptの改善 ※ 1998年：▲7.4% →2000年：▲3.1%
ブラジル		<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会保険負担金の事業主負担の引上げ（売上げの2%→3%。銀行に新たに賦課）【1999年～】 ・ 連邦職員年金の被保険者負担の引上げ【1999年～】 ・ 金融取引税の税率引上げ【1999年～】 	2.0%ptの改善 ※ 1998年：▲7.2% →1999年：▲5.2%
トルコ		<ul style="list-style-type: none"> ・ 新規公共投資の抑制や後発医薬品の普及促進を通じた歳出削減【2002年～】 ・ 石油消費税の引上げ【2002年～】 ・ 政府が保有している国営企業株式の売却【2002年～】 	21.5%ptの改善 ※ 2001年：▲25.4% →2004年：▲3.9%
アルゼンチン		<ul style="list-style-type: none"> ・ 農作物等を対象とした輸出税の創設【2002年～】 ・ ガス・電気などの公共料金の引上げ【2002年～】 ・ 連邦政府から州政府への赤字補填に対する上限額の設定【2002年～】 	3.3%ptの改善 ※ 2001年：▲5.4% →2002年：▲2.1%

(注) 改善幅は、健全化策実施前の財政収支対GDP比と、危機への対応のための健全化策を実施した後の財政収支対GDP比を比較。
 (出典) IMF "World Economic Outlook" (2018年10月)、各国資料

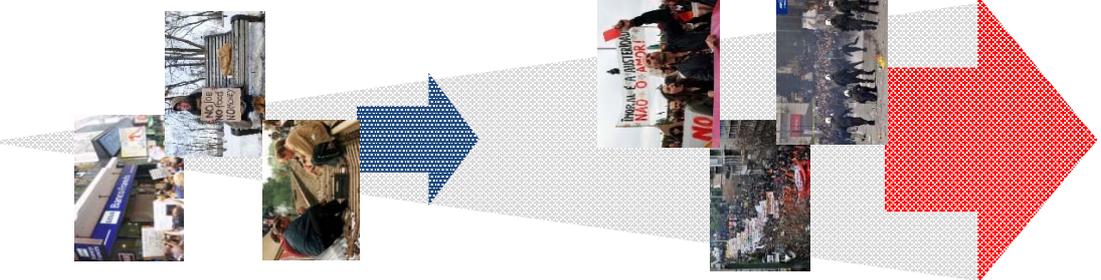
諸外国における財政危機の事例②（続き）

資料 I - 4 - 7

財政健全化策の概要		財政収支対GDP比の改善幅 ^(注)
<p>ギリシャ</p> 	<ul style="list-style-type: none"> 年金給付が月1,200ユーロを超える場合、超える部分の給付を20%減額。更に、月1300ユーロを超える場合、超過部分の給付を12%減額【2011年・2012年～】 年金支給開始年齢を60歳から、段階的に67歳まで引上げ【2010年・2012年～】 基礎的年金支給額の減額【2016年～】 (15年以上勤務した者:486ユーロ(月額)→20年以上勤務した者:384ユーロ(月額)等) 年金支給額に応じた社会連帯負担金（3～14%）の徴収【2010年～】 付加価値税率を引上げ（19→21%→23%→24%）【2010年～】 	<p>15.7%ptの改善</p> <p>※ 2009年:▲15.1% →2018年:0.5%</p>
<p>ポルトガル</p> 	<ul style="list-style-type: none"> 月収1,100ユーロ以上の年金受給者に対する年金給付額を7分の1（約14%）減額【2012年・2013年】 (月収600ユーロ以上1,100ユーロ未満の年金給付者に対しても段階的に給付額を切下げ。) 新規年金受給者に対する年金給付額を約4%減額【2012年～】 医療費の個人負担の増額（従来の3倍程度）【2012年～】 付加価値税率を引上げ（21%→23%）【2011年～】 	<p>6.3%ptの改善</p> <p>※ 2010年:▲11.2% →2013年:▲4.8%</p>

(注1)改善幅は、健全化策実施前の財政収支対GDP比と、危機への対応のための健全化策を実施した後の財政収支対GDP比を比較。
(注2)ギリシャの2018年の財政収支対GDP比は推計値。
(出典)IMF“World Economic Outlook”(2018年10月)、各国資料

財政危機の発生



※ 財政状況が悪化している国がIMFから財政支援を受ける場合、通常、支援条件として緊縮財政の実施が求められる。

緊縮財政の実施

<給付等の削減>

- ✓ 年金給付の削減 (希、葡)
- ✓ 公共投資の抑制 (土)

<負担の増加>

- ✓ 付加価値税の引上げ (希、葡)
- ✓ 医療・社会保険等の事業主・個人負担の増加 (伯、葡)
- ✓ 燃料税の引上げ (土)、公共料金の引上げ (亜)

経済状況の悪化

- ✓ インフレによる購買力の低下 (露、亜)
- ✓ 金融システム危機に伴う銀行取り付けや預金封鎖の発生 (露、伯、亜、希)
- ✓ 失業率の大幅な上昇 (露、希、葡)

ルーマニアにおける銀行取り付けの様子 (出典:ロイター)

ギリシャ政府の財政緊縮策への抗議の場面で物乞いをする男性 (出典:ロイター)

社会情勢の不安定化

- ✓ 増税、給与削減、解雇等に対するデモ・ストライキの多発 (露、亜、希、葡)
- ✓ 与党が総選挙で過半数割れ。連立協議も失敗し、政治的空白が発生 (希)
- ✓ 混乱を受け、首相が辞任。総選挙の結果、政権交代 (葡)

リスボンの広場にポルトガル政府の財政緊縮策に反対する人々が集まる (出典:ロイター)

アテネでギリシャ政府の財政緊縮策に抗議し、機動隊員を蹴る人々 (出典:共同通信)

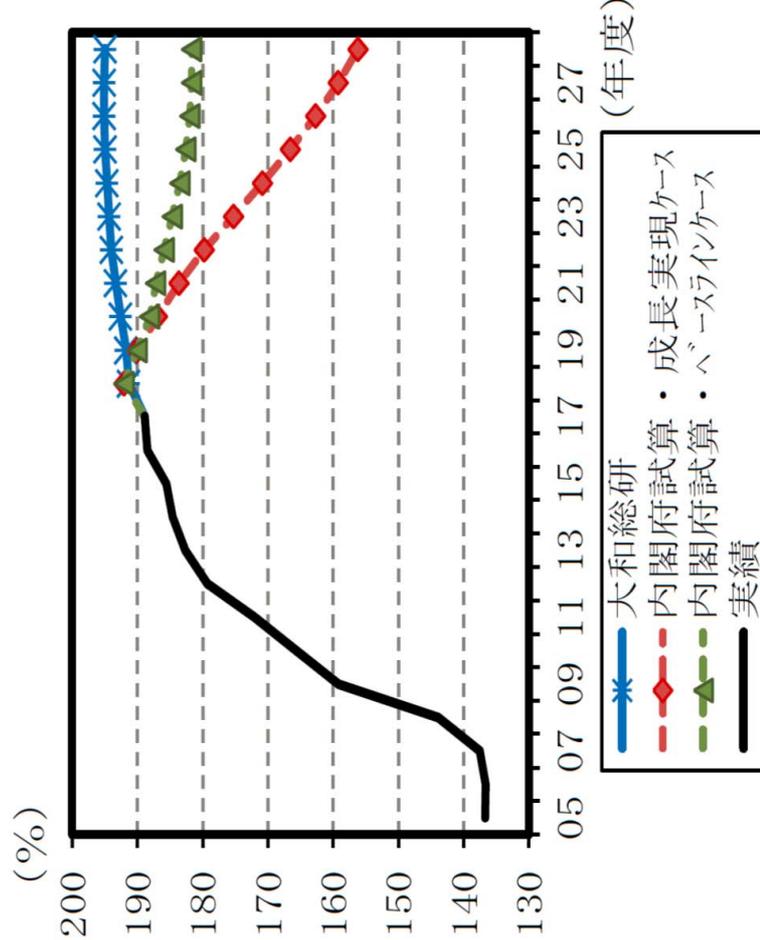
財政に関する中長期的な見通しについて

資料 I - 4 - 9

○ シンクタンクや民間団体等による財政試算では、内閣府中長期試算とは異なり、当面も債務残高/GDP比は安定的に引き下
がらず、中長期的にはむしろ上昇する姿が示されている。

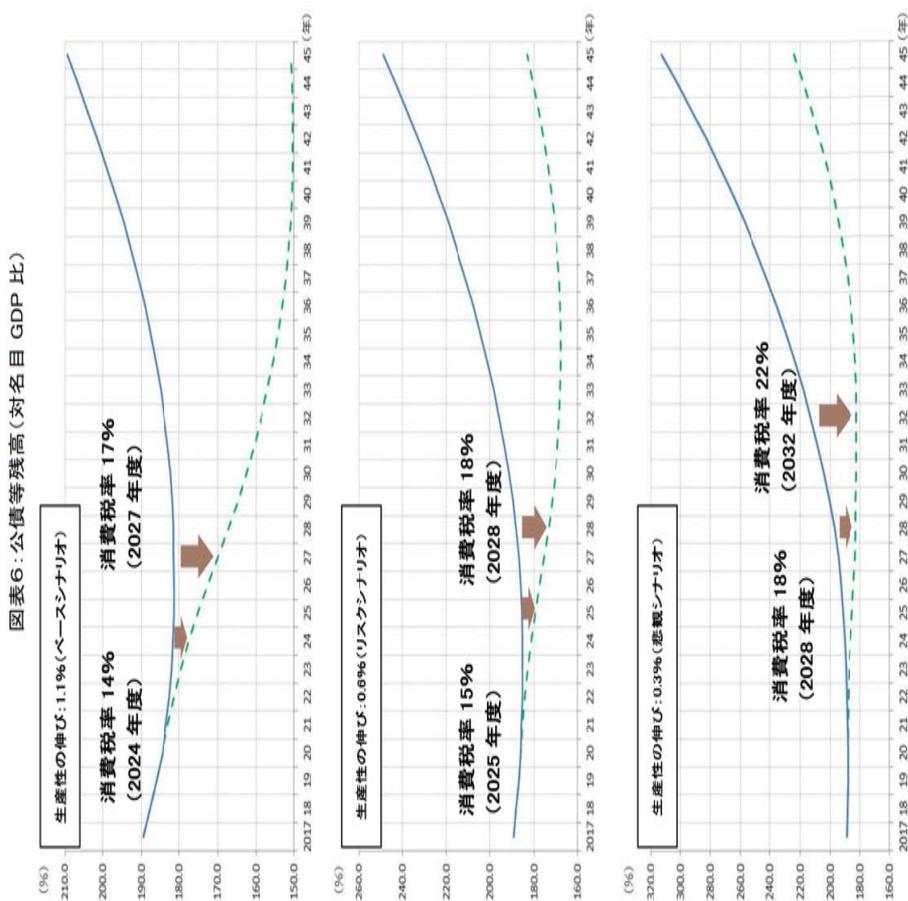
【大和総研による試算】
財政・社会保障見通しと財政再建の課題
(2019年3月12日)

図表 6 公債等残高 GDP 比の見通し



【経済同友会による試算】
新たな財政健全化計画に関する提言
(2018年5月15日)

<2045 年度までの長期財政試算>



当面の取組み

[既存の取組みを充実させつつ、新たなツールを活用]

現行の活動の充実

広報資料の充実、メディア関係者への発信などを継続しつつ、

・大学等の特別授業
大学教授、学生のポジティブな発信力を活用

・新たな科目「公共」の充実等に向けた協力※次頁参照
対話的・主体的学習の素材として活用できる資料の
充実（高校教科書は2022年度から使用開始）

受け手ごとの工夫

・財政全般の議論はわかりにくく、エントリーのハードルが高いため、自分事として関心を有する事項を入り口に
・関心事が異なる受け手ごとにコンテンツを工夫
ポジティブなメッセージも取り入れ
・SNSなどの活用により、受け手ごとにチャンネルを工夫

情報発信チャネルの充実

・地方公聴会等の実施
大阪にて実施（令和元年5月13日）

・スマートフォン対応→アクセス数向上（本年夏頃）
財務省WEBサイト「日本の財政を考える」
・財務省SNSから発信するコンテンツの充実と発信頻度の向上（財政審開催ごとにシヨートコンテンツを発信等）

地方の経済界等とタイアップした地方紙の広告記事との連携など



財務省WEBサイトへの誘導

より深く理解してもらうため、SNS等や財政教育などの機会を通じてWEBへのアクセスを促す。

	特徴	チャネル
学生	<ul style="list-style-type: none"> これからの日本を支える世代であるとともに、財政悪化の影響を最も受けかねない世代 税・社会保険料納付などの実体験が少ない 	財政教育 SNS
団塊Jr.	<ul style="list-style-type: none"> 子の教育負担が大きく、老後不安、介護離職不安を抱える 2040年、自身が大きな高齢化セグメント 全世代型社会保障は自身にメリット 	ソーシャル経済メディア SNS

○ 高校教科書における「公共」の科目の新設（新学習指導要領／令和4年から教科書に採用／必修科目）

- 選挙権年齢の18歳以上へ引き下げに伴い、高校生にとって政治・社会が一層身近になるなか、人間と社会とのあり方についての見方・考え方を働かせ現代の諸課題を追究したり解決したりする活動を通して、国際社会に主体的に生きる平和で民主的な国家及び社会の有為な形成者に必要な公民としての資質・能力を育成することを目標として新設

○ 新たな科目「公共」の充実等にもむけた協力

- これまで、新学習指導要領の改訂に資するよう、文部科学省に対する積極的な情報提供を行ってきたところ。
- 今後、財務省が対話形式学習として体系的に取り組んできた「財政教育」の経験を活かし、「公共」を含め小中高校の授業、生徒の考察・探求活動に資する素材の充実など、映像資料を含めた学習支援ツールを充実し、財務省ウェブページなどで発信。

「公共」の内容・内容の取扱い

（高校学習指導要領、高校学習指導要領解説公民編から財政・社会保障に関する部分を抜粋・要約）

B 自立した主体としてよりよい社会の形成に参加する私たち

A 知識・技能

財政および租税の役割、少子高齢社会における社会保障の充実・安定化

- ※ これらについては関連させて取り扱い、国際比較の観点から、我が国の財政の現状や少子高齢社会など、現代社会の特色を踏まえて財政の持続可能性と関連付けて扱うこと。

イ 思考力、判断力、表現力等

アの事項について、法、政治及び経済などの側面を関連させ、自立した主体として解決が求められる具体的な主題を設定し、合意形成や社会参画を視野に入れながら、その主題の解決に向けて事実を基に協働して考察したり構想したりしたことを、論拠をもって表現すること。

- 充実した社会保障制度を維持するために欧州諸国ではどのくらいの租税負担をしているか（主題例）
- 高齢化する社会において国民負担率の上昇を抑えるにはどのような方策があるか

C 持続可能な社会づくりの主体となる私たち

持続可能な地域、国家・社会及び国際社会づくりに向けた役割を担う、公共の精神をもった自立した主体となることに向けて、幸福、正義、公正などに着目して、現代の諸課題を探究する活動（※生徒自らが課題を設定）。

- （課題例）「少子高齢化に伴う人口減少問題」、「受益と負担の均衡や世代間の調和がとれた社会保障」、「生命倫理」、「地球環境問題」等



オランダ：財政健全化に対する国民意識

平成30年3月30日
財政制度分科会
海外調査報告より

資料 I - 6 - 1

○ 経済分析局は、総選挙の際に各政党のマニフェストが経済、財政、国民生活に与える影響を多角的に試算・公表しており、国民はこれを参考に熱心な議論やそれに基づく投票を行っている。分析では、欧州における財政協定への遵守度や、税負担の変化なども記載されており、国民の注目度は非常に高い。

経済分析局による各党公約の分析①

経済分析局(CPB)の分析結果の例

CPBのベースラインから各政党の政策が政権期間満了後（この場合は、2021年）にどの程度影響を与えるかについて定量的に分析。

Baseline	VVD	PvdA	SP	CDA	D66	CU	GL	SGP	DENK	VNL	VP
ベースライン											
【財政収支、債務残高】											
EMU balance (2021, ex ante, billion euros)	7.5	-7.7	-12.8	-11.8	-10.4	-9.2	-4.8	-11.7	-6.4	2.8	-8.4
EMU balance (2021, ex ante, % GDP)	-1.0	-1.7	-1.5	-1.3	-1.2	-0.6	-1.5	-0.8	0.4	-1.1	-3.3
EMU balance (2021, ex post, % GDP)	0.9	-0.7	-0.9	-0.3	-0.7	-0.8	-0.4	-0.2	-0.3	0.4	-0.8
Public debt (2021, % GDP)	52.3	1.8	1.9	-0.8	1.5	0.8	0.2	-0.8	-0.5	-1.1	1.6
【マクロ経済（GDP、雇用、物価）】											
GDP volume (2021, % a)	1.7	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.4
Consumer price index (2021, % a)	5.5	-0.4	-1.1	-1.8	-1.0	-0.4	-0.3	-1.1	-0.8	-0.4	-0.4
Employment (2021, % a)	1.3	0.0	0.3	0.0	0.2	0.3	0.3	0.6	0.4	0.1	-0.2
【雇用環境】											
Employment market sector (2021, a)	0.5	0.3	0.1	-0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0	-0.1	0.2
Employment public sector (2021 a)	-0.1	0.0	1.8	0.5	0.9	0.9	-0.1	0.9	0.5	-0.5	0.0
Employment health care (2021, a)	2.2	0.4	0.0	1.4	0.1	-0.3	-0.1	0.6	0.0	1.0	-0.2
【購買力】											
Purchasing power (2021, a)											
The employed	0.0	1.2	1.1	2.0	0.7	0.8	1.0	1.3	1.0	0.2	2.2
Benefit recipients	-0.2	-1.2	1.0	3.2	0.1	0.2	0.5	1.3	-0.1	-0.1	0.0
Pensioners	-0.3	0.4	1.7	2.5	0.4	0.7	0.6	1.1	-0.2	0.0	0.3
All households	0.0	0.7	1.2	2.3	0.6	0.7	0.9	1.2	0.6	0.1	1.6
【購買力格差】											
Purchasing power differences (2021, a)											
Lowest compared to highest incomes (b)	-0.3	-0.4	1.2	4.2	-0.7	0.1	-0.6	1.2	-0.9	0.5	-4.0
【持続可能性、所得再分配】											
Sustainability (% GDP)	0.4	-0.1	-1.1	-3.1	-0.8	-0.3	-0.2	-0.3	-0.3	-0.2	-1.0
Structural employment (percentage points)	3.5	0.1	-4.6	-0.3	0.7	-0.2	0.3	-1.4	0.0	0.9	-4.8
Effects on distribution of income, after 2021 (c)	2.9	2.1	-5.7	-14.4	0.4	-1.7	-1.1	-6.0	0.0	-0.5	12.6

a) average % per year 2018-2021

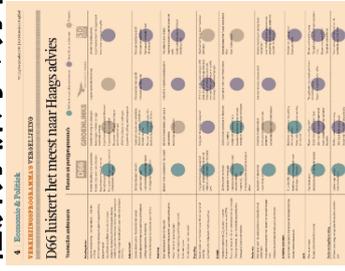
b) lowest incomes: less than 175% gross minimum wage; highest incomes: over 500% gross minimum wage.

c) On the basis of mitigation in the Gini coefficient. An increase means greater income inequality.

(出典)オランダ経済分析局

経済分析局による各党公約の分析②

経済分析局の分析結果の新聞報道



「CPBの政党分析の公表日は、ニュースのヘッドラインで必ず多くの分析結果が取り上げられ、多くの国民がその日政党の施策について議論することになる。」
(CPBへのヒアリングより)

(出典)「民主66がハーグの意見をよく聞いている！」(蘭紙より(CPB提供))

オランダ財務大臣室に飾られている絵



「セイレーンの誘惑」

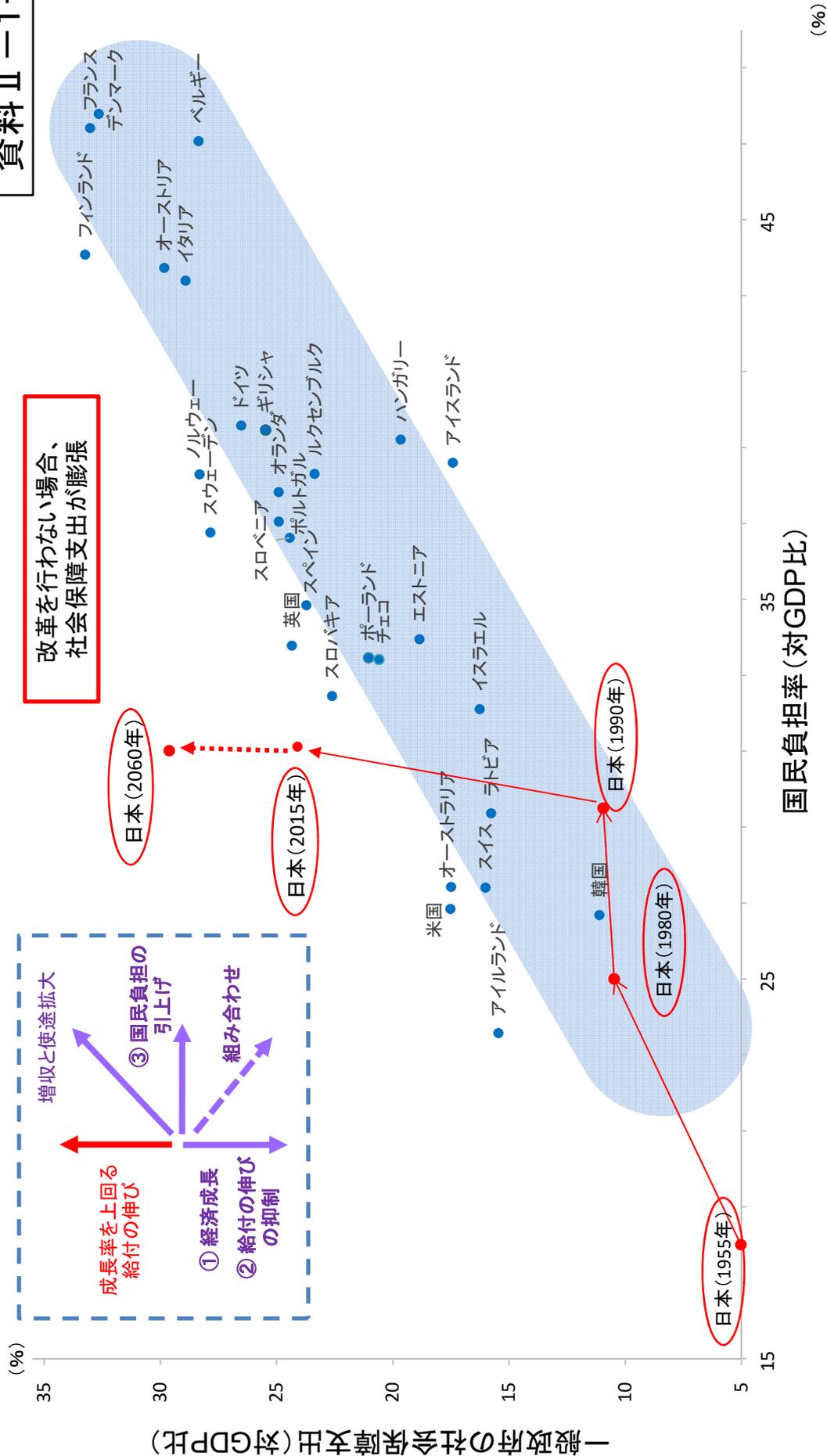
John William Waterhouse
(出典)ビクトリア王立美術館

美しい女性の顔を持つ怪物セイレーンは、その歌声で船乗りたちを魅了し、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、誘惑から身を守った。

→ 財政健全化という難航海では、誘惑に負けない仕組みが必要。
(オランダ財務省ヒアリングより)

OECD諸国における社会保障支出と国民負担率の関係

資料Ⅱ-1-1



我が国は諸外国と比べ、給付と負担のバランスが不均衡の状態に陥っており、制度の持続可能性を確保するための改革が急務

(出典) 国民負担率: OECD “National Accounts”, “Revenue Statistics”, 内閣府「国民経済計算」等。
 社会保障支出: OECD “National Accounts”, 内閣府「国民経済計算」。
 (注1) 数値は、一般政府(中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの)ベース。
 (注2) 日本は、2015年度まで実績、諸外国は2015年実績(アイスランド、ニュージーランド)。
 (注3) 日本の2060年度は、財政制度等審議会「我が国の財政に関する長期推計(改訂版)」(2018年4月6日 起草検討委員提出資料)より作成。

- 我が国の財政赤字は、高齢化に伴う社会保障費の増加を主因とする歳出増に対して、それを賄う税収の不足が拡大することにより、生じている。
- OECD諸国と比較しても、我が国では、特に1990年代以降、受益が実際の負担（社会保険料+税）を大きく上回り、社会保障における「給付と負担のバランス」から大きく外れている。この乖離は、改革を行わない場合、さらに拡大することが見込まれており、このままでは制度は持続可能でない。
- このように、財政健全化の課題は、社会保障制度の持続可能性の問題と表裏一体である。
- 「給付と負担のバランス」を回復し、社会保障制度を持続可能なものとするための方策は、以下の3つを組み合わせる改革を実施していく以外に途がない。
 - 1) 潜在成長力を高める構造改革・支え手減少への対応等
 - 2) 社会保障のための税財源の確保（社会保障・税一体改革）
 - 3) 社会保障の伸びの抑制

我が国の医療・介護制度の特徴と課題

資料Ⅱ-1-3

わが国の医療・介護制度の特徴

国民皆保険

フリーアクセス

自由開業制

出来高払い

患者側

- 患者負担が低く、患者側にコストを抑制するインセンティブが生じにくい構造
- 誰もがどんな医療機関・医療技術にもアクセス可能

医療機関側

- 患者数や診療行為数が増加するほど収入が増加
- 患者と医療機関側との情報の非対称性が存在

社会構造の変化

- **高齢化**の進展による受給者の増加や疾病構造の変化
- 少子化の進展による「**支え手（現役世代）**」の**減少**
- イノベーション等による**医療の高度化・高額化**の進展

供給サイドの増加に応じて
医療・介護費の増大を招きやすい構造

国民皆保険を維持しつつ、制度の持続可能性を確保していくための医療・介護制度改革の視点

保険給付範囲の在り方の見直し

- 「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助」の原則の徹底
- 高度・高額な医療技術や医薬品への対応

保険給付の効率的な提供

- 医療・介護提供体制の改革（過剰な病床の削減等）
- 公定価格の適正化

高齢化・人口減少下での負担の公平化

- 年齢ではなく能力に応じた負担
- 支え手減少下での医療費増加に対する総合的な対応

「高齢化」「支え手の減少」「高度化」の中で、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、団塊の世代が後期高齢者となり始める2022年度までに制度改革に取り組んでいく必要がある、下記の視点で、早急に議論を進めるべき。

視点1 保険給付範囲の在り方の見直し

① 「『大きなリスクは共助、小さなリスクは自助』の原則の徹底」

「小さなリスク」については、従前のように手厚い保険給付の対象とするのではなく、より自助で対応することとすべき。

〔主な改革項目（案）〕OTC類似薬や有用性の低い医薬品の処方に係る自己負担率の引上げ、少額の外来受診に係る定額負担の導入
介護の軽度者向け生活援助サービスに係る給付の在り方の見直し 等

② 「高度・高額な医療技術や医薬品への対応」

医薬品・医療技術について、安全性・有効性に加え、費用対効果や財政影響などの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。

視点2. 保険給付の効率的な提供

① 「医療・介護提供体制の改革」

これまで以上に限られた財源とマンパワーの中で必要なサービスを過不足なく効率的に提供していくため、医療・介護提供体制の在り方の見直しを図るべき。

〔主な改革項目（案）〕

- ・ 地域医療構想の実現（急性期病床の削減等）に向けた、都道府県によるコントロール機能の強化やインセンティブ策の強化
- ・ かかりつけ医等への適切な誘導に向けた、外来受診時等における定額負担の活用
- ・ 介護の地域差縮減に向けた、インセンティブ交付金等の活用による保険者機能の一層の強化 等

② 「公定価格の適正化」

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・薬価の合理化・適正化等を進めるべき。

今後の介護報酬改定に向け、加算の効果等に係るエビデンスの整理・検証を通じた報酬改定のPDCAサイクルを確立していくべき。

視点3. 高齢化・人口減少下での負担の公平化

① 「年齢ではなく能力に応じた負担」

世代間の公平の観点も踏まえ、後期高齢者の窓口負担の引上げや介護の利用者負担などの改革を実施すべき。

② 「支え手減少下での医療費増加に対する総合的な対応」

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。

新経済・財政再生計画と改革工程表2018のスケジュール (社会保障関係) 資料Ⅱ-1-5

2018年度		2019年度		2020年度	2021年度	2025年度
結論	新経済・財政再生計画 (骨太)	10月 消費税率 引上げ (予定)	構造改革期間	骨太 2020		P B 黒字化 目標
社会保障	<p>社会保障関係費については、再生計画において、2020年度に向けてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019年度以降、その方針を2021年度まで継続する。</p>					
歳出改革の枠組み	<p>2022年度以降については、団塊世代が75歳に入り始め、社会保障関係費が急増することを踏まえ、こうした高齢化要因を反映するとともに、人口減少要因、経済・物価動向、社会保障を取り巻く状況等を総合的に勘案して検討する。</p>					
主要スケジュール	医療	<ul style="list-style-type: none"> 所得のみならず資産の保有状況を適切に評価しつつ、「能力」に応じた負担 後期高齢者の窓口負担 薬剤自己負担の引上げ 外来受診時等の定額負担の導入 医療費について保険給付率（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直しつつ、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 医療・介護における「現役並み所得」の判断基準の見直し 新規医薬品や医療技術の保険収載等に際して、費用対効果や財政影響などの経済性評価や保険外併用療養の活用など 		<ul style="list-style-type: none"> 診療報酬改定、薬価改定 毎年薬価改定 診療報酬改定、薬価改定 (2022年度) 		
	介護	<ul style="list-style-type: none"> 所得のみならず資産の保有状況を適切に評価しつつ、「能力」に応じた負担 介護のケアプラン作成に関する給付の在り方 介護の多床室料に関する給付の在り方 介護の軽度者への生活援助サービス等に関する給付の在り方 		<ul style="list-style-type: none"> 制度改革 介護報酬改定 第8期計画開始 		
	年金	<ul style="list-style-type: none"> 勤労者皆保険制度（被用者保険の更なる適用拡大）の実現 高齢者の勤労に中立的な公的年金制度を整備 マクロ経済スライドの在り方 高所得者の年金給付の在り方を含めた年金制度の所得再分配機能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の見直し 		年金財政検証		
<p>＜骨太方針2018（抄）＞ 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取りまとめ、早期に改革の具体化を進める。</p>						

新経済・財政再生計画 改革工程表2018の概要(社会保障)

資料Ⅱ-1-6

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取りまとめ、早期に改革の具体化を進める。

改革の視点

保険給付範囲の
在り方の見直し

改革工程表2018における主な改革項目(全61項目)

- ▶ **生活習慣病治療薬の費用面も含めた適正な処方**の在り方について検討。
- ▶ **薬剤自己負担の引上げ**について、諸外国の薬剤自己負担の仕組み(薬剤の種類に忠じた保険償還率や一定額までの全額自己負担など)も参考としつつ、市販品と医療用医薬品との間の価格のバランス等の観点から検討。
- ▶ **外来受診時等の定額負担**の導入・活用について、早期に改革が具体化されるよう検討。
- ▶ **医薬品や医療技術の保険収載**の判断等に当たり費用対効果や財政影響などの経済性評価を活用し、保険対象外の医薬品等に係る保険外併用療養を柔軟に活用・拡大することについて、早期に改革が具体化されるよう検討。
- ▶ **軽度者に対する生活援助サービス等**について、地域支援事業への移行を含め、第8期介護保険事業計画期間に向けて検討。

- ▶ 地域医療構想の実現に向け、**病床転換や介護医療院への移行等**が進むよう、必要な対応(地域医療介護総合確保基金の指標水準引上げ、メリハリ強化等)を検討(①具体的対応方針合意：公立・公的病院は2018年度末までに100%、全体は2019年度末までに50%、②増減病床数の達成：2025年度に100%)。

→ 累次の法改正で設けた都道府県知事の権限の行使状況を勘案した上で、実効性のある新たな**都道府県知事の権限の在り方**を検討。

- **国保の普通調整交付金の配分**について、加入者の性・年齢で調整した標準的な医療費を基準とするなどの観点から議論。
- **介護の調整交付金**についても、保険者機能の更なる強化に向けて検討。
- **高確法第14条に基づく地域独自の診療報酬**について、その判断に資する具体的な活用策を検討・提示。
- ▶ 2019年度中に、都道府県の医療計画に、高額医療機器の新規設置や更新の際に都道府県や医療関係者の協議を経る規制の導入を含む、**医療機器等の効率的な活用の促進**に関する事項を盛り込む。
- ▶ 国保財政の健全化に向け、**法定外繰入等の解消期限や解消に向けた実効的・具体的な手段**を盛り込んだ計画を策定・公表(見える化)。2020年度以降の**保険者努力支援制度**について、加減算双方向での財政的インセンティブの一層の活用。
- ▶ **薬価制度抜本改革**の更なる推進(費用対効果評価の本格実施に向けた検討(～2018年度末)、毎年薬価改定の対象範囲(～2020年中))
- ▶ **調剤報酬の在り方**について、対物業務から対人業務への構造的な転換の推進やこれに伴う所要の適正化を行う観点から検討。
- ▶ 医療・介護分野における**ITの活用、労働生産性の向上**(ロボット・IoT・AI・センサーの活用等)。

保険給付の
効率的な提供
- 医療・介護提供体制の改革
- 公定価格の適正化

- ▶ **医療保険・介護保険制度における負担への金融資産等の保有状況の反映の在り方**について、早期に改革が具体化されるよう検討。
- ▶ **介護の補足給付の在り方**について、その対象者の資産の実態調査等を行い、第8期介護保険事業計画期間に向けて検討。
- ▶ **後期高齢者の窓口負担の在り方**について、団塊世代が後期高齢者入りするまでに、早期に改革が具体化されるよう検討。
- ▶ **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、早期に改革が具体化されるよう、総合的な対応を検討。

- ▶ **介護のケアプラン作成に関する給付と負担の在り方**について、第8期介護保険事業計画期間に向けて検討。
- ▶ **介護の多床室の室料負担等、施設サービス報酬等の在り方**について、第8期介護保険事業計画期間に向けて検討。
- ▶ **医療・介護における「現役並み所得」の判断基準の見直し**について、現役との均衡の観点から早期に改革が具体化されるよう検討。

※ 旧改革工程表(全44項目)の内、引き続き記載されている16項目(高所得者への給付の在り方を含めた**年金の所得再分配機能の在り方**、**生活保護の更なる適正化**等)も着実に推進。

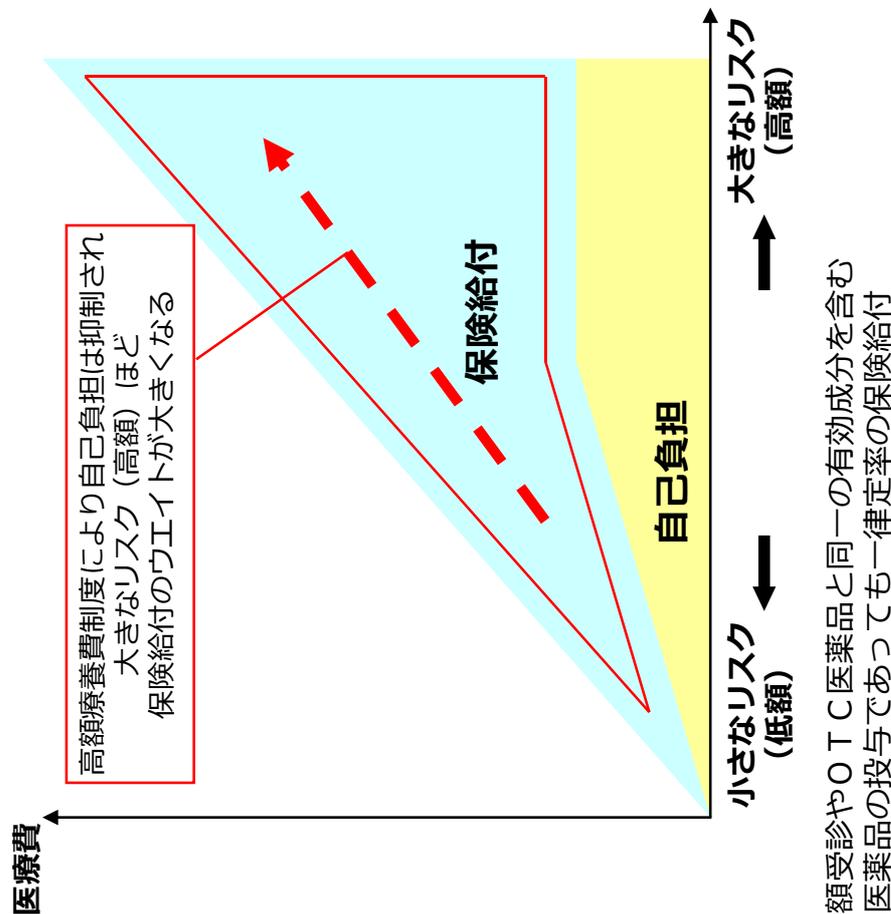
保険給付の範囲の見直し（総括）

資料Ⅱ-1-7

給付の範囲

- 高齢化・医療の高度化により医療費が年々増大する中、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見直しが必要。
- その際「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助」との考えの下、現在の保険給付の範囲の在り方を見直し、より小さなリスクにおける保険給付のウエイトを引き下げていくべき。
- 保険収載を見合わせた際の受け皿として保険外併用療養費制度や民間保険の積極的な活用も含めて検討していく必要。

現状の保険給付のイメージ



これまでに取り組んできた主な事項

○ 医薬品の適正給付（下記を保険算定の対象外）

- ・ 単なる栄養補給目的のビタミン製剤の投与（2012年度）
- ・ 治療目的以外のうがい薬単体の投与（2014年度）
- ・ 必要性のない70枚超の湿布薬の投与（2016年度）

今後の主な改革の方向性

高額医薬品や医療技術が登場し更なる医療費の増加が見込まれる中、高額医薬品や医療技術を引き続き収載していく場合には、「小さなリスク」について、

○ 薬剤の自己負担の引上げ

資料Ⅱ-1-9

- ・ 医薬品の有用性に応じた保険給付率の設定
- ・ OTC医薬品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を見直し（保険外併用療養費制度を活用する手法も検討）

○ 少額の受診等に一定程度の追加負担

資料Ⅱ-1-10

かかりつけ医・かかりつけ薬局等への誘導策として負担に差を設けることも検討 など

また、費用対効果の低い医薬品等については、保険外併用療養費制度の対象としつつ、民間保険の積極的な活用を促進していくことも併せて検討

資料Ⅱ-1-8

保険給付範囲の見直し（高額医薬品等）

給付の範囲

資料Ⅱ-1-8

【論点】

- 現在、薬事承認が行われた新規医薬品は事実上全てが90日以内に保険収載される仕組みとなっており、保険収載に当たって財政影響がどの程度生じるか十分検証されていない。新たな医療技術についても、保険収載に当たって経済性は考慮されていない。
- こうした保険収載の影響は、医療費の「高度化による増加」の要因になっていくと考えられるが、医薬品等の価格が高額になっている状況も踏まえ、国民皆保険制度を維持していく観点から、保険収載の可否も含めて公的保険での対応の在り方を検討する必要がある。

新経済・財政再生計画 改革工程表2018（2018.12.20 経済財政諮問会議）における記載

医薬品や医療技術の保険収載の判断等に当たり費用対効果や財政影響などの経済性評価を活用し、保険対象外の医薬品等に係る保険外併用療養費制度を柔軟に活用・拡大することについて、早期に改革が具体化されるよう関係審議会等において検討。

◆ 近年国内外で登場した高額医薬品等の例

販売名	収載年月	効能・効果	費用
オプジーボ点滴静注	2014年9月	非小細胞肺癌等	約3,500万円 (体重60kg,1年間の場合)
ハーボニー配合錠	2015年8月	C型慢性肝炎 等	約670万円 (12週間)
ステミラック注	2019年2月	脊髄損傷に伴う機能障害等の改善	約1,500万円 (1回投与)
キムリア点滴静注	薬事承認 2019年3月	急性リンパ芽球性白血病等	今後決定 【米国の例】 約5,300万円 (1回投与)

※ 中央社会保険医療協議会資料等に基づき作成。費用は新規収載時または上記効能・効果追加時。

米国内の製品名	米国内の承認年月	米国内の費用
イエスカルタ (リンパ腫治療薬)	2017年10月	約4,200万円 (1回投与)
ラクスターナ (遺伝性網膜疾患治療薬)	2017年12月	約9,500万円 (回眼1回投与)

※ 各社報道発表資料等に基づき作成。

◆ 保険外併用療養費制度の柔軟な活用・拡大

- ・ 現在、保険診療と保険外診療を併用して治療を行う場合、原則として保険診療部分も含めて全額が自己負担となるが、一定の場合には併用可能。

保険外併用療養費制度の分類	
評価療養	保険導入のための評価を行うもの (例：先進医療)
患者申出療養	患者からの申出に基づき 保険導入のための評価を行うもの
選定療養	保険導入を前提としないもの (例：差額ベッド、歯科の合金)

保険診療部分	保険外診療部分
保険外併用療養費	全額自己負担 ※
3割自己負担	

※ 自己負担分について、研究機関や製薬会社等の資金を充てる場合もある。

十

- ・ 保険外併用療養費制度の新たな分類として、経済性の面からの評価に見合う価格を超える医薬品等の場合、①当該価格までを保険適用と同等の負担とし、②当該価格を超える部分については自己負担とする制度を追加。

保険診療部分	当該医薬品等
保険外併用療養費	差額自己負担 保険外併用療養費
3割自己負担	3割自己負担

(参考) 現行の選定療養においても、一定の制限回数を超えたりハビリテーション、制限日数を超えた入院については自己負担として保険診療と併用可。

【改革の方向性】(案)

- 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影響などの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。
- 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より柔軟に対応するか否かの検討も行うべき。その際、経済性の面からの評価に見合う価格までは保険適用と同等の給付を行う新たな受け皿の類型（保険外併用療養費制度の柔軟化）を設定すべき。

保険給付範囲の在り方の見直し（薬剤自己負担の引上げ）

給付の範囲

資料Ⅱ-1-1

【論点】

- 高額・有効な医薬品を一定程度公的保険に取り込みつつ、制度の持続可能性を確保していくためには「小さなリスク」への保険給付の在り方を検討する必要。
- また、OTC医薬品と同一の有効成分を含む医療用医薬品は、医療機関で処方されることにより自らOTC医薬品を求めるとより大幅に低い負担で入手が可能である点で、セルフメディケーションの推進に逆行し、公平性も損ねている。
- なお、諸外国では、薬剤の種類に応じた保険償還率の設定や、一定額までの全額自己負担など、薬剤の負担について技術料とは異なる仕組みが設けられている。

◆ 医療用医薬品と市販品（OTC医薬品）の比較

種類	医療用医薬品			OTC医薬品		
	銘柄	薬価	3割負担（現役）	1割負担（高齢者）	銘柄	価格
湿布	AA	320円	96円	32円	A	2,551円
ビタミン剤	BB	520円	156円	52円	B	3,974円
漢方薬(感冒)	CC	1,010円	303円	101円	C	4,644円
皮ふ保湿剤	DD	1,100円	330円	110円	D	2,448円

※1 各区分における市販品と医療用医薬品は、いずれも同一の有効成分を含んでいる。ただし、同一の有効成分を含んでいる市販品であっても、医療用医薬品の効能・効果や用法・用量が異なる場合があることには留意が必要。

※2 市販品の価格は、メーカー希望小売価格。

※3 医療用医薬品の価格については市販品と同じ数量について、病院・診療所で処方箋を発行してもらい、薬局で購入した場合の価格であり、別途再診料、処方料、調剤料等がかかる。

◆ 薬剤自己負担の国際比較

日本	原則3割 + 高額療養費制度（技術料も含む実効負担率：15%） （義務教育就学前：2割、70～74歳：2割、75歳以上：1割）
ドイツ	10%定率負担（各薬剤につき上限10ユーロ、下限5ユーロ） （注）参照価格（償還限度額）が設定されている場合は、限度額を超えた額は自己負担
フランス	薬剤の種類に応じて自己負担割合を設定（右図参照） （注）参照価格（償還限度額）が設定されている場合は、限度額を超えた額は自己負担
スウェーデン	1,150クローナまで全額自己負担、より高額の場合一定の自己負担割合 （注）上限は年間2,300クローナ

【改革の方向性】（案）

- 薬剤の種類に応じた保険償還率の設定や一定額までの全額自己負担といった諸外国の例も参考としつつ、市販品と医療用医薬品とのバランス、リスクに応じた自己負担の観点等を踏まえ、薬剤の自己負担引上げについて具体的な案を作成・実施すべき。
- その際、保険外併用療養費制度の柔軟な活用・拡大についても併せて検討を行うべき。

◆ 保険外併用療養費制度の柔軟な活用・拡大

OTC化済医薬品	技術料等
保険給付	保険給付
3割自己負担	3割自己負担
OTC化済医薬品	技術料等
全額自己負担	全額自己負担
OTC化済医薬品	技術料等
全額自己負担	保険外併用療養費
	3割自己負担

現状では、技術料も薬剤も内容にかかわらず一定割合の負担

OTC化された医薬品を単に保険給付から外すと、技術料や他の薬剤も含めて全額が自己負担。

保険外併用療養費制度を活用し、OTC化された医薬品についてのみ全額自己負担。

◆ フランスにおける薬剤自己負担割合

抗がん剤等の代替性のない高額医薬品	0%
重要	35%
中程度	70%
軽度	85%
不十分	100%

国民連帯の観点から負担を行うべき医療上の利益を評価（医薬品の有効性等）

※ 仏 Haute Autorité de Santé 発行資料等により作成。新規収載、効能追加、収載期間の期限切れ（原則として5年間）ごとに評価を実施。

受診時定額負担の導入

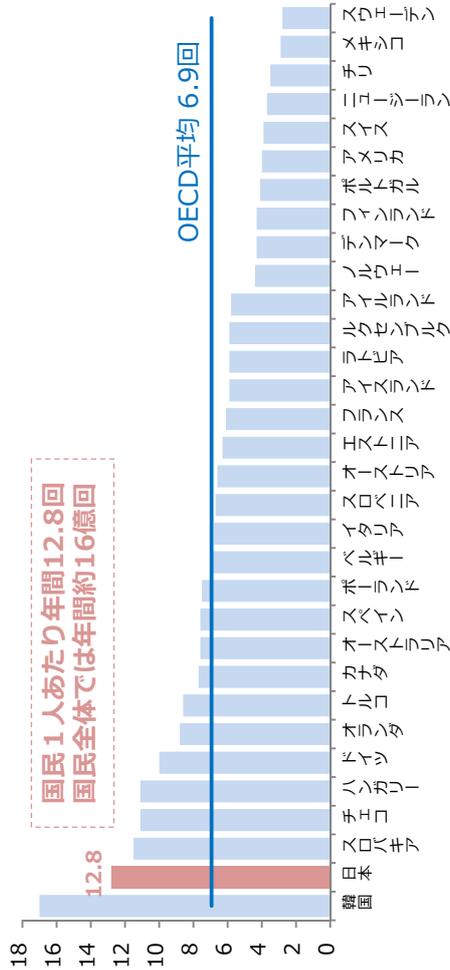
給付の範囲

資料Ⅱ-1-10

【論点】

- 諸外国と比較して、我が国の外来受診頻度は高く、多くは少額受診。限られた医療資源の中で医療保険制度を維持していく観点からも、比較的軽微な受診について、一定の追加負担は必要なのではないか。
- また、効率的で質の高い医療を提供する上で、かかりつけ医やかかりつけ薬局へ患者の受診行動を一定程度誘導する必要があるが、医療機関等にはインセンティブとなる一方で負担増となる患者にはディスインセンティブとなり得る「診療報酬での評価」と比べて、定額負担は有効な手段。

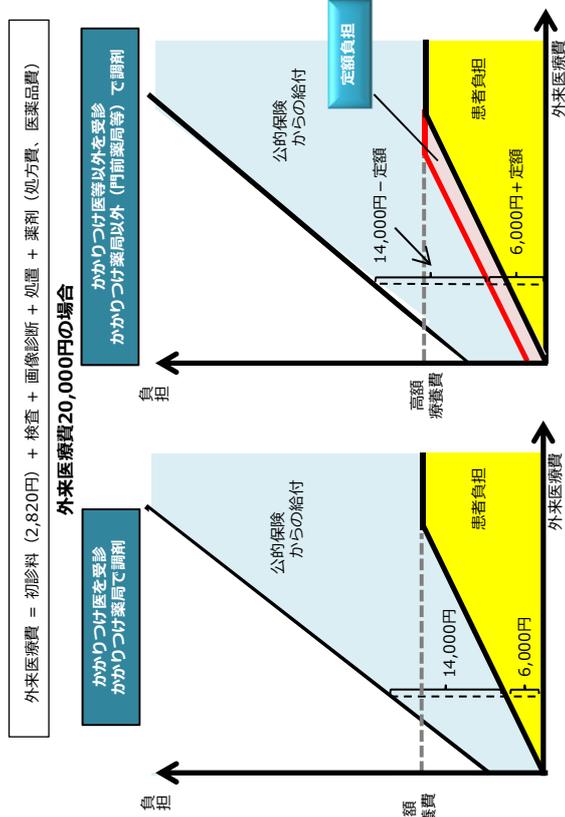
◆ 1人あたり年間外来受診回数（医科）の国際比較



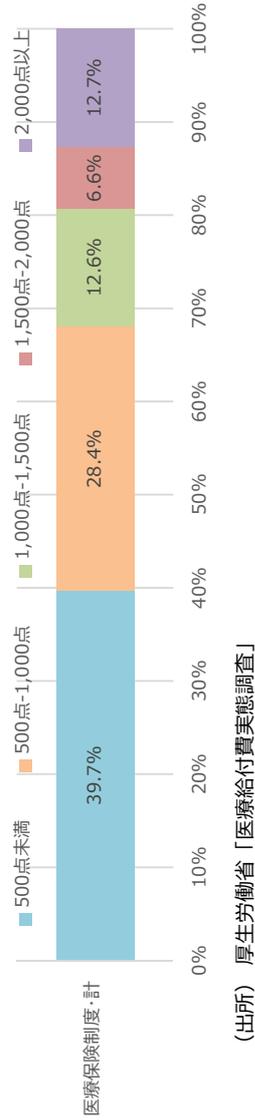
◆ フランスにおける受診時定額負担制度（2005年～）の概要

金額	1回1ユーロ（年間50ユーロが上限）
対象者	以下の者は除外 ・18歳未満の者 ・妊娠6か月以降の妊婦 ・一定の低所得者向け医療制度の対象者

◆ 受診時定額負担のイメージ



◆ 受診1回あたりの保険点数



【改革の方向性】（案）

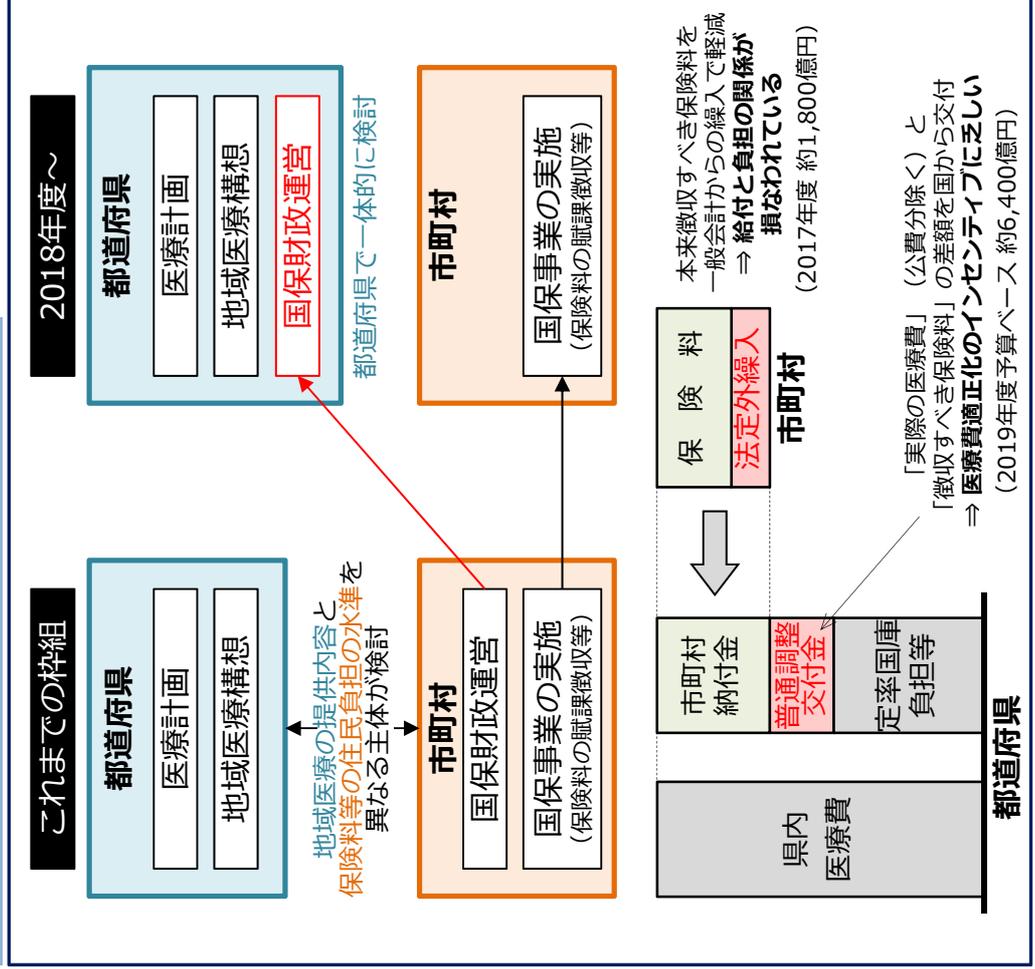
- 制度の持続可能性の観点から、少額の受診等に一定程度の追加負担を求めていくべき。
- その際、かかりつけ医やかかりつけ薬局への患者の誘導策として定額負担に差を設定することについても、検討を進めるべき。

国民健康保険の更なる改革（総括）

提供体制 資料Ⅱ-1-11

- 2018年度より国民健康保険の財政運営は都道府県単位化。管内の医療提供体制の確保に責任を有する都道府県が、医療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となった。
- 今後、更に、保険給付に応じた保険料負担を求め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。

国民健康保険の状況



これまでに取り組んできた主な事項

- 財政運営の都道府県単位化
- 財政基盤強化のための公費投入
 - ・ 都道府県単位化を機に、2015年度から1,700億円 (低所得者対策)、2018年度から更に1,700億円 (保険者努力支援制度等) の公費を投入

今後の主な改革の方向性

- 法定外繰入等の速やかな解消
 - ・ 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にしつつ、法定外一般会計繰入等を解消 ⇒ 県レベル・地域レベルで給付に応じた負担を求めめる仕組み
- 普通調整交付金の見直し
 - ・ 実際の医療費ではなく、各自治体の年齢構成のみを勘案した標準的な医療費水準を前提として交付額を決定する仕組みに転換
- 保険者努力支援制度におけるインセンティブ強化
 - ・ アウトカムベースの指標の活用 ⇒ 県レベル・地域レベルで医療費適正化のインセンティブ付け

- 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、都道府県ごとの地域差も大きい。こうした状況は、1人あたり医療費の地域差とも強い相関があり、また、病院勤務医の働き方改革も妨げている。
- 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。

日本における病床の状況

◆ 人口1,000人当たりの病床数の国際比較（OECD）

日本	ドイツ	フランス	イギリス	アメリカ
13.1	8.1	6.1	2.6	2.8

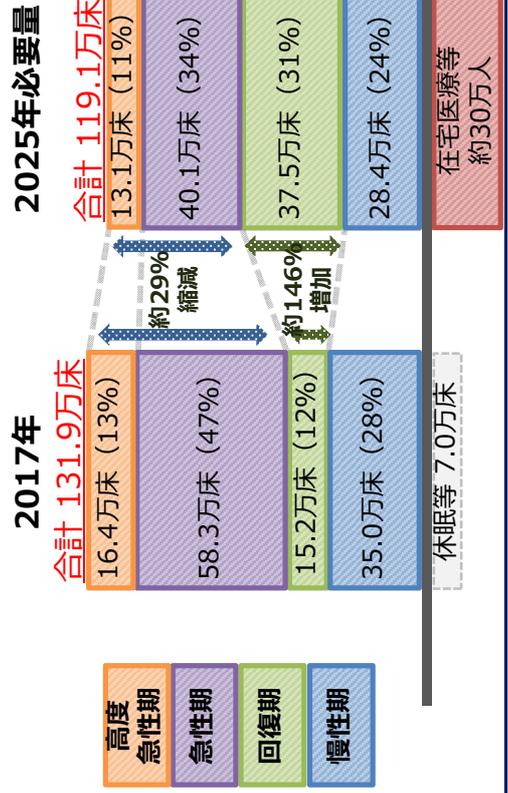
◆ 都道府県ごとの人口1,000人当たり病床数

高知県 (最大)	25.45
神奈川県 (最小)	8.06

3.2倍

⇒ 1人当たり医療費の地域差と正の相関

◆ 地域医療構想に基づく病床の必要量



これまでに取り組んできた主な事項

- **地域医療構想の推進**
 - ・ 各構想区域において2025年に向けた医療機関ごとの具体的対応方針を順次合意
K P I 公立・公的病院等：2018年度末までに100% (2018.12: 55%)
病院全体：2019年度末までに50% (2018.12: 25%)
 - ・ 病床機能の分化・連携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
- **急性期病床の適正化**
 - ・ 累次の診療報酬改定において、旧「7対1入院基本料」の適正化を実施

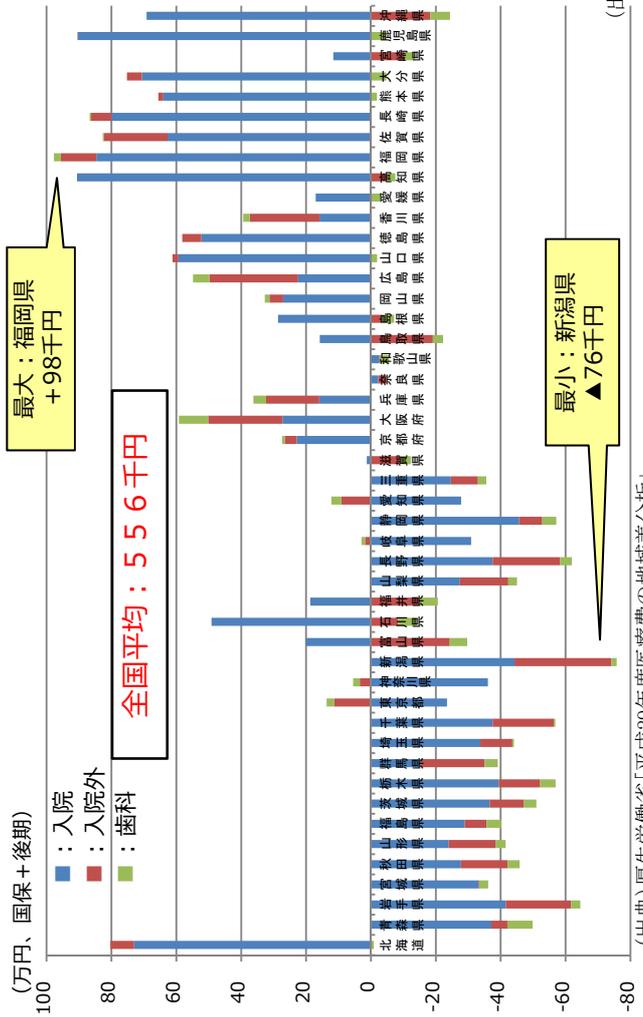
今後の主な改革の方向性

- **地域医療構想の推進**
 - ・ 具体的な対応方針について2025年における病床の必要量と整合的となるよう再検討を要請
 - ・ 自主的な取組が進まない場合の都道府県知事に対する更なる権限の付与（保険医療機関の指定等に当たつての転換命令など）
 - ・ 地域医療構想に係る取組の進捗に応じた地域医療介護総合確保基金等の強力なメリハリ付け など
- **急性期病床の適正化**
 - ・ 次期診療報酬改定における更なる適正化 など

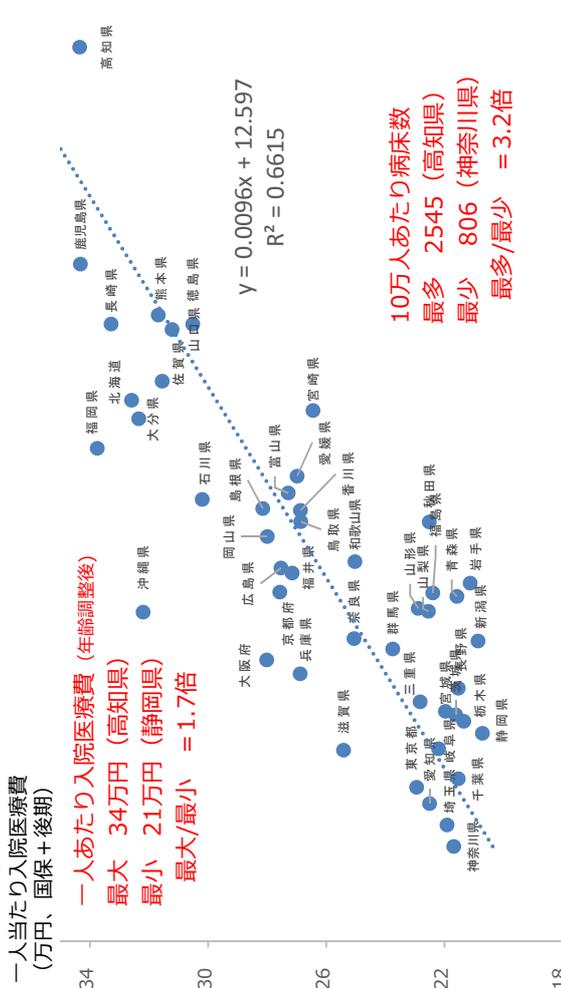
国名	平均在院日数(急性期)	人口千人当たり総病床数	病床百床当たり臨床医師数	人口千人当たり臨床医師数	病床百床当たり臨床看護職員数	人口千人当たり臨床看護職員数	人口百万人あたりMRI台数
日本	28.5 (16.3)	13.1	18.5	2.4	86.5	11.3	51.7 ※2
ドイツ	8.9 (7.5)	8.1	51.9	4.2	159.4	12.9	34.5
フランス	10.1 ※1 (5.7) ※1	6.1	51.8	3.1	168.6 ※3	10.2 ※3	13.5
イギリス	7.1 (6.0)	2.6	108.1	2.8	306.0	7.9	7.2 ※2
アメリカ	6.1 ※1 (5.5) ※1	2.8 ※1	92.1 ※1	2.6	403.8 ※1・3	11.6 ※3	36.7

出典：「OECD HealthData2018」(2016年データ) 注1：「※1」は2015年のデータ。注2：「※2」は2014年のデータ。注3：「※3」は実際に臨床にあたる職員に加え、研究機関等で勤務する職員を含む。
注4：平均在院日数の()書きは、急性期病床(日本は一般病床)における平均在院日数である。

◆ 一人あたり医療費(年齢調整後※)の地域差



◆ 入院医療費(年齢調整後※)と病床数の関係



(出典)厚生労働省「平成29年度医療施設調査」、
一人当たり入院医療費については厚生労働省「平成29年度医療費の地域差分析」

(出典)厚生労働省「平成29年度医療費の地域差分析」

※ 各道府県の年齢階級別1人あたり医療費をもとに、全国の年齢構成と同じと仮定して算出。高齢化率等の年齢構成の違いでは説明できない地域差である。

普通調整交付金の配分方法の見直し

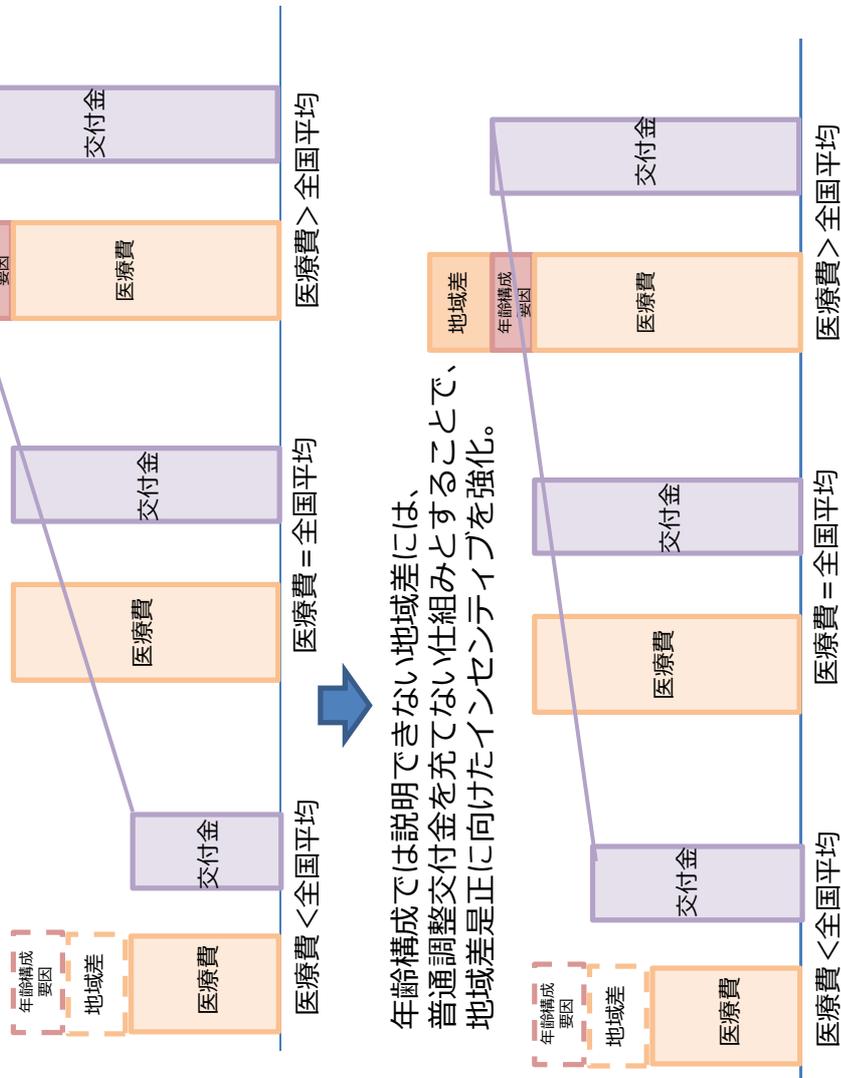
提供体制

資料Ⅱ-1-15

【論点】

- 国民健康保険の給付のうち前期高齢者調整分を除く5割超は公費で賄われており、このうち6,400億円は、自治体間の財政力の格差（医療費、所得等）を調整するため、普通調整交付金として国から自治体に配分されている。
- 地域間の医療費の差は、高齢化など年齢構成により生じるものと、いわゆる「地域差」（年齢構成では説明できないもの）があるが、現行制度では、理由にかかわらず、医療費に応じて普通調整交付金が増減額される仕組み。

現行では、年齢構成では説明できない地域差の部分にも、国庫負担が充てられている。



年齢構成では説明できない地域差には、普通調整交付金を充てない仕組みとすることで、地域差は正に向けたインセンティブを強化。

※1 定率国庫負担のうち一定額について、財政調整機能を強化する観点から国の調整交付金に振りかえる等の法律上の措置がある
 ※2 2017年度決算(速報値)における決算補填等の目的の一般会計繰入の額

【改革の方向性】(案)

- 国保の普通調整交付金の配分にあたっては、実際の医療費ではなく、各自治体の年齢構成のみを勘案した標準的な医療費水準を前提として交付額を決定する仕組みに改めるべき。(年齢構成では説明できない地域差は、その地域の保険料水準に反映されるべき。)

保険者努力支援制度のインセンティブの見直し

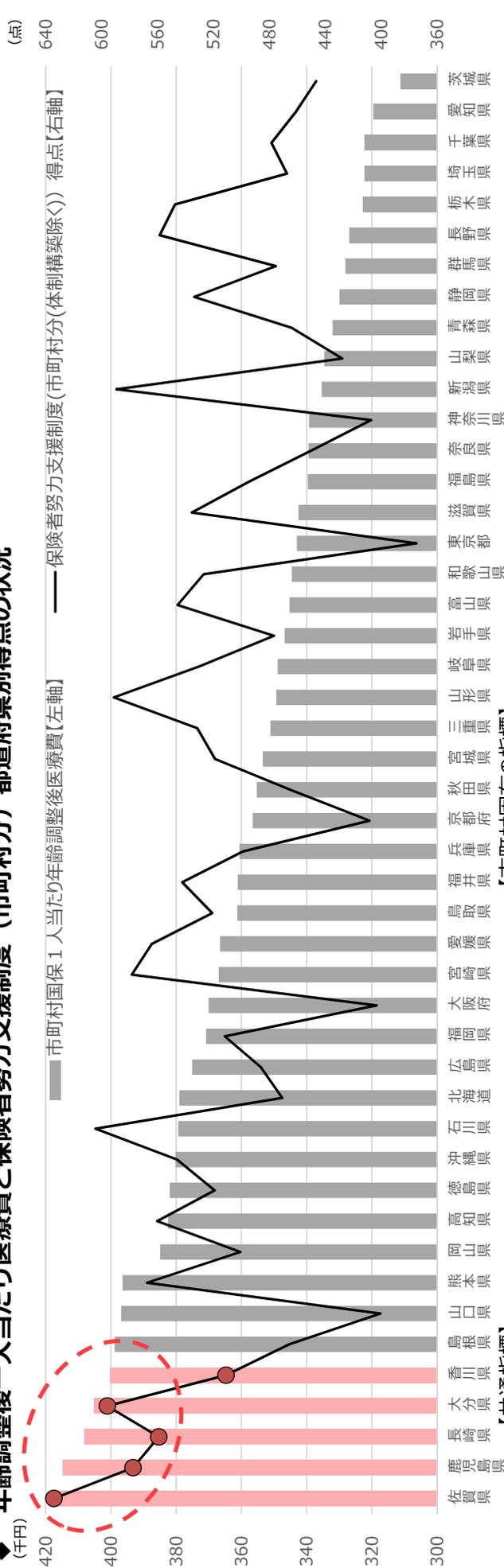
提供体制

資料Ⅱ-1-16

【論点】

- 都道府県ごとに年齢調整後の1人当たり医療費と保険者努力支援制度における管内市町村分の得点を比較すると、医療費の高い上位5県は得点が相対的に高い(=交付金の配分が手厚い)。
- 医療費の高い県においてより強く保険者機能を発揮することが必要であるが、その後の効果検証が行われていない。

◆ 年齢調整後一人当たり医療費と保険者努力支援制度(市町村分) 都道府県別得点の状況



(出典) 厚生労働省「平成29年度医療費の地域差分析」等

【市町村固有の指標】

- 保険料(税)収納率 (100点)
- データヘルス計画の策定・実施 (50点)
- 医療費通知の取組を実施 (25点)
- 地域包括ケア推進の取組を実施(25点)
- 第三者求償の取組を実施 (40点)
- 適用や給付の適正化、保険料(税)収納対策の取組を実施 (60点)

【共通指標】

- 特定健診・保健指導受診率、メタボ減少率(150点)
- がん検診受診率 (30点)
- 歯科健診の実施 (25点)
- 糖尿病性腎症重症化予防の実施 (100点)
- 予防・健康づくりに関する取組の実施
- 個人へのインセンティブの提供 (70点)
- 個人へのわかりやすい情報提供の実施 (20点)
- 重複・多剤投与者に対する取組の実施 (50点)
- ジェネリック使用促進に関する取組の実施 (35点)
- ジェネリック使用割合 (100点)

(注) 下線の項目は配点の過半が取組の実施や体制の構築を指標の達成基準としているもの。

【改革の方向性】(案)

- 保険者努力支援制度において、例えば、自治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ベースの指標を設定・活用することなどを通じ、医療費の適正化に向けたインセンティブに資するような制度とすべき。

地域医療構想の推進①

提供体制

資料Ⅱ-1-17

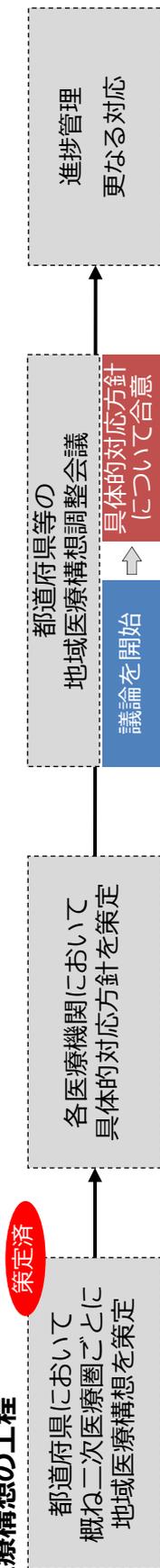
【論点】

○ 団塊の世代が後期高齢者になり始める2022年、すべて後期高齢者となる2025年に向けて、地域医療構想に沿って、高度急性期・急性期から回復期や在宅医療等に大幅な医療機能の転換を進めていく必要。

新経済・財政再生計画 改革工程表2018 (2018.12.20 経済財政諮問会議) におけるKPI

- ・ 公立病院改革プランまたは公的医療機関等2025プラン対象病院のうち、地域医療構想調整会議において具体的方針について合意に至った医療施設の病床の割合【2018年度末までに100%】
- ・ 地域医療構想調整会議において公立・公的病院等の非稼働病床の対応方針について合意に至った割合【2018年度末までに100%】
- ・ 地域医療構想調整会議において具体的対応方針について合意に至った医療施設の病床の割合【2019年度末までに50%】
- ・ 地域医療構想の2025年における医療機能別（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）の必要病床数を達成するために増減すべき病床数に対する実際に増減された病床数の割合【2025年度に100%】

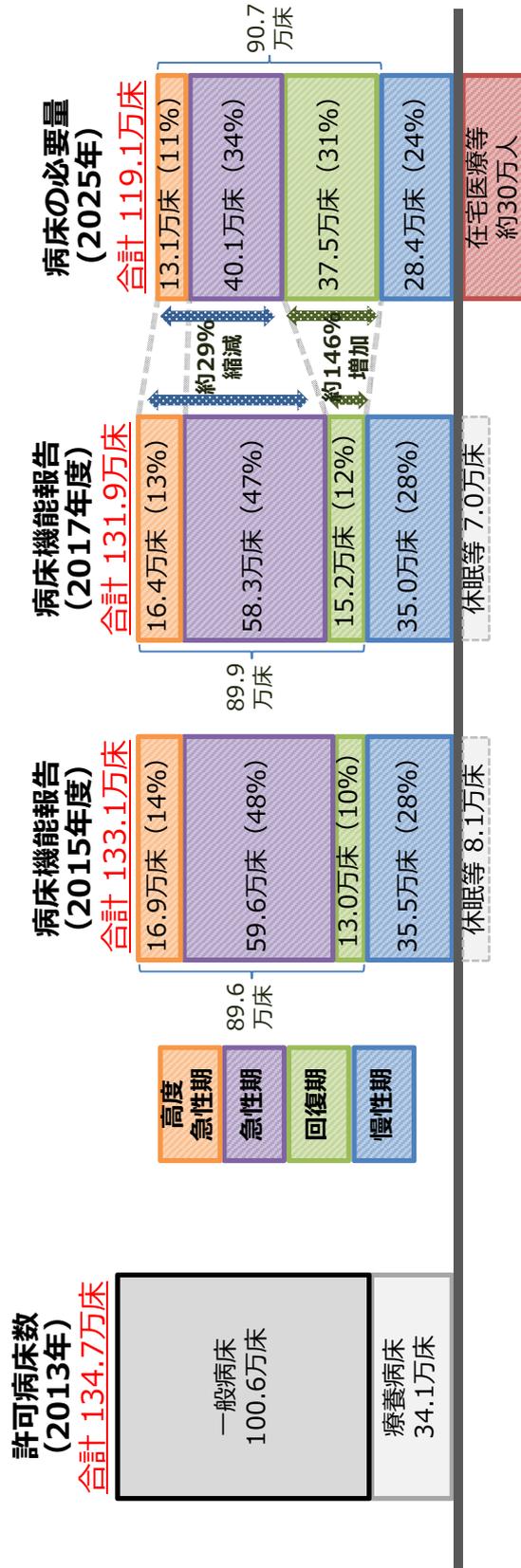
◆ 地域医療構想の工程



【KPI：合意に至った病床の割合】
公立・公的：2018年度末までに100%
全体：2019年度末までに50%

【KPI：実際の増減病床数】
全体：2025年度に100%

◆ 地域医療構想に基づく病床の必要量



地域医療構想の推進②

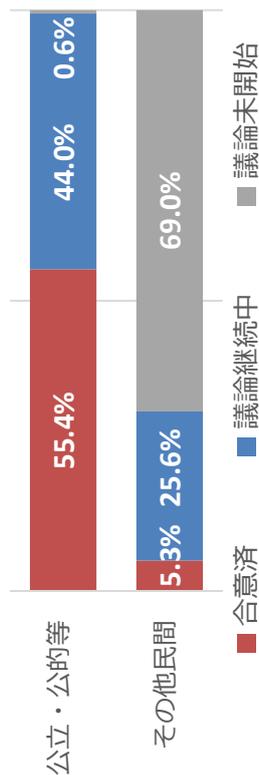
提供体制

資料Ⅱ-1-18

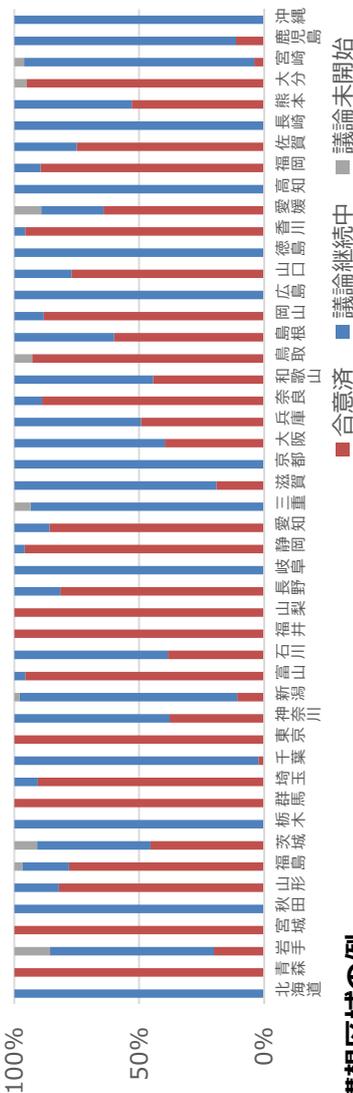
【論点】

- 地域医療構想の実現に向けては、個別の病院名や転換する病床数等の具体的対応方針について、2017年度に続いて集中的な検討を促し2018年度中の策定を促進。公立・公的病院等は、2018年度末までに具体的対応方針を策定することとされているが策定状況には地域差があり、民間医療機関については更に進捗が遅い状況。
- 構想区域内の全ての公立・公的病院等に係る具体的対応方針が合意されているも、単にほぼ現状維持の方針が示されているだけに過ぎないケースも存在。推進に当たって都道府県が行使用できる権限は限定的であり、特に民間医療機関の病床に対する権限は事実上存在せず。

◆ 具体的対応方針の議論の進捗 (2018年12月末・病床数ベース)



◆ 公立・公的病院等 (約1,650病院) における進捗状況 (2018年12月末)



◆ 域内全ての公立・公的病院等について対応方針が「合意」された構想区域の例

(全ての非稼働病床を、減少させるべき急性期病床に振替)

A 構想区域	2017年度報告 (うち公立公的等)	2025年 必要量	対応方針の 増減数 計
高度急性期	96 (96)	323	+ 4
急性期	1,945 (1,353)	1,122	+ 161
回復期	440 (94)	1,082	+ 46
慢性期	757 (240)	704	± 0
非稼働	314 (214)	-	▲ 214
合計	3,552 (1,997)	3,231 (要 ▲ 321)	▲ 3

(▲ 1,243床に対して、ほぼ現状維持で合意)

B 構想区域	2017年度報告 (うち公立公的等)	2025年 必要量	対応方針の 増減数 計
高度急性期	1,578 (1,578)	773	▲ 7
急性期	2,132 (1,748)	1,760	▲ 4
回復期	783 (364)	1,370	▲ 11
慢性期	1,730 (210)	1,299	± 0
体棟中等	222 (0)	-	± 0
合計	6,445 (3,900)	5,202 (要 ▲ 1,243)	▲ 22

※ 地域医療構想に関するワーキンググループ (2018.10.26) 提出資料より作成

【改革の方向性】 (案)

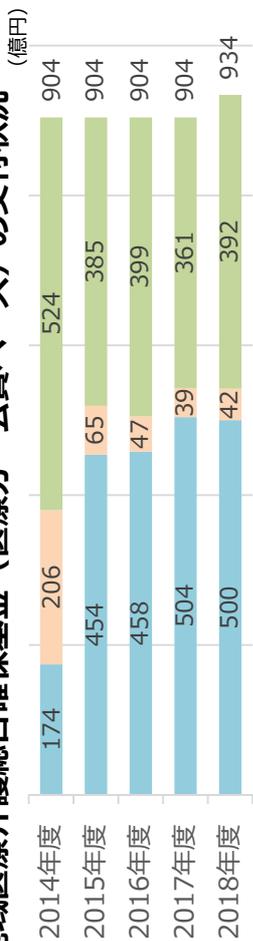
- 2025年までの中間的なK P Iの達成状況を評価するとともに、合意された具体的対応方針の内容が2025年における病床の必要量と整合的であるか厳しく精査を行い、不十分な場合には期限を設定した上で再度の合意を求めらるべき。
- 自主的な取組が進まない場合には、保険医療機関の指定等に当たり、民間医療機関に対する他の病床機能への転換命令に係る権限等を付与するなど都道府県の権限を一層強化すべき。

資料Ⅱ-1-19

【論点】

○ 地域医療介護総合確保基金や国民健康保険の保険者努力支援制度は、その配分に当たって地域医療構想の進捗状況も反映する仕組みとはなっているが、インセンティブ付けが非常に乏しい状況。

◆ 地域医療介護総合確保基金（医療分・公費ベース）の交付状況（億円）



■ 事業区分Ⅰ：地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設又は設備の整備に関する事業
 ■ 事業区分Ⅱ：居宅等における医療の提供に関する事業
 ■ 事業区分Ⅲ：医療従事者の確保に関する事業

◆ 地域医療介護総合確保基金におけるインセンティブ付け

配分に当たって以下の項目が考慮されているが、**具体的な水準・メリハリ付けの詳細は公表されておらず、インセンティブの効果**が非常に乏しい。

（2018年度の交付額の決定に当たって考慮された項目）

「新公立病院改革プラン及び公的医療機関等2025プランの策定状況」

「地域医療構想調整会議における医療機関の具体的対応方針に対する合意状況」

事業区分Ⅱ・Ⅲの配分方針として、**基金創設前まで国庫補助で実施してきた事業相当額を優先して配分調整**する方針が掲げられており（事実上の「聖域化」）。病床の機能分化・連携を達成する観点から十分に反映される仕組みになっていない。

◆ 保険者努力支援制度におけるインセンティブ付け

- ・ 国民健康保険の保険者努力支援制度の評価指標（2019年度）において、全指標での最大加点240点のうち、地域医療構想の進捗状況に係る項目で最大25点分を評価。
- ・ 他方、多くの項目において**40以上の都道府県において達成されるような指標が設定され、地域医療構想の達成に向けた先進的な都道府県の努力が適切に評価される仕組みになっていない。**

医療提供体制適正化の推進	加点	獲得都道府県数
① 地域医療構想調整会議における具体的対応方針について、複数の構想区域で合意が得られているか。	13点	42/47
② ①の基準は満たさないが、地域医療構想調整会議における具体的対応方針について、1つの構想区域で合意が得られているか。	8点	
③ 2017年度病床機能報告の報告率が2018年6月末報告時点ですべて100%を達成しているか。	2点	6/47
④ 地域医療構想調整会議において、非稼働病床を有する医療機関に関する議論を行っているか。	5点	41/47
⑤ 地域医療構想調整会議において、新公立病院改革プラン又は公的医療機関等2025プランの議論を行っているか。	5点	46/47

【改革の方向性】（案）

- 地域医療介護総合確保基金や国民健康保険の保険者努力支援制度において地域医療構想の進捗状況を評価するに当たっては、議論や形式的な合意の有無を指標に用いるのではなく、合意された具体的対応方針の内容と2025年における病床の必要量の整合性や、病床機能の分化・連携の進捗状況、医療費の適正化状況などを指標に用いるべき。また、指標の水準は年度ごとに着実に引き上げて行くべき。
- 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が否かにかかわらずメリハリのある配分調整を行うべき。また、各事業が病床の機能分化・連携にどのように繋がっているか検証するとともに、併せて病床のダウンサイジングに係る追加的な支援策を検討すべき。

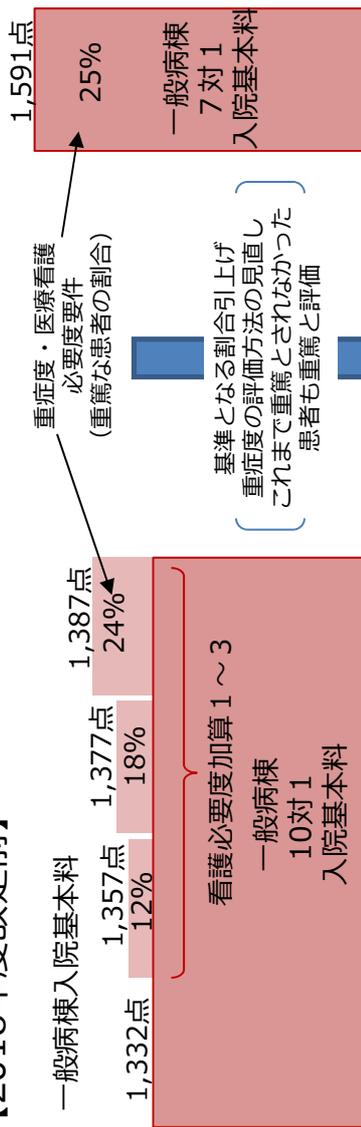
急性期病床の適正化

提供体制

資料Ⅱ-1-20

- 【論点】**
- 診療報酬上、急性期を念頭に高い報酬設定がなされている「7対1入院基本料」を算定する病床が、導入（2006年度）以降、急増し、これまでの累次の見直しでも、十分に減少してこなかった。
 （注）2014年度改定においては、要件見直しにより「9万床」の7：1病床を転換するものとされていた。
 - 2018年度の診療報酬改定により、入院基本料の名称を変更し、旧7対1入院基本料を算定する際の基準の変更などが実施されたが、急性期に係る入院医療費がどの程度効率化されるのかは明らかではない。

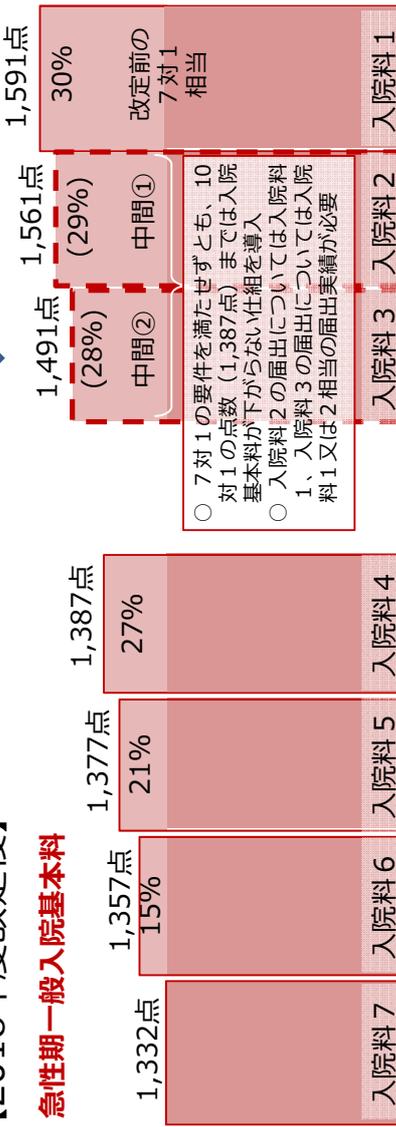
【2018年度改定前】



◆一般病棟入院基本料7対1の届出病床数の推移



【2018年度改定後】



【改革の方向性】（案）

- 2018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。

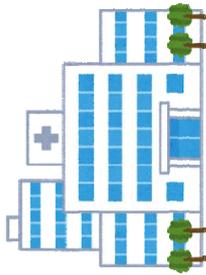
外来診療等に係る提供体制のあり方①

提供体制

資料Ⅱ-1-21

- 【論点】**
- 地域医療構想は病床の機能分化・連携に着目したものであるが、病院と診療所の機能分化・連携やかかりつけ医機能の在り方についても取組を進めていく必要がある。病院勤務医の働き方改革の推進の観点からも早急に取り組むべき課題。
 - こうした観点から、紹介状なく大病院に受診する場合は定額負担の導入を進めてきたが、患者を適切に誘導するための施策として必ずしも効果が十分とは言えず、また、定額負担分は全額病院独自の収入となるため外来患者の増加が収入の増加に繋がる構造。
 - また、かかりつけ機能の評価に係る診療報酬上のインセンティブの付与（加算）は、その財源を保険給付と患者の自己負担で賄うことを意味する。その結果、医療費の増加に繋がるとともに、患者の自己負担の増加により患者にとってディスインセンティブとなる可能性。

大病院等



適切な機能分化を進めていく必要

診療所等



◆紹介状なしの患者の割合（対初診患者数比）

- ・ 保険医療機関相互の機能の分担等の推進のため、紹介状なしの受診に定額を徴収（例：医科初診について5,000円等）。

	定額徴収	2017年10月	2018年10月
特定機能病院			
地域医療支援病院（一般病床500床以上）	2016年4月から義務付け	37.7%	34.7%
地域医療支援病院（上記以外の許可病床400床以上）	2018年4月から義務付け	47.1%	42.7%
地域医療支援病院（許可病床200～399床）	病院の判断で徴収可能	45.7%	43.9%
その他の病院（許可病床200床以上）	病院の判断で徴収可能	67.8%	65.5%

（出典）中央社会保険医療協議会診療報酬改定結果検証部会（2019.3.27）をもとに作成

◆機能強化加算（2018年度改定・診療所または許可病床200床未満の病院）

- 地域包括診療加算（かかりつけ医機能の評価するため、一定の施設基準を満たし、脂質異常症、高血圧症、糖尿病または認知症のうち2以上の疾病を有する患者に対し療養上の指導等を行っている場合に算定）等の届出を行っている医療機関
- 地域におけるかかりつけ医機能として、健康管理に係る相談や夜間・休日の問い合わせへの対応等を行っていることを院内に掲示



受診内容や受けるサービスにかかわらず、
初診患者全員について初診料282点に80点を加算
(患者負担：846円 → 1,086円) ※3割負担の場合

機能強化加算の届出割合	病院	有床診療所	無床診療所
地域包括診療加算届出施設等に占める比率	77.8%	49.3%	48.1%

（出典）中央社会保険医療協議会診療報酬改定結果検証部会（2019.3.27）等をもとに作成

外来診療等に係る提供体制のあり方②

提供体制 資料Ⅱ-1-22

○ 諸外国では、機能分化の例として、登録した医師による診療を原則としている例のほか、フリーアクセスを維持したまま自己負担の差を設けることでかかりつけ医での受診に誘導している例も見られる。

◆ 外来診療提供体制の比較

イギリス (NHS)	フランス	日本
<ul style="list-style-type: none"> ○ 予め登録した診療所の一般家庭医 (GP) による診療が必要 ○ 直接専門科の診療を受けることは原則不可 	<ul style="list-style-type: none"> ○ フリーアクセス ○ あらかじめ登録した「かかりつけ医」への受診とそれ以外の医師への直接受診で自己負担(注)に差【かかりつけ医】3割負担【かかりつけ医以外】7割負担 	<ul style="list-style-type: none"> ○ フリーアクセス ○ 大病院受診時のみ、選定療養として定額負担(特定機能病院及び許可病床400床以上の地域医療支援病院を対象) ※ 医科初診：5,000円

※ 英NHS、仏CNAMウェブサイト等に基づき作成。救急の場合を除く医科の場合を除く医科の原則的な取扱いを示したものを。

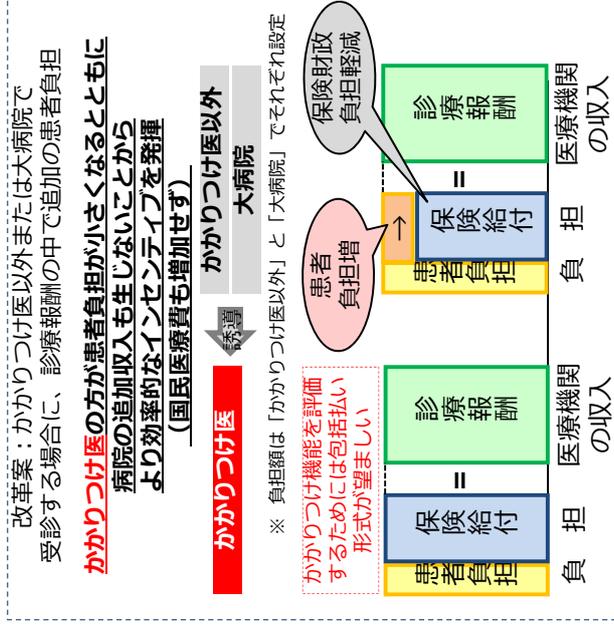
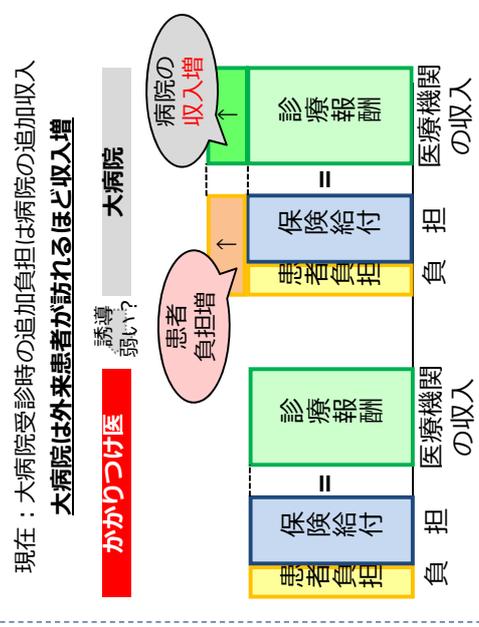
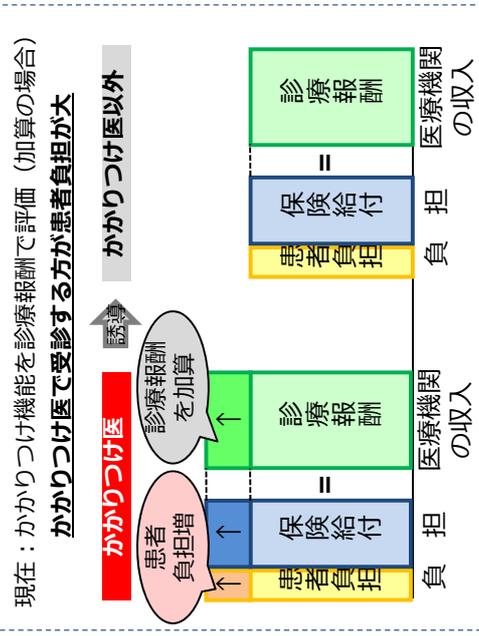
(注) ほかに原則として定額1ユーロを別途負担。16歳未満の者、一定の条件下で婦人科医・眼科医・精神科医に受診した者は自己負担3割。

【改革の方向性】(案)

○ 適切かつ効率的な外来診療体制の提供を進める観点から、かかりつけ機能を評価の整理を行いつつ、かかりつけ医やかかりつけ薬局以外に外来受診等をした際の定額負担を導入すべき。また、大病院受診時の選定療養による定額負担について、対象範囲・金額を更に拡大しつつ、診療報酬への上乗せ収入とするのではなく保険財政の負担軽減につながるよう診療報酬の中で定額負担を求めると、仕組みの見直しを行うべき。

◆ 紹介状なく受診する際の自己負担の在り方のイメージ

↑：患者が誘導される動き



医療費適正化に向けた地域別の診療報酬の設定

提供体制

資料Ⅱ-1-23

【論点】

- 高齢者医療確保法第14条においては、医療費適正化の観点から地域ごとの診療報酬の定めを行うことが規定されているが、2006年の法律改正で規定されて以来、これまで実施例はない。発動の要件やどのような内容の診療報酬の定めが可能かについて都道府県に具体的に示されてもいない。
- 2018年度からの国保改革により、都道府県が、県内の医療費の水準や見通しを踏まえた保険料設定と住民への説明責任を負うこととなり、県内の医療提供体制の在り方と一体的な検討を行うこととなる。
- 国保の都道府県単位化を機に、地域別診療報酬の活用を検討するなど医療費適正化に向けて積極的に取り組もうという都道府県も現れている。

全国一律 (注)

診療報酬点数 (厚生労働大臣告示)

(例)	初診料	282点
	急性期一般入院料 1	1,591点
	調剤基本料 1	41点

×

全国一律

1点あたり 単価 10円	=	医療費
--------------------	---	-----

(参考)

(注) 入院基本料への地域加算 (都市部に加算) など、例外的に地域ごとに異なる取扱いもある。

① 介護報酬では地域によって1点単価で最大14%の差異が設けられている。
② かつて診療報酬も地域別に単価が設定されていた。

◆ 医療費適正化に向けた地域別の診療報酬の活用 (考えられる例)

- 医療費の伸びが高く住民の保険料負担が過重となる場合における診療報酬1点単価の調整
- 入院医療費の地域差は正等の観点からの、特定の病床が過剰な地域における当該入院基本料単価の引下げ
- 調剤業務の需要に見合わない供給増 (薬剤師や薬局数の増加) が生じた場合の調剤技術料の引下げ

【改革の方向性】 (案)

- 都道府県における医療費適正化の取組みに資する実効的な手段を付与し、都道府県のガバナンスを強化する観点も踏まえ、医療費適正化に向けた地域別の診療報酬の具体的に活用可能なメニューを国として示すとともに、第三期医療費適正化計画の達成に向けても柔軟に活用していくための枠組みを整備すべき。

公定価格の適正化（総括）

公定価格

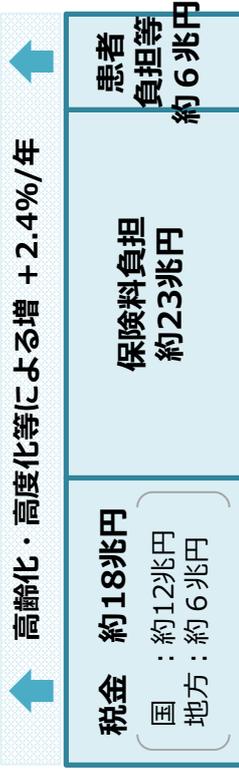
資料Ⅱ-1-24

○ 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。

医療費の構造

国民医療費 = 診療報酬総額

約46兆円 (2019年度予算ベース)



高年齢・高度化等により国民負担が+1.1兆円/年増加

診療報酬を▲1%適正化した場合



これまでに取り組んできた主な事項

- **診療報酬本体**
 - ・ 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
- **薬価制度の抜本改革**
 - ・ 革新性・有用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的導入等を実施
- **調剤報酬**
 - ・ いわゆる大型専門薬局に対する評価の適正化を実施

今後の主な改革の方向性

- **診療報酬の合理化・適正化** 資料Ⅱ-1-28
 - ・ 高年齢化・高度化等により医療費が毎年増加している中、国民負担の増加を抑制する観点から診療報酬の合理化・適正化が必要
- **薬価・調剤報酬** 資料Ⅱ-1-29~31
 - ・ 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着実に進めるとともに、調剤報酬についても薬局の多様なあり方や経営環境を踏まえた見直しを実施 資料Ⅱ-1-32、33

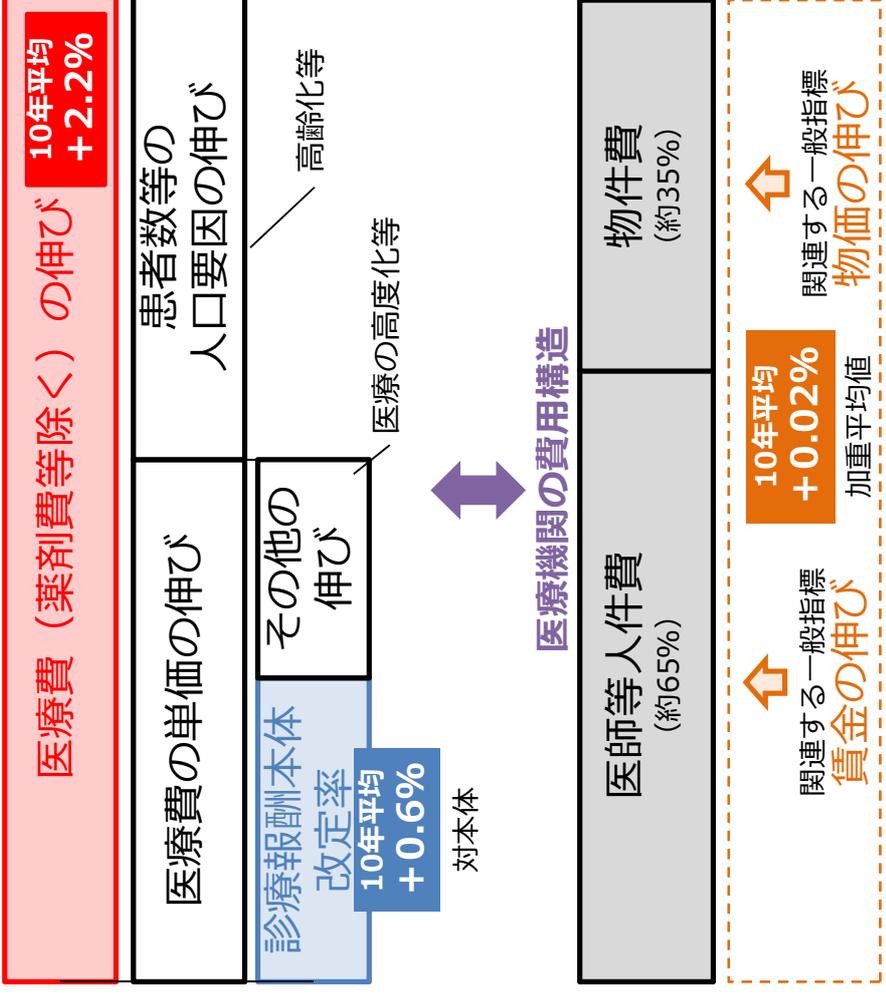
医療費の伸びの構造

公定価格

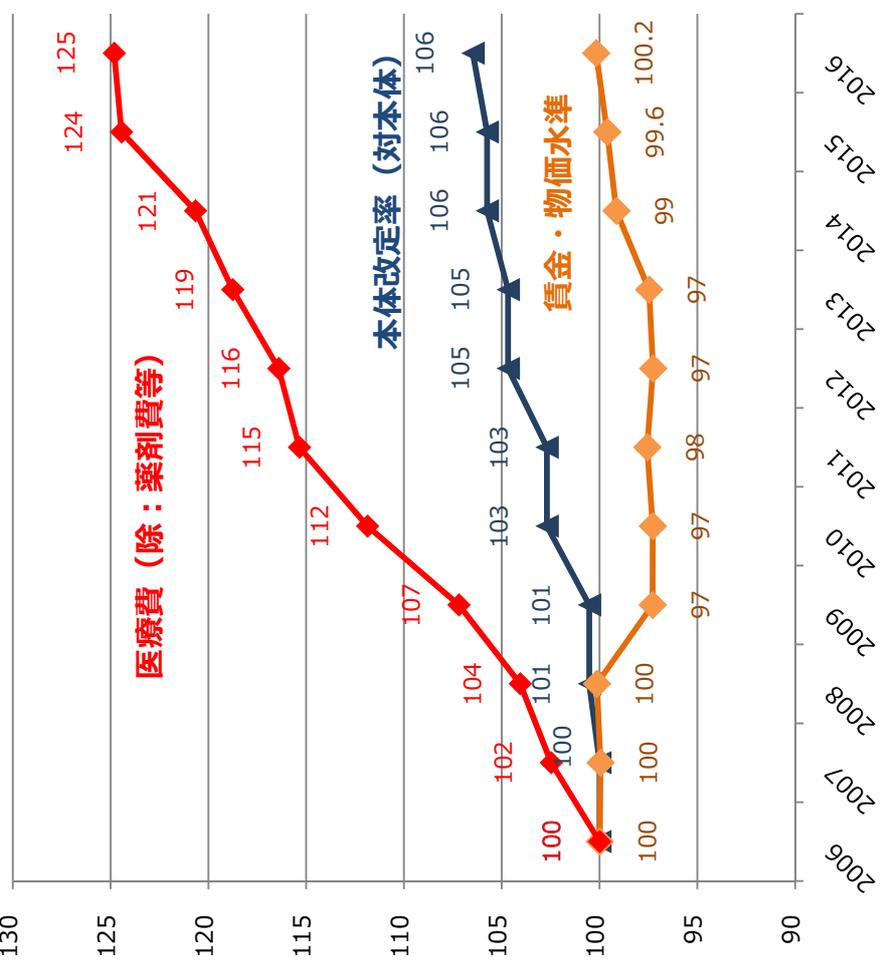
資料Ⅱ-1-25

- **医療費（薬剤費等除く）の伸び**は、「医療費の単価の伸び」と「患者数等の人口要因の伸び」で構成され、全体として医療機関の収入増となつて、人件費や物件費（薬剤費等除く）を賄っている。
- 「医療費の単価の伸び」の一部を構成する「診療報酬本体改定率」は、一般的な人件費や物件費の伸びを示す「賃金・物価の伸び」の加重平均値（医療機関と同じ費用構造にある場合の一般企業のコスト）の近年の増加率よりも大きい。
- 「その他の伸び」と「患者数等の人口要因の伸び」を加えた「医療機関の収入の伸び」はさらに大きく上回る水準となっている。

医療機関の収入の伸び



医療費（薬剤費等除く）の推移（2006年=100）



(出所) 厚生労働省「平成28年度国民医療費の概況」、「医療経済実態調査」、内閣府「国民経済計算 (GDP統計)」、総務省統計局「消費者物価指数年報」、「労働力調査」、厚生労働省発表の診療報酬改定率による。

薬価制度の抜本改革

公定価格

資料Ⅱ-1-26

【論点】

- 国民負担の軽減に引き続き取り組むとともに、患者にとつての個々の医薬品の画期性や有用性を見極めてイノベーションを適切に評価していくことが重要。財政措置のみに頼るのではなく、研究開発環境の改善、創薬コスト低減や産業構造転換といった対応も併せて重要。

主な改革事項

新薬創出等加算の抜本の見直し

- ・ 対象品目：**革新性・有用性**に着目して絞り込み（約920品目*→約540品目） * 現行制度が継続した場合
- ・ 企業指標：**企業指標**（革新的新薬の開発等）の**達成度に応じた加算**

効能追加等による市場拡大への速やかな対応

- ・ 対象：**350億円以上*** ・ 頻度：**年4回**（新薬収載の機会）
* 市場拡大再算定ルールに従い薬価引下げ

新薬のイノベーション評価の見直し

- ・ 加算対象範囲（類似薬のない新薬）
： 営業利益への加算 → **薬価全体への加算**
（製造原価の内訳の開示度に応じた加算率の設定）

外国平均価格調整の見直し

- ・ 米国参照価格リスト
： **メーカー希望小売価格** → **公的制度の価格リスト**

費用対効果評価の導入

- ・ **財政影響が大きい**一定の新規収載品・既収載品を対象に導入
（市場規模：新規収載品50億円以上、既収載品1,000億円以上）

（参考）日本創薬力強化プラン2019

- 566億円（2019年度当初・厚生労働省計上分）
- ・ がんゲノム医療の実現など日本初のシーズが生まれる研究開発環境の改善
- ・ 薬事規制改革等を通じたコスト削減と効率性向上
- ・ 日本初医薬品の国際展開の推進
- ・ 医療分野の研究開発 等

今後の検討事項

毎年薬価調査・薬価改定

- ・ 対象範囲：全品目改定の状況も踏まえ、国主導で流通改善に取り組み、**2020年**中に設定

新薬創出等加算対象品目を比較薬とする場合の取扱いの見直し 長期収載品の段階的な価格引き下げまでの期間の在り方等

⇒ **次期薬価改定に向けて検討**

【改革の方向性】（案）

- 薬価制度の抜本改革のうち、残された検討課題について、スケジュールに沿って着実に検討を進めていくべき。
- 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、創薬コストの低減、製薬企業の費用構造の見直しや業界再編に取り組むべき。

薬価制度の抜本改革(毎年薬価調査・毎年薬価改定)

公定価格

資料Ⅱ-1-27

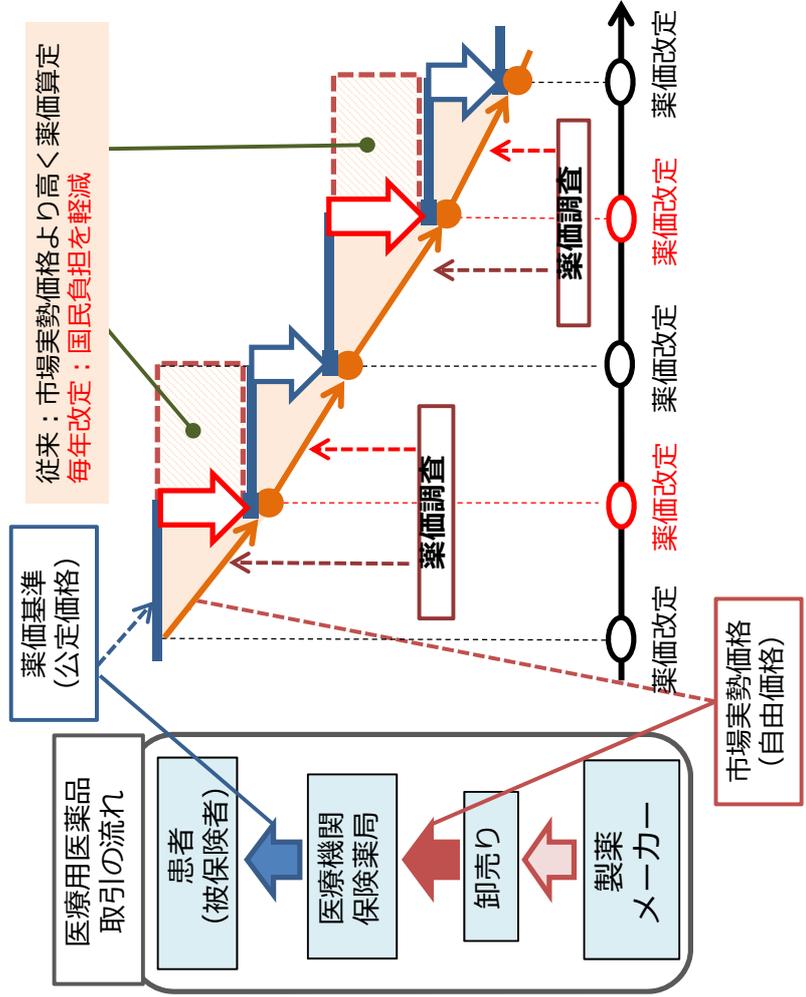
【論点】

- 医療用医薬品は、数量ベースと金額ベースでは内訳が大きく異なる。品目数や数量ベースでは後発医薬品が最大であるが、金額ベースでは半分程度を「後発品のない先発品」が占める。
- また、先発品は薬価水準が高いため、薬価と市場価格の乖離額が大きくて、乖離率は相対的に小さくなる。

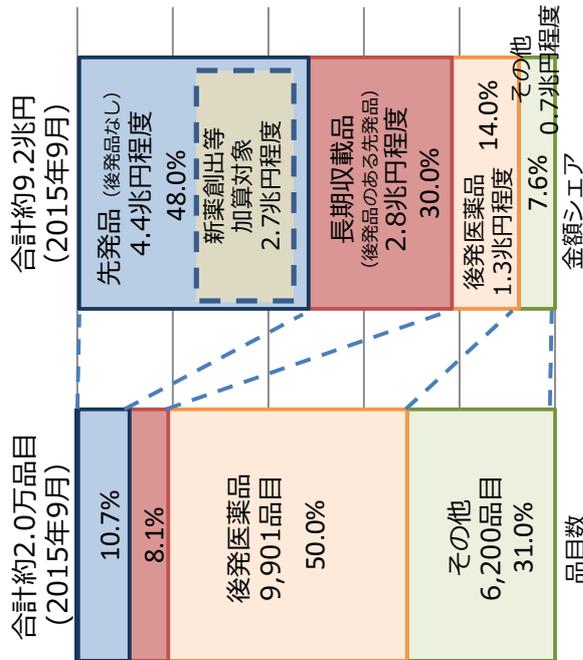
「経済財政運営と改革の基本方針2018」における記載

毎年薬価調査・毎年薬価改定に関しては、2019年度、2020年度においては、全品目の薬価改定を行うとともに、2021年度における薬価改定の対象範囲について、この間の市場実勢価格の推移、薬価差の状況、医薬品卸・医療機関・薬局等の経営への影響等を把握した上で、2020年中にこれらを総合的に勘案して、決定する。

◆ 毎年改定のイメージ (赤字：今般新たに追加)



◆ 医療用医薬品の内訳



(出所) 2016年12月7日 経済財政諮問会議 厚生労働省提出資料を基に作成

◆ 新薬と後発品薬価の価格変化と乖離率

	価格例	▲1円	▲5円	▲10円	▲15円
新薬	885円	▲0.11%	▲0.56%	▲1.13%	▲1.69%
後発品	100円	▲1%	▲5%	▲10%	▲15%

(出所) 2017年9月 薬価調査結果における薬価基準収載品目の分類別の品目数及び市場シェアを基に作成

【改革の方向性】 (案)

- 2021年度における薬価改定の対象範囲については、金額ベースで見えて国民負担の軽減に十分につながるようになるものとすべき。

調剤報酬の改革①

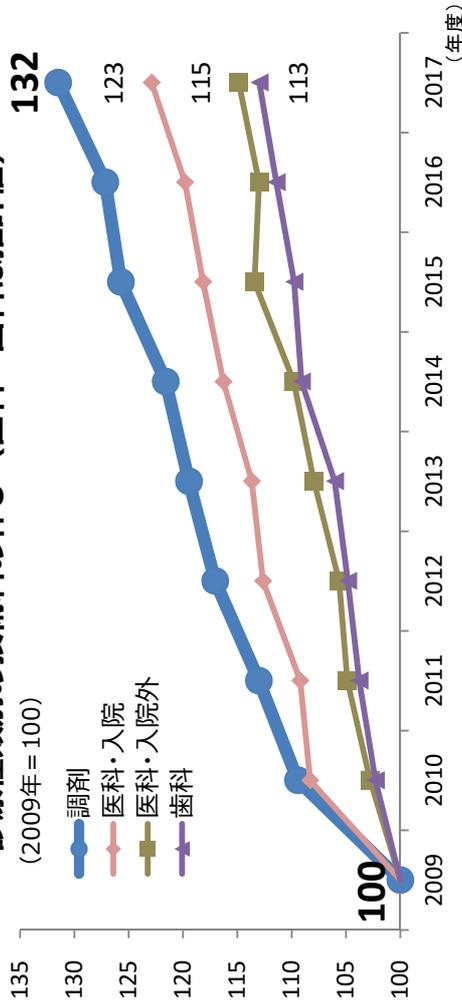
公定価格

資料Ⅱ-1-28

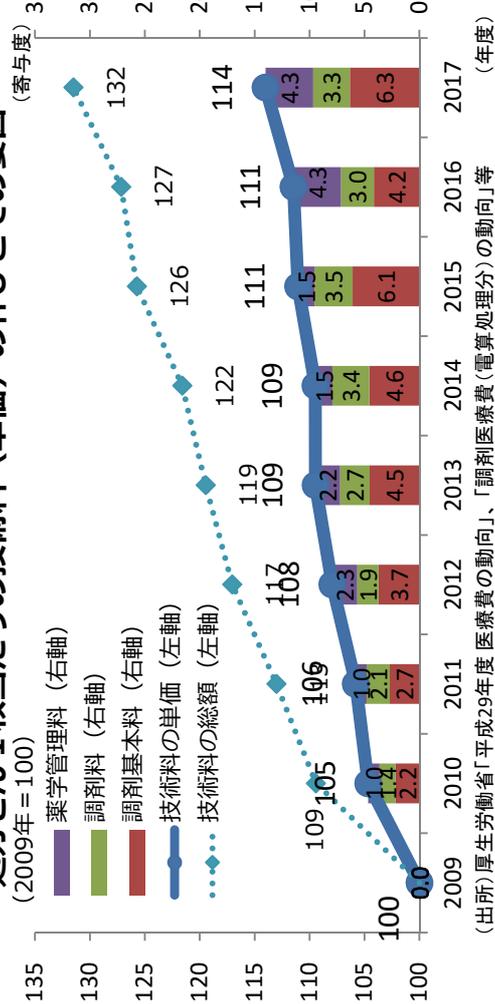
【論点】

- 調剤医療費のうち薬剤料等を除いた技術料部分の伸びは、医薬分業の進展による処方せん枚数の増加のみならず、処方せん1枚当たりの単価の増加により、入院医療費や外来医療費と比較して大きいものとなっている。
- 調剤基本料は、基本的に集中度に集中度と処方せん受付回数に応じて設定されているが、2018年度診療報酬改定においては、いわゆる大型前薬局に係る調剤報酬の引下げを実施。

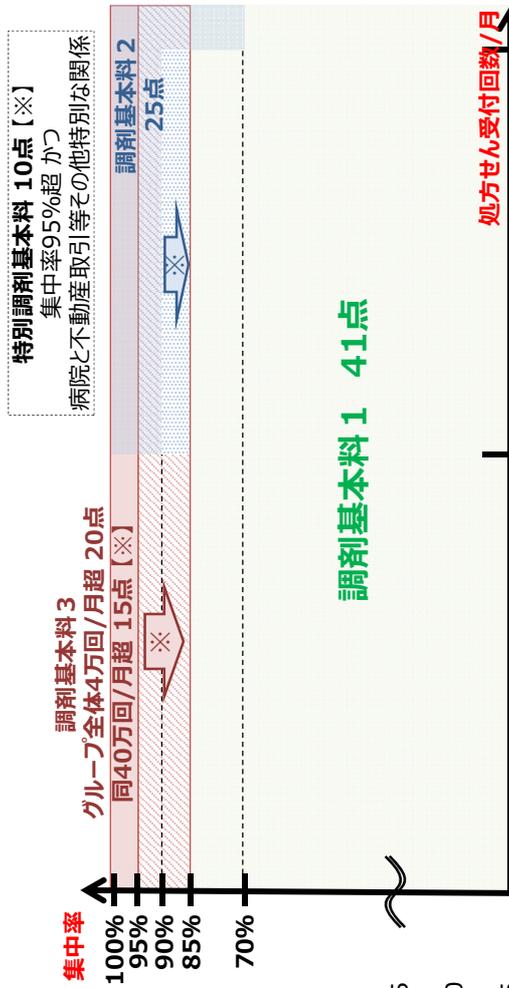
診療種類別の技術料の伸び（医科・歯科は推計値）



処方せん1枚当たりの技術料（単価）の伸びとその要因



調剤基本料の構造（※は2018年度改定による創設・拡大）



グループ全体40万回/月超：200店舗超に相当。上位15程度の薬局グループが該当。

資料Ⅱ-1-29

【論点】

- 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：90円）とされている一方で、院外処方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。
- 今日の業務の実態や技術進歩（PTP包装の普及などの調剤業務の機械化等）を踏まえれば、調剤料の水準を全体として引き下げるとともに、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調剤料の仕組みを見直すべき。累次の改定においても、こうした観点からの見直しはごく一部にとどまっており、更なる引下げを行うべき。
- 薬剤師の業務を対物業務から対人業務中心へシフトさせていく中で、かかりつけ機能が必要となる患者の範囲やかかりつけ機能の評価方法なども含め、調剤基本料、調剤料及び薬学管理料といった調剤報酬全体の体系のあり方についても見直しを行うべき。

◆ 投与日数や剤数に応じた調剤料の設定のあり方

◎ 調剤料（内服薬）〔0.8兆円〕

1 剤につき

イ、14日分以下
(赤字は、2018改定後←2018改定前←2016改定前)

(1) 7日以下の部分（1日分につき） 50円

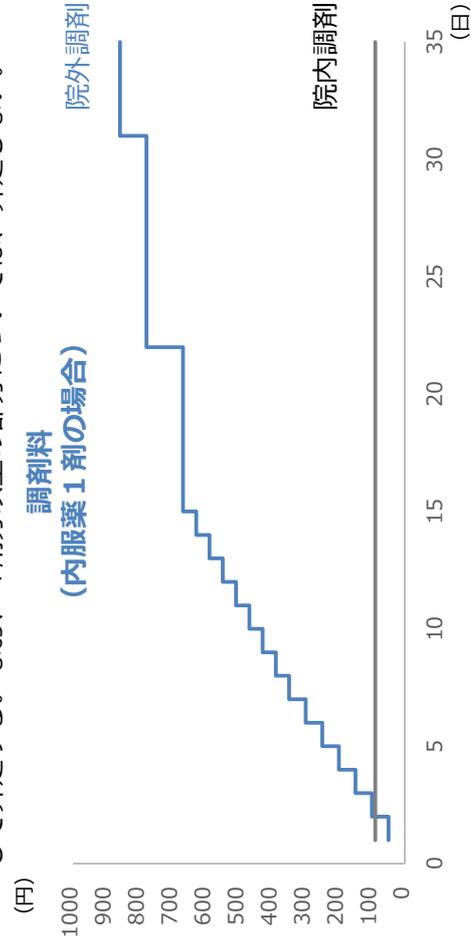
(2) 8日以上の部分（1日分につき） 40円

ロ、15日分以上21日分以下 670円←700円←710円

ハ、22日分以上30日分以下 780円←800円←810円

ニ、31日分以上 860円←870円←890円

※服用時点が同一であるものについては、投与日数にかかわらず1剤として算定する。なお、4剤分以上の部分については、算定しない。



◆ 調剤業務のあり方について（抜粋）

（2019年4月2日付 厚生労働省医薬・生活衛生局総務課長通知）

- 1 調剤に最終的な責任を有する薬剤師の指示に基づき、以下のいずれも満たす業務を**薬剤師以外の者が実施することは、差し支えないこと**。なお、この場合であっても、調剤した薬剤の最終的な確認は、当該薬剤師が自ら行う必要があること。
 - ・ 当該薬剤師の目が現実には届く限度の場所で実施されること
 - ・ 薬剤師の薬学的知見も踏まえ、処方箋に基づいて調剤した薬剤の品質等に影響がなく、結果として調剤した薬剤を服用する患者に危害の及ぶことがないこと
 - ・ 当該業務を行う者が、判断を加える余地に乏しい機械的な作業であること
- 2 具体的には、調剤に最終的な責任を有する薬剤師の指示に基づき、当該薬剤師の目が届く場所で薬剤師以外の者が行う**処方箋に記載された医薬品（PTPシート）又はこれに準ずるものにより包装されたままの医薬品）の必要量を取り揃える行為、及び当該薬剤師以外の者が薬剤師による監査の前に行う一包化した薬剤の数量の確認行為**については、**上記1に該当するもの**であること。

【改革の方向性】（案）

- 薬局の多様なあり方や経営環境を踏まえた調剤報酬の評価を行う観点から、かかりつけ機能のあり方を改めて検討した上で、地域においてかかりつけ機能を担っている薬局を適切に評価する一方、こうした機能を果たしていない薬局の報酬水準は適正化が必要。その際、かかりつけ機能の評価次第では受けるサービス以上に患者負担が増加することにも留意する必要。
- 対物業務に関し、近年の技術進歩等を踏まえた投与日数や剤数に比例する調剤料設定の妥当性や、調剤業務のあり方の見直しによる業務効率化といった状況への対応も含め、引き続き調剤報酬の見直しを行うべき。

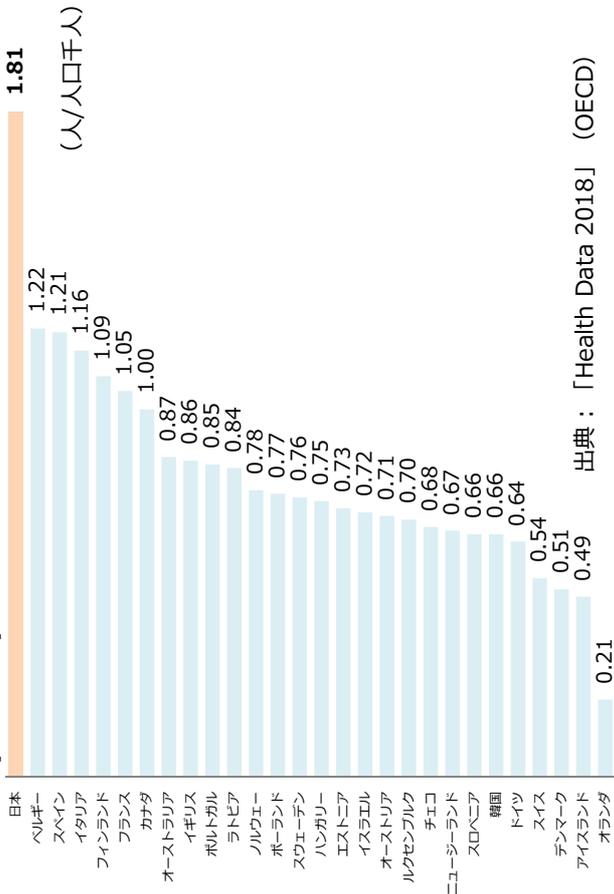
(参考)薬局・薬剤師数と調剤報酬(技術料)の増加

公定価格

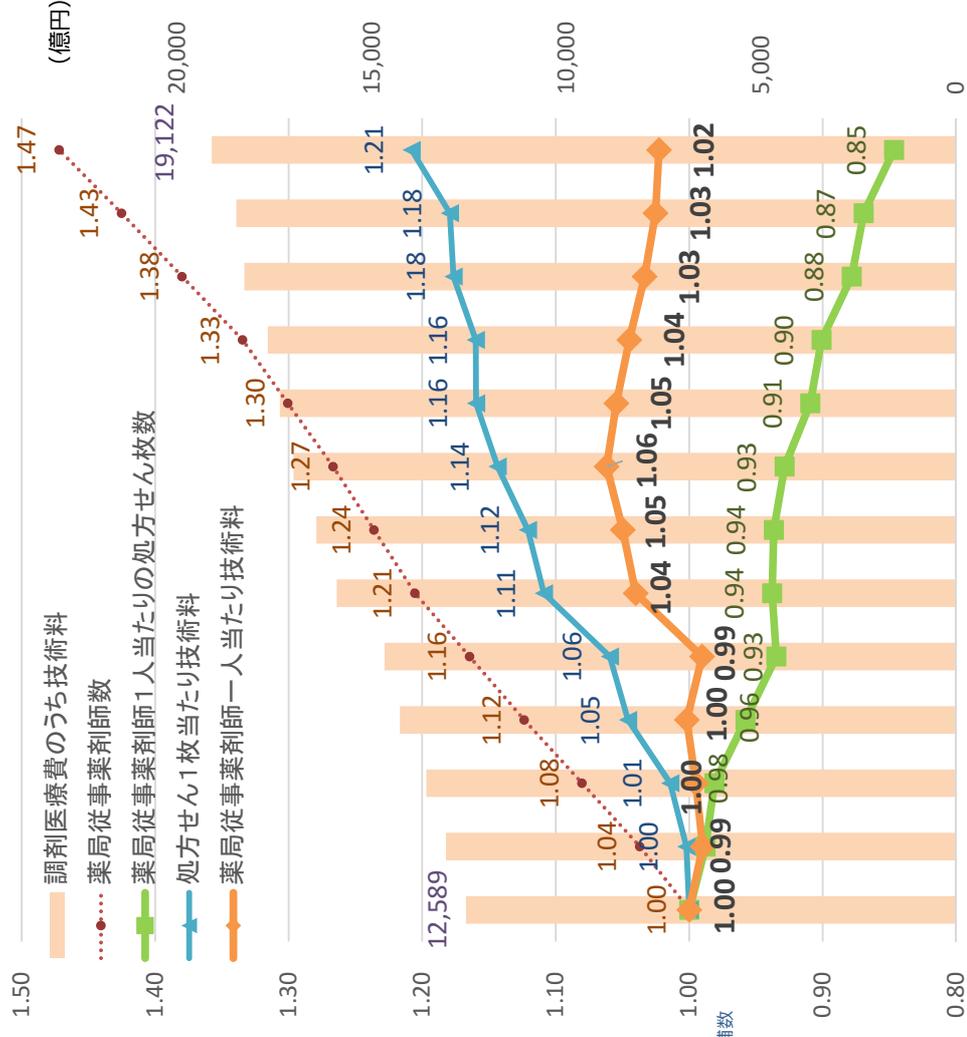
資料Ⅱ-1-30

- 薬剤師数は近年増加しており、国際的に見てもOECD諸国の中で最も多い。また、薬局の開設計許可には需給面からの規制がなく、薬局数も増加。コンビニエンスストアの店舗数や郵便局、ガソリンスタンド(給油所数)よりも多い。
- 通常の市場競争であれば、必要以上の供給増は収益の低下を招き調整が行われる。しかしながら、薬剤師数の増加により薬剤師一人当たりの処方せん枚数は減少している中で、調剤報酬の引き上げにより、薬剤師一人当たりの技術料が維持されている状況。

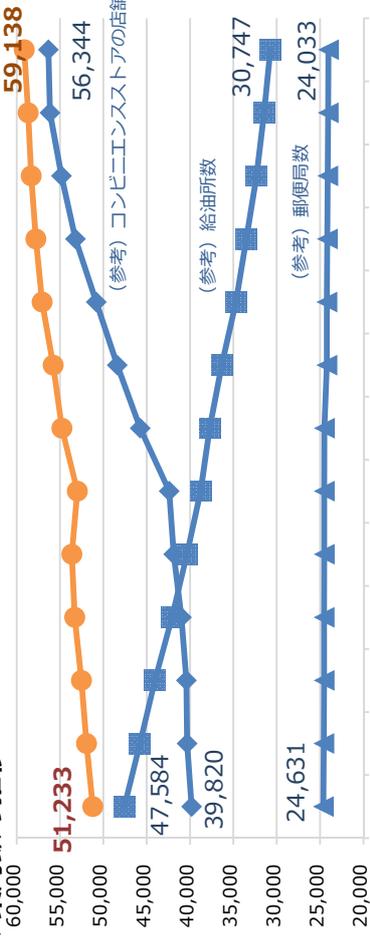
◆ 薬剤師数(対人口比)の国際比較 (2016年)



◆ 薬局従事薬剤師一人当たりの技術料等の推移 (2005年度 = 1)



◆ 薬局数の推移



出典：厚生労働省「衛生行政報告例」、経済産業省「商業動態統計」、日本郵便「郵便局局数表」、賃源工ネルギー庁HP

出典：厚生労働省「医師・歯科医師・薬剤師調査」、「調剤医療費の動向」、日本薬剤師会HP (薬剤師数の奇数年度は推計値)

年齢ではなく能力に応じた負担(総括)

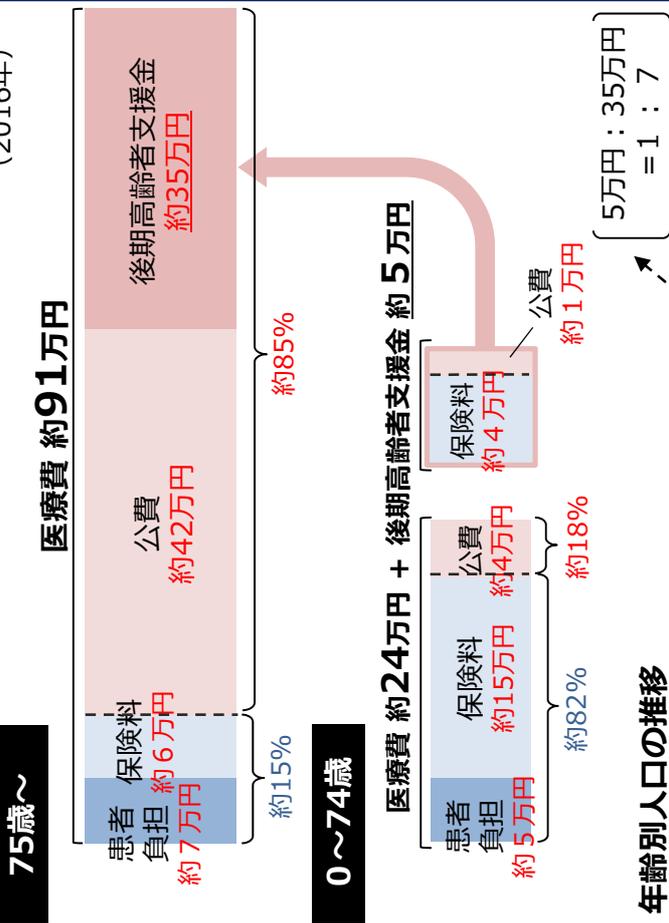
負担の在り方

資料Ⅱ-1-31

- 75歳以上の者の1人当たり医療費は現役世代の約4倍であり、そのうち8割強は公費と現役世代の支援金で賄う構造。他方で現役世代は医療費のうち8割を患者負担と保険料で賄いつつ、加えて後期高齢者支援金も負担。
- 年齢ではなく能力に応じた負担とし、世代間の公平性を確保する観点から、75歳以上の後期高齢者の窓口負担の引上げなどの改革を実施すべき。

給付と負担のバランス

◆ 1人当たり医療費・後期高齢者支援金とその財源の内訳 (2016年)



◆ 年齢別人口の推移

年齢層	2015年	2025年
75歳以上	1,632万人	2,180万人
0～74歳	11,077万人	10,074万人

◆ 65歳以上の高齢者世帯の4割程度が2,000万円以上の金融資産を保有

これまでに取り組んできた主な事項

- **70～74歳の者の窓口負担の引上げ (1割→2割)**
 - ・ 2014年4月以降に70歳に達した者から2割負担 (2018年度末で完了)
- **70歳以上の者に係る高額療養費制度の見直し**
 - ・ 2017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上げ
- **療養病床の65歳以上の者の光熱水費の負担見直し**
 - ・ 2017年10月以降、指定難病の者等を除き、段階的に光熱水費の負担を引上げ

今後の主な改革の方向性

- **年齢ではなく能力に応じた負担**
 - ・ 75歳以上の後期高齢者の自己負担の引上げ (1割→2割) 資料Ⅱ-1-32
 - ・ 金融資産の保有状況も勘案して負担能力を判定するための具体的な制度設計の検討 資料Ⅱ-1-33
 - ・ 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 資料Ⅱ-1-34
- **支え手減少下での医療費増加に対する総合的な対応** 資料Ⅱ-1-35

医療保険における後期高齢者の窓口負担の在り方

負担の在り方

【論点】

- 後期高齢者数や医療費が毎年増加し、これを支える現役世代の保険料や税の負担が重くなっている状況。
- 70～74歳の窓口負担については2018年度までに段階的に2割に引き上げられてきたが、2022年から団塊の世代が後期高齢者になり始める中、75歳以上の窓口負担については引き続き1割のまま維持されている。

資料Ⅱ-1-32

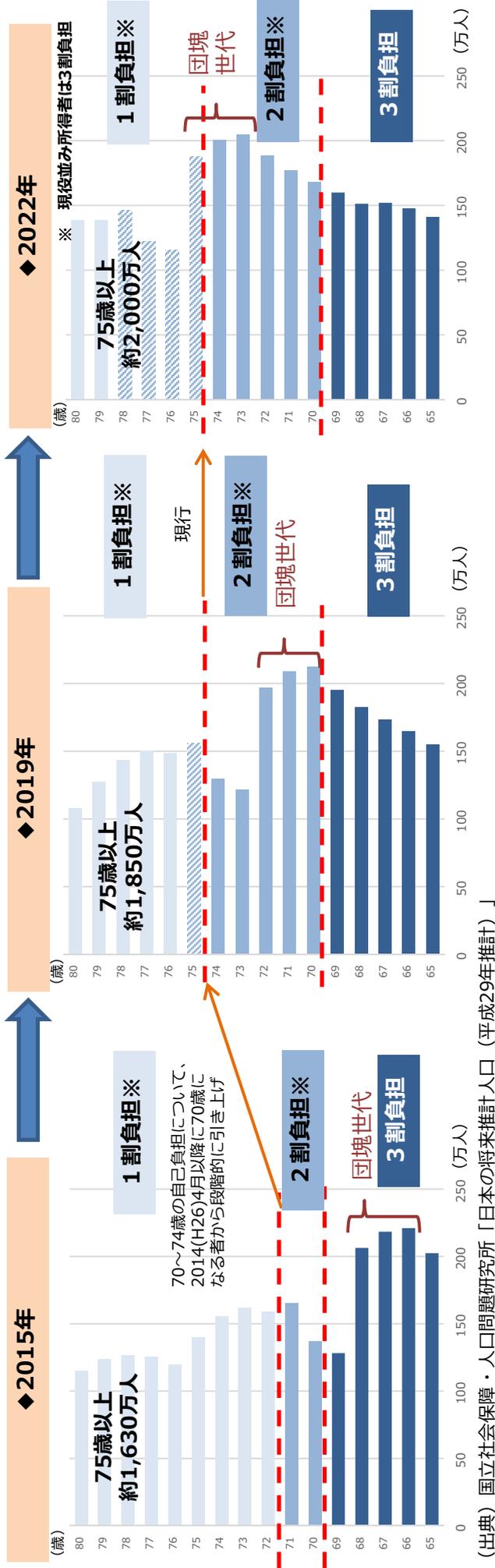
◆ 後期高齢者医療制度の財政（2016年度）



◆ 1人当たり医療費（年間）

75歳以上	約91.0万円
65歳未満	約18.4万円
65歳～74歳	約55.3万円

(出所) 厚生労働省「平成28年度国民医療費の概況」



【改革の方向性】（案）

- 世代間の公平性や制度の持続可能性を確保していく観点から、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。
- その際、70歳～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割合を2割のままとすることに加えて、すで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。

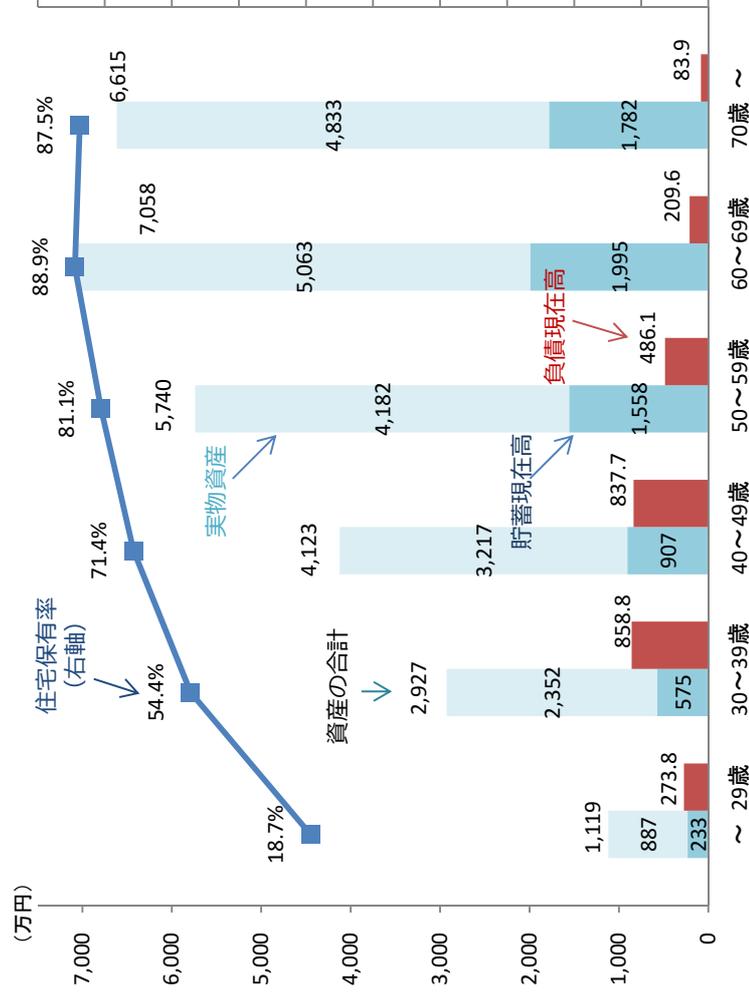
金融資産等を考慮に入れた負担を求めめる仕組みの医療保険への適用拡大 負担の在り方

資料Ⅱ-1-33

【論点】

- 高齢者は、現役と比べて平均的に所得水準は低い一方で、貯蓄現在高は高い。また、所得が低い高齢者の中にも相当の金融資産を保有するケースもある。しかし、(介護保険における補足給付を除き) 高齢者の負担能力の判断に際し、預貯金等の金融資産は勘案されていない。
- 預金口座への任意付番・預金情報の照会を可能とする改正マイナンバー法の施行。

＜世帯主の年齢階級別資産残高＞

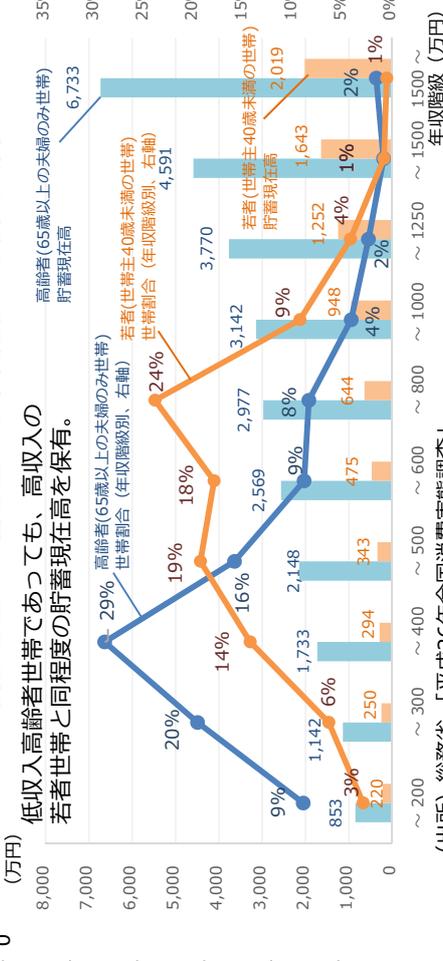


(出所) 総務省「平成26年全国消費実態調査」
(注) 総世帯。資産の合計は、実物資産と貯蓄現在高の合計。

＜高齢者世帯・若者世帯の貯蓄現在高の割合＞



＜高齢者世帯・若者世帯の年収階級別貯蓄現在高＞



(出所) 総務省「平成26年全国消費実態調査」

【改革の方向性】(案)

- まず、現行制度の下での取組として、入院時生活療養費等の負担能力の判定に際しても、補足給付と同様の仕組みを適用すべき。
- さらに、医療保険・介護保険における負担の在り方全般について、マイナンバーを活用して、所得のみならず、金融資産の保有状況も勘案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検討を進めていくべき。

現役並み所得の判定方法(後期高齢者医療制度)

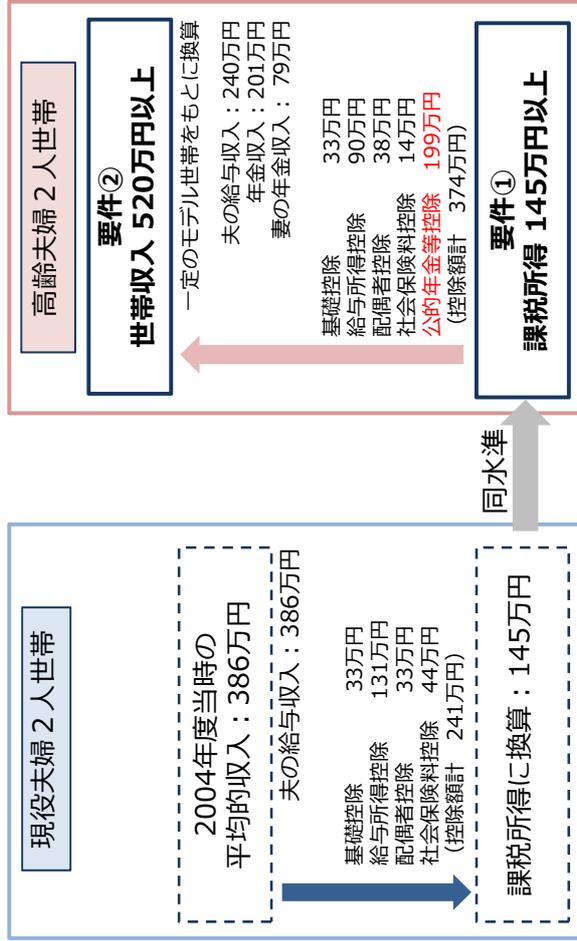
負担の在り方

資料Ⅱ-1-34

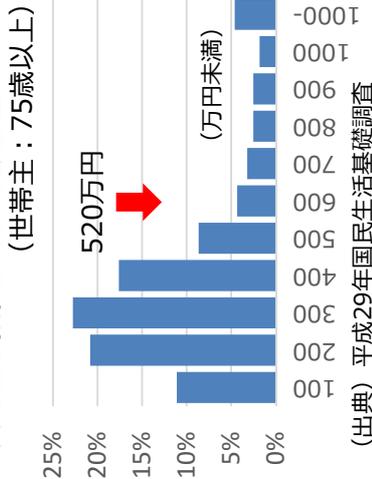
- 【論点】
- 後期高齢者の自己負担は、「現役並み」(現役の平均)の所得水準を基準に、それ以上の所得があれば現役と同様3割負担、それ以下であれば1割負担とされ、高額療養費の負担限度額にも差が設けられている。
 - しかしながら、高額療養費の負担限度額にも差が設けられている。
 - 期高齢者であれば1割負担となる。
 - 後期高齢者に占める「現役並み所得者」の割合は減少傾向であり、実効給付率の上昇の一因となっている。

◆ 3割負担等の対象(現役並み所得以上)の判定方法

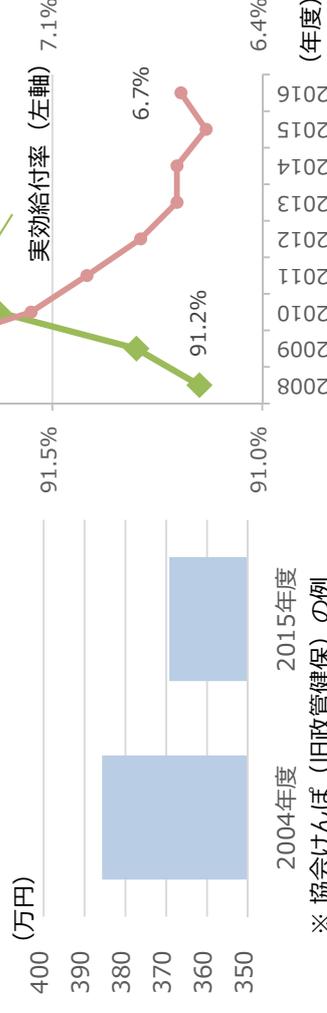
- 要件① 世帯内に課税所得の額が145万円以上の被保険者がいる
かつ
- 要件② 世帯の被保険者全員の収入の合計額が520万円以上である。
(世帯の被保険者が一人の場合は、383万円以上である。)



◆ 所得金額階級別の世帯数割合 (世帯主: 75歳以上)



◆ 年間総報酬額の変化



【改革の方向性】(案)

- 「現役並み所得」の判定基準について、能力に応じた負担として現役世代との公平性を図る観点から、世帯収入要件について見直しを行うとともに、現役世代の所得水準の変化も反映すべき。

支え手減少下での医療費増加に対する総合的な対応

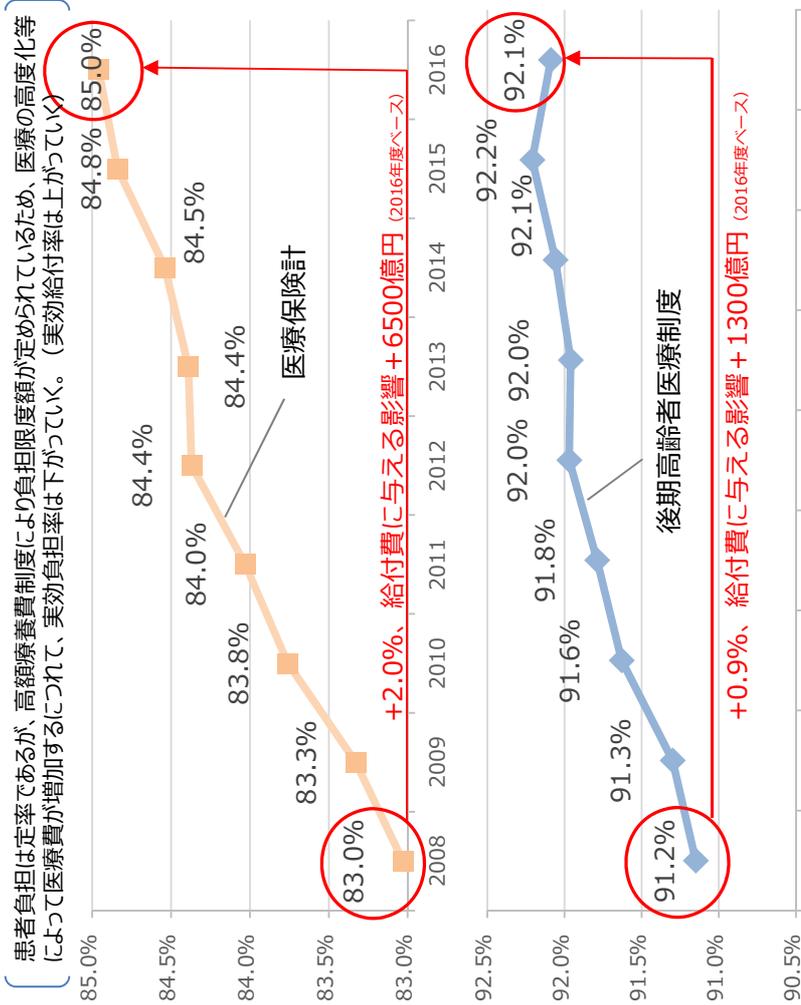
負担の在り方

資料Ⅱ-1-35

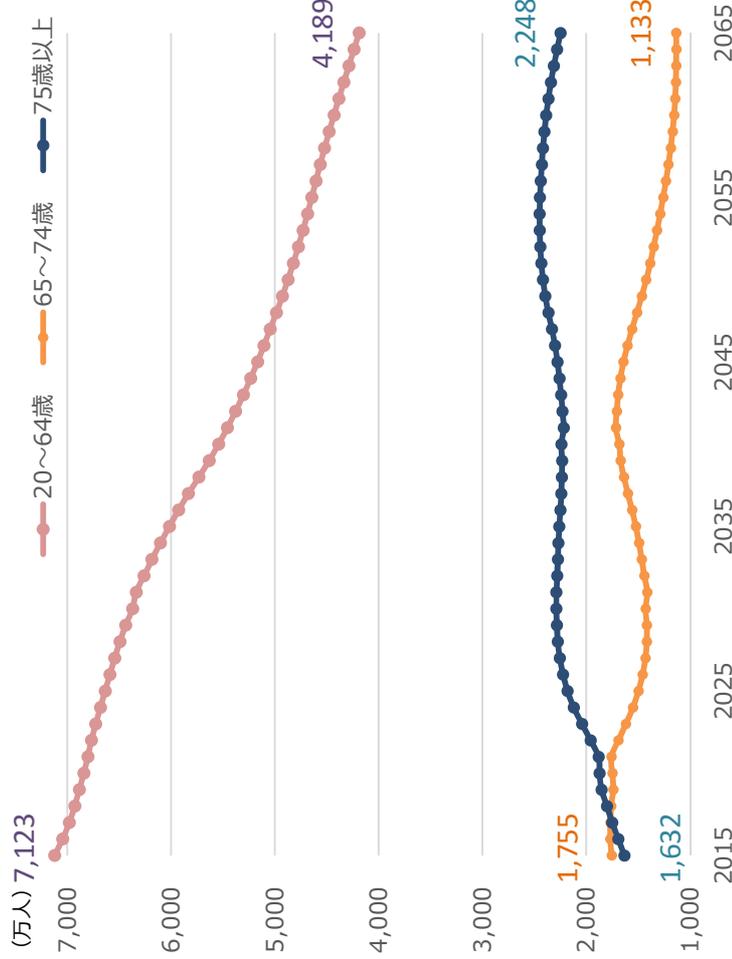
【論点】

- 今後、現役世代の人口が急速に減少する一方で、医療費は増加し、実効給付率も上昇。医療費が支え手の負担能力を超えて増加し、制度の持続可能性が確保できなくなることのないよう、保険料・公費負担と患者負担の在り方を考えていく必要がある。
- ※ 後期高齢者医療制度において、人口減少による現役世代の負担増の一部を後期高齢者の保険料引上げで自動的に調整する仕組みがあるが、後期高齢者の保険料負担も近年増加してきており、若年・後期高齢者を含めた負担全体の水準についても検討する視点が不可欠。

◆ 実効給付率（医療費に占める給付費の割合）の推移



◆ 2065年までの人口の推移



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

【改革の方向性】(案)

- 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中で、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。

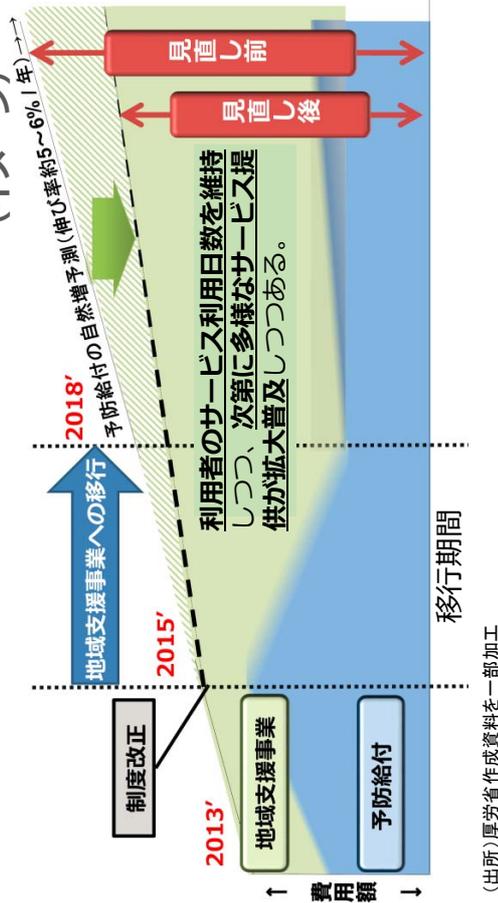
保険給付範囲の在り方の見直し(総括)

資料Ⅱ-1-37

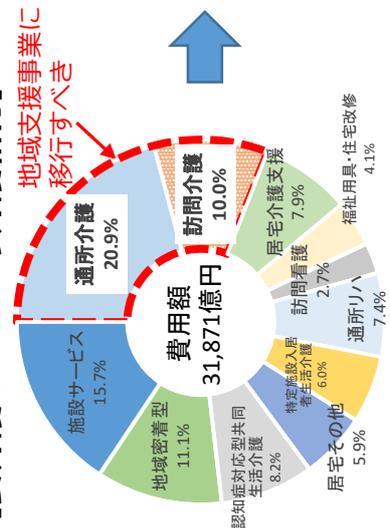
○ 長期にわたり介護保険給付の増加が見込まれることを踏まえれば、要介護度・要支援度の軽重にかかわらず同じ保険給付率となっている制度を改め、「小さなリスク」については、より自助で対応することとすべき。軽度者のうち要介護1・2の生活援助サービス等について、地域支援事業への移行や利用者負担の見直しを具体的に検討していく必要がある。

軽度者へのサービスの見直し

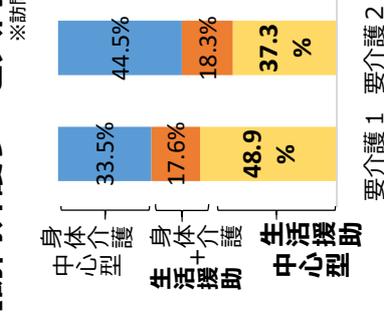
【要支援者の訪問・通所介護の地域支援事業への移行】(イメージ)



【要介護1・2への介護給付】



【訪問介護サービス内訳】



これまでに取り組んできた主な事項

- 要支援者の訪問・通所介護の地域支援事業への移行
 - ・ 要支援1・2向けの訪問・通所介護について、2015年度から、地域の実情に応じた多様な主体によるサービス提供を可能にする地域支援事業の総合事業へ移行(2018年3月末に移行完了)
- 特別養護老人ホームの重点化
 - ・ 特養への入所者を、2015年4月より、要介護度3以上の高齢者に限定
- 福祉用具貸与・住宅改修に係る給付の適正化
 - ・ 2018年10月より、福祉用具貸与等の貸与価格の上限を設定 など

今後の主な改革の方向性

- 要介護1・2の生活援助サービス等の地域支援事業への移行・利用者負担の見直し
 - ・ 第8期介護保険事業計画期間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割合の引上げなど

資料Ⅱ-1-38

保険給付範囲の在り方の見直し(軽度者へのサービスの地域支援事業への移行等)

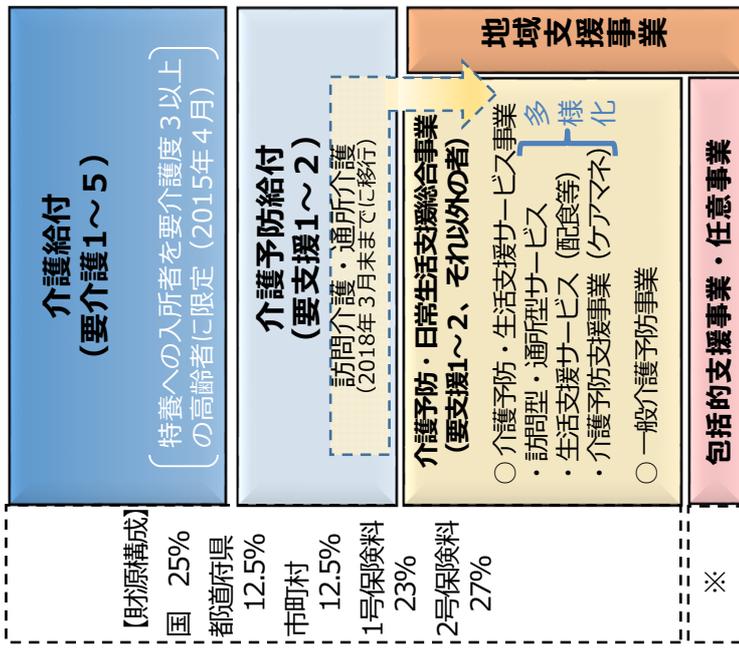
給付の範囲

資料Ⅱ-1-38

【論点】

- 介護保険給付の増加が見込まれる中、引き続き、軽度者（要支援、要介護1・2）への介護サービスに係る保険給付の範囲を見直す必要。
- 特に、要介護1・2への訪問介護サービスの約1/2を占める生活援助型サービスは、要支援向けサービスと同様、地域の実情に応じた多様な主体によるサービス提供を行うことにより、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することが可能。

【介護保険制度】



【地域支援事業への移行状況】

実施状況の調査によれば、**利用者のサービス利用日数を維持しつつ、次第に多様なサービス提供が拡大普及**しつつある。

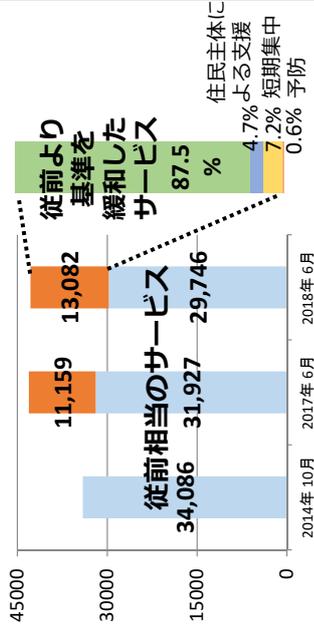
○ 利用者の利用日数の変化

6.3日/月 (2017年3月)

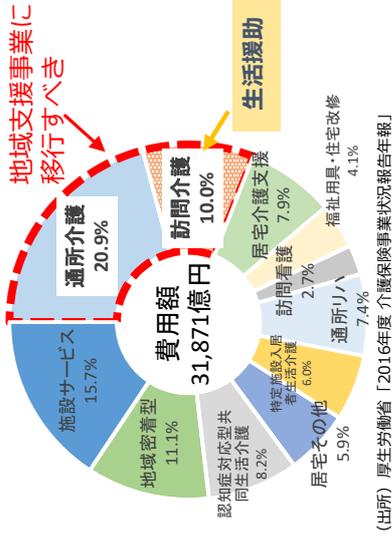
→ 6.5日/月 (2018年3月)

(出所) 「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 (2019年4月))

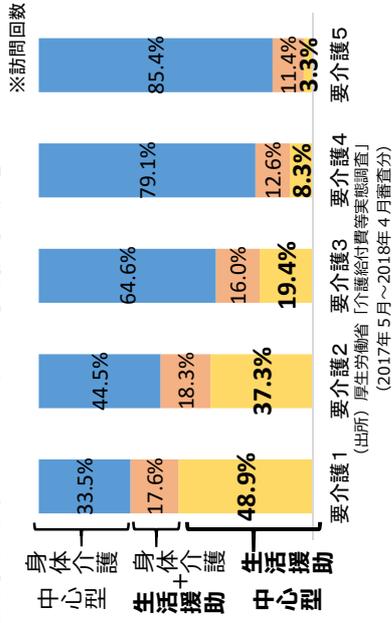
○ 訪問型サービスの事業所数の推移



【要介護1・2への介護給付】



【訪問介護サービスの提供状況】



【改革の方向性】 (案)

- 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みとともに、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期介護保険事業計画期間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割合の引上げなどについて、具体的に検討していく必要。

○ 要介護認定率や一人当たり介護給付費については、性・年齢階級（5歳刻み）・地域区分を調整してもなお大きな地域差が存在。介護費適正化の観点から、この地域差を縮減するため、保険者機能強化推進交付金への適切なアウトカム指標の設定・活用や、調整交付金等の活用を通じて、保険者機能のより一層の強化を進めるなど取り組みを強化すべき。

介護費の地域差の状況等

【要介護認定率の状況（性・年齢調整後）】

低位20保険者	...	全国平均	...	高位20保険者
10.9%		18.1%		26.1%

2.4倍

【被保険者1人あたり給付月額（性・年齢、地域区分単価調整後）】

低位20保険者	...	全国平均	...	高位20保険者
11,748円		18,940円		25,293円

2.2倍

（注）保険者である市町村ごとに認定率、給付月額を比較したもの。ただし、福島県原子力被災12市町村（田村市、南相馬市、川俣町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大塚町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村）を除く。
（出所）介護保険事業状況報告、厚労省「見える化」システム」（2016年時点データ）

【インセンティブ交付金の現状】

○ 2018年評価結果実績の例
（都道府県別市町村得点）

1人あたり 給付月額		得点
高位5団体	22,621円	435点
平均	20,137円	411点
低位5団体	18,472円	392点

介護給付費の地域差縮減に向けたPDCAサイクルの確立が不可欠

（注）高位・低位の5団体の給付月額は、該当する都道府県の単純平均の値。平均についても、47都道府県の単純平均であり、市町村単位での全国平均（18,940円）とは一致しない。

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）の創設

- ・ 2018年度から200億円の国費を投じ、保険者による自立支援、重度化防止等に向けた取組の推進のための財政的インセンティブを付与

今後の主な改革の方向性

○ インセンティブ交付金のメリハリ付けの強化

- ・ 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が必要
資料Ⅱ-1-40、41

○ 調整交付金や第2号保険料の活用

- ・ 調整交付金や第2号保険料について、保険者機能の発揮を促す仕組みへの転換を検討
資料Ⅱ-1-42

○ 介護療養病床等の転換

資料Ⅱ-1-43

- ・ 転換期限に向けた計画的移行を推進するとともに、報酬のメリハリ付けなど転換促進のための対応が必要

○ その他、在宅サービスへ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、介護報酬改定に係るPDCAサイクルの確立 など

介護費の地域差縮減に向けた取組の一層の強化①

提供体制

資料Ⅱ-1-40

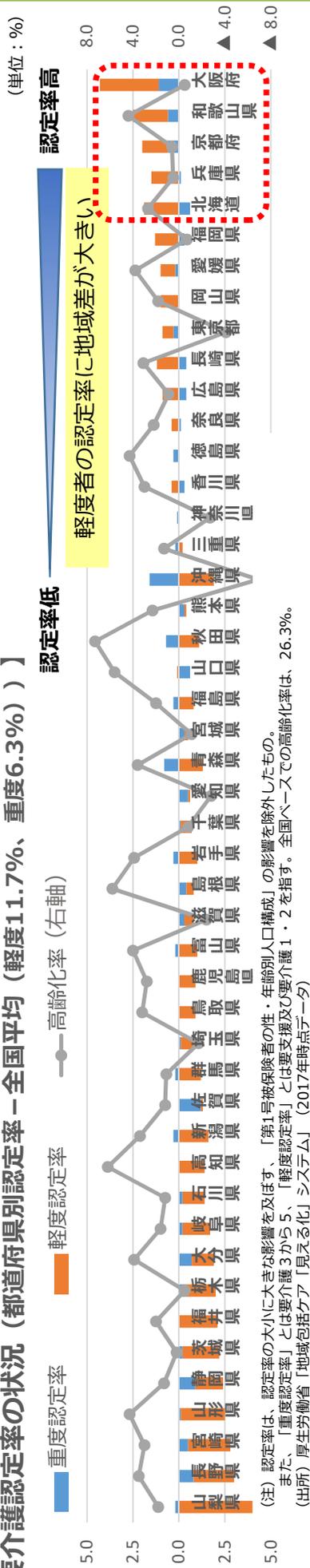
【論点】

○ 要介護認定率や一人当たり介護給付費については、性・年齢階級（5歳刻み）・地域区分を調整してもなお大きな地域差が存在。その背景には高齢化の進展状況や介護供給体制など様々な要因が考えられるが、例えば、軽度者の認定率に地域差が大きいことも一因。

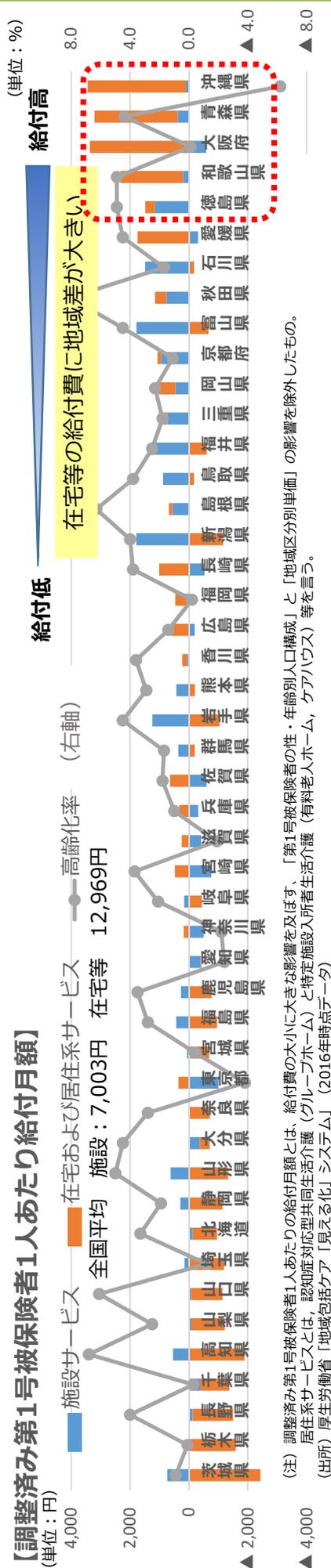
（参考）経済財政運営と改革の基本方針2018

「一人当たり医療費の地域差半減、一人当たり介護費の地域差縮減に向けて、国とともに都道府県が積極的な役割を果たしつつ、地域別の取組や成果について進捗管理・見える化を行うとともに、進捗の遅れている地域の要因を分析し、保険者機能の一層の強化を含め、更なる対応を検討する。」

【要介護認定率の状況（都道府県別認定率－全国平均（軽度11.7%、重度6.3%））】



【調整済み第1号被保険者1人あたり給付月額】



【改革の方向性】（案）

○ 介護の地域差に係る要因を検証の上、問題と考えられる介護費の地域差の縮減に向け、保険者機能強化推進交付金（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（例：軽度・重度に分けて要介護度を評価）やそのPDCAサイクルの確立、調整交付金等の活用を通じて保険者機能の一層の強化を進めるべき。その際、成果検証のためにも、医療費の地域差縮減の取組も参考に、国として地域差半減を目指して保険者の支援等を行うなど目標を設けて取り組むべき。

介護費の地域差縮減に向けた取組の一層の強化②

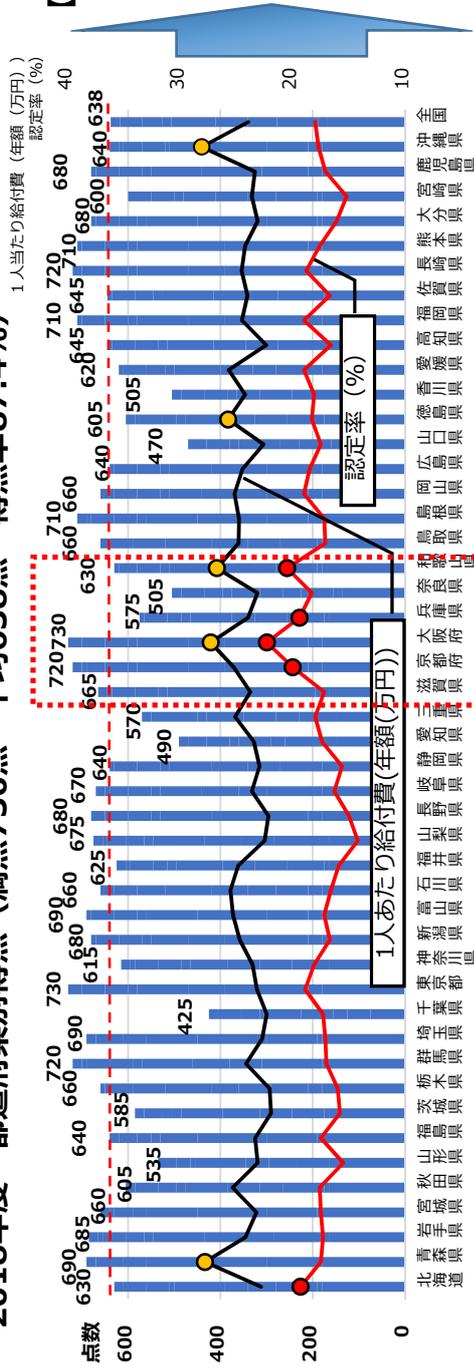
提供体制

資料Ⅱ-1-41

【論点】

○ インセンティブ交付金は、高齢者の自立支援・重度化防止等を通じて、介護費の抑制や地域差縮減に向けた保険者の取組を推進できる重要な政策手段であるが、実際には取組の成果に応じて交付されているとは言えず、適切な配点やアウトカム指標の設定がなお不十分である。

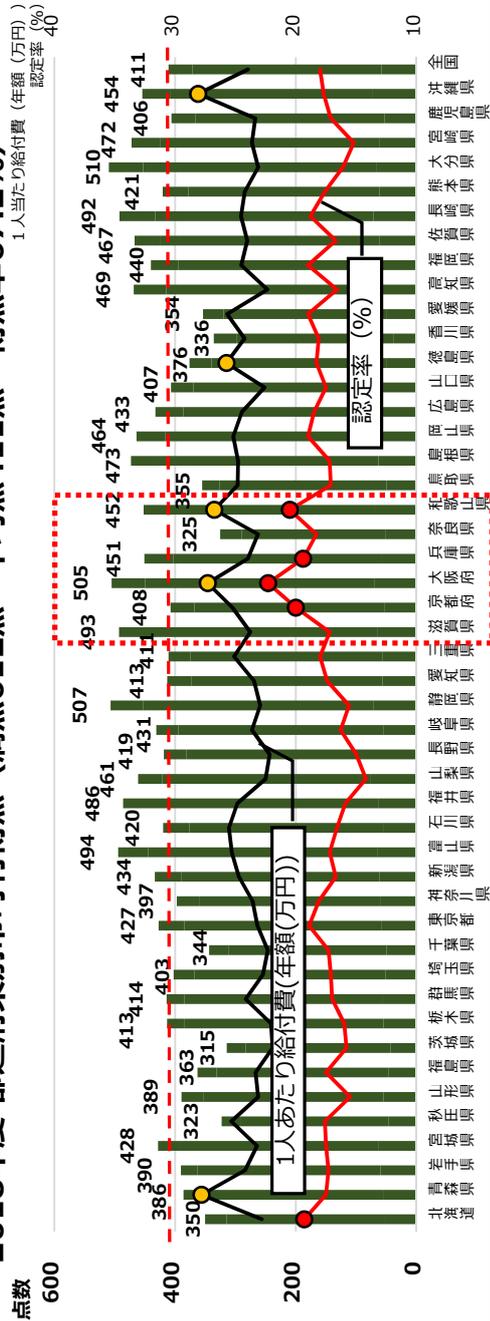
2018年度 都道府県別得点 (満点730点 平均638点 得点率87.4%)



【2018年度評価指標の問題点】

- ① 得点の高い方に1人あたり給付費や認定率が高い先(=交付金の配分が手厚い)や、得点の低い方に1人あたり給付費や認定率が低い先があり、必ずしも取組の成果に応じたものになっていない(左図)。
- ② アウトカム指標に係る得点が全得点に占める割合は、都道府県分の評価指標で約3%、市町村分では約5%と僅少。
- ③ 得点率は、都道府県分が87.4% (東京・大阪は満点)、市町村分の得点率は67.2%と達成基準が低い。

2018年度 都道府県別市町村得点 (満点612点 平均点411点 得点率67.2%)



(参考) アウトカム指標

- ① 要介護認定基準時間の変化
 - ② 要介護認定の変化
 - ③ 通いの場参加率
- ①及び②は都道府県、市町村双方、③は市町村のみの評価指標。2019年度評価からは、要支援者の維持・改善の度合い(介護予防)を評価する指標を追加。

【改革の方向性】(案)

○ インセンティブ交付金について、より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給付費適正化等に向けた財政的インセンティブを強化すべき。また、保険者(市町村)ごとの取組状況も公表し、PDCAサイクルを一層推進すべき。

保険者機能強化のための調整交付金等の活用

提供体制

資料Ⅱ-1-42

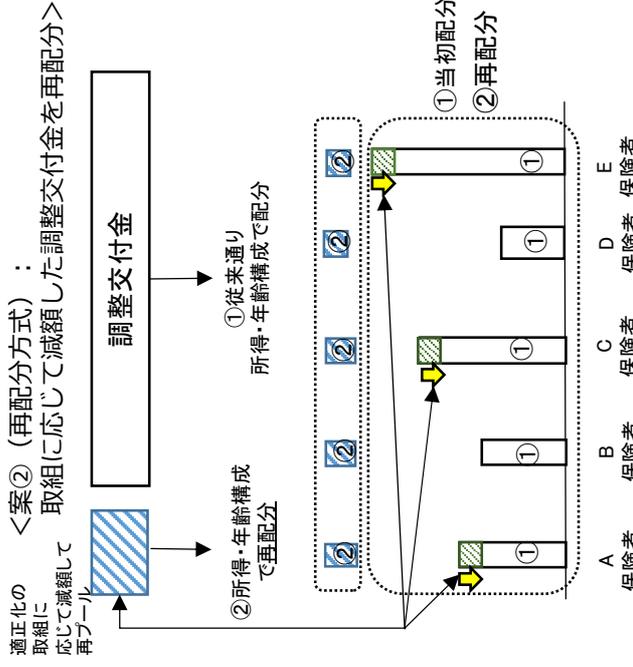
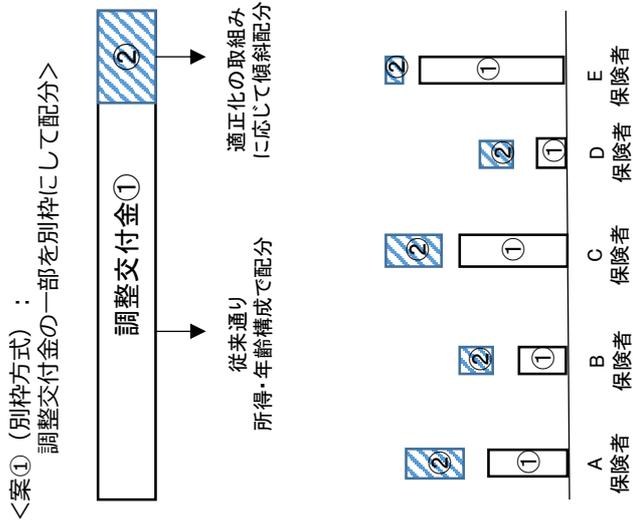
【論点】

- 介護の地域差を縮減する観点から、調整交付金の活用も含めた保険者へのインセンティブの付与の在り方を検討し、保険者による介護費の適正化に向けた取組をより一層促進する必要。
- 介護費用が経済の伸びを越えて大幅に増加すると見込まれる中、若年者の保険料負担の伸びの抑制は重要な課題。2号被保険者の保険料負担分について、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べき。

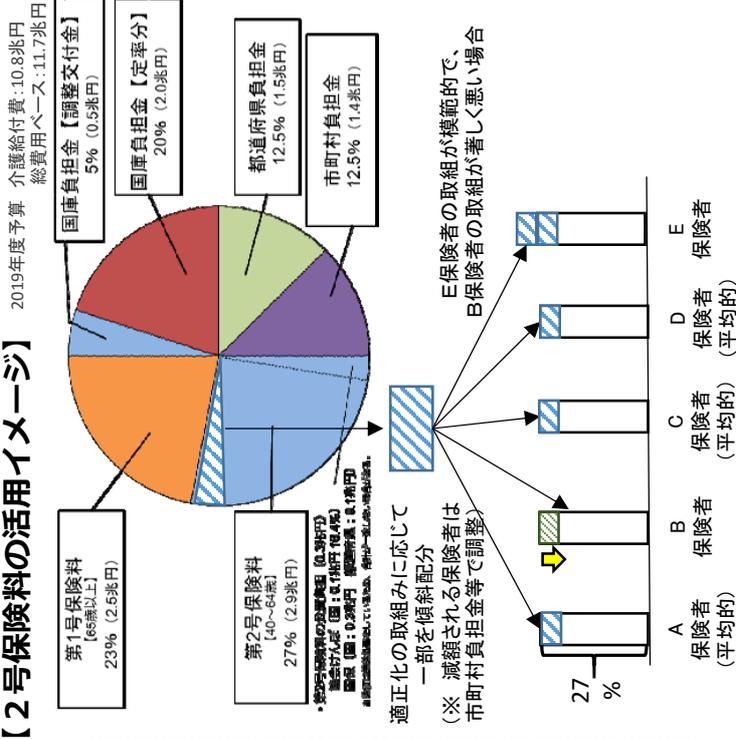
（参考）経済財政運営と改革の基本方針2018

「第8期介護保険事業計画期間における調整交付金の活用方策について、（中略）、第7期期間中に地方公共団体関係者の意見も踏まえつつ、具体的な方法等について検討し、結論を得る。」

【調整交付金の活用イメージ】



【2号保険料の活用イメージ】



【改革の方向性】（案）

- 介護費の適正化などに向けた財政的なインセンティブとして、全自治体の取組み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期から調整交付金のインセンティブとしての活用を図るべき。
- 2号被保険者の保険料負担についても、インセンティブ交付金の評価の仕組みを参考にしつつ、介護予防・重症化防止の取組によって認定率や給付の抑制等に成果をあげた保険者（市町村）に傾斜配分する仕組みを検討すべき。

地域医療構想を踏まえた介護療養病床等の転換

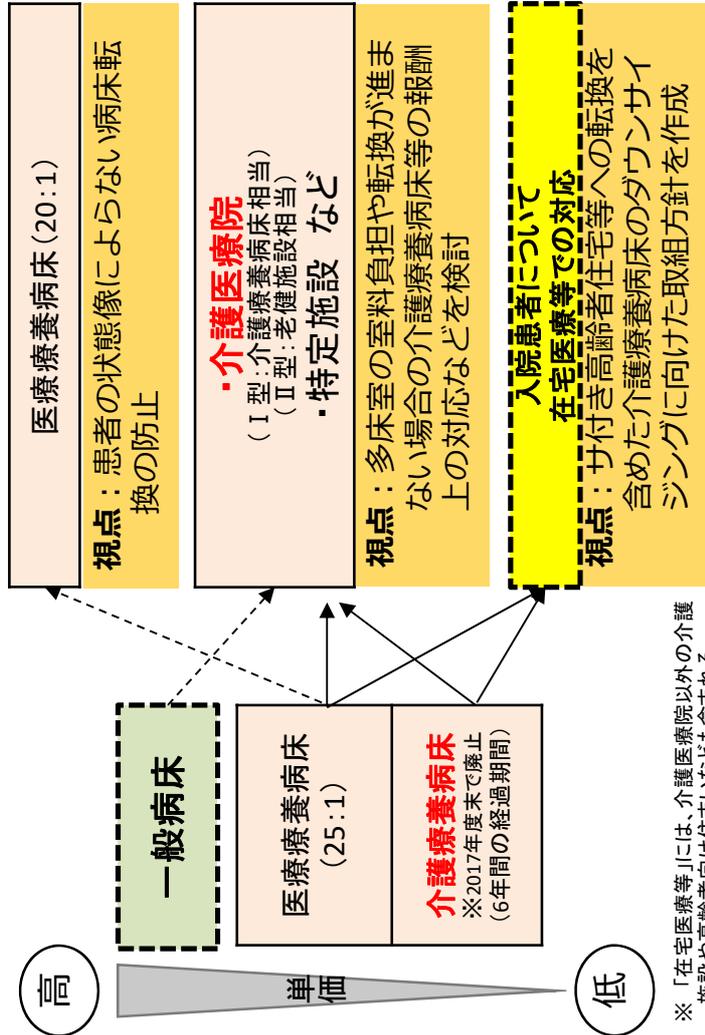
提供体制

資料Ⅱ-1-43

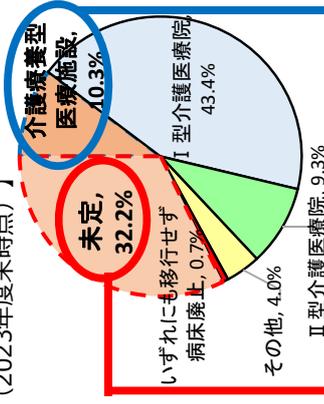
【論点】

- 25対1 医療療養病床や介護療養病床から介護医療院への転換に際しては、地域医療構想の趣旨を踏まえ、提供体制全体として医療費・介護費が効率化されることが重要。
- 厚生労働省の調査では、介護療養病床の転換に向けた検討が十分に進んでいない実態が浮かび上がっており、昨年末に策定された新改革工程表のK P Iに従い、移行期限の2023年度に向けて、「第8期計画期初に見込まれる期末時点でのサービス減量」が100%となるよう、国は、各保険者を通じて第7期中も計画的に介護療養病床等の移行推進に取組むよう促していく必要がある。

【介護療養病床の転換等のイメージと必要な視点】

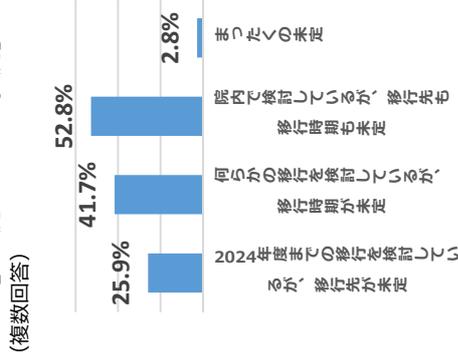


【介護療養型医療施設の移行予定 (2023年度末時点)】

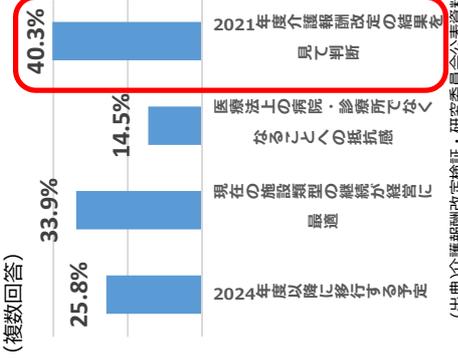


- 介護療養型医療施設のうち、移行期限である2023年度末までの対応が未定等である病床(は約4割 (2018年11月調査時点))。
- 2023年度末時点でも、介護療養型医療施設のままと回答したものうち、次期介護報酬改定の結果を見て判断するとしたものが約4割。

【「未定」の施設の検討状況】



【現在の施設から移行を予定していない理由】



(出典)介護報酬改定検証・研究委員会公表資料 (2019年3月)

【改革の方向性】(案)

- 介護療養病床等の着実な転換を図り、国民負担を抑制するため、国は、各保険者の第7期中の病床転換に向けた取組状況を定期的に把握し、計画的移行を推進するとともに、第8期における報酬のメリハリづけなどを通じて、転換促進を図るために十分な対応を行うべき。
- また、インセンティブ交付金を活用し、都道府県・市町村の取組状況を指標に加えて点数を加減算し、取組を推進すべき。

資料Ⅱ-1-44

【論点】

- 介護保険制度の創設以来、在宅サービスについては民間企業の自由な参入が可能とされる一方で、在宅・施設サービスのいづれについても、事業者は介護報酬を設定することが可能とされている(=サービス面のみならず、価格競争も可能)。
- しかしながら現実には、営利法人の参入が進んできた一方で、介護報酬を下回る価格を設定している事業者は確認できず(注)、サービス価格が報酬の上限に張り付いている実態にある。

(注) 事業者が割引を行う場合には、その届出を受けた都道府県が、厚労省通達に基づき「WAM NETへの掲載等の手段により周知を図る必要」があるが、財務省調査によれば、2014年8月に全国で1事業所確認できたが、2019年4月時点では確認できない。

(参考) 「指定居宅サービス事業者等による介護給付費の割引の取扱いについて」(2000年3月1日老企第39号)(抄)

- ・・・事業者等が厚生労働大臣が定める基準により算定した額より低い費用の額で介護サービスを提供することが可能であること。

訪問介護の事業所数の推移

通所介護の事業所数の推移

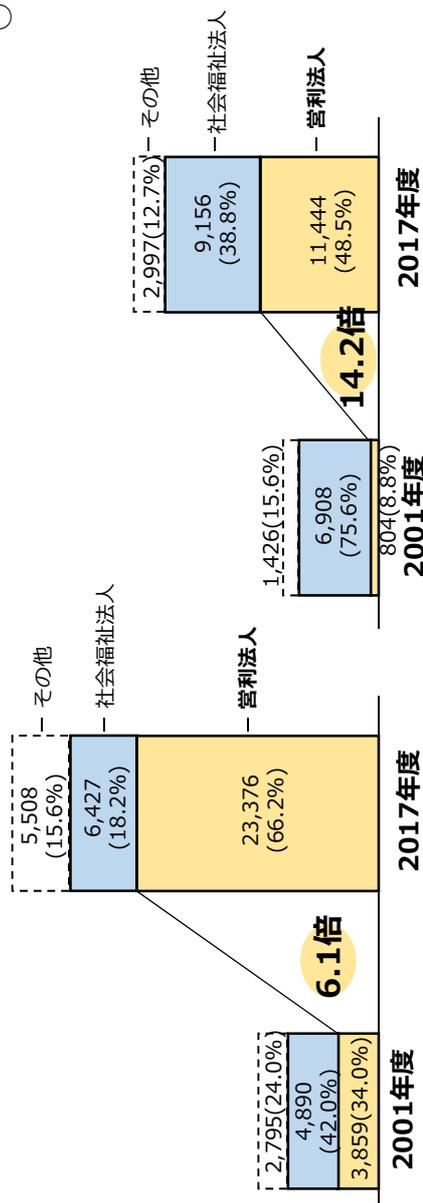
【ケアマネジャーの利用者に対する説明責任】

- ケアマネジャーは、2018年度から、利用者から、利用者にあらかじめ以下の説明が求められ、違反すれば報酬が減算される。
 - ・ 複数の事業所の紹介を求めることが可能
 - ・ ケアプランに位置付けた事業所について、その理由の説明を求めることが可能

(注) 「利用者によるサービスの選択に資するよう、当該地域における指定居宅サービス事業者等に関するサービスの内容、利用料等の情報を適正に利用者又はその家族に対して提供するものとする」(指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準第13条第5号)。



- 「利用者本位」に考えれば、ケアマネジャーがケアプランを作成・提供するに当たり、**利用者側の求めによらずとも、単なる情報提供に止まらず、複数の事業所のサービス内容と利用者負担(加減算による差等)について説明することを義務化**することにより、利用者に比較検討の機会を確保し、**サービス価格の透明性を向上**すべき。



(出所) 厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」

【ケアマネジャーとサービス事業所との関係】

ケアマネ事業者がケアプランを作成するに当たっては、特定のサービス事業所に不当に偏ることがないよう求められており、特定のサービス事業所への集中割合が80%を超える場合には報酬が減算(介護保険法第69条の34等)

【改革の方向性】(案)

- 在宅サービスについては、ケアマネジャーの活用等により、介護サービスの価格の透明性を高めたいくための取組等を通じて、サービスの質を確保しつつ、確実に価格競争が行われる仕組み(より良いサービスがより安価に提供される仕組み)を構築すべきである。

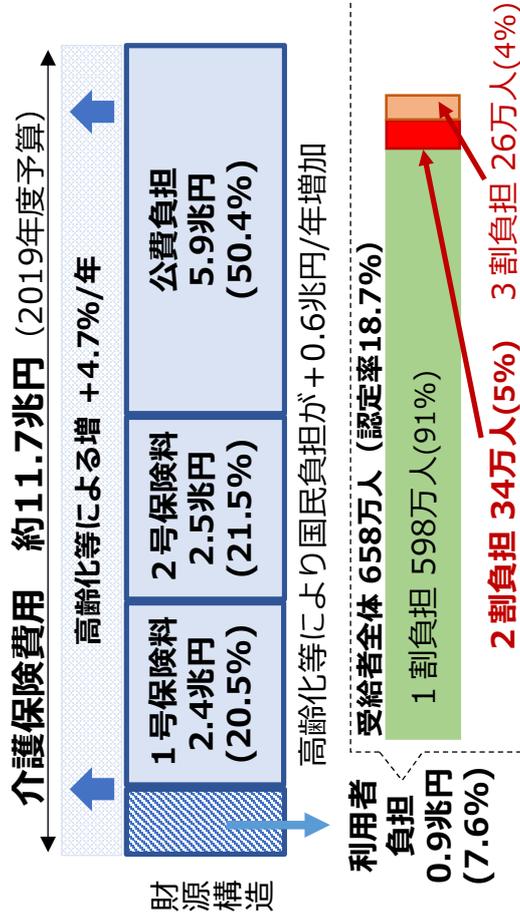
高齢化・人口減少下での負担の公平化(総括)

資料Ⅱ-1-45

負担の在り方

○ 介護保険費用については、今後も経済の伸びを越えて大幅に増加することが見込まれており、制度の持続可能性や給付と負担のバランスを確保し、現役世代の保険料負担の伸びの抑制を図る観点から、介護保険サービスの利用者負担等について、所得・資産にに応じた負担となるよう、見直しを着実に実施すべき。

介護保険費用の構造



これまでに取り組んできた主な事項

- **利用者負担の引上げ**
 - ・ 2015年8月に年金収入等280万円以上の利用者に2割負担を導入し、2018年8月に年金収入等340万円以上の利用者に3割負担を導入
- **補足給付に資産要件を追加**
 - ・ 2015年8月に預貯金等を勘案する資産要件を追加
- **介護納付金(2号保険料)の総報酬割導入**
 - ・ 各医療保険者の介護納付金について、2017年8月分から、加入者数ではなく、報酬額に比例した負担へと段階的に移行(2020年度に全面移行)

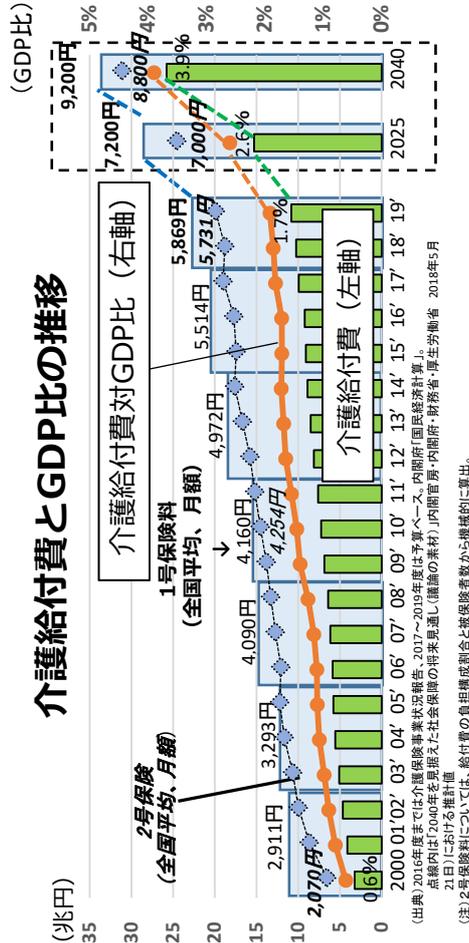
今後の主な改革の方向性

- **年齢ではなく能力に応じた負担**

[利用者負担の見直し]

 - ・ 利用者負担の原則2割とすることや利用者負担2割に向けてその対象範囲を拡大するなど、段階的に引上げ
- **補足給付の要件見直し**
 - ・ 資産要件への宅地等の追加や預貯金等の基準見直し
- **この他、ケアマネジメントの利用者負担の導入、多床室の室料負担の見直し など**

介護給付費とGDP比の推移



介護保険の利用者負担について

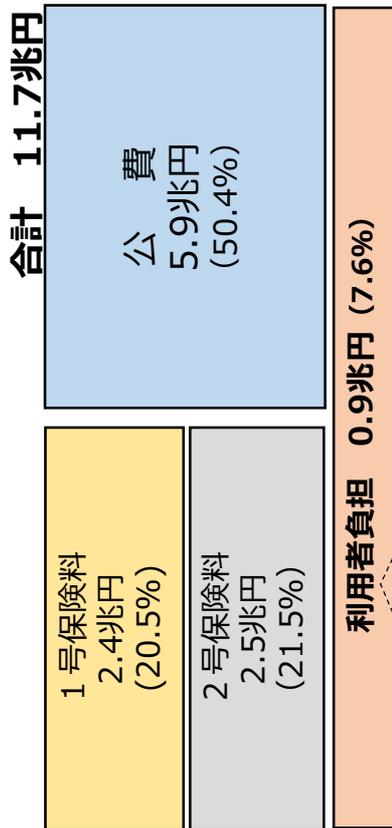
負担の在り方

資料Ⅱ-1-46

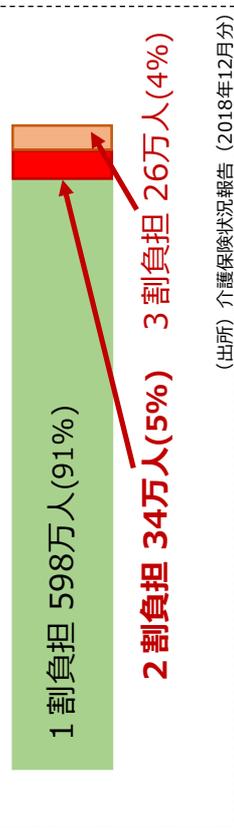
【論点】

- 介護保険の財源構造は、所得の高い者を除き基本的に1割の利用者負担を求めた上で、残りの給付費を公費と保険料で半分ずつ負担する構造であり、保険料は65歳以上の者（1号被保険者）と40～64歳の者（2号被保険者）により負担されている。
- 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している者が存在。
- 今後、介護費用は経済の伸びを超過して大幅に増加することが見込まれる中で、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。

【介護保険費用の内訳（2019年度予算）】



受給者全体 658万人（認定率18.7%）



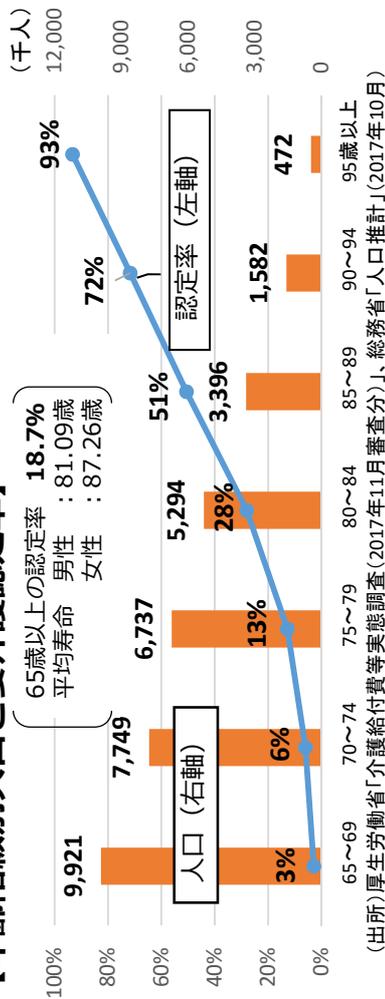
(出所) 介護保険状況報告 (2018年12月分)

※ 諸外国では、ドイツの利用者負担（利用者負担／総費用）が約3割、韓国が約2割。

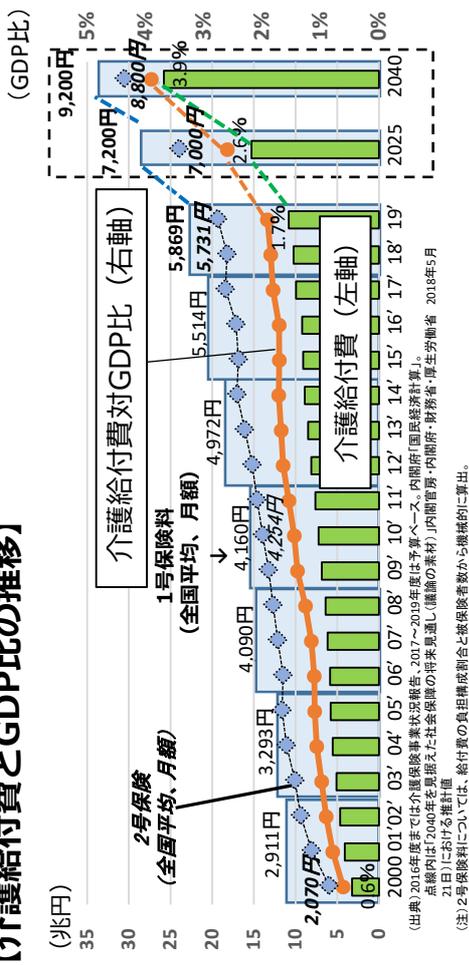
【改革の方向性】（案）

- 制度の持続可能性や給付と負担のバランスを確保し、将来的な保険料負担の伸びの抑制を図る観点から、介護保険サービスの利用者負担を原則2割とすることや利用者負担2割に向けてその対象範囲の拡大を図るなど、段階的に引き上げていく必要。

【年齢階級別人口と要介護認定率】



【介護給付費とGDP比の推移】



ケアマネジメントの質の向上と利用者負担について

負担の在り方

資料Ⅱ-1-47

【論点】

- 介護保険サービスの利用にあたっては、一定の利用者負担を求めているが、居宅介護支援については、ケアマネジメントの利用機会を確保する観点等から利用者負担が設定されていない。このため、利用者側からケアマネジャーの業務の質へのチェックが働きにくい構造。
- ケアマネジメントの質の評価とあわせて、利用者自身が自己負担を通じてケアプランに関心を持つ仕組みとした方が、サービスの質の向上につながるだけでなく、現役世代の保険料負担が増大する中、世代間の公平にも資するのではないか。

(参考) 経済財政運営と改革の基本方針2018

「介護のケアプラン作成、多居室室料、介護の軽度者への生活援助サービスについて、給付の在り方を検討する。」

【ケアマネジメントに係る費用のイメージ】

- ケアマネジメント (居宅介護支援) に係る費用額 (2017年度実績)



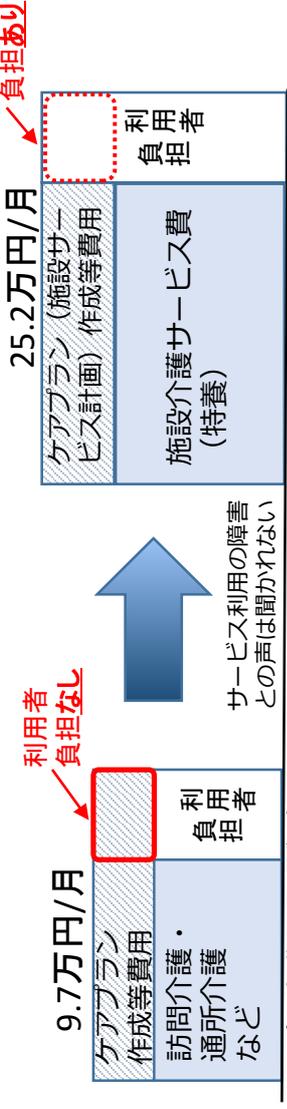
1割負担相当分 (約450億円) の内訳に関する機械的試算

国費 (25%)	112億円	都道府県 (25%)	112億円
高齢者の保険料 (23%)	103億円	市町村 (25%)	121億円
若年者の保険料 (27%)	121億円		

現役世代の負担 (毎年)

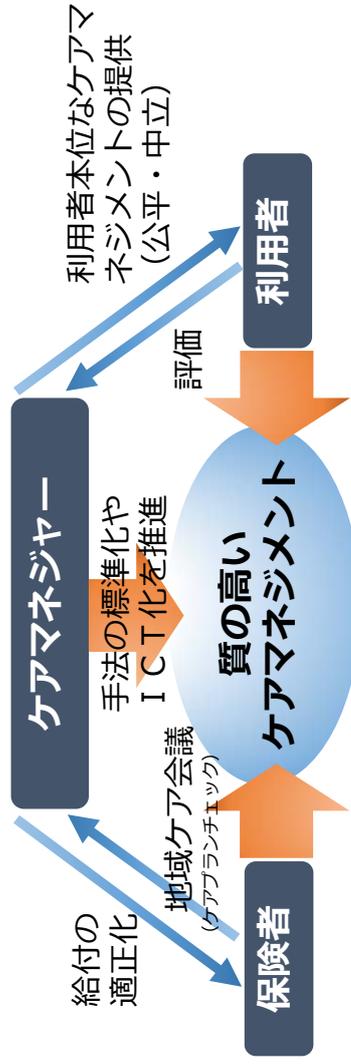
(注) 自己負担は、所得の状況に応じて1～3割となることに留意。

【受給者一人当たり介護サービス費用】



(注) 2017年度介護給付費等実態調査の受給者1人当たり費用額から粗く計算できる自己負担額は1,400円程度。

【ケアマネジメントの質の向上に向けたイメージ】



※低所得者は、高額介護サービス費の支給によって自己負担額に上限あり。

【改革の方向性】 (案)

- 頻回サービス利用に関する保険者によるケアプランチェックやサービスの標準化の推進と併せ、世代間の公平の観点等も踏まえ、居宅介護支援におけるケアマネジメントに利用者負担を設けるとともに、ケアマネジメントの質を評価する手法の確立や報酬への反映を通じて、利用者・ケアマネジャー・保険者が一体となって質の高いケアマネジメントを実現する仕組みとする必要。

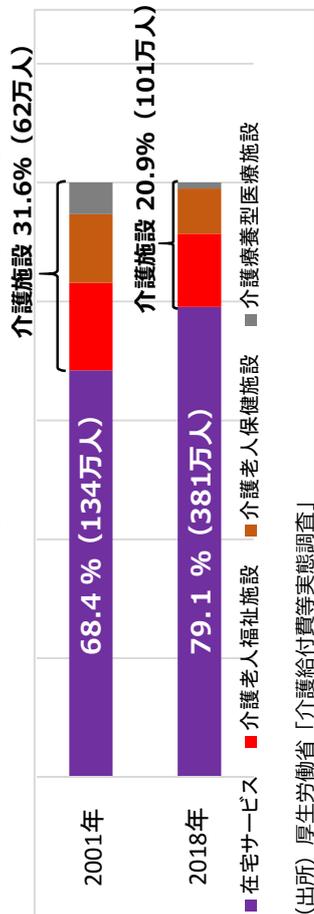
在宅と施設の公平性の確保(補足給付について①) 負担の在り方

資料Ⅱ-1-48

【論点】

- 介護施設等の利用者のうち、低所得者については、その居住費・食費について介護保険制度から補足給付が支給されているが、在宅でのサービス利用者は基本的に全額自己負担となっている。
- この補足給付については、福祉的性格を有するため、預貯金等の資産等を有する高齢者の利用者負担を軽減することは本来の姿ではなく、2014年改正により、所得要件に加えて預貯金等の一部資産を助案する資産要件が加えられたが、その要件は十分か。

<介護施設・在宅サービスの利用者割合・数（一部推計）>



<補足給付の対象範囲>

認定者数：119万人、給付費：3,292億円 [2016年度]

第1段階	・生活保護受給者 ・市町村民税世帯非課税の老齢福祉年金受給者
第2段階	・市町村民税世帯非課税であって、課税年金収入額+合計所得金額が80万円以下
第3段階	・市町村民税世帯非課税であって、利用者負担第2段階該当者以外

※ 補足給付の支給にあたっては①預貯金等、②配偶者の所得、③非課税年金を助案することとなっている ①・②は2015年8月、③は2016年8月から適用) なお、介護施設の入所者だけでなく、短期入所生活介護、短期入所療養介護の利用者も対象。

(出所) 厚生労働省「介護保険事業状況報告」

<社会保障審議会介護保険部会意見書（抜粋）（2016年12月9日）>

- 補足給付の不動産助案に関しては、一定額以上の宅地を保有している場合に資産として活用することについて、引き続き検討を深めることとするのが適当である。

<補足給付受給者の固定資産税の状況>

ある自治体における調査結果

合計(人)	補足給付受給者の固定資産税額					
	なし	有・非課税	1.2万円未満	1.2.3万円以上2.3.5万円未満	3.5万円以上7万円未満	7万円以上14万円以上
1,457	988	62	94	85	75	71
100%	67.8%	4.3%	6.5%	5.8%	5.1%	4.9%
						63
						4.3%
						19
						1.3%

※ 税額が7万円以下にすべて200㎡の住宅用地だとすると、**固定資産の評価額は1,500万円。**

出典：「補足給付の実態と資産と資産等を助案した負担能力評価のあり方に関する調査研究（2012年）」

<世帯主が65歳以上の世帯の資産構成>

補足給付の要件に助案 (出所) 総務省「2014年全国消費実態調査」



【改革の方向性】 (案)

- 在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、補足給付対象者の宅地等を含む資産の実態調査等を通じ、資産要件に宅地等を追加するなど更なる見直しを検討する必要がある。

在宅と施設の公平性の確保(補足給付について②)

負担の在り方

資料Ⅱ ー1ー49

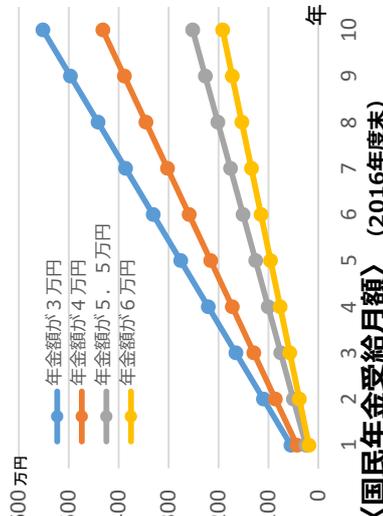
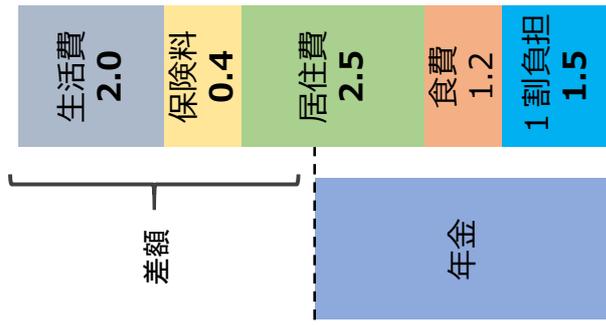
【論点】

- 補足給付が福祉的性格を有することに加え、経済力のある者への補足給付を維持しながら、第2号被保険者の保険料負担を高めること
は、世代間格差をも拡大するため、2014年改正において、一定以上の預貯金や有価証券等の金融資産を有する世帯には補足給付を行わ
ない旨の要件の見直しを行ったが、この水準は経済力の有無を判断する基準として妥当か。

＜施設での生活にかかる費用等の目安(国民年金受給者)＞

補足給付を受けている者が、年金収入を得つつ、施設(特養・ユニット型)での生活に係る費用等(下記「差額」)を負担すると仮定し、入所期間に応じて費用負担の累計額を計算。この場合、仮に年金額が低くて、預貯金が500万円程度があれば10年居住が可能(特養の平均入所期間は約4年間。約8割は5年未満で退所。)

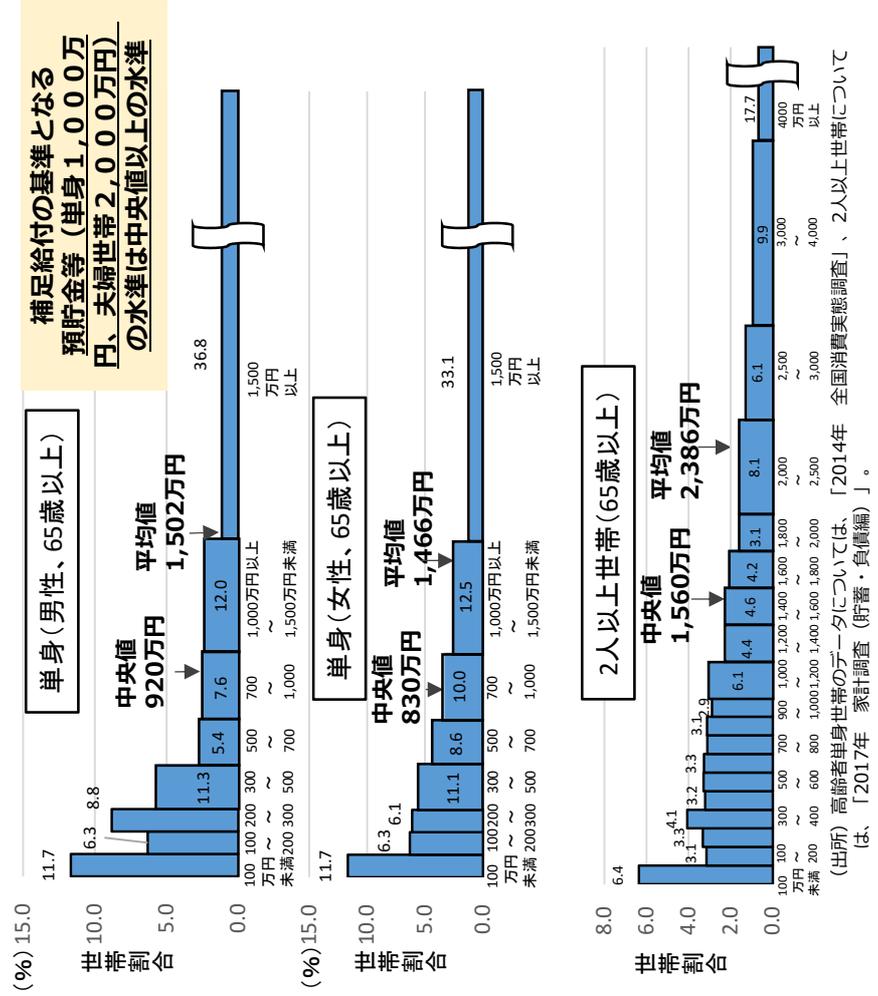
- 特養ユニット型個室の月額利用料等 7.6万円



＜国民年金受給月額＞(2016年度末)

万円以上	人数	割合	累積割合
合計	31,656,772		
万円未満			
～1	88,440	0.3	0.3
1～2	320,098	1.0	1.3
2～3	1,038,662	3.3	4.6
3～4	3,283,070	10.4	14.9
4～5	4,601,417	14.5	29.5
5～6	7,034,486	22.2	51.7
6～7	13,606,925	43.0	94.7
7～	1,683,674	5.3	100.0
平均年金月額	55,373	100.0	

＜貯蓄現在高階級別世帯分布(高齢者世帯)＞



【改革の方向性】(案)

- 在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、補足給付対象者の資産の実態調査等を通じて、現行の預貯金等に係る補足給付の基準も含めて要件の更なる見直しを検討する必要。

在宅と施設の公平性の確保(多床室の室料負担について)

負担の在り方

資料Ⅱ-1-50

【論点】

- 2005年制度改正において、施設サービスにおいて、施設サービスにおける食費や個室の居住費（室料＋光熱水費）を介護保険給付の対象外とする制度見直しを実施（多床室については光熱水費のみ給付対象外とし、また低所得者には補足給付を創設）。
- 2015年度介護報酬改定において、特養老人ホームの多床室の室料負担を基本サービス費から除く見直しを行ったが、介護老人保健施設、介護療養病床、介護医療院については、室料相当分が介護保険給付の基本サービス費に含まれてきた。

特養は27改定で多床室の室料をサービス費から除外し、従来型個室と多床室の報酬水準は同額となっている。

老健施設、介護医療院、介護療養型医療施設の多床室については、室料相当額は基本サービス費に含まれてきたままであり、多床室の方が従来型個室よりも基本サービス費が高くなっている。

自己負担	
食費	基本サービス費 (総費用) 24.9万円
光熱水費 + 室料	

特養老人ホーム
(個室・多床室)

自己負担	
食費	基本サービス費 (総費用) 27.2万円
光熱水費 + 室料	

介護老人保健施設
(従来型個室)

自己負担	
食費	基本サービス費 (総費用) 29.5万円
光熱水費	
室料相当	

介護老人保健施設
(多床室)

※ 上記のサービス費はいずれも要介護5の者が30日入所した場合の費用（利用者負担含む）。

(参考) 「新経済・財政再生計画 改革工程表2018」(抜粋)

介護老人保健施設、介護療養型医療施設、介護医療院等の多床室の室料負担等、施設サービスの報酬等の在り方について、関係審議会等において第8期介護保険事業計画期間に向けて検討し、その結果に基づき必要な措置を講ずる。

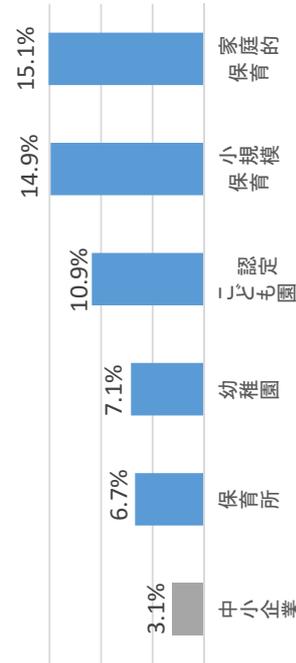
【改革の方向性】(案)

- 在宅と施設の公平性を確保する等の観点から、次期介護報酬改定において、これらの施設の多床室の室料相当額についても基本サービス費から除外する見直しを行うべき。

【論点】

- 子ども・子育て支援制度については、新制度施行後5年の見直しを迎えるにあたり、公定価格の適正化に向けた検討が必要。
- 具体的には、収支差率が中小企業の平均を上回っていることを踏まえれば、公定価格の算定方式自体のあり方の検証が必要(図1)。
- また、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。例えば、保育所等は、原則土曜日開所が必要(図2)。土曜日の利用希望者がおらず、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日開所における費用を定率で調整する仕組みになっているが、実際の運営状況を見ると、閉所しているも利用児童数や職員数は平日の半分以下であること等が確認された(図4)。また、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(図3)。

【図1】施設類型別の収支差率

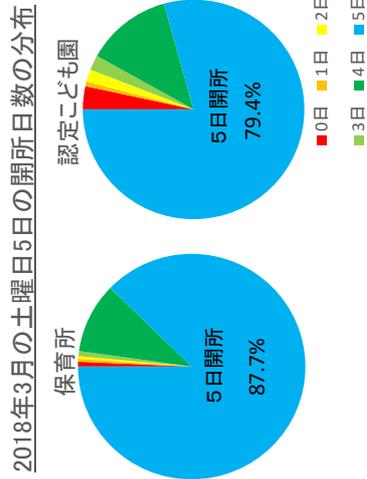


(出所) 2018年度予算執行調査(財務省)

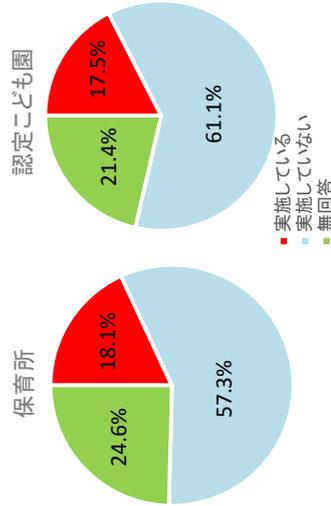
※保育所等の収支差率は、(収入-支出)÷収入で算出し、いわゆる保育所等運営費以外の収支も含まれる。

※中小企業の収支差率は、経常利益÷売上高で算出し、2012～2016年度の5年間のうち最大・最小値を除いた3年間の単純平均値。

【図2】土曜日の開所日数



【図3】土曜日の共同保育の実施状況



■ 実施している
■ 実施していない
■ 無回答

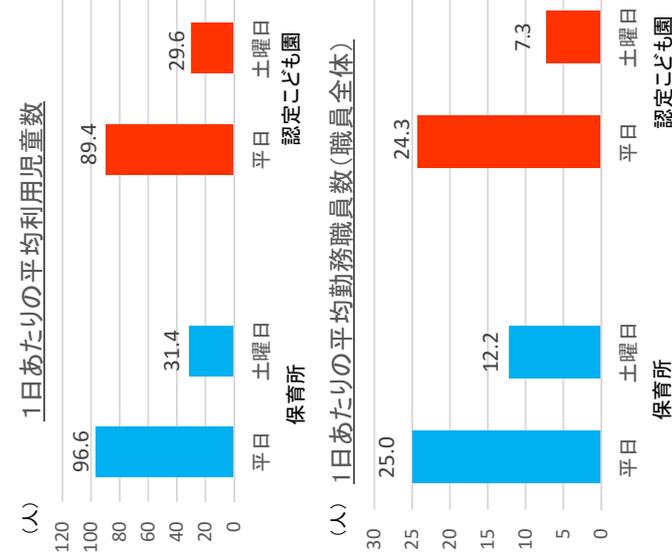
各社会保障制度における公定価格等の算定方式

	診療報酬	介護報酬	障害福祉サービス等報酬	保育 公定価格
積み上げ方式	○	○	○	○
包括方式	○	○	○	○

【改革の方向性】(案)

- 新制度施行後5年の実施状況を踏まえたと公定価格の見直しを行う必要があり、例えば、常態的に土曜日に閉所する場合には減算の調整をすることになっているが、公平性の観点から、利用実態・運営実態に応じて、よりきめ細やかな減算調整の仕組みを導入することが必要。
- さらに、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はないか。

【図4】土曜日の利用児童数及び勤務する職員数



(図2～4の出所) 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>

児童手当の見直しについて（所得判定基準、特例給付）

資料Ⅱ-1-52

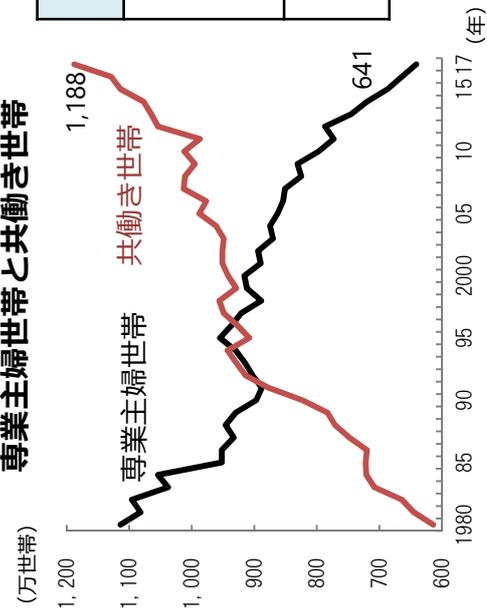
【経済財政運営と改革の基本方針2018】

「子ども・子育て」について、全世代型社会保障の実現に向けて充実・強化を図る中においても、効果的・効率的な支援としていくことが重要であり、優先順位付けも含めた見直しを行う。」

【論点】

- 児童手当が支給されるか否かの判定基準である所得の範囲（夫婦子2人の場合で年収960万円未満）については、世帯全体の所得ではなく、世帯の中で所得が最も多い者（主たる生計者）の所得のみで判定することとされているが、1997年以降、共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回り、足元ではほぼ倍になるなど、制度創設時から大きな変化が生じている。（参考：保育料は世帯合算の所得で判断）
- また、児童手当の所得制限を超える者に対しては、「当分の間」の措置として、月額5千円の「特例給付」が支給されているが、必ずしも足元の子育て費用に充てられていない状況にある。（2019年度予算 国費553億円、公費830億円、そのほか公務員分で37億円）

専業主婦世帯と共働き世帯

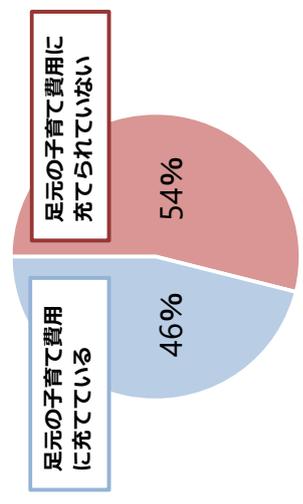


（出所）独立行政法人労働政策研究・研修機構「グラフでみる長期労働統計」
 （注）「専業主婦世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者（非労働力人口及び完全失業者）の世帯。「共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。なお、出所の「グラフでみる長期労働統計」において、妻が非農林業雇用者で、夫が非就業者の世帯の集計結果は公表されていない。

児童手当及び特例給付の概要

概要	対象児童数 (2019年度予算)
○ 0～3歳未満 一律15,000円 ○ 3歳～小学校修了まで 第1子、第2子:10,000円（第3子以降:15,000円） ○ 中学生 一律10,000円	1,479万人
○ 所得制限以上 一律5,000円 (当分の間の特例給付)	145万人

特例給付の用途別使用金額の構成比



（出所）厚生労働省「平成24年児童手当の使途等に係る調査」

（注）「足元の子育て費用に充てられている」とは、子ども
 の生活費、子どもの教育費、子どものおこづかい等
 に充てられている金額を合計したものを、
 「足元の子育て費用に充てられていない」とは、日
 常生活費や貯蓄・保険料等に充てられている金額を合
 計したものを。

児童手当の支給例（子2人（小学生1人、3歳未満1人）の例）

収入の例		児童手当支給額（月額）
世帯収入1,200万円 （夫収入1,000万円 妻収入200万円）	収入例	小学生 5,000円 3歳未満 5,000円 特例給付10,000円
世帯収入1,200万円 （夫収入800万円 妻収入400万円）	収入例	小学生 10,000円 3歳未満 15,000円 児童手当25,000円

【改革の方向性】（案）

- 児童手当の所得制限について、足元の状況変化等を踏まえ、「主たる生計者」のみの所得で判断するのではなく、保育料と同様、世帯合算で判断する仕組みに変更すべきではないか。
- 児童手当の所得制限を超える者に対しては「当分の間」の措置として特例給付が支給されているが、効果的・効率的な支援とするため、廃止を含めた見直しを行うべきではないか。

現行の年金制度について

資料Ⅱ-1-53

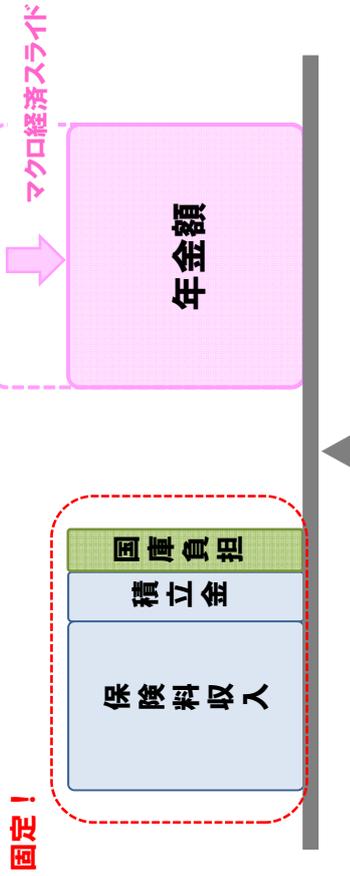
2004年改正以前は、予定した給付をまかなうため、5年毎の「財政再計算」を踏まえて保険料（＝負担）水準を見直すとともに、少子高齢化の進展で保険料が過重になることを回避するため、給付面の見直しも実施。

※ 財政再計算：その時点の給付水準を維持すると仮定した場合にどの程度の保険料水準が必要となるかを算定。

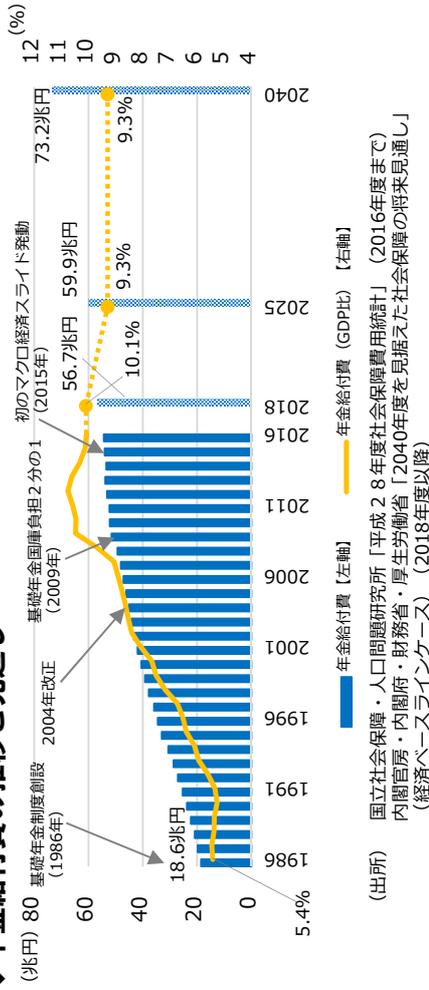
○ **2004年改正**において、将来の現役世代の過重な負担を回避するとともに、公的年金としてふさわしい給付水準を確保するとの考えの下、持続可能な年金制度の構築と信頼の確保に向けた改革を実施。

- ① 基礎年金庫負担を1/2に引上げ（2009年度より臨時的な財源を用いて実現、2014年度に消費税増収分を財源に恒久化）
- ② 保険料について上限を固定した上で引上げ（厚生年金：18.3%、国民年金：16,900円）（2017年度に引上げ終了）
- ③ これらにより固定された財源の範囲内に収まるように給付水準を自動調整する「**マクロ経済スライド**」を導入

◆2004年改正後の年金財政フレーム



◆年金給付費の推移と見通し



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「平成28年度社会保障費用統計」（2016年度まで）
内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年度を見据えた社会保障の将来見通し」
（経済ベースラインケース）（2018年度以降）

○ その上で、5年毎に、上記の枠組みが適切に機能しているかどうかを点検する「**財政検証**」を行うこととされた。
・ 財政検証は、財政再計算と異なり、負担水準を定める目的ではなく、給付水準を自動調整するマクロ経済スライドの調整期間を定めることが主目的。

→ 5年後までに所得代替率（現役男子の平均手取り収入額に対する年金額の比率）が50%を下回る場合は、給付及び負担の在り方について検討を行うとされている。

・ 2014年財政検証からは、年金制度の課題の検討に資するよう、制度改正を仮定した「**オプション試算**」を実施。

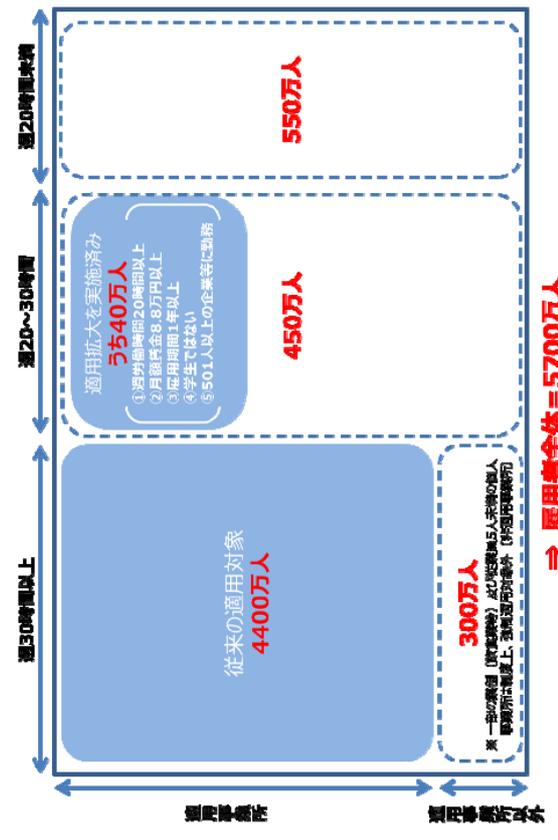
➔ **本年（2019年）は3回目となる財政検証の年であり、オプション試算を行う2回目の財政検証となる**

働き方をめぐる変化と被用者保険の適用拡大

資料Ⅱ-1-54

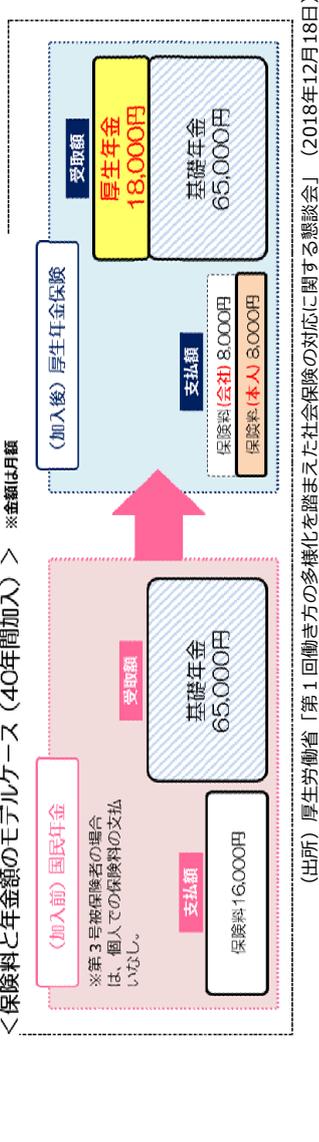
- 女性や高齢者の労働参加を背景に、パート・アルバイトは増加傾向にある中、国民年金の1号被保険者を見ると、被用者でありながらも厚生年金の適用対象となっていない層も増加。
 ※ 1号被保険者に占める常用雇用及び臨時・パートの割合：26.4%（1999年）→40.3%（2017年）
- こうした中、これまで週30時間以上とされていた被用者保険の適用範囲については、2016年10月から、501人以上の企業で、月収8.8万円以上の要件を満たす場合、週20時間以上の短時間労働者にも拡大された。（2017年4月から、500人以下の企業で、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大も可能とされた。）
- 今後、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。

◆被用者保険の適用状況

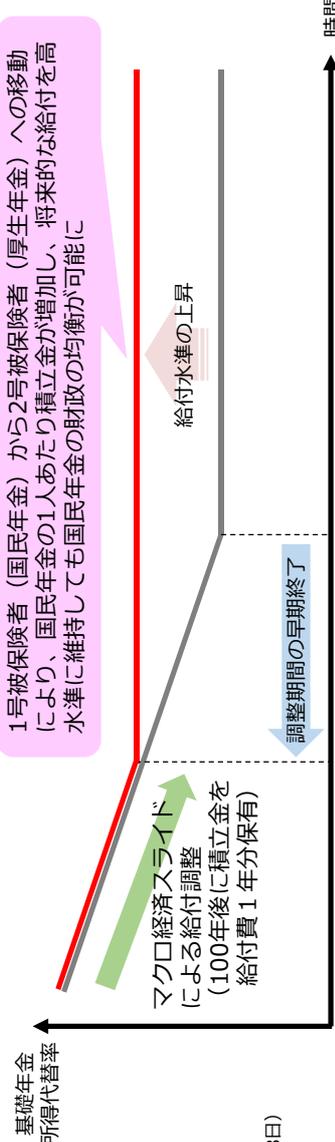


（出所）厚生労働省「働き方の多様化を踏まえた社会保険の対応に関する懇談会」（2018年12月18日）

◆被用者保険適用となることによる給付・負担の主な変化



◆適用拡大による基礎年金の給付水準の改善（イメージ）



【改革の方向性】（案）

- 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。

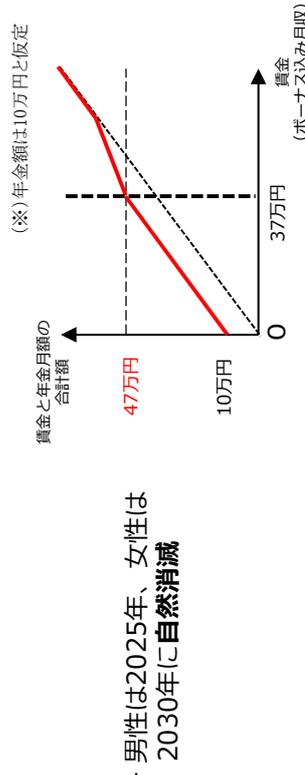
- より長い期間働くことが、社会の支え手を増やす観点からも、「人生100年時代」における個人々の経済基盤の充実の観点からも重要となる中、高齢期の勤労に中立的な年金制度を整備する観点から、在老の見直しが議論されている。
(参考)経済財政運営と改革の基本方針2018(骨太方針2018)(2018年6月15日閣議決定)(抜粋)
年金受給開始年齢の柔軟化や在職老齢年金制度の見直し等により、高齢者の勤労に中立的な年金制度を整備する。
- 65歳以上の在老(高在老)については、年金の支給が停止されるのは、**月47万円超の収入(賃金+年金)がある受給者**であり、**対象者は受給者全体の1.4%に限られる**。
※ 60~64歳を対象とする在老(低在老)は、厚生年金の支給開始年齢の引上げに伴い、男性は2025年、女性は2030年に自然消滅。
- 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、基準額(高在老なら月47万円)を上回る収入のある受給者に追加的な給付を行うこととなる一方、現行制度が維持されても在老の対象とならないような、**相対的に収入が少くない将来の受給者の給付水準は低下(再分配の観点からは逆向きの効果)**。

◆在職老齢年金制度の概要 (注) 厚生年金のみを対象とする制度(基礎年金は対象外)

	支給停止基準額 (賃金+年金)	対象者数 (受給者総数, 割合)	支給停止額
60~64歳 【低在老】	28万円/月	約88万人 (約452万人, 19.5%)	約7,000億円
65歳以上 【高在老】	47万円/月	約36万人 (約2,537万人, 1.4%)	約4,000億円

(出所) 対象者数・支給停止額について、厚生労働省「第6回社会保障審議会年金部会」(2018年11月2日)

◆イメージ図(高在老の場合)



【改革の方向性】(案)

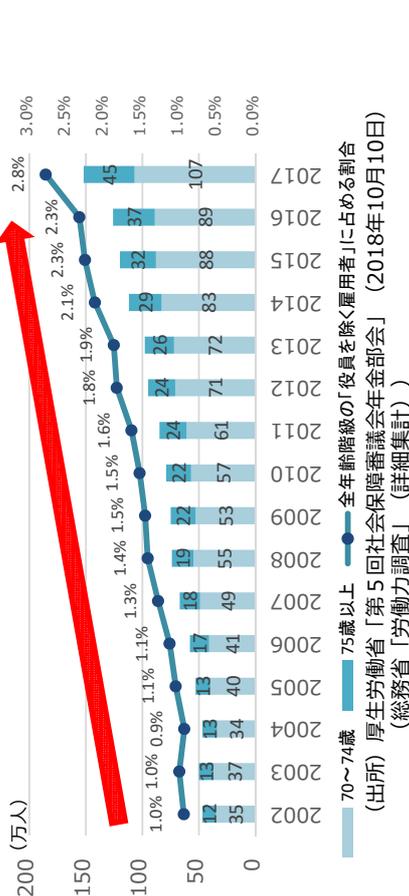
- 在老の見直しは、高齢者の勤労に中立的な年金制度を整備する観点から、生涯現役社会に向けた政策としての意義を持つものと考えられる。
- ただし、高在老の縮小・廃止については、裨益する対象者が月47万円超の収入があるごく一部の受給者に限られる一方で、将来の年金受給者の給付水準が低下することとなるため、見直しの際には、不公平感が生じないような工夫が必要ではないか。
- 高在老を見直す場合には、高所得者に係る基礎年金の国庫負担相当分の給付停止(クローバック)について検討するとともに、今後の年金課税の見直しに当たっては再分配の観点からも検討する必要があるのではないか。

繰下げ受給の柔軟化

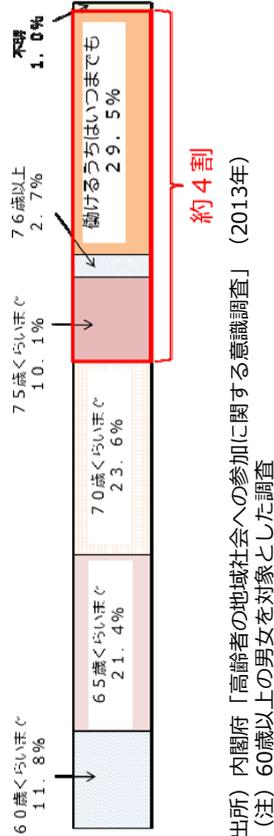
資料Ⅱ-1-56

- 公的年金の受給開始時期は、個人が60歳から70歳の間で自由を選ぶことができる。
- 65歳より早く受給を開始した場合（繰上げ受給）には、年金月額（最大30%減額）となる一方、65歳より後に受給を開始した場合（繰下げ受給）には、年金月額（最大42%増額）となる。
- ※ 繰上げによる減額率・繰下げによる増額率については、選択された受給開始時期にかかわらず年金財政上中立となるよう設定。
- 70歳以上の雇用者数は増加傾向にあり、70歳を超えても働くことを希望する高齢者も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。

◆70歳以上の雇用者数の推移

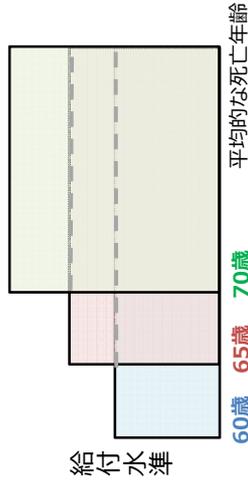


◆就労希望年齢（いつまで働きたいか）



(出所) 内閣府「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」(2013年)
(注) 60歳以上の男女を対象とした調査

◆繰上げ・繰下げ制度について



どの年齢を選択しても、受給期間を平均余命までとした場合に、将来受け取る年金給付の総額は変わらないように、減額・増額率が設定されている。

請求時の年齢	繰上げによる減額率 (注1)
60歳	30%
61歳	24%
62歳	18%
63歳	12%
64歳	6%

請求時の年齢	繰下げによる増額率 (注1)
66歳	8.4%
67歳	16.8%
68歳	25.2%
69歳	33.6%
70歳	42%

繰上げ受給の実績：250.7万人 (34.1%) 繰下げ受給の実績：10.4万人 (1.4%) (注2)
(注1) 繰上げ減額率 = $0.5\% \times$ 繰上げた月数 (60歳~65歳)、繰下げ増額率 = $0.7\% \times$ 繰下げた月数 (66歳~70歳)
(注2) 2016年度末、国民年金受給権者 (基礎のみ・旧国年 (5年分を除く)) を対象 (出所) 厚生年金保険・国民年金事業年報

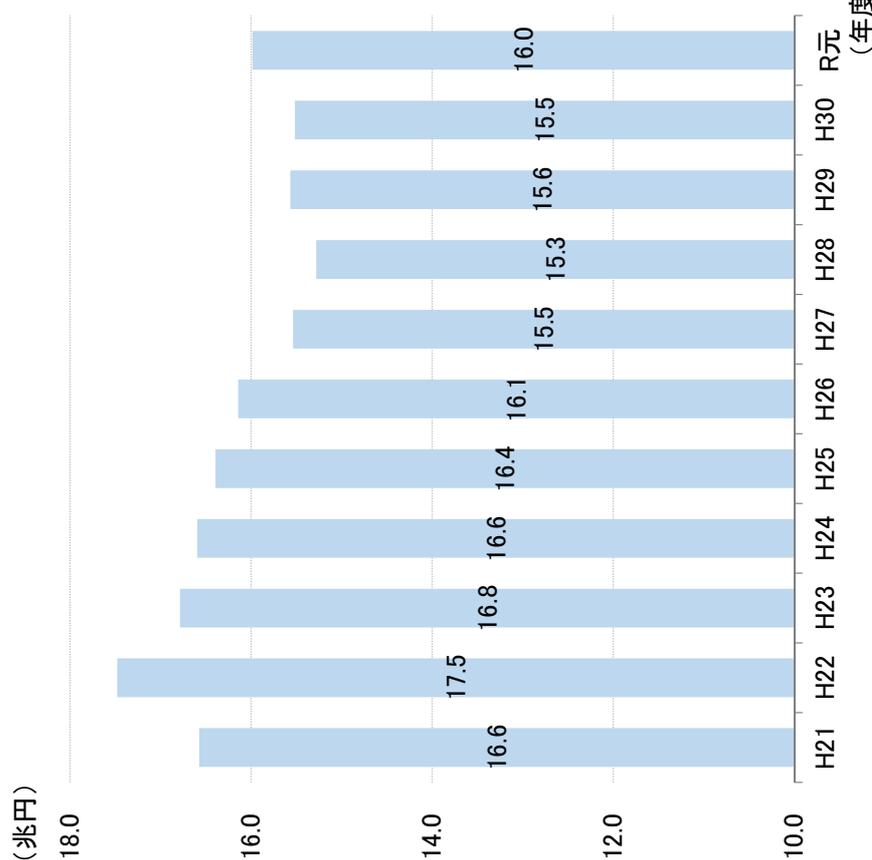
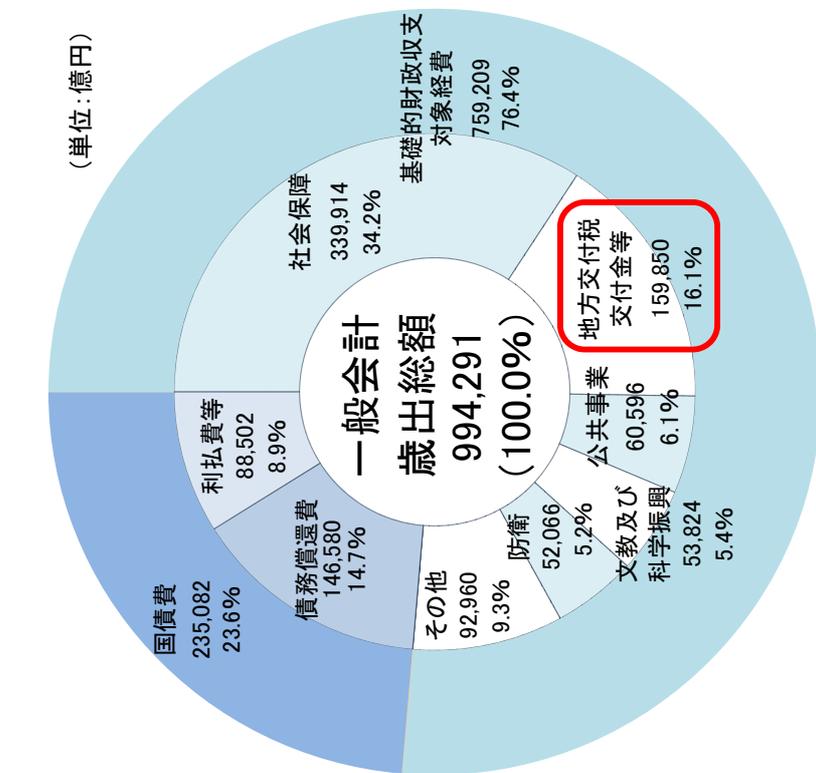
【改革の方向性】 (案)

- 70歳を超えた後も就労する高齢者が、将来の年金の給付水準を更に向上させる選択肢を設けることは重要であり、現在70歳までとされている繰下げ受給の上限年齢を引き上げるべきではないか。

令和元年度予算における地方交付税交付金等

- 地方交付税交付金等（地方交付税交付金＋地方特例交付金）は、国の政策的経費（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。
- 地方交付税交付金等は、地方の税収増やリーマン・ショック後の危機対応の縮減に伴って着実に減額してきたが、近年では国の税収の伸びなどに伴って増加に転じている。

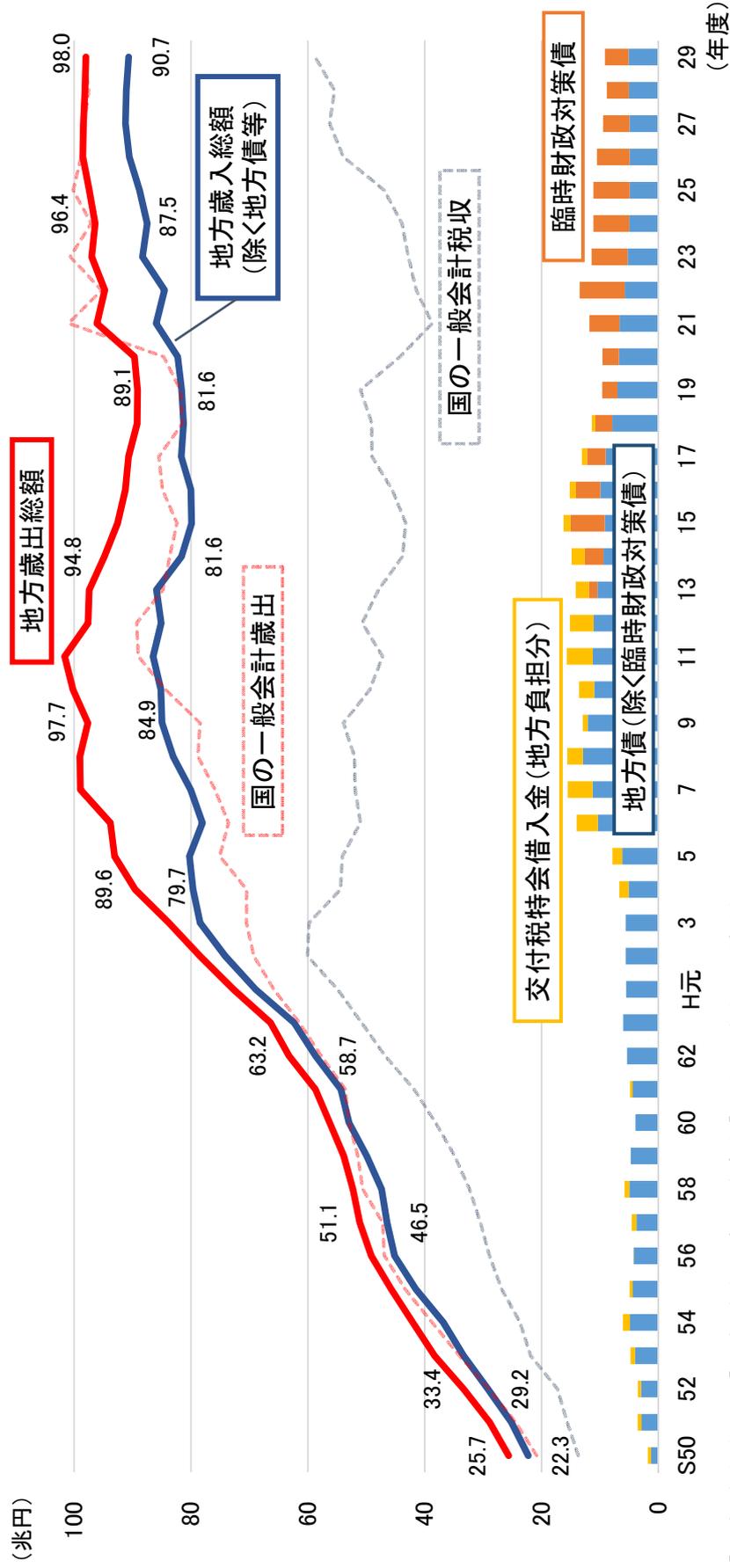
＜令和元年度 一般会計歳出の構成（臨時・特別の措置を除く）＞ ＜地方交付税交付金等（一般会計ベース）の推移＞



(注) 計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。

地方の歳出・歳入の状況

- 地方の歳出・歳入の状況を見ると、平成初めまでは、国と同じように両者が概ね揃って増加。
- 平成前半においては、経済対策に伴う公共事業の拡大等により、地方の歳出は歳入の伸びを超えて拡大。平成10年度以降、地方歳出は抑制されてきており、リーマン・ショックの影響で増加したものの、その後はほぼ横ばいで推移。
- 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。



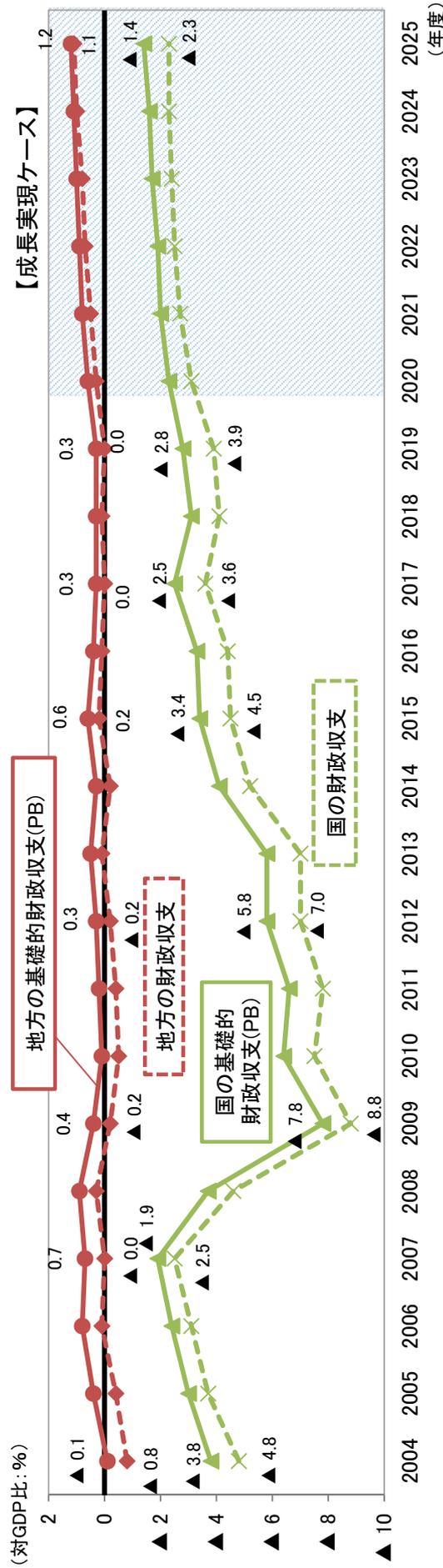
(出所)「地方財政計画」、「地方財政要覧」、財務省「日本の財政関係資料」

(注1) 地方の歳出・歳入総額は普通会計決算ベース。交付税特会借入金、地方債(除く臨時財政対策債)及び臨時財政対策債は地方財政計画ベース。

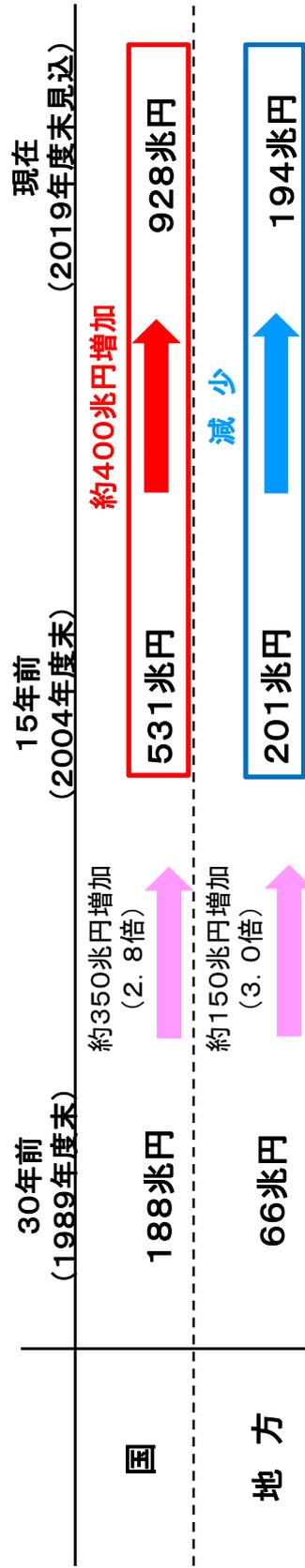
(注2) 地方債等は、地方債(臨時財政対策債を含む。)及び交付税特会借入金(地方負担分)。

- 地方の基礎的財政収支(PB)は一貫して黒字となっており、財政収支も近年は黒字を継続。
- 2025年度のPB黒字化目標は国・地方合わせた目標。仮に中長期試算の成長実現ケースのとおりに国・地方合わせたPBが黒字化したとしても、国はPB赤字が続く見通し。
- 債務残高を見ると、平成前半は国・地方が同じペースで増加したが、平成後半は国の残高が増加する一方で地方は減少。

＜基礎的財政収支(PB)・財政収支の推移(フロー)＞



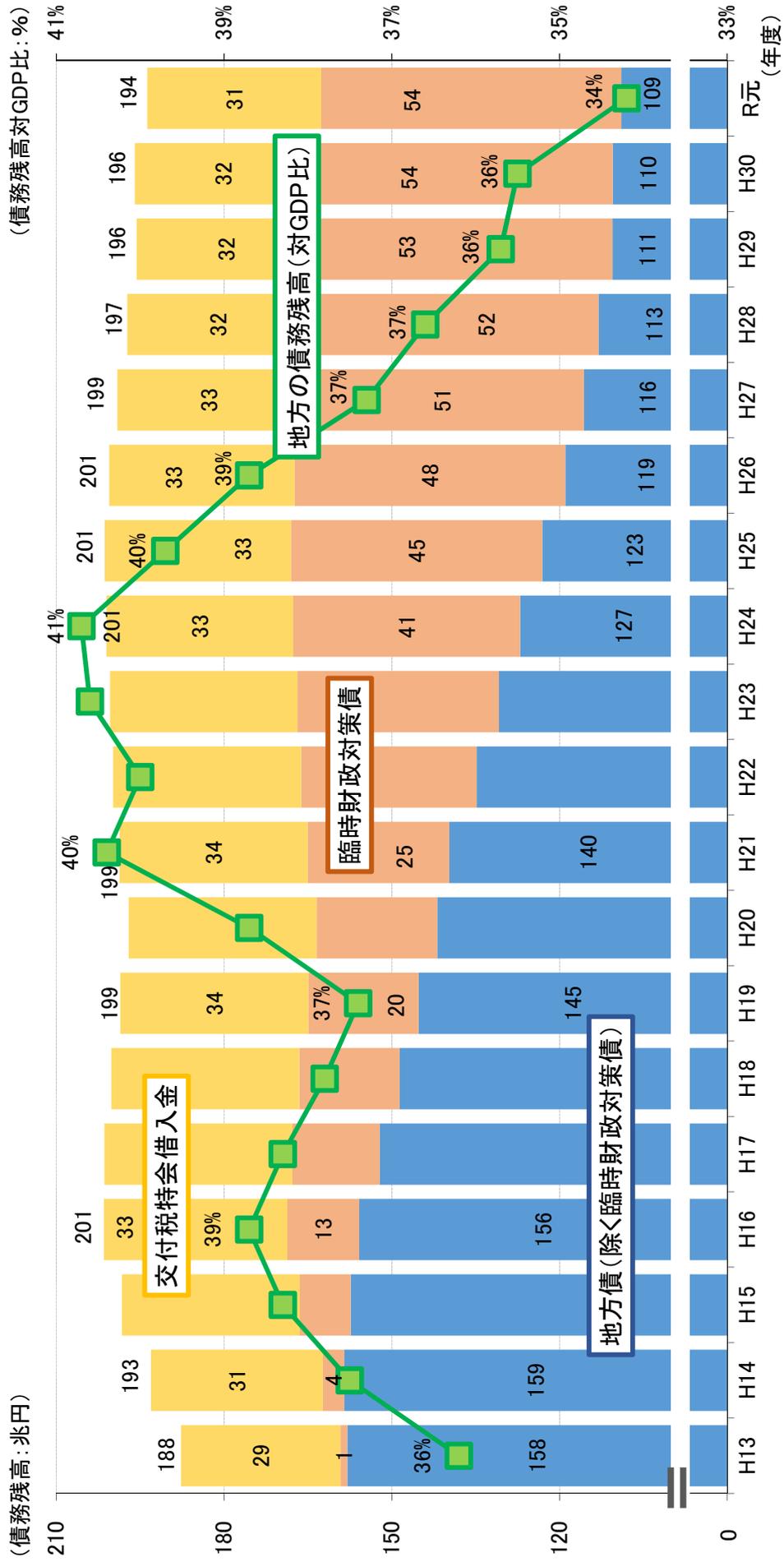
＜国と地方の長期債務残高の推移(ストック)＞



(出所)内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成31年1月30日)

地方の債務残高の推移

- 建設地方債（臨時財政対策債を除く地方債）の残高は、平成14年度にピークの159兆円を記録した後、足元では109兆円まで減少。
地方の特例公債に相当する臨時財政対策債は、平成13年度の創設以降累増してきたものの、近年は増加のペースが鈍化。
- この結果、地方の債務残高は、金額では平成26年度以降6年連続、対GDP比では平成25年度以降7年連続の減少見込み。



(出所)「地方財政計画」等 (注)平成29年度までは決算ベース、平成30年度、令和元年度は見込み。

「地方一般財源総額実質同水準」ルールについて

○ 「地方一般財源総額実質同水準ルール」とは、財政健全化目標の達成に向けて、地方が国の取組と基調を合わせた歳出改革に取り組みつつ、安定的な財政運営を確保する観点から、一般財源の総額(注)について、実質的に同水準を確保するとするもの。

(注) 一般財源総額とは、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。

○ 平成23年度に導入され、平成30年6月に策定された「新経済・財政再生計画」においては、同ルールを令和3(2021)年度まで維持する旨が規定されている。

令和元年度地方財政計画 (単位:兆円)

【歳出:89.6】		【歳入:89.6】	
給与関係経費:20.3		地方交付税:16.2	
一般行政経費:38.4		地方特例交付金等:0.4	
うち、補助分:21.5		地方税・地方譲与税:42.9	
うち、単独分:14.2		臨時財政対策債:3.3	
うち、まち・ひと・しごと創生事業費:1.0			
うち、重点課題対応分:0.27			
投資的経費:13.0		国庫支出金:14.7	
公債費:11.9		その他地方債:6.2	
水準超経費:2.0		その他:6.0	
その他:3.9			

一般財源

特定財源

新経済・財政再生計画における記述

(「骨太2018」(平成30年6月15日閣議決定))

- ③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。

※ 特定財源

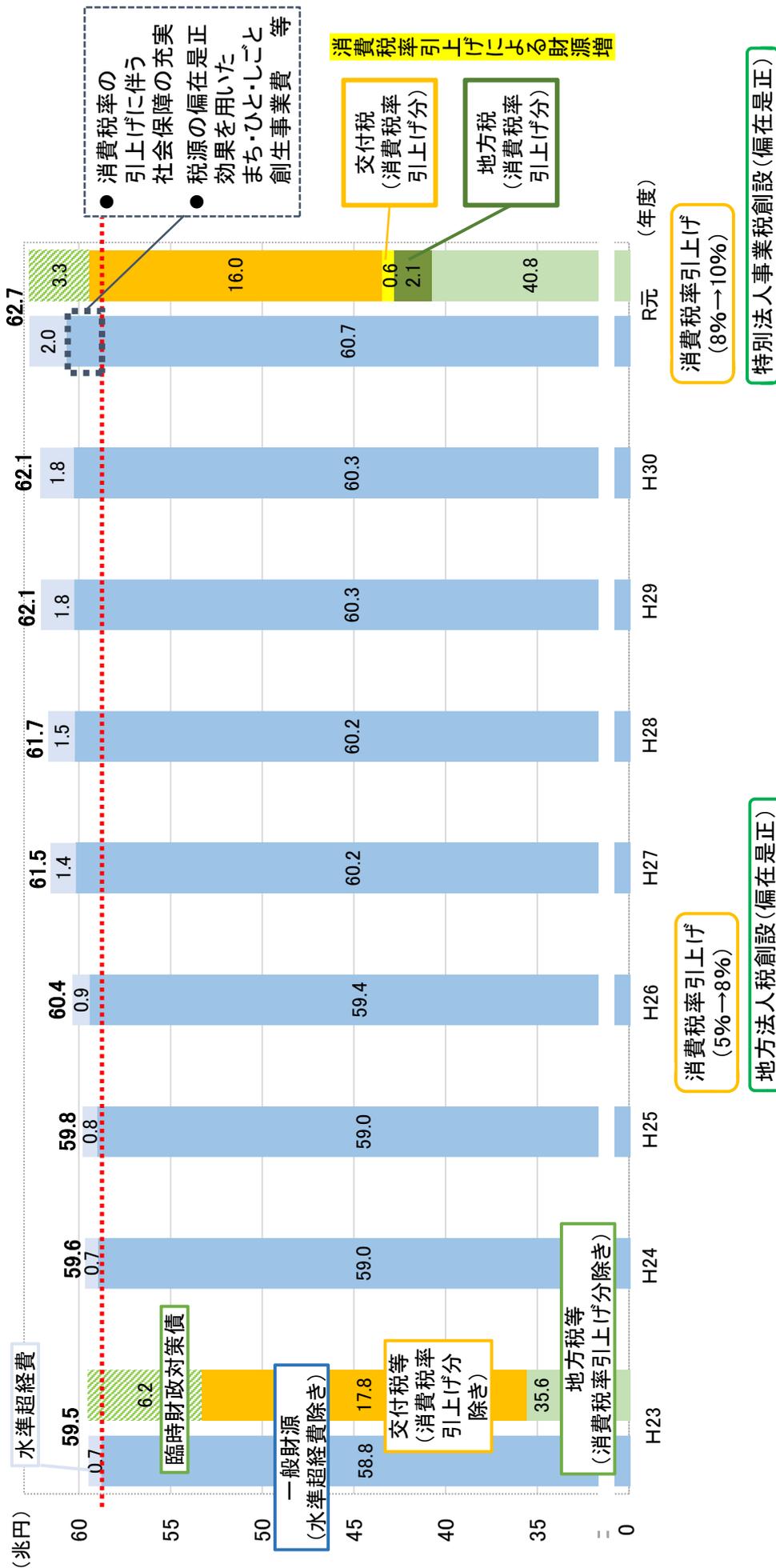
- ・ 「国庫支出金」は、一般行政経費(補助)及び投資的経費(補助)の財源。
- ・ 「その他地方債」は、建設事業費や災害救助・復旧事業費等の適債事業の財源。
- ・ 「その他」は使用料及び手数料、雑収入。

地方一般財源総額の推移

○ 一般財源総額実質同水準ルールに基づく毎年度の予算編成の結果、地方の一般財源総額は、不交付団体の水準超経費(注)や消費税率の引上げに伴う社会保障の充実等に乗せした水準で維持されている。

(注) 水準超経費(=不交付団体の基準財政収入が基準財政需要を超過する額)を含めて一般財源総額を同額とした場合、不交付団体における税収増に伴って交付団体の財源(地方交付税)が減少することとなる。

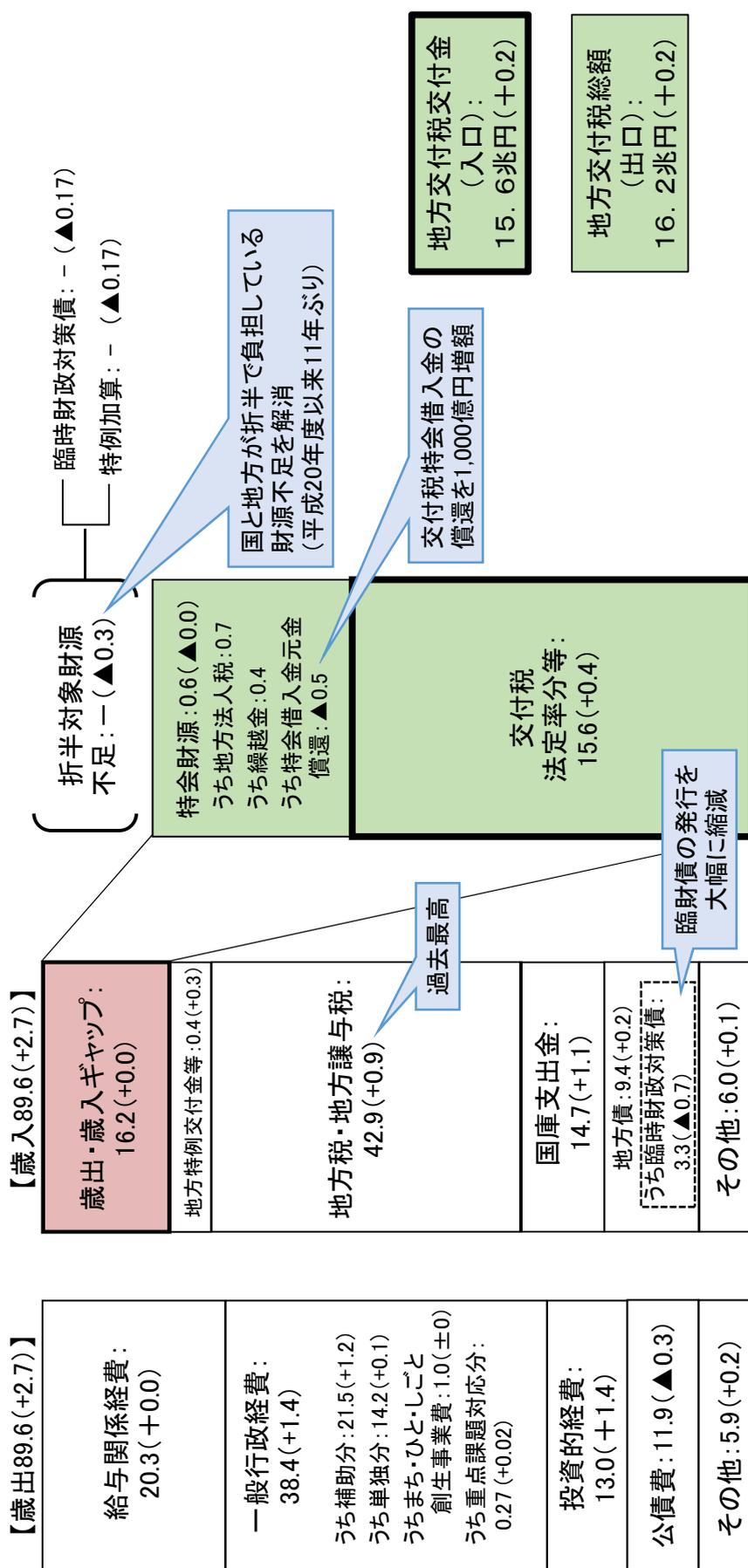
○ 税収増(自然増+制度改正増)により交付税総額が増額した分を、一般財源総額実質同水準ルールの下、臨財債の圧縮に充てていくことが重要。



令和元年度における地方交付税総額(マクロ)の算定

- 交付税総額の算定においては、国税の一定割合である地方交付税の法定率分(国)を充当。
(注)法定率:所得税33.1%、法人税33.1%、酒税50%、消費税20.8%、地方法人税100%
- 地方財政計画における歳入・歳入ギャップに対し、法定率分等で不足する財源については、特例加算(国)と臨時財政対策債(地方)により国と地方の折半で負担。
- 令和元年度においては、国・地方の税収の伸びを背景に、折半対象財源不足が平成20年度以来11年ぶりに解消。

令和元年度地方財政計画(単位:兆円、(カッコ書)は対前年度増減額)



折半対象財源不足の解消

- 令和元年度においては、臨財債を含む全ての歳入を積み上げ、歳出と比較した結果、「折半対象財源不足」が解消。臨財債の圧縮や特会借入金の償還増額等を実施。
- 他方、「財源不足」は引き続き4.4兆円残っているとされる。これは地方交付税法において、基準財政需要額と基準財政収入手額の差額は、原則として交付税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によるもの。この4.4兆円の財源不足を、臨財債の発行等で埋めている。

＜令和元年度地方財政計画＞

(歳入)		(兆円)	
交付税・特例加算の解消	▲0.2	折半対象 財源不足 が解消	財源不足 4.4
臨財債の新規発行解消	▲0.2 (注1)		
臨財債の圧縮	▲0.6 (注1)		
特会借入金の償還増額	▲0.1		
臨財債	3.3		
交付税・法定加算等 (注2)	1.2		
交付税・法定率分等	15.3		
交付税・特会財源	0.5		
うち地方法人税	0.7		
うち繰越金	0.4		
うち特会借入金元金償還	▲0.5		
地方特例交付金	0.4		
地方税等	42.9		
特定財源	26.1		
うち国庫支出金	14.7		
うち地方債(臨財債・財源対策債除く)	5.4		
歳出	89.6		

(注1) 両者を合わせると、臨財債は対前年度比▲0.7兆円の減。

(注2) 交付税・法定加算等(0.3兆円)、財源対策債(0.8兆円)、機構準備金(0.1兆円)。

地方交付税法第6条の3第2項

毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算出した額〔＝基準財政需要額－基準財政収入手額〕の合算額と著しく異なることとなった場合には、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率〔＝交付税法定率〕の変更を行うものとする。

参議院地方行政委員会(昭和29年5月4日)における塚田自治庁長官(当時)の答弁 [抄]

「引き続き」というのは2年以上ずっとやはり赤字だと、それから又見通される3年以降も赤字だというときに大体「引き続き」、「著しく」というのは、1割くらいのまあ大体財政計画に対して不足するという状態をまあ考えているわけでありませう。

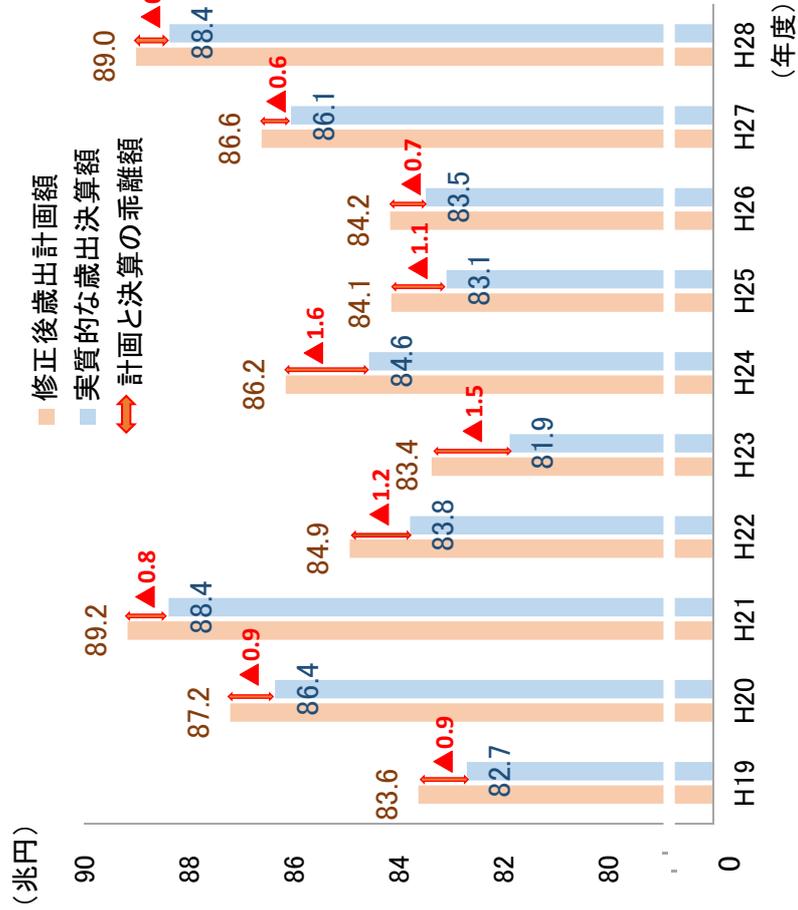
参議院総務委員会(平成31年3月14日)における石田総務大臣答弁 [抄]

平成31年度の概算要求におきましては、引き続き巨額の財源不足が生じ、地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当することが見込まれたことから、同項に基づきまして交付税率の引上げを事項要求し、財政当局と折衝を重ねてきたところであります。

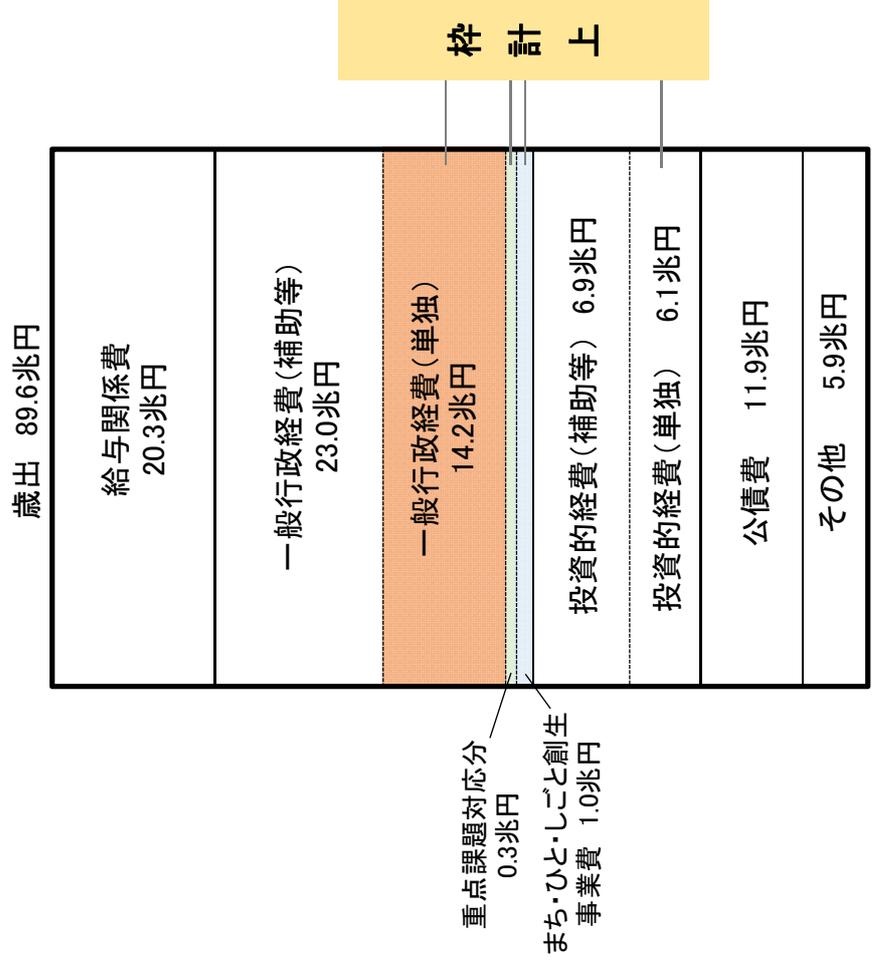
地方財政計画と決算の乖離・枠計上経費

- 近年の歳出について計画と決算を比較すると、決算歳出が継続的に1兆円前後、計画歳出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の不用や追加財政需要の未使用等から生じている。
- また、地方財政計画には、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。

＜地方財政計画歳出と決算歳出の乖離の推移＞



＜地方財政計画（令和元年度）＞

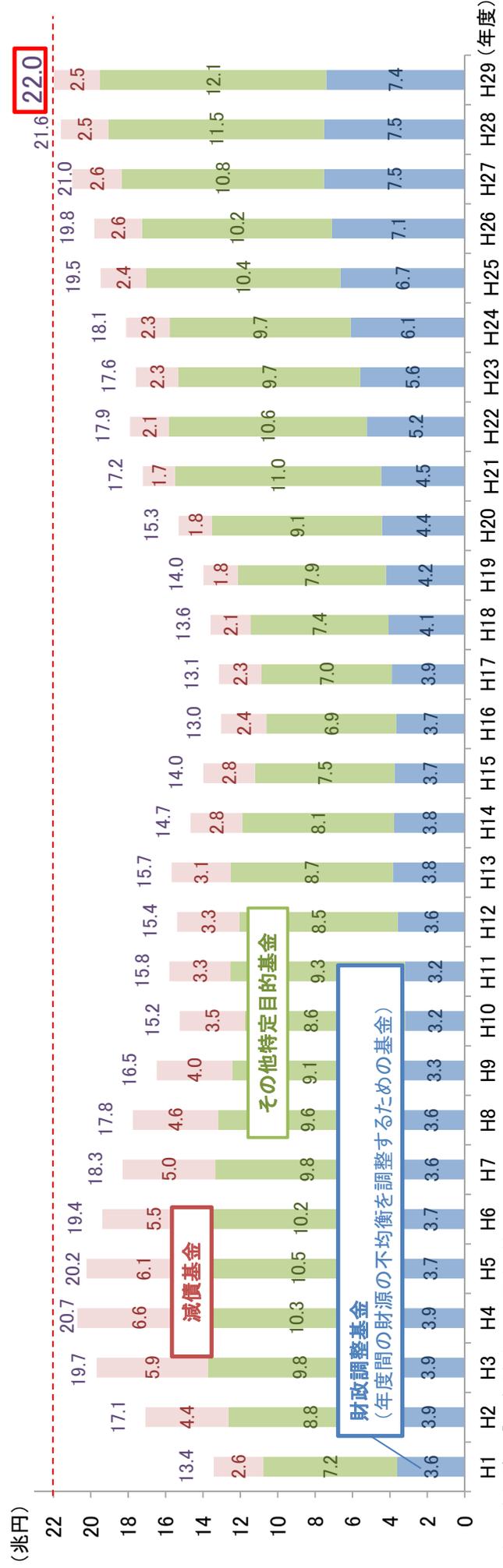


(出所) 地方財務協会「地方財政要覧」等

- 平成29年度末の地方の基金残高は、22.0兆円(対前年度比+0.4兆円)と過去最高。
- 年度間の財源の不均衡を調整するための「財政調整基金」は、リーマン・ショック後の地方税収が減少した時期を含め近年ほぼ一貫して増加してきたが、平成29年度は微減となった。
- 地方公共団体が特定の目的のために設置する「その他特定目的基金」も、近年大幅に増加し、12.1兆円と過去最高。ただしこの中には、「地域医療介護総合確保基金」(参考1)や「国民健康保険財政安定化基金」(参考2)など、国の社会保障関連の施策に伴う増加が含まれることに留意。
- 平成29年度の基金残高について、国民健康保険財政安定化基金への積立て分を除くと、東京都・特別区以外では微減(対前年度比▲0.04兆円)となっている。

(参考1) 医療・介護サービスの提供体制の改革を推進するため、消費税率の8%への引上げを財源として平成26年度に設置。平成28年度までで+2,958億円の増加。

(参考2) 国保財政の安定化を図るため平成27年度に設置。平成30年度まで国費により計2,000億円の積立てが行われている(平成29年度は保険料の激変緩和等のため別途800億円を積立て)。平成29年度に都道府県が国費を財源として積み立てた増加分は+1,911億円。



(出所) 総務省「地方財政状況調査」等

(注) 基金残高は、都道府県分と市町村分の合計。

地方財政計画の経費別推移と地方向け補助金等の推移

○ 地方財政計画の各経費について、過去30年間の推移を見ると以下のとおり。

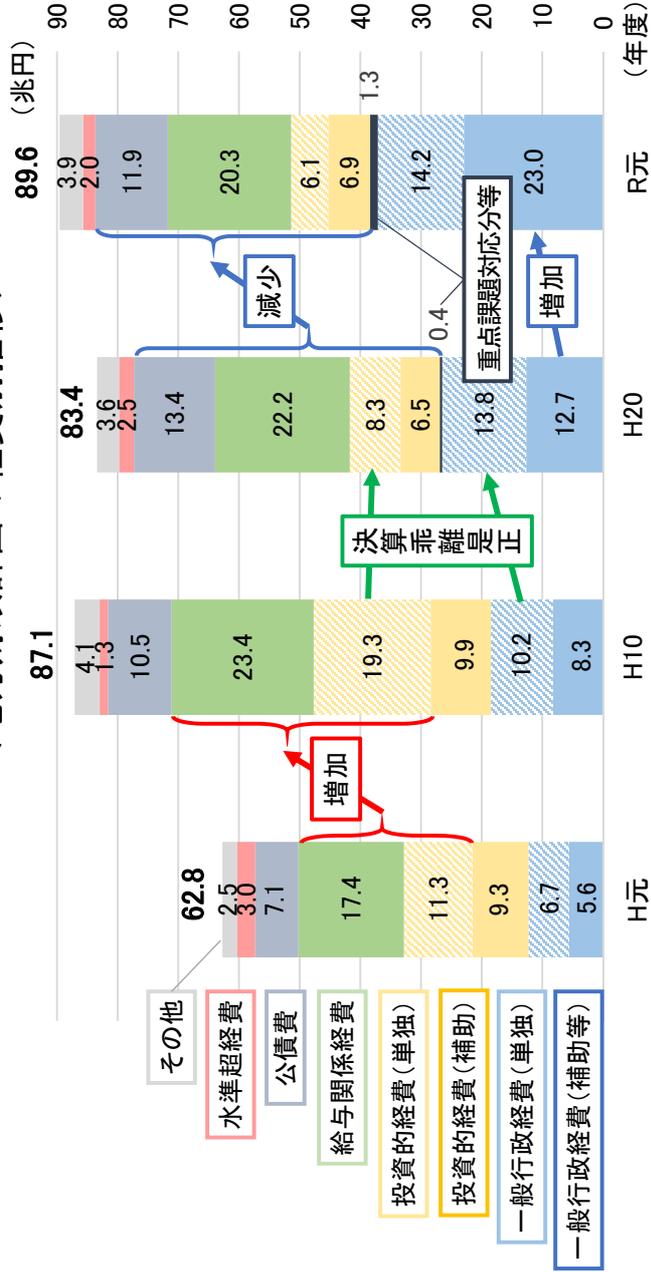
平成元～10年度 給与関係経費及び投資的経費をはじめとする単独事業が大幅に増加。地方歳出総額が膨張。

平成10～20年度 決算乖離是正加算(注)の影響もあり、単独事業のうち投資的経費が減少、一般行政経費が増加。

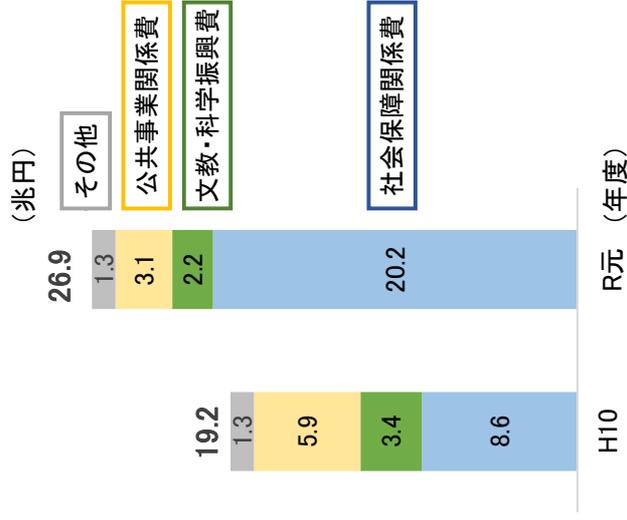
(注) 地方財政計画と決算の乖離を是正するため、平成17年度から19年度にかけて、投資的経費(単独)を計▲3.9兆円減額する一方、一般行政経費(単独)を+1.95兆円増額。

平成20～令和元年度 高齢化の進展により、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。給与関係経費と公債費、投資的経費が減少。

＜地方財政計画の経費別推移＞



＜地方向け補助金等の推移＞



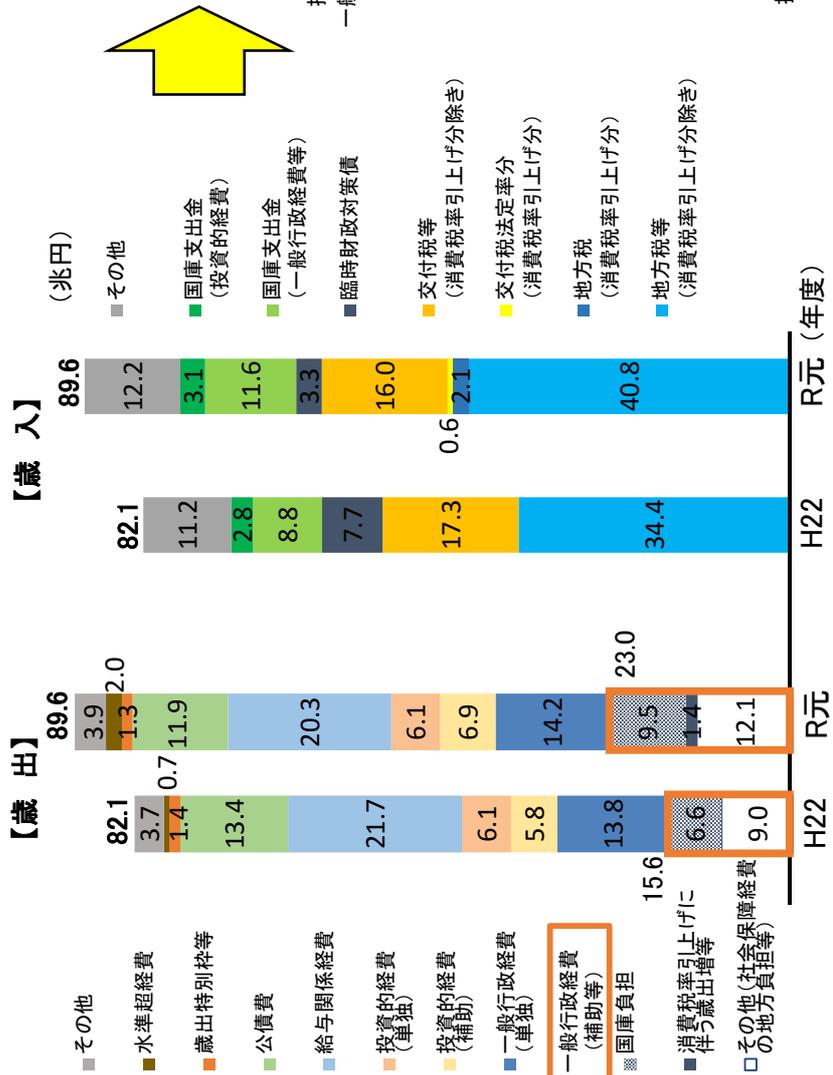
(出所) 総務省「地方団体の歳入歳出総額の見込額」、財務省「地方向け補助金等の全体像」
 (注1) 一般行政経費(補助等)には、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費を含む。
 (注2) 公債費には、財源対策償還基金(H元)を含む。
 (注3) 重点課題対応分等には、地方再生対策費(H20)、まち・ひと・しごと創生事業費(R元)、重点課題対応分(R元)を含む。

地方財政計画上の歳出・歳入の増減の内訳

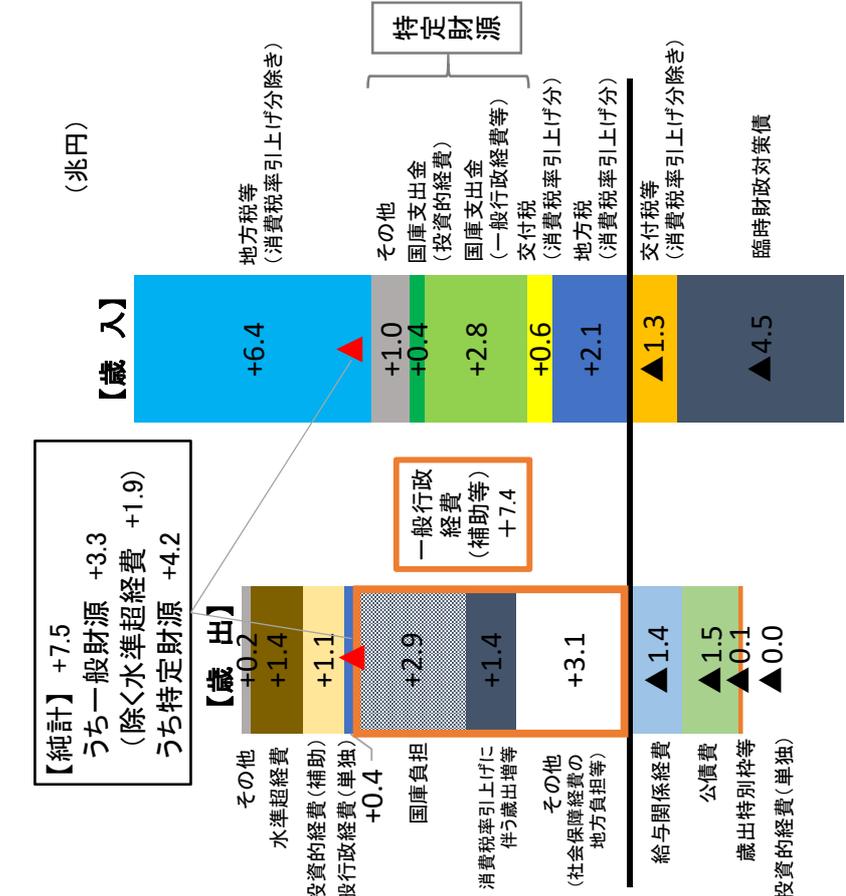
○ 一般財源総額実質同水準ルール導入後の歳出・歳入の増減の内訳を見ると、

- ① 歳出の伸びの大宗は高齢化に伴う社会保障の地方負担（一般行政経費・補助事業等）の伸び（+3.1兆円）。
- ② この社会保障経費の伸びを、公債費・給与関係費の減（▲2.9兆円）などにより賅っている。
- ③ 地方単独事業は実質的にほぼ横ばい。
- ④ 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、交付税（▲1.3兆円）・臨時財債（▲4.5兆円）が縮減。

< 地方財政計画における歳出・歳入の推移 >



< 平成22年度から令和元年度の歳出・歳入の増減内訳 >

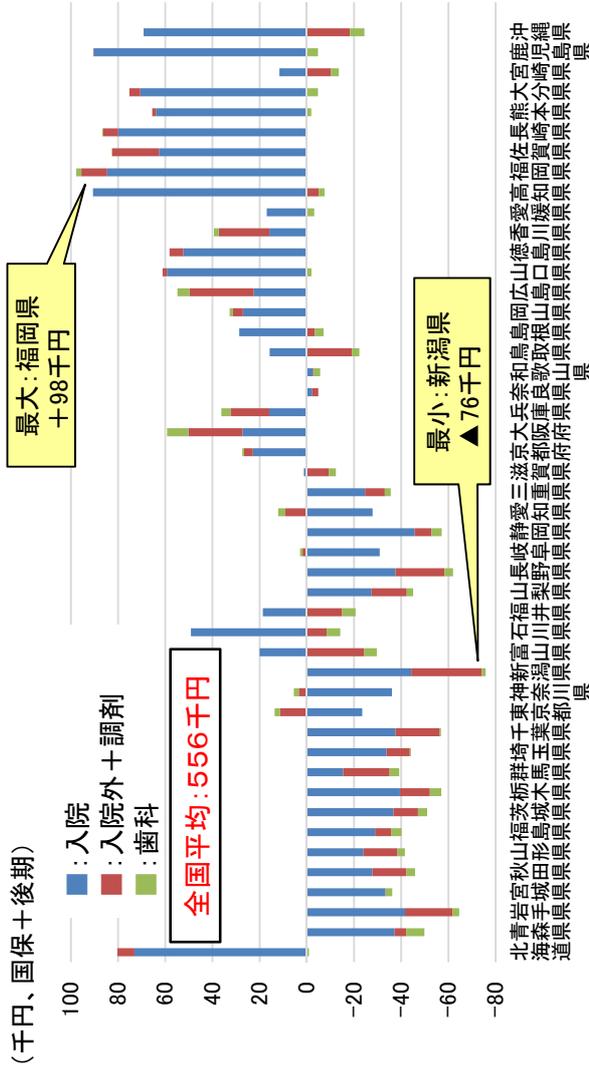


(出所) 地方財務協会「地方財政要覧」をもとに作成。
 (注1) 「歳出特別枠等」には、地域経済基盤強化・雇用等対策費、地域の元気創造事業費、まち・ひと・しごと創生事業費及び重点課題対応分が含まれる。
 (注2) 平成22年度地方財政計画では、社会資本整備総合交付金を活用した道路事業は投資的経費(単独)に計上されているが、平成23年度以降の分類に合わせて投資的経費(補助)に含んでいる。

地方における社会保障費の抑制の必要性

- 例えば一人当たりの医療費をみると、都道府県の間で大きな差が存在しているなど、社会保障費（一般行政経費・補助事業等）についても、地方が主体的に抑制に取り組んでいくことが重要。
- 国民健康保険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が行われている。地域の医療提供体制の持続可能性を確保するためにも、こうした状況の是正が急務。

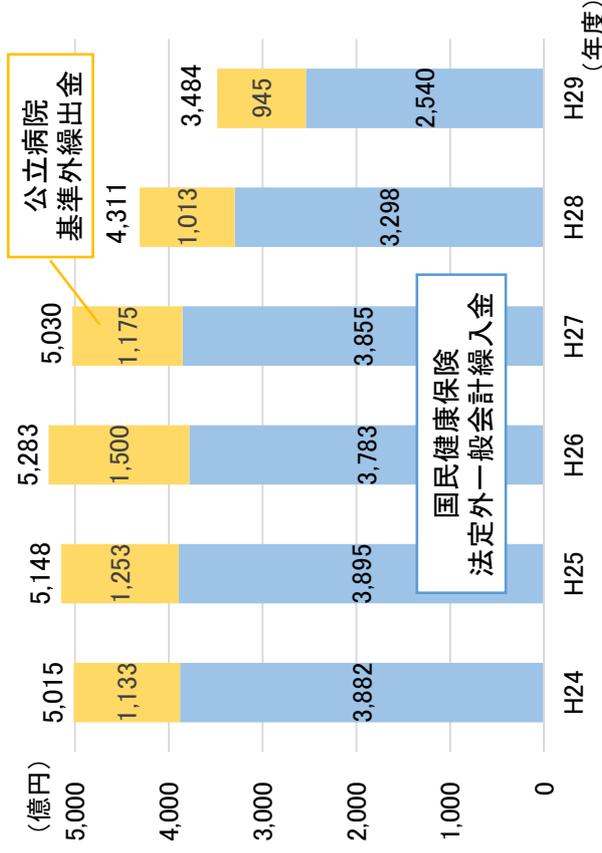
＜一人当たり医療費の地域差＞



（出所）厚生労働省「平成29年度医療費の地域差分析（電算処理分）」

（注）各都道府県の年齢階級別1人当たり医療費をもとに、全国の年齢構成と同じと仮定して算出。高齢化率等の年齢構成の違いでは説明できない地域差である。

＜国保・公立病院への支出（地財計画に計上されていないもの）＞



（出所）厚生労働省「国民健康保険事業年報」、総務省「地方公営企業決算状況調査」
（注）H24年度の公営企業基準外繰出金には、独立行政法人向けの繰出金を含まない。

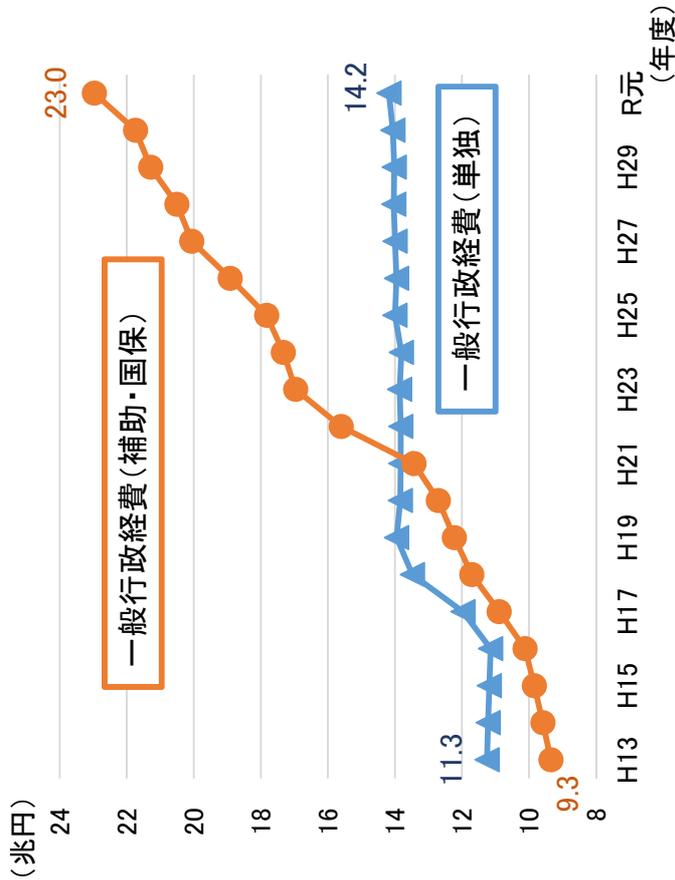
【平成31年度予算の編成等に関する建議】（抄）

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には、一般行政経費・補助事業の伸び、すなわち社会保障費の伸びを抑制していくことが不可欠である。

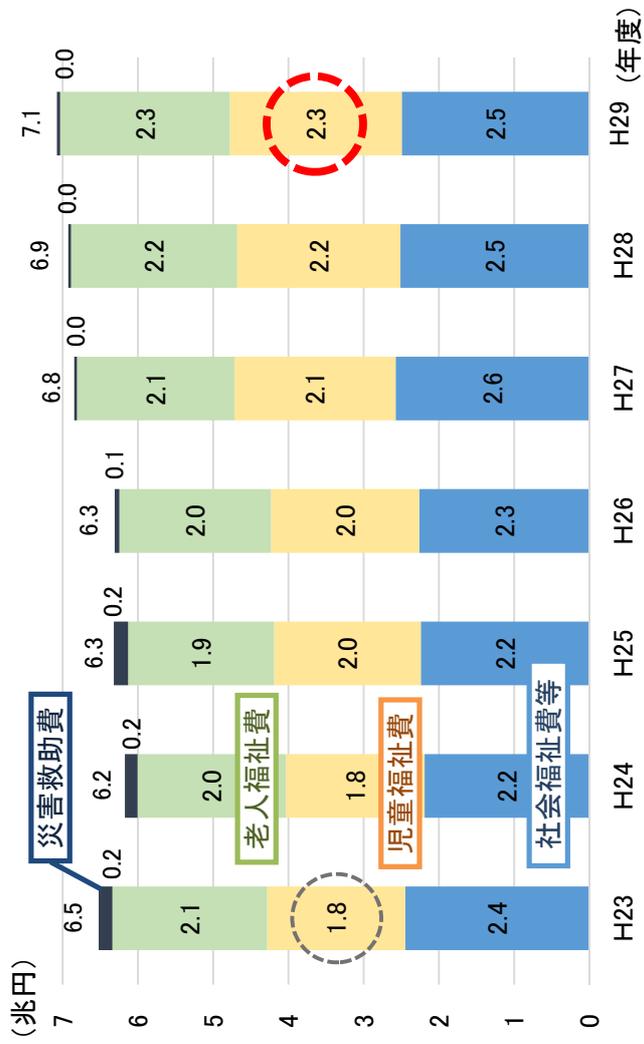
近年の社会保障改革によって都道府県は、「医療計画・地域医療構想」、「医療費適正化計画」、「国民健康保険の財政運営」を一体的に担う主体となっており、医療の供給側、需要側の両面から地域医療体制や医療費の水準・保険料負担の双方を俯瞰し、住民の受益と負担の均衡確保のため主体的な役割を果たすことが求められている。

- 地方財政計画における地方単独事業は横ばいで推移している。
- 地方単独事業の増要因として、高齢化による社会保障経費の「自然増」を挙げる向きがあるが、決算を見ると、社会保障（民生費）に係る地方単独事業の増加の大宗は児童福祉費。
- 消費税増収分を用いた幼児教育の無償化が本年10月から実施されれば、地方単独事業を更に抑制し、地方財政の健全化につなげていくべき。

＜一般行政経費の推移（地方財政計画ベース）＞



＜一般行政経費のうち民生費（単独事業）の推移（決算ベース）＞



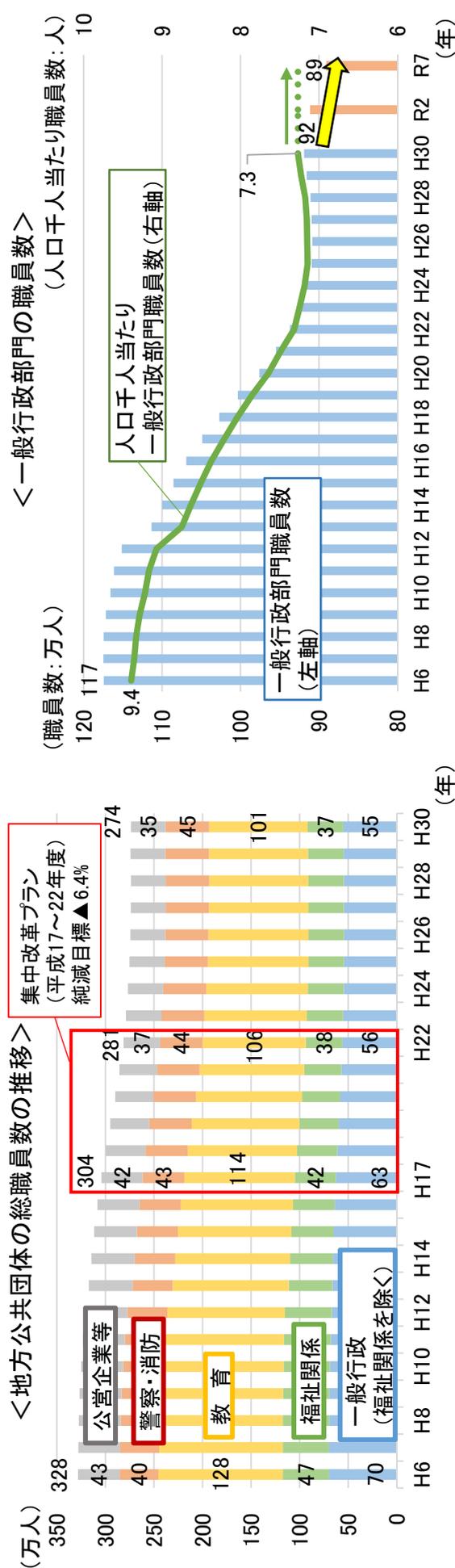
【幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針】(抄) 平成30年12月28日関係閣僚合意

- 地方自治体によっては、既に独自の取組により無償化や負担軽減を行っているところがある。今般の無償化が、こうした自治体独自の取組と相まって子育て支援の充実につながるようになっているため、今般の無償化により自治体独自の取組の財源を、地域における子育て支援の更なる充実や次世代へのつけ回し軽減等に活用することが重要である。

(出所) 総務省「地方財政計画」、「地方財政状況調査」 (注) 民生費(単独事業)は、都道府県及び市町村の決算額の合計。一部重複を含む。

給与関係経費の推移

- 地方公共団体の職員数は、平成6年(1994年)をピークに減少してきたが、足元では横ばい。一般行政部門の職員数(実績)は、平成27年(2015年)以降4年連続の増となっている。
- 今後、人口減少が更に加速し、官民とも労働力不足が深刻化することを踏まえ、地方公共団体の業務・体制を抜本的に見直していく必要。AI活用や業務広域化といった取組を職員数の抑制に着実に着実に上げていくべき。
(参考)例えば一般行政部門の職員数を一定にした場合、令和7年(2025年)までに約3万人(▲3%)の効率化。



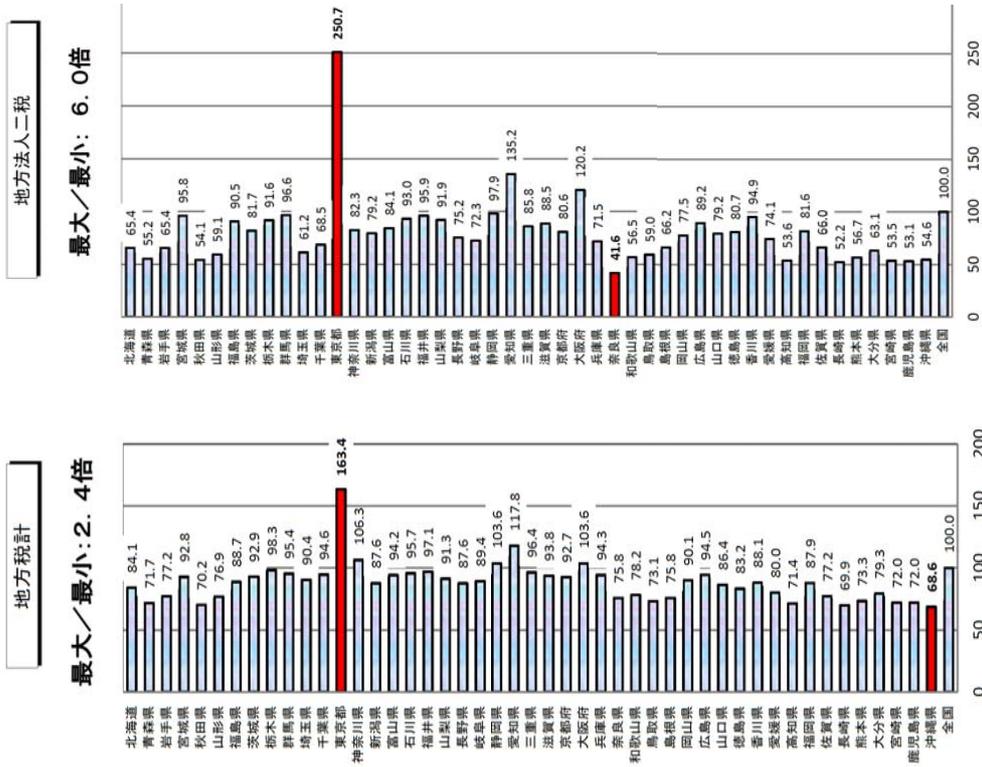
【自治体戦略2040構想研究会 第二次報告】(抄)

今後、…全ての自治体において、若年労働力の絶対量が不足し、経営資源が大きく制約される。このことを前提に、既存の制度・業務を大胆に再構築する必要がある。(中略)

自治体が住民サービスを持続的、かつ、安定的に提供していくためには、AI(人工知能)やロボティクスによって処理することができる事務作業は全てAI・ロボティクスに任せ、職員は職員でできない業務に特化することが必要である。…従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある。

○ 地方法人二税は、地方税の中でも特に地域間の税収格差が大きく、これまで累次の偏在是正措置がとられてきている。

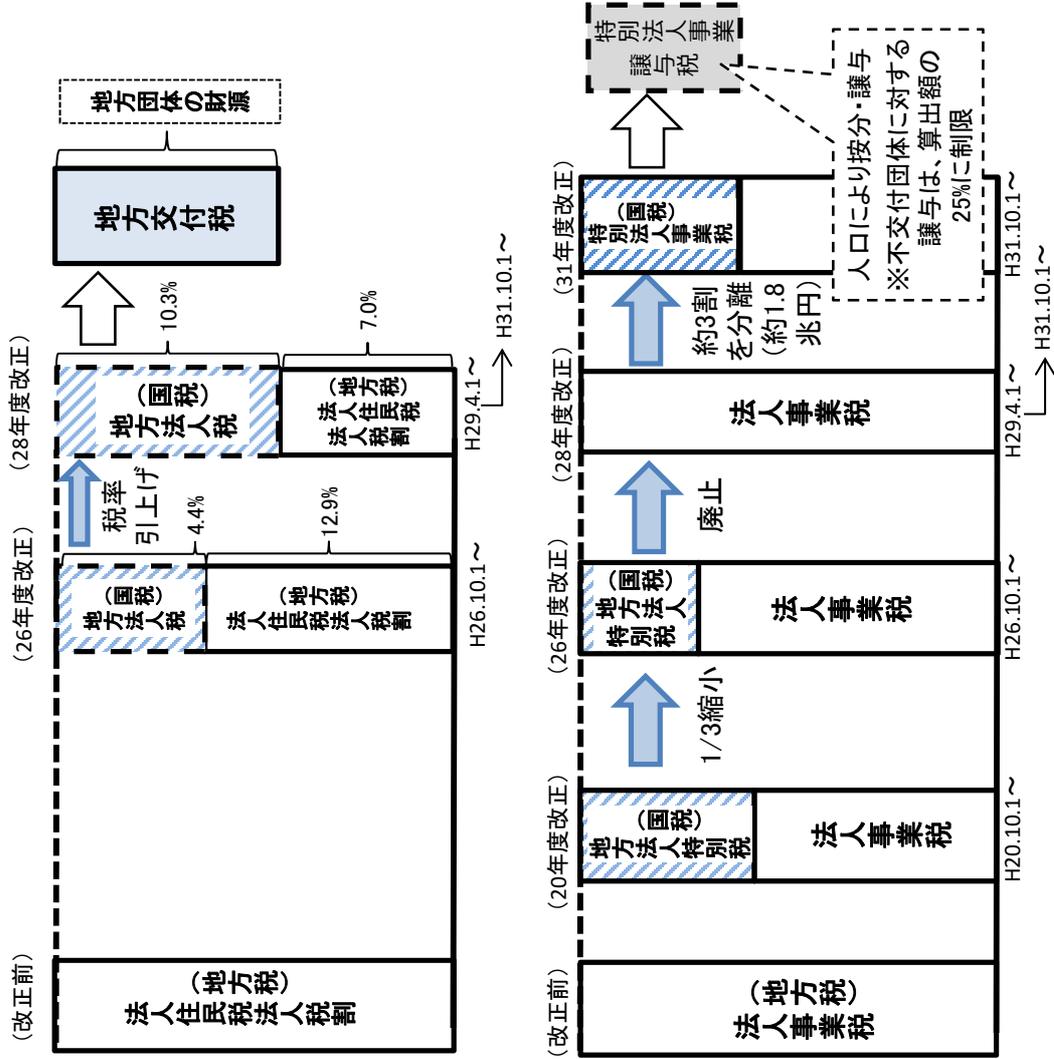
＜各都道府県における人口一人当たり税収＞
(全国平均＝100、平成25～29年度決算額平均)



37.3兆円

5.9兆円

＜地方法人課税の変遷＞



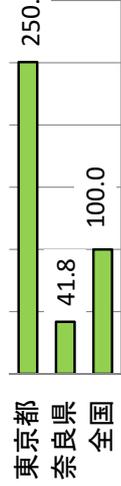
(注) 上段の「最大/最小」は、各都道府県ごとの人口一人当たり税収額の最大値を最小値で割った数値であり、下段の数値は、税目ごとの税収総額である。

○ 新たな偏在是正措置の導入により、地方法人課税の税収と県内総生産の分布が概ね合致することとなる。

人口一人当たりの最大／最小

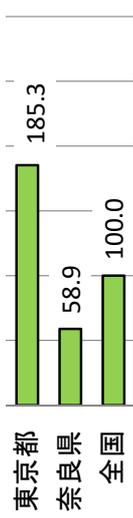
＜地方法人二税のみ＞
(偏在是正措置なし)

最大／最小:6.00倍



＜特別法人事業譲与税導入後＞
(人口による譲与十譲与制限)

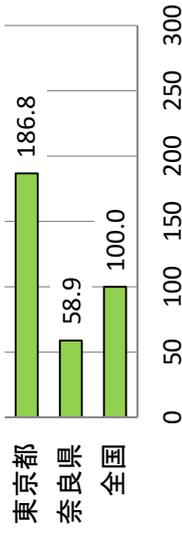
最大／最小:3.15倍



総務省資料

＜県内総生産(修正)＞

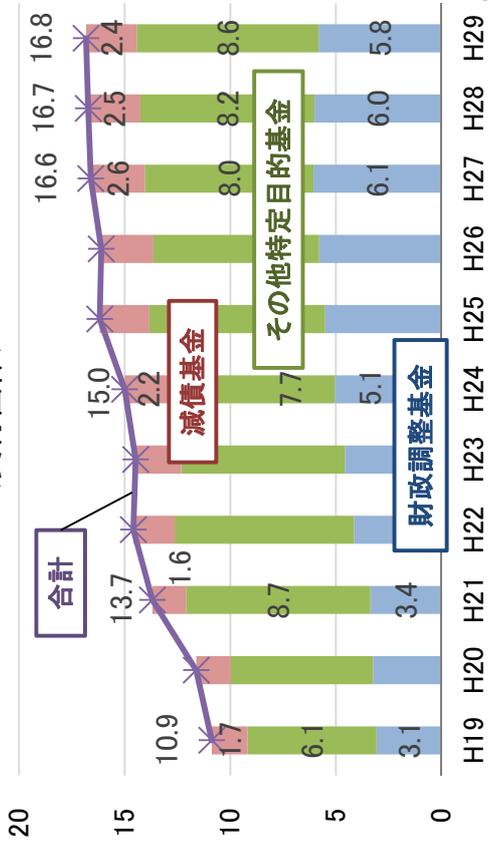
最大／最小:3.17倍



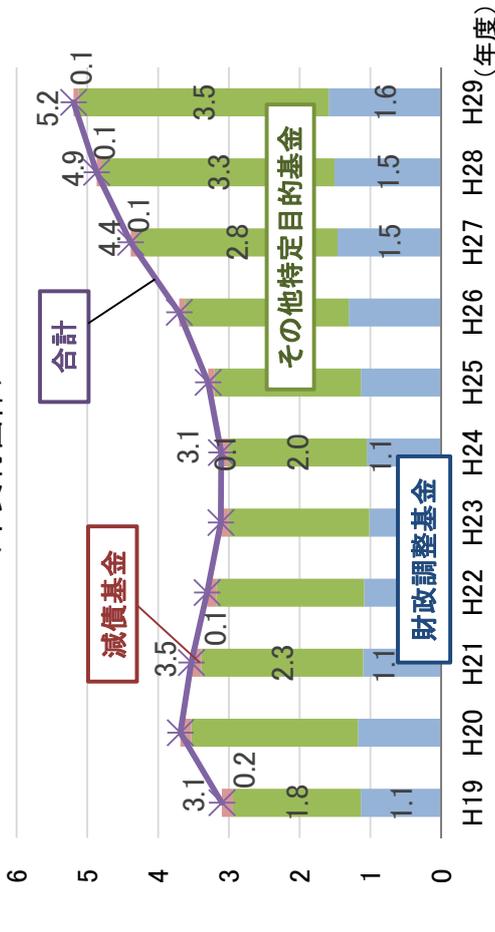
地方の基金残高

(兆円)

＜交付団体＞



＜不交付団体＞



(出所) 総務省「地方財政状況調査」、「平成30年度普通交付税の算定結果」等

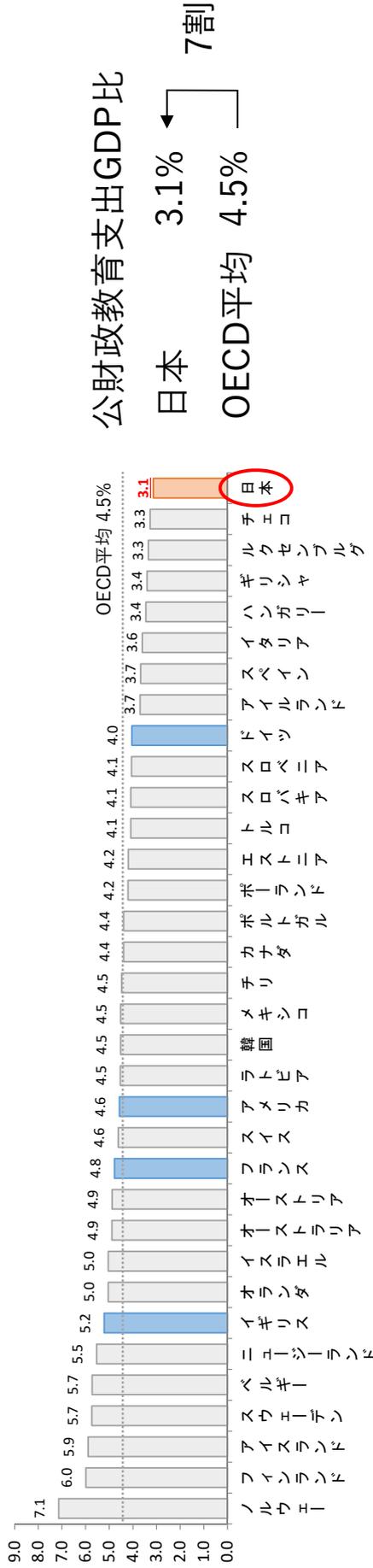
(注1) 県内総生産(修正)は、県内総生産(名目)から、一般政府部門等を控除したものである。地方法人二税の税収については、H25決算～H29決算の5年平均であり、県内総生産については、H23年度～H27年度の5年平均である。

(注2) 基金残高は都道府県分と市町村分の合計。不交付団体は、平成30年度時点の一本算定で不交付となった団体のうち、平成19年度以降、一貫して不交付だった40団体。合併した場合、合併前の団体も加味している。

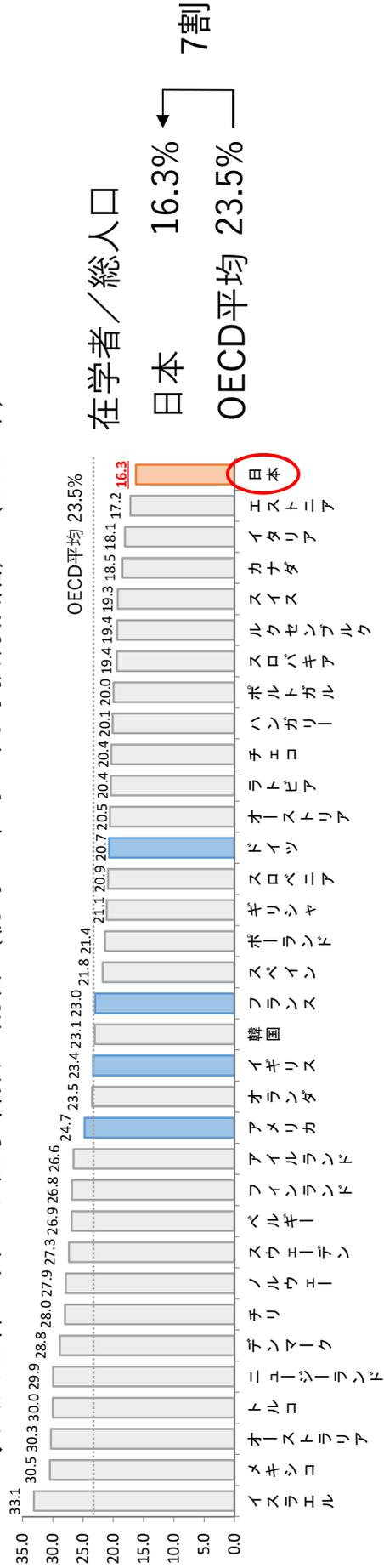
公財政教育支出の規模は、子供の数を考慮する必要

- 日本の公財政教育支出の対GDP比は、OECD諸国の中で低いとの指摘がある。
- しかしながら、日本の子供の割合もOECD諸国の中で低い。

◆公財政教育支出対GDP（初等・中等・高等教育段階）（2015年）



◆人口全体に占める在学者数の割合（初等・中等・高等教育段階）（2014年）

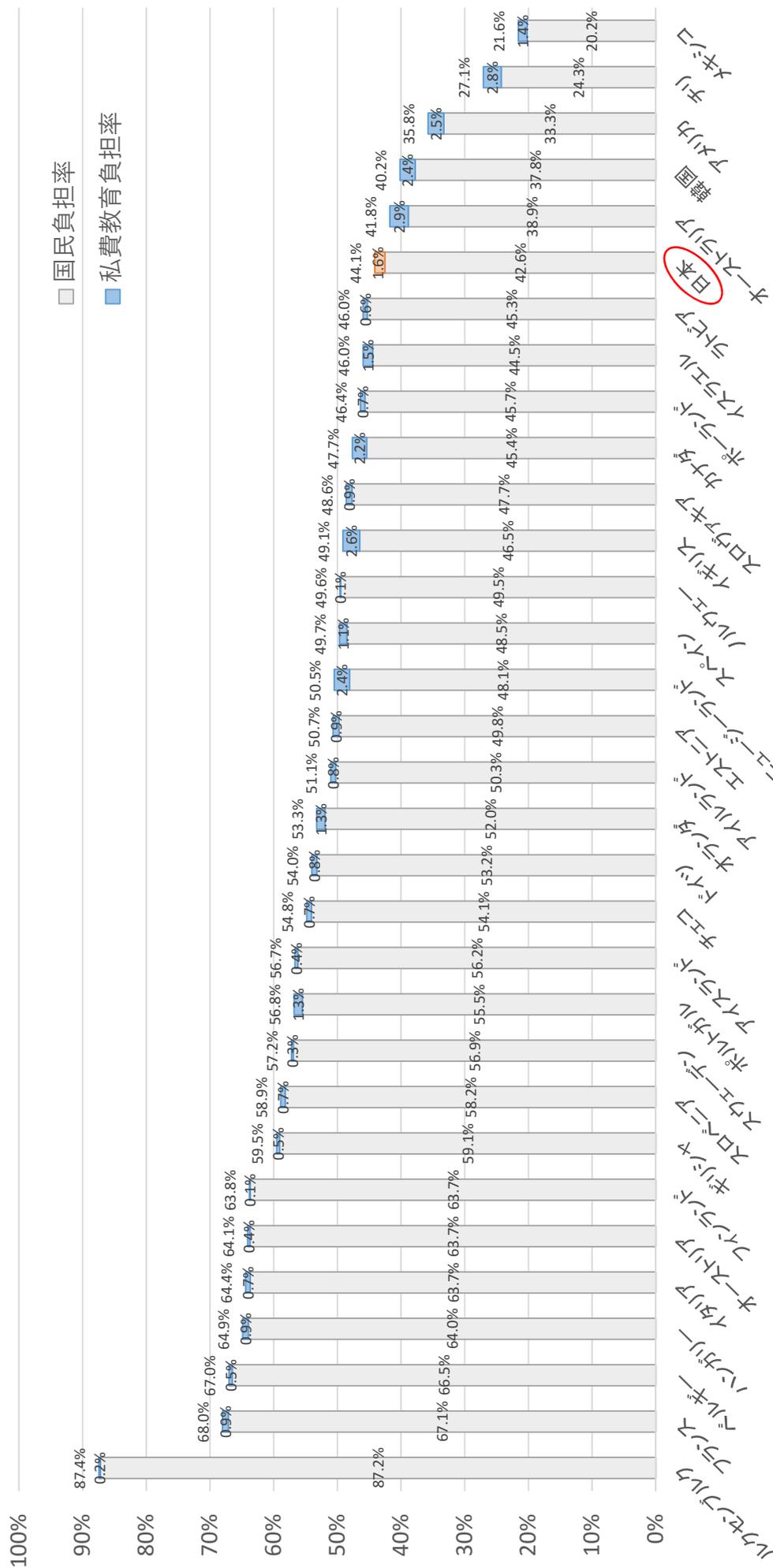


(注) OECD平均の値は、計数が取れず算出不能である国を除いた加盟国の平均値。
(出典) OECD 「Education at a Glance 2016」、「Education at a Glance 2018」

公的支出の原資となる国民負担率はOECD諸国の中で低い水準

○ 教育に係る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併せて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。

◆国民負担率と私費教育負担率（2015年）

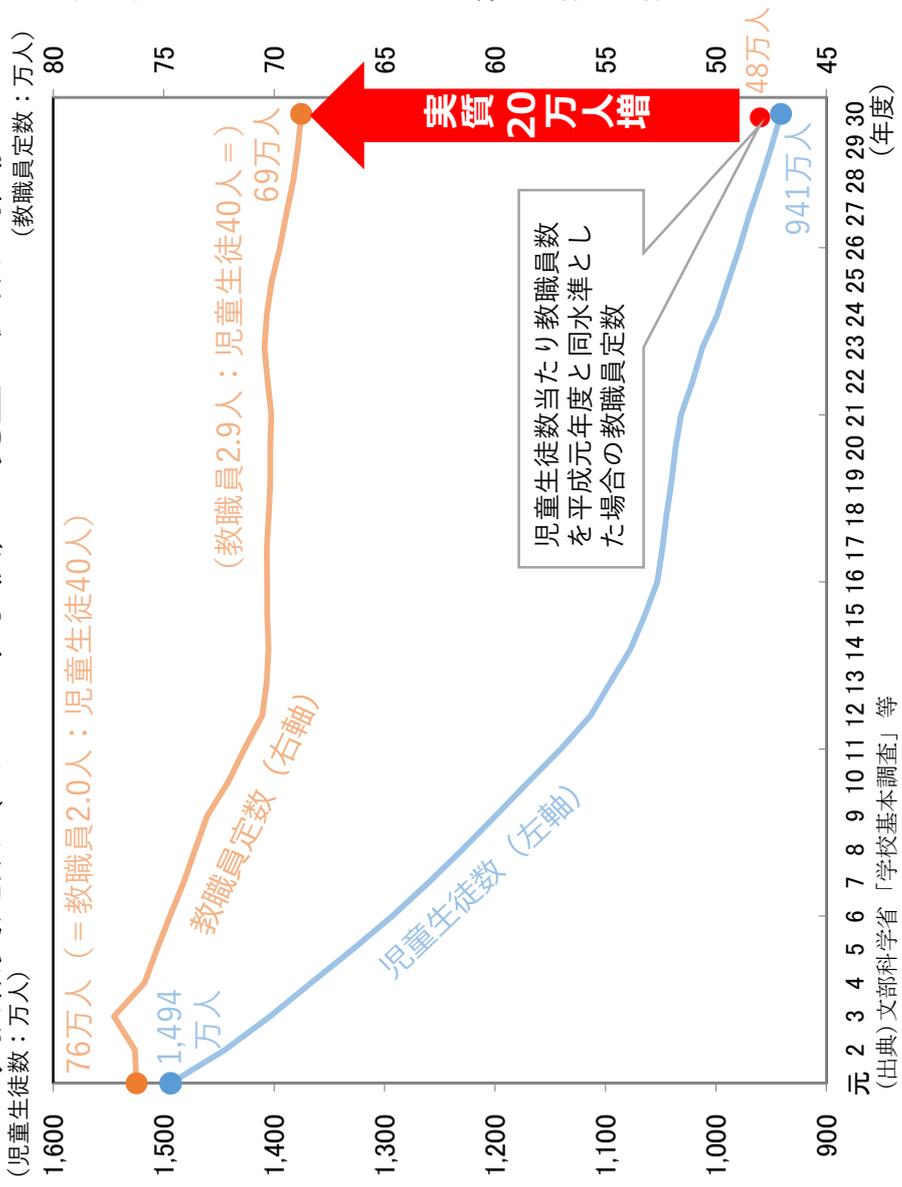


(注) 私費教育負担は、教育機関への年間支出のうちの私費負担分であり、私費教育負担率は「私費教育負担額÷国民所得」により算出。
 (出典) 内閣府「国民経済計算」、OECD「Education at a Glance 2018」、OECD「National Accounts」、OECD「Revenue Statistics」等

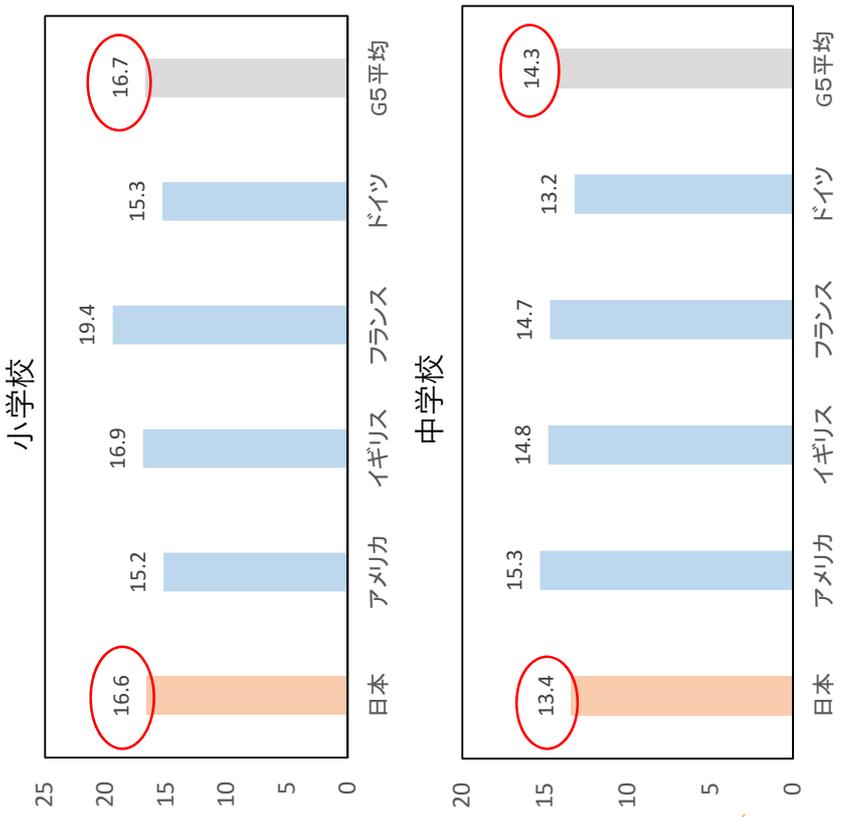
教職員の数は平成期に実質20万人の増、 主要先進国と遜色のない水準

- 平成に入って以降、児童生徒数の減少ほど教職員定数は減少していない。したがって、児童生徒数当たりの教職員数を平成元年度と同水準とした場合の教職員数（約48万人）と比べれば、実質20万人の増となる。
- 教員1人当たり児童生徒数は主要先進国と遜色ない水準。

◆教職員定数（公立小中学校）と児童生徒数の推移



◆教員1人当たり児童生徒数 (2018年)

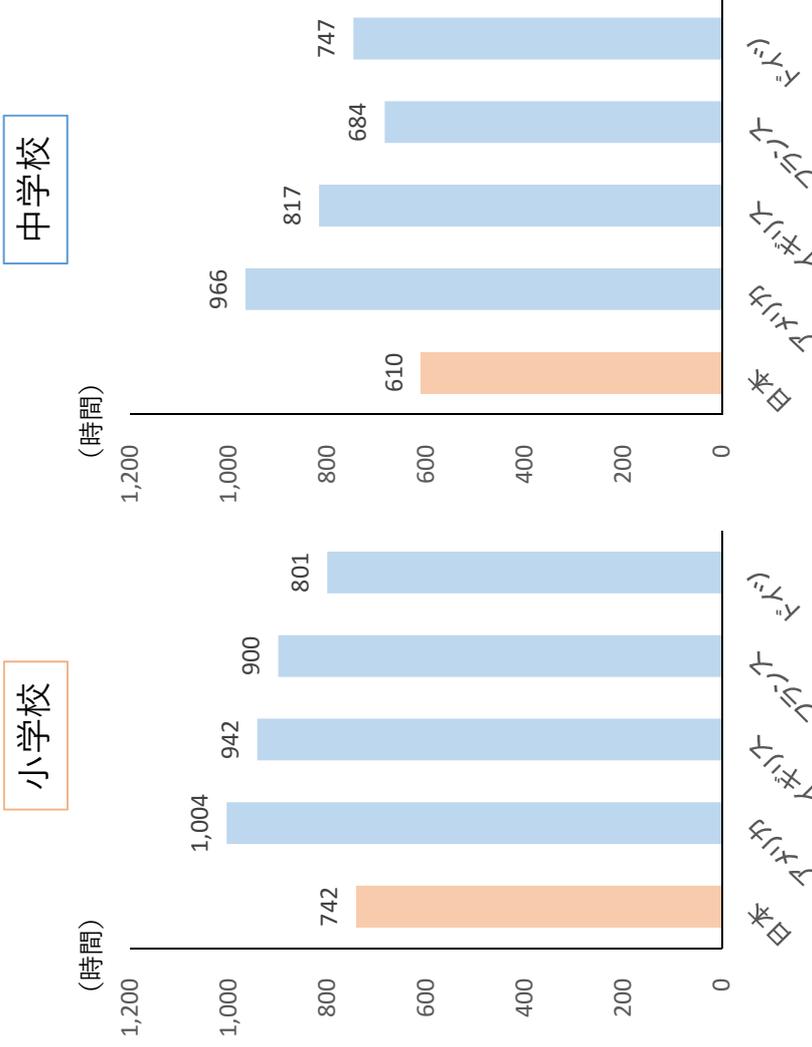


(出典) Education at a Glance 2018 (OECD)

教員の授業時間数は主要先進国の中で最少、事務や要望対応、部活動に負担感

- 日本の教員の授業時間数は、主要先進国の中で最も少ない。
- 教員は、事務作業や要望対応、部活動などに負担感を有している。

◆教員の年間授業時間数（2018年）



◆教員が負担感を有している業務

小学校		
1位	保護者・地域からの要望等への対応	84.0
2位	国や教育委員会からの調査対応	82.8
3位	成績一覧表・通知表の作成	79.1
4位	児童・生徒の問題行動への対応	77.9
5位	学期末の成績・統計・評定処理	75.8
中学校		
1位	保護者・地域からの要望等への対応	81.8
2位	国や教育委員会からの調査対応	80.3
3位	児童・生徒の問題行動への対応	79.3
4位	クラブ活動・部活動指導	74.5
5位	成績一覧表・通知表の作成	71.3

(出典) イギリスはEducation at a Glance 2017 (OECD)、その他の国はEducation at a Glance 2018 (OECD)

(出典) とりもどせ！教職員の「生活時間」－日本における教職員の働き方・労働時間の実態に関する調査 研究報告書－（公財）連合総合生活開発研究所（2016年12月）

事務機器等の活用による負担感の改善例

資料Ⅱ-3-6

- 教員の負担感の改善には、例えば「留守番電話」や「コピー機」が効果的との調査結果がある。
- また、市町村費負担事務職員2.6万人に相当する額が地方交付税措置されているが、学校の設置管理者である市町村の判断により、実際には0.7万人分の配置にとどまっている。

① 留守番電話の設置と勤務時間

◆ 教職員の多忙感解消のための取り組み (静岡県教育委員会)

<留守番電話の導入で残業時間月13時間減少>
放課後ひっきりなしにかかってくる保護者からの電話で、集中を要する作業が進まず、持ち帰り仕事が慢性化。この対応として最も効果が高かったのは、留守番電話の導入でした。A小学校では**月間の平均残業時間が前年度同月比で最大13時間減少**、B中学校では**持ち帰り仕事が半減**しました。(教員の満足度97%)

(出典) 小室淑恵著「働き方改革 生産性とモチベーションが上がる事例20社」(平成30年3月20日)

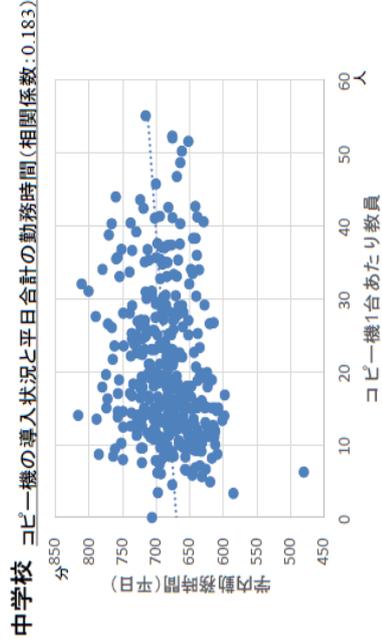
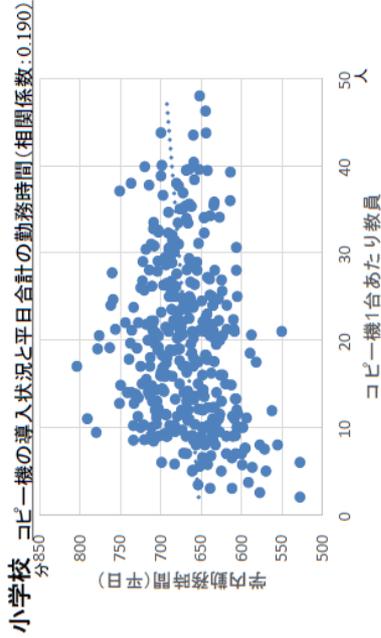
◆ 「保護者対応」を改善する取組みを行っている教育委員会の割合

都道府県	政令市	市区町村
19.1%	35.0%	11.7%

(注) 時間外における保護者の対応や外部からの問い合わせ等に備えた留守番電話の設置や、メールによる連絡対応の体制を整備している教育委員会の割合

(出典) 文部科学省「教育委員会における学校の業務改善のための取組状況調査」(平成30年度)

② コピー機の設置と勤務時間



(出典) 文部科学省「公立小・中学校教員勤務実態調査研究」報告書(平成30年3月)

③ 市町村費負担事務職員

◆ 地方交付税交付金の算定上見込まれている人数(推計)

区分	人数
小学校	1.7万人程度
中学校	0.9万人程度

(注) 基準財政需要額の単価費用等から推計



◆ 実際の配置人数

区分	人数
小学校	4,650人 (うち常勤:2,198人)
中学校	2,597人 (うち常勤:1,262人)

(注1) 常勤は、「平成29年度学校基本調査」
(注2) 非常勤は、予算執行調査によるフルタイム換算

小規模校であることの教育上のデメリット

学校規模

資料Ⅱ-3-7

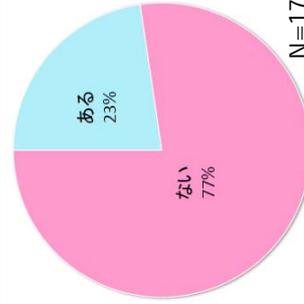
- 小規模校（1学校当たり11学級以下）には、教育上のデメリットが指摘されている。
- しかしながら、小規模校が5割前後も存在している。

◆小規模校（1学校11学級以下）のデメリット

- ①教育上
- ・ **クラス替え**が全部又は一部の学年でできない。
 - ・ クラス同士が**切磋琢磨**する教育活動ができない。
 - ・ **集団学習**や協働的な学習に制約が生じる。
- ②学校運営上
- ・ **教職員一人当たりの校務負担**や行事に関わる負担が重くなる。
 - ・ 経験年数、専門性等の**バランスのとれた教職員配置**が困難となる。
 - ・ 課題に**組織的に対応**することが困難となる。

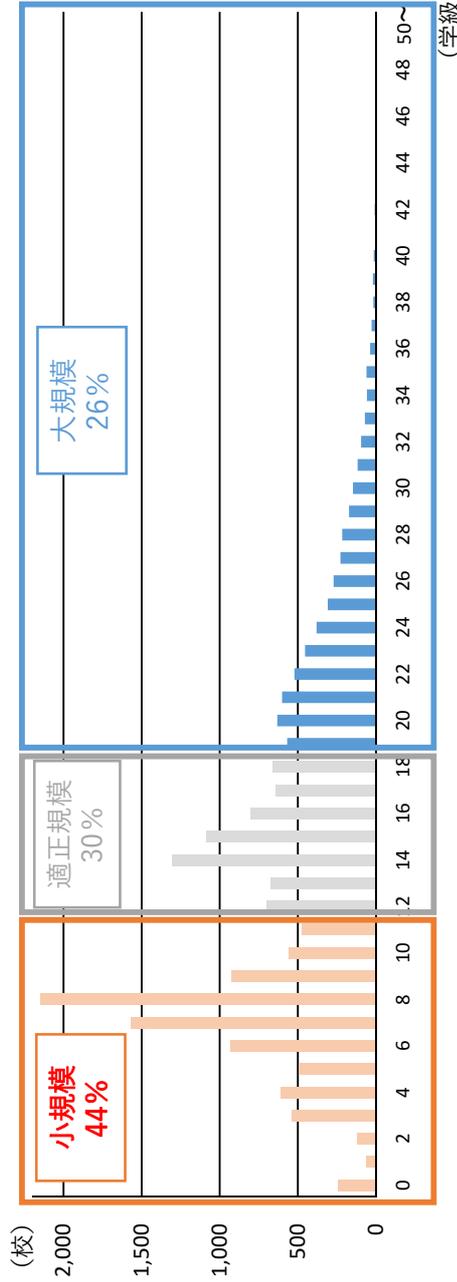
（出典）文部科学省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」（平成27年1月27日）

◆統合が困難な地理的等要因の有無

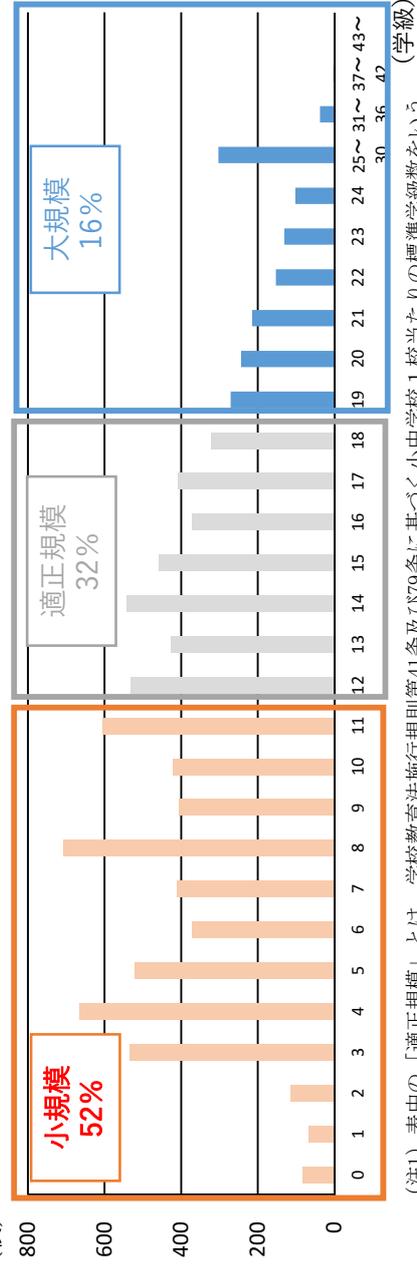


N=1755（全市区町村）
（出典）文部科学省「学校規模の適正化及び少子化に対応した学校教育の充実に関する実態調査について」（平成29年3月31日）

◆学級数別学校数（公立小学校）（2018年）



◆学級数別学校数（公立中学校）（2018年）



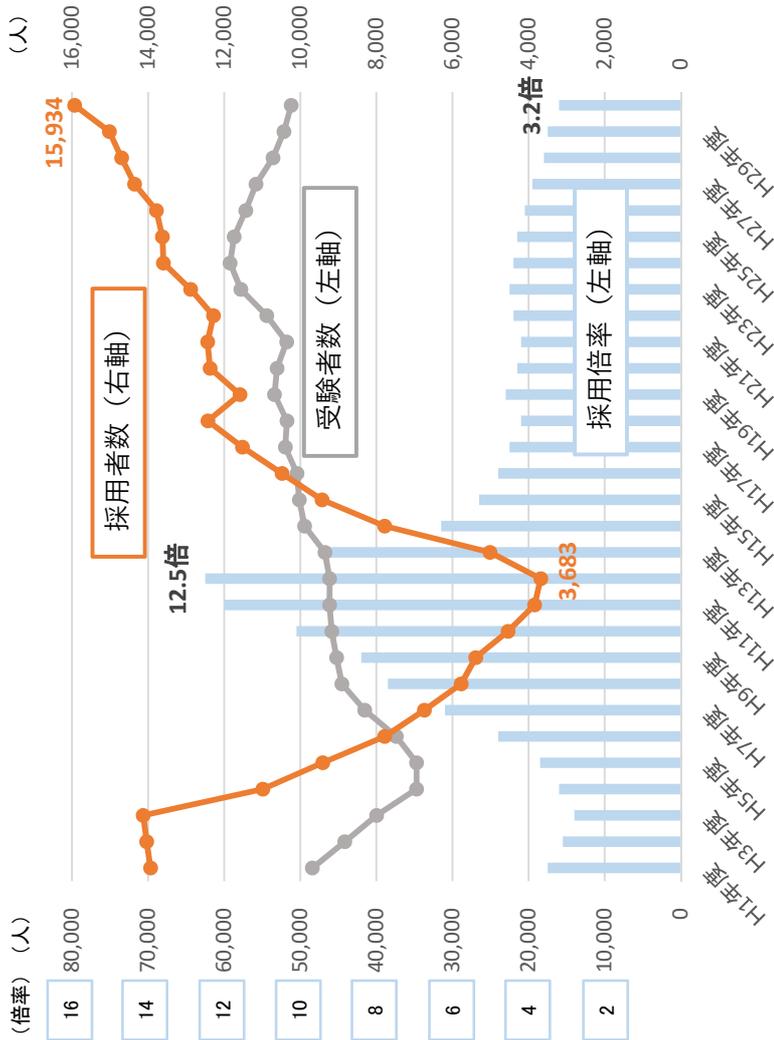
（注1）表中の「適正規模」とは、学校教育法施行規則第41条及び79条に基づく小中学校1校当たりの標準学級数をいう。
（注2）特別支援学級は含まない。また、0学級は休校中の学校。
（出典）文部科学省「学校基本調査」（平成30年度）

採用者数の拡大により採用倍率が低下

資料Ⅱ-3-8

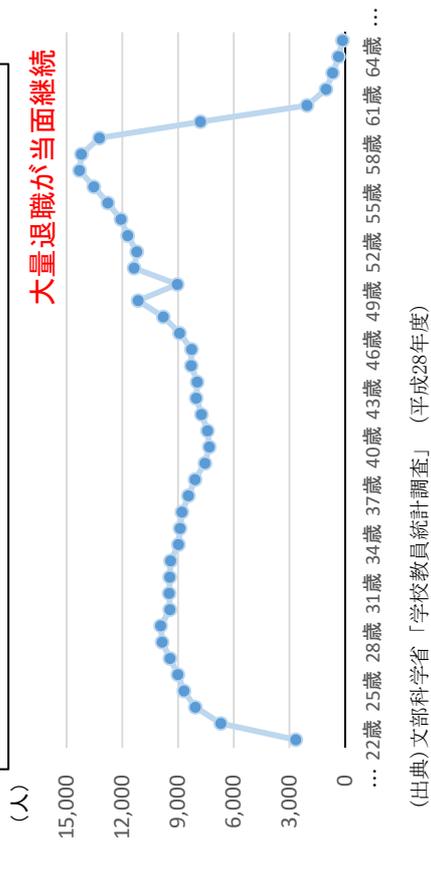
- 採用倍率の低下は、大量退職に伴う採用者数の拡大（ボトム時H12の約4倍）によるもの。
- 大量退職が当面継続する中で、「新卒者採用」の拡大は、再び年齢構成のヤマをつくることになる。
- 意欲ある優秀な人材の「中途採用」の拡大には、教員養成課程を経なければならぬ教員免許の取得はボトルネック。

◆小学校教員の採用状況



(出典) 文部科学省「公立学校教員採用選考試験の実施状況について」(平成31年4月19日)

◆公立小学校教員の年齢構成 (2016年)

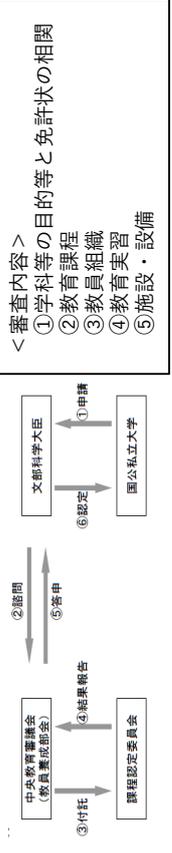


(出典) 文部科学省「学校教員統計調査」(平成28年度)

◆小学校教員の免許制度

- 普通免許状の授与要件
 学士の学位等の基礎資格を有し、かつ文部科学大臣が認定する課程において所定の単位を修得すること

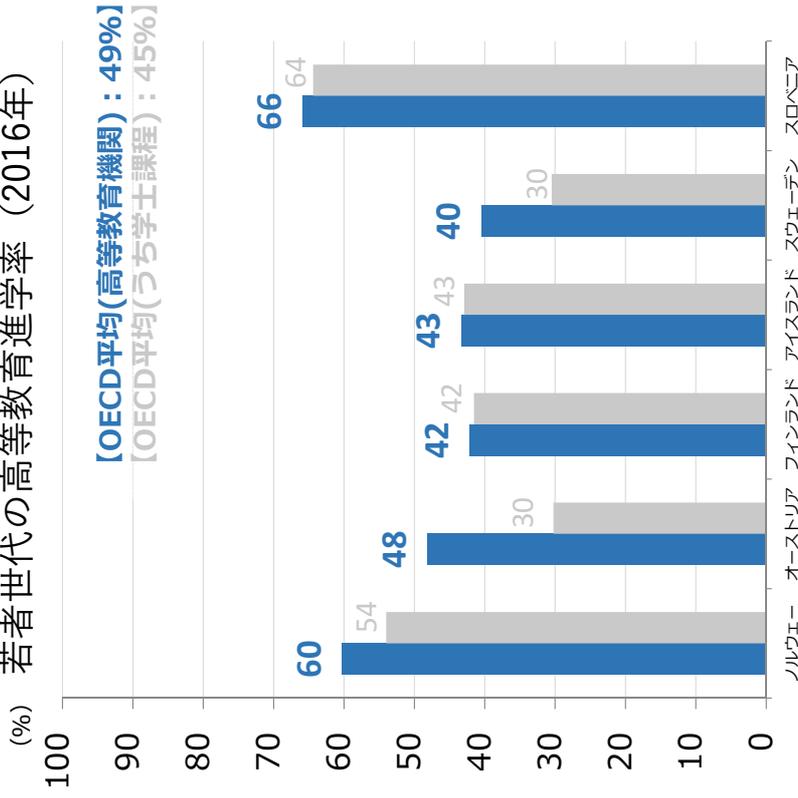
※課程認定制度



中所得層は平均並のアクセス機会（進学率）が確保されている

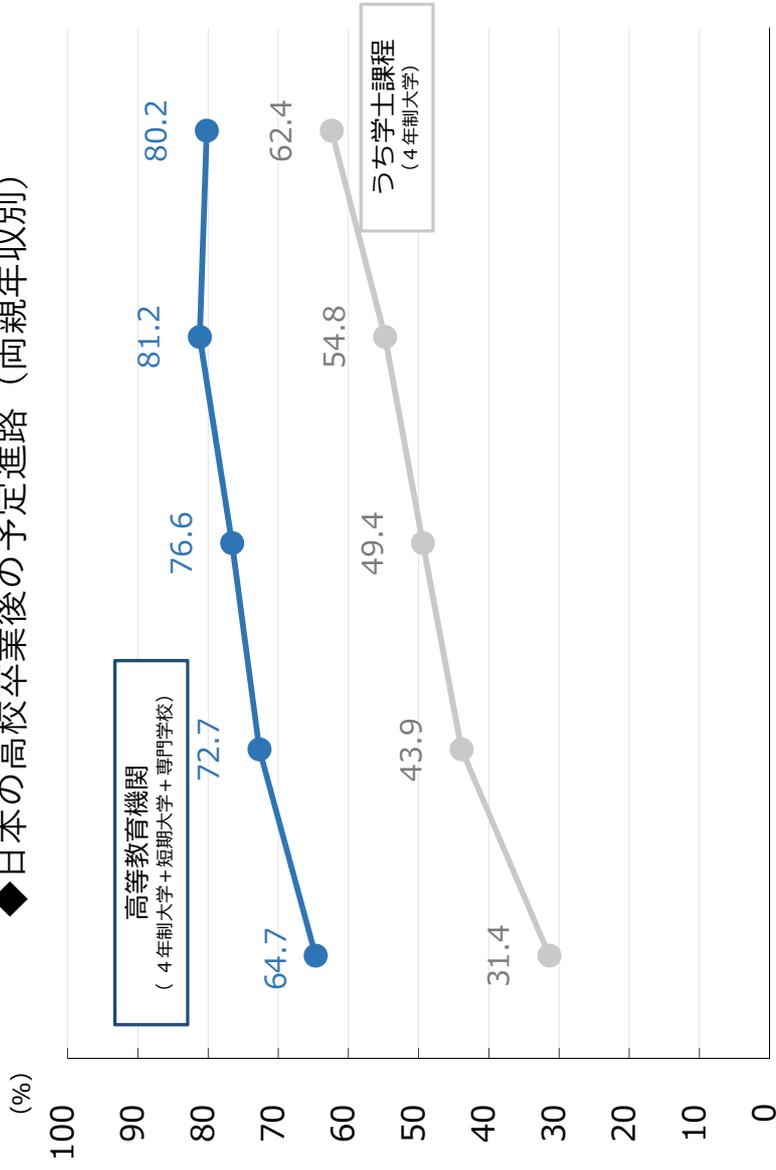
- 中所得層は平均並のアクセス機会（高等教育進学率）が確保されている。
- 低所得層のアクセス機会（高等教育進学率）がやや低い。

◆公費負担割合の高い先進国における若者世代の高等教育進学率（2016年）



(注1) 公費負担割合(高等教育段階)については、
 ①ノルウェー96.0%、②オーストラリア93.8%、③フィンランド93.1%、
 ④アイスランド89.3%、⑤スウェーデン84.7%、⑥スロベニア83.3%
 (注2) 25歳未満かつ留学生除きの数値。
 (出典) OECD 「Education at a Glance 2018」

◆日本の高校卒業後の予定進路（両親年収別）



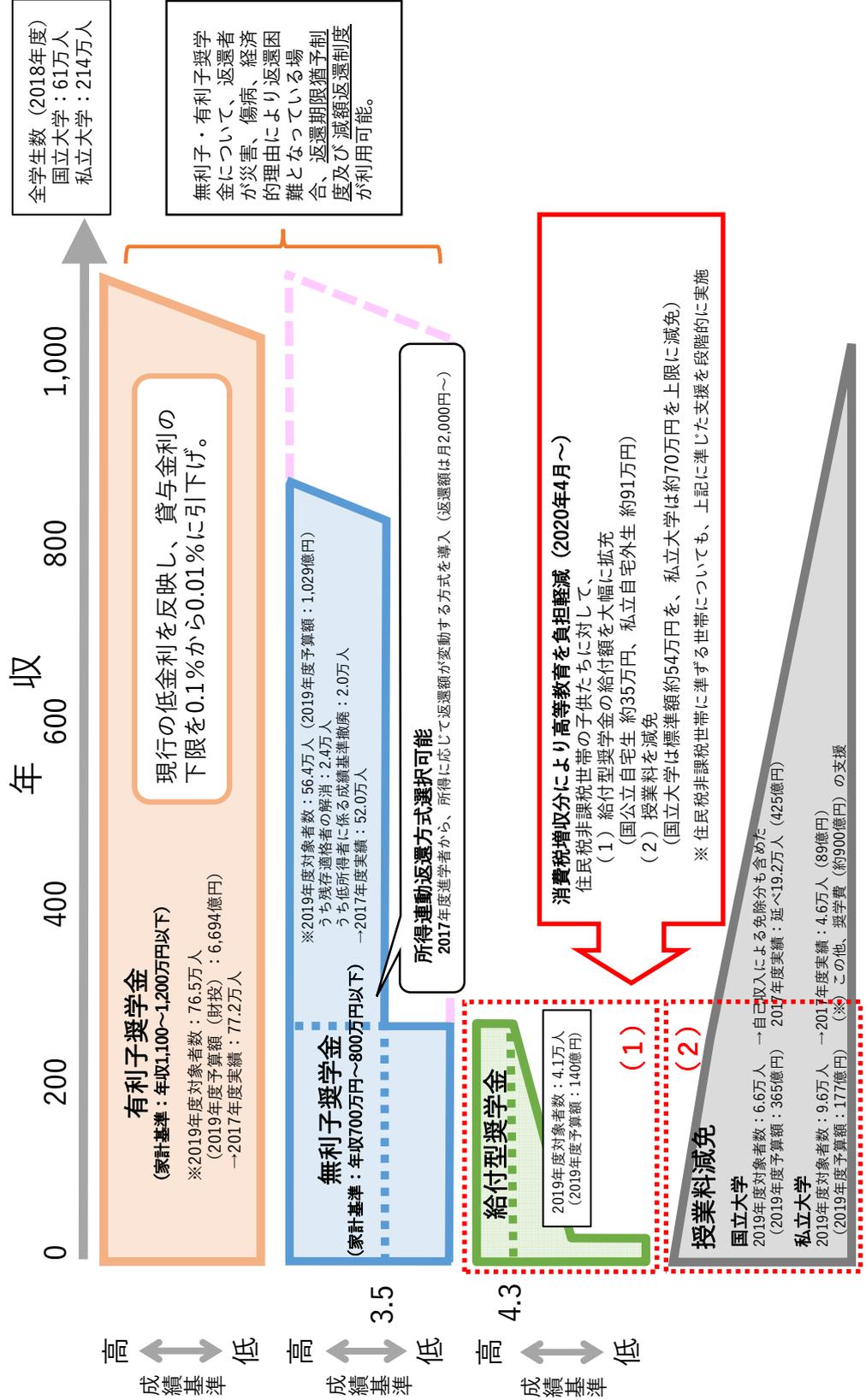
400万円以下 600万円以下 800万円以下 1000万円以下 1000万円超

(注1) 日本全国から無作為に選ばれた高校3年生4,000人とその保護者4,000人が調査対象。
 (注2) 両親年収は、父母それぞれの税込年収に中央値を割り当て(例: 「500~700万円未満」なら600万円)、合計したもの。
 (注3) 無回答を除く。専門学校には各種学校を含む。
 (出典) 東京大学大学院教育学研究科大学経営・政策研究センター「高校生の進路追跡調査第1次報告書」(2007年9月)

有利子奨学金をベースにアクセス機会を広く確保した上で、
無利子奨学金により低・中所得層の格差是正

資料Ⅱ-3-11

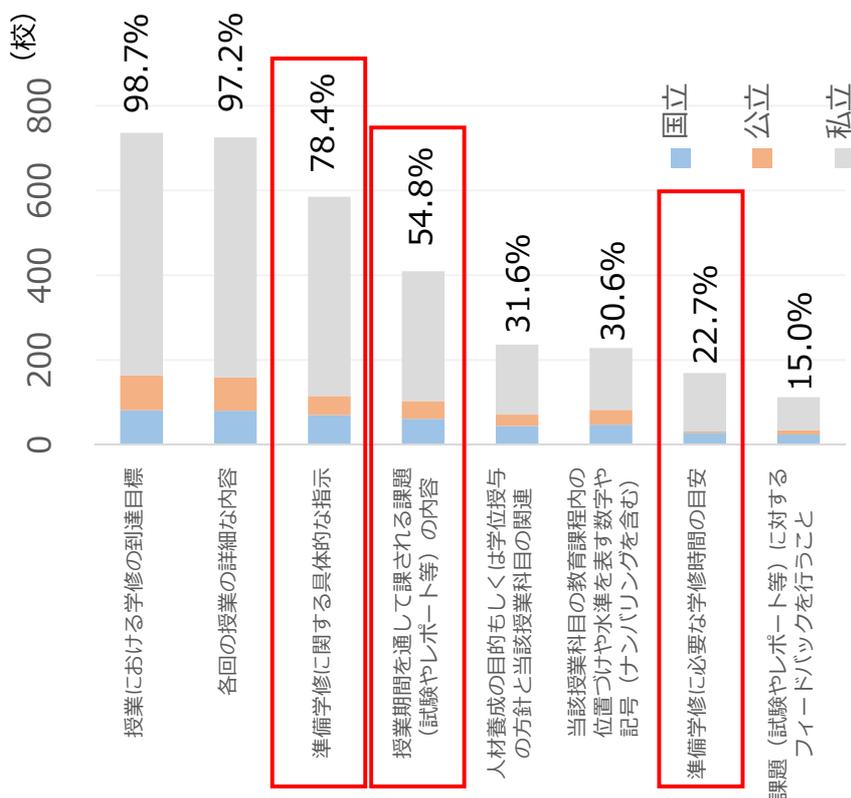
- 「有利子奨学金」により中所得世帯の若者も含め広くアクセス機会を確保できるようにしている。
- その上で、「無利子奨学金」により低所得世帯の若者や中所得世帯の頑張っている若者の格差是正。
- 消費税率引上げによる、2020年度からの「給付型奨学金」の拡充により、低所得世帯の更なる格差是正を予定。



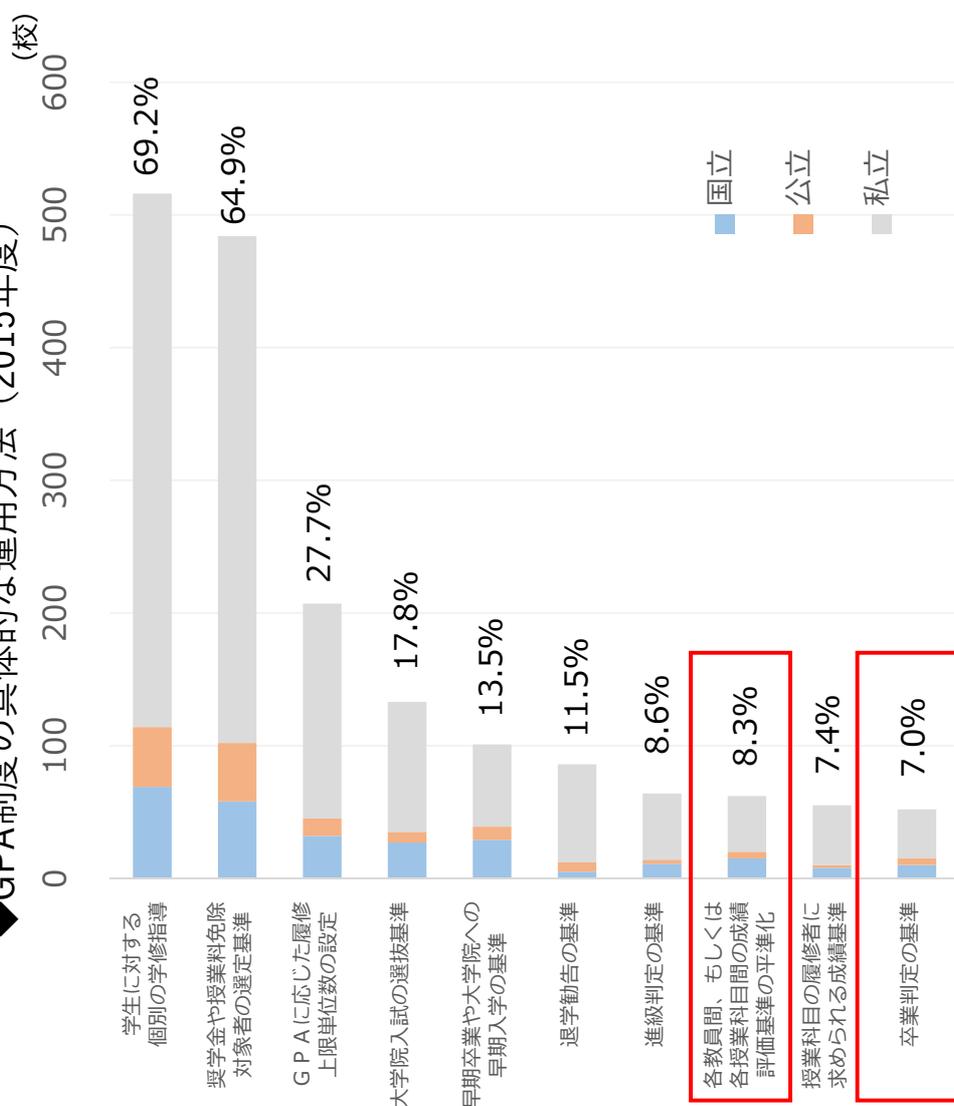
基本的な教育の質を保証できていない大学がある

- シラバス（授業計画）において、学修に必要な指示・課題・時間の目安などが示されておらず、事前に教育内容が明らかになされていない。
- GPAを適正な成績管理として活用できておらず、教育の質の保証につなげられていない。
(注) GPA制度：授業科目ごとの成績評価を、例えば5段階（A、B、C、D、E）で評価し、それぞれに対して、4、3、2、1、0のように数値（グレード・ポイント：GP）を付与し、この単位あたりの平均（グレード・ポイント・アベレージ：GPA）を出して、その一定水準を卒業等の要件とする制度。

◆シラバス（授業計画）の記載項目の状況（2015年度）



◆GPA制度の具体的な運用方法（2015年度）

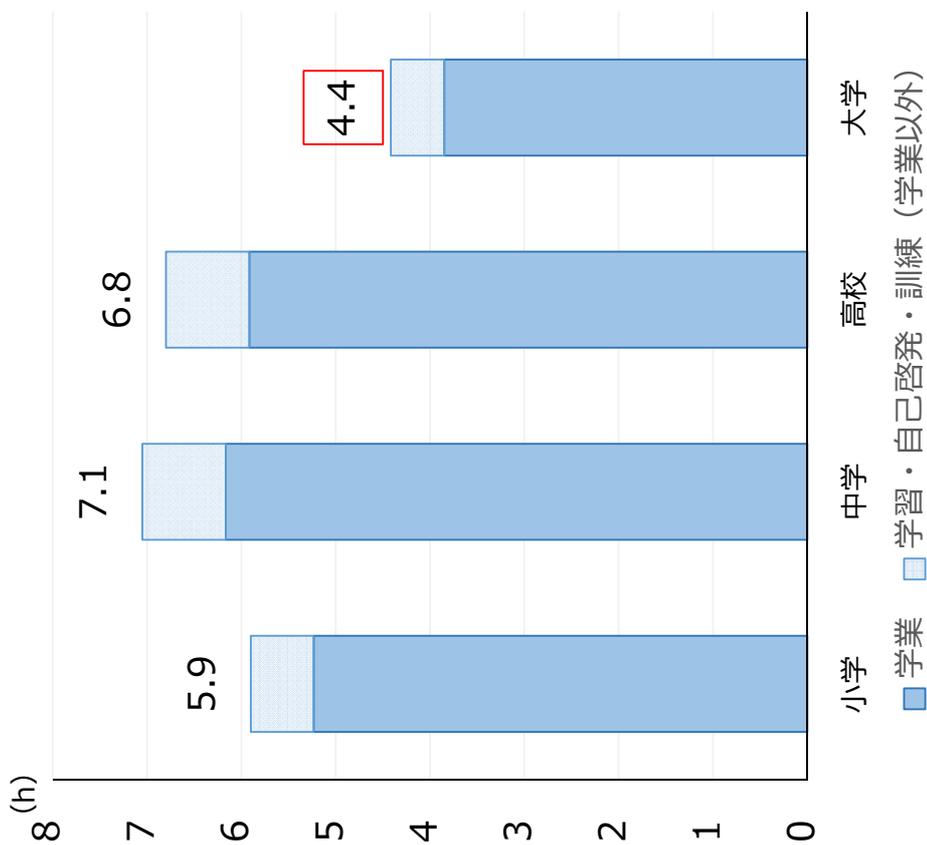


(出典) 文部科学省「平成27年度の大学における教育内容等の改革状況について」（平成29年12月13日）、各大学ホームページ

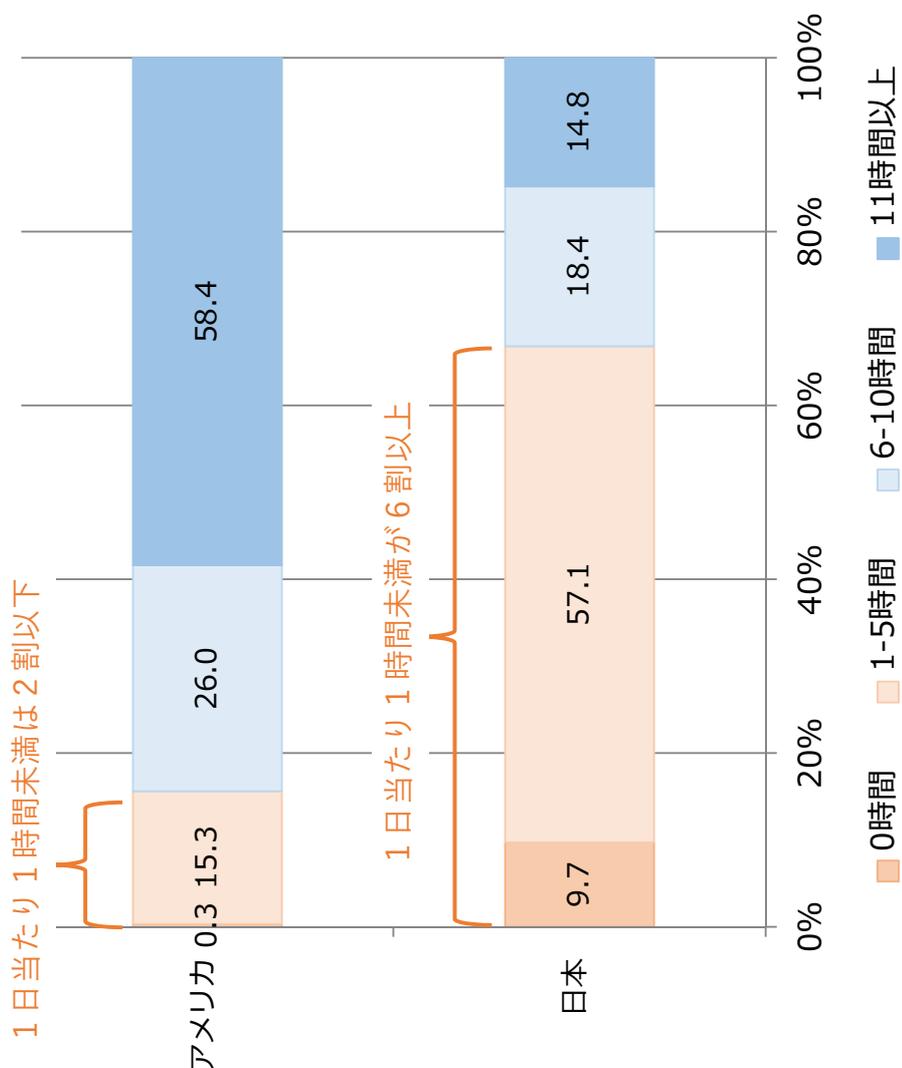
大学生の学習時間は、小学生よりも短い

○ 大学生の学習時間は、小学生よりも短い。また、授業外の学習時間が1日1時間未満の学生は全体の6割以上。

◆ 学校段階別の学習時間（1日当たり）



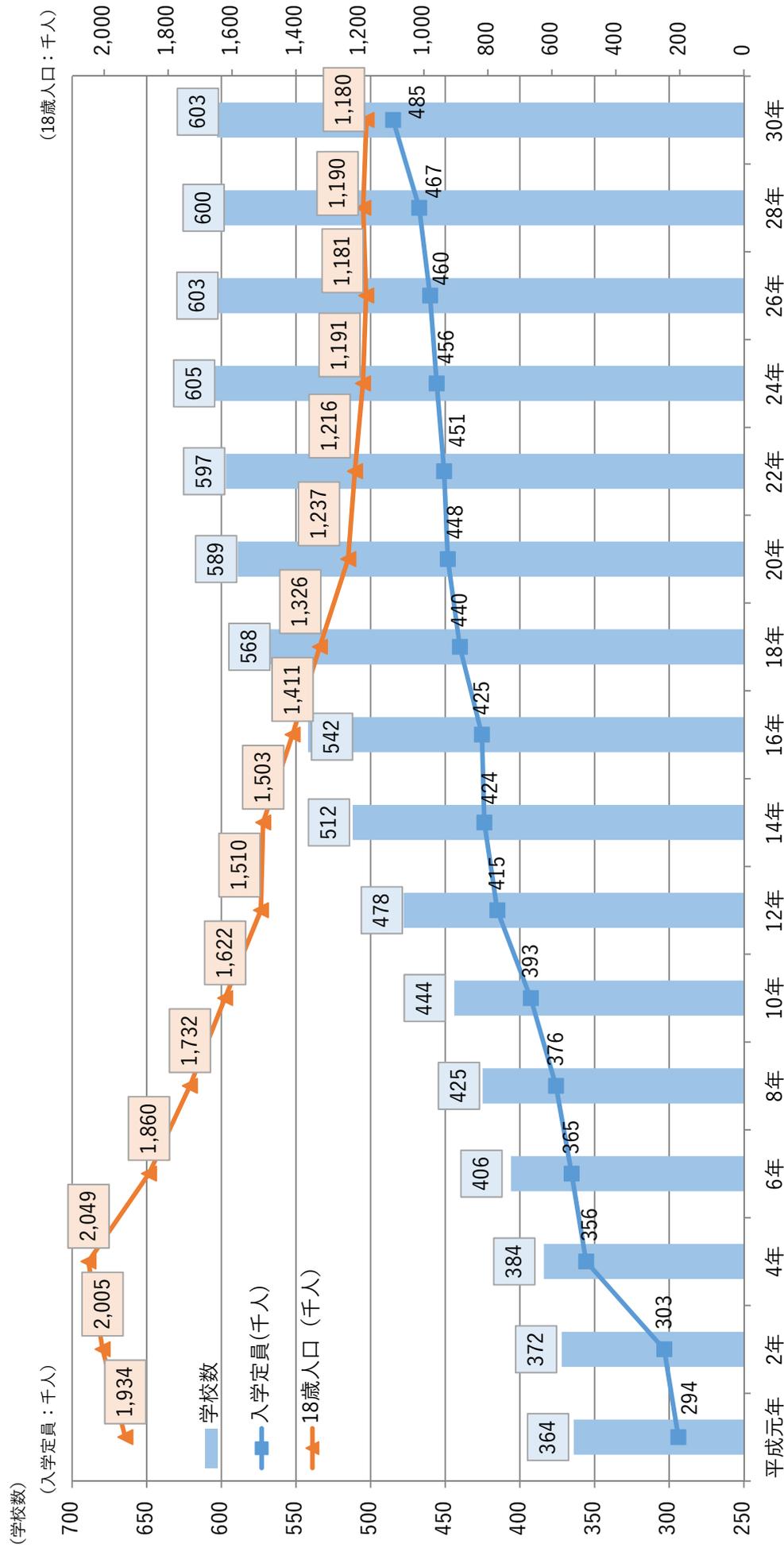
◆ 大学生の授業外の学習時間の日米比較（1週間当たり）



(出典) 総務省「平成28年社会生活基本調査」、東京大学 大学経営政策研究センター「全国大学生調査2007年」等

18歳人口が減少中、私立大学定員は増加

- 18歳人口は、平成4年（205万人）をピークに26年間で約4割、約90万人の減少。
- この間、私立大学は、学校数で約6割、入学定員で約4割の増加。

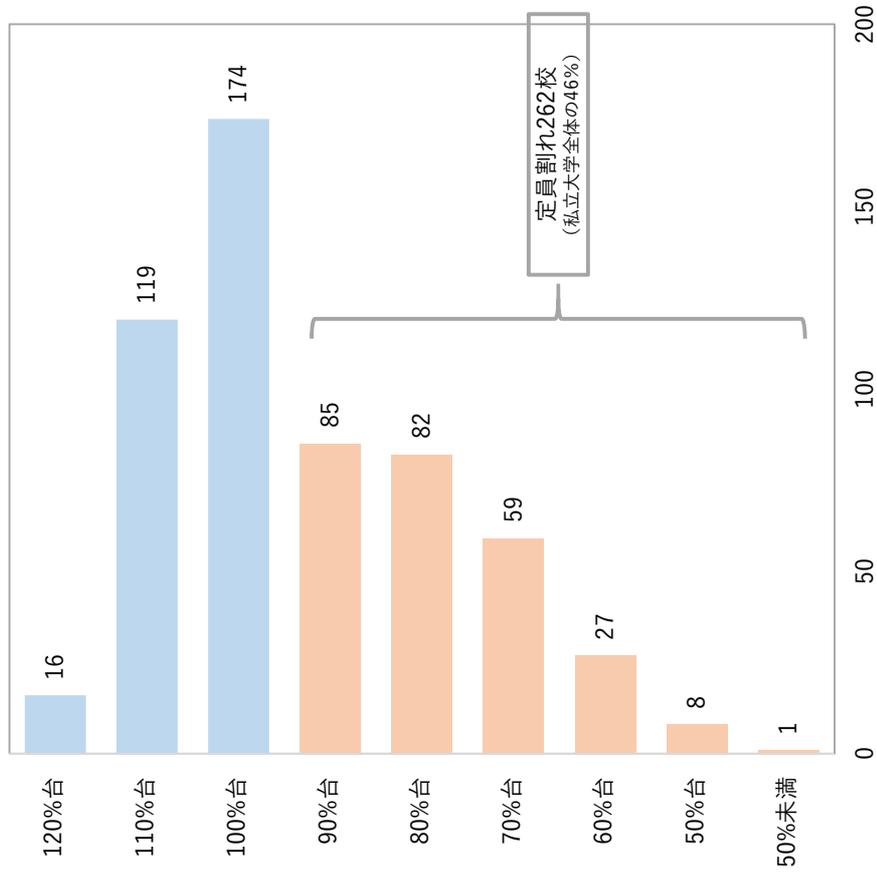


(出典) 文部科学省「学校基本調査」、日本私立学校振興・共済事業団「平成30年度私立大学・短期大学等入学志願動向」

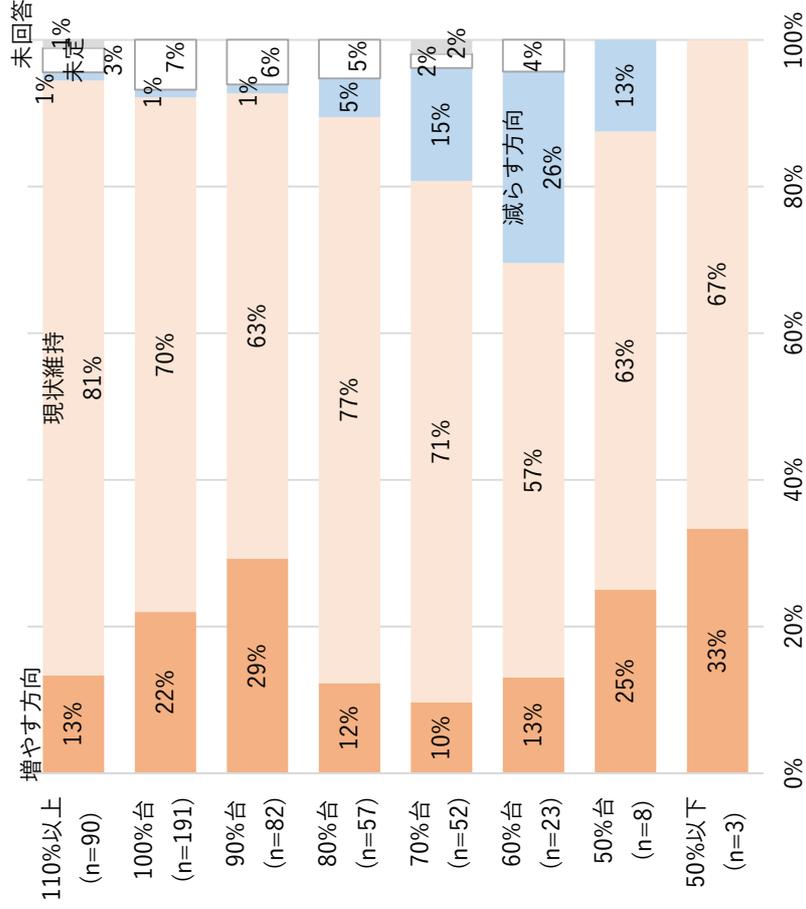
私立大学の約5割が定員割れ

- 私立大学のうち、約5割が定員割れとなっている。
- 定員充足率が低い大学であっても、定員の減少を検討している大学は一部であり、「増やす」あるいは「現状維持」を予定しているものがほとんど。

◆定員充足率（収容定員）ごとの大学数（2018年度）



◆定員充足率ごとの中期的な入学定員の方向性



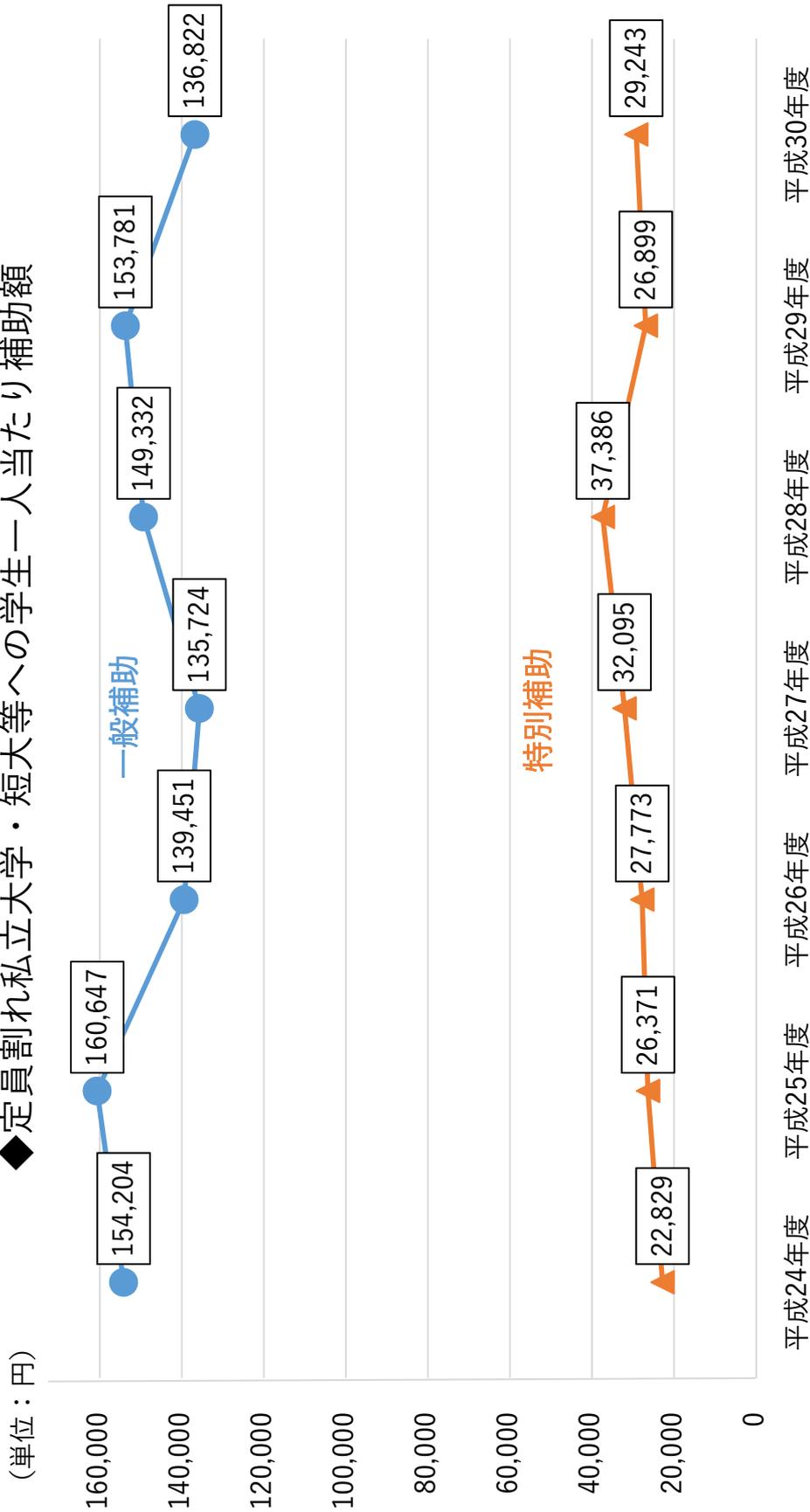
(出典) 文部科学省作成資料

(出典) 朝日新聞・河合塾「ひらく 日本の大学 2018年度調査結果報告」2018年11月

定員割れ大学への特別補助は、なお横ばい

- 私学助成の一般補助（教職員数や学生数等に応じた補助）は、定員割れ大学向けの減額措置を平成30年度から段階導入したことから、同年度から減額となっている。
- 他方、特別補助（各大学の特定の取組に応じた補助）は、平成28年度の水準より低下したものの、平成30年度ではなお横ばい。

◆定員割れ私立大学・短大等への学生一人当たり補助額

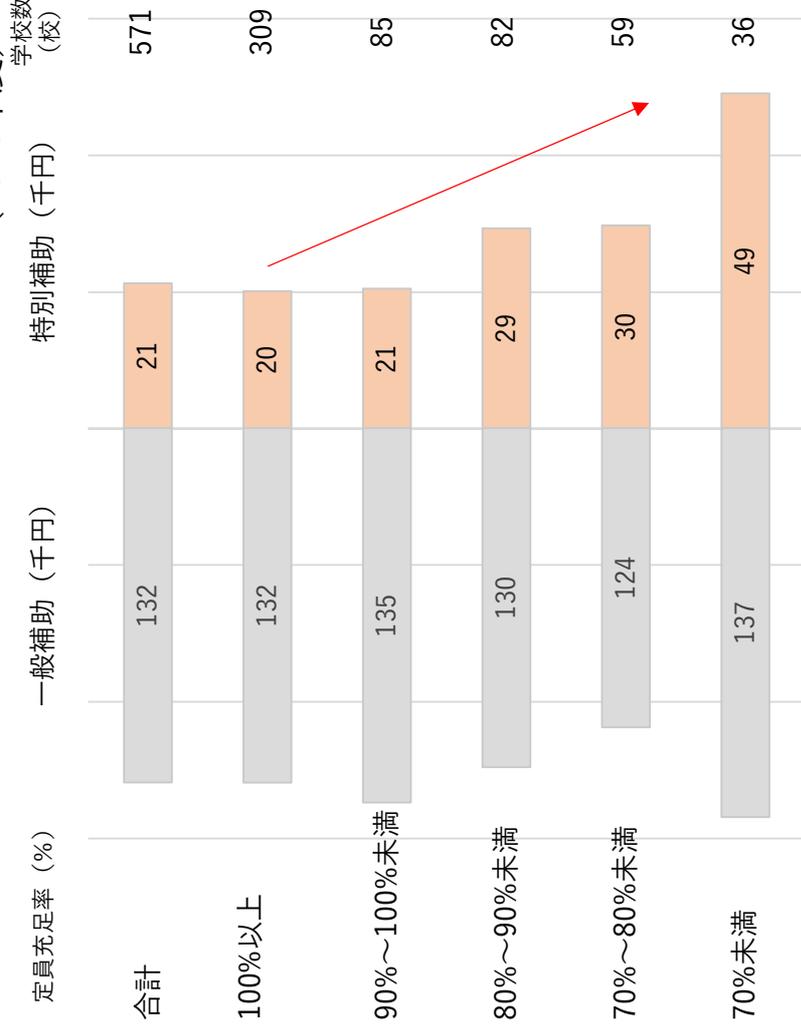


(注) 短大等は、短期大学及び高等専門学校を指す。
 (出典) 文部科学省作成資料

定員充足率が低いほど、特別補助の配分は手厚い

- 定員充足率が低い大学ほど、学生現員一人当たり特別補助額が多くなってきている現状。
- これは、①採択要件が緩やかであり、②補助単価が大学規模に関わらず定額の特別補助があることが要因と考えられる。

◆定員充足率ごとの私立大学の学生現員一人当たり補助額 (2018年度)



事業名	概要(抜粋)
社会人の組織的な受入れ (正規学生としての受入れ) 令和元年度：16億円	○①から③のいずれかに該当する者が正規課程に入学している大学等に補助。 ①学部等において、2.5歳以上の者。 ②学部等において、2.5歳未満で、入学時にアからウのいずれかに該当する者。 ③大学院研究科において、入学時に次のアからウのいずれかに該当する者。 ア 職に就いている者、イ 給料、賃金、報酬、その他経常的な収入を得る仕事から既に退職した者、ウ 主婦・主夫
地方に貢献する大学等への支援 (地域社会の発展を支える実践的な語学力の習得) 令和元年度：11億円 ※予算額は「地方に貢献する大学等への支援」	○下記いずれかの要件を満たせば補助。 ①外国人教員等の比率が1.0%以上 ②外国語の授業実施に際し、レベル別クラス編成を実施 ③外国語のみによる授業であって、ディスカッションやプレゼンテーションを交えて行う授業科目を開講 等
改革総合支援事業 タイプ1 教育の質的転換 令和元年度：18億円	① 私立大学等改革総合支援事業調査票の「タイプ1」の「1. 組織運営の活性化」、「2. 教育内容・教育方法に関する取組」及び「3. 教職員等の質的向上に関する取組」で掲げた取組内容について、当該大学等の取組状況を基に算出した点数に応じ、表1により得た額を(A)とする。 ② 私立大学等改革総合支援事業調査票の「タイプ1」の「4. 高大接続改革の推進」で掲げた取組内容について、当該大学等の取組状況を基に算出した点数に応じ、表2により得た加算額を(B)とする。 ③ (A)及び(B)の合計額を増額する。

表1

点数	増額
31～49	5,000千円
50～52	6,000千円
53～55	7,000千円
56～58	8,000千円
59～61	9,000千円
62	10,000千円

表2

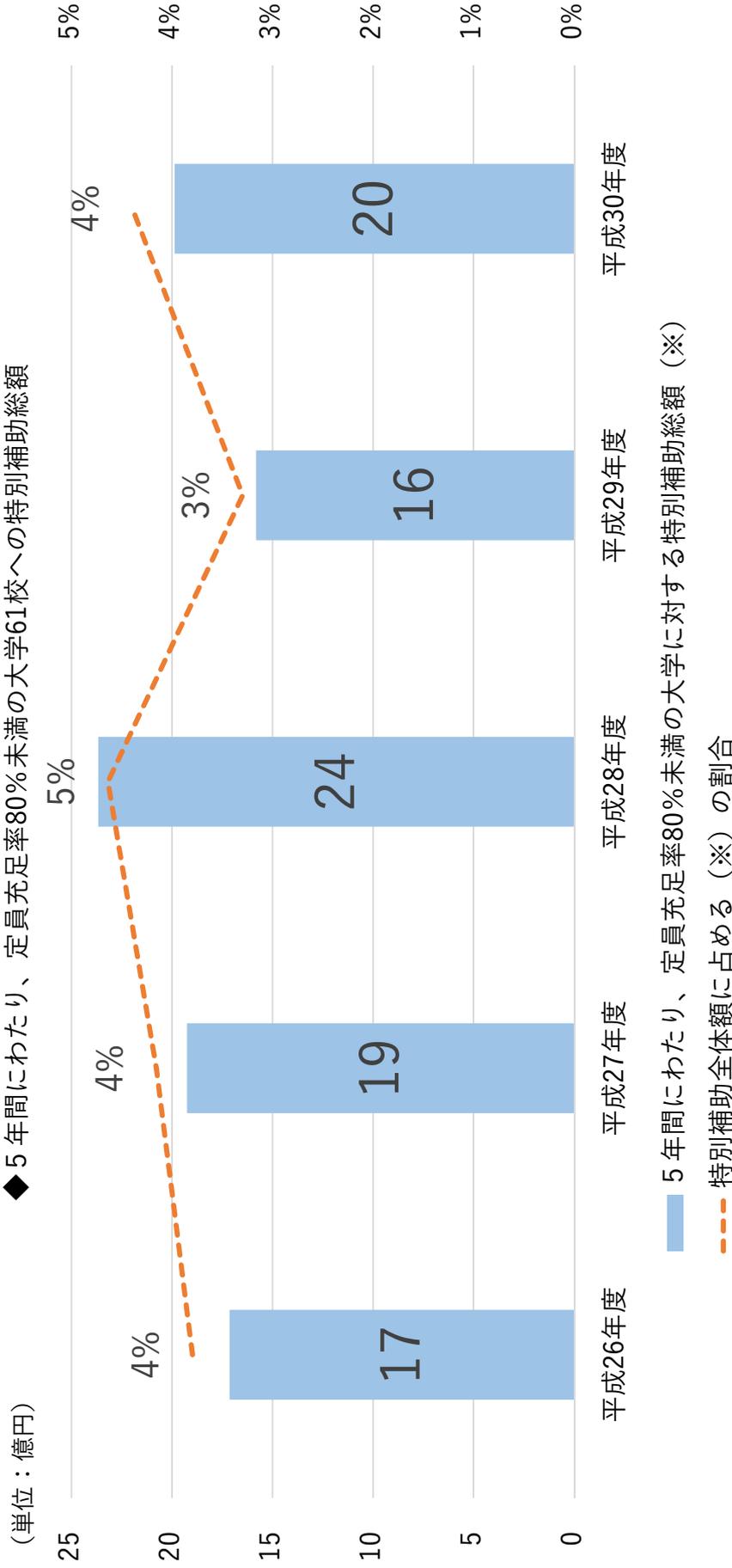
点数	増額
15～16	500千円
17～18	600千円
19～20	700千円
21～22	800千円
23	900千円
24	1,000千円

(注) 平成30年度特別補助配分実績より、短期大学、高等専門学校を除いた大学571校(うち定員割れ校262校)を財務省において分析したもの。
(出典) 文部科学省作成資料、日本私立学校振興・共済事業団「私立大学等経常費補助金配分基準」「私立大学等経常費補助金配分基準記8(特別補助)」平成31年3月

5年間定員充足率が8割未満の大学にも特別補助による継続的な支援

- 平成26年度から平成30年度までの5年間にわたって、定員充足率が80%未満の大学は61校。
- こうした大学についても、特別補助により継続的に支援されている。

◆ 5年間にわたり、定員充足率80%未満の大学61校への特別補助総額



国立大学への教育研究向けの公的支援の全体額は約600億円増加

- 国立大学法人化以降、国立大学の運営費交付金等が約1,400億円減少したとの指摘がある。
 - ・ しかしながら、このうち、
 - ・ 附属病院が黒字化したことによる「病院赤字補てん金」の解消、
 - ・ 退職者の減に伴う「退職手当」の減
 は、教育研究とは直接関係のないものの減少。これらの特殊要因を除くと、実質的には▲420億円（▲3.9%）の減に留まる。
- 一方、補助金等は約1,000億円増加している。
- したがって、国立大学に対する教育研究向けの公的支援は実質的には約600億円増加している。



「退職手当」：「退職手当」は、法人化時点で雇用されていた教員（及びその承継教員）については、退職時に国が退職金相当額を交付することとしていたもの。退職者の増減に応じて毎年度変動。法人化当初の大量退職が落ち着くとともに漸減。

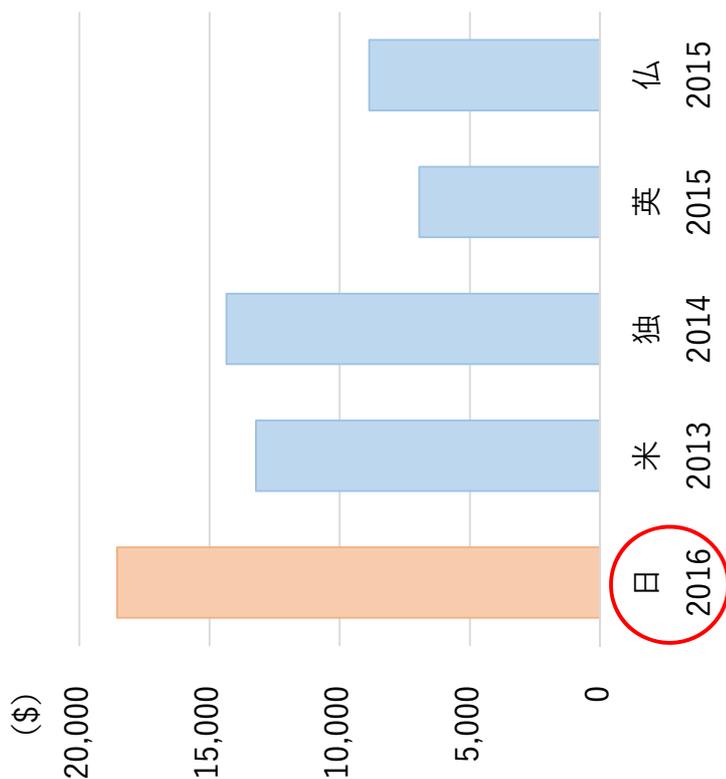
「病院運営費交付金」：「病院運営費交付金」は、本来、国立大学附属病院の診療報酬で賄うべき診療経費に係る赤字補てんに充てられていたもの。

(注) 補助金等については、国立大学に対する予算額は把握できないため、各国立大学の決算報告書の「補助金等収入」に、財務諸表附属明細書の「科学研究費補助金等の直接経費及び間接経費」を加えた額を計上。

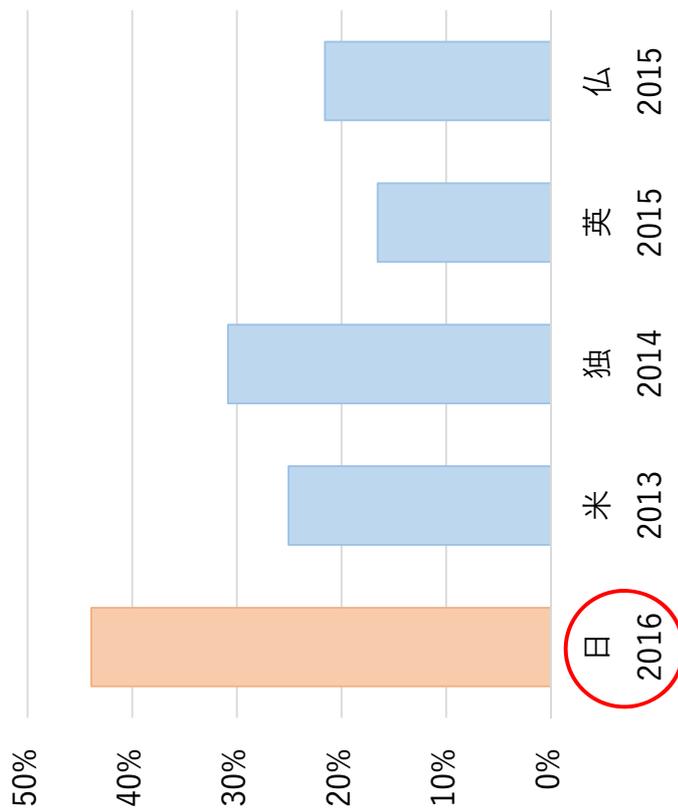
国公立大学への公的支援の水準は主要先進国の中でトップクラス

○ 学生一人当たりでみた国公立大学への教育研究にかかる公的支援は、主要先進国の中でトップクラスとなっている。したがって、同じ（学生）規模の国公立大学への公的支援は、平均的に見れば、主要先進国の中でトップクラス。

◆国公立大学の学生一人当たり公的支出額



◆国公立大学の学生一人当たり公的支出額 対一人当たりGDP比



(注1) 日本の競争的資金については、科研費を計上。

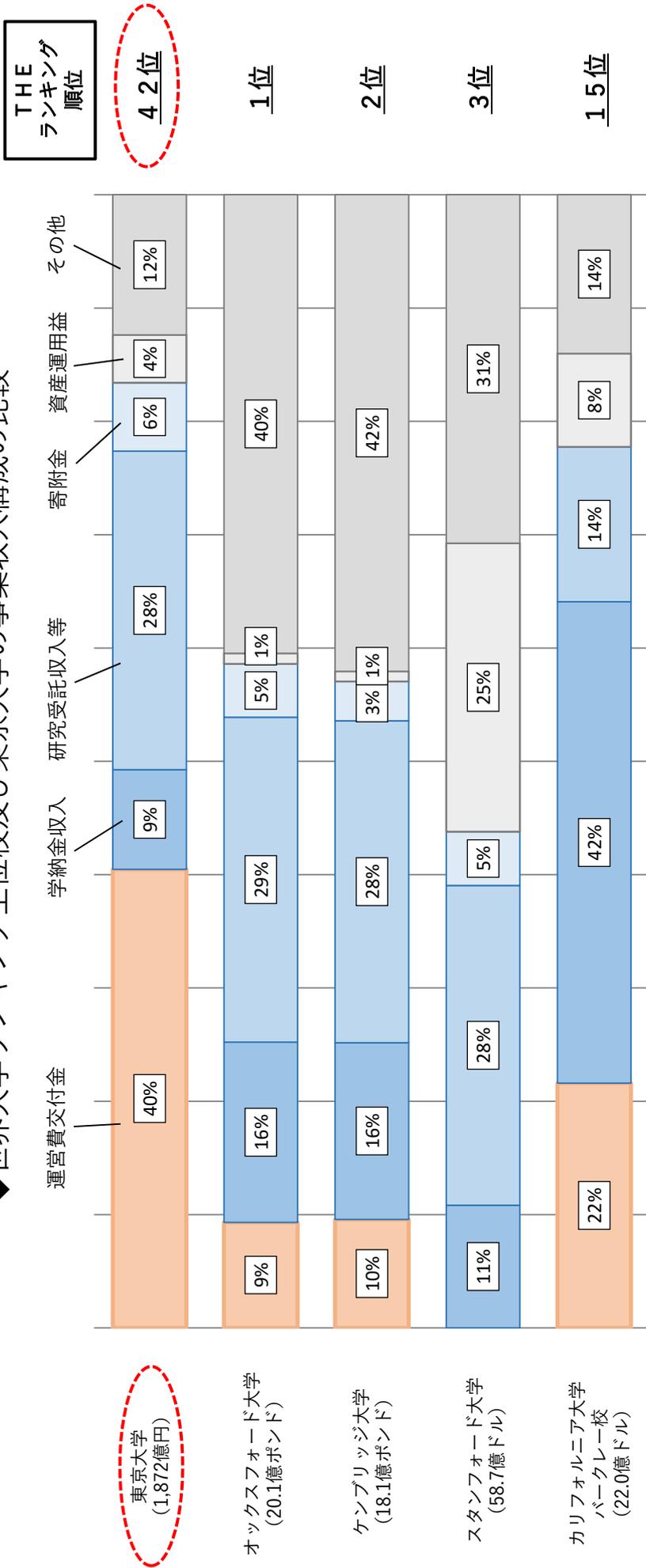
(注2) ドイツの第三者資金については、「連邦統計局・高等教育機関の財政 2014年版」より、連邦、州、DFG分を計上。

(出典) OECD「Education at a glance 2016, 2017」、文部科学省「諸外国の教育統計」、将来構想部会(第9期～)(第24回)資料1「高等教育の改革を支える支援方策の在り方について」に基づき作成。

運営費交付金に限らず多様な財源により教育研究の質を確保資料Ⅱ-3-22

- 運営費交付金が小さくとも、多様な財源を組み合わせることで教育研究の質を確保している大学がある。
運営費交付金の大きさが教育研究の質を規定するわけではない。

◆世界大学ランキング上位校及び東京大学の事業収入構成の比較



(注1) 事業収入構成の比較対象校については、Times Higher Education World University Rankings (2019)における上位校に加え、州立大学であるカリフォルニア大学バークレー校を東京大学と比較した。
 (注2) 大学部門のみの収入で比較しており、病院部門を含まない。
 (注3) 東京大学の研究受託収入等は、科学研究費補助金等の間接経費が含まれる。
 (出典) 東京大学 平成29年度決算の概要について、University of Oxford “Financial Statements 2017/18”、University of Cambridge “Reports and Financial Statements 2018”、Stanford University “Annual Financial Report August 31, 2018 and 2017”、University of California, Berkeley “Annual Financial Report 2017-18”

大学間で教育の質に差がある

○ 大学入学時の英語力を維持することを目標とするケースや中学・高校レベルの内容の習得を目標とするケースなど、手厚い公費に見合った教育成果を目指しているとは考えにくい例がある。

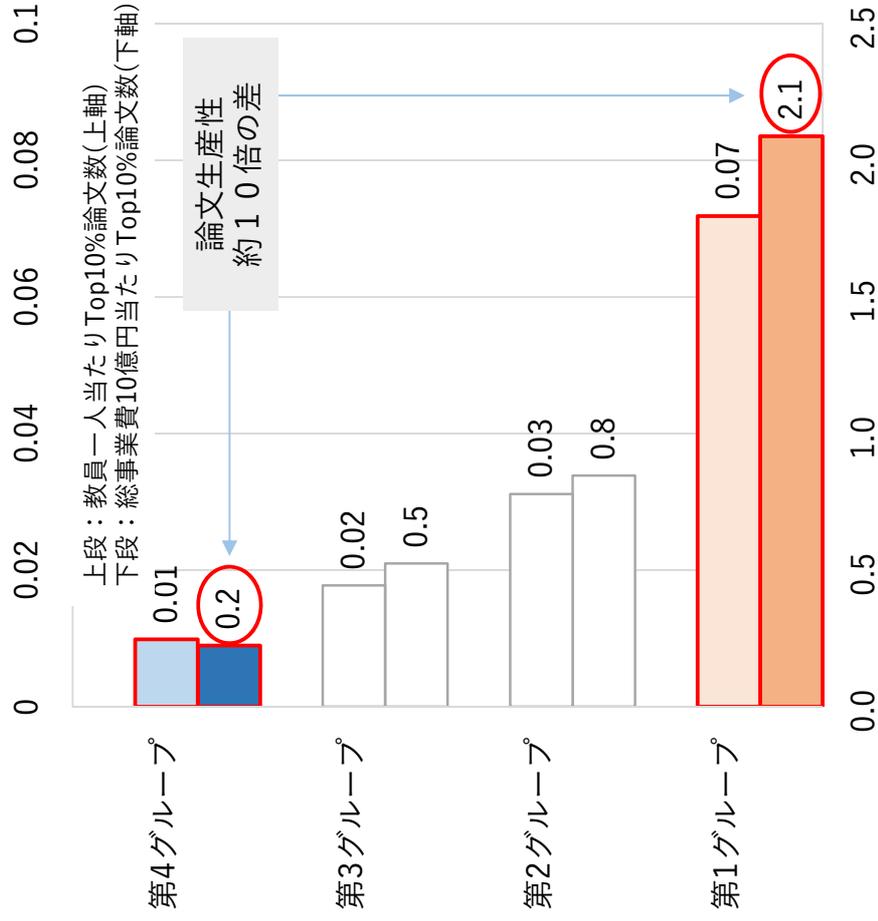
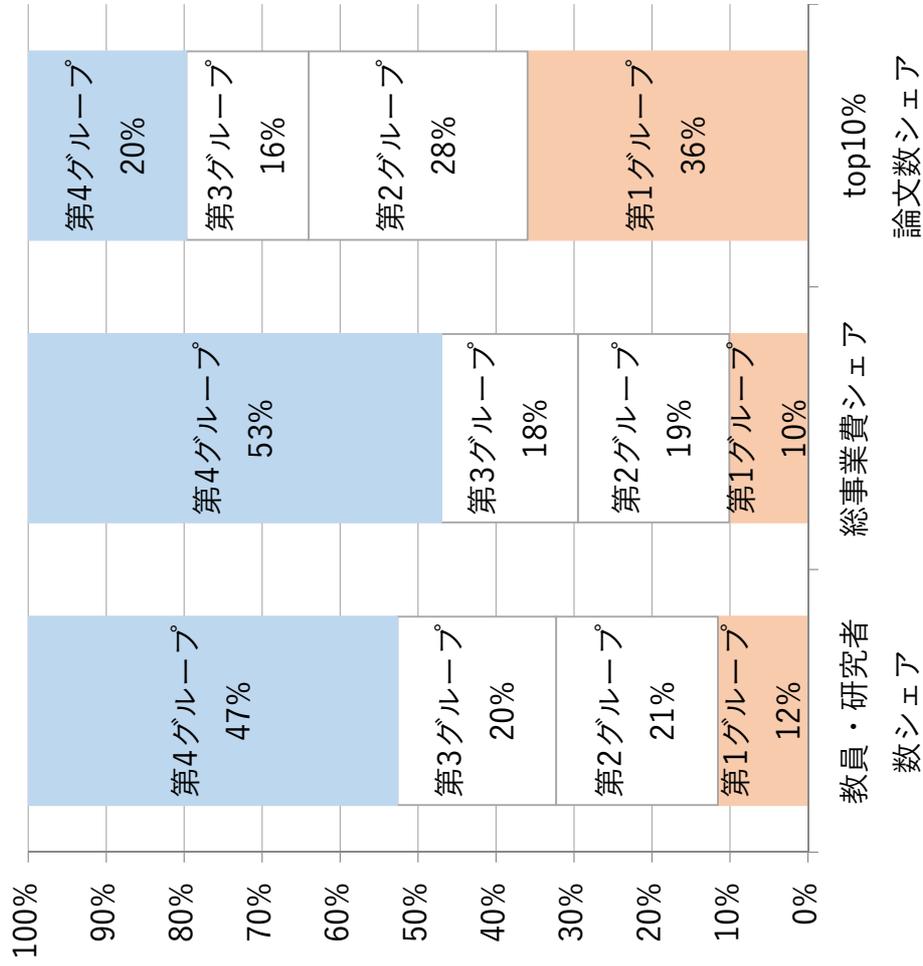
科目名	内容（抜粋）
国立A 教育大学 「英語B」	目的： 最近の社会で話題となっているトピックについて考えながら、 大学入学時の英語力の維持を最低限の目標 とします。主にペアワークやグループワークで基本的な語彙や表現を身につけることを目指します。
国立B 教育大学 「コミュニケーション英語AⅡ」	授業の到達目標・テーマ： 楽しみながら、英語の語彙を増やし、英語のリスニング、 英検2級対策 問題演習、英文読解を中心に英語を学ぶ。
国立C 教育大学 「英語リーディングⅠ」	授業の目的： 英検準2級対策 。全国の都道府県の教員採用試験で、教科あるいは校種に拘わらず、英語実技の試験が課せられたり、英検2級以上を取得していると加えられるなど、学校教員は英語力が問われる時代になっている。本授業はそれに対応するものである。
国立D 大学 「BASIC ENGLISH」	教科書： 「話すための中学英語」
国立E 教育大学 「外国語（英語）1B」	成績評価： 1. 平常点（授業への参加意欲・課題・予習） 30点 2. テスト（TOEIC IPテスト） 70点 スコア÷目標スコアの上限（350点）×100×7/10 ただし、70点を超える場合は満点とする。 目標スコア：350点

(注) 英検準2級は高校中級程度、英検2級は高校卒業程度とされている。TOEIC350点は英検3級相当（中学卒業程度）とされている。
(出典) 各大学のホームページ上のシラバスを基に財務省作成

大学間で研究生産性に差がある

- 第1グループ (Top10%論文数のシェアが大きい) の大学の教員当たりや総事業費当たりの論文生産性は、他のグループに比べて高い。

※論文数のシェアに基づく分類。シェアが高い方が第1グループ、低い方が第4グループ。



(出典) 科学技術政策研究所「第3期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究 日本の大学に関するシステム分析 - 日英の大学の研究活動の定量的比較分析と研究環境 (特に、研究時間、研究支援) の分析 -」(2009年3月) の2005~2007年のデータを基に財務省作成

大学間の配分は、教育・研究の質とは無関係に前年踏襲で硬直化

○ 運営費交付金は、教育・研究の質とは無関係に、原則前年同額で配分されるため、法人化後15年が経過しても、各大学への配分シェアは当時とほぼ変わっていない。

◆運営費交付金等の内訳（30年度）

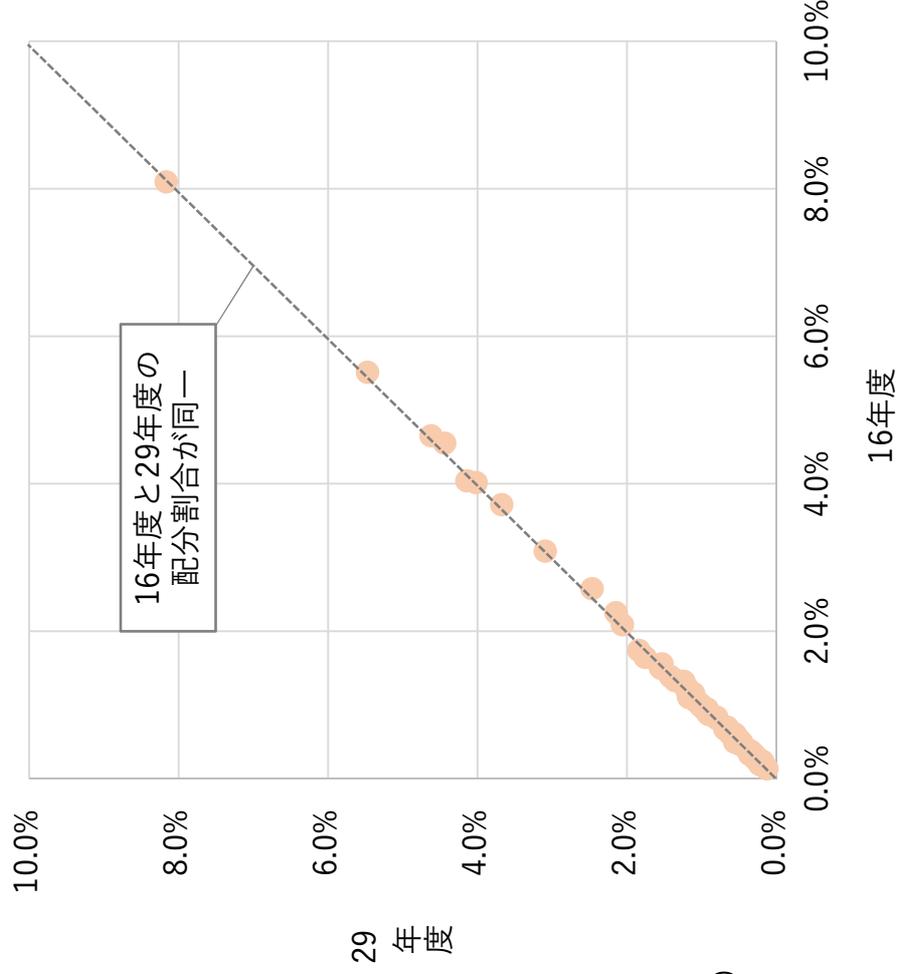
10,971億円



原則、前年同額で各大学に配分

「重点支援評価」に基づき配分（285億円）
個別事情に応じて配分（退職手当等）

◆運営費交付金等における大学別配分割合（16、29年度）



(注) 運営費交付金等の額は、特殊要因（退職手当及び附属病院の赤字補てん）を除く予算額。

③全学的なマネジメント

資料Ⅱ-3-26

- 大学内での予算配分は、全学において一律の調整で配分しているケースが多い。
- 随意契約が多く、随意契約が可能な上限も高い。非効率な予算執行が行われているのではないか。

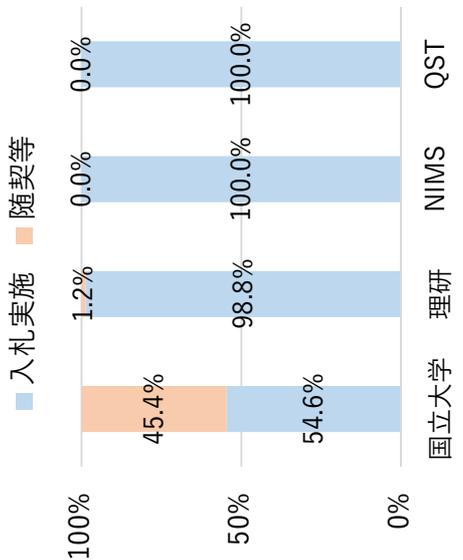
◆大学本部から各研究施設への予算の配分方法 (28大学、90施設) (29年度) 【複数回答】

区分	大学本部→各研究施設 (全28大学)
①下部組織からの申請額を基礎として予算額の範囲内で <u>一律調整</u>	1大学 (4%)
②下部組織からの申請額を基礎として上部組織で申請内容を審査のうえ配分	7大学 (25%)
③前年度配分額を基礎として予算額の範囲内で <u>一律調整</u>	22大学 (79%)
④下部組織からの申請額や前年度配分額を基礎とせず、研究施設の研究成果や研究の進捗状況のみを上部組織が評価して配分	1大学 (4%)
⑤その他	5大学 (18%)

(出典) 財務省「平成30年度予算執行調査」

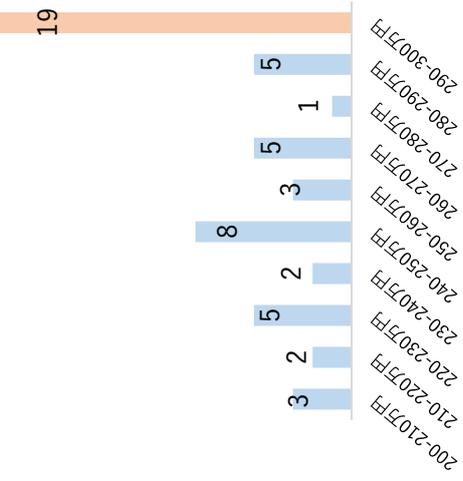
◆入札の実施状況

国立大学は随契約割合が高い

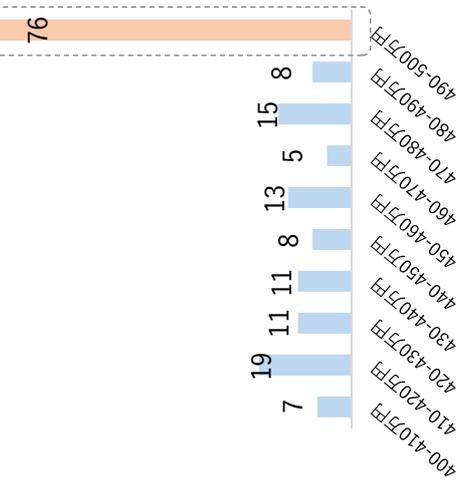


◆上限額300万円の大学

随基準の上限額に近い価格で購入している傾向



◆上限額500万円の大学



随意契約
D大学 (H25購入・V社型番W) 4,996

一般競争
E大学 (H25購入・V社型番W) 1,990

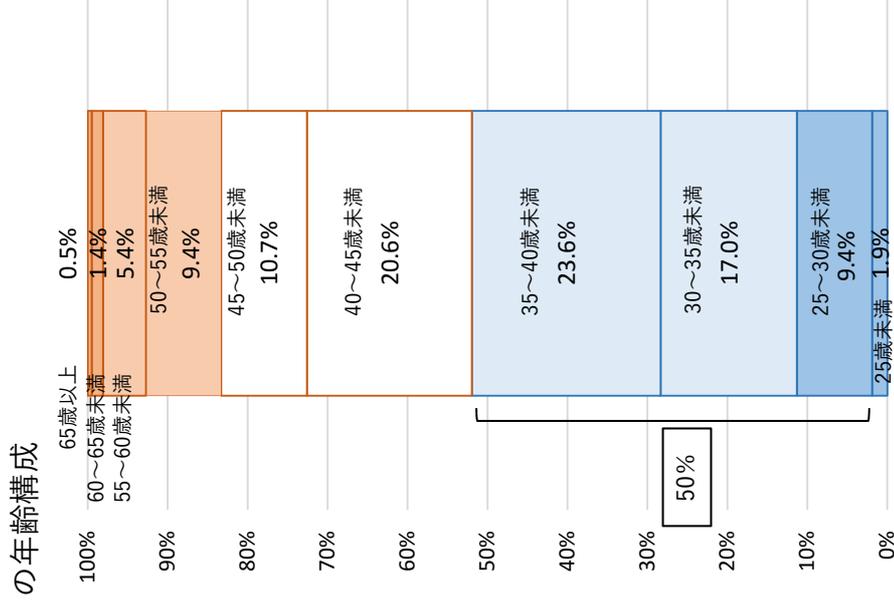
調達差額 → ▲ 3,006

(出典) 財務省「平成30年度予算執行調査」

シニア層、高職位層に偏重した人事運営①

- トップリサーチャーは若手が多いにもかかわらず、教員の定年を延長している。
- 業績評価を任期・雇用の判断にほとんど利用してこなかった。

◆トップリサーチャー（Top10%論文の著者）



(出典) 科学技術政策研究所「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年3月)を基に、無効回答・無回答者を除いて算出

◆教員の定年延長

年齢	16年度	28年度
67歳	1校	1校
66歳		
65歳	58校	76校
64歳		
63歳	25校	9校
62歳	2校	
61歳		

(出典) 文部科学省調査（平成29年度）

◆教員の業績評価の活用状況

<26年度>

業績評価結果を判断材料としている主な項目	活用している割合
① 賞与・報奨金等	67%
② 給与	58%
③ 教員の基盤的研究費	18%
④ 昇任	17%
⑤ 雇用継続・任期延長の判断	4%



<29年度>

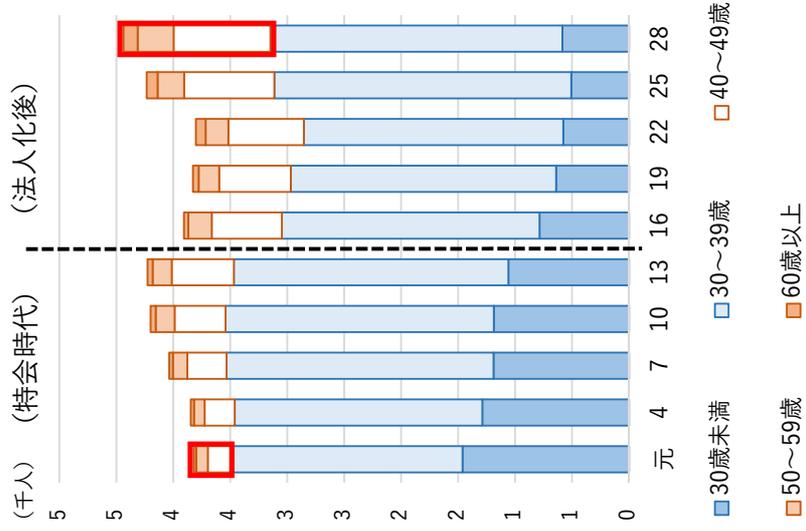
業績評価結果を判断材料としている主な項目	活用している割合
① 年俸制の給与	88%
② 賞与	67%
③ 月給制の昇降給	64%
④ 任期・雇用更新等	31%
⑤ 研究費等予算配分	16%

(注) 「教員の業績評価の活用状況」について、26年度は国立大学の約95%が教員の業績評価を実施、29年度は全ての国立大学（86大学）において教員の業績評価を実施。
 (出典) 文部科学省委託調査「研究者等の業績に関する評価に関する調査・分析報告書（三菱総合研究所）」（平成26年度）、文部科学省調査（平成29年度）

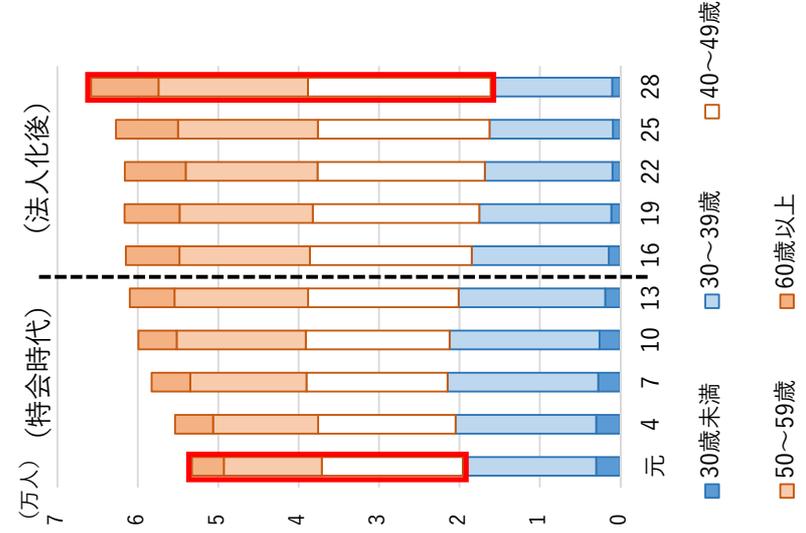
シニア層・高職位層に偏重した人事運営②

- 教員採用は若手が減少、シニアが増加。その結果、教員数が増加する中でも若手が減少。
- 教授・准教授という高職位層を増加。

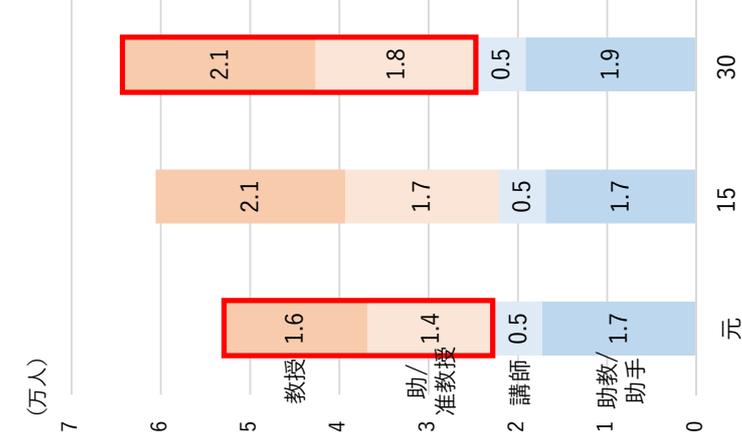
◆本務教員の採用数
(国立大学)



◆本務教員数
(国立大学)



◆職位別の本務教員数
(国立大学)



(出典) 文部科学省「学校教員統計調査」、文部科学省「学校基本調査」

自律的な評価や外部検証の仕組みが働いていない

- 大学自身が設定する目標は、教育・研究の成果につながるか必ずしも明らかではない「インプット指標」となっている。加えて、おおむね「A」評価となっている。自律的な評価の仕組みになっていない。
- 各学部ごとの予算・決算がほとんどの大学で公表されおらず、外部検証が行える仕組みになっていない。

◆重点支援評価における目標の実例（30年度）

◆学部・研究科ごとの予算・決算の公表状況（29年度）

	評価指標	目標値	直近の実績	実績の把握	目標に向けた進捗状況	自己評価の判断理由	KPIの改善状況
A 大学	「地域人材育成会議」の開催回数	年2回開催 (29年度以降)	1回開催	A	A	A	A
A 大学	混住型学生宿舎の整備	96名以上 (33年度末)	80名	A	A	A	B
B 大学	自学自習施設の増加状況	1,863㎡ (33年度末)	1,552㎡	A	A	A	A
C 大学	A0入試募集人員数	49人以上 (33年度末)	4人	A	A	A	A
D 大学	アンケート調査結果に基づく入試方法改善への活用状況	年1回調査実施 (28年度以降)	1回	A	A	A	A
E 大学	大学院における定員充足率	100% (28年度以降)	91%	A	B	B	A
E 大学	就職相談等の実施件数	年間7,200件以上 (28年度以降)	7,613件	A	A	A	B
F 大学	「先導研究推進機構」に所属する教員数の増加状況	12人 (28年度末)	12人	A	A	A	B

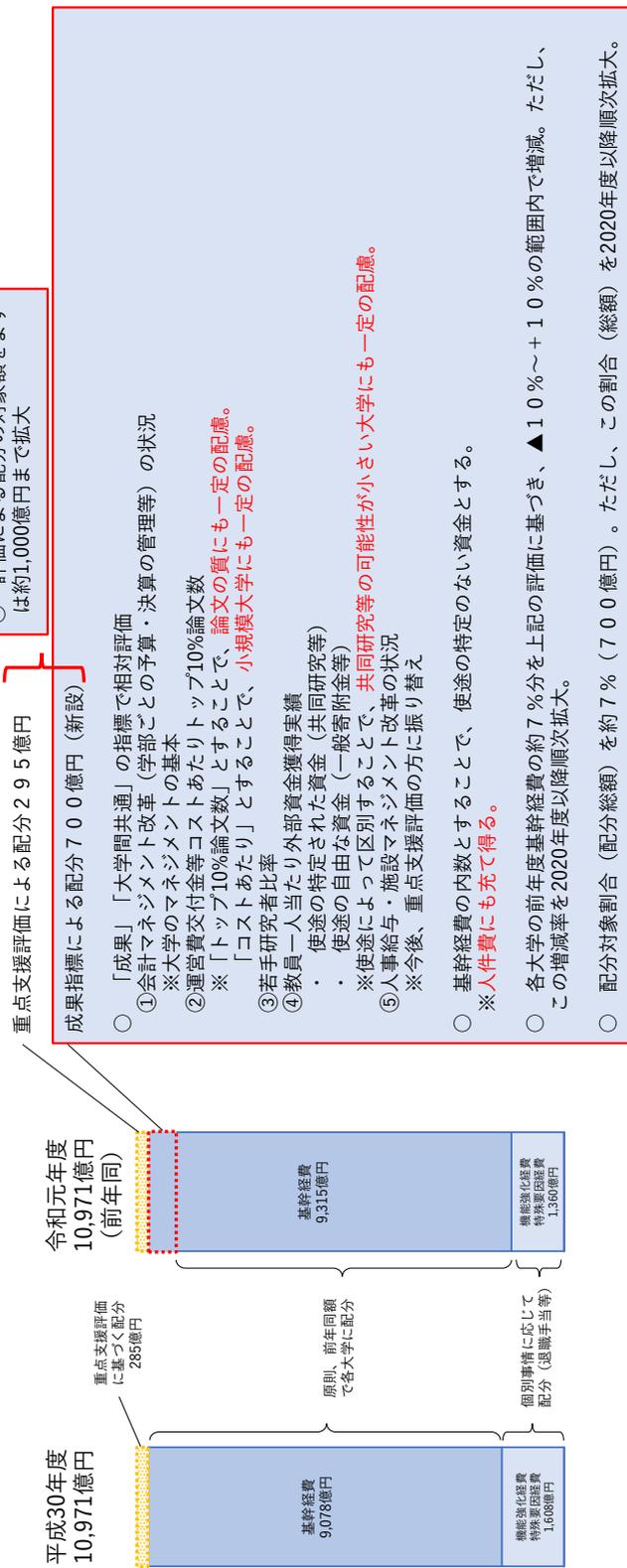
公表して
いない
84校

決算のみ
公表して
いる 2校

令和元年度以降、共通アウトカム指標に基づき配分に見直し 資料Ⅱ-3-30

- 令和元年度予算から、各大学の予算配分にあたり、共通アウトカム指標による毎年度の相対評価に基づき配分を導入。
- その際、激変緩和として、対象割合を約7%（約700億円）にとどめ、増減率も▲10%～+10%に抑制。ただし、改革工程表において、令和2年度予算以降、配分対象額・増減率を順次拡大していくこととしている。

◆令和元年度予算における国立大学法人運営費交付金の配分方法の見直し



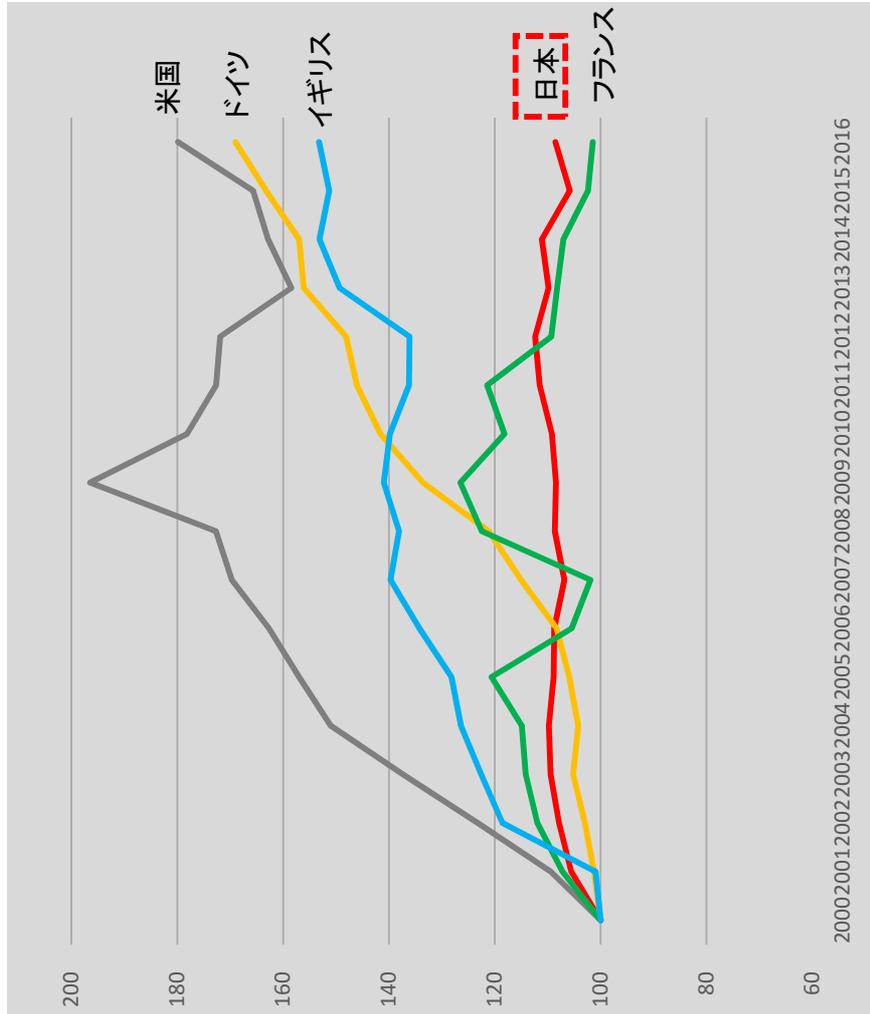
◆新経済・財政再生計画改革工程表2018 (平成30年12月20日 経済財政諮問会議)

	2019年度	2020年度	2021年度
外部資金獲得実績や若手研究者比率、運営費交付金等コストあたり質の高い論文数など、成果に係る客観・共通指標により実績状況を相対的に把握し、これに基づき配分 (配分対象額700億円。なお、重点支援評価は300億円。これらをあわせると1,000億円)			
夏頃までに、教育研究や学問分野ごとの特性を反映した教育研究の成果に係る客観・共通指標及び評価について検討。			
		検討結果を教育・研究の成果に係る客観・共通指標に活用。	
			成果に係る指標による配分対象割合・再配分率を順次拡大。

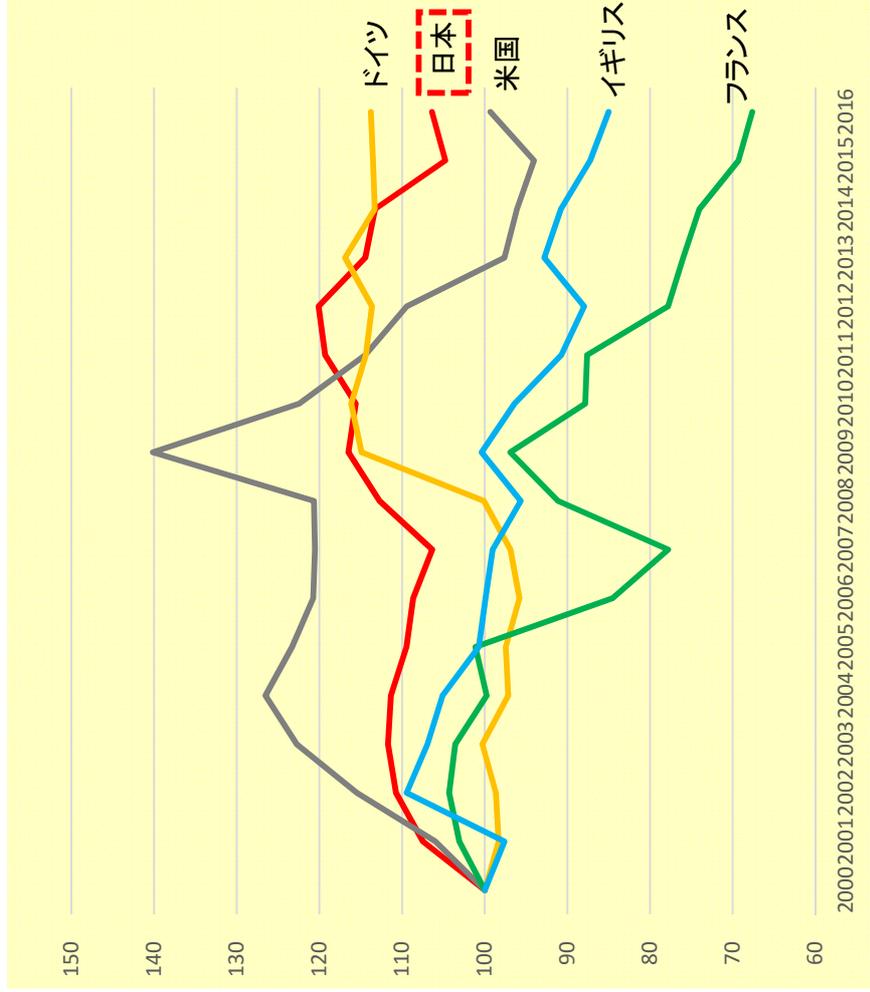
科学技術関係予算の「対GDP比の伸び」は主要先進国と遜色ない水準

- ① 日本の科学技術関係予算は主要先進国に比べて、伸びていないと指摘されることがある。
- ② しかしながら、対GDP比で見れば、主要先進国と比べて遜色ない水準で推移。

① 各国の科学技術関係予算の推移
(名目値、2000年を100)



② 各国の科学技術関係予算の推移
(対GDP比、2000年を100)

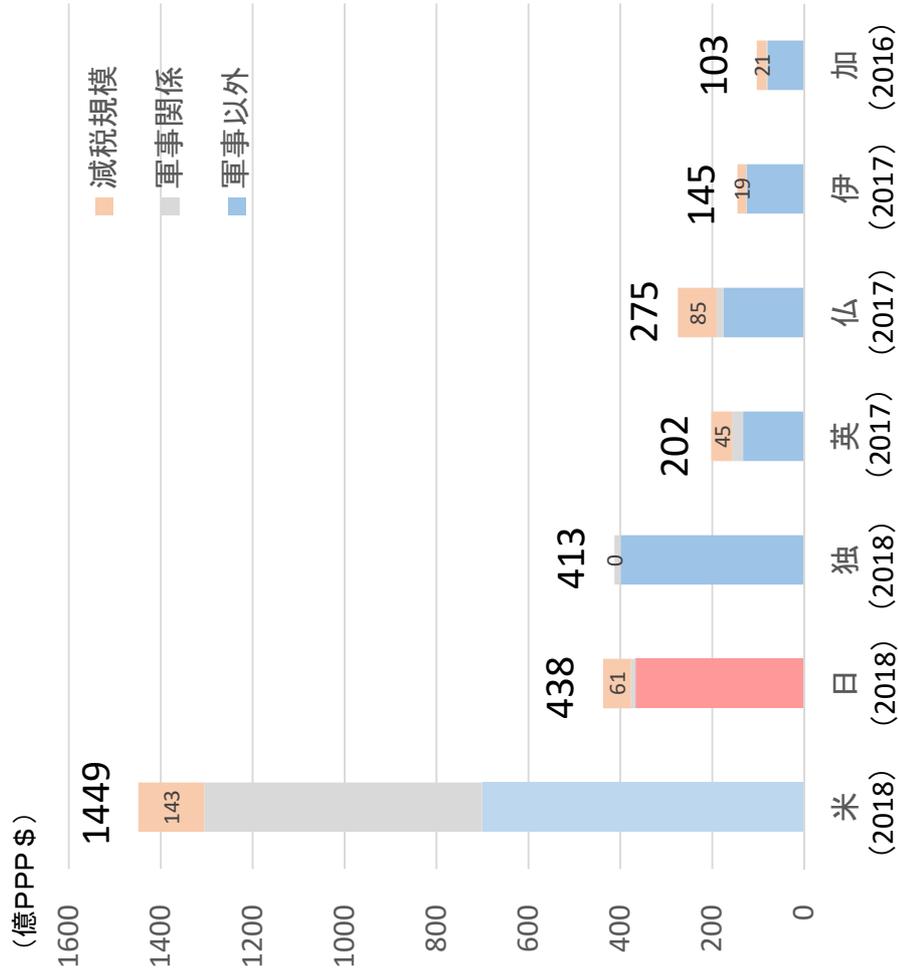


(注1) 左のグラフにおいては、各国の科学技術予算の各国通貨ベースのデータを比較。
 (注2) 上記の数値は、中央政府の科学技術関係予算であるが、ドイツは連邦及び州政府の科学技術関係予算の合計を計上。
 (出典) 科学技術指標2018 (2018年8月、科学技術・学術政策研究所) より財務省作成

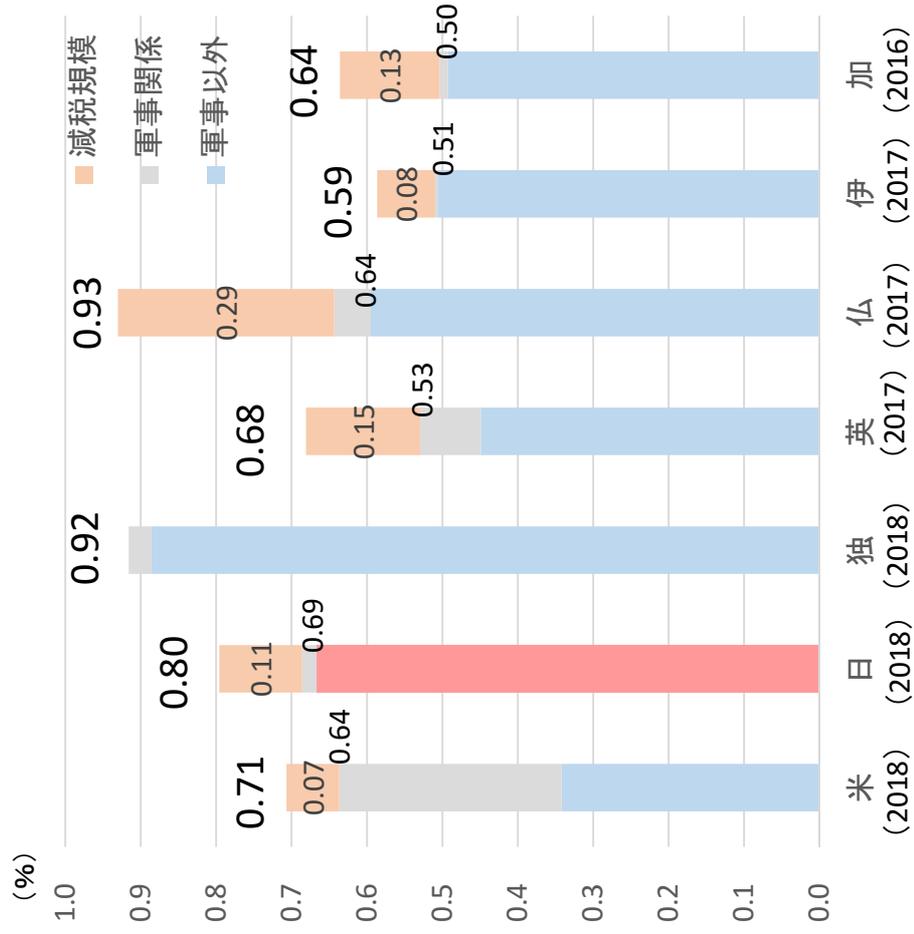
科学技術関係予算の「絶対水準」は主要先進国と遜色ない規模

○ 科学技術関係予算の総額は、研究開発減税も加え、主要先進国と比べて遜色ない規模。

◆ 科学技術関係予算 (名目値)



◆ 科学技術関係予算 (対GDP比)

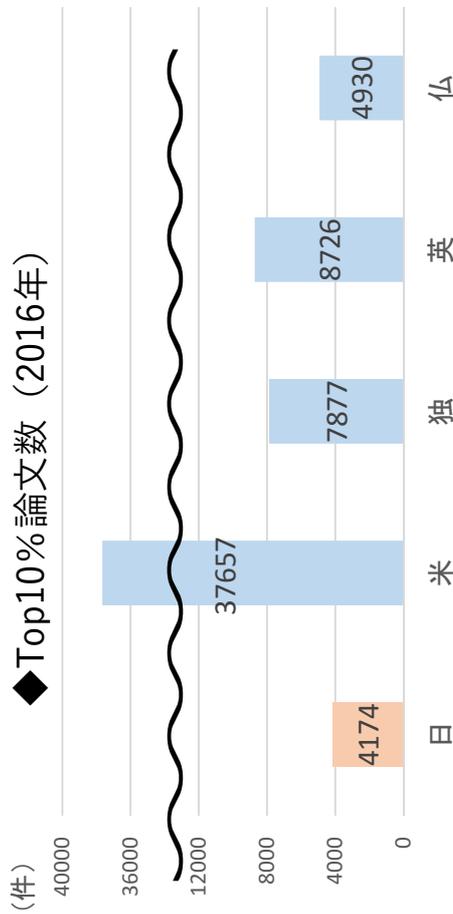


(注) 減税規模については、直近のデータがないため、米2013年、英・仏2015年、その他2016年のデータを使用。
 (出典) OECD Main Science and Technology Indicators, R&D Tax Incentive Indicators (extracted on 7 May 2019)

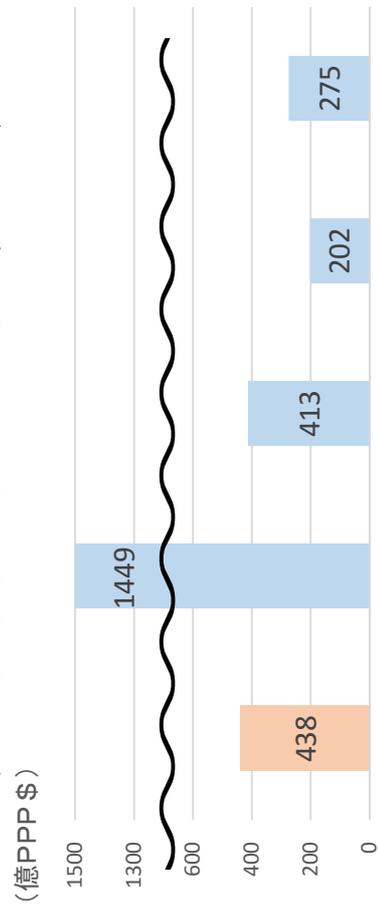
しかし問題は、科学技術関係予算額の規模に比してTop10%論文の数が少ない

- 日本の論文数のシェアが低下してきたと指摘されることがある。しかしながら、Top10%論文数は減り続けているわけではなく、4000本前後で推移。
- 現在の科学技術関係予算の水準はドイツ並みで、英、仏よりも多いにもかかわらず、これらの国々よりTop10%論文数が少なく、研究開発の生産性が低い。

◆ Top10%論文数 (2016年)



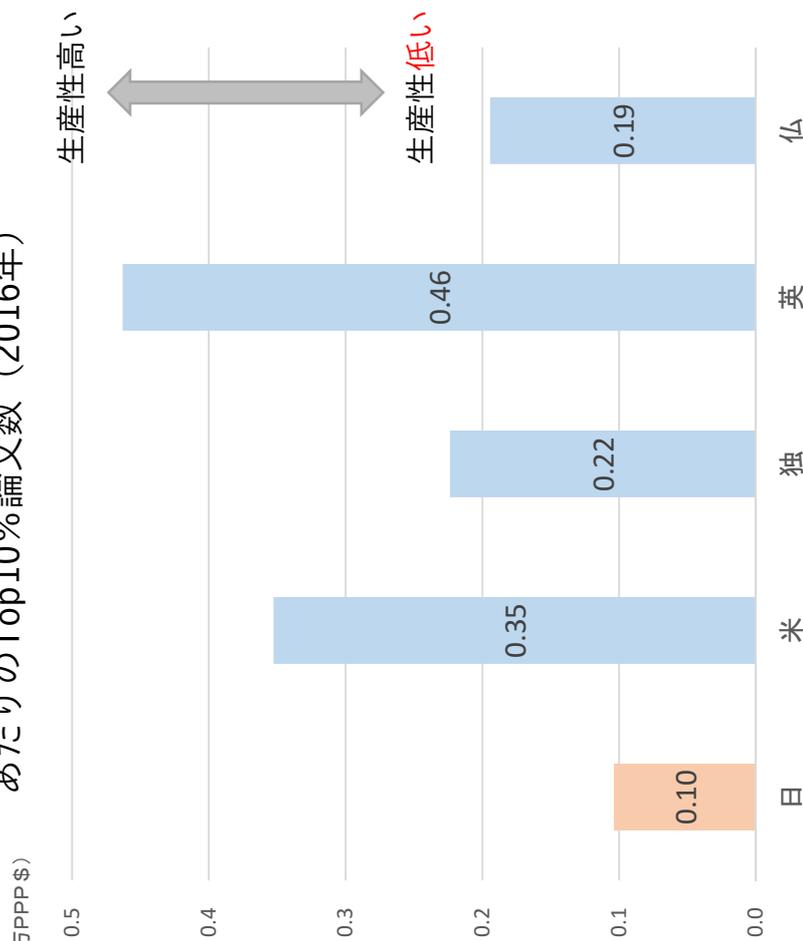
◆ 科学技術関係予算 + 減税規模 (2018年)



(注) 減税規模については、直近のデータがないため、米2013年、英・仏2015年、その他2016年のデータを使用。

(出典) OECD Main Science and Technology Indicators, R&D Tax Incentive Indicators (extracted on 7 May 2019)

◆ 「科学技術関係予算 + 減税規模」100万ドルあたりのTop10%論文数 (2016年)



(注) 左上図の「Top10%論文数」を「科学技術関係予算 + 減税規模」の2016年の数値で除したものを

人事・組織の硬直性・閉鎖性①

○ 大学の人事・組織の硬直性・閉鎖性が、新たな研究分野への進出、新陳代謝の妨げになっている。

- 大学の講座制により多くの問題が生まれている。優秀であってもコネがないと能力に見合った職を得られないことが多い。若手研究者は教授に研究資金を依存しないといけない。このような**不正なシステム**により日本の大学に閉塞感が生まれている。
- **非成果主義のシステム**のために、若い科学者や優秀な研究者が地位を向上させることができず、またトップにいる人が資源を規制している。自由の研究できない。
- 日本の40代、50代の研究者コミュニティは**お互いの研究の批判をしない**のでブラッシュアップされない。
- 大学では**ポストと異なる研究を嫌がる**人が多く、独創性がない。米国では他人とは違う切り口を出さないと評価されない。

文部科学省 科学技術・政策研究所「第3期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究 内外研究者へのインタビュー調査報告書」(2009)

時代は変化し、大学に対する社会的期待は変わり、それ以上に学問そのものが変化してゆく。そのような場合には、どうしても講座の組み換えが必要になる。その時、壁になるのが、この万世一系の大系である。その学問分野は歴史的使命を終えたから廃止する、だから助教授、助手はどこか別のところに活路をみつけなさいといっても、行くところがない。だから講座は増えることはあっても減ることはない。

さらに**講座はそれぞれが独立王国だから、教授ポスト、助教授ポスト、助手ポストを削ることは、誰にもできない**。学部長、学長といえどもできない。ここが旧国立大学が時代の変化についてゆけなかった理由だった。

潮木守一著「大学再生への具体像—大学とは何か(第二版)」東信堂(2013)

日本の大学の研究室は長年、教授—助教授—助手という上意下達型の体制だった。2007年に学校教育法が改正され、新たな職名の准教授と助教は独立して研究教育を行う権利と義務が与えられたはずだった。しかし、10年たった今、若手教員の割合は減少し、9割以上の准教授と助教が教授の支配下にとどまる。世界の常識からかけ離れた体制の変革が不可欠である。

(中略)

日本では、**大学の方針でなく、教員たちの意向で伝統分野が受け継がれる**ために、人工知能やビッグデータ解析など、かねて発展が確実視されていた分野の人材育成が、決定的に遅れてしまった。

野依良治・科学技術振興機構研究開発戦略センター長(2017.9.12読売新聞)

人事・組織の硬直性・閉鎖性②

ある教授が退職すると、同じ学科や専攻にいたるたつた十数人の議論で新しい教授を選ぶ。**教授を選考する会合は全会一致が原則で、異質なものを入れようとする発想がない**から、新しい分野への挑戦は生まれえない。

橋本和仁・物質材料研究開発機構理事長(2018.1.12毎日新聞)

明治政府は、ドイツの大学の講座制を採用して日本の高等教育の構築を図った。教育と研究を一体的に進める講座制によって、新国家の学術レベルは飛躍的に向上した。

だが、この制度は講座の主である**教授を頂点とする権威主義的なヒエラルキーを形成し、自由闊達な研究の足かせ**となる問題をはらんでいた。そこでドイツは同じ大学・講座の助教授は、その教授になれない制度を取り入れていた。大学でのキャリアを求めらるならば独立した研究者として新天地で羽ばたくという哲学を持っていたからだ。

ところが、日本はドイツの大学の「形」は取り入れたものの、独立した個人としての研究者を目指すという「精神」の方は置き去りにした。

日本の大学現場には旧態依然とした“家元制度”が大手を振ってまかり通ることになった。教授という権威の下で、学生や若手研究者らは全員がその徒弟であり、教授の手足となって研究し教授の共著者として論文を書く。研究は教授の下請けの域を出ず、多くは教授の業績となる。大学には東大を頂点としたヒエラルキーが存在し、大学院重点化で狭いタコソボがさらに狭く窮屈になった。徹底したタテ社会の論理である。

黒川清・政策研究大学院大学名誉教授(2018.1.15日本経済新聞)

国立大学は「時代に対する感性」があまりになさすぎる。(中略)クリエイティブでない老教授をいつまでも置くことが、いかに効率が悪いか。若い人をどんどん入れて知を活性化しなければならぬ。(略)時代に対する感性だけでなく、学問領域、新陳代謝に対する感性もなさすぎる。

(中略)経営体としてマンモス過ぎる。とりわけ総合大学は、おぞましいほどいろいろな組織がある。**スクラップ&ビルドではなく、ビルド&ビルド**。その結果、肥大化した組織になる。

小林喜光・三菱ケミカルホールディングス取締役会長(前経済同友会代表幹事)(2018.5.22読売教育ネットワーク)

- 本当に研究開発に取り組み若手等の意見は軽視され、**年功序列が支配**する構造は変わっていない。
- (若手研究者)数は増えているように感じるが、実態は**大先生のブランチ化**が目立つ。
- **配分は平等主義**が強く、特に各研究室のスペースは学生数に依らず同じ広さであり、閑散なところと過密状態のところの差が拡大

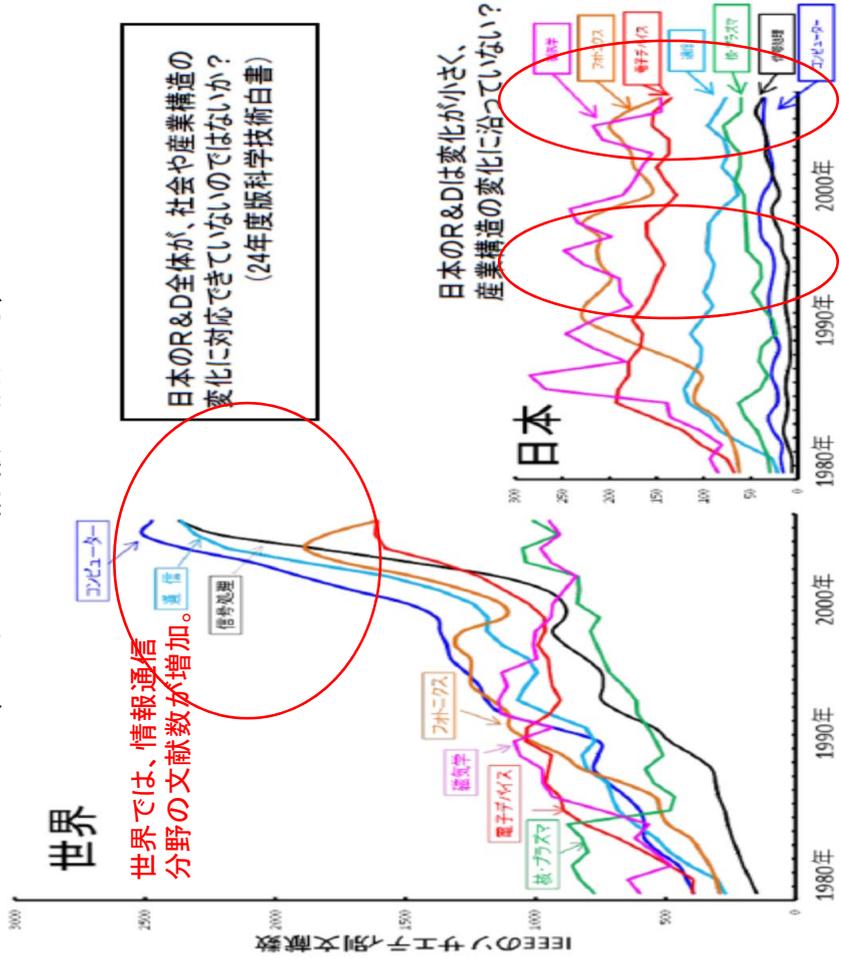
文部科学省 科学技術・学術政策研究所「科学技術に係る総合的意識調査(NISTEP定点調査2018)」(2019)

資料Ⅱ-3-37

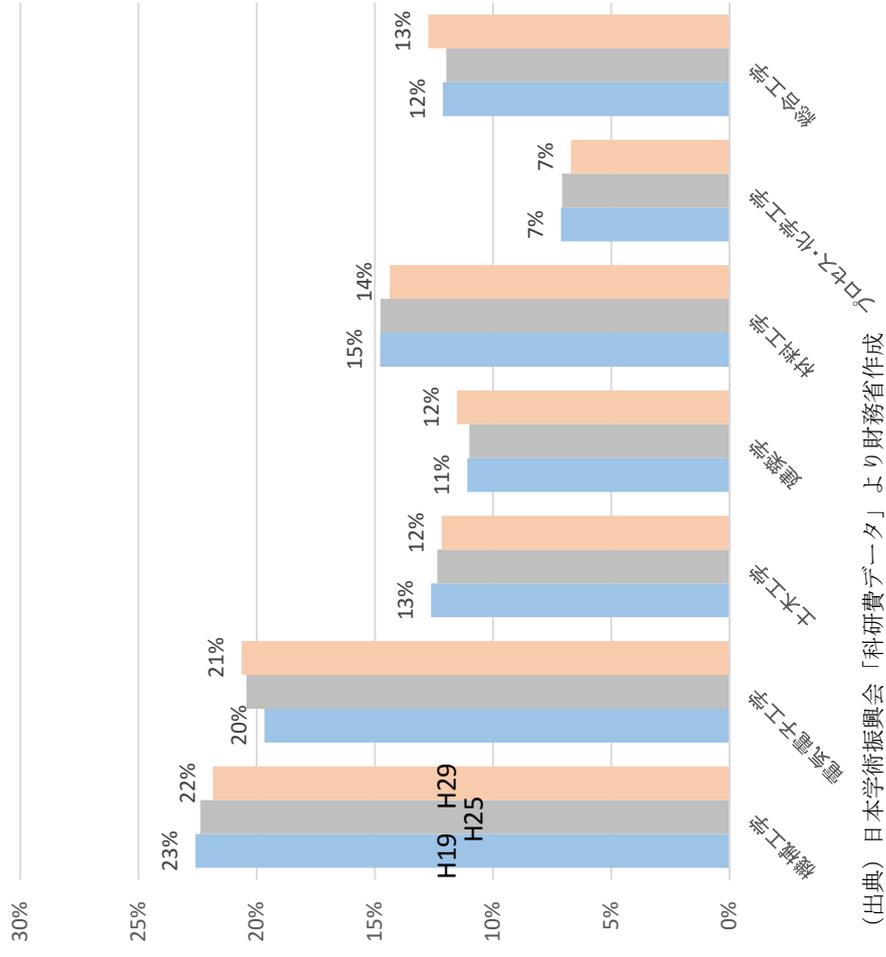
研究が硬直的①

- ① 近年、世界では情報通信分野の文献数が増加している一方で、日本では当該分野の文献数の伸びが低く、研究分野のシェアが硬直化している。
- ② 時代の変化に柔軟と考えられる工学分野における科研費の応募状況を見ても、研究分野のシェアが硬直化している。

① 世界と日本における各領域の文献数の変化
(電気電子・情報通信分野)



② 科研費応募数の分野別割合の変化 (H19⇒H29)
(工学)

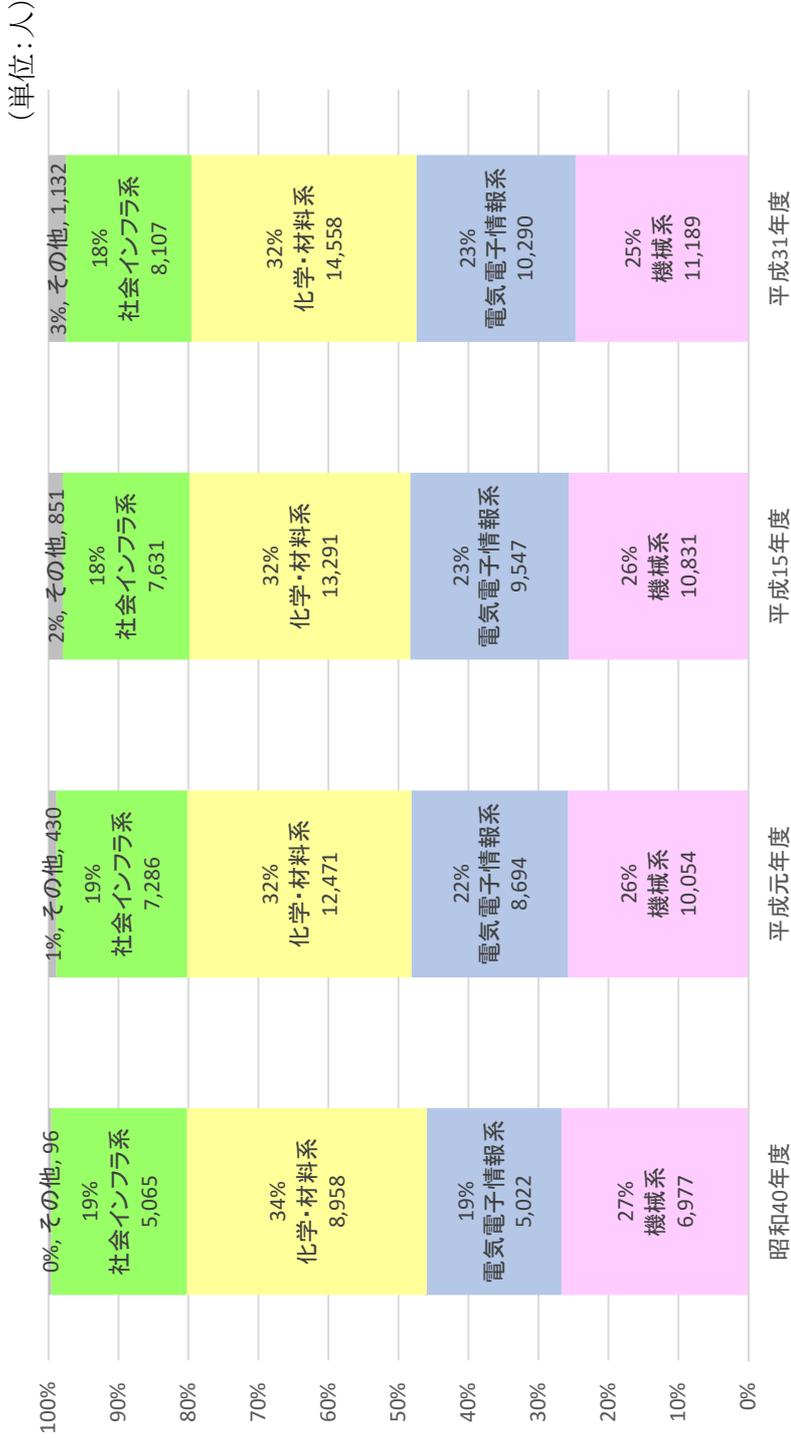


(出典) 日本学術振興会「科研費データ」より財務省作成

研究が硬直的②

○ 研究大学において、時代の変化に柔軟と考えられる工学部の学科・専攻の学生定員シェアが長期にわたり硬直的。その背景には、教員人事の硬直性があるとみられる。

◆工学系の学部・大学院の学生定員シェアの推移（旧7帝大＋東工大）



(注1) 各計数は、当該年度の「学部」の入学定員×4+修士課程の入学定員×2+博士課程の入学定員×3」で算出。

(注2) 昭和40年度の修士課程における専攻ごとの入学定員がない場合には、総定員に修士課程の入学定員のシェアを乗じて算出。

(注3) 学科・専攻の分類は原則以下のとおり。ただし、大きくくりに化により複数の分類にまたがる学科・専攻については、母体となる学科・専攻に基づき中心的な一つの分類に片寄せした上で、母体となる学科・専攻をさかのぼって当該分類に片寄せ。

機械系： 機械工学、航空宇宙工学、精密工学、原子核工学など

電気電子情報系： 電気工学、情報工学、通信工学など

化学・材料系： 応用化学、化学工学、工業化学、生命工学、材料工学、金属工学など

社会インフラ系： 土木工学、建築学、都市工学、環境工学、衛生工学、資源工学など

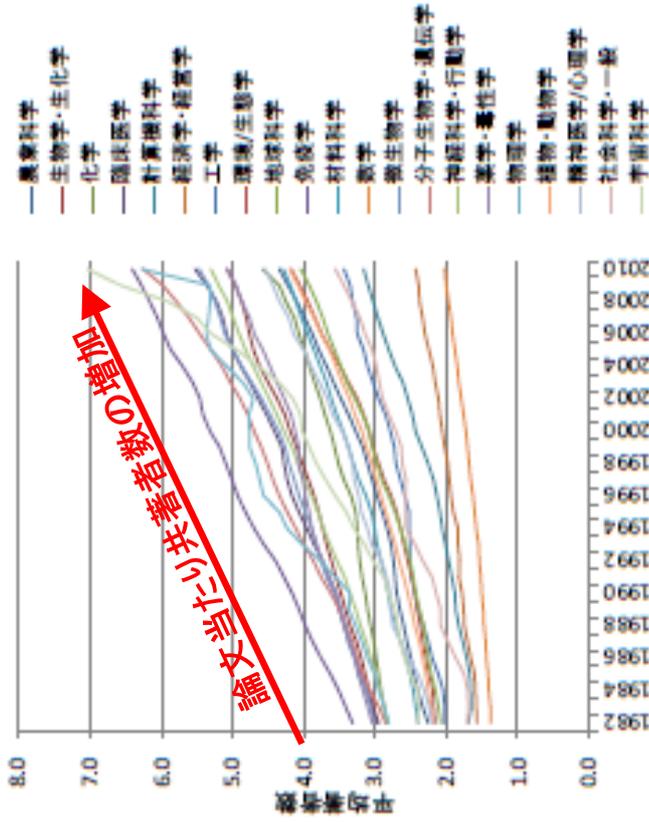
(出所) 東京大学、京都大学、大阪大学、北海道大学、東北大学、名古屋大学、九州大学、東京工業大学の平成31年度募集要項、文部省「昭和40年度 全国大学一覧」、文部省「平成元年度 全国大学一覧」、文部科学省「平成15年度 全国大学一覧」を基に財務省作成。

研究の開放性が低い①

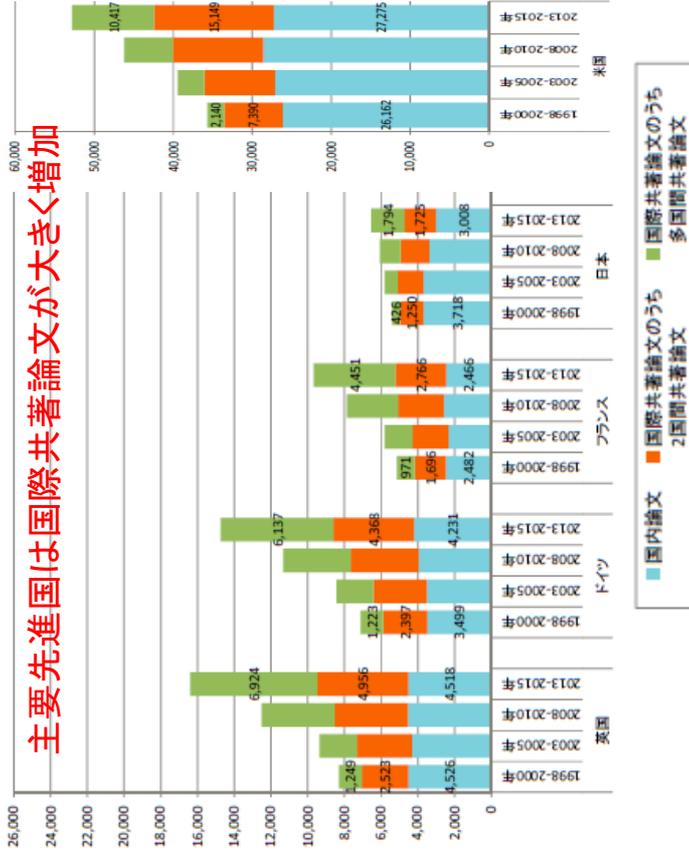
資料Ⅱ-3-39

- 世界では、研究の単位が個人から研究チームに移行している傾向。さらに、トップ論文を生み出す能力が国内だけで足りなければ海外の能力と連携する傾向。
- 日本においては、国際的な開放性・連携が弱い。

◆世界の論文の平均著者数の推移



◆Top10%論文における国内論文数と国際共著論文数の推移 (整数カウント)



◆Top1%論文の著者数 (米国・自然科学分野)

	中央値	平均値
Top1%論文	5.0人	7.5人
通常論文	3.0人	4.0人

← Top1%論文の方が共著者数が多い

(出典) 文部科学省 科学技術・学術政策研究所「科学研究のベンチマーキング2017」2017年8月

(出典) 文部科学省 科学技術・学術政策研究所「科学研究への若手研究者の参加と貢献—日米科学者を対象とした大規模調査を用いた実証研究—」2013年11月

研究の開放性が低い②

- ① 2017年10月のNature論文では、論文のインパクトと相関があるのは、政府投資の規模ではなく、人材の国際流動性や国際共著の程度である、との研究結果が示されている。
- ② 日本の研究機関の人材国際流動性は、極めて低い。

① Nature Vol.550 “Open countries have strong science” の概要

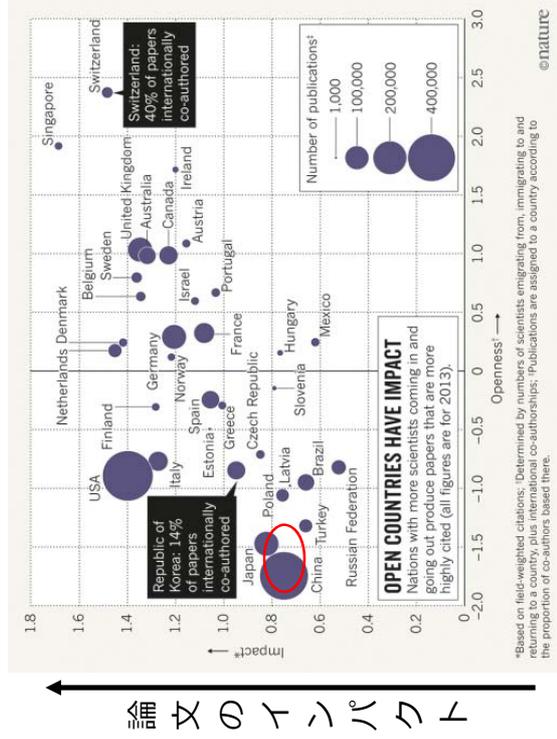
- R&Dに対する政府支出は、論文量に相関があるが、論文のインパクトとは相関しない。
- 研究のインパクトに相関があるのは、国際共著と国際人材流動性により測られる、国の「開放性」(country's openness)である。
- 特に日本においては、2000年以降、論文産出と引用のインパクトが横ばいになっている。科学先進国において、**日本は最も国際性の「ない」国であり、このことがパフォーマンスが上がらない原因となっている可能性がある**。高度人材の流動性の無さが、言語の壁も含めて、妨げになっているのかもしれない。(以上、仮訳)

(出典) Wagner, C. S., Jonkers Koen, “Open countries have strong science”, Oct 5, 2017 Nature Vol. 550

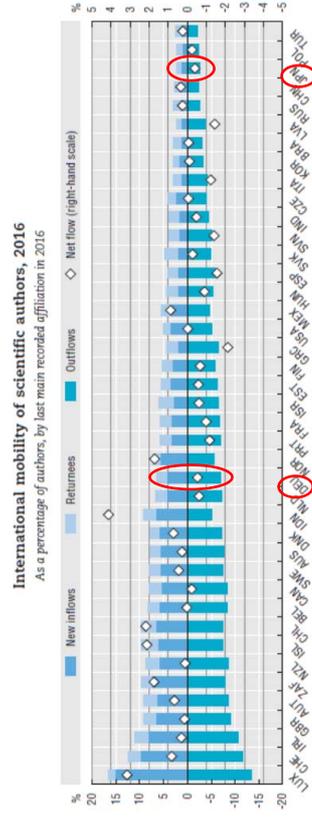
② 人材の国際流動性に関するOECD調査結果

- **日本の研究機関の人材国際流動性は、2017年のOECDのデータによれば、OECD諸国等41か国間の比較で、39位と極めて低い。**例えば17位のドイツは、論文著者のうち87%が連続する論文間で同じ国の機関に属している一方、日本はその割合が95%となっている。

(参照) OECD Science, Technology, and Industry Scoreboard 2017: The Digital Transformation



「開放性」

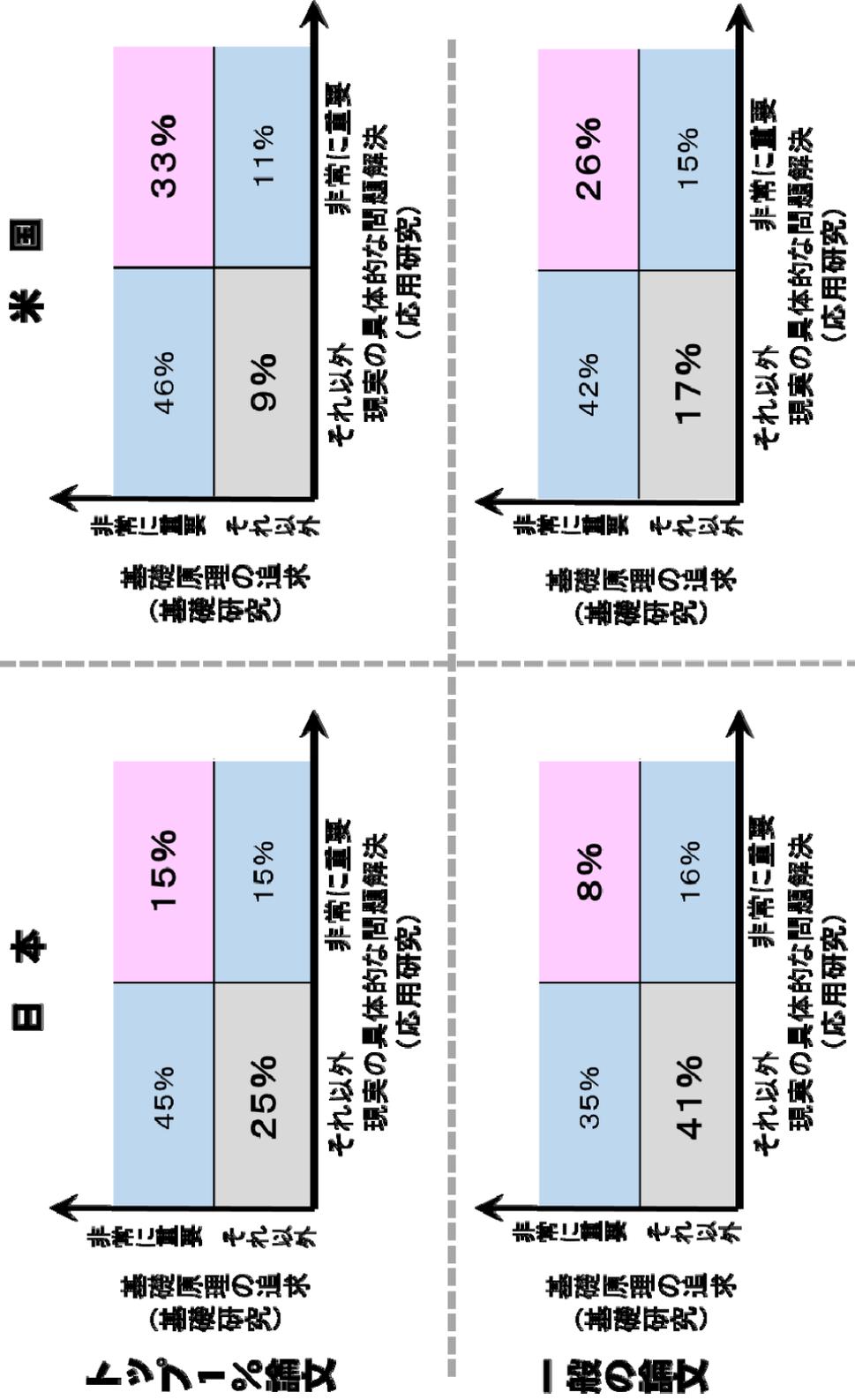


Source: OECD calculations based on Scopus Custom Data, Elsevier, Version 4.2017, July 2017. StatLink contains more data. See chapter notes. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/88893618916>

研究動機が「基礎原理の追求」でも「現実の問題解決」でもない「資料Ⅱ-3-41

○ 日米の論文著者に執筆動機として「基礎原理の追求を重視したか」「現実の具体的な問題解決を重視したか」注を尋ねた結果、日本の著者はどちらでもないと答えた割合が大きい。

(注) これまでは「基礎」が「応用」かのリアモデルが多かったが、近年、「基礎原理の追求」か否かと「現実の具体的な問題解決」か否かに着目した、ストークスの4分類が用いられることも多い。

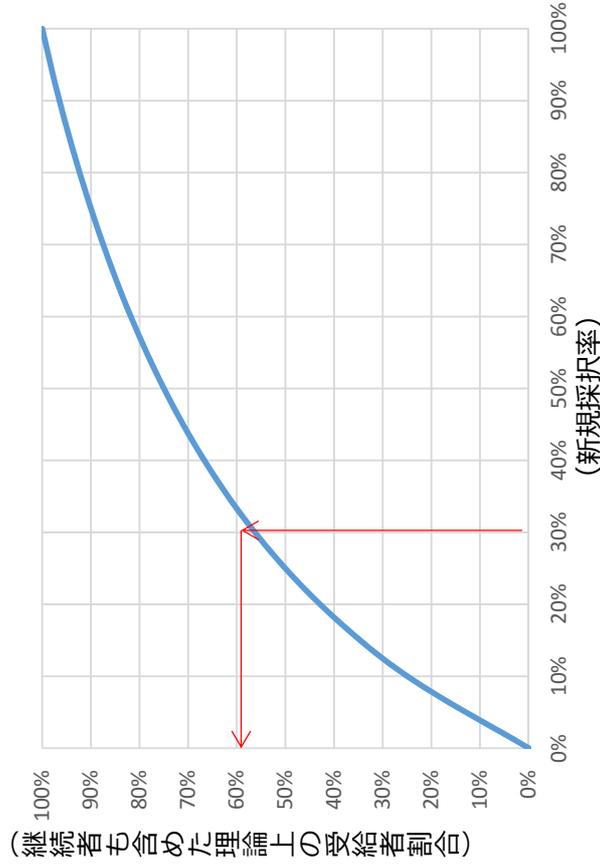


(出典) 文部科学省 科学技術・学術政策研究所「科学における知識生産プロセス：日米の科学者に対する大規模調査からの主要な発見事実」2011年12月に基づき財務省作成

新陳代謝が不十分な科研費の仕組み①

- 科学研究費助成事業（科研費）は、研究代表者としての新規採択率が、例えば30%だとしても、
 - ① 3～5年継続で受給できることから、理論上、応募し続けているアクティブな研究者のうち60%程度が受給し得ること、
 - ② 加えて、研究代表者としてのみならず、研究分担者としての受給もあり得ることから、実際には理論値（60%）を上回る研究者が科研費を受給していると考えられる。

①応募者に占める理論上の受給者割合



②あるシニア研究者の科研費獲得状況

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
研究代表者	基盤C							基盤E					
研究分担者			研究者A					研究者A					
					研究者B					研究者B			
						研究者C					研究者C		
				研究者D						研究者E			
				研究者F									
													研究者T(~22)

5課題で受給

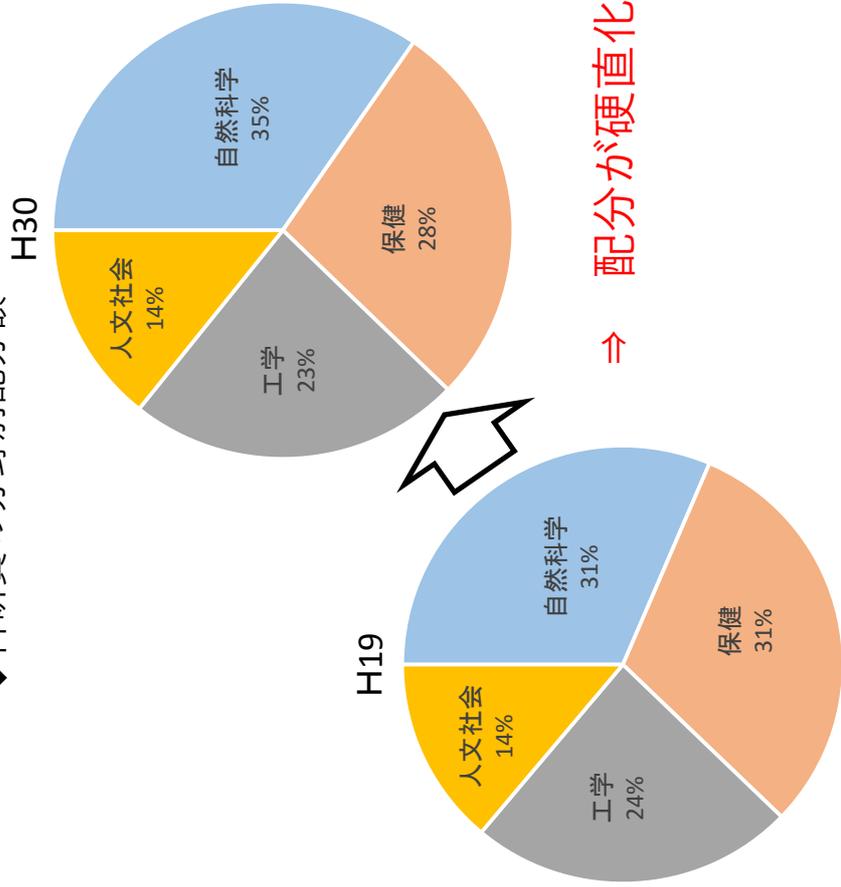
代表者として採択されていない時も受給

(注) 研究分担者の行において、研究者○とあるのは、当該研究課題の研究代表者を示している。
(出典) 科研費データベースより財務省作成

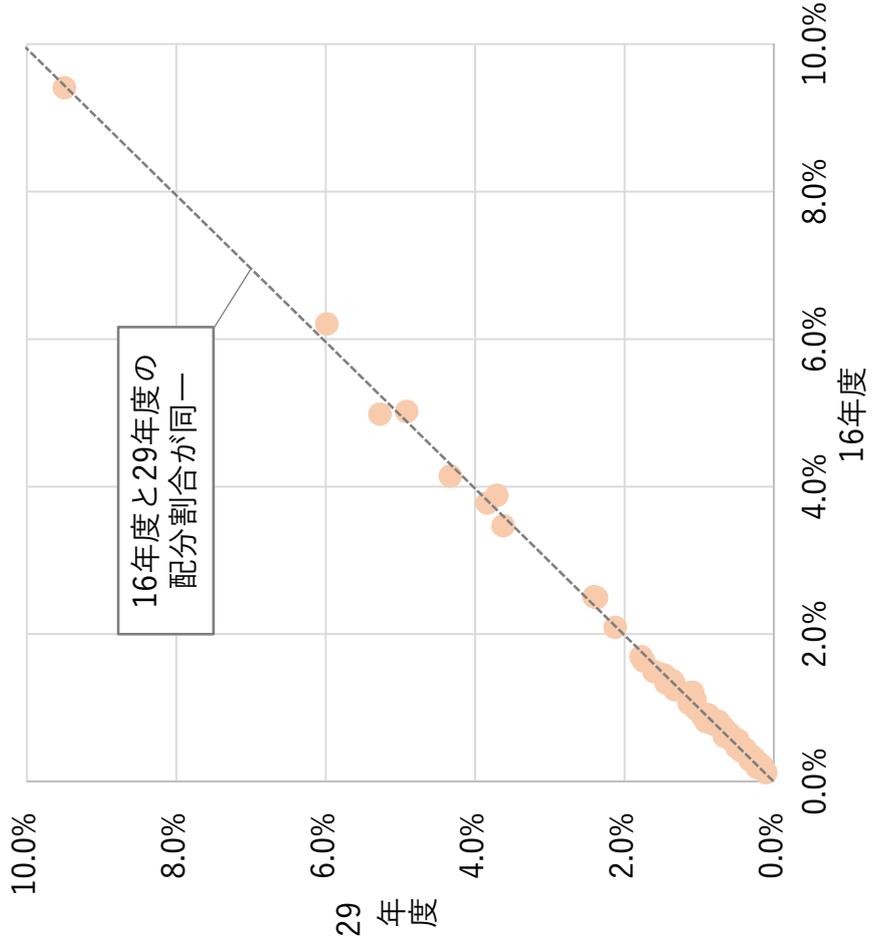
新陳代謝が不十分な科研費の仕組み②

- 科研費のそれぞれの学問分野ごとの配分額は、それぞれの学問分野への「応募件数」と「応募総額」に比例して決まることから、既存の研究分野が温存されやすい仕組みとなっている。
- また、科研費等の補助金を含めた公的支援の各国立大学への配分シェアは、法人化後15年が経過しても、平成16年度当時とほとんど変わっていない。

◆ 科研費の分野別配分額

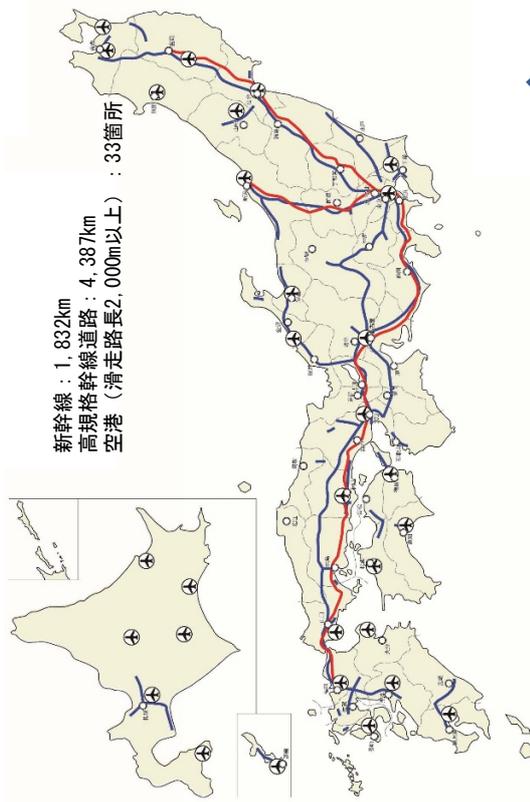


◆ 国立大学に対する公的支援 (運営費交付金 + 科研費等の補助金) のシェア



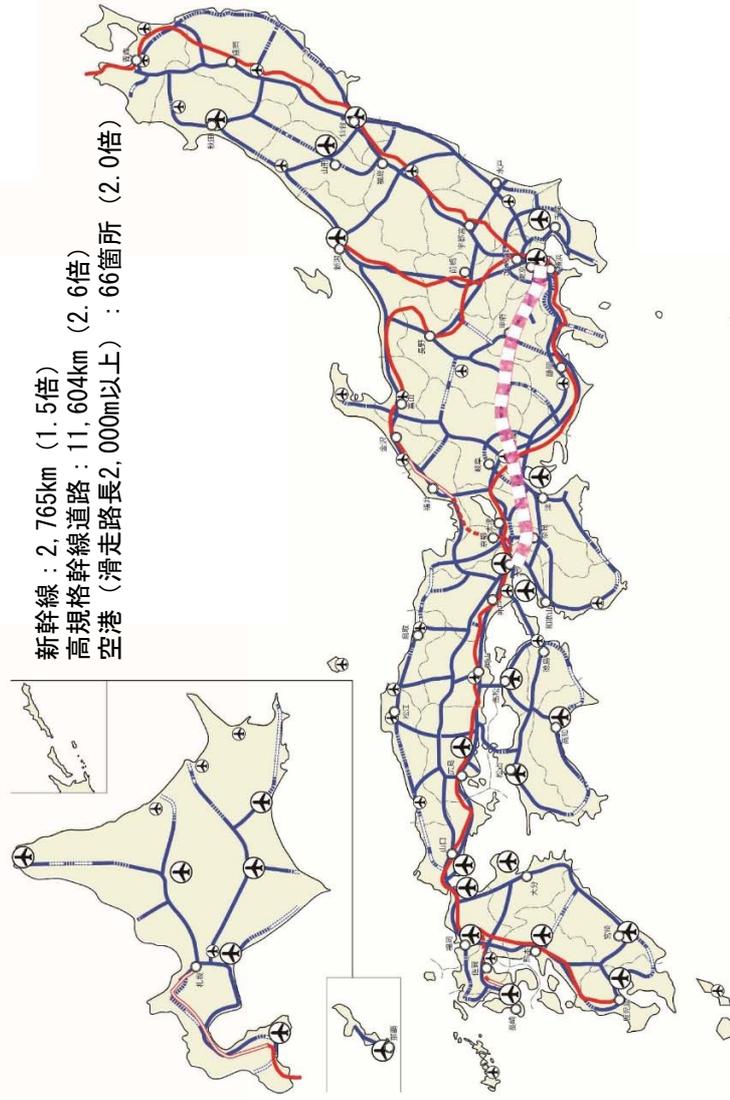
- これまで過去にインフラ整備を着実に進めてきた結果、バブル景気の30年前の整備水準と比較しても、高速道路、新幹線、空港、港湾、生活関連施設等の社会資本の整備水準は大きく向上しており、社会インフラは概成しつつある。 ※概成：ほぼ出来上がること。(出典：三省堂「大辞林」第三版)
- 今後の社会資本の整備に当たっては、将来の人口や交通需要の減少も見据え、新規採択を厳選し、長寿命化を図りながら既存ストックを最大限活用していくことが重要。

1988年時点の高速ネットワーク



現在の高速ネットワーク(2018年3月末時点)

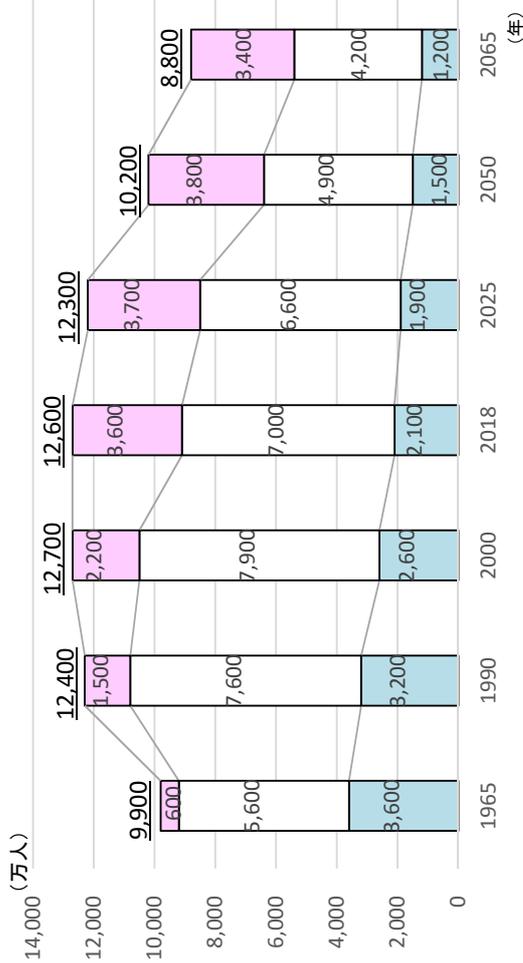
(点線は事業中及び未事業区間)



- 凡例
- 高規格幹線道路等 (開通区間)
 - 高規格幹線道路等 (事業中区間)
 - 高規格幹線道路等 (未事業区間)
 - 新幹線 (開業区間)
 - 新幹線 (建設中区間)
 - 新幹線 (未着工区間)
 - リニア中央新幹線
 - 拠点空港
 - その他空港 (滑走路長2千m以上)

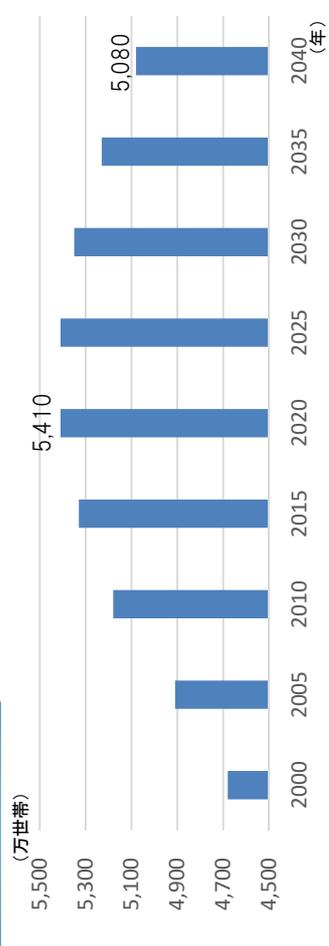
- 日本の総人口は2008年から減少し始めており、働き手の中心となる20-64歳を中心に減少が見込まれる。総世帯数についても、2020年代前半をピークに減少となる見込み。
- こうした現象は、これまでの都市部への人口集中の流れが大きく転回しない限り、特に地方部で顕著となる。

将来推計人口



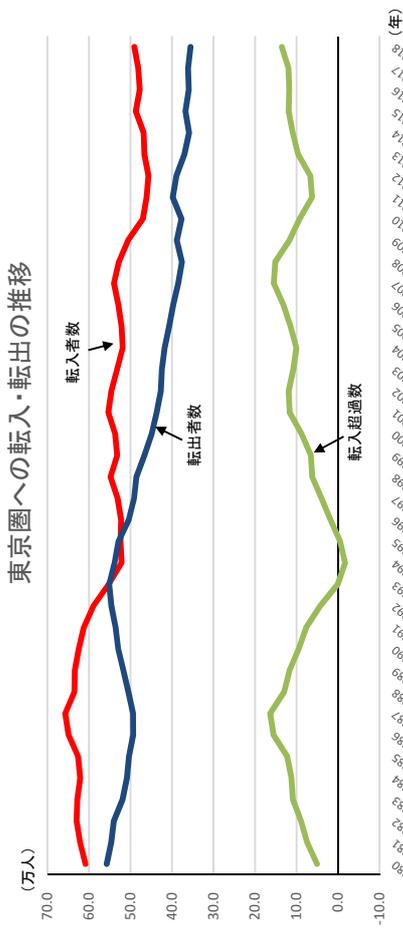
(出典)2000年以前の人口は、総務省統計局「国勢調査」、2018年人口は、総務省統計局「人口推計(平成31年4月報)」、2025年以降の人口は、国立社会保険・人口問題研究所「日本の将来推計人口(出生中位(死亡中位)推計)(平成29年推計)」より作成

将来推計世帯数



(出典)国立社会保険・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成30年推計)」より作成

人口推移等の地域偏在



(出典)総務省「住民基本台帳人口移動報告」より国土交通省作成

◆東京圏とそれ以外の地域での将来推計生産年齢(15～64歳)人口

	2015年	2030年	2045年
東京圏	2,300	2,200 (▲100)	1,900 (▲400)
東京圏以外	5,400	4,700 (▲800)	3,700 (▲1700)

※東京圏は東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、神奈川県、神奈川県の合計

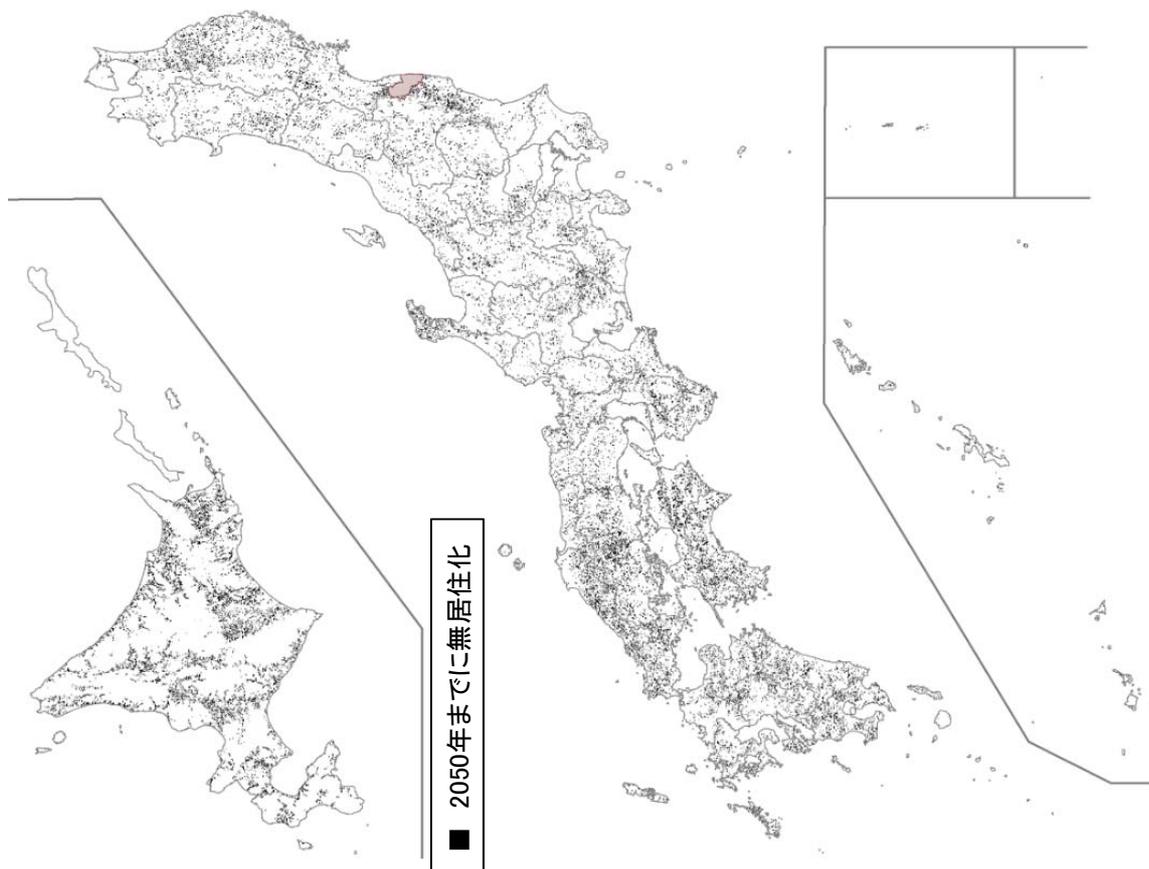
(出典)国立社会保険・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成30年推計)」より作成

◆世帯数における高齢者世帯の割合(2017年)

	全国	北海道	四国
総数	5,043	235	149
高齢者世帯	1,322	75	48
割合	26.2%	31.9%	31.9%

(出典)厚生労働省「平成29年国民生活基礎調査」

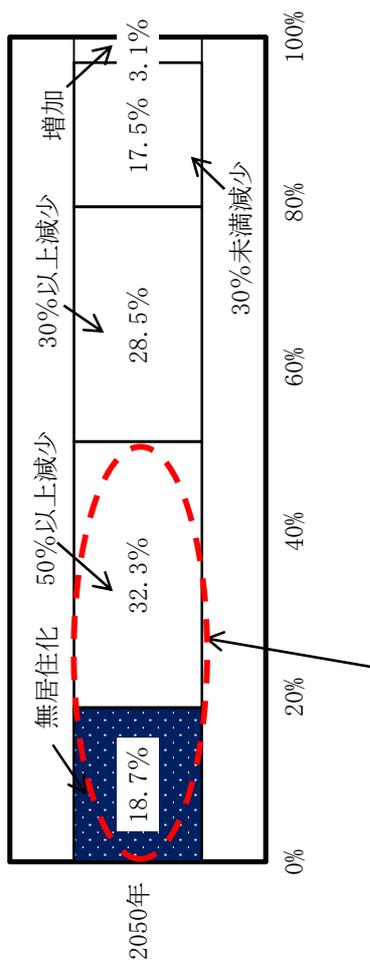
○ 全国の1km四方の地域ごとに2050年の将来人口を推計した場合、現在居住者がいる地域のうち、約半数において人口密度が50%以上低下し、約20%は無居住化がある。



2050年の無居住化の状況

- 全国を1km四方のメッシュに区切ってみた際、2050年には、全国の約半数の地域で人口が50%以上減少し、沖縄県等の一部地域を除き、人口の増加がみられる地域は都市部に限られる（平成27年国勢調査時点の居住地域は国土の約5割）。
- 左図は、2050年に無居住化する地域を示した図。

人口増減割合別の地域数（1kmメッシュベース）



全国の約半数の地域（有人メッシュの51%）で人口が半減

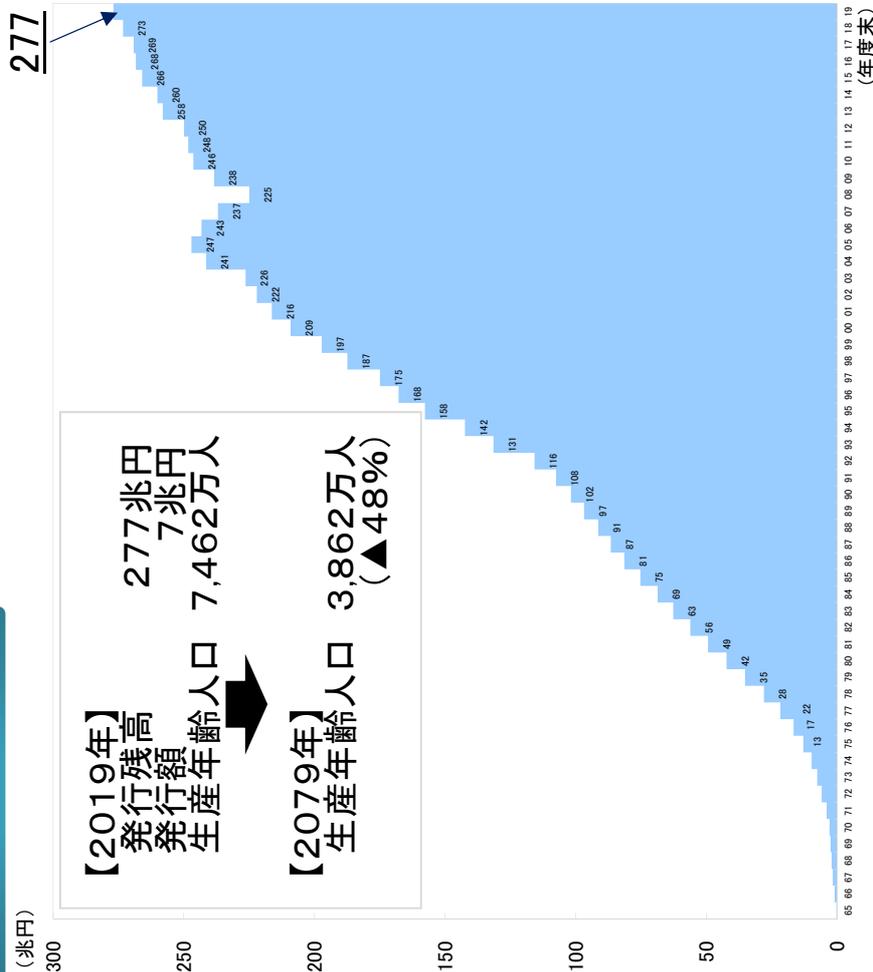
（出典）国土交通省国土政策局「1kmメッシュ別将来推計人口（H30国政局推計）」を基に作成。
 （注）左図については、平成27年国勢調査時点（平成27年10月1日現在）における避難指示区域を赤塗りで示している。

4 条公債の推移

資料Ⅱ-4-4

- 社会資本整備の財源に充てている4条公債は、将来の受益を考え、後世代にも負担を求めるとしており、60年間で償還することとしている。
- そのため、60年かけて返済する義務が生じるものであるが、人口が減少していく中で、一人当たりの負担は増加する。一方、将来人口の減少から、インフラの費用対効果(B/C)を算定する上での効果(=受益)は減少していくとが見込まれる。
- ➔ 数十年後の将来の環境を踏まえた、社会資本整備の在り方を考えていく必要。

4条公債の発行残高等



(注1) 公債残高は各年度の3月末現在額。ただし、2018年度末は第2次補正後予算、2019年度末は予算に基づく見込み。
(注2) 生産年齢人口は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(出生中位(死亡中位)推計)(平成29年推計)」を使用。

財政法第4条

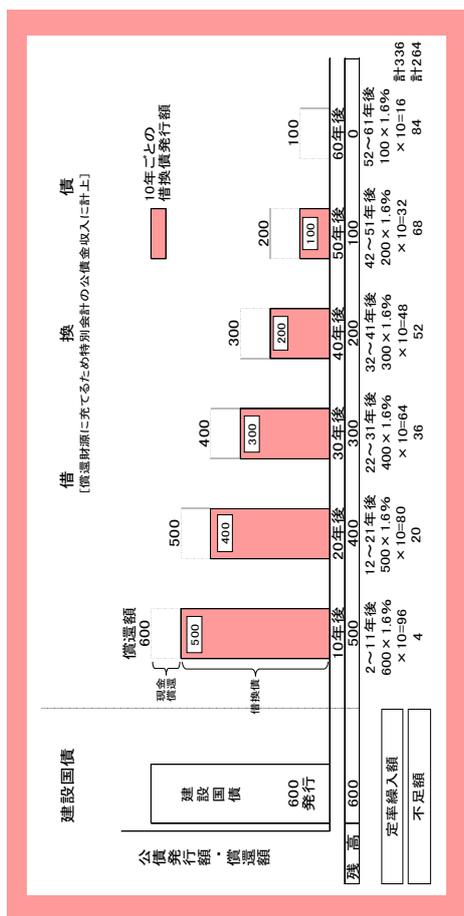
第4条 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

⇒ 公共事業費等については、国の資産を形成するものであり、通常、その資産からの受益も長期にわたるので、後世代にも相応の負担を求めめることを許しているもの。

60年償還ルール

○ 戦後の国債発行に際して、建設国債の見合資産(政府が公共事業などを通じて建設した建築物など)の平均的な効用発揮期間が概ね60年であることから、建設国債の償還については、毎年度の定率繰入等により、借換債を含め、全体として60年で償還し終えることとしている。

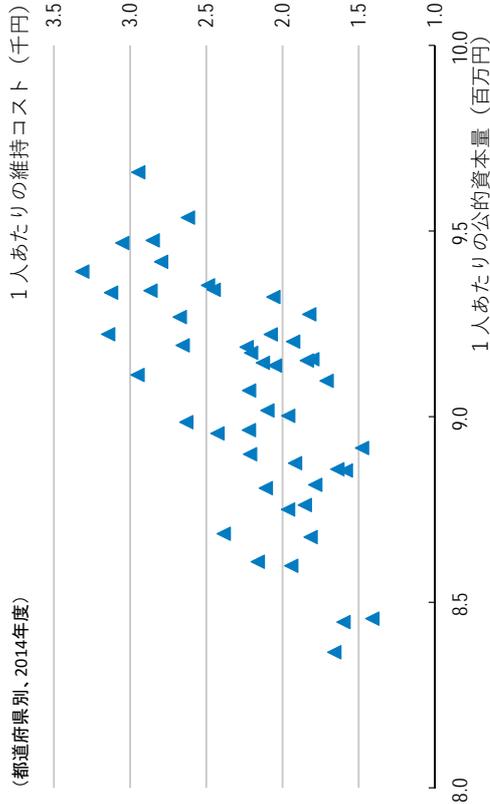
※ 定率繰入のみでは不足額を生じるため、剰余金繰入や予算繰入、株式の売却収入等の財源を補完的に組み合わせて償還することとしている。



- 人口の少ない地域で大規模な公的資本を保有していると、そこ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る。一人あたりの公的資本のメンテナンスコストのデータを見ると、都道府県の間で大きな地域差が生じている。こうしたデータは、人口が減少する地域では、現在の公的資本の水準を維持することが難しいことを示唆している。
- 例えば、水道事業を見ると、人口1万人未満の供給ケースにおいて、単位コストが最大となっている。供給人口が50万人規模まで増えれば、操業効率性は上昇していく。このため、公共インフラの統合・広域化を進めることにより、事業規模を最適化していくべき。

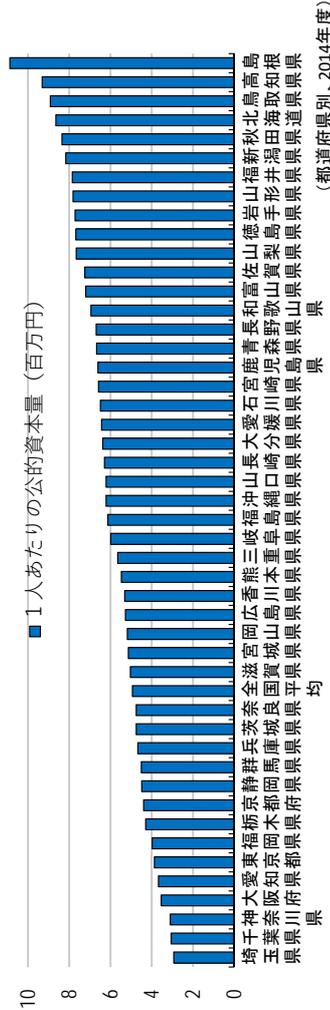
「OECD対日経済審査報告書（2019年版）」より抜粋

人口1人あたりのインフラ維持コストは人口が少ない都道府県ほど高い
～地域によって大きく異なる～



1. 対数目盛を用いている。
2. 県や市による維持・修繕費用の合計。公的資本量の物価指数に基づいた実質値を対数目盛に置き換えている。
Source: Cabinet Office (2017); Ministry of Internal Affairs and Communications; and OECD calculations.

公的資本量は地域間格差がある
～人口1人あたりの公的資本量は地方部ほど高い傾向にある～



Source: Cabinet Office (2017); Ministry of Internal Affairs and Communications; and OECD calculations.

公的インフラには最適な運営規模がある ～水道事業(2016年度)の例～

給水人口	事業者数 ¹	1mあたりのコスト(円)	水道料金/1mあたりのコスト(%)
～10,000人	229	211.2	91.9
10,000～50,000人	590	171.2	101.2
50,000～100,000人	210	162.2	106.0
100,000～250,000人	152	155.2	106.8
250,000～500,000人	74	148.3	111.2
500,000人～	25	166.8	105.5
Total	1,280	162.4	105.8

1. 水道事業者は地方公営企業法上の組織をいう。給水人口5,000人以下を対象とする事業者は法律の対象外でここでは含まれていない。
Source: Ministry of Internal Affairs and Communications; and OECD calculations.

※OECD対日経済審査報告書2019年版を基に作成。

- 「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る(30年後には約50%の減少)。
- 新技術やデータの積極的活用等により、予防保全に基づいた、持続的・効率的なメンテナンスを行っていくことが重要。

予防保全と事後保全の比較

- ◆ 予防保全 施設の機能や性能に不具合が発生する前に修繕等の対策を講じること。
- ◆ 事後保全 施設の機能や性能に不具合が生じてから修繕等の対策を講じること。

単位：兆円

	2018年度	5年後 (2023年度)	10年後 (2028年度)	20年後 (2038年度)	30年後 (2048年度)	30年間 合計 (2019～2048年度)
①平成30年度推計 (予防保全を基本)	5.2	[1.2] 5.5 ～ 6.0	[1.2] 5.8 ～ 6.4	[1.3] 6.0 ～ 6.6	[1.3] 5.9 ～ 6.5	176.5 ～ 194.6
②平成30年度試算 (事後保全を基本)	5.2	[1.6] 7.6 ～ 8.5	[1.6] 7.7 ～ 8.4	[1.9] 8.6 ～ 9.8	[2.4] 10.9 ～ 12.3	254.4 ～ 284.6
長寿命化等による 効率化の効果 (①-②) / ②)	-	▲29%	▲25%	▲32%	▲47%	▲32%

凡例：[]の値は2018年度に対する倍率

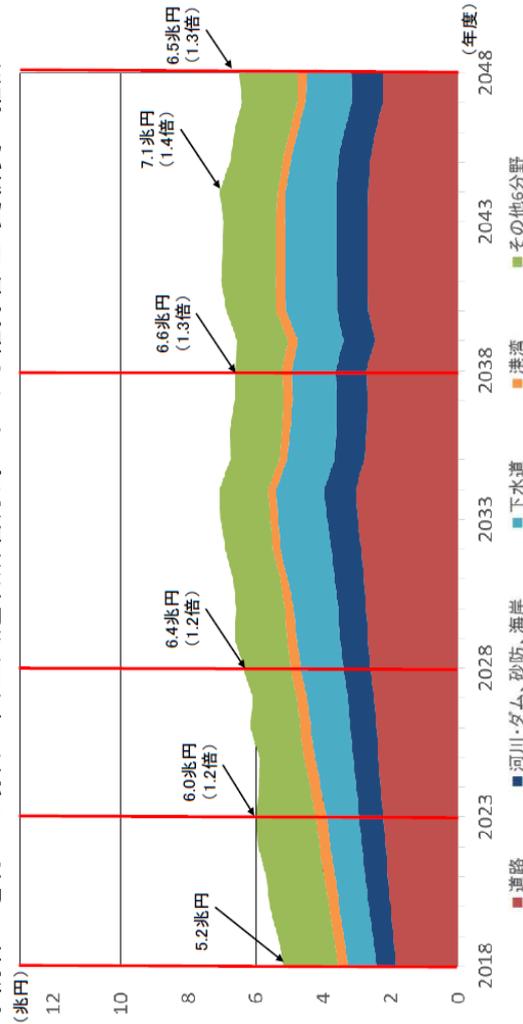
(出典)国土交通省作成資料

社会資本の老朽化と将来の維持管理費

- 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・更新費は増加することが想定され、また同時に人口が減少するため、一人当たりにかかる費用については増加が見込まれる。
- 今後、老朽化する社会資本が増えていく中で、将来世代の負担とニーズに見合った効率的な維持管理・更新のため、新技術を活用するなど不断の努力を行っていく必要。

将来の維持管理・更新費

◆ 予防保全を行った場合の国土交通省所管分野における維持管理・更新費の推計



◆ 一人当たり維持管理・更新費の推計

	2018	2023	2028	2033	2038	2043	2048
20-64歳人口(A) (万人)	6,955	6,727	6,494	5,733	4,986		
予防保全に基づく維持管理費・更新費(B) (兆円)	5.2	6.0	6.4	6.6	6.5		
一人当たり費用(B/A) (千円)	74.8	89.2	98.6	115.1	130.4		
(参考)事後保全による維持管理・更新費(C) (兆円)	5.2	8.5	8.4	9.8	12.3		
一人当たり費用(C/A) (千円)	74.8	126.4	129.4	170.9	246.7		
						(2018年の1.7倍)	(2018年の3.3倍)

※推計値は幅を持った値としているため、グラフ及び表は最大値を用いて作成
 (出典)総務省統計局「人口推計(平成31年4月報)」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(出生中位(死亡中位)推計(平成29年推計))」、国土交通省資料を基に作成

社会資本の老朽化の現状と将来予測

◆ 建設後50年以上経過する社会資本の割合

	2018年3月	2023年3月	2033年3月
道路橋 [約73万橋 注1](橋長2m以上の橋)]	約25%	約39%	約63%
トンネル [約1万1千本 注2]	約20%	約27%	約42%
河川管理施設(水門等) [約1万施設 注3]	約32%	約42%	約62%
下水道管さよ [総延長:約47万km 注4]	約4%	約8%	約21%
港湾岸壁 [約5千施設 注5](水深-4.5m以深)]	約17%	約32%	約58%

注1)建設年度不明橋梁の約23万橋については、割合の算出にあたり除いている。

注2)建設年度不明トンネルの約400本については、割合の算出にあたり除いている。

注3)国管理の施設のみ。建設年度が不明な約1,000施設を含む。(50年以内に整備された施設については概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約50年以上経過した施設として整理している。)

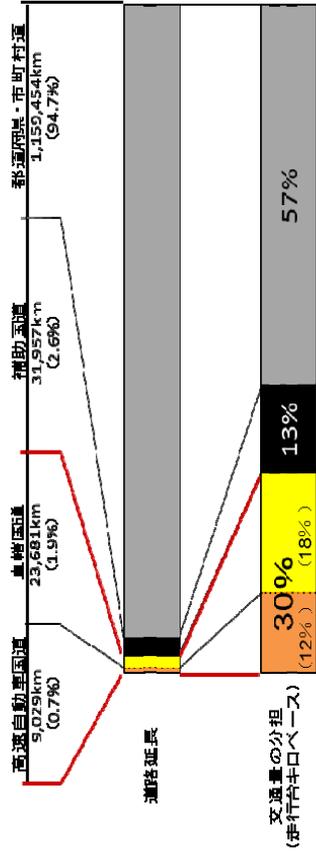
注4)建設年度が不明な約2万kmを含む。(30年以内に布設された管さよについては概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約30年以上経過した施設として整理し、記録が確認できる経過年数毎の整備延長割合により不明な施設の整備延長を按分し、計上している。)

注5)建設年度不明岸壁の約100施設については、割合の算出にあたり除いている。

(出典)国土交通省作成資料

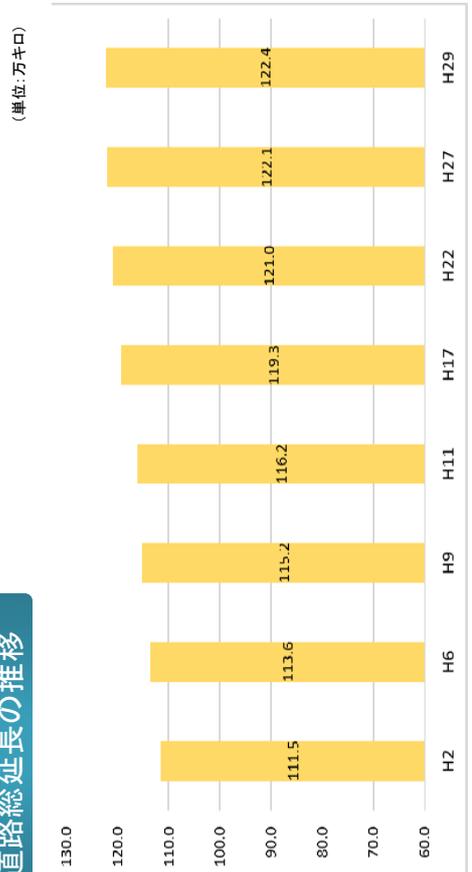
- 道路の総延長が着実に伸びる一方で、足元で道路の延長当たりの平均交通量は低下してきている。
- 人口減少に伴い、将来の平均交通量の減少も想定される中で、今後の地域の交通量の見通しを踏まえた道路整備を行うことが重要であり、必要な事業を厳選して、道路整備事業を進めていくべき。

道路延長と交通量の分担



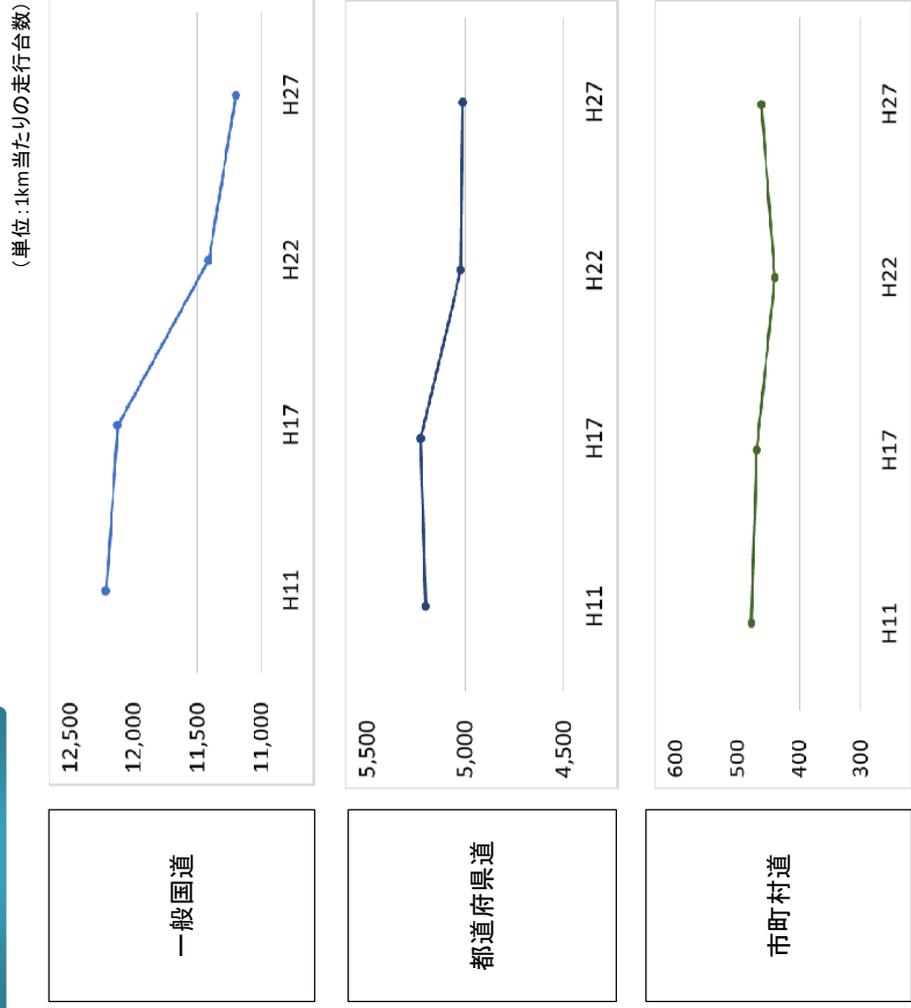
※道路延長：高速自動車国道は平成31年4月1日時点(国土交通省道路局調べ) その他は平成29年4月1日時点(道路統計年報)
 ※交通量分担等：「全国道路・街路交通情勢調査(H27年度)」及び「自動車燃料消費量統計年報(平成27年度分)」による

道路総延長の推移



(出典) H2～H27: 道路統計年報、H29: 道路統計年報をベースに高速自動車国道のみH31.4時点点を反映

平均交通量の推移

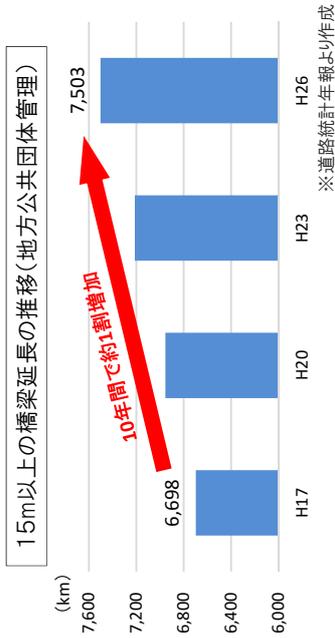


(注) 全国道路・街路交通情勢調査より、走行台キロ/道路延長にて換算

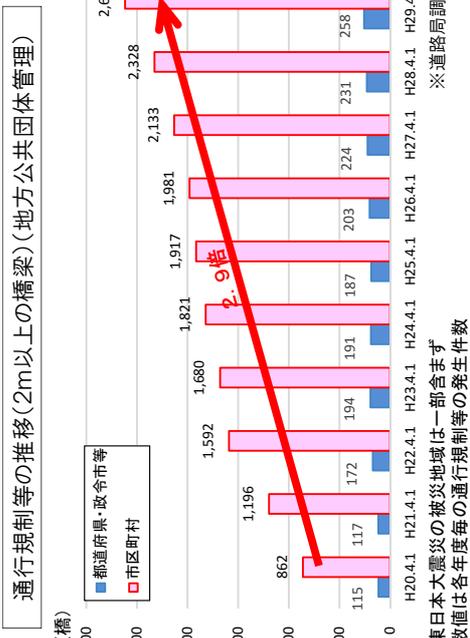
人口減少下での道路インフラの集約化・撤去

- 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についての課題が存在。
- 地方公共団体が管理する橋梁等の老朽化に伴い、維持・管理費の増加や、通行規制の増に伴う崩落リスクの高まりが見込まれる。
- 過疎化が進む地方において、使用されない橋梁を撤去しつつ、使用される橋梁の機能強化を図る集約化の取組が必要。こうした取組を行う地方公共団体に対し、財政的な優遇など（補助的なインセンティブ）の付与についても検討が必要。

橋梁等の集約化・撤去

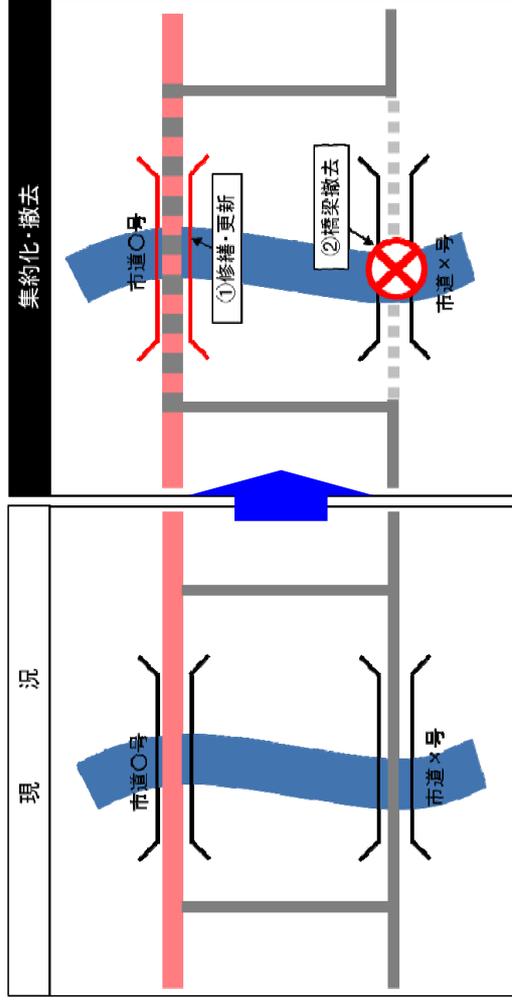


地方自治体が管理する橋梁が増加



地方自治体が管理する橋梁の通行規制が増加

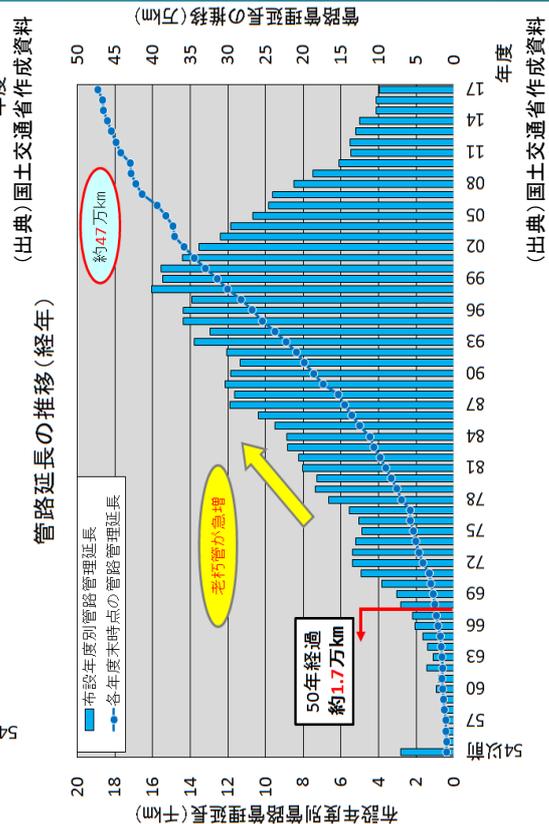
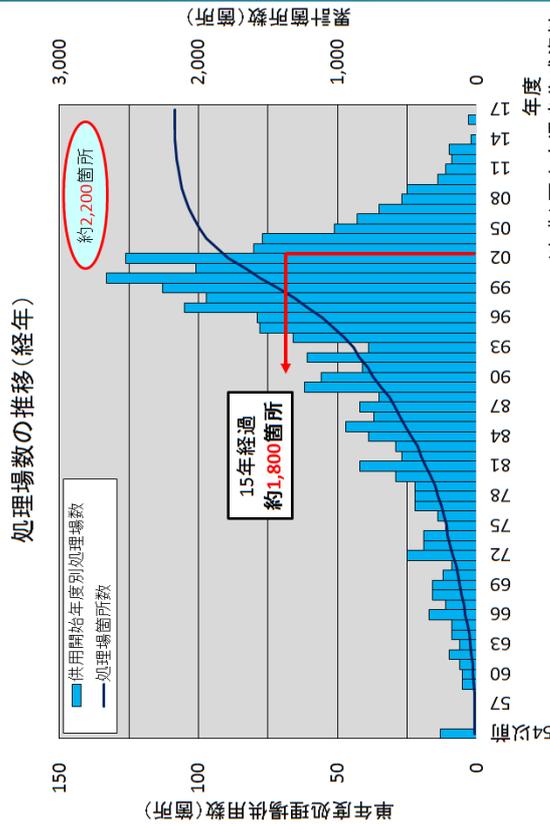
集約・撤去による維持・管理負担の軽減 (イメージ)



利用状況等を踏まえ、機能集約

- 下水道の処理場や管渠に於いての整備は順調に進んでおり、今後は更新が課題となる。
- 人口密度に応じ、個別処理と集合処理のコスト優位性が変化するところ、将来の各地域の人口密度の予測を十分に考慮した、汚水処理体制の整備・更新を行っていく必要。

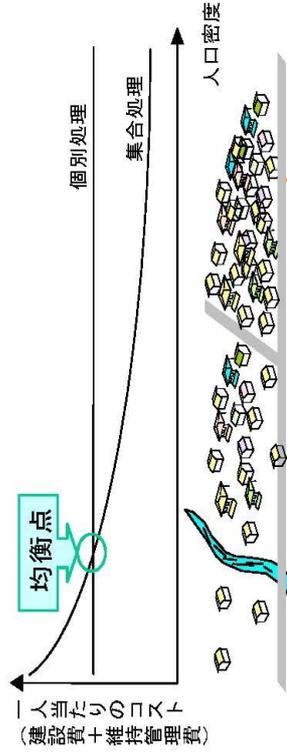
下水道施設の整備状況



将来の整備の在り方

- ◆ 人口減少・節水技術の進化に伴い、処理すべき汚水量は今後減少の見込み。
- ◆ 人口密度が低下すると、下水道よりも浄化槽の方が一人当たり処理コストが低下することとなる。

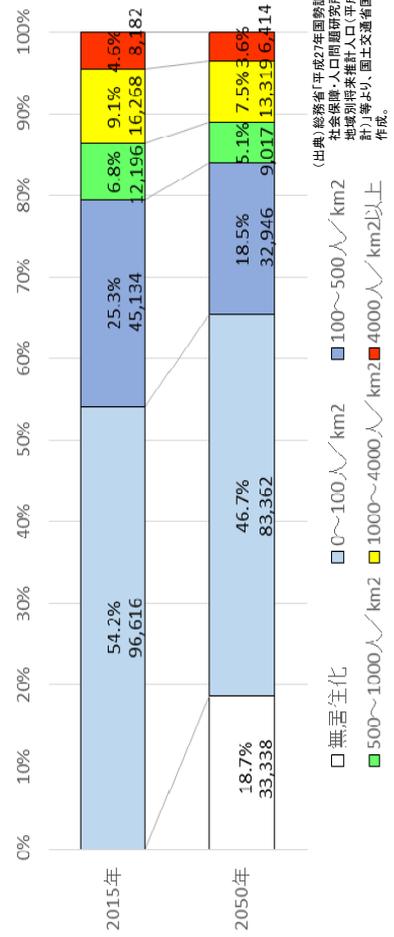
【コスト比較の概念図】



※集合処理(下水道、農業集落排水事業)と個別処理(合併処理浄化槽)の一人当たりコスト比較においては、地域の特性等によって定まる均衡点が存在

(出典) 国土交通省作成資料

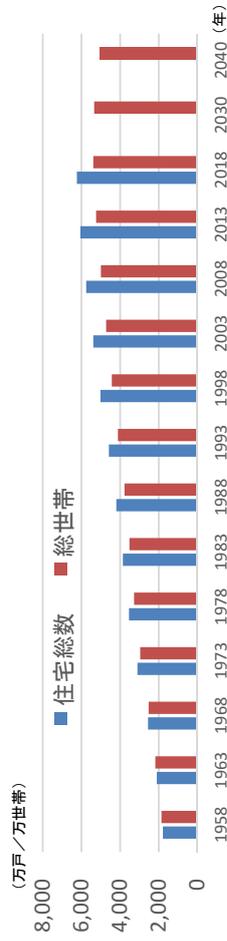
【人口密度別1kmメッシュ数構成成比】



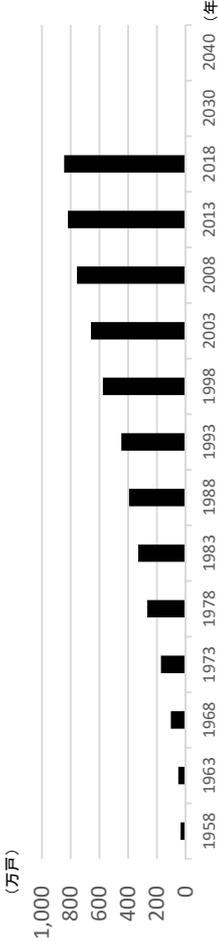
- 住宅の総戸数は総世帯数の伸びとともに増加してきたところ、住宅総数と総世帯数の差が概ねの空き家数となっており。今後、総世帯数が減少する局面を迎える中で、住宅総数が増え、空き家が増えることが見込まれるため、中古住宅流通を促進するとともに、空き家対策に一層取り組んでいく必要。
- また、住宅の立地場所についても、住民の利便性の向上や効率的な行政サービスの提供を目指して、人口を集積し、公共交通政策と連携しながら、コンパクトながら、コンパクトなまちづくりを推進すべき。

住宅ストックの状況

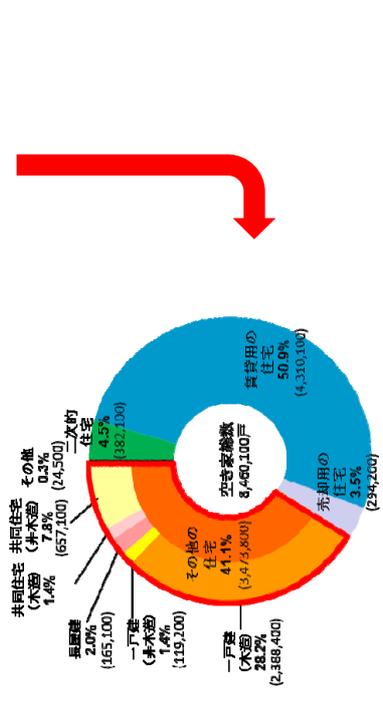
【住宅総数と総世帯の推移】



【空き家数の推移】

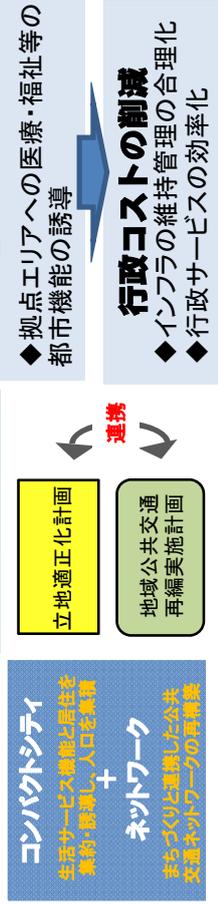


【空き家の種類別内訳】



(出典) 総務省統計局「住宅・土地統計調査(平成25年、平成30年)」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数の将来推計(全国推計)(平成30年推計)」より作成

コンパクト・プラス・ネットワークの取組



【立地適正化計画の作成に取組む市町村数の推移】



◆ 立地適正化計画と地域公共交通再編実施計画の作成状況

	自治体数
立地適正化計画を作成・公表	231
うち 地域公共交通網形成計画作成	143 (61.9%)
うち 地域公共交通再編実施計画作成	10 (4.3%)

(出典) 国土交通省作成資料

多層的に備える防災・減災対策の推進

資料Ⅱ-4-12

○ 頻発化・激甚化する災害への対応として、事前防災等のハード対策に加え、住民主体のソフト対策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。

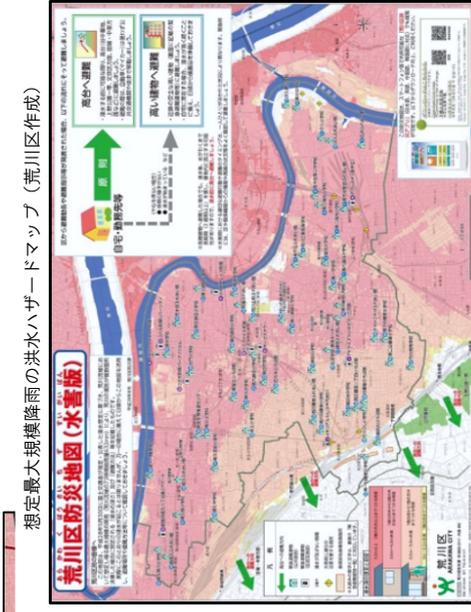
『大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策のあり方について～複合的に備える緊急対策～答申(平成30年12月社会資本整備審議会)』の概要
 ・ 水防災意識社会(「施設能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」へと意識変革し社会全体で洪水に備えること)の再構築の加速化
 ・ 事前防災・避難確保のハード対策に加え、住民主体のソフト対策を適切に組合わせた多層的に備えた対策に取り組むこと

リスク情報の空白地帯の解消

想定最大規模降雨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

想定最大規模降雨の浸水想定区域を踏まえたハザードマップに改定し、地域の災害リスクや避難行動情報について、地域住民に分かりやすく提供

想定最大規模降雨の洪水浸水想定区域図(国土交通省)



対象河川数 ※1	想定最大規模降雨の洪水浸水想定区域の指定状況	想定最大規模降雨の洪水ハザードマップの公表状況
448河川 (対象市町村 778)	指定済: 448河川 (100%)	公表: 268市町村 (20%)
1,619河川 (対象市町村 1,096 ※2)	指定済: 504河川 (31%)	非公表: 1,072市町村 (80%)
	未指定: 1,115河川 (69%)	2021年3月 1,301市町村公表予定 (97%)

※1 水防法に基づく洪水予報河川又は水位周知河川として指定した河川。
 ※2 国管理河川との重複を含む。
 ※3 2016年9月末時点における想定最大規模降雨の洪水ハザードマップの公表対象市町村数であり、今後、変動する可能性がある。

2018年9月末時点
 出典:国土交通省資料を基に作成

避難行動につながるリアルタイム情報の提供

危険水位情報の提供の強化

水位計の設置と危険水位の設定により、被害想定区間のリアルタイム監視や避難行動の判断に活用

平成30年7月豪雨後、高梁川水系小田川とその支川に危機管理型水位計を設置し、よりきめ細やかに危険水位を設定。(平成30年8月より運用開始)

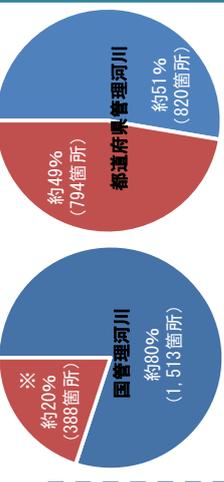
水位計の設置状況

2018年3月時点	2019年3月時点
()	(約5,700箇所)
約7,200箇所	約12,800箇所

()は、危機管理型水位計数で内数。

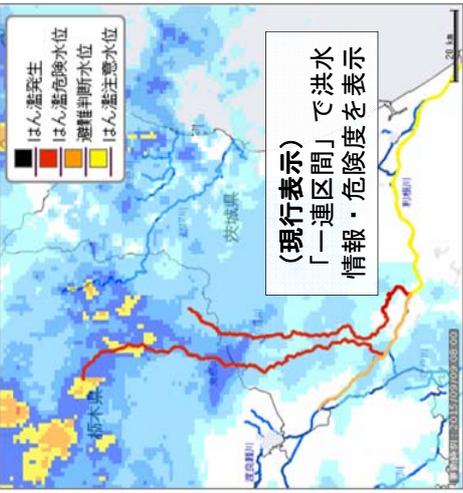


危険水位の設定状況 (2019年3月時点)



※ 危険水位の再設定中等、2019年出水期までに100%見込み。

水害リスクラインを活用した洪水予報・危険度の表示



出典:国土交通省資料を基に作成

砂防施設の都道府県への管理移管と直轄砂防事業の重点化

資料Ⅱ-4-13

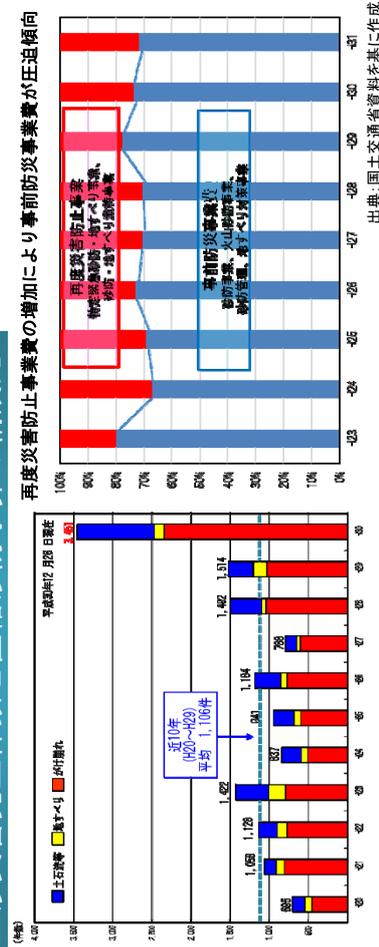
- 近年の頻発化・激甚化する災害に対応するため、再度災害防止事業費の増加により、事前防災のための直轄砂防事業費が圧迫傾向。
- 本来、砂防施設の管理者は都道府県であり、直轄事業による砂防堰堤等の整備が完了している区域は個々に事業効果の検証を行い、一定区域毎に都道府県への移管を進め、直轄砂防事業について緊急性・重要性・重要性を踏まえた重点化を徹底すべき。

- ・ 都道府県知事は、砂防指定地の監視及び砂防設備の整備や維持の義務を有する。
- ・ 国土交通大臣は、利害関係が一都道府県に止まらない場合は砂防設備の整備や維持をすることができる。

(砂防法)

都道府県知事ハ其ノ管内ニ於テ第二条ニ依リ国土交通大臣ノ指定シタル土地ヲ監視シ及シ其ノ管内ニ於ケル砂防設備ヲ管理シ其ノ工事ヲ施行シ其ノ維持ヲナスノ義務アルモ国土交通大臣ハ之ヲ管理シ、其ノ工事ヲ施行シ又ハ其ノ維持ヲ為スルヲ得

土砂災害発生件数と直轄砂防予算の構成比



維持管理に係る技術の向上

現場までのアクセスが困難

自衛による変状等の把握には限界

ドローンの自律飛行による自動点検

自律飛行による自動点検により、作業員による現地調査が必要となるのは、異常が確認された場合のみとなり、点検効率が大幅に向上する。

大雨や地震後の安全かつ迅速な点検が可能になる。

ドローンによる砂防堰堤の状況監視

出典：国土交通省資料を基に作成

直轄砂防事業 実施箇所及び移管候補箇所



たいたいがわ

- ・ 胎内川区域については、平成25年度に砂防堰堤等の整備が完了。
- ・ 他の山系でも砂防堰堤等の整備が部分的に完了しているにも関わらず直轄事業として継続しているところが散見。

被災地の再度災害防止事業の増加や、維持管理技術の向上も見込まれることから、事業効果が確認された区域は本来の都道府県管理に戻すことを徹底すべき。

出典：国土交通省資料を基に作成

無料の暫定2車線区間の有料事業4車線化

資料Ⅱ-4-15

- 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について検討を進めていく必要。
- 例えば、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(平成30年度)。また、平成31年度より、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により新規事業化。

暫定2車線区間(無料)を4車線化するにあたって有料とした事例

(暫定2車線区間)
速度低下による渋滞などの課題

- ①一般国道497号西九州自動車道
佐世保道路(佐世中央IC~佐世保大塔IC)
H22.3までに有料で暫定2車線開通
佐々佐世保道路(佐々IC~佐世保中央IC)
H23.9までに無料で暫定2車線開通

H30年度 両区間併せて、有料事業による4車線化

- ②一般国道201号八木山バイパス
S60.2 暫定2車線開通(有料)
H26.10 償還完了し、直轄管理に移行 ⇒ 無料化

H31年度 有料事業による4車線化

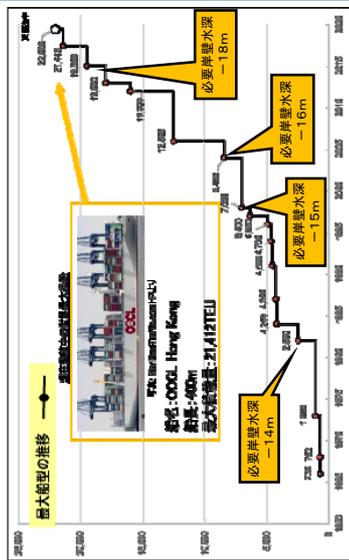
早期の4車線化の実現による課題解消



- 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傾向。こうした中、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（-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。

コンテナ船の大型化

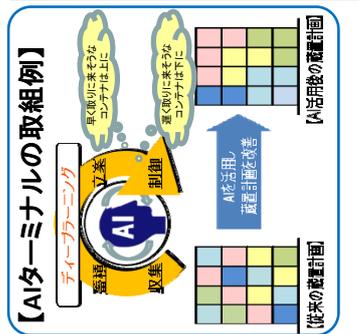
- スケールメリットによる輸送コスト低減のためコンテナ船が大型化。
- 大型船で効率的な大量輸送を行うため寄港地を厳選、拠点港からファイダー輸送。



出典：国土交通省作成資料を基に作成

横浜港コンテナターミナルの機能拡充

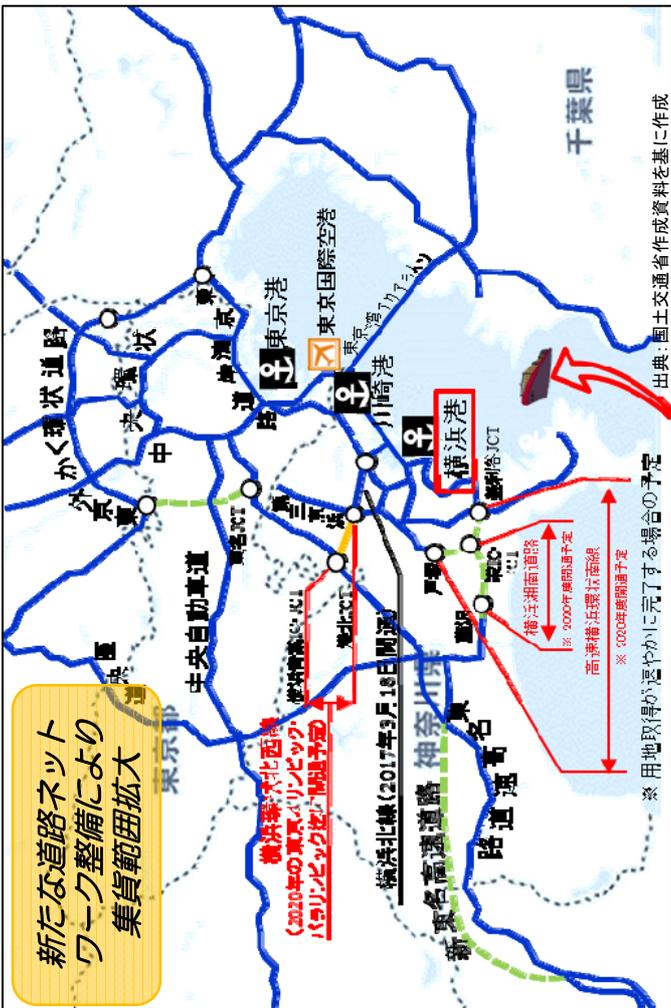
- 南本牧・新本牧ふ頭において-18mの大水深岸壁を4バース整備中。
- あわせて、本牧ふ頭では既存ストックを有効活用した改良事業を実施中。
- ※ 南本牧ふ頭においては既にIバースを完全供用。
- また、世界最先端のターミナルを目指し、生産性の更なる向上を図るため、AIターミナルの実証実験を実施中。



出典：国土交通省作成資料を基に作成

京浜港をとりまく状況と横浜港の整備方針

- 京浜港のコンテナ取扱数は今後も増大見込み（2017年811万TEU）。
- 3港（東京・川崎・横浜）の特性を踏まえた有機的な港湾整備を実施。横浜港では下記地理的特性を生かし、大型コンテナ船の受入機能に重点投資。
- 東京湾口から近い。また、自然水深が深く大水深バースの整備が可能。
- 横浜環状北西線・南線、横浜湘南道路の整備等により高速道路ネットワークが充実予定。東京港周辺の渋滞緩和効果も見込まれる。
- ※ 輸入拠点である東京港の拡張には制約あり（羽田空港周辺の高さ制限、海底トンネルによる水深の制約（-16.5m）など）。

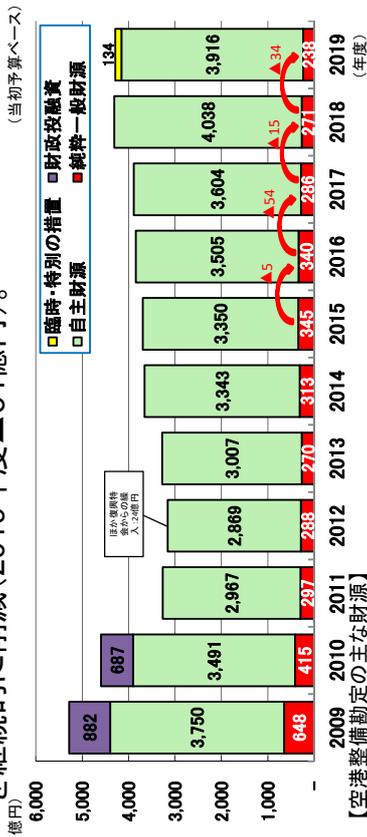


出典：国土交通省作成資料を基に作成

- 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を行い、主に空港建設に活用。
- 新規建設事業が一段落する今後は、インバウンド増加や空港コンセッションの進展により充実傾向にある空港勘定の自主財源を活用し、空港施設の維持管理・老朽化対策に重点的に取り組んでいく必要。
- その際、財政状況の厳しい純粋一般財源からの繰入れを引き続き削減し、空港勘定の独立採算化を進めていくべき。

空港整備勘定における歳入の推移

- インバウンドの増加やコンセッションの運営権対価収入などにより、自主財源が充実傾向。
- これを受け、財政状況の厳しい純粋一般財源からの繰入れを継続的に削減(2019年度▲34億円)。



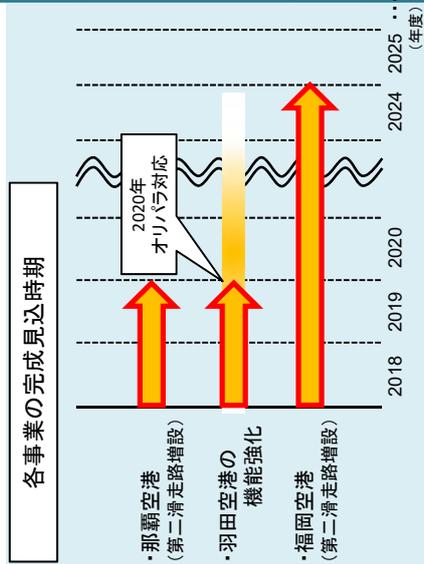
【空港整備勘定の主な財源】
 自主財源: 空港使用料収入(着陸料・停留料・航行探助施設利用料等)
 航空機燃料税(一般会計から繰入れ)※2019年度未だ軽減措置(約3割)
 純粋一般財源(一般会計から繰入れ): 自主財源の不足分を措置

平成31年度予算の編成等に関する建議のポイント

- 『今後、発着枠オークション制の導入や時間帯別着陸料など、発着枠の有効活用について検討するなど、更なる自主財源の充実に取り組むことが重要であり、空港整備勘定の独立採算化を早期に実現すべきである。』
- ※発着枠オークション制度とは、主に混雑空港における発着枠の配分に市場メカニズムを導入し、オークションにより発着枠を割り振る制度。
- ※時間帯別着陸料とは、空港混雑のピーク時とオフピーク時の着陸料に料金差を設けるもの。

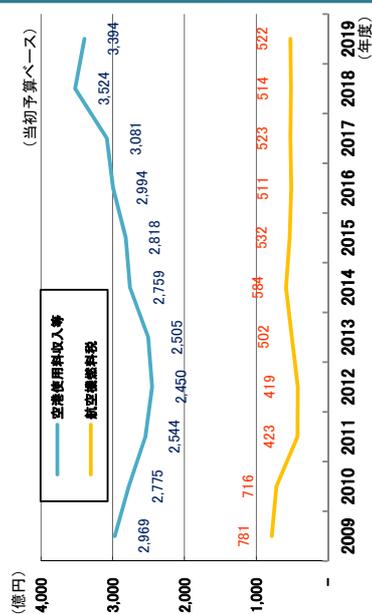
歳入の見通し: 新規建設から維持管理へ

- 空港建設には多額の費用を要するため、自主財源だけで不足する分、純粋一般財源から繰入れ。
- 空港整備は配置面からは概成。那覇空港の滑走路増設や羽田空港の機能強化が終了すれば、既存の大型案件は福岡空港の滑走路増設のみとなる。
- 今後は空港施設の維持管理・老朽化対策が重点課題となり、これに自主財源を活用して着実に取り組む必要。



歳入の状況: 自主財源の増加傾向

- ① 空港使用料収入の増加
 ✓ インバウンドの増加等を背景に、2012年以降増加傾向。
- ② コンセッション収入の増加
 ✓ 案件の増加に伴い、運営権対価収入が増加傾向(雑収入)。
- ③ 航空機燃料税収入は横ばい
 ✓ 2011年度から約3割の軽減措置(3年間)が講じられ、2回延長。
 ✓ 2019年度未だ期限。



【参考】国管理空港のコンセッション収入
 ・仙台空港: 22億円(2016年度)、高松空港: 50億円(2017年度)
 ・福岡空港: 一時金200億円(2018年度)、分割金142億円×30年間(2019年度以降)(最低提案価格は年間47億円)

- PPP/PFI推進アクションプランにおいて、民間ビジネス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として指定し、事業案件を数値目標として設定。
- PPP/PFIの事業規模目標として2022年度までに21兆円を掲げており、その達成に向け、引き続き、取組を推進すべき。(2013～2017年度における事業規模の実績は、13.8兆円)

分野 (目標)	進捗状況(2019年4月) ※赤字は2018年4月から進捗があったもの							事業中	
	導入可能性 調査	チューディリ ジェンス	マーケティング サウンディング	条例案の 提出・公表	実施方針決定	事業者公募	運営権設定 実施契約締結		事業開始
空港 (6件)	5件 秋田空港 青森空港 富山空港 佐賀空港 北九州空港	-	-	-	1件 広島空港	2件 熊本空港 北海道内複数空港	-	9件 但馬空港 関西-伊丹空港 仙台空港 神戸空港 高松空港 鳥取空港 鹿児島空港 那覇空港 福岡空港	事業開始
道路 (1件)	-	-	-	-	-	-	-	1件 愛知県	
水道 (6件)	4件 二七〇町 近江八幡町 木古内町 大牟田市	2件 伊豆の国市 村田町	2件 浜松市 宮城県	2件 大阪市 奈良市	-	-	-	-	
下水道 (6件)	4件 大阪市 小松市 大分市 大牟田市	1件 村田町	2件 宇都市 宮城県	2件 奈良市 三浦市	-	1件 須崎市	-	1件 浜松市	
公営住宅 (6件)	4件 川崎市 泉大津市 京都府 福和山市	-	-	-	-	-	10件 神戸市(東多間台) 池田市 岡山市 東京都 愛知県(東浦) 大阪府 埼玉県 京都府 神戸市(東の宮2期) 愛知県(西宮)	-	

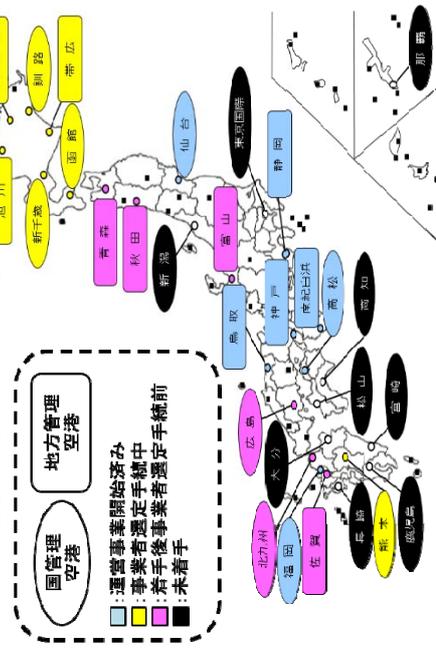
※収益型事業・公的不動産活用事業を含む。

出典：内閣府(民間資金等活用事業推進室)取りまとめ資料を基に作成

【空港コンセッションの進捗状況

(自衛隊との共用空港等19空港を除く)

※このほか関西空港、伊丹空港等においても実施中



【北海道内7空港コンセッション事業】

- 対象空港：上記の北海道内7空港(国管理空港と地方管理空港を一括してコンセッションに付す事例)
- 優先交渉権者選定に向けた手続実施中(～2019年7月)
- 2020年6月以降、新千歳空港から順次空港運営開始
- 運営権者には、効率的な運営による公的負担(補助金)の削減や、民間ノウハウの活用による一体的かつ機動的な空港運営を期待。
- 運営権対価(提案中)等：総額720億円以上(分割金24億円×30年、一時金(提案額)、収益連動負担金も導入)

【浜松市下水道コンセッション事業】

- 2018年4月から事業開始。
- 事業範囲：経営・改築・維持管理を一体化。
- 使用者は、市に使用料を、運営権者に利用料金を支払うこととし、利用料金は、総額に一定の割合を乗じて算出。料金改定の提案権限を付与。
- 事業効果 VFM:14.4% 86.6億円
- 運営権対価 総額25億円

- 平成30年度より、公共インフラにおける民間資金の活用の事業として、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。
- 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る取組であり、こうした取組を更に推進すべき。

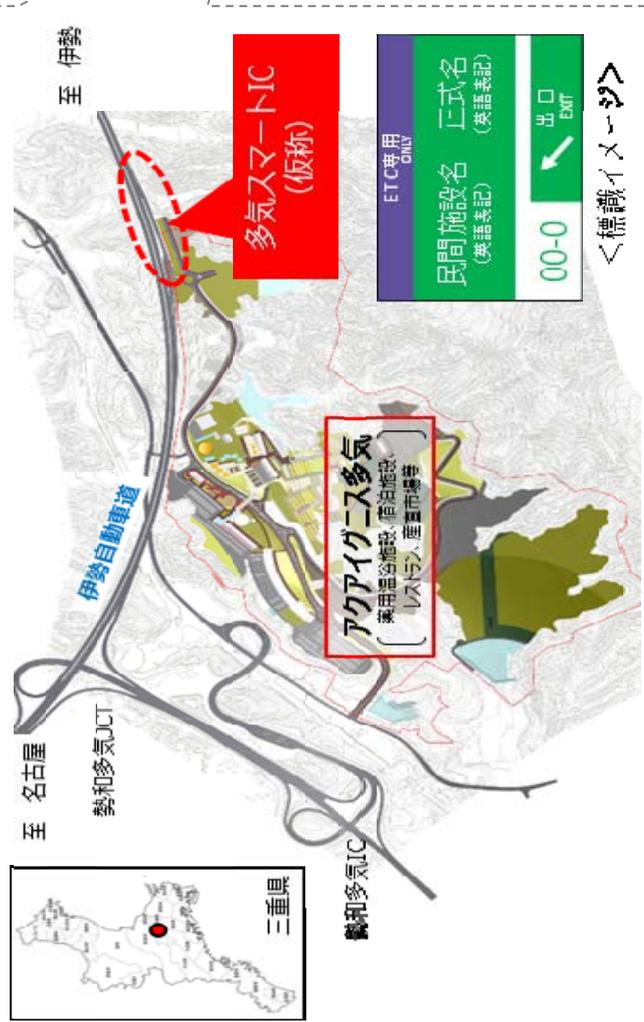
公共インフラと民間施設の連携

民間施設直結・スマートインターチェンジ

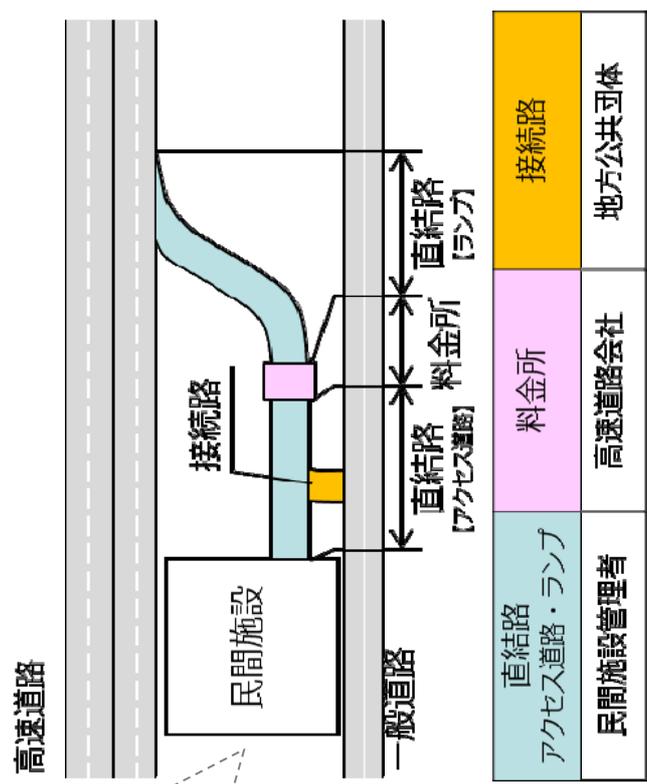
【目的】 高速道路と近傍の民間施設を直結するインターチェンジについて、民間企業の発意と負担による整備を可能とすることで、高速道路を活用した企業活動を支援し、経済の活性化を図る

【対象施設】 大規模商業施設、工業団地、物流施設 等

<事例：アクアイグニス多気(三重県多気町)>

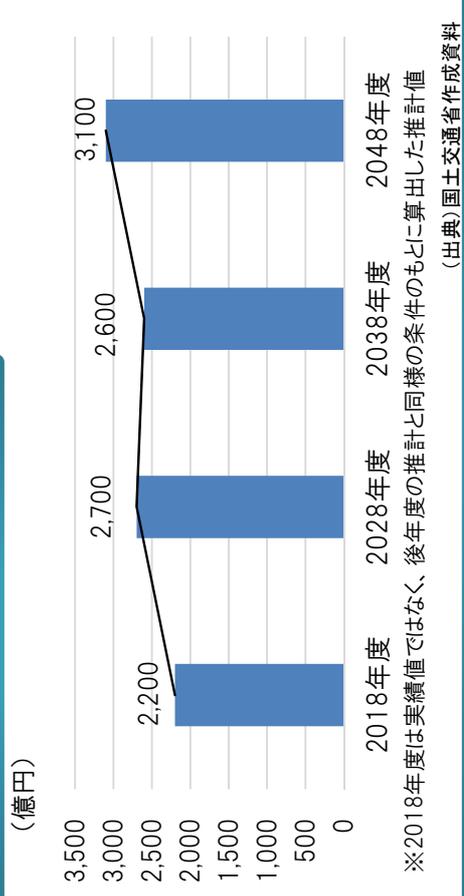


～高速道路と民間施設が直結～



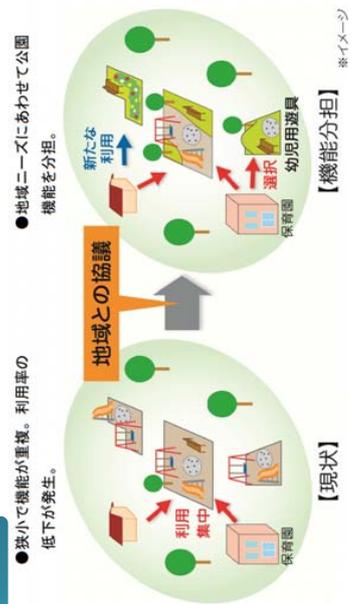
- 都市公園の維持管理・更新費について、今後、一定の増加が見込まれる中で、より活用される公園を整備していく必要。
- このため、地域のニーズを踏まえつつ公園の再編を進めるとともに、Park-PFIなどの官民連携の取組により、質の向上や民間資金の活用も含む効率的な維持管理・更新に取り組んでいくべき。

都市公園の維持管理・更新費の推計



都市公園ストック再編事業

人口減少や少子高齢化等の社会経済情勢を踏まえたコンパクトシティの推進に合わせ既存ストックの機能や配置を計画的に再編



年度	27年度	28年度	29年度	30年度	31年度
活用自治体数	3	6	10	15	17

(出典)国土交通省作成資料

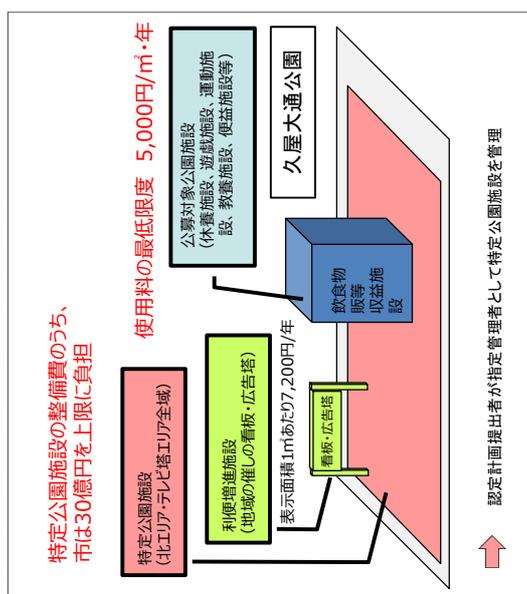
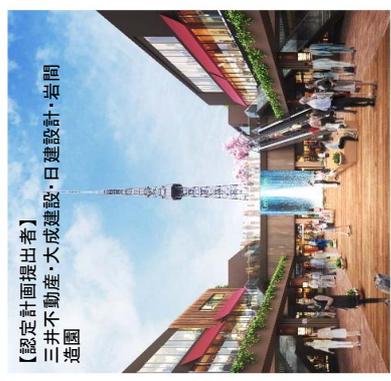
官民連携の取組

◆ Park-PFI

飲食店、売店等の設置と、その収益により周辺の園路、広場の公園施設の整備・改修等を一体的に行う者を、公募により選定

◆ Park-PFIの活用事例（久屋大通公園：名古屋市中）

- 公園全体面積：約15.7ha
- 公募対象公園施設建築可能面積：5,400㎡



◆ Park-PFIの活用状況 (平成30年度末時点)

	公募済		事業者決定		事業実施済
	選定中	決定済	選定中	決定済	
国営公園	1	0	1	0	0
自治体の公園	24	17	6	17	1
合計	25	17	7	17	1

(出典)国土交通省作成資料

- 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。
- 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。

ICT施工の実施件数

工種	平成28年度		平成29年度	
	公告工事	ICT実施	公告工事	ICT実施
土工	1,625	584	1,952	815
舗装工	-	-	201	79
浚渫工	-	-	28	24

国土交通省調べ

ICT施工の効果 (H29年度)



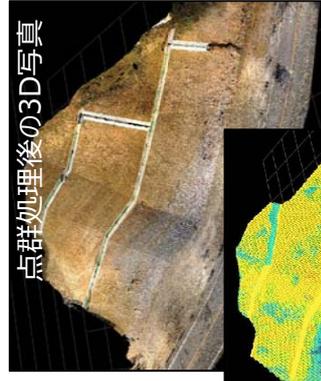
出典：ICT活用工事受注者に対する活用効果調査 (H29、N=274) より

ICT施工の取組状況例

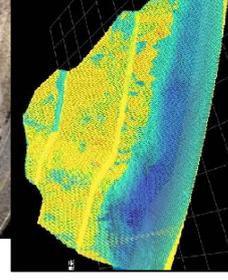
- ・ 国道35号踊瀬(おどりせ)地区道路改良工事において、ICT土工の活用により従来施工と比較して、工事に要する人手や作業時間を約1/3削減。
- ・ この結果、完全週休2日制を達成できたほか、契約工期の7日前に工事を完成。



ICT油圧ショベルでの施工



点群処理後の3D写真



掘削状況を確認可能 (青が掘削残り箇所)

重機等の位置を確認可能

出典：平成30年度 i-Construction大賞優秀賞 岡本建設(株)作成資料より

- 点検などの老朽化対策を中心に、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・長寿命化という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。
- また、地方公共団体に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。

橋梁のコンクリートのうき・剥離の点検

《橋梁のコンクリートのうき及び剥離》

従来の方法



目視及びハンマーによる打音検査



橋梁点検車による点検



新技術を活用した方法

非破壊検査(赤外線調査)によるスクリーニング※

※異常が疑われる箇所に対して打音検査を実施

2017年度より試行
2019年度より本格導入

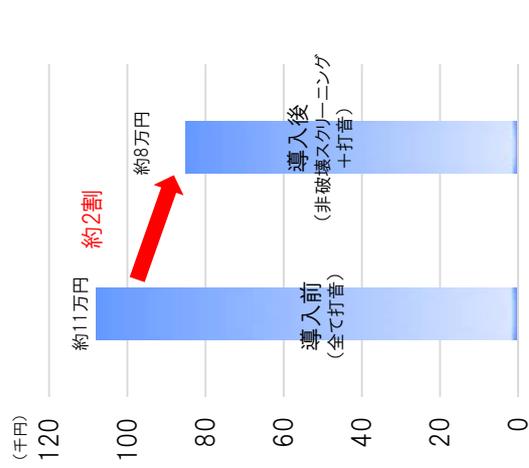


■コスト縮減の試算例

(コンクリートのうきを調べる非破壊検査技術)

非破壊検査導入前後の検査費用の比較

<全国の橋梁の平均橋面積(218㎡)あたりの検査費用>

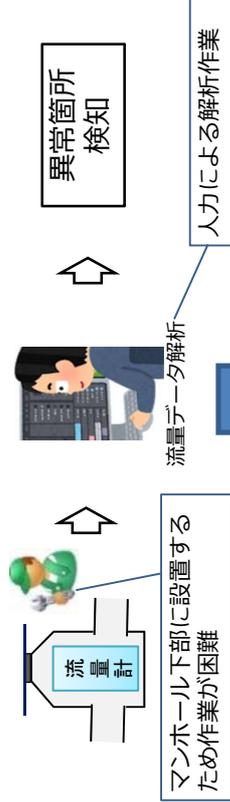


※土木設計業務等標準積算基準、建設物価(2017.1)、H29技術者単価、H29労務単価より算出
※非破壊検査によるスクリーニング率を3%と仮定 (H27年度試行結果より)
出典:第10回 道路分科会 基本政策部会資料 平成29年4月

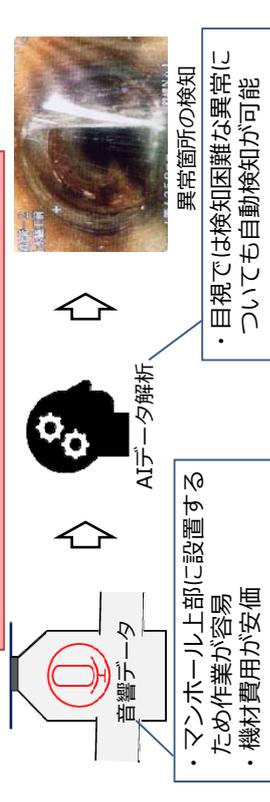
インフラデータ解析による維持管理

- > 下水道の管路延長は約47万kmに達しており、老朽化した管路が今後増加する見通し
- > 膨大なストックを抱える管路の効率的な点検・調査が必要

既存の技術



AIデータ解析による管内異常検知技術



- 安価な音響機器やAIを活用したデータ解析技術により、異常箇所の絞り込みが可能な技術について実証
- 全国約47万kmに及ぶ下水道管路管理の低コスト化、省力化を図る

- 海上保安庁においては、2016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。
- 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上で、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。

これまでの調達改善の成果

		見直し前	見直し後	増減額
航空機	整備	2015年度契約額	2018年度契約額	
	固定翼(新型ジェット機)	145億	124.4億	▲20.6億
	回転翼(中型ヘリ)	59.4億	46.4億	▲13億
船舶	維持管理	PBL非導入時試算額	PBL導入時試算額	増減額
	固定翼(6機) PBL導入(※1)	(5年間の修繕費等) 142.3億	132.2億	▲10.2億
船舶	整備	2016年度契約額	2018年度契約額	増減額
	大型巡視船(3,500トﾝ型)	138.9億	127.4億	▲11.5億

<コスト削減施策>

- 航空機** 全ての航空機に標準装備していた特別装備品(担架等)を監視業務に特化する機体については不要とする等の見直しを図ることや、PBL(※1)を導入することと予備用部品(バッテリー等)の在庫数を削減するなど、効率的な調達を実現。
- 船舶** 同型の船舶を連続して建造する場合には工事に習熟し効率的に建造することが可能となることを踏まえた契約などによりコストを低減。

(※1)PBL(Performance Based Logistics)とは、部品購入や修繕の都度個別に契約を行うものではなく、複数年に亘って部品の取得から修理までを一括して行わせる委託契約のこと。

新たな調達改善の取組

<2017年補正時の航空機調達プロセス>



<RFP(Request For Proposal)を導入した調達プロセス>

(⇒2018年2次補正措置の中型ヘリ調達から導入)



<中型ヘリ契約結果>

提案業者	提案機種	中型ヘリ予算措置額	RFP時点海保試算額
A社 (落札業者)	ベル式412EPX型 (日本製)	32.4億(※2)	32.4億(※2)
B社	レオナルド式 AW139型(伊国製)		24.5億 (▲7.9億、▲24%)
C社	シコルスキー式 S-76D型(米国製)		

3業者で競争

中型ヘリ(レオナルド式AW139型)

(※2) 2018年2次補正予算では、予算決定段階であるRFP時点の見積りを参考に試算した32.4億円措置。

整備新幹線 ～民間資金・ノウハウの活用～

資料Ⅱ-4-26

- 上下分離方式を採用している整備新幹線については、建設に係るコストへの責任感が薄くなっている可能性。
- 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法を検討すべき。
- 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見直し、貸付料の支払期間(現在30年)のB/Cの計算期間と同様の50年までの延長、施設の売却により財源を確保することを検討すべき。

高速鉄道等に係る事業概要 (出典：(財)交通協力会「新幹線50年史」等より作成)

	東海道新幹線	上越新幹線	台湾高速鉄道	LGV南ヨローロッパ・大西洋線
開業年	1964年	1982年	2007年	2017年
開業区間	東京～新大阪 (約515km)	大宮～新潟 (約270km)	台北～高雄 (約345km)	トゥール～ポルドー (約302km)
整備手法	国鉄が建設・運営・維持管理	鉄建公団が建設し、国鉄が運営・維持管理	民間事業者が建設・運営・維持管理 (70年のコンセッション)	民間事業者が建設・運営・維持管理 (50年のコンセッション)
事業費	約3,800億円	約1.7兆円	約1.7兆円 (約4,806億NTD)	約9,750億円 (約78億EUR)
財源構成	自己資金 財政投融资 民間融資 世界銀行借款(288億円) ※他の設備投資と一体整備	国鉄が公団に対し建設費相当額を30年元利均等で支払い	民間融資：79% 民間出資：8% 公的出資：14% ※民間融資の一部を公的資金で引受け	民間融資：39% 民間出資：10% 補助金：51% ※民間融資の一部に政府保証
備考	国鉄改革に伴い施設をJR東海に譲渡。 JR東海は、鉄道・運輸機構に60年の分割払い。	国鉄改革に伴い上記スキームは変更され、左記同様、JR東日本が分割払い。	建設費の増加リスクは民間事業者が引受け。	建設費の増加リスクは民間事業者が引受け。

(注)1NTD(台湾ドル)=3.5円、1EUR(ユーロ)=125円

【空港コンセッション】

○関西・伊丹空港
44年間のコンセッションにより、新関西空社は約2.2兆円の運営権対価等収入。(開空建設による1.3兆円超の負債の返済が目的)

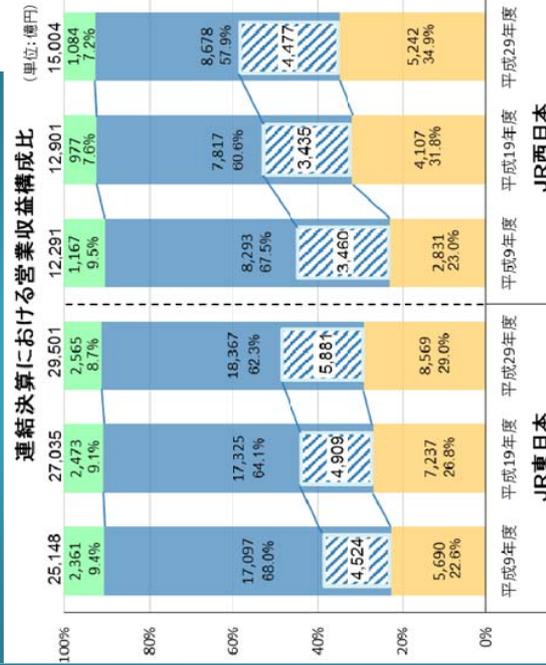
○福岡空港
30年間のコンセッションにより、国は4,460億円運営権対価収入。(滑走路の増設(約1,643億円)を前提)

【PFIによるMICE整備】

横浜市は、PFI方式でみどりみらい21地区のMICE施設の建設等を実施(25年契約・350億円)や併せて、運営権譲渡(80億円)や周辺土地のホテル事業者への売却(70億円)により歳入を確保。

(注)左記空港やMICEの事例では、収益が一定額を上回った場合、事業者は収益連動負担金を追加支払い。

JR東日本・JR西日本の収益構造の変化



(注)現状、連結対象事業による収益が貸付料に反映される仕組みとはなっていない。
出典：各社ホームページに掲載されている各年度の決算説明会資料等から作成

インフラ関連施設からの不動産収入の例



銀座コリドー街等の上を約2kmにわたって走る自動車専用道路は、ビル賃貸収益(テナント数:約400、売上高:約37億円/年)により建設費用を賄っており、通行料は無料。