令和２年度予算の編成等に関する建議

令和元年 11 月 25 日

財政制度等審議会

令和２年度予算の編成等に関する建議

令和元年11月25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２年度予算の編成及び今後の財政運営に関する基本的考え方をここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨に沿い、今後の財政運営に当たるよう強く要請する。

財政制度等審議会　財政制度分科会
名簿

令和元年 11 月 25 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)社友　元社長・会長
[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 取締役代表執行役社長
	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主席研究員

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)フジテレビジョン取締役

進藤　孝生　日本製鉄(株)代表取締役会長

末澤　豪謙　ＳＭＢＣ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　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

○　冨田　俊基　(株)野村資本市場研究所客員研究員

冨山　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)読売新聞東京本社代表取締役副社長・総務局長

横田　響子　(株)コラボラボ代表取締役・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 11 月 25 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主席研究員
	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)フジテレビジョン取締役
	進藤　孝生	日本製鉄(株)代表取締役会長
	末澤　豪謙	ＳＭＢＣ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　里沙	事業構想大学院大学学長・(株)宣伝会議取締役
	冨田　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)読売新聞東京本社代表取締役副社長・総務局長

横田　響子　(株)コラボラボ代表取締役・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

10 月 3 日(木)	○　我が国財政をめぐる現状等について ○　麻生大臣との意見交換
10 月 9 日(水)	○　社会保障について①（総論、年金、介護、子ども・子育て）
10 月 17 日(木)	○　農林水産について ○　社会資本整備について
10 月 23 日(水)	○　外交関係等について ○　防衛について ○　中小企業、エネルギー・環境について
11 月 1 日(金)	○　社会保障について②（医療） ○　文教・科学技術について
11 月 6 日(水)	○　地方財政について ○　「NIRAオピニオンペーパーNo.45　整合性のある政策論議を～財政の長期検証なき社会保障論議への警鐘～」 ―　小塩 隆士　一橋大学　経済研究所　教授 ○　「人生100年時代を支える財政・社会保障制度へ」 ―　山藤 昌志　三菱総合研究所　政策・経済研究センター　主席研究員
11 月 15 日(金)	○　令和２年度予算の編成等に関する建議（案）について①
11 月 25 日(月)	○　令和２年度予算の編成等に関する建議（案）について②

※　10 月 17 日（木）、23 日（水）は歳出改革部会

目　次

Ⅰ．総論

１．令和最初の予算編成に向けて・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

２．財政健全化に向けた基本的考え方・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3

Ⅱ．令和２年度（2020年度）予算編成の課題

１．社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11

２．地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33

３．文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 40

４．社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 50

５．農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 55

６．エネルギー・環境・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 62

７．中小企業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 64

８．外交関係・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 66

９．情報システム・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 69

10．防衛・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 70

（概　　要）

令和２年度予算の編成等に関する建議（概要）・・・・・・・・・ 75

（参　　考）

１．「NIRAオピニオンペーパーNo.45　整合性のある政策論議を
～財政の長期検証なき社会保障論議への警鐘～」・・・・・・・ 81

２．「人生100年時代を支える財政・社会保障制度へ」・・・・・・・ 93

３．参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 117

Ⅰ．総論

１．令和最初の予算編成に向けて

当審議会は、昨秋及び今春の建議において、平成時代の財政を厳しく総括した上で、令和時代は、受益と負担の乖離と将来世代へのツケ回しに歯止めをかけ、財政健全化をゆるぎなく前に進める時代とすべきと指摘した。令和の時代に着実に財政健全化を進めていくためにも、令和最初の予算編成となる令和２年度（2020年度）予算は、厳しい財政規律を土台とした質の高い予算作りが求められる。〔資料Ⅰ－１－１参照〕

日本の経済・財政にとっての最大の課題は、少子高齢化と現役世代の減少であることは論を俟たない。高齢者の増加と支え手の減少が、社会保障制度や財政の持続可能性に暗い影を落とす。働き手の減少は、人手・後継者不足など、労働力の制約要因として潜在成長率の足枷となっている。

今後の経済・財政運営に当たっては、人口減少に対応し、新たな技術も生かしながら潜在成長率を引き上げる視点と、財政や社会保障制度の持続可能性を確保する視点との両方が、これまで以上に重要となる。具体的には、働き方改革や生産性革命、全世代型の社会保障制度の構築が課題となっている。また、頻発する自然災害や厳しさを増す安全保障環境など、様々な不確実性の増大にも対応することが求められる。

今般の消費税率の10%への引上げは、全世代型社会保障制度に向けた第一歩として、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等を行うとともに、後代への負担の先送りを軽減するものである。しかしながら、受益と負担の乖離と将来世代へのツケ回しに歯止めをかけるとの観点からみれば、消費税率の引上げを経てもなお、後代への負担の先送りが続いている現状[1]は、あるべき社会保障と財政の在り方から程遠いと言

[1] 令和元年度（2019年度）ベースで、国・地方あわせた社会保障４経費は42.0兆円である一方、社会保障財源に充てられる消費税収は21.8兆円となっている。

わざるを得ない。内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」（令和元年 7 月 31 日）（以下、「中長期試算」という）によると、令和元年度（2019 年度）は、国・地方あわせたプライマリーバランス[2]（基礎的財政収支）の赤字は15.1兆円（対GDP比で2.7%）、公債等残高は1,073.8兆円（対 GDP 比で 191.8%）に達する見込みである。公債等残高の対GDP比は、従前の中長期試算が想定したような低下を一度も経験せずに年々上昇しており、低金利と経済成長に頼って財政健全化を進めることが難しい現実も、改めて肝に銘じるべきである。〔資料Ｉ－１－２参照〕

令和２年度（2020年度）予算は、今後の人口減少も踏まえ潜在成長率の引上げや社会保障制度の持続可能性確保に資するものか、様々な不確実性を見据えた適切な対応となっているかといった点から、これまで以上に厳しく中身を吟味し、質の高い予算にするとともに、着実に財政健全化を進める必要がある。

[2] プライマリーバランスとは、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まかなえているかを示す指標。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あてられる費用）を除く歳出との収支のことを表す。その意義については後述。

２．財政健全化に向けた基本的考え方

我が国の財政の問題は、社会保障制度の給付と負担のアンバランス及び諸制度の持続可能性の問題と表裏一体である。受益と負担の乖離を背景として、各年度の政策的経費をその年度の税収で賄うことができず（プライマリーバランスが赤字の状態）、公債発行への依存が常態化している。

公債発行への依存、その累積には様々な問題が伴う。公債発行に依存する緩い財政規律の下では、財政支出の中身のチェックも甘くなりやすく、中長期的な経済成長や将来世代の受益に資するかの検討もなおざりにされがちである。この結果、将来世代は、自らが決定に関与できなかった事柄について、受益の削減や負担の増加等を求められることになる。

更に、公債への依存体質が過ぎれば、経済危機の勃発や大規模な自然災害の発生、安全保障上の有事などのいざという時に、機動的な財政上の対応に制約が生じる可能性もある。危機や災害の頻度や規模について不確実性が高まる傾向がみられる中、この点は強調してもし過ぎることはない。〔資料Ｉ－１－３参照〕

財政当局は、実効的な財政健全化目標の下、いつまでも低金利環境に安住することはできないという危機感をもって歳出改革を進め、真に必要な分野を見極めて重点的・効率的に資源を投入していくべきである。また、広く国民の財政と社会保障制度の現状に対する理解と議論を喚起し、人口構造の変化を見据えた長期的な見通しに立って社会保障制度の給付と負担の乖離を是正していくべきである。

（１）財政健全化目標について

財政規律を維持する上で、実効的でわかりやすい財政健全化目標[3]は欠

[3] EU における財政規律は、推計を通じて算出される構造的財政収支をベースに複数の目標と評価指標が並立しているが、欧州委の諮問委員会（EFB）の報告書においては、推計手法の細かさや並立する評価指標の恣意的な適用といった課題が指摘されている。目標未達の場合に発動

かせない。財政運営に当たっては、2025年度の国・地方あわせたプライマリーバランスの黒字化を実現し、同時に債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくことを引き続き目標とし、歳出改革を進めるべきである。〔資料Ⅰ－１－４参照〕

プライマリーバランスは、その時点で必要とされる、国債の元本返済や利払費を含まない政策的経費を、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。プライマリーバランスの均衡の下で債務残高の実額は利払費の分だけ増加する[4]が、その際、債務残高対 GDP 比が減少するかは、分母である GDP の成長率と、金利の関係如何による。過去の経験則や理論を踏まえれば、長期金利が名目成長率を上回っている場合も多い中、保守的な見通しに立つことが求められる財政運営においては、少なくとも名目成長率と名目金利は同程度であるという前提に立つ必要がある。プライマリーバランスの黒字化が財政健全化目標として掲げられる由縁である[5]。〔資料Ⅰ－１－５、６参照〕

債務残高対 GDP 比は重要な財政の指標ではあるが、それ単独では十分な目標とは言えない。金利の動向をはじめとして債務残高対 GDP 比は政府が直接にコントロールできない要因に影響されるため、毎年度の財政運営を律する上で、十分な規律とはならない[6]。

以上を踏まえれば、プライマリーバランスの黒字化は目標として堅持すべきである。新経済・財政再生計画[7]における基盤強化期間（2019～2021年度の３か年）において「目安」に沿った予算編成を行うともに、歳出と歳入の両面の改革を進め、2025年度の確実な目標の達成につなげていくべきである。

される是正措置についても、欧州委と当該国との間で GDP ギャップの推計値が大きく異なり、是正措置適用の判断が両者の交渉に大きく依存する、といった問題が指摘されている。

[4] 債務残高の実額を増加させないためには、プライマリーバランスを黒字化した上で、更に利払費を含む財政収支を均衡させる必要がある。

[5] 名目成長率と名目金利が同程度とすれば、プライマリーバランスの黒字化は、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくための必要条件となる。

[6]「平成 30 年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（平成 29 年 11 月 29 日））

[7]「 経済財政運営と改革の基本方針 2018（骨太 2018）」（平成 30 年６月 15 日）

（２） 低金利下での財政運営とリスクマネジメント

近年、大規模な金融緩和などを背景に低金利が継続し、名目金利が名目成長率を下回る状況にあることもあり、財政健全化は先送りして問題ないといった論調も見受けられる。しかし、前述の通り、将来にわたって名目金利が名目成長率を下回り続けるという想定を置くことはあまりにも楽観的過ぎよう。そのような甘い見通しに立ち、プライマリーバランスの黒字化目標そのものを軽んじるような議論は、無責任と言わざるを得ず[8]、こうした見解に依拠し、財政健全化の取組をこれ以上後ろ倒しにすべきではない。

確かに、名目金利が名目成長率を下回る状況は、債務残高対 GDP 比の引き下げにとって有利であることは事実である。しかし、その場合であっても、あくまでもプライマリーバランスの将来にわたる黒字化に向けた道筋に目途が立っていることが大前提となる。同比率の分母であるGDPが、分子である既存の債務残高の伸びを上回って伸びるとしても、毎年度のプライマリーバランスの赤字によって新たに追加される債務が大きければ、債務残高対 GDP 比の低下は望めない。

また、金融市場で広く低金利環境が継続するとしても、その中で国債金利が低金利の恩恵を享受できるのは、そもそも日本の財政への信認が大前提となっていることも忘れるべきではない。ただでさえ膨大な債務残高を抱える中、利払費が増大すれば、柔軟な予算編成を阻む事態となる。短期間で歳出の削減を余儀なくされ、行政サービス水準の低下など、国民に大きな痛みを強いることにもつながる[9]。国債の格付けが引き下げられ、金融機関等が保有している国債の資産価値が大きく目減りすることに伴い、金融システムにストレスがかかるリスクもある。

内閣府の中長期試算の成長実現ケースでは、高成長の実現により、財政赤字の縮小と債務残高対 GDP 比の低下がもたらされるシナリオが示されているが、同試算においては「長期金利の上昇に伴い、低金利で発

[8] こうした主張における金利上昇時の対応策は、具体性を備えているとは言い難い。

[9] 特に財政への信認の低下に伴い金利が上昇する場合は、より一層の歳出削減の必要性に迫られる可能性が高い。

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[10]」という説明も同時になされている。このように、金利上昇に伴う利払費増のインパクトが発現する前のタイミングで試算期間が終わっていることに十分留意する必要がある。

なお、低金利が継続する中で、金融政策の限界といった観点などから、機動的な財政政策の役割に期待する議論がある。通商問題をはじめ、種々の海外リスクが不確実性を増大させる中において、機動的な財政上の対応の役割自体は否定されるべきではないと考えられる。しかしながら、我が国の場合、プライマリーバランスの赤字と、その結果として債務残高の累増をもたらしてきた主因が、少子高齢化を背景とする社会保障関係費の増大であり、社会保障制度の持続可能性確保といった構造的な問題と表裏一体である点には改めて留意が必要である。雇用情勢が大きく改善してきた経済状況にあってもなお、プライマリーバランスの黒字化へ向けた行程は道半ばであり、このような財政構造の現状は、「機動的な財政上の対応」を名目に放置してよいはずもなく、社会保障関係費をはじめとして、歳出構造を持続可能なものとする取組を着実に進めていく必要がある。〔資料Ⅰ－１－７参照〕

（３）長期推計と社会保障制度の持続可能性の確保

将来の経済財政の姿を展望した内閣府の中長期試算は、2028年度までの分析にとどまっている。今春の建議においては、堅実な経済前提に立った上で、団塊ジュニア世代がすべて65歳以上の高齢者となる2040年を含む長期推計の下、受益と負担の組み合わせの選択肢が国民に示され、国民的な議論を喚起していくことの重要性を指摘した。

今春の建議が取りまとめられて以降、シンクタンク[11]において、建議と同様の問題意識に立って、長期推計の取組が見られるところである。

---

[10] 「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府（令和元年７月31日））

[11] 本分科会においては、11月６日（水）に、「整合性のある政策論議を - 財政の長期検証なき社会保障論議への警鐘」（NIRA総合研究開発機構オピニオンペーパー）、「未来社会構想2050」（三菱総研）において示された長期推計につき、ヒアリングを実施した。〔参考資料１、２〕

国民的な議論を喚起していく上で、今後もこうした取組が継続されることを期待したい。

ある試算[12]は、厚生労働省が５年に１度実施している年金の「財政検証」が想定しているであろう名目経済成長率、金利を推定し、2040年を含んだ財政収支の推計を実施している。この結果、生産性向上と労働参加が進展し高成長が実現される場合であっても、プライマリーバランスの改善は進まず債務残高対 GDP 比の上昇が続く可能性があることが示されている。これを踏まえて同試算は、年金の持続可能性の前提とされている国庫負担について、その裏付けとなる財政の持続可能性が十分に検証されていないことを指摘した上で、財政・社会保障改革は、体系的・整合的に議論される必要があるとしている。今後を見据え、堅実な経済前提に立った長期推計について、省庁横断的に取り組んでいく必要がある。シンクタンクの推計を支える観点からも、まずは、政府が行っている各種推計について、その前提やデータを相互に検証可能な形で国民に示すことが重要である。〔参考資料１〕

（４）財政健全化に向けた国民の理解の促進とコンセンサスの形成

政府は、本年 10 月、消費税率を 10%に引き上げた。当審議会は予定通りの引上げを提言していたところであり、率直に評価したい。しかしながら、今回の消費税率の引上げは、財政と社会保障制度の持続可能性の確保に向けた長い道のりの一里塚に過ぎない。引き続き、財政健全化に向けて歳出と歳入の両面の改革が求められることについて国民の理解を得ることの重要性を指摘したい。

我が国の財政は依然として厳しい状況にある。今後も、今回の消費税率引上げの目的と使途や、財政と社会保障制度の現状と今後の見通しをも含め、歳出と歳入の両面の改革に取り組んでいくことの必要性について、丁寧かつわかりやすい説明を行い、国民の理解を幅広く深めていくことが必要である。

---

12 「整合性のある政策論議を - 財政の長期検証なき社会保障論議への警鐘」（NIRA 総合研究開発機構オピニオンペーパー）〔参考資料１〕

今春の建議においては、財政広報と教育についても、発信方法の多様化と将来世代に対する教育に力を注ぐよう提言を行った。ここでは改めて、高校教育において令和４年度（2022年度）に開始される新たな科目「公共」における財政と社会保障の授業の充実化等への貢献の重要性を指摘したい。

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が、こうした「財政教育プログラム」が直接カバーできる学校数・生徒数にはおのずと限りがある。その一方で「公共」の授業を通じて、将来世代である全ての高校生が財政に関する理解を深める機会を有することになる。将来世代が、自らの人生と深く関わる今後の財政や社会保障の給付と負担の在り方について、議論と決定に今後参画できる素地を作っていけるよう、財務省は、生徒の考察・探求に資する知見や情報を提供するなどの協力を惜しみなく行っていくべきである。

Ⅱ．令和２年度（2020 年度）予算編成の課題

令和２年度（2020年度）予算は、令和最初の予算編成であるとともに、新経済・財政再生計画における基盤強化期間（2019～2021 年度の３か年）の２年目の予算となる。前述のように、同計画における歳出改革の「目安」に沿った予算編成に取り組み、2025年度の財政健全化目標の達成に向け、着実に財政健全化を進めるべきである。社会保障関係費については、その伸びを高齢化による増加分におさめる目安を着実に達成するとともに、「団塊の世代」が後期高齢者となりはじめる 2022 年度が目前に迫っていることも踏まえ、給付と負担の見直しも含めた改革を速やかに実行すべきである。非社会保障関係費についても、無駄の徹底排除と真に必要な分野への資源の効率的な投入を進めるべきである。

消費税率の 10%への引上げに伴う臨時・特別の措置については、需要の平準化に向けた万全の措置が必要としても、経済政策の方向性に関する中間整理（平成 30 年 11 月）で示された方針に従い、適切な規模の措置を講じるべきである[13]。また、その際、将来の安易な歳出増につながらぬよう、真に必要な予算とすべきである。〔資料Ⅱ－０－１参照〕

また、政府は補正予算の策定を進めているが、プライマリーバランスの黒字化に向けては、当初予算のみならず、補正予算も一体として着実に歳出改革の取組を進めていかねばならない[14]。この観点から、補正予算も含む決算を反映したSNA（国民経済計算）ベースのプライマリーバランスの改善が必要である。特に本年度は、当初予算で消費税率引上げに伴う需要の平準化に向けた臨時・特別の措置として、２兆円の施策が総動員されていることを踏まえ、大規模な自然災害などの復旧・復興や米中貿易摩擦などの海外経済の下方リスクの顕在化に対応するために機

---

[13] 「①臨時・特別の措置を講ずる 2019・2020 年度予算を通じて、各措置の規模・実施時期をバランスよく組み合わせ、全体としての財政規律を堅持するとともに、②各措置の目的を明確にし、③未来及び経済構造改革に資する観点も十分踏まえて対応する。」（経済政策の方向性に関する中間整理（平成 30 年 11 月））

[14] 「プライマリーバランスの改善に向けて、当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」（経済財政運営と改革の基本方針 2019（骨太 2019）（令和元年６月 21 日））

動的な財政出動を行う場合であっても、真に有効で必要な措置かを慎重に見極めていくべきである。

１．社会保障

戦後日本を支え、高度成長を経験してきた世代が後期高齢者となってゆくとき、その後に続くのは、それまでと異なる経済状況の下に置かれ、人口数でも減少を続ける現役世代と、このままでは巨額の借金を背負うこととなる将来世代である。

世代間対立に陥ることなく、これらすべての世代の間で公平に給付を享受し、負担も分かち合うこと、将来の日本に健全な財政と安心できる社会保障制度を引き継ぐことが、現代を生きる我々の責任である。この責任を、来年度予算編成や社会保障制度改革の実行を通じて果たしていくべきである。

＜社会保障をめぐる状況と将来の見通し＞

社会保障関係費は、これまで一貫して増加を続け、令和元年度（2019年度）予算においては、一般歳出の６割を占めるに至っている。平成の30年間、他の政策経費と比較しても、社会保障関係費の増加幅（３倍）は際立っており、これと軌を一にして公債発行が大幅に増加してきた。〔資料Ⅱ－１－１参照〕

この要因として、第一に、医療、年金、介護といった社会保障給付自体が、高齢化といった人口要因で説明できる範囲を大きく超えるペースで増加してきたことが挙げられる。

加えて、我が国の社会保障制度は、社会保険方式を採りながら、高齢者医療・介護給付費の５割を公費で賄うなど、公費負担に相当程度依存しているが、特に近年、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、社会保障給付費に占める公費の割合は上昇している。〔資料Ⅱ－１－２参照〕

公費の増加に有効な対応策が講じられず、それに見合う負担も求められてこなかった結果、社会保障制度における給付と負担のバランスは、既に大きく崩れている。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り、経済協力開

発機構（OECD）諸国と比較しても、「中福祉、低負担」と言わざるを得ない特異な状況となっている。〔資料Ⅱ－１－３参照〕

更に、将来を見据えると、このまま社会保障制度の改革を行わない場合、給付と負担のアンバランスは、更に拡大すると見込まれる。これを放置すれば、現在の日本が「中福祉、低負担」を享受する見返りに、将来世代がツケを払う形で「中福祉、高負担」、更には「低福祉、高負担」への転換を余儀なくされることとなりかねない。我が国の財政と社会保障は、これまで未解決の宿題を背負ったまま、以下のように更なる課題に直面しているといえる。

第一に、今後の人口構造の変化に目を向ければ、2022年には団塊の世代が後期高齢者になり始めるため、医療・介護を中心に、これまでのペースを上回る形での公費の増加がほぼ確実に見込まれ、その後も、後期高齢者数は高止まりを続ける。また、年金給付の面で影響が大きい65歳以上の人口については、中期的に増加を続け、2040年頃にかけてピークを迎える。〔資料Ⅱ－１－４参照〕

第二に、前述のように、そもそも医療・介護給付費は高齢化による伸びを大きく超える形で増加してきた。この点はこれまで長年にわたり政策課題とされてきたが、これを抑制する実効的な方策は未だ講じられておらず、こうした増加の定量的要因すら明らかになっていない。今後もこうしたトレンドが変わるとは考えにくく、昨今における高額な新薬の相次ぐ登場や、介護利用の広がりを考慮しても、現行制度のままでは、人口動態を大きく超える形での給付増が生じると考えることが自然である。

第三に、こうした給付の負担を賄う主な「支え手」を仮に 20 歳から 75 歳未満と想定したとしても、その人口は、既に足元で大規模な減少が始まっており、特に 2040 年以降は、毎年１つの大都市の人口に匹敵する約 100 万人のペースで急速に減少していく。我が国の労働参加率は女性や高齢者を含めて相当高まってきているが、仮に更なる大幅な労働参加率の上昇を想定したとしても、労働力人口の大幅な減少は避けられない。中期的に経済成長の足かせとなる可能性があり、「支え手」一人ひ

とりの負担はその分だけ重くなりかねない。〔資料Ⅱ－１－５参照〕

こうした将来見通しは、今般の議論において紹介のあった各種推計においても明確に確認されているところである。

＜社会保障改革に向けて＞

社会保障は、給付の増加を公費に大きく依存しており、財政は、多額の公債を発行しながら、一般歳出の６割を占める社会保障関係費の更なる増加を賄っている。このように、財政と社会保障の持続可能性は表裏一体であり、給付と負担の乖離がこのまま拡大を続ければ財政も社会保障も共倒れとなりかねない。このため、財政と社会保障の両方の持続可能性を確保する取組を進めていくことが必要である。

「給付と負担の乖離」の拡大を押しとどめ、そのバランスを回復させていくためには、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、負担の在り方の見直しと給付の伸びの抑制に真正面から取り組むことが不可欠である。本年 10 月の消費税率の 10%への引上げは、負担の面での大きな一歩であると高く評価できるが、給付の面においても、以下の取組を着実に行っていくべきである。

（来年度予算における「目安」の着実な達成）

これまで、社会保障関係費を高齢化による伸びの範囲におさめるとの方針の下、「経済・財政再生計画」等における「目安」を毎年度着実に達成してきた。令和２年度（2020年度）予算においても、社会保障関係費の伸びを「高齢化による増加分に相当する水準におさめる」という方針の下、決して財政健全化の手綱を緩めることなく取り組んでいく必要がある。

（2022年を見据えた制度改革の断行）

当審議会としては、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」や「改革工程表」などに掲げられた社会保障制度改革について、これまで幾度となく議論を深め、その速やかな実行を

政府に求めてきた。

こうした改革には、これまで一定程度実施され、効果をあげてきたものもある一方、外来受診時の定額負担、地域医療構想の実行や保険者のインセンティブを効かせる観点からの交付金等の配分の在り方など、進捗が大幅に遅れているものも多い。

社会保障制度改革は常に容易ではないが、持続可能な社会保障制度の下での国民全体の利益を考えれば、団塊の世代が後期高齢者となっていく 2022 年度以降を見据え、これら未だ十分に成果をあげられていない社会保障制度改革について、直ちに具体策を検討し、実行していく以外に選択肢はない。

政府においては、少子高齢化と同時にライフスタイルが多様となる中で、誰もが安心できる社会保障制度にかかわる検討を行うため、全世代型社会保障検討会議を本年９月に立ち上げた。同会議における議論に、大いに期待したい。〔資料Ⅱ－１－６参照〕

＜給付と負担のバランスの回復に向けた改革の方向＞

①　給付・サービス範囲の見直し

医療・介護等においては、保険料や公費（共助・公助）によって医療行為や介護サービスなどの大宗が賄われる。どこまでをこうした公的保険の対象とするかは、「何を支え合いにより提供するか」という判断そのものであるが、これまで正面から問い直されないまま、その対象は拡大を続けてきた。保険財政の持続可能性が問われる昨今、自助努力では対応しきれない大きなリスクを支え合う社会保障制度本来の役割に立ち返り、限られた資源の中で国民としてどのような給付・サービスを優先すべきかを、改めて問い直す必要がある。

②　給付・サービスの効率的な提供

社会保障制度として提供される様々なサービスは、医療機関や介護施設、保育施設といった提供者を介して国民が享受する。国の支出は、国民の受けるサービスに対してではなく、これら提供者に対して支払わ

れ、提供者にとっては収入（報酬）としての意味を持つ。しかし、重要なのは提供者がどのような収入を得るかではなく、国民が受けるサービスの質である以上、国民負担をできる限り抑制しながら、効率的に質の高いサービスを提供するための公定価格（診療報酬、介護報酬等）や提供体制とすべきである。

③　時代に即した公平な給付と負担

社会保障給付を効率化していく上記の取組を行ってもなお、高齢化の進展により伸びゆく費用は、保険料、税など何らかの形で国民が負担せざるを得ない。

その負担の分かち合い方に関し、現役世代は今後も毎年大幅に減少を続け、かつ、バブル崩壊や就職氷河期を経験するなど経済的にも困難を抱える者も多い。団塊の世代が後期高齢者となり、給付費が大幅に増加する中、現行制度では現役世代の負担は大きく増加する。急速な高齢化や人口減少といった時代の変化に加え現役世代の負担能力を踏まえ、その負担が過重とならないよう、また将来世代にツケを回さないよう、世代間、世代内で公平に負担を分かち合う観点からの負担構造の見直しは避けられない。〔資料Ⅱ－１－７参照〕

上記①から③のような視点で改革を進めていくことに関して、依然として、予防・健康づくりを行うことでも医療費適正化が期待できるといった主張がある。この点については、医療費が適正化された場合、社会保障関係費の「自然増」が減少する形で実績として反映されることとなる。他方で、

・　今般の議論において紹介された推計[15]を含め、むしろ医療費は増加するとの指摘も多い。
・　また、相当の財政支出を追加して進めてきた特定健診・特定保健指導といった生活習慣病予防の取組について、かなりの医療費適正化効

[15] 「未来社会構想 2050」（三菱総研）において示された長期推計〔参考資料２〕

果を期待されていたが、コストを上回る実証的・定量的な医療費適正化効果は未だ示されていない[16]。

確かに、予防・健康づくりは個々人の QOL（Quality of Life）の向上という大きな価値をもたらすものであり、エビデンスに基づく KPI の設定や費用対効果の検証を前提として、今後も推進すべきであることは変わらない。しかしながら、今述べた点を踏まえれば、予防・健康づくりの推進を理由に改革の手を緩めることなく、給付と負担のバランスの回復に向けた上記の取組を着実に進めるべきである。

以下、医療、介護、子ども・子育て、年金の各政策分野について、当審議会の求める具体的な改革の方向を示す。

（１） 医療

国民医療費は過去 10 年間で平均年率 2.4%の伸びを示しており、医療費を賄う雇用者報酬等の伸びを大きく上回っている。〔資料Ⅱ－１－８参照〕

医療費は、公費、保険料及び自己負担によって賄われている。このうち、公費については、既に国債発行に大きく依存し将来世代にツケ回しを行っている状況にあり、保険料についても、年々上昇[17]し、急速に減少していく現役世代の大きな負担となって可処分所得を引き下げる要因にもなっている。他方で、自己負担については、高額療養費制度の影響もあり、実効負担率が年々低下傾向[18]にある。

こうした中、これまでは世界に冠たる制度として評価され、機能してきた医療保険制度を将来にわたって持続可能なものとするために必要な

---

[16] 平成 17 年（2005 年）の経済財政諮問会議においては、生活習慣病対策による医療費適正化効果は 2025 年度の段階で 2.8 兆円との試算が示された。しかしながら、その後、政府は毎年度国費 200 億円強を投じて特定健診・保健指導を推進してきているが、その実施率向上による効果額については、今後更にデータを蓄積して分析を深める必要がある等の諸点を指摘しつつ、一定の仮定の下で機械的に試算したものとして、医療費ベースで 200 億円とされている（平成 29 年 1 月 12 日　医療・介護情報の活用による改革の推進に関する専門調査会とりまとめ）。

[17] 例えば、健康保険組合の平均保険料率は、約 7.4%（平成 20 年度）から約 9.2%（平成 30 年度）に上昇している。

[18] 医療保険全体で見た患者の実効負担率は、約 17.0%（平成 20 年度）から約 15.0%（平成 30 年度）に低下している。

改革を着実に実行していくことが重要な課題である。特に、団塊の世代が 2022 年に後期高齢者となり始めることも踏まえれば、残された期間はわずかであり、改革はまさに待ったなしの状況と言える。〔資料Ⅱ－１－９参照〕

① 保険給付範囲の在り方の見直し

イ）現状と改革の考え方

現在の医療保険制度では、医療費が低額でも高額でも年齢等に応じて一律定率の自己負担[19]とすることが原則となっている。

医療保険制度の基本は自助努力では対応しきれない大きなリスクへの備えである。限られた医療資源の中で医療保険制度の持続可能性を確保していくためには、「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助」との考え方[20]の下、現役世代の保険料負担等にも配慮しながら、大きなリスクをどのように支えるかという観点から改革を進める必要がある。

ロ）主な改革の方向

高額・有効な医薬品を医療保険制度で一定程度取り込みつつ、制度の持続可能性を確保するためには、小さなリスクへの保険給付の在り方を検討すべきである。

日本の１人当たり年間外来受診回数（医科）[21]は OECD 平均の約２倍であり、国民全体の延べ外来受診回数は医科・歯科合計で年間約 21 億回に達しているが、その多くは少額受診である。高額な医療費が生じた場合には医療保険制度がきちんと支えるという安心を確保していく観点から、外来受診に対し少額の定額負担を導入し広く負担を分かち合うべきである。こうした定額負担の導入にあわせて、かかりつけ機能の推進など医療提供体制の適正化を進めることにより、国民が受ける医療サー

[19] 義務教育就学前の者は２割負担、義務教育就学時から 69 歳までの者は３割負担、70 歳から 74 歳までの者は２割負担、75 歳以上の者は１割負担が原則となっている。

[20] 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た上で必要な生活保障を行う公助が位置付けられている。

[21] １人当たり年間 12.6 回

ビスの質の向上につなげられることに留意する必要がある。また、定額負担の導入は、貴重な医療資源の有効活用に向けた国民的な意識醸成の契機となることが期待される。

また、薬剤費の自己負担については、OTC 医薬品[22]と同一の有効成分を含む医療用医薬品に対する保険給付の在り方の見直し、薬剤の種類に応じた自己負担割合の設定、薬剤費の一定額までの全額自己負担などが考えられる。

今後は、単価が極めて高額な医薬品のみならず、単価が高額で患者数が非常に多い医薬品の登場が保険財政に影響を与えかねない。こうした中、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の経済性の面からの評価も踏まえて検証を行い、保険収載の可否も含め公的保険での在り方を決める仕組みとすべきである。

これらの保険給付範囲の見直しに当たっては、新たな類型の創設も含めて保険外併用療養費制度の更なる活用を行うべきである。〔資料Ⅱ－１－10～12 参照〕

②－１　保険給付の効率的な提供（診療報酬改定の合理化・適正化）

イ）現状と改革の考え方

令和２年度（2020 年度）は２年に１度の診療報酬改定[23]の年である。診療報酬は、医療機関等から見れば収入であるが、国民から見れば受診等にかかる料金にほかならない。改定に当たっては、医療機関等の経営状況という側面だけでなく、国民負担に与える影響を十分に考慮する必要がある。

過去 10 年間の国民医療費の伸び（平均年率 2.4%）のうち、高齢化等の要因による増加は平均年率 1.1%であり、残りの半分程度は高齢化や人口増減とは関係のない増加である。この部分には、新規医薬品等の保

[22] 薬局などで購入することができる市販の医薬品

[23] 診療報酬は、医師の人件費等の「技術・サービスの評価」である「診療報酬本体」と、医薬品や特定保険医療材料の値段の「物の価格評価」である「薬価等」で構成されている。

険収載や医師数等の増加のほか、診療報酬改定の影響も含まれており、政策的に対応できる余地があると考えられる。また、医療機関の人件費や物件費を賄う診療報酬本体の水準を見ると、累次の診療報酬改定により、賃金や物価の水準と比べて高い水準となっている。

予算編成過程においては、医科、歯科及び調剤という大くくりでの各科改定率のみを決定しているが、その改定財源が各科の中でどのように配分されているか定かではない。

調剤報酬については、診療報酬改定において各科の技術料に対する伸び率が固定化されている中、調剤報酬の増加により、増加し続ける薬剤師１人当たりの技術料が確保されている構図にある。技術料に占める調剤基本料、調剤料及び薬学管理料の割合も過去 10 年間でほとんど変化がなく、対物業務から対人業務への構造転換[24]を後押しすることが求められる。

ロ）主な改革の方向

これまで述べたように人口構造に大きな変化が生じる中、国民負担の抑制や医療保険制度の持続可能性の確保の観点から、医療費の伸びを高齢化等の要因による増加の範囲に収めるためには、診療報酬改定において２年間で▲２％半ば以上のマイナス改定とする必要がある。また、診療報酬本体についても、賃金や物価の水準と比べて高い水準となっており、同様の観点からマイナス改定により是正していくべきである。

予算編成過程で改定率を決定する際には、医科・歯科・調剤の各科改定率だけではなく、病院と診療所との間で改定率に差を設けるなど配分に当たっての大枠を示すべきである。

医師の働き方改革への対応に当たっては、タスク・シフティング[25]等への政策的な支援は必要であるが、全体として労働コストが増加しないようにすべきであり、安易に患者負担・保険者負担を生じさせることは

[24] 薬剤の調製や取揃えなどの業務から、在宅患者訪問も含めた継続的な服薬状況のモニタリングと、それを踏まえた医師へのフィードバックや処方提案、残薬解消などの業務へ重点化すべき。

[25] 医師から医師以外の職種への業務の移管

避けるべきである。

調剤報酬については、全体として水準を下げつつ、調剤報酬全体の在り方について見直しが必要である。特に、調剤料については、剤数や日数に比例した算定方法を適正化し大胆に縮減すべきである。

医療法人が医療法に基づき都道府県に提出している財務諸表等の「見える化」を推進することにより、医療法人全体の経営状況の動向の把握や診療報酬改定の議論の精緻化に活用すべきである。〔資料Ⅱ－１－13～19 参照〕

②－２　保険給付の効率的な提供（地域医療構想の推進）

イ）現状と改革の考え方

医療保険制度の持続可能性の確保に当たっては、医療提供体制の効率化もあわせて重要である。主要先進国と比較して多い人口当たり病床数は、年齢調整後の入院医療費と強い相関関係が存在しており、病床当たり医師数が非常に少ない要因にもなっている。病床数の適正化は、医療費の適正化や医師の働き方改革の観点から喫緊の課題であると言える。

将来の医療需要を踏まえて 2025 年（令和７年）における病床の必要量に係る推計が盛り込まれた地域医療構想については、現在、公立・公的医療機関等が具体的な対応方針を概ね策定し終えた状況にある。他方、その内容は 2025 年（令和７年）に実現すべき姿に沿ったものとなっておらず、厚生労働省は、対象となる医療機関名を公表するとともに、遅くとも令和２年９月までの再検証を要請している。〔資料Ⅱ－１－20 参照〕

ロ）主な改革の方向

当審議会は、平成 26 年（2014 年）５月の建議以降、これまでも各都道府県が策定した地域医療構想の実現を強く主張し続けてきた。平成 30 年度（2018年度）までの２年間が具体的な対応方針を策定するための集中的な検討期間と位置付けられたものの、上述のとおり進捗が大幅に遅れている。都道府県は、医療費の適正化に向けて主体的に取り組むべき

である[26]。今回の再検証の要請[27]は、2025 年の実現に向けた最後の機会であると捉えるべきであり、病床のダウンサイジングも含めた大胆な取組が必要である。その際、アウトカムベースの KPI を設けて中間的な達成状況を評価するとともに、その達成状況が不十分な場合には、都道府県知事の権限の在り方を含むより実効性が担保される方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－21、22 参照〕

都道府県に対する地域医療介護総合確保基金[28]の配分については、一定の基準を設けた上で、地域医療構想の実現に積極的に取り組む地方団体に対して支援できるよう大胆にメリハリ付けを行うべきである。

②－３　保険給付の効率的な提供（国保の保険者機能の強化）

イ）現状と改革の考え方

国民健康保険（国保）については、平成 30 年度（2018 年度）から財政運営が都道府県単位化され、都道府県が医療提供体制確保と地域保険運営の双方で一体的に改革を進めることが可能になった。こうした中で、都道府県が医療費適正化の主体として給付と負担の両面から保険者機能を発揮するための取組を行っていく必要がある。

医療費を賄うに当たって本来徴収すべき保険料を、被保険者以外も負担する地方公共団体の普通会計からの法定外繰入によって軽減している地方団体があり、保険者（特に財政力の強い地方団体）として規律ある保険財政の運営とは言えない状況が続いている。

大半の都道府県においては、各市町村の年齢調整後の医療費水準を保険料水準に反映させる仕組みを採用している。都道府県が地域医療の提

---

[26] 我が国の医療制度におけるフリーアクセスや出来高払いなどの性質を踏まえれば、医療費適正化に向けた医療機関のインセンティブが働き難い構造にあることから、医療機関の自助努力以外の規律を働かせる必要がある。

[27] 今回の再検証の要請は、公立・公的医療機関等を対象に行われたものであるが、民間医療機関においても、地域医療構想の実現に沿った対応方針を策定・実行し、構想区域全体として取組を進めていくべきである。

[28] 地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設・設備の整備に関する事業等の経費を支弁するために各都道府県に設置された基金であり、国も必要な資金の３分の２を負担している。令和元年度（2019 年度）予算で 1,034 億円（医療分・公費ベース）。

供体制を整備する責任を有するにもかかわらず、その結果生じている医療費水準の地域差を保険料水準の差に帰着させていることは、他の医療保険制度[29]では都道府県内の保険料水準が統一されていることから考えても、必ずしも適当とは言えない。

そのほか、先進・優良事例や隣接・同規模の地方団体の取組も参考にしながら、地方団体において医療費の適正化に向けたインセンティブが適切に働くように個々の制度や運用を改めていく必要がある。

ロ）主な改革の方向

各都道府県は、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観点から、平成 30 年度（2018 年度）から更に拡充された約 1,700 億円の公費の適切な活用等により、遅くとも令和５年度（2023 年度）[30]までに法定外一般会計繰入等を解消すべきである。〔資料Ⅱ－１－23 参照〕

県内の医療費を賄うために各市町村が納付する納付金の額は、国が定める「納付金等算定ガイドライン」に基づいて算定され、現在、各市町村の年齢調整後の医療費水準を保険料水準に反映することが原則となっている。これを都道府県内の保険料水準の統一を原則とするよう変更すべきであり[31]、このことは医療アクセスの徒らな地域格差の解消に向けて都道府県が医療提供体制を整備するインセンティブにもなる。

保険者における医療費の適正化に向けた取組に対するインセンティブをより働かせる観点から、政府は、普通調整交付金の配分方法の見直し[32]を行うとともに、保険者努力支援制度において現在は公表されていな

---

29 協会けんぽ、後期高齢者医療制度

30 各都道府県における国民健康保険事業の運営に関する方針は、最も長いもので、平成 30 年度（2018 年度）から令和５年度（2023 年度）までの６年間を対象期間としている。

31 このガイドラインにおいては、将来的に保険料水準の平準化を目指すこととされているものの、あわせて、「都道府県内市町村間で医療費水準に差異がある都道府県においては、年齢調整後の医療費指数を各市町村の納付金に反映させることが原則」とも記載されており、将来的な目標と逆行している。

32 実際の医療費ではなく、各都道府県における被保険者の年齢構成を勘案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への転換を行うべきである。勘案すべき要素としては、本人や地方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。

い市町村ごとの点数獲得状況を指標ごとに公表すべきである。〔資料Ⅱ－１－24、25 参照〕

③　時代に即した公平な給付と負担

イ）現状と改革の考え方

75 歳以上の者の１人当たり医療費は約 91 万円であり、74 歳以下の者の約４倍となっている。一般に高齢になるほど医療費が増加していく中で、公費による支援や保険制度間での支え合いを行う仕組みとなっているが、後期高齢者支援金を通じて医療費を支える現役世代の保険料負担は近年重くなっている[33]。こうした現役世代の負担能力や高齢者の自己負担に係る負担感も勘案しながら、年齢に応じた負担から負担能力に応じた負担に転換する改革を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－１－26、27 参照〕

ロ）主な改革の方向

団塊の世代が 2022 年に後期高齢者となり始めることや支え手が今後減少していくことを踏まえれば、診療報酬の合理化・適正化など高齢者も含めた医療費の抑制に不断に取り組みつつ、世代間・世代内の公平性を確保するための見直しを行っていく必要がある。

世代間の公平性を確保しつつ個人から見て大きな負担増とならないようにする観点から、高齢者の自己負担割合について、新たに 75 歳になる者から 70～74 歳時と同じ２割を維持するべきである。なお、この方策は、現在既に１割負担となっている者は対象ではなく、個々の高齢者の負担の引上げではない。

また、世代内の公平性を確保する観点から、負担能力のある者には負担能力に応じた負担を求めるべきである[34]。具体的には、高所得者につ

[33] 加齢に伴って一人当たり医療費が増加していくことを考慮してもなお、高額療養費によって高齢者の実効負担率は低下する一方で、高齢者医療費の増に伴う現役世代の負担増は重くなっている。

[34] なお、高額療養費制度においては、高額な医療費が生じた際、所得に応じて自己負担の限度額を定めている。

いて自己負担割合が現役世代と同様に３割となる「現役並み所得」の判定基準の見直しを行う必要がある。加えて、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も検討するべきである。〔資料Ⅱ－１－28 参照〕

（２）介護

介護保険制度の創設から約 20 年が経つ。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、創設時から総費用は約３倍、１号保険料は約２倍の水準となっている。今後も高齢者の増加、現役世代（支え手）の減少により、総費用、保険料負担ともに増加していくことは避けられない。このため、改革工程表に基づき本年度中にとりまとめられる介護保険制度改革において、制度の持続可能性を確保し、保険料負担の増加を抑制する改革を着実に実施することが必要である[35]。改革項目の多くは３年前の制度改革時にも議論されたものであり、今回確実に処理することが求められる。〔資料Ⅱ－１－29 参照〕

①　給付・サービスの範囲の見直し

イ）現状と改革の考え方

介護保険制度の給付・サービスの範囲は、制度の持続可能性を確保する観点から、利用者が自立した日常生活を営むことができるために真に必要な範囲でなければならない。これまで、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、各市町村が地域の実情に合わせて多様な人材・資源を活用し、効果的・効率的なサービスの提供を可能とする「地域支援事業」へ移行する改革等を実施してきたが、引き続き、見直しを行っていく必要がある。

ロ）主な改革の方向

[35] 制度の持続性確保のほか、「介護離職ゼロ」に向けた介護人材の確保等の取組みも必要。

在宅の者に対するケアマネジメントサービスは、全額保険給付となっており、自己負担がない[36]。これは、制度創設時に新たに導入されたケアマネジメントサービスを普及させるためであるが、制度創設から約 20 年が経過しサービスが浸透したことを踏まえ、ケアマネジメントサービスの質の向上・中立性の確保を図りつつ、通常の介護サービスと同じく自己負担を導入すべきである[37]。

また、保険給付は基本的に大きなリスクへの備えであり、小さなリスクには地域の実情に合わせた柔軟な対応が効果的・効率的であるという観点から、軽度者のうち残された要介護１・２の者の訪問・通所介護について、生活援助サービスをはじめとして、地域支援事業への移行等を検討すべきである[38]。〔資料Ⅱ－１－30、31 参照〕

② 給付・サービスの効率的な提供

イ）現状と改革の考え方

要支援者向けの訪問・通所介護サービスについては 2018 年３月末に地域支援事業への移行が完了したところであるが、依然として従前相当のサービス提供の占める割合が多い。一方で、多様な人材・資源を活用して効果的・効率的にサービスを提供する市町村も存在している。

また、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おり、保険者の介護予防・重度化防止の取組により縮減可能な地域差は適正化していく必要がある。平成 30 年度（2018 年度）からインセンティブ交付金を創設しているが、必ずしも要介護認定率や一人当たり介護給付費の低い保険者に重点的に配分されておらず、指標や配点を見直す必要がある。

---

36 通常の介護サービスは、原則、費用の９割が保険給付、１割が自己負担。

37 自己負担の導入は、利用者自身がケアプランに関心を持つことを通じてケアプランの質の向上にもつながると考えられる。

38 介護給付の一部が地域支援事業へ移行したとしても、財源構成（国 25%、都道府県 12.5%、市町村 12.5%、１号保険料 23%、２号保険料 27%）は、移行前と変わらない。また、「②給付・サービスの効率的な提供」で述べているとおり、既に地域支援事業に移行した要支援者向けの訪問・通所介護サービスについても、好事例の横展開などによる質の向上策を実施すべき。

ロ）主な改革の方向

要支援者向けの訪問・通所介護サービスについては、地域支援事業へ移行した趣旨を踏まえ、効果的・効率的にサービスを提供している自治体の例を横展開し、質の向上を図る必要がある。

インセンティブ交付金については、アウトカム指標への配点の重点化や減点のための指標（ペナルティ）の追加など、メリハリをつけた配分として、実効性のある介護予防・重度化防止に向けた取組を促進し、地域差を縮減していく必要がある。特に、地域差の縮減には都道府県が市町村を支援・指導することが重要であり、そうした取組を反映する指標・配点とすべきである。また、更なる「見える化」のため、現在は公表されていない市町村ごとの点数獲得状況の公表が求められる。更に、調整交付金についても、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の視点も含めた活用を図る必要がある。加えて、２号被保険者の保険料財源の配分についても、認定率や給付の抑制等に成果をあげた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、行政手続きを含めたICT 等の活用による介護事業所・施設の運営効率化、介護事業者の大規模化、介護サービスの質の向上・効率化に向けたデータの活用、サービス付き高齢者向け住宅におけるサービス提供の適正化などに取り組む必要がある。また、令和３年度（2021年度）の介護報酬改定に向けて、その前提となる介護事業経営実態調査について、多様な主体の経営状況等が適切に把握できるよう調査方法・集計方法等を見直すなど、統計の精度の向上が重要である。〔資料Ⅱ－１－32～38 参照〕

③　時代に即した公平な給付と負担

イ）現状と改革の考え方

介護保険費用については、令和元年度（2019年度）予算において年間11.7 兆円であるが、このうち、利用者負担は、0.9 兆円（7.6%）にとど

まっている[39]。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している。

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である。その際、利用者の負担は所得・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。

ロ）主な改革の方向

利用者負担については、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、原則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るとともに、高額介護サービス費を含め、負担能力に応じた負担となるよう検討すべきである。また、介護施設等に入居する低所得者向けの補足給付については、資産による負担能力を勘案することの実効性を担保する観点から、預貯金等の基準等の見直しが求められる。更に、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、在宅と施設の公平性を確保する等の観点から、これを除外する見直しを検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－39～41 参照〕

（３）子ども・子育て

先進諸外国と比較して低い国民負担率と厳しい財政状況の下でも、子ども・子育て分野については、大幅な拡充が行われてきた。平成 15 年度（2003年度）に少子化社会対策基本法が制定されて以降、現金給付である児童手当を段階的に拡充するとともに、特に平成 25 年度（2013 年度）以降は待機児童解消に向けて、現物給付（保育サービス）を大幅に拡充してきた。今年 10 月からは、消費税率の引上げによる増収分の使

[39] 利用者負担は所得に応じて負担率が１～３割になるが、受給者全体 658 万人の９割以上が１割負担であり、高額介護サービス費の影響等も受け、実効的な負担率（利用者負担／総費用）は１割を下回っている。

途を変更し、３～５歳児等の幼児教育・保育は無償化される。

今後も、子ども・子育て分野の重要性は言を俟たないが、近年のこうした急速な拡充の中で、真に子どもや子育て世代のためになる支援になっているか、少子化対策としての政策効果が十分期待できるかといった観点から公費の「使い道」の精査をしていくことは不可欠である[40]。〔資料Ⅱ－１－42 参照〕

例えば、保育サービスは保育所等の施設を通じて提供されるが、国民負担を抑制しながら真に子ども・子育て世帯に適切なサービスを提供しているかという観点から、新制度施行後５年の実施状況を踏まえた公定価格の見直しを行う必要がある。

具体的には、土曜日の利用児童数・勤務職員数は、平日よりも大幅に少ないにもかかわらず、公定価格の算定においては平日と同額としている。こうした点も含め、実態に即した公定価格に見直していくべきである。〔資料Ⅱ－１－43 参照〕

（４）年金

賦課方式を基本とする我が国の公的年金制度において、年金財政の持続可能性は確保されている[41]。これは、将来的な負担の水準を固定し、給付を自動調整して長期的な財政均衡を図る平成 16 年（2004 年）改革の年金財政フレームが、消費税増収分の安定財源の確保による基礎年金

---

[40] 児童手当については、高所得者に対する特例給付の見直しについてこれまで審議を積み重ねてきたが、今般の審議において、事務局提出資料に記載された厚生労働省の調査結果について、その後、同省から論点に大きく関わる部分の修正がなされた。こうした状況に鑑み、本建議においては児童手当について特段の提言を行わないこととした。

[41] 公的年金の財政方式には、賦課方式と積立方式があるが、賦課方式には、想定を超えたインフレや賃金上昇があった場合でも、その時点での現役加入者の保険料負担により実質的に価値のある年金を支給できるという積立方式にはない利点がある。賦課方式は人口構成の変動の影響を受けやすいとの指摘があるが、積立方式であっても、現役世代の人口減少の結果、その時々の生み出す付加価値が減少するならば、利子や配当等の資本収益も減少し、高齢者に配分されることとなる年金の水準も低下するなど、少子高齢化等の影響を免れるものではない。更には、現実問題として、賦課方式から積立方式への切替えを仮に行う場合には、切替え時の現役世代は、自らの将来の年金の積立に加えて、別途の形でそのときの受給世代の年金を重ねて負担しなければならないという「二重の負担」の問題が生じることになる。〔資料Ⅱ－１－44～46 参照〕

国庫負担割合の２分の１への引上げ等を経て、概ね完成を見ているゆえである。

実際、本年８月に公表された財政検証の結果、経済成長と労働参加が進むケースでは、マクロ経済スライド終了時に所得代替率が 50%以上を維持することが確認されている。

もっとも、年金制度について、持続可能性の一層の強化や社会経済状況の変化への対応の観点から、制度改革が不断に検討され、適時適切に実施されなければならないことは言うまでもない。このような見地から、財政検証については、単に財政の現況と見通しを示すだけでなく、諸課題の検討に資する検証として「オプション試算」があわせて公表されている。

「骨太 2019」で掲げられているとおり、当面の年金制度改革の課題は、被用者保険の適用拡大、繰下げ受給の柔軟化、在職老齢年金制度の見直しの３項目である。被用者保険の適用拡大は、働き方の多様化を年金制度等に反映するものであり、残りの２項目は、就労期の長期化による年金水準の確保・充実を目指したものである。いずれも財政的な視点からの改革ではないが、長期的な財政均衡を前提に、限られた資金をどのような形で年金給付として分配すれば社会的厚生を高め、経済の活性化を含む国民生活の安定に寄与できるかという観点からすれば、重要な制度改革である。

まずは、今次の制度改正において改革の趣旨が貫徹されることを期待する。同時に、年金の額の改定の仕組みの在り方[42]、高所得者の年金給付の在り方、公的年金等控除を含めた年金課税の在り方の見直しといっ

---

[42] 年金の額の改定の仕組みの在り方については、本年８月の財政検証に伴う参考試算において、平成 28 年（2016 年）年金改革法で成立した年金額改定ルールの見直し（賃金変動に合わせて改定する考え方の徹底やキャリーオーバーの導入）について、将来の給付水準を向上させる効果があることが示されている。令和元年度（2019 年度）の年金額改定においては、令和元年度分のマクロ経済スライドの発動による調整に加え、平成 30 年度（2018 年度）に発動されず繰越し（キャリーオーバー）されていた分もあわせて調整されたうえで、消費税率引上げによる影響から増額改定となった平成 27 年度（2015 年度）を除けば、平成 11 年度（1999 年度）以来 20 年ぶりの名目年金額の増額改定（＋0.1%）が実現している。

このような経済情勢の推移や過去の制度改正の効果を見極めつつ、同じく参考試算で将来の給付水準を向上させる効果が確認されているマクロ経済スライドの名目下限措置の撤廃をはじめ、更なる制度改革が必要か、引き続き検討を継続していくべきと考える。

た中長期的な課題が残されていることも忘れてはならず、当審議会としても、引き続き検討を進めていく。

① 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している。こうした中、これまで被用者保険の適用拡大が進められてきた[43]。

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、適用拡大の対象となる短時間労働者自身の将来の所得保障を充実することになる。未納等により低年金となるリスクを抱えた者の将来の年金権の確保につながるという効果も重要である。適用拡大の対象となる短時間労働者には、就職氷河期世代などやむを得ず非正規の枠組で就労する者、一人親で育児をしながら就労する者も含まれることを踏まえれば、政策的要請も大きく、早急な適用拡大が不可欠である。いわゆる「同一労働同一賃金」によって短時間労働者等に対する不合理な待遇が見直されている今こそ、働き方や雇用の選択を歪めない見地からも、被用者保険の適用拡大の徹底が望まれる[44]。

更に、被用者保険の適用拡大は、適用拡大の直接の対象でない被保険者にも幅広く裨益する。すなわち短時間労働者が厚生年金加入者となることに伴い、国民年金の１人当たり積立金が増加する。この結果、将来的に基礎年金の給付水準は改善し、また、定額給付である基礎年金水準の給付水準が改善することで、所得再分配機能の維持・強化にも寄与する。年金の持続可能性をより強固なものとする観点からも、被用者保険の適用拡大を進めるべきである。

---

[43] それまで週 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（2016 年）10 月から、従業員 501 人以上の企業で、月収 8.8 万円以上等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。更に、平成 29 年（2017 年）４月から、従業員 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、国・地方公共団体については規模にかかわらず適用されることとなった。

[44] 被用者保険の適用拡大については、中小企業経営に与える影響や就業実態等を十分に踏まえて検討すべきとの意見もあった。

今次の制度改正では、企業規模要件の見直し等が俎上に上っているが、年金制度の本来のあるべき姿を踏まえ、企業規模要件の撤廃も視野に入れてその他の適用要件を含め徹底した見直しが図られるべきである。〔資料Ⅱ－１－47、48 参照〕

② 繰下げ受給の柔軟化

現在、公的年金の受給開始時期は、個人が支給開始年齢（65 歳）にかかわらず 60 歳から 70 歳の間で自由に選ぶことができる[45]。今回の財政検証に伴うオプション試算（経済前提ケースⅢ）では、現在 20 歳の世代であっても、66 歳９月まで就労し繰下げ受給を選択すれば、現在 65 歳の世代と同じ所得代替率を確保でき、平均寿命が延びているため平均受給期間が短縮されることもないという見通しが示されたところである[46]。

年金支給開始年齢を一律に引き上げなくとも、このように個々の者が、状況に応じて長く働き、繰下げ受給を選択して年金の給付水準を上昇させ、老後の安心を確保することが可能である。このため、「骨太 2019」で掲げられているとおり年金支給開始年齢の引上げは行わない一方で、まずは、現在利用率が低迷している繰下げ受給の周知による利用促進を図るべきである。あわせて、今後の高齢者就労の拡大や就労期の長期化を見据え、年金の受給開始時期について、70 歳以降も柔軟に選択できるよう、繰下げ受給の上限年齢を引き上げるべきである。〔資料Ⅱ－１－49、50 参照〕

③ 在職老齢年金制度の見直し

現在、在職老齢年金制度（以下「在老」という）では、一定以上の収入（賃金＋年金）がある者は、年金の支給を収入に応じて停止される。在老により支給停止される額は、繰下げ受給をする際の増額の対象とな

[45] 65 歳より早く受給を開始した場合（繰上げ受給）には、年金月額は減額（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、年金月額は増額（最大 42%増額）となる。

[46] 現在 20 歳の世代に限らず、幅広い世代についても同様に、一定の繰下げ受給によって現在 65 歳の世代と同じ所得代替率を確保しつつ、平均受給期間は短縮されない見込みが示されている。

らないことも踏まえ、高齢期の就労を促進する観点から、在老の縮小を行うことが課題となっている。

今後の高齢者就労の拡大を見据える必要がある一方で、65 歳以上の在老においては、年金支給停止の対象者は受給権者全体の 1.5%に限られており、平成 16 年（2004 年）改革の年金財政フレームの下では、高所得者への給付を回復すると、低中所得者の給付水準は低下するため、高所得者優遇との批判が生じうることも踏まえて検討する必要がある。具体的には、本年の財政検証に伴うオプション試算では、65 歳以上の在老の見直しが将来世代の所得代替率の低下につながる結果が示されている。今次の年金制度改革全体で一定程度の将来世代の所得代替率の向上を図ることは必須の要請であり、それゆえに、被用者保険の適用拡大が重要である中、所得代替率の低下をもたらす制度改正には、エビデンスの見極めなど、慎重な対応が求められる[47]。

これらを踏まえて、適切な結論が得られることを期待したい。〔資料Ⅱ－１－51 参照〕

[47] 65 歳以上の在老について、就業インセンティブをどれだけ阻害しているのか明確でないとの意見や、真に必要な人への給付の重点化という点を考慮しつつ慎重に検討すべきとの意見、見直す場合には所得再分配への配慮が必要であり、公的年金等控除の見直しやクローバック（高所得者の老齢基礎年金の支給停止）も含めた検討が必要との意見もあった。

２．地方財政

地方交付税交付金等は、令和元年度（2019年度）予算において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）の中で社会保障に次いで２番目に大きい16.0兆円となっている。

我が国の地方財政制度では、全ての地方公共団体で標準的な行政サービスが提供されるよう、毎年度の地方財政計画において全地方公共団体の標準的な歳出を見込んだ上で、地方税収等の自前の収入で賄えない収支不足（歳出歳入ギャップ）について、地方財政対策として、まずは地方交付税の法定率分等を充て、それでも不足する部分について、国と地方が折半し、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で負担する仕組みとなっている（折半ルール）。〔資料Ⅱ－２－１参照〕

地方交付税交付金等の規模が地方財政計画における歳出・歳入の見込みに基づき決定されるものであることを踏まえれば、地方財政計画上の歳出・歳入の水準を適正なものとしていくことこそが、国・地方を通じた財政健全化のために必要である。

（１）一般財源総額実質同水準ルールの下での地方財政

「骨太2018」における新経済・財政再生計画においては、令和３年度（2021 年度）までの財政運営の方針（目安）として、「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、（中略）一般財源[48]の総額について、平成 30 年度（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こととされた（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）。一般財源ルールは平成 23 年度（2011 年度）から導入され、以後維持されてきているものである。

一般財源ルールは、地方の安定的な財源を確保するものであるが、その結果として一般財源見合いの歳出も実質同水準となっており、歳出面

[48] 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。

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[49]や消費税率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。一般財源ルールの下、歳出の伸びを抑制する中で、国や地方の税収の回復に伴い、国と地方が折半で負担してきた財源不足は年々縮小してきた。〔資料Ⅱ－２－２参照〕

令和元年度（2019 年度）においては、同財源不足が平成 20 年度（2008 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。臨時財政対策債[50]については更に、過去発行分の借換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 兆円減額している。加えて交付税特会の借入金（地方負担分）[51]の償還額を従来の償還計画よりも 0.1 兆円増額する等、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。

令和２年度（2020年度）においても、消費税率引上げによる増収（通年度化分）や税源の偏在是正効果[52]が生じることも踏まえ、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、臨時財政対策債や交付税特会の借入金の縮減を着実に進めていくことが不可欠である。

（２）地方財政計画と実際の地方財政運営とのギャップ

地方交付税交付金等の総額は地方財政計画に基づき決定される。このため、地方財政計画について、地方の歳入・歳出決算との比較を行い、その結果を踏まえた歳出改革を行ったうえで、次の地方財政計画を策定するという、「PDCA サイクル」[53]を回していく必要がある。

---

49 「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。

50 平成 30 年度（2018 年度）末残高：54.0 兆円

51 平成 30 年度（2018 年度）末残高：31.6 兆円

52 令和元年（2019 年）10 月に、法人住民税法人税割の更なる地方交付税原資化や法人事業税を分離した特別法人事業（譲与）税の創設を実施。

53 計画（Plan）－実施（Do）－点検・評価（Check）－施策の改善（Action）のサイクルのこと

① 地方財政計画と決算との乖離

地方税収等が決算で下振れした場合、各団体は減収補てん債[54]を発行し、その元利償還金は後年度の基準財政需要額に算入されることになるが、上振れした場合には精算されず、渡し切りで地方の追加歳入となっている。これに対し、地方税収等の上振れ・下振れは中長期的には概ね相殺されているので問題ないと見る向きがあるが、中長期的には上振れ傾向にある。大きな下振れはリーマンショックやアジア通貨危機などの経済危機に起因するものがほとんどであることにも留意が必要である。〔資料Ⅱ－２－３参照〕

歳出面に目を向けると、これまでも当審議会で指摘してきたとおり、計画への計上額が決算の額を継続的に１兆円前後上回る試算結果となっている。その主な要因は追加財政需要の計画額と主な使用額の差額、国庫補助事業の不用に係る地方負担分の取扱いである。

追加財政需要（災害等年度途中における歳出増に備えるため計上されている経費）は、国の予備費に相当するものであるが、国の予備費とは異なり、決算を踏まえた精算が行われていない。過去 10 年の計画額と主な使用額の差額の平均は年間 2,500 億円程度に上っており、地方に渡し切りとなっている。同様に、国庫補助事業の不用に係る地方負担分についても、国負担分とは異なり、決算を踏まえた精算が行われておらず、地方に渡し切りとなっている。〔資料Ⅱ－２－４参照〕

これらについては、使用実績を踏まえた地方財政計画への計上の適正化や不用額の精算など、取扱いの適正化が求められる。

② 地方公共団体が保有する基金（財政調整基金）

財政調整基金は、年度間の財政調整のために設置されている基金であり、地方財政計画には計上されていないが、平成元年度（1989年度）末（3.6 兆円）から平成 29 年度（2017 年度）末（7.4 兆円）にかけて２倍

[54] 平成 30 年度（2018 年度）末残高：4.1 兆円

以上に増加している。総務省が地方公共団体に行ったアンケート調査[55]によれば、財政調整基金の積立ての考え方として「標準財政規模の一定割合」と答えた団体が多く、その中でもあるべき水準は「標準財政規模の 20%以下」とする回答が８割以上となっていた。他方、財政調整基金の水準が標準財政規模の 20%を上回っている市町村（交付団体）は全体の約６割存在し、その超過額の合計は約 1.1 兆円に上っている。この基金の積立てについて各団体の堅実な財政運営による部分があるとしても、多くの交付団体が考える財政調整基金の積立ての考え方と実際の水準との間にギャップが生じていることも事実であり、計画と決算の乖離の是正とともに、地方交付税の配分のあり方を再検証する必要がある。〔資料Ⅱ－２－５参照〕

③　地方単独事業

地方財政計画には、地方単独事業をはじめとして、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いる。これらについてはそもそも計上水準が適正かどうかの検証ができるようになっていない。

当審議会は、少なくとも国民への説明責任を果たす観点から、これらの経費により実施された事業の実績や成果等を把握し、検証する必要性を繰り返し述べてきたところ、本年３月に総務省は地方単独事業（ソフト）の決算額の内訳を調査・公表した[56]。これは「見える化」の進展にとって重要な一歩と評価できる。データの経年比較を行い、PDCA サイクルを確立するためにも、この取組を深化・拡大させ、継続していくことが重要である。地方交付税は使途に制限のない一般財源であり、一部の項目のみを取り出して議論することは不適切との主張もあるが、枠計上経費の計上水準の適正性を評価するには、幼児教育の無償化や高等教育の無償化の実施などその時々の状況を踏まえ、標準的な歳出として国

55 「基金の積立状況等に関する調査結果」（総務省（平成 29 年 11 月））
56 「地方単独事業（ソフト）の『見える化』に関する検討会報告書」（総務省（平成 31 年３月））

が財源保障することが必要かという観点から検証することが必要である。〔資料Ⅱ－２－６参照〕

また、各地方公共団体において共通性の高い事務・事業については、見直しが地方財政計画全体にもたらす歳出効率化効果が高い。例えば、どの地方公共団体でも行われている徴税事務について、そのコスト（税収 100 円当たりの徴税費）を国と比較すると地方は国の 1.7 倍程度となっている。この要因の一つには、地方のシステム運営費等の単独事業部分が国の２倍以上になっていることが挙げられる。業務の標準化・電子化の促進を図るとともに、基幹税務システムを含めて各地方公共団体のシステムの標準化・共同化を進めることにより行政コストの縮減を図る必要がある。〔資料Ⅱ－２－７参照〕

④　重点課題対応分

地方財政計画には、一般行政経費（単独）と同様の枠計上経費に、「重点課題対応分（令和元年度（2019 年度）計画額：2,700 億円）」がある。この経費は、平成 28 年度（2016 年度）に歳出特別枠[57]を縮減した際、現下の喫緊の重点課題に対応するため、当面、計上することとされたものである。このうち、最大の「自治体情報システム構造改革推進事業（令和元年度（2019 年度）計画額：1,500 億円）」については、自治体クラウド導入の進展により生じているシステム運用経費の効率化効果を地方財政計画に適切に反映すべきである。また、本枠導入の理由の一つとして説明された事業（情報セキュリティ構造改革）の進捗がピークを過ぎていることを踏まえ、本枠の効果や必要性の精査が不可欠である。〔資料Ⅱ－２－８参照〕

⑤　地方財政計画（マクロ）における歳出効率化効果の反映

各地方公共団体における歳出の効率化を推進する観点から、民間委託

57 「歳出特別枠」は、リーマンショック後の地方の経済・雇用情勢の悪化等を踏まえた緊急時の景気対策として、地方財政計画の歳出に上乗せされた臨時異例の措置。危機モードから平時モードへの切替えに伴い、縮減・廃止された。

等の業務改革を実施している地方公共団体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組が進められている。引き続きこの取組を拡大させていくことは重要だが、それとともにこの取組による歳出効率化効果をマクロの地方財政計画に適切に反映する必要がある。この歳出効率化効果については、ミクロ（各地方公共団体の基準財政需要額の単価の見直し）には反映されているが、マクロの地方財政計画においては歳出効率化効果が同額の歳出加算により相殺されており、全体の歳出規模に影響を与えない取扱いとなっている。加えて、この追加歳出については、内容や必要性、規模の適正性が十分に説明されているとは言い難い。各地方公共団体の改革意欲に配慮しつつも、歳出効率化効果の一部を財政健全化に充てるとともに、何らかの歳出を加算するのであれば、その内容や必要性、規模の適正性を明らかにした上で、事後的な検証を行うべきである。〔資料Ⅱ－２－９参照〕

（３）公営企業改革（下水道事業）

地方公営企業は、経営に伴う収入（料金）で経費を賄う独立採算が原則である。しかし、繰出基準を満たす一定の経費については、地方公共団体の一般会計等が負担することとされており、地方財政計画において「公営企業繰出金」（基準内繰出金）として計上されている。このほか、基準に基づかない繰出金（基準外繰出金）が、収支の赤字補填等のために公営企業会計に繰り入れられている。各事業を効率化していくためには、事業の費用と収入（料金）の見える化を進め、受益と負担の対応関係の明確化を図ることが必要である。

公営企業繰出金の中で最も大きい下水道事業については、「雨水公費・汚水私費」の原則が掲げられている。他方、汚水処理に要する費用を使用料で賄っている割合は平均でも７割程度に過ぎず、汚水私費の原則が貫徹されているとは言い難い。汚水私費の原則に立ち戻り、公費の投入を抑え、受益と負担の対応関係の回復を図るためには、汚水処理に要する費用の抑制を図るとともに、同費用を使用料で賄う割合を高める

必要がある[58]。

汚水１単位当たりの処理費用は、処理区域内の人口が多いほど低下する傾向がある。「４．社会資本整備」でも述べるとおり、「規模の経済」を働かせるためにも広域化・共同化への取組を着実に進めるとともに、PFI の活用を含め事業の効率化を図る必要がある。〔資料Ⅱ－２－10 参照〕

地方公共団体の一般会計等からの繰入れ（公費投入）の抑制については、当審議会がこれまで主張してきた基準外繰出金の廃止はもちろんのこと、基準内繰出金についても、真に必要な範囲に限定されているか検証しなければならない。高資本費対策に要する経費への繰出しや分流式下水道に要する経費への繰出しについては、使用料が著しく高くならないよう公費負担を行うものであるが、逆にこの公費負担が使用料引上げへの意欲を削ぐものになってはならない。例えば、基準内繰出しの要件の一つである「経営努力」の基準となる使用料水準は平成 18 年（2006 年）以降 3,000 円に据え置かれているが、足下の全国平均は既にこの水準を上回っている[59]。水洗化率（下水道接続率）の改善も含め、受益と負担の緊張関係に基づく経営努力が適切に行われるよう、基準内繰出しの基準の見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ－２－11 参照〕

[58] 上水道についても、独立採算原則の下、受益と負担のあり方を検討することが必要。
[59] 平成 29 年度（2017 年度）下水道使用料（家庭用）：3,041 円（総務省「地方公営企業決算状況調査」）

３．文教・科学技術

急激な少子化の進展や潜在成長率の低下、激しさを増す国際競争の中、次の時代を切り拓くための能力を一人ひとりが育むことが求められている。生産性や潜在成長率の向上に向け、教育改革や科学技術のさらなる発展は喫緊の課題として取り組む必要がある。同時に、現在及び将来の子供たちに対して既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、教員数や公的支出額など、教育や研究のために使う「量」の多寡を目的として議論されることが多かったが[60]、「量」は教育政策や科学技術政策の目的を達成する手段であり、本来は、教育や研究が目指す成果、すなわち「質」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。

こうした観点から、更なる「質」の向上に向け、義務教育及び科学技術分野における人的・物的資源の有効活用について、また、国立大学、スポーツ及び文化に関する自律的なメカニズムの創出について、以下のとおり提言する。

これらの取組については、文部科学省や教育委員会、大学のみで対応できるものではなく、他省庁や地方公共団体の首長部局、産業界など、幅広く関係者を巻き込みつつ、世論も踏まえ、政府として、改革の流れを着実に支援し続けることが重要である。

（１）人的・物的資源の有効活用

①　義務教育

イ）学校での働き方改革

[60] 「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の対 GDP 比が低い、あるいは、日本の私費負担が大きいとの指摘がある。しかしながら、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〕

学校における働き方改革については、限りあるリソースの中で効果的・効率的に進めることが重要であり、教員の業務や勤務の在り方を不断に整理・合理化していく必要がある。

一方で、学校は地域や保護者と密接に関係していることを踏まえると、本年１月の文部科学省中央教育審議会答申においても、「家庭や地域の人々とともに子供を育てていくという視点」が強調されているとおり、教育は社会全体で支えていくとの観点から、地域との連携・協働を積極的に進めていくことも重要であろう。

実際に、コミュニティ・スクールと地域学校協働活動の一体的な取組によって、学校における働き方改革（教員の在校時間の縮減など）に有効と示された地方公共団体の取組事例もあるが、こういった取組は一部の学校・地方公共団体にとどまっており、学校を支える地域の体制整備としては十分とは言えない状況にある。

コミュニティ・スクールや地域学校協働活動の更なる普及に向けては、地方公共団体の首長部局がリーダーシップを発揮し、各教育委員会等と連携して学校を支援する体制構築を進める必要がある。このため、文部科学省においても、先進的な取組事例の積極的な発信を行うなど、取組の促進に向けた現場の意識醸成を行うことが求められる。〔資料Ⅱ－３－４参照〕

ロ）学校の ICT 環境整備

学校の ICT 環境整備[61]については、これまで、学校に必要な経費は学校設置者たる地方公共団体が負担する原則を踏まえつつ、多額の地方財政措置や国庫補助を行ってきたが、整備目標に対する大幅な遅れや、地方公共団体間の整備状況においてバラツキが生じている。

この背景の一つとしては、各地方公共団体の意識の差を指摘することができる。財政力が潤沢でなくても、学校 ICT 化を地域活性化の核とし

61 「小学校、中学校、高等学校等における必要な ICT 環境について、最終的に、児童生徒一人一人がそれぞれ端末を持ち、十分に活用できる環境を実現するため、目標の設定とロードマップ策定を 2019 年度中に行う。」（成長戦略 2019 令和元年６月 21 日閣議決定（抜粋））

て捉え、実際に児童生徒数の増加に結びつけた地方公共団体がある一方、ICT 化による具体的な教育成果が見えない、教員の指導体制が整っていないなどの懸念から、他の事業を優先する地方公共団体が数多く存在していると考えられる。

したがって、学校のICT環境整備を進めるためには、教育のICT化の重要性について地方公共団体の理解を得ることが不可欠であり、このためにも、エビデンスに基づいた教育効果をしっかりと提示していくべきである。〔資料Ⅱ－３－５参照〕

国として更なる支援を行う場合は、こうした観点から、地方財政措置との関係を整理した上で、各地方公共団体の実情やニーズも踏まえつつ、何を行うべきかを検討する必要がある。〔資料Ⅱ－３－６参照〕

ハ）学校施設の効率的な整備

平成 25 年（2013 年）に策定された「インフラ長寿命化基本計画」[62]では、地方公共団体を含め、個別施設ごとの長寿命化計画の策定を通じてメンテナンスサイクルを構築し、トータルコストの縮減・平準化を図っていくこととされている。

学校施設に関しては、将来的な人口動態も見据えた学校規模の適正化の検討[63]を含め、各教育委員会で個別施設計画を令和２年度（2020 年度）までに策定することになっているにもかかわらず、約８割の学校で未対応であり、早急に検討を進めていく必要がある。

更に、学校施設の整備の効率化の観点からは、長寿命化に加え、PFI の活用やプールなどの施設の集約化など、整備手法の工夫によりコストの縮減を図っていくことも重要である。〔資料Ⅱ－３－７参照〕

② 科学技術

---

[62] 「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」において、平成 25 年 11 月に政府全体の取組として取りまとめられたもの。

[63] 学校規模の適正化を検討するに際しては、教育の質やコストの観点からその効果を把握し、地域住民等のステークホルダーに対しこれを示していくことも必要である。

日本の科学技術関係予算[64]は、対GDP比でも実額でも、主要先進国と比べて遜色のない水準にもかかわらず、質の高い論文の数が主要先進国に劣っている。研究力向上に向けては、この研究開発の「生産性」を改善させていくことが急務である。〔資料Ⅱ－３－８～11参照〕

（若手研究者の活力向上）

若手研究者は、シニアの研究者に比して相対的に質の高い論文を多く発表しており、日本の研究力の向上を目指して、その活力を高めていくことが必要である。

イ）若手研究者への支援

大学における若手研究者の処遇に着目すると、国立大学では、業績評価の活用が十分でないこと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、その結果、教員数が増加する中でも若手教員の数が減少している。

若手研究者の任期付採用数が増加していることが若手研究者の増えない一因であるとの指摘もある。一方、国立大学教員に占める任期付教員の割合は米国と同程度の水準であり、海外においても、研究者のキャリアパスは任期付きから始まるのが通例であることに留意すれば、必ずしも指摘は当たらないのではないか。しかも、競争的資金においては、科学研究費助成事業（科研費）等での若手研究者への支援重点化を進めている。また、競争的資金の支援期間は、科研費が２～６年であるなど、OECD諸国と同様の長さとなっている。

こうした現状を踏まえれば、まずは、大学側において、若手研究者の処遇改善に向け、自らの人事・給与マネジメント改革を図ることが重要である。また、政府においては、科研費等での若手研究者への重点化を引き続き推進するとともに、研究成果を出す若手研究者について、基礎

[64] 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。

研究の探求や社会実装など、それぞれの研究の方向性に応じて様々な研究資金を継続して支援できるよう、関係省庁・関係機関が連携しつつ、競争的資金全体を見直していくことが重要である。〔資料Ⅱ－３－12～13参照〕

ロ）博士課程修了者のキャリアパスの多様化

博士課程に優秀な人材を継続的に確保するためには、そのキャリアパスの一つとして、現在は一部にとどまる民間企業への就職を積極的に拡大していくことが重要である。この点、民間企業からは、博士課程修了者の採用に消極的な意見も少なくないが、実際に採用した企業においては、学士号・修士号取得者よりも高い満足度が示されており、博士課程修了者と民間企業の適切なマッチングが、民間企業への就職を後押しする上で重要なポイントになると考えられる。

他方、博士課程修了者がインターンシップ経験を有する場合は民間企業に就職する者の割合が大きくなるが、研究開発者向けのインターンシップを実施している企業は一部にとどまっており、産学双方での認識や取組が追い付いていない可能性がある。このため、インターンシップ機会の拡充など、産学の自発的な取組により積極的に改善を進めていくことが求められる。〔資料Ⅱ－３－14参照〕

（研究者の事務負担の軽減）

研究者が研究成果を出す上で、研究時間の確保の困難さが最大の制約要因とされている。詳細にみると、大学運営業務が最大の負担とされている。競争的資金の事務手続きに限らず、研究者の幅広い活動に係る事務の負担も課題になっていると考えられる。競争的資金については、申請事務の電子化等研究者の負担軽減に係る取組が進められているところである。依然として政府の取組が不十分との指摘がある一方で、事務手続きに割く時間は研究時間全体の５％程度、との調査結果もある。

このため、まずは、関係省庁や関係機関等が研究現場の実態の把握に一層努める必要がある。そうした結果を踏まえた上で、大学における学

内業務の効率化や競争的資金における事務の合理化・簡素化など、研究者の事務負担の軽減に向け、多角的に検討していくことが求められる。〔資料Ⅱ－３－15～16 参照〕

（官民の適切な役割分担・連携）

主要先進国の中で、日本の企業部門の研究開発投資はトップクラスの水準にあるが、企業が大学に投じる研究開発費の割合は低い水準であり、また、一件当たりの規模も小さい。企業部門から大学への資金の流れは、大学における研究開発を社会の期待に沿ったものとしつつ、企業においても新たな事業の「芽」につながるものであり、日本全体の研究力向上に向けて、その拡大が期待される。

ただし、国の基礎研究向け支援の確保に向けては、企業が自己資金で研究開発を実施することが可能な分野は、企業自ら実施することが必要である。事業化までを見据えた国の研究資金の一部において、官民で資金を負担するマッチングファンド方式の導入が図られている。これは、民間資金を活用する有効な方式の一つとして考えられるが、本来民間が担うべき範囲について国が負担することのないよう、厳格な運用が求められる。

また、産学連携・拠点形成事業についても、欧米諸国では民間資金とのマッチングファンド方式の徹底がなされた事業が見られるが、日本では、こうした取組は一部の事業にとどまっている。

厳しい財政状況の中、国の支援が民間資金の活用が難しい基礎研究等に適切に配分されるよう、実用化を射程に含む国の研究資金や産学連携・拠点形成事業について、研究フェーズの進捗等に応じた客観的な判断に基づくマッチングファンド方式を積極的に導入するなど、民間資金を活用する仕組みを工夫していくことが求められる。〔資料Ⅱ－３－17～19 参照〕

（２）自律的なメカニズムの創出

①　国立大学

国立大学運営費交付金（令和元年度予算１兆 971 億円）については、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ための全学的なマネジメントが行われるよう、令和元年度（2019年度）予算から、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）を配分する仕組みが導入された。その実施状況を見ると、会計マネジメント、人事給与マネジメント等の改革に積極的に取り組む大学を重点的に支援する結果となっており、大学改革のインセンティブ付けとしては一定の機能を果たしていると考えられる。〔資料Ⅱ－３－20 参照〕

この新たな相対評価の仕組みについて、今後は、「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）において示されているように、

・ 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を行い、その結果を活用すること、
・ 配分対象割合・再配分率を順次拡大すること、

を図っていくことが求められる。

その際、教育と研究を明確に区分したうえで、その質を測る客観的かつ比較可能な指標、特にアウトカムに重点を置いた指標を設定するとともに、平成28年度（2016年度）から導入された重点支援評価[65]（約300億円）を縮小し、新たな相対評価の仕組みを拡充していくことが必要である。また、これら２つを合わせた約 1,000 億円の評価枠について、その拡大を念頭に置きつつ、改革に取り組む大学への重点支援を強化することが重要である。〔資料Ⅱ－３－21 参照〕

令和４年度（2022 年度）から始まる第４期中期目標期間を見据えると、資源配分における評価の在り方については、新たな相対評価の仕組みが一定の機能を果たしつつあることを踏まえれば、その実効性を引き続き検証し、これを基本とした重点支援の在り方を検討すべきである。

---

[65] 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。このことが新たな相対評価の仕組みを導入した背景にある。

その際、配分額を長期にわたって固定してしまえば、新陳代謝や切磋琢磨を阻害し、ひいては国際競争の遅れにもつながりかねない。過去からの努力の積み重ねとして現れてくる改革の成果を、適時適切に毎年度評価することで配分の適正化につなげていくことが不可欠である。

次に、配分に際しては大学の多様性を踏まえることも必要である。ただし、評価によるメリハリ付けの観点からは、評価対象の括りを細分化しすぎると相対評価として十分に機能しなくなることから、相対評価の母数については一定の規模を確保することが求められる。

また、各大学内においても、自らの経営判断に基づき学内の資源配分の最適化を図ることが重要であり、

・新たな相対評価の枠組を通じた経営判断力向上に向けた環境づくりへのインセンティブ付け、
・大学にとって有用であるが競争的資金の獲得が難しい学問分野への学長裁量経費の更なる有効活用、
・寄付金等の財源の多様化に向けた取組、

を更に推進していくことが求められる。〔資料Ⅱ－３－22 参照〕

② スポーツ

スポーツ予算[66]が継続的に増加する中、特に競技力向上事業は大幅に予算が拡充されてきており、スポーツ予算における助成金等の適正な活用について、国民への説明責任の必要性が高まっている。

また、助成金等の受け手となる中央競技団体においても、収入面において補助金への依存割合が増加してきている。中央競技団体は、トップアスリート育成に限らずスポーツ振興において重要な役割を担っており、スポーツ団体が社会各層から広く支持・支援を得られるよう、その組織・ガバナンスの強化を通じて自律的な経営を確立し、国費の助成に過度に依存しない体制を目指していくことが重要である。

---

[66] スポーツ予算は、平成 25 年度（2013 年度）及び令和元年度（2019 年度）当初予算を比較すると、243 億円から 350 億円に増加。特に、競技力向上事業は、同期間で 32.5 億円から 100.5 億円と３倍超に増加している。

スポーツ団体については、近年相次いだ競技団体の不祥事等により、その運営の適正性が求められるようになってきている。そうした中、各中央競技団体は、スポーツ庁が本年６月に策定した「ガバナンス・コード」に基づき、今後、財務健全性の確保等に係る計画策定を行い、定期的な審査も受けることとなっている。一方、競争力向上事業の助成金の配分においては、組織体制（ガバナンス等）に対する評価の仕組みが十分に機能しているとは言い難く、また、各団体がガバナンス等の向上に関しどのような取組を行っているか国民から見えづらいことが課題と考えられる。

このため、競技力向上事業等による支援では、「ガバナンス・コード」を踏まえ、メリハリのある評価とすること、各団体の具体的な評価結果等に係る国民への「見える化」を通じ、経営体としての体制整備を促していくことが重要である。〔資料Ⅱ－３－23 参照〕

③　文化

文化予算[67]については、「稼ぐ文化」に向けた取組を一層推進し、文化芸術の保存・継承や新たな創造等に対して効果的に再投資し、自律的・持続的に発展していくメカニズムを確立していくことが重要である。

こうした観点を踏まえ、文化財保存・活用に向けた補助金については、文化財の活用促進と幅広い先への支援を両立させる観点から、平成 30 年度（2018 年度）に将来の収入増加見込みを全額控除する補助金配分の仕組みを導入したが、活用が進んでいない状況である。当該補助金の控除の仕組みについては自己収入増加のインセンティブをより発揮できるよう見直すとともに、交付先に対して中長期的な保存・活用に関するアクションプラン（計画）の策定を求めていくことが必要[68]である。

更に、芸術文化向けの補助金においては、支援先が固定化している状

---

[67] 文化予算は、平成元年度（1989 年度）及び令和元年度（2019 年度）当初予算を比較すると、409 億円から 1,167 億円と約 3 倍に増加。

[68] 計画策定については、交付先の負担感を考慮し、平成 30 年度（2018 年度）に新たに制度化された文化財保存活用地域計画・保存計画の枠組みを活用しつつ、まずは地方公共団体の文化財向けの補助を対象とすることが考えられる。

況であり、毎年度、支援の目的を明確化し、その成果の「見える化」を推進するとともに、収入増加策等の一層の自助努力を促し、幅広い先への支援・配分が可能となるよう取り組むべきである。

また、博物館等の国立文化施設については、入場料の見直しや寄付の増加等による自己収入の拡大等に向けた努力が一層必要であり、戦略的・自律的な運営の確立に向けた取組を推進すべきである。〔資料Ⅱ－３－24 参照〕

４．社会資本整備

「量」から「質」への転換を図ることがあらゆる分野で求められている。社会資本整備についても例外ではない。

公共事業関係費の規模（令和元年度予算の臨時・特別の措置[69]を除く）はピーク時に比して当初予算ベースで４割減、補正予算後で半減の水準となっている。しかしながら、一般政府の総固定資本形成（対GDP比）は、主要先進国との比較で、引き続き高い水準にある。また、人口減少が進む中で、社会資本ストック（以下「ストック」という）の人口一人あたり維持更新コストはより一層の増加が見込まれ、ストックの利用者や維持・整備の担い手の減少も見込まれている。更に、ストックの整備水準が概成[70]しつつあることを考慮すれば、いたずらに「量」を拡大する状況にはない。〔資料Ⅱ－４－１参照〕

一方、台風や集中豪雨による深刻な被害など、大規模な災害が続き、堤防やダム等のハード面での対策を求める声がある。ただし、国民の生命・財産を真に実効的に守るためには、ハード整備だけではなく、円滑な避難の確保はもとより、土地の利用規制、都市計画など、土地利用等の在り方にまで踏み込んだソフト面での対応も必要であることを忘れてはならない。

こうした状況を踏まえると、今後の社会資本整備に当たっては、

① 「使い方」の改善によりストック効果を最大化するとともに、ストックの再編・集約や長寿命化を進め維持更新コストを最小化すること

② これまで公費で賄っていたストックの維持・整備に料金収入等を活用することにより、公費を料金収入等では賄い得ないストックに重点化していくこと

③ イノベーションを活用して、維持・整備を省力化・スマート化していくこと

---

[69] 消費税率10%へ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。

[70] ほぼ出来上がること（出典：三省堂「大辞林」第三版）。

が重要である。令和２年度（2020年度）予算においては、これらを重点課題として、社会資本整備の在り方を見直すべきである。

（１）ストック効果の最大化、維持更新コストの最小化

①　「使い方」の改善によるストック効果の最大化

今後の社会資本整備に当たっては、人口や交通需要の減少、維持更新コストの増加、維持・整備の担い手の減少等を踏まえれば、「量」を拡大する状況にはなく、新規採択を厳選した上で、既存ストックを最大限活用する観点から「使い方」の改善を図ることが重要である。

例えば、港湾整備事業においては、これまでコンテナ船の大型化に対応できる大水深岸壁を整備してきた。しかし、このストックを十分に活かすことができているとは言い難い。産業構造の変化を踏まえた実効性と持続可能性のあるストックの活用方策を検討することや需要をより厳密に精査した整備水準とすることが必要である。〔資料Ⅱ－４－２～５参照〕

また、治水事業では、自然災害への備えとして堤防やダム等のハード整備も重要であるとはいえ、都市化の進展や開発など土地利用の変化により災害リスクが高まっているにもかかわらず、災害リスクのある区域の指定が必ずしも十分に行われていないケースや居住誘導区域に災害リスクのある区域を含んでいるケースが相当数存在している。ハード整備と土地利用規制や都市計画との連携が十分であるとは言い難い。台風19号やそれに続く集中豪雨で、改めて注目されたハザードマップにしても、想定最大規模降雨を反映し切れているのか、河川氾濫情報の発表が遅れたのではないか、といった問題点も明らかになった。真に実効的な治水対策のためには、水害対応タイムライン（防災行動計画）の策定やそれに基づく円滑な避難の確保、土地の利用規制等のソフト面の対応の強化を図らねばならない。ソフト面の方策を要件化したストック整備とすることが必要である。〔資料Ⅱ－４－６～９参照〕

こうした新規採択の厳選と「使い方」の改善によるストック効果の最大化は、港湾整備事業や治水事業以外でも進めていく必要がある。その

際、ストック整備の説明責任を果たす観点から、ストックの効果を比較可能な形で可視化していくことも重要である。

② 再編・集約と長寿命化による維持更新コストの最小化

人口減少が進む中で、ストックの維持更新コストの増加が見込まれていることから、街づくりのコンパクト化[71]の考え方も踏まえ、維持更新コストの最小化や安全性等の観点から、再編・集約による既存ストックの最適化を進めるべきである。その際、ストックの再編・集約を長寿命化計画の中にしっかりと反映する必要がある。ストックの運用面では、地域公共交通の運行・経営の再編を含め、経営の持続可能性の確保に資する取組を支援するよう、現行の補助金の使い方など制度面での実効的な枠組みを検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－10 参照〕

また、地方公共団体管理のストックについて、長寿命化に係る取組状況が適切に反映されるよう、財政面でのインセンティブの在り方を見直すとともに、地方整備局の技術的・人的資本も活用することにより、適切な予防保全を進めることが重要である。

更に、「社会資本整備総合交付金」、「防災・安全交付金」については、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を活かせる可能性があるという利点はあるものの、国全体から見た計画的・集中的な事業進捗の確保や地方単独事業との適切な役割分担等に課題がある。このため、安全・安心や生産性の向上等の観点から行う大規模事業や複数の事業間連携が必要な事業、施策別計画に基づく事業など、国全体としてストック効果を早期・着実に発現させる必要があるものなどについては交付金から個別補助金への更なるシフトを行うべきである。一方で、比較的小規模な事業や維持的な事業等については地方単独事業として実施するなど、適切な役割分担が図られるよう見直しが必要である。〔資料Ⅱ－４－11 参照〕

[71] 生活サービス機能と居住を一定のエリアに集約・誘導し、人口を集積することを通じて、生活利便性の維持・向上や行政コストの削減等を図る取組。

（２）料金収入等の活用

料金収入等の利用者負担や受益者負担が得られるストックについては、料金収入等を活用して必要な維持・整備を行うこととし、公費を料金収入等では賄い得ないストックに重点化すべきである。

例えば、道路整備事業では、平成 30 年度（2018 年度）から、厳しい優先順位付けを行い、償還確実性を精査した上で、財政投融資を活用しつつ、料金収入により高速道路の暫定２車線区間の４車線化等を実施している。今後も、こうした取り組みを続けていくべきである。加えて、道路整備事業に係る利用者負担については、例えば、並行する一般国道が存在する高速道路で有料区間と無料区間が混在する場合に、無料区間の渋滞によって高速道路機能の発揮に支障を生じ、生産性低下の一因ともなっている現状がある。更に、今後の維持更新コストや新たなニーズへの対応の増加も見込まれている。こうした状況に鑑み、技術革新の進展等の影響を踏まえ、利用者負担の在り方について検討を行うべきである。〔資料Ⅱ－４－12 参照〕

また、下水道事業では、汚水処理人口普及率が 90%を超え、10 年以内には汚水処理施設の概成が見通せる中で、いわゆる「雨水公費、汚水私費」の原則がある。この考えに沿って、広域化・共同化や、「公」と「民」の責任を明確化した上で、広く民間資金・ノウハウを活用した公民連携（PPP/PFI）導入やICT活用等により経営の効率化を進め、国が各地方公共団体に対し、費用構造を踏まえた望ましい使用料体系の在り方を積極的に示していくべきである。使用料の見直しに際しては、住民の生活にも配慮しつつ、施設ごとの公共性を踏まえ、使用料収入を適切に確保し、管渠等に係る公費投入の効率化を図らねばならない。それにより、地域の浸水被害の防止するための下水道の雨水処理対策について、個別補助化等も活用して、公費を重点化していくべきである。〔資料Ⅱ－４－13 参照〕

更に、鉄道整備事業では、令和元年６月の建議でも述べたように、上下分離方式を採用している整備新幹線について、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直しや、貸付料の支払期間（現行 30 年）の B/C 計算期間と同じ 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る必要があろう。

このような料金収入等を活用した、公費の重点化は、道路整備事業、下水道事業、鉄道整備事業以外でも進めていく必要がある。

（３）イノベーションの活用

建設業における人手不足が慢性化しており、その労働生産性の改善は喫緊の課題である。人口減少が進み、働き方改革への対応も求められる中で、イノベーションを活用しながら維持・整備にかかる省力化・スマート化を進めることが重要である。

そのためには、公費による特定技術の開発にとどまらず、建設業のデジタル化に向けて、現場レベルでの新技術の実装を進めることが必要である。公共工事においても、工事の発注方法の見直しも含めて、新技術を活用した維持・整備コストの大幅削減を早期に実現しなければならない。〔資料Ⅱ－４－14 参照〕

５．農林水産

我が国においては、65 歳未満の現役世代（支え手）が今後一貫して減少することが見込まれており、経済社会の活力の維持を図ることは重要かつ緊急の課題である。とりわけ農林水産業については、農業を主業とする基幹的農業従事者の 69.7%が 65 歳以上であることからもわかるように、競争力を強化しつつ、若者にとっても魅力的な持続可能性のある産業にしていかねばならない。

農林水産業に係る予算については、こうした観点を念頭に置きながら、中長期的に農林水産業が自立する方策を検討していくべきである。検討に当たっては、国内外の環境変化に対応した効果的・効率的なものとなるようメリハリ付けを強化しつつ、将来世代に負担を先送りしないようにすることは言うまでもない。

（１）農業

（食料の需要・供給面での実態）

食料を巡る需要面について見てみると、国内においては、高齢化や嗜好の多様化など食生活の変化を受け、我が国の農政の中心課題であった米（主食用米）の需要が減少し、食料支出総額は減少傾向にある。

しかし将来的な見通しをみると、働き方の変化に伴って生鮮食品から加工食品へのシフトなどが進み、一人当たり食料支出は、むしろ増加が予測される。〔資料Ⅱ－５－１参照〕

また、海外においては、人口増加や新興国の所得向上などに伴い世界の食市場は大きく拡大する見込みとなっている。更に、国内外とも健康・長寿志向の高まりから、有機食品に代表されるような質の高い食品に対する消費者ニーズは増大している。

このように、米の需要減だけを見て農業の将来展望は明るくないと決めつけることはできない。国内外で市場規模の拡大や質が高いものに対するニーズの増大を確認することができるのである。

一方、食料の供給面について見ると、平成 29 年（2017 年）の米の農

業生産額は1.7兆円で、平成６年（1994年）の3.8兆円の45%の水準に落ち込んでいる。これは、米の需要減への対応によるものであり、この生産調整に日本の農政のエネルギーの多くが注がれてきたところである。

実際、長らく我が国の農政の中心は水田政策であり、財政的にも水田に多大な資源が割かれてきた。例えば、一自営農家の時間当たり所得を見てみると、水田作（水田で米・麦・大豆等を作付け）、露地野菜作、果樹作はいずれも 800 円台でほぼ横並びとなっている。しかしながら、所得のうち補助金等で説明される割合は露地野菜作や果樹作が約１割かそれ以下であるのに対し、水田作が約７割と突出して高い。〔資料Ⅱ－５－２参照〕

更に、主食用米が過剰に市場に出回らないよう「水田活用の直接支払交付金」[72]により飼料用米等への作付け誘導がなされている。これは主食用米の価格を下支えし、結果として消費者に負担を強いていることにほかならない。

つまり、水田作における時間当たり所得は、水田に対する財政的な支援と消費者の負担により、いわば政策的に下支えしている結果であると言える。

（新規就農を促すための環境整備）

直近の調査によると、基幹的農業従事者数140万人のうち69.7%が65歳以上となっており、後継ぎが必要であるという課題に直面している。こうした中、新規就農を促進する各種政策の効果もあり、現在、毎年２万人程度の 49 歳以下の新規就農者が誕生している。〔資料Ⅱ－５－３参照〕

新規就農に当たっては、主に親族から継承するケース、新たに自営農業を開始するケース、法人に就職するケースが考えられるが、新規就農者が取り組む作物で稲作が野菜・果樹を上回っているのは「50歳以上で

[72] 需要が減少する主食用米から麦、大豆、飼料用米、米粉用米等の他の作物への転作を促す財政的支援。令和元年度（2019年度）予算3,215億円。

親族から継承するケース」のみである。野菜や果樹は米に比べて単位面積当たりの所得は高く、「稼げる農業」という判断があるとみてよいのではないか。

若者にとって魅力のある農業は、政策的に演出された「米作り」ではなく、消費者ニーズを踏まえた「稼げる農業」であると考えられる。毎年安定的に新規就農者を確保できるよう、「稼げる農業」に向けた環境整備を図るべきである。

現状においては、野菜や果樹は投入労働時間が長く、時間当たり所得で見れば必ずしも高くない。しかしながら、消費者ニーズを踏まえた農業に移行すれば、野菜や果樹の生産者が求める機械化などの先進技術の進歩が促され、技術導入による生産性の向上も期待できる。機械化を踏まえた時間当たり所得の試算においても、野菜・果樹の生産が他産業と伍していける可能性が示されている。〔資料Ⅱ－５－４参照〕

このような野菜・果樹などの高収益作物への転換に当たっては、災害や価格下落など収入に関する様々なリスクに対するセーフティネットの活用が有用であると考えられる。

従来、米・麦・大豆等を対象としたナラシ対策[73]や野菜価格安定制度[74]といった形で品目毎に収入補填の制度が存在しているが、本年１月には、農業の一次産品特有のリスクに対応した品目横断的な収入保険が創設された。この収入保険は、農業従事者が消費者ニーズを見ながら生産を行うという挑戦を後押しすることができると考えられる。消費者ニーズを踏まえた経営判断をより一層支援するためにも、既存の縦割り的な収入補填の制度を収入保険へと円滑に移行させ、一元的なセーフティネットを構築していくべきである。

あわせて、米の転作支援を行っている「水田活用の直接支払交付金」についても、食需要を超えて生産された米を飼料用米として活用するた

[73] 米・麦・大豆等の価格低下等による収入減少を補填する米・畑作物の収入減少影響緩和交付金。

[74] 野菜の価格低落時に、生産者、道府県及び国があらかじめ積み立てた資金を財源として、生産者に補給金を交付する制度。

めの支援から高収益作物への転換支援にシフトしていくべきである。

同様に、「農業農村整備事業」についても、水田の畑地化・汎用化[75]により高収益作物に転換するものを優先的に実施していく必要がある。

更に、農業収入のみならず、地域に根差した観光・飲食・宿泊といったサービス収入も含め、「地域の資源を活かして、地域で稼ぐ」ことを希望する農業従事者の取組も後押ししていかねばならない。〔資料Ⅱ－５－５参照〕

（農地利用の在り方）

来年３月には食料・農業・農村基本計画[76]の改訂が予定されている。現行計画においては、食料自給率の目標（令和７年（2025年）にカロリーベースで 45%、生産額ベースで 73%）が掲げられており、自給率向上のため飼料用米の生産努力目標（平成 25 年（2013 年）11 万トン→令和７年（2025 年）110 万トン）等が掲げられている。〔資料Ⅱ－５－６参照〕

他方、同計画には食料自給力の概念も示されており、この考え方に立てば、現在の耕作可能な土地[77]において潜在的に日本人が必要な摂取カロリーを賄うことができる見込みとなっている。

自給率向上のために農地を飼料用米等の生産に用いるのではなく、国内外の消費者ニーズに合った作物が生産できるよう、担い手への農地の集約と併せ、効率的な農地の活用方法を検討すべきである。

また、農地面積が年々減少し、耕作放棄地が増加する中、さらなる耕作放棄地を招かぬよう、食料自給力の観点から人口動態も踏まえた必要な農地総量を見極めた上で、放牧やビオトープといった粗放的な農地利

---

[75] 畑地化とは、排水改良やパイプライン等の整備を行い畑地として固定的に使用すること、汎用化とは、暗渠排水等の排水対策により田畑の輪換方式による営農を可能とすることをいう。

[76] 食料・農業・農村基本法（平成 11 年（1999 年）７月制定）に基づき、概ね５年ごとに今後 10 年程度先を見通して策定される農政の中期的なビジョン。直近の計画は、平成 27 年（2015 年）3 月 31 日 閣議決定。

[77] 農地面積 442 万 ha（平成 30 年（2018 年）農林水産省「耕地面積統計」）に、再生利用可能な荒廃農地面積９万 ha（平成 29 年（2017 年）農林水産省「耕地及び作付面積統計」）を加えたもの。

用や生活困窮者の就農支援・体験農園等による農地利用についても検討していくべきである。〔資料Ⅱ－５－７参照〕

来年の計画改訂においては、食料自給力に軸足を移す考え方に立って国としてどのような資源配分を行うべきか、中長期的なビジョンが示されることを期待する。

（国際的な競争環境への対応）

TPP11、日 EU・EPA 及び日米貿易協定を踏まえ、我が国は本格的な国際競争環境への対応が必要となる。我が国における農林水産物・食品の輸出は、平成 25 年（2013 年）から平成 30 年（2018 年）の５年間で 5,505 億円から 9,068 億円へと 1.6 倍以上に伸びており、累次の協定の効果を最大限に活かすことにより我が国の農業が輸出産業となる可能性もある。

そのためには、真に競争力の強化に資するよう食品安全基準の相違など輸出特有の競争上の障害を乗り越え、日本産品の強みを活かして国内外の消費者ニーズに農業従事者が対応できるような環境整備に予算を重点化すべきである。〔資料Ⅱ－５－８参照〕

（成長産業化への道）

世界の水利用の７割は農業と言われる中、我が国は、世界的に見て面積当たりの水賦存量[78]が豊富である。長期的な視点に立てば、世界の人口が更に増加し砂漠化の進行が予想される中、我が国は農業先進国になれる可能性があると言える。〔資料Ⅱ－５－９参照〕

現在、農業における設備投資や機械購入等の経営展開に必要な資金については予算による支援が中心となっている。農業従事者が国内外のニーズや市場動向に対応した営農を拡大していけば、こうした補助金依存体質から脱却できるはずである。

保険や融資等も活用しながら採算性を意識して営農できる環境を整備

[78] 水賦存量とは、水資源として、理論上人間が最大限利用可能な水の量であり、降水量から蒸発散によって失われる量を控除して算出される。

することにより、農業は成長産業化への道を歩むことができるだろう。

（２）水産業

世界の漁業・養殖業生産量が増加し続ける一方、我が国の生産量はピーク時の約３分の１まで減少しており、その主な背景として、所有者のいない無主物とされている水産物の過剰な漁獲による水産資源の悪化が指摘されている。〔資料Ⅱ－５－10 参照〕

先進国においては、厳格な水産資源に基づき持続的に生産量を確保する動きが広がっており、例えば、水産資源の悪化に直面したノルウェーでは、90 年代から漁獲枠を漁船ごとに割り当てるIQ[79]方式による資源管理を導入した後、漁獲量・漁獲高が回復し、補助金に頼らず高収益を上げられる産業となった。〔資料Ⅱ－５－11 参照〕

我が国も、こうした事例を踏まえ、水産業を魅力ある産業とすべく、水産資源の資源調査を行い、科学的な評価を行ったうえで、IQ 方式による厳格な水産資源の管理に積極的に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－５－12 参照〕

したがって、予算においても、昨年の漁業法改正を踏まえ、迅速かつ正確なデータの収集と第三者による科学的な資源評価の実施など資源調査・資源評価を行う体制・環境を整備することなどに重点化することが求められる。

具体的には、漁業者や漁港などから必要なデータを迅速・正確に収集・活用できる体制の構築に向け、漁船や漁港などにおいて資源管理に資するものに重点化すべきである。

あわせて、不漁等による漁獲金額の減少を補填する既存の収入安定対策についても資源管理に資するよう見直しが必要となろう。具体的には、収入安定対策の一つである「積立ぷらす」[80]について、参加する際に義務づけられている自主的な資源管理ルールを第三者が検証できるよ

[79] Individual Quota（個別割当方式）。

[80] 自主的に資源管理等に取り組む漁業者に対して、不漁等により漁獲金額が減少した場合の減収を補填する制度。

う公表するとともに、漁獲データの提出を義務化することなどが求められる。〔資料Ⅱ－５－13 参照〕

更に、消費者ニーズを踏まえた水産物の高付加価値化、水産加工業・養殖も含めた幅広い収入源を確保することにより、収入減を補う取組を促すべきである。

６．エネルギー・環境

地球温暖化を巡る国際的な世論や激甚化する気象災害を踏まえれば、パリ協定に基づく温室効果ガスの削減目標（▲26%[81]）に向けた取組は重要性を増している。この削減目標と整合的な 2030 年度のエネルギーミックスの達成のためには、オイルショック後並みのエネルギー消費効率の改善が必要とされている。

省エネルギー（省エネ）・再生可能エネルギー（再エネ）に関する新技術の研究開発、省エネ・再エネ設備の導入支援等のエネルギー対策特別会計における各種歳出は、財源としての温暖化対策税が平成 24 年（2012 年）10 月に導入されて以後、規模が大幅に拡大している。温室効果ガスの削減目標等の達成に向けて、これらの歳出について、必要性・有効性・効率性・官民の役割分担等の観点から、不断の検証が欠かせない。〔資料Ⅱ－６－１参照〕

（１）研究開発

エネルギー・環境関係の研究開発は、「環境と成長の好循環」の実現に向けて重要なものであり、温暖化対策税の導入以後、予算を大幅に増額している。

にもかかわらず、これらの事業の中には、中間評価の結果が予算配分に反映されていない事業がみられる他、技術開発・実証段階から実用化（製品化・普及）に至った案件がごく一部にとどまっている事業がある。

研究開発については、プロジェクトの将来性も含む中間評価の結果を踏まえた予算配分のメリハリづけの徹底、中間評価時点で事業化が見込めないプロジェクトについて中止も含めた精査、事業化の可能性を高めるための取組の強化等を行うべきである。〔資料Ⅱ－６－２参照〕

（２）導入支援

[81] 2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度比で 26.0%削減するとの目標。

省エネ・再エネ設備の普及により CO_2 をはじめとする温室効果ガスの削減を進めるためには、規制的手法とともに自主的取組の後押しも重要である。

温暖化対策税の導入以後、省エネ・再エネ設備の導入支援の予算を大幅に増額しているが、これらの事業の中には、費用対効果[82]が悪い例、横展開[83]が十分ではない例、補助率が過大となっている例等がみられる。

導入支援については、将来的な省エネ・再エネ設備の価格低下を通じた自立的な普及を促すため、規制的手法との連携、費用対効果の高いものへの重点化、横展開の強化、価格動向を踏まえた適切な出口戦略の設定等を行うべきである。また、補助金以外の手段として、地球温暖化やESG 投資を巡るグローバルな潮流を踏まえ、省エネ・再エネ等の重要性の国民への説明強化や民間の投資資金の活性化及び活用等も検討すべきである。〔資料Ⅱ－６－３、４参照〕

[82] 費用対効果は、例えば、CO_2 を１トン削減するために必要な補助金の額である「CO_2 削減コスト」で比較することが考えられる。

[83] 横展開としては、例えば、ある省エネ・再エネ設備の導入に当たって補助金を受け取った者が、自己財源で別の省エネ・再エネ設備を導入することなどが考えられる。

７．中小企業

中小企業は、人口減少や過疎化が進展する中、経営者の高齢化や人手不足という大きな構造変化に直面している。人手不足解消には生産性向上につながる設備投資が必要不可欠だが、足下では設備老朽化等を背景とした維持・更新投資が中心となっており、生産性も伸び悩んでいる。〔資料Ⅱ－７－１～３参照〕

こうした中、中小企業の中でも生産性の高い企業は、設備投資やIT投資など成長投資に積極的で、一人当たりの人件費が高い傾向にあり、また、若い経営者層において売上高が増加する傾向を示す調査結果もある。こうしたことを踏まえれば、中小企業予算の方向性としては、働き方改革など中小企業を巡る環境の変化を踏まえつつ、単に企業の維持を目的とするのではなく、事業承継・再編・創業等による新陳代謝の促進や、設備投資、IT 投資、人材投資など成長投資を通じた生産性向上に意欲的な企業への支援に重点化していくべきと考えられる。〔資料Ⅱ－７－４参照〕

この際、中小企業の自主的な努力が助長されることを旨とする中小企業基本法の理念を踏まえ、公的な支援が過剰なものとならないようにする必要があり、また、資金繰り支援や税制上の支援等の各種支援策との役割分担を確保することが重要である。〔資料Ⅱ－７－５参照〕

特に、中小企業向け補助金については、これまで、補助率のメリハリ付け等に取り組んできているが、補助金の中には、生産性向上との関係が不明確な成果目標（KPI）や客観的な政策効果を測定できない[84]KPIが設定されているものが存在している。例えば、代表的な補助金である「ものづくり補助金[85]」を見ても、「５年以内に事業化を達成した事業が

---

[84] 例えば、「中小企業・小規模事業者ワンストップ総合支援事業（よろず支援拠点事業及び専門家派遣事業）」や「小規模事業者持続化補助金」においては、アンケートによる自己評価によって成果目標が測定されている。

[85] 「ものづくり・商業・サービス高度連携促進事業」（平成 31 年度当初予算の事業名）
中小企業の革新的サービス開発・生産プロセスの改善等を行うための設備投資等を支援する補助金（補助上限 1,000 万円、補助率 1/2）。

半数を超える」という KPI は達成されているものの、ここでの事業化は「開発された製品が一つ以上販売されていること」である。そもそもこうした KPI は妥当とは言えない[86]。適切な KPI の設定やフォローアップの着実な実施を通じて、生産性向上に意欲的な中小企業の支援に重点化していく必要がある。〔資料Ⅱ－７－６、７参照〕

また、資金繰り支援については、これまで、当審議会における建議を踏まえ、責任共有制度の導入や不況業種に対するセーフティネット保証５号の保証割合の 100%から 80%への引下げ等の信用補完制度の改革や、日本政策金融公庫において、特に政策的な対応が必要な場合に、基準金利から一定利率を引き下げる特別利率に係る下限金利の見直し[87]を実施してきている。引き続き、中小企業の新陳代謝を阻害することのないよう、不断の見直しを実施していく必要がある。〔資料Ⅱ－７－８参照〕

[86] なお、ものづくり補助金の実績を見ると、採択事業者における付加価値額（営業利益＋人件費＋減価償却費）総計の増加率は、中小企業全体の付加価値額増加率を上回っている（例えば、平成 24 年度補正予算における採択事業では、事業終了後 5 年間における付加価値額総計の増加率：23.4%、中小企業全体の付加価値額増加率：15.5%）。他方、採択事業者における付加価値額総計の増加分のうち、ものづくり補助金がどの程度寄与したのかは必ずしも明らかではなく、個々の案件について同補助金の効果をよく分析する必要があると考えられる。

[87] 2020 年 4 月より、特別利率①（基準金利から▲0.4%）の下限金利を「特別利率③＋0.10%」（現行 0.4%）、特別利率②（基準金利から▲0.65%）の下限金利を「特別利率③＋0.05%」（現行 0.35%）とする。

８．外交関係

我が国の ODA は、昭和 29 年（1954 年）、アジア太平洋地域の経済・社会の発展を促すコロンボ・プランへの加盟で始まった。当初は戦後の国際社会における地位向上を目指すとともに、日本経済の復興と発展にも寄与することに主眼が置かれた。我が国の経済力の発展と国際的地位の向上に伴って規模は拡大、平成元年（1989 年）には米国を抜いてトップドナー国となった。また、「質」の面でも、より途上国の立場に立った相互依存を重視した協力へと姿勢を改める一方、国際的な援助の潮流の変化に伴い、経済成長路線に加え、教育や保健衛生などの基礎生活分野への支援の拡充を図るなど、時代とともに多様な意義が付加されてきた。〔資料Ⅱ－８－１参照〕

そうした歴史を有する我が国 ODA だが、近年の我が国を取り巻く安全保障環境や中国に代表される新興国の台頭といった状況の変化がある。これらを踏まえ、これからの ODA は、国際秩序への貢献、国際社会における我が国のプレゼンスの維持といった観点から、より一層の国益を追求するための手段として、活用する必要がある。有償資金協力・無償資金協力・技術協力の各種手段を適切に組み合わせることに加え、民間資金等とも連携することにより、効率的かつ戦略的に実施することが重要となる。

（１）無償資金協力予算の課題

無償資金協力は、ODA のうち、相手国政府等に対し、開発のために必要とされる物やサービスを購入するための資金を贈与するものであり、国際社会のニーズに迅速かつ機動的に対応するための有効な手段として実施されている。

近年、無償資金協力の当初予算額は概ね 1,600 億円程度で推移している一方、無償資金協力に係る後年度負担額は増加傾向にある。この背景としては、複数年に跨る支援プロジェクトの増加等が考えられるが、今後、このような複数年プロジェクトを実施するための国庫債務負担行為

が増加し続けると、翌年度以降に新規案件を実施する余地が狭まり、予算の硬直化を招くこととなる。ひいては、無償資金協力の本来の特性である機動的な支援の実施に支障を来し、更には、予算総額の増加圧力にもなりかねない。このため、毎年度の予算額に占める契約済み案件の支払いの比率が増えすぎないよう、後年度負担も含め、適切な予算管理を行っていくべきである。

無償資金協力は、無償で相手国に資金を贈与するという性質上、歳出拡大圧力がかかりやすい。加えて、その時々の国際情勢を踏まえ機動的に支援内容が決まるという性質上、予算編成段階で個別事業の積み上げを行うことが困難である。このため、予算総額の多寡の議論に傾きやすく、実効性のある中身のメリハリ付けの議論が十分に行われにくい状況にある。このような課題に対応するため、たとえば、東アジア、大洋州、中東・北アフリカといった対象地域と教育、保健医療、水・環境といった支援分野を組み合わせ、経年比較可能な切り口による可視化を図った上で予算配分の大枠を設定し、これを土台として、複数年スパンで見た重要な国際会議等の日程や、他の支援手段との代替可能性等を検討することも考えられよう。こうした手法の導入により、予算編成過程において、優先度に応じたメリハリ付けを行うとともに、その土台と執行実績を後に検証することで更なる予算の効率化に繋げていくべきである。〔資料Ⅱ－８－２～４参照〕

（２）在外公館の検証

我が国の在外公館については、直近５年間では一貫して増加し、20 公館増となっており、現在は 227 公館に達している。これは既に英国の 225 公館やドイツの 226 公館と同等の水準にある。

在外公館は一度設置されると、相手国との関係等もあり、後に廃止や縮小を行うことが困難な側面がある。新設費用だけでなく、毎年相応の運営費用が新たな財政負担として発生し、既存公館の経費や人員は逆に手薄となるおそれが高いことは、これまでも指摘してきたとおりである。例えば、既存公館において、訪日外国人の増加に伴う領事業務の増

加等も見られる中で、効率的な館務運営を行うという観点から、限られた人的資源を新設公館に投入すべきか、慎重に検討する必要があり、他の主要国との単なる量的な比較により在外公館の新設を求めるべきではない。

それでもなお、在外公館を新設する場合には、設置目的を明確にした上で、それに対応した複数の定量的な参照指標をあらかじめ設定すべきである。在外公館の意義は、必ずしも数値のみで判断できるものではないが、在外公館の設置から一定期間経過後に当該指標に沿って検証すること等により、改廃を含めた議論が行えるようにすべきである。〔資料Ⅱ－８－５参照〕

９．情報システム

政府の情報システムについて、現状では、府省ごとに個別にシステムが整備、運用され、予算も各府省縦割りで要求、措置されている。この結果、共用、集約ができず、重複投資や、システムごとにピーク利用時に備えた余剰リソースを確保するなど調達上の無駄が生じている。このため、スケールメリットが得られないことに加え、統一的なセキュリティの確保、システムやデータの標準化も進まないなどの問題が指摘されている[88]。〔資料Ⅱ－９－１参照〕

こうした弊害を除くためにも、情報システム予算・調達の一元的管理を通じ、クラウド化や重複機能の共通化、システムの最適化等を進める必要がある。内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室等とも連携しつつ、毎年度の予算編成を通じてこうしたシステムの合理化を着実に進め、令和２年度（2020 年度）の運用及び改修経費を、令和７年度（2025 年度）までに３割削減することを目指すとの政府方針[89]を確実に実現していくべきである。更には、単なるシステムの合理化に止まらず、これまでの業務の在り方の見直しを通じて行政全体の効率性をも向上させていくことが期待される。〔資料Ⅱ－９－２参照〕

---

[88]「政府情報システムに係る予算・調達の改革について」（デジタル・ガバメント閣僚会議（平成 31 年２月 15 日））

[89] 令和元年６月４日デジタル・ガバメント閣僚会議資料「政府情報システムの予算要求から執行の各段階における一元的なプロジェクト管理の強化について」において、「政府情報システムのクラウド化、重複機能の共通化、保守性の高いシステムへの刷新等を進めることにより、令和２年度（2020 年度）時点での政府情報システムの運用等経費及び整備経費のうちのシステム改修に係る経費を、令和７年度（2025 年度）までに３割削減することを目指す」とされた。

10. 防衛

国際社会のパワーバランスの変化が加速し、複雑化する中で、我が国の周辺においても、中国による力を背景とした現状変更の試みや北朝鮮による核・ミサイル開発の進展といった、自らに有利な国際秩序の形成や影響力の拡大を目指した競争が顕在化している。この結果、我が国を取り巻く安全保障環境はかつてないほど厳しさを増している。こうした中で、我が国の平和と安全を維持していくためには、安全保障の基軸である日米同盟の下で必要な防衛力を構築し、各種事態への抑止力と対処力を一層強化していく必要がある。〔資料Ⅱ－10－１参照〕

昨年 12 月には、令和元年度から５年度までを対象とした中期防衛力整備計画が策定され、従来とは抜本的に異なる速度で防衛力を強化し、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域を含む全ての領域における能力を有機的に融合した多次元統合防衛力を構築することが決まっている。また、そのための防衛力整備の水準に係る金額を概ね 27 兆 4,700 億円程度を目途としたうえで、防衛力整備の一層の効率化・合理化を徹底することにより実質的な財源確保を図り、各年度の予算編成に伴う防衛関係費を概ね 25 兆 5,000 億円程度を目途とすること、更に、後年度負担を適切に管理するために、５年間で新たに必要となる事業に係る契約額を概ね 17 兆 1,700 億円程度の枠内とすることが決定している。〔資料Ⅱ－10－２、３参照〕

極めて厳しい財政状況の下で持続性のある防衛力を保持するためには、財政健全化との両立を図ることが不可欠である。その前提の下で、我が国を取り巻く安全保障環境の変化に適切に対応するためには、一定の所要経費の伸びの枠内で実効性のある防衛力整備を行っていく必要がある。そのためには、調達改革をはじめとした防衛力整備の効率化・合理化に向けた取組を徹底しつつ、中期防衛力整備計画に設定した枠内で計画的に予算編成を行っていくべきである。

（１）後年度負担の適切な管理

近年、新規後年度負担額が歳出化経費を上回る傾向が続いている。これは将来にわたる歳出化経費を押し上げる構造となっていることを意味する。歳出化経費の増大により予算が一層硬直化し、防衛力整備に支障が生じることを避けるためには、新規後年度負担額を抑制し、歳出化経費の水準との乖離を縮減させていく必要がある。〔資料Ⅱ－10－４参照〕

先に述べたとおり、現行の中期防衛力整備計画においては、５年間における新規契約額の総額（17 兆 1,700 億円程度）が新たに設定された。防衛関係費を適切に管理していくためには、将来の歳出化経費への影響を踏まえつつ、この総額の枠内で計画的に予算編成を行っていくことが大前提である。

しかしながら、令和２年度（2020年度）概算要求においては、新規契約額が５年間の総枠の年平均額を上回る規模となっている。また、新規後年度負担額についても元年度予算の規模を上回っており、後年度の防衛関係費に対する更なる拡大圧力になるとともに、中期防衛力整備計画に設定した枠内に収まらないことも危惧される。

防衛力の充実・強化を着実に進めていくためには、健全かつ持続的な財政運営との両立が不可欠である。日々変化し、今後の先行きを見通すことが容易でない安全保障環境の中で実効的・計画的な防衛力整備を行う観点からも、令和２年度（2020年度）予算編成においては、特に新規後年度負担額について、調達の効率化・合理化を徹底することなどにより、その水準を抑制していくことが必要である。

（２）調達改革

装備品の高性能化・複雑化に伴って、陸海空といった従来の領域における装備品の調達コストが増加傾向にある中で、今後は宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域における態勢の強化も求められている。厳しい財政状況の下で、我が国の防衛力の質と量を適切に確保していくためにも、調達改革を着実に進めていくことが不可欠である。

そのためには、装備品の調達において、「良いものをより安く」調達

するという当たり前の慣行を根付かせる必要がある。また、こうした取組は、我が国の防衛産業の高コスト体質の是正を通じて生産性・国際競争力の向上につながるものでもある。こうした観点から、当審議会において、これまでにも重要な課題を繰り返し指摘してきたが[90]、防衛省における高コスト体質の是正に向けた取組は依然として道半ばであると言わざるを得ない。〔資料Ⅱ－10－５参照〕

中期防衛力整備計画に基づいて、防衛力整備の一層の効率化・合理化を着実に実行していくためには、これまで当審議会で指摘してきた課題への対応に加え、以下で述べるように、個々の装備品の調達コストの削減や、ライフサイクルコストの削減に向けた取組等をこれまで以上に徹底していく必要がある。

① 調達コストの削減

令和２年度（2020年度）概算要求においては、航空機等の「まとめ買い」を行うための経費が計上されている。まとめ買いは、一定の単価削減効果が期待される一方で、新規後年度負担を増大させ、後々の予算の硬直化を招くことに留意が必要である。装備品の調達に当たっては、まとめ買いの有無にかかわらず、まずは徹底した単価削減を行うことが不可欠であり、単価削減が不十分なまま、安易にまとめ買いを行うことには慎重であるべきである。〔資料Ⅱ－10－６参照〕

我が国の防衛産業の技術基盤を保持することなどを目的として、ライセンス国産[91]により装備品を調達する場合があるが、ライセンス国産は輸入に比べて調達価格が割高になる傾向がある。ライセンス国産による装備品の取得は、輸入をはじめとした他の調達方法と比較して、ライフサイクルコストや維持整備基盤の保持の必要性の観点等から合理的な理由がある場合に限定するべきである。〔資料Ⅱ－10－７参照〕

---

[90] 装備品の取得方法の効率化・最適化、選定・契約時における価格上昇リスクの抑制、原価の適正化、GCIP 率（市場価格が存在しない分野での調達において取得価格を設定するに当たり、利益等を算出する際に用いる率。一般管理及び販売費（General Cost）率、利子（Interest）率、利益（Profit）率で構成される。）の在り方、装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理の強化、防衛産業の強靭化などに関する指摘を行ってきた。

[91] 日本企業が外国企業との援助技術契約により技術を導入し、国内で製造する形態。

また、「良いものをより安く」調達するためには、競争環境に乏しい我が国の防衛産業に競争原理を導入し、製造プロセスの効率化やサプライチェーンの強化等に向けた企業の取組を促すことが重要である。そのためには、国内外の企業間競争を促進することが有効であるが、防衛省が実施する調達には、外国企業の参入を困難にする入札条件が設定されている場合がある。防衛省に対しては、こうした競争制限的な調達を行うことのないよう、見直しの徹底を求めたい。〔資料Ⅱ－10－８参照〕

② ライフサイクルコストの削減

効率的・実効的な防衛力整備を行うためには、装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理を徹底し、厳格なコスト管理の下で、各装備品に係る PDCA サイクルを着実に繰り返すことが不可欠である。

ライフサイクルコストを適切に管理していくためには、量産配備段階や運用維持段階等のコストの最小化を見据えて研究開発を行う必要がある。しかしながら、防衛省が実施する研究開発案件のうち、プロジェクト管理重点対象装備品等に選定されているものは極めて限定的となっている。選定基準の見直しを行い、プロジェクト管理を重点的に行う研究開発案件を拡大するべきである。〔資料Ⅱ－10－９参照〕

加えて、運用維持段階のコストは、ライフサイクルコストに占める割合が高いにもかかわらず、適切に管理がなされているとは言い難い。プロジェクト管理の実効性を高めるため、計画の見直しや事業の中止を検討する際の指標として、運用維持段階のコストも加えるべきである。また、一部の装備品の維持整備において活用されている PBL[92]についても、対象分野を拡大し、コストの削減を図っていくべきである。〔資料Ⅱ－10－10 参照〕

③ 将来戦闘機の開発

[92] Performance Based Logistics（成果保証契約）：装備品等の維持整備等に係る業務について、部品等が必要となるたびに調達契約を結ぶのではなく、可動率等に関する成果に主眼を置いて包括的・長期的な契約を結ぶもの。

Ｆ－２戦闘機の後継となる将来戦闘機については、国際協力を視野に、我が国主導の開発に早期に着手することが決まっている。将来戦闘機の開発は、複数期にわたる中期防衛力整備計画の下で行うことになるが、同計画で定める所要経費の枠内で行うことを徹底しなければならない。

これまでの Ｆ－２戦闘機や Ｃ－２輸送機等の開発事例を踏まえれば、将来戦闘機の開発は、民生分野への波及効果が期待できる一方で、費用・期間ともに当初の見積りを超えるリスクがある。このため、本事業の実施に当たっては、これにより裨益する民間企業も資金・資源を投入し、官民の緊密な連携の下で実効性の高いプロジェクト管理を行うなど「失敗できない」枠組みを構築する必要がある。〔資料Ⅱ－10－11 参照〕

概要

令和２年度予算の編成等に関する建議（概要）

令和元年11月25日
財政制度等審議会

総論

・ 令和の時代に着実に財政健全化を進めていくためにも、令和２年度予算編成では**厳しい財政規律を土台とした質の高い予算作り**が必要。

・ **低金利の恩恵を享受できるのは日本の財政への信認が大前提**であり、低金利環境に安住せず歳出改革を進めるべき。**プライマリーバランスの黒字化は財政健全化目標として堅持すべき。**

・ **消費税率の10%への引上げ**は、財政と社会保障制度の持続可能性の確保に向けた**長い道のりの一里塚**。引き続き、**財政健全化に向けて歳出と歳入の両面の改革が求められる**ことについて国民の理解を得ることが重要。国民的な議論を喚起する上で、長期推計についてのシンクタンクの取組を今後も期待。

・ **令和２年度予算編成**では、新経済・財政計画における**歳出改革の「目安」に沿って予算編成を行い**、着実に財政健全化を進め、**2025年度のプライマリーバランス黒字化という目標の達成につなげていくべき。**

１．社会保障

・ **財政と社会保障両方の持続可能性を確保**するため、給付と負担の乖離の拡大を押しとどめ、そのバランスを回復させていくことが不可欠。**団塊の世代が後期高齢者となっていく2022年度以降を見据え**、これまでも幾度となく議論されてきた**改革を、速やかに実行していくべき。**

・ 改革の方向① **給付・サービス範囲の見直し**

- **受診時定額負担の導入**や、**薬剤自己負担の引上げ**など、**小さなリスクへの保険給付の在り方**を見直すべき。
- **介護のケアマネジメントの利用者負担の導入**等、利用者が自立した日常生活を営むために真に必要な保険給付範囲とするべき。

・ 改革の方向② **給付・サービスの効率的な提供**

- **診療報酬本体は**、賃金や物価の水準と比べ高い水準となっており、**マイナス改定により是正していくべき**。改定率を決定する際、**病院と診療所との間で改定率に差を設けるなど配分の大枠を示すべき。**
- **地域医療構想の実現**に向け、厚生労働省は**公立・公的医療機関等に対する具体的な対応方針の再検証を要請した**が、KPIを設けて中間的な達成状況を評価しつつ、**都道府県知事の権限の在り方を含むより実効性が担保される方策を検討するべき。**
- **都道府県内の国保の保険料水準の統一**や、**保険者における適正化のインセンティブ強化**により、医療・介護の提供体制を改革すべき。

・ 改革の方向③ **時代に即した公平な給付と負担**

- **世代間の公平性を確保するため、新たに75歳を迎える後期高齢者の窓口負担について２割を維持するべき。**

・ **年金**については、働き方の多様化や就労期の長期化に対応するため、**被用者保険の更なる適用拡大**や、**繰下げ受給の利用促進・柔軟化**を進めるべき。

2．地方財政

- 一般財源総額実質同水準ルールの下、地方財政の健全化が進展。**今後も同ルールの下で引き続き歳出の伸びを抑制**しつつ、**臨時財政対策債や交付税特会借入金の縮減を確実に進める**ことが不可欠。
- 地方財政計画について、**地方の歳入・歳出決算との比較を行い、その結果を踏まえた歳出改革**を行ったうえで、次の地方財政計画を策定するという、**「PDCAサイクル」を回していく**ことが重要。
- 各地方公共団体において**共通性の高い事務・事業について、業務・システムの標準化・共同化**を進めることにより、**行政コストの縮減**を図る必要。
- 下水道事業について、受益と負担の緊張関係に基づく経営努力が適切に行われるよう、当審議会がこれまで主張してきた**基準外繰出金の廃止**はもちろんのこと、**基準内繰出しの基準の見直し**を行う必要。

3．文教・科学技術

- **文教・科学技術分野における課題**は、予算の**「量」の多寡ではなく「質」の向上**。
- こうした観点から、**人的・物的リソースの有効活用や自律的なメカニズムの創出**を推進すべき。特に、

① 科学技術については、我が国の研究力向上に向け、**若手研究者の活力向上、研究者の事務負担の軽減、官民の適切な役割分担・連携**を通じて、**研究開発の生産性を改善**させていくことが急務。

② 国立大学については、**新たに導入した「相対評価」の仕組の充実・強化**を図りつつ、令和４年度以降の**第４期中期目標期間も、これを基本とした重点支援の在り方**を検討すべき。

4．社会資本整備

- 人口減少、維持更新コストの増加、維持・整備の担い手の減少等を踏まえれば、「量」を拡大する状況にはなく、新規採択を厳選した上で、**既存ストックを最大限活用する観点から「使い方」を改善すべき**。
- 料金収入等の利用者負担や受益者負担が得られる社会資本ストックについては、**料金収入等を活用して必要な維持・整備を行う**こととし、公費を料金収入等では賄い得ないストックに重点化すべき。
- 建設業の労働生産性の改善、維持・整備コスト縮減のため、**イノベーション活用をして、省力化・スマート化すべき**。

5．農林水産

- 農業従事者が**国内外の消費者ニーズに合った作物を生産**できるよう、品目横断的な**収入保険の仕組みを拡充**し、**米の転作支援のための交付金**についても、飼料用米の生産支援から野菜・果樹など**高収益作物への転換支援にシフト**していくべき。また、**水産予算**については、**厳格な水産資源の管理**に資するよう、**漁船・漁港等への支援**の在り方や**既存の収入安定対策の仕組みを見直すべき**。

6．エネルギー・環境

・ **エネルギー・環境関係の研究開発は**、中間評価の結果を踏まえた予算配分のメリハリ付けの徹底、**事業化の可能性を高めるための取組みの強化**等を行うべき。**省エネ設備等の導入支援**は、費用対効果の高いものへの重点化、**価格動向を踏まえた適切な出口戦略の設定**等を行うべき。

7．中 小 企 業

・ 中小企業予算は、経営者の高齢化や人手不足、働き方改革など中小企業を巡る環境の変化を踏まえつつ、単に企業の維持を目的とするのではなく、**事業承継・再編・創業等による新陳代謝の促進**や、**成長投資を通じた生産性向上に意欲的な企業へ支援を重点化**すべき。特に、中小企業向け補助金について、**適切なKPIの設定やフォローアップの着実な実施**を通じて、こうした企業への支援に重点化していく必要。

8．外交関係

・ **無償資金協力**については、**後年度負担も含めた適切な予算管理**を行うとともに、**予算編成過程からのメリハリ付けの議論**や、**執行実績との比較検証による効率化**を行うべき。**在外公館**については、**単純な「量」の拡充ありきではなく**、今後、新設の際は**定量的な指標をあらかじめ設定**して、**事後検証**を行えるようにすべき。

9．情報システム

・ **政府の情報システム**については、**クラウド化**や**重複機能の共通化**等を通じて、**政府のコスト３割削減目標を確実に実現**していくべき。

10．防 衛

・ 中期防衛力整備計画に基づき実効的・計画的な防衛力整備を行っていくためには、特に**新規後年度負担額について、調達の効率化・合理化を徹底することなどにより、その水準を抑制**していくことが必要。

・ 徹底した単価削減やプロジェクト管理の強化によるライフサイクルコストの削減に向けた取組など、**「良いものをより安く」調達するという当たり前の慣行を根付かせる**ことが必要。

（参考資料1）

「NIRAオピニオンペーパー No.45 整合性のある 政策論議を ～財政の長期検証なき 社会保障論議への警鐘～」

2019年11月6日

NIRAオピニオンペーパーNo.45

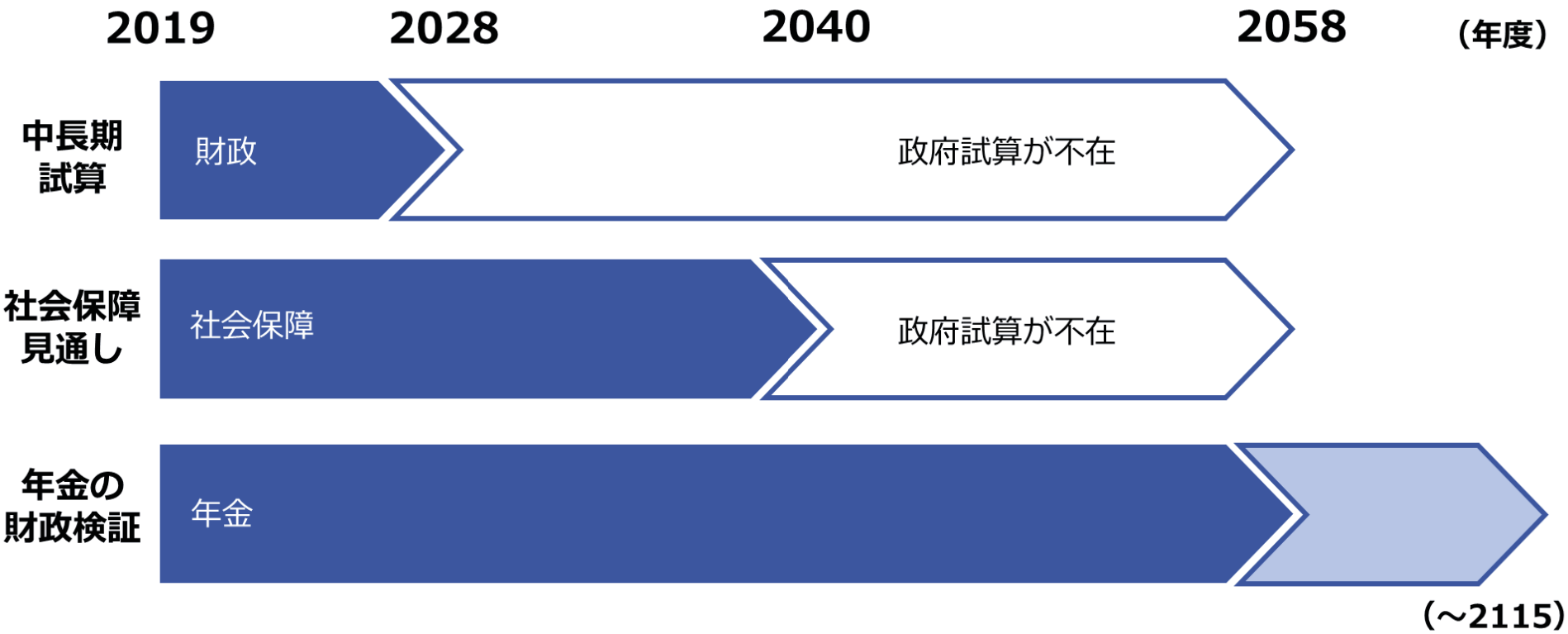
整合性のある政策論議を

―財政の長期検証なき社会保障論議への警鐘―

一橋大学 経済研究所
小塩 隆士

研究メンバー
小塩 隆士（一橋大学）
宮尾 龍蔵（東京大学）
協力：神田 慶司（大和総研）
横山 重宏（三菱UFJリサーチ＆コンサルティング）

3つの政府試算



（注）年金の財政検証では、2019～2115年度の国民年金・厚生年金の財政収支を検証しているが、一定の経済モデルに基づいて作成されているのは2058年度までとなっている。

2つの問題点

《問題点１》政府試算の体系化が不十分

年金・社会保障の将来見通しにおいて、財政の持続可能性が十分議論されていない

《問題点２》歳出の想定が結果を大きく左右

財政見通しは、歳出改革の想定にかなり依存している可能性も

《問題点２》 歳出の想定が結果を大きく左右

「中長期試算」における想定

非社会保障歳出

● 物価上昇率で増加と想定

→名目GDP比一定 と想定すればどうなるか

社会保障歳出

● 医療・介護単価：物価・賃金上昇率を反映

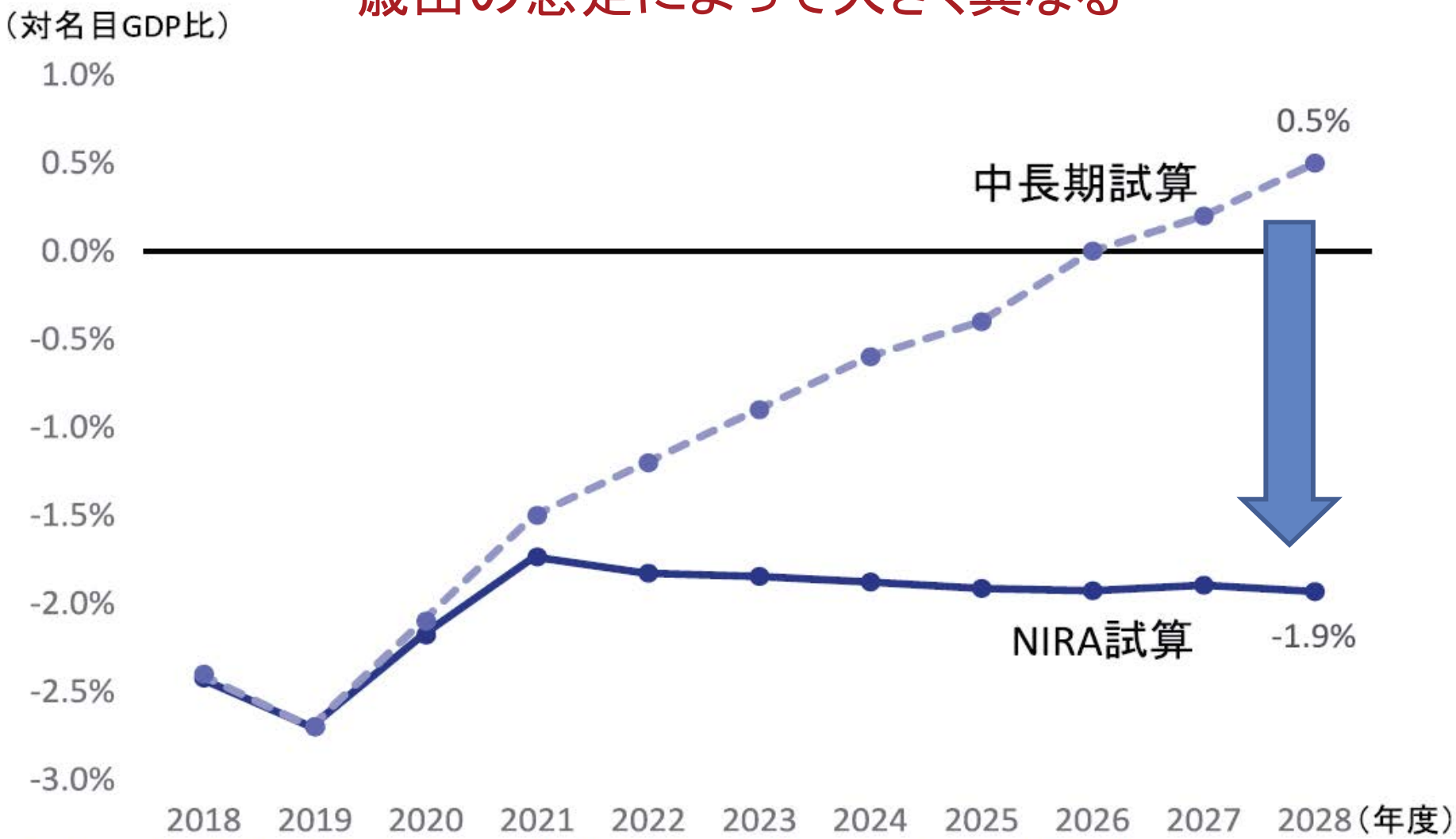
→医療単価：1人当たり名目GDP成長率で上昇、

介護単価：賃金上昇率で上昇

と想定すればどうなるか

国・地方の基礎的財政収支の見通し

―歳出の想定によって大きく異なる―



（注）両試算とも経済前提は、中長期試算の「成長実現ケース」を用いた。ただし、非社会保障歳出について、中長期試算では物価上昇率分の増加、NIRA試算では名目GDP成長率分の増加を想定するなど、歳出の前提が異なる。

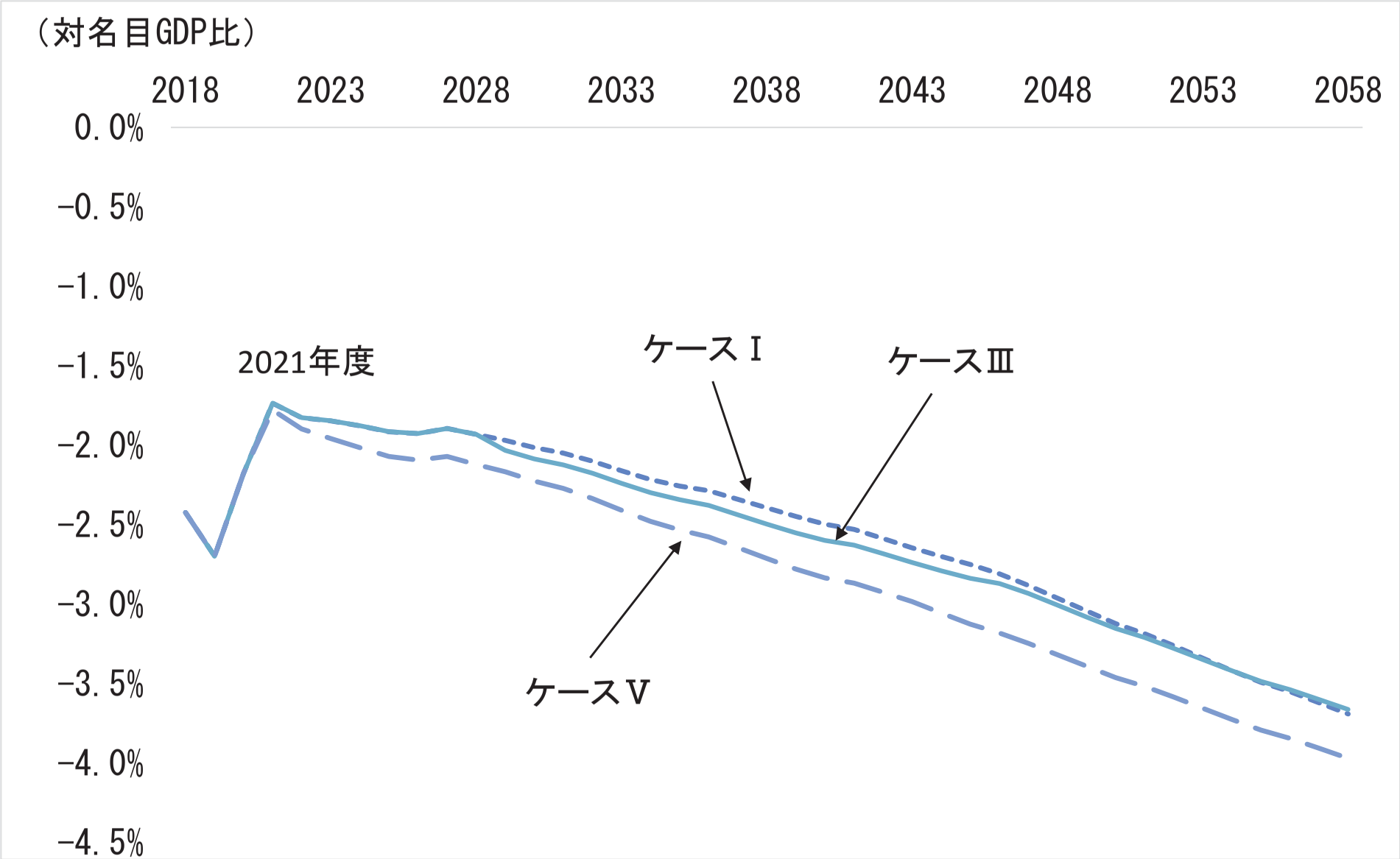
《問題点1》 政府試算の体系化が不十分

- 「年金の財政検証」（及び「社会保障見通し」）は財政試算を伴わず、財政の持続可能性は議論の対象外に

- 注目点：「年金の財政検証」の経済前提をそのまま採用し、歳出等に関して一定の想定を置くと、基礎的財政収支は均衡に向かうか？

国・地方の基礎的財政収支の見通し

―年金財政は持続するがPB赤字は拡大―



《問題点１》 政府試算の体系化が不十分（続）

● 「年金の財政検証」の経済前提（2029年度～）

実質運用利回り: 2.0－3.0%（ケースⅠ－Ⅴ）

実質経済成長率: 0.0－0.9%（同上）

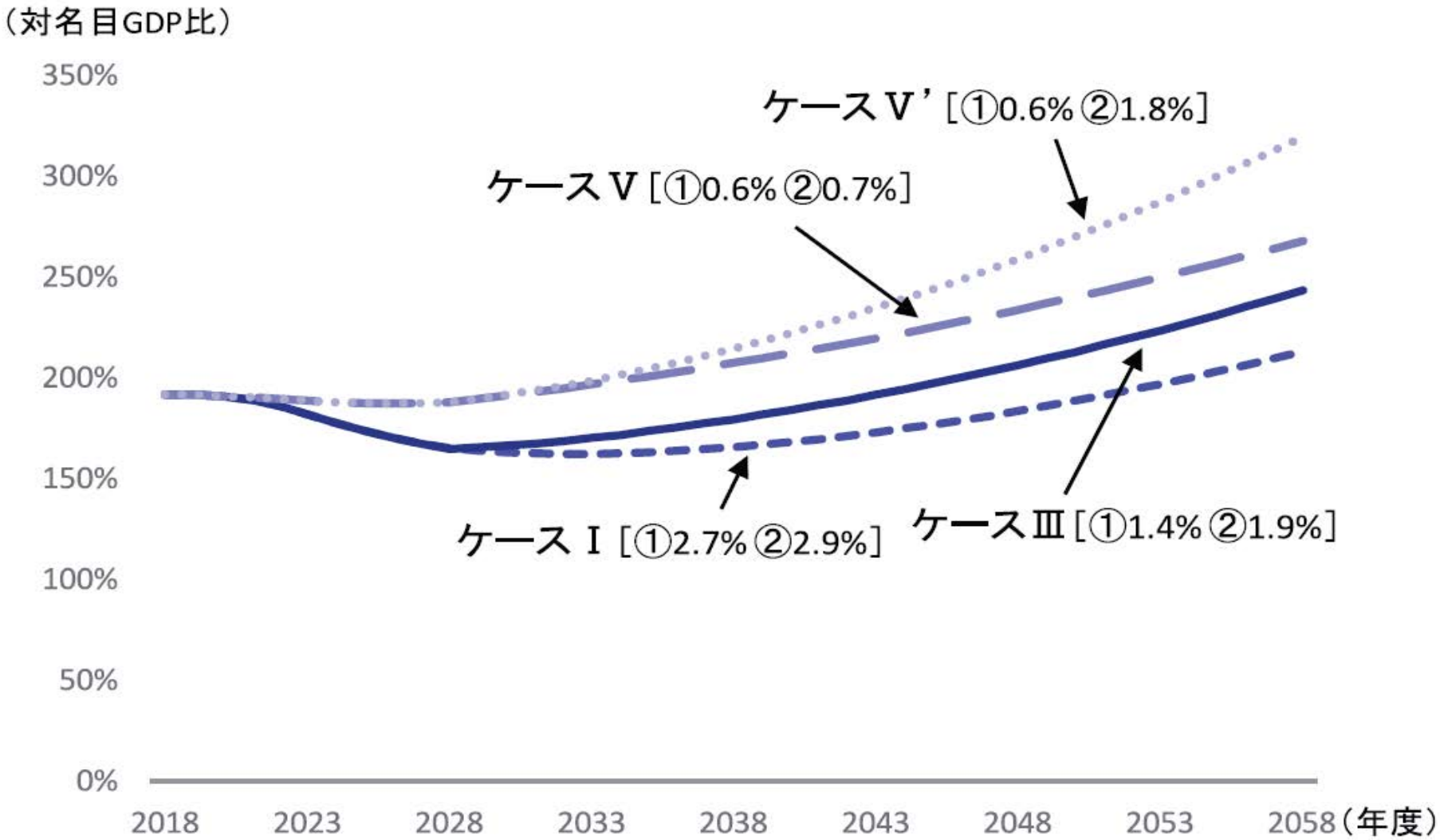
● 長期金利＞経済成長率 となって、
政府債務残高／名目GDP比が上昇していかないか？

● 過去の実績に基づき、各ケースにおける運用利回りの想定に整合的な水準に長期金利を設定

長期金利＝運用利回り－2.1%

国・地方の政府債務残高の長期見通し

―金利が成長率を上回り、債務残高／GDP比は上昇―



（注）年金の財政検証の各ケースと同じ経済前提を用いて（コラム２を参照）、NIRAが試算を行った。カッコ内は2029年以降の ①名目GDP成長率 と ②長期金利を示す。

結　論

- 「中長期試算」の財政見通しは、歳出の想定に大きく左右
- 「年金の財政検証」（及び「社会保障見通し」）は、基礎的財政赤字の拡大、政府債務残高の累積を暗黙裡に想定
- 財政・社会保障改革は、体系的・整合的に議論する必要

ご清聴ありがとうございました

（参考資料2）

「人生 100 年時代を支える財政・社会保障制度へ」

財政制度等審議会
財政制度分科会

人生100年時代を支える財政・社会保障制度へ

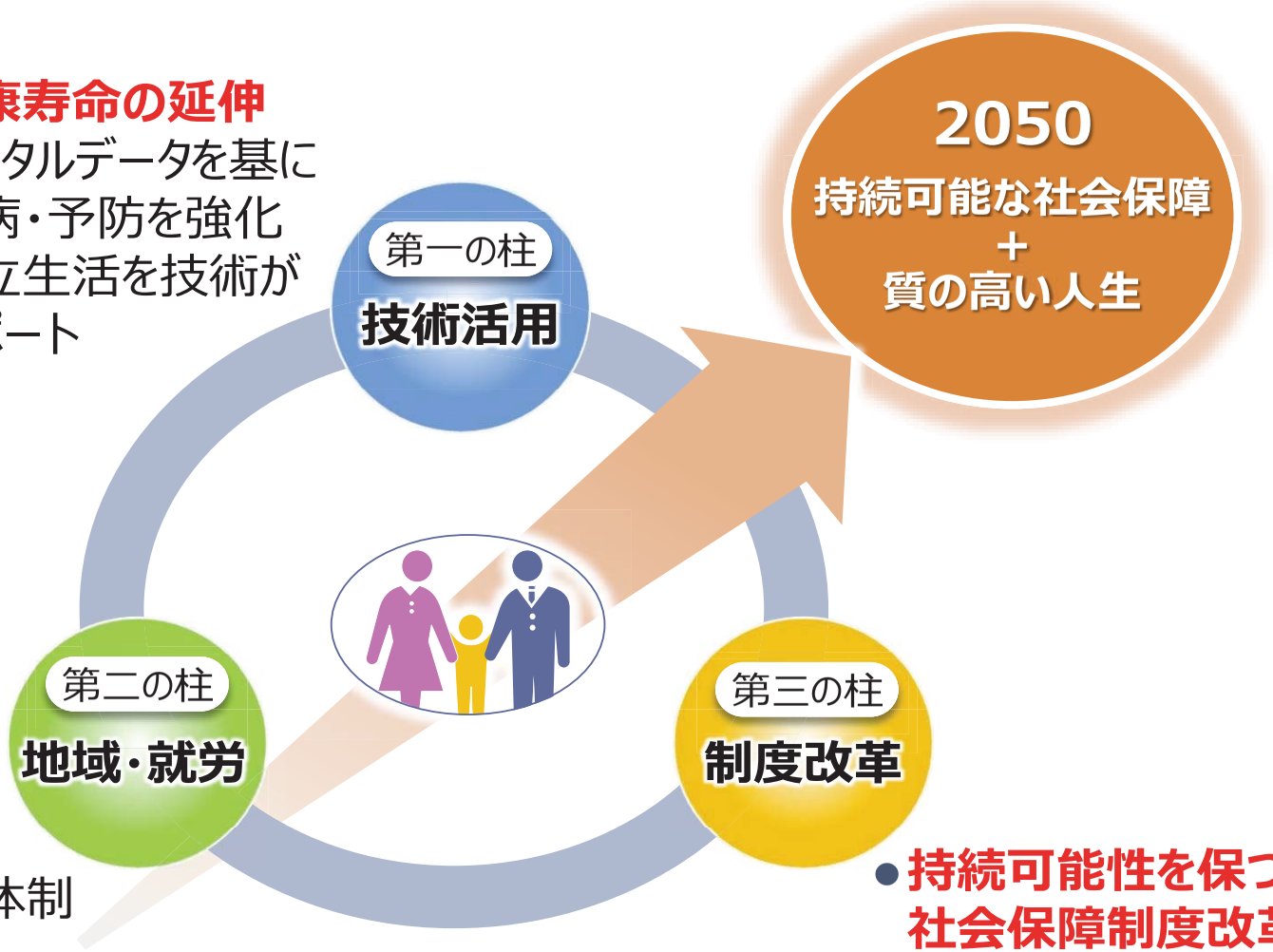
2019年11月6日

株式会社三菱総合研究所
政策・経済研究センター
主席研究員　山藤昌志

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

「豊かで持続可能な社会」に向けた三つの柱

- **健康寿命の延伸**
- バイタルデータを基に未病・予防を強化
- 自立生活を技術がサポート



- **高齢者が社会の支え手として輝く**
- 地域医療・介護体制の適正化

- **持続可能性を保つための社会保障制度改革**

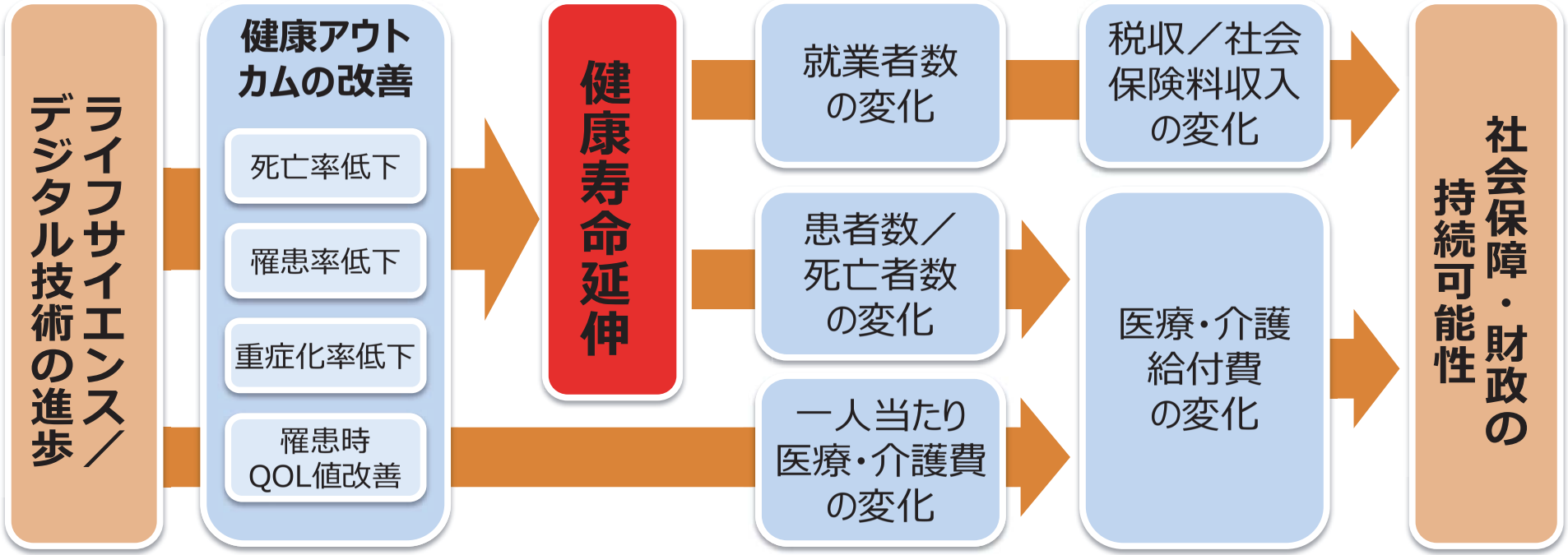
出所：三菱総合研究所作成

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 健康寿命延伸がもたらすものは？

- 健康長寿は「人生の質」を高める上で極めて重要な要素
- 一方、健康寿命の延伸が社会保障・財政の持続可能性に及ぼす影響は、**データ起点での客観的な検証が不可欠**

健康寿命延伸をめぐる因果関係



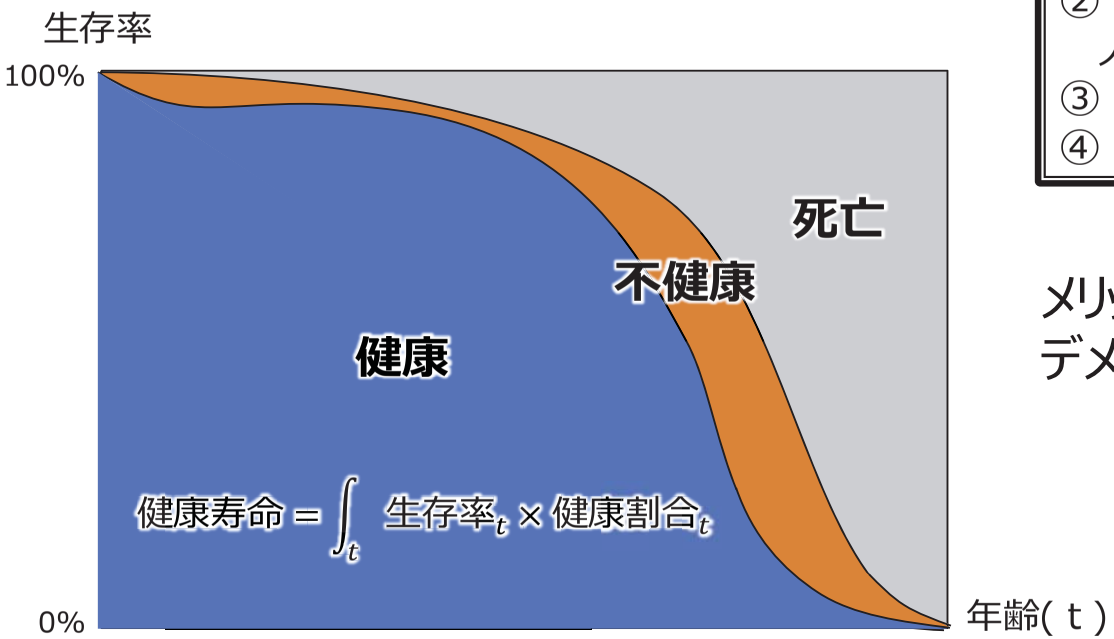
出所：三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 なぜ新しい健康寿命モデルが必要か？

- 政府公表の健康寿命（サリバン法に基づく「0歳時の障害なしの平均余命」）は計測の容易性といったメリットがあるが、**実効的なKPIとしては不十分**
- 三菱総合研究所では、①客観的、②アクション・オリエンテッド、③費用との紐付けが可能な指標として、**「0歳時質調整生存年（QALY at birth）」**を提案

サリバン法に基づく健康寿命の算出法



出所：「健康寿命の算定方法と日本の健康寿命の現状」（尾島俊之，2015）他より
三菱総合研究所作成

① 簡易生命表から年齢階級別の生存率を算出
② 「国民生活基礎調査」から年齢階級別の健康な人の割合を算出
③ ①と②を掛け合わせて健康な人の生存率を算出
④ ③を年齢について積分して健康寿命を算出

サリバン法のメリット・デメリット

メリット：　計測の簡易性

デメリット：①「健康」「不健康」の定義が主観的・曖昧
②健康寿命延伸のための施策との関係性が不明瞭
③健康寿命延伸がもたらす影響との関係性が不明瞭

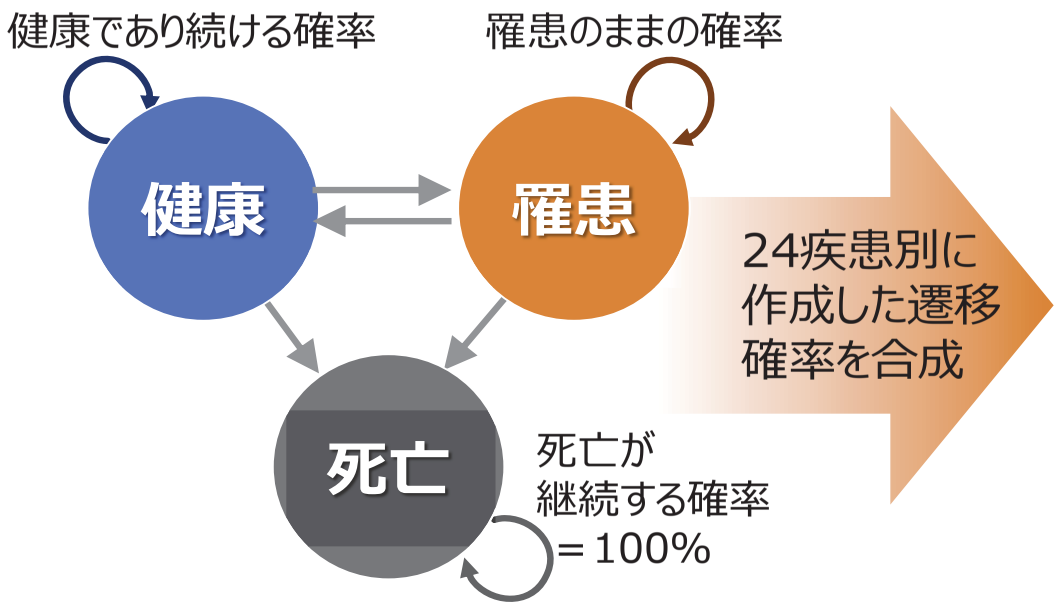
Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 健康寿命モデル概要（１）健康状態分布

- 24疾患別に「健康」「罹患」「死亡」の３状態間注の遷移確率を年齢区分別に推計
- マルコフ連鎖モデルを応用して疾患別の遷移確率を合成し、0～115歳までの健康状態（疾患への罹患状況）分布を推計

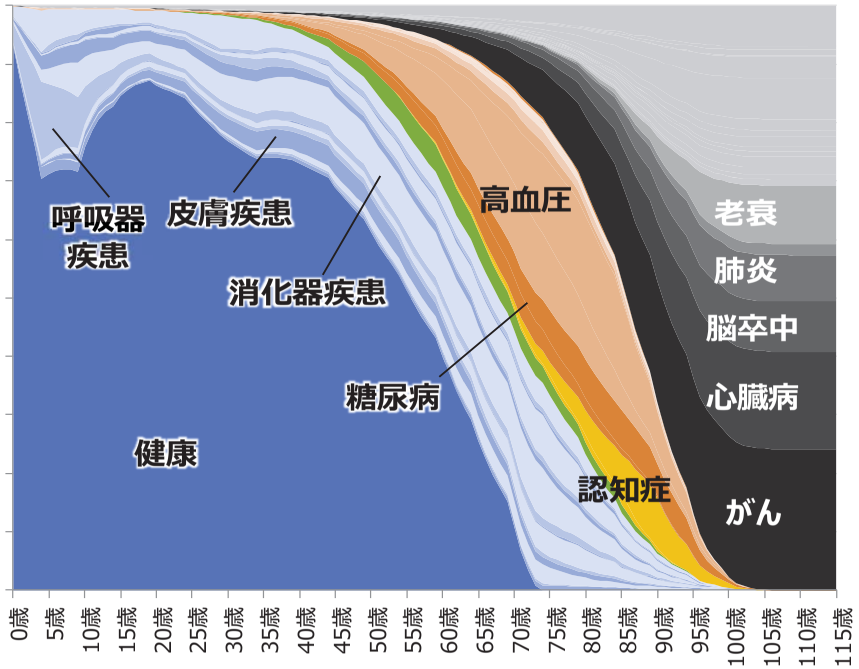
注高血圧、糖尿病、認知症の3疾患については「重症化」を追加した4状態間の遷移確率を推計。

健康状態間の遷移イメージ



出所：三菱総合研究所

年齢別の健康状態分布（2015年）



出所：厚生労働省「人口動態調査」「患者調査」等より三菱総合研究所作成

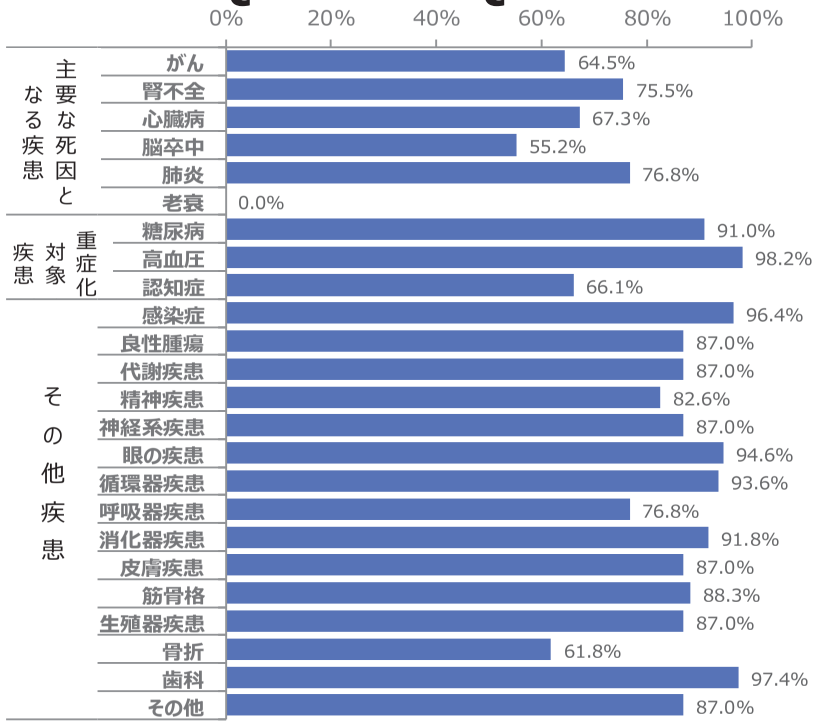
Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 健康寿命モデル概要（２）健康状態別QOL値

- QOL値：健康度合いを0%（死亡）～100%（完全に健康）で表した指標
- 各健康状態に適用するQOL値として**日本語版EQ-5D-5L**注を使用、先行研究から疾患と年齢に対応するQOL値を求めて適用

注欧州EuroQOLグループが開発したQOL値。日本語版のEQ-5D-5Lは2015年に開発が完了、EuroQOLグループの承認済。

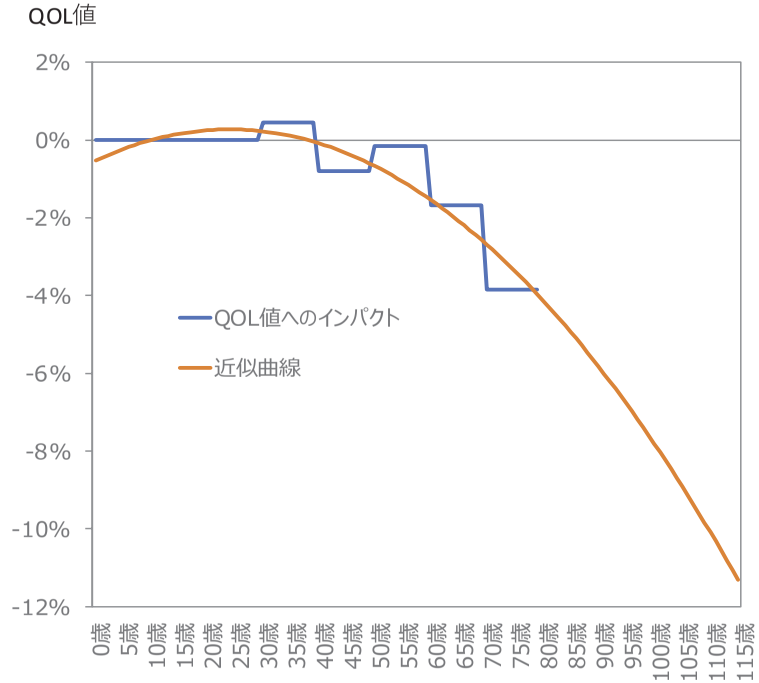
主要疾患別QOL値（EQ-５D-５L基準）



出所：新潟医療福祉大学「QOLデータベース」等より三菱総合研究所作成

×

年齢別QOL値の変化

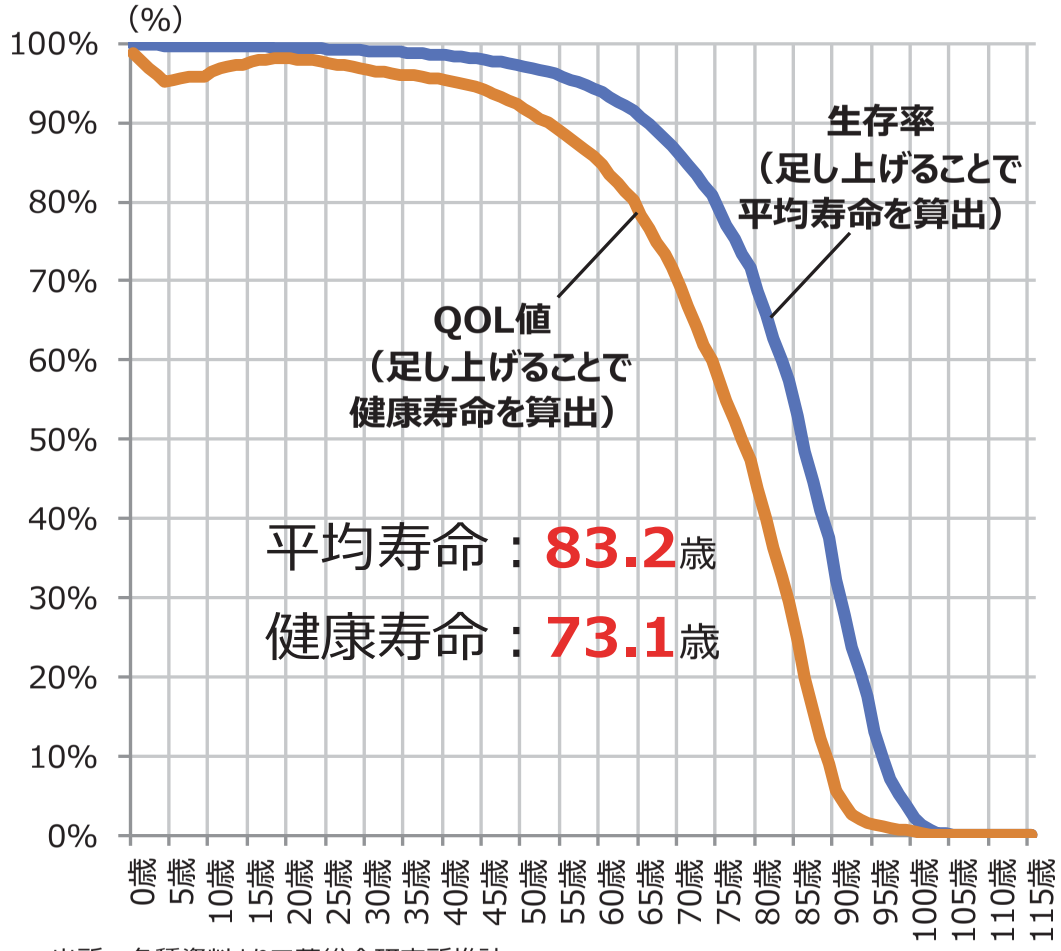


出所：「保健医療における費用対効果の評価方法の概要と手法の標準化」（白岩健，2016）での解析結果に基づき三菱総合研究所推計

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 健康寿命モデル概要（３）0歳時QALY

平均寿命・健康寿命の推計結果（2015年）



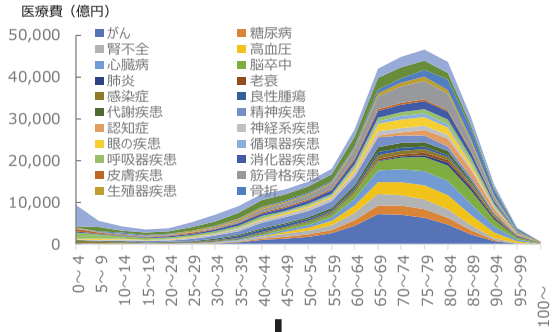
出所：各種資料より三菱総合研究所推計

- 「健康状態分布×QOL値」を年齢について積分し、「0歳時QALY＝健康寿命」を算定
- 健康寿命の延伸には、シニアのみならず若年～ミドルを含む**全世代型の取り組み**が有効
- 罹患時のQOL向上を重視する（**病とともに生きる**）という視点も重要

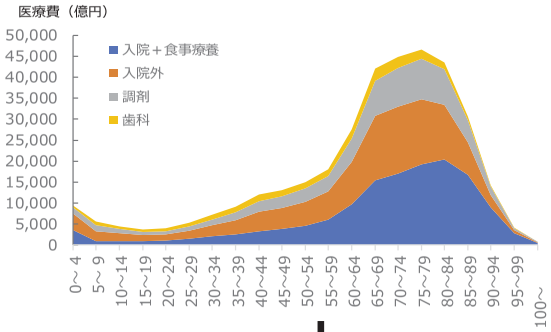
Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 健康寿命モデル概要（４）費用との紐付け

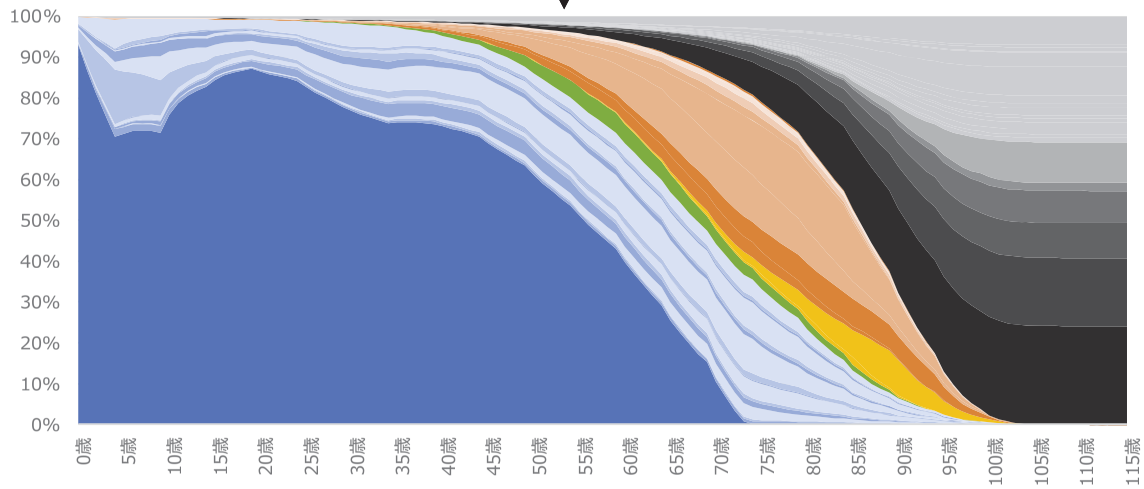
疾患別・年齢区分別の医療給付費（2015年）



医療種類別・年齢区分別の医療給付費（2015年）



給付費を健康寿命モデルに組込



出所：厚生労働省「医療給付実態調査」より三菱総合研究所作成

- 疾患別・年齢区分別・医療種類別の医療給付費をモデルに組込
- モデルが定量化する疾患別の患者数・死亡者数から、ベースライン時点の「患者・死亡者一人当たり医療費」を算出
- 疾患別の死亡率、罹患率、重症化率、一人当たり費用の増減に関するシナリオを設定し、将来の医療・介護費のシミュレーションを実施

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 将来シナリオの想定

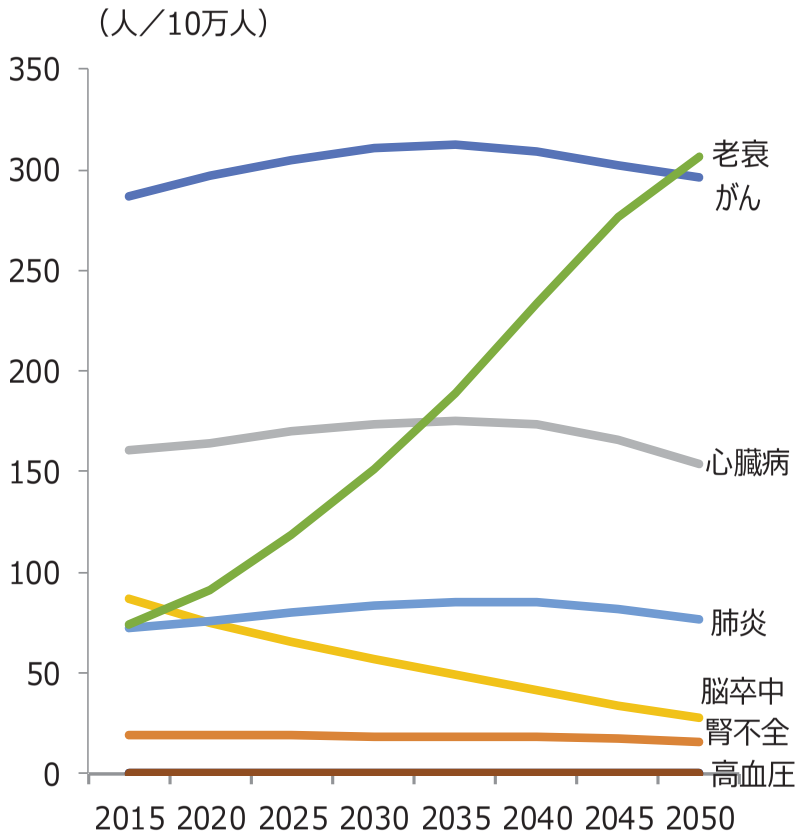
	現状延長ケース	健康寿命延伸ケース
死亡率	直近10年間の疾患別年齢調整死亡率[注1]の変動率をベースとして、2050年時点の推計人口が公的人口推計（**出生中位・死亡中位**）に合致するような係数（0.71）を掛けて調整（但し老衰による死亡率[注2]は不変とする）	直近10年間の疾患別年齢調整死亡率[注1]の変動率をベースとして、2050年時点の推計人口が公的人口推計（**出生中位・死亡低位**）に合致するような係数（0.93）を掛けて調整（但し老衰による死亡率[注2]は不変とする）
罹患率	直近9年間の疾患別年齢調整受療率[注3]の変動率をベースとして、2050年時点の推計人口が公的人口推計（**出生中位・死亡中位**）に合致するような係数（0.71）を掛けて調整	直近9年間の疾患別年齢調整受療率[注3]の変動率をベースとして、2050年時点の推計人口が公的人口推計（**出生中位・死亡低位**）に合致するような係数（0.93）を掛けて調整
重症化率	糖尿病と高血圧に設定している重症化（糖尿病性の腎症、眼合併症、神経障害、脂質異常症、虚血性心疾患、脳卒中などの罹患）率について、ベースライン（2015年）の比率を2050年までそのまま適用	糖尿病と高血圧に設定している重症化率について、両疾患に関する死亡率の変動率（年率各▲3.6%、▲2.4%）と同水準で低下することを想定
罹患時QOL値	ベースライン（2015年）の罹患時QOL値を2050年までそのまま適用	各疾患の罹患時QOL値について、EQ-5D-5Lベースでの健康状態が1レベル向上したときの平均的なQOL値の改善（4.8%）が2050年にかけて実現すると想定
一人当たり医療・介護費	直近9年間の医療費・介護費の平均上昇率を適用（入院＋食事療養費：2.4%、入院外費：1.5%、調剤費：4.4%、介護費：0.8%）	直近9年間の医療費・介護費の上昇率をベースに、健康アウトカムの改善率（0.93÷0.71=1.31）を掛けて調整（デジタル技術導入による生産性向上が見込まれる介護費には、さらに上昇率を2倍に設定した年率2.1%を適用）

注1：時系列の年齢構成の変動に伴う死亡率の変化を調整して算出した死亡率。年齢5歳階級別粗死亡率を基準人口（昭和60年の国勢調査人口を基に補正した人口）の年齢階級別シェアで加重平均することで算出する。
注2：老衰の死亡率は、高齢者死因の病理学的・臨床的検索が一段と向上し、安易な「老衰」の臨床診断が低下した戦後から2000年代初頭までは一貫して下落していたが、老衰を死因として積極的に認める傾向が出始めた足もと10年間では反転増加している。このため、老衰による死亡率の過去トレンドは、予測値を作成する際の参考指標としては信頼性が低いとの指摘がある。今次推計では、現時点で老化に対する有効な医療技術開発の展望が見えていないことも踏まえ、老衰の死亡率は現行水準を維持すると想定した。
注3：年齢調整死亡率と同様の方法で算出した受療率。なお、疾患別受療率の元統計である「患者調査」が3年毎の更新となるため、対象期間は9年間としている。
出所：三菱総合研究所

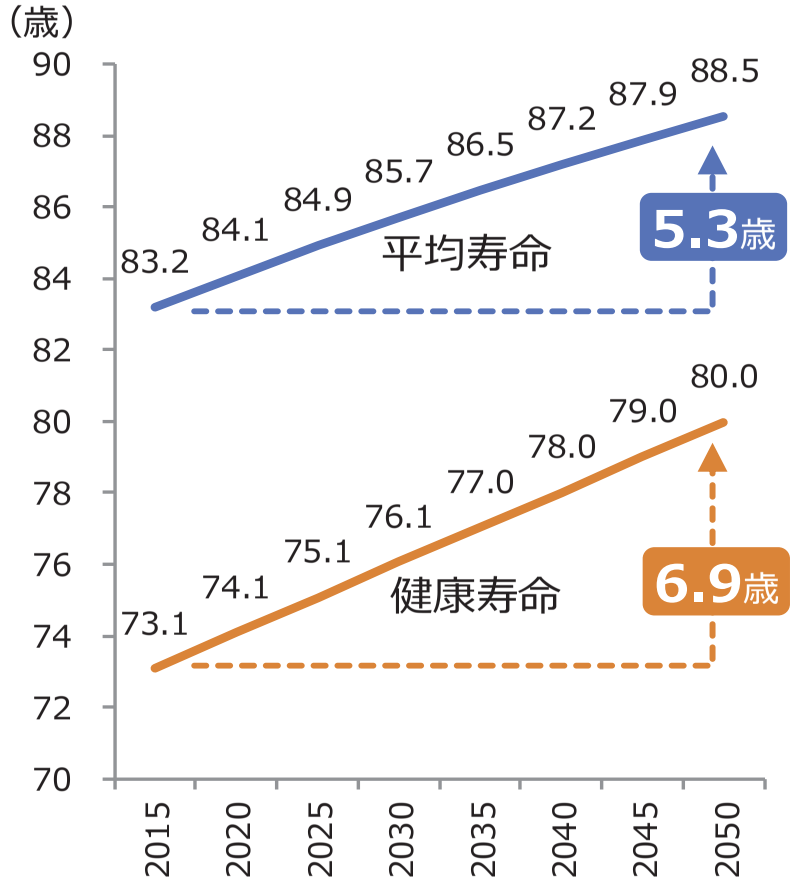
Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 2050年の健康寿命は6.9歳延伸

主要疾患別の粗死亡率の予測値



平均寿命・健康寿命の予測値

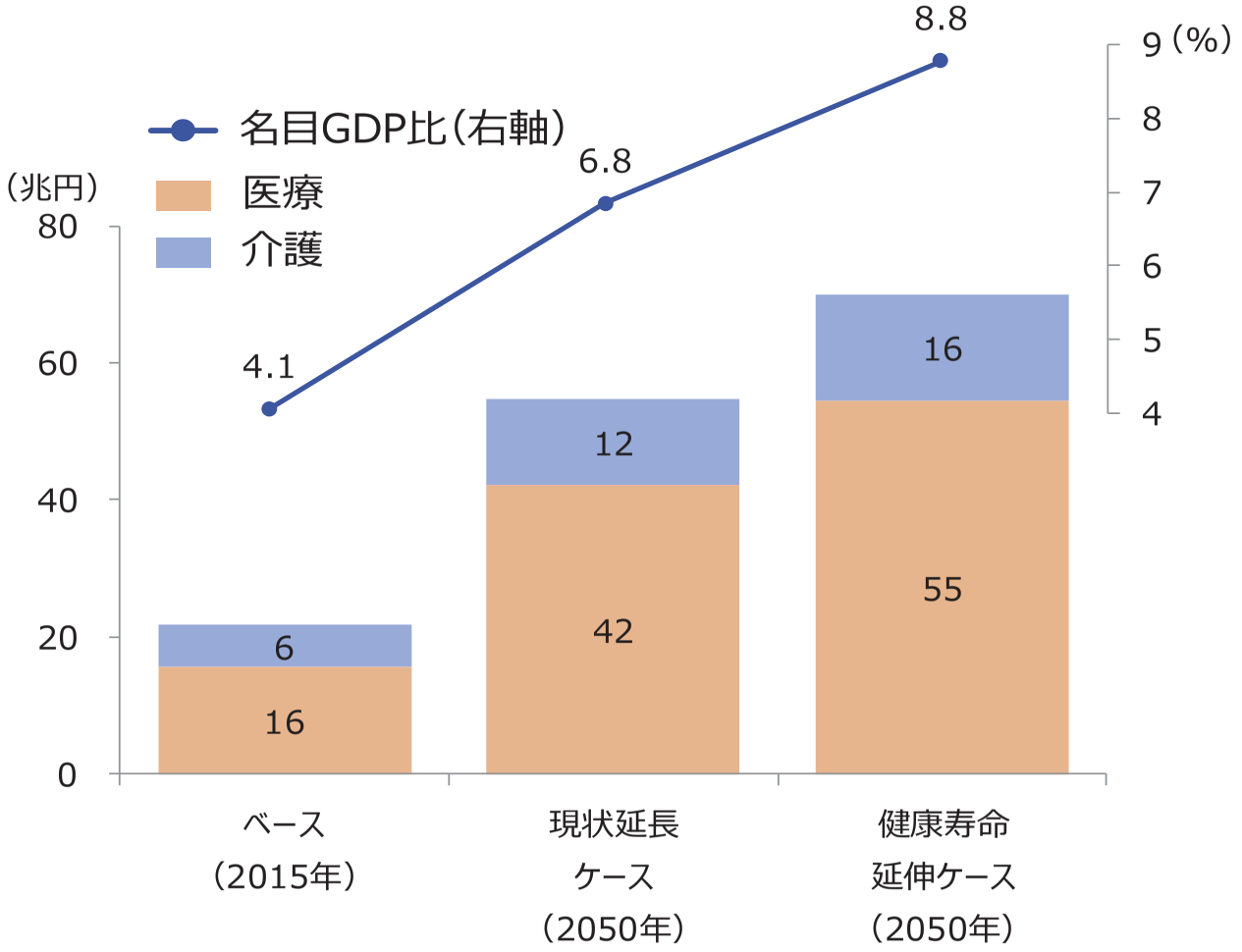


出所：厚生労働省「人口動態調査」「患者調査」等より三菱総合研究所作成、予測は三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第一の柱 健康寿命の延伸は医療・介護給付の増加を伴う

医療・介護給付（公費負担分）の見通し



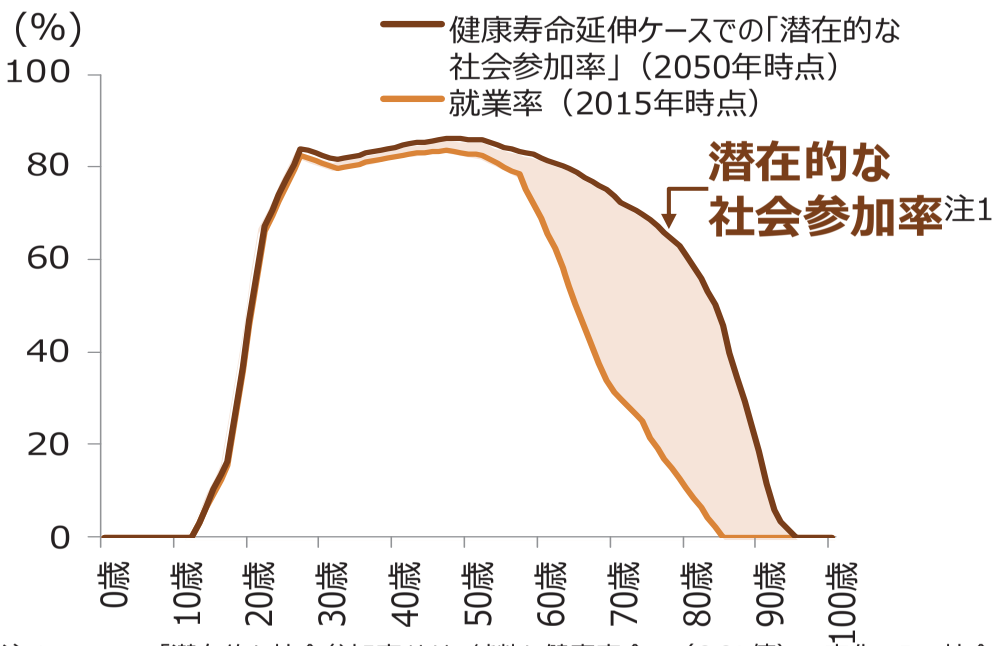
注：2050年の医療・介護給付の名目GDP比は、三菱総合研究所による2050年の名目GDP予測に基づき算出している。
出所：厚生労働省「人口動態調査」「患者調査」「医療給付実態調査」、内閣府「国民経済計算」等より三菱総合研究所作成、予測は三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第二の柱 元気な高齢者の力を地域社会で活かす

- 健康寿命延伸によりシニア層を中心に**潜在的な社会参加率が大幅に拡大**
- シニア層が収入を伴う就業をどの程度選択するかは不明だが、仮に最大限の就業・所得拡大が実現すれば**最大で5.3兆円の税収増**

年齢別の潜在的な社会参加率の見通し



年代別就業率の想定

		60代	70代	80代
2050年（想定）	社会参加率	78.7%	68.6%	47.3%
		100%	75%	50%
	就業率	78.7%	51.4%	23.7%
2015年（推計）注2	就業率	51.1%	23.2%	4.1%

注１：ここでの「潜在的な社会参加率」とは、純粋に健康度合い（QOL値）の変化のみで社会参加の可能性を推計した指標。
注２： 2015年の70代・80代の就業率は、三菱総合研究の推計値。
出所：総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」、総務省「労働力調査」等より三菱総合研究所作成、2050年の数値は三菱総合研究所予測

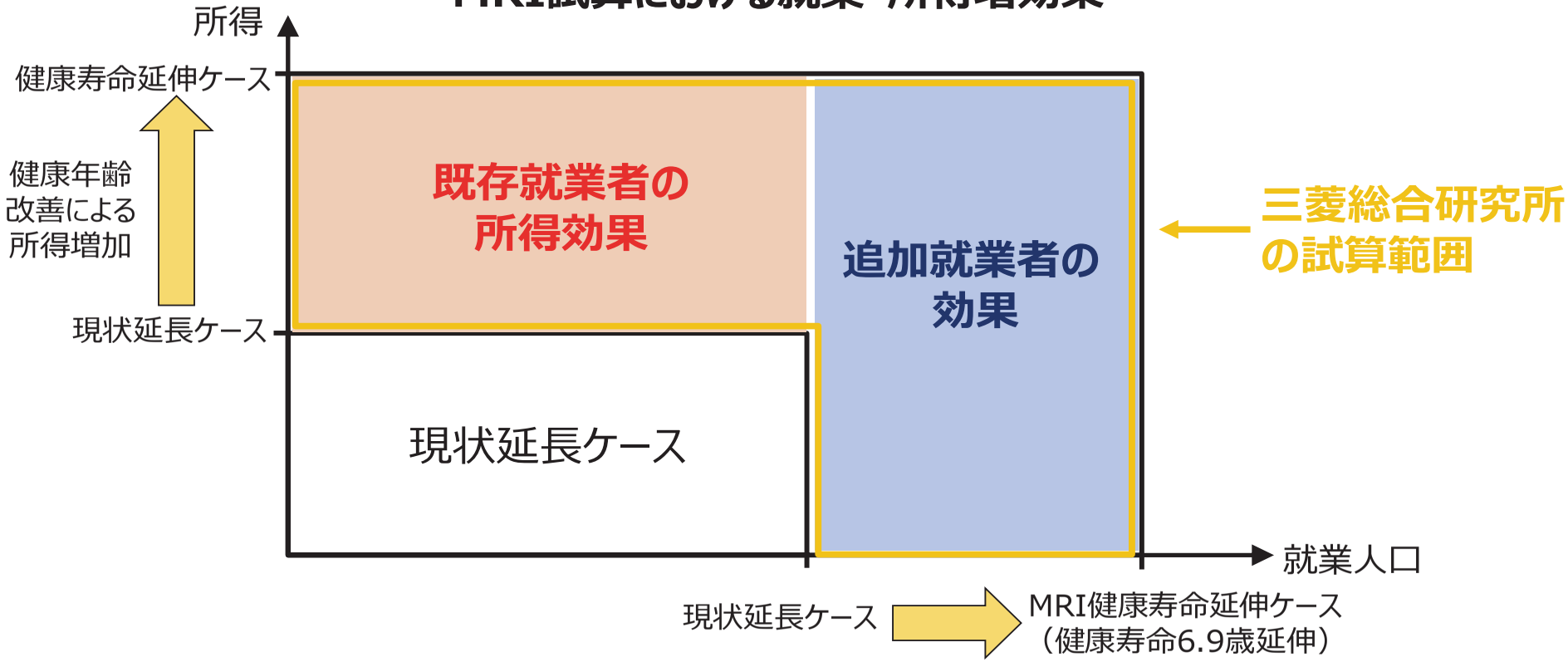
Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第二の柱 MRI試算における就業・所得増の考え方

■ 今次推計では、健康寿命延伸の就業・所得増加効果を最大限に積算

- ✓ 就業者追加効果は若年～ミドル層～85歳までの全年齢を対象に算出
- ✓ 既存就業者を含む全就業者について、若返りに伴う所得水準の増加効果を考慮

MRI試算における就業・所得増効果



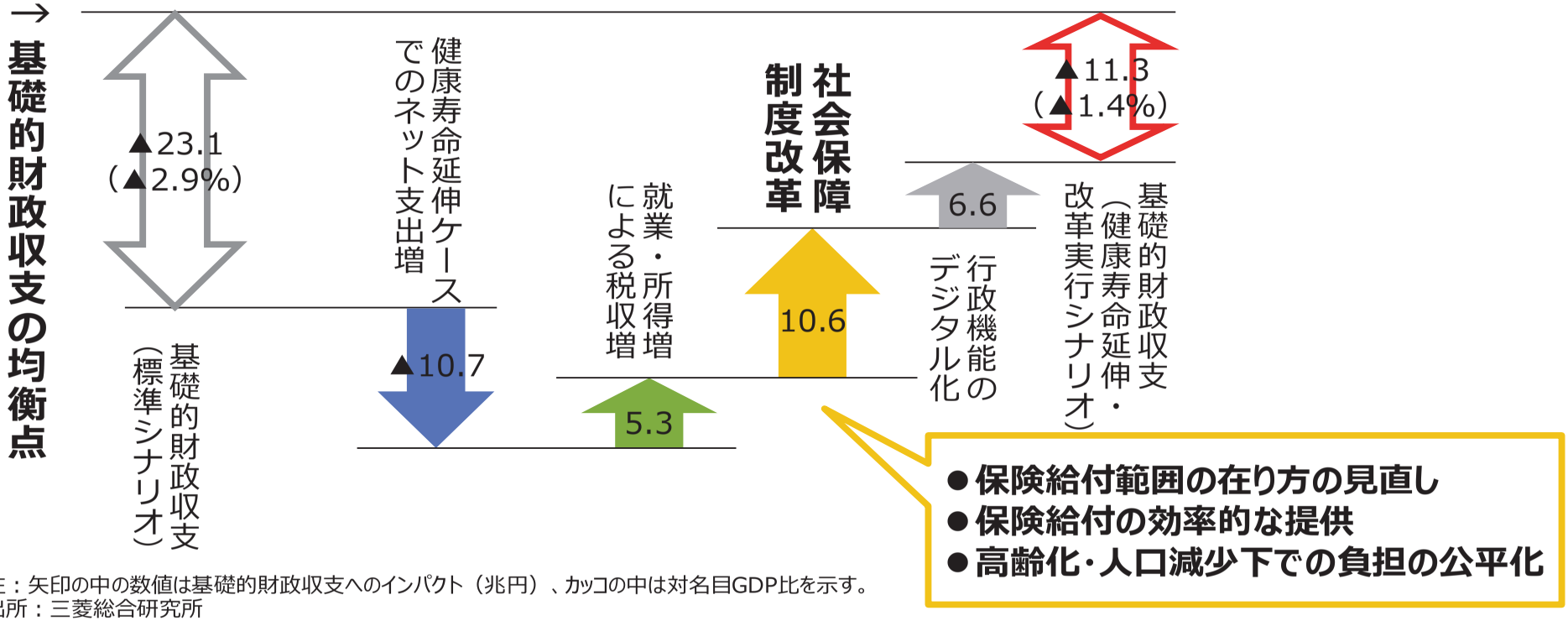
出所：三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

第三の柱 社会保障制度改革なくして持続性は確保できず

- 第一の柱（健康寿命の延伸）と第二の柱（シニア中心の就業・所得増）を合わせても基礎的財政収支の赤字は解消しない
- **「小さなリスクは自助で、大きなリスクは皆で支える」**を原則とした制度改革が不可欠

2050年時点での基礎的財政収支と変化の内訳
（兆円、健康寿命延伸・社会保障制度改革実行シナリオ）



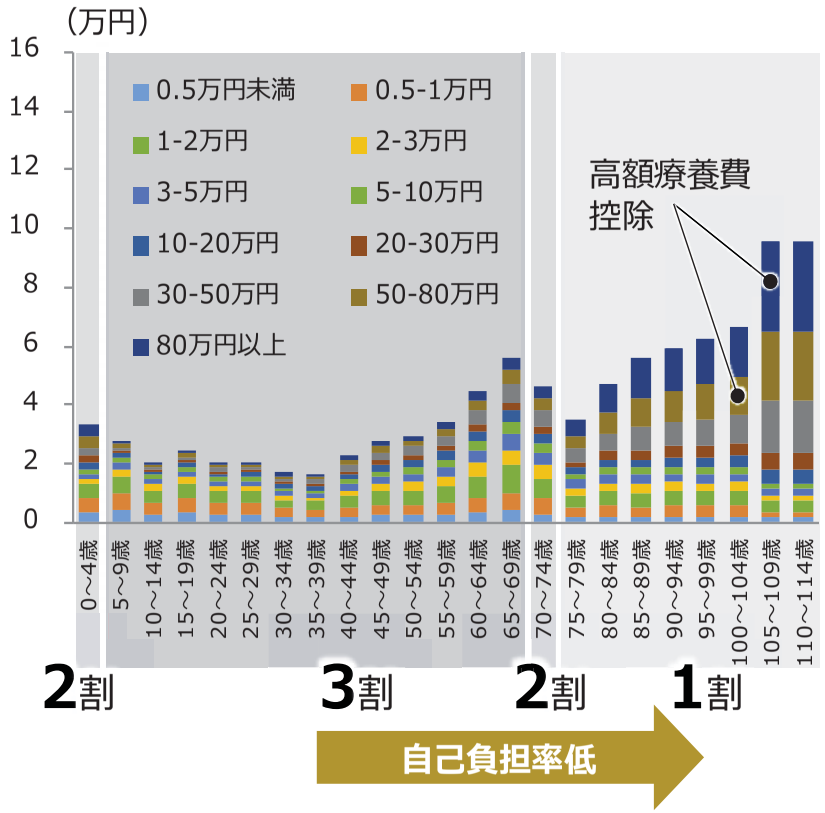
注：矢印の中の数値は基礎的財政収支へのインパクト（兆円）、カッコの中は対名目GDP比を示す。
出所：三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

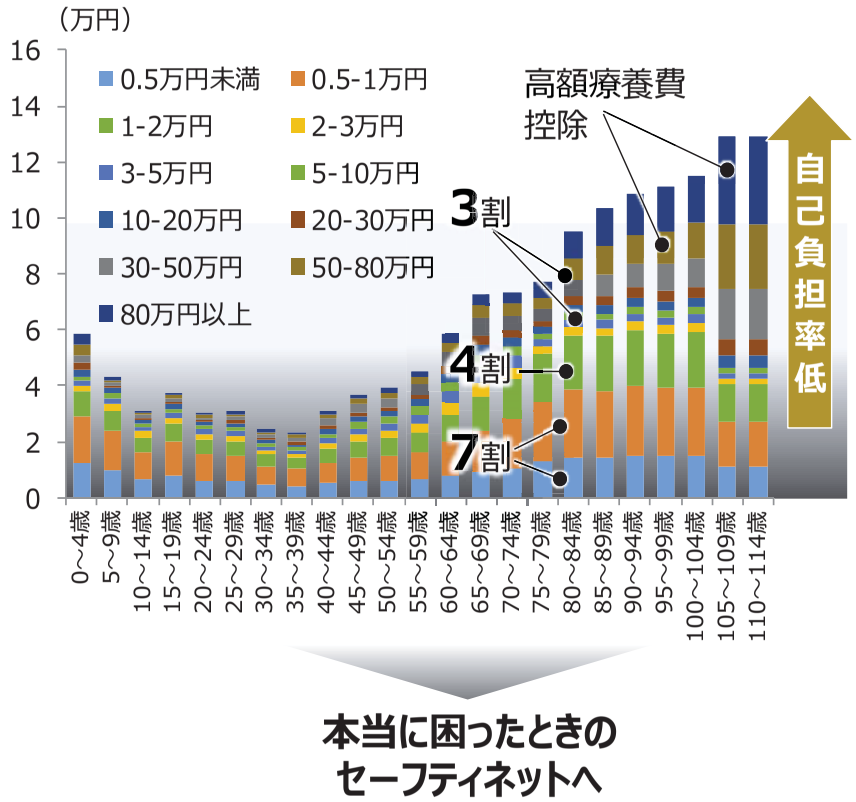
第三の柱 軽度疾病は保険適用免除で公費負担を削減

医療費における一人当たり年間自己負担（現行→軽度疾病の自己負担引き上げ後）

現行の自己負担



軽度疾病の保険免責後の自己負担

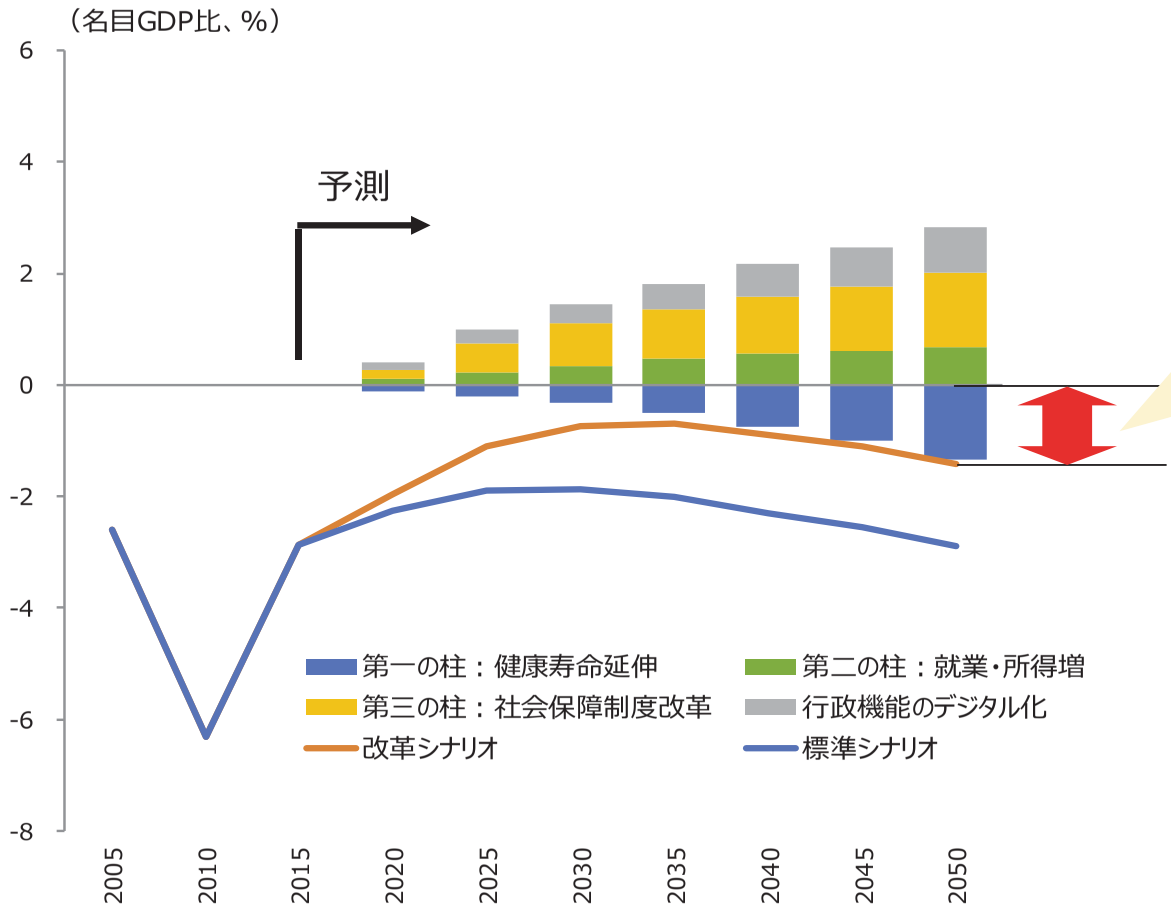


注：年齢ベースの自己負担率は0-4歳は2割、5-70歳は3割、70-75歳は2割、75歳以上は1割の負担。軽度疾病の保険免責後の自己負担率は、高額療養費の自己負担限度額は現行のままとした上で、医療費が1万円未満は7割、1-2万円は4割の負担。
出所：総務省「人口推計」、厚生労働省「医療給付実態調査」より三菱総合研究所作成

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

財政健全化には大胆かつ早期の歳入・歳出改革が必要

シナリオ別の基礎的財政収支と変化の内訳



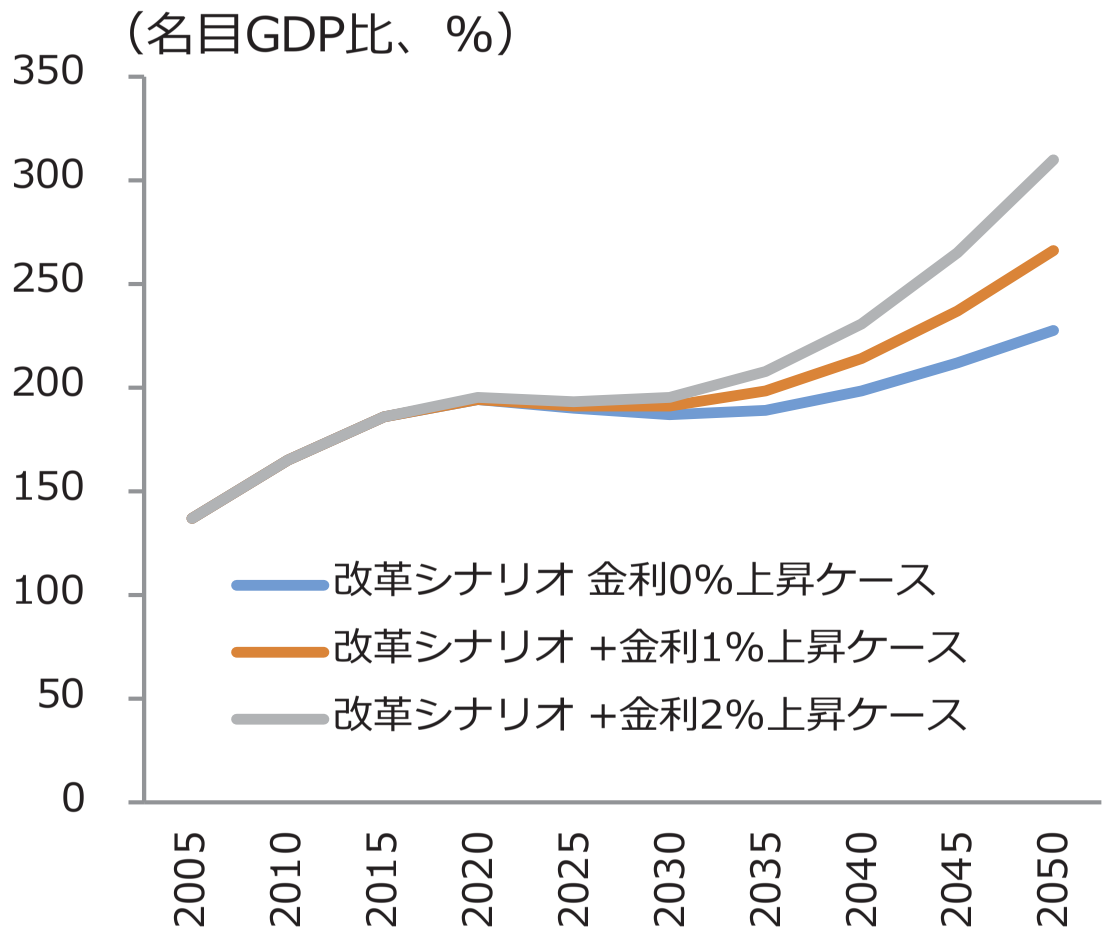
社会保障の制度改革がすべて行われたとしても、プライマリーバランスの赤字を埋めるためには消費税率引き上げが必要となる

出所：内閣府「国民経済計算」、内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より三菱総合研究所作成、予測は三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

金利シナリオ次第では債務残高の名目GDP比は発散

国・地方の債務残高の長期見通し



出所：実績値は内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より三菱総合研究所作成、予測は三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

ご清聴ありがとうございました

株式会社三菱総合研究所

本資料は
三菱総合研究所「未来社会構想2050 中長期展望」
（2019.10.11 リリース）
より一部抜粋してご紹介しました

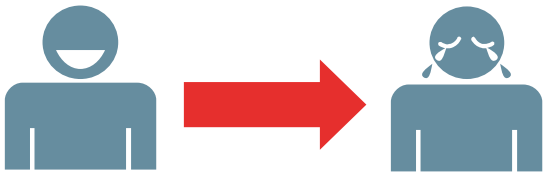
https://www.mri.co.jp/knowledge/insight/ecovision/index.html

▲
詳細はこちらから

【参考】QOL値1%上昇は就業率を1.35%押し上げ

■ 先行研究における「健康→不健康」の状態変化を両者のQOL値の変化に置き換えることで、QOL値の1%向上が就業率に与える影響を算出

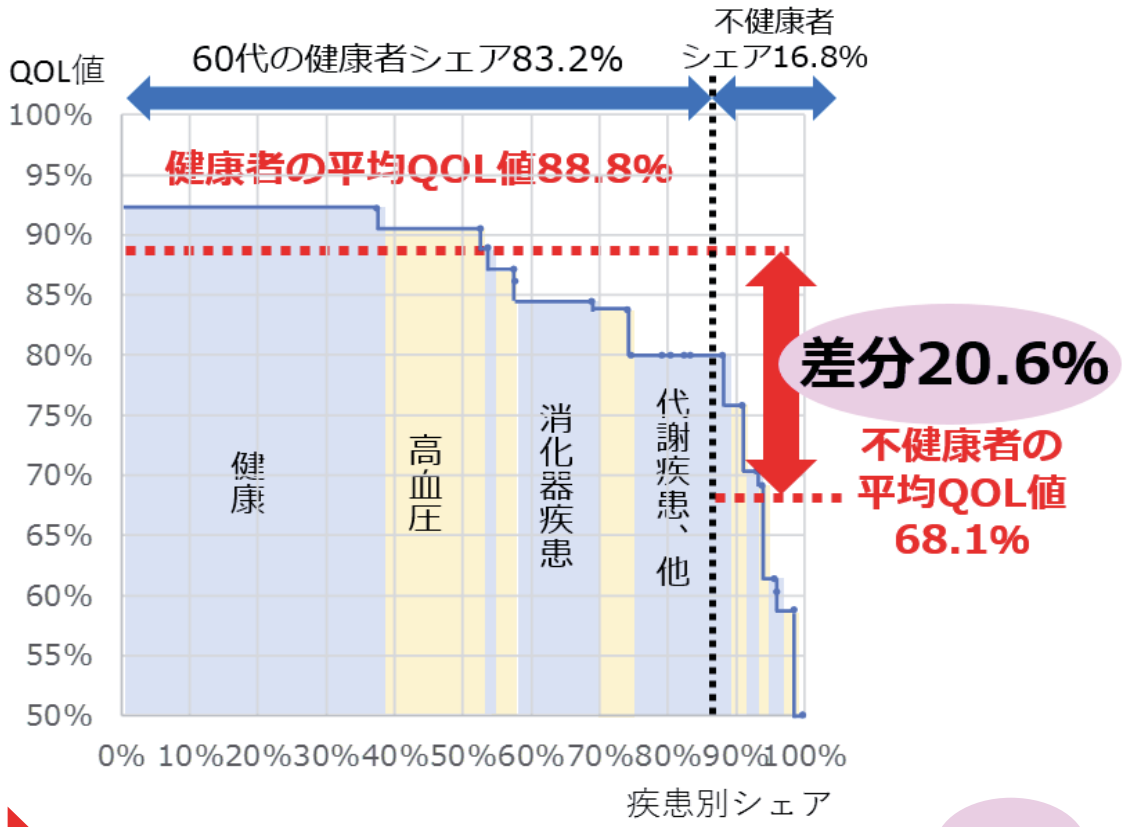
先行研究3事例における
健康状態が就業率に与える
インパクトの平均値＝28.0%



就業率28%低下

「健康」と「不健康」の間のQOL値の差は…？

60～69歳の健康状態別シェアとQOL値



就業率のQOL弾性値＝28.0%÷20.6%＝1.35

出所：三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

【参考】先行研究：健康寿命と就業の関係

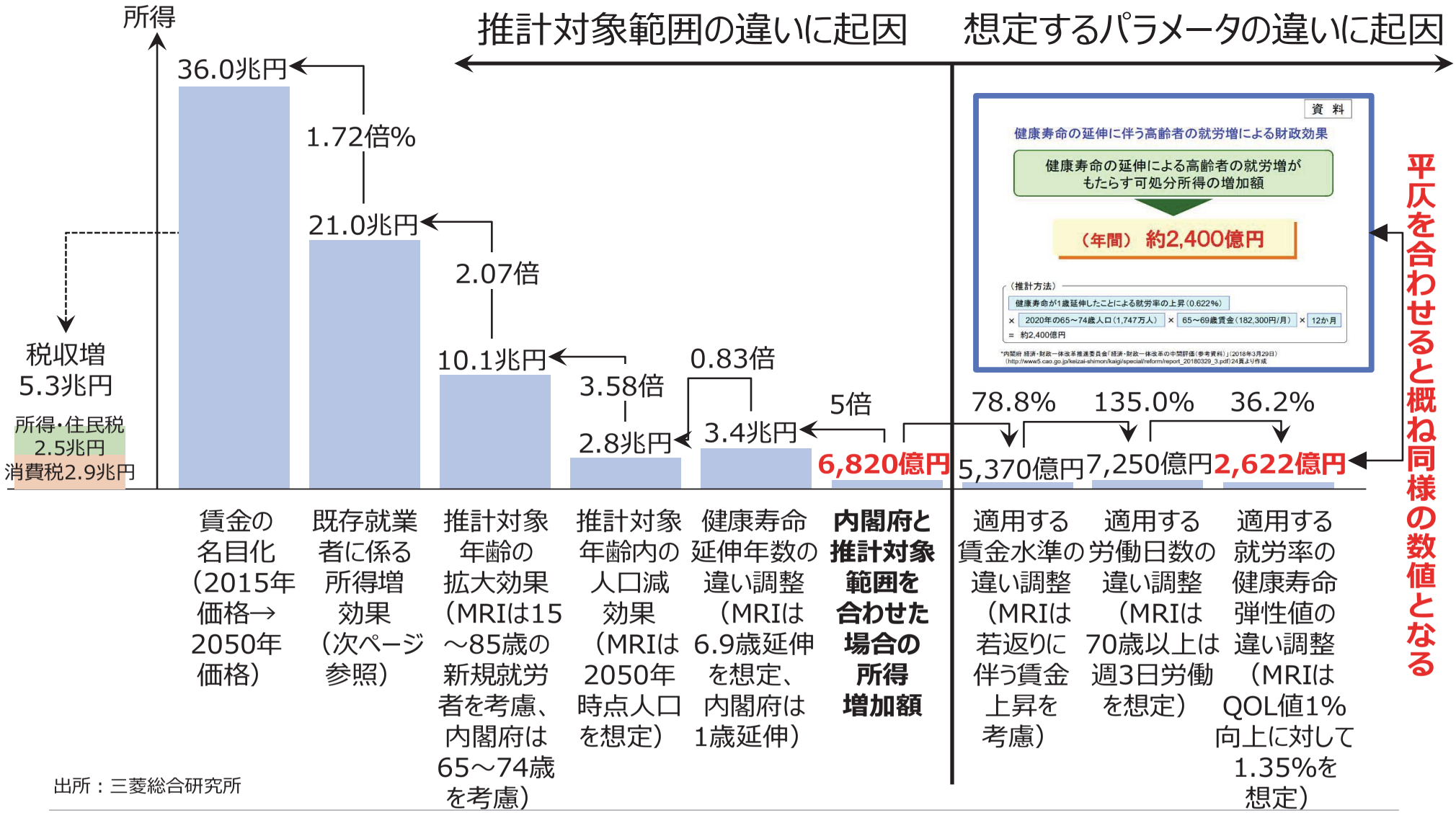
- シニア就業の決定要因は健康状態を筆頭に制度、所得、資産、学歴、職歴など多彩
- 今回は、先行研究から他要因が一定の下での健康状態の影響を抽出

先行研究	概要	分析結果 （健康との関連性）
樋口・山本 （2002）	55～69歳の男性高齢者の労働供給関数を年齢、賃金、年金受給有無、健康状態をはじめとする23変数で説明	健康状態が悪い場合には雇用確率や失業確率が低下し、**非就業となる確率が20.7%高まる**
清家・山田 （2004）	高齢者の就業確率を①年齢、②健康状態、③教育程度、④年金給付、⑤日勤労所得、⑥定年退職経験、⑦首都圏居住の7変数で説明	健康状態の悪化は、他の条件が一定のもとで**就業確率を約32%低下させる**
石井・黒沢 （2009）	57～69歳の男性高齢者の労働供給関数を健康状態を含む14変数＋年齢ダミー変数で説明	健康状態が悪い場合には、**非就業となる確率が31.6%上昇**する
戸田 （2016）	55～59歳の時点で就労していた高齢者の就業継続率を就業意欲、学歴、主観的健康状態をはじめとする21変数＋9交差項＋6ダミー変数で説明	就業意欲を持っているにもかかわらず離職してしまう要因として**健康の悪化が大きい**

出所：各種資料より三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

【参考】MRI試算値と内閣府試算値との差異検証



出所：三菱総合研究所

Copyright (C) Mitsubishi Research Institute, Inc.

参考資料

資料Ⅰ－１－１

今後の我が国の経済・財政の課題

我が国の経済・財政をめぐる状況

少子高齢化の進行
現役世代の減少

潜在成長率の低下

受益と負担の乖離

国際的な環境の不透明性の拡大

「質の高い予算」に向けた視点

- 構造改革の推進と潜在成長率の引き上げ
- 真に必要な分野への重点的・効率的な資源の投入

- 給付を受ける側・負担する側の双方の視点に立った社会保障制度の持続可能性の確保（受益と負担のバランス）

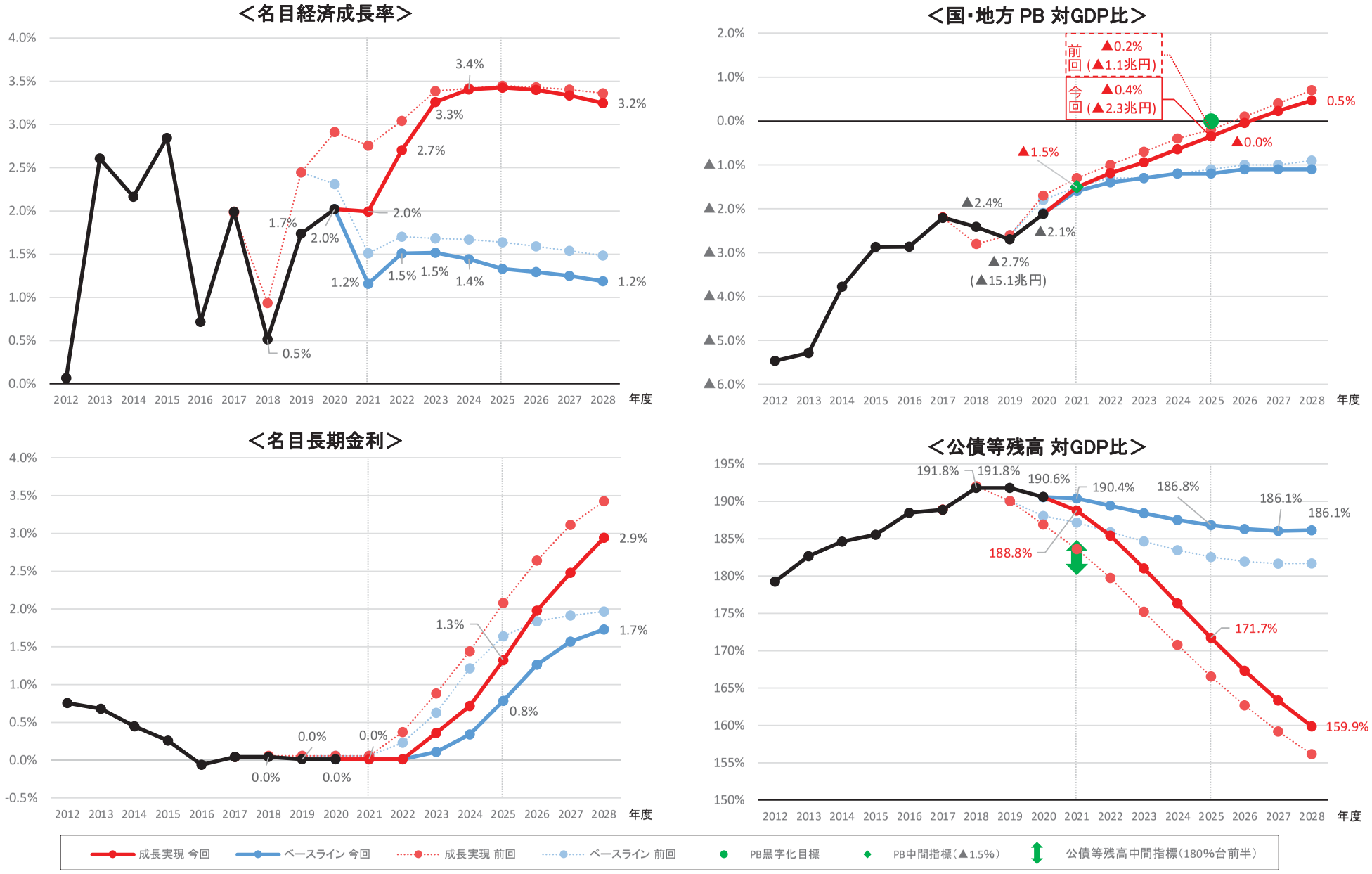
- 財政健全化に向けた国民の理解の促進とコンセンサスの形成

- 財政への信認の維持
- 財政余力の確保

「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－１－２

※ 令和元年7月31日 経済財政諮問会議提出（内閣府）



公債依存の問題点

○　我が国では、受益と負担の均衡がとれておらず、現在の世代が自分たちのために財政支出を行えば、将来世代に重いツケを回すことになる。

受益と負担のアンバランス

- ✓ 我が国では、社会保障関係費の増大に見合う税収を確保できておらず、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できていない。
- ✓ また、公債に依存する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。

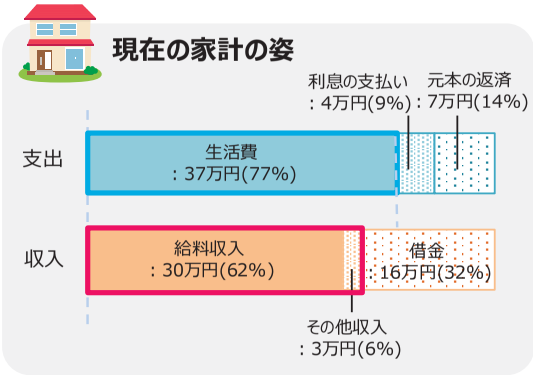
我が国の財政を家計にたとえると

我が国の一般会計 (※) を手取り月収30万円の家計にたとえると、毎月給料収入を上回る37万円の生活費を支出し、過去の借金の利息支払い分を含めて毎月16万円の新しい借金をしている状況です。

«ポイント»
○毎月新たな借金をして、給料水準を上回る水準の生活を維持。
○過去の借金を返すための借金もしており、借金の利息の支払額も大きい。

※　一般会計の計数は、令和元年度予算における臨時・特別の措置を含んだ計数。

（注）　国と家計では様々な点で相違があることには留意が必要。



望ましくない再配分

- ✓ 将来世代のうち国債保有層は償還費等を受け取れる一方、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。
- ✓ 将来世代は自ら決定に関与できなかったことに税負担等を求められ、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の機動的な財政上の対応余地が狭められる。

国債や通貨の信認の低下などのリスクの増大

資料Ⅰ－１－４

「新経済・財政再生計画」（2018年６月策定）のポイント

財政健全化目標

2025年度	**国・地方を合わせたプライマリーバランス（PB）を黒字化**
同時に	**債務残高対GDP比の安定的な引下げ**

2019~2021年度の予算編成における歳出改革の方針

社会保障関係費	2019～2021年度の間、経済・物価動向等を踏まえ、**社会保障関係費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**
非社会保障関係費	経済・物価動向等を踏まえつつ、施策の優先順位の洗い直し、無駄の徹底排除と予算の重点化など、これまでどおり**歳出改革の取組を継続**
地方の歳出水準	地方の財源について、2018年度の計画の水準を下回らないよう**実質的に同水準を確保**

目標の実現に向けて

・全世代型社会保障制度を着実に構築するため、総合的な議論を進め、**2020年度の「骨太方針」において、政策を取りまとめ、改革を具体化**。基盤強化期間内（2019年度～2021年度）から改革を実行に移す。

・計画の**中間時点（2021年度）で進捗状況の評価**を行い、2025年度に向け、その後の歳出・歳入改革の取組に反映。

債務残高対GDP比の安定的引下げとフロー収支の改善の関係

資料Ⅰ－１－５

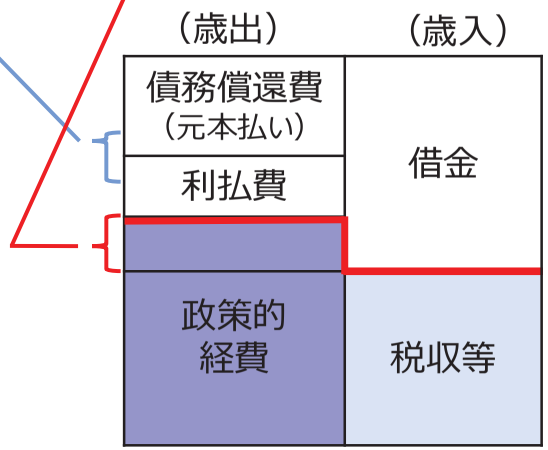
○　債務残高対GDP比の変動に寄与するのは、①名目成長率と金利の大小関係、②フロー収支の動向。
○　名目金利と名目成長率が同程度であるという前提に立てば、債務残高対GDP比の安定的な引下げにはフロー収支の改善（基礎的財政収支の黒字化）が必要となる。

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**

（今期の）債務残高対GDP比

$$= \frac{\text{（前期の）債務残高} \times \text{（1＋名目金利（r））} + \text{（今期の）PB赤字}}{\text{（前期の）GDP} \times \text{（1＋名目成長率（g））}}$$



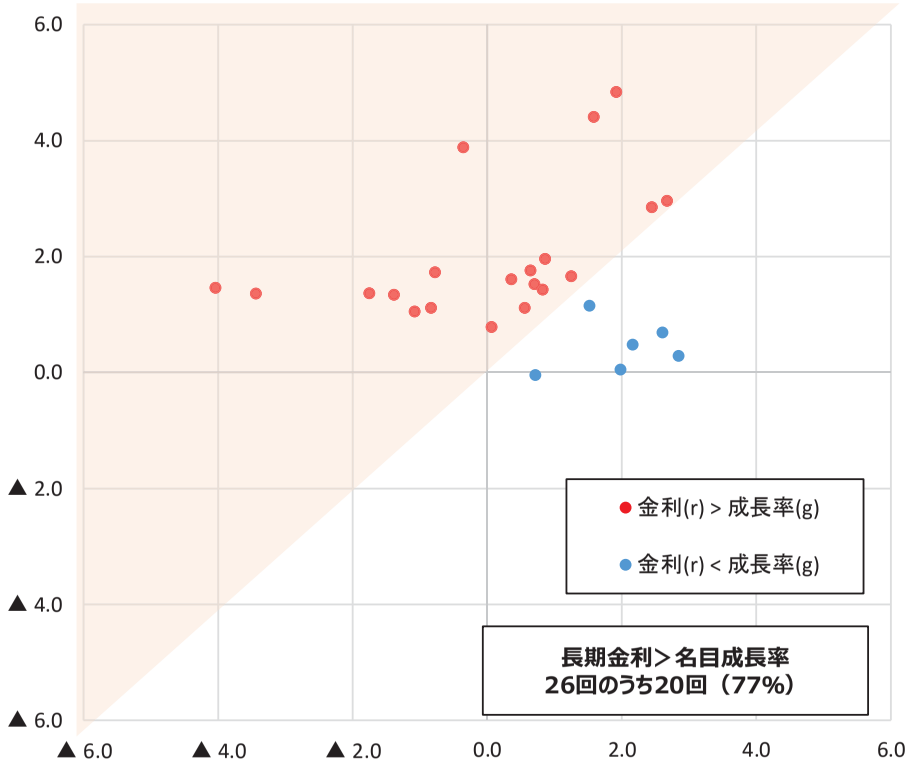
資料Ⅰ－１－６

名目成長率（ｇ）と金利（ｒ）の関係

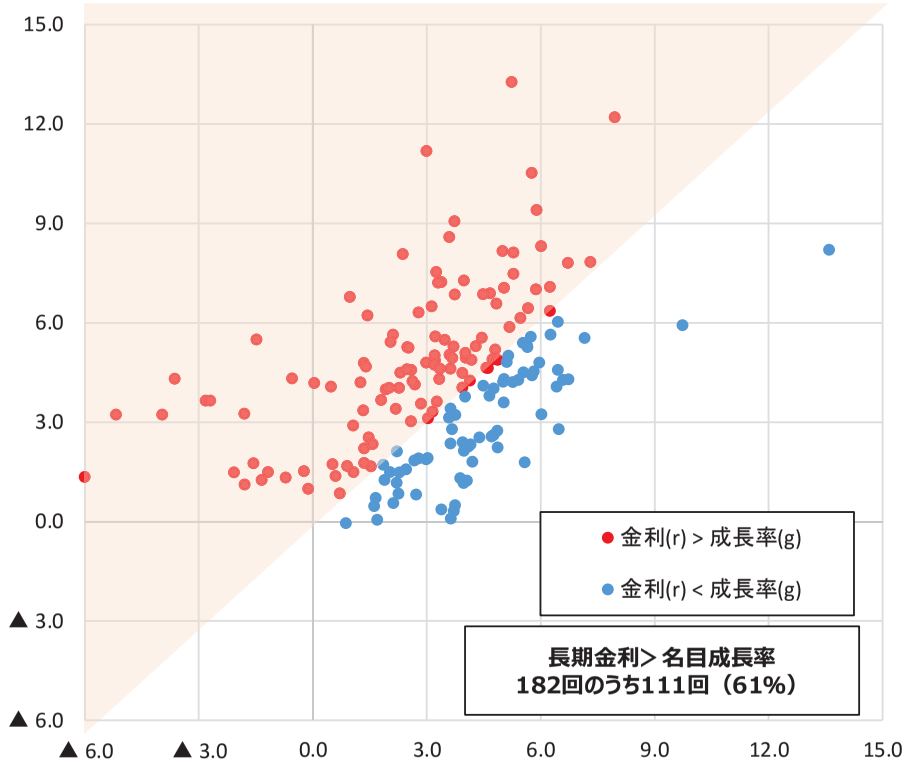
○　過去の状況を見ると名目金利（長期金利）が名目成長率を上回っている場合が多い。名目成長率が名目金利を上回る状況が持続する保証はない。

○　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り、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。

日本の名目成長率と長期金利の関係（1992-2017）



G7諸国の名目成長率と長期金利の関係（1992-2017）



（出所）名目成長率：OECD「National Accounts」 長期金利： OECD「Economic Outlook」より試算。日本のみのグラフは国民経済計算より作成（計数は年度）。

資料Ⅰ－１－７

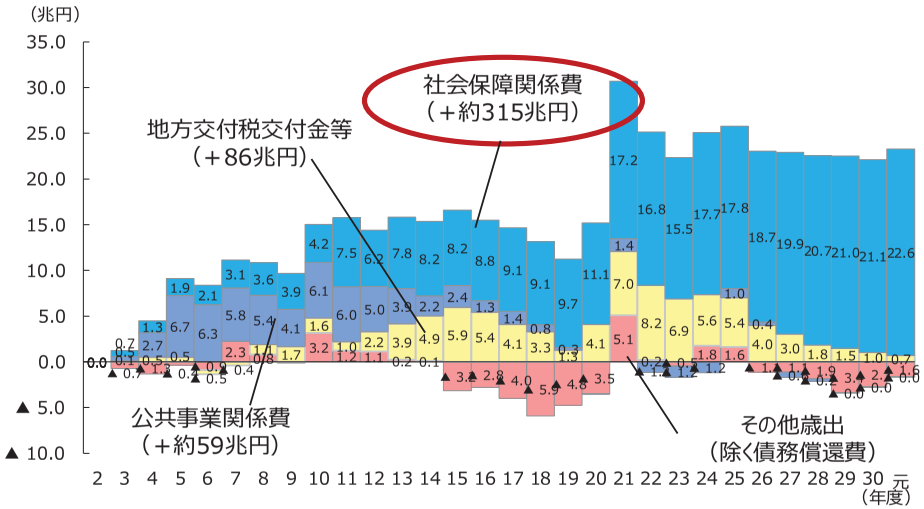
普通国債残高の増加要因

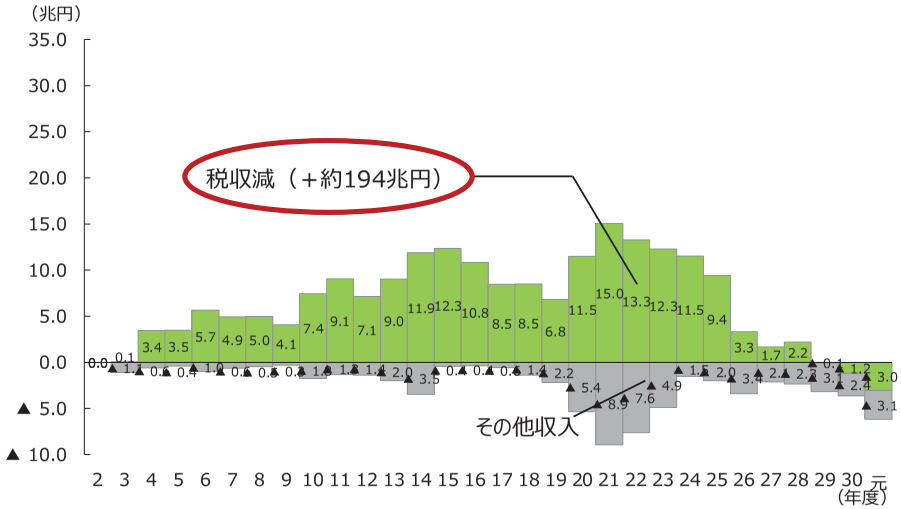
○　特例国債の発行から脱却することのできた平成２年度以降の国債残高の累増について見てみると、
・　歳出面では、高齢化の進行等に伴う社会保障関係費の増加や地方交付税交付金等の増加が
・　歳入面では、過去の景気の悪化や減税による税収の落ち込みが
主要因となっている。

平成２年度末から令和元年度末にかけての普通国債残高増加額：約725兆円

歳出の増加要因　：　＋約438兆円

税収等の減少要因　：　＋約128兆円





平成２年度の収支差分による影響　：　＋約82兆円

その他の要因（国鉄等債務承継など）　：　＋約77兆円

（　　）部分で普通国債残高増加額の約7割を占める。

（注１）平成30年度までは決算、令和元年度は予算による。
（注２）東日本大震災からの復興のために平成23～令和元年度まで実施する政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からは除くとともに（令和元年度末で5.4兆円）、平成23年度歳出のうち復興債発行に係るもの（7.6兆円）を除いている。
（注３）税収のうち交付税法定率分は、歳入歳出両建てである（増減が公債残高の増加に影響しない）ため、歳出・歳入双方の増減要因から控除し、地方交付税交付金等のうちの交付税法定率分以外の部分（地方の財源不足補てん部分等）を歳出の増加要因として計上している。

経済財政運営と改革の基本方針2019（令和元年6月21日閣議決定）（抄）

資料Ⅱ－０－１

第４章　当面の経済財政運営と令和２年度予算編成に向けた考え方

２．令和２年度予算編成等について

① 消費税率引上げの需要変動に対する影響の程度や最新の経済状況等を踏まえ、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、令和２年度当初予算においても適切な規模の臨時・特別の措置を講ずることとし、その具体的な内容については、令和２年度予算の編成過程において検討する。

② 海外発の下方リスクに十分目配りし、経済・金融への影響を迅速に把握するとともに、リスクが顕在化する場合には、機動的なマクロ経済政策を躊躇なく実行する。

③ 令和２年度予算は、骨太方針2018及び本方針に基づき、経済・財政一体改革を着実に推進するとともに、引き続き、新経済・財政再生計画で定める目安に沿った予算編成を行う。

④ 次世代型行政サービスへの改革、「見える化」の徹底・拡大などの国民各層の意識改革や行動変容につながる歳出改革等に向けた取組への予算の重点配分を推進する。

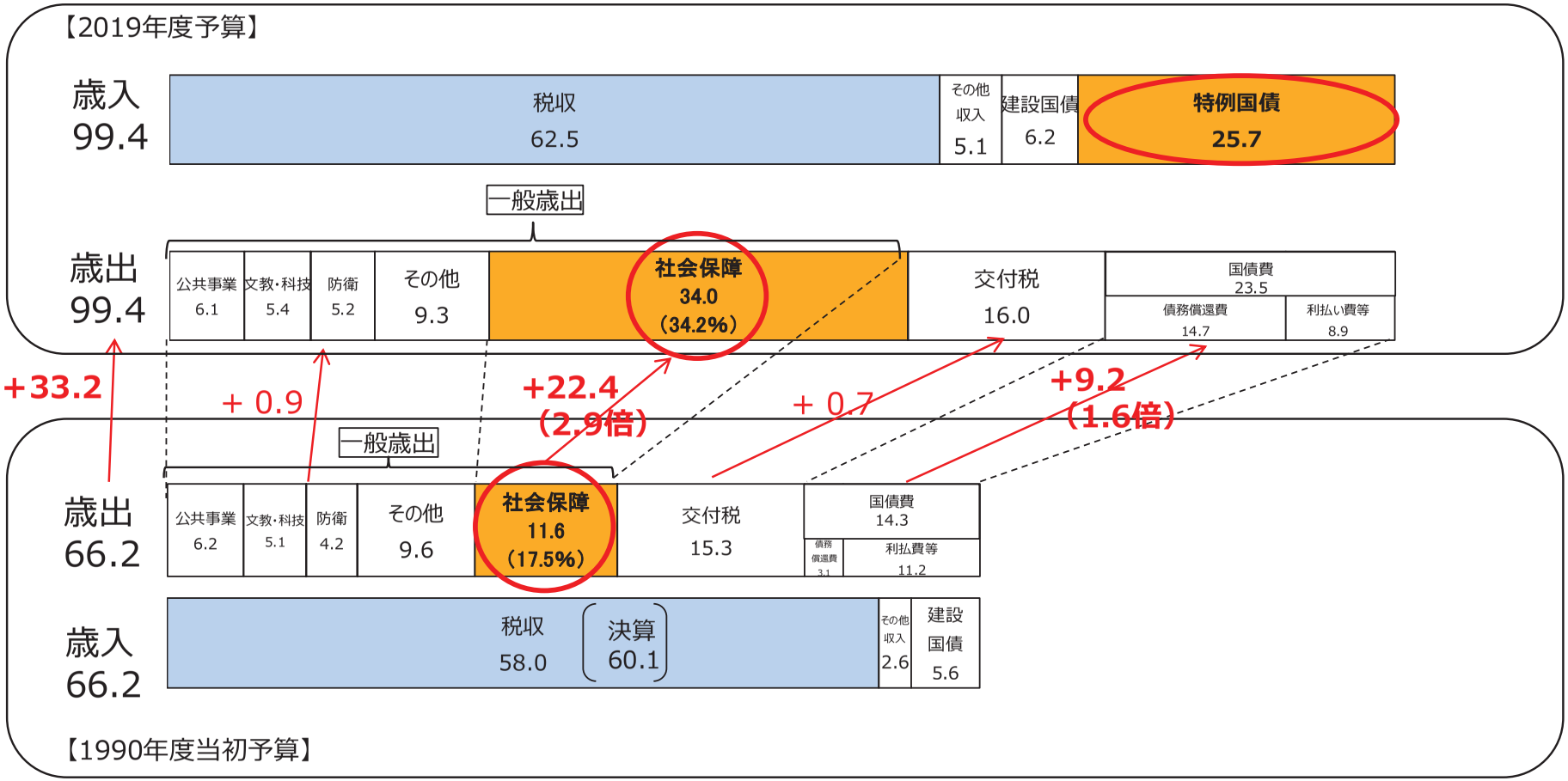
⑤ ＰＤＣＡサイクルの実効性を高めるため、各府省は、全ての歳出分野において行政事業レビューを徹底的に実施するとともに、ＥＢＰＭを推進し、予算の質の向上と効果の検証に取り組む。

資料Ⅱ－１－１

1990年度と2019年度における国の一般会計歳出・歳入の比較

○　2019年度予算における社会保障関係費は約34兆円。

○　2019年度予算と1990年度予算を比較すると、歳出面では社会保障関係費のみが大きく増加、歳入面では特例公債が増加しており、将来世代への負担の付け回しが増加している。（一方で、社会保障以外の政策的支出はほとんど増加していない。）



（注１）括弧内は一般会計歳出に占める社会保障関係費の割合。
（注２）1990年度の一般歳出には、産業投資特別会計への繰入等を含む。
（注３）2019年度の計数は、臨時・特別の措置に係る計数を除いたもの。

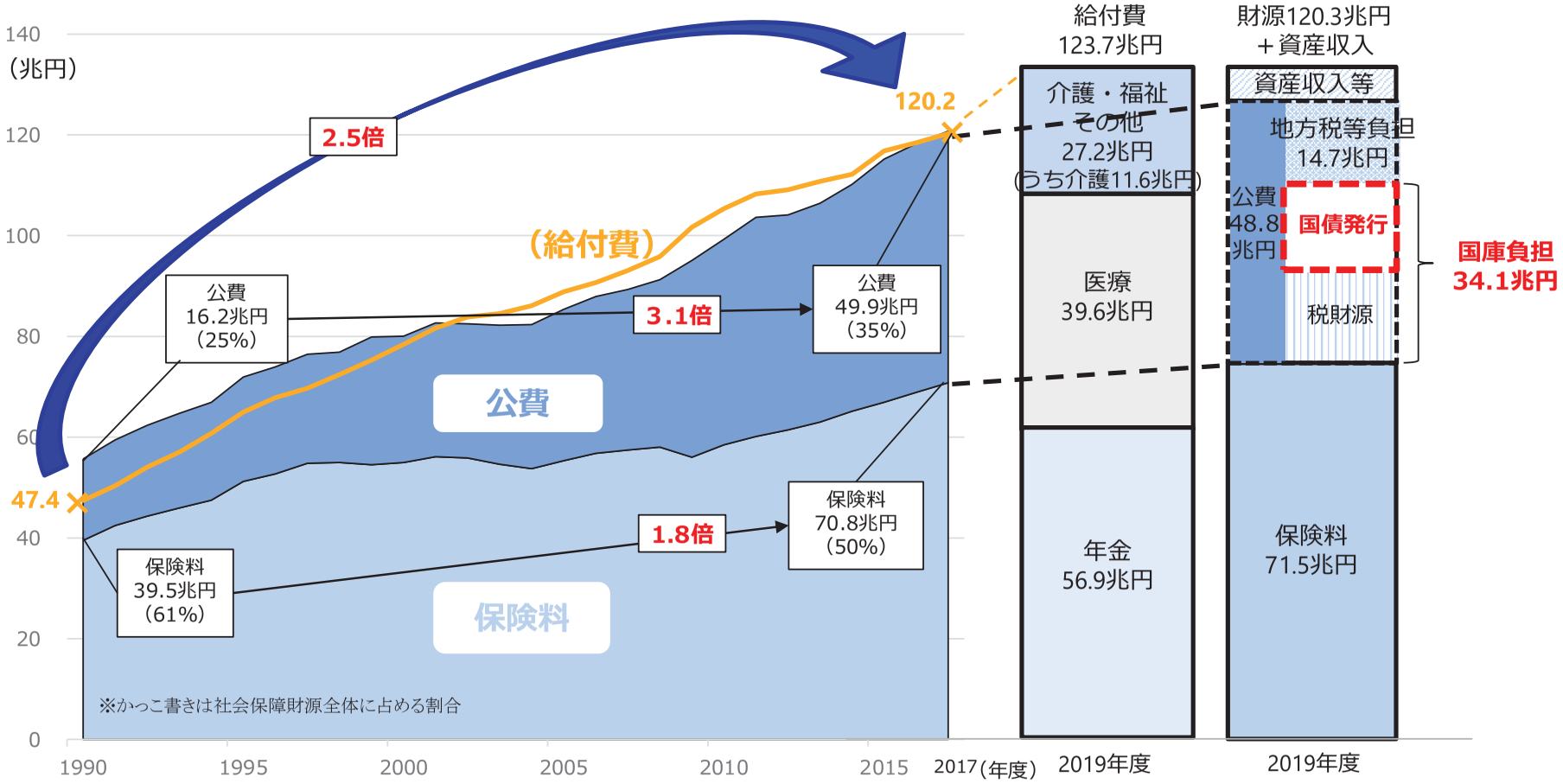
（単位 ： 兆円）

社会保障給付費の増に伴う公費負担の増

資料Ⅱ－１－２

○　わが国社会保障制度は、社会保険方式を採りながら、高齢者医療・介護給付費の５割を公費で賄うなど、公費負担（税財源で賄われる負担）に相当程度依存している。

○　その結果、近年、公費の比重の大きい高齢者医療・介護給付費の増に伴い、負担増は公費に集中している。これを賄う財源を確保出来ていないため、給付と負担のバランス（社会保障制度の持続可能性）が損なわれ、将来世代に負担を先送りしている（＝財政悪化の要因）。

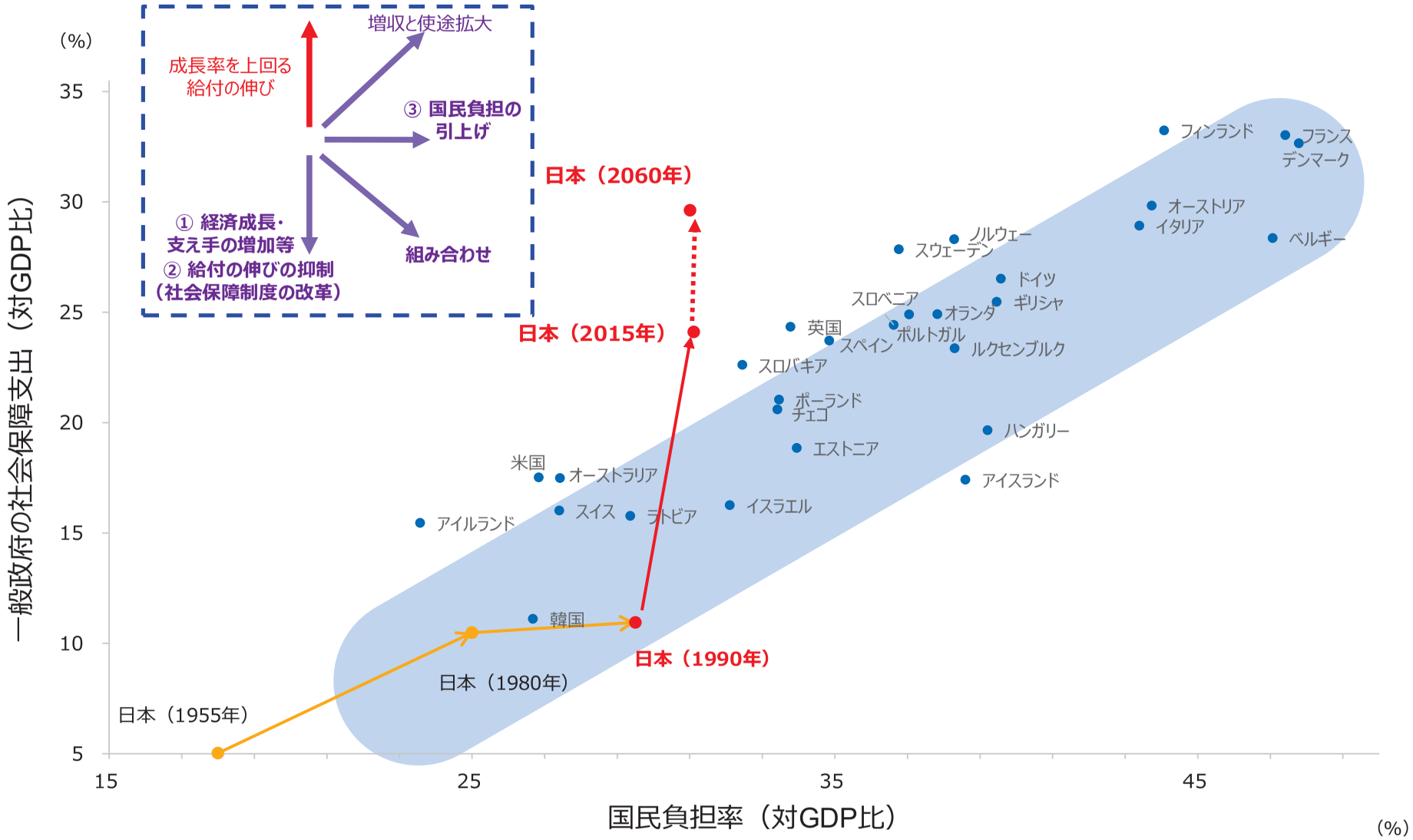


（出典）国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」。2019年度は厚生労働省（当初予算ベース）による。

給付と負担のバランスの回復（持続可能性の確保）に向けた方策

資料Ⅱ－１－３

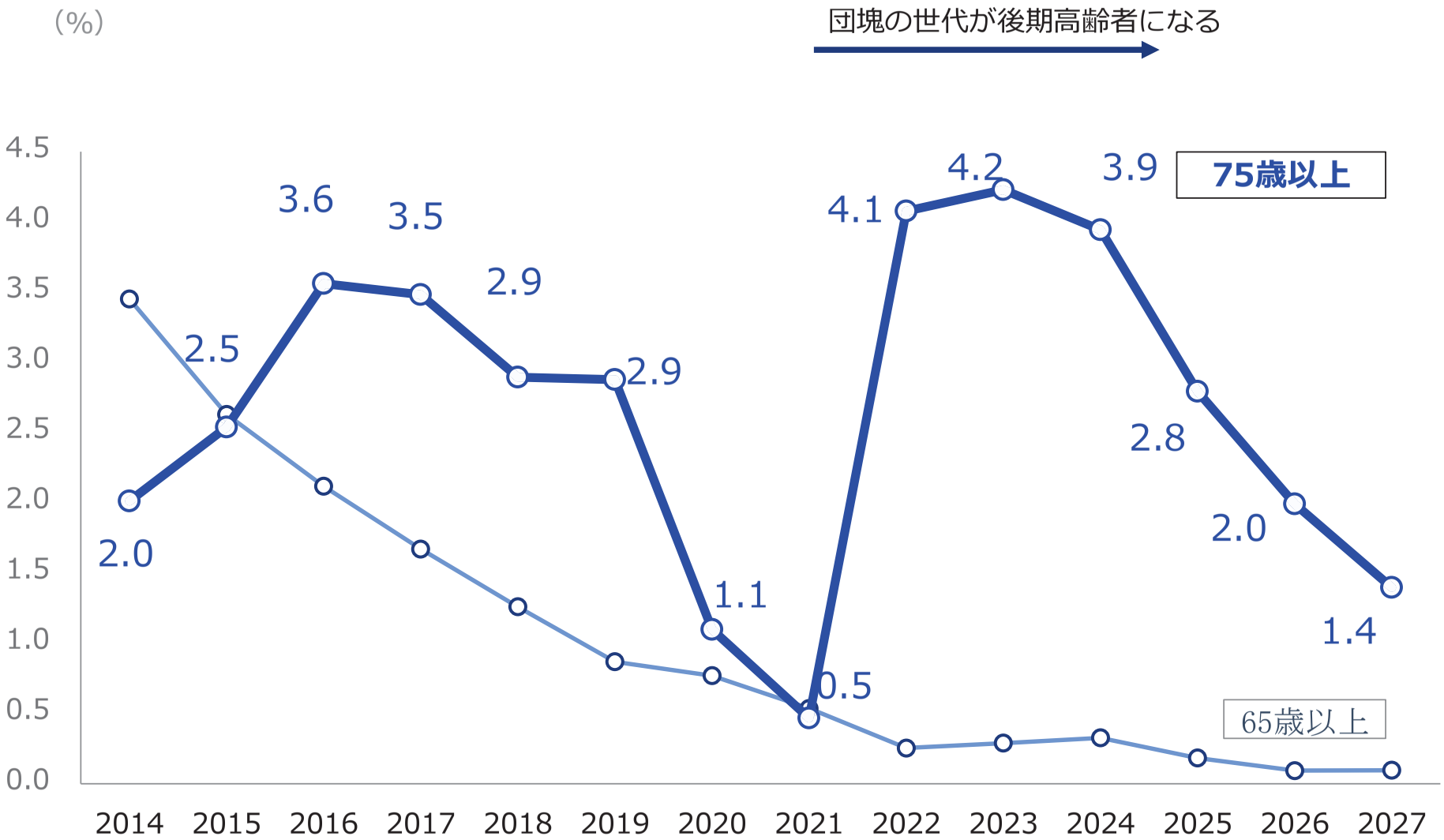
（ＯＥＣＤ諸国における社会保障支出と国民負担率の関係）



（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、オーストラリアについては2014年実績）。
（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。

資料Ⅱ－１－４

高齢者人口の伸び率



（出所） 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）」

今後の人口動態の変化（高齢化と支え手の減少）

資料Ⅱ－１－５

○　医療費・介護費に大きな影響を与える後期高齢者数は2030年まで大幅増加、その後ほぼ横ばいが続き、2040年ごろから再び増加。
○　一方で保険制度の主たる「支え手」となる20～74歳の人口は、今後中長期的に大幅な減少が続く。
○　「支え手」に関しては、高齢者や女性の労働参加を促していくことが重要。しかし、仮に労働参加率の上昇を想定したとしても、2030年以降、労働力人口は大幅に減少。

◆　中長期的な人口の変化（１年あたり）

団塊の世代が後期高齢者になり始める　団塊の世代がすべて後期高齢者になる　団塊ジュニアが後期高齢者になり始める

	2022-2025	2026-2030	2031-2040	2041-2050	2051-2060
全人口	1年あたり ▲57万人	1年あたり ▲68万人	1年あたり ▲82万人	1年あたり ▲90万人	1年あたり ▲91万人
75歳以上（後期高齢者）	1年あたり ＋75万人	1年あたり ＋22万人	1年あたり ▲5万人	1年あたり ＋18万人	1年あたり ▲3万人
20-74歳	1年あたり ▲107万人	1年あたり ▲67万人	1年あたり ▲58万人	1年あたり ▲93万人	1年あたり ▲71万人

後期高齢者急増

支え手の急減

（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）」（出生中位・死亡中位）総務省「人口推計」

資料Ⅱ－１－６

全世代型社会保障検討会議の開催について（令和元年9月18日）（抄）

１．趣旨

少子高齢化と同時にライフスタイルが多様となる中で、誰もが安心できる社会保障制度に関わる検討を行うため、全世代型社会保障検討会議（以下「検討会議」という。）を開催する。

２．構成

議長	安倍 晋三	内閣総理大臣
議長代理	西村 康稔	全世代型社会保障改革担当大臣
構成員	麻生 太郎	副総理 兼 財務大臣
	菅 義偉	内閣官房長官
	高市早苗	総務大臣
	加藤勝信	厚生労働大臣
	菅原一秀	経済産業大臣

（有識者）

遠藤久夫	国立社会保障・人口問題研究所所長
翁 百合	株式会社日本総合研究所理事長
鎌田耕一	東洋大学名誉教授
櫻田謙悟	SOMPO ホールディングス株式会社 グループCEO 取締役 代表執行役社長
清家 篤	日本私立学校振興・共済事業団理事長
中西宏明	株式会社日立製作所 取締役会長 兼 執行役
新浪剛史	サントリーホールディングス株式会社 代表取締役社長
増田寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
柳川範之	東京大学大学院経済学研究科教授

（有識者は五十音順）

資料Ⅱ－１－７

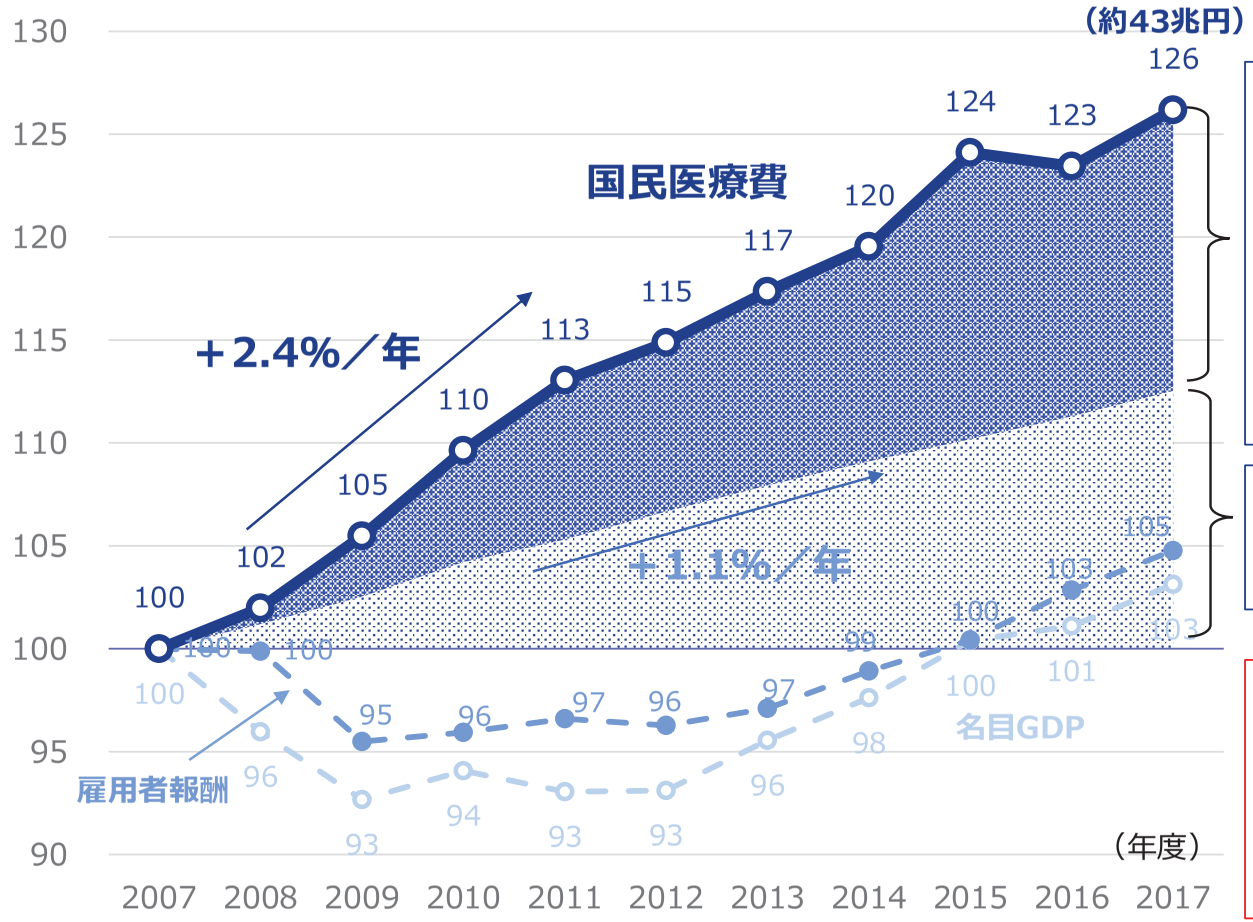
給付と負担のバランスの回復に向けた改革の方向性

視点	**給付・サービスの範囲の見直し** 技術の高度化や多様化も踏まえ、「共助」「公助」で提供すべき給付・サービスはどこまでか	**給付・サービスの効率的な提供** 国民負担を抑制しながら「共助」「公助」により必要な給付・サービスを提供するためにはどうすべきか	**時代に即した公平な給付と負担** 人口減少高齢化・ライフスタイルの多様化の中で、公平な給付と負担はどうあるべきか
今後の検討事項	【医療】 ○　薬剤の自己負担引き上げ ○　外来受診時の定額負担 【介護】 ○　ケアマネジメントの利用者負担の導入 ○　軽度者へのサービスの地域支援事業への更なる移行 【子ども・子育て】 ○　高所得者への児童手当の見直し	【医療】 ○　地域医療構想の推進 ○　診療報酬の合理化・適正化 ○　薬価・調剤報酬の見直し 【介護】 ○　地域支援事業の有効活用 ○　インセンティブ交付金のメリハリ付けの強化等 【子ども・子育て】 ○　保育サービスの効率的な提供に向けた公定価格の見直し	【医療】 ○　後期高齢者の自己負担の在り方 【介護】 ○ 利用者負担の更なる見直し ○ 補足給付の要件見直し 【子ども・子育て】 ○　世帯の就労形態の変化を踏まえた児童手当の所得制限の見直し

医療費の伸びの現状

○　国民医療費は**過去10年間で平均2.4%／年のペースで増加**。このうち、**高齢化等の要因による増加は平均1.1%／年**であり、残りの半分程度は人口増減や高齢化の影響とは関係のない要素によるもの。

○　こうした医療費の伸びは、これを賄う雇用者報酬等の伸びを大きく上回り、保険料率引上げ等の要因となっている。**医療保険制度の持続可能性の確保の観点から対応を検討すべき。**



「その他」の影響
- 新規医薬品等の保険収載
- 医師数、医療機関数の増加
- 診療報酬改定
- 過去の改定で収載された高額な医療へのシフト

※　政策的に対応できる余地があると考えられる部分が大きい。

人口増減／高齢化の影響とされる部分
⇒　2022年以降は、団塊の世代が順次75歳に到達し、更に増加率が上昇。

国民医療費の増加は、国民負担の増加を意味する。
⇒　これ以上の負担増を防ぐためには、医療費の増加を抑制することが必要。

（出典）内閣府「国民経済計算」、厚生労働省「国民医療費」　（注）2017年度の影響割合は、概算医療費を基礎にした推計値

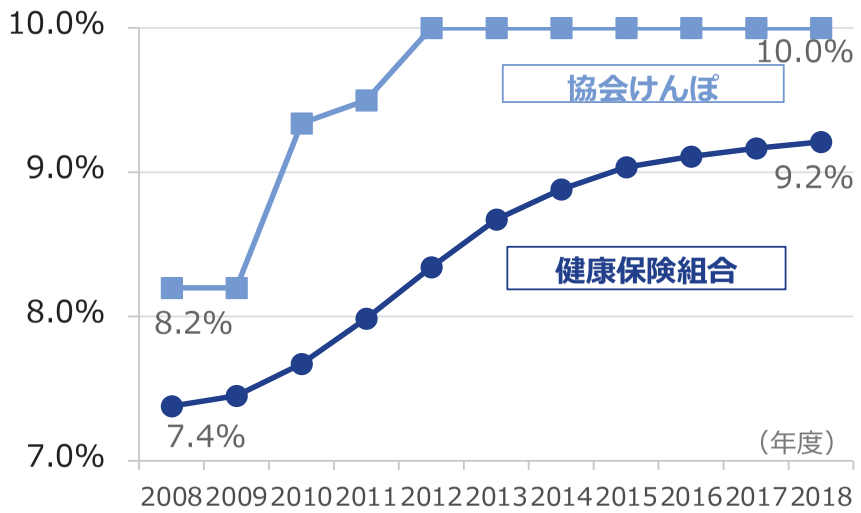
医療保険制度の持続可能性の確保

資料Ⅱ－１－９

○ 日本の医療保険制度を支えている財源は、公費と保険料と自己負担であるが、
- **公費**については、既に国債発行に大きく依存し、**将来世代につけ回し**を行っている（給付と負担のバランスが損なわれている）状態
- **保険料**は年々上昇し、急速に減少していく**現役世代に大きな負担**（可処分所得を大きく引下げ）
- **自己負担**については、高額療養費制度の影響もあり、**実効負担率は年々低下傾向**

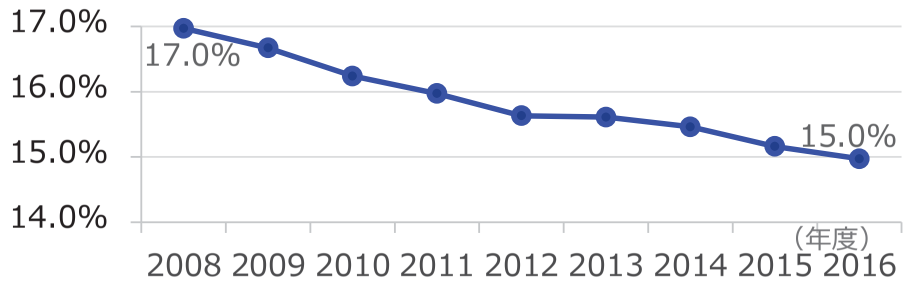
○ こうした中で、世界に冠たる医療保険制度をどのように改革し持続可能なものとしていくかが重要な課題。

◆ **被用者保険の保険料率の推移（平均）**



（出典）健康保険組合連合会「平成30年度 健康保険組合 決算見込のポイント」ほか

◆ **患者の実効負担率の推移（医療保険全体）**



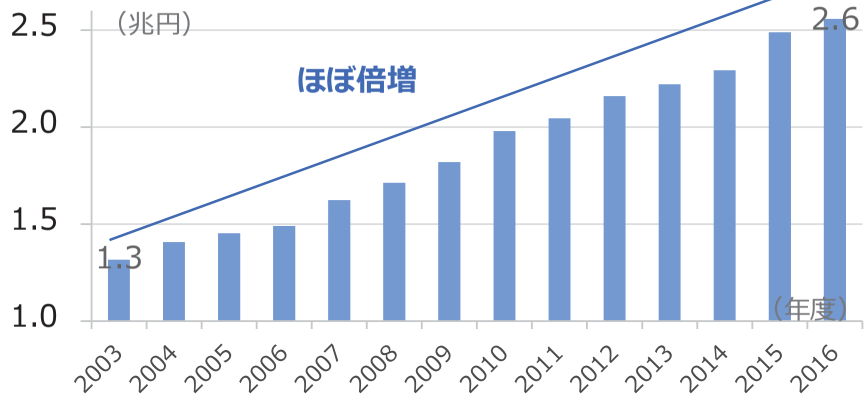
（出典）厚生労働省「医療保険に関する基礎資料」

◆ **20~64歳人口の今後の見通し**

2015年		2025年		2040年
7,123万人	→	6,635万人	→	5,543万人
	▲488万人		▲1,092万人	

（出典）総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（2017年推計）」

◆ **高額療養費の推移**



（出典）厚生労働省「医療保険に関する基礎資料」

保険給付範囲の在り方の見直し：受診時定額負担の導入

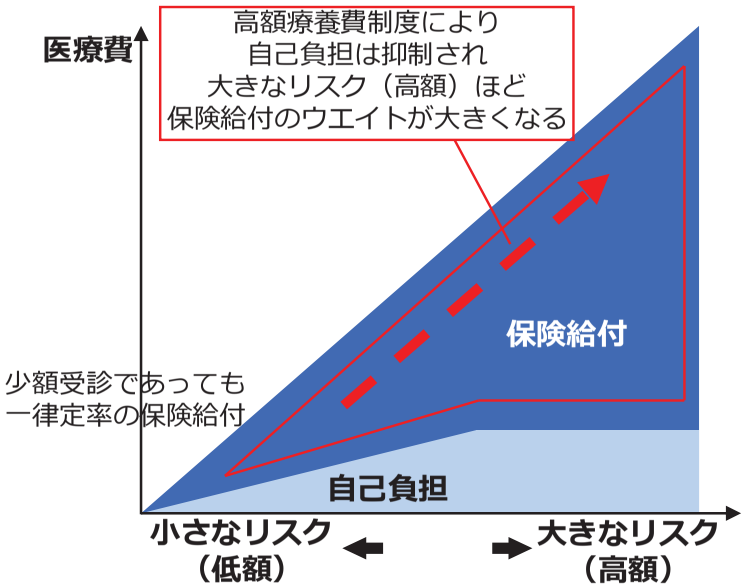
資料Ⅱ－１－10

○　日本の年間外来受診回数は**OECD平均の約２倍**であり、医科・歯科合計で**年間約21億回**。

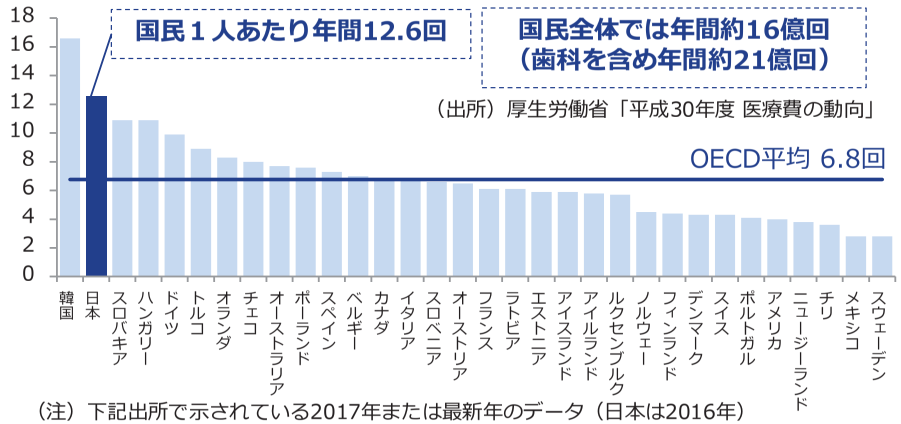
○　医療保険制度の基本は**大きなリスクへの備え**。限られた医療資源の中で医療保険制度の持続可能性を確保し、高額な医療費がかかった場合には医療保険がしっかりと支えるという安心を確保していく必要。このため、外来受診に関し、**少額の定額負担を導入し広く負担を分かち合うべきではないか。**

○　これにより、全体として医療保険給付の伸びを抑制することを通じ、**現役世代の保険料負担等を軽減**しつつ、**重点的に大きなリスク・高額な医療費を支えていく**ことが可能。

◆保険給付のイメージ



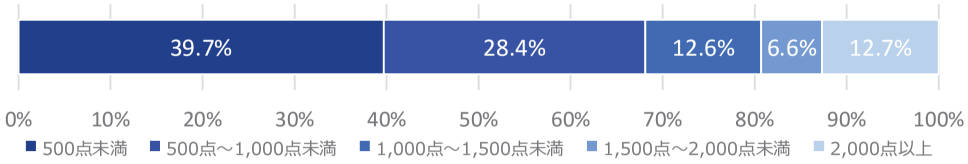
◆１人あたり年間外来受診回数（医科）の国際比較



（出所）厚生労働省「平成30年度 医療費の動向」

（注）下記出所で示されている2017年または最新年のデータ（日本は2016年）
（出所）OECD Health Statistics 2019

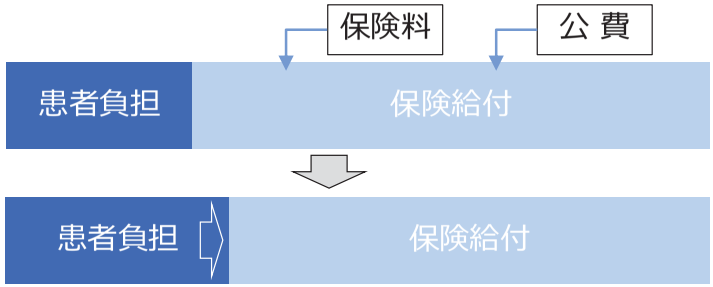
◆外来医療費の１件当たり診療報酬点数の分布



（出所）　厚生労働省「医療給付実態調査」（平成29年度）　※１点＝10円であり、その一定割合が窓口負担。

◆受診時定額負担導入による保険財政への効果（イメージ）

⇒　保険給付の減少を通して現役世代の保険料負担等を軽減



保険給付範囲の在り方の見直し：薬剤自己負担の引上げ

資料Ⅱ－１－11

○　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。

○　リスクに応じた自己負担や市販品と医療用医薬品とのバランスといった観点等を踏まえ、**①ＯＴＣ医薬品と同一の有効成分を含む医療用医薬品に対する保険給付の在り方の見直し**、**②薬剤の種類に応じた自己負担割合の設定**、**③薬剤費の一定額までの全額自己負担**などの手法を検討すべき。

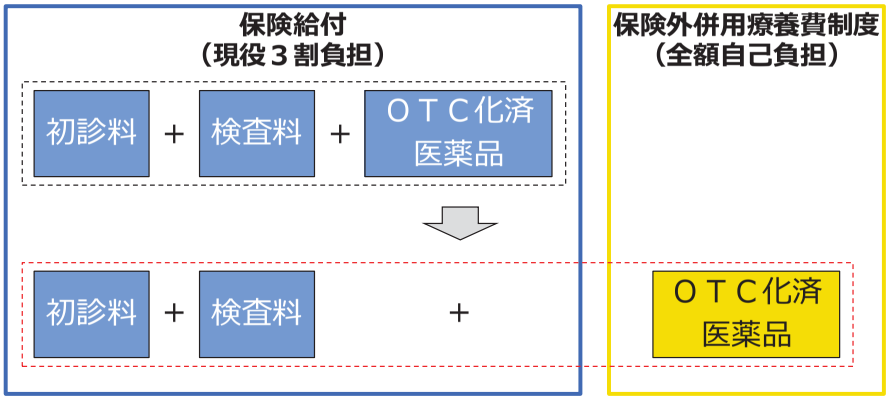
◆ これまでに取り組んできた医薬品の適正給付の例
（以下を保険算定の対象外とする措置）

⇒　保険給付の抑制の効果は不十分

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

① 保険外併用療養費制度の活用

⇒　薬局でも買える医薬品を医療機関で処方する場合に、技術料は保険適用のままで医薬品だけ全額自己負担とする枠組みを導入



② 薬剤の種類に応じた自己負担割合の設定
（フランスの例）

抗がん剤等の代替性のない高額医薬品		０％
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して分類（医薬品の有効性等）	重要	35%
	中程度	70%
	軽度	85%
	不十分	100%

③ 薬剤費の一定額までの全額自己負担
（スウェーデンの例）

年間の薬剤費	自己負担額
1,150クローネまで	全額自己負担
1,150クローネから5,645クローネまで	1,150クローネ＋超えた額の一定割合
5,645クローネ超	2,300クローネ

（注）１クローネ＝11円
（令和元年11月中において適用される裁定外国為替相場）

経済性の面からの評価も踏まえた保険収載等の在り方

資料Ⅱ－１－12

【論点】

○　現在、薬事承認が行われた新規医薬品は事実上全て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、保険収載に当たり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」の要因と考えられる。

○　単価が極めて高額である医薬品が登場しているほか、単価が相応に高額であって患者数が非常に多い医薬品の登場も考えられる中で、新規収載や効能追加による財政影響を検証する必要。

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。

◆ 今後、保険財政への影響が大きいと考えられる医薬品の類型

類型	事例
単価が極めて高額	●**キムリア点滴静注**（急性リンパ芽球性白血病） （薬価：34,113,655円） ⇒ 予測患者数216名、予測販売金額は72億円。 ※ 仮に医薬品単体では患者数が少ない場合でも、品目数が増加すれば保険財政への影響は大。
単価が高額であり患者数が非常に多い	●**ゾレア皮下注用75mg**（気管支喘息用剤として収載済） （薬価：23,556円） ⇒ 2018年11月に、**既存治療薬では効果が認められない重症または最重症の花粉症**患者向けに製造販売承認申請済 **（新規収載ではなく、既存の医薬品についての効能追加）**

スイス製薬大手のノバルティスは２０１９年秋にも重症の花粉症患者向けの医薬品を国内で販売する。花粉症向けとしては世界で初めての「抗体医薬」で、高い症状抑制効果が期待できる。気管支ぜんそくの薬として発売済みの薬を花粉症治療薬として改めて承認を得る。（中略）

ゾレアの薬価は７５ミリグラム１本で約２万３千円で、使用する本数は体重や症状によって月１～１６本と異なる。そのため患者の自己負担額も様々となるが、多くのケースで３万円前後になるもよう。

既存薬で効果が不十分な重症患者は国内に２００万～３００万人いると推定されている。ビジネスパーソンや女性の治療ニーズが高い。（以下略）

（2019年２月26日 日本経済新聞朝刊より抜粋）

【改革の方向性】（案）

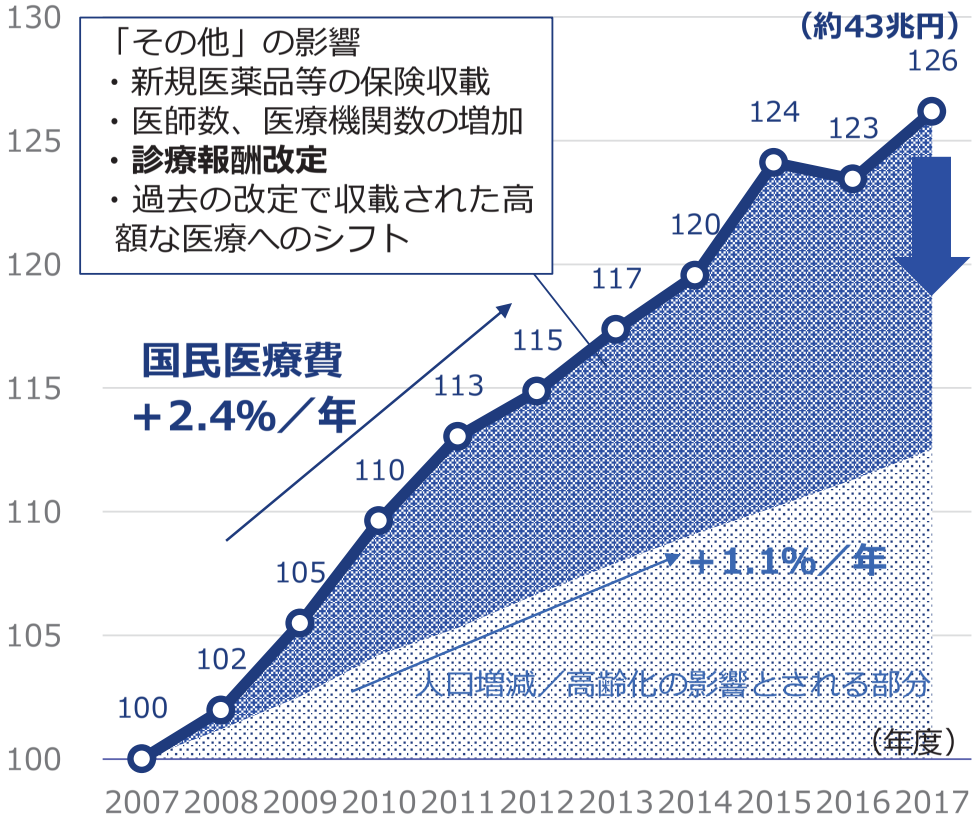
○　国民皆保険制度を維持していく観点から、医薬品・医療技術については、安全性・有効性に加え費用対効果や財政影響などの経済性の面からの評価も踏まえて検証を行い、保険収載の可否も含め公的保険での対応の在り方を決める仕組みとすべき。

診療報酬改定に係る基本的な考え方：医療費の伸びを意識した水準

資料Ⅱ－１－13

○　過去10年間で**国民医療費は平均2.4%／年**のペースで増加。このうち、**高齢化等の要因による増加は平均1.1%／年**であり、**残りの半分程度は人口増減や高齢化の影響とは関係のない要素**によるもの。
　高齢化等の要因による増加の範囲に収めるためには、診療報酬改定において２年間で▲２%半ば以上のマイナス改定とする必要。

○　こうした観点から、制度改革の実現のほか、2020年度の診療報酬改定においても**一定程度のマイナス改定を行い、国民負担を抑制する必要。**



（出典）厚生労働省「国民医療費」　（注）2017年度の影響割合は、概算医療費を基礎にした推計値

国民医療費＝診療報酬総額
約46兆円（2019年度予算ベース）

高齢化・高度化等による増 ＋2.4%/年

財源構造

税金	保険料負担	患者負担等
約18兆円 国　：約12兆円 地方：約６兆円	**約23兆円**	**約６兆円**

高齢化・高度化等により国民負担が＋1.1兆円/年増加
（医療機関の収入も＋1.1兆円/年増加）

診療報酬▲１%当たり
約▲4,600億円の医療費の抑制 → 国民負担の軽減
（税金、保険料、患者負担）

税金	保険料負担	患者負担等
約▲1,800億円 国　：約▲1,200億円 地方：約▲600億円	**約▲2,300億円**	**約▲600億円**

国民医療費の抑制を図るためには、診療報酬のマイナス改定は不可欠。

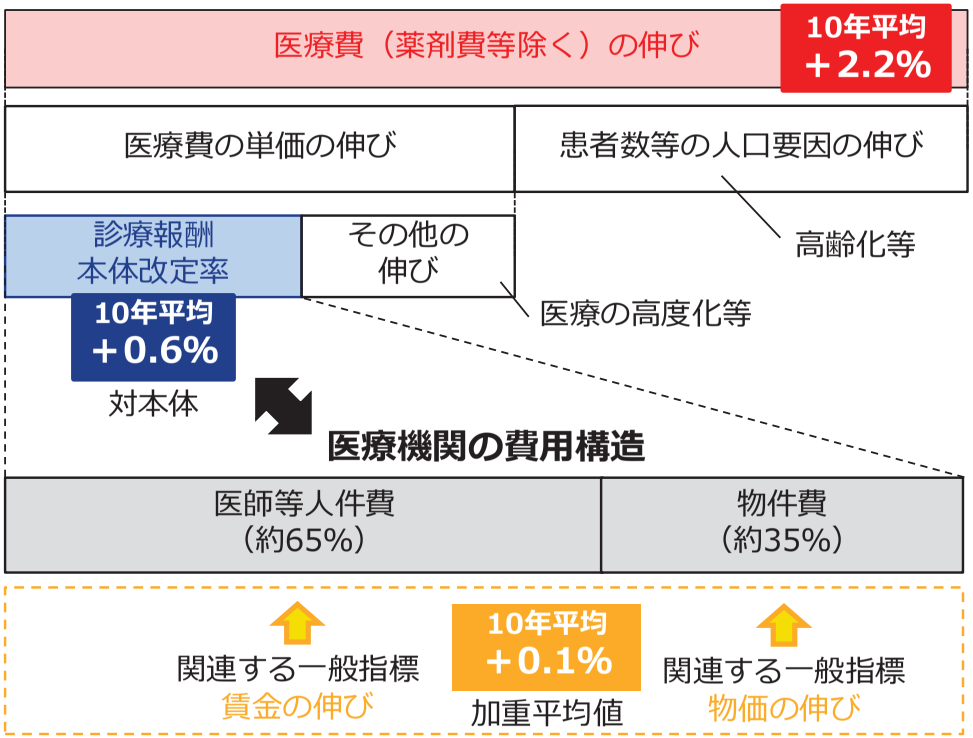
医療費の伸びの構造

○　**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。**全体として医療機関の収入増**となって人件費や物件費（薬剤費等除く）を賄っている。

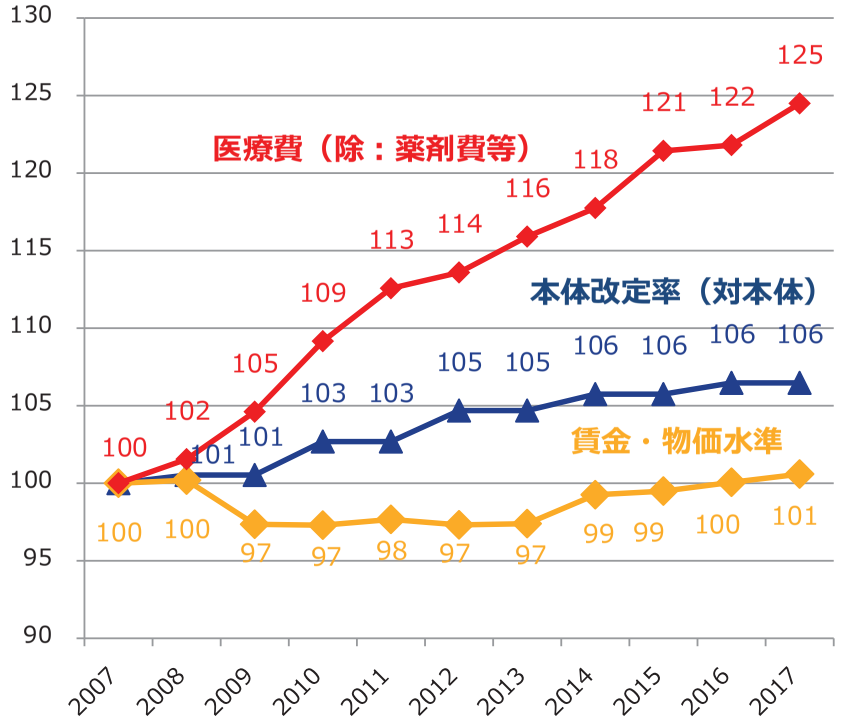
○　「医療費の単価の伸び」の一部である**「診療報酬本体改定率」**は、一般的な人件費や物件費の伸びを示す**「賃金・物価の伸び」の加重平均値**（医療機関と同じ費用構造にある場合の一般企業のコスト）**の近年の増加率よりも大きい。**

○　「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（2007年度＝100）



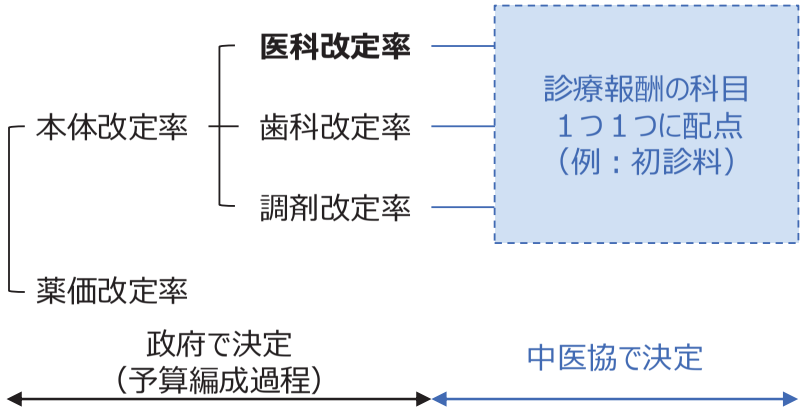
（出所）厚生労働省「平成29年度国民医療費の概況」、「医療経済実態調査」、内閣府「国民経済計算（GDP統計）」、総務省統計局「消費者物価指数年報」、「労働力調査」、厚生労働省発表の診療報酬改定率による。

診療報酬改定に係る基本的な考え方：財源配分のメリハリ付け

○　予算編成過程においては、基本的に**医科・歯科・調剤というそれぞれの改定率が決定**されるのみ。その中で改定財源が**どの分野にどのように配分されているのかは明らかではない。**

○　これまでの収益の動向なども踏まえれば、特に2020年度改定においては、**病院（救急対応等）と診療所の間で改定率に差を設ける**ことなど、**予算編成過程において大枠を決めるべき。**

◆　**診療報酬における改定率の構造**



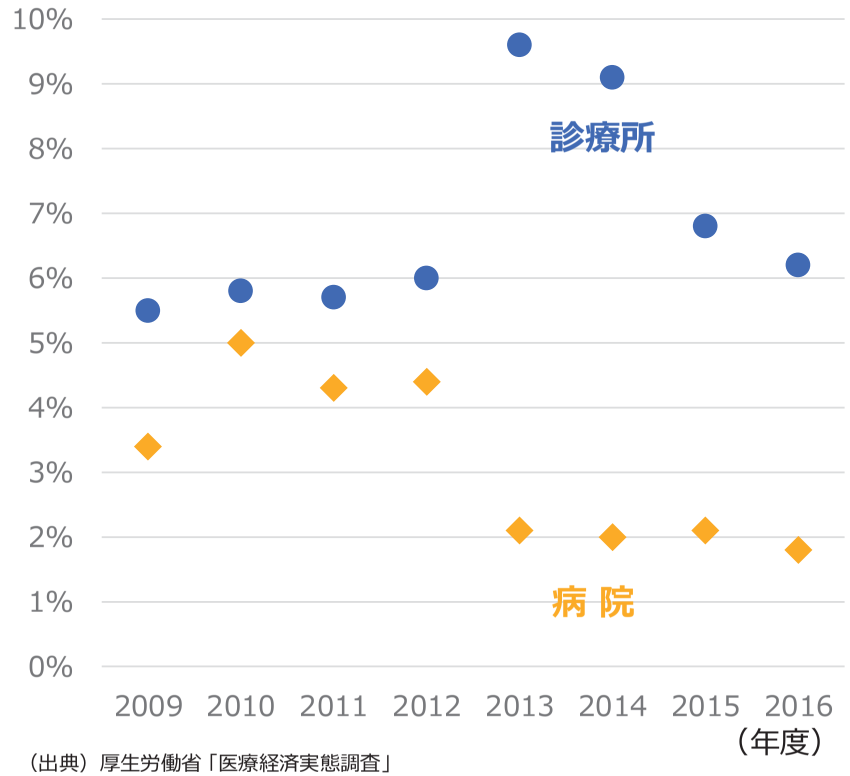
◆　**診療報酬本体改定における医科の改定率**

2010年度	2012年度	2014年度	2016年度	2018年度
＋1.74% （入院＋3.03% 外来＋0.31%）	**＋1.55%**	**＋0.11%**	**＋0.56%**	**＋0.63%**

（注）消費税対応分は除く。

◆　**一般病院と一般診療所の収益率の比較（医療法人）**

⇒　結果として必要な点数配分がなされていないのではないか



（出典）厚生労働省「医療経済実態調査」
（注）上記調査は２年に１回（西暦の奇数年）実施され、その前年度と前々年度の経営状況を調査しているが、調査回ごとに対象の医療機関が異なるため、異なる調査回の間での比較は困難。

医師の働き方改革への対応

【論点】

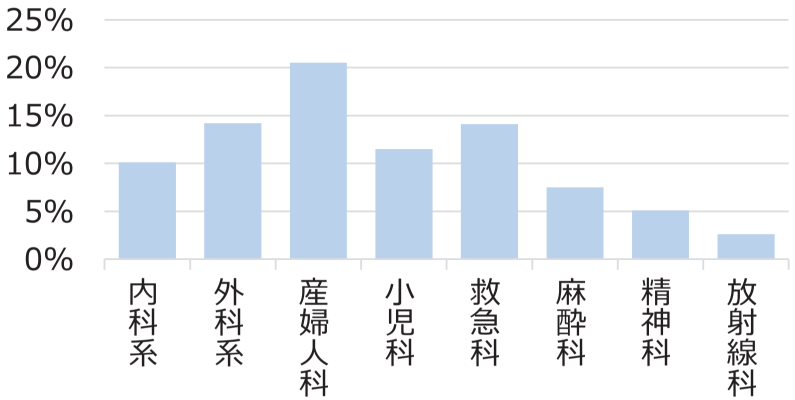
○　働き方改革については、2024年度から医師にも時間外労働上限規制が適用され、原則として年960時間（週勤務時間60時間相当）、やむを得ない限られた場合であっても年1,860時間（週勤務時間約80時間相当）以内とされることが見込まれている。

○　医師の働き方改革を支援するために、追加的な人件費等に係る診療報酬の増額を求める声もあるが、

・ 病院勤務医の中でも診療科や病院の種別によって時間外労働の状況に大きなバラツキがあり、

・ 例えば、タスク・シフティングであれば、医師の超過勤務が削減される中、必ずしも追加的なコストが生じるわけではない。

◆ **週勤務時間が約80時間相当を超える病院勤務医の割合**

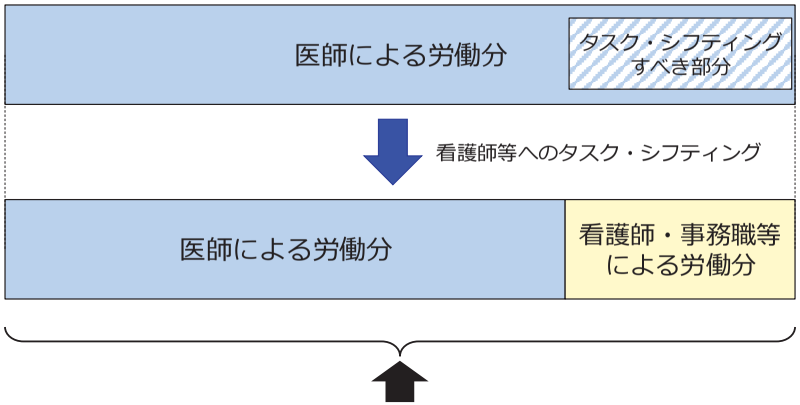


◆ **年間の時間外勤務時間が1,860時間を超えると推定される医師がいる病院の割合**

病院全体	大学病院	救命救急機能を有する病院	400床以上の病院
27%	**88%**	**84%**	**71%**

（上記２点の出典）医師の働き方改革に関する検討会 報告書（2019.03.28）

◆ **タスク･シフティングを行った場合のイメージ**



必ずしも追加的なコストが生じるわけではない

◆ **地域医療介護総合確保基金における標準事業例**

・各医療機関の勤務環境改善や再就業促進の取組への支援
・産科・救急・小児等の不足している診療科の医師確保支援
・休日・夜間の小児救急医療体制の整備　等

【改革の方向性】（案）

○　医師の働き方改革に当たっては、地域医療構想の推進などによる医療提供体制の効率化を進めることが前提。

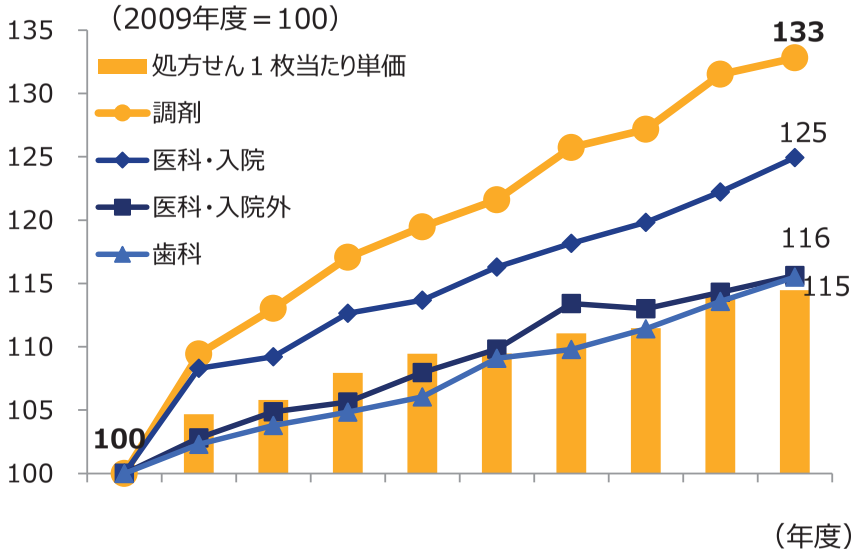
○　必要に応じて地域医療介護総合確保基金を有効に活用して支援を行うことが基本。タスク・シフティング等の政策的な支援は必要であるが、全体として労働コストが増加しないようにすべきであり、安易に患者負担・保険者負担を生じさせることは避けるべき。

診療報酬改定に係る基本的な考え方：調剤報酬の適正化

○　薬剤費を除く調剤医療費（技術料部分）は、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伸びが大きい。**

○　OECD諸国で比較しても人口当たり薬剤師数が最も多く、更に毎年増加している中、本来であれば１人当たり技術料が下がるべきところ、**調剤報酬の増加により薬剤師１人当たりの技術料を確保**し続ける構図。

◆　**診療種類別の技術料の伸び**



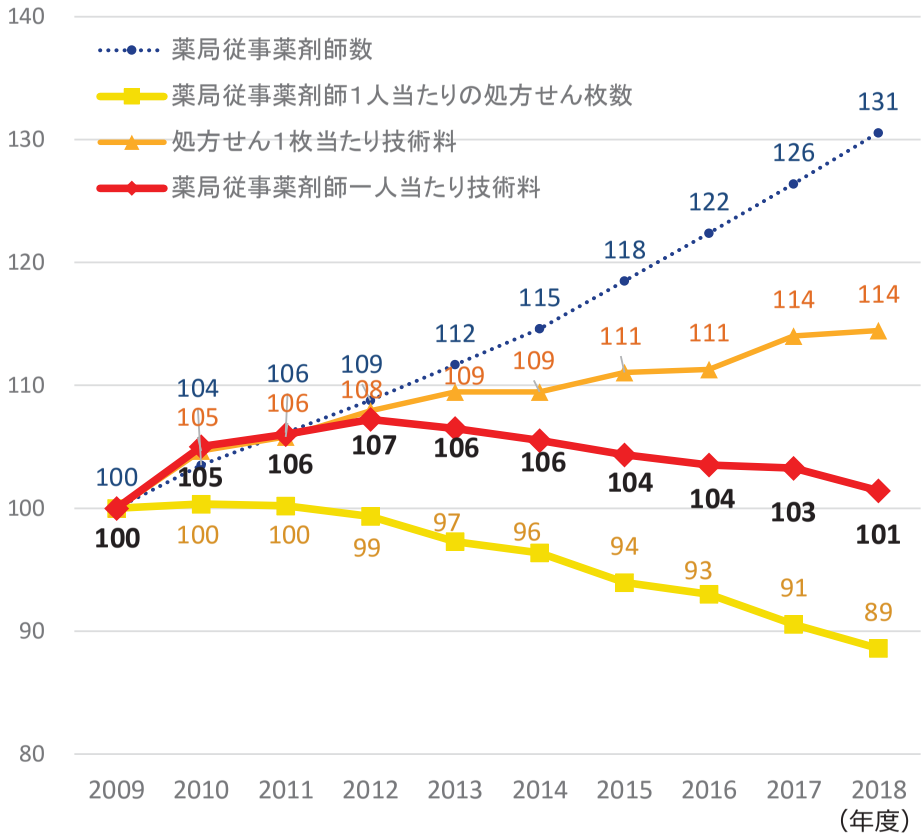
（出所）厚生労働省「平成30年度 医療費の動向」、「調剤医療費（電算処理分）の動向」等

◆　**人口1,000人当たりの薬剤師数の国際比較**

日　本（１位）	ベルギー（２位）	スペイン（３位）	イタリア（４位）	フィンランド（５位）	・・・・	オランダ（最下位）
1.81人	1.22人	1.21人	1.10人	1.09人		0.21人

（出所）OECD「Health Data 2019」

◆　**薬局従事薬剤師一人当たりの技術料等の推移（2009年度＝100）**



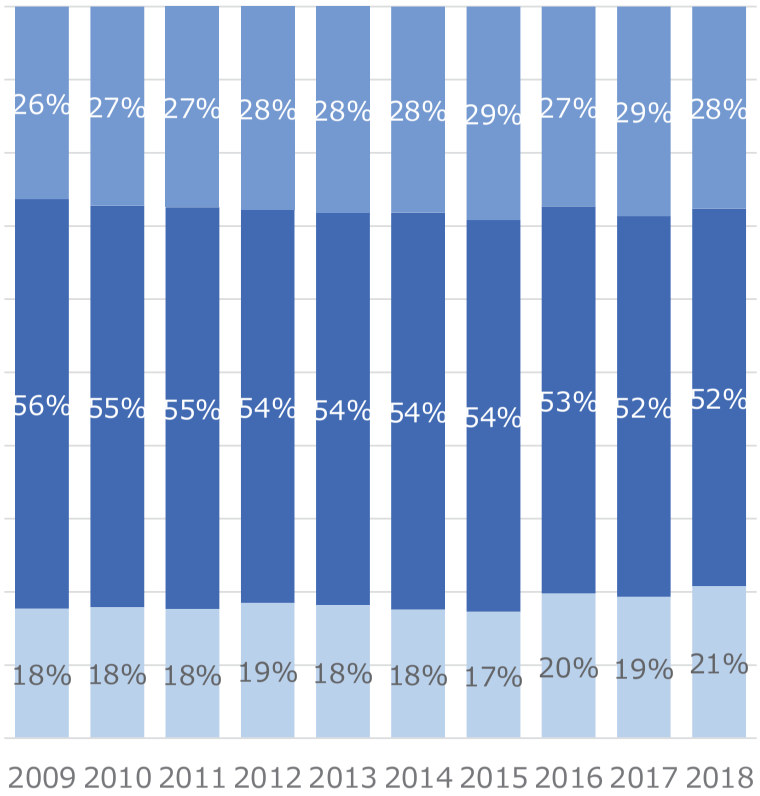
（出所）厚生労働省「調剤医療費（電算処理分）の動向」、「医師・歯科医師・薬剤師調査」等
（注）2017年度及び2018年度の薬局従事薬剤師数は、直近年からの推計値

診療報酬改定に係る基本的な考え方：調剤報酬の構造転換

○　対物業務から対人業務への転換が求められる中で、調剤基本料、調剤料及び薬学管理料のウエイトはここ10年でほとんど変化がなく、**調剤料に依存した収益構造は依然として継続。**

○　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、**全体として水準を下げつつ**、調剤基本料、調剤料及び薬学管理料といった**調剤報酬全体の在り方について見直し**を行っていくべき。特に、**調剤料**については、**剤数や日数に比例した算定方法を適正化し大胆に縮減**すべき。

◆　**技術料に占める調剤基本料、調剤料及び薬学管理料の比率の推移**

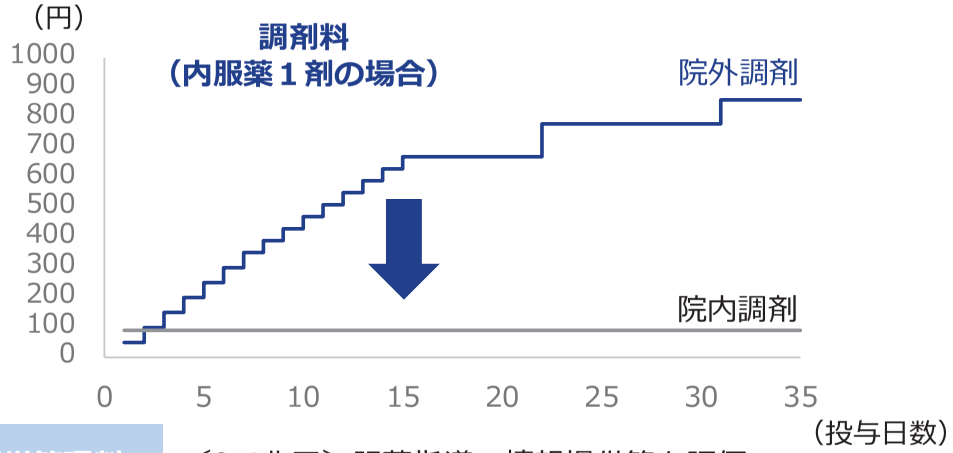


◆　**技術料の構成と考えられる改革の例**

調剤基本料　〔0.5兆円〕薬局の運営維持費を評価

・調剤基本料１の要件見直し　・地域支援体制加算の要件見直し
・後発医薬品調剤体制加算の要件見直し

調剤料　〔1.0兆円〕医薬品調剤を行う際の技術を評価



薬学管理料　〔0.4兆円〕服薬指導、情報提供等を評価

・在宅業務や継続的なアフターフォローによる実績を重視する報酬構造への転換

医療分野におけるデータの「見える化」の更なる推進

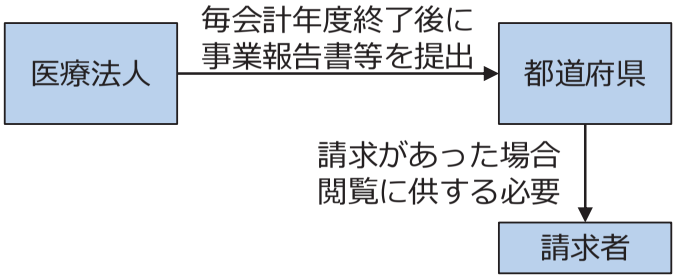
資料Ⅱ－１－19

【論点】

○　2007年に施行された医療法改正により、医療法人が都道府県等に提出する財務諸表等を誰でも閲覧することが可能となった。情報公開の観点から評価されるべきものであるが、基本的に書類は個々の医療法人を所轄する都道府県に保管されるにとどまっている。

○　2018年度に創設された国民健康保険の保険者努力支援制度は、市町村や都道府県における医療費適正化等の取組状況を点数化し、獲得点数に応じて交付額を決定する制度。都道府県ごとの点数は公表されているものの、市町村ごとの点数は公表されておらず、近隣の市町村や同規模の市町村との比較や優良・先進事例の把握が困難であり、インセンティブとして十分に機能しない。

◆ 医療法に基づき、医療法人が都道府県に提出する書類



（注）「事業報告書等」には、事業報告書、財産目録、貸借対照表、関係事業者との取引の状況に関する報告書などが含まれる。

医療経済実態調査	上記により提出された財務諸表
２年に１回の実施	毎会計年度提出
病院・診療所単位	医療法人単位（医療法人のみ）
毎回調査対象が異なるため 時系列での比較が困難	時系列での比較が可能
一定割合の抽出調査	医療法人には提出義務あり

◆ 国民健康保険の保険者努力支援制度（市町村分・2020年度）

評価指標（概要）	満点（計995点）
特定健診・保健指導の実施率	190点
がん検診等の受診率	70点
重症化予防の取組	120点
個人へのインセンティブ提供・情報提供	110点
適正受診・適正服薬の促進	50点
後発医薬品の使用促進	130点
収納率向上	100点
データヘルス計画の取組	40点
医療費通知の取組	25点
地域包括ケアの推進	25点
第三者求償の取組	40点
適正かつ健全な事業運営の実施状況	95点

市町村ごとに算出

評価指標に基づく点数

×

市町村の被保険者数

＝

点数

⇓

上記の点数に応じて交付金を各市町村に交付

【改革の方向性】（案）

○　医療法に基づき都道府県に提出されている医療法人の財務諸表について、データを網羅的に集計し医療法人全体の経営状況の動向を把握するなどといった一層の「見える化」を推進するべき。

○　国民健康保険制度の保険者努力支援制度に関し、保険者における医療費適正化等に向けた取組に対するインセンティブをより働かせる観点から、市町村ごとの点数獲得状況を指標ごとに公表するべき。

我が国の医療提供体制の問題点

○　日本は、他の先進国と比較して**人口当たりの病床数が非常に多く**、都道府県別の人口当たり病床数についても**３倍以上の地域差。人口当たり病床数**と**年齢調整後の入院医療費には強い相関関係**が存在しており、医療費の適正化に当たっては**病床数の適正化が必要**。

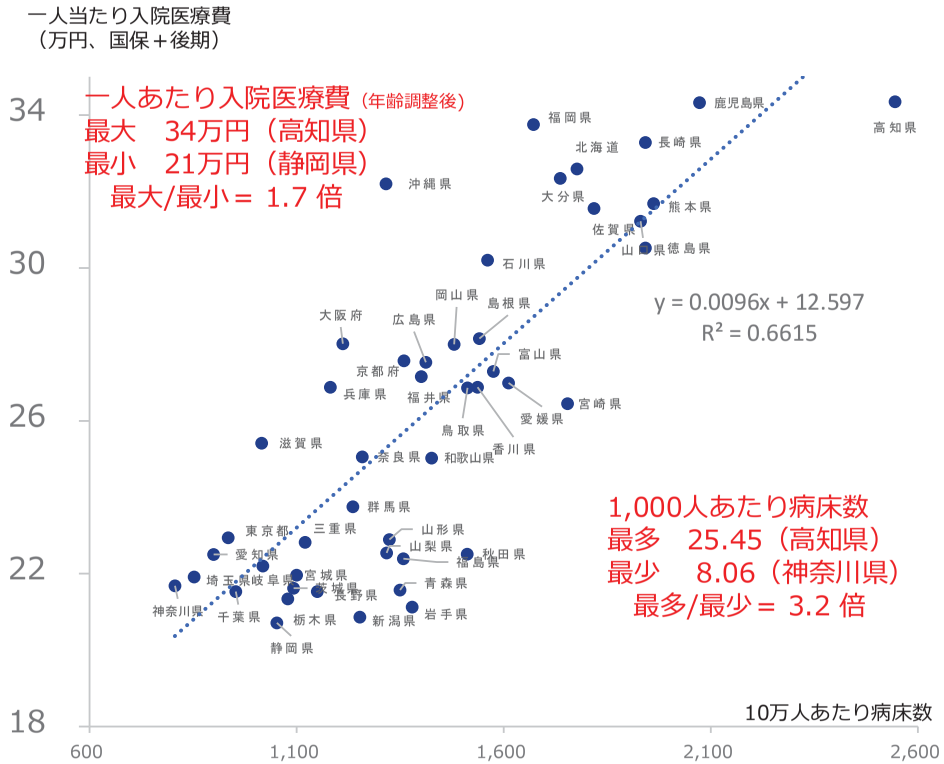
○　また、病床数の多さは病床当たりの医師数が非常に少ない要因ともなっており、**医師の働き方改革の推進の観点からは医療提供体制の適正化にまず取り組むべき。**

◆　**主要先進国における医療提供体制の比較**

国　名	平均 在院日数 （急性期）	人口千人 当たり 総病床数	人口千人 当たり 臨床医師数	病床百床 当たり 臨床医師数
日　本	28.2 (16.2)	13.1	2.4 ※	18.5 ※
ドイツ	8.9 (7.5)	8.0	4.3	53.1
フランス	9.9 ※ (5.6) ※	6.0	3.2	52.8
イギリス	6.9 (5.6)	2.5	2.8	110.8
アメリカ	6.1 ※ (5.5) ※	2.8 ※	2.6	93.5 ※

出典：「OECD HealthData2019」（2017年データ。※は2016年のデータ）
注：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。

◆　**入院医療費（年齢調整後※）と病床数の関係**



（出典）：病床数：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：厚生労働省「平成29年度医療費の地域差分析」
※　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。

地域医療構想の推進

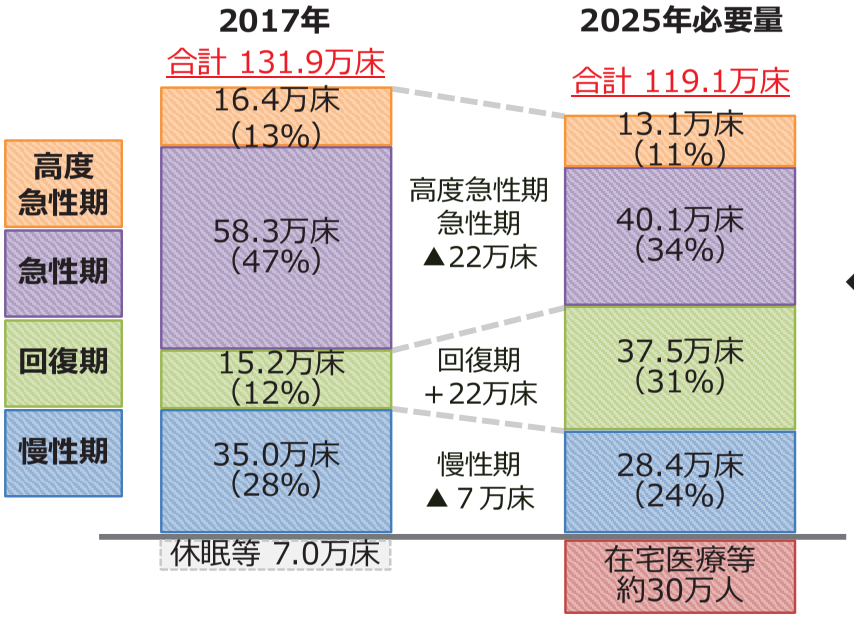
○　厚生労働省は公立・公的病院等の診療実績を分析し、地域医療構想の実現に向け、具体的対応方針の再検証が必要な424病院の名称を公表。**遅くとも2020年９月までの再検証を要請。**

○　2025年に実現すべき姿に向け、**KPIを設けて中間的な達成状況を評価**するとともに、その達成状況が不十分な場合には、**都道府県知事の権限の在り方を含むより実効性が担保される方策**を検討すべき。また、都道府県に対する地域医療介護総合確保基金の配分については、一定の基準を設けた上で、**積極的に取り組む地方団体に対して支援できるよう大胆にメリハリ付け**をすべき。

◆ 地域医療構想における病床の機能分化等

○ 地域医療構想は、都道府県が概ね二次医療圏単位で策定したもの。将来の医療需要や病床の必要量についても、国が示すガイドライン等に基づき推計。

○ これまで、個々の医療機関が、2025年に持つべき医療機能ごとの病床数などを盛り込んだ計画の策定を進めてきたところ。



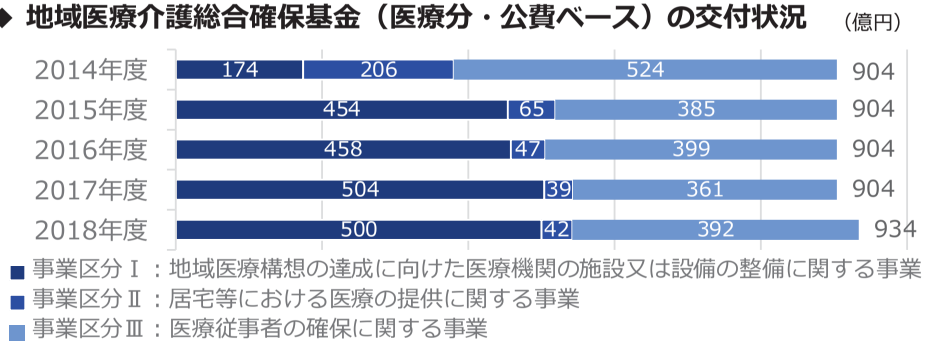
◆ 具体的対応方針の再検証が求められた医療機関

○ 公立・公的病院等については、2018年度末までに具体的対応方針の策定を概ね終えたものの、その内容は2025年に実現すべき姿に沿ったものとなっておらず、再検証を要請。

A　診療実績が特に少ない	B 機能が類似し地理的に近接
全国の構想区域を人口規模別のグループに分け、９領域の全てにおいて各グループ内で診療実績が下位33.3%	６領域の全てにおいて、区域内での診療実績が相対的に少なく、自動車で20分以内に一定の診療実績を有する病院が存在
277病院	147病院（Aに該当する先を除く）

（注）B類型の６領域は「がん・心疾患・脳卒中・救急・小児・周産期」であり、Aの９領域はこれらに「災害・へき地・医師派遣機能」を加えたもの。

◆ 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



地域医療構想の推進②

○　地域医療構想の実現に向け、公立・公的病院等について2018年度末までに具体的対応方針の策定を概ね終えた状況。

○　しかしながら、具体的対応方針の内容が地域医療構想における2025年のあるべき姿と整合的か否かは担保されていない。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ても、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。

◆ 全ての公立・公的病院等について対応方針が「合意」されている構想区域の例（病床数の状況）

2025年に向けて病床数がほぼ維持されたままであり
減少すべき急性期病床は逆に増加している区域

	2017年度報告		2025年必要量	対応方針の増減数 計
高度急性期	17	公 17 民 0	84	▲2
急性期	708	公 673 民 35	318	＋18
回復期	149	公 149 民 0	259	＋42
慢性期	144	公 144 民 0	117	＋3
休棟中等	63	公 60 民 3	－	▲60
合計	1,081	公 1,043 民 38	778 （要 ▲303）	＋1

休棟中の病床を減少させるべき急性期病床に振替え、
大幅に減少させるべき高度急性期病床が逆に増加している区域

	2017年度報告		2025年必要量	対応方針の増減数 計
高度急性期	2,050	公 2,050 民 0	889	＋10
急性期	2,414	公 1,651 民 763	2,104	＋83
回復期	772	公 285 民 487	1,572	±0
慢性期	2,598	公 515 民 2,083	1,449	±0
休棟中等	183	公 93 民 90	－	▲93
合計	8,017	公 4,594 民 3,423	6,014 （要 ▲2,003）	±0

（出典）地域医療構想に関するワーキンググループ（2019.6.21）提出資料

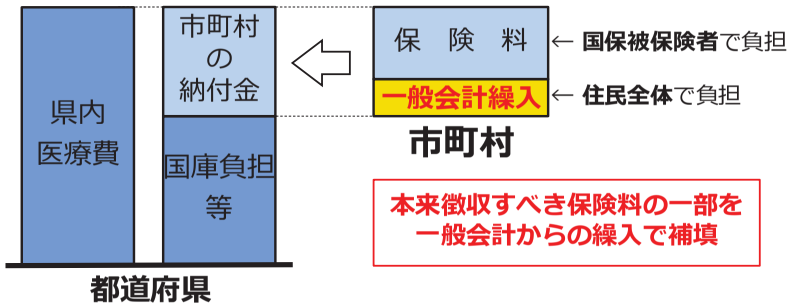
国民健康保険の保険者機能の強化①：法定外一般会計繰入等の速やかな解消

資料Ⅱ－１－23

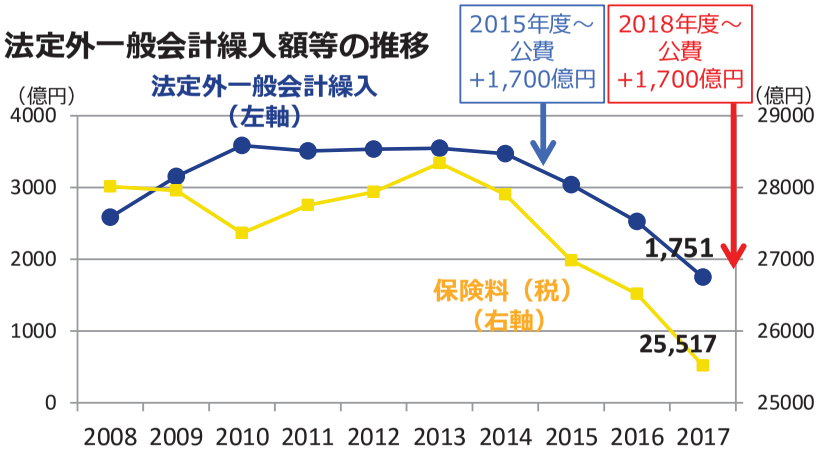
○　国民健康保険は、制度上の公費に加えて、**保険料の負担軽減等の目的**で**一般会計から総額約1,800億円の法定外繰入等**を実施。各市町村の保険料負担はこうした繰入の有無や額によって左右。

○　財政運営を都道府県単位化する国保改革と併せ、2015年度から1,700億円、**2018年度からは更に1,700億円の公費を制度上追加**。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観点から、こうした**公費の適切な活用等により速やかに法定外一般会計繰入等を解消**し、保険者（特に財政力の強い地方団体）として規律ある保険財政の運営を行うべき。

◆ **法定外一般会計繰入の構造（イメージ）**



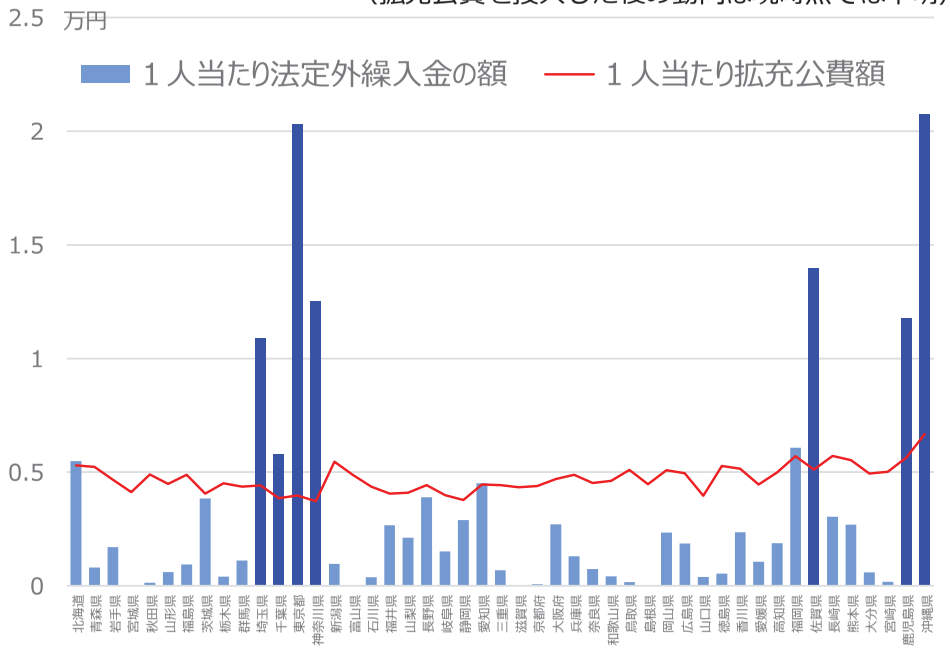
◆ **法定外一般会計繰入額等の推移**



（出典）国民健康保険事業年報
（注１）法定外一般会計繰入は、決算填補等目的のもの。（注２）保険料（税）は介護分を除く。

◆ **都道府県別の１人当たり法定外繰入金の額（2017年度）と2018年度に投入された１人当たり拡充公費の額の比較**

（拡充公費を投入した後の動向は現時点では不明）



（出所）国民健康保険事業年報等
（注）法定外繰入金の額は、決算補填目的等のもの。2018年度拡充公費の額は、2018年度拡充公費約1,700億円のうち、保険者努力支援制度（市町村分）と特別調整交付金（精神・非自発的失業）に係る額を機械的に控除したもの（約1,310億円）。法定外繰入金の額が2018年度拡充公費の額を一定以上上回る都県のみグラフの色を濃くしたもの（佐賀県は、累積赤字解消のための繰入が太宗）。

国民健康保険の保険者機能の強化②：都道府県内保険料水準の統一

資料Ⅱ－１－24

○　国は、納付金等算定ガイドラインにおいて、**将来的に保険料水準の平準化**（同一都道府県内において、同じ所得水準・同じ世帯構成であれば、同じ保険料水準）を目指すこととしている。

○　他方、同じガイドラインにおいて「都道府県内市町村間で医療費水準に差異がある都道府県においては、**年齢調整後の医療費指数を各市町村の納付金に反映させることが原則**となる（α＝１）」とも記載されており、**将来的な目標と逆行**。

○　保険料水準の統一（α＝０）により、法定外繰入等の廃止が不可欠となり、医療費の地域差に影響を与える医療提供体制の均霑化を併せて図るインセンティブの効果。都道府県の先進・優良事例について全国展開を図るとともに、**ガイドラインを変更し、都道府県内の保険料水準の統一化を原則**とすべき。

※　年齢調整後の医療費水準をどの程度反映するか、各都道府県知事が医療費指数反映係数α（０≦α≦１）を決定。α＝１のとき医療費水準は納付金の配分に全て反映され、α＝０のとき納付金の配分に全く反映されない（都道府県内統一の保険料水準）。

経済財政運営と改革の基本方針2019（令和元年６月21日閣議決定）における記載

国保の都道府県内保険料水準の統一や収納率の向上など受益と負担の見える化に取り組む都道府県の先進・優良事例について全国展開を図る。

国保運営方針等における
具体的な統一時期や検討時期等に係る記載

記載内容	該当都道府県
2024年度より統一	大阪府　奈良県　（激変緩和措置あり）
2024年度までを目標に検討	北海道※１　広島県※２　沖縄県 ※1：納付金ベースでの統一 ※2：収納率の差異によるバラツキを容認
2027年度までを目標に検討	和歌山県　佐賀県

年齢調整後の医療費水準を市町村の納付金に
どの程度反映するかを調整する係数（α）

係数 α	該当都道府県
α＝０	滋賀県 大阪府 奈良県 広島県
α＝０.５	北海道 宮城県
α＝０.７	三重県
α＝０.９	群馬県
α＝１	その他の39都府県

医療費水準を反映しない（α＝０）

↕

医療費水準を反映する（α＝１）

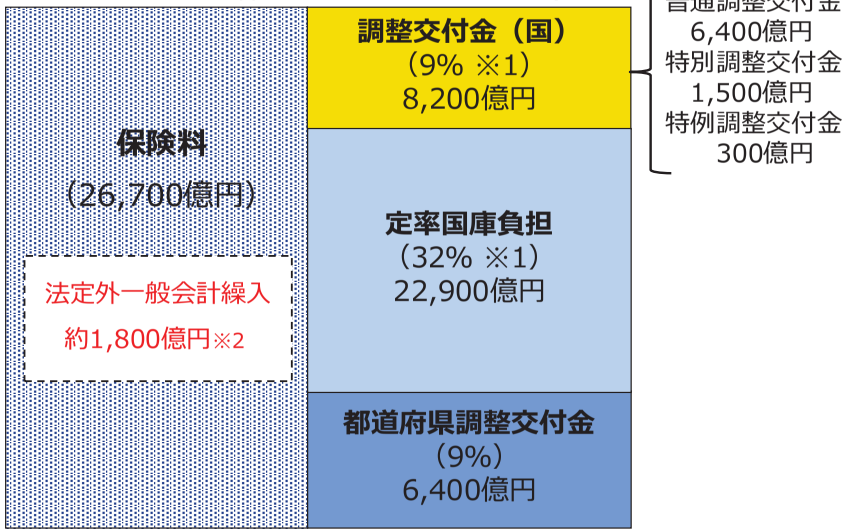
普通調整交付金の配分方法の見直し

【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。

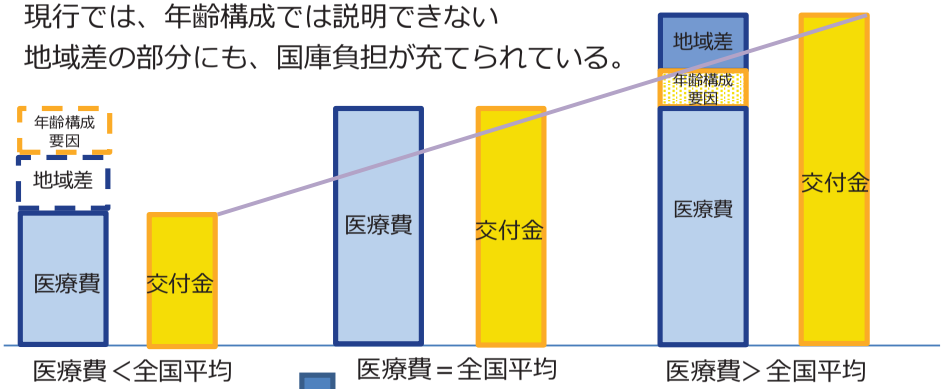
○　地域間の医療費の差は、高齢化など年齢構成により生じるものと、いわゆる「地域差」（年齢構成では説明できないもの）があるが、現行制度では、理由にかかわらず、医療費に応じて普通調整交付金が増減額される仕組み。

◆国民健康保険の財政（2019予算）

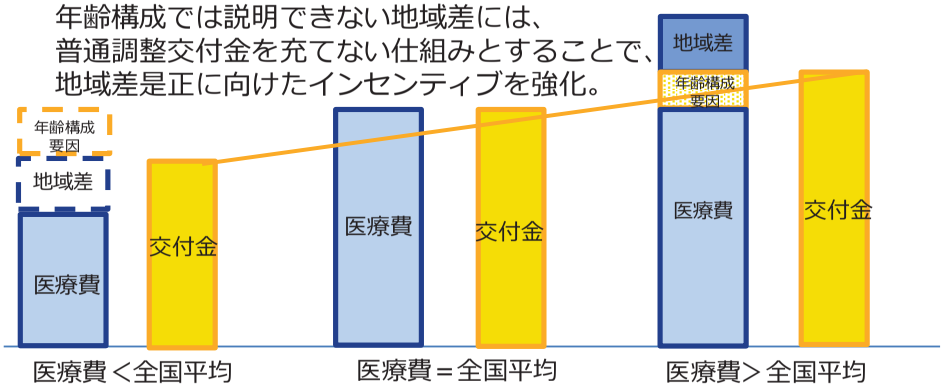


※1　定率国庫負担のうち一定額について、財政調整機能を強化する観点から国の調整交付金に振りかえる等の法律上の措置がある
※2　2017年度決算(速報値)における決算補填等の目的の一般会計繰入の額

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、
地域差是正に向けたインセンティブを強化。



【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。）

高齢化・人口減少下での負担の公平化：世代間の負担の不公平

○　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、その財源の８割強は公費と現役世代の支援金**。現役世代は、自らの医療費のほか後期高齢者支援金も負担。近年の高齢者の医療費の増加により、支え手である現役世代の保険料負担は重くなっている状況。

○　75歳以上の者の約４割は、**窓口負担を「負担に感じない」または「あまり負担に感じない」**と回答。

◆ 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）

75歳～

医療費 約91万円

患者負担 約７万円 ／ 保険料 約６万円 ／ 公費 約42万円 ／ 後期高齢者支援金 約35万円

約15% ／ 約85%

0～74歳

医療費 約24万円 ＋ 後期高齢者支援金 約５万円

患者負担 約５万円 ／ 保険料 約15万円 ／ 公費 約4万円 ／ 保険料 約４万円 ／ 公費 約１万円

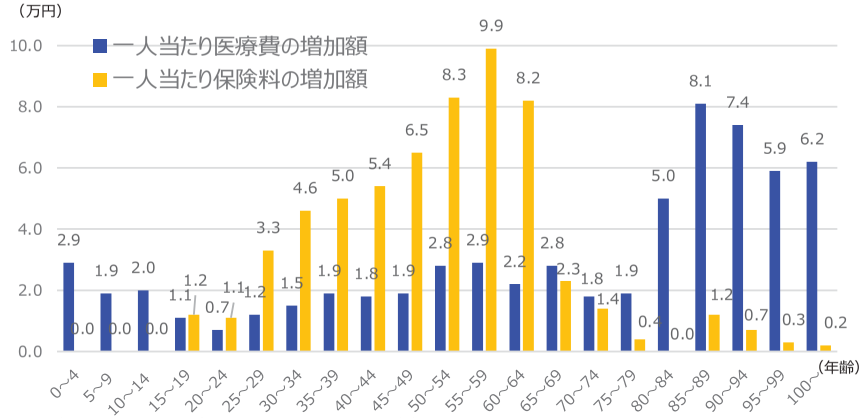
約82% ／ 約18%

5万円：35万円 ＝1 ：7

◆ 年齢別人口の推移

	75歳以上		0～74歳
2015年	1,632万人	1 : 7	11,077万人
↓ 2025年	2,180万人	1 : 5	10,074万人
↓ 2054年	2,449万人	1 : 3	7,385万人

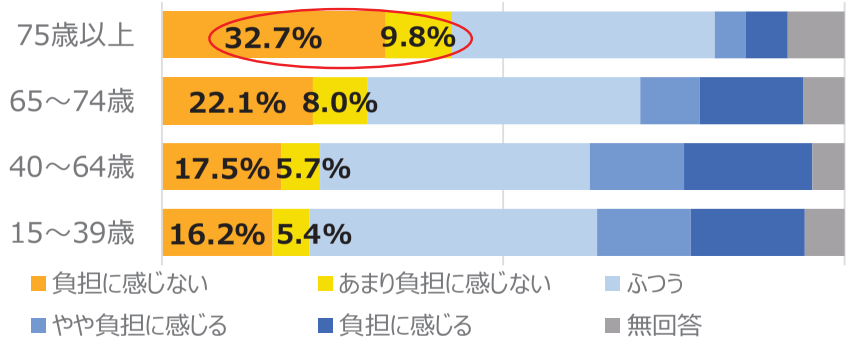
◆ １人当たり医療費と保険料の増加（2009年→2016年）



（出所）　厚生労働省「医療保険に関する基礎資料」

◆ 世代別の窓口負担額に係る負担感

「今日、病院で請求された金額は負担に感じますか」への回答



（出所）　厚生労働省「平成29年 受療行動調査」

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－１－27

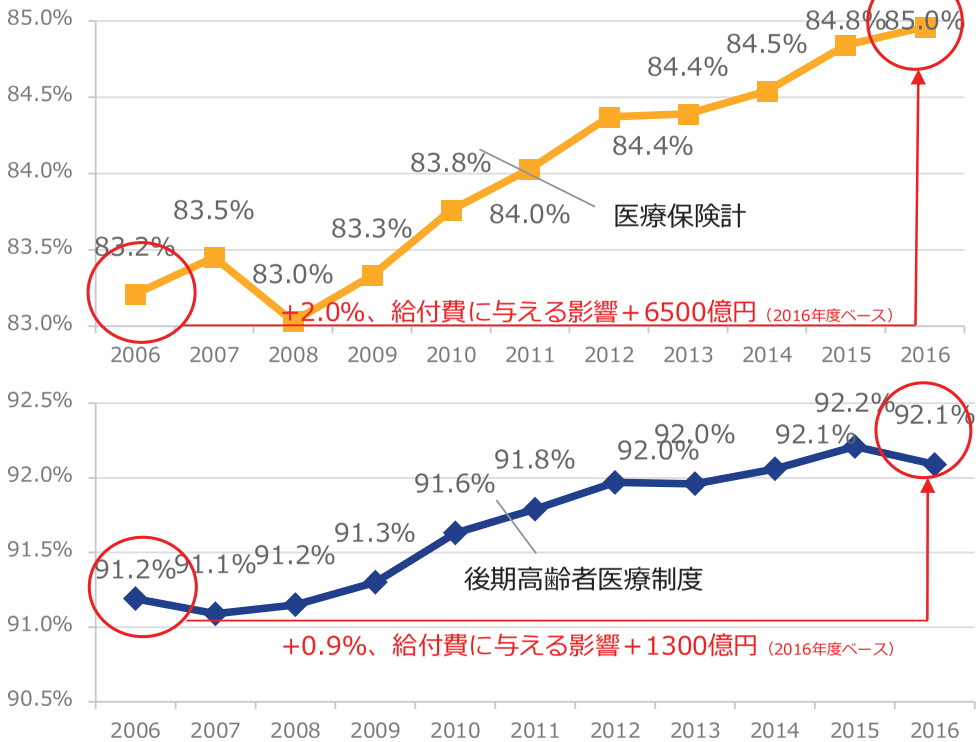
【論点】

○　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。

※　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。

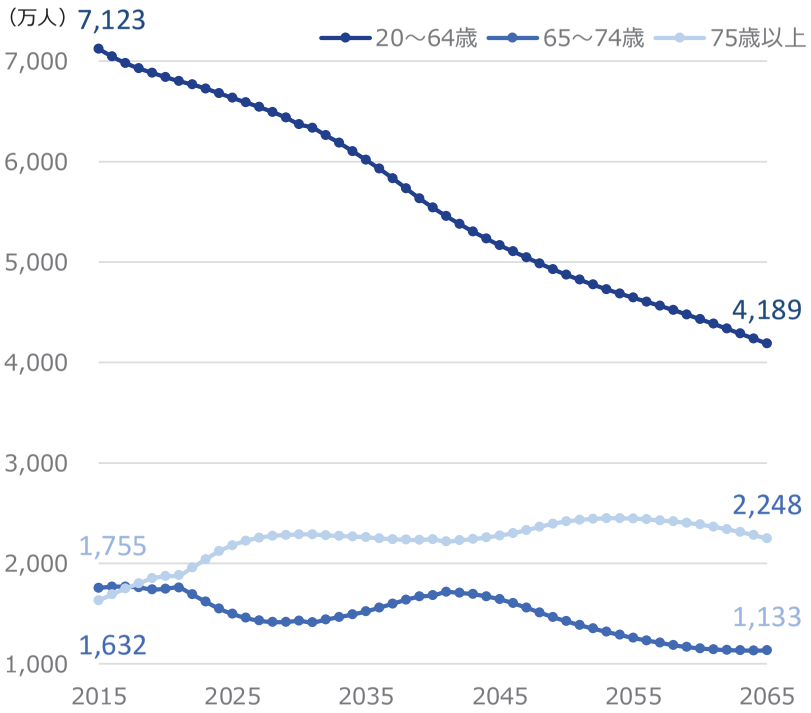
◆　実効給付率（医療費に占める給付費の割合）の推移

患者負担は定率であるが、高額療養費制度により負担限度額が定められているため、医療の高度化等によって医療費が増加するにつれて、実効負担率は下がっていく。（実効給付率は上がっていく）



（出所）厚生労働省「医療保険に関する基礎資料」

◆　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。

高齢化・人口減少下での負担の公平化に向けた課題

○　2022年に迫っている**団塊の世代の75歳への到達**、今後加速していく**支え手の減少**を踏まえつつ、**世代間・世代内の公平性を確保するための見直し**を行っていく必要。

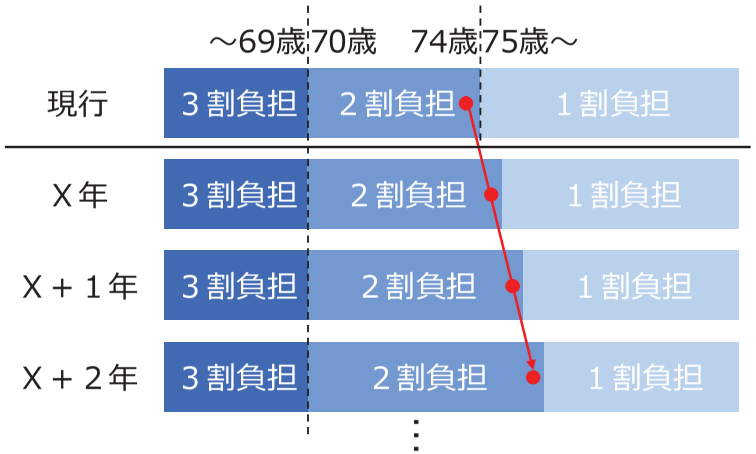
○　具体的には、人生100年時代を踏まえ、年齢に応じた負担から負担能力に応じた負担に転換していく観点から、高齢者の窓口負担割合について、

- **新たに75歳になる者から70～74歳時と同じ２割の維持（現在１割負担となっている者の負担の引上げではない）**
- **「現役並み所得」の判定基準の見直し**

などを検討していくべきではないか。

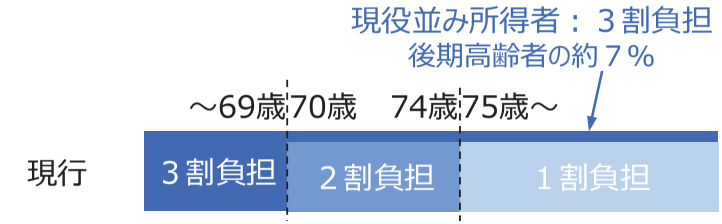
世代間の公平性を確保しつつ
個人から見て大きな負担増とならない方策が必要
⇒ **新たに75歳になる者から２割負担の維持**
（１割負担となっている者の負担の引上げではない）

【現役並み所得者以外の場合】



（参考）70～74歳の者の窓口負担割合を２割とした際も、2014年度から上記と同様の方法で段階的に実施。

負担能力のある方には
負担能力に応じた負担を求める
⇒ **「現役並み所得」の判定基準の見直し**



【現役並み所得者の要件：２人世帯の場合】

個人課税所得 145万円以上 ＋ 世帯収入 520万円以上

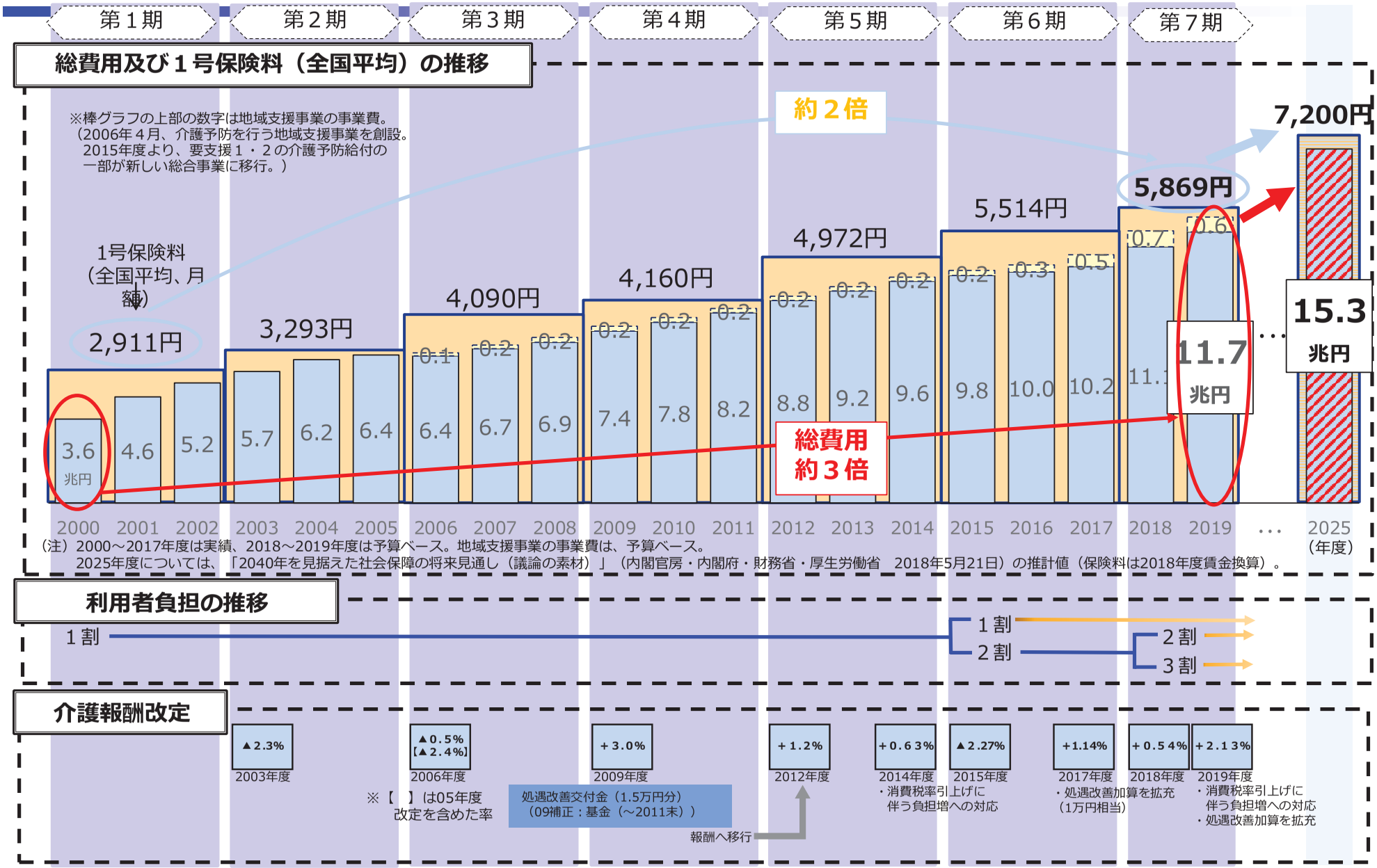
⇒ 高齢夫婦２人世帯で
- 夫が年金収入月36万円（年間432万円）＊
- 妻が基礎年金満額（年間約78万円）

の場合でも、世帯収入要件があるため、夫は現役並み所得者にはならない。

＊ １年を通じて勤続した給与所得者の年収は400万円以下の者が５割強

介護保険費用・介護報酬改定・保険料・利用者負担の推移

資料Ⅱ－１－29



ケアマネジメントの利用者負担の導入

資料Ⅱ－１－30

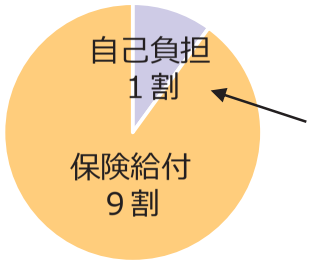
【論点】

○　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（ケアマネジメント）については、介護保険制度の導入にあたり、要介護者等が積極的にサービスを利用できるようにする観点から、制度創設以来、利用者負担はない。

○　介護保険制度創設から約20年が経ち制度が浸透していることを踏まえ、また、利用者自身が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と考えられることから、ケアマネジメントにも利用者負担を導入すべきではないか。

◆　保険給付と自己負担の割合

通常の介護サービス



ただし、**在宅の者に対するケアマネジメントサービスは、自己負担がない。**

（注１）通常の介護サービスの自己負担は、所得に応じて１～３割になる。
（注２）ケアマネジメントにかかる費用は4,482億円（１件あたり費用は12,000円程度）。
（介護給付費等実態調査（2017年度））

◆　ケアマネジメントに自己負担がない理由

「介護保険制度の見直しに関する意見」（抜粋）
（平成28年12月9日社会保障審議会介護保険部会）

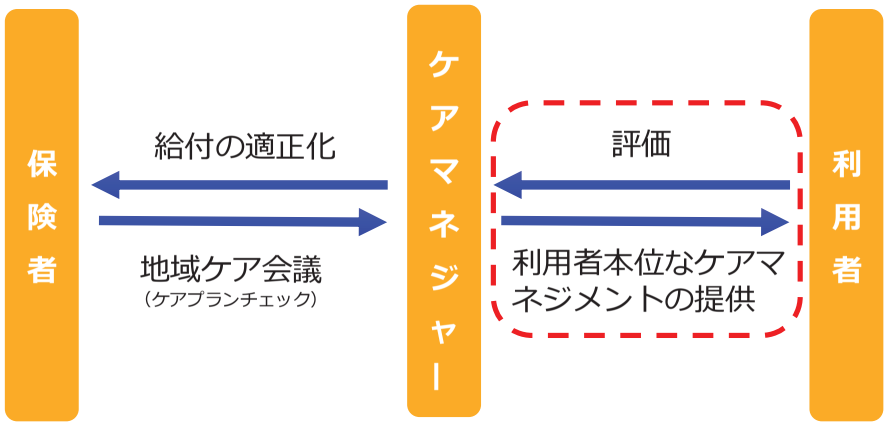
現在、居宅介護支援や介護予防支援のいわゆるケアマネジメントサービスには利用者負担はない。これは、要介護者等の相談に応じ、その心身の状態等に応じた適切なサービスを利用できるよう支援する**新しいサービスの導入にあたり、要介護者等が積極的に本サービスを利用できるよう、制度創設時に特に10割給付のサービスと位置づけたもの**である。

◆　ケアマネジメントサービスの請求事業所数・受給者数

	2003年5月	2019年4月
請求事業所数	18,582件	44,757件
受給者数	129万人	336万人

（出所）介護給付費等実態統計

◆　ケアマネジメントの質の向上に向けたイメージ



※高額介護サービス費の支給によって自己負担額には上限がある。

【改革の方向性】（案）

○　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導入すべき。また、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と併せ、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。

軽度者へのサービスの地域支援事業への移行等

【論点】

○　要支援者に対する訪問介護、通所介護については、地域の実情に応じた多様な主体による効果的・効率的なサービス提供を行う観点から、地域支援事業へ移行したところ（2018年３月末に移行完了）。

○　要介護１・２への訪問介護・通所介護についても、生活援助型サービスをはじめとして、全国一律の基準ではなく地域の実情に合わせた多様な人材・多様な資源を活用したサービス提供を可能にすることが効果的・効率的ではないか。

◆　介護給付と地域支援事業

介護給付
＜要介護1～５＞

介護予防給付
＜要支援1～２＞
訪問介護・通所介護
（2018年３月末に移行完了）

サービスの種類・内容・人員基準・単価等が**全国一律**

（例）
・介護職員２人以上
・１人あたり３㎡以上

介護予防・日常生活支援総合事業
（地域支援事業の一部）
＜要支援1～2、それ以外の者＞

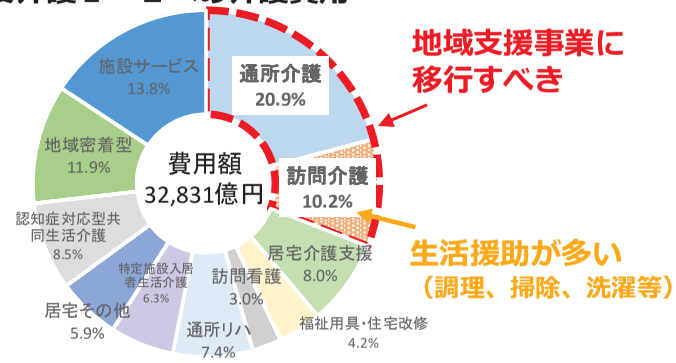
・訪問型・通所型サービス
・生活支援サービス（配食等）
・介護予防支援事業（ケアマネ）　等

地域の実情に応じ、住民主体の取組など効果的・効率的なサービス提供を実施

（例）
・人員基準なし
　（ボランティア可）
・面積制限なし

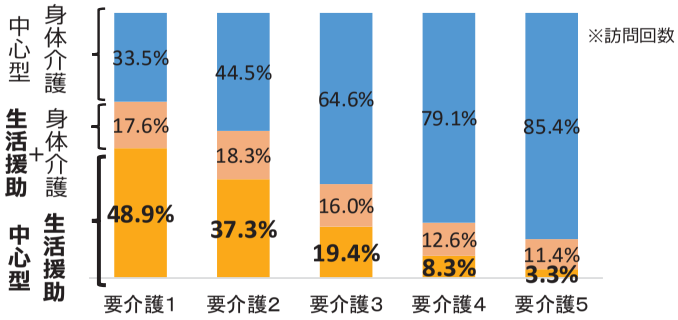
（注）いずれも、財源構成は、国25%、都道府県12.5%、市町村12.5%、1号保険料23%、2号保険料27%。

◆　要介護１・２への介護費用



（出所）厚生労働省「2017年度 介護保険事業状況報告年報」

◆　訪問介護サービスの提供状況



（出所）厚生労働省「介護給付費等実態調査」（2017年５月～2018年４月審査分）

【改革の方向性】（案）

○　要介護１・２への訪問介護・通所介護についても、生活援助型サービスをはじめとして、全国一律の基準ではなく地域の実情に合わせた多様な人材・多様な資源を活用したサービス提供を可能にすべき。

地域支援事業の有効活用

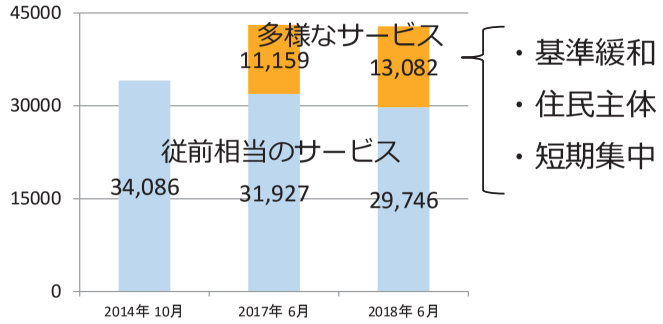
【論点】

○　要支援１・２向けの訪問・通所介護の地域支援事業への移行については、2018年３月末に完了したところであるが、多様なサービス提供が徐々に普及しているものの、依然として従前相当のサービス提供の占める割合が多い。

○　地域支援事業の趣旨を踏まえ、住民主体による支援など地域の実情に合った効果的・効率的なサービス提供を推進していく必要。

◆　地域支援事業への移行状況

・訪問型サービスの事業所数の推移



・利用者の１月あたり利用日数

利用者のサービス利用日数は維持されている。

6.3日（2017年３月）→ 6.5日（2018年３月）

・サービス実施上の課題

実施主体・担い手の確保が課題である自治体が多く、例えば、住民主体のサービスについては、72.5%の自治体で実施主体・担い手の確保が課題と回答。

（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」（株式会社ＮＴＴデータ経営研究所（2019年３月））

◆　先進事例（大東市の取組）

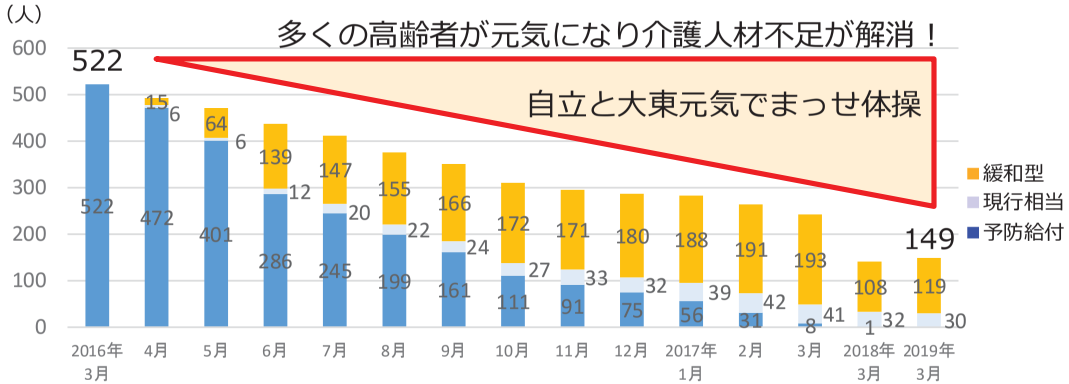
・住民主体の通所型サービスの例（大東元気でまっせ体操）

サポート内容	高齢者10名以上、週１回以上体操を行うグループに対して、ＤＶＤ提供、運動指導員派遣、体力測定会の開催等
利用者負担	特になし
担い手	自治会、老人クラブ、校区地区福祉委員会、自主グループ、地元企業等

利用者数：2,248人、グループ数：119（2018年）

（参考）総合事業移行前は、介護予防通所介護費（要支援１）で1,647単位／月

・大東市の通所型サービス利用者数の推移（大東市提供）



【改革の方向性】（案）

○　地域支援事業を有効活用し、住民主体による支援など、従来より効果的・効率的なサービス提供をしている自治体の例を横展開していく必要。

インセンティブ交付金のメリハリ付けの強化①

資料Ⅱ－１－33

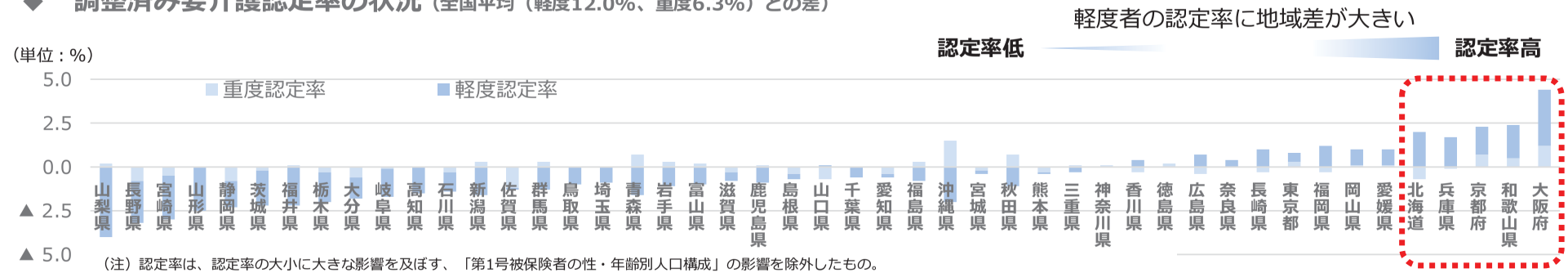
【論点】

○　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2019

「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。」

◆　調整済み要介護認定率の状況（全国平均（軽度12.0%、重度6.3%）との差）



（注）認定率は、認定率の大小に大きな影響を及ぼす、「第1号被保険者の性・年齢別人口構成」の影響を除外したもの。
　また、「重度認定率」とは要介護３から５、「軽度認定率」とは要支援及び要介護１・２を指す。
（出所）厚生労働省「地域包括ケア「見える化」システム」（2018年時点データ）

◆　調整済み第1号被保険者1人あたり給付月額（全国平均（施設：7,003円　在宅等：12,969円）との差）

（注）調整済み第1号被保険者1人あたりの給付月額とは、給付費の大小に大きな影響を及ぼす、「第1号被保険者の性・年齢別人口構成」と「地域区分別単価」の影響を除外したもの。
　　居住系サービスとは，認知症対応型共同生活介護（グループホーム）と特定施設入所者生活介護（有料老人ホーム，ケアハウス）等を言う。
（出所）厚生労働省「地域包括ケア「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メリハリ付けの強化②

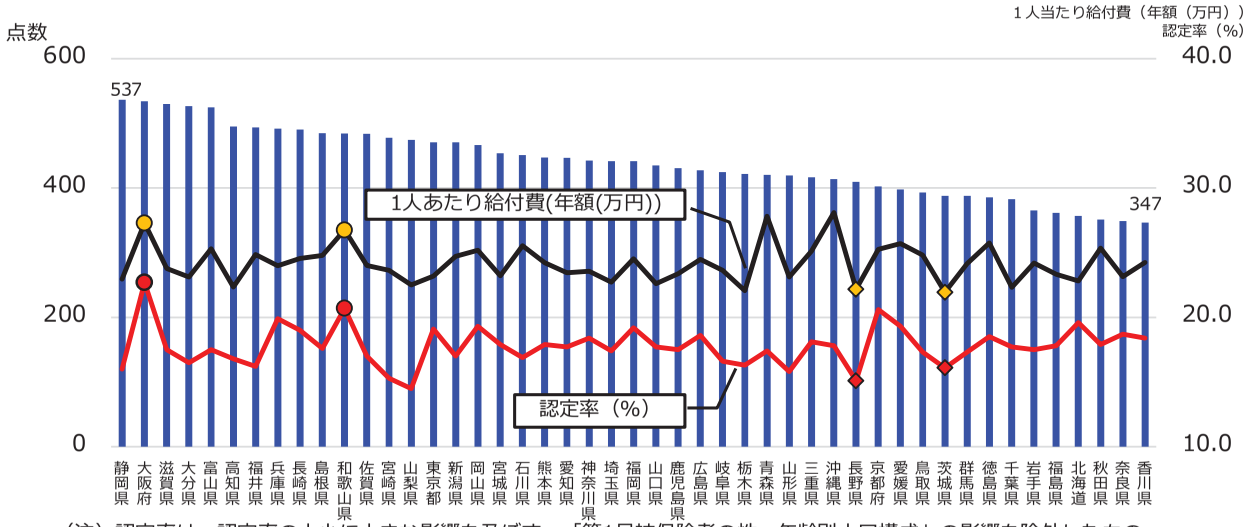
【論点】

○　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。

※インセンティブ交付金（保険者機能強化推進交付金）
：200億円（2019年度予算。2018年度予算より同額を措置）
市町村分:190億円　都道府県分:10億円

◆　インセンティブ交付金（市町村分）の得点率の現状（2019年度）

2019年度 都道府県別市町村得点（満点692点　平均点428.6点　得点率61.9%）



（注）認定率は、認定率の大小に大きな影響を及ぼす、「第1号被保険者の性・年齢別人口構成」の影響を除外したもの。
また、1人あたりの給付月額とは、給付費の大小に大きな影響を及ぼす、「第1号被保険者の性・年齢別人口構成」と「地域区分別単価」の影響を除外したもの。
（出所）厚生労働省「地域包括ケア「見える化」システム」

＜問題点＞

得点の高い方（＝交付金の配分が手厚い方）に１人当たり給付費や認定率が高い県や、得点の低い方に１人当たり給付費や認定率が低い県があり、必ずしも**取組の成果に応じたものになっていない**。

◆　インセンティブ交付金（市町村分）のアウトカム指標

①　要介護認定等基準時間の変化（要介護１・２／要介護３～５で15点ずつ）
②　要介護認定の変化（要介護１・２／要介護３～５で15点ずつ）

＜問題点＞

692点満点中、**アウトカム指標の配点は60点と10%以下**。

【改革の方向性】（案）

○　インセンティブ交付金について、都道府県・市町村が最低限取り組むべき点を中心に評価しているが、アウトカム指標への配点の重点化や減点のための指標（ペナルティ）の追加など、実効性のある取組みを評価するメリハリをつけた配分として、財政的インセンティブを強化すべき。

保険者機能強化のための調整交付金等の活用

資料Ⅱ－１－35

【論点】

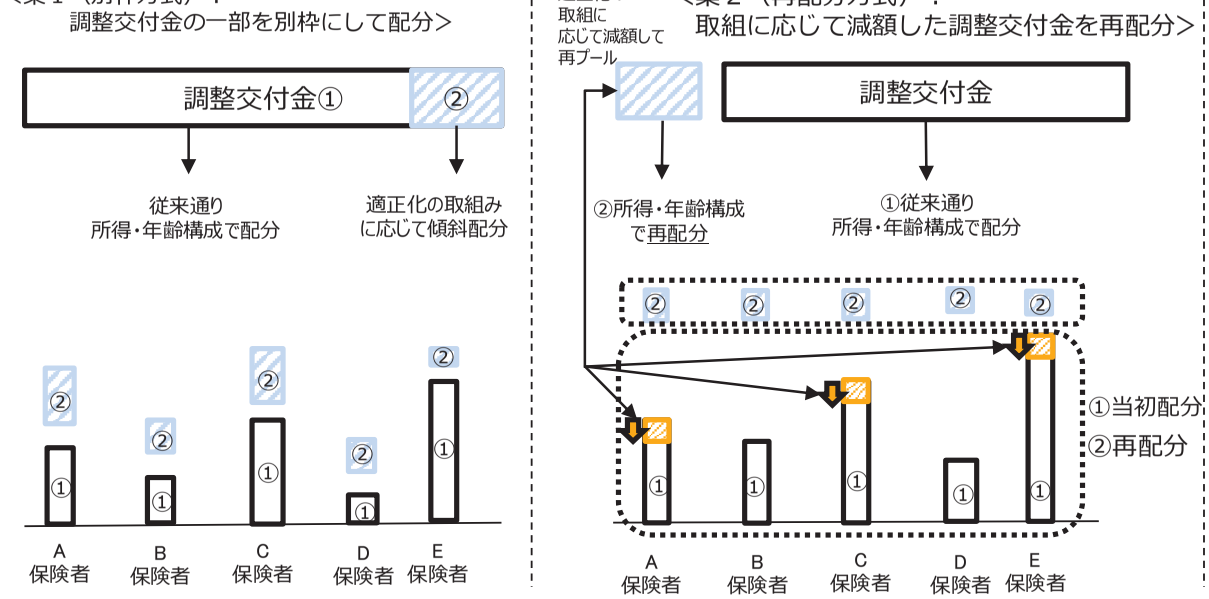
○　介護の地域差を縮減する観点から、調整交付金の活用も含めた保険者へのインセンティブの付与の在り方を検討し、保険者による介護費の適正化に向けた取組をより一層促進する必要。

○　介護費用が経済の伸びを超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2019

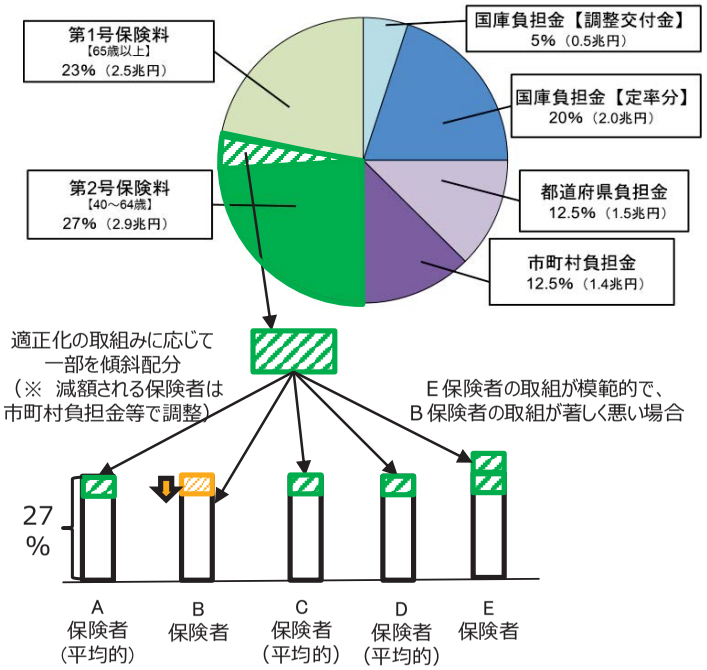
「第８期介護保険事業計画期間における調整交付金の活用方策について、地方自治体関係者の意見も踏まえつつ、関係審議会等において検討し、所要の措置を講ずる。」

◆　調整交付金の活用イメージ



◆　２号保険料の活用イメージ

2019年度予算　介護給付費：10.8兆円
総費用ベース：11.7兆円



【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。

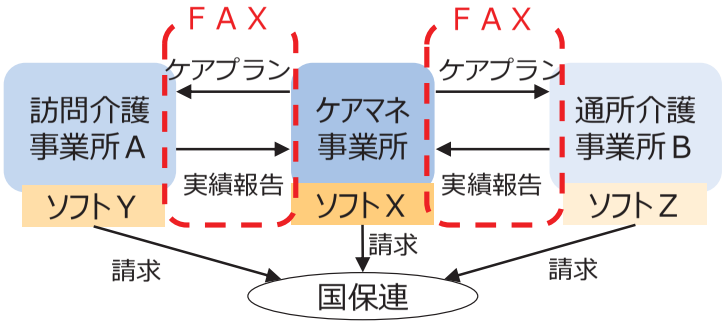
介護事業所・施設の運営効率化

【論点】
○　介護現場の生産性向上・人材確保のためには、ＩＣＴ化の推進が有効と考えられるが、各介護事業所で使用されている介護ソフトの互換性がない等の理由により、ＩＣＴを活用した情報連携が進んでいない。特に、居宅介護支援事業所（ケアマネ事業所）と介護事業所の情報連携は紙のやり取りが一般的となっているが、ＩＣＴ等の活用による効率化が必要ではないか。
○　特養などの介護施設についても、ＩＣＴを活用して効率的な人員配置でサービス提供を実現する施設もある。

◆　ケアマネ事業所と介護事業所の連携の効率化

・ケアマネ事業所と介護事業所の情報連携の現状

ソフトの互換性がないこと等により、**ＦＡＸでやり取り**し、**各事業所で転記**することが一般的。

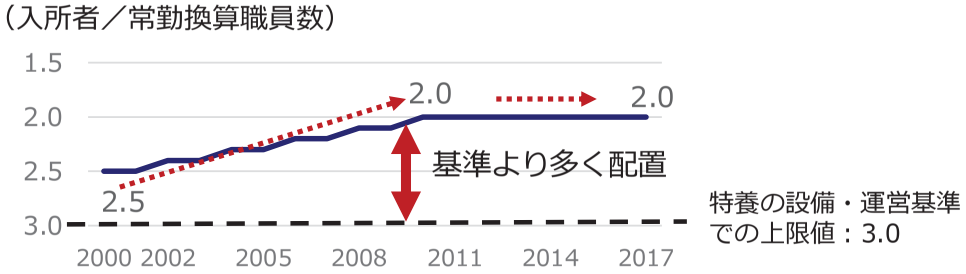


⇒クラウドを整備して標準仕様による情報連携を行えば**ケアマネ事業所の負担・事務コストが大きく削減可能**。
（厚労省では来年度に実証実験等をすることを検討）

◆　介護施設の運営の効率化

・介護老人福祉施設（特養）の介護・看護職員配置比率

労働集約的なサービス提供が行われており、**人員を基準より多く配置**する状況が常態化している。



（出所）厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査」

⇒ ICT等（情報管理アプリ、インカム、タブレット等）の活用により、**効率的な人員配置、介護職員の負担軽減が可能**。
実際に **2.8人に１人程度を実現している施設も存在**。
（厚労省では今年度にＩＣＴの活用等のパイロット事業を実施）

職員の必要数の減少や職場環境改善による人材定着が見込まれ、**介護人材の確保に貢献**。
事務コストや人件費の削減により、**介護サービスにかかる費用を縮減**。

【改革の方向性】（案）
○　ＩＣＴ等の活用により介護現場の生産性を向上させ、介護人材の確保や介護サービスにかかる費用の縮減につなげていくべき。民間の取組み等を踏まえ、早急に全国的に推進すべき。

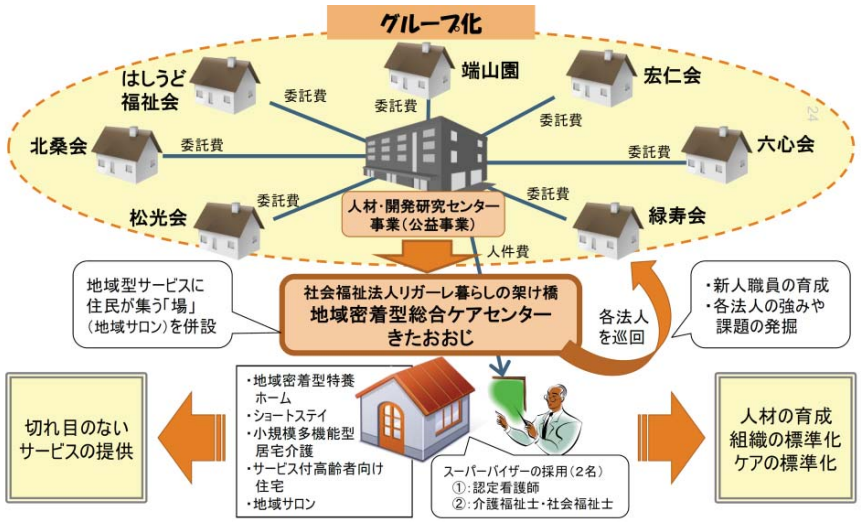
介護サービスの経営主体の大規模化等の施策について

資料Ⅱ－１－37

○　介護サービス等の事業を行う複数の法人が、人材育成・採用などの本部機能を統合・法人化することで、ケアの品質の底上げや研修・採用活動のコスト減を図るなどの取組も存在。
○　介護サービスの経営主体の大規模化については、①こうした介護サービス事業の人事や経営管理の統合・連携事業を自治体が目標を定めるなどして進めることのほか、②一定の経営規模を有する経営主体の経営状況を介護報酬などの施策の決定にあたって勘案することで経営主体自体の合併・再編を促す、といった施策が考えられる。また、③経営主体について一定の経営規模を有することや、小規模法人については人事や経営管理等の統合・連携事業への参加を指定・更新の要件とする、といったことも考えられる。

（参考）法人間の機能の統合・連携の例

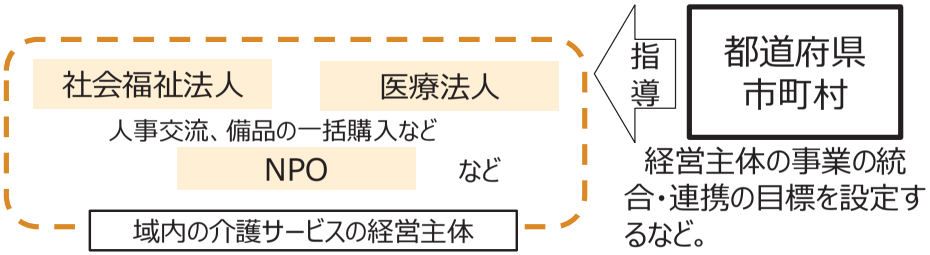
＜社会福祉法人　リガーレ＞
〇７つの社会福祉法人（※）が、本部機能を独立・法人化。
　※　所在地は、京都府が５法人、滋賀県が１法人、青森県が１法人
〇統合した本部機能
　①介護サービスの質の標準化
　　各法人への定期的な巡回訪問によるサービスの質の標準化
　②介護等人材の確保・育成
　　研修や採用活動の共同実施。将来的に法人間人事異動も検討
　③経営管理機能の強化
　　老朽化施設の改修や地域展開への経営戦略等の支援



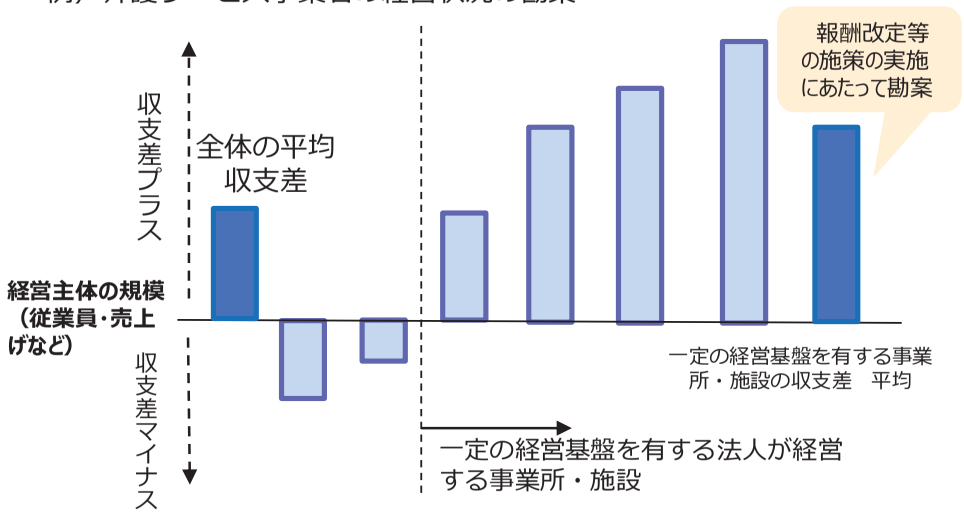
（出典）2016年度老健事業「地域包括ケアシステム構築に向けた効果的・効率的なサービス提供のあり方に関する調査研究事業」

◆　経営主体の大規模化に向けた施策イメージ

例）経営主体の事業の統合・連携



例）介護サービス事業者の経営状況の勘案



サービス付き高齢者向け住宅の居住者のサービス利用実態（2019年度予算執行調査）

資料Ⅱ－１－38

○　2019年度予算執行調査により、サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）に併設した事業所を利用するサ高住居住者は、一般在宅等のサービス利用者よりも介護サービス利用量が多い傾向にあることが確認された。

○　サ高住は今後も増加していくことが見込まれており、居住者に対して過剰なサービス提供が行われているのであれば、適正化していくことが必要である。今後、より詳細な分析を行うため、サ高住の併設事業者の経営実態などを把握することが有用ではないか。

◆　調査の概要

厚生労働省より提供された「介護レセプト情報等」の集計表情報である介護ＤＢを調査。サ高住併設事業所を利用しているかどうかの照合に当たっては、「サービス付き高齢者向け住宅情報提供システム」において公表されている全国の登録情報を活用。

調査においては以下のとおり用語を定義。

１．併設事業所を利用しているサ高住居住者

サービス提供年月において、居宅介護支援の算定があり、サ高住併設事業所を利用しており、同一建物減算の適用がある者。

（注１）併設事業所を利用しているが、サ高住に居住しておらず、同一建物減算の算定要件の②や③に該当しているケースが含まれることに留意が必要。

（注２）居宅介護支援の算定者に限定することにより、特定施設のサ高住居住者は除外されている。

２．一般在宅等のサービス利用者

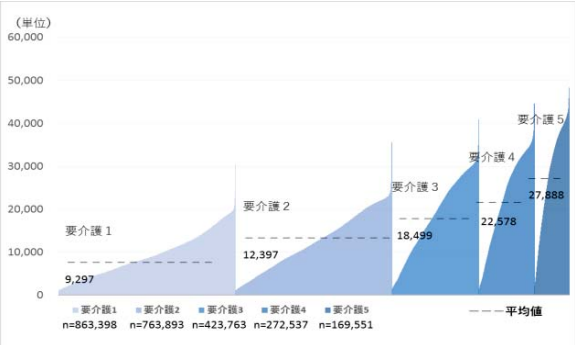
サービス提供年月において、居宅介護支援の算定がある者のうち、サ高住併設事業所を利用していない者。

◆　一般在宅等のサービス利用者と併設事業所を利用しているサ高住居住者の比較

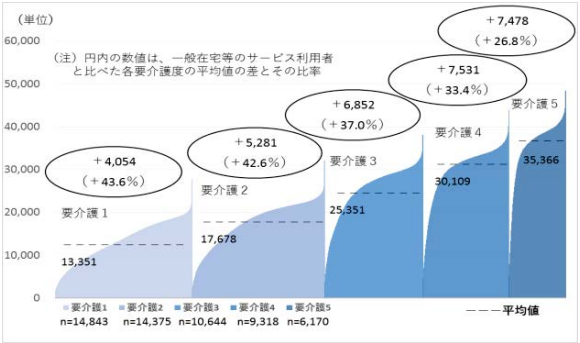
サービス総単位数については、併設事業所を利用しているサ高住居住者の方が一般在宅等のサービス利用者よりも、要介護度ごとの平均値が25%～45%ほど高いことが確認できた。

また、限度額管理対象総単位数の区分支給限度額の90%以上の利用割合については、併設事業所を利用しているサ高住居住者の方が一般在宅等のサービス利用者よりも要介護ごとの値が15～35%ほど高く、要介護度が高くなるほどその割合が高くなる傾向が見受けられた。

一般在宅等のサービス利用者（総単位数）
平成30年10月（N=2,493,142）



併設事業所を利用しているサ高住居住者（総単位数）
平成30年10月（N=55,350）



◆　併設事業所を利用しているサ高住居住者の利用量の変化（同一建物減算見直し前後の比較）

同一建物減算については、平成30年度の介護報酬改定において、減算幅を見直すなど適正なサービス利用を促すような仕組みが導入されたところであるが、併設事業所を利用しているサ高住居住者について、介護サービス利用量を平成29年10月と平成30年10月で比較したところ、「限度額管理対象総単位数」の平均値、区分支給限度額単位数90%以上の利用割合がともに増加しており、その増加幅は、特に低い要介護度において、一般在宅等のサービス利用者よりも大きい傾向が見受けられた。

併設事業所を利用しているサ高住居住者のサービス利用量の変化（限度額管理対象総単位数ベース）

平成30年10月（N=55,350）

	要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
限度額管理対象総単位数の平均値	10,892（＋609）	14,963（＋432）	21,909（＋569）	26,490（＋497）	31,628（＋472）
区分支給限度額単位数の90%以上の利用者数の割合	23.6%（＋5.0%）	41.1%（＋4.6%）	48.3%（＋4.2%）	61.0%（＋3.8%）	65.7%（＋3.9%）

平成29年10月（N=54,719）

要介護1	要介護2	要介護3	要介護4	要介護5
10,283	14,531	21,340	25,993	31,156
18.6%	36.5%	44.1%	57.2%	61.8%

（注１）赤文字は、平成29年10月から増加した差分。
（注２）色塗りのセルは、一般在宅等のサービス利用者と比べ、平成29年10月からの増加幅が大きいもの。
（注３）平成30年度改定では、同一建物減算以外についても改定が行われているが、その影響は特に考慮していない。

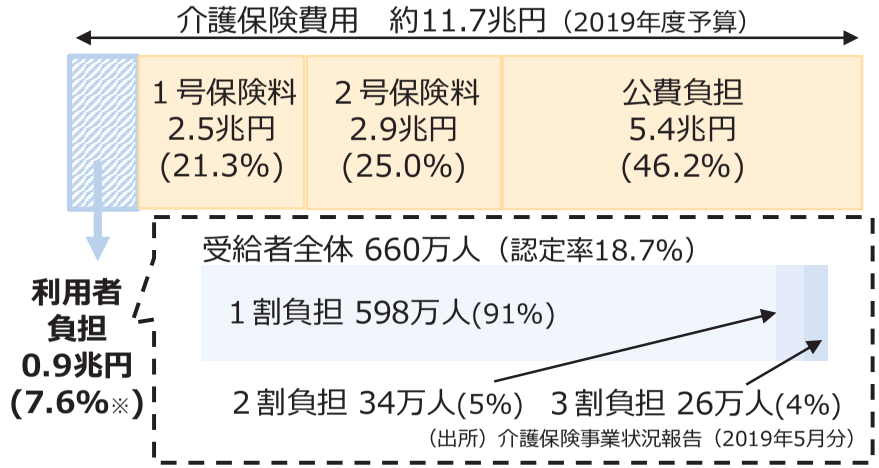
利用者負担の更なる見直し

【論点】

○　介護保険の財源構造は、原則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。

○　今後、介護費用は経済の伸びを超え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。

◆　利用者負担の現状



※　高額介護サービス費の影響等により、実効的な自己負担率は１割を下回る。

◆　利用者負担の区分

１割負担	下記以外の者
２割負担	合計所得金額 160 万円以上 の者 （単身で年金収入＋その他合計所得金額280万円以上（夫婦世帯：346万円以上））
３割負担	合計所得金額 220 万円以上 の者 （単身で年金収入＋その他合計所得金額340万円以上（夫婦世帯：463万円以上））

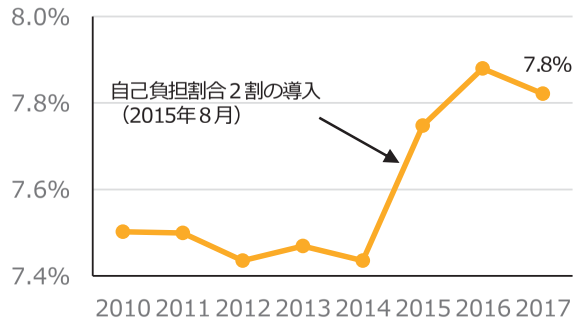
◆　保険料負担の見通し

※2018年度賃金換算

	2018年度	2025年度	2040年度
１号保険料	約5,900円	約7,200円	約9,200円
２号保険料（市町村国保）	約2,800円	約3,500円	約4,400円

（出所）「2040年を見据えた社会保障の将来見通し（議論の素材）」（内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省　2018年5月21日）

◆　実効的な自己負担率（利用者負担／総費用）の推移



（注）自己負担割合３割は、2018年８月に導入。

（出所）介護保険状況報告

※　諸外国の実効的な負担率（利用者負担／総費用）は、ドイツが約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。

多床室の室料負担の見直し

【論点】

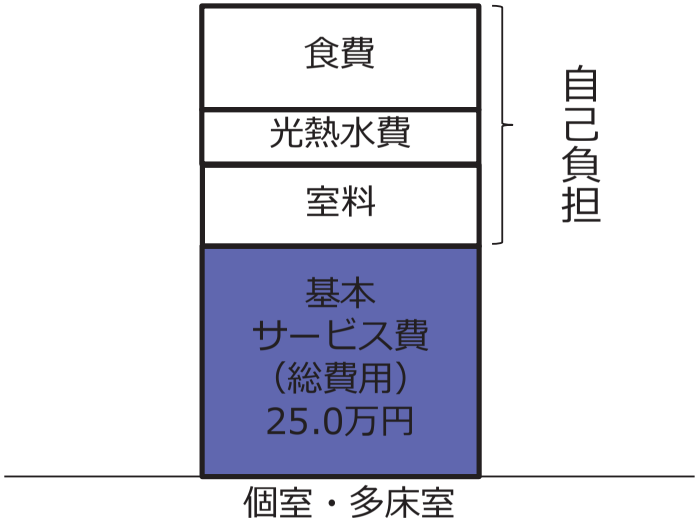
○　2005年制度改正において、施設サービスにおける食費や個室の居住費（室料＋光熱水費）を介護保険給付の対象外とする制度見直しを実施（多床室については食費と光熱水費のみ給付対象外とし、また低所得者には補足給付を創設）。

○　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たままとなっている。

◆　各施設における給付費と自己負担

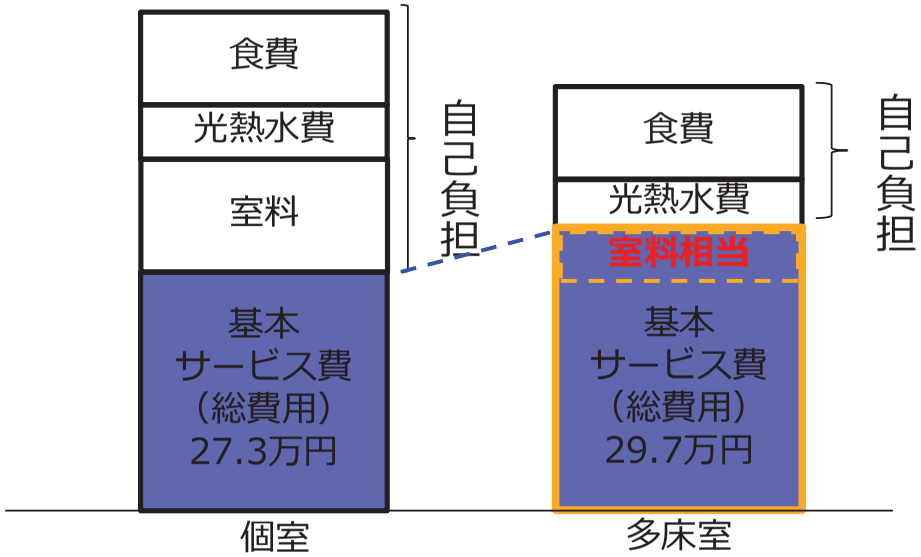
・特養老人ホーム

特養は2015年度改定で多床室の室料をサービス費から除外し、個室と多床室の報酬水準は同額。



・介護老人保健施設（介護療養病床、介護医療院も構造は同様）

老健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包含されたまま**であり、多床室の方が個室よりも基本サービス費が高い。



（注）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）。

【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検討すべき。

補足給付の要件見直し

【論点】

○　在宅サービス受給者との負担の均衡の観点から、介護施設等の利用者の居住費・食費は基本的には自己負担とされているが、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。

○　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経済力のあ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勘案する資産要件が加えられたが、その要件は十分か。

◆　補足給付の対象範囲

認定人数：98万人、給付費：3,165億円［2017年度］

給付額（大↑↓小）

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

上記の者であり、かつ、**預貯金等が単身で1,000万円（夫婦で2,000万円）以下**であることが条件。

（出所）厚生労働省「介護保険事業状況報告」

◆　高齢者の貯蓄現在高の状況

	中央値	平均値
単身（男性、65歳以上）	985万円	1,457万円
単身（女性、65歳以上）	840万円	1,409万円
２人以上世帯（65歳以上）	1,437万円	2,292万円

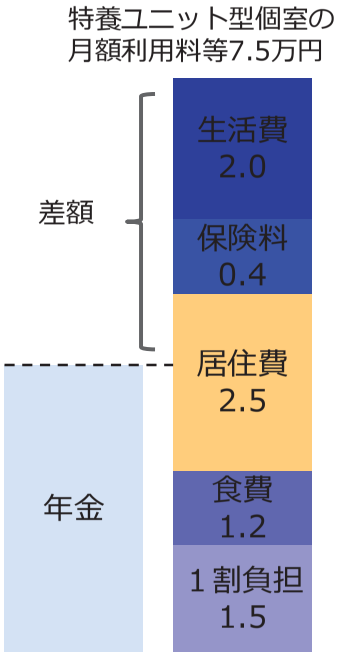
（参考）若者も含めた２人以上世帯の中央値は966万円、平均値は1,698万円。

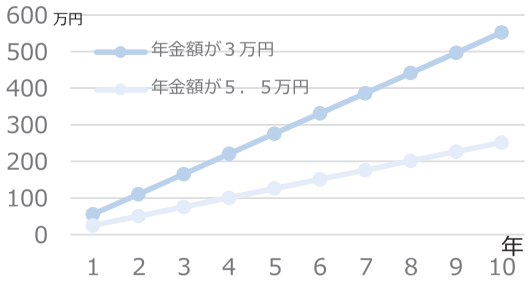
（出所）単身世帯：「全国消費実態調査」（2014年）、２人以上世帯：「家計調査」（2018年）

補足給付の基準となる預貯金等の水準は**中央値以上の水準**

◆　施設での生活にかかる費用等の目安（国民年金受給者）

補足給付受給者が、年金収入を得つつ、施設（特養・ユニット型）で生活する場合の費用負担の累計額を計算。**年金額が低くても、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。）。





国民年金受給月額（2017年度末）

受給額（万円）	人数	割合	累積割合
～ 1	86,643	0.3	0.3
1 ～ 2	322,260	1.0	1.3
2 ～ 3	1,020,851	3.2	4.4
3 ～ 4	3,192,049	9.9	14.3
4 ～ 5	4,667,422	14.5	28.8
5 ～ 6	7,283,079	22.6	51.4
6 ～ 7	13,926,213	43.2	94.6
7 ～	1,748,970	5.4	100.0
合計	32,247,487		

平均受給額：55,518円

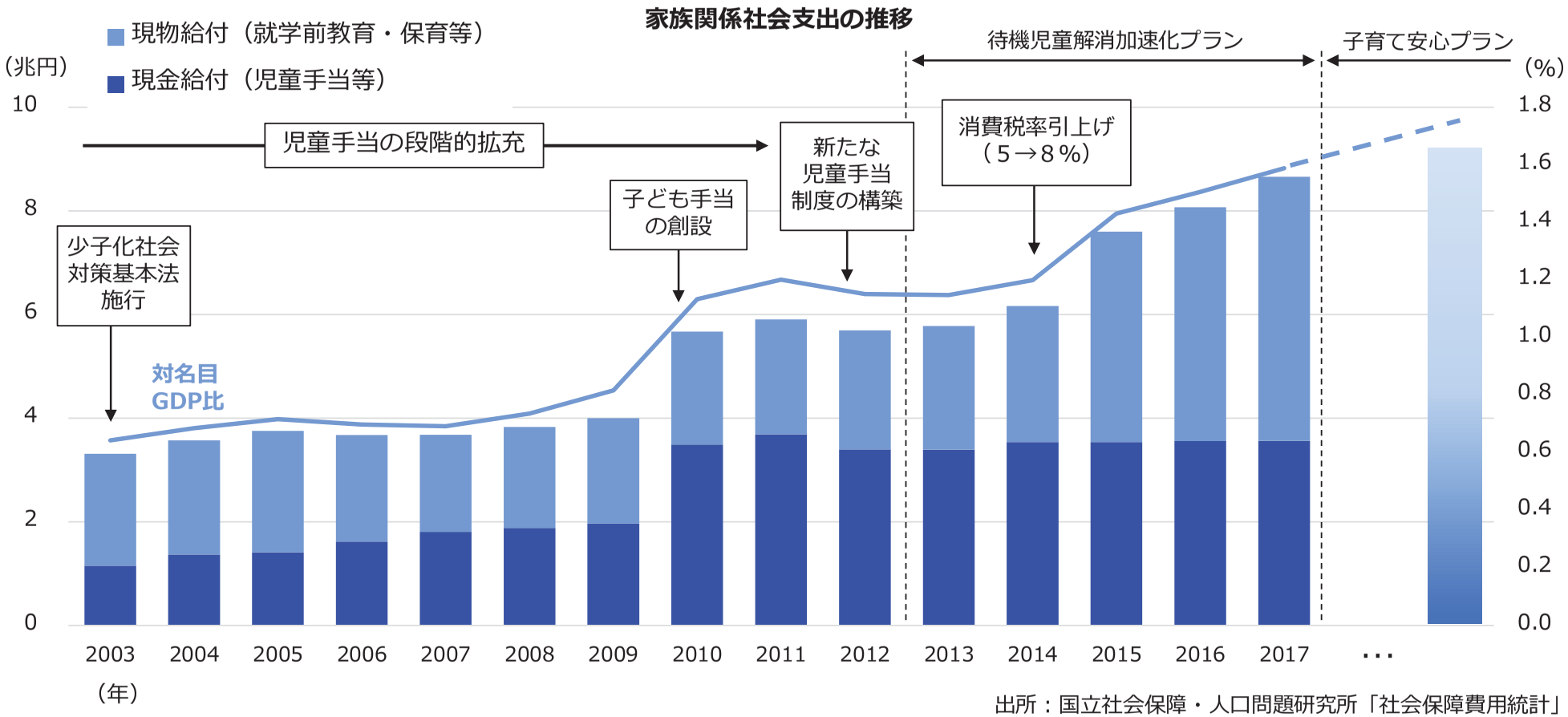
【改革の方向性】（案）

○　在宅サービス受給者と施設サービス受給者との負担の均衡や世代間の公平性を確保するため、現行の預貯金等の基準（1,000万円）等の要件の更なる見直しが必要。

子ども・子育て支援の推移

○　主に子ども・子育て支援のための公的支出である「家族関係社会支出」をみると、2003年以降、児童手当の段階的拡充や、待機児童解消加速化プラン等による保育の受け皿拡大により、大きく増加してきた。2019年10月からは、3-5歳児等の幼児教育・保育が無償化される。

○　子ども・子育て支援の取組は重要であるが、急速な公費支出の増が、真に子どもや子育て世代のためになる支援となっているかといった観点から、「使い道」の精査を行っていくことは不可欠。



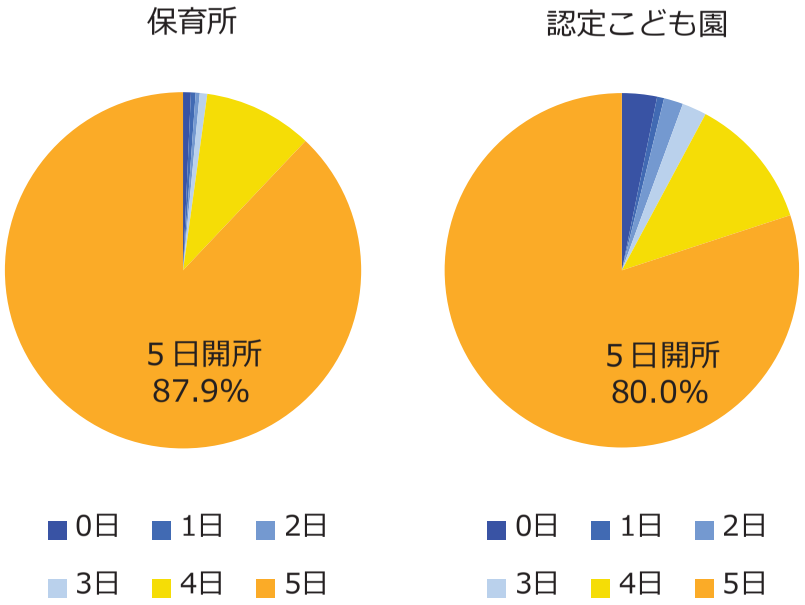
出所：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」

※「家族関係社会支出」とは、家族を支援するために支出される現金給付及び現物給付（サービス）であり、就学前教育・保育（現物給付）や、児童手当（現金給付）等が含まれる。
※ 2019年10月に幼児教育・保育の無償化を実施することに伴い、平年度で約7,800億円（公費ベース）の増額となる（対名目GDP比＋約0.15%相当）。

保育公定価格の見直し

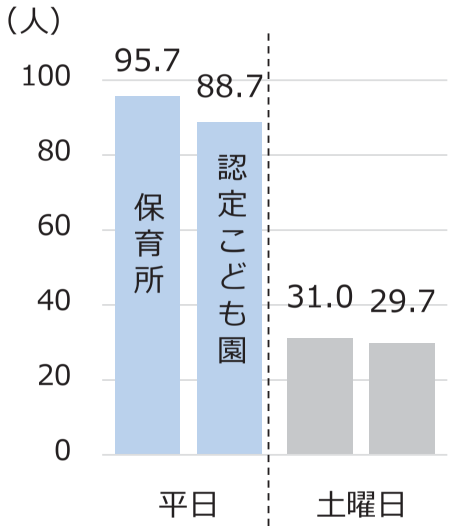
○　子ども・子育て支援制度については、新制度施行後５年の見直しを迎えるにあたり、公定価格の適正化に向けた検討が必要。
○　保育サービス（現物給付）の対価は、公定価格により施設等に対して支払われるが、勤務職員数など、実態と乖離した単価となっている例がある。

土曜日の開所日数

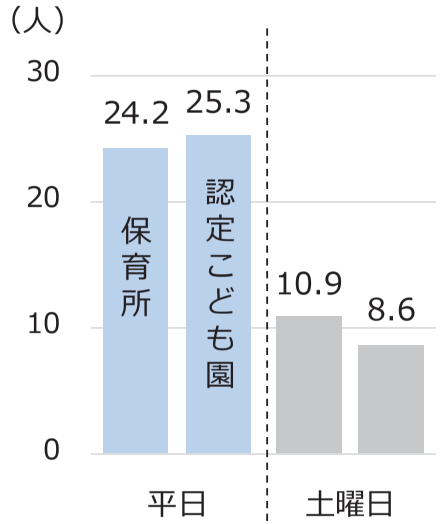


※ 2018年3月の土曜日5日の開所日数の分布であり、無回答を除く。

１日あたりの平均利用児童数



１日あたりの平均勤務職員数（職員全体）



１日あたりの公定価格の例（保育所）

2,192 円/日　　2,192 円/日

※ 公定価格の例は、東京都千代田区の定員区分60人の施設における４歳児定員１人あたりの日額（各種加算無し）。常態的に土曜日に閉所する場合は、日額2,061円（通常比▲６%）となる。

（出所）厚生労働省「平成30年度子ども・子育て支援推進調査研究事業報告書（私立保育所の運営実態等に関する調査）」、内閣府「公定価格単価表」（2019年３月21日改定）

【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公定価格の見直しを行う必要がある。
○　例えば、土曜日の利用児童数・勤務職員数は、平日よりも大幅に少ないにも関わらず、公定価格の算定においては平日と同額としている。こうした点も含め、実態に即した公定価格に見直していくべき。

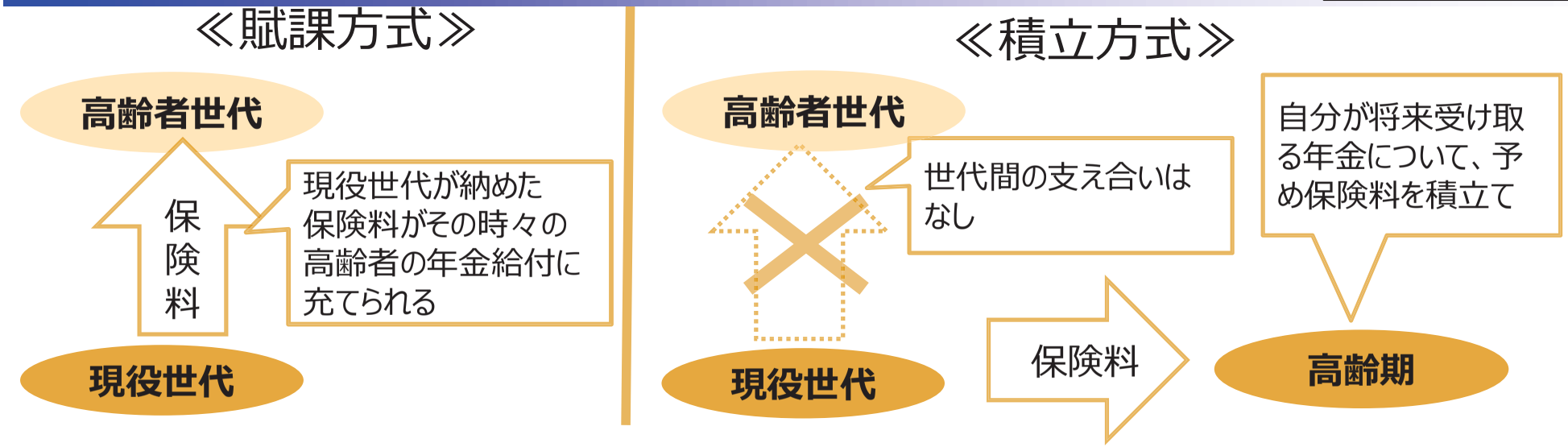
賦課方式と積立方式について

	賦課方式	積立方式
考え方	年金給付に必要な費用をその時々の現役加入者からの保険料で賄う方式	将来の年金給付に必要な原資をあらかじめ積み立てていく方式
保険料	保険料は基本的に年金受給者と現役加入者の比率により決まるため、**人口構成の変動の影響を受けやすい**（金利変動の影響は受けにくい）	保険料は基本的に積立金の運用益により決まるため、金利変動の影響を受けやすい
経済変動への対応	想定を超えたインフレ、賃金上昇があった場合には、その時点での現役加入者の保険料の負担により**実質的に価値のある年金を支給**	想定を超えたインフレ、賃金上昇があった場合には、**終身にわたって年金を支給できなくなる可能性が生じたり、実質的に価値のある年金を支給することが困難になる**
加入者の保険料の使途	その時々の高齢世代の年金給付費	自らの世代の将来の年金給付費

（注１） 賦課方式を積立方式に切り替える場合には、切替時の現役世代が自らの将来の年金の積立に加えて、別途の形でそのときの受給世代等の年金を重ねて負担しなければならなくなるという「二重の負担の問題」が生じ、これにどう対応していくかが問題となる。

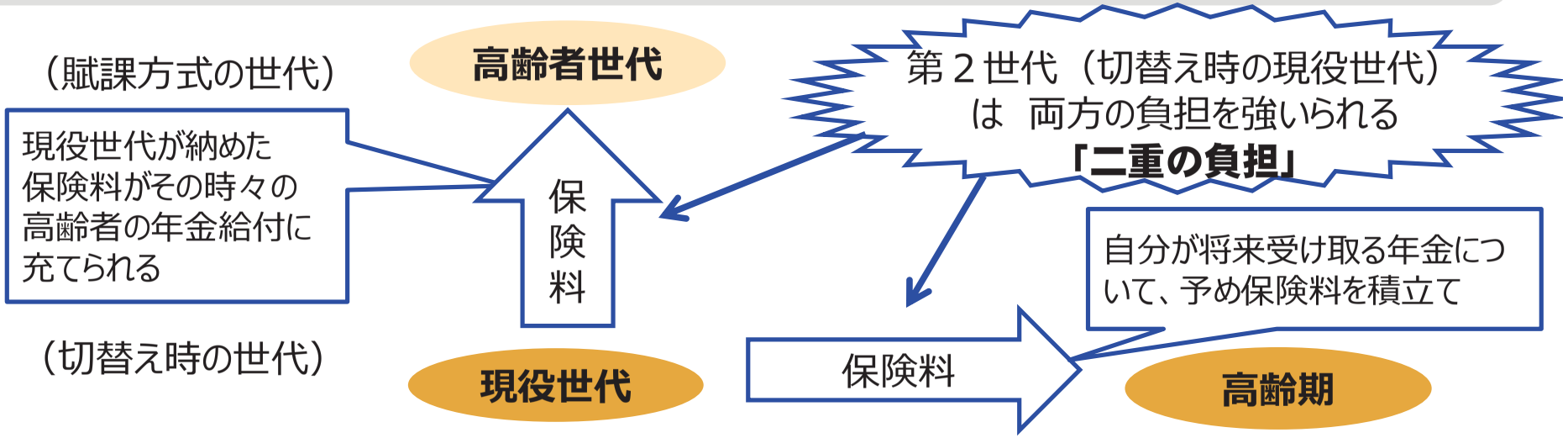
（注２） 先進欧米諸国においても、現在は、賦課方式を基本とした財政運営を行っている。

モデルとしての賦課方式と積立方式



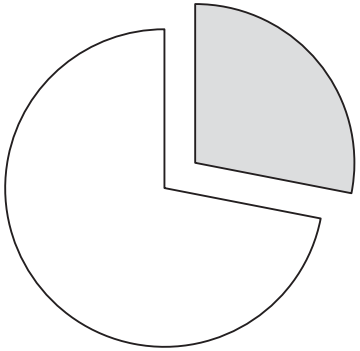
賦課方式を積立方式に切り替える際の「二重の負担」

○　賦課方式から積立方式に切り替える時点の現役世代は、①自分の将来の年金を積み立てるだけでなく、②そのときの受給者のための年金給付に必要な費用を重ねて負担しなければならない。



積立方式・賦課方式と少子高齢化等の影響

○　生産物（商品やサービス）は積み立てられないため、①～④のどの分配手段でも、その時々に現役世代が生み出した付加価値を、現役世代と高齢者で分かち合う構造には変わりがない。



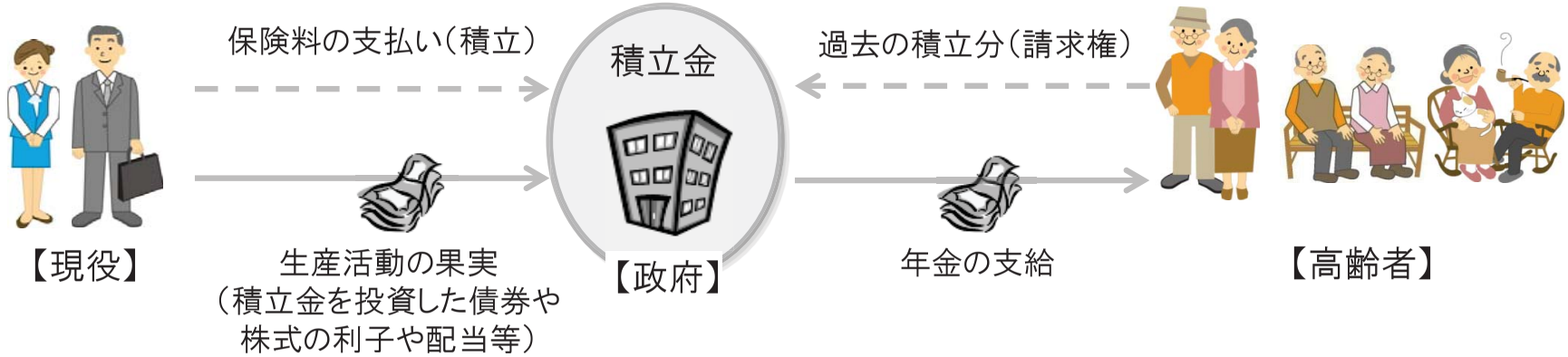
□ 年金受給者の取り分

□ 現役世代の取り分

◆ 高齢者への生産物の分配手段

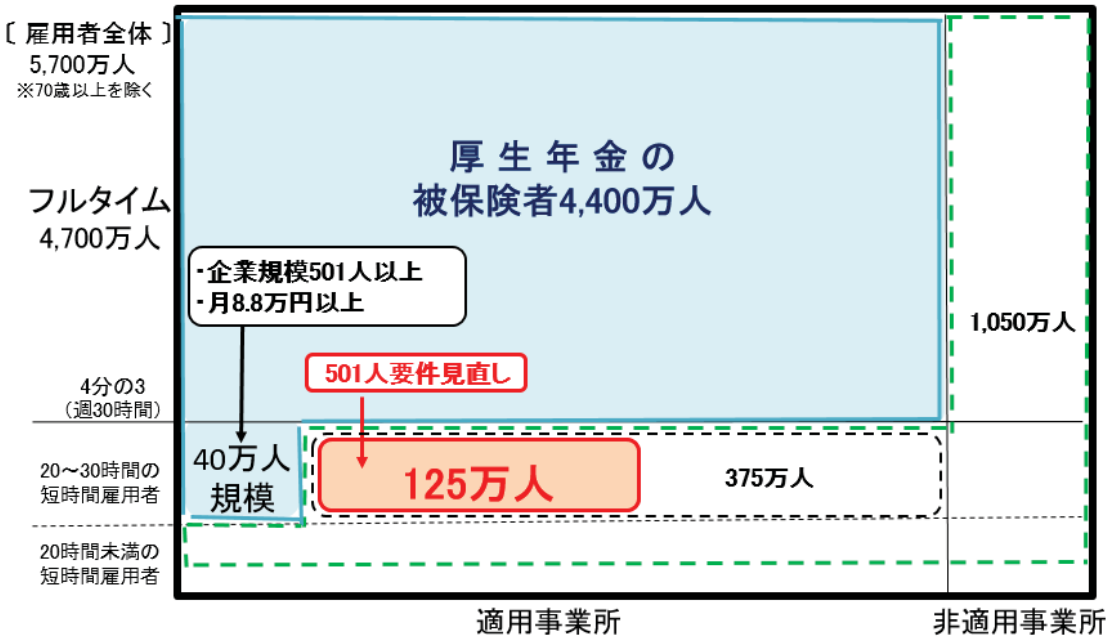
① 私的扶養
② 私保険・貯蓄
③ 積立方式の公的年金
④ 賦課方式の公的年金

○　積立方式であっても、現役世代の人口減少の結果、その時々の生み出す付加価値が減少するならば、利子や配当等の資本収益も減少し、高齢者に配分されることとなる年金の水準も低下することになる。



働き方をめぐる変化と被用者保険の適用拡大

○　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。

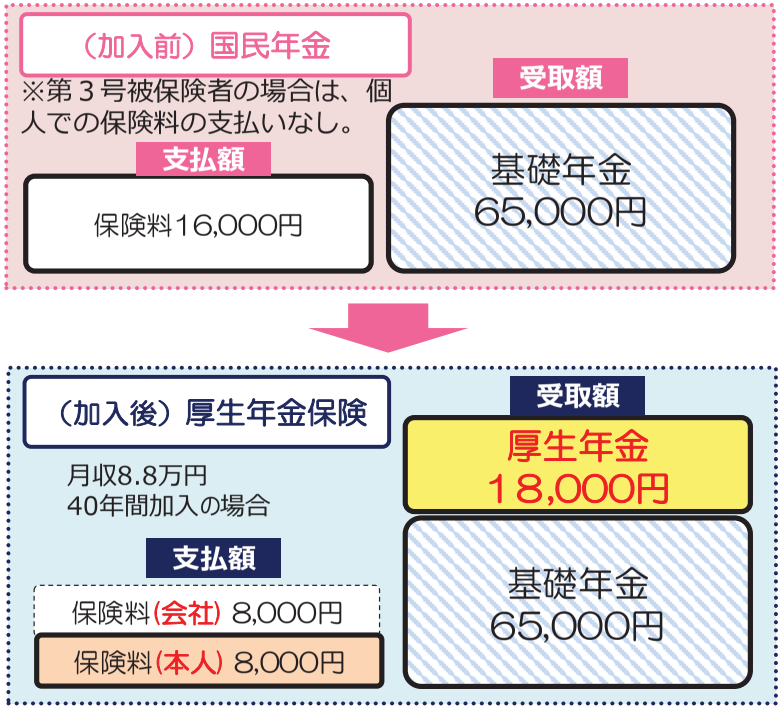


①法人（全業種）
②５人以上の個人事業主事業所
（非適用業種（※）を除く）

①５人未満の個人事業主事業所
②非適用業種（※）の５人以上の個人事業主事業所

※　非適用業種（法定１６業種以外）：
①　農林漁業
②　生活関連サービス・娯楽業：飲食サービス業、宿泊業、洗濯業、理容・美容業、浴場業、映画館、スポーツ施設
③　専門・技術サービス：士業（法律事務所等）、デザイン業、写真業、経営コンサルタント業
④　その他：警備業、政治・経済・文化団体、宗教等

◆被用者保険適用となることによる給付・負担の主な変化（40年間加入モデルケース）



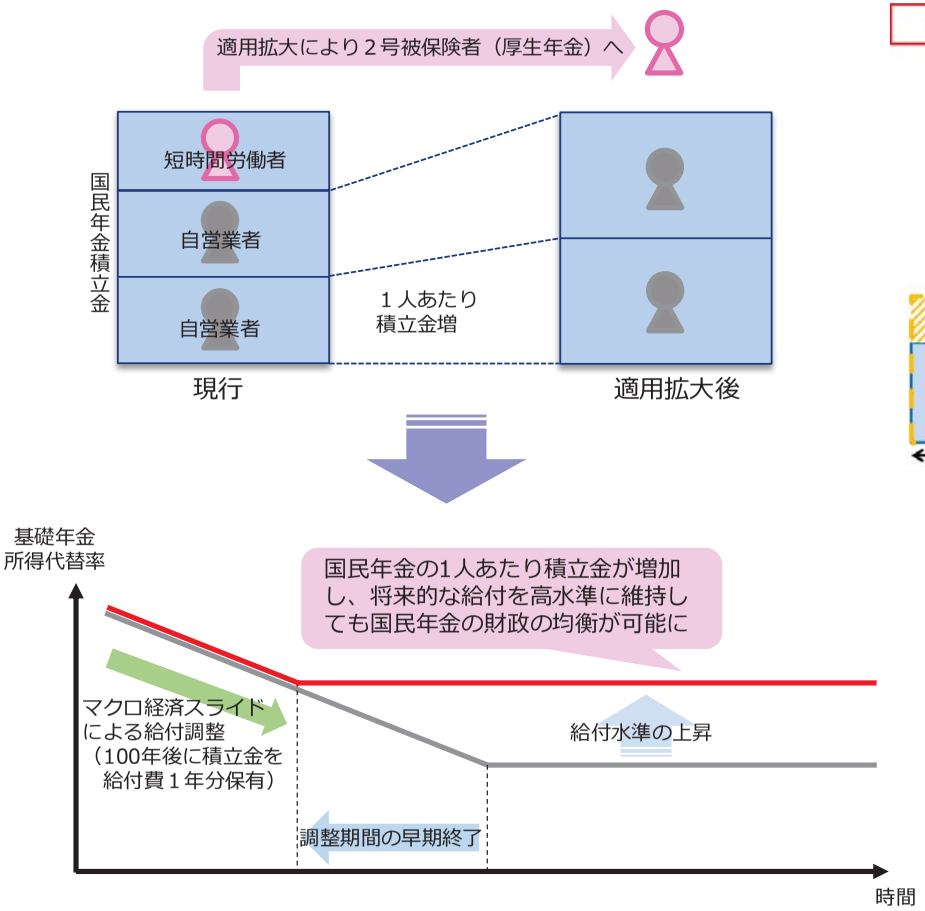
※　未納等により低年金リスクを抱えた者の将来の年金権の確保につながることにも留意する必要。

被用者保険の適用拡大の効果

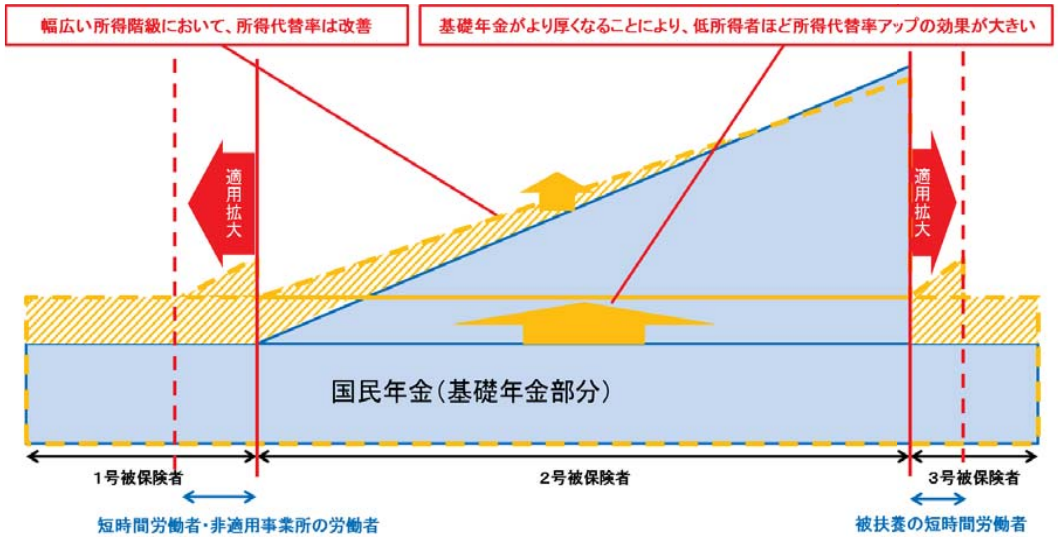
○　被用者保険の適用拡大を行うことにより、短時間労働者が厚生年金加入者となることに伴い、国民年金の１人当たり積立金は増加。

○　この結果、将来的に、**基礎年金の給付水準は改善**。また、定額給付である基礎年金水準が高くなることで、所得再分配機能の維持にも寄与。

◆適用拡大による基礎年金の給付水準の改善（イメージ）



◆適用拡大による年金制度の所得再分配機能の維持（イメージ）



（出所）厚生労働省「第４回社会保障審議会年金部会」（2018年9月14日）

財政検証の試算結果
（給付水準調整後の所得代替率）

現行（ケースⅢ）	適用拡大125万人ベース（企業規模要件を廃止した場合）
50.8% ＜26.2%＞	51.4% ＜26.8%＞

＜＞内は基礎年金分

繰下げ受給の柔軟化

○　現在、公的年金の受給開始時期は、個人が60歳から70歳の間で自由に選ぶことができる。

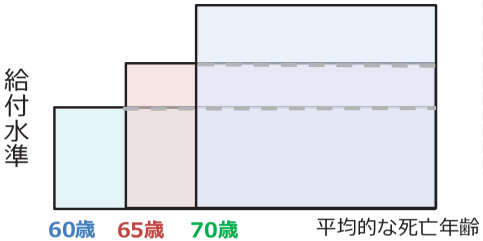
○　65歳より早く受給を開始した場合（繰上げ受給）には、年金月額は減額（最大30%減額）となる一方、65歳より後に受給を開始した場合（繰下げ受給）には、年金月額は増額（最大42%増額）となる。

※　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。

○　**年金受給開始の時期**について、**70歳以降も選択できるよう、その範囲を拡大**することが検討されている。

※　他方、「70歳までの就業機会の確保に伴い、現在65歳からとなっている年金支給開始年齢の引上げは行わない」（『経済財政運営と改革の基本方針2019』）

◆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：234.1万人（32.3%）　繰下げ受給の実績：10.6万人（1.5%）（注２）

（注１）繰上げ減額率＝0.5%×繰上げた月数（60歳～65歳）、　繰下げ増額率＝0.7%×繰下げた月数（66歳～70歳）
（注２）2017年度末。国民年金 老齢年金受給権者（基礎のみ・旧国年（５年年金除く）を対象）の人数と割合
（出所）厚生年金保険・国民年金事業年報

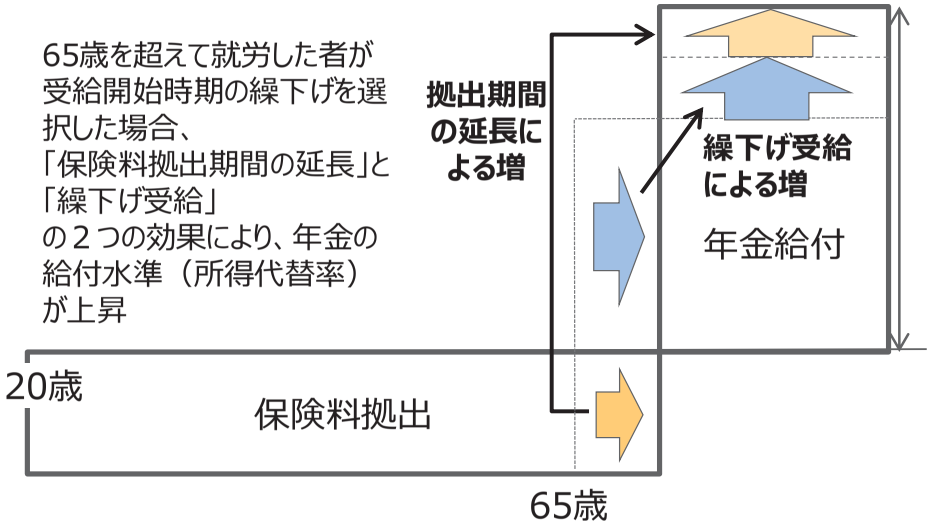
◆財政検証の試算結果

現行制度でのモデル世帯（65歳受給開始）の最終的な所得代替率（ケースⅢ）50.8%に対し

７０歳まで働いて受給開始	７５歳まで働いて受給開始
７６．１%（＋２５．３%）↑	**９５．２%（＋４４．４%）↑**

年金の受給開始時期について、７５歳も選択可能とした場合
（機械的に現行の70歳までと同じ繰下げ増額率をあてはめ、84%で試算）

65歳を超えて就労した者が受給開始時期の繰下げを選択した場合、「保険料拠出期間の延長」と「繰下げ受給」の２つの効果により、年金の給付水準（所得代替率）が上昇



足下の所得代替率の確保に必要な受給開始時期の選択

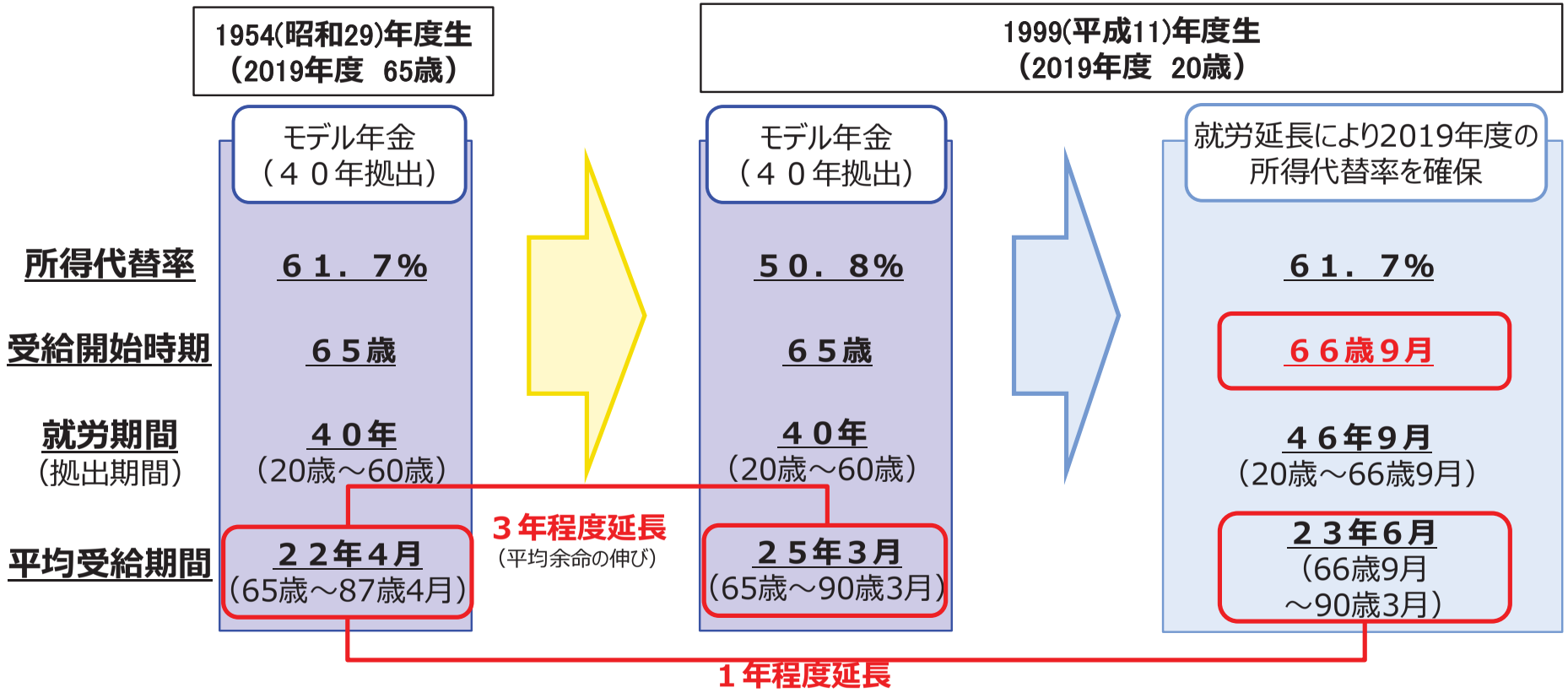
資料Ⅱ－１－50

○　今回の財政検証では、モデル世帯の足下（2019年）の所得代替率は61.7%。一方、平均余命の伸びに伴い平均受給期間は延長することが見通されている。

○　現在20歳の世代は66歳9月まで就労し繰下げ受給を選択すれば、現在（2019年度）65歳の世代と同じ所得代替率を確保できる見通し。

※　一律に支給開始年齢を引き上げるのではなく、個々の者が繰下げを選択して給付水準を上昇させることが可能

＜経済前提：ケースⅢ＞



在職老齢年金制度の見直し

○　現在、在職老齢年金制度（在老）では、一定以上の収入（賃金＋年金）がある者は、年金の支給を収入に応じて停止される。

○　**高齢期の就労を促進する観点**から、**在老の**将来的な廃止も展望しつつ**縮小を行うことが課題**となっている。

※　在老により支給停止される額は、繰下げ受給をする際の増額の対象とならない。

○　一方、高所得者への給付を回復すると、**低中所得者の給付水準は低下**するため、高所得者優遇との批判が生じうることも踏まえて検討する必要がある。

※　高在老（65歳以上の在老）においては、年金支給停止の対象者は受給権者全体の1.5%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。

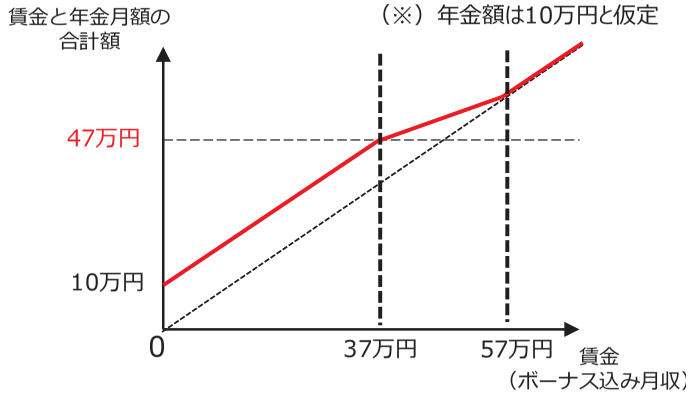
◆在職老齢年金制度の概要

男性は2025年、女性は2030年に**自然消滅**

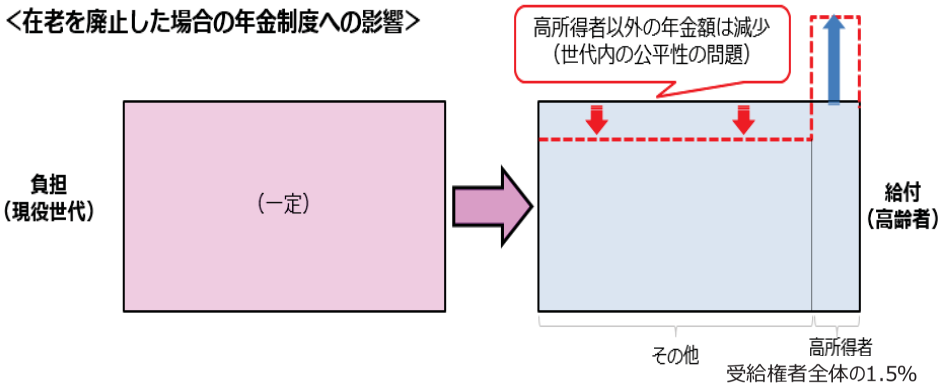
	支給停止基準額（賃金＋年金）	対象者数（受給権者総数, 割合）	支給停止額
60～64歳【低在老】	28万円／月	約67万人（約337万人, 20%）	約4,800億円
65歳以上【高在老】	**47万円／月**	約41万人（約2,701万人, **1.5%**）	約4,100億円

（注１）厚生年金のみが対象となる制度（基礎年金は対象外）
（注２）対象者数・支給停止額のうち、低在老は2019年度末の厚生労働省推計値、高在老は2018年度末。
なお、対象者数は、第１号厚生年金被保険者期間を持つ者が対象であり、第２～４号厚生年金被保険者期間のみの者は含まれない。

◆イメージ図（高在老の場合）



<在老を廃止した場合の年金制度への影響>



現行（高在老）	緩和	廃止
基準額４７万円	基準額を６２万円に引上げ	
支給停止者数41万人 在職受給権者の17% 受給権者の1.5%	支給停止者数23万人 在職受給権者の9% 受給権者の0.9%	支給停止者　なし
【財政検証の試算結果（ケースⅢ）モデル年金の給付水準調整後の所得代替率】		
５０.８%	５０.６%（▲０.２%）	５０.４%（▲０.４%）

地方交付税総額（マクロ）の算定と「地方一般財源総額実質同水準」ルール

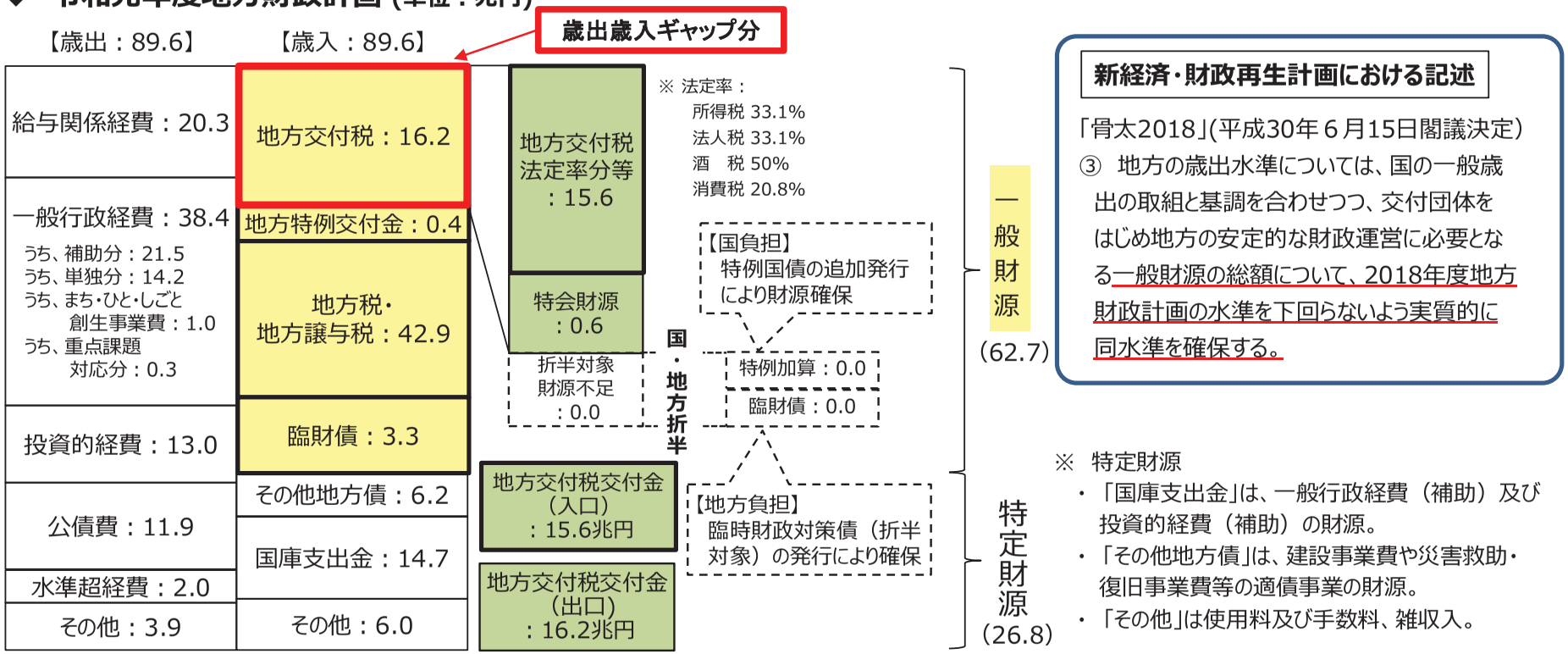
資料Ⅱ－２－１

○　地方交付税総額の算定においては、地方財政計画における歳出歳入ギャップに対し、国税の一定割合である地方交付税の法定率分（国）を充当。
　法定率分等で不足する財源（折半対象財源不足）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する仕組み（令和元年度の折半対象財源不足はゼロ）。

○　「地方一般財源総額実質同水準ルール」とは、「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、一般財源の総額（注）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」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。

○　「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）**



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となる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。

地方一般財源総額と折半対象財源不足の推移

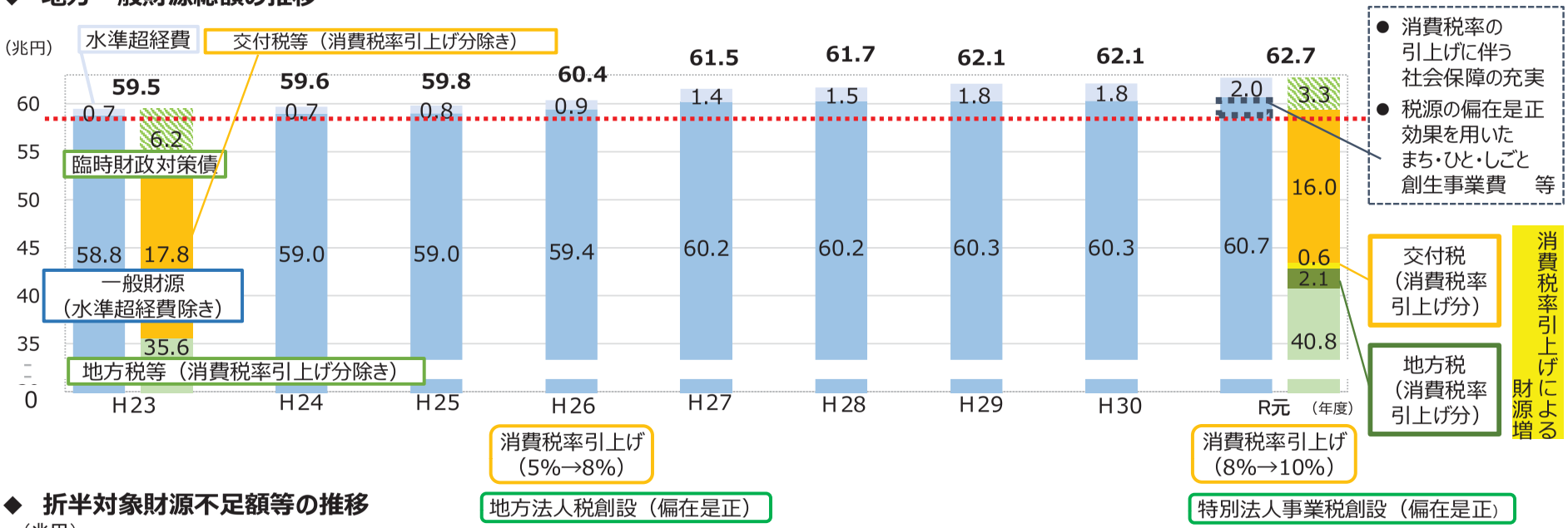
資料Ⅱ－２－２

○ 「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、消費税率の引上げに伴う社会保障の充実や偏在是正効果に相当する分等を上乗せした水準で維持されている。

○ 同ルールの下、歳出の伸びの抑制や税収（国・地方）の回復に伴い、折半対象財源不足は縮小。令和元年度においては、同財源不足が平成20年度以来11年ぶりに解消し、臨時財政対策債の新規発行がゼロ、既往債の借換債の発行額を圧縮した。

○ 令和２年度においては、消費税率の引上げによる増収（通年度化分）や税源の偏在是正効果が生じることも踏まえ、引き続き、一般財源総額実質同水準ルールの下、臨時財政対策債の圧縮につなげていくことが重要。

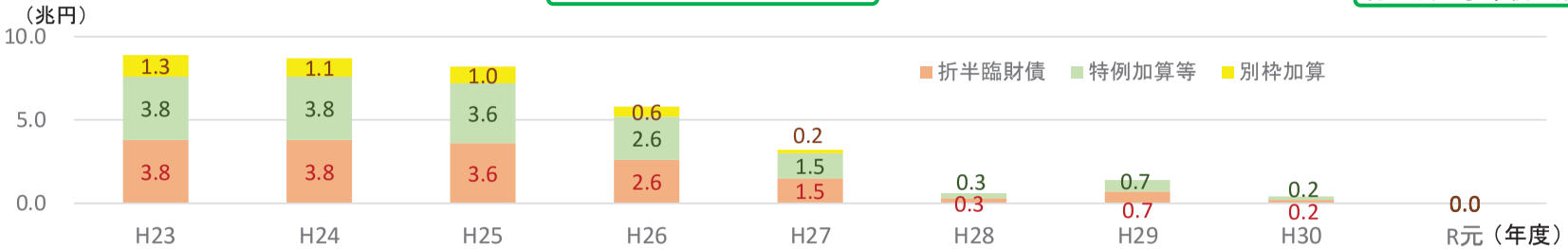
◆ **地方一般財源総額の推移**



◆ **折半対象財源不足額等の推移**

地方法人税創設（偏在是正）

特別法人事業税創設（偏在是正）

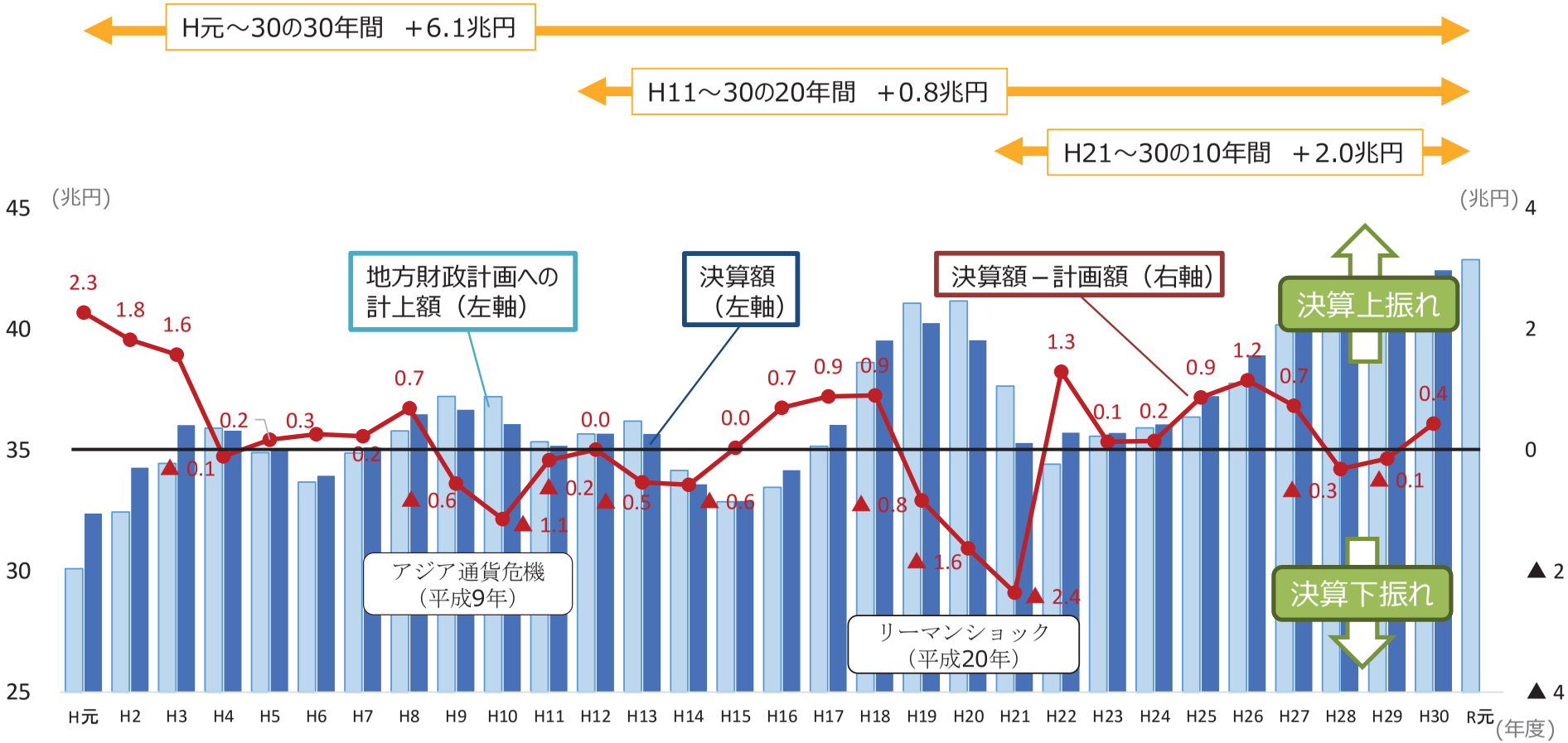


計画と決算の乖離（歳入）

資料Ⅱ－２－３

○　地方税収等の計画と決算の乖離について、下振れした場合には各自治体は減収補てん債を発行し、その元利償還金は全額財源措置（後年度基準財政需要額に算入）されることとなっているが、上振れした場合には精算されず渡し切りとなっている。

○　地方税収の上振れ・下振れは中長期的には概ね相殺されているので問題ないと見る向きがあるが、中長期的には上振れ傾向。大きな下振れはリーマンショックやアジア通貨危機などの経済危機に起因するものがほとんどであることにも留意。



(注)　地方税収等には、地方譲与税を含む。決算額は、超過課税・法定外税分といった計画外税収等を除いたもの。
(出所)　地方財務協会「地方財政要覧」

計画と決算の乖離（歳出）

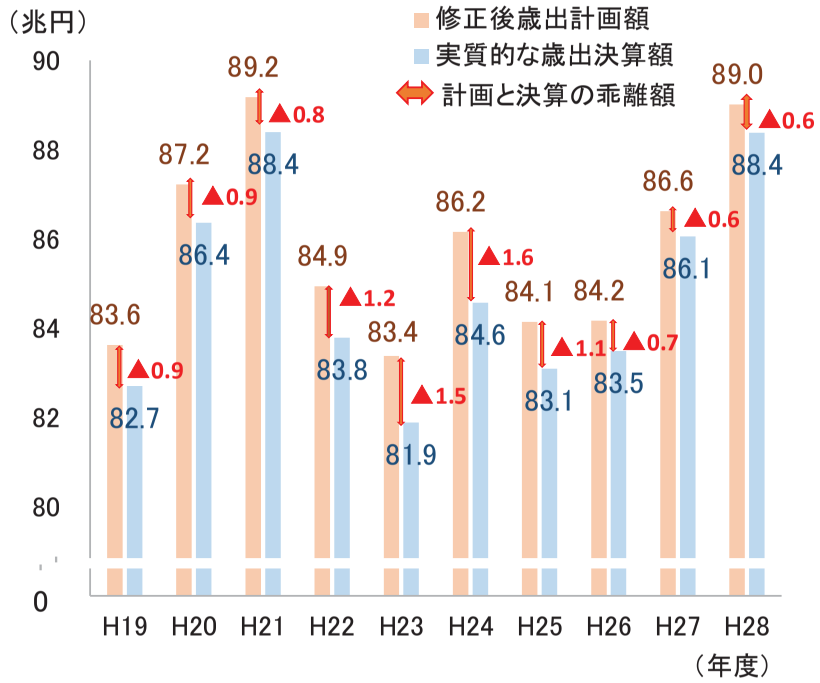
資料Ⅱ－２－４

○　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追加財政需要の未使用や国庫補助事業の不用等から生じている。

○　地方財政計画においては、年度途中の追加的な財政需要への対応として4,200億円（30年度）を計上しているが、過去10年の計画額と主な使用額の差額の平均は2,500億円程度。標準的な経費を計上するとの地方財政計画の基本的考え方に沿って使用実績を踏まえた適正化を図るべき。

○　また、追加財政需要の計上額と使用額の差額や国庫補助事業の不用に係る地方負担分について、地方は、国とは異なり、決算を踏まえた精算を行っていないため、使途が不分明なまま渡し切りとなっている。年度内に使用されなかった分については、後年度の歳入に繰り越すなどの精算を行うべき。

◆　地方財政計画歳出と決算歳出の乖離の推移



（出所）地方財務協会「地方財政要覧」等

◆　過去10年間の追加財政需要の状況

（単位：億円）

	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
計画額	5,700	5,700	4,700	4,700	4,700	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200
主な使用額	1,883	1,671	1,520	907	929	3,379	2,968	3,040	3,118	2,443
差額	3,817	4,029	3,180	3,793	3,771	821	1,232	1,160	1,082	1,757

平均差額2,500億円程度

◆　国庫補助事業の不用に係る地方負担分（推計）

（単位：億円）

	H25	H26	H27	H28	H29	5ヶ年平均
給与関係経費(義務教育費国庫負担金)	322	323	92	96	84	183
一般行政経費(補助事業分)	1,016	2,696	816	1,534	1,789	1,570
投資的経費(直轄事業・補助事業分)	373	181	124	91	108	175
合　　計	1,711	3,200	1,032	1,721	1,981	1,929

(注１)国の決算における不用割合（不用額／歳出予算現額）を地方財政計画における地方負担額に乗じて試算
(注２)投資的経費の不用額は歳出不用額に一般財源充当割合を乗じて計算

地方団体が保有する基金（財政調整基金）

資料Ⅱ－２－５

○ 「財政調整基金」は、年度間の財政調整のために設置される基金。（H元：3.6兆円→H29：7.4兆円）

○ 総務省の調査によれば、財政調整基金の積立ての考え方として、（「年度間の財政調整」という目的から）「標準財政規模の一定割合」を挙げる自治体が多く、その中でもあるべき水準は「標準財政規模の20%以下」とする回答が８割以上となっている。

○ 他方、市町村（交付団体）のうち、約６割の団体（994団体）で財政調整基金残高（平成29年度末）の標準財政規模に対する割合が20%を超えている。その超過部分の合計額も約1.1兆円に上っており、必ずしも一般的な「積立ての考え方」と整合的な状況になっていない。

◆ 財政調整基金の積立の考え方

総務省資料

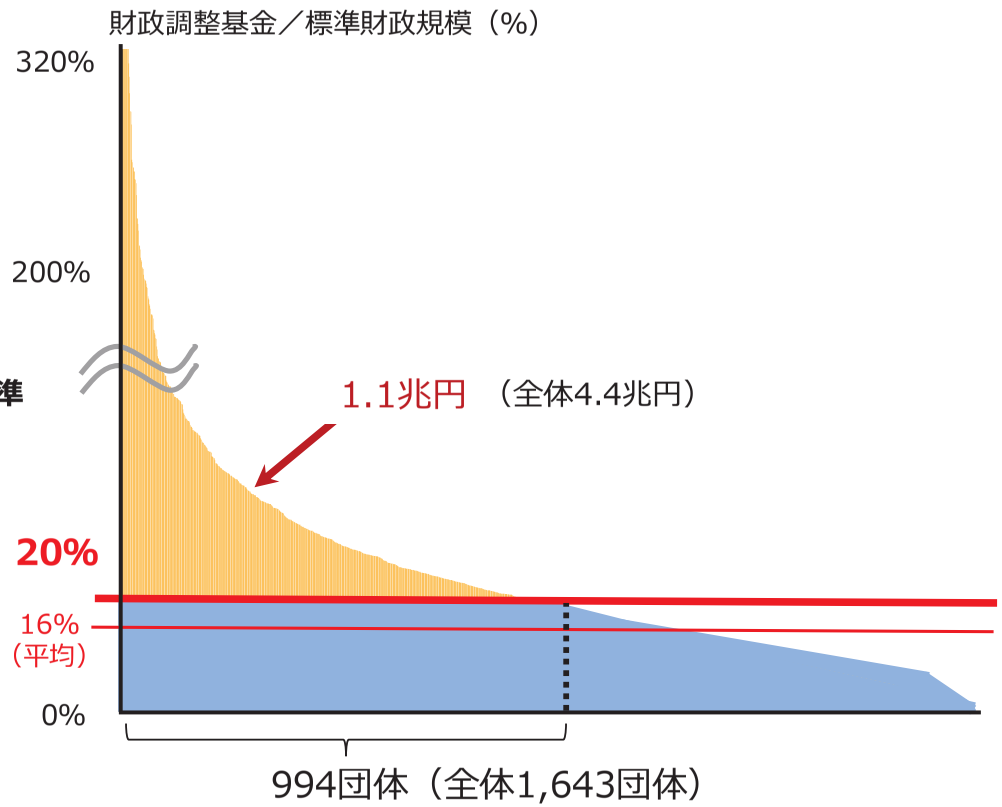
考え方区分	都道府県	市町村
標準財政規模等の一定割合	15（31.9%）	421（24.2%）
標準財政規模の一定割合	14（29.8%）	376（21.6%）
予算規模の一定割合	1（2.1%）	57（3.3%）
一般財源の一定割合	0（0.0%）	9（0.5%）
過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額	16（34.0%）	279（16.0%）
合併算定替による普通交付税措置を踏まえて必要と考えられる額	0（0.0%）	174（10.0%）
決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て	16（34.0%）	1,324（76%）
その他	16（34.0%）	200（11.5%）

◆ 「標準財政規模の一定割合」として回答のあった具体的な積立ての基準

総務省資料

	都道府県	市町村
５%以下	10（71.4%）	20（5.3%）
５%超10%以下	4（28.6%）	147（39.1%）
10%超20%以下	0（0.0%）	142（37.8%）
20%超30%以下	0（0.0%）	33（8.8%）
30%超50%以下	0（0.0%）	28（7.4%）
50%超100%以下	0（0.0%）	6（1.6%）
合　計	14	376

◆ 各市町村（交付団体）が保有する財政調整基金残高の標準財政規模に対する割合（平成29年度末）



（出所）総務省「基金の積立状況等に関する調査結果」（平成29年11月）、総務省「地方財政状況調査」

地方単独事業①（枠計上経費）

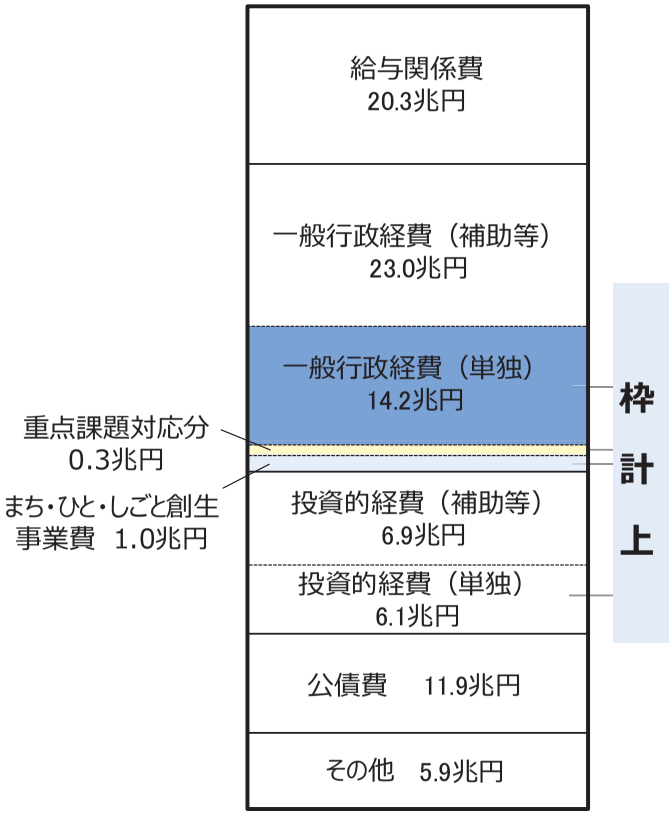
○ 地方財政計画には、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在。

○ 本年３月に地方単独事業（ソフト）の決算額内訳が示されたことは、「見える化」の観点から重要な一歩であり、継続すべき。（他方、積算がない「枠計上経費」では、計画額の計上水準が適正かどうかの評価が困難であることに変わりないことにも留意。）

○ 幼児教育の無償化・高等教育の無償化の影響や、国の制度の上乗せや横出し（例：児童への医療費助成）に対する財源保障の必要性を踏まえ、地方単独事業の適正化が必要。

◆ **地方財政計画（令和元年度）**

歳出 89.6兆円



◆ **地方単独事業（ソフト）の決算額（平成29年度）**

合計 21.3兆円

			（主なもの）	
民生費		5.8兆円		
	社会福祉費	2.0兆円	・国保事業（含む法定外一般会計繰入金0.3兆円）	1.0兆円
	児童福祉費	1.9兆円	・公立・私立保育所等（国による補助対象外または上乗せ） ・児童への医療費助成（含む小学生以上への助成0.2兆円）	0.6兆円 0.4兆円
	老人福祉費	1.8兆円	・後期高齢者医療 ・介護保険	0.7兆円 0.4兆円
商工費		4.1兆円	・制度融資	3.1兆円
教育費		3.4兆円	・学校給食費 ・私立高校助成費 ・公立・私立幼稚園	0.5兆円 0.3兆円 0.2兆円
衛生費		2.8兆円	・廃棄物対策事業（産業廃棄物対策・ゴミ収集等） ・公立病院等（含む基準外繰出金0.1兆円）	1.0兆円 0.3兆円
総務費		2.6兆円	・税務徴収費（含むふるさと納税関係経費0.2兆円） ・庁舎営繕	0.5兆円 0.3兆円
その他		2.5兆円		

（注） 都道府県・市町村純計額。
（出所）「地方単独事業（ソフト）の『見える化』に関する検討会報告書」（平成31年３月）、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」

地方単独事業②（地方の徴税コストとスマート自治体に向けた取組）

資料Ⅱ－２－７

○　地方の徴税コスト（税収100円当たりの徴税費）は国の1.7倍程度。地方のシステム運営費等（単独事業）が国と比べて高い（国の２倍以上）ことが要因の一つ。

○　業務の電子化の促進を図るとともに、各自治体のシステム（含む基幹税務システム）の標準化・共同化を進め、徴税コストの縮減を図る必要。

◆　地方の徴税コスト（国との比較）

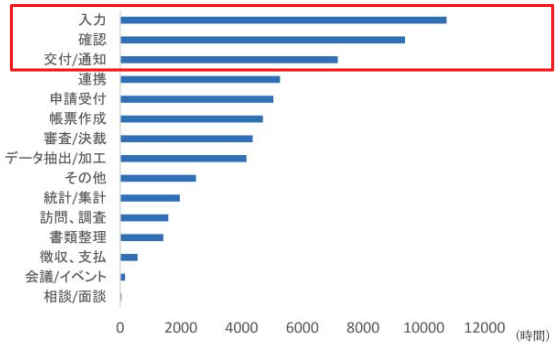
	国	地方
徴税費	6,854億円	8,012億円
うち人件費除き（ｼｽﾃﾑ運営費等）※地単事業相当	1,387億円	3,244億円
	２．３倍	
税収	51.9兆円	39.9兆円
徴税コスト（税収100円当たり）	1.24円	2.16円
	１．７倍	

※　平成29年度決算ベースをもとにした推計。
（平成29年度決算（一般会計）、地方単独事業（ソフト）の『見える化』に関する検討会報告書（平成31年３月）、道府県税の課税状況等に関する調、市町村税課税状況等の調より推計）

（注１）国の税収は、国税庁分歳入決算額。
（注２）国の徴税費は、地方消費税分を含む。
（注３）国の徴税コストは、国の税収に地方消費税額を含めて算出。
（注４）地方の徴税コストは、地方の税収に地方法人特別税を含み、地方消費税を除いた金額。

◆　泉大津市（大阪府）税務課の業務量

総務省資料



○　入力
・　滞納整理の財産調査の対象者から紙で送付された回答書を業務システムに入力する業務　1,453時間
・　個人住民税納税者の異動情報をシステムに登録する業務　1,075時間

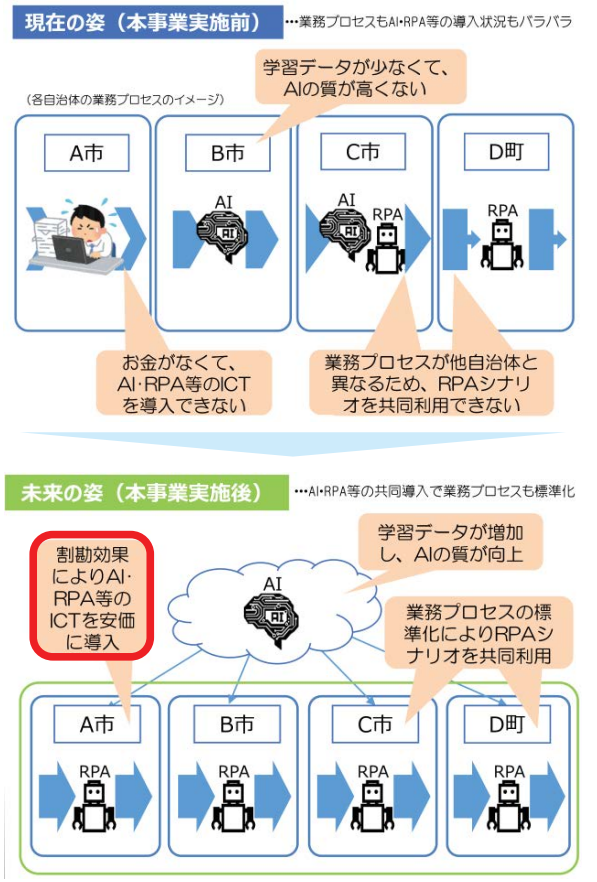
○　確認
・　滞納整理システムから対象者を抽出し、経過を確認する業務（現年分：年３回、滞納繰越分：年２回）1,408時間
・　未申告者や事業所、他市町村から回送された資料など、各種異動資料に不備、不足等がないかを確認し、不備等がある場合は再提出を依頼する業務　1,075時間

○　交付／通知
・　個人住民税証明書を申請者に交付する業務　493時間
・　個人市民税の納税通知書、税額通知書を送付する業務　358時間

（出所）地方自治体における業務プロセス・システムの標準化及びAI・ロボティクスの活用に関する研究会報告書（令和元年５月　総務省）

◆　自治体行政スマートプロジェクト

総務省資料



重点課題対応分

○ 「重点課題対応分（R元：2,700億円）」は、平成28年度に歳出特別枠を縮減した際、「現下の喫緊の」重点課題に対応するため、「当面、」計上することとされた「枠計上経費」。

○ このうち最大の「自治体情報システム構造改革推進事業」については、自治体クラウド導入の進展により生じているシステム運用経費の効率化効果を地方財政計画に適切に反映すべきである。また、本枠導入の理由の一つとして説明された事業（情報セキュリティ構造改革）の進捗がピークを過ぎていることを踏まえ、本枠の効果や必要性の精査が必要ではないか。

重点課題対応分（R元：2,700億円）

1．自治体情報システム構造改革推進事業（1,500億円）

（1）自治体クラウドの推進

（2）情報セキュリティ構造改革

（3）マイナンバー制度の基盤になる住基ネット等の運用

（4）地方公会計システムの整備・運用

（5）デジタル方式に移行した消防救急無線システムの運用

2．高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進（500億円）

3．森林吸収源対策等の推進（500億円）

4．森林環境譲与税（200億円）

（1）自治体クラウドの推進

◆ **クラウド導入市区町村数の推移と目標**

◆ **世界最先端デジタル国家創造宣言・官民データ活用推進計画（令和元年６月14日閣議決定）（抜粋）**

地方公共団体のシステム等の共同利用については、これまでも、業務プロセスの共通化・標準化に加え、コスト削減や情報セキュリティ水準の向上といった効果が期待できる複数団体による共同でのクラウド化を行う自治体クラウドの導入等を推進しており、令和５年度末までに自治体におけるクラウド導入団体数を約1,600団体（うち自治体クラウド導入団体数は約1,100団体）とすることを目標にしている。（中略）

また、地方公共団体における情報システムに係る運用コスト等については、令和５年度を目途に３割削減（平成27年度比。ただし、新規業務への対応やセキュリティ対策に要する経費等の影響を除く。）を目指すこととする。

（参考）地方公共団体における情報システムに係る運用コスト
4,700億円（平成27年度）

（2）情報セキュリティ構造改革

◆ **事業概要（導入時の説明資料より）**

マイナンバーの情報連携が始まる平成29年７月までに、都道府県や市町村が行う所要のセキュリティ対策について、以下の経費を計上。

・住民情報の流出徹底防止に係る経費
・LGWAN接続系とインターネット接続系の分割に係る経費
・自治体情報セキュリティクラウドの運用・管理等に係る経費　等

◆ **関連事業に対する国費の推移**
（自治体情報セキュリティ強化対策事業費）

（百万円）

H27	H28	H29	H30
61	23,285	316	15

※執行ベース

地方財政計画（マクロ）における歳出効率化効果の反映

資料Ⅱ－２－９

○　各地方団体における歳出の効率化を推進する観点から、民間委託等の業務改革を実施している地方団体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組が行われている。

○　これによる歳出効率化効果については、ミクロ（基準財政需要額の単価の見直し）には反映されているが、マクロの地方財政計画においては歳出効率化効果と同額の歳出を加算するとの考え方のもと、実質的な高さに影響を与えない取扱いとなっている。当該追加歳出については、その内容や必要性、規模の適正性が十分に説明されているとは言いがたい。

○　地方公共団体の改革意欲に配慮しつつも、歳出効率化効果の一部を財政健全化に充てるとともに、一部何らかの歳出を加算するのであれば、その内容や必要性、規模の適正性を明らかにする必要。

◆　基準財政需要額の算定（ミクロ）における歳出効率化効果の反映

平成28年度導入：16業務

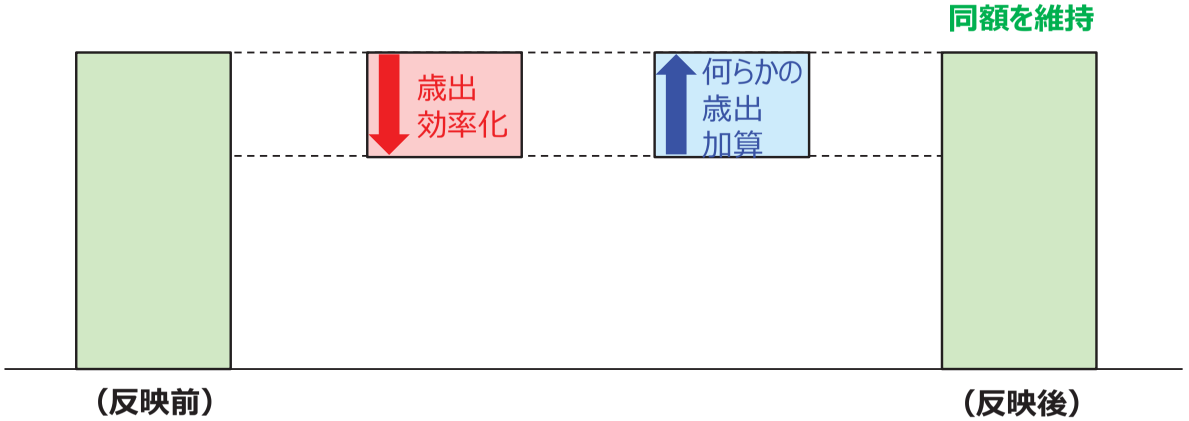
- ・学校用務員事務
- ・道路維持補修・清掃等
- ・本庁舎清掃
- ・本庁舎夜間警備
- ・案内・受付
- ・電話交換
- ・公用車運転
- ・一般ごみ収集
- ・学校給食（調理）
- ・学校給食（運搬）
- ・体育館管理
- ・競技場管理
- ・プール管理
- ・公園管理
- ・庶務業務の集約化
- ・情報システムの運用

平成29年度導入：２業務

- ・青少年教育施設管理
- ・公立大学運営

※　令和元年度における業務改革の対象経費の割合は、全基準財政需要額のうち、3.4%＋α（包括算定経費に含まれる庶務業務分及び教育費に含まれる公立大学運営分）

◆　地方財政計画（マクロ）における歳出効率化効果の反映（イメージ）



◆　経済財政運営と改革の基本方針2019（令和元年６月21日閣議決定）（抜粋）

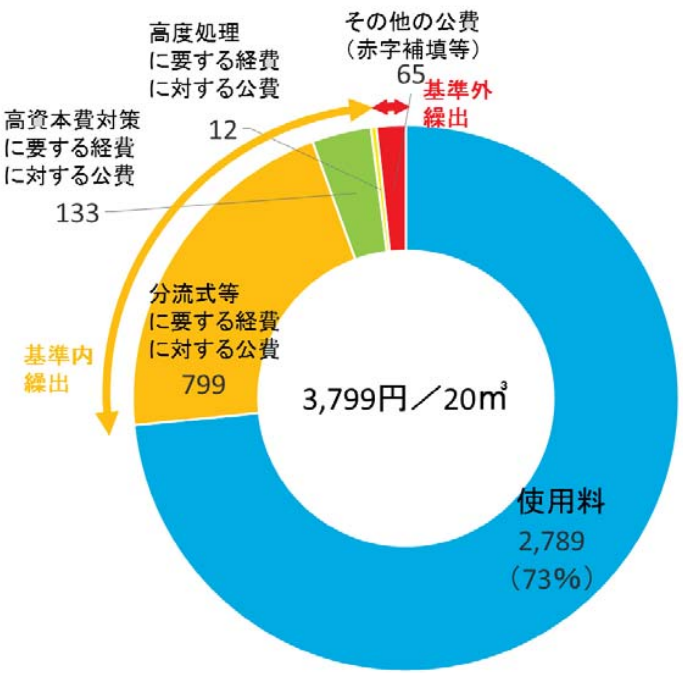
地方自治体の窓口業務の委託について、委託が進んでいない理由等を踏まえた上で、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書等の拡充・全国展開などの取組を強化する。その他の業務改革についても、改革工程表に沿った取組を進めていく。その際、業務改革は、より質の高い行政サービスを効率的・効果的に提供していくために行うものであることに留意する。・・・（中略）・・・地方自治体の改革意欲を損ねないようにしつつ、業務改革の取組等の成果を、地方財政計画及び基準財政需要額の算定基礎へ適切に反映する。

公営企業改革（下水道事業）①

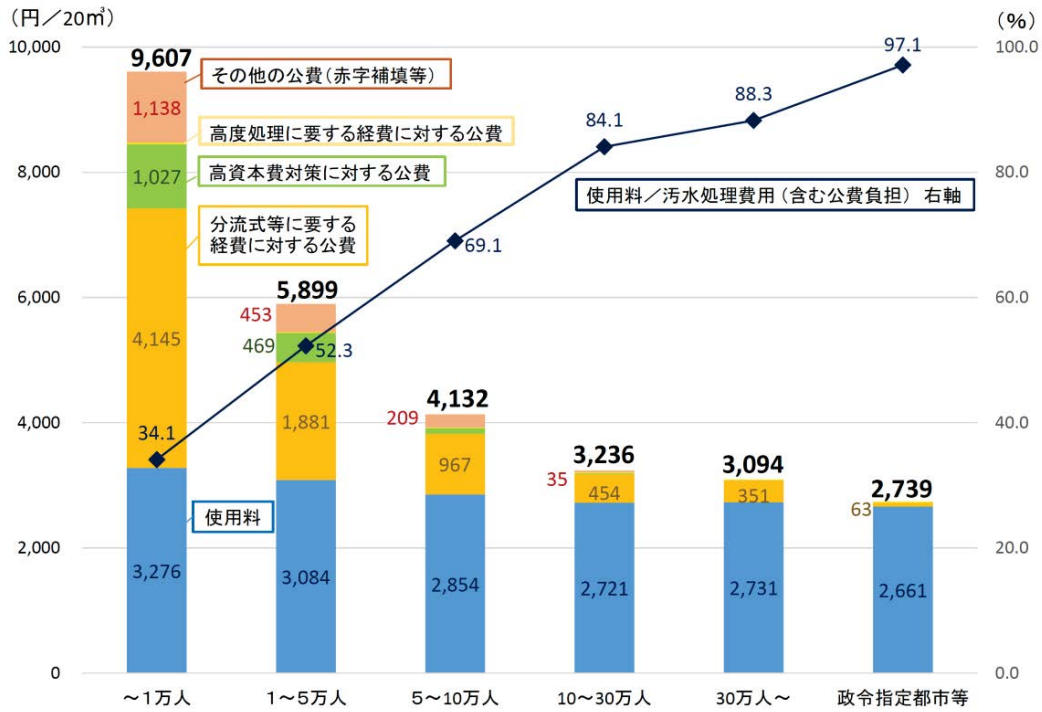
○　下水道の費用負担に関する基本原則は「雨水公費・汚水私費」。他方、汚水処理に要する費用（含む公費負担）を使用料で賄っている割合（経費回収割合）は平均でも７割程度であり、基本原則が貫徹されているとは言い難い。

○　経費回収割合を引き上げるための一つの方法は、汚水処理に要する費用の抑制。汚水１単位当たりの汚水処理に要する費用は、処理区域内人口が多いほど低下。「規模の経済」を働かせるためにも広域化・共同化への取組を着実に進めるべき。

◆　**汚水処理に要する費用とその財源（全事業平均）**



◆　**汚水処理に要する費用（処理区域内人口別）**



（出所）総務省「地方公営企業決算状況調査」

公営企業改革（下水道事業）②

○　各団体が汚水処理費に見合う使用料を設定するインセンティブを働かせるためには、一般会計等からの繰入れ（公費投入）を抑え、受益と負担の対応関係を明確化させる必要。

○　基準外繰出はもちろんのこと、高資本費対策等の基準内繰出についても、真に必要な範囲に限定されているか、使用料引上げへの意欲を削ぐものとなっていないかといった観点から検証が必要。特に、基準内繰出の要件の１つである「経営努力」の基準となる使用料水準は平成18年以降3,000円に据え置かれているが足下の全国平均はこれを上回っており、基準内繰出の基準の見直しが必要ではないか。

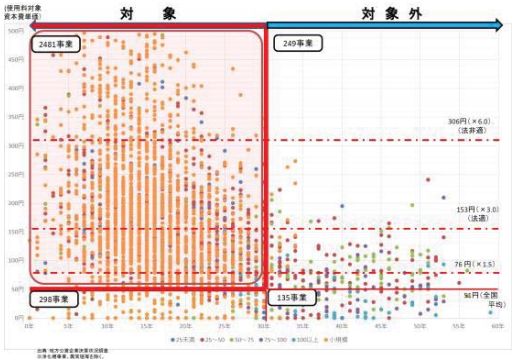
◆　高資本費対策に要する経費への繰出し

使用料が著しく高くならないよう、資本費単価が全国平均を上回る下水道事業に対して、資本費の一部を公費負担。

【要件】 供用開始後30年未満の事業で

①資本費単価　全国平均（51円/㎥）以上

→８割が対象



②使用料単価　月3,000円（/20㎥）以上

→全国平均未満

③経営戦略を策定していること

◆　分流式下水道に要する経費への繰出し

分流式下水道は（合流式と比べ）環境への負荷が小さいが資本費が高いことを踏まえ、経営に伴う収入をもって充てることができないと認められる額を公費負担。

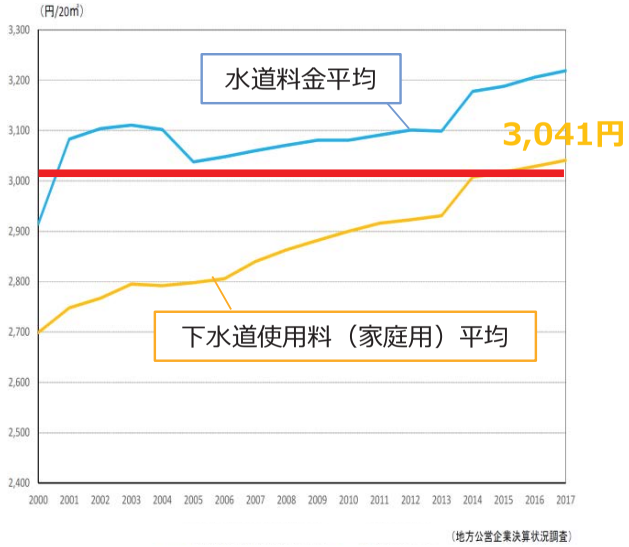
（参考）公営企業の経営にあたっての留意事項について（平成26年８月29日付総務省公営企業課長等通知）

下水道事業における使用料回収対象経費に対する地方財政措置については、最低限行うべき経営努力として全事業平均水洗化率及び使用料徴収月3,000円／20㎥を前提として行われていることに留意すること。

【対象事業数】

・3,179（全体の９割）

◆　下水道使用料（家庭用）の推移



※　公共下水道事業1,189事業における分流管事業と合流管事業の内訳（平成29年度決算ベース）

	分流管事業	合流管事業		
	分流管のみ	合流管比率～25%	合流管比率25～50%	合流管比率50%～
事業数	998	141	28	22

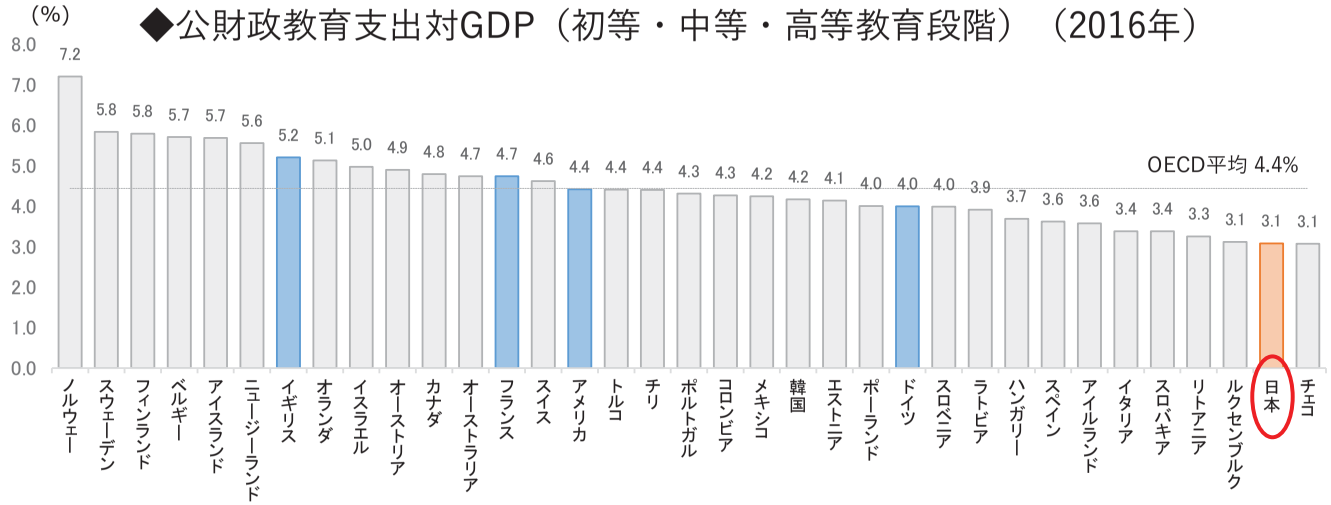
（分流管：汚水と雨水を別々の管路で流す
合流管：汚水と雨水を同じ管路で流す）

公財政教育支出の規模は、子供の数を考慮する必要

資料Ⅱ－３－１

○　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）（2016年）



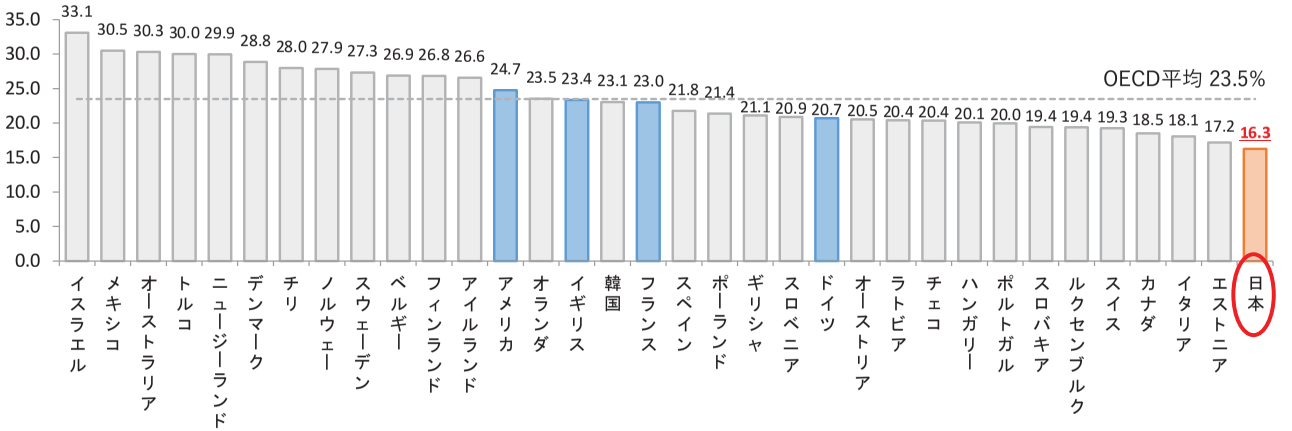
公財政教育支出GDP比

日本　3.1%

OECD平均　4.4%

7割

◆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）



在学者／総人口

日本　16.3%

OECD平均　23.5%

7割

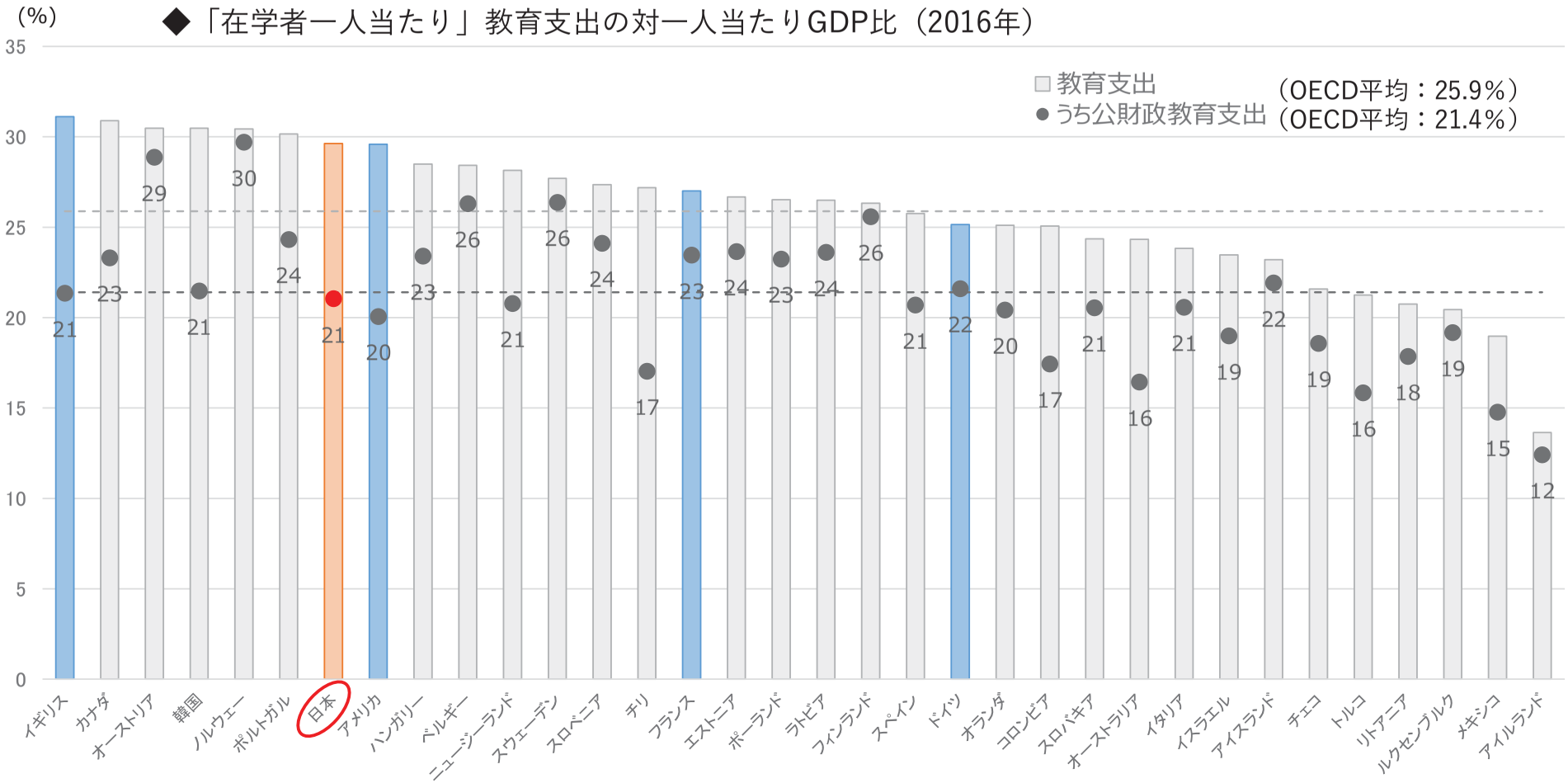
（注）OECD平均の値は、計数が取れず算出不能である国を除いた加盟国の平均値。
（出典）OECD「Education at a Glance 2016」、「Education at a Glance 2019」

資料Ⅱ－３－２

「一人当たり」の教育支出はOECD諸国と遜色ない水準

○　教育は子供一人ひとりに対するものであるという観点から、一人当たりで見れば、ＯＥＣＤ諸国と比べて、私費負担を含めた教育支出全体は高い水準にある。このうち公財政教育支出に限っても遜色ない水準。

◆「在学者一人当たり」教育支出の対一人当たりGDP比（2016年）

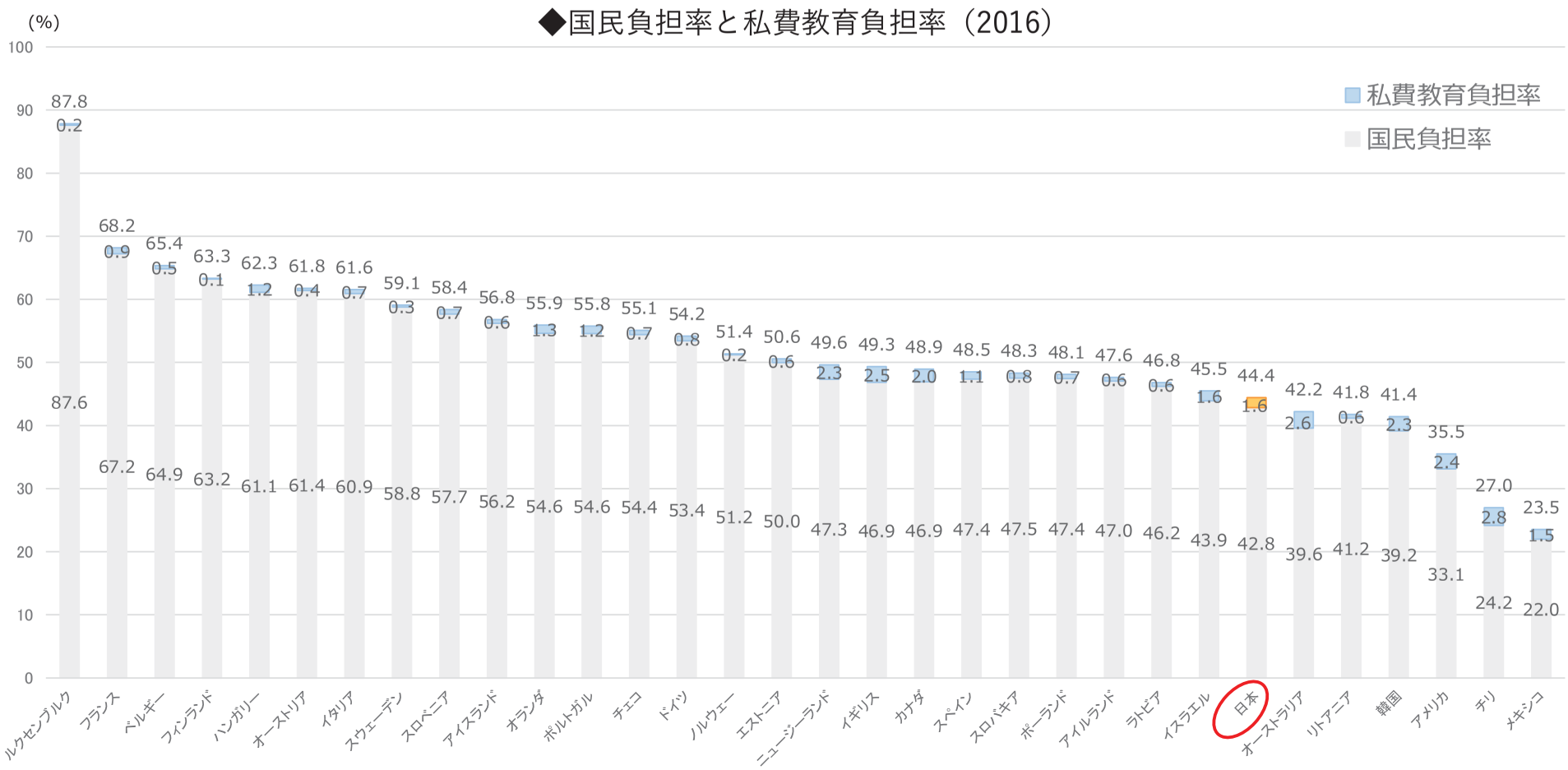


（注1）公財政教育支出は教育支出に「教育機関に対する公財政支出の割合（最終資金）」を乗じて算出。いずれも教育機関に対する支出。
（注2）OECD平均の値は、計数が取れず算出不能である国を除いた加盟国の平均値。
（出典）OECD「Education at a Glance 2019」

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

資料Ⅱ－３－３

○　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。



（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」、「Education at a Glance 2019」 OECD「National Accounts」、OECD「Revenue Statistics」等

学校における働き方改革：地域との協働

義務教育

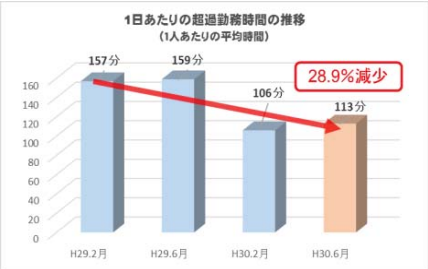
資料Ⅱ－３－４

中央教育審議会の答申において、学校における働き方改革のために教育委員会等が取り組むべき方策として、保護者・地域との適切な役割分担を進める観点からも、コミュニティ・スクールや地域学校協働本部の整備により、地域・保護者の理解・協力を得ながら学校運営を行える体制の構築が必要とされた。

しかしながら、対象となる学校ベースでコミュニティ・スクールは約２割、地域学校協働本部は約4割に留まっている。

コミュニティ・スクール、地域学校協働本部の設置による成果・効果

◆コミュニティ・スクールと地域学校協働本部の一体的推進による効果



（出所）文部科学省資料より抜粋

＜教員へのアンケート結果（主な項目）＞	%
退校時刻面で効果があった	88.8
働き方に関する意識が変わった	88.8
授業準備・学力向上に関わる時間が増えた	77.5
精神的にゆとりができた	72.5
児童と向き合う時間が増えた	67.5

●コミュニティ・スクール

コミュニティ・スクールとは、学校と地域住民や保護者が力を合わせて学校の運営に取り組む仕組み（学校運営協議会）。協議会の委員（保護者や地域住民など）は、校長が作成する学校運営の基本的方針（教育課程の編成、予算執行など）の承認、教職員の任用に関して意見を述べることができる。

●地域学校協働本部（・活動）

地域学校協働本部とは、地域側が主体となって、地域と学校が連携・協働して地域全体で未来を担う子供たちの成長を支えていく活動（登下校の見守り活動、放課後や土曜日の学習支援、家庭教育支援活動など）に取り組む体制のこと。

◆知事部局、教育委員会が連携し、一体となって取り組んでいる事例（山口県）

◎知事の方針（「総合教育会議」における知事発言）

⇒「人材育成については、公立小・中学校のコミュニティ・スクールの設置率が100%に達しており、その取組を更に充実させ、地域と学校が一体となった教育を進めていくことが必要」

◎教育委員会の取組

H29「学校における働き方改革加速化プラン」策定

＜業務改善ポリシー＞：
教員の時間外業務を30%削減（H29～H31年）

（主な内容）
○業務の見直し・効率化
・「コミュニティ・スクール推進による取組の充実」により、教員の負担軽減。
○学校支援人材の活用
・地域人材の活用拡大　等

＜体制整備の状況＞

H30.4.1現在	設置率
コミュニティ・スクール	100%
地域の教育に係る協議会（中学校区に設置）	100%

◆設置状況

	設置数	設置市町村	対象学校数
コミュニティ・スクール	4,797校（16.7%）※1	532市区町村（30.5%）※2	—
地域学校協働本部	6,190本部	772市町村（44.3%）※2	11,069校（38.2%）※1

（注）　※1のカッコ書きは公立小・中学校数（29,012校）、※2のカッコ書きは全市町村数（1,741市町村）に対する設置率
（出所）文部科学省資料

＜改革の方向性＞

○　今後、働き方改革を着実に進める上では、学校の果たすべき役割について地域・保護者の理解・協力を得つつ、教員の仕事を不断に見直す仕組みを作ることが重要。コミュニティ・スクールや地域学校協働本部の設置を促進するため、先進的な取組事例を積極的に発信するなど、教育委員会や首長部局等が体制の構築に取組みやすい土台作りが必要ではないか。

学校のICT環境整備

義務教育

資料Ⅱ－３－５

学校教育法上、学校の経費について設置者負担の原則が規定されているが、学校におけるICT環境整備については、これまで多額の国庫補助や地方財政措置がなされてきたところ。
しかしながら、整備目標に対して大幅な遅れが生じているとともに、自治体間にバラツキがある状況。

これまでの整備目標と成果

◆H21補正予算（ｽｸｰﾙ・ﾆｭｰﾃﾞｨｰﾙ）
予算額：約1,150億円（補助率：1/2）

＜補正予算による整備目標＞	（平成20年3月末）	（補正予算による目標）	（平成22年3月末）
①教育用PCを児童生徒3.6人に1台	7.0人/1台	3.6人/1台	6.8人/1台
②校務用PCを教員に1人1台	約58%	100%	79.9%
③校内LAN（普通教室）	63%	100%	72.1%

◆教育のIT化に向けた環境整備４か年計画（H26～29年度）
地方財政措置額：総額6,712億円（単年度1,678億円）

＜主な整備目標＞	（平成26年3月末）	（整備目標）	（平成30年3月末）
①教育用PCを児童生徒3.6人に1台	6.5人/1台	3.6人/1台	5.6人/1台
②校務用PCを教員1人に1台	111.1%	100%	119.9%
③校内LAN（普通教室） ※カッコ内は「無線LAN」	85.6%（21.3%）	100%	90.2%（34.5%）
（参考）超高速ｲﾝﾀｰﾈｯﾄ接続（学校） ※100Mbps以上	不明	－	63.2%

◆教育のICT化に向けた環境整備５か年計画（H30～R4年度）
地方財政措置額：総額9,025億円（単年度1,805億円）

＜主な整備目標＞	（平成30年3月末）	（平成31年3月末）	（整備目標）
①学習者用PCを3クラスに1クラス分程度	5.6人/1台	5.4人/1台	3.0人/1台
②校務用PCを教員1人に1台	119.9%	120.6%	100%
③校内LAN（普通教室） ※カッコ内は「無線LAN」	90.2%（34.5%）	89.6%（40.7%）	100%
（参考）超高速ｲﾝﾀｰﾈｯﾄ接続（学校） ※100Mbps以上	63.2%	69.1%	－

（出所）文部科学省「平成30年度学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果（平成31年3月現在）〔速報値〕」等

地方自治体間の格差(都道府県別)

◆学習者用PC1台当たりの児童生徒数の経年比較

○ 整備状況

	＜平成19年3月末＞	＜平成31年3月末＞
＜ 1位 ＞	4.6人/1台	1.8人/1台
＜ 最下位 ＞	10.4人/1台	7.5人/1台

格差

○ 整備促進度合の比較

	＜平成19年3月末＞	＜平成31年3月末＞	＜促進度合＞
＜ 佐賀県 ＞	7.3人/1台	1.8人/1台	5.5人/1台
＜ 群馬県 ＞	6.0人/1台	5.9人/1台	0.1人/1台

格差

（出所）文部科学省「平成30年度学校における教育の情報化の実態等に関する調査結果（平成30年3月現在）［速報値］」等

地方自治体の学校ICT化への取組と意見

◆積極的な自治体の取組例【島根県美郷町：H29財政力指数：0.13（平均：0.51）、学習者用PC：0.7人/台（全国34位/1816自治体）】

課題	中山間地域として人口減少や少子高齢化が大きな課題。
対応策	ICT活用による教育効果の向上のため、機器の段階的整備（1人1台のﾀﾌﾞﾚｯﾄ端末）とICT支援員の複数配置。
結果	保護者や地域の信頼を獲得し、児童生徒数の増加と人口減少の鈍化に貢献。

◆ICT化に対して自治体が抱えている懸念や課題
- ICT環境整備と学習効果・学力向上の直接的な関係を示す情報・根拠がない。
- 実際に授業で十分活用できるまでに達した教員はほとんどいない。
- 1人1台を達成するための費用が膨大。他事業の兼ね合いからICT環境整備を優先させられない。

（出所）担当者向けパンフレット（全国ICT教育首長協議会）、学校教育の情報化の状況等に関する調査研究（H28年3月㈱三菱総合研究所）

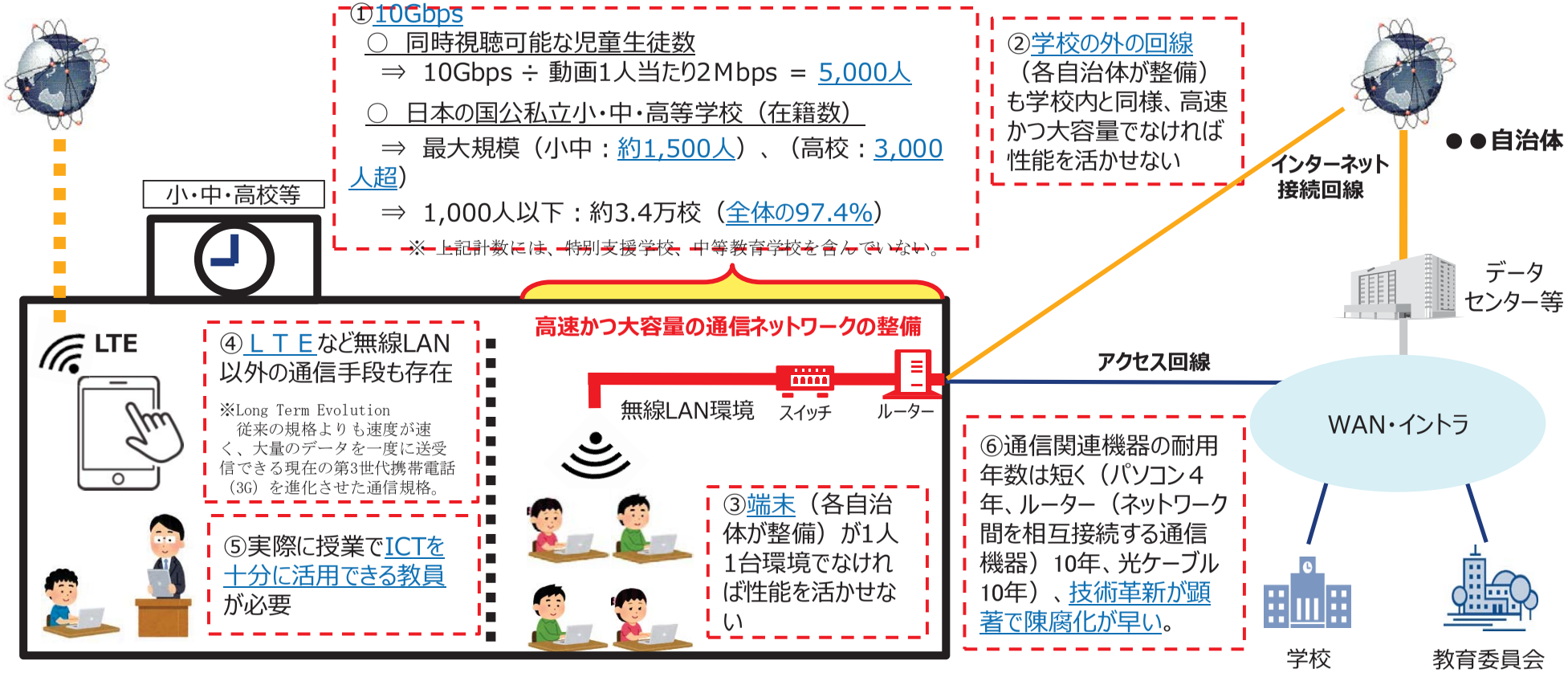
＜改革の方向性＞
○ 平成21年度以降の予算措置や地方財政措置の結果を鑑みれば、単純に整備に要する国費を投じれば学校のICT化が進むというものではなく、教育のICT化がいかに重要かつ必須の教育ツールであるか、実施主体である地方自治体（教育現場）の理解を得ることが最重要課題。このため、エビデンスに基づく教育効果の提示などにより自治体が抱えているICT化への課題や懸念を払拭する必要があるのではないか。

（参考）GIGAスクールネットワーク構想（令和2年度概算要求）の留意点

義務教育

資料Ⅱ－３－６

○ GIGAスクールネットワーク構想　：
国公私の小・中・高等学校等（3.6万校）の全ての学校に、高速かつ大容量の無線LAN（10Gbps）を3年間で整備。
（補助率：1/2(公立、私立）、10/10（国立）、国費単年度：375億円）



➢ 整備率に自治体間のバラツキがある中、各自治体の計画や地域性、学校規模を考慮せず、全ての学校に一律に無線LAN（10Gbps）を設置するとの方針で整備することは適当か。

➢ 学校ICT環境の促進を図る上では、どのような教育を行いたいのか各自治体の理解を得た上で、自治体の様々なネットワーク環境等に応じた、計画的・一体的な整備を行うことが重要。国費で支援を行う場合は、地方財政措置との関係を整理するとともに、上記の観点から検討を行うことが必要ではないか。

学校施設の効率的な整備

○　平成25年に策定された「インフラ長寿命化基本計画」（※）では、地方公共団体を含め、個別施設ごとの長寿命化計画の策定を通じてメンテナンスサイクルを構築し、トータルコストの縮減・平準化を図っていくことが掲げられている。

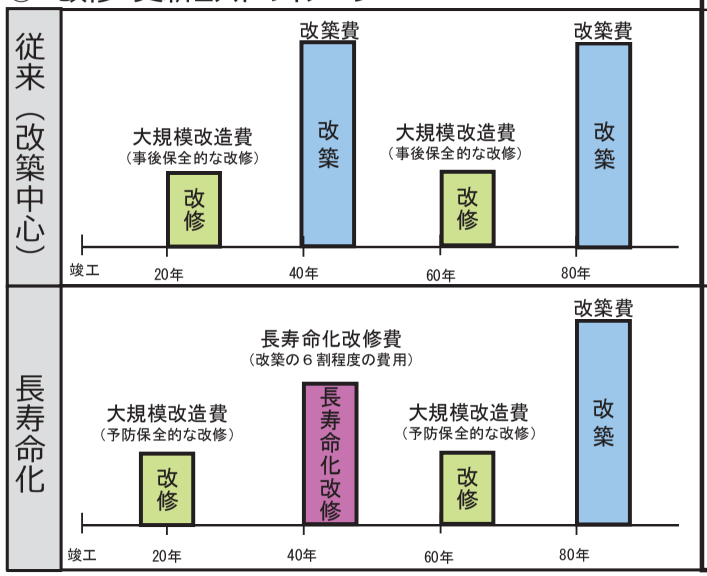
（※）「インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議」において政府全体の取組として取りまとめたもの。

○　学校施設に関しては、将来的な人口動態も見据えた学校規模の適正化に配意しつつ、各教育委員会で個別施設計画を2020年度までに策定することになっている。しかし、約8割の学校で未対応であり、早急に検討を進めていく必要。

○　さらに、整備の効率化の観点からは、長寿命化に加え、整備手法の工夫によりコストの縮減を図っていくことも重要。

＜長寿命化によるコスト低減＞

○　改修・更新コストのイメージ



例）福島県矢吹町

町内４小中学校の40年間における維持・更新コスト

196億円

152億円

▲44億円削減
（▲22%削減）

出典：矢吹町学校教育施設長寿命化計画

○　個別施設計画の策定状況

	策定済	未策定
公立小中学校	22%	78%

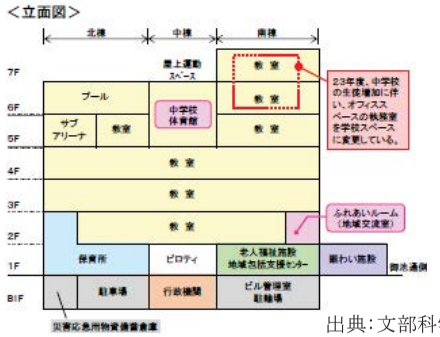
注：調査対象は、学級数が12～18学級かつ築15年以上40年未満で建物面積が1,000㎡以上の校舎がある学校。
出典：財務省　「令和元年度予算執行調査」

＜施設整備手法の工夫＞

例１）　PFIを活用した学校施設の複合施設化

○　京都御池中学校では、保育園、老人福祉施設、行政機関等との複合化をPFI事業により実施。

○　従来の整備手法と比べ、施設整備及び維持管理費を３０％削減。



出典：文部科学省

例２）　学校プールの廃止と既存屋内温水プールの活用

○　神奈川県海老名市において、市内小中学校19校のプールを全て廃止し、既存の屋内温水プール４施設で水泳授業を実施。

○　学校プールの建替え・維持と比較し、20年間で約19億円程度の削減効果

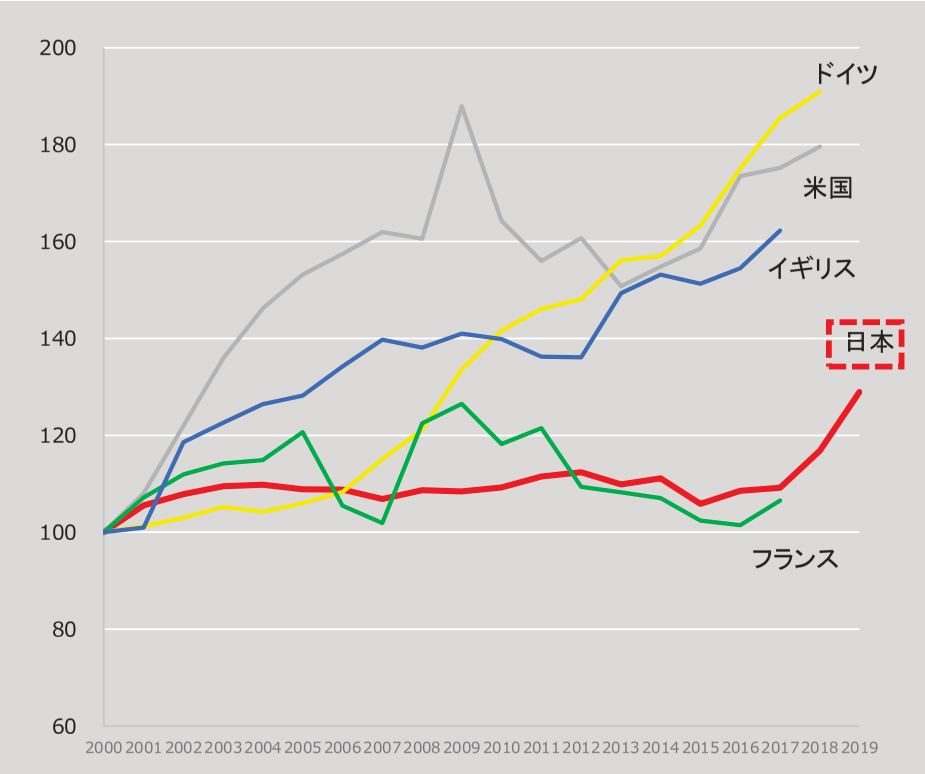
出典：文部科学省

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

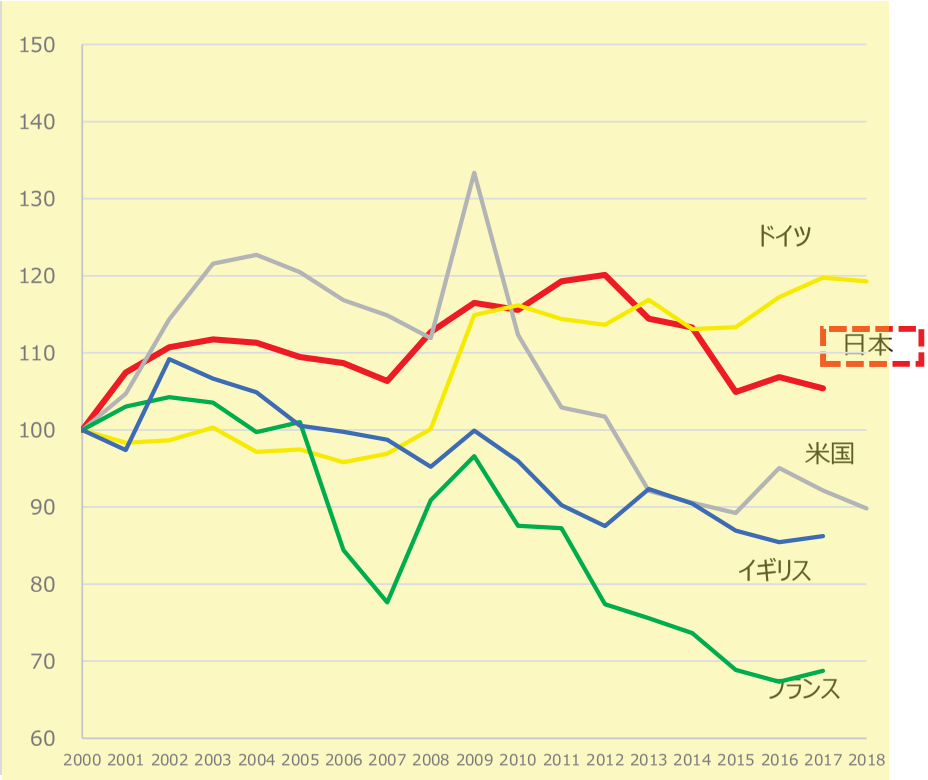
資料Ⅱ－３－８

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）



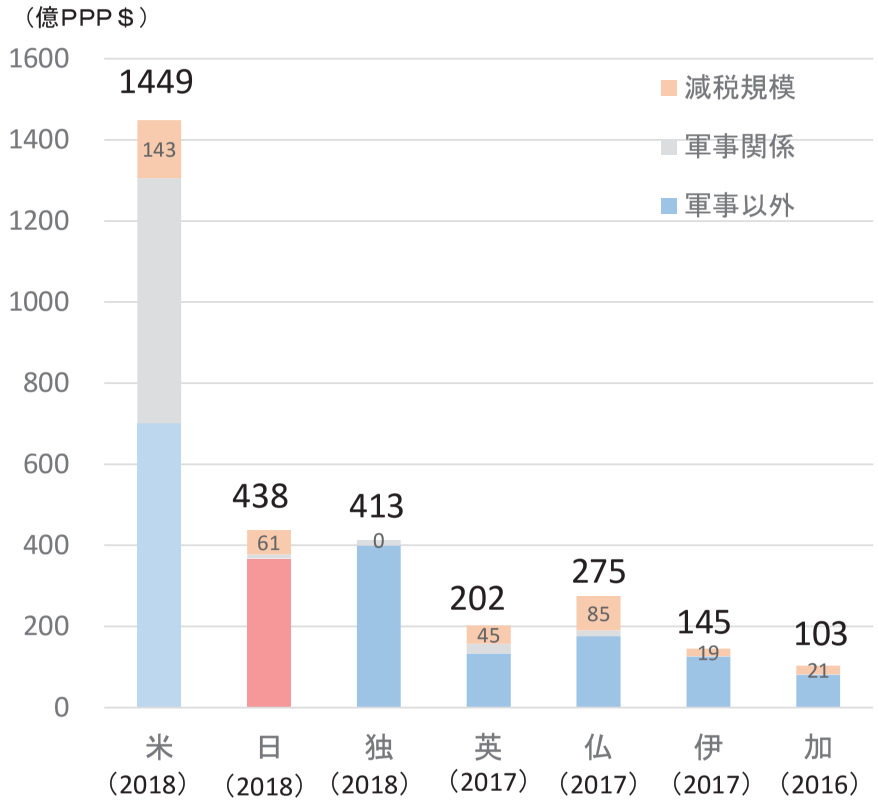
（注１）左のグラフにおいては、各国の科学技術予算の各国通貨ベースのデータを比較。
（注２）上記の数値は、中央政府の科学技術関係予算であるが、ドイツは連邦及び州政府の科学技術関係予算の合計を計上。

（出典）「科学技術指標2019」（文部科学省　科学技術・学術政策研究所）より財務省作成。

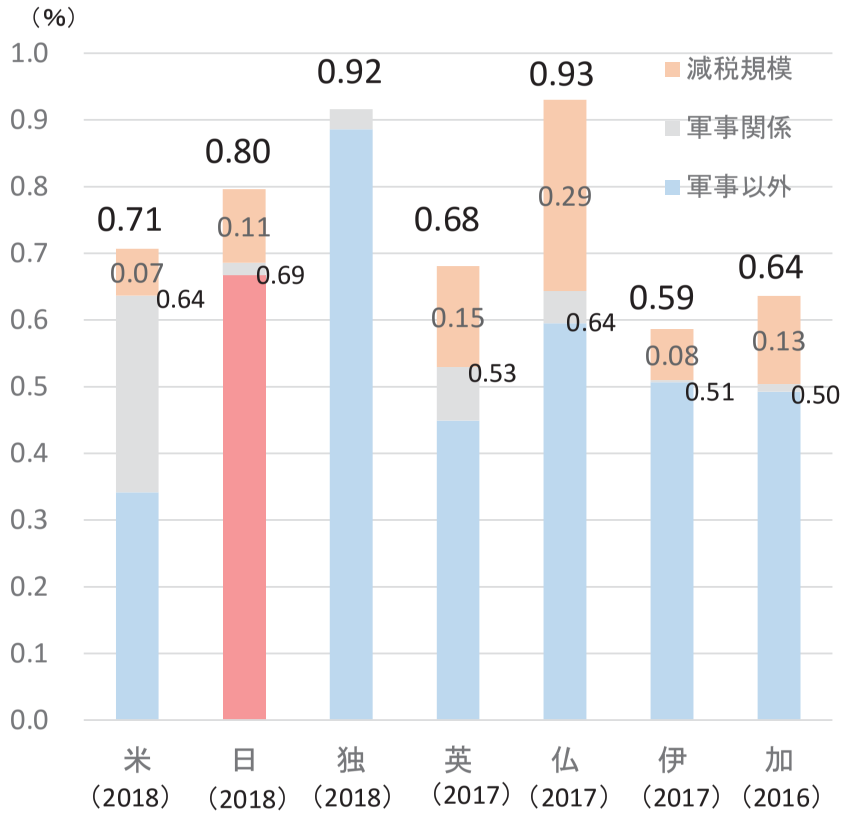
科学技術関係予算の「絶対水準」は主要先進国と遜色ない規模

○　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）

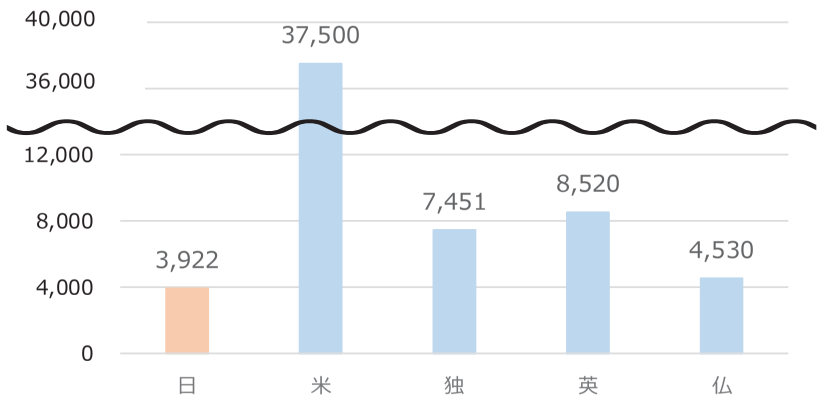


（注）減税規模については、直近のデータがないため、米2013年、英・仏2015年、その他2016年のデータを使用。
（出典）OECD Main Science and Technology Indicators, R&D Tax Incentive Indicators

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

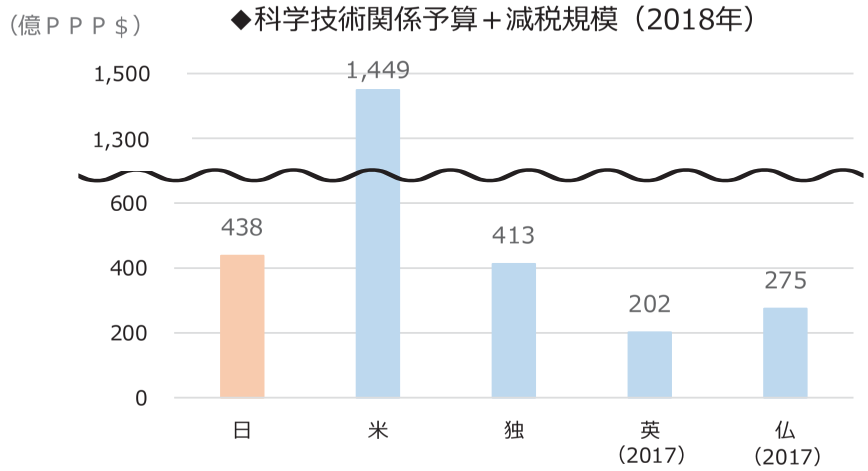
○　現在の科学技術関係予算の水準はドイツ並みで、英、仏よりも多いにもかかわらず、これらの国々よりTop10%論文数が少なく、研究開発の生産性が低い。

◆Top10%論文数（2017年）

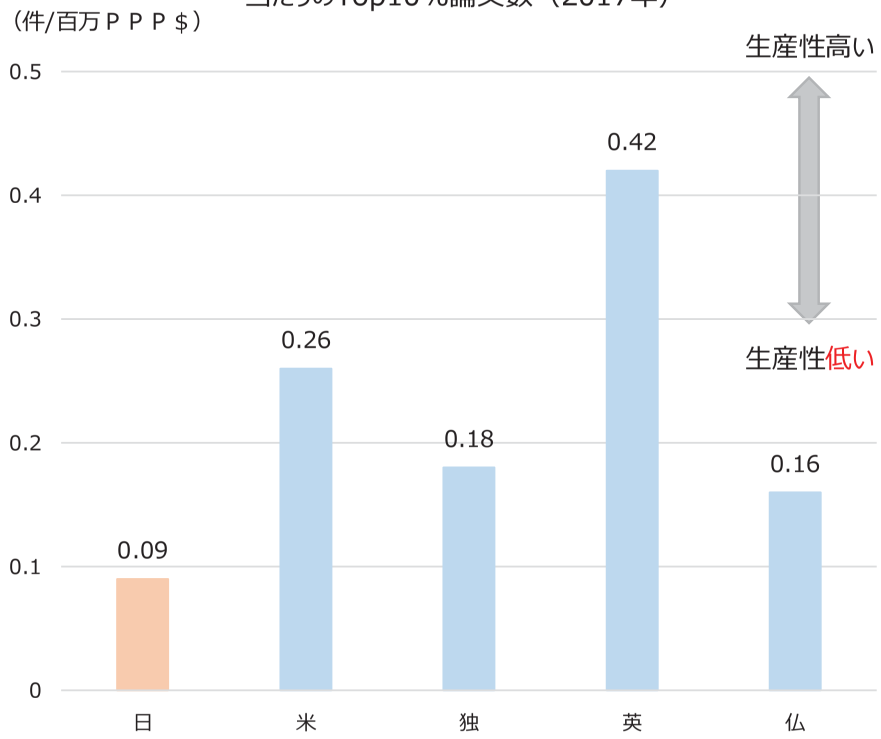


（出典）科学技術指標2019（2019年8月、科学技術・学術政策研究所）より財務省作成

◆科学技術関係予算＋減税規模（2018年）



◆「科学技術関係予算＋減税規模」100万ドル当たりのTop10%論文数（2017年）



（注）左上図の「Top10%論文数」を左下図の「科学技術関係予算＋減税規模」の数値で除したもの。

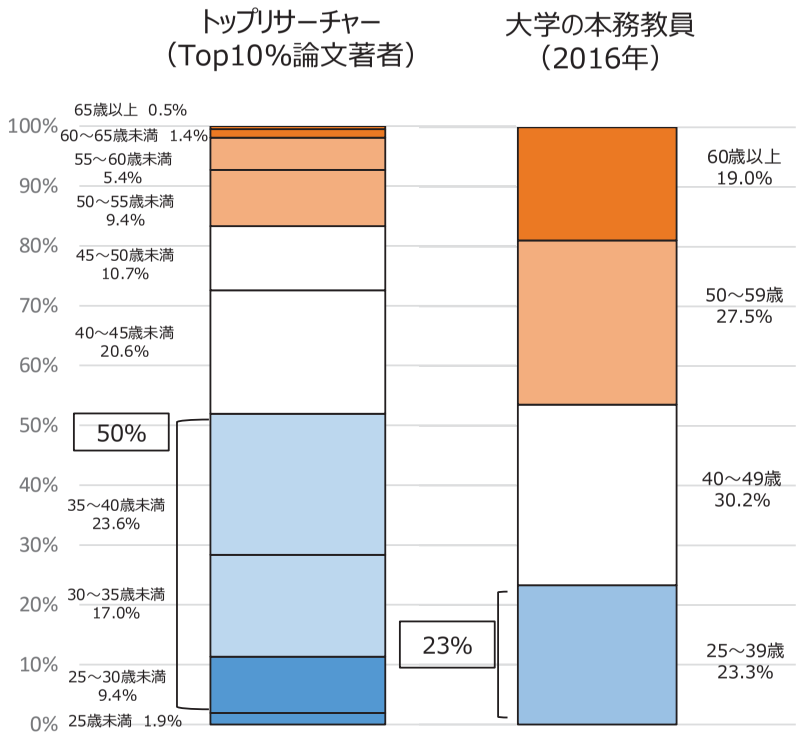
（注）減税規模については、直近のデータがないため、米2013年、英・仏2015年、その他2016年のデータを使用。
（出典）OECD Main Science and Technology Indicators, R&D Tax Incentive Indicators（extracted on 7 May 2019）

日本の研究力向上に向けた課題

○　日本の科学技術関係予算の規模は主要国と比べて遜色ない水準。しかし、論文数シェアが低下してきたことなどをもって日本の研究力が低迷していると指摘されており、研究力向上に向けては、主に以下の課題が挙げられる。

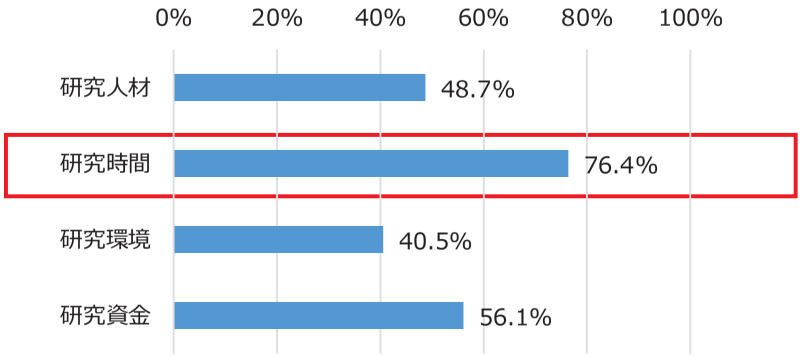
- 若手研究者が、質の高い論文を多く出している一方、身分が不安定化しているとの指摘　⇒　若手研究者の活力向上
- 研究者が研究パフォーマンスを高める上で、研究時間の確保の困難さが最大の制約要因　⇒　研究者の事務負担の軽減
- 産業界から大学への資金の流れや政府の基礎研究向け支援の確保　⇒　官民の適切な役割分担・連携

◆研究者の年齢構成



（出典）文部科学省　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年３月）及び文部科学省　科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2019」（2019年８月）より財務省作成。

◆研究パフォーマンスを高める上での制約要因について回答した研究者の割合



（注）「非常に強い制約となっている」又は「強い制約となっている」と答えた回答者の割合（複数回答可）。
（出典）文部科学省　「平成30年度大学等におけるフルタイム換算データに関する調査」（令和元年６月）

◆企業の研究開発費のうち大学に投じる研究開発費の割合（2017年）

日	米	独	仏	英
0.7%	1.0%	3.7%	1.0%	1.6%

（注）文部科学省　科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2019」に基づき作成。独、英は2016年、仏は2015年の数値

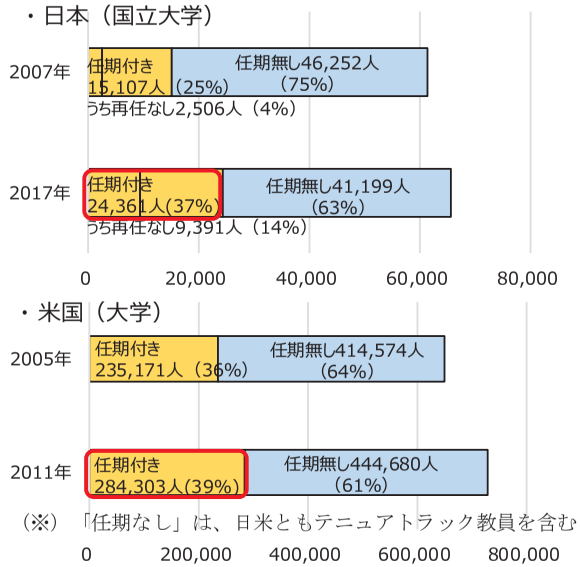
若手研究者の活力向上①：若手研究者への支援

○ 国立大学では、法人化以降の定年延長等に伴うシニア教員の残留等の結果、教員数が増加する中でも若手が減少。

○ 競争的資金による若手研究者の任期付採用数が増加し、若手研究者の身分の不安定を招いているとされるが、任期付き教員の割合は、米国も約４割と同程度の水準であり、海外においても、研究者のキャリアパスは任期付きから始まるのが通例。

○ 科学研究費助成事業（科研費）等の競争的資金では若手研究者への支援重点化を進めており、科研費の採択件数に占める若手研究者の比率が上昇。また、競争的資金の支援期間は、科研費が２～６年であるなどOECD諸国と同様の長さ。

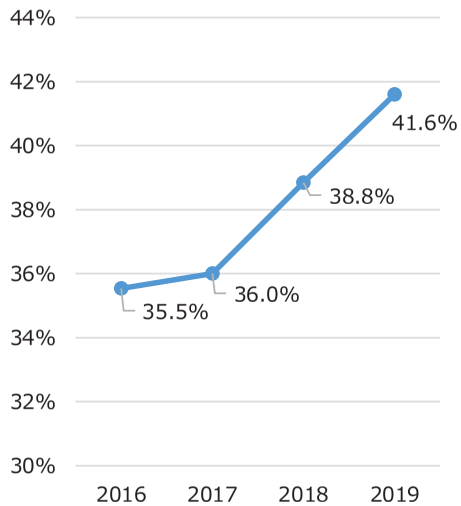
◆教員の雇用状況（日米比較）



（※）「任期なし」は、日米ともテニュアトラック教員を含む

（注）文部科学省資料、科学技術・学術政策研究所資料より財務省作成。

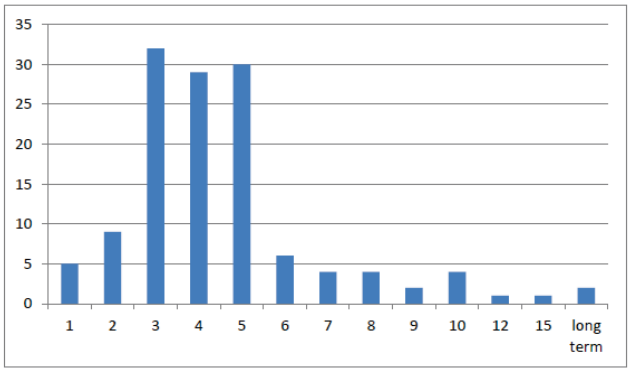
◆科研費の採択件数に占める若手研究者の比率



（注）文部科学省資料より財務省作成。

◆OECD各国の研究費の支援期間（年）

Figure 6. Grant duration (in years) of research funding schemes analysed (multiple response possible)



（出典）OECD, "Effective Operation of Competitive Research Funding Systems" (October 2018)

＜改革の方向性＞

○ 若手研究者の処遇について、まずは、大学自らの人事・給与マネジメント改革により改善を図る余地があるのではないか。

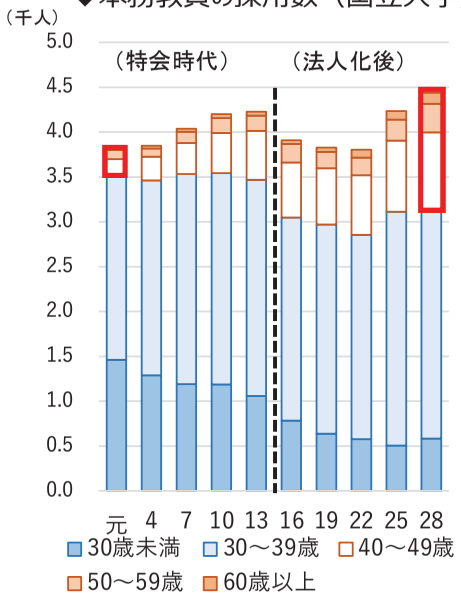
○ 科研費等において若手研究者への重点化を引き続き推進するとともに、チーム型研究等での人材育成の強化や資金配分機関の連携等を通じ、研究成果を出す若手研究者が、研究の方向性（基礎研究の探求、社会実装等）に応じて様々な研究資金を継続して獲得できるよう、競争的資金全体を見直していくことが重要ではないか。〔次期科学技術基本計画に向けた課題〕

若手研究者の活力向上：大学における若手教員の活用

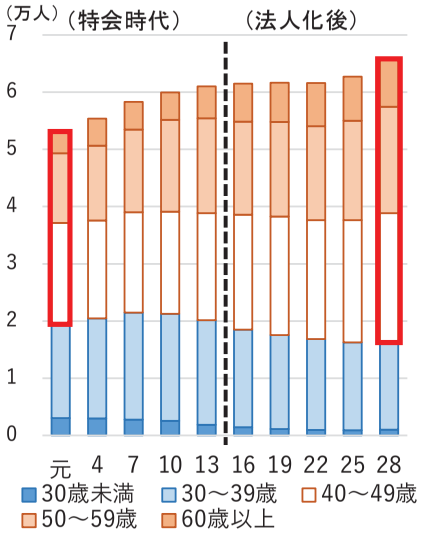
○　国立大学においては、平成16年の法人化以降、定年延長等に伴いシニア教員が残留するとともに、採用においてもシニアが増加し、若手が減少。結果、教員数が増加する中でも若手が減少。

○　従来、大学は教員の業績評価を任期・雇用の判断にほとんど活用してきておらず、近年改善が見られるものの、その割合はまだ低い。

◆本務教員の採用数（国立大学）



◆本務教員数（国立大学）



◆教員の業績評価の活用状況

＜平成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%

＜平成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、平成26年度は国立大学の約95％が教員の業績評価を実施、平成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「学校教員統計調査」
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）

若手研究者の活力向上②：博士課程修了者のキャリアパスの多様化

○　博士課程修了者のうち、約2割は就職も進学もしていない。また、雇用された場合の雇用先を見ると、民間企業の比率は2～3割。

○　産業サイドから見ると、内部人材の育成の方が効果的、特定分野の専門知識は持つがすぐには活用できない、といった理由で博士課程修了者を採用しない企業がある一方、採用した企業においては、学士・修士に比して満足度が高い。

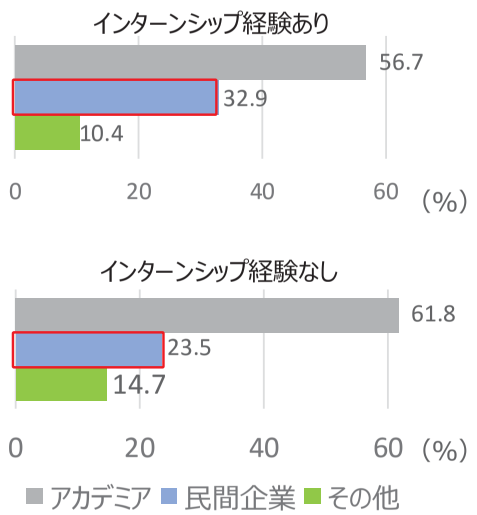
○　博士課程修了者がインターンシップ経験を有する場合、民間企業に就職する者の割合が大きくなるが、研究開発者向けのインターンシップを実施している企業は約3割に留まっている。（※インターンシップによるキャリアパスの多様化（民間企業への就職促進）については、平成20～26年度に実施した文科省のモデル事業においてその有効性を確認済み）

博士課程卒業後の状況	
就職・進学者	75.2%
就職も進学もしていない者	17.3%
その他	7.5%

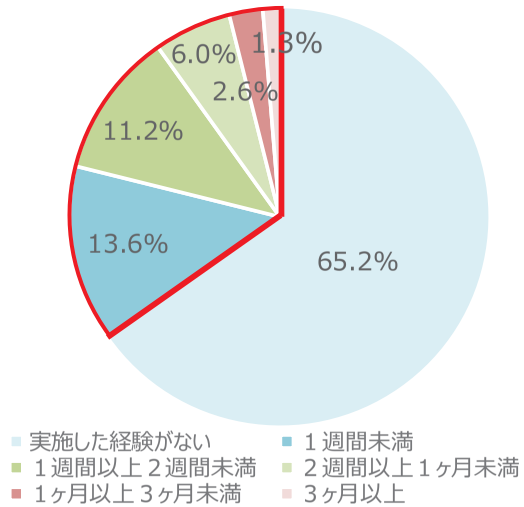
雇用先機関の状況（2015年博士課程修了者）			
大学等	52.3%	非営利団体	7.9%
公的研究機関	8.8%	個人事業主	3.3%
民間企業	24.7%	その他・無所属	3.0%

研究開発者の採用後の印象	期待を上回った	期待を下回る
学士号取得者	5.3%	5.2%
修士号取得者	6.2%	8.1%
博士課程修了者	9.6%	5.3%
ポスドク	7.0%	6.1%

博士課程修了者の雇用先機関（インターンシップ経験の有無別）



民間企業における研究開発者向けのインターンシップの実施状況



（出典）文部科学省「学校基本調査」、文部科学省　科学技術・学術政策研究所「博士人材追跡調査」第2次報告書、文部科学省　科学技術・学術政策研究所「民間企業の研究活動に関する調査報告」（2012、2018）

＜改革の方向性＞

○　若手研究者のキャリアパスの多様化、特に民間企業への進出を図る上で、インターンシップ機会の拡充など、産学の自発的な取り組みで改善できる余地があるのではないか。

研究者の事務負担の軽減

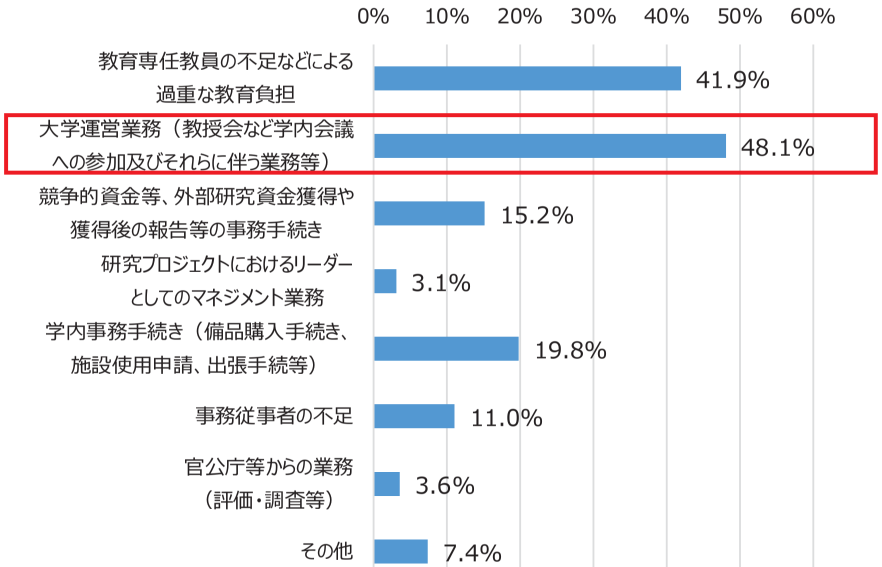
○　研究成果を出す上で、大学運営業務（学内会議への参加等）が研究時間確保の観点から最大の制約。

○　競争的資金の事務手続は、科研費の申請手続の電子化等の改善が進捗。また、リサーチ・アドミニストレーター（URA）(注)の配置を増加させるなど研究者の負担軽減の取組を進めているが、依然として、政府の取組が不十分との指摘もある。

（注）大学等において、研究活動の企画・マネジメント等を行うことにより、研究者の研究活動の活性化等を支援する人材。

○　なお、競争的資金等の事務手続に要する時間は、年間の研究時間のうち５％程度との調査結果もある。

◆研究パフォーマンスを高める上での制約要因について回答した研究者の割合（研究時間）



（注）「非常に強い制約となっている」又は「強い制約となっている」と答えた回答者の割合（複数回答可）。
（出典）文部科学省「平成30年度大学等におけるフルタイム換算データに関する調査」（令和元年６月）（右下の表も同様）

質問内容	指数				
	著しく不十分（2.5未満）	不十分との強い認識（2.5～3.5）	不十分（3.5～4.5）	ほぼ問題ない（4.5～5.5）	問題ない（5.5以上）
政府の公募型研究費において、申請時の申請書や審査員の負担及び課題実施に際しての手続・評価等にかかる研究者の負担を低減するような取組が十分に行われていると思いますか。		●←			

（注）日本の科学技術の状況変化等を把握するため、毎年、同一回答者に行う意識調査。「不十分」から「十分」の６点尺度を０～10の値に変換。大学・公的研究機関グループに係る今回の上記結果（2.9）は平成28年度（3.1、白丸）から悪化。
（出典）文部科学省　科学技術・学術政策研究所「科学技術の状況に係る総合的意識調査」（令和元年４月）

競争的資金等、外囲部研究資金獲得や獲得後の報告等のための業務手続に費やした日数・時間			年間の研究時間に占める割合	年間の総職務時間に占める割合
年間の平均的な日数（a）	平均的な１日の時間（b）	年間の総時間（c）：(a)×(b)		
15.5日	2:01	43時間	5.0%	1.7%

（注）学問分野別の有効回収数に応じた重み付け集計のため、(c)は単純に(a)×(b)の値にならない。

＜改革の方向性＞

○　研究者の事務負担軽減に向けては、研究現場の実態を把握した上で、大学における学内業務の効率化や研究資金における申請・審査事務等の簡素化・合理化など、多角的に検討を進めていくことが重要ではないか。

研究者の事務負担の軽減：競争的資金等に係る事務手続等

資料Ⅱ－３－16

（研究現場に）おカネがないというが、戦後直後のわれわれの時代もカネはなかった。**カネのないことが（研究現場に元気がない）第一因だとは思わない。反対に、カネを取るための書類書きなどが忙しくなった**。

益川敏英・京都産業大学教授（2018.2.10 週刊東洋経済）

日米の研究環境を比べると、違いにがくぜんとする。グラッドストーンでは研究者は実験エリアをのんびりと歩いていたり、他分野の研究者と交流を深めたりと、余裕を持ちながら研究に取り組んでいる。一方、**日本の研究者は多忙だ。研究業務に加え、書類作りなど煩雑な事務に追われる。若手は学生への実験指導や器具、試薬の管理などがあり、さらに忙しい。クリエイティブなことに集中するエネルギーを吸い取られており、この環境でいい仕事ができるのか大いに疑問だ**。

山中伸弥・京都大学iPS細胞研究所所長（2016.8.26 日本経済新聞）

○　誰も読まないのになぜここまでと思わせる膨大な報告義務のために貴重な研究時間が奪われている

(1) **プロジェクトの種類にもよるが報告書の量が半端ではない**。書く方も評価する方も絶句したくなるほど膨大だが、研究成果という最も大事な部分に関する記載が相対的に少ない。そのため、実績に対する研究者側の意識も散漫になりやすい

(2) **クレストの報告書では、全口頭発表がリストアップされたり、予定した時系列に沿って研究が行われなかった理由を記載する義務があったり**。評価のため、全体として60ページを超える報告書が毎年五人分送られてくる。これが三億円の研究費の日本的な価値なのか？　誰も読まないばかりか、継続プログラムすら存在しないのになぜここまで？ーーと欧米の友人に驚かれた。（略）

○**増え続ける申請とそれにかかわる審査、選考、最終報告、最終評価（大型のみ）のために浪費する研究者のエネルギーを重複申請制限で抑えるのは如何なものか**。事前に示された評価軸に沿ってフェアで厳密な最終評価を行い、明確な成果を挙げたプロジェクトには継続を可能にする一方、成果をあげなかったプロジェクトにはなんらかのペナルティーを設けることで、自浄作用を誘導する方向が望ましい。

相田卓三・東京大学教授（2019.9.12　総合科学技術・イノベーション会議有識者議員懇談会配布資料（抜粋））

○競争的資金に係る研究者の負担、支援状況等に関する意見（過去の調査から評価を下げた者の意見）

・「申請者の負担は軽減されたが、審査員の負担が継続している（正月は審査業務でつぶれる）」、「採択決定から研究開始に至るまでの事務手続きが非効率」、「各機関の申請フォーマットを極力統一すべき、研究者は、単なるフォーマット修正に莫大な時間を割いている」、「書類を整えるだけで多大な労力と時間を要する」、「大学事務のローカルルールが負担低減を阻んでいる」等（事務負担）

・「（個々の事業の）研究期間が短く（３～５年）、継続性の観点で課題」、「研究成果の確認、評価に至るタイムスケールが短くなり、短期的成果に向けた圧力が高くなっている」、「省庁間の異なる公募型研究費の橋渡しは不十分」、「特定の研究に省庁間で重複して支援がなされている」等（公募型研究費等の支援）

文部科学省　科学技術・学術政策研究所「科学技術の状況に係る総合的意識調査」（令和元年４月及び平成30年４月）

官民の適切な役割分担・連携

○　基礎研究から事業化までを見据えた「戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）」第２期（平成30年度～令和4年度）では、国の資金の半分が民間企業に向けられる一方、大学向けは４分の１に留まる。来年度の中間評価以降導入されるマッチングファンド方式において、本来民間が負担すべき範囲まで国が肩代わりされることのないよう厳格な運用が求められる。

○　産学連携・拠点形成事業について、他国では、大学と産業界の連携促進や民間との役割分担の観点から、民間資金とのマッチングファンド方式の徹底がなされた事業も見られるが、我が国では、こうした取組は近年の一部の事業に止まる。

◆SIP第２期（平成30年度）の国からの支出状況

	総額（百万円）	大学		国研機関		民間等		自治体	
		支出額（百万円）	機関数	支出額（百万円）	機関数	支出額（百万円）	機関数	支出額（百万円）	機関数
12プロジェクト計	22,203	5,999	134	5,104	34	10,958	229	142	14
支出総額に対する比率	100.0%	27.0%		23.0%		49.4%		0.6%	

SIPが導入するマッチングファンド方式（概要）

・①TRL（注）が中間評価時点で５（想定使用環境下での技術実証）以上等、②国が率先して取り組むべき社会課題解決のための研究開発ではなく、専ら民間企業の競争力強化に資する、のいずれも概ね満たす研究開発について、中間評価以降の各年度において、マッチング率50%（民間企業等の貢献額が政府からの委託額と同額）以上を求める。

（注）TRL（技術成熟度レベル）は、基礎研究から事業化までの研究段階をレベル１～９で段階付けするもの。

◆海外の拠点形成事業の例

■ドイツ・研究キャンパス事業
・　政府支援と企業の持ち出し（金銭提供以外を含む）が１対１であることが採択要件。

■ドイツ・先端クラスター事業
・　地域側の民間資金等が連邦政府の支援額と同額以上であることが採択要件。

■米国・産学共同研究センター（I/UCRC）プログラム
・　産学連携拠点の自立運営に向け、５年間で仕切る３フェーズで政府支援を段階的に縮小。同時に、契約企業数及び会費を段階的に増やすことが支援継続の要件。

（出典）「ドイツに学ぶ科学技術政策」（2016年）、「米国国立科学財団NSF」（2018年）から財務省作成

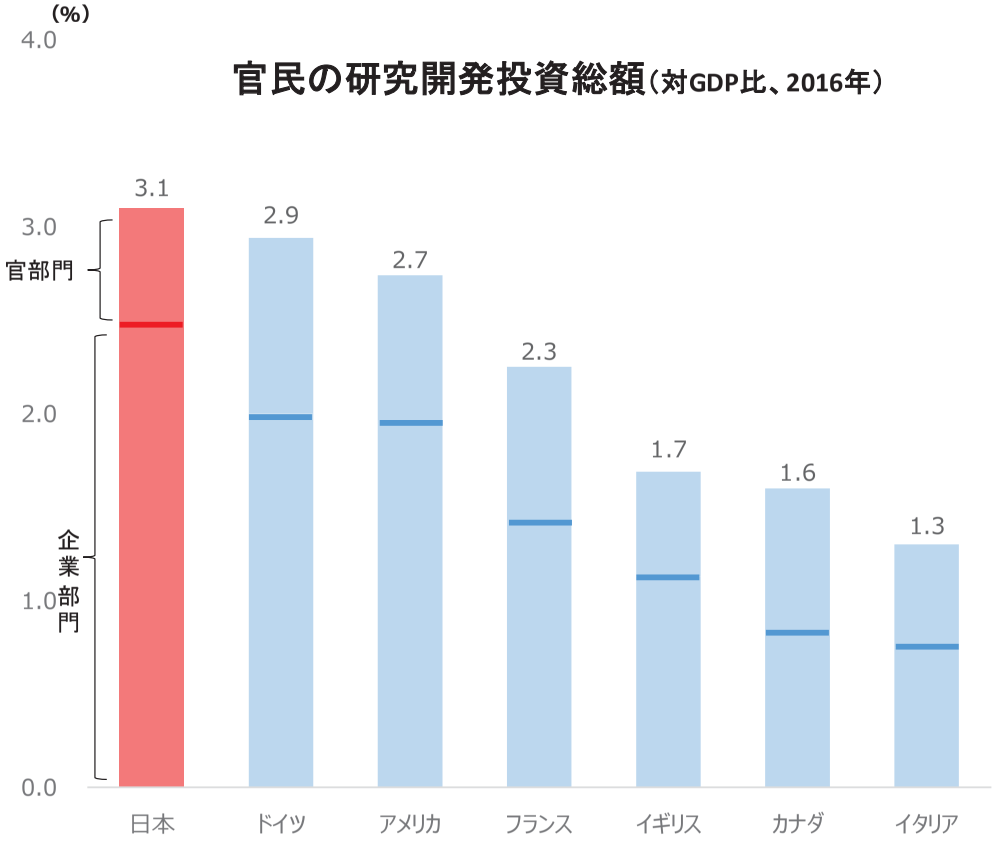
＜改革の方向性＞

○　国の支援が民間資金の活用が難しい基礎研究等に適切に配分されるよう、実用化を射程に含む研究資金や産学連携・拠点形成事業については、SIPの運用も検証しつつ、研究フェーズの進捗等に応じた客観的な判断に基づくマッチングファンド方式の導入など、民間資金を活用する仕組みを工夫していくことが重要ではないか。

官民の適切な役割分担・連携：企業部門の研究開発投資

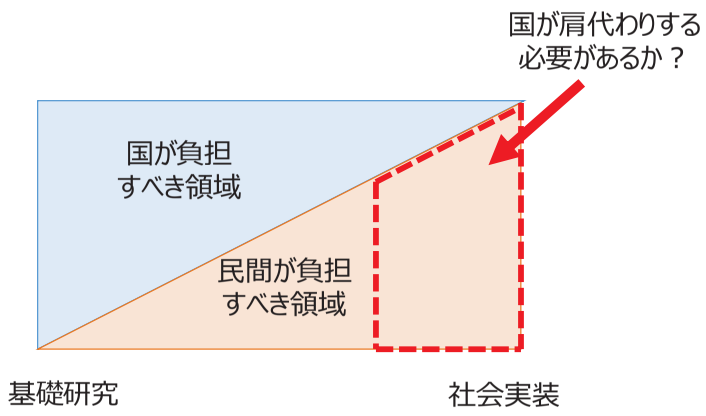
○ 我が国の**企業部門の研究開発投資の規模は、主要先進国の中でトップクラスの水準**にある。

官民の研究開発投資総額（対GDP比、2016年）



（出典）OECD, Main Science and Technology Indicators

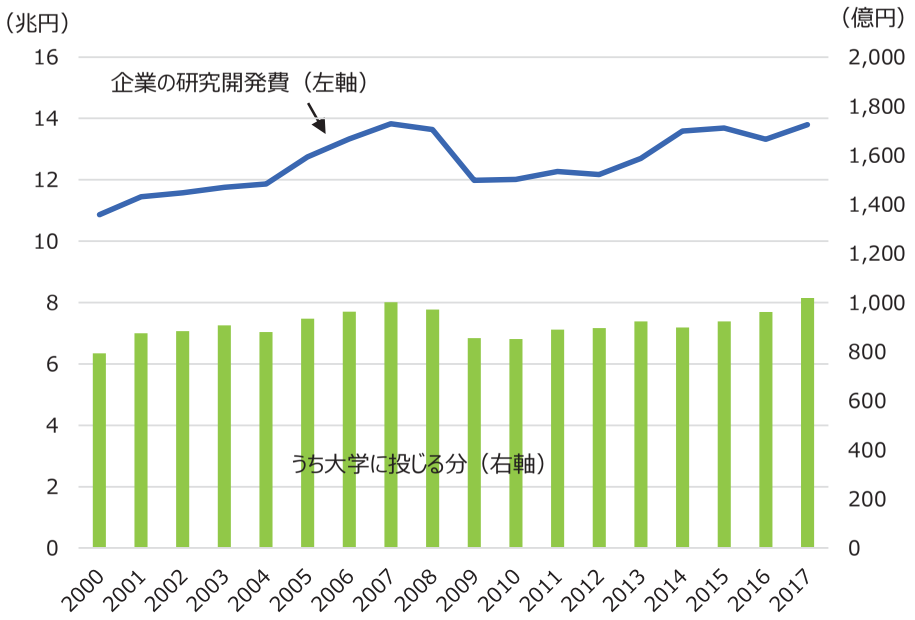
国と民間の支援のイメージ



官民の適切な役割分担・連携：民間から大学への投資をさらに呼び込む必要

○　企業が好業績にあり、企業の現金保有は過去最高水準にある中でも、日本企業の研究開発投資への意欲は高いとは言えない。
①　企業が大学に投じる研究開発費は伸びず、
②　その割合も諸外国と比べて低水準。
③　さらに、１件当たりの規模も小さい。

① 企業の研究開発費のうち大学に投じる研究開発費の推移



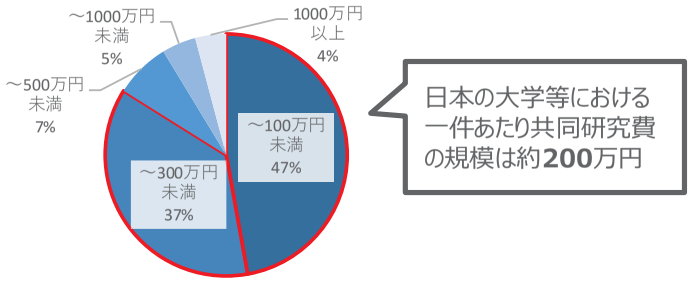
（出典）文部科学省　科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2019」より財務省作成

② 企業の研究開発費のうち大学に投じる研究開発費の割合（2017年）

日	米	独	仏	英
0.7%	1.0%	3.7%	1.0%	1.6%

（注）文部科学省　科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2019」に基づき作成。独、英は2016年、仏は2015年の数値。

③ 大学等の産学共同研究の１件当たりの規模



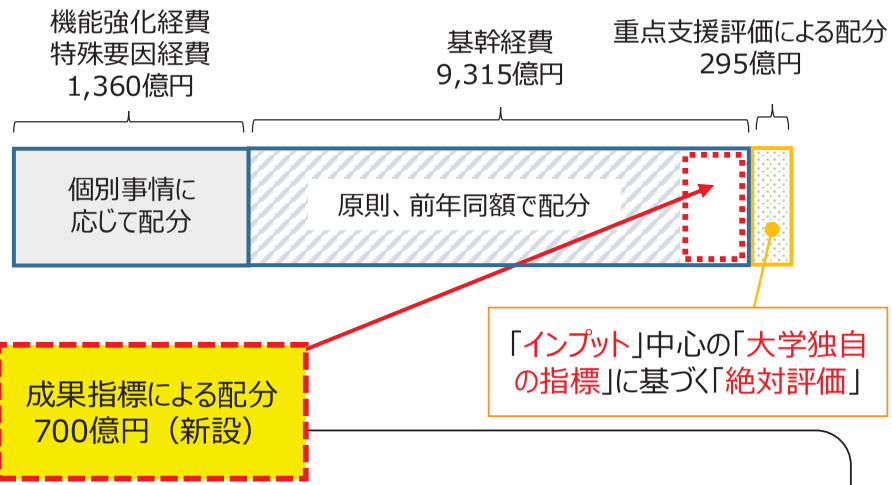
（出典）文部科学省「平成29年度　大学等における産学連携等実施状況について」（2019年２月）

「共通の成果指標に基づく相対評価（約700億円）」の実施結果

国立大学

資料Ⅱ－３－20

◆令和元年度予算における
国立大学法人運営費交付金（10,971億円）の配分方法



○ 「成果」、「大学間共通」の指標で「相対評価」
(1) 会計マネジメント改革の状況
(2) 教員一人当たり外部資金獲得実績
(3) 若手研究者比率
(4) コスト当たりTop10%論文数
(5) 人事給与・施設マネジメント改革の状況

○ 各大学の前年度基幹経費の約7%分（配分基礎額）を上記の評価に基づき、▲10%～＋10%の範囲内で増減。
（※配分対象割合、増減率を2020年度以降順次拡大）

○ 配分される資金は基幹経費の内数（使途は自由）

○ 重点支援の類型ごと（※）に相対評価を行い配分

※重点支援①：地域のニーズに応える人材育成・研究（55大学）
重点支援②：分野ごとの優れた教育研究拠点やネットワーク形成（15大学）
重点支援③：世界トップ大学と伍して卓越した教育研究（16大学）

◆「共通の成果指標に基づく相対評価（約700億円）」の実施結果

＜指標ごとの主な評価結果＞

(1) 会計マネジメント改革の状況

・財務諸表における学部・研究科ごとの部門別開示を行っている大学は依然として５%未満と学外への可視化が不徹底。
・共同研究に必要な間接コストの積算及び設定を行っている大学は、重点支援①13%、②0%、③56%と間接費収入確保に向けた取組は道半ば。

(2) 教員一人当たり外部資金獲得実績

・重点支援類型ごとの平均で見ると、研究教育資金（受託研究等）は①93万円、②107万円、③193万円、経営資金（寄付金等）は①151万円、②170万円、③233万円であるが、例えば重点支援③でも低調な大学があるなど、さらに取組を強化する余地。

(3) 若手研究者比率／(4) コスト当たりTop10%論文数

・重点支援類型ごとの平均で見ると、①21%、②22%、③27%。
・若手研究者比率が高いほどコスト当たりTop10%論文数も多い。

(5) 人事給与・施設マネジメント改革の状況

・業績評価については、給与・賞与への反映は進んでいるが、任期・雇用更新や研究費等予算配分への反映は概ね3割以下の大学でしか行われておらず、取組は道半ば。
・年齢構成の適正化に取り組んでいる大学も概ね3割以下に留まる。

＜配分結果＞

・各大学ごとの配分基礎額に対する増減率は、▲7.9%～7.7%の範囲。
・各大学ごとの増減額を特殊要因を除いた運営費交付金の総額と比較すると、▲0.40%～0.55%の範囲に留まる。

総括
○ 適切な評価指標の設定（継続含む）による改革のインセンティブ付け
○ 配分総額・増減率の拡充による更なる重点支援

「共通の成果指標に基づく相対評価」の強化・拡充

国立大学

資料Ⅱ－３－21

○「新経済・財政再生計画改革工程表2018」（平成30年12月経済財政諮問会議）では、令和2年度において以下の取組を求めている。

（１）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を行い、その結果を活用すること

（２）配分対象割合・再配分率を順次拡大すること

（１）教育・研究の成果に係る客観・共通指標の活用

（基本的考え方）

- 令和元年度では、教育・研究の成果に係る指標について、「コスト当たりTop10％論文数」を試行的に導入。
- 令和2年度に向けては、これに加え、昨年の財政制度等審議会の建議も踏まえた、教育・研究の質を測る客観的かつ比較可能な指標の設定が求められる。

（具体的方向性）

- 単なる取組やインプットを評価する指標ではなく、アウトカムに重点を置いた指標を設定することが重要。
- 中央教育審議会答申（「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」）や国内大学における学内データの活用事例などを踏まえると、学問分野の違いに配慮しつつ、
  - ① 教育の質に関しては、進路等の卒業後の状況（進学率・就職率など）、といった指標がありうるか。
  - ② 研究の質に関しては、Top10％論文数に加え、科学研究費等の競争的資金の採択実績、といった指標がありうるか。

（２）配分対象割合・再配分率の順次拡大

○ これまで財政制度等審議会においても指摘されてきたように、重点支援評価に基づく配分（295億円）には評価・配分手法として様々な課題があり、評価の枠組み全体の在り方として、これを縮小するとともに、相対評価を拡充していくことが必要。

○ その際、全体として現状の評価枠（約1000億円）からの積み上げも念頭におきつつ、改革に取り組む大学への重点支援を強化することが重要。

今後に向けた視点：資源配分における評価の活用／資源配分の最適化

国立大学

資料Ⅱ－３－22

＜問題意識＞

第4期中期目標期間(R4～9年度)に向け、国立大学の多様性を踏まえつつ、資源配分の在り方をどのように考えていくべきか。

第３期中期目標期間（H28～R3年度）

地域貢献、専門分野、卓越性等の大学の特性に応じた３つの重点支援枠

H28

３つの枠毎に「重点支援評価」を導入
（約100億円）

財政制度等審議会の指摘（Ｈ30秋・R元春）
- 必ずしもアウトカム指標ではない。
- 相対評価でないうえに、必ずしも厳格でない自己評価が行われている。

R元（第３期の折り返し地点）

維持（295億円）

３つの枠毎に、「共通の成果指標に基づく相対評価」を導入
（700億円）

第４期（R4～R9年度）

（A）
資源配分における評価の在り方

（B）
多様性を踏まえた配分

＜改革の方向性＞

（A：資源配分における評価の在り方）

○ 「共通の成果指標に基づく相対評価」の実効性を引き続き検証しつつ、その枠組を基本に、改革に真摯に取り組む大学への重点支援の在り方を検討すべきではないか。

○ その際、配分額を長期にわたって固定することなく、進行中の改革の成果を毎年度適切に評価していくことが重要ではないか。

（B：多様性を踏まえた配分）

○ 相対評価の母数となる大学数は一定の規模を確保しつつ、大学の特性に応じたスキームを検討することが考えられるか。

○ 大学の多様性を踏まえつつ、各大学において大学自らの経営判断に基づき学内の資源配分の最適化を図ることが重要。

－相対評価の枠組みを通じた、経営判断力向上に向けた環境作りへのインセンティブ付け
（例：学部・学科ごとの成果をコストデータと比較して分析し、経営判断に活かす改革を支援）

－大学にとって有用であるが競争的資金の獲得が難しい学問分野への学長裁量経費の更なる有効活用

－寄付金等の財源の多様化に向けた取組の更なる推進

（参考）文科省方針や与党提言においては、各大学が自ら適正な規模の在り方を検討し、連携・集約を促進すべきとされている。

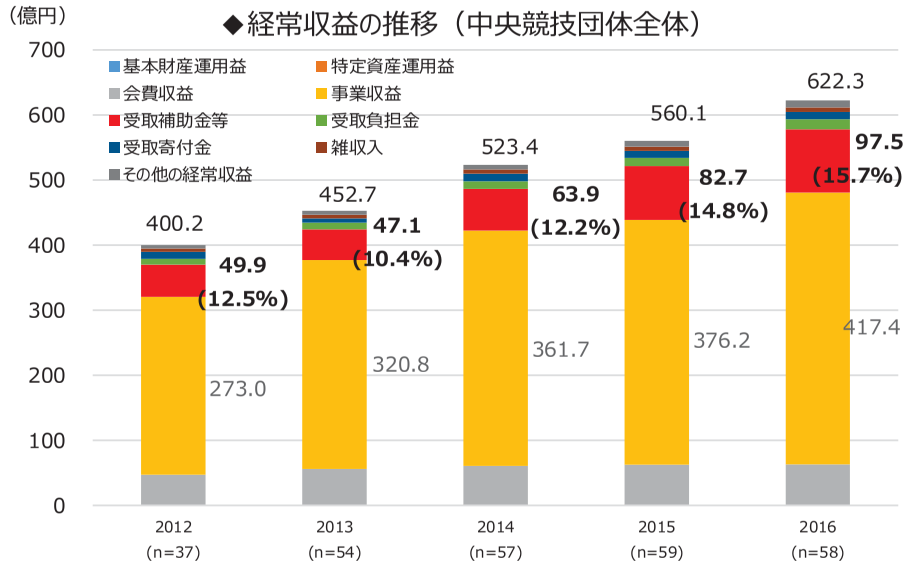
競技力向上事業におけるガバナンス評価

○ 競技力向上事業は、オリンピック東京大会に向け、32.5億円（H25）から100.5億円（R元）まで３倍超に増加。（スポーツ予算比：13.4%→28.7%）。こうした中、同事業の助成を受ける中央競技団体では、競技力向上事業等の受取補助金等が増加。

○ スポーツ団体の運営の適正性が求められる中、各中央競技団体は、スポーツ庁が本年６月に策定した「ガバナンス・コード」に基づき、今後、財務健全性等の計画策定や、コードに係る４年に１度の適合性審査及び毎年の適合状況の説明・公表が求められる。

○ 競技力向上事業の助成金配分では、ガバナンス等に係る、評価のメリハリ付けや、各団体の取組状況等の透明性が課題。

◆経常収益の推移（中央競技団体全体）



（注１）「受取補助金等」は、国や民間企業からの補助金・助成金及び交付金（括弧内は全体に占める割合）。
（注２）JOCに正加盟していない団体を含む等、競技力向上事業の助成対象の射程との相違がある。
（出典）笹川スポーツ財団「中央競技団体ファイナンシャルレポート」（2019年３月）から財務省作成

◆競技力向上事業における主な評価内容（オリンピック競技等）

評価の観点	評価内容	
(1) パフォーマンス（成績） 資源（有望選手）	オリンピック競技大会、アジア競技大会等の成績	東京重点支援競技については、(1)・(2)を踏まえ算出した額に以下の割合を乗じた額を加算 Ｓ：30%程度 Ａ：20%程度
(2) プログラム（強化活動の実行性等）	強化活動の実行性、コーチ・指導者の養成・資質向上等	
(1)・(2)等を踏まえ算出した額に対し、(3)～(5)の各項目の評価結果、達成状況等に応じて、各項目に掲げた割合を乗じる		
(3) 強化戦略プランの計画性・実行性	Ａ：120%、 Ｂ：105% Ｃ：100%、 Ｄ：90%	
(4) KPIの達成度	Ａ（達成）：110% Ｂ（概ね達成）：100% Ｃ（未達成）：90%	
(5) 組織体制（ガバナンス等）	Ａ（対応できている）：100% Ｂ（対応できていない）：90%	

（出典）独立行政法人日本スポーツ振興センター「2019年度競技力向上事業に関する実施基準補足資料」から財務省作成

＜改革の方向性＞

○ トップアスリート育成に限らずスポーツ振興の重要な役割を担う中央競技団体は、スポーツ団体が社会各層から広く支持・支援を得られるよう、その組織・ガバナンスを強化し、自立的な経営を確立していくことが重要。競技力向上事業等による支援は、ガバナンス・コードを踏まえ、ガバナンス等に係るプラス面を含めたメリハリある評価や各団体の具体的な評価結果等の「見える化」を通じ、経営体としての体制整備を促していくことが重要ではないか。

「稼ぐ文化」に向けた取組の更なる強化

「稼ぐ文化」を一層推進し、文化芸術の保存・継承や新たな創造等に対して効果的に再投資することにより、自律的・持続的に発展していくメカニズムを確立していくことが重要ではないか。

＜文化財保存・活用向けの補助金＞

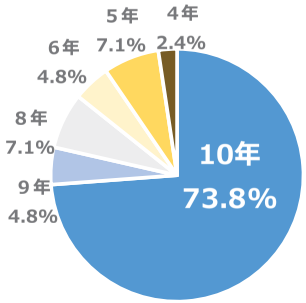
文化財の活用促進と幅広い先への支援を両立させる観点から、平成30年度に将来の収入増加見込みを全額控除する補助金配分の仕組みを導入したが、活用が進んでいない（交付先947件のうち２件）。

＜改革の方向性＞
文化財の活用の促進に向け、稼ぐインセンティブを損なわないような補助金の仕組みとするとともに、交付先にアクションプランの策定を求めていくべきではないか。

（注）計画策定は、交付先の負担感を考慮し、平成30年度に制度化された文化財保存活用地域計画・保存活用計画の枠組みを活用しつつ、まずは地方公共団体の文化財向けの補助を対象とすることが考えられる。

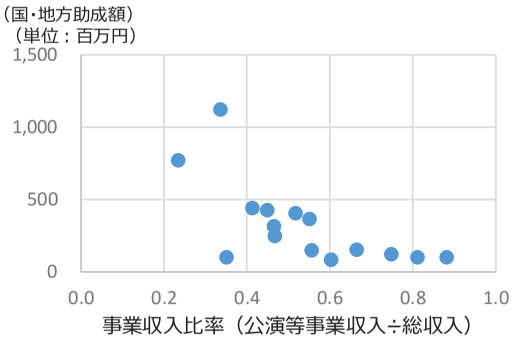
＜芸術文化振興向けの補助金＞

○ 支援先へのこれまでの支援期間（令和元年度：音楽分野42団体）



（出所）（独）芸術文化振興会（平成22年度以降の支援実績）
（注）舞台芸術総合活動活性化事業32.3億円のうち、音楽は16.9億円。

○ 支援先の収入構造（音楽分野）



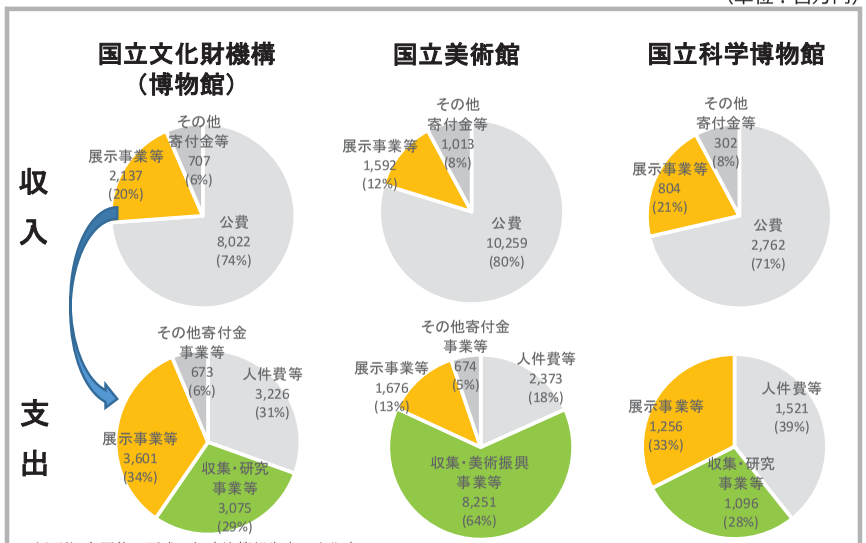
（出所）（公）日本ｵｰｹｽﾄﾗ連盟「日本のﾌﾟﾛﾌｪｯｼｮﾅﾙｵｰｹｽﾄﾗ年鑑2018」
（注１）補助金交付先の音楽分野42団体のうち、年間活動支援（17団体）を受けている団体であって、連盟において財務状況が公表されている15団体。
（注２）助成額には、文化庁、地方公共団体等の支援を含む。
（注３）現行制度でも入場料収入連動型の支援が行われているが、交付先が固定化されると自助努力のインセンティブが弱まるため、取組の強化が必要。

＜改革の方向性＞
支援の目的を明確化し、成果の「見える化」を推進するとともに、収入増加策等の一層の自助努力を促し、幅広い先への支援・配分が可能となるよう取り組むべきではないか。

＜博物館等の収支＞

博物館等については、例えば、展示事業等だけの収支で見て赤字となる年度もあるなど、自己収入の拡大等に向けた努力が一層必要。

（単位：百万円）



（出所）各団体の平成30年度決算報告書、文化庁
（注１）各団体の過去３年度分の決算を見ると、国立美術館の展示事業は、28、29年度の収支はプラス。
（注２）項目ごとの四捨五入によって合計が一致しない場合がある。

＜改革の方向性＞

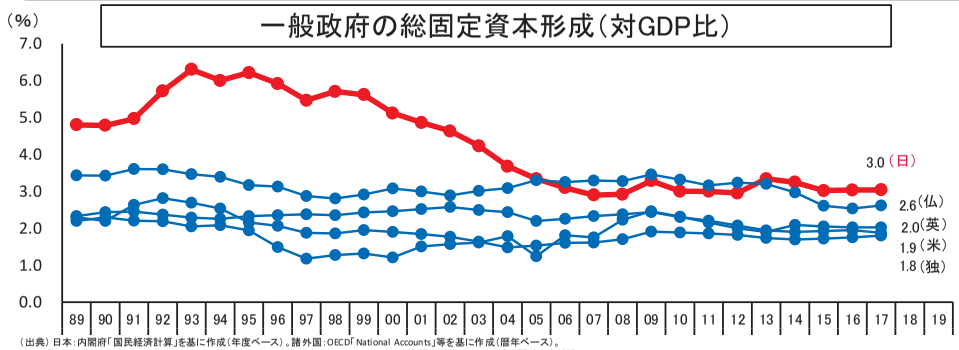
入　場　料	・・・	入場料の見直し等 ※　入場料の展示事業の赤字を埋める水準への引上げや、共催展のあり方の再考等
寄　　付	・・・	公益事業等の実施・強化等
財産使用収入等	・・・	会議・レセプション会場（ユニークベニュー）としての活用促進
財産貸付収入	・・・	保有文化財の他施設への貸付推進

現状認識（社会資本整備を取り巻く状況）

資料Ⅱ－４－１

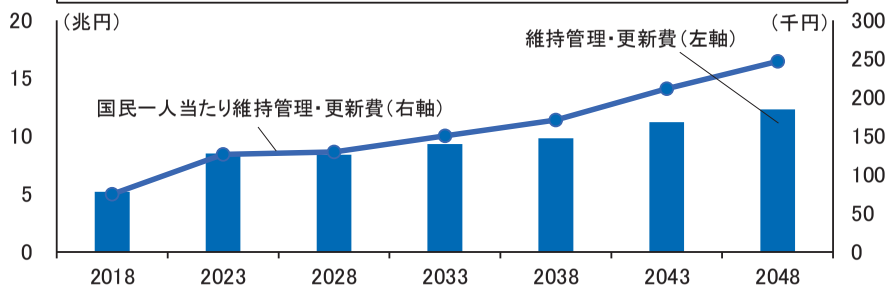
○ 社会資本整備のフローの規模は主要先進国に比べて引き続き高い水準。
○ 人口減少が進みつつある中で、維持コストの増加、担い手の不足が見込まれている。

一般政府の総固定資本形成（対GDP比）



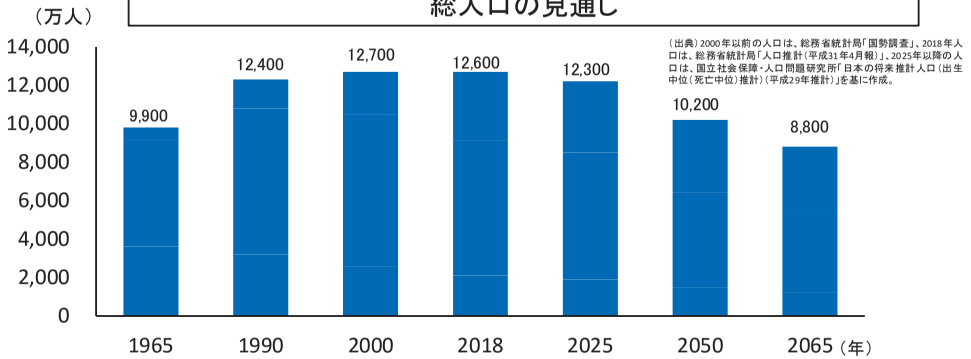
（出典）日本：内閣府「国民経済計算」を基に作成（年度ベース）。諸外国：OECD「National Accounts」等を基に作成（暦年ベース）。
（注）グラフ中、2004年までは旧基準（93SNAベース）、2005年以降は08SNAベースのIGより研究開発投資（R&D）や防衛関連分を控除。

維持管理・更新費の見通し（国土交通省所管分野）



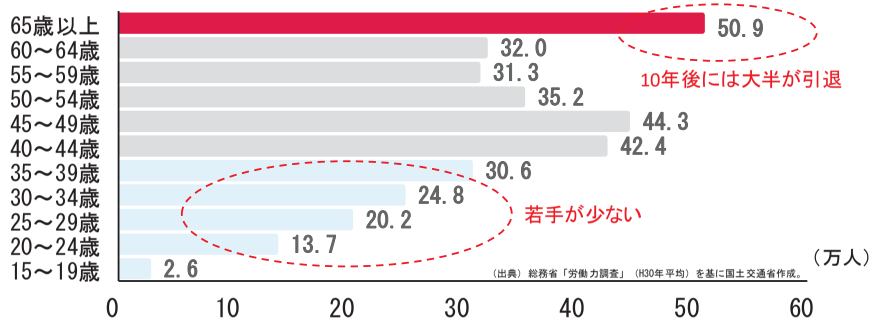
（注1）事後保全（不具合が生じてから修繕等の対策を講じる）の場合の推計値。（注2）推計値は幅を持った値としているため、グラフ及び表は最大値を用いて作成。
（出典）総務省統計局「人口推計（平成31年4月報）」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（出生中位（死亡中位）推計）（平成29年推計）」、国土交通省資料を基に作成。

総人口の見通し



（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）」を基に作成。

建設技能労働者の年齢構成（2018年）



（出典）総務省「労働力調査」（H30年平均）を基に国土交通省作成。

○ いたずらに「量」を拡大する状況にはなく、

【課題1】「使い方」を改善することによりストック効果を最大化するとともに、
ストックの長寿命化や再編を進めることにより維持コストを最小化していくこと

【課題2】 料金収入等を活用することにより、料金収入等では賄い得ないストックに公費を重点化していくこと

【課題3】 イノベーションを活用することにより、維持・整備を省力化・スマート化していくこと

が重要ではないか。

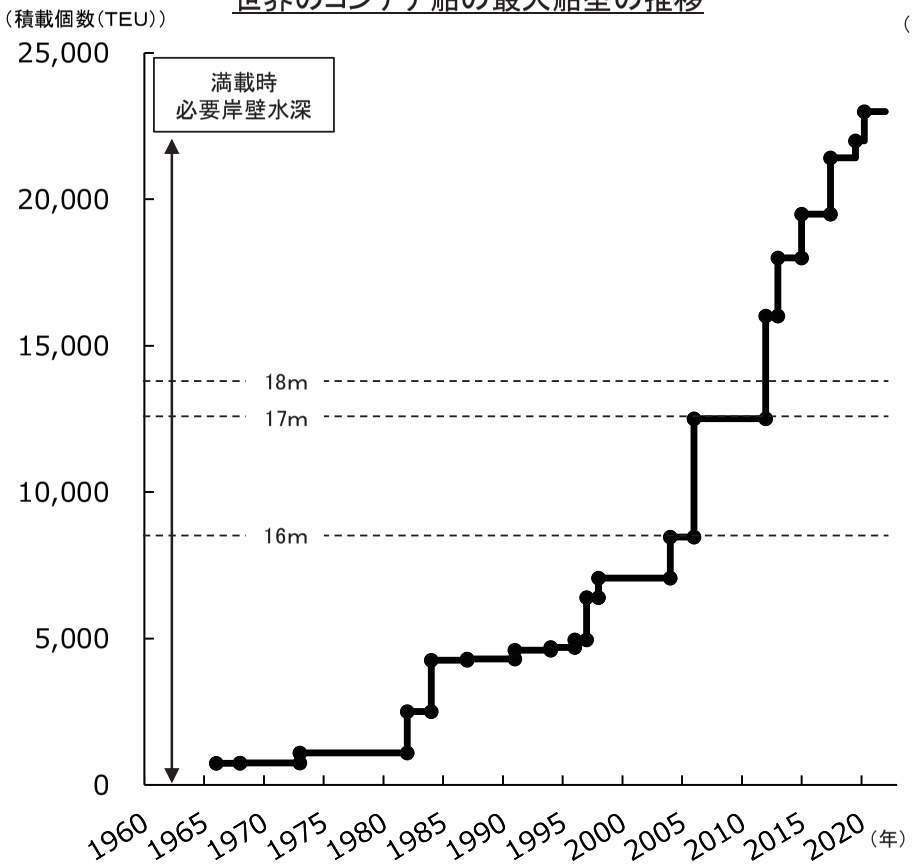
［課題１］　（１）　港湾の事例（日本の欧米基幹航路）

資料Ⅱ－４－２

○　世界のコンテナ船が大型化している。
○　そうした中で、欧米基幹航路の日本への寄港便数は減少している。
○　欧米基幹航路の日本への寄港便数の減少を懸念する声があるが、この減少は日本の取扱コンテナ量の伸び悩みが要因ではないか。

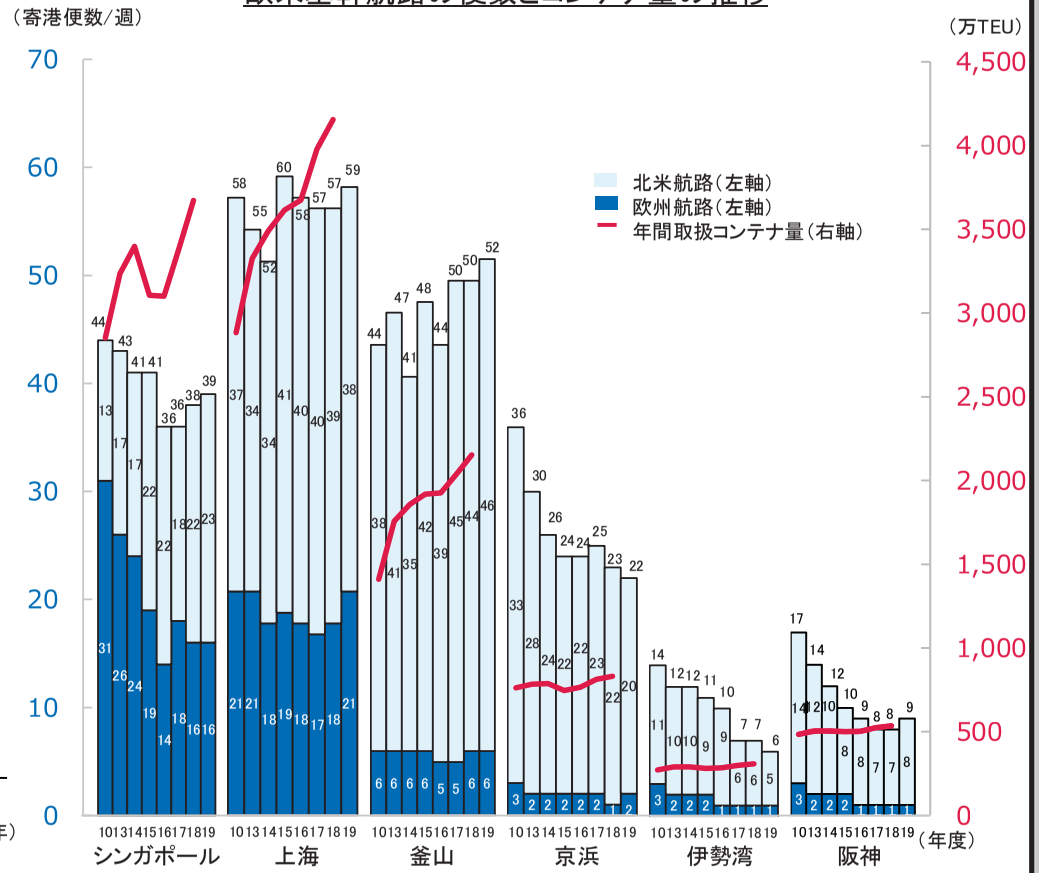
国土交通省作成資料

世界のコンテナ船の最大船型の推移



（※）TEU（twenty-foot equivalent unit）：20 フィート・コンテナを1、40 フィート・コンテナを2とする単位。

欧米基幹航路の便数とコンテナ量の推移



（※）寄港便数：2018年までのデータは当該年の11月、2019年のデータは2019年8月時点の寄港便数の値。

［課題１］（１） 港湾の事例（大水深岸壁）

資料Ⅱ－４－３

○ 日本の最大水深岸壁であれば、北米～東アジア航路に就航しているコンテナ船のほとんどが日本に寄港可能。しかしながら、基幹航路の日本への寄港数は減少しており、大水深岸壁を十分に活かしきれていないのではないか。
○ かつての上海港は大水深岸壁を有していなかったが、取扱コンテナ量が大きいため、大型コンテナ船が寄港していた。

北米～東アジア航路における積載量別のコンテナ船就航隻数

	2008年	2012年	2017年
日本の最大水深岸壁	－16m	－16m	－18m

（単位：隻）

		2008年		2012年		2017年	
必要岸壁水深（m）※	積載量（TEU）	東アジア全体	うち日本寄港分	東アジア全体	うち日本寄港分	東アジア全体	うち日本寄港分
−18m	14,000～	−	−	−	−	5	−
−17m	12,000～	−	−	1	−	42	16
−16m	10,000～	−	−	4	−	31	1
	8,000～	17	1	70	14	158	31
	6,000～	56	40	91	24	99	25
	4,000～	317	115	291	115	115	31
	3,000～	60	21	21	8	3	−
	2,000～	29	11	14	5	8	8
	1,500～	15	10	8	−	−	−
	～1,500	−	−	2	−	−	−
	合計	494	198	502	166	461	112

（※）国土交通省港湾局資料を基に分類。
（出典）国土技術政策総合研究所「世界のコンテナ船動静及びコンテナ貨物流動分析（2018）」（2019年３月）等を基に作成。

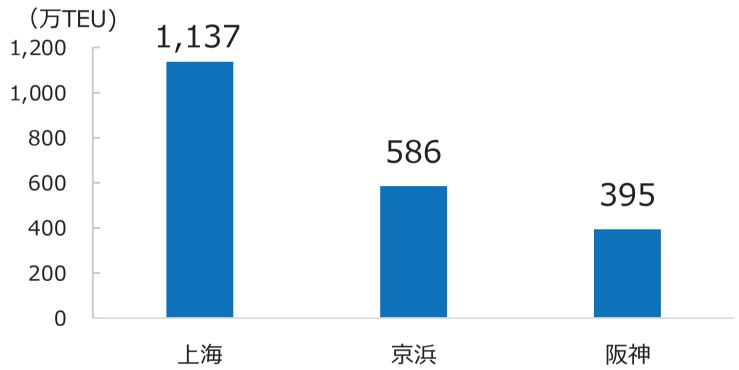
上海港におけるアジア域外航路の寄港船舶数（2003年）

上海の最大水深岸壁	−14．2m

必要岸壁水深（m）※	積載量（TEU）	寄港船舶数（隻）
−16m	8,000～	13
−15m	6,000～	178
−14m以下	4,000～	804
	2,500～	1,360
	1,000～	1,028
	500～	82
	～500	37
	合計	3,502

（※）国土交通省港湾局資料を基に分類。
（出典）国土技術政策総合研究所「中国におけるコンテナターミナル整備と輸送費用削減効果」（2009年３月）を基に作成。

上海港、京浜港、阪神港の取扱コンテナ量（2003年）



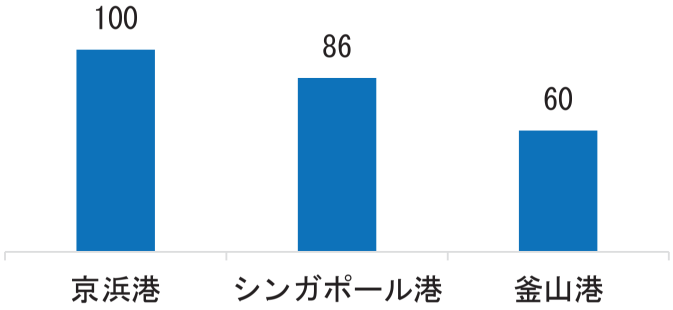
（出典）国土交通省港湾局資料。

［課題１］（１） 港湾の事例（コスト・サービス） 資料Ⅱ－４－４

○ 取扱コンテナ量を増加させるために、釜山港（参考資料p.2参照）のようにハブ港として自国以外の国が荷主であるコンテナを集めるとしても、日本の主要港のコスト・サービスの水準は釜山港に見劣り。
○ コスト・サービス水準の向上のためにモデル事業を実施してきたが、横展開された事例は乏しい。

コンテナ取扱コストの比較（2011年）

（40フィートコンテナ1個あたり 京浜港＝100とした場合）



（出典）国土交通省港湾局資料。
※１US$＝100円（日本銀行基準外国為替相場）を用いて換算。

サービス水準の比較

	釜山新港	京浜港	阪神港
本船荷役時間	24h	24h	24h
ゲートオープン時間	24h※1	8:30-20:00※2	8:30-20:00※2
荷役機械の自動化	導入済み（ASC※4、RMG※5）	× ※3	× ※3
ＡＩ（ターミナルオペレーション最適化）	×	× ※3	× ※3

※1 オンライン申請により24時間コンテナの搬出入は可能だが、夜間～早朝は50%の割増料金が必要。
※2 16:30～20:00は予約が必要。一部のターミナルは実証結果を踏まえ、7:30または8:00からオープン。
※3 国土交通省は、AIターミナル化等により、2023年度中にゲート前待機をほぼ解消することを目指している。
※4 ASC：Automated Stacking Crane（自走式（大型）門型クレーン）
※5 RMG：Rail Mounted Gantry cranes（レール式トランスファークレーン）
（出典）国土交通省港湾局資料を基に作成。

港湾関係のモデル事業と横展開の実績

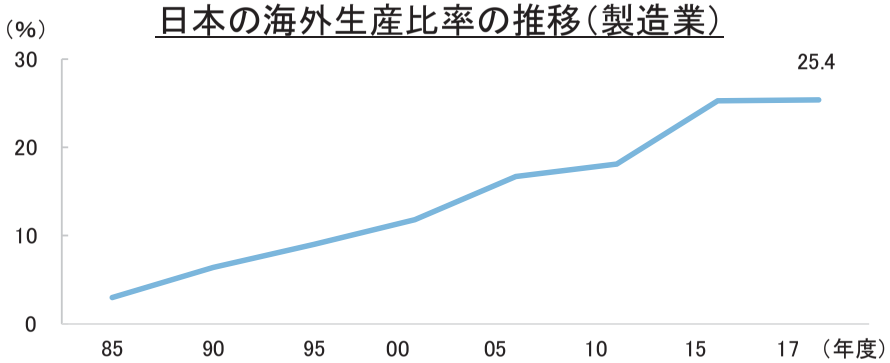
モデル事業概要	事業年度	国費（百万円）	実証実施港（ふ頭単位）	実証後の導入港湾
無人搬送車技術等開発	2009	1,490	名古屋	横展開なし
①コンテナ搬出入時間帯を拡大 ②コンテナの共同蔵置・保管場所への搬出入を24時間化	2009～2011	2,492	①東京、横浜、大阪、神戸、名古屋、四日市 ②神戸	横展開なし
コンテナ物流情報を共有するためのサービス（Collins）を構築	2009～2011	370	東京、川崎、横浜、大阪、神戸、四日市	新潟、伏木富山
コンテナ搬出入の事前予約など荷役作業を効率化するサービス（CONPAS）を構築	2016～2018	209	横浜	※1 横展開なし
既設コンテナターミナルにおける荷役機械（タイヤ式門型クレーン）を遠隔操作化	2016～2018	1,113	横浜、神戸	※2 横展開なし

※1 大阪、神戸で導入を検討中。
※2 名古屋で導入を検討中。
（出典）国土交通省港湾局資料を基に作成。

［課題１］（１） 港湾の事例（産業構造、積替えのある航路）資料Ⅱ－４－５

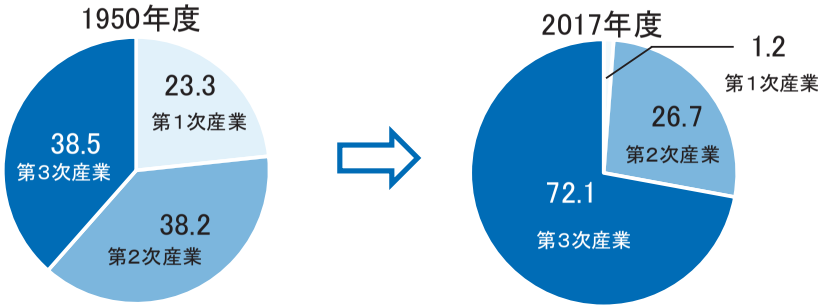
○ また、日本が荷主であるコンテナを増加させようとしても、産業構造の変化と無関係というわけにはいかない。
○ 基幹航路と言っても、輸送日数は必ずしも短いわけではなく、積替えのある航路でも短くすることが可能。 このように、ストックの「量」の多寡ではなく、ストック効果を最大化する「使い方」がなされているかを検証することが重要。

日本の海外生産比率の推移（製造業）



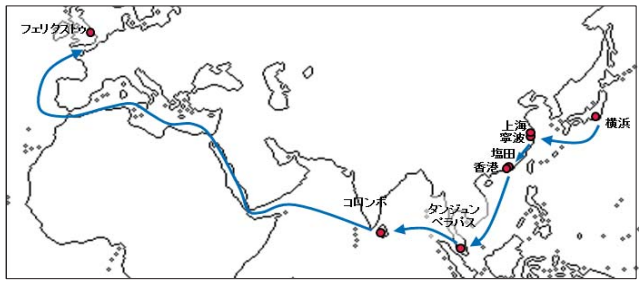
（出典）財務省「法人企業統計」を基に作成。

日本の産業構造の変化（GDP構成比）



（出典）内閣府「国民経済計算」を基に作成。

欧州直航航路（日本→欧州：３１日）



シンガポールでの積替えがある航路
（日本→シンガポール→欧州：３１日）

（出典）国土交通省港湾局「国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会資料」（2017年6月15日）

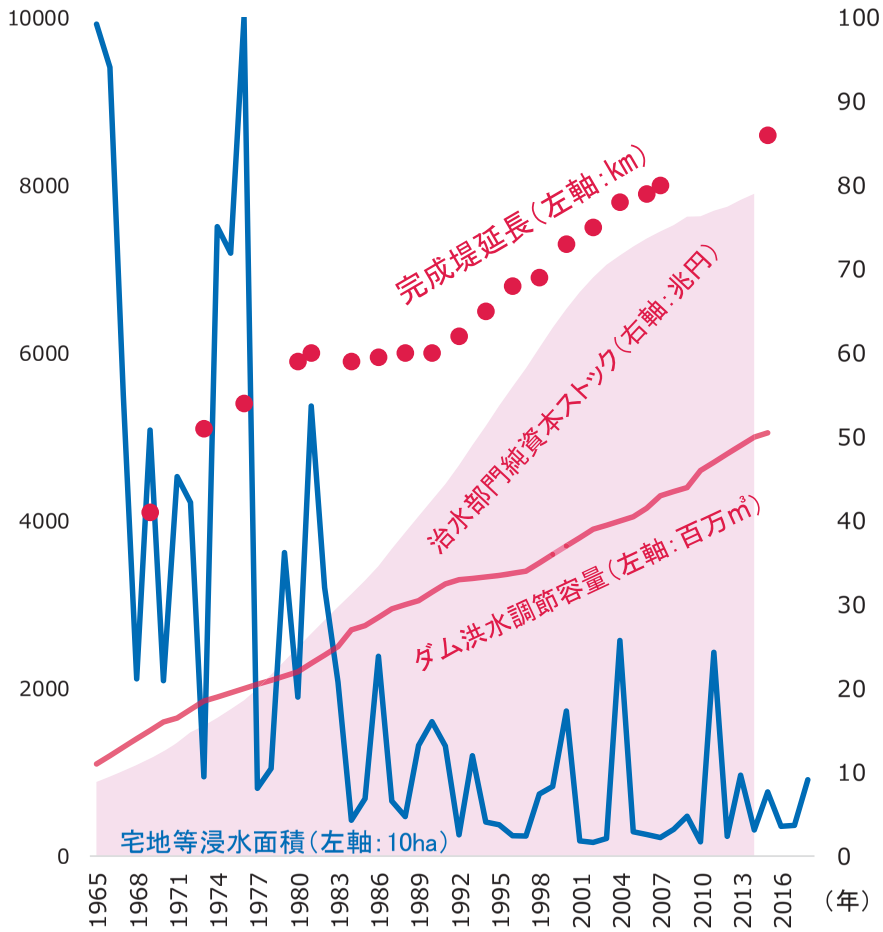
○ 港湾整備事業においては、これまで大水深岸壁も整備してきたが、このストックを十分に活かすことができているとは言い難い。今後は、
- 産業構造の変化を踏まえた実効的で持続可能性のあるストックの活用方策を検討することや
- より需要を厳密に精査した整備水準とすること

が必要ではないか。

［課題１］（２） 治水の事例（治水対策と浸水面積）資料Ⅱ－４－６

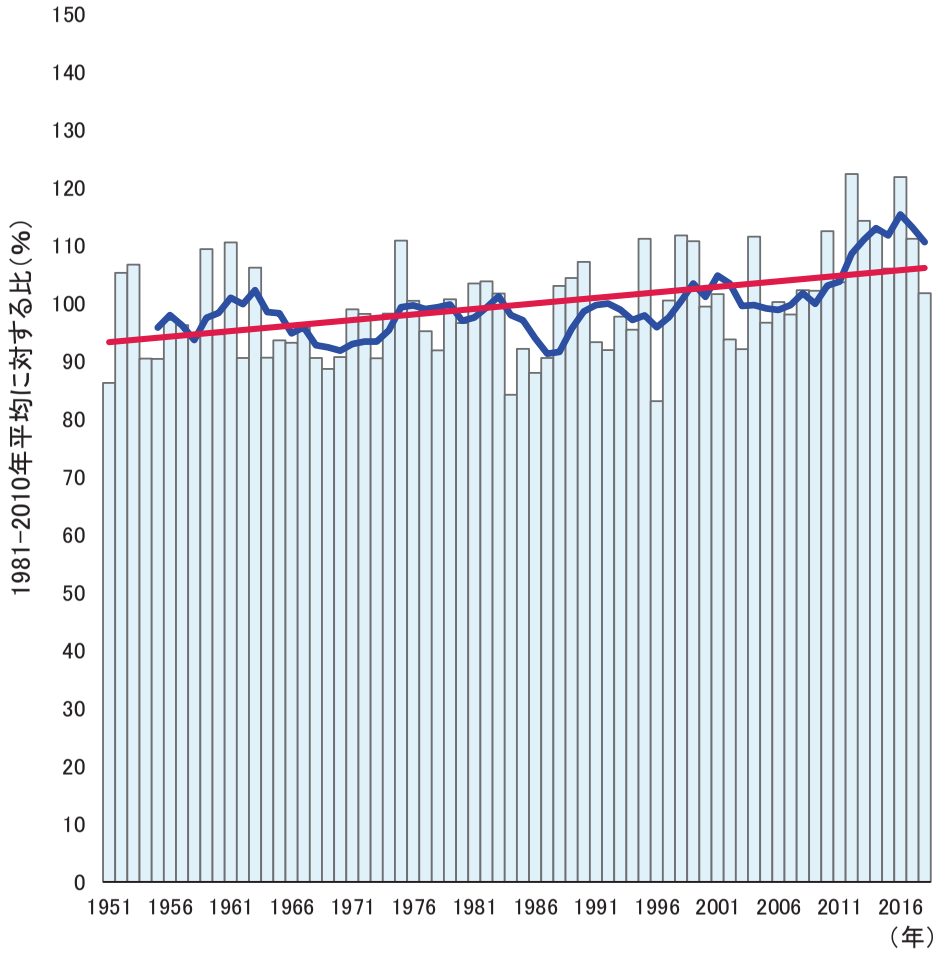
○ これまで治水関連ストックの整備を続けてきたことにより浸水面積は大幅に減少したが、近年は横ばい。
○ 近年の横ばいの一つの要因は、豪雨の回数が70年近くで増加していることと考えられる。

治水関連ストックと宅地等浸水面積の推移



（出典）治水部門純資本ストック・・・内閣府「社会資本ストック推計」を基に作成。
宅地等浸水面積・・・国土交通省「水害統計調査」を基に作成。
完成堤延長・ダム洪水調節容量・・・末次忠司「水害から治水を考える」技報堂出版（2016年）を基に作成。

１時間降水量50mm以上の年間発生日数の推移（51地点(※)、1951年～）



（※）1951～1963年：40～48地点、1964年～：51地点

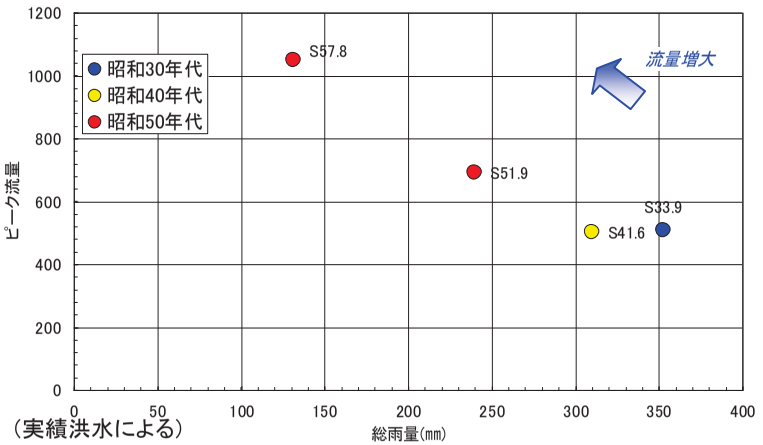
（出典）気象庁データを基に作成。

［課題１］（２） 治水の事例（土地利用の変化と浸水リスク）

資料Ⅱ－４－７

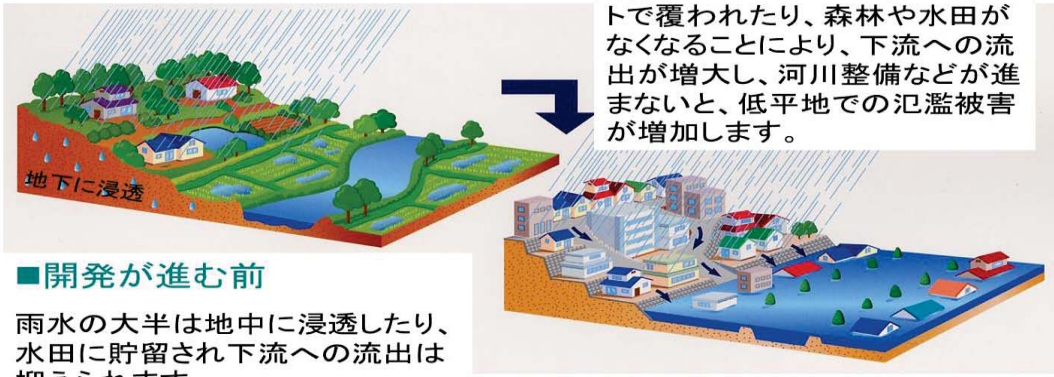
○ 豪雨の回数の増加に加えて、土地利用の変化が災害リスクを高めていることも軽視できないのではないか。

総雨量とピーク流量の関係（鶴見川の例）



（出典）国土交通省「流域と一体となった総合治水対策に関するプログラム評価書 参考図集：2. 総合治水対策の導入の経緯と必要性評価」（2004年3月）より抜粋。

開発による氾濫被害増加



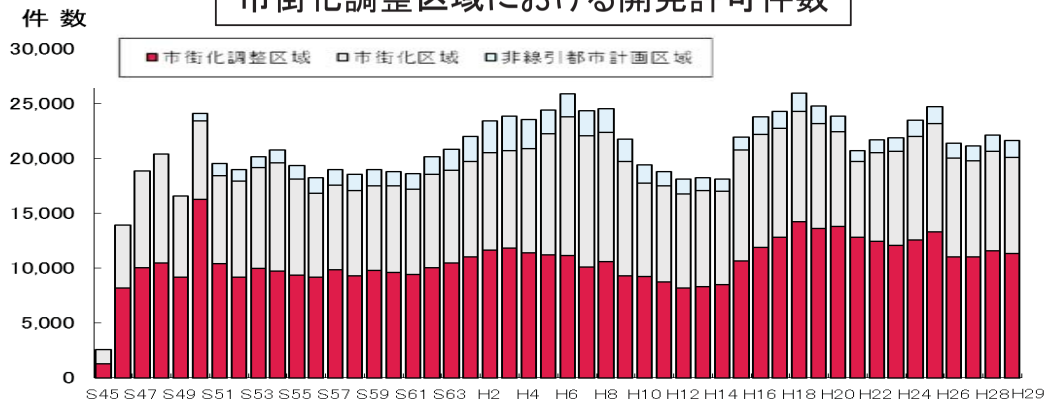
（出典）国土交通省「流域と一体となった総合治水対策に関するプログラム評価書 参考図集：2. 総合治水対策の導入の経緯と必要性評価」（2004年3月）より抜粋。

市街化調整区域の開発による浸水リスクの増加

○ 浸水する区域において、<u>市街化調整区域の市街化区域への編入</u>や市街化調整区域内の地区計画や区域指定により、市街化を図ると自らが浸水被害に遭う<u>リスクが高まる</u>。

（出典）奈良県「第1回総合治水対策推進委員会資料」（2015年11月17日）より抜粋。

市街化調整区域における開発許可件数

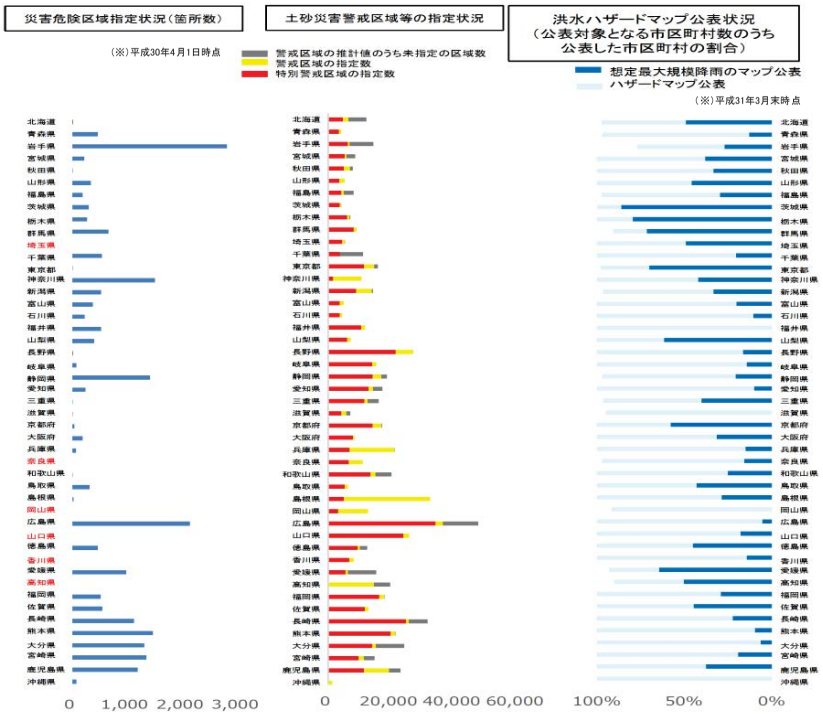


（出典）国土交通省資料を基に作成。

［課題１］（２） 治水の事例（土地利用のあり方の見直し） 資料Ⅱ－４－８

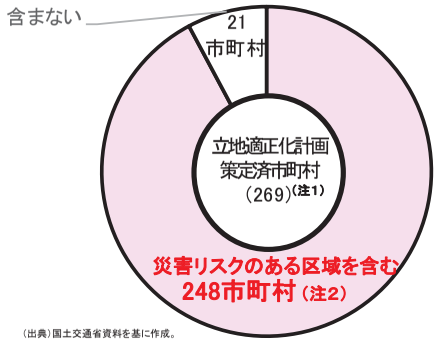
○ しかしながら、災害リスクを軽減するような土地利用の見直しが十分に行われているとは言い難い。

災害リスクのある地域の指定状況



（出典）国土交通省資料を基に作成。

「立地適正化計画」の居住誘導区域に災害リスクのある区域が含まれている割合



（出典）国土交通省資料を基に作成。

※「立地適正化計画」とは、コンパクトなまちづくりを推進するために市町村が策定するもの。

（注1）令和元年7月末時点において、居住誘導区域を含む立地適正化計画を策定した269市町村を対象に調査を実施。

（注2）災害リスクのある区域とは、土砂災害特別警戒区域や災害危険区域、浸水想定区域等を指す。

災害リスクのある区域における開発許可件数（2016～18年度（注1）自治体アンケート）

	災害危険区域 注2		土砂災害特別警戒区域	地すべり防止区域	急傾斜地崩壊危険区域
	住居禁止	その他建築の制限（構造制限等）			
自己居住用 合計：32件 注3		18件	6件	1件	7件
自己業務用 合計：41件 注4	0件	8件	25件	2件	6件

注1 平成30年度は9月末までの実績
注2 災害危険区域では、建築基準法第39条に基づき、条例により、住居の用に供する建築物の建築の禁止等、建築に関する災害防止上必要な制限が課されている。また、構造制限など一定の基準を満たせば建築可能なケースも多い。
注3 全国の住宅用途の開発許可件数比0.07%（平成30年度の全国の住宅用途開発許可件数は未計測のため、平成28及び29年度の数値により算出）
注4 全国の非住宅用途の開発許可件数比0.4%（平成30年度の全国の非住宅用途開発許可件数は未計測のため、平成28及び29年度の数値により算出）

（出典）国土交通省資料を基に作成。

○ 治水事業では、堤防やダム等のストック整備も重要であるが、土地利用の変化によって災害リスクが増加しているにもかかわらず、災害リスクのある区域の指定などの土地利用の規制や都市計画との連携が十分であるとは言い難い。規制等のソフト面での対応の強化やソフト面の方策を要件化したストック整備とすることが必要ではないか。

○ 港湾整備事業、治水事業以外でも、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、「量」をいたずらに拡大する状況にはなく、新規採択を厳選し、機能転換や広域共通利用等を含め、「使い方」を改善して既存ストックを最大限活用していくことが必要ではないか。

（参考）水害対応タイムラインの作成の現状

資料Ⅱ－４－９

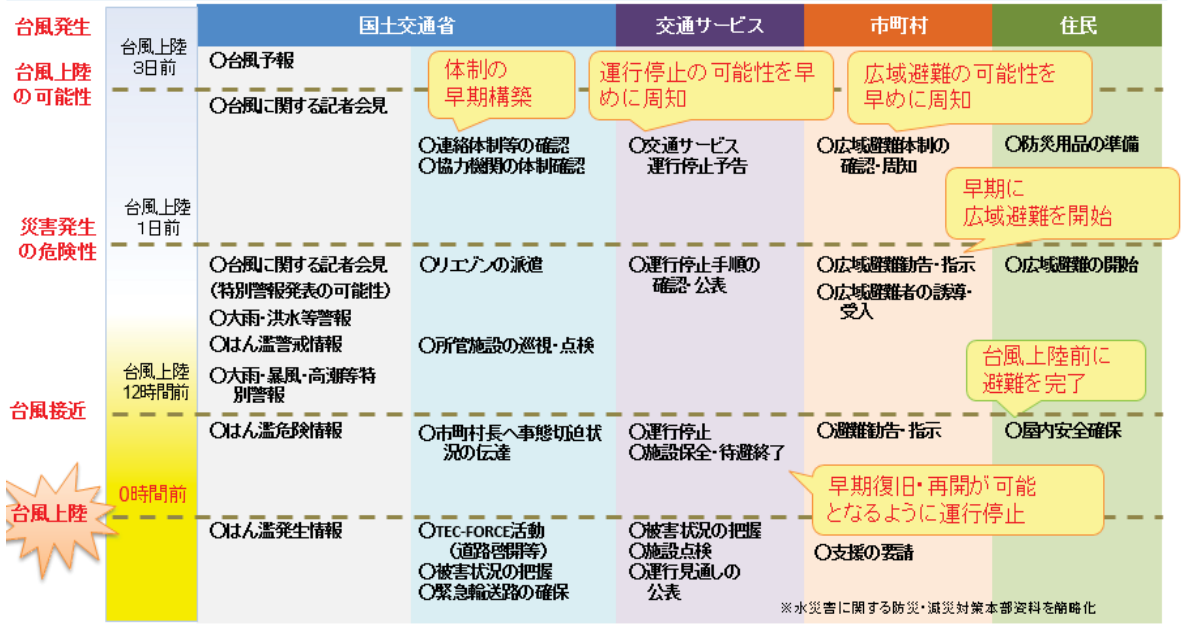
○　水害対応タイムラインの作成は、国管理河川では対象となる全730市町村で既に作成が完了しているが、都道府県管理河川では681市町村のみが作成完了（作成率58%）という現状。

水害対応タイムライン

○　タイムラインとは、災害対応に従事する機関において、「いつ」「誰が」「何をするか」を明確にし、被害の最小化を図るための防災行動計画。

○　国、地方公共団体、公益事業者等の関係者が連携して、事前に取るべき行動を時系列で整理。

水害対応タイムラインのイメージ



出典：国土交通省資料より

タイムラインの作成状況

・国管理河川は対象となる全730市町村で作成完了。
（平成29年6月末作成完了）

・都道府県管理河川は681/1,180市町村で作成済。
（令和元年6月末時点）

［課題１］（３）その他（人口減少下でのストックや運営の再編）

資料Ⅱ－４－10

○ 人口減少とともに、維持コストの増加が見込まれる中、ストックを再編して維持コストを効率化している事例がある。
○ また、ストックだけでなく、運営面の再編により、サービスを効率化できる可能性がある。

橋梁の再編による維持管理費の削減、安全確保の事例

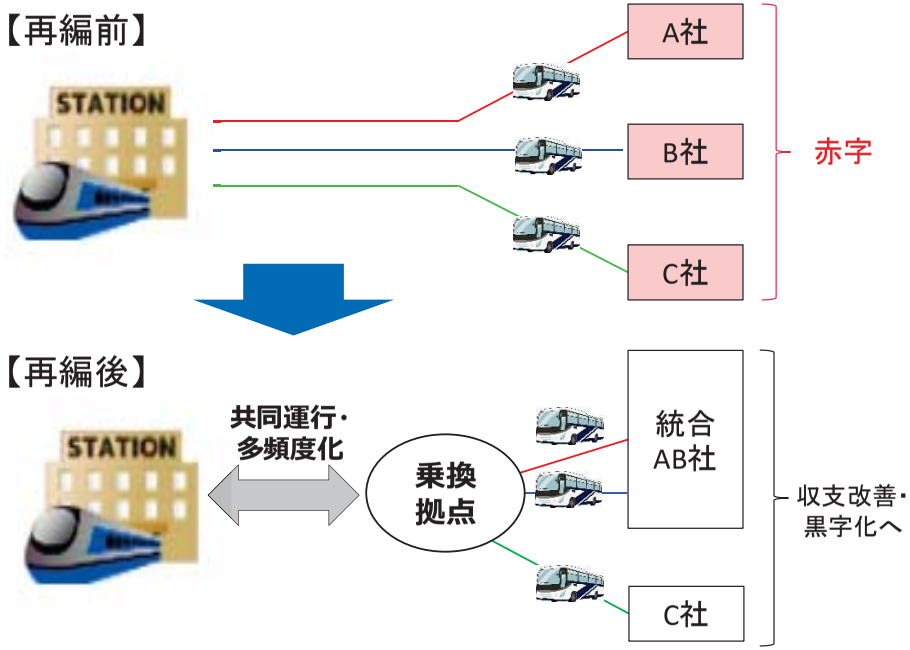
○ 鳥上跨線橋（とりあげ こせんきょう）

- 奥羽本線（山形新幹線）を跨ぐ跨線橋で、約60年が経過。
- 老朽化で維持管理費が増大するとともに、崩落リスクも存在。

（概略図）

○ 維持コストの最小化や安全性を高める観点から、ストックの再編を進めていくべきではないか。その際、ストックの再編を長寿命化計画にしっかりと反映していくべきではないか。

運営の再編によるネットワークの持続可能性向上の事例



○ 地域公共交通の運行・経営の再編を含め、経営の持続可能性の確保に資する取組みを支援するよう、現行の補助金の使い方など制度面での実効的な枠組みを検討すべきではないか。

［課題１］（３）その他（予防保全、交付金の個別補助化）

資料Ⅱ－４－11

○　地方公共団体管理のストックが多いが、地方では予防保全に必要な長寿命化計画が十分に策定されていない。
○　交付金の個別補助化を進めてきたが、交付金の中には比較的安全や生産性の観点からストック効果を早期・着実に発現させるべきものなどがある一方、交付金で比較的小規模な事業等を行っている事例もある。

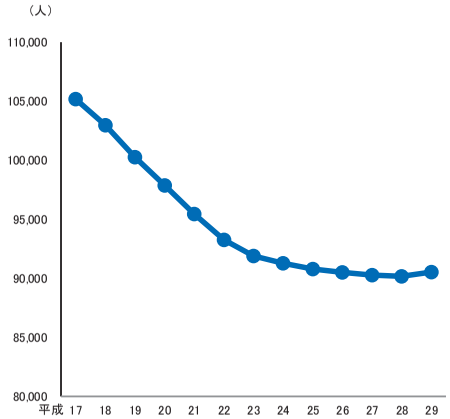
市町村における長寿命化計画の策定状況及び土木・建築部門系職員数

個別施設毎の長寿命化計画の策定状況

分野	対象施設	計画策定率
道路	トンネル	46%
	大型構造物	57%
港湾	荷さばき施設等	18%

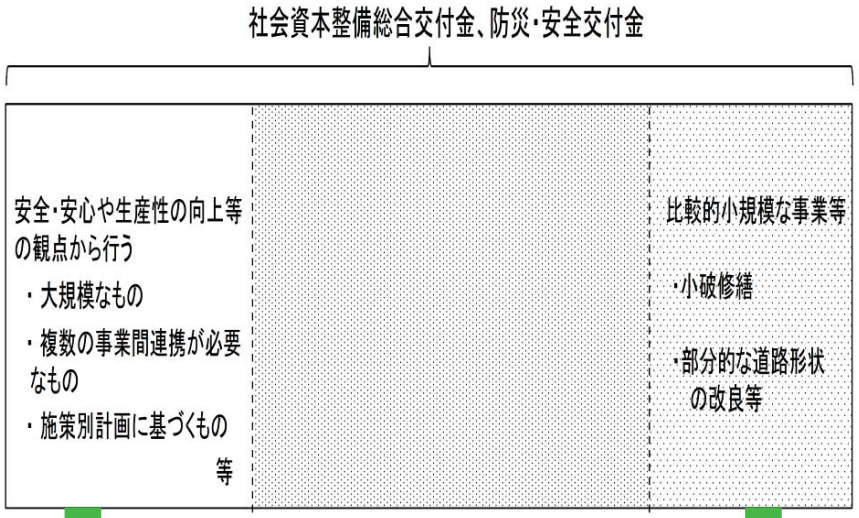
（注）長寿命化計画（個別施設計画）の策定状況は、平成31年3月31日時点。
（出典）国土交通省資料「インフラ長寿命化計画（行動計画）のフォローアップ」（2019年9月）を基に作成。

市町村の土木・建築部門系職員数



（出典）国土交通省資料を基に作成。

交付金の個別補助化



○　長寿命化計画の中に、維持コスト最小化の観点からストックの再編をしっかりと反映していくことが必要ではないか。また、地方公共団体管理のストックについて財政面でのインセンティブの在り方を見直すとともに、地方整備局の技術的・人的資本も活用することにより、適切な予防保全を進める必要があるのではないか。

○　国としてストック効果を早期着実に発現させる必要があるものなどについては、交付金から個別補助への更なるシフトを行うべきではないか。

○　比較的小規模なものなどについては、地方単独事業として実施するなど、地域の実情を踏まえ個別に対応することを検討すべきではないか。

［課題２］（１） 道路の事例（料金収入等による高速道路整備）

資料Ⅱ－４－12

○ 平成30年度及び令和元年度において、①生産性向上に資する新名神高速道路の6車線化等、②安全確保に資する暫定2車線区間の4車線化等を、財政投融資を活用しつつ、料金収入により実施。

○ 道路事業等については、中期的に、維持コストや新たなニーズへの対応の増加が見込まれている。

財政投融資の活用（令和元年度の例）

6車線化による生産性向上

4車線化による防災・減災

※暫定2車線区間が大雨により被災した例（広島呉道路）

超長期(40年)・固定の財政融資1.0兆円の追加

↓

道路機構：7,000億円程度の金利負担の軽減⇒債務引受余力が増大

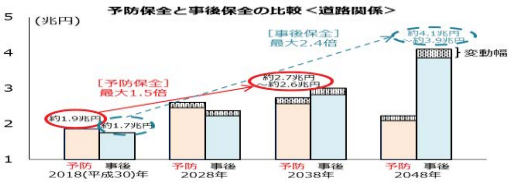
↓

道路会社：投資余力が増大
⇒ 新名神の6車線化、暫定2車線の4車線化等の整備加速

中期的な課題

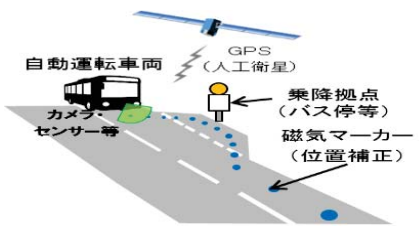
道路分野の維持管理・更新費の見込み

30年間合計（2019～2048年）：
71.6～76.1兆円



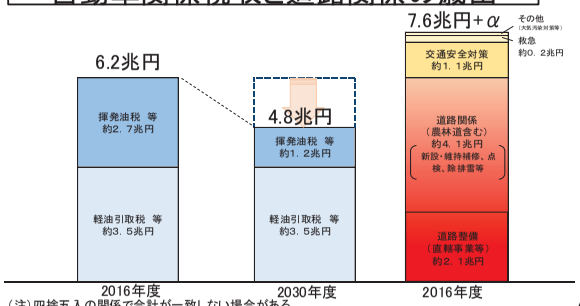
（出典）国土交通省資料「国土交通省所管分野における社会資本の将来の維持管理・更新費の推計」等を基に作成。

道路分野におけるSociety 5.0への対応（例）



■磁気マーカー等位置特定に資する施設による情報の提供

自動車関係税収と道路関係の歳出



（注）四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある。
（出典）財務省主税局資料を基に作成。軽油引取税等の2030年度の税収は2016年度の水準を据置。

○ 道路整備事業では、平成30年度から、厳しい優先順位付けの下で、財政投融資を活用しつつ、料金収入により高速道路の暫定2車線区間の4車線化等を実施している。今後ともこうした取組みを続けていくべきではないか。

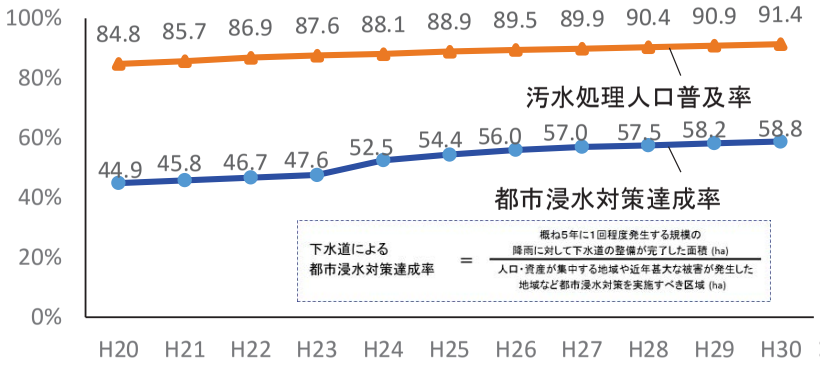
また、並行する一般国道が存在する高速道路で有料区間・無料区間が混在する場合に、無料区間の存在が、同区間の渋滞を生じさせ、生産性低下の一因ともなっている。さらに、今後の維持コストや新たなニーズへの対応の増加も考えれば、技術革新の進展等の影響も踏まえ、利用者負担の在り方について中期的な検討を行っていくべきではないか。

［課題２］（２） 下水道の事例（汚水対策と雨水対策）資料Ⅱ－４－13

○ 下水道事業においては、汚水処理の普及率は増加してきたが、雨水による浸水対策が課題。
○ 下水道事業の維持管理に係る経費の負担については、「雨水公費・汚水私費」が原則とされている(注)が、依然として多くの地方公共団体において、汚水処理に係る経費を使用料で賄えておらず、多くの公費投入がなされている。

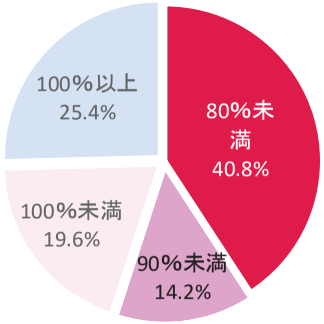
（注）財団法人日本都市センター 下水道財政研究委員会の第5次提言（昭和60年）による。

下水道による都市浸水対策達成率及び汚水処理人口普及率の推移



（注）平成20～25年までの都市浸水対策達成率は参考値。
（出典）国土交通省「水害統計調査」等を基に作成。

下水道の使用料による経費回収率（団体数の割合）



（注）経費回収率＝使用料単価÷汚水処理原価
（出典）総務省「地方公営企業年鑑」（平成29年度）を基に作成。

下水道使用料の対一人当たり国民所得比の推移

（出典）総務省「地方公営企業年鑑」（平成29年度）、内閣府「2017年度国民経済計算」を基に作成。

○ また、下水道事業では
- 汚水処理について、広域化・共同化、PFI導入やICT活用等により経営効率化を進め、国が各地方公共団体に対し費用構造を踏まえた望ましい使用料体系の在り方を積極的に示していくべきではないか。また、施設ごとの公共性も踏まえ、使用料収入を適切に確保し、管渠等に係る公費投入を効率化しつつ、
- 地域の防災強化の観点からの雨水処理対策について、個別補助化等も活用して、公費を重点化していくべきではないか。

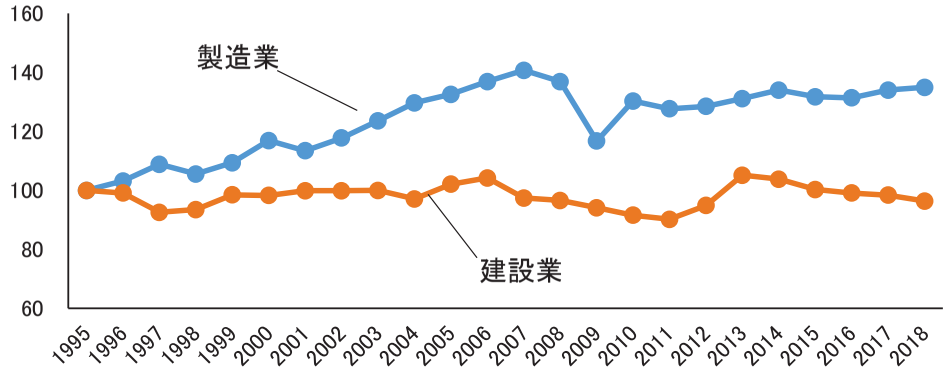
○ さらに、鉄道整備事業では、2019年6月の建議でも示されたように、上下分離方式を採用している整備新幹線について、
- 鉄運機構の建設コストへの責任感が薄くなっている可能性があることから、厳格なコスト試算と収益性の判断を担保するため、建設と運営の一体的な実施や、整備新幹線事業と一体的な不動産事業等の推進など、民間資金・ノウハウを一層活用していく方策を検討すべきではないか。
- あわせて、受益の実態に即した貸付料の算定ルールそのものの見直しや、貸付料の支払期間（現行30年）のB/C計算期間と同じ50年までの延長、施設の売却による財源確保といった方策についても検討すべきではないか。

○ 道路整備事業、下水道事業、鉄道整備事業以外でも、料金収入等の利用者負担や受益者負担が得られる社会資本ストックについては、料金収入等を活用して必要な整備や維持管理等を行うこととし、公費を料金収入では賄い得ないストックに重点化すべきではないか。

［課題３］イノベーション活用による省力化・スマート化 資料Ⅱ－４－14

人口減少が進展する中で、建設業の労働生産性は、製造業に比べて低い伸び

労働生産性指数の推移(1995年=100)

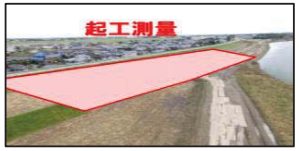


（注）労働生産性指数は、各業種における物的労働生産性の変化を示すために作成されている。物的労働生産性とは、投下労働投入量あたりの産出量を指す。
労働投入量については、厚生労働省の「毎月勤労統計」及び総務省の「労働力調査」を、産出量については、経済産業省の「鉱工業生産指数」及び「第三次産業活動指数」を利用。
（出典）公益財団法人　日本生産性本部「生産性統計」を基に作成。

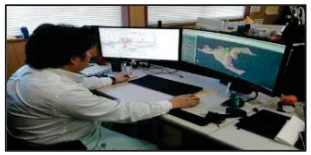
新技術を活用した、労働力投下の見直し（省力化・省人化）

新技術活用の例

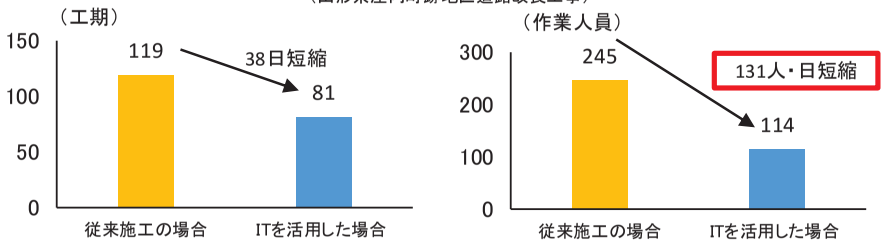
UAV（ドローン）による工事施工前の空中写真測量



3次元設計データ作成



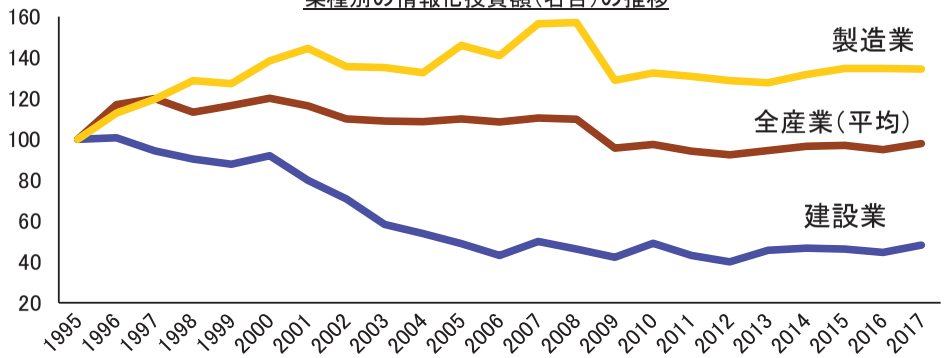
省力化・省人化の例
（山形県庄内町跡地区道路改良工事）



（出典）国土交通省資料を基に作成。

建設業の情報化投資は減少している

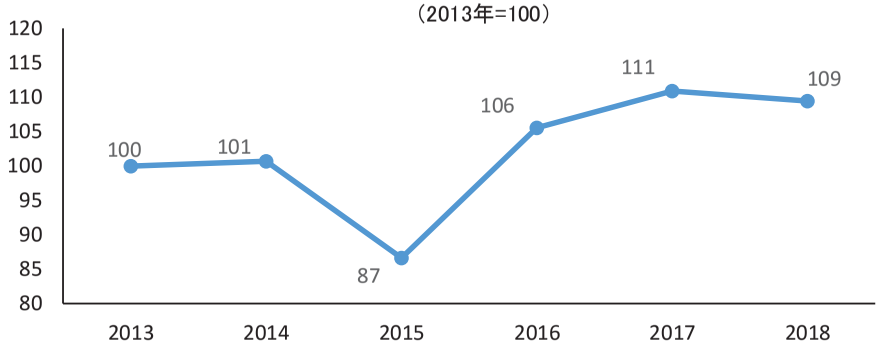
業種別の情報化投資額（名目）の推移



（出典）総務省「情報通信白書」（令和元年度）、内閣府「国民経済白書」を基に作成。

公共事業において新技術の実装は伸び悩んでいる

公共事業における新技術活用件数の推移
（2013年=100）



（出典）国土交通省資料を基に作成。

○　建設業における労働生産性の改善のためには、公費による特定技術の開発にとどまらず、建設業のデジタル化に向けて、現場レベルでの新技術の実装を進めることが必要である。公共工事においても、工事の発注方法の見直しも含めて、新技術を活用した建設・維持管理コストの削減や生産性の向上を早期に実現すべきではないか。

資料Ⅱ－５－１

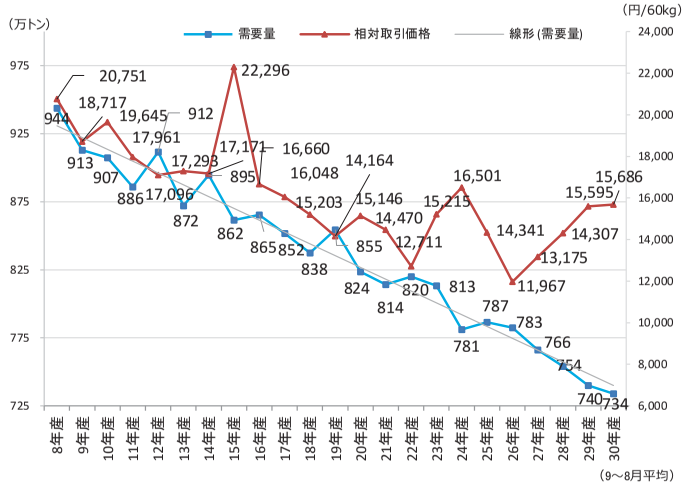
食料の需要とその見通し

○　国内においては、高齢化など食生活の変化を受け、主食用米の需要が減少し食料支出総額は減少傾向。一方、将来は、生鮮食品から加工食品へのシフトなどから、一人当たり食料支出は増加する見込み。

○　海外においては、人口増加や新興国の所得向上などに伴い世界の食市場は大きく拡大する見込み。

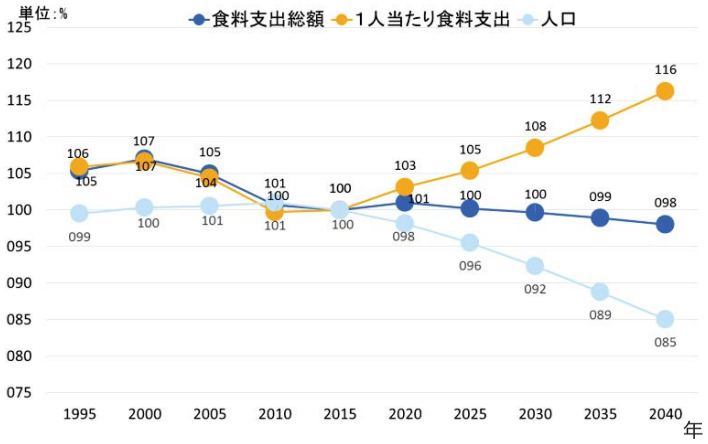
○　健康・長寿志向から質の高い食品に対する消費者ニーズは増大。

１．主食用米の需要量と相対取引価格の推移



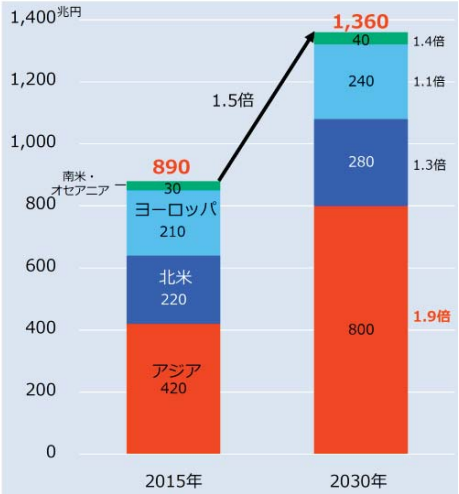
（出所）農林水産省「米穀の需給及び価格の安定に関する指針」

２．国内の食料支出総額、１人当たり支出の推計



（出所）農林水産政策研究所「我が国の食料消費の将来推計（2019年版）」（令和元年8月）

３．世界の飲食料市場規模



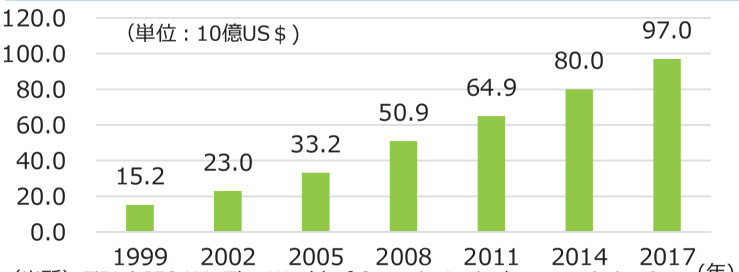
（出所）農林水産政策研究所「世界の飲食料市場規模の推計」

４．日本の有機食品市場規模

市場規模を推計した年度	2009年	2017年
日本全国の**有機食品市場規模**の推計値	**1,300億円**	**1,850億円**

（出所）農林水産省「有機農業をめぐる事情」

５．世界の有機食品売上の推移



（出所）FiBL＆IFOAM　The World of Organic Agriculture statistics & Emerging trends 2019ほかに基づき、農林水産省にて作成

資料Ⅱ－５－２

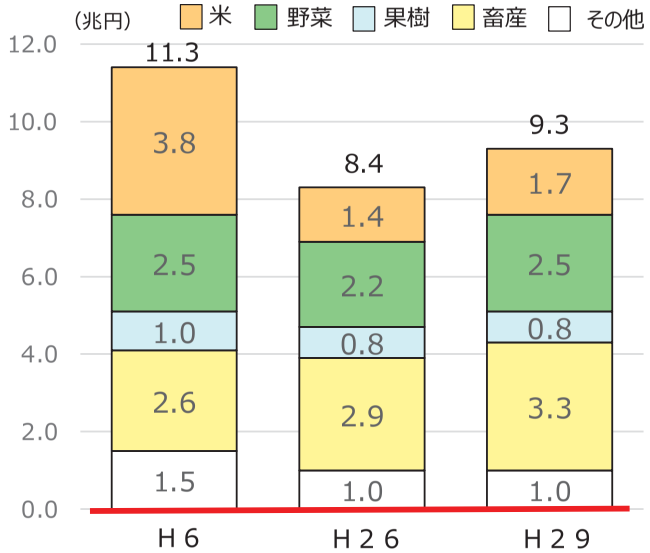
食料供給面の実態

○　農業生産額を見ると、平成29年には米1.7兆円に対し、野菜2.5兆円、果樹0.8兆円、畜産3.3兆円と多様な消費者ニーズに対応した生産に移行。しかし、農業総産出額は平成6年11.3兆円から平成29年9.3兆円へと減少。

○　時間当たりの所得をみると、水田作、露地野菜作、果樹作とほぼ横並び。これは、日本の農政の中心である水田政策において米、麦、大豆といった土地利用型農業を手厚い助成で下支えしていることによるものと考えられる。

○　水田の利用状況を見ると、主食用米が過剰に市場に出回らないよう「水田活用の直接支払交付金」により飼料用米等への作付け誘導がなされている（米価維持効果）。

１．農業総産出額の推移



（出所）農林水産省「生産農業所得統計」

２．営農類型別の時間当たりの所得

水田作 ※水田で、米・麦・大豆等を作付け	881円/h (うち補助金等613円/h)
露地野菜作	877円/h (うち補助金等99円/h)
果樹作	848円/h (うち補助金等51円/h)
畜産 (酪農)	3,007円/h (うち補助金等279円/h)

（出所）農林水産省「農業経営統計調査 平成29年営農類型別経営統計（個別経営）」。(　)内の数字は、「共済・補助金等受取金」から「共済等の掛金・拠出金」を控除したものを労働時間で除して算出。

（参考）平成29年産の主食用米の相対取引価格（全国平均）は、15,595円/60kg（２頁参照）

３．収入補填のための予算(令和元年度)

（品目毎の収入補填）

米・麦・大豆等：5,954億円
- ・水田活用の直接支払交付金 3,215億円
- ・ゲタ対策 1,998億円(所要額)
- ・ナラシ対策 740億円(所要額)

野菜価格安定対策：157億円(所要額)

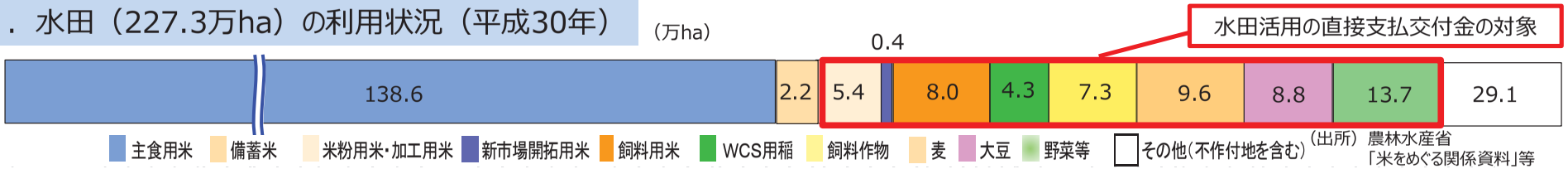
畜産・酪農経営安定対策
：2,224億円(所要額)

（自然災害等による収入減少補填）

農業共済：853億円

収入保険：206億円

４．水田（227.3万ha）の利用状況（平成30年）



（出所）農林水産省「米をめぐる関係資料」等

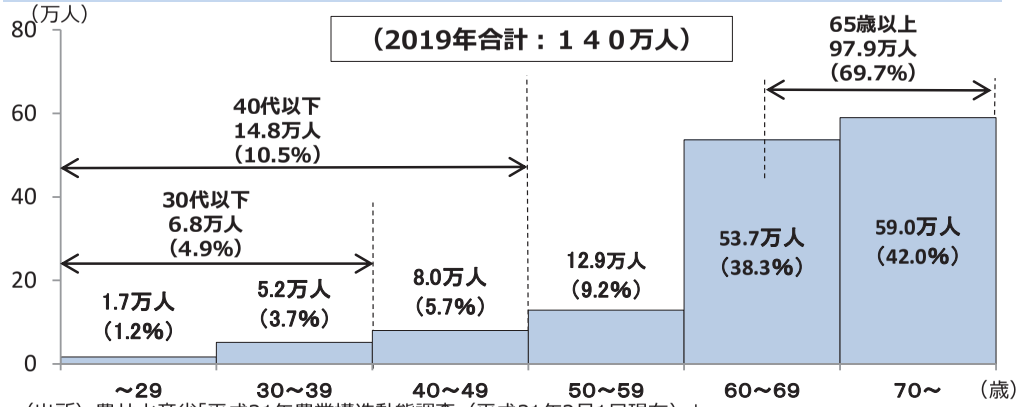
論点１：新規就農を促すための環境整備（１）

資料Ⅱ－５－３

○　平成31年調査によると、基幹的農業従事者数140万人のうち69.7%が65歳以上である一方、新規就農を促進する各種政策の効果もあり、現在、49歳以下の新規就農者は毎年２万人程度で推移。また、49歳以下の新規就農者が取り組む作物は野菜・果樹が多くなっていると考えられる。

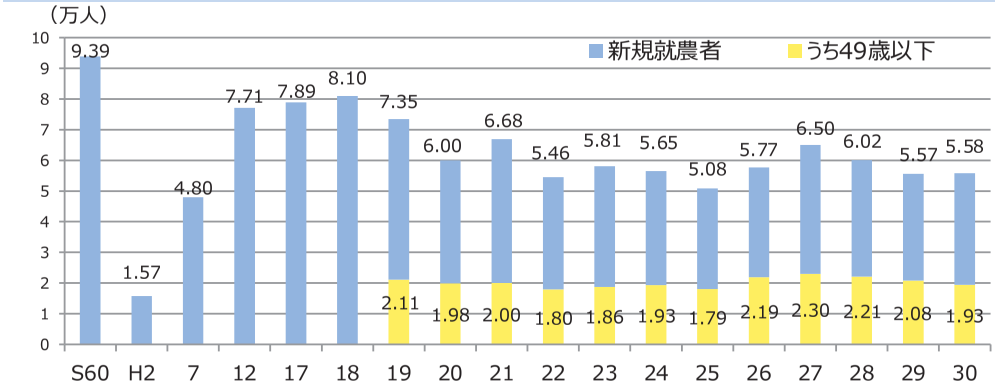
○　こうしたことを踏まえつつ、毎年安定的に新規就農者を確保できるような環境整備を図るべきではないか。

１．年齢階層別基幹的農業従事者数



（出所）農林水産省「平成31年農業構造動態調査（平成31年2月1日現在）」
（注）「基幹的農業従事者」とは、普段仕事として主に自営農業に従事している者をいう。

２．新規就農者数の推移

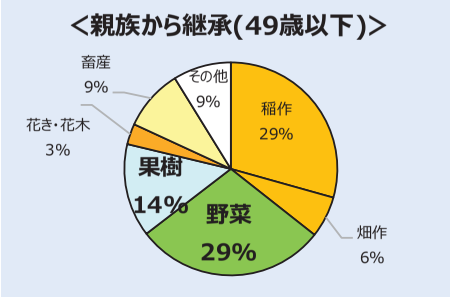


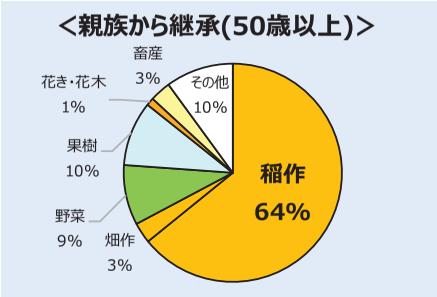
（出所）農林水産省「新規就農者調査」等
（注）H18以前は49歳以下のデータなし、H17以前は新規自営農業就業者のみ。

３．新規就農者の就農形態と主な営農作物

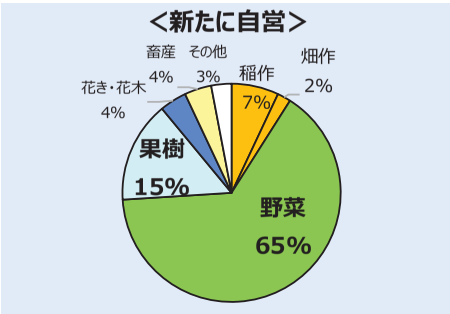
新規就農者		49歳以下の割合	65歳以上の割合
親族から継承	42,750人	23%	37%
新たに自営	3,240人	73%	10%
法人等に雇用	9,820人	72%	8%
合計	55,810人	35%(19,290人)	30%

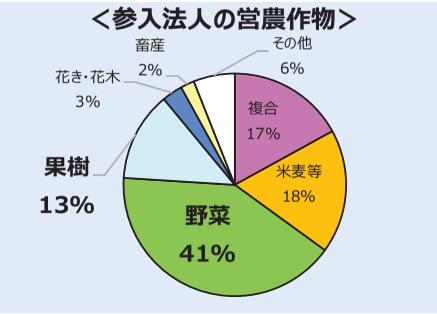
（出所）農林水産省「平成30年新規就農者調査」





（出所）農林水産省「平成30年新規就農者調査（組替集計）」





（出所）新規就農者の就農実態に関する調査結果（平成29年3月全国新規就農相談センター）

（出所）農林水産省調べ（平成29年12月末現在）

論点１：新規就農を促すための環境整備（２）

資料Ⅱ－５－４

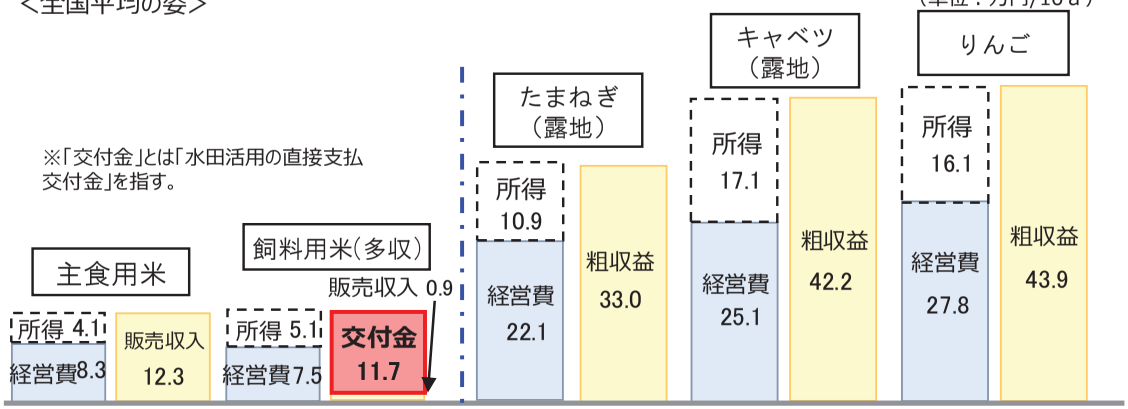
○　野菜や果樹は米に比べて単位面積当たりの所得は高いが投入労働時間が長く、先進技術の導入を進めることにより生産性が向上する可能性。

○　消費者ニーズに合った作物を作って高収益を上げられる環境の整備により、新規就農者を確保すべきではないか。

１．米と高収益作物の所得比較（イメージ）

<全国平均の姿>

（単位：万円/10ａ）



	<米（全国平均）>	たまねぎ（露地）	キャベツ（露地）	りんご
労働時間(10a当たり)	22	109	90	206
作付面積(ha)	1.7	0.9	1.3	1.1
所得(万円/年)	57.3	96.6	222.3	171.5
労働時間(月)	30	81	97	183
時間当たり所得(円/時間)	1,569	999	**1,910**	**783**

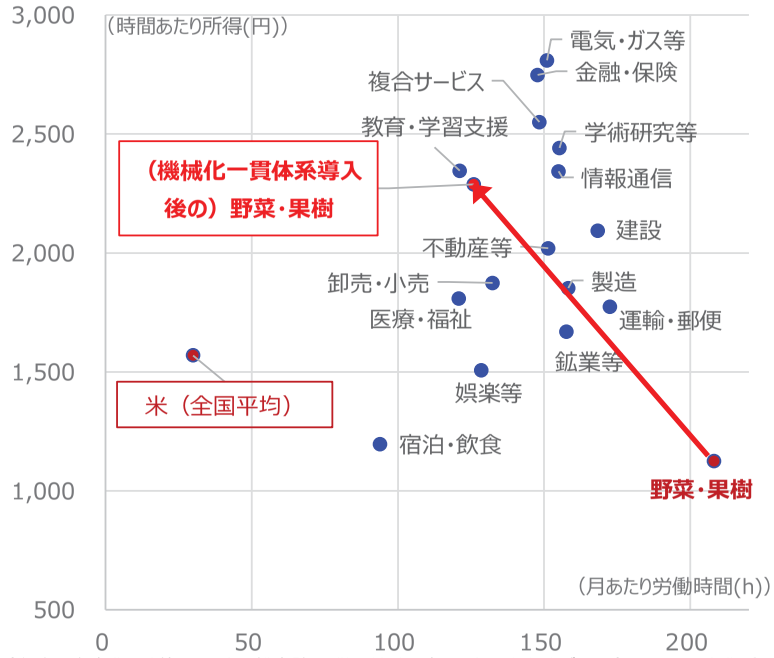
（出所）主食用米及び飼料用米（多収）の所得、経営費、販売収入等は、農林水産省『平成31年度 経営所得安定対策等の概要』。その他の経営指標は、農林水産省『農業経営統計調査』（米は「平成29年産米生産費（個別経営）」、その他は「平成29年営農類型別経営統計（個別経営）」）。いずれも全国平均の数値。

機械化一貫体系の導入

（農林水産省モデルケース）		
労働時間（10a当たり）	42（▲53%）	137（▲34%）
経営費（万円/10a）	39（+57%）	56（+103%）
時間当たり所得(円/時間)	**2,598**	**2,193**

（出所）農林水産省資料「野菜の機械化一貫体系導入の経営効果」及び「果樹の機械化一貫体系導入の経営効果」に基づき財務省にて推計。（推計方法の詳細は、参考資料を参照）

２．機械化による生産性の向上（イメージ）



（注1）　各産業の数値は、厚生労働省「毎月勤労統計調査」平成30年年次データ（5～29人の事業所、常用労働者）による。時間あたり所得は、現金給与額（総額）を実労働時間数で除して算出。

（注2）　「野菜・果樹」は、米の平均的な作付面積（1.7ha）について、キャベツとりんごをそれぞれ2分の1ずつ作付けると仮定して、機械的に算出。

○りんごの機械化一貫体系

機械化の容易な省力樹形

（作業時間40h減）

自動走行車両による薬剤散布

（作業時間12h減）

収穫ロボット

（作業時間15h減）

論点１：新規就農を促すための環境整備（３）

資料Ⅱ－５－５

○　高収益作物への転換を支援しつつ収入保険への加入を促進することにより、国内外の消費者の多様なニーズに応えるという取組を促していくべきではないか。

○　さらに、農業収入のみならず、地域に根差した観光・飲食・宿泊といったサービス収入も含め、「地域の資源を活かして、地域で稼ぐ」ことを希望する農業従事者の取組を後押ししていくべきではないか。

消費者ニーズに合った作物の生産へ

米 ⇒ **高収益作物（野菜・果樹）**

①一次産品特有のリスクに対応する収入保険(注１)を軸に、野菜や果樹など消費者ニーズを踏まえた生産を後押し

（注1）全ての農産物を対象に、自然災害、価格低下、病気や怪我など様々な要因による収入減少を広く補償。

②「水田活用の直接支払交付金」について、食需要を超えて生産された米を飼料用米として活用(注２)するための支援から高収益作物への転換支援にシフト

（注２）現行の「食料・農業・農村基本計画」（平成27 年）では、将来的な主食用米の需要減少分のほぼ全てを飼料用米の拡大に振り替えることにより米の生産量を維持するような目標を設定している。

③「農業農村整備事業」について、水田の畑地化・汎用化により高収益作物に転換するものを優先的に実施

さらなる所得向上にむけて

（単位：兆円）

	H6		H26	H27	H28	H29
農業総産出額	11.3		8.4	8.8	9.2	9.3
生産農業所得	5.1		2.8	3.3	3.8	3.8
農村地域の関連所得（注）	－		1.3	1.5	1.8	2.0

（出所）農林水産省「生産農業所得統計」等
（注）農産加工、農家民宿、農家レストラン、観光農園等に関連する収入

【六次産業化の取組事例：浅田ファーム（静岡県伊豆市）】

○棚田（棚田百選の一つ）を活用して自然農法で米・野菜を栽培
○米は3,200円/2kgで販売、野菜はカナダにも輸出
○台湾から農業体験の団体を受け入れ、旅館で日本舞踊体験

荒原の棚田

そば打ち体験

日本舞踊体験

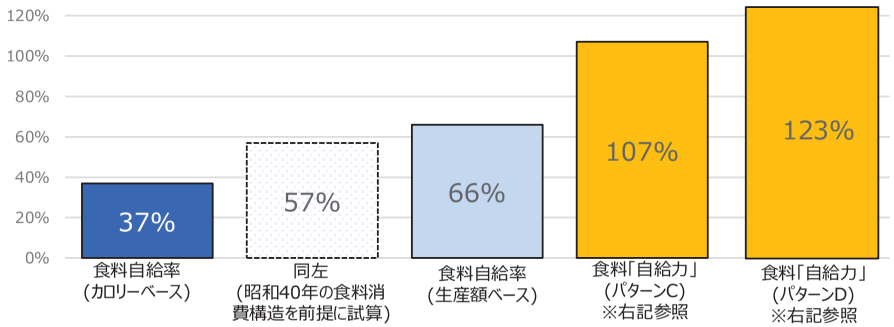
論点２：農地利用の在り方（１）

○　現行の食料・農業・農村基本計画においては、食料自給率の目標（2025年にカロリーベースで45%、生産額ベースで73%）が掲げられており、自給率向上のため飼料用米の生産努力目標（2013年11万トン→2025年110万トン）等が掲げられている。来年3月に同計画の改訂が予定されている。

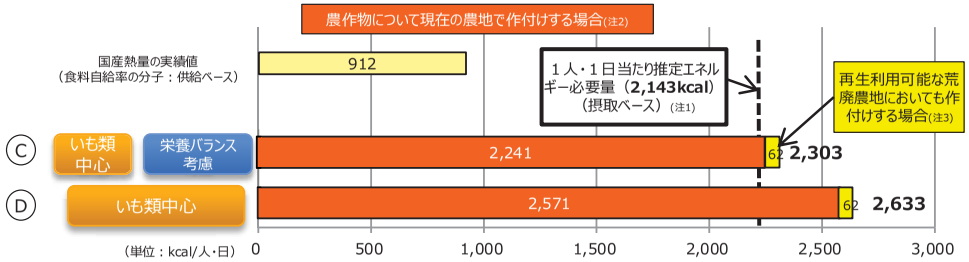
○　他方、同計画には食料自給力の概念も示されており、食料自給力の考え方に立てば、現在の耕作可能な土地において潜在的に日本人が必要な摂取カロリーを賄うことができる見込み。

○　自給率向上のために農地を飼料用米等の生産に用いるのではなく、国内外の消費者ニーズに合った作物を生産するための効率的な農地の活用方法を検討すべきではないか。

１．食料自給率・自給力（平成30年度）



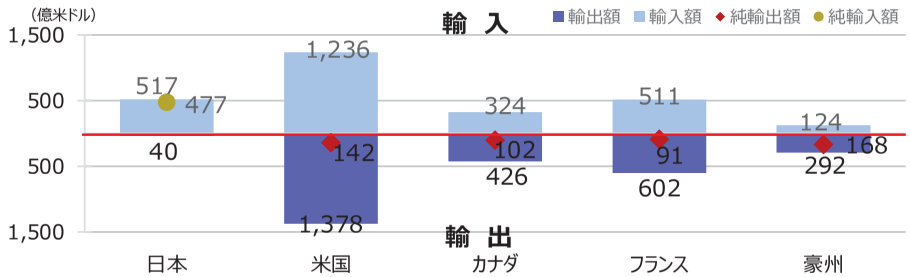
２．食料「自給力」で見た場合



注１：「比較的に短期間の場合には、『そのときの体重を保つ（増加も減少もしない）ために適当なエネルギー』」の推定値をいう。
注２：「農産物について現在の農地で作付けする場合」の面積は442万ha（平成30年耕地面積統計）。
注３：「農産物について再生利用可能な荒廃農地においても作付けする場合」は、再生利用可能な荒廃農地面積9万ha（平成29年）を計算に使用。

（出所）「食料・農業・農村基本計画（平成27年3月31日 閣議決定）」を基に、農林水産省にて更新

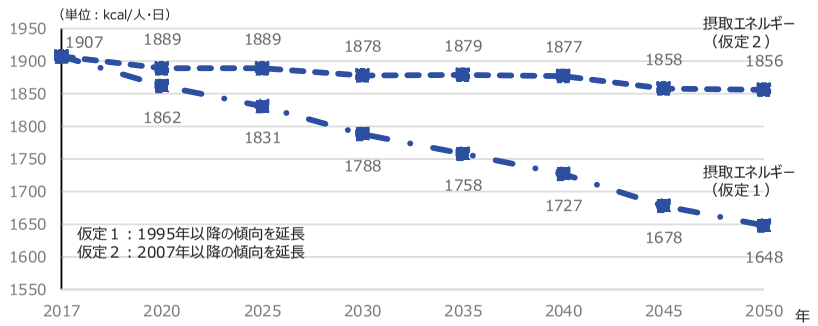
３．世界の農産物の輸出入状況及び食料自給率



	日本	米国	カナダ	フランス	豪州
食料自給率	３７％	１３０％	２６４％	１２７％	２２３％

（出所）ＦＡＯＳＴＡＴ（2016年）、農林水産省「諸外国・地域の食料自給率等」
（注）食料自給率は、日本は2018年、その他の国は2013年のカロリーベース

４．将来的に１人あたり摂取エネルギーは減少する見込み



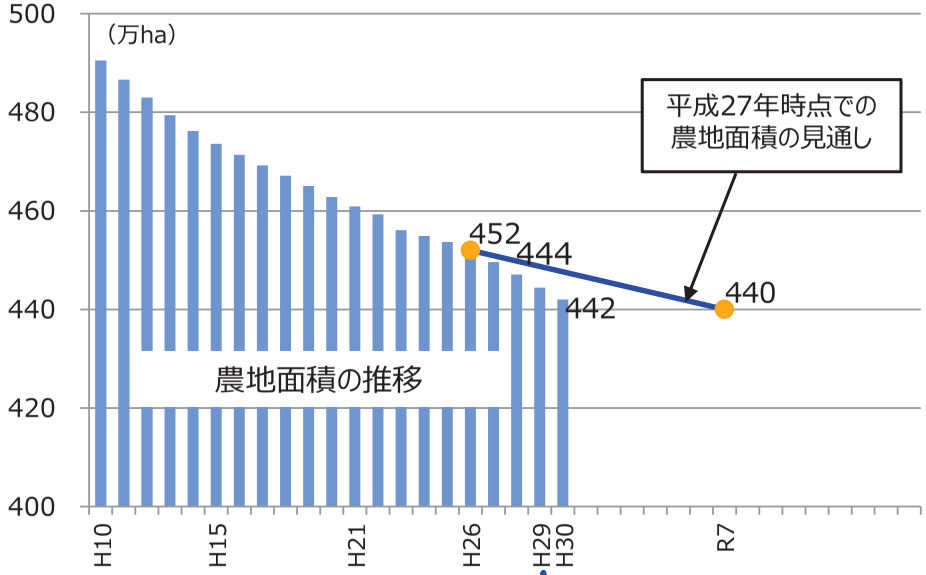
（出所）摂取エネルギー：厚生労働省「国民健康・栄養調査」
将来推計人口：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計）」

論点２：農地利用の在り方（２）

○　農地面積は年々減少し、現行の食料・農業・農村基本計画において2025年の目標としていた440万haの水準にまで減ってきており、耕作放棄地が増加している。

○　さらなる耕作放棄地を招かぬよう、食料自給力の観点から人口動態も踏まえた必要な農地総量を見極めた上で、放牧やビオトープといった粗放的な農地利用や農福連携等による農地利用についても検討していくべきではないか。

１．農地面積の推移と見通し

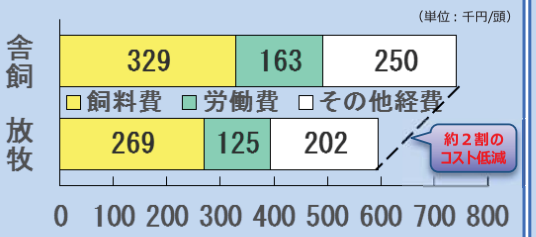


（出所）農林水産省「耕地及び作付面積統計」

（出所）農林水産省「耕地及び作付面積統計」等

２．放牧やビオトープによる農地活用

酪農経営（集約放牧）



注：平成27年度畜産物生産費（牛乳生産費北海道50～80頭規模）による搾乳牛通年換算１頭当たり
＜前提条件＞経産牛55頭規模、個体乳量8,100ｋｇ/頭、放牧期間5～10月(6か月)

休耕田を活用したビオトープ

注：ビオトープとは野生生物の生息空間のこと
（出所）農林水産省資料

３．農福連携や耕作放棄地活用の取組事例

NPO法人 農スクール

・1ha超の農園にホームレスや引きこもり、生活保護受給者等を研修生として受け入れ

・2013年以来、80人が研修を受け、そのうち35人が就労、うち17人が就農

（株）マイファーム

・全国126か所、120ha超において、耕作放棄地等を開墾し有機野菜の体験農園にリメイク

・あわせて社会人向け新規就農学校や農産物のスマホ通販サイト等を運営

論点３：国際的な競争環境への対応

○　国際的な競争環境の進展を踏まえ、食品安全基準の相違など輸出特有の競争上の障害を乗り越え、国内外の消費者ニーズに農業従事者が対応できるような環境整備を進めていく必要があるのではないか。

輸出に向けた環境整備

①政府の司令塔組織の創設による輸出先国に係る規制対応の迅速化

②輸出向けの食肉処理施設、水産加工施設等の整備

③食品安全基準の国際標準化や知的財産の流出防止対策

HACCP等輸出対応食肉施設

戦略的な知的財産権の保護

韓国産シャインマスカット

中国産シャインマスカット

※香港において、韓国産は日本産の７割、中国産は日本産の２割程度の価格。

（注）HACCP（Hazard Analysis Critical Control Point）とは、食品による危害発生を未然に防止するため、原料受入れから最終製品までの全工程を見える化し、特に重要な工程を管理する手法。

農産物の品質と生産性の向上

①野菜・果樹等の冷凍加工施設の整備

②コールドチェーン（注1）対応卸売市場の整備

③スマート農業（注2）の推進

野菜の冷凍加工施設

コールドチェーン対応卸売市場施設

農薬散布用ドローン

自動収穫ロボット

（注1）コールドチェーンとは、生産・輸送・消費の過程において、生鮮食料品を一貫して低温に保った物流方式。
（注2）スマート農業とは、ロボット技術やICT等の先端技術を活用し、超省力化や高品質生産等を可能にする新たな農業。

資料Ⅱ－５－９

我が国農業の将来的な比較優位

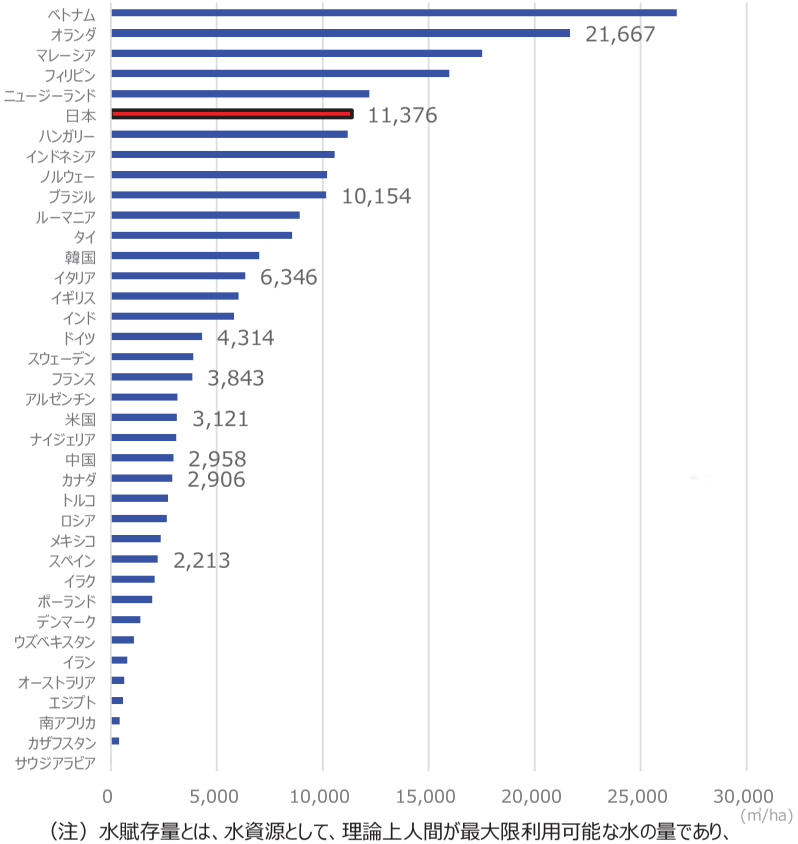
○　世界の水利用の７割は農業と言われる中、日本は、面積当たりの水賦存量が豊富。

○　人口がさらに増加し砂漠化が進行する中、水賦存量が多い日本は、将来的に農業先進国になれる可能性。

○　なお、耕地面積が小さくても技術導入と経営規模の拡大により農産物の輸出に成功したオランダのような国も存在。

（注）オランダは農地面積が約186万haと我が国の4割程度だが、農産物輸出額はアメリカに次ぐ世界第2位。

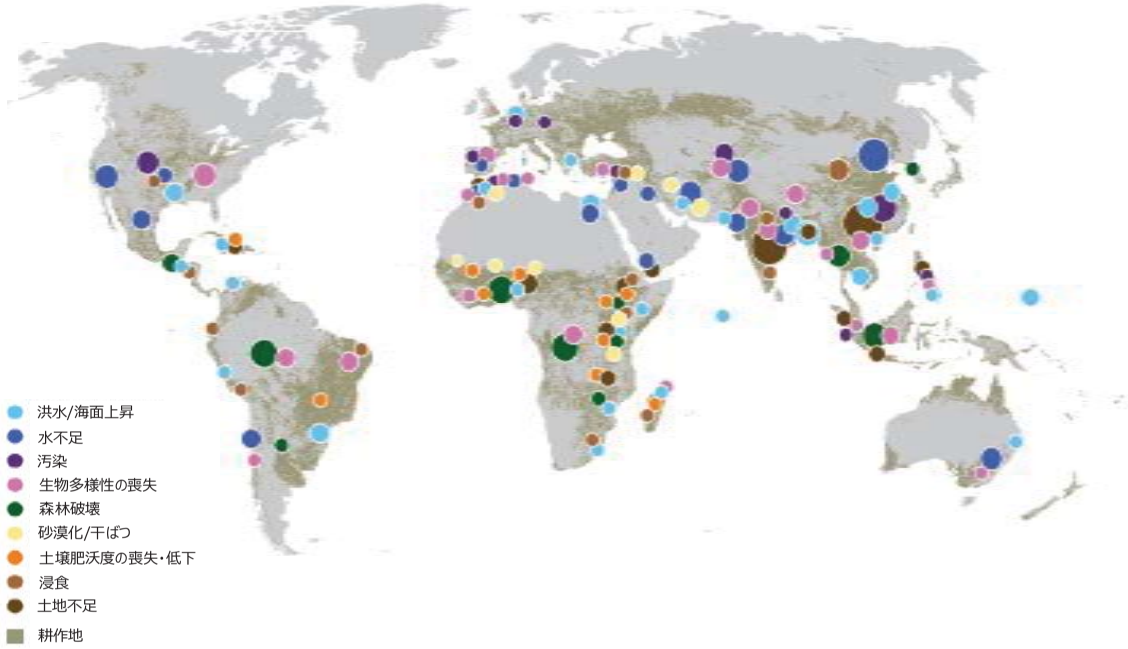
１．各国の1haあたりの水賦存量



（注）水賦存量とは、水資源として、理論上人間が最大限利用可能な水の量であり、降水量から蒸発散によって失われる量を控除して算出。

（出所）国土交通省「平成30年版 日本の水資源の現況」

２．農業生産に関係する様々なリスク



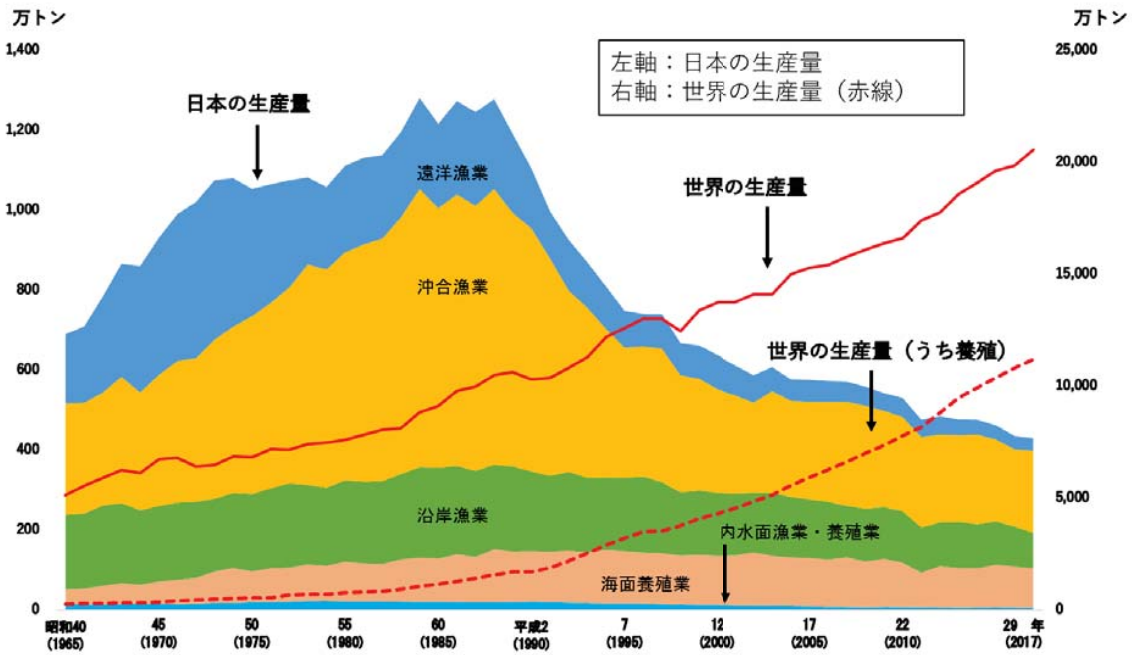
（出所）FAO「The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture 2011」
凡例訳は「世界の農業と食料問題のすべてがわかる本」（ナツメ社）より

水産業を魅力ある産業としていくための方策（１）

資料Ⅱ－５－10

○ 世界の漁業・養殖業生産量が増加し続ける一方、我が国の生産量はピーク時の約３分の１まで減少。
○ 減少の主な背景として、無主物とされている水産物の過剰な漁獲による水産資源の悪化が指摘されている。

１．漁業及び養殖業の生産量推移（世界・日本）



(出所)世界の生産量は、FAO「Fishstat（Capture Production,Aquaculture Production）」に基づき財務省にて作成。
日本の生産量は、農林水産省「漁業・養殖業生産統計」等に基づき財務省にて作成。

２．日本の水産資源の管理状況

【ＥＵの分類基準を当てはめた場合】

	日本	
評価数	84系群（2016年）	
評価結果	資源状態：適正 漁獲圧力：適正	4
	資源状態：適正 漁獲圧力：過剰	0
	資源状態：乱獲 漁獲圧力：適正	7
	資源状態：乱獲 漁獲圧力：過剰	21
	資源状態：不明 漁獲圧力：不明	52

(出所)平成30年1月30日 規制改革推進会議水産WG（農林水産省提出資料）
（注）国立研究開発法人水産研究・教育機構においてＥＵの分類基準により試算したもの

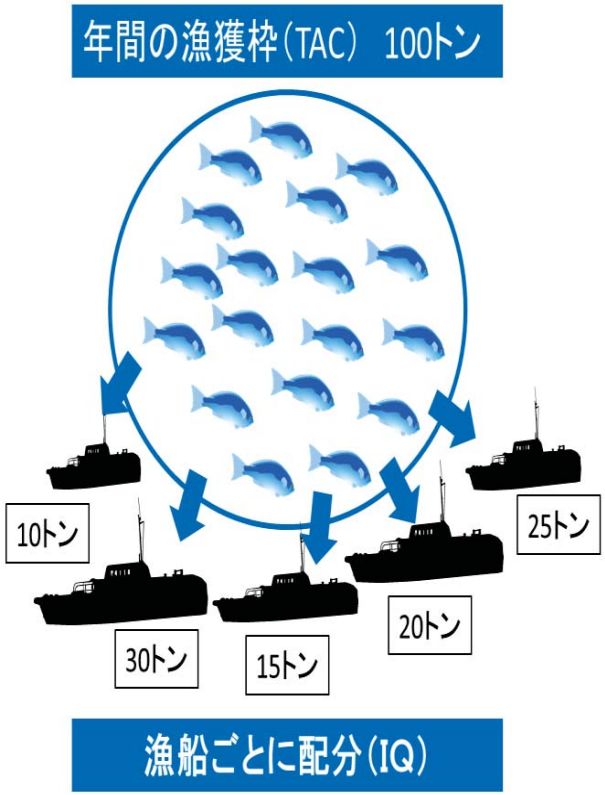
水産業を魅力ある産業としていくための方策（２）

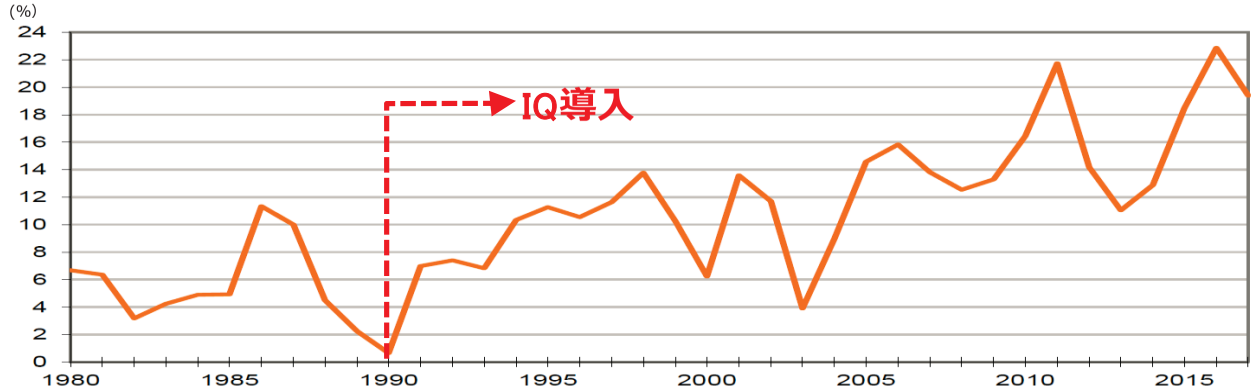
資料Ⅱ－５－11

○　水産資源の悪化に直面したノルウェーでは、90年代から漁獲枠を漁船ごとに割り当てるＩＱ方式による資源管理を導入。

○　その後、漁獲量・漁獲高が回復し、補助金に頼らず高収益を上げられる産業となった。

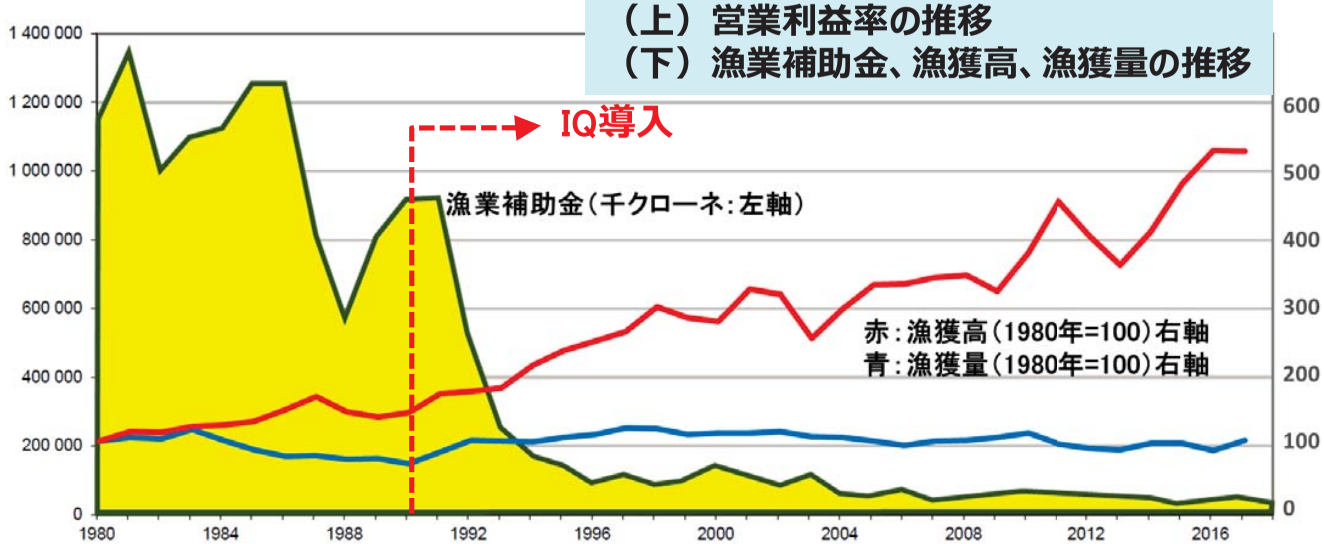
IQ（Individual Quota）のイメージ





（出所）ノルウェー水産庁「Economic and biological figures from Norwegian fisheries 2018」に基づき財務省で作成。

（上）営業利益率の推移
（下）漁業補助金、漁獲高、漁獲量の推移



（出所）・漁業補助金は、ノルウェー水産庁「Economic and biological figures from Norwegian fisheries 2018」に基づき財務省にて作成。
・漁獲高・量は、ノルウェー統計局「StatBank Norway」に基づき財務省で指数化して作成。

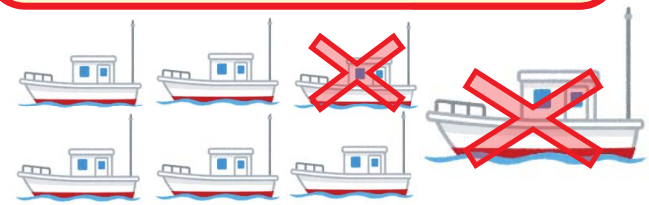
水産業を魅力ある産業としていくための方策（３）

○　我が国も、こうした事例を踏まえ、水産業を魅力ある産業とすべく、水産資源の資源調査を行い、科学的な評価を行ったうえで、IQ方式による厳格な水産資源の管理に積極的に取り組む必要があるのではないか。

水産改革の方向性

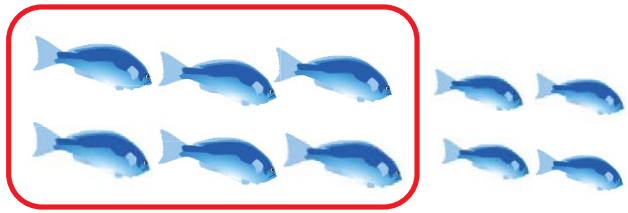
従来の資源管理

インプット・コントロール
漁船の隻数、トン数、操業期間などを規制



厳格な資源管理

アウトプット・コントロール
漁獲量上限を設定し個別漁業者に割り当て



改革に必要な環境整備

資源調査

調査船による海洋調査

デジタル機器を使った
漁船・漁港からの漁獲情報データ収集

＋

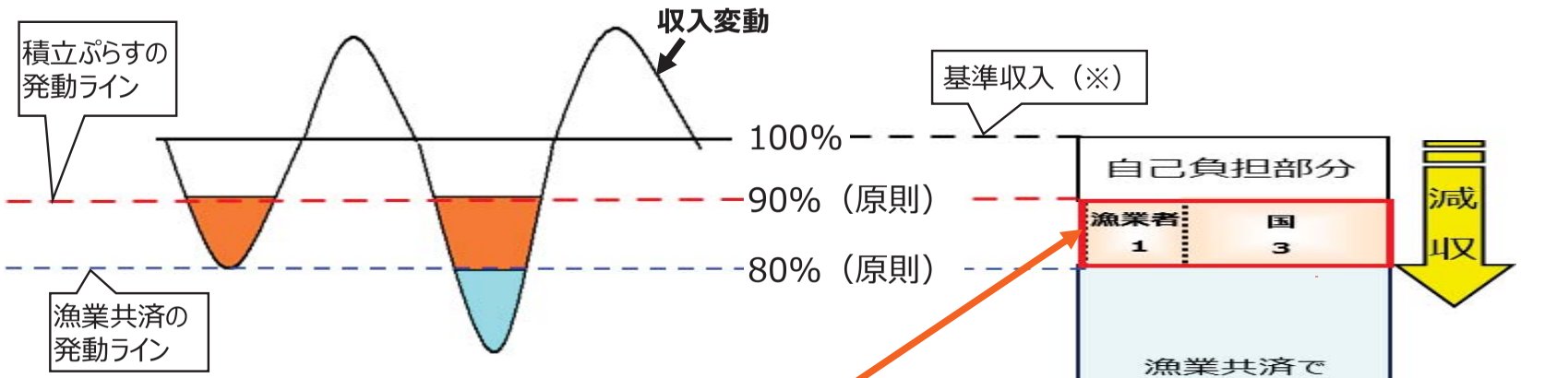
資源評価

信頼できる者が資源量や
漁獲可能量を科学的に評価

漁業者に対する収入安定対策

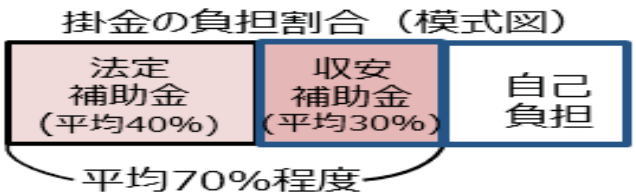
○　自主的に資源管理等に取り組む漁業者に対し、①不漁等により漁獲金額が減少した場合の減収補填、②共済掛金の上乗せ補助を行う。

収入安定対策（積立ぷらす）の事業イメージ



○　**積立方式（積立ぷらす）**
・漁業者自身の積立と国費の積立（１：３相当）が補填原資

○　**保険方式（漁業共済）**
・　漁業者が支払った保険料が補填原資。共済掛金に上乗せ補助



(※)基準収入
個々の漁業者の直近５年の収入のうち、最大値と最小値を除いた中庸３カ年の平均値

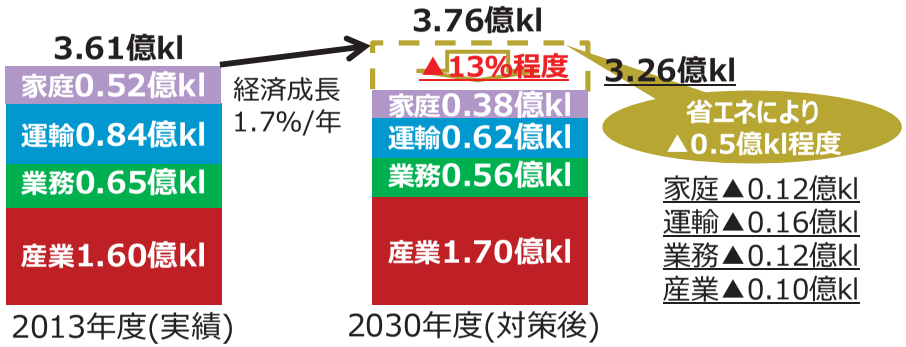
資料Ⅱ－６－１

エネルギー・環境予算の現状

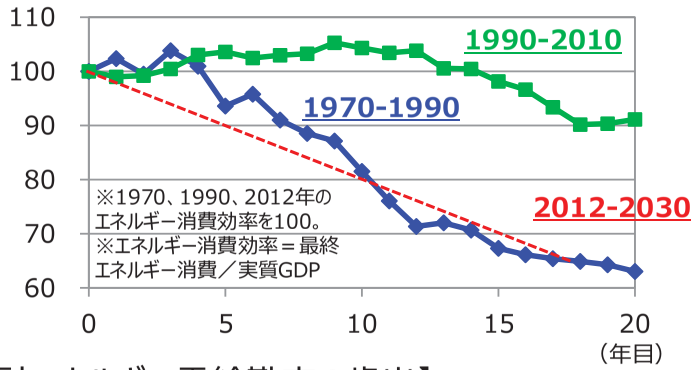
○　パリ協定に基づく温室効果ガスの▲26%目標と整合的なエネルギーミックスの達成のためには、2030年度に最終エネルギー需要を対策前比▲13%で原油換算▲5,030万kℓ程度の削減が必要と試算されており、その達成にはオイルショック後並みのエネルギー効率の改善が必要。

○　平成24年10月の温暖化対策税導入後、省エネ・再エネに関する新技術の研究開発、省エネ・再エネ設備の導入支援等のエネルギー特別会計における各種歳出は、規模が大幅に拡大。上記の目標達成に向けて、これらの歳出について、必要性・有効性・効率性・官民の役割分担等の観点から、不断の検証が必要。

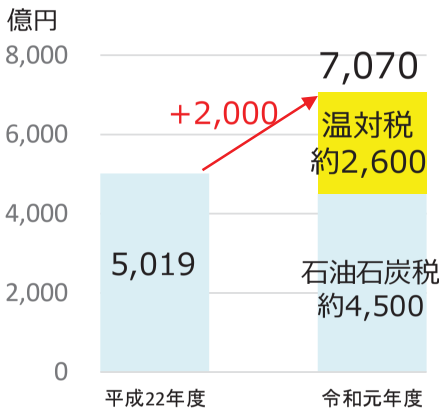
【エネルギーミックスにおける最終エネルギー需要】



【エネルギー消費効率の改善】

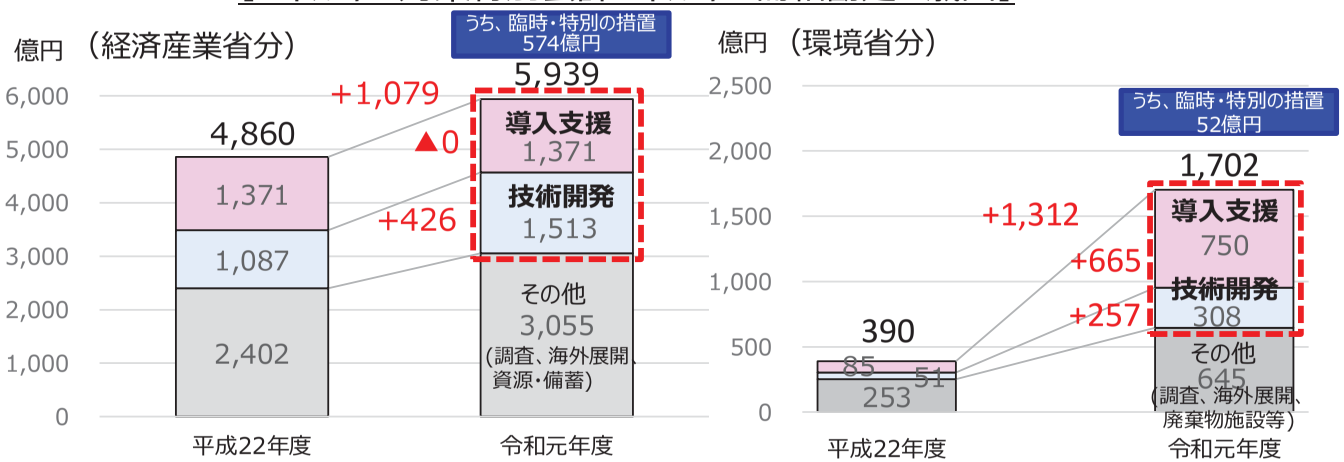


【石油石炭税収】



※石油等の取引数量等に基づき推計

【エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定の歳出】



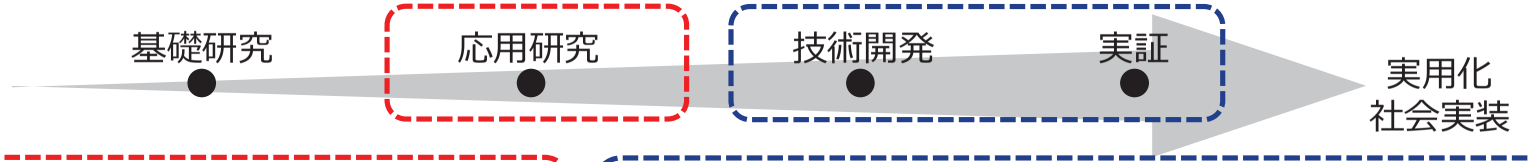
研究開発

※以下、予算額は、特に断りのない限り令和元年度予算額。

○　エネルギー関係の研究開発予算は、温対税導入以後大きく増加しているが、技術開発・実証から実用化（製品化・普及）に至らない案件も多い。

○　中間評価の結果を踏まえた予算配分のメリハリづけの徹底、中間評価時点で事業化が見込めないプロジェクトについて中止も含めた精査、事業化の可能性を高めるための取組みの強化等を行うべきではないか。

研究開発の技術レベル（イメージ）



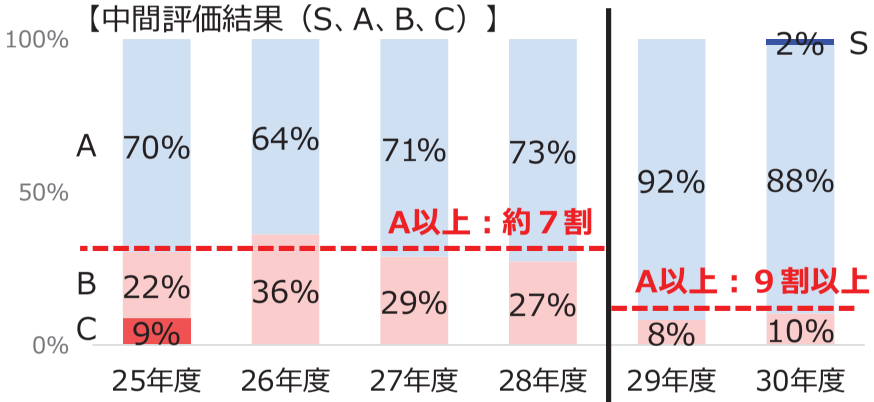
○中間評価でＡ以上の割合が増加。評価を予算配分に反映せず。

・環境研究総合推進費（環境省、予算額：57億円）

（事業目的）地球温暖化の防止、自然環境との共生等の環境政策の推進に不可欠な研究開発を推進する事業。

案件採択、中間評価、資源配分について、従来は環境省で実施していたが、29年度より(独)環境再生保全機構で実施。

【中間評価結果（S、A、B、C）】



・環境省で執行
・±数%の範囲で**予算配分に反映**

・(独)環境再生保全機構で執行
・**予算配分に反映せず**

○多くの場合、実際の製品化・普及につながっていない。

①CO_2排出削減対策強化誘導型技術開発・実証事業(環境省,65億円)

(事業目的)CO_2削減効果の高い技術を開発・実証し、早期の実用化を図る。

②ｺﾞｲﾉﾍﾞｰｼｮﾝによる途上国向け脱炭素技術創出・普及事業(環境省,20億円)

(事業目的)途上国向けに日本の環境技術をパッケージ化しての普及を図る。

【採択事業の製品化状況】(①25・26年度採択分、②前身事業の26年度採択分)

	合計	製品化かつ目標達成	**普及目標未達成**	**未だ製品化せず**
①	33件	4件(12%)	5件(**15%**)	24件(**73%**)
②	7件	0件(0%)	5件(**71%**)	2件(**29%**)

※①②とも、中間評価は実施しているものの、評価委員会は、大学教授など技術面の有識者のみで構成され、事業化の実績を有する者が含まれていない。

①の「目標達成」の例：
燃料電池バス
目標28年度２台販売
→目標達成

①の「製品化せず」の例：
バイオマスの熱分解等
目標30年度20台販売
→未だ製品化せず

②の「普及目標未達成」の例：マレーシア等の地域冷房プラントにおける排出削減のプラント制御システム導入　目標29年度東南アジア、中国で拡販　→　販売実績なし

導入支援①

○　省エネ(省CO_2)・再エネ政策の推進にあたっては、省エネ補助金等の予算措置を増額してきたが、近年、産業・業務部門のエネルギー消費の効率化は足踏み状態。省エネ・再エネ政策においては、自主的取組みの後押しと規制的手法が重要。予算措置は、規制的手法と連携し、政策効果の高いものに重点化を図っていく必要。

○　現状においては、同じ電源種別（太陽光、地中熱等）でも、費用対効果が低い（CO_2削減コスト(※)が大きい）事業が採択されたり、同種の支援であっても費用対効果に大きな違いがあるほか、横展開も十分ではない。

○　各事業や電源種別の特性も踏まえつつ、価格低下を促すために、規制的手法との連携、費用対効果の高いものへの重点化、横展開の強化、利子補給などのその他の政策手段への転換を検討すべきではないか。

主な予算・税制措置

産業・業務
- 省エネ補助金
- 省エネ設備投資利子補給補助金
- 中小企業等の省エネ診断事業費

運輸
- トラック等への省エネ補助金
- エコカー減税
- CEV補助金

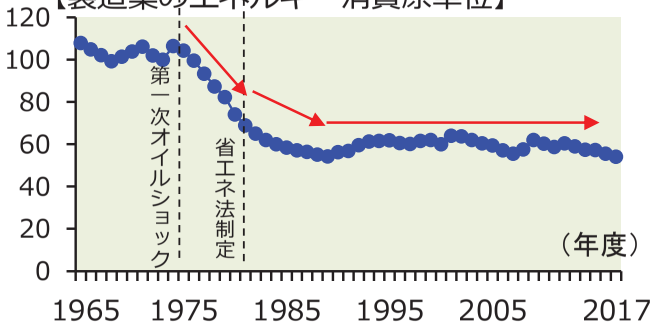
家庭
- 住宅の省エネ改修減税
- ZEH補助金

主な省エネ法の規制

- 事業者に対しエネルギー消費効率改善目標(年平均▲１％)等の努力義務
- ベンチマーク制度：各業界上位1,２割が満たす水準(▲１％未達成でも評価)
- 特定事業者（エネルギー使用量≧1500kl）には、計画提出義務など

<ﾄｯﾌﾟﾗﾝﾅｰ制度>(産業/業務/運輸/家庭)
- 自動車・家電等32品目のｴﾈﾙｷﾞｰ消費効率目標設定(家電ｴﾈﾙｷﾞｰ消費の約７割)

【製造業のエネルギー消費原単位】



○CO_2削減コストが大きい事業も採択されており、横展開も十分でない。

事業名	再生可能ｴﾈﾙｷﾞｰ電気・熱自立的普及促進事業 (環境省、50億円)	地方公共団体ｶｰﾎﾞﾝﾏﾈｼﾞﾒﾝﾄ事業 (環境省、52億円)
事業概要	地公体等の再ｴﾈ設備の導入を補助	ｶｰﾎﾞﾝﾏﾈｼﾞﾒﾝﾄ体制の強化を条件として、省ｴﾈ設備の導入を補助
CO_2 削減コスト (※)	R１年度採択22件(地中熱利用設備)中、**最小6.8～最大33.0万円**/t-CO_2 ※審査の評点は、**59点中５点のみ**	R1年度採択46自治体中、**最小2.0～最大14.4万円**/t-CO_2 ※審査の評点は、**96点中10点のみ**
備考	・28年度の開始以来、**横展開の実績なし**	・46のうち**6自治体は、実行計画の進捗状況の掌握と考察ができていないと評価**されたが、採択。 ・28,29年度の採択28自治体のうち、**自主財源でも設備を導入したのは、9自治体のみ**

○同種の支援でもCO_2削減コストに大きな違い。

事業名	省エネ補助金 (経産省、431億円)	省エネ設備投資利子補給金 (経産省、15億円)
対象	設備の**更新等**	設備の**新設等**
政策手段	**補助金** 1/4～1/2	**利子補給** 最大1%
CO_2 削減コスト (※)	**2,871円**/t-CO_2	**154円**/t-CO_2

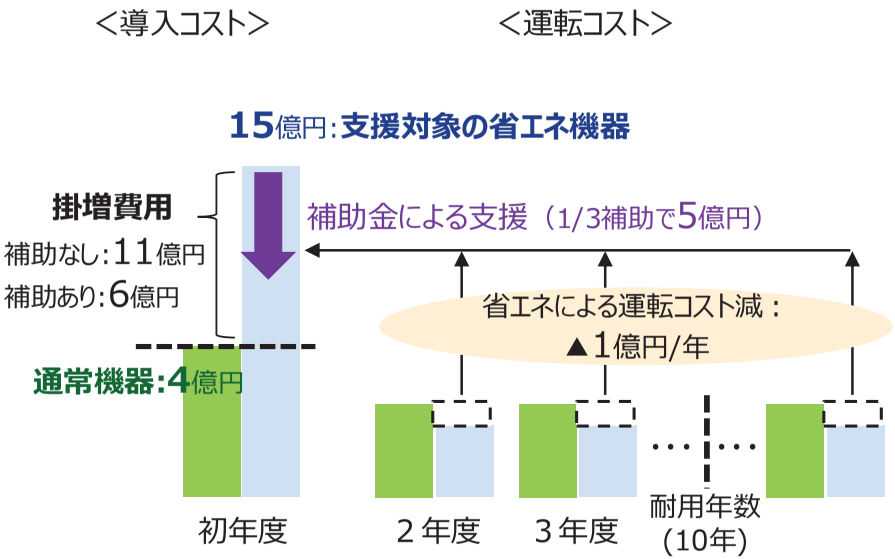
(※)CO_2削減コスト：
CO_2を１トン削減するために必要な補助金の額

導入支援②

○　省エネ機器の導入支援は、通常機器より導入コストが高く、その掛増費用を省エネによる運転コストの減で回収することが難しい（長期間かかる）場合に、導入費用の一部を補助するもの。他方、一部事業では、補助金を加味すると、通常機器より導入コストが低くなったり、投資回収期間が著しく短くなる例がある。

○　省エネ・再エネ設備の導入支援にあたっては、価格動向や投資回収期間を踏まえて、補助率の見直しや補助事業からの卒業も検討しつつ、適切な出口戦略を設けるべきではないか。

【導入支援（イメージ）】



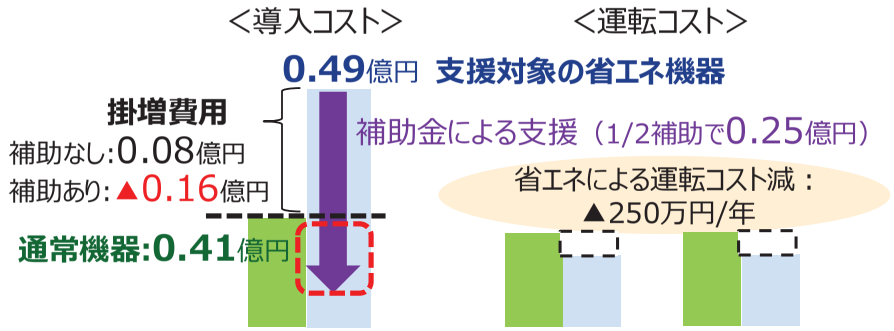
補助なしの場合、掛増費用は11年で回収（11億円÷1億円＝11年）
これは、耐用年数10年より長いため、補助金なしでは導入が進まない恐れ。

→　補助金により、掛増費用は6年で回収(6億円÷1億円＝6年)

○補助金を加味すると、通常機器より導入コストが低くなったり、投資回収期間が著しく短くなる例がある。

・廃熱・湧水等の未利用資源の効率的活用による低炭素社会システム整備推進事業（環境省、16億円）

（事業目的）未利用資源（地中熱等）を活用した融雪設備の導入等を補助する事業



補助金により、通常機器より低い導入コスト。
補助金なしでも、約３年で回収可能。
⇒　補助金から卒業すべき。

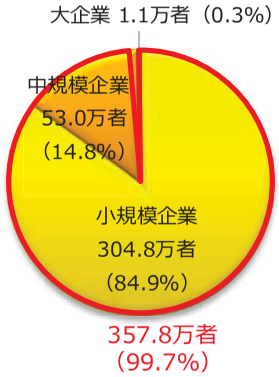
※　上記数値例は、令和元年度採択実績の平均（地下水還元方式の融雪設備、耐用年数10年、令和元年度採択数は10件）

中小企業の概要

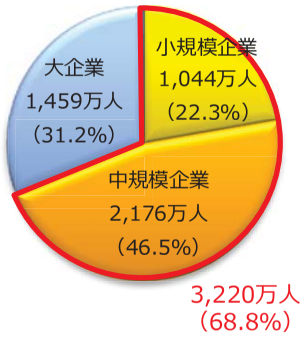
資料Ⅱ－７－１

○ 中小企業は、全事業者数の99.7%、全従業者数の68.8%、全付加価値額の52.9%を占める。
○ 業種別では、事業者数・従業者数ともに、サービス業が最多。付加価値額は、製造業及びサービス業が高い。

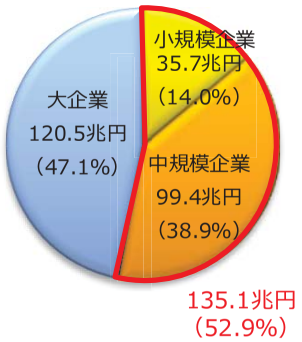
事業者数（2016年）



従業者数（2016年）

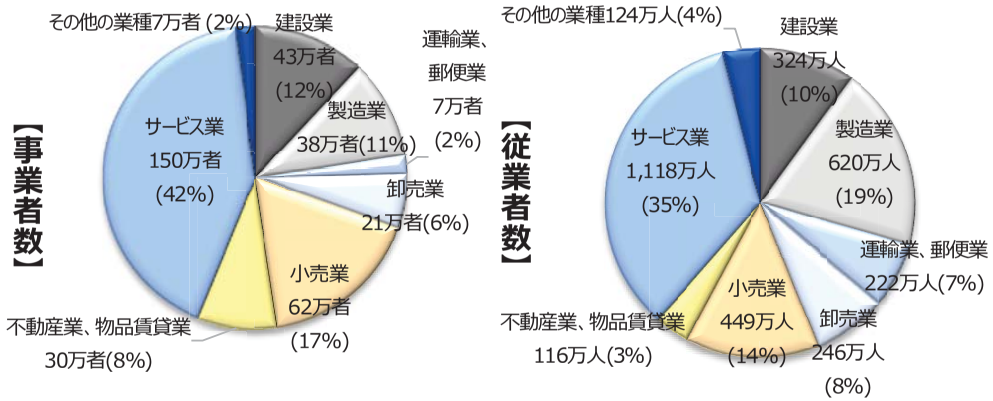


付加価値額（2015年）

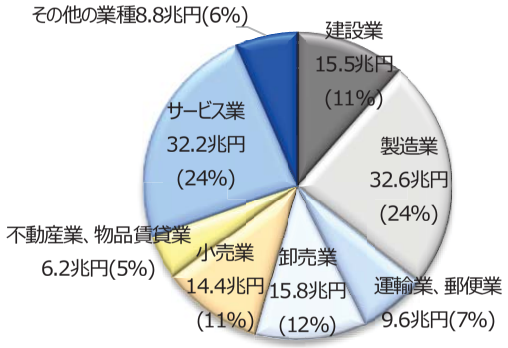


資料：総務省「平成28年経済センサス－活動調査」再編加工

中小企業の業種別事業者数・従業者数（2016年）



中小企業の業種別付加価値額（2015年）



（注1）「サービス業」とは、「学術研究、専門・技術サービス業」、「宿泊業、飲食サービス業」、「生活関連サービス業、娯楽業」、「教育、学習支援業」「医療、福祉」、「複合サービス事業」、「サービス業（他に分類されないもの）」の合計。
（注2）「その他の業種」とは、「鉱業、採石業、砂利採取業」、「電気・ガス・熱供給・水道業」、「情報通信業」、「金融業、保険業」の合計。
資料：総務省「平成28年経済センサス－活動調査」再編加工

中小企業基本法の定義

業種	中小企業者（下記のいずれかを満たすこと）		うち小規模企業者
	資本金	従業員	従業員
製造業その他	3億円以下	300人以下	20人以下
卸売業	1億円以下	100人以下	5人以下
サービス業	5,000万円以下	100人以下	5人以下
小売業	5,000万円以下	50人以下	5人以下

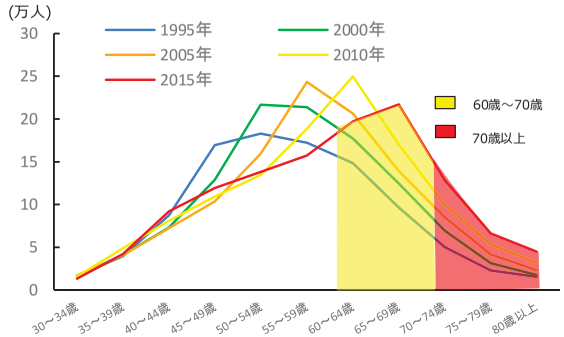
（参考）「中小企業者」・「小規模企業者」の定義
（「中小企業基本法」（昭和38年法律第154号）　第2条）

資料Ⅱ－７－２

中小企業を取り巻く環境の構造変化①

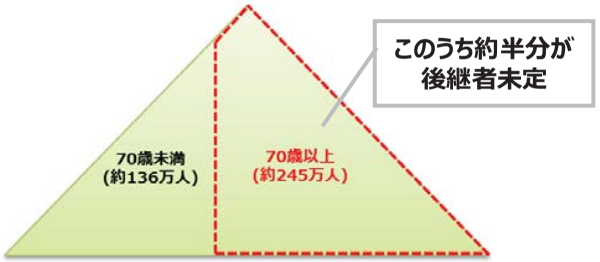
○　人口減少や過疎化が進展する中、中小企業は、経営者の高齢化や人手不足という大きな構造変化に直面。
○　今後10年間に、70歳を超える中小企業の経営者は約245万人、うち約半数の127万人（日本企業全体の1/3）が後継者未定。
○　企業数は小規模事業者を中心に減少傾向を強めている。倒産件数が減少傾向を続ける一方で、経営者の高齢化や後継者不足を背景に廃業件数は年々増加傾向にある。

中小企業の経営者年齢の分布（法人）



資料：(株)帝国データバンクの企業概要ファイルを再編加工

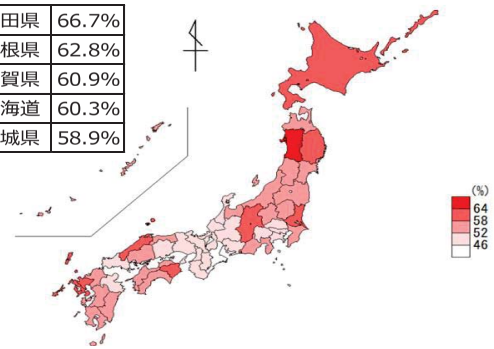
中小企業・小規模事業者の経営者の2025年における年齢



資料：平成28年度総務省「個人企業経済調査」、
平成28年度 (株)帝国データバンクの企業概要ファイルから推計

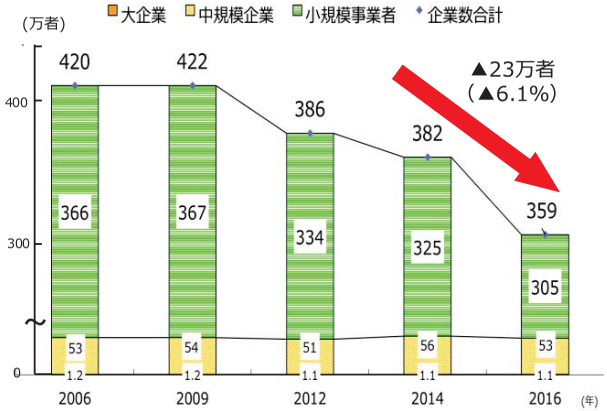
60歳以上の経営者割合(法人)

1	秋田県	66.7%
2	島根県	62.8%
3	佐賀県	60.9%
4	北海道	60.3%
5	茨城県	58.9%



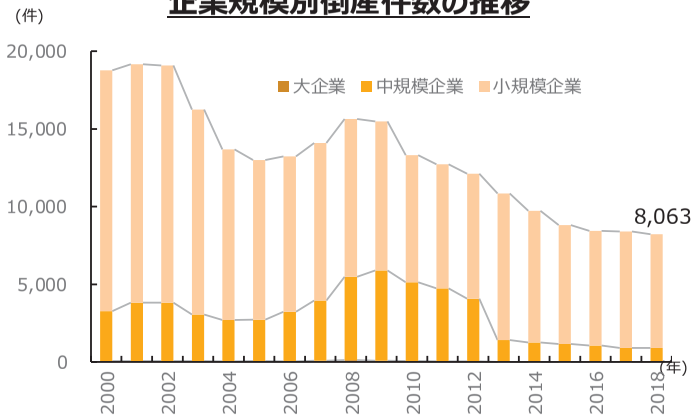
資料：(株)東京商工リサーチのデータを再編・加工

企業数の推移



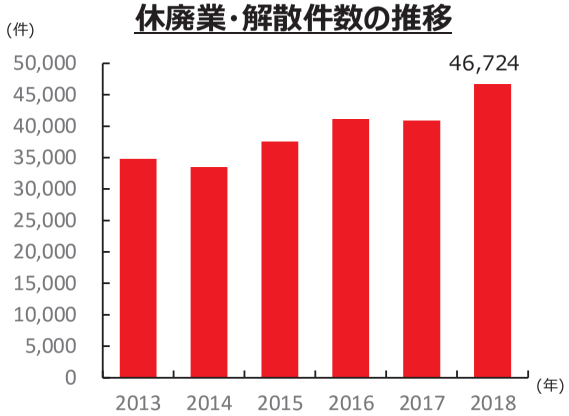
資料：中小企業白書（2019年）

企業規模別倒産件数の推移



資料：(株)東京商工リサーチ「倒産月報」

休廃業・解散件数の推移



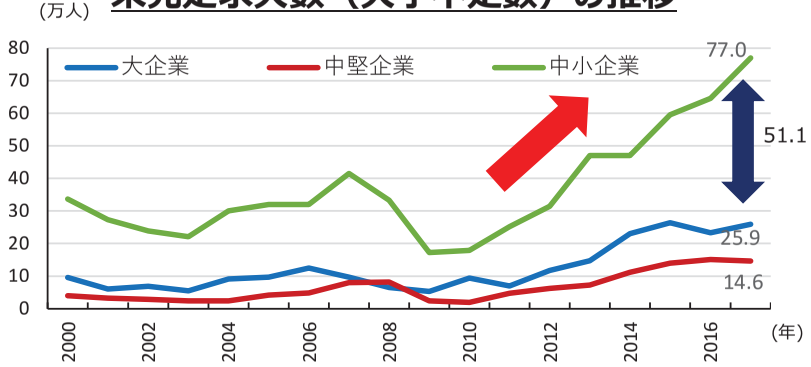
資料：(株)東京商工リサーチ「2018年「休廃業・解散企業」動向調査」

中小企業を取り巻く環境の構造変化②

○　女性や高齢者の就業率は上昇しているものの、特に中小企業は過去最高水準の人手不足に直面しており、70万人超えの人手不足が発生、さらに拡大。

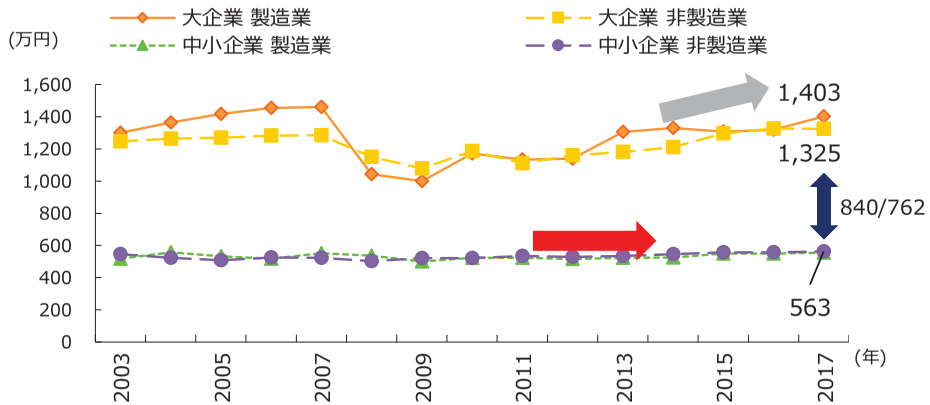
○　中小企業の生産性は、大企業と比較して低い上に改善もしておらず、給与支給額も大企業と比較して低い状況。人手不足解消には、生産性向上につながる設備投資が必要不可欠だが、足下では設備老朽化等を背景とした維持・更新投資が中心。

未充足求人数（人手不足数）の推移



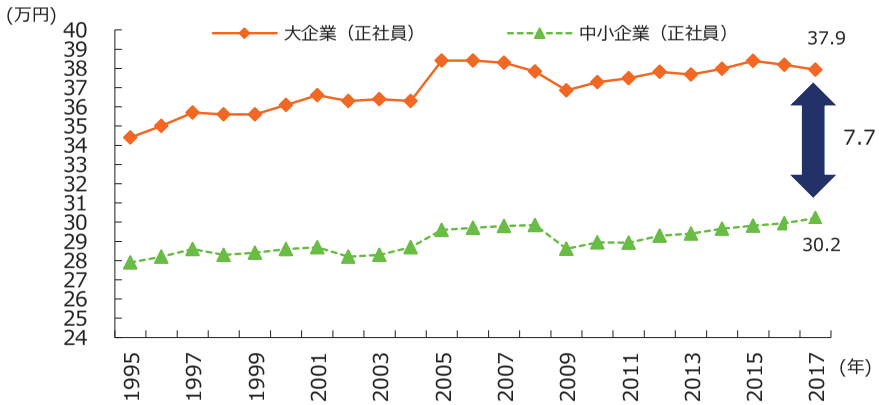
資料：厚生労働省「雇用動向調査」

企業規模別の労働生産性の推移



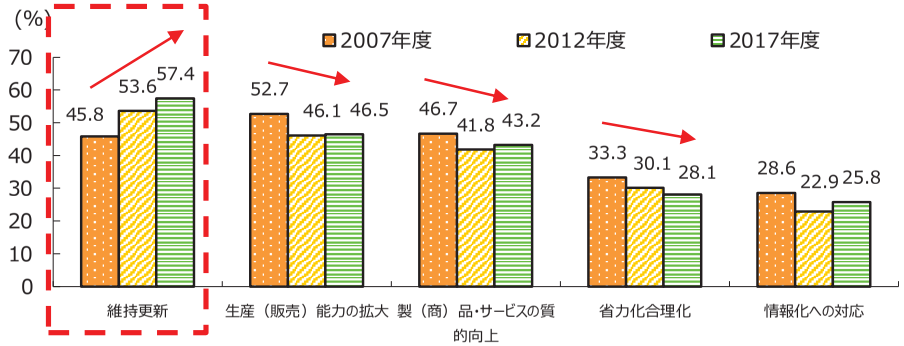
資料：財務省「企業統計調査年報」

企業規模別の給与額の推移



資料：厚生労働省「賃金構造基本統計調査」再編加工

中小企業の設備投資目的



資料：内閣府・財務省「法人企業景気予測調査」

中小企業予算の方向性

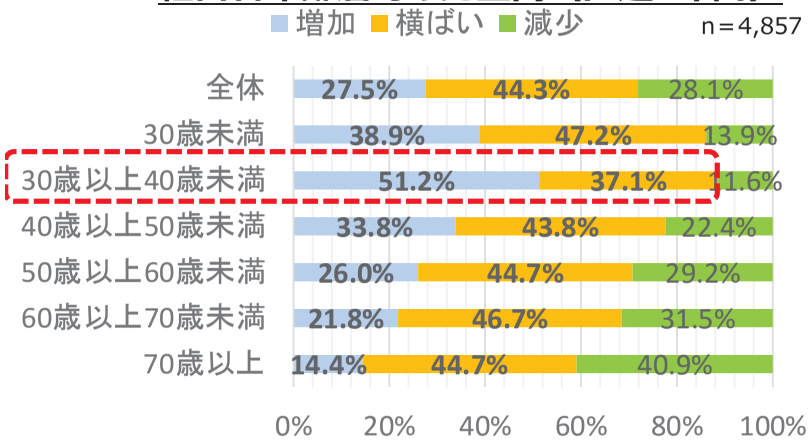
○ 中小企業の中でも、生産性の高い企業は、設備投資やIT投資等に積極的で、一人当たりの人件費が高い傾向。
○ 若い経営者層は売上高が増加する傾向。

生産性の高い中小企業の特徴（小売業の例）

	構成比(%)	資本金(百万円)	従業員数(人)	設備投資額(百万円)	情報処理・通信費(百万円)	従業員一人当たり人件費(百万円)	資本装備率(百万円/人)
大企業小売業平均以上中小企業(n=383)	34.5	43.0	224.3	338.6	34.6	5.1	26.7
大企業小売業平均以下中小企業(n=712)	65.5	42.2	350.0	97.8	17.4	2.4	15.2
中小小売業全体(n=1,095)	100	42.5	306.0	182.0	23.4	3.7	19.2

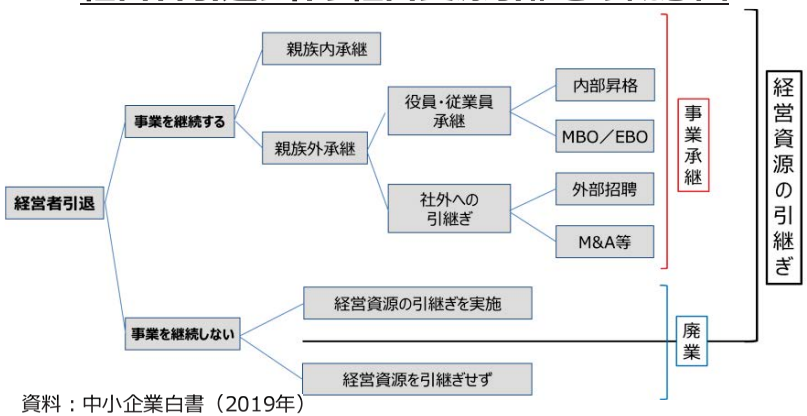
資料：「平成26年企業活動基本調査」再編加工
(注) 1.従業員数50人未満もしくは資本金又は出資金3,000万円未満の会社は含まない。
2.労働生産性(従業員一人あたり付加価値額)の分布割合を10万円/人毎に集計し、累積を計上したもの。

経営者年齢層毎の売上高（直近3年間）



資料：平成２７年度　中小企業庁委託調査「小規模事業者の事業活動の実態把握調査」

経営者引退に伴う経営資源引継ぎの概念図



資料：中小企業白書（2019年）

主な事業承継支援策（2019年4月時点）

経営者の気づき
- 事業承継ネットワークによるプッシュ型支援
- 認定支援機関による経営改善計画策定支援

事業引継ぎ
- 法　　人　：事業承継税制の拡充（10年時限）（平成30年度税制改正）
- 個人事業者　：個人版事業承継税制の創設（10年時限）（平成31年度税制改正）
- M ＆ A支援：事業承継ファンド税制の創設（平成31年度税制改正）
- マッチング支援：事業引継ぎ支援センターの創設（平成23年）

承継後
経営革新
事業転換
磨き上げ
- 事業承継補助金
- ものづくり補助金、IT補助金、持続化補助金

↓

新陳代謝の促進

資料：中小企業庁資料を加工

⇒ 経営者の高齢化と人手不足という大きな構造変化に対応するため、事業承継・再編・創業等による中小企業の新陳代謝の促進や、設備投資やIT投資などの成長投資を通じた生産性向上に意欲的な中小企業への支援、に予算を重点化すべきではないか。

資料Ⅱ－７－５

最近の主な中小企業支援策

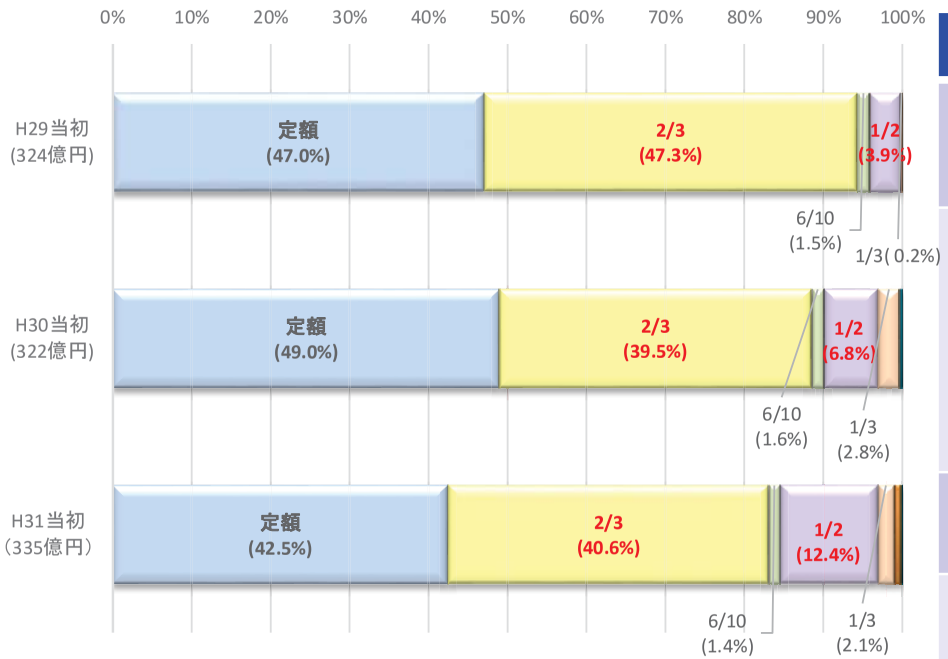
○　最近の中小企業支援策は、多様な中小企業が様々なライフステージにおいて直面する課題に対応する資金繰り支援や税制上の支援等と、利用者は一部に限られるものの、ライフステージごとに企業活動全般を網羅するように予算措置されている各種補助金等で構成。

	創業期	成長期	再生期
資金繰り支援 経営支援	**○信用補完（信用保険＋信用保証）、日本政策金融公庫による融資等** ⇒H30　信用保証承諾：8.1兆円/633,614件、公庫貸付：2.2兆円/393,284件（国民生活事業）,1.2兆円/20,093件（中小企業事業） **○よろず支援拠点・専門家派遣** 様々な経営課題に対応するワンストップ相談窓口、特に高度・専門的な課題に対応する専門家派遣 ⇒H30相談対応件数261,493件、専門家派遣26,798件		
補助金	**○創業支援事業者補助金** 創業支援事業者による創業支援の取組の補助 ⇒H30採択134件	**[研究開発・サービスモデル開発]** **○戦略的基盤技術高度化支援（サポイン：Supporting Industry）** **○商業・サービス競争力強化支援（サービス・サポイン）** 産学官連携による研究開発、異業種連携によるサービスモデル開発の補助等 ⇒H30採択サポイン126件＋サービス・サポイン37件 **[設備投資]** **○ものづくり・商業・サービス補助金（ものづくり補助金）** 革新的なものづくり・サービス開発のための設備投資等の補助 ⇒H30採択11,989件（H29補正） **[人材確保]** **○中小企業・小規模事業者人材対策事業** 中小企業が必要とする地域内外の人材の発掘・マッチング支援等 ⇒H30参加企業8,977社 **[販路開拓]** **○国内・海外販路開拓強化支援事業** 地域資源の活用による商品開発や、海外出展等のプロジェクトへの支援等 ⇒H30採択251件	**[事業再生]** **○中小企業再生支援協議会** 金融機関との調整を含む再生計画策定支援等 ⇒H30再生計画策定1,013件 **[事業承継]** **○事業承継補助金** 事業承継を契機とした経営革新等の取組の補助 ⇒H30採択695件 **○事業引継ぎ支援センター** 事業引継ぎに係る課題解決に向けた助言、マッチング支援等 ⇒H30事業引継ぎ923件
税制	**＜税制＞** エンジェル税制　など	**＜税制＞** 研究開発税制、中小企業投資促進税制、中小企業経営強化税制　など	**＜税制＞** 事業承継税制　など
小規模企業向け	**○小規模事業対策推進事業** 商工会・商工会議所による「経営発達支援計画」に基づく小規模事業者支援の補助 ⇒H30採択1,181件	**○小規模事業者持続化補助金** 商工会・商工会議所と作成した経営計画に基づく販路開拓等の取組の補助 ⇒H30採択18,082件(H29補正)	**○小規模事業者経営改善資金（マル経融資）** 商工会・商工会議所の経営指導を前提とした上限2,000万円の無担保・無保証・低利融資 ⇒H30貸付2,791億円/44,176件

中小企業向け補助金

○　中小企業向け補助金については、独立した中小企業の自主的な努力が助長されることを旨とする中小企業基本法の理念を踏まえ、公的な支援が過剰なものとならないようすることが必要。
○　現在の補助金の中には、生産性向上との関係が不明確な成果目標（KPI）や、客観的な政策効果を測定できない成果目標が設定されているものが存在。

中小企業等向け補助金の補助率別構成比（金額ベース）



（注）「中小企業等向け補助金」とは、一般会計の中小企業対策費として経済産業省に計上された裁量的経費である補助金のうち、地方公共団体向けや政府関係機関等向けを除いたもの。

主な中小企業向け補助金とその成果目標

事業名	成果目標
ものづくり・商業・サービス高度連携促進事業（ものづくり補助金）	事業終了後、5年以内に事業化を達成した事業が半数を超えること ※事業化の定義：「開発された製品が一つ以上販売されていること」
戦略的基盤技術高度化・連携事業（サポイン）	・ものづくり研究開発においては、「事業終了後5年以内に事業化を達成した事業者数が半数を超えること」及び「事業終了後５年時点で総売上累計額が総予算投入額の150%以上」 ・サービス開発においては、「事業終了後2年以内に事業化を達成した事業が半数を超えること」及び「事業終了後２年時点で総売上累計額が総予算投入額の120%以上」 ※事業化の定義：「開発された製品が一つ以上販売されていること」
中小企業・小規模事業者ワンストップ総合支援事業（よろず支援拠点事業）	経営相談に対し、よろず支援拠点から提案された解決策を実行して成果があった事業者の割合が、全体の65%になること（アンケートによる自己評価）
中小企業・小規模事業者ワンストップ総合支援事業（専門家派遣事業）	経営相談に対し、解決の対策が立てられた割合が80%になること（アンケートによる自己評価）
小規模事業者持続化補助金	売上増加または、売上増加見込みの事業者の割合を80%とすること（アンケートによる自己評価）

資料Ⅱ－７－７

ものづくり補助金について

○　代表的な中小企業向け補助金である「ものづくり補助金」は、中小企業の革新的サービス開発・生産プロセスの改善等を行うための設備投資等を支援するもの（補助上限1000万円、補助率1/2）。

○　ものづくり補助金の実績をみると、「５年以内に事業化を達成した事業が半数を超える」というKPIは達成されているが、

・そもそも事業化の定義は、「開発された製品が一つ以上販売されていること」であり、こうしたKPIは妥当とは言えないのではないか。

・また、採択された事業者の大半が、野心的な経営革新計画(※)の策定等により、通常（1/2）よりも高い補助率(2/3)が適用されていることを踏まえても、こうしたKPIは妥当とは言えないのではないか。

○　ものづくり補助金をはじめとする中小企業向け補助金は、働き方改革など中小企業を巡る環境の変化を踏まえつつ、設備投資やIT投資などの成長投資を通じた生産性向上に意欲的な中小企業への支援に重点化するとともに、適切なKPIの設定やフォローアップの着実な実施が必要ではないか。

（※）通常の３～５年で「付加価値額」年率３％及び「経常利益」年率１％に加え、「従業員一人当たりの付加価値額（＝「労働生産性」）」年率３％向上等を達成できる計画。

「ものづくり補助金」の実績

採択年度	H24（補正）事業終了後5年	H25（補正）事業終了後4年	H26（補正）事業終了後3年	H27（補正）事業終了後2年	H28（補正）事業終了後1年	H29（補正）	H30（補正）	H31（当初）
予算額	1,007億円	1,400億円	1,020億円	1,021億円	763億円	1,000億円	800億円	50億円
A.採択事業者数	10,516件	14,431件	13,134件	7,948件	6,157件	11,989件	7,468件（１次公募のみ）	238件（1次公募のみ）
B.事業者状況回答者数(B/A)	9,451 件(89.9%)	13,396 件(92.8%)	12,320 件(93.8%)	7,573 件(95.3%)	5,923件(96.2%)	ＮＡ	ＮＡ	ＮＡ
C.事業化達成事業者数(C/A)	5,531件(52.6%)	9,033件(62.6%)	8,470件(64.5%)	5,503件(69.2%)	3,839件(62.4%)	ＮＡ	ＮＡ	ＮＡ
D.付加価値額が増加した事業者数(D/A)	6,666件(63.4%)	9,118件(63.2%)	8,058件(61.4%)	4,997件(62.9%)	3,779件(61.4%)	ＮＡ	ＮＡ	ＮＡ
E.付加価値額総計の増加分 ※中小企業全体の付加価値額増加率	8,161億円(23.4%) ※15.5%	7,468億円(18.7%) ※13.8%	6,110億円(18.1%) ※10.4%	3,396億円(16.0%) ※7.1%	1,701億円(11.6%) ※5.2%	ＮＡ	ＮＡ	ＮＡ

（注）表中の数値については、事業化状況報告に基づく。平成30年度末（31年3月末）時点の数字を、31年4－6月の間に報告を受けたもの。

中小企業への資金繰り支援

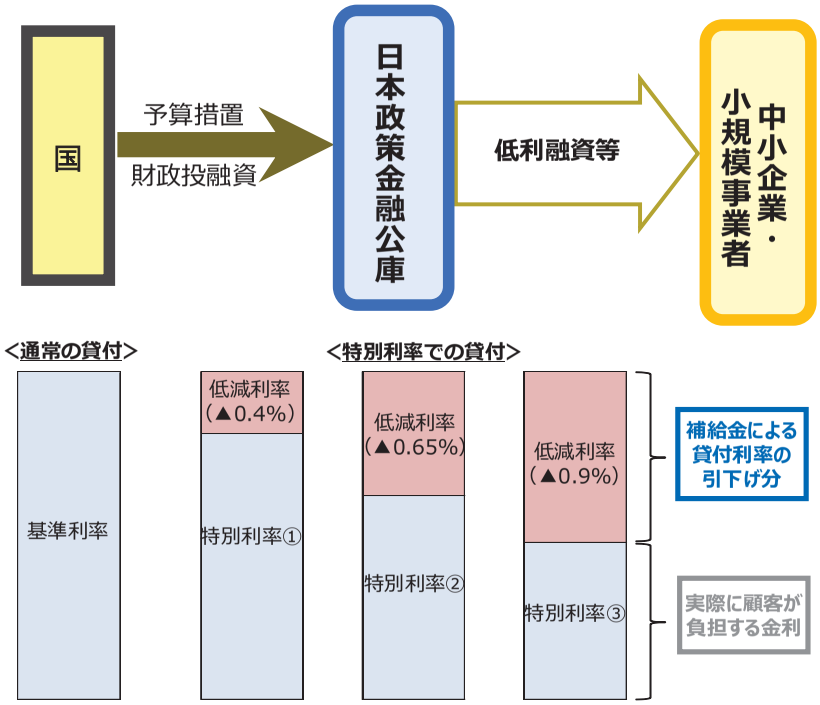
資料Ⅱ－７－８

○　政策金融については、過剰な金融支援は市場原理や競争環境の歪みなど副作用もあるため、これまで、責任共有制度の導入等の信用補完制度の改革や特別利率の適用の在り方の見直しを実施してきているが、中小企業の新陳代謝を阻害することのないよう、引き続き、不断の見直しを実施していくべきではないか。

政策金融

令和２年４月より、特別利率の種類に応じた下限の見直しや特別利率の適用要件の見直しを実施予定。

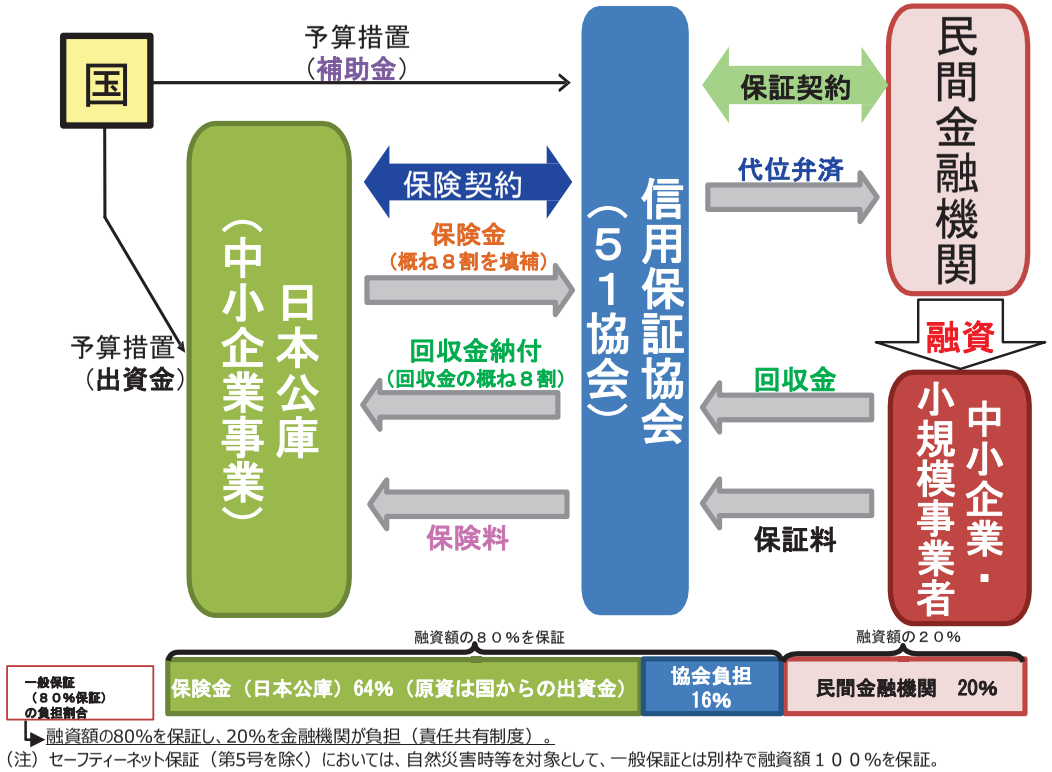
（令和元年度当初予算額　362億円）



信用補完

平成30年4月より、危機関連保証の創設や、不況業種に対するセーフティネット保証5号の保証割合の引下げ（100%→80%）など信用補完制度を見直し。

（令和元年度当初予算額　出資金462億円、補助金57億円）



▶融資額の80%を保証し、20%を金融機関が負担（責任共有制度）。

（注）セーフティーネット保証（第5号を除く）においては、自然災害時等を対象として、一般保証とは別枠で融資額１００％を保証。

資料Ⅱ－８－１

我が国ODAの歴史

我が国ODAの歩み

- 1954～1960年代　日本のODAのはじまり
- 1960年代～1980年代　日本のODAの拡充と多様化
- 1990年代　トップドナーとしての取組
- 2000年代～21世紀の新たな開発課題への対応
- 2014年　ODA60周年

54	コロンボ・プランに加盟。技術協力開始
58	円借款開始（最初の供与先はインド）
65	青年海外協力隊創設
68	無償資金協力（食料援助）開始
74	JICA（国際協力事業団）設立
78	ODA第一次中期目標発表。従来のアジア集中からグローバル展開へ
87	国際緊急援助隊の派遣に関する法律が成立
89	米国を抜き、トップドナーとなる
92	ODA大綱策定
93	TICAD（アフリカ開発会議）プロセスの開始（オーナーシップとパートナーシップ）
03	ODA大綱改定
15	開発協力大綱策定（ODA大綱改定）

ODA実施機関の変遷

- 1999年10月
- 2003年10月
- 2008年10月

国際協力事業団（JICA）
設立：1974年8月

国際協力機構（JICA、独立行政法人に改組）
- 技術協力
- 無償資金協力（実施促進）

外務省から承継

国際協力機構（JICA）
- 技術協力
- 無償資金協力（注）
- 有償資金協力

（注）外交政策の遂行上の必要から外務省が引き続き自ら実施するものを除く

海外経済協力基金（OECF）
設立：1961年3月

国際協力銀行
- 海外経済協力業務

日本輸出入銀行
- 国際金融等業務

日本政策金融公庫

2012年4月に分離独立
国際協力銀行

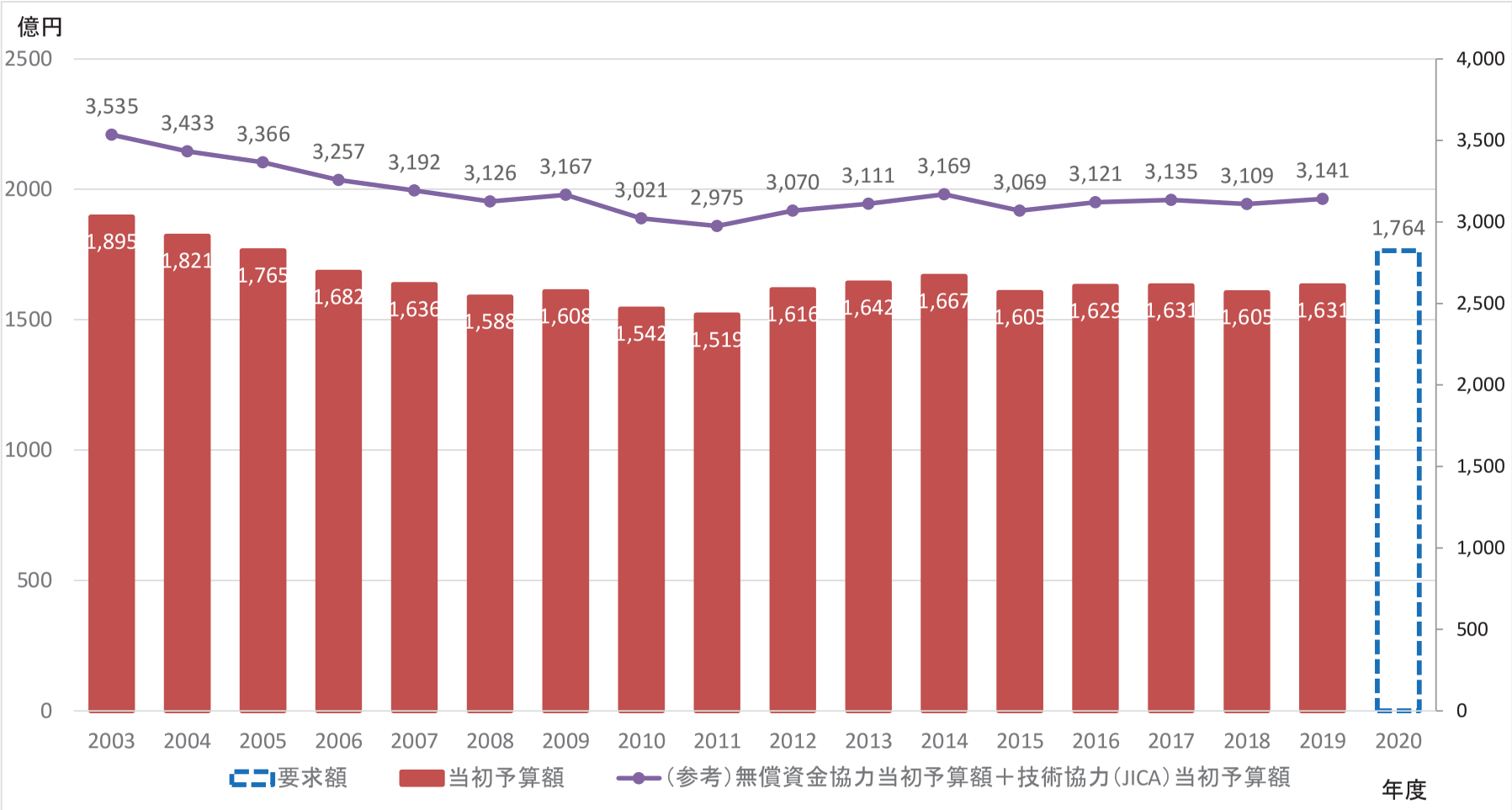
（出所）外務省資料

無償資金協力（外務省分＋ＪＩＣＡ分）の当初予算額等の推移

資料Ⅱ－８－２

○「無償資金協力」は、ＯＤＡのうち、相手国政府等に対する、開発のために必要とされる物・サービスを購入するための資金の贈与。国際社会のニーズに、迅速かつ機動的に対応するための有効な手段。

○　詳細な調査を伴う施設建設や機材調達については、JICAが実施し、外交政策遂行上の判断と密接に関連するものについては、外務省が実施。



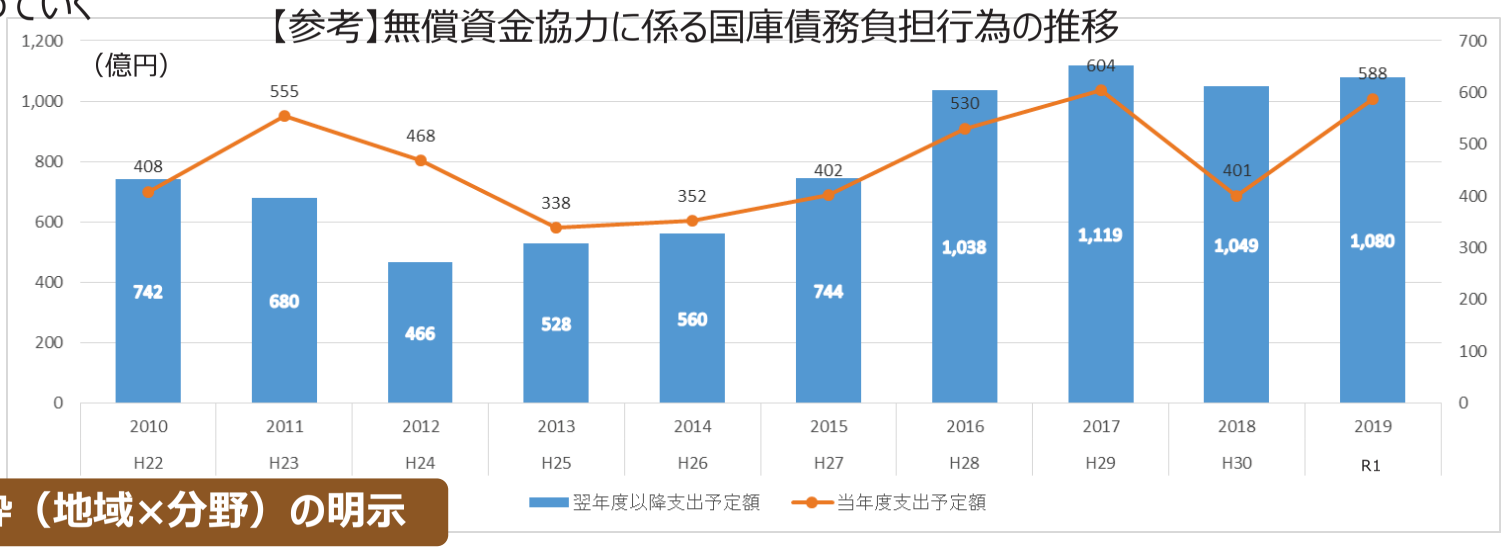
無償資金協力予算の課題

資料Ⅱ－８－３

予算の硬直化の防止

○　無償資金協力に係る後年度負担額は増加傾向。今後、国債案件等が増え続けると、予算の硬直化を招き、無償資金協力の特性たる機動性も害され得る（結果として、予算総額の増加圧力に）

⇒　毎年度の予算額に占める契約済み案件の支払いの比率が増えすぎないよう、後年度負担も含め、適切な予算管理を行っていく



配分の大枠（地域×分野）の明示

○　無償資金協力には、歳出拡大圧力がかかりやすい。また、その性質上、予算編成段階で個別事業の積み上げを行うことは困難。このため、予算総額の議論に傾きやすく、実効性あるメリハリ付けの議論のための土台がない

⇒　経年比較可能な配分の大枠（例えば、対象地域×支援分野）を設定し、これを土台にして
- 複数年スパンで見た重要外交日程
- 他の支援手段（技術協力、国際機関への拠出金等）との代替可能性

等を勘案し、予算編成過程において、優先的（抑制的）に取り組む地域や分野のメリハリ付けを行うとともに、その土台と執行実績の比較検証を通じ、更なる効率化に繋げていく

無償資金協力の地域別・分野別実績（未定稿）

資料Ⅱ－８－４

（単位：億円）

2018年度（H30）		分野					計	（参考）	
		教育分野	保健医療分野	水・環境分野	道路・港湾・通信等分野	その他		2017年度（H29）	2016年度（H28）
地域	東アジア地域	58.2	23.5	104.2	122.4	116.8	425.1	544.2	413.4
	大洋州地域	5.4	0.5	14.2	62.9	100.9	183.9	73.7	109.2
	南アジア地域	23.0	14.2	16.7	31.7	85.1	170.7	213.1	227.7
	中央アジア・コーカサス地域	8.3	9.8	1.1	16.4	17.2	52.7	80.7	85.7
	中南米地域	5.1	18.8	32.8	16.7	78.5	151.9	115.2	146.3
	中東・北アフリカ地域	6.0	37.2	49.7	0.1	125.1	218.2	205.2	272.6
	サブサハラ・アフリカ地域	55.5	42.0	50.9	201.1	210.3	559.8	585.2	566.1
	欧州地域	0.9	2.2	0.3	―	6.4	9.8	7.4	10.3
計		162.5	148.1	269.9	451.3	740.4	1,772.1	1,824.8	1,831.3
（参考）	2017年度（H29）	160.7	212.7	179.2	326.2	946.0	1,824.8		
	2016年度（H28）	207.7	236.6	183.5	428.4	775.0	1,831.3		

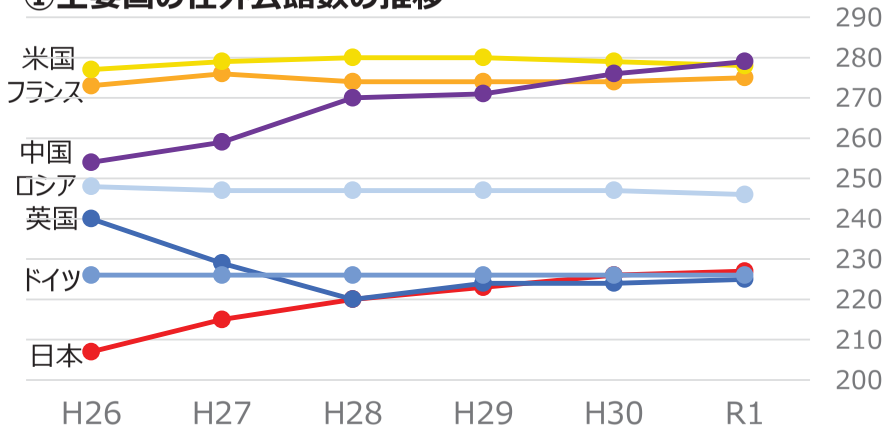
在外公館関係

資料Ⅱ－８－５

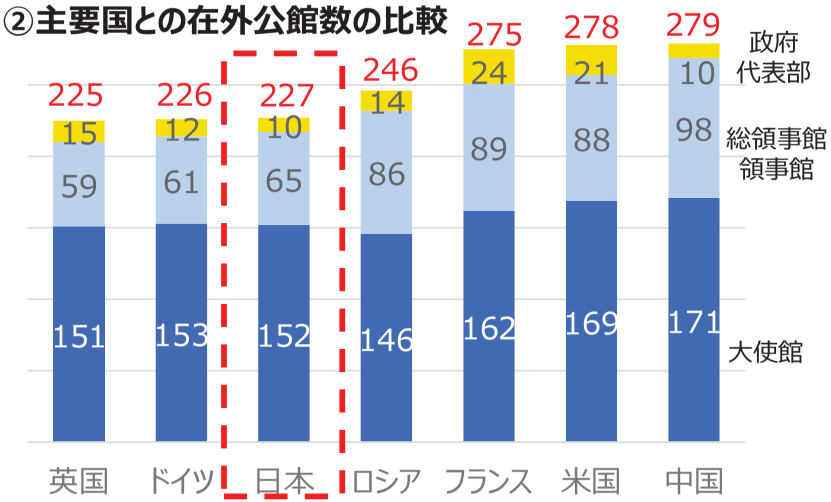
○　我が国の在外公館数は一貫して増加しており、既に英国やドイツと同等の水準。単純な「量」の拡充の追求は見直すべき。

○　今後、新設する場合には、設置目的とそれに対応した定量的に測ることのできる指標をあらかじめ設定し、事後的に検証すること等により、改廃を含めた議論を行うべき。

①主要国の在外公館数の推移

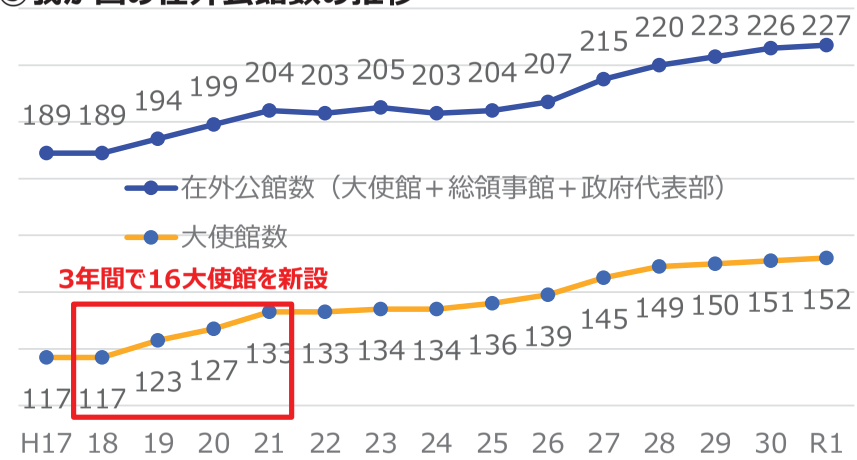


②主要国との在外公館数の比較



（注）日本の数値は令和元年度末予定。各国の数値は平成31年１月現在。

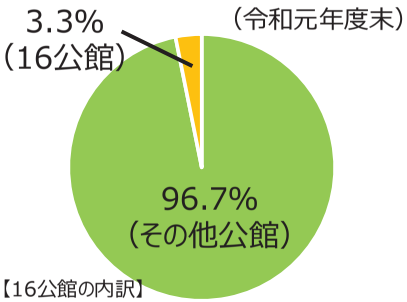
③我が国の在外公館数の推移



④16公館の各種指標が全公館に占める割合

	H22年	H29年
在留邦人数	0.13%	0.12%
日系企業数	0.18%	0.28%
査証発給件数	0.17%	0.08%
輸出	0.07%	0.09%
輸入	0.06%	0.16%

⑤16公館の職員数が全公館に占める割合



【16公館の内訳】
リトアニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ミクロネシア、ボツワナ、マラウイ、マリ、トンガ、ジョージア、ラトビア、ブルキナファソ、モーリタニア、パラオ、エストニア、キルギス、ベナン、ルワンダ

（出所）外務省資料・HP、財務省HP

情報システム予算・調達に関する課題認識

資料Ⅱ－９－１

平成31年２月15日
デジタル・ガバメント
閣僚会議資料より抜粋

課題

【予算】

✓ デジタル化のメリットは共用、集約によって最大化。政府においては、予算が各省縦割りで要求、措置されており、共用、集約ができない上、重複要求、重複投資の回避が困難。

【調達】

✓ 各府省がバラバラに調達しており、クラウド等を活用したスケールメリットが得られない。統一的なセキュリティの確保、システムやデータの標準化も進まず。

✓ 複雑、硬直的なシステムでは、一者応札のケースが散見され、競争原理が十分に働いていない。最新の動向を踏まえた技術や開発手法などの導入が進みにくい。

【人材・体制】

✓ 多くの府省では、経験を十分に積む機会がなく調達能力がバラバラ。加えて、知見やノウハウの蓄積、横展開を継続的に実施できる体制がない。

✓ 最先端の知識、技術を活用できる人材や仕組みがなく、デジタル化の進展に対応できていない。

実現の方向性

政府全体の総合調整機能を持つ内閣官房（政府CIOを中心とするIT室）において、政府における情報システム調達に係る予算の要求から執行までを一元的に管理。

⇒ 制度、財源、人材の各面から各府省の協力を得て、十分な検討の上、実現

予算の一括計上と一元的なプロジェクト管理

資料Ⅱ－９－２

１．予算の一括計上

○　現在、各府省が共通で利用している**「府省共通システム」**については、来年度（令和2年度）予算から、内閣官房（IT総合戦略室）の下で一括計上し、担当府省に予算を移し替えた上で執行。

※　令和2年度要求では、人事・給与関係業務情報システム、政府共通プラットフォーム、政府共通ネットワーク、官庁会計システム、マイナポータル関連システム、電子政府の総合窓口システム等を一括計上（約734億円）

○　**各府省独自システム**については、令和３年度以降、**システム更改のタイミングを踏まえ**、順次クラウド化を実現していくとともに、クラウド・サービス等の利用に必要な経費を一括計上。

２．一元的なプロジェクト管理、技術的対話を取り入れた調達・契約方法の試行

○　ＩＴ室が財政当局や行政管理局と連携しつつ、**次期システムの更改の計画段階から、クラウド化の可否、関連サービスとの連携、重複投資の精査等の検証を行う**とともに、予算要求、予算執行の各段階においても合理的なシステム予算・調達が実現するよう**年間を通じたプロジェクト管理**を実施。

○　効率的、効果的な情報システム整備を行うため、契約締結前に複数事業者と提案内容について技術的対話を可能とする調達・契約方法を2020年度から試行的に開始。

３．達成目標

○　クラウド化、重複機能の共通化、保守性の高いシステムへの刷新等を通じ、2020年度の運用及び改修経費を、2025年度までに**3割削減することを目指す**。

防衛省作成資料　資料Ⅱ－10－1

我が国周辺の安全保障環境

北朝鮮

●金正恩体制の構築

●核･ミサイル開発の進展

中国

●軍事力の強化

●我が国周辺海空域等における活動の活発化

●南シナ海軍事拠点化

【朝鮮半島】
半世紀以上にわたる南北の分断

ロシア

●北方領土における地上軍部隊の駐留等

●極東におけるロシア軍の活動の活発化の傾向

【東シナ海】
中国による
・力を背景とした現状変更の試み
・不測の事態を招きかねない危険な行為

米国

●インド太平洋地域へのコミットメント重視

●同盟国等との関係強化

【南シナ海】
・中国と周辺国の摩擦表面化
・中国による力を背景とした現状変更及びその既成事実化

○依然として領土問題や統一問題をはじめとする不透明・不確実な要素が残る
○領土や主権、経済権益などをめぐる、いわゆるグレーゾーンの事態が増加する傾向
○周辺国による軍事力の近代化・強化や軍事活動などの活発化の傾向がより顕著

資料Ⅱ－10－２

中期防衛力整備計画（令和元年度～令和５年度）の概要

計画の理念

○　**宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域**を含む全ての領域における能力を有機的に融合し、平時から有事までのあらゆる段階における柔軟かつ戦略的な活動の常時継続的な実施を可能とする、**真に実効的な防衛力として、多次元統合防衛力を構築**。

○　格段に速度を増す安全保障環境の変化に対応するため、**従来とは抜本的に異なる速度で防衛力を強化**。

○　人口減少と少子高齢化の急速な進展や厳しい財政状況を踏まえ、**既存の予算・人員の配分に固執することなく、資源を柔軟かつ重点的に配分**。

経費の概要

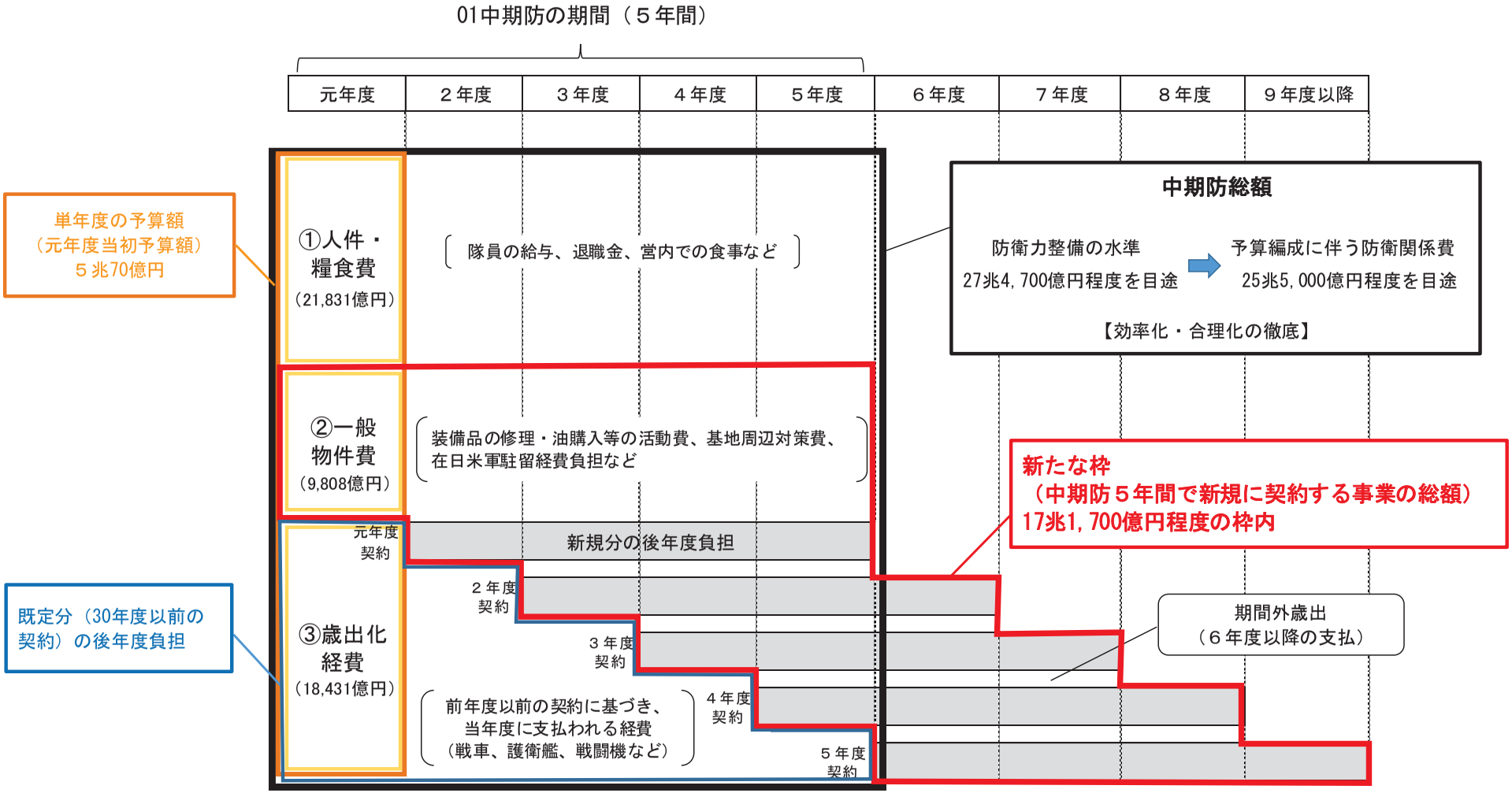
	01中期防 （令和元年度～令和５年度）［平成30年度価格］	26中期防 （平成26年度～平成30年度）［平成25年度価格］
防衛力整備の水準	おおむね27兆4,700億円程度を目途	おおむね24兆6,700億円程度を目途
各年度の予算編成に伴う防衛関係費	おおむね25兆5,000億円程度を目途	おおむね23兆9,700億円程度の枠内
新たに必要となる事業に係る契約額（物件費）	おおむね17兆1,700億円程度の枠内	－

本計画期間中、国の他の諸施策との調和を図りつつ、防衛力整備の一層の効率化・合理化を徹底し、**①重要度の低下した装備品の運用停止**や**②費用対効果の低いプロジェクトの見直し**、**③徹底したコスト管理・抑制や長期契約を含む装備品の効率的な取得などの装備調達の最適化**及び**④その他の収入の確保**などを通じて**実質的な財源確保を図り**、本計画の下で実施される各年度の予算の編成に伴う防衛関係費は、おおむね25兆5,000億円程度を目途とする。なお、格段に速度を増す安全保障環境の変化に対応するため、従来とは抜本的に異なる速度で防衛力の強化を図り、装備品等の整備を迅速に図る観点から、事業管理を柔軟かつ機動的に行うとともに、経済財政事情等を勘案しつつ、各年度の予算編成を実施する。

資料Ⅱ－10－３

中期防衛力整備計画の構造

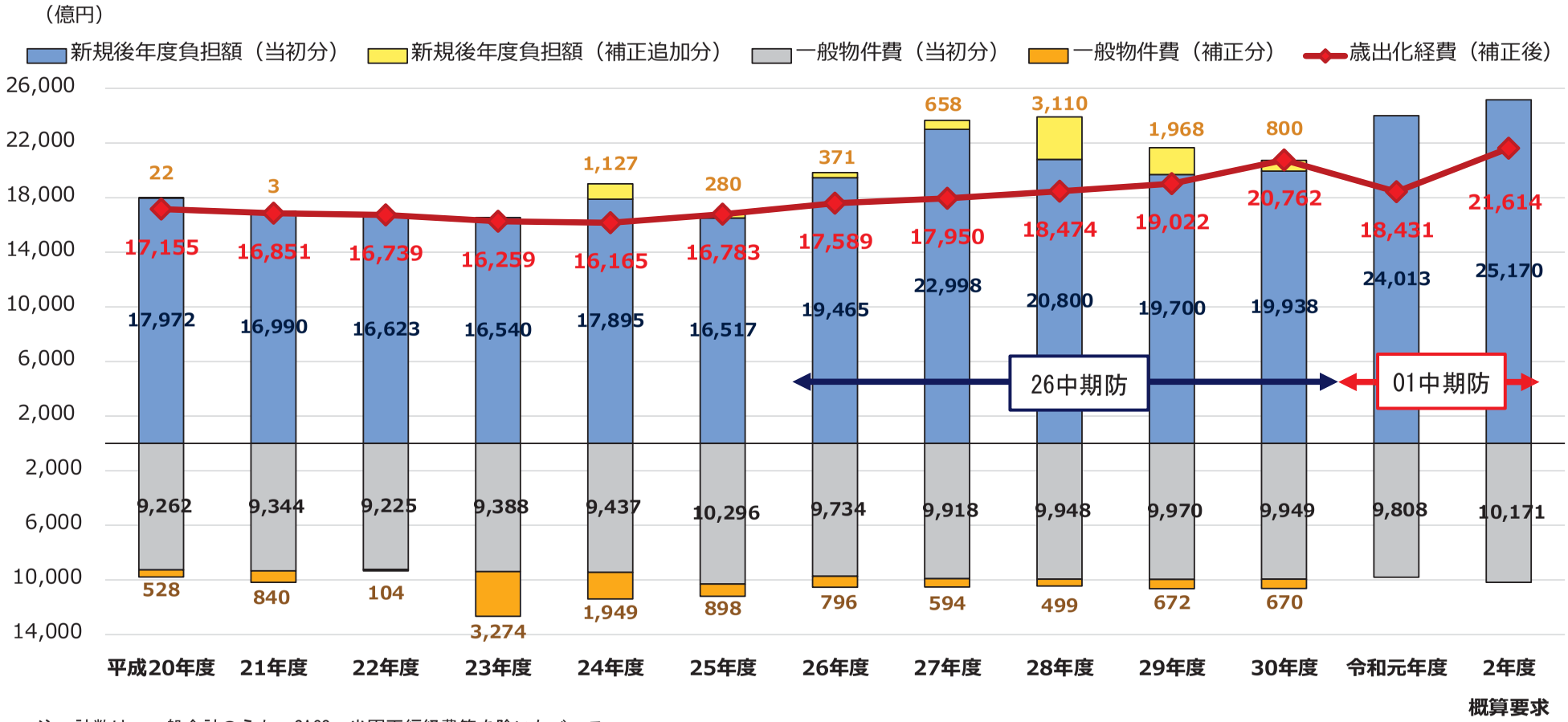
○　「01中期防」においては、防衛関係費を適切にマネージする観点から、新規後年度負担額を含む今後５年間で新たに契約する事業の総額（17兆1,700億円）を新たに規定し、後年度負担を適切に管理することとしている。



資料Ⅱ－10－４

新規後年度負担額等の推移

○　「26中期防」以降、新規後年度負担額が歳出化経費を上回り、歳出化経費を押し上げる構造となっている。
○　また、２年度概算要求の新規契約額（一般物件費＋新規後年度負担額）は、「01中期防」における契約総額の年平均額（約3.4兆円）を上回る規模となっている。
○　不確実性を増す安全保障環境の中で、計画的に防衛力整備を行うためには、調達の効率化・合理化を徹底すること等により、新規後年度負担を抑制する必要。



注：計数は、一般会計のうち、SACO・米軍再編経費等を除いたベース。

平成28年10月以降の財審における主な論点

資料Ⅱ－10－5

＜調達改革＞

①装備品の取得方法の効率化・最適化

・取得方法（国内開発、国際共同開発、ライセンス国産、輸入）を比較し、効率的な調達を行うべき（例：F-35Aの調達）。

・各年度の調達数量は取得単価に大きく影響を及ぼすため、中長期的な計画に沿って効率的な取得を行うべき。

・「01中期防」においては、装備品の計画単価を明示した上で、プロジェクト管理等によりこれを遵守するとともに、企業側にもコスト削減努力を促しながら価格低減を図っていくべき。

②選定・契約時における価格上昇リスクの抑制

・企業からの提案等について、価格上昇等のリスクを国が一方的に負うことのないよう、国と企業の間でのリスク分担が必要。

・航空機以外の装備品におけるプロセス等の明確化・透明化を図るとともに、装備品全般については、企業の提案内容について一定の拘束力を持たせる仕組みを検討すべき。

③原価の適正化

・原価の監査の徹底やコストデータベース管理等により製造原価を抑制・適正化し、防衛監察本部の牽制機能により競争性が確保されていることを担保すべき。

・受注の少ない国内企業であっても、調達数量の増加に伴い、適切に単価低減が図られるよう取り組むべき。

④GCIP率のあり方

・GCIP率の在り方について、経営効率化を促す仕組みにすべき。

・複数の大手企業が分担しているケースにおいて、製造分担企業のコスト・GCIPを含めた総原価に主契約企業のGCIP率を乗じている（いわゆるダブルGCIP）ため、高コスト構造となっている。

⑤装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理の強化

・ライフサイクルコストの精緻化、価格上昇等のリスクが顕在化した場合のプロジェクトの見直しの仕組みを厳格化すべき。

＜防衛産業の強靭化＞

・非競争・非効率的な調達が組織再編を阻害することのないよう、機会の平等や調達の効率化を徹底すべき。

・装備品の調達方法を工夫することにより、各企業の製造プロセスの効率化やサプライチェーンの強化等を促していくべき。

・「防衛装備移転三原則」を踏まえ、装備品の海外移転の実現に向けて、一層のコストダウンとともに、政府と企業が一丸となる取組みが必要。

「まとめ買い」について

○　まとめ買いは、一定の単価削減効果がある一方で、新規後年度負担を増大させ、後々の予算の硬直化を招くことに留意が必要。

○　まとめ買いに当たっては、徹底した単価削減を行うことが大前提。単価削減が不十分なまま、安易にまとめ買いに頼ることには慎重であるべき。

＜２年度要求における主なまとめ買い＞

		２年度概算要求			過去の調達予算単価	中期防計画単価
		要求総額	要求数量／中期防計画数量	要求単価		
陸上自衛隊	輸送ヘリコプター(CH-47JA)	237億円	３機／３機	79億円	74億円(29年度)※長期契約によるもの	89億円
海上自衛隊	哨戒ヘリコプター(SH-60K)	506億円	７機／13機	72億円	60億円(28年度)	73億円
航空自衛隊	救難ヘリコプター(UH-60J)	390億円	８機／８機	49億円	44億円(28年度)	－
	空中給油・輸送機(KC-46A)	1,121億円	４機／４機	280億円※関連経費含む	267億円(30年度)※関連経費含む	249億円※機体のみ
	輸送機(C-2)のエンジン	227億円	６式／10式	38億円	37億円(元年度)	37億円

(注１)要求単価は、要求総額を要求数量で除して算出。
(注２)赤字(一重下線)は、要求単価が過去の調達予算単価を上回るもの。
(注３)赤字(二重下線)は、要求単価が過去の調達予算単価・中期防計画単価の両方を上回るもの。
(出所)令和２年度概算要求資料

CH-47JA

SH-60K

UH-60J

KC-46A

C-2

ライセンス国産による調達

○　ライセンス国産（我が国企業が外国企業との援助技術契約により技術を導入し、国内で製造する形態）は、技術基盤を保持することができるなどのメリットがある一方、輸入に比べて調達価格が割高になる傾向がある。

○　ライセンス国産による調達は、他の調達方法と比較して、ライフサイクルコスト（LCC）等の観点から合理的な理由がある場合に限定すべき。

＜輸送ヘリコプター（CH-47）＞

	米国	オーストラリア	オランダ	イタリア	日本
単価（米国単価との比較）	26億円（－）	39億円（1.5倍）	41億円（1.6倍）	67億円（2.6倍）	79億円（3.0倍）
数量	―	17機	14機	20機	３機
取得方式	国産（ボーイング社）	FMS調達	FMS調達	ライセンス国産（アグスタ・ウェストランド社）	ライセンス国産（川崎重工業）

注：米国、オランダは2015年、オーストラリアは2010年、イタリアは2008年時点の価格であり（調達総額を数量で分割し、2018年の為替レートに基づいて算出）、日本は令和２年度概算要求単価。

（出所）
米国国防省 Selected Acquisition Report（2015）、各種報道資料等、令和２年度概算要求資料

＜救難ヘリコプター（UH-60）＞

	米国	サウジアラビア	スロバキア	メキシコ	日本
単価（米国単価との比較）	17億円（－）	18億円（1.1倍）	21億円（1.2倍）	26億円（1.5倍）	49億円（2.9倍）
数量	―	９機	９機	７機	８機
取得方式	国産（シコルスキー社）	FMS調達	FMS調達	FMS調達	ライセンス国産（三菱重工業）

注１：米国は2017年、サウジアラビアは2015年、スロバキアは2015年、メキシコは2014年時点の価格であり（調達総額を数量で分割し、2018年の為替レートに基づいて算出）、日本は令和２年度概算要求単価。
注２：FMS調達における単価は訓練や整備部品等の経費を含む。

（出所）
米国国防省 Selected Acquisition Report（2017）、令和２年度概算要求資料

＜中期防衛力整備計画（抜粋）＞

Ⅲ　自衛隊の能力等に関する主要事業
　２　防衛力の中心的な構成要素の強化における優先事項
　（４）装備調達の最適化
　　（前略）国内調達の費用対効果が低い装備品について、輸入における価格低減の検討、国内向け独自仕様の縮小等の検討により、国内外の企業間競争の促進を図る。（後略）

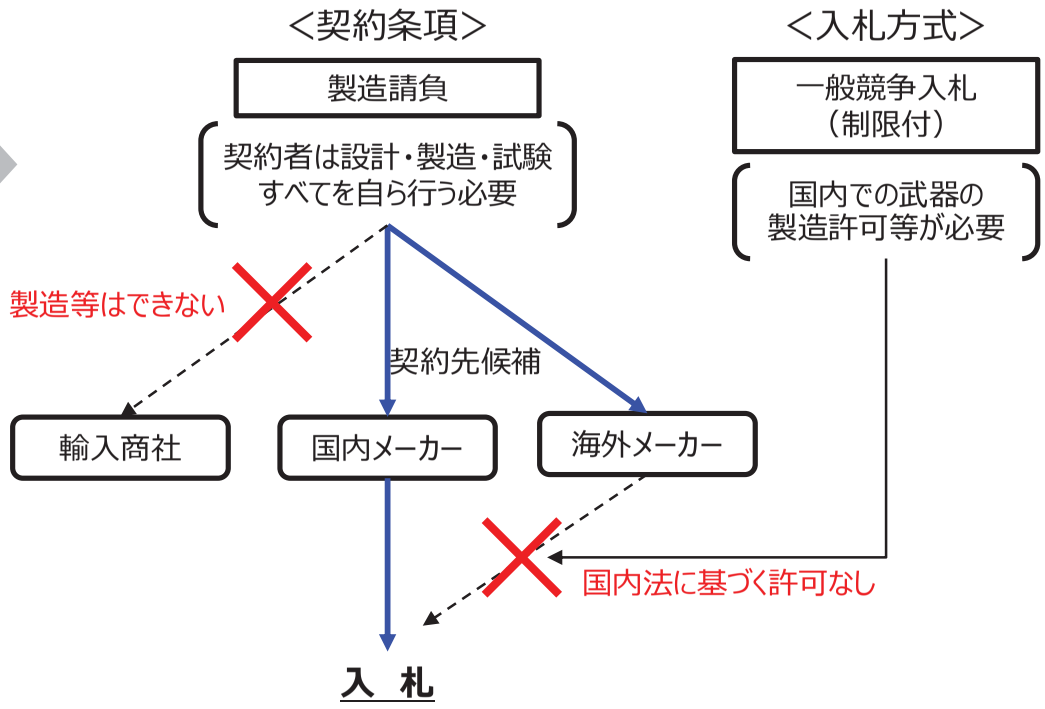
入札の適正化による国内外の企業間競争の促進

○　「良いものをより安く」調達するためには、国内外の企業間競争の促進を図ることが不可欠。こうした取組は、我が国防衛産業の強靱化にも資する。

○　一方、競争制限的な入札条件を設定している例も存在。これらの見直しを徹底していく必要。

＜例：遠隔操作式機関銃架（RWS）の調達＞

- 入札公告において以下の条件が付されており、海外製品の選択肢が事実上排除されている。
  - ➢ 契約条項：　**製造請負**
  - ➢ 入札方式：　**一般競争入札（制限付）**
- 入札の結果、1者応札にて国内メーカーが落札。



遠隔操作式機関銃架
(Remote Weapon Station)

26年度護衛艦から装備を開始した、射手が危険な艦外に出ることなく、艦内から遠隔射撃ができる機関銃架。

（出所）防衛省提供資料

プロジェクト管理の対象品目の拡大

資料Ⅱ－10－9

○　研究開発を含む装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理を徹底し、厳格なコスト管理のもと、各装備品に係るPDCAサイクルを着実に繰り返すことが不可欠。

○　現行の基準では、プロジェクト管理重点対象装備品等に選定される研究・開発案件は限定的であるため、構想段階及び研究・開発段階の経費の選定コスト基準を見直すべきではないか。

＜防衛装備庁の研究・開発案件＞

（単位：億円）

金額帯	案件名	構想、研究・開発段階経費
50億円未満	将来軽量橋梁技術の研究	6
	流体雑音低減型潜水艦構成要素の研究	13
	EMP弾構成システムの研究	14
	高耐熱性CFRPモータケースの研究	16
	ミリ波射撃管制技術の研究	17
	多種目標対処弾技術の研究	23
	電磁加速システムの研究	28
	移動系サイバー演習環境構築技術の研究	30
	低コントラスト目標用画像誘導技術の研究	40
	高高度迎撃用飛しょう体技術の研究	43
50億円以上100億円未満	先進対艦・対地弾頭技術の研究	58
	将来潜水艦用ソーナーシステムの研究	60
	水際障害処理装置（地雷原処理装置）	65
	次期装輪装甲車技術の研究	65
	潜水艦用静粛型駆動システムの研究	68
	長期運用型UUV技術の研究　＊	89
	FCネットワーク	90
	指向性エネルギーシステムに関する研究	92
	潜水艦用高効率電力貯蔵・供給システムの研究	92
	将来水陸両用技術の研究	97
100億円以上150億円未満	島嶼防衛用新対艦誘導弾の要素技術の研究　＊	107
	92式信管のフォローアップ	125
	静粛型動力装置搭載魚雷	145
150億円以上200億円未満	多目的誘導弾システム（改）の開発	181
	電子戦評価技術の研究	181
	極超音速誘導弾要素技術の研究　＊	190
200億円以上250億円未満	将来中距離空対空誘導弾に関する研究	248
250億円以上300億円未満	次期警戒管制レーダ装置	295
300億円以上	島嶼防衛用高速滑空弾の研究　＊	1,037
	将来戦闘機　＊	－

注１：令和２年度に試作活動があるものを列挙　　（出所）防衛省より聞き取り
注２：＊はプロジェクト管理対象装備品（重点・準重点）

＜プロジェクト管理重点対象装備品等の選定コスト基準＞

次のいずれかに該当すること

①構想段階及び研究・開発段階の経費が300億円以上

②量産・配備段階の経費が2,000億円以上

③ライフサイクルコストが3,000億円以上

選定コスト基準に該当する研究・開発案件は２件／30件のみ。

プロジェクト管理における計画の見直し等に関する基準の適正化等

資料Ⅱ－10－10

○　運用維持段階のコストは、LCCに占める割合が高く、当初の計画に比べて増加傾向。プロジェクト管理の実効性を高めるため、計画見直し・事業中止を検討する際の指標として運用維持段階のコストも加えるべきではないか。

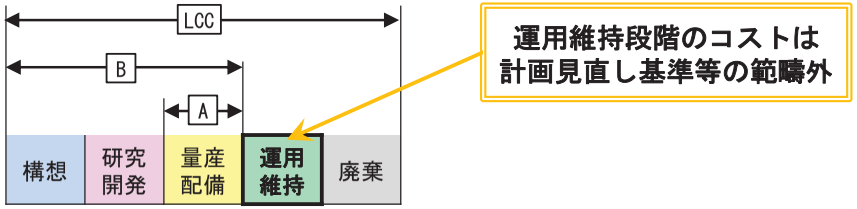
○　運用維持段階のコストを削減する手法として、PBL(Performance Based Logistics)の対象分野の拡大を図るべきではないか。

※PBL：装備品等の維持整備等に係る業務について、部品等が必要となるたびに調達契約を結ぶのではなく、可動率等に関する成果に主眼を置いて包括的・長期的な契約を結ぶもの。

＜現行の計画の見直し等に関する基準の概要＞

平均量産単価(＝A／取得予定数量)、単位事業取得コスト(＝B／取得予定数量)がベースラインから一定以上増大

⇒　計画（ベースラインとなるLCCや取得方法・管理手法等を規定）の見直しや事業の中止を検討



＜LCCにおける各段階のコストの割合と状況＞

	LCCに占める各段階のコストの割合	ベースラインより増加	ベースライン以下
研究開発段階のコスト	15.6%	４品目	12品目
量産配備段階のコスト	35.4%	６品目	10品目
運用維持段階のコスト	**49.0%**	**９品目**	７品目

注：コストの割合については、FMS調達・一般輸入装備品以外の12品目の単純平均。
それ以外は、ベースラインとの比較が可能な16品目を対象。
（出所）取得プログラムの分析及び評価、新たな取得戦略計画及び取得計画の概要（令和元年8月30日　防衛装備庁）

＜現在実施中のPBL契約＞

契約年度	対象装備品	効率化額
H28年度	戦闘ヘリコプターの目標照準装置/操縦用暗視装置(MTADS/PNVS)	▲67億円
	練習機ヘリコプター(TH-135)	▲26億円
	要人輸送ヘリコプター(EC-225LP)	▲26億円
H29年度	掃海・輸送機(MCH-101)	▲50億円
	輸送機(C-130R)	▲25億円
H30年度	戦闘機用エンジン(F110エンジン)部品	▲66億円
	輸送ヘリコプター(CH-47J/JA)用機体部品	▲ 9億円

＜米国におけるPBLの事例＞

⇒　**F-22の維持整備**（「国防長官PBL賞」として2014年に表彰）

主契約企業　ロッキード・マーチン社

主な成果（2009年～2013年の実績）

- コストの削減（総コストの4.2%）
- 任務遂行可能機体率の上昇（61.9% → 71.1%）
- 離陸中断率の改善（目標6.5% → 実績5.1%）　等

将来戦闘機の開発

○　将来戦闘機の開発は、中期防で定められている所要経費の枠内で行っていくことが大前提。

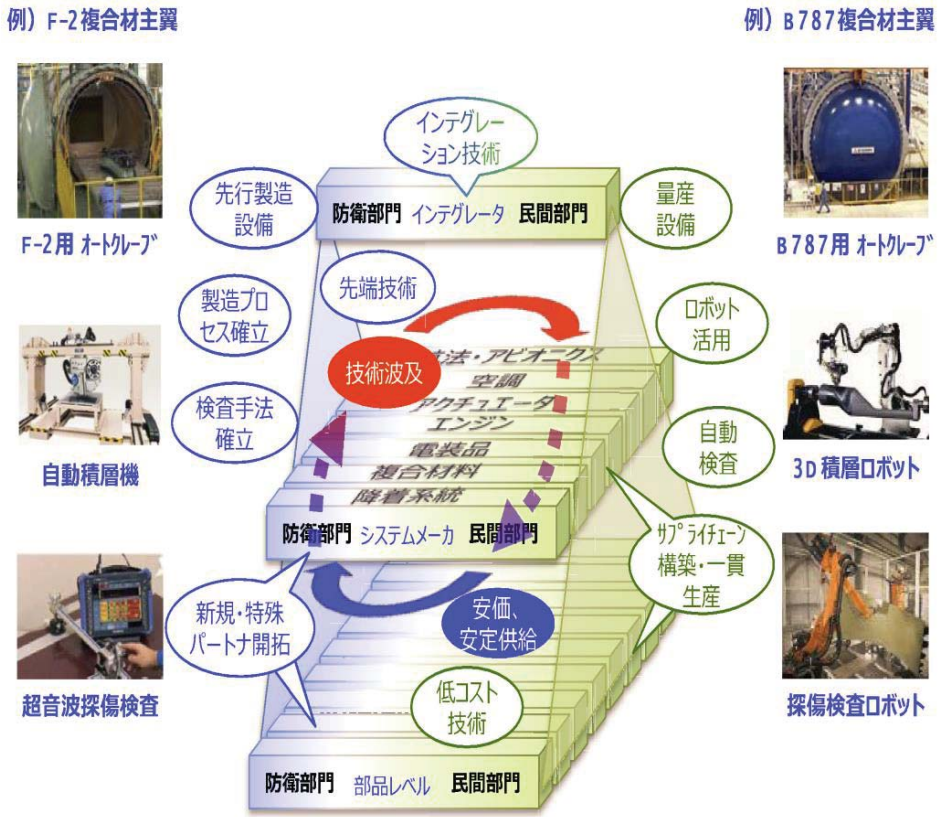
○　過去の開発事例からも、将来戦闘機の開発は、開発費・開発期間増大のリスクがあること、民間部門にも裨益することは明らか。官民ともに資金・資源を投入し、「失敗できない」枠組みを構築すべきではないか。

＜過去の航空機開発の事例＞

機種	開発費（見積り→実績）	開発期間（見積り→実績）
F-2戦闘機	1,653億円 +117% 3,589億円	11年 +18% 13年
C-2輸送機	1,533億円 +58% 2,415億円	11年 +45% 16年
F-35シリーズ（2017年時点）	3.8兆円 +61% 6.1兆円	10年 +80% 18年

（出所）防衛省より聞き取り、
米国国防省 Selected Acquisition Report（FY2009及びFY2019）

＜F-2戦闘機開発が民間製品に活きている例（F-2複合材主翼）＞



（出所）産業構造審議会 製造産業分科会（平成30年3月19日）
における三菱重工業（株）取締役会長・大宮委員提出資料（抜粋）