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〕