

# 令和3年度予算の編成等に関する建議

令和2年11月25日

財政制度等審議会



# 令和3年度予算の編成等に関する建議

令和2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3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2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 慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート特任教授

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  
兼リシェス編集長

○ 武田 洋子 (株)三菱総合研究所シンクタンク部門副部門長  
兼政策・経済センター長

○ 中空 麻奈 BNPパリバ証券(株) グローバルマーケット統括本部 副会長

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  
マネージング・ディレクター&シニア・パートナー

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 京都大学経済研究所教授

葛西 敬之 東海旅客鉄道(株)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 S M B C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
- 竹中 ナミ (社福)プロップ・ステーション理事長
- 田近 栄治 一橋大学名誉教授
- 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
- 富田 俊基 (株)野村資本市場研究所客員研究員
- 富山 和彦 (株)経営共創基盤 IGPI グループ会長
- 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
- 横田 響子 (株)コラボボ代表取締役・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2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	慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート特任教授
	佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	武田 洋子	(株)三菱総合研究所シンクタンク部門副部門長 兼政策・経済センター長
	中空 麻奈	BNPパリバ証券(株) グローバルマーケット統括本部 副会長
	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	ポストン・コンサルティング・グループ マネージング・ディレクター&シニア・パートナー
	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)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	SMB C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
	竹中 ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
	田近 栄治	一橋大学名誉教授
	田中 里沙	事業構想大学院大学学長・(株)宣伝会議取締役
	富田 俊基	(株)野村資本市場研究所客員研究員
	広瀬 道明	東京ガス(株)取締役会長

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

(注)上記は五十音順。

財政制度等審議会 財政制度分科会  
審議経過

10月1日(木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 財政総論</li> <li>○ 麻生大臣との意見交換</li> </ul>
10月8日(木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 社会保障について①（総論、医療、子ども・子育て、雇用）</li> </ul>
10月19日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 社会資本整備について</li> <li>○ 農林水産について</li> <li>○ 外交関係等について</li> </ul>
10月26日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 文教・科学技術について</li> <li>○ 中小企業、エネルギー・環境について</li> <li>○ 防衛について</li> </ul>
11月2日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 社会保障について②（介護、障害福祉等）</li> <li>○ 地方財政について</li> </ul>
11月16日(月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 令和3年度予算の編成等に関する建議（案）について①</li> </ul>
11月25日(水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 令和3年度予算の編成等に関する建議（案）について②</li> </ul>

※ 10月19日（月）、26日（月）は歳出改革部会



# 目 次

## I. 総論

1. 新型コロナウイルス感染症と対峙する財政運営・・・・・・・・・・ 1
2. 日本経済・財政が抱える構造的な課題・・・・・・・・・・ 5

## II. 令和3年度（2021年度）予算編成の課題

1. 社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 16
  2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 51
  3. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60
  4. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 71
  5. 農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 81
  6. エネルギー・環境・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 89
  7. 中小企業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 92
  8. 外交関係・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 95
  9. 情報システム・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 99
  10. 防衛・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 101
- 略語表・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 107

### (参 考)

1. 令和3年度予算の編成等に関する建議（概要）・・・・・・・・ 109
2. 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 115

# I. 総論

## 1. 新型コロナウイルス感染症と対峙する財政運営

令和2年(2020年)は、新型コロナウイルス感染症(以下「新型コロナ」という。)という未知の感染症に直面する年となった。全世界で感染者は約6,000万人、死亡者は約140万人、我が国では感染者は約13万人、死亡者は約2,000人となっている<sup>1</sup>。新型コロナは経済面でも大きな影響を与えており、世界の2020年の実質GDP(国内総生産)成長率の見込みが▲4.4%となるなど、各国ともリーマン・ショック時を上回る落込みが見込まれている<sup>2</sup>。

こうした事態に対し、政府は、4月7日に緊急事態宣言を発出し、国民の生命と経済社会を守ることを最優先に様々な施策を打ち出した。財政面においては、2度にわたる大規模な補正予算を編成し、爆発的な感染拡大の防止と戦後最大の経済の落込みへの対応に取り組んだ。

しかし、未だ新型コロナは収束に至っておらず、直近では我が国でも再び新規感染者数が増加しているほか、世界に目を転ずれば、欧米を中心に大規模な感染拡大が進行中である。こうした状況下において、世界は新型コロナの感染拡大防止と経済回復の二兎を追うことが求められており、加えて、新型コロナ流行前から危機的な財政状況にある我が国では、財政健全化という三兎を追い、そのいずれも実現しなければならないという厳しい戦いを強いられることになる。新型コロナと対峙する中での財政運営の在り方が今問われている。

---

<sup>1</sup> 全世界の感染者数等は、新型コロナ WHO(世界保健機関)公式情報特設ページ、日本の感染者数等は、厚生労働省ホームページによる、11月24日時点の数字。

<sup>2</sup> “World Economic Outlook, October 2020”(IMF(国際通貨基金))によれば、世界、日本、米国、ユーロ圏、中国の2009年の実質GDP成長率は、▲0.1%、▲5.4%、▲2.5%、▲4.5%、+9.4%。2020年の実質GDP成長率の見通しは、▲4.4%、▲5.3%、▲4.3%、▲8.3%、+1.9%。

## (1) これまでの新型コロナへの対応

改めて新型コロナをめぐる我が国政府の動きを振り返ってみると、本年1月16日に日本国内で初めて感染者が確認されて以降、1月30日には新型コロナ対策本部を設置、2月14日には専門家会議を設置、3月28日には基本的対処方針を決定、4月7日には史上初めて緊急事態宣言を発出するなど、猛威を振るう新型コロナに対し矢継ぎ早に対応が打ち出されてきた。〔資料 I - 1 - 1 参照〕

財政面では、緊急事態宣言の発出という状況を踏まえ、国民の生命と経済社会を守り、不安を解消していくことを最優先とし、厳しい財政状況の中、事業規模総額で230兆円を超える対応を行うため2度の大規模な補正予算が編成され、それぞれ4月30日、6月12日に成立した<sup>3</sup>。その結果、当初予算では102.7兆円であった一般会計予算の規模は160.3兆円まで膨張し、その追加歳出のほぼ全てを公債発行で賄ったため、新規公債発行額は90.2兆円に達し、公債依存度は56.3%とリーマン・ショック直後の平成21年度（2009年度）補正後予算の52.1%を超えた。ストックの債務残高の対名目GDP比は、第二次世界大戦末期の水準を超え、諸外国と比べても突出した水準となっている<sup>4</sup>。〔資料 I - 1 - 2 ~ 4 参照〕

2度の補正予算は、緊急事態宣言の下、医療現場も含め未知の感染症への対処を手探りで行っていた段階で、まずは外出自粛等による感染拡大防止を優先し経済が大きく落ち込む中での、社会経済活動再開までの「つなぎ」的な措置としての意味合いが大きい。このような巨額の対策を打ったことについては、例えば、完全失業率が悪化しているとはいえ3.0%に踏みとどまっている<sup>5</sup>などの点では、経済や国民の暮らしを支え

---

<sup>3</sup> 金融政策においても、5月22日に、企業金融の円滑化と金融市場の安定に関する財務大臣・日本銀行総裁共同談話が発表されるなど、様々な対応が行われている。

<sup>4</sup> 諸外国においても、新型コロナへの対応として大規模な財政出動が行われている。しかしながら、例えばEU（欧州連合）においては、EU共通債券を発行し、各国への補助金や融資のための復興基金に充てることとしているが、この共通債券を返済するため、プラスチック賦課金や炭素国境調整メカニズムなどの新たな税・賦課金が検討されている。ドイツにおいては、7年ぶりに国債が新規発行されるが、2023年度から20年間での償還を計画している。

<sup>5</sup> 「労働力調査（令和2年（2020年）9月）」（総務省）

る役割を果たしたと考えられる。こうした新型コロナに対する財政面での対応の効果については、政府において事後的に検証するとともに当審議会においてもチェックしていくことが重要である。〔資料 I - 1 - 5、6 参照〕

## （2）今後の対応の考え方

新型コロナへの対応については、引き続き、2度にわたる補正予算をしっかりと執行していくとともに、新型コロナウイルス感染症対策予備費の活用を含め、万全を期す必要がある。特に医療提供体制については、医療崩壊を防ぐことにより国民の生命・安心を守りつつ社会経済活動を維持していくことが肝要であり、それが経済の回復を早めるとともに、財政支出の拡大を防ぐことにもなる。このため、国と都道府県との連携を強化し、これまでに講じられた予算措置を十二分に活用して、新型コロナ患者の受入態勢の確保にしっかり取り組む必要がある。その上で、感染状況や経済の動向も十分に踏まえつつであるが、社会経済活動のレベルが引き上がっていく中で、必要となる対応はこれまでとおのずから異なってくる。その時々で何が賢い支出なのかを見極めながら、真のワイズスペンディングの実現に取り組んでいかなければならない。

家計については、特別定額給付金等の政策効果により足もとの可処分所得は増加している。その一方で、消費は外出自粛等の影響で抑制され、結果的に貯蓄が増えている。そのため、今後は、一律の給付金等で可処分所得を増やすことにより需要を追加するのではなく、感染症対策をとりながら経済を民需主導の回復軌道に乗せる必要がある。これにより、積み上がった貯蓄が消費に回っていくことが期待される。〔資料 I - 1 - 7 参照〕

また、2度にわたる補正予算には、緊急事態宣言の発出により経済活動が急激に落ち込む中でも事業を守ることで、迅速に経済活動を再開できるようにするため、持続化給付金等の事業者に対する緊急避難的な施策が多く盛り込まれている。徐々に経済活動が再開される中で、こうした政府の一時的かつ非常時の支援を継続し、常態化させれば、政府の支

援への依存を招き、産業構造の変革や新陳代謝の遅れ、モラルハザードを通じて今後の成長の足かせとなりかねない。

このため、今後は、単なる給付金や一律の「つなぎ」的な措置といった支援から、ウィズコロナ・ポストコロナを見据えた経済の構造変化への対応や生産性の向上に前向きに取り組む主体の支援へと軸足を移していき、未来に向けた日本経済の成長力の強化につなげていくべきである。

## 2. 日本経済・財政が抱える構造的な課題

### (1) 日本経済が抱える構造的な課題

ウィズコロナ・ポストコロナにおいて、日本経済にどのような構造変化が生じ、財政はどのように対応すべきか、個別の施策の具体的な改善の方策を議論する前提として、新型コロナ流行前から日本経済が抱えている構造的な課題を簡単に振り返っておきたい。

経済成長の要素である労働投入、資本投入、TFP（全要素生産性）<sup>6</sup>について、日本と他の先進国を比較すると、日本の構造的特徴として労働投入や資本投入の低迷がみられる。その結果、日本経済の実力を示す潜在成長率は、1990年代から大幅に下落しており、足もとでは1%に満たない。2012年以降、戦後2番目の長さとなる景気拡大局面を実現し、GDPギャップ<sup>7</sup>もプラスを記録していたが、この間の平均成長率も1%程度にとどまっている。今後、経済活動が正常化していく中で、ウィズコロナ・ポストコロナを見据えた規制改革・構造改革等を通じて潜在成長率そのものを高めていく取組を抜本的に強化していかなければ、持続的な経済成長率の向上は望めない。〔資料I-2-1参照〕

まず、労働投入に関し、人口動態を見てみると、生産年齢人口は1990年代、総人口も2010年代には減少に転じている。少子化対策は急務であり、これまでも種々の施策を講じてきたが、それを前提としてもなお、人口・生産年齢人口の減少は不可避であり<sup>8</sup>、人口減少を前提として政策を組み立てる必要がある。近年は、女性・高齢者の労働参加が進み、生産年齢人口が減少する中でも、就業者数は伸びているが、1人当たり労働時間は減少しており、労働投入量（就業者数×労働時間）の伸

<sup>6</sup> 資本と労働の増加によらない生産の増加を表すもの。

<sup>7</sup> 総需要（＝実際のGDP）と景気循環の影響をならしてみた平均的な供給力（＝潜在GDP）の乖離率。需給ギャップ。

<sup>8</sup> 「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（出生中位・死亡中位）（国立社会保障・人口問題研究所）によれば、仮に平成27年度（2015年度）時点で出生率が2.07（人口置換水準）に到達しても、これまで低い出生率が続いた結果、若い世代ほど人口が減少しているため、全体としての出生数が増加せず、2070年代には人口は1億人を割り込むと見込まれている。（「人口減少のモメンタム」）

びは、就業者数の伸びほどは大きくなっていない点には留意しなければならない。〔資料 I - 2 - 2 参照〕

次に、資本投入に関して、日本では、長期間にわたり、政府の大幅な資金不足の一方で企業部門の資金余剰が継続している点が特徴的である<sup>9</sup>。こうした企業部門の資金余剰の状況は、日本企業のバランスシートにおいて、企業収益を借入金の返済に充て財務体質の強化を進めるとともに、海外直接投資や M&A（合併・買収）、そして現預金の保有を増加させつつ、国内における設備投資を相対的に抑制してきたという企業行動としてあらわれている。〔資料 I - 2 - 3、4 参照〕

TFP については、OECD（経済協力開発機構）によれば、1980 年代からは著しく低下しているものの、足もとでは他の先進国に比べて見劣りするわけではない<sup>10</sup>。また、実質 GDP を労働時間で除した付加価値労働生産性（以下「労働生産性」という。）<sup>11</sup>で見ると、労働生産性の「伸び」は先進国と比べても遜色ない。一方、労働生産性の「水準」は先進国の中で最低であり、なお上昇余地は大きい。業種別に見るとサービス産業の生産性が、国内他産業と比べても海外におけるサービス産業と比べても特に低くなっており、サービス産業の労働生産性を引き上げていくことも急務である。〔資料 I - 2 - 5 参照〕

## （2）日本経済の生産性を高めるための取組

今後、新型コロナで浮き彫りになったデジタル化・DX（デジタルトランスフォーメーション）<sup>12</sup>の遅れや中長期的な労働人口の減少を踏ま

---

<sup>9</sup> ただし、日本銀行「資金循環統計」によれば、足もとでは企業部門が資金不足となっている（2020年1-3月期+6.0兆円→4-6月期▲1.0兆円、季節調整済）が、これは新型コロナの影響で売上げが減少したことによる一時的なものと考えられる。

<sup>10</sup> OECD.Stat の Multifactor Productivity による。OECD.Stat によれば、2011年から2018年にかけての TFP の伸び率の平均は、日本 0.77%、アメリカ 0.33%、イギリス 0.18%、フランス 0.47%、ドイツ 0.66%。

<sup>11</sup> 付加価値労働生産性は、資本装備率と TFP の影響を受ける。

<sup>12</sup> DX とは、「デジタルトランスフォーメーションを推進するためのガイドライン」（経済産業省（平成30年（2018年）12月））においては、「企業がビジネス環境の激しい変化に対応し、データとデジタル技術を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること。」と定義されている。

えると、デジタル化・DX や設備投資を進めることにより労働生産性を高めていく努力が求められる。また、ウィズコロナ・ポストコロナの状況下において、安全・安心といった新たな価値を付加したサービスに相応の対価を求めるなど、特にサービス産業を中心に、分子である付加価値を増加させることで、労働生産性の向上を経済成長につなげていく取組も不可欠であろう。

ウィズコロナ・ポストコロナの世界においては、企業内でも付加価値を生む事業が変化するとともに、産業構造が転換していくことも想定される。企業が人材投資を強化して人材の潜在能力を引き出していくとともに、個人も、より良い条件の下で働けるよう、技術革新によるタスクの変化と自己の適性を踏まえ、新たな分野について学び挑戦することが必要である。これらの取組と、労働移動が円滑に行われるような労働市場の形成や働き方に中立な制度とが相まって、産業構造の転換を踏まえた成長分野への人や資本のシフトが起こり、新たな需要創造につながっていくことが期待される。〔資料 I - 2 - 6 参照〕

また、中小企業は労働生産性が相対的に低いことが、これについては、ICT（情報通信技術）資本整備率が低いこととの相関関係が指摘されている。さらに、労働生産性と企業規模の間に相関関係が見られることも指摘されている。存続企業への調査では、大多数の企業では規模が変化しておらず<sup>13</sup>、中小企業が生産性の向上に取り組み、規模の拡大を図っていくという視点も重要と考えられる。〔資料 I - 2 - 7 参照〕

こうした変化をもたらすには、規制・制度改革、企業慣行等の見直しなどが必要であり、財政支出を増やせば、持続的な経済成長が起きるといった単純な話ではない。デジタル化・DX や設備投資をどう進め、起こり得る労働力人口の減少に対応していくか、新たな価値を付加したサービスにどのように相応の対価を払ってもらい労働生産性や賃金の上昇につなげていくか、産業構造が転換していく中でどのような労働市場・雇用慣行が望ましいか、生産性の向上に取り組む中小企業の規模拡大を

---

<sup>13</sup> 「2019年版中小企業白書」（中小企業庁（平成31年（2019年）4月26日））

どのように促していくか。こうした課題に必要な処方箋を丁寧に考えた上で、財政支出が必要な場合には、真に経済の自律的成長に寄与する効果的・効率的な支出となるよう、KPI等の指標も用いながら、選択と集中・ワイズスペンディングの考え方をこれまで以上に徹底すべきである。

### (3) 社会保障制度における受益（給付）と負担のアンバランス

冒頭で述べたように、我が国は、新型コロナの感染拡大防止と経済回復の二兎に加え、財政健全化という三兎を追う厳しい戦いを余儀なくされている。以下ではその背景として、新型コロナ流行前からの構造的課題である社会保障制度の受益（給付）と負担のアンバランス、新型コロナへの対応に伴う国債発行を取り巻く現状、危機管理としての財政健全化の重要性の3点について説明したい。

足もとでは新型コロナへの対応により状況がさらに悪化しているが、日本の財政は、かねてより、他国に類をみない速度で進む高齢化と現役世代の減少という構造的な課題に直面している。特例公債の発行から脱却した平成2年度（1990年度）と比べると、フローの財政収支の面でも、ストックの債務残高の面でも、財政悪化の最大の要因は、社会保障給付における受益（給付）と負担のアンバランスである。消費税率の引上げ、消費税収の社会保障財源化を伴う社会保障・税一体改革などにより、こうしたアンバランスを是正する歳入・歳出両面の懸命の努力が続けられているが、未だ道半ばであり、なお受益（給付）と負担の乖離は大きく残っている。〔資料I-2-8、9参照〕

今後、令和4年度（2022年度）には、団塊の世代が75歳以上の後期高齢者に移行し始め、社会保障関係費の急増が見込まれる。新経済・財政再生計画<sup>14</sup>における基盤強化期間（2019～2021年度の3か年）に、受益（給付）と負担のアンバランスを正し、その後も取組を継続していくことは、引き続き待ったなしの課題である。〔資料I-2-10、11参

---

<sup>14</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2018（以下「骨太2018」という。）」（平成30年（2018年）6月15日閣議決定）

照]

また、新型コロナの影響を受けて、現役世代は厳しい雇用環境に直面した<sup>15</sup>。加えて、近年、若年世帯で消費性向の低下が観察されているが、若年世帯の貯蓄目的として大幅に増加しているのは「老後の生活資金」との回答である<sup>16</sup>。貯蓄に回したいと考える背景としては、老後や医療等に対して将来的にどの程度の費用がかかるのかが予想できないという不安が、予備的動機を通じた貯蓄増加につながっているとの指摘もある<sup>17</sup>。また民間シンクタンクのアンケート調査によれば、新型コロナの流行下であっても、日本の社会不安要素として、「大規模感染症が蔓延する」と回答した割合を「医療・年金等で財政が悪化する」と回答した割合が上回り、最大となっている<sup>18</sup>。そして、こうした消費性向の低下も成長の足かせになりかねない。

社会保障制度の持続可能性を高め、特に将来に不安を感じている現役世代への負担のしわ寄せを避けることで、将来の不確実性を下げ、現役世代が希望を持てるようにしていくべきであり、このことが家計の消費の促進にもつながると考えられる<sup>19</sup>。こうした観点からも、全世代型社会保障改革への取組が重要である。〔資料 I - 2 - 12 参照〕

---

<sup>15</sup> 「労働力調査」（総務省）によれば、4月には、休業者数（役員除く雇用者ベース）は前年から353万人増加し、うち64歳以下が312万人を占めた。また、「コロナ危機の経済学 提言と分析」（小林慶一郎・森川正之編著、2020年）において紹介されているGlover et al. (2020) “Health versus Wealth: On the Distributional Effects of Controlling a Pandemic” (Working Paper)では、新型コロナの感染抑制策に関し、雇用の悪化の影響を受ける若年者が経済活動低下に伴う犠牲を払うことになる、との指摘がなされている。

<sup>16</sup> 「家計の金融行動に関する世論調査」（金融広報中央委員会）

<sup>17</sup> 「日本経済2018-2019 ー景気回復の持続性と今後の課題ー」（内閣府（平成31年（2019年）1月25日））

<sup>18</sup> 「目指すべきポストコロナ社会への提言 - 自律分散・協調による「レジリエントで持続可能な社会」の実現に向けて -」（株式会社三菱総合研究所（令和2年（2020年）10月19日））においては、新型コロナ流行後の令和2年（2020年）6月の調査（「生活者市場予測システム（mif）」アンケート調査（2011-20年6月実施。回答者各年30,000人））で、日本の社会不安として、「大規模感染症の蔓（まん）延」と回答した割合が前年の12%から45%まで大きく増加した一方、「医療・年金等の面で財政が悪化する」と回答した割合が55%と引き続き最大の不安となっている（調査開始時の2011年から10年間連続）。

<sup>19</sup> 「日本経済2018-2019 ー景気回復の持続性と今後の課題ー」（内閣府（平成31年（2019年）1月25日））では、今後の消費の活性化に向け、「将来の不確実性を下げ、社会保障に対する不安を払拭していくことが重要となる」としている。

#### (4) 新型コロナへの対応に伴う国債発行を取り巻く現状

国債発行については、2度にわたる大規模な補正予算により、新規国債 58 兆円、財投債 42 兆円が追加され、借換債等も含めた市中発行額は 210 兆円を超える水準となった。見直し後の国債発行計画では、市場のニーズ等を踏まえ、特に TB（割引短期国債）による調達が増加し、割引短期国債に依存することとなった。このため、短期間で多額の償還と借換えが生じることになる現状を踏まえれば、しっかりと財政規律を確保し、景気回復期などにおける金利上昇に備えておく必要がある。〔資料 I-1-2、I-2-13 参照〕

新型コロナへの対応で累増する債務残高等を踏まえ、一部格付け機関は日本国債の格付けの見通しを引き下げたところであるが<sup>20</sup>、日本で主に営業している企業や金融機関の格付けは国債の格付けが上限となることが一般的であり、国債の格付けの引下げがこれらの企業の格付けの引下げを通じて外貨調達コスト等を高め、競争力が低下するリスクがあることも忘れてはならない。

また、債務残高がここまで増大しているにもかかわらず、日本国債が比較的高い格付けを維持している背景には、我が国経済の現在のファンダメンタルズ等に加え、財政健全化に関して目標をしっかりと掲げながら、債務償還に対する真摯な姿勢を保ち、着実に償還を進めてきた歴史の積み重ねによるところもある。また、海外投資家による国債（割引短期国債含む）の保有比率は 13%、保有残高は 150 兆円を超えているなど、国債市場における海外投資家の影響力が強まっている。新型コロナへの対応に伴う足もとの債務残高の増大を踏まえれば、財政健全化に向けた揺るぎない決意と行動を国内外の投資家に示すことの重要性は、高まりこそすれ減じることはない。〔資料 I-2-14、15 参照〕

#### (5) 危機管理としての財政健全化の重要性

当審議会では、新型コロナ流行前の昨秋の建議においても、経済危機

---

<sup>20</sup> 日本の国債格付けについては、S&P が 6 月 9 日に見通しを A+ の positive から stable に、Fitch が 7 月 29 日に見通しを A の stable から negative に引き下げた。

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のリスクに備えて、財政健全化を進めておく必要性を強調してきた<sup>21</sup>。今回の新型コロナは、財政健全化の取組が道半ばである中、図らずもこうした懸念がまさに顕在化したともいえる。

バブル崩壊、アジア通貨危機・国内の金融危機、リーマン・ショック、東日本大震災、そして今回の新型コロナなど、事前には予測できなかった出来事が数年に一度のペースで発生している。政府には、危機や災害の頻度や規模について不確実性が高まる中で、大きなリスクにも耐え得る回復力を兼ね備えた財政を作っていくことや、次の世代への責任を果たせるような安定的な財政構造を目指し、財政の危機管理を行っていくことが求められている<sup>22</sup>。

また、危機管理の観点からは、将来の日本経済に対し、過度なインフレや悪い金利上昇を通じて国民生活に多大な影響をもたらすリスクが万が一にもある財政運営を行うことは、厳に慎むべきであり、現在の異例の金融緩和政策を所与の前提として、財政規律が失われた形で節度のない国債発行を行うようなことはあってはならない<sup>23</sup>。

その上で、今後の財政状況の見通しに関しては、新型コロナへの対応により、足もとの状況は大きく悪化しているものの、この状況は永続するわけではなく、新型コロナによる影響が落ち着いていく中で、経済が通常状態に回復していけば、一時的な経費は縮減していくとともに、税

---

<sup>21</sup> 「令和2年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（令和元年（2019年）11月25日））

<sup>22</sup> 例えば、ドイツでは、リーマン・ショック後の財政収支の大幅な悪化に対応するため、メルケル政権において大規模な財政健全化策である「財政健全化に向けた基本方針」を2010年6月に策定し、財政健全化を着実に推進し、2014年には財政収支の黒字化を達成した。今回の新型コロナへの対応では、脚注3のように7年ぶりに国債を新規発行して対応しているが、ドイツ連邦財務省のプレスリリースでは、財政健全化（財政収支黒字、債務残高対GDP比60%未満）のおかげで、大規模な措置が可能になったとしている。

<sup>23</sup> ひとたび過度なインフレが生じた場合には、インフレを収束させるために、歳出の大きな部分を占める社会保障の減額や増税などを行わざるを得ず、国民生活に悪影響を与えかねない。また、過度なインフレに伴い金利が上昇すれば、国債を保有する金融機関に大きな損失が発生し、国債がリスクの高い商品として見なされて、毎年百数十兆円（令和2年度（2020年度）は210兆円超）の規模で発行される国債がマーケットで円滑に消化できなくなる恐れもある。

収も以前の状態に戻っていくと想定されている<sup>24</sup>。〔資料 I - 2 - 16 参照〕

したがって、感染拡大防止と両立させながら社会経済活動を活性化させていくとともに、新経済・財政再生計画に掲げられた 2025 年度の国・地方あわせたプライマリーバランス<sup>25</sup>の黒字化目標の達成に向けて、これまでの歳出改革の取組をいささかも後退させることなく、着実に進めていく必要がある。〔資料 I - 2 - 17 参照〕

---

<sup>24</sup> 「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府（令和 2 年（2020 年）7 月 31 日））

<sup>25</sup> 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賄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充てられる費用）を除く歳出との収支のことを表す。プライマリーバランスが均衡していれば、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等で賄うことができていることとなる（ただし、債務残高の実額は利払費の分だけ増加する）。

## II. 令和3年度（2021年度）予算編成の課題

現在、政府においては、新型コロナの感染拡大防止に万全を期しつつ、ウィズコロナ・ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現に向け、いわゆる15か月予算の考え方の下、令和2年度第3次補正予算の編成が行われている。その編成に当たっては、新型コロナの感染状況や内外の経済動向を注視しつつ、現下の経済の持ち直しの動きを確かなものとし、民需主導の成長軌道に戻していく、という視点が重要である。逆に、今後の民需の自律的回復を脇に置いて、現時点の経済の落ち込みを全て公需で埋めるべきといった議論や、公需主体で経済を支え続けなければ今より経済が落ち込むといった誤解を招く議論は適当ではない。補正予算が更なる財政状況の悪化をもたらすものであり、効率的かつ効果的な財政支出が求められることを肝に銘じつつ、I.1.(2)で示した新型コロナに関する今後の対応の考え方を踏まえ、単なる給付金や一律の「つなぎ」的措置といった支援から、ウィズコロナ・ポストコロナを見据えた経済の構造変化への対応や生産性の向上に前向きに取り組む主体の支援へと軸足を移していき、未来に向けた日本経済の成長力の強化につなげていくべきである。

また、令和3年度（2021年度）予算は、ウィズコロナ・ポストコロナ時代に向けた最初の当初予算であるとともに、新経済・財政再生計画における基盤強化期間の最終年度の予算でもある。同計画の2025年度の財政健全化目標の達成に向け、以下のような視点に立ち、財政支出をより効果的・効率的なものとするために、財政当局の査定の過程で、選択と集中・ワイズスペンディングの考え方の下、前提となる財政以外の条件や制度の見直しについても積極的に提案し、同計画の「目安」<sup>26</sup>や「改革工程表」に沿った歳出改革の取組を継続すべきである。

<sup>26</sup> 骨太2018に盛り込まれた予算編成における歳出改革の方針。具体的には、社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえ、その実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる。非社会保障関係費は、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する。地方の一般財源総額について、平成30年度（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する。

- ・ 真に生産性向上に資する効果的な施策・予算となるよう、予算を重点化するとともに、成長力強化のためにグリーン化・デジタル化・DX等に対応する一方、構造変化に対応していない既存施策を大胆に見直し、スクラップ・アンド・ビルドを徹底する。
- ・ 人口減少・少子高齢化という日本の経済・財政が抱える構造的課題を踏まえ、少子化対策を効果的・効率的に進めるとともに、「改革工程表」等で示された社会保障制度改革をはじめ、これまでの歳出改革の取組を着実に継続する。
- ・ デジタル化・DX等も活用しつつ、省庁や国・地方公共団体といった垣根を超えた連携を進め、効率的に事業を実施する。

こうした視点から取り組むべきと考えられる施策は、テーマごとの各論で詳細に論じるが、主な具体例は以下の通りである。

<p>生産性向上に資する施策への重点化、成長力強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 成長力強化のためのグリーン化・デジタル化・DXの推進（革新的なイノベーションの推進、中小企業におけるデジタル化・DXの推進等）</li> <li>・ 中小企業の生産性向上（新陳代謝の促進、補助金の対象の見直し等）</li> <li>・ 科学技術の生産性向上（新興・融合領域研究、国際共同研究への重点化、若手研究者のステップアップを促す仕組みの構築等）</li> <li>・ 介護現場における生産性向上（ICT化等による運営効率化）</li> <li>・ 大規模農業経営体の生産性向上（農地集約、高収益作物への転換等）</li> <li>・ 円滑な労働移動の支援（雇用調整助成金の特例措置の見直し、出向や再就職などを支援する政策の強化等）</li> </ul>
<p>人口減少・少子高齢化に対応した事業の見直し、少子化対策</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 不妊治療への保険適用</li> <li>・ 高齢者医療の見直し</li> <li>・ 災害リスクや交通需要マネジメントを勘案した人口減少下における都市のコンパクト化の推進（乗入れ規制、ロードプライシング等）</li> <li>・ 人口減少による社会資本の一人当たり維持更新コストの増加の抑制（ストックの集約・長寿命化、新技術等を活用した老朽化対策等）</li> <li>・ 人口減少等を踏まえた自衛隊における人材活用の柔軟化（宇宙・サイバー・電磁波といった新領域の人材確保等）</li> </ul>
<p>行政のデジタル化・DX、省庁等の垣根を超えた連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政のデジタル化・DX、国・地方のシステムの統一・標準化、一元的なプロジェクト管理</li> <li>・ インフラ管理のデジタル化・DX（排水関係施設の維持管理情報等）</li> <li>・ 医療・介護のデジタル化・DX・ICT化（デジタル化・DXによる適正受診の推進、マイナンバーカードの保険証利用の原則化等）</li> <li>・ 教育のICT化等を踏まえた教育・校務の在り方（教育の個別最適化、教員の質の確保、校務の効率化等）</li> <li>・ 流域治水の実現に向けた体制構築（堤防・下水道、水田・ため池等の有機的な連携等）</li> <li>・ 土地利用のコントロールと一体となった防災・減災対策（水害ハザードマップの整備と連携した開発規制の導入の検討等）</li> <li>・ 公共施設の複合化・共用化等に向けた「横断的な実行計画」の策定（学校施設の統廃合、学校施設以外の施設との複合化・共用化等）</li> </ul>

## 1. 社会保障

新型コロナの脅威が続いている現在、感染拡大の防止と国民の社会経済生活との両立が果たされるよう、全力で対応することが政府に求められることは論をまたない。他方で、人口減少や高齢化という我が国の構造的課題も待つてはくれない。医療提供体制の課題等、新型コロナの経験を通じて顕在化した課題への対応はもとより、我が国の構造的課題に対処する社会保障改革の歩みを止めてはならない。

我が国の社会保障制度は、高齢や疾病等のリスクを分かち合い支えあうとの考え方の下、受益（給付）と負担の対応関係が明確な社会保険方式を基本としている。しかし、現実には高齢者医療・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うえ、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。しかも本来税財源により賄われるべき公費の財源について、特例公債を通じて将来世代へ負担が先送られているため、受益（給付）と負担の対応関係が断ち切られている。負担の水準の変化をシグナルと捉えて受益（給付）の水準をチェックする牽制作用を期待できないまま、受益（給付）の増嵩が続いており、我が国財政の悪化の最大の要因となっている。〔資料Ⅱ－1－1参照〕

結果として我が国社会保障の現状は、OECD 諸国と比較して「中福祉、低負担」と言うべき状況にあり、負担増を伴わないままに受益（給付）が先行し、社会保障における受益（給付）と負担のバランスが不均衡の状態に陥っている。今後、高齢化に伴い1人当たり医療費や要支援・要介護認定率が大幅に上昇すると、支え手を増やし成長への取組を行ってもなお、この不均衡は更に拡大すると見込まれており<sup>27</sup>、制度の

---

<sup>27</sup> 「支え手」である75歳未満の現役世代の人口は、令和22年（2040年）を超えても一貫して減少を続けると見込まれていることから、働く意欲のある高齢者・女性・障害者の就労を一層促進することが重要であり、経済成長への取組にもつながる。しかし、こうした労働参加の拡大が被保険者数ひいては保険料収入の増加を通じて受益（給付）と負担の不均衡の是正にもつ

持続可能性を確保するための改革が急務となっている。〔資料Ⅱ－１－２参照〕

社会保障制度の受益（給付）と負担の不均衡を是正する取組としては、受益（給付）と負担の両面の改革が求められる。この点、負担面からの取組として、「社会保障と税の一体改革」の下で消費税率が昨年 10 月に 10%に引き上げられた。昨年 11 月の当審議会の建議では、「今回の消費税引上げは、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」と指摘した。当面は、引き上げ後間もないこともあり、給付面からの取組が中心となる。社会保障関係費について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との歳出規律が令和 3 年度（2021 年度）予算まで継続するものとされている。先に述べた生産性向上に資する施策への重点化、スクラップ・アンド・ビルド、人口構造の変化に対応した事業の見直し、デジタル化・DX 等の活用等の視点に立って、手綱を緩めることなくこの規律に沿った予算編成を行うことはもとより、給付の在り方を見直す制度改革に取り組んでいかねばならない。〔資料Ⅱ－１－３、４参照〕

以下、医療、介護、障害福祉、子供・子育て、雇用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

我が国の医療制度は、医療サービス利用者たる国民の立場からは、国民皆保険制度の下、低い患者負担によりフリーアクセスで受診できること、医療サービス供給者たる医療機関の立場からは、自由開業が認められ、また、出来高払いで報酬が支払われるため、診療行為をするほど収

---

ながると考えることは、社会保障制度の現状を踏まえれば、早計である。すなわち、こうした公費負担の軽減効果が生じるには、公費で賄うべきとされる部分に増加した保険料収入が充てられる構造を確保する必要があるが、そのためには給付費総額に対して公費負担割合を引き下げていく制度改革がなされることが前提となる。まずはそうした制度改革の実現可能性が検証される必要があり、公費負担割合等に係る現状の社会保障制度の制度設計が維持される前提に立てば、給付費総額の増嵩の見込みが変わらない限り必要となる公費負担総額は変わらない。そこに十分な税財源が賄われていない状況も変わらないのであれば、受益（給付）と負担の不均衡は是正されない。

入を確保できる、といった特徴がある。こうした特徴は、国民にとって医療サービスを受けやすいというメリットがあるが、他方で、コストを明確に認識しないまま、自由に医療機関にかかりやすく、また、患者と医療機関の間に情報の非対称性が存在することもあって、過剰なサービス供給が行われやすいという面を有している。このため、医療費の増大を招きやすく、その歯止めがかかりにくい構造にある。

国民皆保険を維持しつつ、制度の持続可能性を確保していくための制度改革の視点として、保険給付範囲の在り方を見直していくことと必要な保険給付であっても効率的に提供していくことが避けられない。〔資料Ⅱ－１－５参照〕

こうした視点を踏まえつつ、特に令和3年度（2021年度）の予算や医療制度改革として検討すべき課題を整理する。

## ① 患者に係る保険給付範囲（患者負担）の在り方

### ア) 総論

医療保険制度における患者負担の導入・強化は、フリーアクセス、原則出来高払いなど先に述べた我が国の医療保険制度の特徴を踏まえ、患者側の過剰受診や医療提供者側からの過剰診療といった「モラルハザード」ともいえる事態を回避し、制度を持続可能なものとすべく行われてきたものである。足もとでは、定率負担の患者負担のもと、負担割合が低い高齢者数の増加や、高額療養費制度等の影響により、実効負担率が年々下がっている。団塊の世代が後期高齢者入りする令和4年（2022年）以降、こうした傾向が加速することが想定されるが、患者負担が果たすべき機能の低下は望ましくない。〔資料Ⅱ－１－６参照〕

### イ) 後期高齢者の患者負担割合の在り方

政府の全世代型社会保障検討会議では、後期高齢者の患者負担割合の在り方について、「一定所得以上の方については、その医療費の窓口負担割合を2割」とする方向性に基づき、検討を進め、本年末に最終報告をとりまとめることとされている。

全世代型社会保障改革は、現役世代への給付が少なく、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心というこれまでの我が国の社会保障の構造を見直していく取組である。年齢が上がるほど保険給付範囲が広がる現在の患者負担の仕組みは、「現役世代への給付が少なく、給付は高齢者中心」という構造と言わざるを得ない。

そもそも年齢を基準に「高齢者」を一括りにすることは現実合わなくなってきたおり、政府は元気で意欲ある高齢者が働き活躍できる環境整備を進めている。高齢者は、現役と比べて平均的に所得水準は低いものの、貯蓄残高は多いこと、また、所得が低い高齢者の中にも相当の金融資産を保有するケースもあることを踏まえれば、一定の年齢を区切りとして負担能力に差があるということにもならない。実際、後期高齢者の1回当たりの外来患者負担は800円弱で、15～64歳の現役世代(2,100円)と大きな開きがあり、厚生労働省の「平成29年受療行動調査」によれば、後期高齢者のうち患者負担を「負担に感じない」「あまり負担に感じない」と回答した者が43%程度いる。

後期高齢者の患者負担割合を見直すことは、現役世代の保険料負担の上昇を抑制し、「負担は現役世代中心」という構造の見直しにもつながる。すなわち、75歳以上の1人当たり医療費は現役世代の約4倍弱であるが、その財源の約4割を現役世代の支援金が支えており、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している。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。団塊の世代が後期高齢者入りする令和4年(2022年)以降この負担が増加するペースは更に加速していくことが見込まれており、こうした状況に歯止めを掛けていかねばならない。足もとの新型コロナの影響についても、年金収入の占める割合の多い後期高齢者の所得環境に著しい変化はみられない一方で、現役世代は厳しい雇用・所得環境に直面していることにも留意が必要である。

また、平均寿命が延びる中、高齢者が安心した老後を過ごすうえでも、医療制度の持続可能性を確保することが重要である。月々の患者負

担に上限を設定する高額療養費制度<sup>28</sup>があることから、8割給付（2割負担）へ移行したとしても、一定水準以上の高額な医療費については、患者負担に変化は生じないことにも留意する必要がある。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

このような状況のもと、全世代型社会保障への転換を目指し、現在9割給付（1割負担）とされている後期高齢者について、可能な限り広範囲で8割給付（2割負担）を導入するとともに、遅くとも団塊の世代が75歳以上の高齢者となる令和4年度（2022年度）初までに改革を実施できるよう、施行時期を定めるべきである。

なお、今般の改革では、後期高齢者の患者負担割合を2割とする際の所得基準を本年末までに検討することとしているが、医療保険・介護保険における負担の在り方全般について、所得のみならず、金融資産の保有状況も勘案して負担能力を判定する体系を構築すべく、具体的な制度設計について検討を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－8～10参照〕

ウ）大病院への患者集中を防ぎ、かかりつけ医機能の強化を図るための定額負担の拡大

政府の全世代型社会保障検討会議では、「選定療養である現行の他の医療機関からの文書による紹介がない患者の大病院外来初診・再診時の定額負担の仕組みを大幅に拡充」する方向性に基づき、検討を進め、本年末に最終報告をとりまとめることとされている。かかりつけ医機能の強化を図るための紹介状なしで大病院を受診する場合等の定額負担の拡大は、「病院完結型」の医療から、地域全体で治し、支える「地域完結型」の医療への転換を進める中で嚆矢となる取組である。大病院は入院医療や専門外来に集中し、外来診療は紹介患者を基本として機能分化を進めることは重要であり、限りある医療資源の有効な活用や医師等の働き方改革にもつながる改革となる。機能分化の実効性が上がる拡充とな

---

<sup>28</sup> このほか、高額医療・高額介護合算療養費制度による上限も設定されている。

るよう、対象病院の拡大、定額負担の増額を図るとともに、明確な形で医療保険財政への寄与となるよう制度的対応を講ずるべきである。

〔資料Ⅱ－１－11 参照〕

#### エ) 現役並み所得の判定基準の見直し

後期高齢者の患者負担は、「現役並み」（現役の平均）の所得水準を基準に、それ以上の所得があれば現役と同様 3 割負担を求めている。しかしながら、実際の判定基準は、課税前収入ではなく所得控除が差し引かれた後の課税所得を用いていることや、一定の仮定を置いた世帯収入要件もあわせて設けていることから、「現役並み」以上の課税前収入があっても「現役並み所得者」ではないと評価されうる仕組みとなっている。後期高齢者に占める「現役並み所得者」の割合は減少傾向であり、実効負担率の減少の一因となっていることも踏まえ、「現役並み所得」の判定基準について、現役世代との公平性を図り、世帯収入要件について見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－１－12 参照〕

### ② 薬剤費の適正化

#### ア) 薬剤費に係る予算統制の正常化

薬価については、これまでは 2 年に 1 回、既に収載されている医薬品等について、実勢価格を反映した価格の引下げを行い、その影響について予算に反映させてきた。一方で、高齢化による使用量の増や年度中の新規医薬品の保険収載等が生じるため、薬剤費自体は増加を続けており、その伸びは名目 GDP 成長率を大きく上回っている。新規医薬品については、年 4 回、薬事承認が行われたものは事実上全て収載されており、中には高額な医薬品も含まれるにもかかわらず、保険収載により生ずる財政影響は勘案されていない。年度途中での薬剤費見通しの上振れは、予算における歳出歳入のバランスに影響を与えるものである。医薬品の価格が高額になっている状況も踏まえ、財政影響を勘案して新規医薬品の保険収載の可否を判断することや、新規医薬品を保険収載する場合には保険収載と既存医薬品の保険給付範囲の見直しとを財政中立で行

うことを含め、医薬品に対する予算統制の在り方を抜本的に見直すべきである。〔資料Ⅱ－１－13、14 参照〕

#### イ) 新規医薬品の薬価算定方式の妥当性・透明性の徹底

新規医薬品の薬価算定は、薬価算定組織の審議を経て中央社会保険医療協議会が了承する仕組みであるが、薬価算定組織については委員名簿すら公表されておらず、審議経過の公開が不十分となっている。薬価算定プロセスの透明性を向上させ、薬価算定の根拠の明確化を図るべきである。また、具体的な薬価算定方式についても、いたずらな国民負担の増大を抑止するため、開示が不十分なうえ高い営業利益率が上乗せされている原価計算方式をはじめ、不断に見直しに取り組むべきである。

〔資料Ⅱ－１－15 参照〕

#### ウ) 既存医薬品の保険給付範囲の見直し

医薬品の保険給付範囲を見直すには、医薬品を保険給付範囲から除外する手法と医薬品を保険収載したまま保険給付範囲を縮小する手法がある。前者については、現在、保険診療と保険外診療を併用して治療を行う場合には、原則として保険診療部分も含めて全額が患者負担とされているため、保険が適用されなくなる医薬品に係る薬剤料のみならず、初診料などの技術料も含めて全額が患者負担となりかねないことから、保険外併用療養費制度に新たな類型を設けるなどの対応が必要となる。後者については海外において、重要度を踏まえて薬剤の種類に応じた患者負担割合を設定する事例や、年間の薬剤費の一定額までは全額患者負担とし、一定額を超えた金額の一部について保険給付とする事例がある。薬剤費に係る予算統制を正常化させていくためにも、こうした保険給付範囲の見直しについて幅広く検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－16 参照〕

#### エ) 既存医薬品の薬価改定（毎年薬価改定）

既収載の医薬品についても適切な公定価格の設定が必要である。取引

価格（市場実勢価格）が下落しているにもかかわらず、保険からの償還価格が一定程度据え置かれれば、患者負担、保険料負担、公費負担がいたずらに高止まりする。市場実勢価格を適時に薬価に反映することが国民負担の抑制の観点から極めて重要である。令和3年度（2021年度）は毎年薬価改定の初年度であり、国民負担の軽減や国民皆保険の持続性の観点から、初年度にふさわしい改定を実現する必要がある。その際、国民負担の抑制を最大限実現する観点から、全品改定を実施すべきである。薬価と市場実勢価格の乖離に着目して対象範囲を決定するとしても、形式的な乖離率や品目数のみではなく、乖離額に着目すべきであり、薬価の水準が高いため乖離率としては相対的に小さくなりがちな先発医薬品も幅広く対象品目に含めるべきである。また、市場実勢価格の加重平均値に対して上乘せを行っている調整幅についても、流通安定のための最小限必要な調整比率とされているが、一律に2%とされたまま、約20年間見直しがされておらず、その合理的な根拠（エビデンス）を含め、在り方を見直すべきである。なお、長期収載品についても、長期収載品依存の構造から早期に転換する観点から、毎年薬価改定の開始を踏まえ、薬価の段階引下げを加速化するなど、薬価の引下げルールの更なる見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－1－17参照〕

#### オ) 医薬品の価格を巡る公的統計の整備・制度向上

こうした薬価改定の前提として薬価調査が行われているが、医薬品の価格をめぐる公的統計の整備・精度向上も重要である。医薬品の流通実態は非常に複雑で、生産者段階や卸売段階における価格が見えにくくなっている。特殊な商慣行が数多く存在する中、「国民経済計算」のGDP統計の基礎となる「国内企業物価指数」においては、原則として出荷時点の生産者価格の把握が求められているにもかかわらず、医家向け医薬品<sup>29</sup>については、最終消費段階の薬価が外部データとして用いられている。市場価格が下落しているにもかかわらず、薬価改定まではその値が据え置かれるなど、医薬品価格を巡って統計の歪みがみられる。「薬事

<sup>29</sup> 医薬品に占めるウエイトが86.4%、物価全体に占めるウエイトが2.9%となっている。

工業生産動態統計」について、各品目の販売単価（＝生産者価格）を月次で公表するよう改め、「国内企業物価指数」の統計精度の向上にもつなげるなど、各段階における医薬品価格を巡る公的統計の改善を図り、薬価調査を待たずとも市場実勢価格の大まかな動向が「見える化」されるようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－18 参照〕

#### カ) 後発医薬品の更なる使用促進

後発医薬品の 80%シェア達成目標が令和2年（2020年）9月に設定されており、これまで順調なペースで増加している<sup>30</sup>。後発医薬品の使用割合には地域による差及び保険者による差が大きいことも踏まえつつ、更に促進するための新たな目標を設定すべきである。その際、薬価の高いバイオ医薬品について、後発品（バイオシミラー<sup>31</sup>）の使用を促すための新たな数量目標の設定や、現在保険者別にとどまっている後発医薬品の使用割合の「見える化」による公表の医療機関別への拡大、国においてフォーミュラリ<sup>32</sup>のガイドラインの策定に取り組む中で後発医薬品の選定基準を設けることなどを検討すべきである。また、後発医薬品調剤体制加算については約6割の薬局が算定しており、80%シェア達成にあわせて加算の在り方について見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－1－19 参照〕

### ③ 医療費を巡るガバナンスの強化

#### ア) 地域における医療提供体制の整備と医療費適正化計画

##### a) 都道府県の保険者機能の強化

近年の社会保障改革により、都道府県は、「地域医療構想」・「医師確保計画」・「外来医療計画」を含む「医療計画」の策定に加えて、「都道府県医療費適正化計画」の策定、国民健康保険（以下「国保」とい

<sup>30</sup> 取引された全ての後発医薬品等について、個別に対応する先発医薬品（同一剤形・規格の先発医薬品）が取引されていたと仮想した場合の薬価ベースでの差は、令和元年度（2019年度）は1.6兆円程度となっている。

<sup>31</sup> 国内で既に承認されたバイオ医薬品と同等／同質の品質、安全性、有効性を有する医薬品として、異なる業者により開発される医薬品。

<sup>32</sup> 医療機関等において医学的妥当性及び経済性等を踏まえて作成された医薬品の使用方針。

う。)の財政運営を一体的に担う主体となり、地域における医療提供体制・医療費の水準と保険料負担の双方を俯瞰する存在となりつつある。国保の都道府県単位化は、このように都道府県が「住民が享受する給付」と「住民の負担」との結節点となるための嚆矢ともいえるべき改革であり、改革の趣旨を徹底する必要がある。さらには、現在広域連合による事務処理が行われている後期高齢者医療制度についても<sup>33</sup>、財政運営の責任主体を都道府県に移すことを含め、その在り方の見直しを図るべきである。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

## b) 地域医療構想の推進

我が国の人口当たり病床数は先進国と比較して多く<sup>34</sup>、また、都道府県単位では、1人当たり病床数と1人当たり入院医療費との強い相関が認められる。このような状況のもと、令和7年(2025年)に向け、「病院完結型」の医療から、地域全体で治し、支える「地域完結型」の医療への転換を目指して、地域医療構想の推進が図られてきた。その進捗状況を踏まえ、厚生労働省は、昨秋、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病院の名称を公表した。再検証については、令和元年度(2019年度)中(医療機関の再編統合を伴う場合については遅くとも令和2年(2020年)秋頃まで)を基本として議論を進めることとされていた。〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

しかし、新型コロナの状況を踏まえ、公立・公的医療機関等の具体的対応方針の再検証の期限については、厚生労働省において改めて整理することとされている。新型コロナが我が国の医療提供体制に多大な影響を及ぼしていることは事実であり、万全の対応を講じていかなければならないとしても、人口減少や高齢化という構造的課題は待つてはくれず、医療需要の質・量の変化とサービス提供人口の減少も同時に生じ

<sup>33</sup> 都道府県単位ではあるが、都道府県が運営しているわけではなく、都道府県内の市町村が加入する特別地方公共団体として運営されている。

<sup>34</sup> 日本のICU(集中治療室)等の人口当たり病床数は、特定集中治療室管理料を算定している病床等を含めれば、米国やドイツに及ばないものの諸外国と遜色ない規模となっている。

る。都道府県による地域の医療提供体制の整備の責任がますます脚光を浴びているなか、国による技術的・財政的支援を集中的に行う重点支援区域の指定も進められており、地域医療構想を医師の働き方改革や医師偏在対策の取組等とあわせて着実に進めるべきである。こうした地域医療構想の位置づけや工程を可能な限り早期に改めて明確にしたうえで、構想区域ごとの令和7年（2025年）の医療提供体制の検討、関係者との意見調整の促進のため、地域医療構想調整会議の議論の更なる活性化を図ることを含め、取組を再加速させる方策を講ずるべきである。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

### c) 都道府県医療費適正化計画の見直し

高齢者の医療の確保に関する法律（以下「高確法」という。）に基づいて都道府県が策定する「都道府県医療費適正化計画」においては、必須事項とされる「医療費の見込み」が、診療報酬改定・薬価改定やそれによって影響される保険料等の負担面と連動することなく<sup>35</sup>、1期6年の計画期間中に更新されない。このような仕組みのもと、計画期間中に薬価改定や制度改革が行われたこともあり、第2期医療費適正化計画（平成25年度～平成29年度（2013年度～2017年度））の実績評価では、実績が計画策定時の「医療費の見込み」を上回った都道府県は1つもないという結果となっている。平成30年度（2018年度）から始まった第3期医療費適正化計画では、毎年度のPDCA<sup>36</sup>管理が求められているものの、足もとで生じている感染症のまん延は勿論、診療報酬改定・薬価改定や制度改革を織り込んだ改訂がなされない「医療費の見込み」のままでは、各都道府県が実際の医療費の動きと「医療費の見込み」とを比較して医療費適正化の努力が十分だったかを振り返り、不十分であ

<sup>35</sup> 介護保険制度においては、住民の負担である保険料率は、市町村が受益（給付）の予想額や公費負担額等に照らしておおむね3年を通じ財政の均衡を保つことができるものでなければならないとされており、負担面と連動する関係になっている。このため、給付額が増えれば保険料率も上がるという意味で受益（給付）と負担の相互牽制関係が働く。こうした仕組みのもと、3年を1期とする「市町村介護保険事業計画」が立てられ、あわせて3年に1度の介護報酬改定が行われている。

<sup>36</sup> Plan Do Check Act の略。

る場合に必要な対策をとることを期待できる余地は乏しい。〔資料Ⅱ－1－23 参照〕

更に、「都道府県医療費適正化計画」には、

- ・ 個別の施策については目標を設けることとなっているが、「医療費の見込み」自体は見通しに過ぎず、達成すべき「目標」でないとの位置づけとされている
- ・ 医療費適正化のため推進すべき個別の施策として、地域医療構想の推進や「医療の効率的な提供」よりも「住民の健康の保持の推進」が重視されている

といった問題もある。

このような状況のもと、「医療費の見込み」について、負担との連動を求めることをはじめその位置づけを見直すとともに、適切な情報開示とともに定期改訂をするなど毎年度の PDCA 管理に馴染むものとすべきである。また、都道府県医療費適正化計画において推進すべき施策の優先順位について見直すとともに、都道府県や保険者協議会の医療費を巡る PDCA サイクルへの関与を強化すべきである。〔資料Ⅱ－1－24 参照〕

#### d) 予防・健康づくりと医療費適正化の関係

これまで都道府県医療費適正化計画において「住民の健康の保持の推進」が重視されてきた背景には、予防・健康づくりを行うことで医療費適正化が期待できるとの考えがある。しかし、そのエビデンスは乏しく、むしろ医療費は増加するとの指摘・研究も多い。現在の都道府県医療費適正化計画の枠組みのもとで相当の財政支出を追加して進めてきた特定健診・特定保健指導でさえ、かなりの医療費適正化効果を期待されていたものの、コストを上回る実証的・定量的な医療費適正化効果はいまだ示されていないのが実情である<sup>37</sup>。

---

<sup>37</sup> 平成 17 年（2005 年）に厚生労働省が公表した医療制度構造改革試案においては、生活習慣病対策による医療費適正化効果は令和 7 年度（2025 年度）の段階で 2.2 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

これまで医療費は健康寿命の延びを伴う高齢化の進展の中で増嵩してきた事実と虚心坦懐に向き合えば、仮に予防・健康づくりによりある時期における医療費が抑制され得たとしても、他の時期に繰り延べられる形で医療費が増加することがあり得ると考えるべきであり、健康寿命の延びは基本的には有病期間の延びをもたらすという通説的見解を否定することも困難であろう。そして、有病期間にあっても日常生活への制限がなるべく生じないよう、QOL（生活の質）を維持することにこそ「住民の健康の保持の推進」の本質はあり、これを可能とする技術の活用や医療の提供体制の整備のために医療費が必要となること等に留意すべきである。

確かに、予防・健康づくりは個々人の QOL の向上という大きな価値をもたらすものであり、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、エビデンスに基づく KPI（重要業績評価指標）の設定や費用対効果の検証を前提として、他の施策との優先順位づけが求められることは言うまでもない。すなわち、医療費適正化を可能とするための施策として考えるにはエビデンスが乏しく、まして、予防・健康づくりの推進を理由に他の医療費適正化策の手を緩めることがあってはならない。そのためにも、都道府県医療費適正化計画において推進すべき施策の優先順位を見直すことは不可欠な取組である。〔資料Ⅱ－1－25、26 参照〕

#### e) 都道府県医療費適正化計画と高確法第 14 条

「改革工程表」においては、各都道府県において、第 3 期医療費適正化計画に基づき、医療費適正化の取組を推進し、毎年度 PDCA 管理を実施することとあわせて、国において、高確法第 14 条に基づく地域独自の診療報酬について、都道府県の意向を踏まえつつ、その判断に資する具体的な活用策を検討し、提示することとされている。

---

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（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（平成 29 年（2017 年）1 月 12 日））。

そもそも、厚生労働省は、平成 27 年（2015 年）6 月の「保健医療 2035」において、「診療報酬については、例えば、地域ごとのサービス目標量を設定し、不足している場合の加算、過剰な場合の減算を行うなど、サービス提供の量に応じて点数を変動させる仕組みの導入を検討する。都道府県において医療費をより適正化できる手段を強化するため、例えば、将来的には、医療費適正化計画において推計した伸びを上回る形で医療費が伸びる都道府県においては、診療報酬の一部（例えば、加算の算定要件の強化など）を都道府県が主体的に決定することとする」という提言を行っている。都道府県による医療費に係るガバナンスの強化の 1 つの将来像である。

現状は、高確法第 14 条に基づく地域独自の診療報酬の定義については高確法第 14 条の射程すら判然としないが、「改革工程表」が求める具体的な活用策の検討・提示といったプロセスを通じて、こうした将来像との関係を含め、建設的な議論が進展することを期待したい。〔資料Ⅱ－1－27 参照〕

## イ) 国保制度改革

### a) 法定外一般会計繰入等の解消

国保では、制度上の公費に加えて、保険料の軽減等の目的で一般会計から総額約 1,300 億円の法定外繰入を実施している。国保財政における給付と負担の相互牽制関係が毀損されており、国保における医療費適正化のインセンティブが阻害されている。法定外繰入の総額、実施市町村数（354 市町村）は減少基調であるが、その解消に活用し得る公費が大幅に拡充されてきたこと等をも踏まえれば、解消に向けた取組はいまだ不十分である。今後についても、「改革工程表」の KPI における令和 5 年度（2023 年度）の実施市町村数が 200 とされるなど、十分なスピードでの解消方針が示されているとは言い難い。介護保険制度では財政の均衡を保つ旨の規定の存在により一般会計からの法定外繰入の余地が生じないこと等を踏まえ、国民健康保険法についても同様の規定を導入することや都道府県国保運営方針において都道府県内の市町村における法定

外繰入の解消に向けた計画の記載を求めるなど、法定外繰入の解消が一定の期限内に達成されるよう、一段と加速化するための制度的対応を講ずるべきである。〔資料Ⅱ－1－28 参照〕

#### b) 都道府県内保険料水準の統一

都道府県内で国保の保険料水準を統一することは、国保財政における給付と負担の関係の「見える化」を図り、都道府県を給付と負担の相互牽制関係のもとで両者の総合マネジメントを行う主体としていくうえで、極めて重要である<sup>38</sup>。しかし、現在、都道府県国保運営方針等において統一時期や検討時期等に係る記載を行っている都道府県が7都道府県にとどまるなど、都道府県における保険料水準統一への動きははかばかしくない。厚生労働省は、こうした進捗の遅れを助長してきたガイドラインを本年5月に改正するとともに、保険者努力支援制度においても取組状況を評価に組み込んだところであるが、十分なものであるとはいえない。都道府県国保運営方針において実現に向けた工程や期限の記載を求めるなど、国保の都道府県内の保険料水準の統一が一定の期限内に達成されるよう、一段と加速させる方策を講ずるべきである。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

#### c) 普通調整交付金の配分方法の見直し

国保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6,100億円は、地方公共団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都道府県に配分されている。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となっており、医療費適正化のインセンティブが

<sup>38</sup> 都道府県内の国保の保険料水準の統一は、都道府県に給付水準の均てん化、そのための医療提供体制の均てん化インセンティブをもたらし、地域内における公平かつ持続可能な医療提供体制の整備の観点からも好ましい影響をもたらす。

働かない。実際の医療費ではなく、各都道府県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として交付額を決定する仕組みに改め、年齢構成等により合理的に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である。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

#### ウ) デジタル化・DX の推進による適正受診・医療費適正化の推進

デジタル化・DX の推進による適正受診・医療費適正化の推進も進めるべきである。「経済財政運営と改革の基本方針 2020（以下「骨太2020」という。）」（令和2年（2020年）7月17日閣議決定）に沿って、患者の保健医療情報を医療機関・薬局等において確認できる仕組みを着実に構築すべきである。その際、実際に広く利活用されるよう、①マイナンバーカードの保険証利用の原則化や②本人の同意の推進などの対応を検討することが必要である。そのうえで、医療機関が、患者の過去の診療・処方箋情報等を参照可能である場合には、重複投薬・重複検査などに対してディスインセンティブとなる診療報酬上の対応を検討すべきである。また、審査支払機関や保険者はデータを活用できる仕組みがあるものの、医療費適正化の役割や枠組みを十分に与えられていないため、折角のデータが有効活用されないままに終わる可能性が高い。審査支払機関や保険者によるデータの活用を促す環境整備として、審査支払機関の医療費適正化を行う役割の明確化や先に述べた都道府県等による医療費を巡る PDCA サイクルの強化を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

#### ④ 医療扶助

生活保護受給者の医療費は、そのほぼ全額を医療扶助で負担している。生活保護費負担金（事業費ベースで約3.6兆円（平成30年度（2018年度））のうち約半分は医療扶助となっているところ、都道府県別の生活保護受給者1人当たり医療扶助費（月額）を性・年齢構成の違い等を除いた形で比較すると、最も高い県と低い県で約2.8万円の差がある。通院と入院それぞれについて大きな地域差があり、その要因を分析し、

対策を講じていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－32 参照〕

#### ア) 医療扶助における頻回受診

まず通院については、生活保護受給者の平均通院日数が地域によって偏りが見られ、平均通院日数の高い地域では、被保護者人員に占める受診状況把握対象者<sup>39</sup>の割合も高い傾向が見られる。また、レセプト請求件数の全件又は大多数が生活保護受給者のレセプトである医療機関も見受けられるほか、生活保護受給者の平均通院日数が生活保護受給者以外の平均通院日数に比べて長い医療機関が標榜している診療科は、特定の診療科に偏る傾向が見られる。こうした実態を踏まえ、地方公共団体は、頻回受診者を多く診療している医療機関に着目した対策を講じる、嘱託医を充実するなど、頻回受診対策を更に強化すべきである。〔資料Ⅱ－1－33 参照〕

#### イ) 医療扶助における長期入院

次に入院については、毎年、入院期間が 180 日を超える医療扶助を受ける入院患者についての実態把握が実施されているところ、平成 30 年度（2018 年度）では、入院の必要がないとされた患者のうち、退院等の措置がなされていない者の割合は約 3 割になっている。また、地方公共団体間で比較すると、入院 180 日を超えた患者のうち入院の必要がないとされた者の割合や、入院の必要なしとなったものの未措置となっている者の割合には、地域差が見られる。生活保護は居宅保護が原則であり、地方公共団体は、長期入院患者の実態把握を強化し、入院の必要がない生活保護受給者の地域移行を更に促進すべきである。〔資料Ⅱ－1－34 参照〕

さらに、こうした医療扶助の課題により効果的に対応するため、次の 2 つの改革を進めていくべきである。

---

<sup>39</sup> 受診状況把握対象者とは、同一傷病について、同一月内に同一診療科目を 15 日以上受診している者（短期的・集中的な治療を行う者を除く）をいう。

## ウ) 医療扶助におけるデジタル化・DXの推進

まず、医療扶助のデジタル化・DXを推進すべきである。「デジタル・ガバメント実行計画」(令和元年(2019年)12月20日閣議決定)においては、医療扶助についてマイナンバーカードによるオンライン資格確認<sup>40</sup>を進めることとされている。これにより、医療・薬剤・特定健診の情報の把握や、処方箋の電子化などが可能となる、重複投薬・重複検査が回避されるといった、医療の質・利便性の向上を被保護者が享受できるとともに、効果的な健康管理・適正受診指導(頻回受診対策)にもつながる。医療保険制度において被保険者証に替えてマイナンバーカードの利用を推進しているため、これと足並みをそろえ、医療扶助の資格確認は、原則としてマイナンバーカードにより行うべきである。〔資料Ⅱ-1-35参照〕

## エ) 生活保護受給者の国保等加入の検討

また、生活保護受給者の国保又は後期高齢者医療制度(以下「国保等」という。)への加入の検討等のガバナンス強化を図るべきである。そもそも、生活保護法では、他法優先の原則が規定されている<sup>41</sup>。しかし、医療については、医療扶助と国保等では、地方公共団体の業務の多くが重複しているにもかかわらず、生活保護受給者は国保等には入らず、医療扶助を受けることとなっている。そこで、生活保護受給者が、年齢に応じて国保等へ加入する制度とすれば、生活保護の他法優先の原則や、都道府県医療費適正化計画において医療扶助が適正化されるべき医療費に含まれていること、国民皆保険の考え方とも整合的となると考えられる。さらに、国保等の担当部局と生活保護の担当部局の連携強化により、医療提供体制整備や国保の財政運営等に係る都道府県のガバナ

---

<sup>40</sup> 現在の医療扶助の資格確認については、生活保護受給者が、福祉事務所から医療券・調剤券の交付を受けた後に、医療機関で受診等することが原則となっているが、福祉事務所における実際の運用では、事務負担の軽減のため、医療券・調剤券の交付が事後に行われている事例が多い。

<sup>41</sup> 例えば、介護については、生活保護受給者は、介護保険に加入したまま、保険料や利用者負担分について介護扶助を受ける。

ンスが医療扶助に及ぶようになり、医療提供側への働きかけにより、頻回受診・長期入院への対応が強化される。また、保護の前後における資格移行や、医療・薬剤・健診等の蓄積データ活用がシームレスなものとなり、生活保護受給者の利便性の向上や、保険者等による効果的な保健事業、頻回受診者への適正受診指導等が可能になる。〔資料Ⅱ－1－36 参照〕

#### ⑤ 新型コロナへの対応

新型コロナの脅威が続いている中、闘いの最前線に立ち続け、献身的な努力を重ねていただいている医療従事者の方々には深い敬意とともに心からの感謝の意を表したい。

これまで新型コロナへの対応として、医療機関に対し、累次の補正予算や予備費において新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（以下「緊急包括交付金」という。）を措置するなどにより、感染拡大防止や感染症患者の受入れ体制の確保の取組を支援してきた。また、診療報酬においては、感染症患者の入院時の加算、発熱患者の外来診療の評価など、特例的な評価を逐次行ってきた。もっとも、緊急包括交付金において措置している新型コロナ患者のための病床確保料については、当該病床に新型コロナ患者が入院した場合に得られる診療報酬を元に、1日当たりの単価を設定するなど、両者は連動してきた。

このような状況のもと、9月15日の予備費の閣議決定の前日の財務大臣・厚生労働大臣間の合意において、「現下の状況に対応した地域の医療提供体制を維持・確保するための取組み・支援については、感染状況や地域医療の実態等を踏まえ、類型ごとの医療機関等の経営状況等も把握し、その在り方も含め、引き続き検討する」こととされている<sup>42</sup>。

〔資料Ⅱ－1－37 参照〕

まず、地域医療の実態については、レセプト確定点数の動向を踏まえ

---

<sup>42</sup> 令和2年（2020年）9月15日財務大臣・厚生労働大臣による「新型コロナウイルス感染症に対応するための診療報酬上の特例的な評価について」において、引き続き検討することを定めている。

ると、感染症の影響により足もとの医療費に変化が見られるものの、基本的には一時的な受診控えによるものと考えられ、中長期的な受診行動の変化を含むかどうかについては検証が必要である。制度別で見た高齢者医療に係る影響は相対的に小さく、高齢者に対する給付の偏りが増した面もある。また、薬剤費、医療扶助に対する影響も相対的には小さい可能性が高い。新型コロナによる影響には、地域別、診療科別にばらつきがあることに留意する必要があるが、地域別のばらつきには収束傾向が見られる<sup>43</sup>。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

このような状況のもと、更なる対応の要否については、慎重に見極める必要があるが、仮に措置が必要とすれば、執行の迅速性や措置の継続性を含めた予見可能性、さらには診療科別のばらつきへの対応可能性からは、緊急包括交付金のような交付金措置よりも診療報酬による対応の方が優れており、新型コロナの流行の収束までの臨時の時限措置としての診療報酬による対応に軸足を移すべきと考える。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

なお、この間明らかになった制度的な検討課題もある。

まず、医療機関への支援を検討するうえでは、医療機関の経営状況等を把握することが欠かせないが、その「見える化」は不十分である。病院施設の約7割、一般診療所施設の約4割を占める医療法人については、平成19年（2007年）に施行された医療法改正により、都道府県等に提出する損益計算書等の事業報告書等を誰でも閲覧することが可能となったが、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。この点、社会福祉法人については社会福祉法に基づき、99%の法人がWAM NET（社会福祉法人の財務諸表等電子開示システム）へのアップロードによる情報公開を行っており、個別の法人についてのデータを閲覧・ダウンロード可能であるほか、法人全体（約2万法人）の分析・集計についても公表しており、政策目的等のための活用が可能であるなど利便性の高い仕組みとなっている。医療法人につ

---

<sup>43</sup> 令和2年（2020年）7月までのレセプト情報に基づく。

いても法改正を行い、医療法に基づき都道府県に提出されている医療法人の事業報告書等についてアップロードによる届出・公表を可能とするとともにデータベースとしての整備を行い、平時から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「見える化」を推進すべきである。〔資料Ⅱ－１－４０ 参照〕

また、足もとでは地域別のばらつきには収束傾向が見られるものの、診療報酬における地域差の反映方法について幅広く検討を行っておくことが必要であり、こうした備えなくしては、今回の新型コロナへの対応のような地域ごとに異なる医療の状況への診療報酬による対応に限界が生じること十分に留意すべきである。〔資料Ⅱ－１－４１ 参照〕

## （２）介護

高齢化の進展等により、介護費用は大幅に増加しており、制度創設時から総費用は約３倍となっている。これに伴い、全国平均の１号保険料の水準は、制度導入当初の約３,０００円から足もとでは約６,０００円と約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が避けられない中、報酬単価の抑制等の徹底した合理化・効率化を行うとともに、保険給付範囲の見直しをはじめとする制度改革を着実に実施していく必要がある<sup>44</sup>。

なお、当審議会としては、第８期介護保険事業計画に向けた制度改革が補給給付及び高額介護サービス費の見直しに留まったことは遺憾であり、利用者負担の更なる見直し、ケアマネジメントへの利用者負担の導入、多床室の室料負担の見直し、軽度者へのサービスの地域支援事業への移行といった積み残された制度改革の実現に向けて、早急な取組を求めたい。

---

<sup>44</sup> 制度の持続可能性を確保しつつ、「介護離職ゼロ」に向けた介護人材の確保等の取組を行うことも必要である。

## ① 令和3年度（2021年度）介護報酬改定

### ア) 総論

介護費用は、高齢化等の要因により毎年増加しており、こうしたトレンドの下で、介護報酬のプラス改定は更に介護費用を増加させ、これを賄う保険料負担と利用者負担の更なる増加につながるものである。このため、プラス改定は、もとより慎重を期すべきものである。

更に、令和3年度（2021年度）介護報酬改定については、新型コロナが国民生活にもたらしている影響に鑑みれば、通常トレンドによる国民負担増に加えて令和3年（2021年）4月から更なる国民負担増を生じさせる環境にはない。全体の改定率では国民負担を抑制しつつ、ICTの推進等による運営の効率化、エビデンスに基づく報酬体系のメリハリ付け等を推進すべきである。

介護事業経営実態調査によれば、令和元年度（2019年度）の介護サービス施設・事業所の収支差率は2.4%と中小企業と同程度の水準である。介護報酬は、計画期間の3年間を見据えて決めるものであり、過去の経営状況についても一定期間（3年間）の状況を踏まえる必要があると考えられ、平成29年度～令和元年度（2017年度～2019年度）の収支差率によれば、介護サービス施設・事業所の経営状況は同じく中小企業と同程度の水準である。

更に、介護事業経営実態調査の問題点として、当該収支差率には、特別損失である「事業所から本部への繰入」が反映されている一方で、調査票段階では調査している特別利益が反映されておらず、収支差に偏りがあるものとなっている<sup>45</sup>。このため、特別損失である「事業所から本部への繰入」を除いた収支差率で見ると、収益率は更に上昇する。このような特別損益を含まない観点からの分析は、施設に通常発生する収益に基づく収益性を示す指標として、サンプル数がより豊富な福祉医療機構が公表する「経営分析参考指標」でも用いられているものである。このように、近年の介護サービス施設・事業所の経営状況からは、少なく

---

<sup>45</sup> 「障害福祉サービス等経営実態調査」（厚生労働省）においては、特別収益及び特別費用の双方が調査結果の収支差に反映されている。

とも介護報酬をプラス改定し、国民負担増を行うべき事情は見出せない。

他方で、新型コロナの影響は、一時的な利用控え等は見られたものの、6月以降、状況は改善している。また、調査結果<sup>46</sup>によれば、令和2年度（2020年度）の総費用の増加は+0.3%程度<sup>47</sup>となっており、収入（介護給付費）の伸び率が前年比3～4%程度のプラスとなっていることも踏まえれば、新型コロナの影響が収支差に大きな影響は及ぼしていないのではないかと考えられる。今後とも感染状況の推移やそれに伴う介護事業への影響を見極める必要があるが、いずれにしても感染症対策等に伴う一時的なコスト増への対応であり、令和3年度（2021年度）介護報酬改定において恒久的な負担増をもたらす対応は適切ではない。仮に何らかの対応を行うとしても、これまで令和2年度（2020年度）補正予算で地域・サービスを重点化することなく緊急包括交付金による支援等を講じてきたものの、令和3年度（2021年度）以降について同様の措置が必要な状況には必ずしもない。他方で、新型コロナによる影響には、地域別、サービス別にばらつきがあることに留意する必要がある、地域ごと、サービスごとに単価を定めていることをはじめ重点的・効率的な資源配分をしやすい介護報酬体系の特性を踏まえつつ、メリハリをつけながら、新型コロナの流行の収束までの臨時の時限措置としての介護報酬による対応を講じることまでは否定しない。このような介護報酬による対応は、緊急包括交付金よりも執行の迅速性や措置の継続性を含めた予見可能性に優れている。〔資料Ⅱ－1－42～45参照〕

#### イ) 介護職員の処遇改善の必要性との関係

新型コロナの脅威が続く中、現場の最前線で感染防止に全力を尽くされている介護職員をはじめ福祉従事者の方々には、深い敬意とともに心からの感謝の意を表したい。

<sup>46</sup> 新型コロナウイルス感染症の介護サービス事業所の経営への影響に関する調査研究事業（速報）

<sup>47</sup> このうち消毒液の購入等のかかり増し経費には、緊急包括支援交付金により支援が行われている。

これまで、他産業の賃金が上昇する中で、介護人材の不足が深刻であることを踏まえ、累次にわたって介護職員の処遇改善を行ってきた。足もとの労働市場の動向（一人当たり現金給与総額の減少、有効求人倍率の低下）<sup>48</sup>を踏まえると、介護報酬改定において国民負担増を求めてまで処遇改善を更に進める環境にはないと考えられる。また、更なる処遇改善を行う前に、既存の処遇改善加算が活用されていない要因や、介護職員の処遇改善が現場でなかなか進まない要因の把握が必要である。このような点も踏まえ、介護職員の人材確保については、以下のような方策を通じて、更なる取組みを進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－46 参照〕

- ・ 足もとの労働市場の動向を踏まえ、新型コロナの影響による離職者の再就職支援を含め、介護人材の確保に資する職業転換施策を推進する。
- ・ 処遇改善加算について、令和元年（2019年）10月から実施した特定処遇改善加算<sup>49</sup>を請求している事業所が6割にとどまっていることから、加算の適用を促すことを含め、まずは既存の処遇改善加算の財源の活用を図る。
- ・ 介護老人福祉施設の9割超・通所介護事業所の約4割・訪問介護事業所の約2割を占める社会福祉法人においては、社会福祉充実財産<sup>50</sup>が十分に活用されていないことから、当該財産を活用することによる処遇改善を促す。

---

<sup>48</sup> 特定処遇改善加算を取得している施設・事業所の介護職員の平均給与月額は平成31年2月から令和2年2月までの間に18,120円の増額となっている一方で、「毎月勤労統計（共通事業所）」（厚生労働省）によれば、4月以降、1人当たり現金給与総額は対前年同月比減少。また、8月の有効求人倍率（原数値）は0.95となっている。

<sup>49</sup> 特定処遇改善加算とは、総額2,000億円（公費1,000億円）を活用し、経験・技能のある介護職員に重点化を図りながら介護職員の更なる処遇改善を実施するもの。

<sup>50</sup> 社会福祉充実財産とは、社会福祉法人が毎会計年度、保有する財産について、事業継続に必要な財産を控除した上、再投下可能な財産として算定するもの。当該財産が生じる場合、社会福祉充実計画を策定の上、これに従って社会福祉事業等を実施しなければならないこととされている。

#### ウ) 介護事業所・施設の運営効率化

そもそも介護報酬の総額は、介護を必要とする高齢者の増加などの要因により通常のトレンドとして毎年度増加しており、サービス提供体制次第で、介護報酬改定による増加に頼らずとも、介護サービス事業者が恒常的に増収増益を確保し得る余地があると考えられる。もっとも、個々の介護事業所・施設についてみれば、施設や介護人材の制約から利用定員増等には限りがあると考えられるが、そうであればこそ ICT 化等を進め、効率的なサービス提供を実現することにより、介護現場における生産性向上を図り、介護サービスの質の確保とコストの縮減（事業者の利益の確保）を両立させる必要がある。こうした取組は、介護職員の働きやすい職場を実現するとともに、介護職員の処遇改善の余地をもたらす。また、介護事業者・施設の運営効率化のため、社会福祉連携推進法人<sup>51</sup>制度の積極的な活用を促すなど、経営主体の統合・再編等を促進するための施策も合わせて講じていく必要がある。今後、我が国において就業者数の大幅な減少が見込まれる中、介護サービスを安定的に提供していくために必要不可欠な取組である。〔資料Ⅱ－1－47 参照〕

#### エ) エビデンスに基づく加算の見直し

介護報酬は、これまで地域包括ケアシステムの推進、質の高い介護サービスの実現、多様な人材の確保と生産性の向上等といった観点から事業者を適切に評価するために介護報酬改定の中で加算が設けられてきた。このような中で、制度当初より加算の種類が大きく増加し、体系が複雑化している。報酬の政策的効果に係る客観的なエビデンスに基づき、介護サービスの質や事業者の経営への効果・影響を検証するといった PDCA サイクルを確立し、真に有効な加算への重点化を行い、介護事業所・施設の事務負担の軽減と予見可能性の向上につなげるべきである。〔資料Ⅱ－1－48 参照〕

---

<sup>51</sup> 社会福祉連携推進法人とは、社会福祉法人を中核とする非営利連携法人であり、合併のように資産等を統合する必要はないが、共同で、福祉人材の確保や人材育成、設備・物資等の共同購入が可能となる。

## オ) 福祉用具貸与の在り方の見直し

福祉用具貸与について、貸与に係る給付費に加え、毎月のケアプラン作成等のケアマネジメントにも給付費がかかることから、購入する場合に比して多額の費用を要している<sup>52</sup>。また、予算執行調査において、福祉用具貸与のみを内容とするケアプランが約 6%を占め、その内容として歩行補助杖等廉価な品目が約 7 割を占めていることが確認されている。

そこで、歩行補助杖などの廉価な福祉用具については、保険給付による貸与から販売に変えることで毎月のケアプラン作成等のケアマネジメントの費用を不要とすることが考えられる（なお、要介護認定を更新する際や、利用者が地域包括支援センター等に相談する際など、必要に応じて状態を把握・評価すること等が考えられる）。具体的には、軽度者も使うことを想定し、要介護度に関係なく給付対象となっている廉価な品目（歩行補助杖、歩行器、手すり等）について、貸与ではなく販売とすべきである。販売となったとしても、購入者の自己負担は購入費用の原則 1 割となるとともに、販売後に保守点検があるとしても、販売業者がその費用を明確化させた上で、販売に伴う付帯サービスとして位置付けて販売時に評価することが考えられる<sup>53</sup>。借りるより買う方が安いのに、借りる方が選ばれるという非常識が横行してはならない。このような適正化は、介護保険制度の支え手にとって、総費用・保険料負担の抑制につながるものである。〔資料Ⅱ－1－49 参照〕

## ② 地域支援事業の在り方の見直し

地域支援事業の介護予防・日常生活支援総合事業は、各地方公共団体

---

<sup>52</sup> 例えば、歩行補助杖を 3 年間使用する場合に、購入価格が 1 万円、レンタル価格が 1,500 円である場合には、購入する場合は自己負担 1 万円であるが、福祉用具貸与を利用してレンタルを行った場合、自己負担 5,400 円（150 円×36 ヶ月）、貸与に係る給付費 48,600 円（1,350 円×36 ヶ月）に加え、ケアプラン作成等のケアマネジメントに係る給付費として 360,000 円（10,000 円×36 ヶ月）がかかることとなり、購入する場合と比して約 40 万円以上の費用を要することとなる。

<sup>53</sup> 日本と同様に、福祉用具の貸与・販売の仕組みがある韓国では、歩行補助杖・歩行器・手すりは、貸与でなく「販売」としている。

は高齢者の伸び率を勘案した事業費の上限内で事業を実施し、その枠内で交付金を措置する仕組みとしており、訪問介護や通所介護の当事業への移行により重点化・効率化効果が生じるものとされてきた。ところが、これまで厚労省が定めるガイドライン上、「一定の特殊事情」がある場合には、個別の判断により事業費が上限を超えても交付金の措置を認めることとされており、実態として、個別協議を行った全ての地方公共団体が、上限超過部分の交付金措置全額が認められている状況のため、上限が機能せず、形骸化している<sup>54</sup>。重要な制度改革の根幹がこのような運用となっていることは看過できない問題であり、原則として上限超過を認めないよう改めるべきと考えられる。〔資料Ⅱ－1－50 参照〕

### ③ インセンティブ交付金の在り方の見直し

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するものであるが、実際には取組の成果に応じて交付されているとはいえない。また、各市町村の評価指標ごとの評価結果は公表されていない<sup>55</sup>。保険者の予見可能性を高め、介護費用の効率化インセンティブが適切に働くようにするため、介護費用の抑制に直接的につながる指標のみを評価する方向に制度を簡素化しつつ、アウトカム指標への配点の重点化を進めるべきである。あわせて、各市町村の指標ごとの点数獲得状況を閲覧できるよう評価結果を公表し、「見える化」を進めるべきと考えられる。〔資料Ⅱ－1－51 参照〕

## （3）障害福祉

### ① 障害福祉分野の概況

---

<sup>54</sup> 「介護予防に効果的なプログラムを新たに導入する場合」をはじめとして、「費用の伸びが一時的に高くなるが、住民主体の取組等が確実に促進され費用の伸びが低減していく見込みである場合」等が「一定の特殊事情」を認める要件とされている

<sup>55</sup> 医療の保険者努力支援制度においては、既に各市町村の指標ごとの点数獲得状況を閲覧できるようになっている。

障害福祉については、これまで「ノーマライゼーション」理念の浸透とともに、障害者の自己決定を尊重し、利用者自らがサービスを選択できる制度に移行するなど、障害者が地域で自立して生活できるよう支援施策の充実が図られてきた。

こうした中、障害福祉サービス等予算額は、平成 18 年度（2006 年度）の障害者自立支援法の施行以降、社会保障関係費全体の伸びを上回る水準で増加しており、利用者数や事業所数とともに、直近 10 年間で 2 倍強となっている。また、近年の障害福祉サービス等事業者の収支差率は、中小企業の平均を上回る水準となっている<sup>56</sup>。

今後、サービスの質と制度の持続可能性をともに確保していくためには、事業者の収支状況等も踏まえながら、給付内容の効率化・適正化を図っていくことが必要不可欠であり、真に障害者・障害児のための支援となっているか、サービス内容の精査を行う必要がある。〔資料Ⅱ－1－52、53 参照〕

## ② 令和 3 年度（2021 年度）障害報酬改定

### ア) 総論

令和 3 年度（2021 年度）は、障害福祉サービス等について報酬の改定が行われるが、改定に当たっては、事業者の収支差率を踏まえて全体の報酬水準の適正化を徹底するとともに、各サービスの状況を踏まえてメリハリのある見直しを検討することが重要である。なお、新型コロナについて、仮に何らかの対応を行う場合は、その影響が地域別・サービス別にばらつきがあることを踏まえ、地域別・サービス別に単価が定められている障害報酬によって、臨時の時限措置を講じることまでは否定しない。〔資料Ⅱ－1－54 参照〕

---

<sup>56</sup> 「障害福祉サービス等経営実態調査」（厚生労働省）及び「障害福祉サービス等経営概況調査」（同）によれば、障害福祉サービス等事業者の平成 28 年度（2016 年度）～平成 30 年度（2018 年度）の平均収支差率は、4.6%となっている。

## イ) 就労系サービスの報酬適正化

就労系サービス（就労移行支援・就労継続支援）<sup>57</sup>については、一般就労への移行や利用者の賃金・工賃の向上を促進していく必要があり、平成30年度（2018年度）の報酬改定において、一般就労への移行実績や平均労働時間、平均工賃の実績に応じた報酬体系に見直しを行ったところであるが、依然として実績が低調である事業所が一定程度存在しており、利用者に対してより質の高いサービス提供がなされるよう、これまで以上に実績に基づいたメリハリのある報酬体系を目指していくべきである。特に、就労継続支援A型について、利用者の賃金は税財源の障害報酬ではなく生産活動収入によって支払われるべきであるところ、多くの事業所で障害報酬から補てんしていると考えられる状況であり、利用者の賃金の更なる向上を図るためには、事業者の経営改善に向けた取組が適切に評価されるよう報酬の見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ-1-55参照〕

## ウ) 放課後等デイサービス・児童発達支援の報酬適正化

放課後等デイサービスについては、現行のサービス体系となった平成24年（2012年）以降、費用額が約7倍に増加しており、障害福祉サービス等全体の伸び率を大きく上回っている。事業所数についても、営利法人を中心に多くの法人が参入しており、約5倍に増加している。このような中、営利を追求し支援の質が低い事業所が増えているとの指摘や、極端な短時間利用など障害児の発達にとって望ましいとはいえない利用のされ方もみられるとの指摘がある。このような制度の趣旨に沿わないサービスの利用を防ぐため、令和3年度（2021年度）報酬改定においては、放課後等デイサービスの報酬について、他のサービスとの均衡

---

<sup>57</sup> 就労系サービスには、一般企業等への就労を希望する障害者に、一定期間、就労に必要な知識及び能力の向上のために必要な訓練等を行う「就労移行支援」と、一般企業等での就労が困難な障害者に、就労の機会を提供し、知識及び能力の向上に必要な訓練等を行う「就労継続支援」がある。また、「就労継続支援」には、雇用契約に基づく「就労継続支援A型」と、雇用契約に基づかない「就労継続支援B型」がある。

を図りつつ、利用者ごとのサービスの提供時間を考慮するなど、サービスの質や費用に見合った報酬体系となるよう見直しを行うべきである。さらに、利用者状態別の基本報酬や児童指導員等加配加算<sup>58</sup>について、その報酬水準が事業に要するコストを適正に反映できていない可能性があり、適正化を図ることが必要である。〔資料Ⅱ－1－56～58 参照〕

また、児童発達支援についても、費用額や事業所数が近年大幅に増加しているところであるが、事業所類型別・定員別の基本報酬が事業に要するコストを適正に反映できていない可能性があるため、報酬水準の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－59 参照〕

### ③ 事業者に対する実地指導の強化

近年、障害福祉サービス等事業者に対する行政処分の件数が増加している。悪質な事業者の参入を防ぐ観点からも、令和3年度（2021年度）報酬改定に当たっては、収支差率を踏まえた報酬の適正化を徹底するとともに、これまで以上にサービスの質を適切に評価する報酬体系を目指していくべきである。また、サービスの質を確保するため、障害福祉サービス等事業者に対する都道府県等の実地指導を強化することが必要である。〔資料Ⅱ－1－60 参照〕

### （4）子供・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、子供・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。昨年10月からは、消費税率の引上げによる増収分の用途を変更し、3～5歳児等の幼児教育・保育が無償化された。

出生数が減少し続けている中、今後も、子供・子育て分野の重要性は

---

<sup>58</sup> 人員配置基準上必要となる従業員数に加え、児童指導員等を1名加配する場合、加配した職員の職種に応じて加算を取得することができる。

言をまたないが、近年のこうした急速な拡充の中で、真に子供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。〔資料Ⅱ－１－61 参照〕

#### ① 不妊治療への保険適用

これまで、不妊治療の経済的負担の軽減を図るため、高額な医療費がかかる不妊治療（体外受精、顕微授精及び男性不妊治療）に要する費用に対する助成を実施してきた。他方、不妊治療への保険適用については、「少子化社会対策大綱」（令和2年（2020年）5月29日閣議決定）において「適応症と効果が明らかな治療には広く医療保険の適用を検討し、支援を拡充する」とされ、さらに、本年9月16日に閣議決定された「基本方針」においては「不妊治療への保険適用を実現し、保育サービスの拡充により、待機児童問題を終わらせて、安心して子どもを生み育てられる環境をつくる」とされた。こうした方針にもあるように、今後、不妊治療への保険適用の実現に向けて取組を進めていくべきである。

保険適用の実現には、現行の保険外診療に対する助成よりも、本人にとって以下のようなメリットがある。

- ・ 高額な不妊治療の場合の経済的負担の軽減につながるほか、
- ・ 事前に定められた基準のもと、一律な給付内容が保障され、治療内容の標準化・費用の明確化が図られる、
- ・ 保険料負担の見返りに給付を受けるという点において給付の権利性が強まる（給付を受けることが特別なことでなく当たり前になる）、
- ・ 医療保険の給付には所得制限がないことから、保険によるリスクの分散という考え方に立つことで所得制限を伴わなくなる、
- ・ 通常の医療保険の医療サービス同様、立替払（償還払）もなく保険証のみで手続きが完結する

なお、保険適用によって治療内容が標準化されることに伴い、一部の高度な不妊治療へのニーズに対応して、保険外併用療養費制度の柔軟な

活用も検討すべきである。また、保険適用の実現までの間、現行の助成の仕組みが存続する場合でも、助成の対象となっている治療行為における再診料相当部分等について同制度を先行的に柔軟に活用することなどにより、患者負担の軽減を図ることも考えられる。〔資料Ⅱ－1－62、63 参照〕

## ② 育児休業給付<sup>59</sup>

我が国における男性・女性共通の育児休業中の所得保障は、諸外国と単純比較はできないものの、概ね十分な水準となっている。一方で、男性の育児休業取得率は近年大きく伸びている（令和元年度（2019年度）7.48%）ものの、政府目標（令和2年（2020年）13%、令和7年（2025年）30%）には届いていない状況となっている。また、男性の育児休業の取得期間は2週間未満が約7割、1月未満が約8割となっている。そこで、男性の育児休業について、柔軟に取得しやすくすることで取得率の向上等を図るため、例えば、育児休業を産後8週以内に限らず、分割して複数回取得を可能とするような制度を検討すべきである。なお、男性の育児休業の取得促進という観点から所得保障の在り方について検討する際は、他の取組の進捗状況も見極めるべきである。〔資料Ⅱ－1－64 参照〕

## ③ 待機児童の解消

平成30年度（2018年度）からの「子育て安心プラン」においては、遅くとも令和2年度（2020年度）末までの3年間で全国の待機児童を解消するとともに、女性就業率80%に対応できる約32万人分の受け皿整備を行うこととされている。これまで、平成25年度（2013年度）からの「待機児童解消加速化プラン」と併せ、令和元年度（2019年度）末までに約73万人分の保育の受け皿が整備された。令和2年（2020年）4月の待機児童数は12,439人となり、調査開始以来最少となっている。

---

<sup>59</sup> 育児休業給付の財源は労使の雇用保険料（保険料率0.4%相当）と国庫負担である。

待機児童問題については、両親の就労状況を重視する保育所の利用調整基準<sup>60</sup>によって、フルタイム労働者の子供の方が保育所を利用しやすく、パートタイム労働者の子供の方が待機児童になりやすい状況が生じているとの指摘がある。特に待機児童が生じている中では、受け皿の整備を行った際に、相対的に所得が高いフルタイム労働者のこれまで申請されなかった新たな保育需要に優先的に充てられる可能性もある。現在の利用者の状況や潜在的な保育需要も含めた全体の保育需要のほか、新型コロナウイルスが非正規雇用に与えている影響も踏まえた上で、利用調整基準の在り方など世帯の経済状況もより勘案した仕組みも検討していくべきである。

また、待機児童数は着実に減少を続けているものの、都市部を中心に引き続き存在している。ただし、更なる受け皿整備が必要な地方公共団体、保育提供区域内のマッチングや小規模な受け皿の活用が必要な地方公共団体、待機児童はいないが人口減少が進んでいる地方公共団体など、地域ごとに状況が異なっており、今後は地域の特性に応じた対応が求められる。

令和3年度（2021年度）以降の保育の受け皿確保については、こうした保育における需要と供給のミスマッチの解消に丁寧に取り組む姿勢が重要である。その上で、足もとの新型コロナウイルスの影響も踏まえて必要量の見込みを精査し、安定的な財源を確保しつつ検討していくべきである。

〔資料Ⅱ－1－65、66 参照〕

#### ④ 児童手当の見直し

現行の児童手当制度においては、所得制限<sup>61</sup>を超えている者に対しても、「当分の間」の措置として月額 5,000 円（年額 6 万円）の「特例給付」が支給されている<sup>62</sup>。昨年 10 月から開始した幼児教育・保育の無償

<sup>60</sup> 保護者の状況などに応じ保育の必要性などから優先順位をつけ利用する施設などの調整を行うための基準。

<sup>61</sup> 例えば、夫婦子 2 人（扶養親族等の数が 3 名）の場合、年収 960 万円。

<sup>62</sup> 児童のいる世帯の世帯年収は、約 20%が 1,000 万円以上、約 5%が 1,500 万円以上となっている。

化（3～5歳）において、高所得世帯も含めて家計の負担を軽減させる効果が生じていることや、消費の実態や他制度の例も踏まえ、所得制限を超える者への特例給付については、廃止すべきである。

また、支給に当たっては、世帯の中で最も所得が高い者（主たる生計者）の所得が所得制限を超えなければ、世帯全体の所得にかかわらず支給対象となる仕組みとなっている。平成4年（1992年）以降、共働き世帯数が専業主婦世帯数を超えるなど世帯における就労形態が多様化しており、他の制度においては、世帯合算の所得状況により給付額等の判断がなされる例も多い。子供・子育て支援の在り方に配慮しながら、足もとの状況変化や公平性の観点等を踏まえ、世帯合算の所得に基づき支給を判断する仕組みに変更すべきである。〔資料Ⅱ－1－67、68参照〕

#### ⑤ 少子化対策の安定財源確保

社会保険制度においては、妊娠・出産、子育てに関する現金給付がかねてから存在している。少子化対策は、賦課方式をとる我が国の社会保険制度の持続性の確保や将来の給付水準の向上につながるものであることを踏まえると、医療保険制度を含め、保険料財源による少子化対策への拠出を拡充するという考え方も、将来的課題として検討する余地がある。少子化対策の安定財源確保の在り方については、税財源の検討のみならず、こうした考え方も含め幅広く検討を行っていくべきである。

〔資料Ⅱ－1－69参照〕

#### （5）雇用

雇用調整助成金は、労働保険特別会計の雇用保険二事業の一つであり、景気の変動などの経済上の理由により、事業活動の縮小を余儀なくされた事業主が、休業等により労働者の雇用の維持を図った場合に、休業手当等の費用を助成する制度である。この雇用調整助成金については、現在、新型コロナ対策のため、上限額の引上げ（1日 8,370円⇒15,000円）、助成率最大10割（10/10）など、リーマン・ショック時の対応を超える特例措置が実施されている。現在の特例は、緊急事態宣言

も踏まえ、4月～9月末までであったが、8月28日に厚生労働省より、12月末まで延長した上で、来年については、感染防止策と社会経済活動の両立が図られる中で、雇用情勢が大きく悪化しない限り、特例措置は段階的に縮減を行っていくことが発表された。〔資料Ⅱ－1－70 参照〕

異例の特例措置の下、失業率の上昇が一定程度抑えられたとの評価がある一方で、企業が新型コロナのもたらす産業構造の変化に対応するに当たってかえって自由な企業活動の支障となっているとの指摘もある。今後の労働政策の方向性としては、労働者を休業させることにより雇用を維持するという政策から、在籍出向・再就職などの円滑な労働移動や兼業・ワークシェアリング・職業能力開発を支援する政策に軸足を移していくべきである。こうした基本的な考えの下、雇用調整助成金の特例措置については、雇用情勢が大きく悪化しない限り、以下のような点を踏まえ、できる限り早期に段階的に縮減・廃止していくべきである。

まず、緊急事態宣言が解除され、感染防止策と社会経済活動の両立を目指す中で、上限額や助成率の引上げといった異例の措置を継続することは、様々な創意工夫・努力により営業再開して休業を解消している企業との間の不公平や、ウィズコロナ・ポストコロナをにらんだ企業努力や労働移動を阻害するモラルハザードの問題を生じさせ、経済活動の自律的で円滑な回復にかえって支障となるおそれがある。また、休業者数は5月以降、営業を再開する企業の増に伴って、減少傾向となっていることや、雇用調整助成金は原則、事業主の保険料で賄っており、特例が長引くほど、将来の事業主負担増につながることに留意が必要である。〔資料Ⅱ－1－71 参照〕

## 2. 地方財政

令和2年度（2020年度）の地方交付税交付金等<sup>63</sup>は、国の一般会計予算における政策的経費（基礎的財政収支対象経費）の中で、社会保障に次いで大きい15.8兆円となっている。〔資料Ⅱ－2－1参照〕

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）。

国と地方を合わせた財政状況を平成30年度（2018年度）決算で見ると、歳出総額（169.2兆円）と租税総額（105.0兆円）には大きな乖離が生じている。政府の財政健全化目標は国・地方あわせたフロー（プライマリーバランス）とストック（債務残高対GDP比）であることを踏まえ、財政運営に当たっては、こうした国と地方を合わせた全体の歳出と歳入の巨額のアンバランスから目をそらしてはならず、国と地方が歩調を合わせて財政健全化を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－2－2参照〕

### （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<sup>64</sup>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

<sup>63</sup> 一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特会」という。）に繰り入れられる、地方交付税と地方特例交付金の合計。

<sup>64</sup> 地方財政計画における地方交付税、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。なお、地方財政計画における地方交付税額は、交付税特会の財源や借入金の元利償

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。〔資料Ⅱ－2－3参照〕

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、歳出面の財政規律としても機能してきた。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<sup>65</sup>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きた。この結果、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－2－4参照〕

令和2年度（2020年度）予算においては、11年ぶりに折半対象財源不足を解消した令和元年度（2019年度）に続き、同財源不足を解消し、地方交付税交付金の特例加算、臨時財政対策債<sup>66</sup>の新規発行が不要となった。また、臨時財政対策債については、令和元年度（2019年度）と同様、過去発行分の借換発行額を圧縮し、新規発行の皆減と合わせ、総発行額を前年度よりも0.1兆円減額している（令和元年度（2019年度）とあわせ0.8兆円）。

令和3年度（2021年度）は、新型コロナの影響もあり、国税・地方税の税収減が見込まれる中、折半対象財源不足が生じ、臨時財政対策債の新規発行が再び生じること自体は避けがたい。しかし、このことは「新型コロナ対応」を名目とする安易な歳出拡大を許容することを意味しない。過去においては一度生じた折半対象財源不足の解消に一定期間を要したことも踏まえれば、新たに拡大することになる臨時財政対策債の累

---

還による増減等があるため、一般会計から繰り入れられる地方交付税の額と必ずしも一致するわけではない。

<sup>65</sup> 「水準超経費」とは、地方財政計画上、標準的な行政水準に照らして算定される地方の平均水準の歳出を超えた不交付団体の必要経費。

<sup>66</sup> 令和元年度（2019年度）末残高：54.0兆円。

増の回避と縮減に向け、一般財源ルールの下で歳出改革を進める必要がある<sup>67</sup>。

新型コロナ対応という意味では、国の一連の措置に加えて、既に令和2年度（2020年度）の2度の補正予算で合計3兆円の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が設けられた<sup>68</sup>。各地域の実情に応じてきめ細やかな対応を可能にするという本来の目的に沿って、各地方公共団体は、創意工夫をこらして効率的かつ効果的に交付金を活用し、実施状況と効果についても説明責任を果たしていくことが求められる。

〔資料Ⅱ－2－5参照〕

なお、リーマン・ショック後に一時的な危機対応として地方財政計画に導入された措置に歳出特別枠<sup>69</sup>・別枠加算<sup>70</sup>がある。当審議会は、危機からの回復が進む中で、一刻も早くこうした措置の廃止を求めてきたが、結果として一時的とは程遠い長い期間存続することとなった。しかも、この間、地方公共団体のうち交付団体の基金の水準は、財政調整基金を中心にむしろ増加したことも指摘せざるを得ない。今後の予算編成に当たっては、こうした過去の教訓を踏まえた対応が求められよう。

〔資料Ⅱ－2－6、7参照〕

## （2）地方財政計画の適正化

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・歳入のギャップ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が、国・地方を通じた

---

<sup>67</sup> 本年7月に出された当審議会の会長談話で示された財政運営一般の考え方は、国・地方を問わず広く財政運営にあてはまる。

<sup>68</sup> 臨時交付金のうち、地方単独事業分については各地方公共団体の実施計画提出後に交付されることになっているが、第一次提出（5月29日締切・約7,000億円）については7月下旬に交付済。第二次提出分（9月30日締切・約2兆円）については今後交付予定。国の補助事業の地方負担分に対する手当て（約0.3兆円）については、各省の補助金等の交付決定等を経て今後交付予定。

<sup>69</sup> 「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乘せされた臨時異例の措置（平成30年度地方財政計画において廃止）。

<sup>70</sup> 「別枠加算」は、リーマン・ショック後の歳入面における危機措置対応として、地方の財源不足に対し、国の全額負担による補てん措置（平成28年度地方財政計画において廃止）。

財政健全化のために必要である。その際、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上で、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である。

#### ① 地方財政計画と決算の乖離（歳入面）

地方財政計画時の税収見込みに比べて、決算において地方税収等が上振れた場合は、その上振れ分について特段の精算はなされず、渡し切りで地方の追加歳入となっている。他方、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を発行<sup>71</sup>する。その元利償還金は後年度の基準財政需要額に算入されており、上振れ・下振れ時の取扱いに違いが存在する。

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する向きもあるが、中長期的には地方税収等は計画額に対して上振れ傾向にあることには留意が必要である。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

#### ② 地方財政計画と決算の乖離（歳出面）

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などである。

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2,200億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

---

<sup>71</sup> 令和2年度（2020年度）については、当初の見込みよりも税収が減っている中、既に減収補てん債を発行し対応している地方公共団体も見られる。

ず、地方に渡し切りとなっている。

令和2年度（2020年度）分の決算については、新型コロナの感染状況とその対応の影響が現れると考えられ、今後詳しく検証していくことが必要である。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、上に述べたような地方財政計画に長年内在する問題の適正化が図られたか否かの精査が必要である。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

### 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、具体的な事業の内容が類推すら可能ではなく、積算の根拠が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在している<sup>72</sup>。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。

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、枠計上経費の水準が適正かどうかを評価するには、たとえば幼児教育・保育の無償化や高等教育の無償化の実施などその時々状況を踏まえ、標準的な歳出として国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。

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。昨年3月に続き本年9月に、地方単独事業（ソフト）の決算額の内訳<sup>73</sup>が調査・公表されているが、単なるデータの公表にとどまらず、地方全体の歳出改革の取組みに生かせるよう、データの経年比較や政策効果の検証など「見える化」された情報を活用していくことが重要である。またデータの公表に当たっては、会計年度任用職員や業務システムや情報システムに要する経費など施策横断的な経費に

<sup>72</sup> 令和2年度地方財政計画における枠計上経費は、一般行政経費（単独）、まち・ひと・しごと創生事業費、地域社会再生事業費、投資的経費（単独）（総額22.3兆円）。

<sup>73</sup> 総務省「地方単独事業（ソフト）の決算額の状況」（令和2年（2020年）9月）。なお、昨年3月には、総務省「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（2019年）3月）が公表されている。

についても公表を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

### （3）地方財政上の課題（地方公共団体の業務の効率化）

少子化対策・地方創生は、急務である。一方、日本全体で考えれば人口・生産年齢人口の減少は不可避であり、国と同様、地方全体では人口・生産年齢人口の減少を前提として、限られた人材と財源をいかに有効に活用していくかということを常に念頭において政策を組み立てていく必要がある。

#### ① 今後の定員管理と行政の効率化

少子高齢化に伴う人口減少により、労働市場へ参入する若年層は減少傾向にあり、職員の確保に困難を来す可能性も否定できない。このような中、行政需要の変化・高度化への対応として総職員数の増加を図っていくことは非常に困難であり、現実的ともいえない。むしろ、今後も行政サービスの効率化と質の向上を図っていくためには、地方公共団体間の広域連携や ICT 化、職員配置の適正化を一層進めていくことが必要である。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

#### ② 地方公共団体の情報システム標準化・共通化について

住民記録、税務、社会保障等の地方公共団体の情報システムは、各地方公共団体が個別に発注・維持管理等を行っている結果、人的・財政的に負担となっており、また、住民・企業にとっても不便を生じさせているなどの課題が指摘されている。

こうしたことも踏まえ、骨太 2020 においては、国・地方を通じたデジタル基盤の統一・標準化を早急に推進するため、財源面を含め国が主導的な支援を行うとされている。さらに、地方公共団体の基幹系業務システムの統一・標準化について集中的に取り組を進め、年内に標準を設ける対象事務の特定と工程化を行うこととされた。

業務プロセス・システムの標準化・共通化については、後に振り返ってみてかえってコスト高になるといったことがあってはならない。計画

段階から入念な検討・調整を行い、人的・財政的負担の軽減と行政サービスの質の向上に確実につなげていくことが重要である。地方においても、標準化・共通化に集中的に取り組む以上、現在全市区町村で 4,786 億円（平成 29 年度（2017 年度）当初予算ベース）とされている情報システム経費について、国の 3 割削減という目標を踏まえ、どの程度具体的に縮減を進めることができるのかという観点から検討していく必要がある<sup>74</sup>。〔資料Ⅱ－2－12 参照〕

### ③ 公共施設等の適正管理

各種の公共施設等の管理に当たっては、人口減少下において利用実態も大きく変化していくことが見込まれるため、各地方公共団体の全ての現在の施設の維持補修・更新財源を確保していくことは困難かつ非現実的と言わざるを得ない。

平成 25 年度（2013 年度）以降進められているインフラ長寿命化基本計画の下で、現在ほぼ全ての地方公共団体が、公共施設の総合管理計画の策定を完了した上で、個別施設ごとの個別施設計画の策定と適正管理を通じた効果額の算定を示していく段階にある。今後は PDCA サイクルを回して維持・更新費用の削減を確実に実現していくことが鍵となる。

その際、単に「事後保全型」から「予防保全型」に移行するだけでは十分とはいえない。総合管理計画において、予防保全型に維持管理を行ったとしても現状の経費を上回る例も既に示されている。これまで複数あった施設を一つの施設に統合（共用化）、異なる役割の公共施設を統合（複合化）するといった横断的な取組みと新技術の導入を一層進めることがコスト削減を図り、行政サービスを維持可能とする上で必要である。〔資料Ⅱ－2－13 参照〕

---

<sup>74</sup> 国については、令和 2 年度（2020 年度）の政府情報システムの運用等経費及び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標に掲げ、取組を進めている。（「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」（デジタル・ガバメント閣僚会議（令和元年（2019 年）6 月 4 日））

#### (4) 公営企業改革

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を原則としている。しかし、一定の政策目的が認められる経費については、地方公共団体の一般会計等が当該経費を繰出金として負担することとされてきた。こうした経費は、地方財政計画上においても「公営企業繰出金（基準内繰出金）」として計上されている。加えて、公営企業の収支の赤字補てん等のために、基準内繰出金とは別途、「基準外繰出金」として一般会計等が経費を負担している例も多くみられる。基準外の繰出金は、いたずらに受益と負担の緊張関係を緩ませ、解決すべき課題を先送りし、地方財政全体を圧迫するものと言わざるを得ない。

独立採算の原則に立って適切に公営企業が運営されていくためには、事業の費用と収入（料金）の見える化を進め、基準内とされてきた繰出金であっても、その基準について不断の検討・見直しを行い、受益と負担の緊張関係の下、それぞれの地方公共団体と公営企業が適切な経営努力を行っていくことが必要である。

上記の観点に立って、公営企業繰出金の中で最もその規模が大きい下水道事業について見ると、これまで当審議会が指摘してきた通り、様々な課題を抱えている。

下水道事業は、雨水処理は公費負担・汚水処理は使用料収入という考え方に立って運営することが原則とされている。下水道の費用の多くを占める（設備更新などを中心とする）資本費を見ると、決算ベースでは、実際の雨水処理費と汚水処理費の割合は、おおむね1:3となっている。一方、実際の繰出基準は、下水道の方式や区域内の人口密度に応じて、雨水処理費の割合は平成18年度（2006年度）以降、3割から7割の間で据え置かれている。加えて、基準外の繰出金も直近3年間で毎年0.3兆円以上生じている。〔資料Ⅱ－2－14参照〕

人口減少下において事業を持続可能なものにするには、利用者からの納得を得られるだけの合理的な経営と定期的な使用料改定が不可欠である。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する傾向が顕著である。下水道事業を持続可能な形で維持し

ていくためには、広域化・共同化を着実に進め「規模の経済」を機能させることで、使用料で汚水処理費用を賄えるように経営改革し、受益と負担の対応関係を明確化していくことが重要であろう。

こうした方向で下水道事業の改革を進めていくに当たっては、事業の「見える化」を可能とする公営企業会計を導入することが最初のステップとなる。使用料で汚水処理経費が賄えていない小規模な地方公共団体の公営企業において特に公営企業会計の導入が遅れていることは大きな課題であり、公営企業会計の適用を引き続き促進することで、下水道事業の経営改善を加速させるべきである<sup>75</sup>。〔資料Ⅱ－2－15 参照〕

---

<sup>75</sup> 下水道事業については、総務省（平成31年（2019年）3月）、国土交通省（令和2年（2020年）7月）がそれぞれ調査報告書を作成している。それらにおいては、そもそも下水道事業に関する経営戦略の策定に未だに取り掛かっていない公営企業が15%、汚水処理について使用料で100%回収できるか見通しが立っていないと回答した企業が80%を超えている。また使用料改定において、中長期的収支の均衡や基準外繰出金の削減・解消を多くの企業が考慮に入れている一方、近隣の地方公共団体の使用料水準といった「横並び意識」の強さを示唆する回答も多い。

### 3. 文教・科学技術

国家や社会の基礎は「人材」であり、その育成や活用の重要性は論をまたない。特に、急激な少子化や激しい国際競争の中、生産性や潜在成長力の向上に向け、教育改革や科学技術の更なる発展は喫緊の課題である。

文教・科学技術予算については、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。しかし、「量」は教育政策や科学技術政策の目的を達成するための手段であり、本来は、教育や研究が目指す成果、すなわち「質」に焦点を当てて、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。

同時に、本予算については、「子供のため」「将来の成長力強化のため」という名目により歳出拡大を求める声が強く、これまで厳しい財政事情下でも歳出の増加が図られてきたが、その効果について十分な検証がなされてきたとは言い難い。特に、義務教育を含め教育は誰しものが受けてきたサービスであるためエピソードベースの議論が力を持ちやすく、科学的な効果検証がなおざりにされてきた面が拭えない。後述する「学級規模」の議論を含め、将来を担う子供たちのために行う施策であればこそ、巨額の財政負担を負うことになる子供たちに対して説明可能でなければならず、特定の事例やエピソードのみを持ってその政策に効果があるような主張は厳に慎まなければならない。

文教・科学技術予算については、政策効果を把握するためのデータ整備、研究者が活用可能な形でのデータ提供を進め、エビデンスに基づく政策立案を実施していく要請が他の分野にも増して強いことをあらためて認識することが重要である。

#### (1) 義務教育

##### ① 教職員定数についての基本的考え方（総論）

教職員定数については、受益者である子供の数に応じて減少していく

のが自然であるにもかかわらず、「自然減を増員で埋め合わせる」という発想に基づき、毎年大幅な定員増が要求されている。その最も大きな理由の一つが少人数指導や少人数学級の推進である。

特に本年は、「新型コロナウイルス感染症対応のため、児童生徒間の身体的距離を図る観点から少人数学級を実現すべき」との声が上がっている。しかし、身体的距離の確保は、感染が拡大している現状では必要なことだとしても、将来にわたって必要であり続けるかどうかは、ワクチンの開発状況等も含め、注意深く見守る必要がある。他方、教職員は一度採用すればその後長期間継続雇用することが前提となる。「新型コロナへの一時的な対応」と「恒久的な政策対応」は分けて考えるべきである。

「恒久的な政策対応」の検討に当たっては、以下で述べるとおり、学級規模や教員の数のみを拙速に議論するのではなく、「端末1人1台」を前提とした教育のコンテンツや ICT 活用による校務の効率化等、「新しい教育や学校の在り方」を徹底的に議論すべきである。その上で、必要な教員と外部人材の人数・配置や質の確保、学校施設の在り方を総合的に、骨太 2020 にも書かれているとおり、まさに丁寧に検討することが不可欠である。

## ② 教職員定数と学級規模について

上記の通り、教職員定数の増加を主張する最大の理由の一つは学級規模の縮小を求めるものである。教職員定数や学級規模の水準について考えるに当たっては、児童生徒数との関係を考える必要がある。平成以降、少子化に伴い児童生徒数は大きく減少したが教職員定数はそれほど減少しておらず、「児童生徒数当たりの教職員数」は実質的に増加している。日本は諸外国に比べ学級規模が大きいとの指摘<sup>76</sup>があるが、担任外教員が多いため、教員1人当たりの児童生徒数は主要先進国と比べて

<sup>76</sup> 教員数には校長・教頭等管理職も含む（OECD 統計基準）。児童生徒数を学級数で単純に割ると、小学校は1学級 27.2 人、中学校は1学級 32.1 人となる（「平成 30 年度学校基本統計」（文部科学省））。

も既に遜色ない水準にある。〔資料Ⅱ－3－1参照〕

また、学級編制上、1学級40人以下（小1は35人以下）とされている学級規模は、実際には、少子化の進展の中でダウンサイジングが進行しており、36人以上の学級数は小学校では全体の1割以下となっている。さらに、こうした36人以上の学級は東京都をはじめ都市部に集中している。加配定数の活用状況をみると、少人数学級の実現に充て36人以上の学級を減らしている県もある一方、学級規模が大きい都市部では地方公共団体の判断として学級規模の縮小ではなく、むしろ少人数指導などに活用しており、地域や学校により実情やそれに基づくニーズは様々である。〔資料Ⅱ－3－2参照〕

学級規模の縮小を求める理由には、それが学力等の向上につながるとの主張がある。社会経済的背景（SES）<sup>77</sup>が低い学校の生徒には有意な効果が確認されたという研究結果もある一方で、大規模データを使った新しい研究によれば、その多くは、学級規模の縮小の効果はないか、あっても小さいことを示している。〔資料Ⅱ－3－3参照〕

以上の点を踏まえれば、一律に学級規模を小さくするのではなく、地域の実情や効果を見極めた弾力的な教員配置を行っていくことが重要と考えられる。

### ③ 外部人材との役割分野と教員の質の確保

教員が多忙であることを理由に教員数を増やすべきとの主張も存在する。日本の教員の負担を分析すると、年間授業時間数は主要先進国中、低水準である一方、保護者等への対応や国・教育委員会からの各種の調査への対応、部活動の指導等に負担を感じている。他方、こうした事務を教員が一人で抱え込む必要はないとの考え方に立ち、近年、スクールサポートスタッフや部活動指導員、スクールカウンセラー等を増員してきている。こうした外部人材と役割分担しながら、「チーム学校」とし

---

<sup>77</sup> 社会経済的背景（SES：Socio-Economic Status）とは、子供たちの間にある経済的な格差や不平等の度合いを示す指標のこと。世帯年収などの金銭的・経済的な資源とともに、保護者の学歴、教育に対する価値付け、蔵書所持数といった社会的・文化的な資源も含む。

て対応していくことが重要である。〔資料Ⅱ－3－4、5参照〕

教員数を増加することについては、教員の質の低下を招くおそれがあることにも留意する必要がある。平成12年度（2000年度）以降、教員の採用倍率が大幅に低下しており、小学校では足もと（令和元年度（2019年度））で全国平均2.8倍<sup>78</sup>となっている。新潟県では1.2倍、福岡県では1.3倍と1倍台の県も存在する中、教職員定数の増加は、採用の拡大を通じて更なる採用倍率の低下を招くこととなり、教員の質の担保に大きな不安が生じることとなる。〔資料Ⅱ－3－6参照〕

こうした中、教員の質を確保するためには、新卒採用のみならず中途採用の途を拡大していく必要がある。しかし、現状の中途採用実績は低調であり、特別免許状<sup>79</sup>の授与件数も極めて少ない状況にある。現在の教員養成システムは新卒採用が前提であり教育大学や教育学部における免許の取得を中心としたものである。今後、意欲と能力のある民間企業等勤務経験者が教育現場に入り込んでいけるよう、教員免許の在り方を含め、教員養成システムをオープンなものに抜本的に転換していくことが必要である。〔資料Ⅱ－3－7参照〕

#### ④ 教育のICT化

令和元年度（2019年度）補正予算と令和2年度（2020年度）第1次補正予算において、義務教育段階の全ての小中学生に1人1台の端末を整備するための費用が措置された（GIGAスクール構想）。

これを踏まえ、これまでの延長線上の授業の形ではなく、学習動画やデジタル教材等を活用した新しい授業の形を検討すべきである。例えば個々の理解度に合わせた出題を選択する「AI（人工知能）型ドリル教材」は、個別最適化された質の高い教育を実現し、同じ学習成果を得る

---

<sup>78</sup> 平成12年度（2000年度）における教員の採用倍率は12.5倍。

<sup>79</sup> 社会的経験を有する者に、教育職員検定を経て授与される。授与を受けるには、任命又は雇用しようとする者の推薦が必要であり、教科に関する専門的な知識経験又は技能、社会的信望、教員の職務に必要な熱意と識見を有することが求められる。有効期間は10年間であり、授与を受けた都道府県内の学校で有効である。

に当たって必要となる時間を効率化する。こうした学習動画やデジタル教材等の作成・準備を民間事業者に外部委託することにより、教員の授業準備や採点業務等が大幅に軽減可能となる。〔資料Ⅱ－3－8、9参照〕

同時に、校務支援システムや RPA<sup>80</sup>の導入等を進め、校務の効率化を図ることも重要である。教育現場での ICT 化を進めることにより、教務・校務の抜本的な効率化を図ることが必要である。これにより生まれた時間的な余裕を活用して児童生徒に個別最適化された教育を提供していくため、教員の在り方も変わっていくことが求められる。〔資料Ⅱ－3－10参照〕

#### ⑤ 学校施設の効率的な整備

学校施設については、第2次ベビーブームに合わせて建設された施設の更新時期が今後 15 年間に到来する予定であり、長寿命化改修により経費を縮減し、平準化を図っていく必要がある。同時に、長寿命化を図るべき施設を見極めるべく、将来的な人口動態を踏まえた統廃合や他の施設との複合化等を推進していくべきである。なお、この取組は、児童生徒にとっても適正な学校規模を確保するという意味で効果的であることも忘れてはならない。〔資料Ⅱ－3－11参照〕

他方、各教育委員会が令和2年度（2020年度）末までに策定することとされている個別施設計画<sup>81</sup>においては、学校規模の適正化に向けた統廃合等の反映や他の公共施設との複合化等の整備手法の工夫が十分に検討されているとはいえない。

今後の学校施設の整備の効率化の観点から、長寿命化に加え、学校規模の適正化に向けた統廃合や整備手法の工夫等を進めていくためには、

---

<sup>80</sup> Robotic Process Automation の略。人事・経理・総務・情報システムなどバックオフィスの事務・管理業務等をソフトウェアに組み込まれたロボットが代行する仕組みのこと。定型業務をミスなく的確に遂行でき、ルール化しやすい業務、繰り返しの多い業務、PCのみで完了する業務等に効果的との指摘がある。

<sup>81</sup> 平成25年（2013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とされている。

教育委員会や首長部局等の様々な部局において個別に検討するだけでなく、各部局が一体となった検討体制を構築し、期限を区切って新たな「横断的な実行計画」を策定することによって、部局横断的なコストの最適化を行うことが必要である。〔資料Ⅱ－3－12 参照〕

## （2）高等教育（国立大学法人）

### ① 国立大学運営費交付金の配分、国立大学法人の評価について

国立大学運営費交付金については、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）予算において、共通の成果指標による相対評価に基づき約 700 億円を再配分率 $\pm 10\%$ で再配分する仕組みが導入された。令和2年度（2020年度）予算においては、約 850 億円を再配分率 $\pm 15\%$ で再配分するよう拡充された。

本見直しは趣旨において意義があるものだが、運営費交付金（基幹経費）の配分に与えるインパクトは依然小さく、評価指標についても半数以上の指標を8割以上の大学が達成しており相対評価の指標としての機能が弱いものが多数含まれているなど、改善すべき点も多い。この仕組みを大学改革のインセンティブ付けとしてより実効的なものとしていくため、

- ・ 当該評価に基づく配分対象割合や再配分率を引き続き拡大する
- ・ 評価結果も踏まえ、評価指標をよりアウトカム志向のものに改善していく
- ・ 学系<sup>82</sup>ごとの評価を含む詳細な評価結果を公表するとともに、評価に基づく学内配分を行う大学に重点的な配分を行うなど、学内資源配分の見直しを促進する仕組みを導入する

ことが必要である。〔資料Ⅱ－3－13、14 参照〕

同時に、国立大学法人に対して、国立大学法人評価、認証評価、重点

---

<sup>82</sup> 「共通の成果指標による相対評価」については、基本的に、人文科学系、社会科学系、理学系、工学系、農学系、保健系、教育系、総合文系、総合理系、総合融合系の10分野ごとに相対評価を実施（国立大学法人評価の中で、（独）大学改革支援・学位授与機構が実施する教育研究に関する評価において実施される「現況分析」における評価単位を援用）。

支援評価、共通の成果指標に基づく相対評価といった多くの評価が並立している。こうした状況を踏まえ、必要な評価は引き続き実施しつつも、内容面の重複を排除するとともに、国立大学法人評価（特に年度評価<sup>83</sup>）や重点支援評価を含め、抜本的に評価の統廃合を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

## ② ウィズコロナ・ポストコロナ時代の大学教育について

新型コロナの拡大を契機に、教育・研究のオンライン化が加速した。対面授業の利点は活かしつつも、オンライン授業の有意義な部分を伸ばしていくことが必要である。

オンライン授業と大学間の単位相互認定がより進展すれば、学生は他大学の授業をより容易に履修することが可能となる。オンライン授業について修得単位数の上限を撤廃<sup>84</sup>すること等を通じ、大学間のみならず、授業単位で競争原理を働かせていくことが重要である。

さらに、対面授業を前提とした現在の大学設置基準（学生数、教員数、校地面積）を根本から見直すとともに、国立大学の再編の検討の契機としていくべきである。〔資料Ⅱ－3－16 参照〕

## （3）科学技術

日本の質の高い論文（トップ 10%論文<sup>85</sup>）数の世界ランクが低下しており、研究力の低迷が指摘されている。日本の科学技術関係予算（対GDP比）が主要先進国の中で上位の水準であることを踏まえれば、研究力向上に向けて解決すべき課題は研究の「生産性」の低さである。その向上に向けて、科学技術関係予算の配分を見直すことにより、①研究の硬直性、②研究の閉鎖性、③若手研究者の活躍機会の不足、④産学連携

<sup>83</sup> 国立大学法人評価には、毎年度業務運営や財務内容等を評価する年度評価と中期目標期間4年目と6年目終了時に中期目標に照らして教育研究等を評価する中期目標期間評価がある。

<sup>84</sup> 現在、遠隔授業については、新型コロナウイルス感染症対応のための特例的な措置（令和2～3年度（2020～2021年度））として、面接授業に相当する教育効果を有すると大学において認められるものについては、自宅における遠隔授業や授業中に課すものに相当する課題研究等を行うなど弾力的な運用を認め、60単位の上限に算入する必要がないこととされている。

<sup>85</sup> 被引用数が各分野の上位10%に入る論文。

の弱さを改善する必要がある。〔資料Ⅱ－3－17 参照〕

### ① 研究の硬直性

科学技術・学術政策研究所の分析によれば、「国際的に注目を集める研究領域」への日本の研究者の参画数・参画割合が諸外国と比べて限定的となっており、新興・融合領域の研究への対応が不十分である。

また、主要な競争的研究費である科学研究費助成事業（科研費）では、審査区分別の応募課題数と応募経費額に応じて配分額が決まる仕組みになっており、このことが学問分野別のシェアを固定化させる一因となっている。しかし、学問の進歩や社会の変化へ柔軟に対応するためには、固定化しやすい学問分野別のシェアに変化をもたらすことが必要である。

このため、科研費について、新興・融合領域の研究への予算配分を高め採択率を上昇させるなど競争的研究費のポートフォリオを見直すとともに、これまでの審査システム改革により実施された審査区分の大括り化をさらに進めることで、分野横断的な競争を促すことが求められる。

〔資料Ⅱ－3－18 参照〕

### ② 研究の閉鎖性

閉鎖的な研究環境を改め、国際性を高めることも必要である。日本の国際共著論文の伸びの停滞が、質の高い論文数の伸びの遅れの原因になっている。政府投資の規模よりも人材の国際流動性や国際共著論文数により測定される「開放性」が研究のインパクトに相関があるとされるが、日本の「開放性」は主要先進国より低い。〔資料Ⅱ－3－19 参照〕

研究の国際性を高めるためには、科研費における国際共同研究への予算配分を高めることのほか、国際化された研究環境の実現により質の高い論文を多く輩出してきた実績のある WPI（世界トップレベル研究拠点プログラム）のノウハウの横展開により、海外研究機関とのネットワークを強化するなど、国際的で幅広い分野のチームで取り組む研究を促進すべきである。〔資料Ⅱ－3－20 参照〕

### ③ 若手研究者の活躍機会の不足

#### ア) 大学の人事・給与マネジメント改革

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、その活力を高め、活躍の場を確保することが必要である。

しかし、国立大学法人化以降の定年延長等により、国立大学の本務教員については、シニア層が増加し若手の割合は低下傾向にある。また、これまで、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。本来、研究者は年齢ではなく成果によって評価されるべきだが、若手研究者とシニアの研究者とがフェアに競争できる環境が整っていないことも踏まえれば、若手研究者の処遇の改善に向けて、大学の人事・給与マネジメント改革を進めることが重要である。〔資料Ⅱ－3－21 参照〕

#### イ) 競争的研究費の見直し

競争的研究費において、若手研究者への支援の重点化を進めており、科研費における若手研究者の採択割合は上昇してきている。しかし、科研費の若手向け種目は研究費の規模が相対的に小さいため、大規模な研究に取り組む機会が不十分である。

このため、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、確かな研究成果を出せる若手研究者について、科研費の若手向け種目から、より研究費の規模が大きい戦略的創造研究推進事業等へのステップアップを促す仕組みを構築し、優秀な若手研究者の挑戦を後押しすべきである。〔資料Ⅱ－3－22 参照〕

#### ウ) 博士人材のキャリアパスの構築

博士課程学生は、将来の研究者の育成対象としてだけでなく、論文を生産する研究の主体として重要であるが、我が国の博士課程への進学率

は減少している。これまで「ポストク 1 万人計画<sup>86</sup>」等に多額の財源を投じてきたが、博士人材が不安定な身分に長い期間留まる傾向が生じ、博士課程進学へのネガティブイメージの増加・固定化につながってきたものと考えられる。これまでの政策の反省を活かし、博士課程学生の支援に当たっては、量（人数）の増加のみを追求して、一律の支援を行うのではなく、質の高い論文を生み出す優秀な学生に重点化することが必要である。

同時に、優秀な学生を博士課程に継続的に確保するためには、アカデミズムに限らず、民間企業や公務員・教員への就職など、多様なキャリアパスを確保することが重要である。特に、イノベーションを推進できる人材を産業界に送り出すため、民間企業への就職を積極的に拡大することが望ましい。このため、博士課程学生の支援は、アカデミズムに偏ったキャリアパスを産業界に拡大するための具体的方策と併せて行うべきである。〔資料Ⅱ－3－23 参照〕

博士人材の民間企業への就職が低調な背景には、民間企業から博士人材に期待される能力・スキルと博士課程における教育研究を通じて育成される人材像とのギャップが存在するが、ジョブ型インターンシップや共同研究の実施がこのギャップの解消に向けて有効である。他方、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、産業界へのキャリアパスの拡大に向けて、ジョブ型インターンシップや共同研究の機会の拡充を積極的に推進することが期待される。

〔資料Ⅱ－3－24 参照〕

#### ④ 産学連携の弱さ

主要先進国の中で、日本の企業部門の研究開発投資の規模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く、一件あたりの産学共同研究の規模も小さいことから、産学連携によるオー

---

<sup>86</sup> 「ポストドクター等 1 万人支援計画」は、第 1 期科学技術基本計画（平成 8 年（1996 年）7 月）において提唱され、次代を担う独創的で優れた若手研究者を養成・確保するため、ポストドクター（博士課程修了者）等の若手研究者を平成 12 年度（2000 年度）までに約 1 万人支援することとした計画（数値目標は平成 11 年度（1999 年度）に達成）。

プンイノベーションが進んでいないといえる。

他方で、個別案件中心の産学連携ではなく、「組織」対「組織」の本格的な産学連携を実現するための包括連携契約により、基礎研究段階への大型の資金獲得を実現している例がある。例えば、大阪大学では、研究成果の優先開示の仕組みを取り入れ、使途の制限のない研究資金の獲得と企業による研究成果の活用とを両立している。

企業部門から大学への資金の流れの拡大に向けて、こうした資金獲得や知的財産管理に係る優れた手法を共有し、大学と企業の双方にメリットがある研究環境を構築することにより、さらに産学共同研究を推進すべきである。〔資料Ⅱ－3－25参照〕

#### 4. 社会資本整備

公共事業関係費は、一般歳出の中で社会保障関係費に次ぐ規模となっている<sup>87</sup>。国際比較の面からとらえると、平成 29 年度（2017 年度）の政府の固定資本形成は、GDP 比で OECD 諸国の中で中位であり、過去の投資の累積を反映する政府の固定資本ストックは GDP 比 107.5%と推計され<sup>88</sup>、OECD 諸国の中で 1 位である。

これまでの財政健全化の取組によって、令和 2 年度（2020 年度）では、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（臨時・特別の措置<sup>89</sup>を除く）となつてはいるものの、政府全体の財政規模において社会保障以外の支出全体では、OECD 諸国に比して低い水準であることを考えると、我が国の公共事業関係費は、なお、相対的に高水準にとどまっているといわざるを得ない。〔資料Ⅱ－4－1 参照〕

公共事業予算における「量」から「質」への転換の更なる進展へ、改革の手を緩めるわけにはいかないのである。

こうした中、平成 30 年（2018 年）年 7 月豪雨や北海道胆振東部地震等を踏まえて実施された「重要インフラの緊急点検」の結果に基づき、「3 か年緊急対策」が講じられた<sup>90</sup>。この結果、令和元年度（2019 年度）と令和 2 年度（2020 年度）の当初予算においては、「3 か年緊急対策」を臨時・特別の措置の一環として実施したため、約 6 兆円から一時的に約 7 兆円に増額され、規模は拡大している。

3 か年緊急対策として実施された公共事業等の執行状況を見てみると、過去 5 年の平均と比べ、3 月末における契約率に大きな差はないものの、支出率は低い水準にとどまった。こうしたこともあり、公共事業

<sup>87</sup> 一般歳出は一般会計歳出総額から国債費と地方交付税交付金等を除いたもの。

<sup>88</sup> “Investment and Capital Stock Dataset 1960-2017”（IMF）及び「国民経済計算年次推計」（内閣府）を基に一般政府ベースで比較。

<sup>89</sup> 令和元年（2019 年）10 月の消費税率引上げに伴う需要変動に機動的に対応するために令和元年度（2019 年度）及び 2 年度（2020 年度）当初予算において講ずることとされている措置。

<sup>90</sup> 平成 30 年度（2018 年度）第 2 次補正予算、令和元年度（2019 年度）当初予算、令和 2 年度（2020 年度）当初予算において措置。

関係費の繰越額は令和元年度（2019年度）において3.9兆円と平成26年度（2014年度）の1.8兆円に比べて2倍以上となっている。繰越額については、執行の平準化の観点から必要な額は認められると考えられるものの、予算の適正な計上の観点から、増加傾向が続くことは望ましくない。〔資料Ⅱ－4－2参照〕

また、社会資本が概成<sup>91</sup>しつつある中で、人口減少等により、社会資本における人口一人当たりの維持管理コストの増加が見込まれることに鑑みれば、むやみな新規投資や老朽化の進展に伴う維持更新コストの更なる増加を避ける必要がある。〔資料Ⅱ－4－3参照〕

さらに、公共事業の担い手である建設業者の手持ち工事量は増加傾向にある一方で、有効求人倍率は高い水準が続き、人手不足が懸念されている<sup>92</sup>。今後労働力人口が減少する中で建設業の労働力確保は引き続き課題であると見込まれるため、建設業におけるICT化など生産性向上が必要な状況となっている。

以上の点と厳しい財政事情を踏まえれば、予算規模の量的拡大よりも優先順位を付けて配分の重点化をしっかりと推進することが肝要である。

今後の社会資本整備に当たっては、人口減少を前提とした上で、ストックの集約・長寿命化や新規整備の重点化による人口一人当たり維持更新コストの増加抑制に留意しつつ、

- ・ ハザードエリア等での居住を抑制する「土地利用コントロール」や金融インセンティブなどのソフト対策と一体となった防災・減災対策
- ・ 人口減少を踏まえ、都市機能や居住の集約やマイカー中心から徒歩・公共交通機関中心への転換を促すコンパクト・プラス・ネットワークの推進
- ・ 民間資金・ノウハウを活用した生産性向上に向けた投資

に国費を重点化すべきである。

<sup>91</sup> ほぼ出来上がること。（出典：三省堂「大辞林」第四版）

<sup>92</sup> 「建設労働需給調査（月次）」（国土交通省）においても、建設技能労働者（全8職種計）は、新型コロナ拡大に伴う緊急事態宣言が発出された本年4月を除き、平成23年（2011年）以降一貫して労働不足の状態が続いている。

令和3年度（2021年度）予算においては、こうした視点に立って、中長期的な取組も含め、以下に示す事項を重点政策として取り組み、予算の質の改善を図るべきである。

## （1）一人当たり維持更新コストの増加抑制

### ① 個別施設計画に基づく老朽化対策

修繕等を行うべき状況と判断された地方公共団体が管理する橋梁について、点検から5年経過後も約5割が未着手であり、個別施設計画においては維持管理費用の見通しや費用縮減に係る記載が不十分となっている。橋梁の撤去を含め、費用縮減に向けた具体的取組の計画への記載を国費補助の要件とするなど、インフラ全般について、地方公共団体による老朽化対策を加速させる方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－4参照〕

あわせて、地方公共団体においては、持続可能な地域づくりに向け、住民一人当たりの維持更新コストの将来推計等を「見える化」するといった取組が求められよう。

### ② 新技術等を活用した老朽化対策

国直轄の道路事業では、新技術等の活用によりコスト縮減や省力化の取組が進められ、効果を挙げている事例も見られるが、地方公共団体においては、「点検に関する新技術を活用した」とする地方公共団体は全体の3.1%、「新材料」「新工法」はそれぞれ6.2%、9.8%にとどまるなど活用が進んでいない。インフラ全般の更新に係る国費補助に当たってコスト縮減効果の高い新技術等の採用を予定している事業を優先採択するなど、地方公共団体へのインセンティブ付与の在り方を検討すべきである。その際、インフラのコンパクト化の趣旨に沿って、非効率な投資は厳に回避すべきことは言うまでもない。〔資料Ⅱ－4－5参照〕

### ③ 都市計画税を活用したインフラ更新

本年6月、都市計画事業に用途が限定された目的税の都市計画税（地方税）を、都市計画施設の改修、更新に活用することを容易とする制度改善が実施されたところである。

都市計画税が必ずしも有効活用されていないケースも見られる中、今後の改修・更新費の増加を考えると、同税の活用を通じた地方公共団体の自主的なインフラ更新を促すべきである。〔資料Ⅱ－4－6参照〕

### ④ 維持管理情報のデジタル化

下水道においては、中小都市を中心に台帳や維持管理データ（点検、改築、修繕等の記録）のデジタル化が遅れている。一方、民間企業が包括的に維持管理を行うにあたり、施設の維持管理情報は不可欠である。

同じく排水施設である農業集落排水（農林水産省所管）や漁業集落排水（水産庁所管）とも連携し、維持管理情報のデジタル化・統合化を分析・比較検討ができる形で進め、施設の更新などの機会を捉え、これを活用した PPP/PFI（民間資金等活用事業）、運営の広域化、新技術導入を加速すべきである。〔資料Ⅱ－4－7参照〕

## （2）ハード・ソフトが一体となった防災・減災対策

### ① 災害リスクを軽減するための土地利用コントロール

堤防の延長距離やダム建設によるダム洪水調節容量など治水ストックの増加にもかかわらず、近年の宅地等浸水面積は横ばいで推移している。こうした状況を考えると、必要なハード整備を行っていく必要があるが、人口減少時代を迎え、併せて人の住まい方にも着目する必要がある。

平成7年（1995年）と平成27年（2015年）の人口動態を比較すると、39の都道府県で洪水浸水想定区域内の人口が増加している。中でも、28の道府県で人口減少にもかかわらず洪水浸水想定区域内<sup>93</sup>の人口

<sup>93</sup> 平成24年（2012年）時点に指定されていた洪水浸水想定区域に基づき算出。

が増加しており、また、7都県で人口増加率を上回って洪水浸水想定区域内の人口が増加している。何が理由となってこうした変化が生じているのか、住民による危険性の認識の把握を含め、調査していく必要がある。〔資料Ⅱ－4－8参照〕

土地利用の変化が災害リスクを高めている可能性に鑑みれば、場所ごとの災害危険性が住民、土地利用者や社会に認知されるとともに、適切な土地利用規制を行うことが重要である。

しかし、水防法により「千年に一度」という想定最大規模降雨を前提とした洪水ハザードマップについては、全ての地方公共団体において公表されているわけではない。

また、地方公共団体は、建築基準法に基づき、災害危険区域を指定し、建築規制を行うことが可能であるが、指定面積や指定を行っている地方公共団体数を見れば指定が十分なされているとは言いづらい。

さらに、建築や開発行為の規制を行うレッドゾーンに関し、土砂災害については、法律<sup>94</sup>に基づく土砂災害特別警戒区域を国の定める基準に従い設定できる仕組みが存在するが、水害についてはこのような仕組みが存在しない。

近年、河川氾濫、高潮、内水氾濫等が毎年のように発生し、水害リスクに対する住民はもちろん、社会全体の関心が高まっていることを考慮すれば、こうした状況は早急に改善されなければなるまい。地方公共団体による水害ハザードマップの整備や災害危険区域等の指定を促進し、あわせて、水害リスクに基づく開発規制の導入を検討すべきである。

〔資料Ⅱ－4－9参照〕

## ② 災害リスクを軽減するための個人・企業等のインセンティブ

災害リスクを軽減するためには、土地利用規制や防災集団移転制度の活用等に加え、居住・立地に関する個人・民間企業等のインセンティブへの働きかけも重要である。

---

<sup>94</sup> 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律。

不動産取引においては水害ハザードマップの説明が義務化され、物件の浸水リスクによって損害保険料に格差を設ける動きも出ている。これらは災害リスクの情報開示、周知の観点から、重要な意味がある。こうした動きをさらに推し進めるために、例えば、災害リスクに応じた住宅ローン金利への政策金融支援や、民間保険会社が災害リスクに応じた保険料設定を行いやすくするような環境整備<sup>95</sup>を検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－１０参照〕

### ③ 「流域治水」の実現に向けた体制構築

近年の水災害の激甚化・頻発化に対応するために、従来の河川区域を中心としたハード整備だけでなく、流域ごとに河川の氾濫により浸水が想定される地域における土地利用やまちづくりも含めた水災害の総合的なマネジメントを目指す「流域治水」との概念が提唱されている。

利水ダムの治水活用という形で上流域においては各省連携が進められているところである。中流・下流域においても、堤防・下水道、水田・ため池、学校施設、福祉施設、国有地等の既存のハード施設の機能をソフト施策も活用して有機的に連携させる必要がある。地方公共団体、関係省庁が垣根を超えて、民間企業のイノベーションも導入しながら一元的に被害軽減を推進する体制を構築すべきである。〔資料Ⅱ－４－１１参照〕

また、現状では、個々のダムごとに降雨予測やダム流入量予測に基づき、事前放流を含めた洪水時のダム操作を実施しており、これらによる下流域への影響を迅速に把握することができていない。産学官が連携して降雨予測の精度を高めつつ、「流域治水」の考え方に基づき、流域における治水ダム、利水ダム等の貯水容量を一元的に把握し、水系全体でより効果的・効率的な運用を行うべきである。〔資料Ⅱ－４－１２参照〕

---

<sup>95</sup> 企業向けの損害保険では、立地の浸水リスクに応じて保険料を区別する各保険会社独自の取組が進んでいる一方、損害保険料率算出機構が算出する「参考純率」に関しては現状、立地の浸水リスクに応じた区別はされていない。

さらに、社会資本整備総合交付金<sup>96</sup>と防災・安全交付金<sup>97</sup>について、適切なアウトカム目標を設定し、PDCA サイクルを強化した上で、治水対策とまちづくりを組み合わせた形で効果的に流域治水を進めるため、関係省庁の事業と連携しつつ、複数の地方公共団体が連携してこれらの交付金を有効活用していくべきである。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

#### ④ 既存ストックを活用した災害後の住まい確保

災害が発生する度に、地方公共団体が公営住宅を新設しているが、近年新たに建設されている公営住宅は、ほとんどが災害公営住宅であり、災害公営住宅の建設には、通常よりも高い国庫補助率が適用される。こうした点を考慮し、既存ストックを有効活用する観点が求められる。具体的には、新規に住戸を整備する前に、サービス付き高齢者向け住宅やセーフティネット住宅等の空き部屋を活用することにより、迅速な被災者支援を行うべきである。〔資料Ⅱ－4－14 参照〕

### (3) コンパクト・プラス・ネットワークの推進

#### ① 交通需要マネジメントと併せたコンパクト・プラス・ネットワーク

都市機能が拡散する中、人口減少等により地域公共交通の衰退が続いており、地域の活力の低下や行政コストの増大等を招くおそれが生じている。

新型コロナの拡大防止と、中核となる場所に居住を集約するというコンパクト・プラス・ネットワークの考え方は矛盾するものではない。新型コロナに対応した新たな生活様式なども踏まえ、人口減少下において中長期的な視点で地域が自立的に経済を維持できる方策を検討すべきである。

---

<sup>96</sup> 国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として平成 22 年度に創設。令和 2 年度当初予算（通常分）において 7,277 億円を計上。

<sup>97</sup> 地域住民の命と暮らしを守る総合的な老朽化対策や、事前防災・減災対策の取組み、地域における総合的な生活空間の安全確保の取組みを集中的に支援するため、平成 24 年度補正予算において創設。令和 2 年度当初予算（通常分）において 7,847 億円を計上。

こうした観点から、地域公共交通機関の衰退を防止し、交通利便性を確保するため、乗り入れ規制や、道路使用に対して課金を行うロードプライシングなど、マイカー中心の交通体系の歩行者・公共交通中心への転換に向けたソフト施策を推進し、コンパクト・プラス・ネットワークの実効性を高めるべきである。〔資料Ⅱ－４－15 参照〕

地域公共交通の最適化を図るために地方公共団体が事業者等とともに行う計画策定<sup>98</sup>は極めて低調であり、公共交通再編のマスタープランを策定している基礎自治体は約3分の1、実施計画策定基礎自治体は2.1%にとどまる。この結果、路線の競合・重複が残るなど効率化の余地は大きい。

交通機関の経営効率や地方公共団体の財政負担軽減に係る KPI を設定した計画に基づく事業を国費補助に当たっての優先配分対象とすることや、各地方公共団体において KPI の進捗を毎年度評価し、PDCA を実施するなど、地域公共交通の持続可能性を高める方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－16 参照〕

## ② 立地適正化計画における農地からの転用と災害リスク

総世帯数<sup>99</sup>を大きく上回る住宅戸数<sup>100</sup>が存在する中、住宅地の拡大が継続している。その背景には、農地の転用期待が想定される。都市のコンパクト化の観点から、地方公共団体内における農政部局と都市部局が連携した上で、立地適正化計画に基づく居住誘導区域外における農地の宅地転用は抑制すべきである。〔資料Ⅱ－４－17 参照〕

また、宅地化が進む一方で、災害リスクの観点からの対応が遅れ、災害発生後に土砂災害警戒区域等の指定を行う、あるいは立地適正化計画の居住誘導区域の設定の際、災害リスクが十分に考慮されていない事例

---

<sup>98</sup> 令和2年5月27日に「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律」が成立し、地方公共団体において、従来の公共交通サービスに加え、地域の多様な輸送資源を位置づけた「地域公共交通計画」の策定が努力義務化されている。

<sup>99</sup> 5400万世帯（2018年時点）（総務省「平成30年住宅・土地統計調査」）

<sup>100</sup> 6241万戸（2018年時点）（総務省「平成30年住宅・土地統計調査」）

も存在する。こうした事例に鑑みれば、地方公共団体において、土地の特性を見極めた上で早期にハザードエリアの設定を行うとともに、立地適正化計画の策定に当たっては地方公共団体内での関連部局が連携し、将来的な災害リスクとの関係を十分に勘案すべきである。〔資料Ⅱ－4－18 参照〕

#### （４）生産性向上に向けた投資

##### ① 整備新幹線整備の費用の精査と投資効果の最大化

北陸新幹線（金沢～敦賀間）については、平成 30 年（2018 年）の工事費増嵩発覚後も参加者が予定数に足りなかったり、落札価格が上限を超えたりして入札が成立しない、いわゆる不調不落が多数発生しており、結果、予定価格の増額や、工期短縮策に伴う設計変更による費用増が生じていると見られる。特に、見積活用方式を採用した際に 1 社応札かつ高落札率の契約が多数生じ、効率的な事業実施が困難な構造となっていると考えられ、また、契約上の上限が定められていない契約方式も行われている。こうした中、令和 2 年（2020 年）11 月 11 日に、整備費用が約 2,880 億円再び増加する見込み<sup>101</sup>である旨、国土交通省から公表されたところである<sup>102</sup>が、国土交通省において早急に多角的な分析と原因の究明、再発防止策の検討を行い、対外的な説明責任を果たすべきである。〔資料Ⅱ－4－19 参照〕

また、北陸新幹線（金沢～敦賀）及び九州新幹線（武雄温泉～長崎）は、既に平成 30 年（2018 年）の費用増嵩等により、総事業費の B/C（費用対便益分析）が 1 を切る状況<sup>103</sup>となっている。本来、こうした事業を実施することは不適切であり、今後新規に事業を着工することがあったとしても、より精緻な調査に基づくコスト見積もりを着工の条件と

<sup>101</sup> 北陸新幹線（金沢～敦賀間）については、平成 30 年（2018 年）に整備費用が 1 兆 1,858 億円から 1 兆 4,121 億円へと 2,263 億円増嵩する見込みであることが判明した。

<sup>102</sup> あわせて、工期が 1 年半程度遅延している状況である旨も表明されている。

<sup>103</sup> 九州新幹線については、フリーゲージトレイン導入断念により、武雄温泉駅で対面乗換する前提で評価していることが大きな要因。国土交通省の指針では、事業継続の検討にあたり、残事業の B/C が 1 を超える場合は事業継続とされ、北陸・九州両新幹線とも残事業の B/C は 1 を超えている。

するなど、事業費の上振れリスクを可能な限り着工前に解消することを制度的に担保し、B/C が着工後も確実に1を上回るようにすべきである。〔資料Ⅱ－4－20 参照〕

## ② 整備新幹線の財源の在り方（貸付料収入）

整備新幹線の財源については、JR の受益の範囲で貸付料収入を確保した上で、国と地方が2：1で費用分担することとしている。貸付料については、31年目以降に大規模改良等が想定されることを踏まえ、30年定額とすることとされている一方、東海道新幹線の例では、実際に大規模改良に着手したのは建設から約50年後であり、また、各区間の費用便益分析においても、50年間の供給者（JR）の便益が算出されている。

こうした点も踏まえ、貸付料水準の最大化を図るのみならず、貸付料支払期間の延長、施設の売却などについても、具体的な検討を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－4－21 参照〕

## 5. 農林水産

我が国では、今年3月、2030年（令和12年）までに2019年（令和元年）実績で9,121億円の農林水産物・食品の輸出額を5兆円とする意欲的な目標（輸出5兆円目標）を掲げ、農業の成長産業化に向けた農政改革が展開されている。こうした中で、農業経営の規模拡大の進展等を背景に、近年、主業農家<sup>104</sup>の農業所得は徐々に増加してきた。その一方で、今後の農業の成長産業化を担うべき大規模経営体の状況を見ると、その収益性や生産性は必ずしも十分なものとはいえず、輸出拡大を見据えた高収益作物への転換などを進める必要がある。日本農業の収益性・生産性に関するアウトカム指標を設定し、その向上へ向けて踏み出していかなければならない。

また、これまでの農政は「生産現場」に焦点を当てた施策が中心であったが、流通・小売を含めたサプライチェーン全体を視野に入れて展開することが重要である。デジタル技術による各主体のデータ共有を進めながら、消費者ニーズに的確に対応した新たな価値を創造していくという視点は輸出拡大に当たっても不可欠である。

あわせて、人口減少が著しい中山間地域対策も急がねばならない。将来的な人口動態等を踏まえつつ、農地が無計画に荒廃していかないよう、どこまでを耕作地として維持し、どこまでを粗放的管理<sup>105</sup>に委ねるのか、各地域での具体的な管理の在り方を検討すべきである。

### （1）最近の農政

最近の農政の動きについて見てみると、平成25年（2013年）1月に策定された「農林水産業・地域の活力創造プラン」に基づき、これまで

---

<sup>104</sup> 「主業農家」とは、農業所得が主（経営所得の50%以上が農業所得）で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家をいう。

<sup>105</sup> 「粗放的管理」とは、放牧や燃料作物・蜜源作物の栽培等のように、林地化・荒廃化した土地よりも集約的管理型の営農に復旧しやすく、かつ、集約的管理型の営農に比べれば単位面積当たりの労働投入量やコスト等が低い土地の管理をいう。

農地中間管理機構（農地バンク）による農地の集積・集約化、米政策の見直し、農協改革、輸出目標の設定（2019年までに1兆円）といった産業政策に加え、農村向けの日本型直接支払制度の創設、農泊<sup>106</sup>やジビエの推進といった地域政策など、農政全般にわたる改革が実行されてきた。また、令和2年（2020年）3月には、新たな「食料・農業・農村基本計画」が策定され、農林水産物・食品の新たな輸出目標の設定（2030年までに5兆円）や、スマート農業の加速化と農業のDXの推進、更には農泊・ジビエ・農福連携<sup>107</sup>といった農村政策の総合的な推進など、今後の農政の方向性が設定されている。〔資料Ⅱ－5－1参照〕

これらにおいては、農業の生産性向上や輸出産業化といった「産業政策」と、農村の持続可能性に着目した「地域政策」が、農政の両輪となっている。この両者の政策の趣旨を踏まえ、各地域の特性に応じた政策展開を図ることが重要である。

## （2）大規模経営体の生産性・収益性向上へ向けた課題

### ① 農業経営の動向

最近の農業経営の動向を見てみると、農家全体では1経営体当たりの農業所得の平均は174万円だが、主業農家に限って見ると、平均662万円となっている（平成30年（2018年））。平成20年（2008年）の平均420万円に比べて10年間で約6割増加したことになる。この背景としては、農業経営の規模拡大の進展や、近年の農産物価格の上昇などが寄与していると考えられる。〔資料Ⅱ－5－2参照〕

### ② 経営規模別の農業経営費と農業粗収益

次に、主業農家について、経営規模別の農業経営費と農業粗収益を見

---

<sup>106</sup> 「農泊」とは、農山漁村において日本ならではの伝統的な生活体験と農村地域の人々との交流を楽しみ、農家民宿、古民家を活用した宿泊施設など、多様な宿泊手段により旅行者にその土地の魅力を味わってもらい農山漁村滞在型旅行をいう。

<sup>107</sup> 「農福連携」とは、障害者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいを持って社会参画を実現していく取組をいう。

ることで、今後の農業経営の課題を明らかにしていく。まず、水田作経営<sup>108</sup>を例にとると、経営規模が大きくなるにつれて単位面積当たりの農業経営費は低減するものの、一定の規模（15ha）を超えると、経営規模が大きくなっても農業経営費が低減しにくい状況が生じている。野菜（露地栽培作）についても、水田作と同様に、経営規模が大きくなるにつれ、単位面積当たりの農業経営費は低減するが、一定規模を超えると低減しにくくなっている。

この背景として、1経営体当たりの耕地面積が増加（集積）したとしても、農地が分散してまとまっておらず、「集約」が進んでいない点が考えられる。

単位面積当たりの農業粗収益も、規模拡大につれて低減しており、その低減度合いが大きくなる傾向にある。一方、水田作の場合、単位面積当たりの農業粗収益に占める補助金の割合については、規模拡大につれてその増加が顕著なものとなっている。水田作においては、規模拡大につれて、収益性が低いものの補助金交付の多い、転作作物を作付けする傾向にある点が考えられる。〔資料Ⅱ－5－3参照〕

露地栽培の野菜についても、単位面積当たりの農業粗収益は、規模拡大につれて低減しており、その低減度合いが大きくなっている。ただし、露地栽培野菜は、単位面積当たりの農業粗収益の額が水田作よりも大幅に高く、単位面積当たりの農業粗収益に占める補助金の割合も、規模拡大しても低水準にとどまっていることが見てとれる。〔資料Ⅱ－5－4参照〕

経営が一定規模を超えても農業経営費が低減し、農業粗収益も増加し続けることが重要であるのは言うまでもない。このことが、とりわけ水田作に顕著な、大規模経営体による低収益・高補助金の転作作物の作付けから脱却することにつながるであろう。

---

<sup>108</sup> 「水田作」とは、稲の作付けに限らず、台帳上で水田とされている農地において、麦類、豆類、いも類、果樹・野菜、工芸農作物等を作付けしている場合を含む。

### ③ 大規模経営体の農業経営費の低減に向けて

大規模経営体の農業経営費の低減に向けてどのような点が課題であろうか。一定の経営規模を超えると農業経営費が低減しにくくなる背景として、集積によって農地面積が拡大したとしても、農地の出し手から出てくる農地がバラバラに所在しているため非効率な営農となっている点が考えられる。分散した農地がまとまった形になる「集約」が進まない限り、規模拡大はむしろ効率化を妨げる要因になるのである。〔資料Ⅱ－5－5参照〕

平成 26 年（2014 年）の農地バンク創設以降、農家の高齢化等を背景に、農地の集積が一定程度進んできた。今後は農地の集約度を高めることにより、規模拡大が農業経営費引下げにつながることに軸足を移すべきである。そのためにも農地バンクに関連した支援事業が農地の集約につながっているか、その効果を見極めていく必要がある。その上で、農地の集約を進めるに当たっては、農業委員会や農地バンクが地域の話合いに参画し、地域内のコミュニケーションを高めていくことも重要である。〔資料Ⅱ－5－6参照〕

### ④ 大規模経営体の農業粗収益の増加に向けて

次に、大規模経営体の農業粗収益の増加に向けての課題を見てみる。この点に関しては、現状の米政策の在り方が密接に関連していると考えられる。

米政策においては、平成 30 年（2018 年）以降、行政による生産数量目標の配分を廃止したものの、転作助成金（水田活用の直接支払交付金：令和 2 年度（2020 年度）予算 3,050 億円）により、水田の約 24% を転作作物の作付けに利用している。また、転作地の大半は、収益性の低い作物の作付けに充てられているとともに、交付対象面積は大規模経営体が大きな割合を占めている（経営規模 15ha 以上の経営体が、交付対象面積の 60% を占める）。このような現状が、大規模経営体の単位面積当たりの粗収益の増加を妨げている可能性がある。

米の需要が年々減少していることを踏まえた上で、「補助金があるか

「この転作作物を作る」という発想を脱し、こうした転作農地を大規模経営体の経営能力を活かした高収益作物の輸出基盤に生まれ変わらせることが、輸出5兆円目標の達成と日本農業の収益性・生産性向上に向けて重要である。そして、その際には、海外マーケットのニーズを踏まえた高収益が見込める作物を見出すことや、種苗の保護など日本の農産物ブランドを維持すること、流通・小売まで含めたサプライチェーンを構築することなどといった輸出戦略の具体的な全体像を描くことが不可欠である。〔資料Ⅱ－5－7参照〕

#### ⑤ 高収益作物の機械化・スマート化による規模拡大

大規模経営体による高収益作物の作付けへの転換に当たっては、現状では労働集約型となっている高収益作物の生産の省人化・省力化を図る必要がある。例えば、全自動播種<sup>はしゅ</sup>プラントや畝立<sup>うねたて</sup>同時施肥<sup>せひ</sup>機など、野菜の機械化一貫体系を導入し、単位面積当たりの労働時間を減少させることが可能である。

また、農林水産省が進めているスマート農業実証プロジェクトにおいては、土地利用型野菜経営において、農業機械の自動操舵システムや防除用マルチロータ（ドローンによる農薬散布）などの活用により、作業時間を大幅に削減する効果が得られている。〔資料Ⅱ－5－8参照〕

こうした機械化・スマート化に当たっては、熟練したオペレータが不足している現状を踏まえ、人材確保の必要性が増しているが、同時に、誰でも容易に使用できるような製品の開発を推進していくことも重要である。

#### ⑥ 高収益作物の規模拡大に向けた海外の事例

高収益作物の規模拡大に関し、海外の事例へ目を転じてみる。例えば、米国では、機械化により野菜等の高収益作物の大規模経営が行われており、1農家当たりの平均野菜収穫面積については、日本の1.2haに対し、米国は約20倍の23.8haとなっている。収穫作業は、パッケージ作業台と荷台が一体となった収穫機が圃場内をゆっくり前進するのに合

わせ、収穫・洗浄・包装・箱詰めが一度に行われる（フィールドパッキング）など、作業効率が高いものとなっている。

また、オランダは、欧州連合（EU）加盟国であり、巨大市場と関税なしでアクセスできるなど日本と異なる環境下にあるため単純に比較できないが、国全体としての農地面積が小さくとも技術導入と経営規模の拡大により、高収益作物や加工食品の輸出に成功しており、2018年における農産物等の輸出額は1,002億ドル（世界第2位）となっている（日本は49億ドル、世界第50位）。

こうした海外の事例も参考にしながら、日本における高収益作物の規模拡大を目指すべきである。〔資料Ⅱ－5－9参照〕

このような取組を通じ、農業経営の収益性・生産性を高めていくことにより、農業の魅力を高め、若者が就職先を考えるに当たり農業がその選択肢の一つとなるようにしていくことが重要である。

### （3）サプライチェーン全体の生産性向上へ向けた課題（デジタル技術の活用）

以上のような、いわゆる「生産現場」に目を向けた施策に加え、流通・小売を含めたサプライチェーン全体を見渡した生産性向上の視点も必要である。

これらの分野では、依然として電話やFAXによる情報伝達や手作業によるデータ入力为主となっている。今後はこれらにデジタル技術を活用し、サプライチェーンの各主体が有する情報を共有し、分析・予測・検証等を行うことで、消費者ニーズに的確に対応した新たな価値の創造が可能となると考えられる。〔資料Ⅱ－5－10参照〕

特に、サプライチェーン全体のデータ連携を行い、生産者・流通業者・小売業者のデータが切れ目なくつながることで、トレーサビリティが容易になるといった効果が得られる。トレーサビリティを確保することは、食品安全上やESG<sup>109</sup>の観点から重要であるとともに、産地偽装の

---

<sup>109</sup> 注 117 を参照。

防止や各種認証の取得等による商品の付加価値の向上に加え、海外を含む新市場の開拓を行う上でも重要である。その際、これらに関連した実証事業を行うに当たっては、実証結果を踏まえつつ着実に社会実装に繋げていくことが重要である。〔資料Ⅱ－5－11 参照〕

#### （4）今後の中山間地域の農地管理の在り方

中山間地域は中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域<sup>110</sup>であり、我が国国土の約7割（2,741万ha）を占め、耕地面積の約4割（184万ha）を占めている。〔資料Ⅱ－5－12 参照〕

中山間地域の人口は、今後20年で約3～4割減少する見込みとなっている。農村集落では、総戸数が10戸を下回ると、農地の保全等を含む集落活動の実施率が急激に低下する傾向にあるが、総戸数9戸以下の農村集落は特に中山間地域で増加している（山間地域では約2割の農村集落が総戸数9戸以下となっている）。〔資料Ⅱ－5－13 参照〕

このように、今後の人口動態を踏まえると、中山間地域での集落活動実施率について、更なる低下が懸念される場所である。

今後の中山間地域の人口減少に鑑みると、農業の有する多面的機能<sup>111</sup>維持の観点からも、農地保全の取組が重要である一方、全ての地域を従来通りの農地として維持・管理することは、より困難になると想定される。

特に、人口減少が著しい中山間地域を中心に、農地が無計画に荒廃していくことが懸念される。これを防ぐため、どこまでを耕作地として維持し、どこまでを粗放的管理に委ねるのかなどについて、維持・管理コストや食料自給力の観点も考慮し、国及び地方が連携しつつ、各地域で

---

<sup>110</sup> 農林統計上において、「中間農業地域」とは、平地農業地域と山間農業地域との中間的な地域であり、林野率は主に50%～80%で、耕地は傾斜地が多い旧市区町村を指す。「山間農業地域」とは、林野率が80%以上、かつ、耕地率が10%未満の旧市区町村を指す。

<sup>111</sup> 「多面的機能」とは、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能を指す（農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律（平成26年（2014年）法律第78号）第3条）。

の具体的な管理の在り方を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－5－14  
参照〕

## 6. エネルギー・環境

地球温暖化を巡る国際的世論の急激な高まりや激甚化する気象災害を踏まえ、我が国は、脱炭素社会の実現に向けて総力を挙げて取り組み、経済と環境の好循環を作り出すことを通じて、2050年までにカーボンニュートラル<sup>112</sup>を達成していくことを表明した。そのためには、温暖化対策を産業構造や経済社会の変革につなげていく必要がある。また、次世代型太陽電池、カーボンリサイクルをはじめとした、技術面での革新的なイノベーションを生み出していくことが重要であり、官民一体となって、実用化を見据えた研究開発を促進していく必要がある。

そして、その前提ともなる地球温暖化対策計画やエネルギー基本計画等の見直しを加速し、温暖化対策及びエネルギー政策の具体的な方向性について早期に示す必要がある。

平成26年度（2014年度）以降、我が国の温室効果ガス排出量は5年連続で低下しているものの、今後、パリ協定に基づく削減目標<sup>113</sup>を達成するためには更なる取組が必要である。例えば、この目標に統合的なエネルギーミックスの達成のためには、オイルショック後に実現されたエネルギー消費効率の改善と同程度の改善が必要とされている。〔資料Ⅱ-6-1参照〕

2030年度の▲26%削減目標に加え、2050年までにカーボンニュートラルを達成するためには、これまで大きな役割を果たしてきた規制的手法<sup>114</sup>や、予算措置<sup>115</sup>その他の支援策を分野横断的なパッケージとして取り組む必要がある。

---

<sup>112</sup> カーボンニュートラルとは、温室効果ガスの排出を全体としてゼロにすることをいう。

<sup>113</sup> 2030年度に温室効果ガス排出量を2013年度比で▲26%削減するとの目標。

<sup>114</sup> 主な規制的手法としては、省エネ法における事業者のエネルギー消費効率改善目標（年平均1%）等の努力義務やベンチマーク制度（各業種で上位約1～2割の事業者が満たす水準を、目指すべき水準として設定する制度）、トップランナー制度（自動車や家電製品等32品目のエネルギー消費効率目標を設定等する制度）等がある。

<sup>115</sup> 主な予算措置としては、産業・業務、運輸、家庭部門における各種補助金や省エネ・再エネ等技術の研究開発・実証事業への予算措置がある。（資料Ⅱ-6-1参照）

予算面においては、平成 24 年（2012 年）に石油石炭税における地球温暖化対策のための課税特例（いわゆる「温暖化対策税」）も導入し、エネルギー対策特別会計において、省エネ・再エネ設備等の導入支援、省エネ等技術の研究開発・実証事業への補助を大幅に拡充してきた。

〔資料Ⅱ－6－2 参照〕

エネルギー対策特別会計の事業については、民間の自主的な取組を促すとともに事業官庁の縦割りを排除しつつ、2050 年までのカーボンニュートラル達成に向け、産業構造・経済社会の変革や非連続的なイノベーションが必要であるという観点を踏まえて、抜本的に見直し、重点化していくべきである。

研究開発については、革新的な技術開発への集中化や、事業化の可能性を高めるための取組の強化等を推進すべきである。また、導入支援については、受益者に適切な負担を求める制度設計となっているか、二酸化炭素排出量削減コストによる優先順位付けがなされているかといった点を踏まえつつ、不断の検証と見直しが必要である<sup>116</sup>。その際、必要性・有効性・効率性及び官民の役割分担等の観点にも留意する必要がある。

また、近年、温室効果ガス削減目標を巡る議論や SDGs（持続可能な開発目標）の採択などを機に、欧州等の諸外国においては、ESG 投資<sup>117</sup>が拡大している。この背景には、脱炭素社会への移行など持続可能な経済社会づくりに向けて、公的資金に加えて、民間資金が大きな役割を果たすことが期待されていることがある。

こうした中、非財務的要素にも配慮しつつ長期的な視点から社会課題の解決と成長を指向する ESG 投資は、持続可能な経済社会づくりを支える仕組みとして注目されている。そして、そうした ESG 投資の機能

---

<sup>116</sup> このほか、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（ベストプラクティス）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っていくべきである。

<sup>117</sup> ESG 投資とは、企業経営の持続可能性（サステナビリティ）を評価する観点から、従来の財務情報だけでなく、環境（Environment）・社会（Social）・ガバナンス（Governance）といった非財務要素も考慮した投資のことを指す。ESG 投資を含め、持続可能な経済活動への投融资を促す金融手法は、サステナブルファイナンスと総称される。

が効果的に発揮されるためには、資金調達主体である事業者が非財務的要素を適切に開示し、投資家がそれを評価できることが求められる。

こうした観点から、我が国においても、**ESG** 投資等の更なる普及を通じて民間の投資資金の活性化及び活用等を強化していくため、事業者が持続可能な社会の形成に適応できるかどうかを投資家が適切に判断できるようグリーン金融商品や情報開示に係るガイドラインなどの整備を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－3参照〕

## 7. 中小企業

中小企業は、人口減少や過疎化が進展する中、経営者の高齢化等の大きな構造変化に直面している。令和7年（2025年）に70歳を超える中小企業の経営者の約半数（日本企業全体の3分の1）が後継者未定となるとの調査結果もある。企業数が減少傾向にある中、経営者の高齢化や後継者不足を背景とする休廃業・解散件数は年々増加傾向にあり、特に本年は、新型コロナの影響により過去最多を更新する見込みである。こうした問題に対応し、その優れた技術や雇用を引き継ぐため、第三者承継や事業譲渡（M&A等）による事業承継の円滑化が喫緊の課題である。加えて、我が国の開業率は諸外国と比べて低い水準にあり、起業家の数も減少傾向にある。中小企業の新陳代謝を促進するためには、成長分野や成長企業への人材・資源の移転の促進や新規創業者支援の在り方が重要である。現在、税制・金融支援・マッチング支援といった制度等によって総合的に事業承継や新規創業等のし易い環境整備等を行っており、設備投資、支援体制の強化、人材の育成をはじめ、予算面でも支援を重点化していく必要がある。〔資料Ⅱ－7－1～4参照〕

中小企業の労働生産性は1990年代から横ばいで推移し、大企業との差は拡大傾向にあり、生産性の向上は引き続き課題である。生産性向上のための設備投資等を支援する補助金として、ものづくり補助金等があるが、昨年の建議を受け、KPIを生産性向上に資するものに変更し、補助要件に賃上げ要件を追加するなどの見直しを実施している。また、労働生産性向上にはIT（情報技術）投資が重要と考えられるが、中小企業はIT装備率が大企業に比べて低い。こうした状況の中で、新型コロナの拡大により、在宅勤務やリモートワークの実施が奨励されたが、対応できなかった中小企業が多かったことなど、デジタル化・DXの促進が喫緊の課題であることが再確認されることとなった。デジタル化・DXを支援する補助金としてIT導入補助金等があるが、補助対象となるデジタルツールについて、真に中小企業のデジタル化・DXに資するものに重点化していく必要がある。また、重点化に当たっては、デジタル化・

DX の必要性等を分かりやすく示すことや、IT を使いこなせる人材の確保・育成の重要性にも配慮すべきである。〔資料Ⅱ－7－5 参照〕

さらに、企業規模と生産性には相関関係があると指摘されており<sup>118</sup>、企業規模の拡大は重要と考えられるが、中小企業から中堅企業へ成長する企業数は例年 300 件前後と低調である。その大きな理由の一つとして、中小企業に留まる方が政府の支援策のメリットが大きいことなどが指摘されている。中小企業基本法の定義上、「資本金」又は「従業員数」のいずれかの基準を満たしていれば中小企業と扱われるが、中には大企業並みに多額の売上高等がありながら、中小企業と扱われる企業も存在している。補助金が競争性や収益性の向上を阻害するおそれがあることも踏まえ、政策目的を踏まえて補助金の対象となる者について適切に絞り込みを行い、真に支援が必要な者に支援がなされるようにしていく必要がある<sup>119</sup>。〔資料Ⅱ－7－6 参照〕

新型コロナの影響により大きな打撃を受けた中小企業者等に対しては、持続化給付金及び家賃支援給付金の創設、並びに資金繰り支援の拡充等の緊急避難的な支援策を実施している<sup>120</sup>。中小企業の売上が大幅に減少する中、倒産件数は低い水準にとどまっており、一連の支援策は、危機時における事業継続を支えたという意義があったと考えられる。しかし、こうした支援策の長期化は政府の支援への依存を招き、貸し手・借り手の双方にモラルハザードを生むとともに、新陳代謝を著しく阻害するおそれがある。したがって、新型コロナの下での経済の動向も見つつ、持続化給付金及び家賃支援給付金については、予定どおりに終了させ、仮に支援を継続する場合には、業態転換や事業の多角化といった前

---

<sup>118</sup> 「2020 年小規模企業白書」（中小企業庁）においては、生産性（売上高、経常利益、従業員数）について、経営に係る観点からの分析がなされており、自社の現状把握について十分と評価している者、自社の経営計画等の内容について十分と評価している者、自社の経営計画等の運用について十分と評価している者は、そうでない者と比較して売上高等が「増加している」と答えた割合が高いとのアンケート結果がある。

<sup>119</sup> 昨年 10 月から今年 6 月まで実施されたキャッシュレス・ポイント還元事業においては、① 資本金又は出資金が 5 億円以上の法人の子会社や、②直近過去 3 年分の各年又は各事業年度の課税所得の年平均額が 15 億円を超える中小企業については対象から除外されている。

<sup>120</sup> 中小企業への支援策全般について、新型コロナへの対応に係る課題として、手続のワンストップ化が重要であるものの、これが進んでいないとの指摘がある。

向きな取組を行う中小企業に特化した支援とする必要がある。また、資金繰り支援についても、ウィズコロナ・ポストコロナ社会に対応するための前向きな取組に対する支援への移行を検討する必要がある。〔資料Ⅱ－7－7、8参照〕

## 8. 外交関係

近年強まってきた一国主義・反グローバル化の傾向は、新型コロナの感染拡大で勢いを増し、自由貿易体制をはじめとする今後の国際秩序に大きく影響する可能性がある。今後、世界各国がウィズコロナ・ポストコロナに向けた取組を模索する中で、外務省は3つの柱を外交政策の基本に据えている。すなわち、①新型コロナを克服するとともに、ポストコロナを見据えた取組を進める、②我が国と我が国の安全を守るべく「力強さ」のある外交を推進する、③国際社会との連携・協力を一層進め、「包容力」のある外交を推進することとしている。

その際、骨太 2020 で示された「自由で開かれたインド太平洋」の推進による基本的価値を共有する国々との連携、デジタル化や貿易、投資、気候変動などグローバルな課題において世界をリードするなどの基本方針が前提となる。

こうした目標達成を目指して外交政策を展開していくに当たっては、二国間協力と多国間協力それぞれの有効性を見極めつつ、限られたリソースを重点的・戦略的に配分するとともに、費用対効果の検証を通じ、より効率的な実施体制を不断に見直すことが重要である。〔資料Ⅱ－8－1 参照〕

### (1) ODA（政府開発援助） 全般

ODA に係る一般会計の当初予算額は、我が国の経済成長及び経常収支黒字の拡大を背景に、1970年代末から1990年代後半にかけて大幅に増加した。その後、財政構造改革に伴い量から質への転換を果たし、近年はおおむね横ばいとなっている。

ただし、ODA の規模は、途上国への支援を総体的に見る観点から、予算額ではなく事業量を基準に考えることが適切であり、円借款の拡大傾向の中、足もとで過去最大となっている。先行きについても、円借款の原資の多くを占める過去の円借款からの回収金も高い水準が続くこと

が見込まれることから、ODA 予算については、規模の拡大を図るのではなく、真に必要な地域・分野に重点化すべきである。〔資料Ⅱ－8－2参照〕

また、ODA をめぐっては、様々な動きが近年見られる。例えば、我が国から途上国への資金の流れは民間資金が ODA を含む公的資金を大きく上回る状況が続くとともに、「開発」を貧困削減のためのミッションより広い次元でとらえる SDGs の採択・推進、実態を踏まえた ODA 計測方式の改定（その結果我が国の ODA 実績は改定前に比べて約4割増）などがある。このほか、英国では ODA の実施体制の見直しや経済状況の変化に伴い機動的な削減<sup>121</sup>が行われており、注視すべきである。

こうしたことを踏まえれば、ODA がより高い効果を発揮するためには、民間資金との連携を図ることによって、更なる民間投資を誘発する触媒的機能を高めるとともに、有償資金協力・無償資金協力・技術協力を適切に組み合わせて我が国の比較優位を踏まえ戦略的に選択・集中して実施することが重要となる。これらの観点から、より費用対効果の高い効率的な ODA の在り方について絶えず見直していかねばならない。

〔資料Ⅱ－8－3参照〕

## （2）無償資金協力

無償資金協力については、昨年の当審議会建議で、予算配分の大枠を設定して管理していくことの重要性を確認した。他方、今年に入って新型コロナが世界的に流行する中、途上国における同感染症の拡大を防止・予防し、我が国への流入を阻止する喫緊のニーズから、令和2年度（2020年度）第1次補正予算において530億円の無償資金協力予算が計上された。その執行にあたり、各段階で迅速化のための措置を講じて所要期間を大幅に短縮し、無償資金協力の特長である機動性を活かした支援を実現したことは被支援国からも謝意が示されている<sup>122</sup>。〔資料Ⅱ－

<sup>121</sup> ODA 対 GNI（国民総所得）比 0.7%との目標は維持しつつ、新型コロナに伴う経済の悪化に対応して、2020年度の ODA 支出を 29億ポンド減額する計画を決定している。

<sup>122</sup> 本年8月の外務大臣東南アジア訪問の際に各国首脳から謝意が示されているほか、現地の報道でも好意的に取り上げられている。

#### 8-4 参照]

ただし、当初予算の編成段階では個別事業を積み上げることは難しく、メリハリ付けの議論が行われにくいという状況にあることには変わらない。この点、昨年の当審議会建議で提言した「対象地域と支援分野」の予算配分の大枠を引き続き設定することを怠ってはならない。あわせて、執行実績の情報を経年比較可能な形で蓄積することによって、予算の効率化につなげていくことはもちろん、重点的・戦略的な支援になっているかを検証する一つのツールとしても活用すべきである。そのためにも、支援分野を詳細に把握できるようにするといった改善を図るべきであり、技術協力についても同様に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ-8-5 参照〕

#### (3) 国際機関への任意拠出金

国際機関の知見を活用して我が国が重視する外交課題に対応させることを目的として支出される拠出金については、当審議会のこれまでの提言も踏まえ、外務省において平成 27 年度（2015 年度）から毎年度評価を行ってきた。しかし、その評価結果が当審議会提言の趣旨を十分に反映しているか疑問との指摘がある。今年度は新型コロナの拡大の影響を受けた各機関の状況を踏まえ評価を実施しないこととされているが、外務省においては、この機会に評価の偏りの是正を含め更なる改善に向けて具体的な検討を行うべきである。

新型コロナが拡大する中、多くの国際機関では業務遂行に様々な支障が生じながらも、バーチャル形式を含む会議の開催などの活動を通じて国際協力に貢献してきたところであり、こうした働きに各機関の幹部層が果たした役割は大きいと考えられる。その一方で、近年顕著になってきたグローバルな課題における加盟国間の対立が感染症対策等をめぐって顕在化し、一般の関心の高まりとあいまって国際機関の対応に懐疑的・批判的な意見が多く聞かれたのも、また事実である。国際機関への拠出金の評価では、こうした状況も冷静に見極める必要がある。

その上で、国際機関職員の公平性・中立性を前提としつつ、我が国が

国際機関において影響力を発揮する観点から、その幹部層に邦人が登用されることが重要である。国際機関への拠出金に対しては、例えば人材育成に係る長期的な方針の有無も評価基準とし、よりメリハリのついた拠出につなげることも検討すべきである。〔資料Ⅱ－８－６参照〕

また、複数の府省がそれぞれの目的等に応じて拠出金を個別に支出している場合は、縦割りの弊害が生じていないか改めて検証することも重要である。

#### （４）在外公館

我が国の在外公館数は、本年度末には 229 に達することになる。これはドイツ（226）や英国（233）と同等の水準である。

平成 24 年度（2012 年度）末から 26 の在外公館が、新設あるいは駐在官事務所<sup>123</sup>からの昇格の形で開設されており、効率的な館務運営のためには、その新設や昇格・降格、廃止の適切な管理が重要である。特に在外公館や駐在官事務所の新設を検討するに当たっては、事前に目標を設定し、開設後にはこれが達成されているか評価し説明を行うといった検証を定量的に行うことが必要である。

新型コロナの収束が見通せない中、在外邦人保護の強化の重要性が高まっている点は十分に理解しつつ、こうしたサイクルが不在のまま、在外公館や駐在官事務所を安易に新設、昇格することは厳に慎むべきである。同時に、設置の意義が乏しい在外公館は降格や廃止を含めて検討し、資源のより適切な配分を追求すべきである。〔資料Ⅱ－８－７参照〕

---

<sup>123</sup> 出張駐在官事務所と兼勤駐在官事務所。前者は平成 26 年（2014 年）以降「領事事務所」と改称されているが、ここでは便宜的に両者を駐在官事務所と総称する。なお、いずれも在外公館の出先機関という扱いである。

## 9. 情報システム

政府の情報システム予算額は、近年増加傾向にある。一方、これまで、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、措置されてきた。このため、共通化や集約化ができず、重複投資等の非効率や、調達時におけるスケールメリットが得られない、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。また、地方公共団体の情報システムについても、各地方公共団体により個別に整備、運用され、標準化されていないため、同様に重複投資等の非効率が指摘されている。とりわけ、国・地方におけるデジタル人材の確保が課題となっていくことが考えられる。〔資料Ⅱ－9－1参照〕

こうした弊害を除くために、当審議会は昨年<sup>124</sup>の建議で、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と指摘した。これを受けるかたちで、令和2年度（2020年度）予算から、政府全体で共通的に利用するシステム等については、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室において一括要求・一括計上した上で、統一的な方針に基づき執行している。引き続き、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割削減するとの政府方針<sup>124</sup>に向けて、こうした一元的管理の取組を強化し、政府の情報システム投資の合理化を図るのみならず、運用及び改修経費の削減を通じた中長期的なコストの逡減を目指すべきである。

また、上記政府方針により削減した経費を明示した上で、新たな情報システムの整備・運用や、セキュリティの強化等の付加価値の高い分野への投資に充てる際も、費用対効果を明らかにすることにより、行政の効率性の向上に着実につなげていくべきである。〔資料Ⅱ－9－2参照〕

今後新設される「デジタル庁（仮称）」を中心として、上述のような

---

<sup>124</sup> 「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」（デジタル・ガバメント閣僚会議（令和元年（2019年）6月4日））

単なる政府の情報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化がスピード感を持って推進されることが期待される。また、マイナンバー制度は、行政を効率化し、国民の利便性を高め、公平・公正な社会を実現する社会基盤であることに鑑み、その活用のために必要な投資を行っていく必要がある。

## 10. 防衛

国家間の経済における相互依存が拡大し深化してきた一方、近年、中国の軍事力の急速な強化や北朝鮮による核・ミサイル技術の向上などにより、国家間のパワーバランスの変化が加速し複雑化している。こうした中、自らに有利な国際秩序や地域秩序の形成等を目指した、外交・経済・軍事にわたる国家間の競争が顕在化しており、我が国周辺においては、中国、北朝鮮に加え、ロシアの北方領土・千島列島における軍備強化など、軍事力の更なる強化や軍事活動の活発化が顕著となっている。さらに、民生を含む国家及び国民全体の安全に重大な影響を及ぼしうる宇宙・サイバー・電磁波といった新領域が急速な発展を遂げている。これらの変化は、より重大な事態へ発展しかねないという不確実性をはらんでいる。〔資料Ⅱ－10－1 参照〕

格段に厳しさを増す安全保障環境に対応するとともに、極めて厳しい財政状況の下で持続可能な形で計画的に防衛力を整備するため、平成30年（2018年）12月に決定された「中期防衛力整備計画」では、令和元年度（2019年度）から令和5年度（2023年度）までの各年度の予算編成に伴う防衛関係費について、概ね25兆5,000億円を目途とすること、及び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を決定している。〔資料Ⅱ－10－2 参照〕

新規後年度負担額は、その次年度以降において、歳出化経費となり、その要支払額が大きくなれば、予算に硬直化をもたらす。周辺国は、軍事のみならず、宇宙・サイバー・電磁波の利用も急速に拡大させており、こうした分野に対応するためにも、不確実性を増す安全保障環境に機動的に対応できる予算編成が求められる。そのためには、新規後年度負担額を抑制し、将来の余地を残す必要がある。一方で、令和3年度（2021年度）概算要求をみると、新規契約額が「中期防衛力整備計画」における5年間の総枠の単年度あたりの平均額を上回る規模となっており、調達の効率化・合理化を徹底することにより、その水準を抑制して

いくことが必要である。〔資料Ⅱ－10－3参照〕

また、我が国においては、少子高齢化により 20～64 歳人口が年間約 65 万人のペースで減少しており、全産業において人材の確保が課題とされる。自衛隊も、その例外ではない。

新領域（宇宙・サイバー・電磁波）の利用を含む安全保障環境の変化に対応し、国民の生命及び財産を守るための体制を構築していくには、限られた資源（ヒト・モノ（産業基盤）・カネ（財源））を有効に活用していくことが必要である。

### （1）人材育成・確保

安全保障環境が厳しさを増し、変化が加速する中で、必要な防衛力の計画的整備を進めるためには、宇宙・サイバー・電磁波といった新領域を含め、調達した装備品等を有効に活用するための人材確保やその配置を進めることが不可欠となっている。

限られたヒト・モノ・カネといった資源を有効に活用し、国民の平和な暮らしと、領土・領海・領空を守り抜くための防衛力を保持するためには、次に述べるように、効果的な新規採用や中途退職の抑制、既存人材の弾力的な活用等を進めるべきである。

#### ① 効果的な新規採用と中途退職の抑制

自衛官の定員は、近年、約 25 万人とされているが、少子化の進展や、中途退職の増加により、実際的人员は約 23 万人で推移している。

防衛省の新規採用の現状をみると、これまで、自衛隊地方協力本部における募集活動の強化等により、年間 15,000 人程度の新規採用を図っているが、地方協力本部において募集を担当する広報官等 1 人あたりでみた応募者数は、ここ 10 年間で約 2 割減少している。米軍においても、平成 30 年度（2018 年度）には、13 年ぶりの採用目標割れを経験している。米国陸軍では、情報化時代における質の高い人材の確保に向け、分析ツールを活用した採用市場調査や、個々人の特性等に応じた任用などに着手している。防衛省においても、応募者数が減少した根本的な原因

の分析を行い、新しい時代にふさわしい採用活動を実施すべきである。

[資料Ⅱ－10－4 参照]

一方、中途退職の状況を見ると、自己都合による自衛官の退職者は、ここ10年で約4割増加し、年間約5,000人（毎年の新規採用者の約3分の1に相当）となっている。新規採用の困難さ及びジェット機操縦者をはじめとする自衛官の多額の育成コストに鑑みれば、やみくもに新規採用を図るのではなく、まずは退職理由をよく分析し、組織文化を含めた抜本的な対策等により、中途退職の抑制を図るべきである。[資料Ⅱ－10－5 参照]

## ② 安全保障環境の変化に対応した人材確保及び配置

宇宙・サイバー・電磁波といった技術の進展により、自衛隊で求められる人材は多様化しているが、新規採用においては、数を優先した募集に終始しており、技術的・専門的な分野に対する知識や技能を有した者（STEM<sup>125</sup>人材等）を重視した採用活動は行われていない。加えて、自衛官の中途採用においても、これまでの制度では、原則として、採用上限年齢を超えた者の採用や官民交流による人材確保が禁止されており、求められる知識・技能を有している人材を適時に確保できる仕組みとはなっていない。

また、各自衛隊においては、いったん自衛官として採用されると、部隊勤務開始時点で職種<sup>126</sup>が決まり、原則として、退職まで変更されることはない。

人材確保の厳しい現状や、新領域を含めた新たな安全保障環境に的確に対応するためには、これまでのルールを大胆に変更し、各自衛隊や各職種の垣根を超えて、採用、教育訓練や人事配置の柔軟性を高めるべきである。[資料Ⅱ－10－6 参照]

---

<sup>125</sup> Science Technology, Engineering and Mathematics の略。STEM 人材とは、理数系や科学技術系の教育を受けた人材を指す。

<sup>126</sup> 普通科、航空科、通信科等の職種がある。

## (2) 調達改革

装備品の調達については、これまでも、当審議会において、重要な課題を繰り返し指摘しており<sup>127</sup>、防衛省においても、様々な調達手法や契約制度の導入を進めている。一方で、多くの装備品において、ライフサイクルコスト<sup>128</sup>が継続して上昇する<sup>129</sup>、防衛装備庁発足後5年経ってもプロジェクト管理の基本となるコストデータベースが整備されていない等、掛け声倒れに終わっている面もあると言わざるを得ない。単に制度を増やす・変えるだけではなく、次に述べるように、管理体制・権限や組織の在り方を含めた対応により、調達改革を徹底していく必要がある。

防衛装備庁では、平成27年(2015年)の発足から、効果的かつ効率的な運用及び維持を可能とする最適な装備品の取得を実現するため、構想から廃棄にいたるライフサイクルコストを一貫して管理するプロジェクトマネージャーを設置している。しかしながら、プロジェクトマネージャーは、ライフサイクルコストの計数管理を行う一方で、装備品の設計や仕様を決める十分な権限を有さないなど、装備品全体のライフサイクルコストを一元管理することができていない状況にある。

構想段階でライフサイクルコストは設定されず、設計段階で装備品のライフサイクルコストが事実上決まることを踏まえれば、例えば、設計や仕様決定に責任を持つ各幕僚監部の担当者に装備品のライフサイクルコストに一貫して責任を負わせる、または、プロジェクトマネージャーに各装備品の設計や仕様決定の責任を負わせるなど、管理体制や権限の

---

<sup>127</sup> 装備品の取得方法の効率化・最適化、装備品の選定・契約時における価格上昇リスクの抑制、原価の適正化、GCIP(一般管理及び販売費、利子、利益)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あたり、利益等を算出する際に用いる率)、装備品のライフサイクルコストを通じたプロジェクト管理の強化、装備品のまとめ買いやライセンス国産の合理的な活用、防衛産業の再編・連携を通じた強靱化等の指摘を行ってきた。

<sup>128</sup> ライフサイクルコストとは、装備品等の構想から研究・開発、量産・配備、運用・維持を経て廃棄に至るまでの過程における費用の総額を指す。

<sup>129</sup> ライフサイクルコスト管理対象装備品18品目のうち9品目において当初ベースラインから増加。例えば、固定翼哨戒機(P-1)は、平成27年度(2015年度)のプロジェクト管理対象選定時の見積もり(32,182億円)から令和2年度(2020年度)の見積もり(36,614億円)が大きく上昇している。

一貫性を担保すべきである。〔資料Ⅱ－10－7参照〕

なお、設計から生産に至る企業が持つ能力の把握やコスト管理の強化といった調達改革の取組により、強く、健全な防衛産業の基盤をつくることは、限られた財源の中での防衛力整備水準の向上という財政上の効果とともに、米国をはじめとする同盟国のニーズに応えうることににおいても、我が国の安全保障強化につながる。〔資料Ⅱ－10－8参照〕

### （3）収入の確保

我が国の厳しい財政状況の下で、不確実性を増す安全保障環境に対応するための防衛力を着実に強化していくためには、歳出面の工夫だけでなく、防衛省の有する資産も最大限活用し、財源の確保を図ることが重要である。こうした考え方にに基づき、「中期防衛力整備計画」においても、防衛力整備の効率化・合理化と並んで、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ることとされている。

防衛省においては、こうした取組の一環として不用物品のせり売り<sup>130</sup>や市ヶ谷の大本営地下壕跡の有料見学が実施されているが、必要な財源の確保のためには、更なる取組が重要である。

#### ① 不用装備品の処分

耐用年数の経過などにより防衛装備品を処分する際、陸上自衛隊の戦車など一部の例外を除いて、部隊間で売却収入や処分費用の情報を集約し、適正性の比較を十分に実施する体制となっていないこと等から、同じ装備品であっても、処分契約ごとに費用や収入が大きく異なっている。より経済効率的な不用装備品の処分のため、各自衛隊で処分契約の仕組みの統一を図るとともに、費用や収入等の情報を共有できるような体制を構築すべきである。〔資料Ⅱ－10－9参照〕

---

<sup>130</sup> 令和2年（2020年）7月26日に実施し、旧部隊章セットの販売などにより、売上額約582万円を確保している。

## ② 不用装備品の海外輸出

英国では、不用装備品の処分に関し、国防省防衛装備販売局という専門部署を設けており、例えば、不用船舶について、再利用又は資源としての利用を念頭に海外政府や企業への輸出を含め、取組を行っている。我が国でも、防衛装備移転三原則等に留意しつつ、英国の事例等も参考に、より効果的な収入確保の手段として、不用装備品の海外輸出を含め検討すべきである。〔資料Ⅱ－10－10 参照〕

上記のほか、防衛省では、陸上自衛隊の富士総合火力演習など<sup>131</sup>、根強い人気のある行事を行っている。各行事の性質・効果も踏まえ、また、新型コロナ感染拡大防止にも留意しながら、例えば、こうした行事の一部座席を有料化するなど、一定の収入確保につなげる工夫を行うべきである。

---

<sup>131</sup> その他に、自衛隊音楽まつり、海上自衛隊の観艦式、航空自衛隊の航空祭などがある。

## 略語表

略語	日本語	英語等
AI	人工知能	Artificial Intelligence
B/C	費用対便益分析	Cost Benefit Ratio
DX	デジタルトランスフォーメーション	Digital Transformation
ESG	環境・社会・ガバナンス	Environment Social Governance
EU	欧州連合	European Union
GCIP	一般管理及び販売費、利子、利益	General Cost Interest Profit
GDP	国内総生産	Gross Domestic Product
GIGA	(GIGA スクール)	Global and Innovation Gateway for All
GNI	国民総所得	Gross National Income
ICT	情報通信技術	Information and Communication Technology
ICU	集中治療室	Intensive Care Unit
IMF	国際通貨基金	International Monetary Fund
IT	情報技術	Information Technology
KPI	重要業績評価指標	Key Performance Indicator
M&A	合併・買収	Mergers and Acquisitions
ODA	政府開発援助	Official Development Assistance
OECD	経済協力開発機構	Organization for Economic Co-operation and Development
PDCA	計画・実行・評価・改善	Plan Do Check Act
PPP/PFI	民間資金等活用事業	Public Private Partnership/Private Finance Initiative
QOL	生活の質	Quality of Life
RPA	ロボティック・プロセス・オートメーション	Robotic Process Automation
SDGs	持続可能な開発目標	Sustainable Development Goals
STEM	科学・技術・工学・数学	Science, Technology, Engineering and Mathematics
TB	割引短期国債	Treasury Bills
TFP	全要素生産性	Total Factor Productivity
WHO	世界保健機関	World Health Organization
WPI	世界トップレベル研究拠点プログラム	World Premier International Research Center Initiative