

財政健全化に向けた建議

令和3年5月21日

財政制度等審議会

財政健全化に向けた建議

令和3年5月21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、財政健全化に向けた基本的考え方を、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3年5月21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長

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 名古屋商科大学ビジネススクール教授・マネックス証券(株)専門役員

神津里季生 日本労働組合総連合会会長

櫻田 謙悟 S O M P O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

十河ひろ美 (株)ハースト・デジタル・ジャパン 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

○ 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

○ 中空 麻奈 B N P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

安永 竜夫 三井物産(株)代表取締役会長

[臨時委員]

秋池 玲子 ボストン・コンサルティング・グループ 日本共同代表

雨宮 正佳 日本銀行副総裁

上村 敏之 関西学院大学経済学部教授

宇南山 卓 京都大学経済研究所教授

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 顧問

- 木村 旬 (株)毎日新聞社論説委員
- 熊谷 亮丸 (株)大和総研副理事長兼専務取締役リサーチ本部長チーフエコノミスト
- 権丈 英子 亜細亜大学副学長・経済学部長・教授
- 小林慶一郎 慶應義塾大学経済学部教授
- 小林 毅 (株)フジテレビジョン取締役 報道局長
- 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
- 角 和夫 阪急電鉄(株)代表取締役会長
- 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
- 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 I G P I グループ会長・
(株)日本共創プラットフォーム 代表取締役社長
- 平野 信行 (株)三菱U F J 銀行 特別顧問
- 広瀬 道明 東京ガス(株)取締役会長
- 福田 慎一 東京大学大学院経済学研究科教授
- 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
- 米良はるか R E A D Y F O R (株)代表取締役 C E O
- 横田 響子 (株)コラボラボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授
- 吉川 洋 立正大学長

(注1)上記は五十音順。

(注2)○は起草委員。

財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出改革部会 名簿

令和3年5月21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長
	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
	安永 竜夫	三井物産(株)代表取締役会長
[臨時委員]	秋池 玲子	ボストン・コンサルティング・グループ 日本共同代表
	上村 敏之	関西学院大学経済学部教授
	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 顧問
	木村 旬	(株)毎日新聞社論説委員
	熊谷 亮丸	(株)大和総研副理事長兼専務取締役リサーチ本部長チーフエコノミスト
	権丈 英子	亜細亜大学副学長・経済学部長・教授
	小林 毅	(株)フジテレビジョン取締役 報道局長
	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
	福田 慎一	東京大学大学院経済学研究科教授

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
米良はるか R E A D Y F O R (株)代表取締役CEO
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

3月18日(木)	○ 令和3年度予算等について
4月7日(水)	○ 新任委員紹介、新任委員より自己紹介 ○ 麻生大臣より新体制へ挨拶 ○ 分科会長互選、分科会長代理指名 ○ 部会設置、構成及び部会長指名 ○ 財政総論 ○ 「中長期試算の試算期間後の公債等残高対GDP比等について」 － 土居 丈朗 委員
4月15日(木)	○ 社会保障について
4月21日(水)	○ 地方財政について ○ 文教・科学技術について
4月30日(金)	○ グリーンについて ○ 社会資本整備について ○ 農林水産について
5月11日(火)	○ 財政健全化に向けた建議（案）について①
5月21日(金)	○ 財政健全化に向けた建議（案）について②

※ 4月30日(金)は歳出改革部会

目 次

I. 総論

1. 新型コロナへの対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
2. 財政健全化の必要性・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
3. 「基盤強化期間」後の歳出改革の在り方・・・・・・・・・・ 9

II. 主要分野において取り組むべき事項

1. 社会保障等・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 18
2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60
3. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 67
4. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 78
5. 農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 89
6. グリーン・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 97
- 略語表・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 103

(参 考)

1. 財政健全化に向けた建議（概要）・・・・・・・・・・ 105
2. 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 113

I. 総論

新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）への対応の過程で顕在化した、医療提供体制の脆弱さや行政の非効率性等は、国民生活に著しい支障をもたらした。当審議会は、これまで、医療機関の役割分担の徹底等、質の高い医療提供体制の整備に向けて、繰り返し提言を行ってきた。ところが足もとで生じている医療提供体制を巡る現状を見ると、こうした提言を踏まえた改革が十分に進まなかったことにも一因があるものと指摘せざるを得ない。医療提供体制に限らず、社会保障、地方財政、文教、社会資本整備等の各分野における個別の改革を、行政のデジタル化・DX（デジタルトランスフォーメーション）を含め確実に実行し問題を解消しなければ、国民生活に深刻な影響を与えるだけでなく、今後の危機にも対応できなくなる可能性があることをしっかりと認識しておく必要がある。

我が国財政は、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、社会保障制度で顕著にみられるように受益（給付）と負担の不均衡等により、債務残高が積みあがっている。そうした中、新型コロナが発生し、政府は、令和2年度（2020年度）において三次にわたる大規模な補正予算を編成し、感染拡大の防止と経済の落込みに対応してきた。こうした財政上の対応が、国民の生活・事業を守るために重要な役割を担ったのは事実であるが、同時に、将来世代の負担をさらに増加させていることも忘れてはならない。〔資料I-0-1～9参照〕

このように、財政や社会保障制度が構造的な課題に直面する中で、新型コロナに対応している状況を受け、当審議会は、昨秋の建議¹において、新型コロナの感染拡大防止、経済回復、財政健全化という三兎を追

¹ 「令和3年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（令和2年（2020年）11月25日））

い、そのいずれも実現しなければならないことを指摘した。新型コロナに対して引き続きワクチン接種の着実な推進等を含む感染拡大防止に万全な対応を期すとともに、民需の自律的な回復を基調とした日本経済の成長力の強化と、財政健全化の着実な実施による将来世代への負担付け回しの軽減を図り、将来に希望の持てる社会を実現していかなければならない。〔資料 I - 0 - 10 参照〕

本建議では、まずこれまでの新型コロナへの対応を振り返りつつ、今後の対応に当たっての留意点を説明する。その上で、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年（2018 年）6 月 15 日閣議決定）（以下「骨太 2018」という。）に定められた政府の「新経済・財政再生計画」における「基盤強化期間」が令和 3 年度（2021 年度）予算編成をもって終了することを踏まえ、改めて財政健全化の必要性を確認するとともに、令和 4 年度（2022 年度）以降の歳出改革の在り方について提言する。〔資料 I - 0 - 11 参照〕

1. 新型コロナへの対応

（1）新型コロナの感染が拡大する中での足もとの対応

新型コロナに対しては、政府は、令和 2 年度（2020 年度）に三次にわたる補正予算を編成、国債を約 80 兆円増発し、事業規模総額で 290 兆円程度の対応を行うとともに、令和 3 年度（2021 年度）予算において新型コロナ対策予備費を 5 兆円計上するなど、感染拡大防止と雇用・事業の継続に万全を期している。こうした政策対応の効果もあり、倒産件数や失業率の上昇は比較的抑制されている。〔資料 I - 0 - 9、I - 1 - 1 ~ 7 参照〕

ただし、足もとでは、変異株が流行し、3 度目の緊急事態宣言が発出されるなど、新型コロナの感染拡大はいまだ収束に至っていない。新型コロナへの対応には引き続き万全を期す必要があり、政府には、三次にわたる補正予算を含む令和 2 年度（2020 年度）予算の繰越分や令和 3 年度（2021 年度）予算の迅速な執行、新型コロナ対策予備費 5 兆円の適時適切な活用を通じて、ワクチン接種の着実な推進等を含む感染拡大防止

や、事業や雇用、生活への支援に対応していくことが求められる。その際、新型コロナによる影響は、世帯ごと・業種ごとにばらつきが大きいことから、支援策は、エビデンスを踏まえ、重点的かつ的確に実施する必要がある。〔資料 I - 1 - 8 参照〕

（2）今後の対応の考え方

令和2年度（2020年度）第3次補正予算や令和3年度（2021年度）予算では、給付金や雇用継続・事業継続のための「つなぎ」的な措置から、ポストコロナを見据えた経済構造への転換に軸足を移しつつある。感染状況や経済の動向を十分に踏まえることは当然であるが、政府の緊急避難的な支援を継続し常態化させれば、産業構造の変革の遅れや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。新型コロナ感染拡大前において労働生産性の水準が先進国中最低であること²も踏まえ、業態転換や生産性向上に前向きに取り組む主体を支援し、今後の日本経済の成長力の強化につなげていかねばならない。〔資料 I - 1 - 9 参照〕

足もとの経済の落込みは、感染拡大防止のための外出自粛の要請など人為的に経済活動が抑制されていることによる面が強く、その結果として、家計の貯蓄が大きく増加するなどの現象が起きている。徐々に抑制されていた経済活動が再開していけば、こうした資金が使われること等を通じて、民需主導の自律的回復が期待されることや、補正予算を含む令和2年度（2020年度）予算の繰越分や令和3年度（2021年度）予算の執行による効果が今後発現していくこと等を踏まえて、経済財政運営に当たっていく必要がある。〔資料 I - 1 - 10～12 参照〕

なお、新型コロナ対応でどの程度の支出が生じたか、効果的・効率的な支出となっていたか等について、不断にフォローアップを行い、効果を検証して PDCA（計画・実行・評価・改善）サイクルを回すことが求

² 昨秋の建議において、実質 GDP（国内総生産）を労働時間で除した付加価値労働生産性で見ると、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、上昇余地が大きいことを指摘した。

められることは言うまでもない。

2. 財政健全化の必要性

新型コロナ等の非常時に財政が機動的に対応することが求められるとしても、それは、高齢化・人口減少という構造的問題への対応を先送って良いということの意味しない。国民・企業が安心して消費・投資を行うには、社会保障制度の持続可能性や危機発生時の財政上の対応余力の確保が不可欠である。新型コロナへの対応もあり、我が国が抱える公債残高³が 1,000 兆円にも達しようとする中で、危機対応余力を確保し、また、財政に対する市場の信認を維持する必要性はさらに高まっている。

〔資料 I - 0 - 5 参照〕

当審議会では、「令和時代の財政の在り方に関する建議」（令和元年（2019 年）6 月 19 日）（以下「令和建議」という。）において「税財政運営の要諦は、国民の受益と負担の均衡を図ることにある」として、受益と負担の乖離により相互の緊張関係が失われると財政支出が現在の世代に偏りがちになることを指摘した⁴。さらに、近年の大規模な金融緩和に伴う低金利の状況が現在の世代に国債増発のコストを感じさせない状況を作り出している。

しかしながら、現在の極めて悪化してしまった我が国財政の状況は、将来への負担の先送りのみならず、以下に述べるような、現時点でのコストやリスクをも生じさせている。社会保障制度における受益と負担の不均衡、新型コロナ対応に伴う国債大量増発の影響や公債等残高対 GDP 比率の発散可能性を踏まえ、財政健全化の必要性から目を背けずに取り組むことが求められている。あわせて、我が国財政の状況や財政健全化の必要性などについて、丁寧かつ分かりやすい説明を行い、国民の理解

³ 令和 3 年度（2021 年度）末の普通国債残高（建設公債、特例公債等）は 990 兆円に上ると見込まれる。

⁴ 令和建議（p. 2）においては、「(受益と負担の) 均衡が適切に図られ、相互の緊張関係が働く場合には、税や社会保険料など負担の水準の変化は受益の水準の多寡を表すシグナルとなる。」「他方、受益と負担が乖離し、相互の緊張関係が失われている場合には、中長期的な経済成長や将来世代の受益に資するべき財政支出の中身すら、当面の経済成長や現在の世代の要求に応えるものに偏りがちとなる。」としたところ。

を深めていくことも必要である。

(1) 社会保障制度における受益と負担の不均衡

我が国の社会保障制度においては、高齢化の進展の中で、受益（給付）増に負担増が追いついておらず、国債発行を通じて将来世代へ負担が先送りされることで、受益（給付）と負担の対応関係が損なわれてきた。また、特に医療においては、75歳以上の医療費の財源の約4割を現役世代の支援金が支えていることから、近年の高齢者の医療費の増加と現役世代の減少により、支え手である現役世代の保険料負担は年々重くなっている。この10年間でみれば、現役世代の1人当たり保険料は年額で8.1万円（43%）増加している。こうした社会保障給付費の増加に伴う保険料の増加は、現役世代の可処分所得の減少を通じて、消費の下押し圧力にもつながっている。〔資料I-2-1参照〕

また、近年の若年世帯での消費性向の低下の背景として、老後や医療等に対して将来的にどの程度費用がかかるのか予想できないという不安があると指摘されてきた。新型コロナが感染拡大する中においても、民間シンクタンクのアンケート調査では、日本の社会不安の要素として、「医療・年金等で財政が悪化する」と回答した割合が「大規模感染症が蔓延する」と回答した割合を上回っている⁵。さらに、家計の金融行動に関する世論調査において、若年世帯における貯蓄目的として「老後の生活資金」と回答した割合が、新型コロナ感染拡大前の調査での37%から、感染拡大後に47%と大幅に増加している⁶。〔資料I-2-2、3参

⁵ 「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、新型コロナ感染拡大後の令和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）。

⁶ 「家計の金融行動に関する世論調査 令和2年調査結果」（金融広報中央委員会）においては、新型コロナ感染拡大後の令和2年（2020年）8月～9月の全国8,000世帯の調査で、2人以上の世帯（20・30代）の貯蓄目的として、「老後の生活資金」と回答した者の割合が47%で、前年の37%から大幅に増加した。

照]

このように社会保障における受益と負担のアンバランスは、現役世代の保険料負担の増加や、将来不安に伴う消費の抑制による経済の下押しという形でコストを生じさせている。さらに、令和4年度（2022年度）から団塊の世代が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。社会保障制度の持続可能性を高め、現役世代が希望をもてるようにしていくことは、我が国経済にとっても待ったなしの課題である。〔資料 I - 2 - 1 参照〕

（2）新型コロナ対応に伴う国債の大量増発の影響

新型コロナ対応のための三次にわたる大規模な補正予算により、令和2年度（2020年度）の新規国債発行額は約80兆円増加し、借換債や財投債等も含めた市中発行額は当初予定していた130兆円弱の規模から一気に増加し210兆円を超える水準となった。そして、この国債の大量発行は、市場のニーズ等を踏まえ、特に短期国債の大幅な発行増で手当てすることになった。

短期国債は発行の翌年度に償還・借換えを迎えるため、短期国債の大幅な増発は、今後の国債の市中発行額の高止まりにつながりかねない。現に、令和3年度（2021年度）の新規国債発行額は令和2年度（2020年度）の補正後に比べ約70兆円減額したにもかかわらず、借換債も含めた市中発行額は約220兆円と引き続き高水準となっている。〔資料 I - 2 - 4 参照〕

また、このような短期国債の増加は、金利変動に対する脆弱性をもたらしている。令和3年（2021年）1月の財務省の試算⁷では、今回の短期国債の増加とそれに伴う借換えの増加により、金利が全ての年限において1%上昇した場合の国債費への影響がより早期に発現する結果が示

⁷ 新型コロナ前の「令和2年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（財務省（令和2年（2020年）1月））では、金利が1%上昇した場合の翌々年度の国債費への影響額が3.1兆円だったのに対し、新型コロナ後の「令和3年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（財務省（令和3年（2021年）1月））では3.8兆円に増加すると見込まれている。

されている⁸。〔資料 I - 2 - 5、6 参照〕

こうしたリスクに対応するため、今後、短期国債の減額等を通じて、短期化した平均償還年限を延ばしていくことが考えられるが、現下の国債発行規模を市場で消化するには一定程度短期国債によらざるを得ない⁹ことを踏まえれば、歳出・歳入両面の改革に取り組み、新規国債発行額の総額を確実に減らしていくことが不可欠である¹⁰。

さらに、歳出・歳入両面の改革は、日本国債の格下げを回避するためにも肝要である。更なる格下げは、特に海外投資家による国債保有の減少や国債の担保価値低下を招きかねず、国債安定消化へのリスクとなる。また、日本を中心に事業を展開している企業や金融機関の格付けは日本国債の格付けが上限となることが一般的である（いわゆる「ソブリンシーリング」）。財政状況の悪化を放置して日本国債の格下げが生じれば、日本企業等の格下げを通じて、彼らの外貨調達コストを高め、競争力が低下しかねないリスクがある。〔資料 I - 2 - 7、8 参照〕

（3）公債等残高対 GDP 比の中長期的な動向

新型コロナ対応により国・地方の公債等残高対 GDP 比は令和 2 年度（2020 年度）末で 216.3%にまで増加する見込みである。この公債等残高対 GDP 比の今後の見通しに関して、「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府（令和 3 年（2021 年）1 月 21 日））（以下「中長期試算」という。）においては、成長実現ケースにおいて、試算期間内（令和 12 年度（2030 年度）まで）は減少していくとされている。これは、大幅な

⁸ 短期国債は、海外投資家による保有割合が 5 割程度と、中長期債を含めた国債全体の海外投資家保有割合 13%に比べ、海外投資家の存在感が大きい。

⁹ 当審議会での検討においても、国債発行額の漸増下で平均償還年限の長期化を進めると金利が突発的に上昇したケースがあること等を踏まえれば、国債の年限長期化には慎重な対応が求められることや、年限ゾーンごとの投資家ニーズ等を考慮すると、一定程度短期国債の発行によらざるを得ないとの指摘があった。

¹⁰ 当初ベースでみると、国債の市中発行額については、平成 25 年度（2013 年度）の 156.6 兆円から令和 2 年度（2020 年度）には 128.8 兆円まで減額してきたが、これは、財政健全化を進め、新規国債発行額を平成 25 年度（2013 年度）42.9 兆円から令和 2 年度（2020 年度）32.6 兆円にまで減額してきたことも大きな要因である。

プライマリーバランス¹¹赤字が続いているにもかかわらず、試算期間内は成長率が高い一方、長期金利がしばらく低位にとどまる見込みを置いていることや、長期金利の上昇の影響が国債借換え時までは利払費の増加として顕在化しないこと等によるものである。〔資料 I - 2 - 9 参照〕

この点に関し、委員からの報告¹²によれば、より長期の試算、具体的には、令和 12 年度（2030 年度）までの内閣府の中長期試算の計数を元に一定の仮定¹³において、成長実現ケース、成長実現ケースに近いケース、ベースラインケースに近いケース、ベースラインケースの 4 ケースにつき試算期間後（令和 13 年度（2031 年度）以降）の公債等残高対 GDP 比を試算した。

その際、名目金利と名目成長率が同じ場合には¹⁴、成長実現ケースに近いケースであっても令和 19 年度（2037 年度）以降、公債等残高対 GDP 比が上昇していく結果となるが、これは、成長実現ケースに近いケースにおいてはプライマリーバランスが令和 12 年度（2030 年度）以降も赤字にとどまるためである。

それよりプライマリーバランスの赤字幅が大きいベースラインケースに近いケースやベースラインケースでは、金利と成長率が同じ場合に公

¹¹ 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）。

¹² 「中長期試算の試算期間後の公債等残高対 GDP 比等について」（令和 3 年（2021 年）4 月 7 日 財政制度等審議会財政制度分科会 土居丈朗委員提出資料）

¹³ 成長実現ケース、成長実現ケースに近いケース、ベースラインケースに近いケース、ベースラインケースそれぞれについて、名目金利が名目成長率を 1.0%ポイント上回る場合から、名目金利が名目成長率を 0.5%ポイント下回る場合までの 4 パターンで試算されている。

¹⁴ 長期金利と成長率の関係については、「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））（p.4）においても「過去の経験則や理論を踏まえれば、長期金利が名目成長率を上回っている場合も多い中、保守的な見通しに立つことが求められる財政運営においては、少なくとも名目成長率と名目金利は同程度であるという前提に立つ必要がある」と指摘したところである。また、我が国の昭和 55 年（1980 年）から令和 2 年（2020 年）までの約 40 年間の実績を見ると、名目金利が名目成長率を上回る年の数が 7 割を超えている。

債等残高対 GDP 比の上昇幅が大きくなり、さらに成長率が金利を上回る場合ですら公債等残高対 GDP 比が上昇する結果が示された¹⁵。

また、同じ試算では、成長実現ケースで、プライマリーバランスは黒字となるものの、金利が成長率を 0.5%ポイント以上上回る場合には公債等残高対 GDP 比が上昇していくほか、金利が成長率と同程度の場合でも令和 27 年度（2045 年度）にかけて利払費が 60 兆円に近づく結果となっている。〔資料 I - 2 - 10~17 参照〕

成長実現ケースと同程度の成長が実現しても金利が成長率をわずかでも上回れば公債等残高対 GDP 比は上昇していく上に、利払費が増加することで財政の硬直化による政策の自由度の減少が懸念されること、さらに、これまでの実績に鑑みて成長実現ケースに達さないリスクがあることも十分認識しなければならない¹⁶。これらを踏まえ、まずはプライマリーバランスを黒字化することにより、公債等残高対 GDP 比が発散しない、持続的な財政構造の確立を目指していくべきである。〔資料 I - 2 - 18 参照〕

3. 「基盤強化期間」後の歳出改革の在り方

(1) これまでの取組の成果と課題

これまで、政府は、負担の先送りに歯止めをかけ、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成のため、消費税率の引上げを伴う社会保障・税一体改革に取り組んできた¹⁷。この取組は、受益と負担のアンバランスを是正するための懸命の努力であると評価できるものの、なお受

¹⁵ 近年の大規模な金融緩和に伴う低金利の状況で、成長率が金利を上回る年もあるが、この試算結果は、そうした場合でも、プライマリーバランスが赤字の場合には公債等残高対 GDP 比が上昇し得ることを示している。低金利の間に財政出動をして成長を促し、公債等残高対 GDP 比を下げるべき、といった議論もあるが、むしろ低金利状況という利払費の増大が起きない有利な状況にある間に、財政健全化をしっかりと進めるべきと考えられる。

¹⁶ 令和建議 (p.3) においては、「今後の財政の見通しを論じるに当たっては、堅実な経済前提に立って考える必要がある。」としている。

¹⁷ 基盤強化期間においては、「新たな政策パッケージ」(平成 29 年(2017 年)12 月閣議決定)を踏まえた増収分の使途変更による教育負担の軽減等を通じて全世代型社会保障制度の構築を図るとともに、需要の平準化に向けた臨時・特別の措置を講じた上で、令和元年(2019 年)10 月に消費税率を 10%に引き上げた。

益と負担の乖離は大きく残っており、いまだ道半ばの状況にある¹⁸。〔資料 I - 3 - 1 参照〕

また、政府は、2025年度の国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化及び債務残高対 GDP 比の安定的な引下げという財政健全化目標に向け、骨太 2018 において、2019 年度から 2021 年度の基盤強化期間における以下の歳出改革の方針（いわゆる「目安」）を示し、これに沿って予算編成を行ってきた¹⁹。〔資料 I - 0 - 11 参照〕

- 社会保障関係費については、実質的な増加を「高齢化による増加分」に相当する伸びに収める。
- 非社会保障関係費については、これまでの歳出改革の取組を継続する。
- 地方の歳出水準については、その一般財源の総額について、実質的に同水準を確保する。

この分野ごとの歳出の目安は、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年（2015 年）6 月 30 日閣議決定）に基づき、平成 28 年度（2016 年度）から平成 30 年度（2018 年度）までの予算編成について初めて設定され、骨太 2018 に引き継がれたものである。そこで、その成果を見るため、目安設定前の平成 27 年度（2015 年度）当初予算の歳出と、新型コロナの影響を受ける前の令和 2 年度（2020 年度）当初予算の歳出とを比較してみる。〔資料 I - 3 - 2 参照〕

¹⁸ 令和 3 年度（2021 年度）の消費税増収分 13.4 兆円（軽減税率制度による減収影響を除く）のうち、幼児教育無償化等を含む社会保障の充実には 3.9 兆円、後代への負担のつけ回しの軽減には 5.1 兆円が充てられる。なお、臨時・特別の措置は、令和元年度（2019 年度）当初予算において 2.0 兆円、令和 2 年度（2020 年度）当初予算において 1.8 兆円計上されている。

¹⁹ 諸外国においては、例えば次のような複数年の歳出改革の方針等を設定する取組もみられる。

- ・ イギリス：スペンディング・レビュー（政府内の取決め）の中で、原則複数年の省庁ごとの裁量的・政策的経費の上限を設定
- ・ ドイツ：中期財政計画（閣議決定）の中で、複数年の省庁ごとの歳出・歳入の大枠と主要経費の指針を設定
- ・ フランス：複数年財政計画法の中で、複数年の歳出総額上限及び政策分野ごとの歳出上限を設定

その際、社会保障・税一体改革に伴う措置や消費税率引上げ時の経済変動緩和のための臨時・特別の措置といった目安の対象外の歳出を除き、目安が作用した歳出についてその動向を見てみると、

- 社会保障関係費は実質的な伸びを高齢化による増加分におさめるとの目安に従って、毎年度制度改革・効率化に取り組んだ結果²⁰、社会保障関係費の伸びが 0.7 兆円抑えられ、5年間で「高齢化による増加分」に相当する 2.4 兆円の増加にとどまっている。
- 非社会保障関係費は5年間で 0.2 兆円の増加、地方の歳出は5年間で 0.3 兆円の地方交付税交付金等の増加にそれぞれ抑制されている。

こうした目安による歳出の規律付けには、プライマリーバランスの改善のほか、当初予算の編成を通じて、社会保障の制度改革・効率化を推進するうえで、重要な意義があったことが分かる²¹。その他、スクラップ・アンド・ビルドを通じた省庁・分野を超えたメリハリ付け、歳出の質を高める取組等を進めるインセンティブとなるという意味で、各歳出分野の規律として作用する効果も期待できる²²。〔資料 I - 3 - 3 参照〕

（2）「基盤強化期間」後の歳出改革の取組（歳出の目安）

内閣府の本年1月の中長期試算では、新型コロナへの対応により、足もとのプライマリーバランス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、税収も以前の状態に戻っていくと想定されている。一方で、成長実現ケースの下でこれまでと同様の歳出改革を続けた場合でも、プライマ

²⁰ 制度改革・効率化として、具体的には、介護納付金の総報酬割の導入・拡大（平成 29 年度～令和 2 年度）や、従来 2 年に一度であった薬価改定を毎年とするなど様々な改革を積み重ねてきたほか、「全世代型社会保障改革の方針」（令和 2 年（2020 年）12 月 15 日閣議決定）にて、後期高齢者の患者負担割合を見直すことを決定したところ。

²¹ 財政健全化の進捗状況の把握、財政健全化に向けた具体的方策の効果の検証、2.（3）のような異なる前提を置いた試算やより長期の試算を用いた将来の財政状況の検証を不断に行っていくことも、財政健全化を前に進めていく上で重要である。

²² 今回の新型コロナへの対応では、歳出の規律が働きにくかったために、時間的制約の中、政策効果の事前検証や執行面での課題が残ったことが否定できない。

リーバランスの黒字化は令和8年度（2026年度）と見込まれている。したがって、財政健全化目標の達成に向けて、歳出改革の取組を緩める状況にはない。〔資料 I - 3 - 4 参照〕

2.（1）で述べたように、今後、令和4年度（2022年度）から団塊の世代が後期高齢者になり始め社会保障関係費の増加が見込まれること等を踏まえれば、財政健全化目標の達成に向け、少なくともこれまでの歳出改革の取組を継続する必要がある。〔資料 I - 2 - 1 参照〕

その際、中でも、社会保障の見直しは、法律改正を伴う制度改革を必要とするものが多く、複数年度で多段階に施行されるものもあるなど、複数年度にわたって継続的・安定的に取り組む必要があり、とりわけ、後期高齢者の急増が続く令和4年度（2022年度）からの3年間については一貫した改革努力が求められる。〔資料 I - 2 - 1 参照〕

このことを踏まえれば、少なくとも、令和4年度（2022年度）から3年間、これまでの基盤強化期間における歳出の目安を継続することにより、歳出改革を引き続き実施していくことを政府には強く求めたい。

特に高齢化が進む中で、中長期の社会保障制度改革の工程表を描き、優先順位を明確にして、KPI（重要業績評価指標）を設定した上で厳格な進捗管理を行うことで、個別の改革を一つでも多く着実に実現し、より一層歳出改革を強化することも重要である。

また、プライマリーバランスの黒字化に向けては、当初予算のみならず補正予算も一体として着実に歳出改革の取組を進めていかねばならないことは言うまでもない。仮に機動的な対応が求められる場合であっても、補正予算の編成に当たっては、引き続き、緊要性等の要件を満たしているか、真に有効で必要な措置となっているか等を慎重に見極めるとともに、事後的に効果を検証する必要がある。〔資料 I - 3 - 5、6 参照〕

（3）歳出改革に当たっての具体的考え方

歳出改革の実行に当たっては、社会保障の受益（給付）と負担のアン

バランスの解消による社会保障制度の持続性の確保、将来世代への負担の先送りの縮減といった視点に加え、日本経済の中長期的・持続的な成長力の強化に向けた視点も求められる。

この点に関し、昨秋の建議では、少子化対策や女性・高齢者の労働参加を促す取組は重要であるものの、当面の人口減少や生産年齢人口の減少は不可避であり、持続的な経済成長のためには日本経済の生産性を高めていくことが必要であることを指摘した。〔資料 I - 3 - 7 ~ 11 参照〕

現在、政府として、日本経済の中長期的な成長力や生産性を高めていくため、グリーン、デジタルの分野に力を入れており、これらに予算の配分を重点化することは必要である。一方で、経済の 25% を占めるにすぎない公需だけで持続的な経済成長を起こせないことは自明である。財政支出が必要となる場合でも、課題解決に向け個人や企業の行動変化を促すため規制・制度等の改革とセットで行うことや、企業や家計の有する資金を最大限活用することを通じ、経済に与える効果を最大化しなければならない。また、その際、データに基づく政策立案を徹底しワイズスペンディングの考え方で効果的・効率的な予算とすること、スクラップ・アンド・ビルドを徹底し、省庁の垣根を超えて予算の重点化を図ることなどの取組を徹底する必要もある。

財政健全化や生産性向上に向けた各分野における歳出改革の方向性は II で詳述するが、ここでは、共通してみられる論点として、①人口減少下での行政の効率化と質の両立、②民間資金の最大限の活用、③データの整備・利活用によるエビデンスに基づく政策立案（以下「EBPM²³」という。）の推進、④新たな財政支出が必要な場合の対応、をとりあげることとしたい。

なお、冒頭でも指摘したように、歳出の各分野における個別の改革の確実な実行によって問題を解消することが、危機対応力を高め、ひいて

²³ Evidence Based Policy Making の略。①政策目的を明確化させ、②その目的のため本当に効果がある行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組。

は国民にとってもダメージの低減につながることも改めて強調しておきたい。

① 人口減少下での行政の効率化と質の両立

当面の人口減少が不可避である以上、人口増加を前提とした政策資源・人的資源の配分は困難であることから、これまで以上に資金・人材の効果的・効率的な配置という視点、ICT（情報通信技術）・AI（人工知能）等の活用によってより少ない資金・労働力で公的資金が支出される分野のサービスの質を維持していくという視点が重要である。例えば、以下のようなことが考えられる。

- 人口当たり病院数・病床数が諸外国に比べ多いために病院・病床当たりの医療従事者数が手薄となるなど医療資源が散在している現状に対して、現役世代が急減する我が国では、医療従事者の更なる増加という選択肢には限界があり、医療機関間の役割分担の徹底、再編・統合等で、効率的な医療提供体制を構築することで、医療の質を改善する。
- 高齢化による介護需要の増加を前に、介護人材の確保のみならず、ICT化等による業務の効率化、配置基準の緩和を進めていくことで、サービスの質を確保しつつ、より少ない労働力でサービスを提供できるようにしていく。
- 行政のデジタル化・DXにより、行政の効率化と行政サービスの質の改善を両立する²⁴。その際、マイナンバーカードの普及と利活用を促進する。地方公共団体の情報システムの標準化・共通化を通じて、業務自体も標準化・共通化し、デジタル化・DXの強みを生かして、手続きの簡素化・迅速化や行政の効率化を達成するとともに、行政サービスの質を改善させる。またデジタル化・DXと足並みをそろえて、業務の集約化や広域連携等にも取り組む。
- 教育分野において、1人1台端末によるAI教材の活用等や、ICTの

²⁴ 今般の新型コロナ対応の中で、例えば特別定額給付金の迅速な支給に課題が見られたなど、行政のデジタル化の遅れが浮き彫りとなった。

活用による校務の効率化等を進めていくことで、教育の質の改善と教員の負担軽減を図っていく。

- 社会資本整備について、費用便益分析を始めとする事業評価を厳格化するとともに、ソフト対策を前提とした防災・減災対策や、病院、学校や上下水道なども含む公共施設等の統廃合も視野に入れた²⁵居住域のコンパクト化等を通じインフラの維持管理コストの増加を抑制する。
- 米・水田農業において、需要の縮小のみを前提とする政策から脱却し、輸出拡大等の新市場開拓に挑戦する農業者の生産性・競争力の向上を後押しする。

② 民間資金の最大限の活用

新型コロナ以前から、諸外国に比べて、企業部門は資金余剰状況が長く続いており、加えて新型コロナへの対応を通じて、家計の貯蓄も増えている。また、民間は、政府と比べ、効率的な経済主体として将来性のある事業を選別する能力を有している。意欲ある民間企業・個人が自らの資金を投資するようにしていくことが、民需主導の持続的な経済成長や生産性の向上への早道であり、民間投資を促すような仕組み作りに早急に取り組むべきである。〔資料 I - 1 - 11、12、I - 3 - 12 参照〕

令和2年度（2020年度）第3次補正予算においては、ポストコロナの経済構造の転換に向け、複数年度にわたり事業を行う基金が複数設置されている。こうした基金については、民間資金による投資を促すものとなっているかという点や、付加価値生産性の向上につながっているかという点について、執行の途中段階でも丁寧にチェックしていくことが重要である。〔資料 I - 3 - 13 参照〕

逆に、こうしたチェックが十分に行われず、安易に財政支出を行えば、公的資金への依存を招いて民間の自主的なリスクテイクの意欲を失わせ、持続的な経済成長を阻害しかねない。

²⁵ 公共施設等の集約化を図る際には、拠点整備等を支援する各省の施策が適切に連携すべきである。

また、ESG（環境・社会・ガバナンス）投資や、社会にポジティブな変化を生み出すこと自体を目的とするインパクト投資の考え方が徐々に普及しており、そのための評価基準や情報開示のルールの整備が進むことで、市場を通じリターンを得ながら民間資金を様々な社会課題の解決に活用していくことが期待される。さらにクラウドファンディングにより、市場を通じることなく、課題を解決したいという想いと資金提供者をつなぐ仕組みも広まりつつある。このような新たな民間資金の流れが増加することも持続的な経済成長に向けての重要な鍵と考えられる。

③ データの整備・利活用による EBPM の推進

今回の新型コロナに対する対応を通じて、データや現場の実情を踏まえた政策立案の重要性が改めて浮き彫りになったところであり、EBPM や、ワイズスペンディングの考え方を徹底し、効果的な財政支出につなげるようにすべきである²⁶。その際のデータの整備・利活用²⁷としては、例えば、以下のようなものが考えられる。

- 医療機関の経営状況を把握するにあたって、2年に1回、サンプル調査の医療経済実態調査に加え、毎年度医療法人から提出されている事業報告書等について、紙ではなくアップロードによる提出を可能とするとともに、データベースとして整備を行う。また、介護サービス事業者についても、事業報告書等の報告・公表を義務化し、医療法人全体や介護サービス事業者の経営状況の「見える化」を推進する。
- 小学校 35 人以下学級の導入に際し、義務標準法改正法の附則に沿

²⁶ 近年の骨太方針では EBPM を推進し、予算の質の向上と効果検証に取り組むこととされており、例えば、「経済財政運営と改革の基本方針 2020」（令和 2 年（2020 年）7 月 17 日閣議決定）では、「EBPM の仕組みと予算の重点化...等の予算編成との結び付きを強化することにより、ワイズスペンディングを徹底する」とされている。予算事業における EBPM の実践として、予算プロセスや行政事業レビューにおいて、ある政策目的から遡って政策手段の実施に至るまでの論理的なつながりを可視化（図式化）したロジックモデルの活用が進められている。（令和 3 年度（2021 年度）予算編成プロセスでは、財務省主計局への説明において 161 事業で活用。）

²⁷ 本年 5 月に成立した「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」の中で、地方公共団体の個人情報保護制度について、全国的な共通ルールが規定された。今後、改正法の下で、個人情報保護とのバランスを図りつつ、適切なデータ利活用が進められることが期待される。

って、学級規模の引下げが学力の育成その他の教育効果に与える影響の実証研究を行う。

- 地球温暖化対策事業について、費用対効果の高いものへの重点化等を行うために、各事業の CO₂ 削減効果や費用対効果の「見える化」を図る。

④ 新たな財政支出が必要な場合の対応

新たな財政支出が必要な場合には、既存歳出のスクラップや歳出全体のメリハリ付けによって財源を捻出するのが基本であるが、それでもなお、財政支出の純増が必要と判断される場合は、聖域を設けることなく、しっかりと安定的な歳入財源を確保し、ペイアズユーゴー原則²⁸を徹底する必要がある。なお、米国においては米国雇用計画等の財源を税制改正等により全額賄う方針が発表されており²⁹、また、EU（欧州連合）においてはコロナ危機からの経済復興に当たり加盟国を支援するための「次世代の EU」資金（NGEU）のために発行される EU 共通債券の償還財源としてプラスチック賦課金等を導入済または検討することとされている³⁰。さらに、イギリスでは、新型コロナウイルスが感染拡大する下で悪化した財政状況に鑑み、税制改正による増収案が発表されている。我が国の財政運営に当たっては、こうした諸外国の動きも参考にしていくなすべきである。〔資料 I - 3 - 14~17 参照〕

²⁸ 歳出増または歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保するという原則。

²⁹ 米国雇用計画（令和 3 年（2021 年）3 月 31 日公表）と米国家族計画（令和 3 年（2021 年）4 月 28 日公表）を合わせた経済再生プランの歳出全体について、税制改正、課税執行強化により全額賄う方針が示されている。なお、米国においては、別途、コロナ対応のための経済対策（「The American Rescue Plan」令和 3 年（2021 年）1 月 14 日公表）が 3 月 11 日に成立している。

³⁰ EU におけるプラスチック賦課金は、気候変動対策にも充てられる「次世代の EU」資金の財源確保という目的のほか、個人や企業の行動変化を促す効果も有していると考えられる。

II. 主要分野において取り組むべき事項

1. 社会保障等

令和3年度（2021年度）予算における社会保障関係費は、従来2年に1度であった薬価改定を毎年とするなど様々な改革を積み重ねることで、社会保障関係費の実質的な伸びを「高齢化による増加分におさめる」という方針を着実に達成した³¹。

しかしながら、我が国の社会保障制度は、引き続き受益（給付）と負担の不均衡という構造的な問題を抱え、財政悪化の最大の要因となっている状況に変わりはない。新型コロナへの対応には引き続き万全を期すとともに、こうした構造的な問題に対処する社会保障改革の歩みを止めてはならない。

すなわち、我が国の社会保障制度は、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ながら、現実には後期高齢者医療・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。特に近年、公費負担の比重の大きい後期高齢者医療・介護給付費の増加に伴い、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りされている。その結果、受益（給付）と負担の対応関係が断ち切れ、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^{けんせい}を期待できないまま、受益（給付）の増嵩^{ぞうそう}が続いている。〔資料Ⅱ－1－1参照〕

OECD（経済協力開発機構）諸国との比較でも、我が国社会保障の現状は、受益（給付）と負担のバランスが不均衡の「中福祉、低負担」と言うべき状況にある。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

³¹ 令和3年度（2021年度）予算における社会保障関係費は、令和2年度（2020年度）の社会保障関係費（新型コロナの影響を受けた医療費動向を踏まえ医療費にかかる国庫負担分を▲2,000億円程度減少させたベース）と比較し、+3,500億円程度となった。

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、制度の持続可能性を確保するための改革は、急務である。〔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。負担面からの取組としては、「社会保障と税の一体改革」の下で消費税率が令和元年（2019年）10月に10%に引き上げられた。もっとも、これまでも当審議会で指摘してきたとおり、この消費税率の引上げは、財政と社会保障制度の持続可能性の確保に向けた長い道のりの一里塚に過ぎず、今後とも必要な財源の確保に向けて検討する必要がある。受益（給付）面では、近年、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努力（「目安」に沿った予算編成）が続けられている。団塊の世代が後期高齢者になり始める令和4年度（2022年度）以降、取組を強化していく必要があり、手綱を緩めることがあってはならない。

〔資料Ⅱ－1－3～6参照〕

ここの「目安」の仕組みでは、国の負担（公費）を調整対象としており、給付費を対象としてこなかった。保険料負担と異なり、公費負担はその大半が特例公債によって賄われていることを踏まえれば、調整対象として給付費より公費を優先することは、社会保障の受益（給付）と負担の不均衡を解消し、制度の持続可能性の確保と財政健全化を進めるために適切であり、今後も継続・強化することが不可欠である。

しかし、①現行の規律は数年刻み³²であるうえ、②基本的に、公費の水準と給付費の水準が連動するため、公費を抑制しようとするすると給付費の抑制が必要となる³³。その結果、国民が我が国の社会保障制度から得

³² 前述のとおり、政府は、2025年度の国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化及び債務残高対GDP比の安定的な引下げという財政健全化目標に向け、骨太2018において、2019年度から2021年度の基盤強化期間における歳出改革の方針（いわゆる「目安」）として、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」に相当する伸びに収めるとの規律を示し、これに沿って予算編成を行ってきた。

³³ 社会保障給付費の抑制なく公費の抑制を果たそうとする議論には一定の限界がある。具体例を挙げれば、女性や高齢者の労働参加が保険料収入の増加をもたらすことによる財政収支の大幅な改善に期待されることがある。しかしながら、こうした公費負担の軽減効果が生じるに

られる受益（給付）の水準を、中長期的・安定的に予測することが困難となっている。

一方、保険料負担については、受益者の負担となるため、その変化がシグナルとして捉えられ、受益（給付）の水準を調整する牽制作用が働きやすい。こうした作用の下に給付の適正化を図りつつ、公費の抑制につなげていくことが望ましい。このように、現行の公費の規律の継続・強化にとどまらず、保険料負担分も含めた給付費水準も調整対象とするよう、規律を強化する必要がある。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

引き続き、社会保障制度改革の工程表を描き、改革を進捗させていく重要性が変わることはない。当審議会としては、令和3年度（2021年度）をもって終了する「基盤強化期間」の先を見据え、以下、年金、医療、介護・障害福祉、子供・子育て、雇用・生活支援、水道の各政策分野について、新たな「経済財政運営と改革の基本方針」に盛り込まれるべき具体的な改革の方向を示す。

（1）年金

年金制度については、長期的な年金財政の枠組みが構築され、給付と負担の均衡が相対的に確保されている。

すなわち、平成16年（2004年）の年金制度改革において、将来の保険料負担の上限を固定し、マクロ経済スライドの導入等により、その保険料上限による収入の範囲内で給付水準を自動的に調整する仕組みが確保された。〔資料Ⅱ－1－8、9参照〕

にもかかわらず、実質賃金が低下する中において、賃金変動に合わせて改定する考え方がルールとして徹底されておらず、マクロ経済スライ

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大きく引き下げていく制度改革がなされることが前提となる。そのような改革がなされない場合は、給付費総額の増嵩（ぞうすう）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。そこに税財源が十分に確保されず公債に依存している状況が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。

ドによる調整も発動されなかった。このことから³⁴、平成 16 年（2004 年）の財政再計算時の想定に比べ、調整期間が長期化してしまった。

〔資料Ⅱ－1－10 参照〕

こうした状況を踏まえ、平成 28 年（2016 年）の年金改革法においては、マクロ経済スライドの調整期間の長期化を防ぎ、将来の給付水準を確保するため、賃金変動が物価変動を下回る場合には賃金変動に合わせて改定する考え方を徹底³⁵することとした。同時に、名目下限措置³⁶を維持しつつ、マクロ経済スライドの未調整分³⁷をキャリーオーバーする仕組みを導入³⁸した。令和 3 年度（2021 年）の年金額改定においては、賃金変動（▲0.1%）が物価変動（±0%）を下回ったため、賃金変動に合わせた改定が実施され（年金額改定率▲0.1%）、早速平成 28 年（2016 年）改正の効果が発揮された。その一方、マクロ経済スライドのキャリーオーバー分は令和元年度（2019 年度）の年金額改定で解消していたが、令和 3 年度（2021 年度）の年金額改定において再び未調整分のキャリーオーバーが発生することとなった。〔資料Ⅱ－1－11 参照〕

また、令和 2 年（2020 年）の年金制度改正法においては、将来の給付水準の向上にも資するよう、働き方の多様化を踏まえた短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大（企業規模要件を従業員 500 人超の企業から 50 人超の企業まで段階的に引下げ³⁹）を行うこととした。そのほか、就労期の長期化による年金の給付水準の確保・充実を図るため、年金の受給開始時期の選択肢を拡大し、繰下げ受給開始時期の上限を 70 歳から 75 歳へ引き上げる等の見直しを実施した。〔資料Ⅱ－1－12 参照〕

令和元年（2019 年）財政検証の結果では、経済成長と労働参加が進む

³⁴ マクロ経済スライドによる調整が発動したのは、これまで、平成 27 年度（2015 年度）、令和元年度（2019 年度）、令和 2 年度（2020 年度）の 3 回。

³⁵ 令和 3 年（2021 年）4 月から施行。

³⁶ 名目下限措置とは、マクロ経済スライドによって前年度よりも年金の名目額を下げないようにする仕組みのこと。

³⁷ マクロ経済スライドの未調整分とは、名目下限措置の仕組みの下で、年金額の改定に反映しきれなかったマクロ経済スライドの調整率のこと。

³⁸ 平成 30 年（2018 年）4 月から施行。

³⁹ 令和 4 年（2022 年）10 月から従業員 100 人超規模の企業まで適用され、令和 6 年（2024 年）10 月から従業員 50 人超規模の企業まで適用される。

ケースにおいて、マクロ経済スライドの調整終了時に所得代替率 50%以上が維持され、年金財政の持続可能性が確認されている。とはいえ、将来世代の給付水準を更に向上させていく必要があり、これまで述べた累次の制度改革の到達点等を踏まえ、以下の諸課題について、遅滞なく検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－13 参照〕

① 被用者保険の更なる適用拡大

被用者保険の適用拡大については、現在被用者でありながら国民年金の加入となっている短時間労働者等の将来の年金水準を直接的に引き上げることで非正規雇用を巡る問題の改善につながる。また、労働者の働き方の選択に中立的な制度の実現に資する面がある⁴⁰など、現下の状況に照らして社会経済的意義も大きい。令和2年（2020年）の年金制度改革法の施行状況を踏まえつつ、企業規模要件の撤廃や、適用業種等その他の適用要件の見直しも含め、更なる適用拡大を推進する必要がある⁴¹。

② マクロ経済スライドの名目下限措置の撤廃

マクロ経済スライドについては、これを適切に発動することが将来世代の給付水準を確保するために重要であり、平成28年（2016年）の年金改革法で導入されたキャリーオーバーの効果を注視しつつ、名目下限措置の撤廃を検討する必要がある。

③ 保険料拠出期間の延長

基礎年金の保険料拠出期間を65歳までの45年間に延長することについても、平均余命が延長し、生涯現役で活躍できる社会が目指されてい

⁴⁰ 給付は増えず国民年金保険料負担が新たに生じる被扶養認定基準（年収130万円）に直面している第3号被保険者にとっては、適用拡大が行われれば、被用者保険に加入することで給付増を享受しつつ、扶養から外れて就業調整が不要となることから、自らの希望する働き方を実現できるようになる意義もある。

⁴¹ 被用者保険の適用拡大は、国保に加入する短時間労働者等の被用者保険への加入に伴う短期的な国庫負担の減少をもたらす一方、将来的には年金の給付水準の上昇に伴う国庫負担増を伴うことに留意する必要がある。

る中であって、給付水準の維持・向上を図る上で意義があると考えられる。ただし、現行制度を前提とすれば、大幅な国庫負担の増加を伴うものであり、これに見合う財源を確保せずに制度改正を行うことは不適當であるため、延長分をすべて保険料財源で賄うことを含め、財源の確保の在り方とあわせて検討する必要がある⁴²。

(2) 医療

① 総論

医療分野では、保険財政における給付と負担の不均衡は拡大の一途を辿る中、公費負担の増加を招いており、その是正が強く求められる。

経緯を振り返れば、医療給付費の伸びについて、かつて（平成 17 年（2005 年））、経済財政諮問会議等において「（経済規模に対応した）マクロ指標による政策目標」の設定が目指されたことがある。その際、厚生労働省は、「生活習慣病の予防の徹底」、「平均在院日数の短縮」といったミクロの施策による政策目標を代案として主張し、これらにより、「将来における公的保険給付費の規模を現行見通しよりも低いものにとどめることができる」との試案を示した。結局、同年末の「医療制度改革大綱」では、医療費適正化について「生活習慣病対策や長期入院の是正など」ミクロの施策に取り組む「個別積上げ方式」が採用された。マクロ指標については、「中期を含め、将来の医療給付費の規模の見通し」を目安となる指標とし、一定期間後、実績と突き合わせ、その検証結果を施策の見直しに反映させる扱いにとどめられ、この方針に沿って医療費適正化計画も組み立てられた。〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

その効果は、ミクロの施策の柱とされた「生活習慣病対策」について、

⁴² 令和元年（2019 年）財政検証における試算では、国庫負担は制度改正後から徐々に増加し、将来的には年間 1 兆円前後（令和元年度（2019 年度）価格）の増加となる。

なお、令和 2 年（2020 年）12 月 25 日の社会保障審議会年金数理部会では、部会における検討のため、厚生労働省から、「基礎年金拠出金の仕組みを見直し、基礎年金と報酬比例に係るマクロ経済スライドの調整期間を一致させた場合」の追加試算が示されている。具体的な制度改正の内容も示されておらず、次の制度改正に向けて特段取り上げる段階にはないものの、国庫負担の増加が見込まれる試算であり、慎重に検討する必要がある。

当時の厚生労働省の試算では、平成27年度（2015年度）には0.7兆円、令和7年度（2025年度）には2.2兆円の医療費適正化が可能と示されていた。その後、厚生労働省のワーキンググループによるNDB（ナショナル・データベース）の分析⁴³の結果判明した1人当たりの影響額を基に社会保障制度改革推進本部の医療・介護情報の活用による改革の推進に関する専門調査会が検証したところ、特定健診・保健指導の実施率向上による効果額は医療費ベースでわずか200億円（1人当たり6,000円）と試算された。これが各都道府県の第3期医療費適正化計画に反映されている。他方、特定健診・保健指導については、毎年度多額の予算（令和3年度（2021年度）予算で222億円、地方費も入れた公費ベースでは391億円）が投じられている。日本の健診はOECDでも厳しい指摘を受けているが、特定健診・保健指導については、昨年末の行政改革推進会議でも、改めて事業効果について検証し、在り方を検討することと指摘された。〔資料Ⅱ－1－15参照〕

もう1つのミクロの施策の柱である「平均在院日数の短縮」について、当時の厚生労働省の試算では、平成27年度（2015年度）には1.3兆円、令和7年度（2025年度）には3.8兆円の医療費適正化が可能と示されていた。平均在院日数の減少は見られたものの⁴⁴、なお先進諸国に比して長く、また、相対的に総病床数や病床利用率は減少していないため、医療費適正化効果は限定的と考えられ、実際、入院医療費対GDP比は増嵩^{ぞうすう}している。現在、入院医療費は地域医療構想の取組によって効率的な医療提供体制が実現すれば適正化されることとなっているが、地域医療構想と医療費適正化計画が明確には関連づけられてないため、その実効性を期待しがたい状況となっている。

そして何より、厚生労働省の試算において、平成27年度（2015年度）

⁴³ 厚生労働省の「特定健診・保健指導の医療費適正化効果等の検証のためのワーキンググループ」では、NDBから平成20年度から平成25年度（2008年度から2013年度）の特定健診・保健指導データを用いて364保険者の被保険者19万人程度を対象に分析。

⁴⁴ 先進国では、外来治療が主流の手術（白内障、扁桃摘出術）やがんの化学療法は平均在院日数の計算に含まれない一方、日本では、それらの多くを短期間の入院で実施し平均在院日数の計算に含めているため、平均在院日数が押し下げられていることにも留意する必要。

6.0%、令和7年度（2025年度）6.7%にとどまると見通されていた医療給付費対GDP比は足もと7.25%（平成30年度（2018年度））であり、厚生労働省の令和7年度（2025年度）見通しを既に突破している。平成17年（2005年）末以降の医療費適正化の枠組みが、エビデンスに基づかない実効性を欠くものであったことが明らかになっており、マクロ指標による政策目標の設定も含め、15年来の医療費適正化の蹉跌からの立て直しが求められている。〔資料Ⅱ－1－16参照〕

② 効率的で質の高い医療提供体制の整備

我が国は、積年の課題とされてきた医療提供体制の効率化に向けた取組の進捗が捗々しくない中で新型コロナの感染拡大を迎えた。医療資源が散在し、手薄な人的配置となっており、医療機関相互の役割分担や連携等に課題を抱える現状の体制では、感染者の増加に十分に対応しきれない実情がある。国民の医療提供体制に対する関心が高まっている今こそ、地域医療構想の実現を加速させ、効率的な医療提供体制への改革と医療の質の改善の両立を目指すべきである。

ア) これまでの取組

当審議会は、かねて、都道府県別の入院医療費と病床数の強い相関を指摘してきたが、厚生労働省の分析でも、1人当たり医療費の地域差と相関が高いのは、高齢者の就業率等の患者側の要因より、医療提供体制側の供給要因である。医療費は平均在院日数との相関よりも病床数との相関が高く、平均在院日数という一面でなく病床を含めた医療提供体制そのものを効率化していく視点が不可欠である。このことが医療の質に負の影響をもたらすものではないことは、人口当たり病床数の多い都道府県ほど平均寿命が長いといった関係は見られないことや、諸外国において病床数の減少と平均寿命の延伸を両立してきたことから明らかである。〔資料Ⅱ－1－17参照〕

具体的な我が国の医療提供体制の問題点はかねて指摘されてきたが、要すれば、我が国は人口当たり病院数・病床数が諸外国に比べ多いため

に、病院・病床当たりの医療従事者数が手薄となるなど医療資源が散在している。そのことが病院勤務医・看護師の長時間労働をもたらすとともに、一人ひとりの患者への十分な対応が阻まれることにより、患者がその状態に合った医療を必ずしも受けられず、「低密度医療」を招いてきた可能性がある⁴⁵。その結果として入院期間が長期化すれば、患者のQOL（生活の質）を低下させるものでしかない。精神病床が我が国の病床数を押し上げている事実はあるが、精神医療においてこそ、病床数の多さや平均在院日数の長さが医療の質ひいては患者のQOLに結びついていない可能性があるほか、自殺率の高さなどの課題もある。〔資料Ⅱ－1－18参照〕

こうした状況のもと、人口減少と高齢化による医療需要の質・量の変化に備え、効率的で質の高い医療提供体制の整備を構築しておくことは積年の課題である。レセプトデータ等の医療情報を活用し、医療資源投入量等を基準として、医療機能ごとに令和7年（2025年）の医療需要と病床の必要量を推計し、それを基に各都道府県において地域医療構想が策定された⁴⁶。具体的には、人口減少・高齢化で急性期患者は大きく減少すること⁴⁷や回復期の必要量が増加すること⁴⁸を踏まえ、国民の医療ニーズに沿って病床を機能分化することが求められてきた。また、その際、医療機関が自らの医療機能を選択して報告する病床機能報告との差異を踏まえ、急性期を選択して報告しながら実際には医療資源投入量が少ない病床（いわゆる「なんちゃって急性期」の病床）については、在り方の見直しが迫られてきた。厚生労働省は、一昨年秋には、公立・公的病院等について診療実績を分析し、それに基づいて具体的対応方針の再検証が必要な424病院名を公表した⁴⁹。その再検証について令和元年度（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

⁴⁵ 単純計算で臨床医は1人で5床（欧米では1～2床）は診なければならない計算になる。

⁴⁶ なお、精神病床は、地域医療構想の除外とされている。

⁴⁷ 令和元年（2019年）に報告されている高度急性期・急性期患者用病床71万床について、令和7年（2025年）の必要量は53万床と見込まれる。

⁴⁸ 令和元年（2019年）に報告されている回復期病床19万床について、令和7年（2025年）の必要量は38万床と見込まれる。

⁴⁹ 暫定版。その後精査により436病院が再検証対象医療機関となった。

令和2年（2020年）秋ごろまで）を基本として議論を進めることとされていた。〔資料Ⅱ－1－19 参照〕

イ）新型コロナ感染拡大時の医療提供体制の状況

こうした状況下において、新型コロナの感染拡大を迎えた。まずは、感染拡大が繰り返し生じている中、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。

我が国は、地域医療構想の進展が捗々しくない段階であり、人口当たりの病院数・病床数が多く、人口当たりの感染者数は英米の10分の1以下であるにもかかわらず、医療提供体制が逼迫する^{ひっばく}という問題が生じている。本年1月8日に先んじて今般の緊急事態宣言の対象となった一都三県（以下「一都三県」という。）ですら、直前の昨年末時点での療養病床等を除いた一般病床全体の使用率は低下していた。使用されていない病床の割合が増えたにもかかわらず、新型コロナ病床への受入れが十分なものとはならず、療養先を調整している新型コロナ感染者が増加するという状況が生じた⁵⁰。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

一都三県のみならず、緊急事態宣言直前の昨年末時点の全国の病床使用率は、医療提供体制の逼迫が指摘されているもとの、前年よりも低下している状況であった。使用されていない病床はあっても専門医・看護師など医療従事者などに不足があったため、十分な数の患者を受け入れられなかった可能性がある。医療機関全体では、病床当たり医療従事者が少ない医療機関ほど受入実績が少ない傾向が見られ、人口当たりの病院・病床数が多いために、医療資源が散在し、手薄な人的配置となっている我が国医療提供体制の脆弱さの一端が明らかになったと言えよう。

〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

他方で、地域別に検証は必要なものの、相対的に多い病床当たり医療従事者を抱えながら新型コロナ患者を受け入れていない医療機関が存在

⁵⁰ 東京都では、1月17日に入院・療養等調整中の患者が最大7,700人を超えた。

した。また、一都三県において、①大学病院における中等症・軽症病床の病床利用の半数程度が酸素不要患者、無症状症例の患者や疑い患者であったとの調査結果や、②公立病院の新型コロナの入院患者の半数が軽症の患者であったとの調査結果がある。これらの軽症・無症状患者を他の病院における療養や宿泊療養、自宅療養とすることで適切に対応できていれば、これらの病院でより多くの新型コロナ重症患者等を受け入れることができた可能性が高い⁵¹。また、これらの調査において後方支援体制が整っていないとの回答も多い。急性期を過ぎて高度な医療機関での治療を要しない患者等の入院期間の長期化を防ぎ、病床の回転率の向上については新型コロナ患者の受入拡大につなげるためには、回復後の患者等に対応する後方支援医療機関の確保も重要となる。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

続いて医療従事者に対する新型コロナによる影響に着目する。医療提供体制の逼迫期の医療従事者の繁閑にはばらつきがあり、新型コロナに対応する一部の医療従事者に負担が集中する一方、医療従事者全体としては、必ずしも労働時間が増大していない実情が窺^{うかが}われる。労働時間の減少は働き方改革の観点から歓迎すべきことであるが、労働時間が減少している医療従事者も一定割合存在していたことになる。新型コロナ以外の疾病や医療需要の状況については、全体として見れば、死者数（速報値）が11年ぶりに対前年比減少した。昨年11月までのデータを見る限り超過死亡・過少死亡も欧米とは異なる状況となっていることから、医療従事者に対するニーズが減少した可能性があるということであろう。

これらは、平時の医療提供体制についてかねて指摘されていたとおり、医療機関相互の役割分担の徹底や連携体制の構築、そして人的資源を含む医療資源の最適配分といった点で我が国医療提供体制が数々の課題を抱えており、それが有事において浮き彫りになったことを示唆している。

⁵¹ 厚生労働省は、2月16日に事務連絡を発出し、重症者に対応する高度な医療機関として大学病院を、中等症患者に対応する中核的な医療機関として大都市圏を擁する都道府県等における公立・公的医療機関を例示したものの。

〔資料Ⅱ－1－23 参照〕

加えて、世界有数の我が国の外来受診回数多さは、我が国の医療保険制度の特徴であるフリーアクセスの1つの表れとされてきた。昨年秋以降の発熱患者への対応としては、診療報酬等の特例措置を講じつつ「診察・検査医療機関」（以下「発熱外来」という。）を地域ごとに指定した。そして、発熱等の症状が生じた患者は、まずはかかりつけ医等の地域での身近な医療機関に電話相談し、相談する医療機関に迷う場合には「受診・相談センター」に電話相談して、発熱外来の案内を受けて受診する仕組みとしていた。しかしながら、かかりつけ医等がないこと、「受診・相談センター」に連絡が繋がりにくいこと、こうした状況下で具体的な発熱外来が周知されていないことなど、発熱患者の一次的な外来医療へのアクセスには実際にはハードルが存在している可能性がある。

これまで述べた、新型コロナ患者の療養先の調整の発生、重症用病床の重症患者以外による利用さらには発熱外来等へのアクセスの問題などは、患者がその状態に合った医療を必ずしも受けられていない、あるいは受けられにくい状況が生じたことを意味している。足もとの状況への対応を適切に図る一方で、医療提供体制の改革を通じて質の改善を図り、国民が必要な時に必要な医療にアクセスできる医療提供体制に改革していくことは急務である。〔資料Ⅱ－1－24 参照〕

ウ) 新型コロナを踏まえた医療提供体制の在り方

病院数・病床数の多さに比して医療従事者が少ないという医療資源が散在している状況や病院に勤務する医師・看護師の長時間労働の是正を進める必要がある。医療機関相互の役割分担の徹底や連携体制の構築が必要である一方、労働の担い手である現役世代が急減する我が国では、医療従事者の更なる増加という選択肢には限界がある。手薄な人材配置による疲弊から医療現場を守る働き方改革の観点からも、医療機関の再編・統合を含む地域医療構想の実現、医療従事者の働き方改革、医師偏在対策の三位一体での推進が重要であり、時計の針を戻すのではなく、

進めることが求められている。なお、病院数の8割・病床数の7割を民間医療機関が占めることからすれば、民間医療機関の対応が重要となる。

[資料Ⅱ－1－25 参照]

現在、地域医療構想の推進については、新型コロナの感染拡大の下、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示されておらず、厚生労働省において改めて整理することとされている。しかし、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不可避である。国が技術的・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いる。新興感染症等の感染拡大時に必要な対策がより機動的に講じられるよう、医療計画の記載事項に「新興感染症等の感染拡大時における医療」を追加するなど必要な対応を講じつつ、地域医療構想の取組は遅滞なく進める必要がある。令和6年度（2024年度）から始まる第8次医療計画にも地域医療構想が反映される必要がある。この時間軸を意識しながら、医療の質の確保と効率性の両立を確保する観点が求められる。すなわち、①医療費適正化計画上も必須事項として位置付けることを含め、地域医療構想の法制上の位置付けを強化すること、②地域医療構想調整会議の実効性を高めるための透明性の確保や国による進捗管理などの環境整備を行い、地域医療構想のPDCAサイクルを強化すること、③改正感染症法等を参考に平時における医療法の都道府県の責務・都道府県知事の権限の強化を検討すること、④精神病床について、1年以上の入院患者数等の目標を定める障害福祉計画に沿った取組に加え、効率的で質の高い医療提供体制への改革の一環として、地域医療構想と一層連携して改革を推進することが必要である。[資料Ⅱ－1－26 参照]

次に、今般、地域全体で治し、支える「地域完結型」の医療への転換の嚆矢となる取組として、大病院と中小病院等の外来における機能を明確化し、機能分化を進めるための定額負担を拡大することとされたが、外来機能の明確化や機能分化の射程が限られており、更に取組を進めるべきである。

複数の慢性疾患を抱える患者が増加する超高齢化社会において、患者

がその状態に合った医療を受けるようにし、有事を含め国民が必要な時に必要な医療にアクセスできるようにするためにも⁵²、緩やかなゲートキーパー機能を備えた「かかりつけ医」の推進は不可欠である。新型コロナの影響により、国民の「かかりつけ医」に対する関心も高まっている。このため、既に日本医師会等において「かかりつけ医」機能の定義が明らかにされていること、薬剤師・薬局については、かかりつけ薬剤師・薬局の推進に向けて、法制上の対応が進んでいることを踏まえ、診療所における「かかりつけ医」を速やかに法制上明確化（制度化）するとともに、機能分化を進め、医療機関や患者の行動の変容を促す方策を推進すべきである。〔資料Ⅱ－1－27 参照〕

こうした改革を進めるに当たっては、民間医療機関の対応が鍵を握るからこそ、民間の経営原理に働きかけることができる診療報酬の役割が舵取り役として極めて重要である。しかし、これまで診療報酬改定により旧7対1入院基本料⁵³の算定病床の急増が生じ、その後これに相当する「急性期一般入院料1」の算定病床の集約化も進んでいないなど、診療報酬改定の医療提供体制改革への寄与は十分なものとはいえない。医療資源が散在し、先に述べたような「低密度医療」によってもたらされている弊害改革につながらなければ、財政資源としても散財となりかねないことから、在り方の真摯な見直しが必要である。

具体的には、医療機関・医療行為単位の全国一律の出来高払い制度を基調とする診療報酬制度について、効率的で質の高い医療提供体制の実現に資する制度へと見直していく必要がある。入院診療の1日当たり包括払い（DPC）制度を見直すことや「かかりつけ医」の普及のための包括化の推進等により、医療機関相互の役割分担や連携を評価し、促すと

⁵² 世界有数の外来受診回数多さに見られるように、ともすれば「いつでも、好きなところで」と極めて広く解釈されることもあったフリーアクセスを、今後は「必要な時に必要な医療にアクセスできる」という意味に理解していく必要がある。

⁵³ 平成18年度（2006年度）診療報酬改定において導入した、患者7人に対して看護職員1人の配置を要件として高い報酬設定が設定された入院基本料。今は、現行の「急性期一般入院料1」の入院基本料に引き継がれている。

ともに、地域ごとの実情を反映できるものとしていく必要がある⁵⁴。

近年、消費税増収分の診療報酬への充当も行われているが、診療報酬増が保険料負担・患者負担の増加をもたらすことも踏まえれば、改革を通じてその効果が国民に還元されるものでなければならないことは論をまたない。新型コロナの感染拡大により医療提供体制の課題が浮き彫りとなって迎える令和4年度（2022年度）診療報酬改定においては、上記に述べた方向性で制度設計を具体化すべきであり、「医療提供体制の改革なくして診療報酬改定なし」と考えるべきである。〔資料Ⅱ－1－28 参照〕

③ 新型コロナと医療機関の支援

新型コロナについて、これまで医療提供体制等の強化のために主なもののだけで8兆円弱の国費による支援が行われてきた。うち医療機関及び医療従事者への支援は、交付金・補助金等によるものだけで約4.6兆円となっている⁵⁵。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕将来世代も含めた国民負担により財源が捻出されている以上、こうした支援の効果については検証が必要であることは論をまたない。

このうち、新型コロナ入院患者を受け入れる役割の医療機関については、収入面への対応として、新型コロナ患者の受入れ病床に加え、体制確保のために休止にした病床についても、病床確保料として新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金（以下「緊急包括支援交付金」という。）を支払うこととしている。その上、昨年末より1床当たり最大1,950万円の緊急支援事業補助金による支援を実施しており、両者合計

⁵⁴ 今後の検討課題として、1点単価に地域差を設ける対応、1点単価を変えずに地方財政制度の基準財政需要同様に地域ごとに補正係数を乗ずる手法、地域加算の拡大を含め、診療報酬制度における地域差の反映方法について幅広く検討すべきである。改革工程表においては、「高齢者の医療の確保に関する法律第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」とされており、こうした取組を通じて議論が深まることが期待される。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

⁵⁵ 交付金・補助金については、今後ワクチン接種の進捗により、約0.4兆円の接種費用分も行きわたる予定である。

の措置額は約 1.6 兆円⁵⁶である。他方、医療機関全体の令和 2 年度（2020 年度）の減収見込み推計額から病床を持たない医療機関、歯科・調剤を除いた病院分は 0.9 兆円程度⁵⁷である。新型コロナ患者を受け入れる役割の病院の割合は 4 分の 1 程度であることを踏まえれば、相対的に規模が大きい病院ほど新型コロナ患者を受け入れていることを加味しても、マクロ的には、新型コロナ患者に対応する医療機関の減収を補い得る額が措置されている。実際に病院団体の調査⁵⁸を見ても、支援金が申請に沿って入金されれば医業利益の前年からのマイナスを補うことができる見込まれる。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕また、個別の医療機関について検証すべく、公的な医療機関の各地域の主な新型コロナ入院患者受入病院を調査したところ、補助金収入により、前年度並みの収支かそれ以上の収支を確保できている。〔資料Ⅱ－1－32 参照〕

とはいえ、新型コロナ患者を受け入れる個別の医療機関によっては、このような手厚い対応であっても減収することがあり得るのであれば、財政面で受入れを躊躇^{ちゅうちよ}することがないように、より簡便かつ効果的な支援の在り方を検討することが、今後に備えるためにも、必要である。

そもそも、新型コロナ患者の診療については、累次の診療報酬上の特例的な対応が講じられており、減収が生ずるとすれば、医療機関が支払いを受ける診療報酬が新型コロナ前の水準と比較してなお不足することによって生ずることとなる。診療報酬の不足は診療報酬で補うことが自然であり、診療報酬上の対応の方が、執行の迅速性や措置の安定性・予見可能性も確保でき、日常から習熟している業務処理となるため医療機関の事務負担も少ないと考えられる。また、政府による支援の成果やコストが医療（給付）費として「見える化」されるというメリットもある。

このため、新型コロナの流行の収束までの臨時の措置として、今後、

⁵⁶ 緊急包括支援交付金の病床確保料についての、国から都道府県への交付額及び緊急支援事業の予備費決定額の合計。

⁵⁷ レセプト点数の昨年 4 月から本年 1 月までの前年同月比から推計した減収額を 12 か月分に換算したもの。

⁵⁸ 「新型コロナウイルス感染拡大による病院経営状況の調査（2020 年度第 3 四半期）」（日本病院会、全日本病院協会、日本医療法人協会（令和 3 年（2021 年）2 月 12 日））

新型コロナ患者受け入れ病院に対する収入面への対応として、これまでも法律の改正を伴うことのない取扱いとして度々行われてきた災害時の「概算払い」を参考とし、前年同月ないし新型コロナ感染拡大前の前々年同月水準の診療報酬を支払う簡便な手法を検討すべきである。具体的には、新型コロナの感染拡大の状況や病床使用率など医療提供体制の逼迫の状況に照らして対応が必要となる都道府県において、都道府県知事の同意を得て、①一定程度新型コロナの入院患者を受け入れること、②当該医療機関において医療従事者の処遇を維持・改善することを条件として、前年同月ないし前々年同月水準のいずれか多い方の診療報酬総額を基準として同水準が維持されるよう診療報酬を支払うことを検討すべきである⁵⁹。

他方、新型コロナに対応しない医療機関にも講じてきた多額の支援については、新型コロナへの対応に限られた財政資源を集中的に投入するという観点からも、これまでの支援についてその目的及び効果に遡った見直しが必要となる。〔資料Ⅱ－1－33 参照〕

新型コロナ感染拡大の医療機関の経営への影響を迅速かつ広範に把握することが、医療機関への支援のためにも必要である。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をはじめとする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。一方、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

⁵⁹ 前年同月ないし前々年同月水準からの減収相当額の支払い部分について実際に行われた診療行為への対価性を欠く点については、たとえば対前年同月ないし対前々年同月比で保険点数が2割減り、8/10となった場合に、1点単価を12.5円に補正することとすれば、診療行為への対価性を保持したまま、前年同月ないし前々年同月水準の診療報酬を支払うことは可能である。

なお、災害時の概算払い同様、保険点数の算定と支払いを分離することとすれば、患者負担の増加は生じない。

また、感染症緊急包括支援交付金のうち病床確保料など機能が重複する既存の収入面の措置については一定の整理が必要となるが、費用面の措置等については引き続き措置するほか、患者負担分の減収についても別途対応することを想定している。

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。また、約2万の法人全体の分析・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となっている。医療法人についても、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、医療法人全体の経営状況の動向を把握し、「見える化」を推進すべきである。その際、提出項目の充実や病床機能報告等との連携もあわせて検討すべきである。診療報酬改定の前提とされている医療経済実態調査と比べても、有意義な取組であり、令和3年度(2021年度)の事業報告書等の提出からアップロードによる届出・公表が可能となるよう可及的速やかに実現すべきである。〔資料Ⅱ-1-34 参照〕

④ 全世代型社会保障改革の残された課題

昨年12月25日に「全世代型社会保障改革の方針」が閣議決定され、後期高齢者の自己負担割合の在り方や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等の見直しが決定されたが、医療分野に関して、引き続き検討すべき課題も存在する。

ア) 後期高齢者医療の更なる見直し

令和4年度(2022年度)以降、団塊の世代が後期高齢者となり始めることで、後期高齢者支援金の急増が見込まれる中、負担能力のある一定所得以上の後期高齢者の方に2割の患者負担をお願いすることにより、後期高齢者支援金の負担を軽減し、若い世代の保険料負担の上昇を少しでも減らすこととしている。高齢者の負担の公平を図る観点から、所得水準に応じた患者負担について、保有資産の額が大きい高齢者に応分の負担をしていただけるよう、資産の保有状況等も勘案した負担の在り方も引き続き検討すべきである。〔資料Ⅱ-1-35 参照〕

後期高齢者医療制度において医療費適正化のためのガバナンスが発揮されなければ、現役世代の負担抑制は画餅に帰すこととなりかねない。

国民健康保険（以下「国保」という。）の都道府県化では、都道府県が国保の財政運営を担うことで、医療費の水準及びそれと相関が高い医療提供体制といった住民が享受する受益（給付）と住民の負担である保険料水準の双方を俯瞰する存在となりつつあり、ガバナンスの発揮を通じて医療費適正化がより実効あるものとなることが期待される状況となっている。他方、後期高齢者医療制度では、同じ都道府県域において、都道府県とは別の地方公共団体として広域連合が設置されている。医療費適正化計画や地域医療構想の推進主体と財政運営の主体が切り離され、責任主体が曖昧となっていることから、後期高齢者医療制度においても、財政運営の主体を都道府県とすることを検討する必要がある。

加えて、第1号被保険者の負担割合について高齢化に伴う人口構成の変化を反映させている介護保険制度も参考としつつ、後期高齢者の保険料負担割合を調整することで、医療費の水準と後期高齢者の保険料水準の連動性を高めて医療費適正化につなげるとともに、現役世代の負担増の抑制を更に図るべきである。〔資料Ⅱ－1－36参照〕

イ) 都道府県医療費適正化計画の在り方の見直し

15年来の医療費適正化の弊は、都道府県が策定する都道府県医療費適正化計画に表れている。同計画は、ミクロの施策の個別積上げにより組み立てられ、「住民の健康の保持の推進」を重視している。そして、同計画では、将来の医療費の見通しと実績を突き合わせ、検証することとされていた。ところが、計画上の「医療費の見込み」は保険料等の負担と連動せず、かつ、計画期間中更新されないという仕組みのもと、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））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ないとされた。計画期間中の薬価改定や制度改革の影響が生じるもののそれに対して計画の更新が行われておらず、PDCAサイクルはないに等しいものとなっている。このように形骸化した仕組みとは決別し、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、「医療費の見込み」について、負担面との連動を求め

ることをはじめその位置付けを見直し、定期改訂をするなど毎年度の PDCA 管理に馴染むものとすることは必須の課題である。令和 6 年度（2024 年度）から始まる第 4 期医療費適正化計画の策定に向け、速やかに実効ある法制上の対応を講ずるべきである。〔資料Ⅱ－1－37 参照〕

そもそも、現行の第 3 期医療費適正化計画の策定に向けて、社会保障制度改革推進本部の専門調査会⁶⁰が、レセプトデータ等の医療情報を活用し、地域差の「見える化」データを公表した経緯がある。これらの分析・エビデンスを生かし、国、都道府県、保険者や医療の担い手等が各地域における状況を分析し、連携して医療費の適正化に向けて取り組むことで、都道府県医療費適正化計画の PDCA サイクルが実効的に回るようにする必要がある。

このような都道府県と関係団体との適切な連携・協働体制を構築すべく、都道府県の役割や保険者協議会の関与を強化すべきである。あわせて、健康・予防に重点を置いてレセプトデータ等の分析を行っている審査支払機関の業務運営の理念やデータ分析等に関する業務の目的として「医療費適正化」を明示し、保険者と協働した医療費適正化に向けたデータの分析・活用を促進すべきである。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

ウ) 前期高齢者医療と国保改革

後期高齢者医療制度は、現役世代の支援金によって支えられている。それゆえに後期高齢者医療の患者負担割合の見直しにおいて現役世代の負担抑制が課題とされたが、保険者間の財政調整を行う仕組みが設けられている前期高齢者医療についても現役世代の負担によって支えられているという点で同様の構図がある。

前期高齢者医療費の約 8 割は国保の医療費であることから、国保の財政運営の主体を都道府県とし、医療費の水準と保険料水準の連動の結節点としてガバナンス発揮を期待する国保の都道府県単位化の改革を徹底

⁶⁰ 同調査会は、都道府県が「医療費の見込み」を推計するための算定式の考え方等も示しており、先に述べた特定健診・保健指導の実施率向上による効果額（医療費ベース 200 億円）もその際試算されたもの。

し、医療費の適正化を図っていくことが欠かせない。今般、法定外繰入等の解消や都道府県内の保険料水準の統一に関する事項について国保運営方針の記載事項に位置付ける法案が提出されているが、その施行を待つことなく期限を設けて取組を加速化させるべきである。財政単位の広域化を徹底することで、高額医療費負担金や特別高額医療費共同事業の機能が代替されること等を踏まえ、制度の複雑さを解消し、受益と負担の対応関係をより分かりやすくするための制度の更なる見直しも検討すべきである⁶¹。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

エ) 保険料負担の公平性の確保

すべての世代が安心感とあわせて納得感を得られる全世代型の社会保障に転換していくためには、保険料負担の公平を徹底する必要がある、国保における都道府県内の保険料水準の統一もその取組の1つである。更なる徹底に向け、所得水準の高い国民健康保険組合に対する定率補助の廃止を含め、保険者間の合理的でない保険料負担の差については解消に努めていくべきである。また、健康保険組合の中でも保険料率に大きな差があることについて留意が必要である。さらには、保有資産の額が大きい被保険者に応分の負担をしていただけるよう、資産の保有状況等も勘案した保険料負担の在り方も引き続き検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

オ) 生活保護受給者の国保等への加入

高齢者医療費の一定割合を生活保護受給者への医療扶助が占めているが、生活保護受給者は、国保や後期高齢者医療制度（以下「国保等」という。）に加入せず、医療扶助を受けるものとされている。この取扱いは、皆保険制度を誇る我が国の社会保障制度として、一貫性が取れた対応とは言えない。すなわち、我が国の社会保険制度は、保険というリスク分散により困窮者を含む国民全体を包摂する普遍的な制度を目指して

⁶¹ この他、普通調整交付金が医療費に応じて増減額される仕組みとなっていることについて、医療費適正化のインセンティブが働くよう、仕組みの見直しを引き続き検討すべきである。

おり、保険料を納付できない人などに対しても免除制度を含む各般の対応により皆保険制度を実質的に確保してきた。生活保護受給者については、介護分野では、65才以上の方は介護保険の第1号被保険者になり、利用者負担分や保険料について介護扶助等を受けることとされている。年金分野でも、生活保護受給者は国民年金の被保険者になり、さらには、同じ医療保険制度の中でも被用者医療保険においては被保険者となる。これらを踏まえると、生活保護受給者が国保等の被保険者とならないのは、整合性がとれない。

生活保護受給者の高齢化が進む中、国保等に生じ得る財政悪化の懸念も含め国が引き続き応分の財政責任を果たすことを当然の前提として、生活保護受給者の国保等への加入を検討し、基本的にすべての国民が公的医療保険等による保障を受けられることを目指すべきである。新型コロナによる経済的な影響のもと生活保護が必要な方に確実かつ速やかに保護を実施する必要が生じている。「入りやすく出やすい生活保護制度」の設計が求められているという現下の状況に照らしても、躊躇なく取り組むことが求められている⁶²。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

こうした生活保護受給者の国保等への加入は、医療扶助費を含む都道府県医療費適正化計画の策定主体であり、地域における医療提供体制の整備に責任を有する都道府県のガバナンスが医療扶助に及ぶことで、頻回受診・長期入院への対応が強化され、医療扶助費の適正化につながる可能性がある。

すなわち、生活保護受給者の外来医療については、レセプト1件、1か月当たりの平均通院日数は地域によって偏りが見られ、平均通院日数が高い地域では、被保護者人員に占める受診状況把握対象者⁶³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また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。さらに、生活

⁶² 現行制度では、国保等に加入していた方が生活保護受給者となった場合には、国保等を脱退した上で医療扶助を受け、生活保護受給者でなくなった場合は再び国保等に加入するという扱いになる。

⁶³ 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）。

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。こうした生活保護受給者の外来医療の実情は、医療扶助の適正化には、適正受診指導といった生活保護受給者への働きかけのみならず、供給側の医療機関への働きかけや医療提供体制のガバナンスの強化が必要であることを示している。〔資料Ⅱ－１－４２参照〕

次に、生活保護受給者に対する入院に係る医療扶助費を疾病分類別にみると、「精神・行動の障害」によるものが約 26%を占めており、医療保険（7%）と比較して顕著な違いが見られる。精神病床入院中の生活保護受給者数の都道府県間の地域差は約 7 倍であり、地域差を説明する要因として、精神疾患の受診者数や独居率などよりも、人口当たりの精神病床数が最も強く関係し、精神病床数が多いほど入院中の生活保護受給者が多いという調査結果がある。入院期間別にみると、1 年以上の長期入院が 7 割近くと、精神病床の平均在院日数（265.8 日）をはるかに上回る実態があり、1 年以上 5 年未満の長期入院患者数の都道府県間の地域差は約 8 倍の差があった。こうした生活保護受給者の長期入院の実態は、その適正化には医療提供体制のガバナンス強化の取組が不可欠であることを示している。〔資料Ⅱ－１－４３参照〕

⑤ 薬剤費の適正化

ア) 医薬品の保険収載への財政規律の導入・強化

薬剤費の適正化は引き続き徹底して取り組むべき課題である。既存医薬品の薬価下落を反映する薬価改定が行われているにもかかわらず、薬剤費が大きく増加する背景として新規医薬品の保険収載がある。すなわち、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すべて収載されている。これでは、保険収載により生ずる財政影響は勘案されておらず、各年度の予算による制約が働いていないと言わざるを得ず、財政の予見可能性が損なわれている。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・薬価の見直しとを財政中立で行うことを含め、保険適用された医薬品に対する財政規律の在り方を抜本的に見直し、正常化を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－44 参照〕

イ) 新規医薬品の薬価算定方式等の厳格化

新規医薬品の薬価算定については、今般、行政改革推進会議による指摘を踏まえ、薬価算定プロセスの透明性の改善が一定程度図られることとなったが、薬価算定方式について、いたずらな国民負担の増大を抑止するため、徹底的に見直すべきである。具体的には、開示度に応じた医薬品の算定薬価の厳格化といった行政改革推進会議による指摘を実現することに加え、新規性に乏しい新薬について類似薬効比較方式⁶⁴を採用する時の薬価算定の厳格化、原価計算方式の更なる適正化、補正加算の在り方の見直しを令和4年度（2022年度）薬価改定において行うべきである。〔資料Ⅱ－1－45 参照〕

すなわち、まず、類似薬効比較方式の中でも、新規性に乏しい新薬の場合に用いられる類似薬効比較方式（Ⅱ）⁶⁵について、後発品上市後に改めて高値の新薬が収載されることは適切ではなく、「類似薬の薬価」と比較して薬価を定める際に、類似薬に後発品が上市されている場合はその価格を勘案して定めることとすべきである。

次に、原価計算方式における営業利益について、製造業平均の営業利益が4%台（法人企業統計）にとどまる中、上場製薬企業の平成29年～令和元年（2017年～2019年）の平均営業利益率である15.5%と高い水準を上乗せする仕組みとなっている。それに加え、当該営業利益には過去の補正加算により引き上げられた利益も含まれていることを踏まえると、重疊的な加算になっているとも言え、薬価に反映する営業利益の

⁶⁴ 新規医薬品の薬価算定方式は、類似薬がある場合には、当該類似薬の価格を参考に定める類似薬効比較方式により算定するものとされ、類似薬がない場合には原価を基にした原価計算方式により算定される。

⁶⁵ ①補正加算の対象外、②薬理作用類似薬が3つ以上存在という要件を満たす場合に用いられる算定方式。過去数年間の類似薬のうち最も低い薬価を基に算定されるが、後発医薬品は比較薬から除かれている。

水準について適正化すべきである。

さらに、補正加算について、そもそも新規性が認められる医薬品である以上は満たしているべきと考えられる要件について、要件を充足すれば加算が認められる仕組みになっていることがある。これを踏まえ、有用性加算（Ⅱ）における「製剤における工夫」などによる加算を除外するなど要件の重点化を行うとともに、類似薬がある場合の類似薬効比較方式（Ⅱ）の適用のみならず、類似薬がない場合の原価計算方式においても、新規性が認められる要件を充足しない場合には減算するなどの仕組みを導入すべきである。〔資料Ⅱ－１－４６参照〕

ウ) 既収載医薬品の薬価改定の適正化

医薬品の取引価格（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り、これまで2年に1度とされていた薬価改定について、令和3年度（2021年度）から毎年薬価改定が実現することとなった。

令和3年度（2021年度）薬価改定において、「新型コロナウイルス感染症特例」として薬価の削減幅が0.8%分緩和されたことは今回限りであるが、

- 改定対象品目数がこれまでの改定より狭い約7割に止まること、
- 既収載品目の算定ルールのうち、実勢価改定と連動しその影響を補正するもののみを適用しており、「長期収載品の薬価改定⁶⁶」や「新薬創出等加算の累積額の控除」等が適用されなかったこと⁶⁷、

⁶⁶ 後発品収載後5～10年の先発品について、後発品数量シェア80%未満の場合に一定割合で価格を引き下げる仕組み（Z2）や後発品収載後10年超の先発品について一定額に引き下げる仕組み（G1、G2、C）。

⁶⁷ 「2021年度薬価改定の骨子」（令和2年（2020年）12月18日 厚生労働省中央社会保険医療協議会決定）においても、「今後の薬価改定に向け、「国民皆保険の持続可能性」と「イノベーションの推進」を両立し、国民が恩恵を受ける「国民負担の軽減」と「医療の質の向上」を実現する観点から、既収載品目に係る算定ルールの適用の可否等も含め検討を行う。」とされている。

など毎年薬価改定が完全実施されたとまでは言えないことから、これらの点を見直し、次回の薬価改定から完全実施を実現すべきである。

また、既収載品の薬価を適正化するために、新薬創出・適用外薬解消等促進加算については、一度加算を受けると長期間にわたり加算の対象となり、累計の加算により市場実勢価格に比べて高額な薬価になる特例的な取り扱いとなることから、真に革新的新薬の創出を促進するにふさわしい、品目要件・企業要件を定めるべきである⁶⁸。〔資料Ⅱ－1－47 参照〕

費用対効果評価については、今春にはじめて評価が示されたが、より迅速・効率的に評価を行う手法や長期収載品も含めた対象品目の拡充、評価結果の厳格な反映方法⁶⁹について検討する必要がある。〔資料Ⅱ－1－48 参照〕

さらに、市場実勢価格の加重平均値に対して上乗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。ところが、実際の調整幅は一律に2%とされたまま、約20年間固定されたままとなっており、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。〔資料Ⅱ－1－49 参照〕

エ) 医薬品の保険給付範囲の見直し

医療の質を確保しつつ保険給付における薬剤費を抑制していくためには、有用性・有効性に応じた医薬品の保険給付範囲の見直しが不可避である。その際、①OTC 類似医薬品⁷⁰等を保険給付範囲から除外するやり方と、②医薬品を保険収載したまま、薬剤の有用性、負担する薬剤費等に応じて保険給付範囲を縮小するやり方がある。前者については、現在、

⁶⁸ 品目要件については、例えば、有用性加算Ⅱにおける「製剤上の工夫」による加算を受けた品目でも対象となるが、革新的新薬の創出とはいいがたい。また、企業要件については、大半の企業が9割以上の加算を受けられるという現状の仕組みの見直しが必要である。

⁶⁹ 価格調整を行う対象範囲について営業利益や加算部分に限定せずに広げること、費用対効果が低く他の医薬品で代替可能な場合には保険収載の対象から外すこと、費用対効果に基づいて医薬品使用の優先順位を定める仕組みを設けることを検討する必要がある。

⁷⁰ 一般用医薬品等である OTC(Over The Counter)薬と有効成分が同一の保険適用されている医療用医薬品。

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自己負担とされている。このため、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自己負担となりかねない。このことから、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である。後者については、薬剤の種類に応じた患者負担の設定、薬剤費の一定額までの全額患者負担などのやり方があり、諸外国の取組も参考にしつつ、これらの手法を幅広く検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－50 参照〕とりわけ、OTC 類似医薬品については、

- 現在実施しているオンライン診療・電話診療では、OTC 類似医薬品が処方されるケースが多いこと、
- OTC 薬が使用可能な疾患領域において、OTC 薬で対象可能である症状に対する保険診療について、OTC 置き換えによる医療費適正化効果が高いこと⁷¹、

などを踏まえ、セルフメディケーション⁷²を進める観点からも、保険給付範囲からの除外や縮小などの適正化を検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－51 参照〕

オ) 後発医薬品の更なる使用促進

後発医薬品の使用促進については、昨年9月における後発医薬品の80%シェア達成目標に対し、実績は78.3%となっている。地域差等も踏まえ、昨年度内に新目標について結論を得るものとされていたが、現時点でまだ策定されていない。問題が相次いでいる後発医薬品の品質確保や信頼獲得に努めることを前提としつつ、後発医薬品の使用促進は揺らぐことなく進め、新目標を早急に策定すべきである。その際、薬価の高いバイオ医薬品についての後発品、いわゆるバイオシミラー⁷³の使用を

⁷¹ 医療費適正化効果が2,300億円程度とする試算がある。

⁷² 限られた医療資源の有効活用の観点から、自己の認識する病気や症状を治療するために個人が薬を選択し、使用すること。

⁷³ 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

促すため新たな数量目標を設定するとともに、政府においてフォーミュラリ⁷⁴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早急に検討することが必要である。

後発医薬品調剤体制加算について、現在約6割の薬局が算定しているが、新目標達成による医療費適正化の追加的効果との関係において費用対効果を十分考慮する必要がある、また、既に80%シェア達成目標を満たしている都道府県も多い。このことを踏まえれば、メリハリがついた減算中心の体系に組み替えることは避けて通れない。後発医薬品調剤体制加算に限らず、後発医薬品の使用促進のための診療報酬・調剤報酬上のインセンティブの在り方を令和4年度（2022年度）診療報酬改定において見直すべきである。〔資料Ⅱ－1－52 参照〕

処方箋発行元が大学病院である場合の後発使用割合が、レセプトベースで72.7%と低いことが目立っており、その原因を精査するとともに、後発医薬品の使用促進を促すためにも、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は不可欠である。あわせて、都道府県が、保険者協議会等の場を活用し、後発医薬品の使用割合の低い医療機関への働きかけを強めることも重要である。

大学に対する奨学寄附金と大学病院における薬剤の適正使用との関係がかねて注目されており、製薬業界は、「企業活動と医療機関等の関係の透明性ガイドライン」を改定するなどの取組を進めているものの、院内処方や先発医薬品使用との関係についても疑念が生じないようにする必要はある。奨学寄附金については廃止を含め在り方を見直すとともに、製薬会社から学会・医療機関・医師等への資金提供について一層透明性を高めることが必要である。〔資料Ⅱ－1－53 参照〕

カ) 多剤・重複投薬、長期処方への対応

多剤・重複投薬、さらには長期処方の課題は、その適正化が医療費適

して、異なる業者により開発される医薬品。

⁷⁴ 医療機関等において医学的妥当性及び経済性を踏まえて作成された医薬品の使用方針。

正化につながるのみならず、医療の質の改善につながり得るものであることを踏まえ、取組を強化すべきである。医療機関が、患者の過去の診療・処方箋情報等を参照可能となるよう、電子処方箋・オンライン資格確認システムにおける薬剤情報の活用を図り⁷⁵、患者の保健医療情報を効率的に医療機関・薬局等において確認できる仕組みを着実に構築するとともに、あわせて、診療報酬における多剤・重複処方について、減算等の措置を拡充すべきである。長期処方について、依存性の強い向精神薬については抑制するなどのメリハリは付けつつ、患者の通院負担の軽減や利便性向上の観点から、病状が安定している患者等について、一定期間内の処方箋を繰り返し利用することができる制度（リフィル制度）の導入を令和4年度（2022年度）から図るべきである。〔資料Ⅱ－1－54 参照〕

自殺者数が11年振りに前年を上回り、自殺対策は大きな課題となっており、自殺に追い込まれることのない社会を目指し、総合的な対策を推進する必要がある。11年前を振り返れば、厚生労働省は、自殺対策に関し、向精神薬の過量処方を問題視していた⁷⁶。その後、向精神薬について、多剤処方や長期処方の適正化を図るべく、累次の診療報酬改定が行われてきたものの、これまでの取組の効果を点検する必要がある。海外では投与期間が制限されている依存性の強い薬剤を含め、例外なく、取組を強化すべきである。〔資料Ⅱ－1－55 参照〕

（3）介護・障害福祉

① 介護

介護保険制度は創設から約20年を迎えたが、介護費用は、制度創設時に予測した水準に比べて増加している⁷⁷。さらに、平成22年（2010

⁷⁵ 電子処方箋について令和4年（2022年）夏、オンライン資格確認における薬剤情報の活用について令和3年（2021年）の導入を予定している。

⁷⁶ 平成22年（2010年）6月に厚生労働省が「向精神薬等の過量服薬を背景とする自殺について」とする事務連絡を発出し、向精神薬等の処方に関して注意喚起を実施した。

⁷⁷ 制度創設時の推計は、推計時点（平成7年（1995年度））から単価が変わらない前提としているが、その後の名目GDPの推移を勘案したとしても、実績が制度創設時の推計を上回る。

年)までの推計期間を経過した後も、介護費用は増加し続け、足もとでは10兆円を上回る水準となっている。介護保険料についても、当初見込みを上回るペースで上昇し、足もとでは制度創設時から約2倍の5,869円となり、5,000円を上回る水準となっている。制度創設時の推計から乖離した要因として、居宅サービス費用の大きな増加や当初見込みを上回る要介護認定者数の増加が考えられる⁷⁸。〔資料Ⅱ－1－56参照〕

このように制度創設時から介護費用等が増加している中、今後については、介護保険創設以来増加してきた保険料負担者である40歳以上人口が令和5年(2023年)をピークに減少し、とりわけ40～64歳の支え手の割合が減少していくことが見込まれる。他方で要介護認定率や一人当たり給付費が高い75歳以上の高齢者は令和12年(2030年)頃まで増加し、その後も85歳以上人口が増加していくことが見込まれる。

このような状況の下、介護保険制度の持続可能性を確保するためには、保険給付範囲の見直しをはじめとする制度改革を第9期介護保険事業計画期間から着実に実施するなど、制度の持続可能性を高めていく必要がある。

ア) 利用者負担の見直し

介護保険制度の持続可能性を確保するため、利用者負担の更なる見直しといった介護保険給付範囲の見直しに取り組む必要がある。

利用者負担については、2割・3割負担の導入を進めてきたが、今般の後期高齢者医療における患者負担割合の見直しを踏まえ、令和6年度(2024年度)に開始する第9期介護保険事業計画期間からの実施に向けて、サービスの利用者負担を原則2割とすることや2割負担の対象範囲

⁷⁸ 一方で、介護保険制度の創設に伴い、社会的入院(介護を理由とする一般病院への長期入院)が解消され、医療保険から介護保険に移った費用相当分について、医療保険の負担が▲1.2兆円減少するとされていたが、制度創設前後の平成11年度(1999年度)から平成12年度(2000年度)にかけての財源別国民医療費における保険料の減少は▲0.1兆円にとどまっておらず、その減少効果は限定的にとどまった可能性が高い。

の拡大を図ることを検討していく必要がある⁷⁹。〔資料Ⅱ－1－57 参照〕

イ) 介護人材確保の取組と ICT 化等による生産性向上

今後、高齢化による介護需要の増加により、生産年齢人口が減少する中で、介護人材は増加が求められる。こうした中で、新型コロナウイルスの影響による離職者の介護分野への職業転換施策を一層強化し介護人材確保のための取組を進めるとともに、サービスの質を確保しつつ、より少ない労働力でサービスが提供できるよう、配置基準の緩和等も行いながら、業務の ICT 化等による業務効率化を進めていく必要がある。

また、介護サービスの経営主体は小規模な法人が多いことを踏まえ、令和4年（2022年）6月までに施行される社会福祉連携推進法人制度⁸⁰の積極的な活用を促すなど、経営主体の統合・再編等による介護事業所・施設の運営効率化を促す施策もあわせて講じていく必要がある。

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。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－1－58 参照〕

ウ) ケアマネジメントの在り方の見直し

居宅介護支援（ケアマネジメント）については、要介護者等が積極的にサービスを利用できるようにする観点から、利用者負担をとらない例外的取扱いがなされてきた。

しかしながら、介護保険制度創設から約 20 年が経ち、サービス利用が定着し、他のサービスでは利用者負担があることも踏まえれば、利用

⁷⁹ 介護サービス受給者の負担割合ごとのシェアは、1割負担が92%、2割負担が5%、3割負担が4%。

⁸⁰ 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・物資等の購入が可能となる。

者負担を導入することは当然である。

そもそも、制度創設時、ケアプラン作成は「高齢者の自立を支援し、適切なサービスを確保するため、…そのニーズを適切に把握したうえで、ケアプランを作成し、実際のサービス利用につなぐもの」⁸¹とされていたが、その趣旨にそぐわない実情も見られる。具体的には、ケアマネ（居宅介護支援）事業所の約9割が他の介護サービス事業所に併設しており、「法人・上司からの圧力により、自法人のサービス利用を求められた」という経験を見聞きしたケアマネジャーが約4割いるなど、サービス提供に公正中立性の問題が存在することが^{うかが}窺える。さらに、ケアマネジャーは、インフォーマルサービスだけでなく、介護保険サービスをケアプランに入れなければ報酬を受け取れないため、「介護報酬算定のため、必要のない福祉用具貸与等によりプランを作成した」ケアマネジャーが一定数いることが確認されている。

利用者が自己負担を通じてケアプランに関心を持つ仕組みとすることは、ケアマネジャーのサービスのチェックと質の向上にも資することから、令和6年度（2024年度）に開始する第9期介護保険事業計画期間から、ケアマネジメントに利用者負担を導入すべきである。また、福祉用具の貸与のみを行うケースについては報酬の引下げを行うなどサービスの内容に応じた報酬体系とすることも、あわせて令和6年度（2024年度）報酬改定において実現すべきである。〔資料Ⅱ－1－59参照〕

エ) 多床室の室料負担の見直し

制度創設時から、「施設介護については、在宅介護とのバランスや高齢者の自立が図られてきている状況から見て、食費等日常生活費は、利用者本人の負担とすることが考えられる」とされていた⁸²。

このため、平成17年度（2005年度）に、食費と個室の居住費（室料及び光熱水費）を介護保険給付の対象外とする見直しを実施（多床室は

⁸¹ 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会 平成8年（1996年）4月22日）

⁸² 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会 平成8年（1996年）4月22日）

食費と光熱水費のみ給付対象外) し、平成 27 年度 (2015 年度) に、特養老人ホームの多床室の室料負担を基本サービス費から除く見直しを行った。しかしながら、介護老人保健施設・介護医療院・介護療養病床の多床室については、室料相当分が介護保険給付の基本サービス費に含まれたままとなっている。

居宅と施設の公平性を確保し、どの施設であっても公平な居住費 (室料及び光熱水費) を求めていく観点から、令和 6 年度 (2024 年度) に開始する第 9 期介護保険事業計画期間から、給付対象となっている室料相当額について基本サービス費等から除外する見直しを行うべきである。

[資料Ⅱ－1－60 参照]

オ) 地域支援事業 (介護予防・日常生活支援総合事業) 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、保険者である各市町村が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いるが、厚生労働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いる。

「一定の特殊事情」の判断要件は、「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」とされているが、相当数の保険者が 3 年連続で上限を超過している。また、「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、当該要件を充足する場合として例示されているケースも、エビデンスに基づくものとは言い難い。さらに、判断要件が例示にとどまり、例示以外の理由での申請も認めていることから、単なる事業量や利用者数の増加等を理由とした申請が相当数行われ、「一定の特殊事情」とは認めがたい申請も含めてすべての上限超過が認められている。

上限が機能せず、形骸化しており、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、速やかに上限超過を厳しく抑制すべきである。[資料Ⅱ－1－61 参照]

カ) 区分支給限度額の在り方の見直し

介護サービスは生活に密接に関連し利用に歯止めが利きにくいことから、制度創設時に、「高齢者は介護の必要度に応じて設定された介護給付額の範囲内で、自らの判断と選択により実際に利用したサービスについて保険給付を受けることができることとすることが適当である」⁸³とされ、要介護度ごとに区分支給限度額が設定された。

しかしながら、制度創設以降、様々な政策上の配慮を理由に、区分支給限度額の対象外に位置付けられている加算が増加している。

制度創設時に企図したように、設定された限度額の範囲内で給付を受けることを徹底すべきであり、令和6年度（2024年度）に開始する第9期介護保険事業計画期間に向けて、特に生活と密接に関連している度合が高いと考えられる、居宅における生活の継続の支援を目的とした加算をはじめ⁸⁴、加算の区分支給限度額の例外措置を見直すべきである。〔資料Ⅱ－1－62参照〕

キ) 居宅サービスについての保険者等の関与の在り方

居宅サービスについては、制度創設以来、事業所数が大きく増加している。また、居宅サービスが充実する中で、訪問介護や通所介護の1人当たり給付費が、全国平均と比べて極めて高い水準となっている地域もある。

こうした中、市町村が地域のサービス供給量をコントロールするための方策として、都道府県が指定権者である居宅サービスのうち、訪問介護・通所介護・短期入所生活介護について、市町村が、都道府県に事前協議を申し入れ、その協議結果に基づき、都道府県が指定拒否等を行う枠組み（いわゆる「市町村協議制」）がある。しかしながら、あくまで定期巡回サービス等を普及させる観点から、事前協議を申し入れ、競合

⁸³ 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会 平成8年（1996年）4月22日）

⁸⁴ 例えば、小規模多機能型居宅介護サービスにおいて、訪問サービスの提供回数が1月当たり延べ200回以上である場合に算定できる「訪問体制強化加算」等が区分支給限度額の対象外となっている。

する訪問介護等の一部サービスを指定拒否できることとされる扱いに留まっている。同様に、市町村が指定権者である地域密着型通所介護についても、あくまで定期巡回サービス等を普及させる観点から指定拒否ができることとされている。

一方で、定期巡回サービス等は創設から約 10 年以上経過し、サービスの普及が進んでいる。こうした点も踏まえ、全サービスの居宅サービス事業者及び地域密着型通所介護の指定に取り組む必要がある。定期巡回サービス等の普及の観点にかかわらず、サービス見込み量を超えた場合に、市町村が都道府県への事前協議の申し入れや指定拒否ができるようにし、保険者である市町村が実際のニーズに合わせて端的に地域のサービス供給量をコントロールできるようにすべきである。また、都道府県及び市町村がより積極的に制度を活用できるよう、国はガイドラインや取組例の発出等の支援を速やかに行うべきである。〔資料Ⅱ－1－63 参照〕

ク) 軽度者に対する居宅療養管理指導サービス等の給付の適正化

近年、居宅療養管理指導・訪問看護・訪問リハビリテーションといった医療系の居宅系サービス費用が、総費用や要介護者数の伸びを大きく上回って増加している。

居宅療養管理指導等のサービスは、原則、「通院が困難な利用者」に対して給付することとされているが、軽度者（要支援 1・2、要介護 1・2）の費用の伸びが顕著な状況であり、実態として「通院が困難な利用者」以外にもサービスが提供されていないか、速やかに把握を行う必要がある。

例えば、居宅療養管理指導については、薬局の薬剤師による軽度者へのサービス費用が大きく増加している。「必要以上に居宅療養管理指導を利用するプランを作成した」ケアマネジャーが一定数いることが確認されており、「少なくとも独歩で家族・介助者等の助けを借りずに通院ができる者などは、居宅療養管理指導費は算定できない」と算定要件が明確化されたことも踏まえ、算定要件を満たす請求のみが適切に行われ

るようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－64 参照〕

ケ) 介護サービス事業者の経営状況の把握

介護及び障害福祉サービス等事業者は、法令上、サービス提供内容等の運営情報について都道府県に報告を行い、都道府県は、厚生労働省が設置する「介護サービス情報公表システム」及び「障害福祉サービス等情報検索」で報告を受けた内容を公表することとされている。このうち、障害福祉サービス等については、すべての法人について、「事業所等の財務状況」の都道府県への報告及び「障害福祉サービス等情報検索」における公表が法令上義務化されている一方で、介護サービスについては、法令上何ら規定がなく、公表が義務化されていない。

このため、介護サービスについても法令改正を行い、損益計算書をはじめとする事業報告書等の報告・公表を義務化し、介護サービス事業者の経営状況の「見える化」を速やかに推進すべきである。

また、障害福祉サービス等については、法令上、報告・公表が義務化されているにもかかわらず、「障害福祉サービス等情報検索」での財務状況の公表が低調であるため、法令に従い、財務状況を公表するように徹底すべきである。〔資料Ⅱ－1－65 参照〕

② 障害福祉

障害福祉サービス等の予算額は、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 年間で約 2 倍となっている。今後も需要の伸びが見込まれる中で、障害者等が真に必要なサービスを効率的かつ重点的に提供していくためには、利用者が急増している要因分析や提供実態の把握を行った上で、提供されるサービスの質とともに、制度の持続可能性を確保していくことが重要である。〔資料Ⅱ－1－66 参照〕

障害福祉サービス等の人口当たりの利用者数には大きな地域差が存在しており、当該地域差は、特に就労継続支援 A 型・B 型や放課後等デイサービスについて人口当たりの事業所数の地域差と相関が見られ、事業

所数の増加が利用者数の増加につながっている可能性がある。障害者等が真に必要とするサービスを身近な地域で受けられるよう、都道府県等が地域の障害者等の状態やニーズを適切に把握した上で、障害福祉計画等においてサービス見込み量を設定し、地域の実態を踏まえた事業所の指定⁸⁵を行うべきである。これにより、サービスの質を確保するとともに、その供給が計画的かつ効率的に行われるようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－67、68 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。令和元年（2019 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言をまたない。ただし、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となっているか、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」の精査をしていくとともに、将来世代への負担の先送りとならないよう安定的な財源を確保していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－69 参照〕

こうした観点から、令和 3 年度（2021 年度）予算編成において待機児童の解消を目指し、令和 6 年度（2024 年度）末までの 4 年間で約 14 万人分の保育の受け皿を整備する一方で、事業主拠出金の追加拠出や児童手当の特例給付の見直しなどにより安定的な財源が確保された。また、令和 4 年度（2022 年度）から不妊治療の保険適用が実現することとなり、

⁸⁵ 生活介護、就労継続支援 A 型・B 型、児童発達支援、放課後等デイサービス等については、障害福祉計画・障害児福祉計画で定められたサービスの見込み量等を上回る場合、当該サービスに係る事業所の新規指定を行わないことができる仕組み（総量規制）が設けられている。

それまでの間不妊治療の助成制度が大幅に拡充されたが、令和4年度（2022年度）からは保険料財源や消費税増収分が支援拡大の安定的な財源となる。このように子供・子育て支援の財源確保に当たって、税財源以外が一定の役割を果たしていることにも留意する必要がある。

社会保険制度においては、妊娠・出産、子育てに関する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、また、働くことを希望する方々の仕事と育児の両立にも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⁸⁶。少子化対策の安定財源確保の在り方については、税財源以外にも幅広く検討を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－1－70参照〕

（5）雇用・生活支援

① 新型コロナと雇用・生活支援

政府は、新型コロナへの対応として、雇用支援から生活が困窮している方への支援まで、重層的なセーフティネットにより支援してきている。具体的には、雇用の安定については、雇用調整助成金の特例措置を大胆に講じてきたうえ、雇用保険被保険者以外にも雇用調整助成金同様の仕組みを整備し（緊急雇用安定助成金）、企業による休業手当の不払いに対応する制度も特例的に創設している（休業支援金・給付金）。雇用保険と最後のセーフティネットである生活保護との間を補完する「第二のセーフティネット」である生活困窮者自立支援制度や求職者支援制度については、今般の対応では、住居確保給付金や求職者支援制度の特例的な拡充が行われたほか、償還免除付きの緊急小口資金等の特例貸付が生活支援に大きな役割を果たしてきた。生活保護制度についても、申請のハードルが高いとの指摘のもと、弾力的な運用に努めている。

平時においても切れ目のないセーフティネットを整備しておくことは

⁸⁶ 児童手当や保育所等運営費の財源の一部には、事業主拠出金が充てられている。

不可欠であり、これらの特例的な時限措置を検証し、財源を確保したうえで、平時の対応につなげることも検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－71 参照〕

② 雇用調整助成金

雇用調整助成金について、新型コロナの感染拡大を踏まえ、日額上限額の引上げ（8,370円→15,000円）、助成率最大10割（10/10）など手厚い特例措置が実施されてきた。本年5月からは、地域や業況に係る特例措置を設けつつ、原則的な措置は一部縮減されたが、依然としてリーマンショック時の対応を超える措置となっている。

雇用調整助成金で長期間にわたり休業による雇用維持を図り続けることについては、働く方々のモチベーションの問題や新しい産業等への人材の移動を阻害する等の懸念がある。様々な創意工夫・努力により休業を解消している企業との間の不公平も生じる。このため、在籍型出向による雇用維持への支援、求職者支援制度への特例措置の導入を含めた職業訓練の拡充など離職者や実質的に離職状態にある方への支援を効果的に組み合わせるとともに、雇用調整助成金の特例措置のうちリーマンショック時の対応を超える部分については、新型コロナの感染状況を踏まえつつ、雇用情勢が大きく悪化しない限り、原則的な措置及び地域や業況に係る特例措置ともに、できる限り早期に段階的解消を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－72 参照〕

③ 雇用保険財政

雇用調整助成金の特例措置の支給が多額となり、雇用保険財政が逼迫する中、失業等給付の国庫負担割合⁸⁷の引上げを求める指摘がある⁸⁸。

しかし、国庫負担割合については、社会保険制度の中での雇用保険制

⁸⁷ 失業等給付に対する国庫負担率は、本則 25%に対し、平成 19 年度（2007 年度）から当分の間は 13.75%とされており、さらに平成 29 年度（2017 年度）から令和 3 年度（2021 年度）においては 2.5%とされている。

⁸⁸ 当審議会での検討においても、雇用保険財政の安定化に向け、失業等給付の国庫負担割合を本則の 25%に引き上げるべきといった指摘があった。

度の相対的な位置付けを踏まえる必要がある。具体的には、我が国の社会保険制度は、保険というリスク分散により困窮者を含む国民全体を包摂する普遍的な制度を目指してきたのが基本である。社会保険制度への公費投入の理由は主として2つある。1つは無職者や低所得者も保険に加入できるよう保険料の負担水準を引き下げること、もう1つは、保険制度の分立による給付と負担の不均衡を是正することである。現状の被保険者を対象とする雇用保険制度はいずれも当てはまりにくく、今般の新型コロナへの対応における被保険者以外への一般会計による対応等を踏まえて、雇用保険の適用拡大など制度を抜本的に見直すことなしに、平時の国庫負担割合を引き上げる理由は見だしにくい。

また、今般の雇用調整助成金の特例に係る一般会計による負担は、令和2年度（2020年度）末時点の支給決定額で見れば、雇用保険被保険者を対象とする狭義の特例措置において約0.7兆円（一般会計負担割合は約24%）、被保険者以外の労働者に対する緊急雇用安定助成金や、休業手当を受けられない労働者が直接申請する休業支援金・給付金を含めた広義の特例措置において約1.0兆円（一般会計負担割合は約30%）に達していることにも留意する必要がある。仮に失業等給付に対する国庫負担割合について本則（25%）が適用されていたとしても、そのみでは一般会計の負担は約0.2兆円にとどまっていたはずであり、今般の負担総額約1.0兆円はこれを大きく上回っている。このような状況での国庫負担割合の引上げは、有事の対応としても説得力が乏しい。

今般の新型コロナの感染拡大防止措置に伴う影響に対応するため、失業等給付に対する一般会計による任意繰入れ規定も特例的に設けられているが、雇用保険財政の逼迫に対しては、まずは保険料引上げによる対応が検討されるべきである⁸⁹。そのうえで、雇用調整助成金の特例措置をはじめ様々な特例措置の効果の検証や先に述べた一般会計の多大な寄与の評価を踏まえ、令和4年度（2022年度）からの制度改正に向け、任

⁸⁹ 雇用保険料率は、令和2年度（2020年度）及び令和3年度（2021年度）においては、失業等給付に対するものが本則の0.8%から時限的な引下げ（▲0.2%）及び弾力条項の発動（▲0.4%）により0.2%に引き下げられており、雇用調整助成金等の雇用保険二事業に対するものが本則の0.35%から弾力条項の発動（▲0.05%）により0.3%に引き下げられている。

意繰入れ規定の常設化を含め、保険料財源では対応が困難な有事の場合における国（一般会計）の責任の範囲のルール化も検討される必要があらう。〔資料Ⅱ－１－73、74 参照〕

（6）水道

水道事業は、市町村経営の原則のもと、小規模事業者が多数存在している。今後、人口減少等に伴い、小規模事業者がますます増加する中、水需要減、水道施設の更新需要増といった経営環境の更なる悪化も見込まれている。このため、人材・経営資源が散在する従来型の経営では、個々の事業者による対応力が低下するばかりで、健全で効率的な経営を展望しにくいと考えられる。〔資料Ⅱ－１－75 参照〕

健全な経営の根幹となる水道料金の設定状況をみても、多くの事業者において、給水費用を賄える水準に設定されていない、将来の更新費用等を十分反映できていないなどの問題がみられる。また、同一都道府県内であっても市町村間の水道料金格差は大きく、補助金等に頼らず健全経営を確保しようとする、将来、一段と拡大する可能性がある。〔資料Ⅱ－１－76 参照〕

こうした状況下、各水道事業者では、将来の更新需要や財政収支の見通しを踏まえ、収支均衡を図るべく、経営戦略を策定し、経営の効率化・健全化に向けた取組を進めることとされている。もともと、こうした経営戦略の前提となる将来見通しの多くは、人口減少等による水需要の減少等を勘案していない、財政収支について簡易なシミュレーションに止まるなど、今後の環境変化に対して必ずしも十分なものではない可能性がある。また、水道施設の更新に向けた積立金や引当金を計上していない事業者も少なくなく、水道事業者の経営状況の「見える化」が十分に果たされているとは言えない状況である。この結果、外部から経営戦略の妥当性も十分に評価できないという問題もある。〔資料Ⅱ－１－77 参照〕

このように従来型の市町村単位（個々の水道事業者単位）による経営

改善には限界がある中、広域化の推進が重要となる⁹⁰。この点、現状では、メリットが不明、近隣市町村との水道料金や財政力の格差が大きいなどを理由に、広域化に前向きでない事業者も多い。もともと、小規模保険者が多数存在し、財政が不安定、保険者間の格差も大きいという類似の構造的課題を抱えた国保において、1人当たり保険料の都道府県格差を超えて保険料水準統一や国保の都道府県単位化の動きが進められつつあることに鑑みれば、水道においても同様の取組を目指していく必要がある。総務省・厚生労働省が都道府県に令和4年度（2022年度）までに「水道広域化推進プラン」の策定を求め、国も各種財政措置により広域化に向けた取組を支援している中、この機に経営環境の厳しさについて認識を一つにし、より多くの都道府県において、統合度が高く、面的広がりのある広域化を目指すべきである。〔資料Ⅱ－1－78参照〕

⁹⁰ 平成30年度（2018年度）に成立した改正水道法では、水道事業者等との広域的な連携を推進することが、都道府県の責務として明確化された。

2. 地方財政

国の一般会計予算において、地方交付税交付金等は政策的経費（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規模を占めている。令和3年度（2021年度）の一般会計予算においては、15.9兆円となっている。〔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む。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）については、地方財政対策として、まず地方交付税の法定率分等を充てる。それでも不足する部分については、国と地方が折半し、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で負担する仕組みとなっている（折半ルール）。〔資料Ⅱ－2－2参照〕

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）であるが、国と地方を合わせた財政状況を令和元年度（2019年度）決算で見ると、歳出総額（172.3兆円）と租税総額（103.4兆円）には大きな乖離が生じている。さらに、令和3年度（2021年度）地方財政計画では、3年ぶりに折半対象財源不足が発生した。今後の財政運営に当たっては、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を直視し、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－2－3参照〕

（1）将来を見据えた地方財政運営

骨太2018の新経済・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）一般財源の総額について、平成30年度（2018年度）地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。」こととされている（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、以後維持されてきたものであ

る。

一般財源ルールは、地方の安定的な財源を確保するものであるが、その結果として一般財源見合いの歳出も実質同水準となっており、歳出面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や消費税率引上げに伴う社会保障の充実等に相当する分を上乗せした水準で維持されている。一般財源ルールの下、歳出の伸びを抑制する中で、国や地方の税収の回復に伴い、国と地方が折半で負担してきた財源不足は年々縮小し、令和元年度（2019年度）、令和2年度（2020年度）においては、折半対象財源不足が解消することになった。しかしながら、令和3年度（2021年度）は、新型コロナの影響もあり、国・地方ともに税収減が見込まれる中、3年ぶりに折半対象財源不足が生じ、一般財源総額の確保に際し、国においては赤字国債、地方においては臨時財政対策債を発行し対応することになった。〔資料Ⅱ－2－4参照〕

令和4年度（2022年度）以降は、折半対象財源不足を縮減・解消すべく、経済再生と財政健全化に向けて、国と地方が足並みを揃えて歳出改革に取り組んでいくことが重要である。内閣府の中長期試算（成長実現ケース）においては地方のプライマリーバランスが先行して黒字化する姿が示されているが、地方の歳出・歳入ギャップを埋める地方交付税等の存在を踏まえれば、地方のプライマリーバランスの黒字化が直ちに地方の財政健全化の完了を意味するわけではない⁹¹。財政健全化はあくまで国・地方全体でなされるものである中、国・地方合わせたプライマリーバランスの黒字化に向けて、地方財政計画において保証されるべき「標準的な行政サービス・歳出水準」とは何かという点を「見える化」も進めながら不断に検証し、計画と決算の乖離是正（計画の適正化）を図らなければならない。既に人口減少が始まっている我が国において、中長期を見据えて、構造的な課題と受益と負担の不均衡を把握し、世論

⁹¹ 内閣府の中長期試算における国のプライマリーバランスの歳出には地方交付税等が含まれている。

の喚起を図りながら、財政運営を進めていくことの重要性は、国・地方を問わず不変と言えよう。〔資料Ⅱ－２－５参照〕

歳出改革を進めていくに当たり、個別の地方公共団体の先行的・実験的取組には他の地方公共団体にとって大いに参考となる範例とも言えるべきものが数多く存在している。

例えば、将来の課題を見据えて行財政運営に取り組むべく、財政見通しや財政運営の数値目標の策定を義務付ける財政健全化条例を定める地方公共団体がある。住民や議会・行政における議論の喚起と合意形成を図る上で一つの有益な方法であろう。あるいは、条例を定めずとも、中長期の財政収支の推計⁹²を行いながら、将来的な歳出と歳入の両面の改革のメニューを示し、政策の見直しに取り組んでいこうとする地方公共団体もある。〔資料Ⅱ－２－６、７参照〕

より個別具体的な政策の見直しについても注目すべき例がある。こども医療費助成に自己負担や所得制限を新たに導入するということや、労使合意を経て職員給与を複数年間臨時的に削減するといった取組は、今後の財政見通しを踏まえ、横並び意識を排し自律的な地方財政の運営を目指す一つの在り方と言える。こうした取組が地方全体に拡大・深化していくことが切実に求められている。〔資料Ⅱ－２－８参照〕

なお、歳出改革を進めるに当たっては、国・地方を問わず、構造的な課題と一時的な課題への対応は明確に区別していく必要がある。新型コロナ対応を通じて得られた教訓を生かしていくのは当然であるが、昨秋の建議でも指摘したとおり、そのことは「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決して意味しない。構造的な課題に対処する上では、人口減少下における受益と負担の均衡に真摯に向き合うことが必要である。

一時的な課題への対応については、地方公共団体にある財政調整基金

⁹² こうした長期推計の取組を後押しするためにも、「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）において指摘したとおり、国が行っている各種推計について、その前提やデータを相互に検証可能な形で国民に示していくことが重要である。

を活用することが基本であり、国が補正予算等で地方財政を支援する場合は、その必要性をよく吟味すべきである⁹³。こうした観点も含め、令和2年度（2020年度）の決算情報については今後よく分析を進める必要がある。また、令和2年度（2020年度）中、三度にわたって措置された新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金については令和3年度（2021年度）もその執行が継続することになる。各地域のきめ細やかな対応を支援するという目的に鑑み、効果的・効率的な活用について各地方公共団体が説明責任を十全に果たすことが引き続き強く期待される。国としても、使途や効果について事後的な検証をしっかりと行っていくべきである。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

（2）デジタル化による行政効率化

国・地方にかかわらず、行政のデジタル化は、人口減少下において、行政サービスの質の向上と歳出の効率化の双方に貢献する鍵となる取組である。デジタル化の遅れが、コロナ対応の最大の教訓であることを忘れるべきではない。

情報システムの標準化・共通化については、住民記録、税務、社会保障等の地方公共団体の主要な17事務を対象に、令和2年度（2020年度）第3次補正予算における支援措置などを通じ、令和7年度（2025年度）までの実現を目指すこととされている⁹⁴。地方公共団体の情報システムの運用経費等を令和8年度（2026年度）までに、平成30年度（2018年度）比で少なくとも3割削減するという目標の達成と更なる削減の上積みに向け、今後の計画的かつ着実な取組が重要である。

また、手続の簡素化や迅速化など行政サービスの質の向上を図る上では、情報システムの標準化にとどまらず、それを前提とした業務プロセスの見直しが不可欠である。こうした業務プロセスの見直しが歳出の効率化に資することは言うまでもない。標準化や業務プロセスの見直しが

⁹³ 本建議の総論においても指摘したとおり、プライマリーバランスの黒字化に向けては、当初予算のみならず補正予算も一体として着実に歳出改革の取組を進めていく必要がある。

⁹⁴ クラウド上のシステムへの移行準備経費や、データ移行等に要する経費を支援。

地方自治を阻害するといった声もあるが、共通の基盤や業務を明確にし、ベースとなる経費を削減することは、各地方の独自色を打ち出す財政余力を高めるとともに、財政の「見える化」にも資する。新設されるデジタル庁をはじめとする各省庁と地方公共団体が一体となり、全てのボトルネックを洗い出しながら進めていくべきである。〔資料Ⅱ－２－10 参照〕

地方公共団体の中でデジタル化や広域連携、民間委託など取組に差が見られることも課題である。マイナンバーカードについては、職員が商業施設などに出向いて申請手続をサポートすることを通じて着実に取得率を伸ばしている例もある。また、地方公共団体独自で、幅広い行政手続について、マイナンバーカードを利用した電子申請の実現を図るなどの取組も始まっている。今後は新規取得だけでなく更新も大きな課題になることが見込まれる中、取得・更新に伴う手続の煩雑さの軽減や利便性の向上に一層努め、カードの取得率の向上を通じた行政サービスの質と効率の両立を目指していくことが重要である⁹⁵。〔資料Ⅱ－２－11 参照〕

さらに、窓口業務の民間委託・総合窓口化・庶務業務の集約化の進捗度、地方税の徴収効率にも団体間に差が見られ⁹⁶、住民一人当たりのコストや人件費にも都道府県間で開きがある⁹⁷。デジタル化と足並みをそろえて、各分野において歳入確保、歳出削減の両面で効率的なスマート行政を展開していくことが求められている。〔資料Ⅱ－２－12、13 参照〕

⁹⁵ 例えば、令和2年度（2020年度）第3次補正予算の中で、全ての地方公共団体において、子育て・介護等の特に国民の利便性向上に資する手続について、マイナポータルからマイナンバーカードを用いてオンライン手続を可能とするための国としての支援策を講じているが、こうした施策のように、マイナンバーカードを保有することの利便性を実感できるような取組を着実に進めていくことが期待される。

⁹⁶ 平成30年度（2018年度）においては、徴収率9割未満の地方公共団体が4%存在する。

⁹⁷ 地理的条件、政令指定都市の有無といった要因に留意すべきではあるが、2倍以上の開きが見て取れる。

(3) 歳出改革に向けた継続的な課題

① 地方財政計画の「見える化」

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。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、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。地方単独事業（ソフト）については、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、地方創生や地域社会のデジタル化の推進といった枠計上経費については、それぞれの政策目標に沿った形で配分が行われているが、そもそも目標の達成がどの程度なされているのかといった事後的な評価を行い成果の「見える化」を図り、事業の計画額（枠の高さ）の維持が自己目的化しないよう短期集中的に支援していく枠組みを徹底すべきである。〔資料Ⅱ－２－14、15参照〕

② 公共施設等の適正管理

人口減少下における公共施設等の管理にあたっては、全ての地方公共団体において、総合管理計画と個別施設の個別管理計画の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重要である。その際には、昨秋の建議においても指摘したとおり、施設の複合化・共用化などを含めた部局横断的な実行計画を作成し、コストの最適化を図っていくことが重要である。

公共施設の総合管理計画については、ほぼ全ての地方公共団体が策定

を完了しているものの、国が求めた長寿命化対策の効果額を明確に計画に盛り込んでいないものも現時点で多く見られる。令和3年度（2021年度）中に、長寿命化の効果額や公共施設数の目標等を盛り込んだ実効性のある計画の策定が求められる。〔資料Ⅱ－2－16 参照〕

③ 公営企業の広域化（下水道事業）

これまでも繰り返し指摘してきているとおり、人口減少下において、使用料収入の減少や既存施設の更新需要の高まりに対処していくためには、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。下水道事業を持続可能な形で維持していくためには、既存事業の単なる延命という視点を捨て、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る⁹⁸。〔資料Ⅱ－2－17 参照〕

⁹⁸ 処理区域内人口が多いほど、汚水1単位当たりの汚水処理に要する費用は低下し、費用回収率が高くなるという傾向が顕著であることは昨秋の建議でも指摘した。

3. 文教・科学技術

我が国の競争力の源泉は「人的資本」である。少子化が進展する中、我が国の生産性や潜在成長力の向上に向けて、教育や科学技術の質を高めていくことはとりわけ重要である。特に、教育は将来を担う子供たちにとって極めて大切なものであればこそ、巨額の財政負担は現在及び将来の子供たちに先送りとなっていることを忘れてはならない。今春の審議においては、文教・科学技術予算全般を通じて、以下の3つの問題意識が共有された。

第一に、「量」から「質」へ。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われる「量」の多寡を目的として議論されることが多かったが、「量」は教育政策や科学技術政策の目的を達成するための手段である。むしろ教育や研究が目指す成果、すなわち「質」に焦点を当てて、予算のより効率的で効果的な使い方を議論することが重要である。

第二に、エビデンス重視。ランダム化比較試験⁹⁹等の実証研究の手法を活用しながら、政策効果を客観的に把握し、エビデンスに基づく政策立案を行わなければならない。そのためには、学術的な知見も踏まえてデータを整備し、研究者が活用可能な形でデータ提供を進めることも必要である。

第三に、人材の流動化。教育・研究の質を向上させる観点から、義務教育段階から高等教育段階に至るまで、同質性が高く閉鎖的な教育・研究組織を開放し、ダイバーシティを意識し、人材の流動性・多様性を高めるべきである。

これらの共通した問題意識を前提に、以下では、個別の論点について提言を行う。

(1) 公財政教育支出

OECD 諸国の中で日本の公財政教育支出の対 GDP 比が低いという指

⁹⁹ 取組実施の対象となるグループと対象とならないグループをランダムに決定し、取組の実施後に両者を比較する因果関係の推定手法。

摘がある。しかし、在学者一人当たりで見れば、OECD 諸国の中で教育支出は高い水準にあり、公財政支出に限っても遜色ない水準にある。また、日本の私費負担が高いという指摘もある。しかし、私費負担の多寡を議論するのであれば、国民負担率の水準も考慮する必要がある。国民負担率は OECD 諸国の中で低い水準にあり、単に私費負担の高さのみを論ずることは一面的である。〔資料Ⅱ－3－1～3 参照〕

公財政教育支出の対 GDP 比だけを見て量的水準の拡大を論ずるのではなく、質を高める観点から予算のより効果的で効率的な使い方を追求していくことが重要である。

（2）義務教育

① 小学校 35 人学級の導入と今後の課題

義務標準法¹⁰⁰が改正され、令和 3 年度（2021 年度）から 5 年かけて、小学校 35 人学級を導入することとなった。同時に義務標準法改正法の附則において、学級規模の引下げが学力の育成その他に与える影響や、外部人材の活用の効果について実証的な研究を行うとともに、質の高い教員を確保するために、教員免許制度等の在り方について検討を行っていくこととされた。今後、小学校 35 人学級の導入を実施する中で、これらの検証等をしっかり行っていくことが必要不可欠である。〔資料Ⅱ－3－4 参照〕

ア) 少人数学級の効果検証

少人数学級の効果検証については、学力のほか、非認知能力やいじめ・暴力、不登校などへの影響を含む教育効果について、先行研究を踏まえ、専門家によるエビデンスに基づいた客観的な実証研究を行うことが必要である。その際、数値化が困難とされる定性的な効果についても、主観的な評価にとどまらずエビデンスに基づいた客観的な分析を行うべきである。同時に、学力・学習状況調査等の各種調査について、効果検

¹⁰⁰ 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（昭和 33 年（1958 年）法律第 116 号）。

証に資するよう、学術的な知見も踏まえた調査に改善していく必要がある。〔資料Ⅱ－3－5参照〕

イ) 外部人材の活用

学校における課題は様々である。地域に開かれた「チームとしての学校」として、専門的な知識を有した多様な協力者や地域人材の協力を得ることにより、対応していくことが重要である。日本の教員の負担状況を分析すると、年間授業時間数は主要先進国の中で低水準であるにもかかわらず、保護者等への対応や政府・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おり、事務の効率化、外部人材の活用を含む働き方改革を進める必要がある。特に、こうした事務を教員だけ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おり、適正な配置の在り方を含む効果検証を行いながら、教員と外部人材との役割分担を進めていく必要がある。加えて、昨年文部科学省より示された中学校における休日の部活動を段階的に地域移行するとの方針は、教員の働き方改革の観点から重要な取組であり、早期実施、平日の部活動に関する地域移行も推進していくべきである。〔資料Ⅱ－3－6、7参照〕

ウ) 教員の質の確保（教員免許制度の見直し等）

教育の質を高めるためには、教員の質の確保・向上が不可欠である。ところが、教員の採用倍率は平成12年度（2000年度）以降、大幅に低下している。小学校では令和2年度（2020年度）で全国平均2.7倍と過去最低を更新した。〔資料Ⅱ－3－8参照〕

こうした中、教員の質を確保するため、新卒採用のみならず中途採用の重要性がますます高まっている。現在の制度でも民間企業等勤務経験者等が教育現場に参画する多様なルートが設けられているが、特別非常勤講師による兼業・副業等は減少しており、特別免許状の授与件数も極めて少ないなど、開かれた教育現場が確保されているとは言い難い状況

にある。特別免許状の授与等を行う教育委員会が中途採用に積極的ではない傾向があるのであれば、一定の基準を満たす民間企業等勤務経験者に対し国が免許を授与するなど、多様な知識・経験を有する人材が教育現場に参画するための抜本的な方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－3－9 参照〕

② 教育の ICT 化

GIGA スクール構想¹⁰¹に基づく小中学生 1 人 1 台の端末等のハード面については、多くの地方公共団体において整備の目途が付いてきた¹⁰²ところであり、今後はその活用策が課題となる。具体的には、従来型の一斉授業を前提とした「チョーク・アンド・トーク」の延長線上ではなく、端末 1 人 1 台を活用した新しい授業（「ティーチングからコーチングへ」）への抜本的な転換を図る必要がある。例えば個々の理解度に合わせた出題を選択する「AI 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に当たって必要となる時間を効率化する。このためには、ICT に知見の深い民間企業の協力も仰ぎながら、教員が ICT を活用し指導するための能力を向上させていくことが重要である。同時に、各学校が自らの業務実態を把握し、ICT の利活用等による校務の効率化を含む「学校 BPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング）」を進めていくことが必要である。教育の ICT 化はスピード感を持って推進する必要があり、定期的に進捗状況を確認しながら、ボトルネックの検証とその解決に不断に取り組むべきである。〔資料Ⅱ－3－10～12 参照〕

③ 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

¹⁰¹ Global and Innovation Gateway for All の略。児童生徒一人一台端末と高速通信ネットワークを一体的に整備。

¹⁰² 端末については、令和 2 年度（2020 年度）内に 1,769 地方公共団体等（97.6%）が納品を完了する見込みであり、校内ネットワーク環境については本年 4 月末までに 31,538 校（97.9%）が供用開始予定。

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。その際、適正な学校規模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ことが、児童生徒の教育にとっても、地方公共団体の財政の持続可能性の確保にとっても重要であることは言うまでもない。〔資料Ⅱ－3－13 参照〕

こうした取組は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は不十分であるとの問題意識に立ち、昨秋の建議において「横断的な実行計画」を策定する必要性を指摘した。本計画の策定に当たっては、学校施設も公共施設の一つであることを踏まえ、運営面は学校が担いつつも、学校施設の管理責任は首長が負うこと等により、公共施設全体の管理について首長がガバナンスを発揮することが不可欠である。その上で、地域における合意形成を円滑に進めていくためには、児童生徒数の中長期推計、推計結果を踏まえ学校規模の適正化を図るための対応策のオプションとそれぞれの財政シミュレーションを分かりやすく「見える化」して示すことが重要である。〔資料Ⅱ－3－14～17 参照〕

（3）高等教育（国立大学法人）

国立大学については平成 16 年度（2004 年度）の法人化以降、現在、3 期目の中期目標期間の最終年度を迎えている。他方、当初描かれていた、「競争的環境の中で、活力に富み、個性豊かな魅力ある国立大学」という姿が実現しているとは言い難い。〔資料Ⅱ－3－18 参照〕

国立大学法人運営費交付金を含む国立大学法人への公的支援についても「総額」¹⁰³ばかりが議論されがちである。しかし、来年度から開始される第 4 期中期目標期間において、「総額」ではなく、国立大学の教育・研究の質の向上に繋がる大学間、大学内の「配分（使い方）」こそ

¹⁰³ 国立大学の運営費交付金（令和元年度（2019 年度））は法人化以降 1,400 億円減少したとの指摘があるが、その多くは附属病院の赤字補てん金の解消、退職者の減に伴う退職手当の減によるものであり、これらの特殊要因を除くと実質的には▲420 億円の減にとどまる。他方、科研費等の補助金が＋860 億円増加しており、国立大学への公的支援全体で考えれば＋440 億円程度増加している。〔資料Ⅱ－3－20 参照〕

が重要な論点である。特に、大学内の配分については、後述する「共通の成果指標による相対評価」の結果が活用され、制度の趣旨が各教員にまで浸透し、具体的な改革に繋がっていくような配分の仕組み作りが強く望まれる。〔資料Ⅱ－3－19 参照〕

同交付金については、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」を導入し、令和2年度（2020年度）と令和3年度（2021年度）において配分対象割合と再配分率を拡大してきた。これによりメリハリは順次強化されてきたが、それでもなお、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い。あたかも「護送船団方式」のように、教育や研究の成果を十分に生み出していない大学に対しても前年同額が保障されてきた過去の配分方法に逆戻りすることなく、改革へのインセンティブ効果を高めるために、引き続きメリハリを強化していくべきである。〔資料Ⅱ－3－21 参照〕

「共通の成果指標による相対評価」の指標については、カリキュラム編成上の工夫の状況等の取組指標が含まれており、よりアウトカム志向となるよう厳選を進めていく必要がある。同時に、指標の質を高める観点から、必要なデータを整備していくことも重要である。例えば、教育に関する指標としては、現在、単純な就職率・進学率（「卒業・修了者の就職・進学等の状況」）が用いられているが、高等教育の「出口における質保証」という観点からは、卒業生の進路・所得について継続的な追跡調査を行う必要がある。

なお、第3期における「重点支援評価」は、アウトカム指標でも相対評価でもない、大学独自の指標に基づく評価となっていたため、資源配分の仕組みとして十分に機能していなかった。第4期の配分の仕組みを検討するに当たっては同じ轍を踏まないようにしなければならない。

〔資料Ⅱ－3－22 参照〕

(4) 科学技術

日本の質の高い論文（トップ 10%論文¹⁰⁴）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、研究の硬直性、研究の閉鎖性、若手研究者の活躍機会の不足、産学連携の弱さを改善する必要がある。政府は、日本の国際競争力を高める観点から注力すべき分野を見極め、PDCA サイクルを確保しつつ、財源配分を行っていくべきである。大学は、一律的・硬直的な財務運営を脱し、学長を中心とした全学的なガバナンスの下、教育や研究の質を高める観点から、学問の多様性も踏まえた戦略的な配分を行うことが重要である。〔資料 II-3-23 参照〕

世界のトップ大学は、寄附金等を原資とする巨額のファンドを運用してその果実を研究活動に充てることにより、国の研究力を牽引している。本来、日本のトップ大学も寄附金等の外部資金を大幅に増加させる必要があるが、世界のトップ大学と早期に競争できるよう、異例の措置として、時限的に国の資金を活用し「大学ファンド」を創設することとしている。同ファンドに参画する大学は、数校程度に厳選するとともに、これらの大学に対しては、人材、ガバナンス、資金の面での抜本的な改革へのコミットメントやファンドへの資金拠出を求め、大学が真に競争力のある自律的な組織へと確実に変わる機会とする必要がある。同時に、大学ファンドの原資には償還すべき公的資金が含まれていることを踏まえ、万全のリスク管理を行うとともに、情報開示を徹底しなければならない。

また、世界に伍する大学は、自律した経営、責任あるガバナンス、外部資金の獲得増等を実現することにより、若手研究者に活躍機会が与えられ、多様な研究人材が国内外に循環する開かれた研究コミュニティの

¹⁰⁴ 被引用数が各分野の上位 10%に入る論文。

中核にならなければならない。人材、ガバナンス、資金の面の改革は、日本の大学、研究界全体の課題として取り組むことが必要だが、大学ファンドの参画大学については、その他の大学に範を示す存在となることが重要である。〔資料Ⅱ－3－24 参照〕

① 人材

ア) 若手研究者の活躍機会の不足

「e-CSTI」¹⁰⁵のビッグデータでは、30代前半などの若手研究者が、質・量とも高い研究生産性を示しており、こうした若手が、挑戦的な研究を主体的に、安定的に行う機会・環境を確保することが重要である。例えば、欧州では、博士号取得後間もない優秀な域内外の研究者に対し、競争環境を確保しつつ、研究費を重点的に配分し、早期から独立して研究活動を行うことができるよう戦略的に支援している。〔資料Ⅱ－3－25 参照〕

一方、我が国においては、科学研究費助成事業等の配分において、規模の大きな研究や挑戦的研究を含む主たる研究種目の大半が40代以上の研究者により採択されている。本来、研究者は年齢ではなく能力・成果によって評価されるべきだが、高い能力を有し質の高い研究成果を生み出し得る若手研究者が必要な研究資金を獲得する機会が十分に確保されていない可能性がある。科研費について、異なる支援メニューに対する重複応募制限をさらに緩和することや、優れた成果を示す研究者に対する支援期間を柔軟化すること等により、事業全体の効果を高めるとともに、優秀な研究者が切れ目なくステップアップしていくことのできる仕組みを構築していくべきである。〔資料Ⅱ－3－26 参照〕

イ) 研究の国際性・開放性

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

¹⁰⁵ Evidence data platform constructed by Council for Science, Technology and Innovation の略。内閣府が令和2年（2020年）に運用を開始したエビデンスに基づく科学技術政策立案に向けたデータ収集・分析機能を提供するシステム。

原因になっている。また、「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。

我が国の研究生産性を高め、世界に伍していく上では、研究の閉鎖性・国際性を抜本的に改善し、優れた研究人材によりこうした研究領域の研究が活発に行われていく必要がある。このため、大学等と海外研究機関のネットワークの強化等を通じ、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。また、大学や研究者等に研究費を配分する日本の資金配分機関は、その審査プロセス等において、海外の同様の機関に比べて、国際的な知見を十分に活用しているとは言い難い状況にある。国際的な研究動向の取り入れや国内の研究の新陳代謝を資金配分側から促進できるよう、研究インテグリティ¹⁰⁶の確保等にも留意しつつ、海外の研究者の参画など、研究資金運営の国際化を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－3－27参照〕

② ガバナンス

日本の大学は、博士課程の入学者数に占める自大学出身者割合や大学本務教員の自校出身者比率が高く、研究室内部からの人材登用の慣行（アカデミック・インブリーディング）が継続していると見られる。研究者の流動性が低い状況は、縦割り意識の醸成、狭い視野による研究生産性の低下、成果よりも年功序列を重んじる教員登用による若手研究者の活力の低下、海外研究者等の優秀な人材の集積への阻害につながるものが考えられる。

国際的な共同研究や異分野の知見を結合する新興・融合領域の研究が重要性を増す中、我が国において国際競争力ある大学群を形成するためには、内部登用ではなく公募による登用を徹底するなど、アカデミック・インブリーディングを抑止し、講座制の下で見られるような縦割り

¹⁰⁶ 研究インテグリティとは、独立行政法人科学技術振興機構の調査報告書（令和2年（2020年）10月）において、「研究者や研究機関が責任ある行動を通して研究環境の健全性・公正性を確保することにより、研究の活力を保つこと」とされている。

意識を打破していくべきである。〔資料Ⅱ－3－28 参照〕

また、国立大学の学長については、現行制度上、学長選考会議により選考されることになっているが、内部教員の意向投票が実質的な選考に影響を与えている実態が見られ、結果として、日本の国立大学の学長の大部分は内部昇進となっている。大学経営者として相応しい有為な人材を内外から獲得するための実効的な仕組みを構築すべきである。〔資料Ⅱ－3－29 参照〕

③ 資金

海外の主要大学は、運営費交付金以外の多様な財源を組み合わせ、教育研究の質を確保しており、運営費交付金の大きさが教育研究の質を規定するわけではない。日本の大学も、寄附金や共同研究に伴う収入等の外部収入をはじめ、財源の多様化を大胆に進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－30 参照〕

日本の大学の寄附金等の受入額は、近年増加しているものの、欧米の大学と比べて極めて小さい。米国の大学では、同窓生等の個人からの寄附金が寄附受入額全体の中で大きな割合を占めており、その獲得のため、ファンドレイジング業務と同窓生業務を連携させた学内の体制をしっかりと構築している。日本の大学も、体制の抜本的な強化に取り組んでいくべきである。〔資料Ⅱ－3－31 参照〕

大学等による民間企業との共同研究は、件数・金額とも継続して増加し、1件当たりの受入額も増加している。共同研究の間接経費¹⁰⁷については、国立大学を中心に対直接経費比率の引上げを行っている。しかし、多くの大学等は30%または20%等までとしており、海外の主要大学と同様に、過去の間接経費実績を精査してエビデンスに基づく比率を設定し、更なる獲得増を推進する大学等は一部にとどまる。

各大学等において、URA（リサーチ・アドミニストレーター）¹⁰⁸等の

¹⁰⁷ 間接経費とは、共同研究の実施に伴い直接経費以外に必要な管理的経費等を指し、産学連携の発展に向けた戦略的産学連携経費を含む。

¹⁰⁸ University Research Administrator の略。大学等において、研究活動の企画・マネジメント等を行うことにより、研究者の研究活動の活性化等を支援する人材。

人材の設置など資金調達増につながるこれまでの政府支援を活かしながら、エビデンスに基づく間接経費の比率の更なる引上げを推進し、財務基盤の充実につなげていくことが重要である。〔資料Ⅱ－3－32参照〕

4. 社会資本整備

社会資本整備については、昨秋の建議において、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と提言した。これは、主に①公共事業関係費の繰越額が増加傾向にあること、②社会資本が概成しつつある中で、人口減少等により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、③公共事業の担い手の人手不足が懸念されていること、の3点と、我が国が置かれた厳しい財政事情を踏まえたものであった。

こうした中、近年の気象災害の激甚化・頻発化やインフラ老朽化の進展等に対応するため、昨年12月に、令和3年度（2021年度）から令和7年度（2025年度）までの5年間でおおむね15兆円の事業規模を目途とする「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」が閣議決定された。

その初年度（令和3年度（2021年度））は、令和2年（2020年）7月豪雨といった直近の災害状況を踏まえた機動的な対応を行うとともに、降雨量が増加する出水期の前に迅速な対策を講じるといった観点から、令和2年度（2020年度）第3次補正予算で対応することとされた。

このうち公共事業関係費は約1.7兆円と近年の補正予算と比べても大きな規模となっており、これは令和元年度（2019年度）補正予算及び令和2年度（2020年度）当初予算の臨時・特別の措置において措置された国土強靱化関連予算（それぞれ約0.8兆円）の合計にほぼ相当する。

この規模については、新型コロナが感染拡大する下で策定された「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」において経済回復を図る中でのマクロ政策対応という意味合いがあったのは確かである。

しかしながら、国際比較の面から捉えると、我が国の公共事業関係費は引き続き相対的に高水準と考えられ¹⁰⁹、過去の投資の累積を反映する

¹⁰⁹ 我が国における政府の固定資本形成は、GDP比でOECD諸国の中で中位となっているも

政府の固定資本ストックはOECD諸国の中で1位¹¹⁰であることを踏まえれば、公共事業関係費が漫然と高水準で推移することは避けなければならない、「量」から「質」への転換の更なる進展が急務であるということを繰り返し指摘したい。

この点、令和3年度（2021年度）予算においては、国土強靱化関連予算への重点化という観点から中身の見直しを行い、公共事業関係予算の急激な膨張を回避したことは留意したい¹¹¹。こうした点を踏まえながらも、次年度以降の「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に係る予算措置も含め、国民の安心・安全の確保といったニーズに臨機応変に対応し、成果目標を達成するとともに支出の効率化が図られるようしっかりとPDCAサイクルを回していくべきである。

ここではまず、令和3年度（2021年度）予算における質の向上に向けた具体的取組に焦点を当てつつ、これらの取組をより進化、発展させるために必要と考えられる今後の課題を指摘する。

（1）ソフト・ハードが一体となった防災・減災対策

① 流域治水の推進と浸水災害レッドゾーンの促進

近年の風水害の激甚化・頻発化への対応として、令和2年度（2020年度）中に全ての一級河川（109水系）において流域治水協議会を設置し、関係省庁が垣根を超えて一元的に被害軽減を推進するための「流域治水プロジェクト」が策定された。

これを踏まえ、令和3年度（2021年度）予算では、国土交通省における防災・安全交付金8,540億円のうち3,320億円を優先配分することとした。さらに国土交通省はもとより、農林水産省や文部科学省、厚生労

の、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から、我が国の公共事業関係費は、相対的に高水準となっていると言わざるを得ない。

¹¹⁰ “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。

¹¹¹ 平成26年度（2014年度）以降、当初予算における公共事業関係費がおおむね6兆円で横ばいである中、国土強靱化関連予算については平成26年度（2014年度）予算の約3.1兆円から累増しており、令和3年度（2021年度）は対前年度比+0.3兆円の約3.8兆円となっている。

働省、財務省、金融庁といった複数の省庁の事業が連携し、利水ダムの治水活用の促進などソフト・ハードが一体となった対策が講じられている。〔資料Ⅱ－４－１参照〕

こうした取組が、今後の各省連携のモデルとなるよう、省庁間の事業の重複がないか精査するとともに、事業全体としての効果測定の手法を確立し、実効性あるものとしていかなければならない。

加えて、流域治水対策の実効性を高めるため、浸水被害の危険が著しく高いエリアを都道府県知事が指定し、一定の開発・建築行為を制限する「浸水被害防止区域」（浸水災害レッドゾーン）を創設するための流域治水関連法案が今国会で成立している。

浸水被害防止区域の指定には、当該区域を流域とする河川を「特定都市河川」とすることが必要であり、まずはこれを迅速に行うことを求めたい。その上で、浸水被害防止区域を設けた地方公共団体には、優先的に財政支援を実施するなど、浸水被害防止区域の早期指定を促すメリハリの効いた方策を令和４年度（2022年度）までに検討すべきである。

〔資料Ⅱ－４－２参照〕

② 災害リスクに強いまちづくりの推進

ア) 災害ハザードエリアからの都市機能移転の促進

令和３年度（2021年度）予算においては、都市構造再編集中支援事業の支援要件の緩和を行うことで、災害ハザードエリアに立地する医療・福祉施設等の『「安全なまちなか」への移転』を促進している。

本事業を、今般創設される「浸水被害防止区域」を指定した地方公共団体に対して優先的に実施するなど、安全な場所に都市機能を立地させる取組を進めるための方策を令和４年度（2022年度）までに検討し、災害リスクを踏まえたまちづくりを推進する必要がある。〔資料Ⅱ－４－３参照〕

イ) 災害リスクが高い場所に住まないための政策誘導

令和３年度（2021年度）予算においては、新築住宅にかかる政策金融

支援（フラット 35S 等）や、その他住宅関係の複数の補助事業において、災害リスクが高い区域を支援対象から除外することとした。

水害リスクを考慮し、一定の開発・建築行為を制限する「浸水被害防止区域」の指定の促進とあわせて、引き続き避難情報の充実に努めることの重要性はもとより、政策手段を組み合わせながら災害リスクが高い区域における住宅の立地抑制を図ることが重要である。〔資料Ⅱ－4－4 参照〕

③ 災害リスクが高い地域の人口動態の可視化

国土交通省の直近の分析によれば、平成 7 年（1995 年）と平成 27 年（2015 年）を比較すると 32 の都道府県で洪水浸水想定区域内の人口が増加しており、そのうち 21 の道府県では道府県内人口は減少している。これら道府県では、むしろ災害リスクの高い地域への人口集中が進行しているといえる。こうした人口動態の変化は、市区町村の単位においても推計・分析することが可能となっている。

地方公共団体の適切な土地利用規制を促進するため、現在、国土地理院が行っているハザードマップの公表状況に加え、洪水浸水想定区域内の人口動態の変化の表示を含め、関係者の認識を促すための方策を令和 4 年度（2022 年度）までに検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－5 参照〕

④ 津波災害特別警戒区域等の指定促進

津波災害については、科学的調査に基づく津波浸水想定公表が都道府県に義務付けられている。あわせて、津波災害警戒区域等の指定が可能となっているにもかかわらず、現在津波災害特別警戒区域を指定しているのは、伊豆市のみとなっている。

その背景には地方公共団体における区域指定趣旨の理解不足¹¹²や関係者との意見調整の難しさが考えられる。ソフト対策の一環として、今年

¹¹² 『平成 29 年度政策レビュー「津波防災地域づくりに関する法律に基づく施策」結果（評価書）国土交通省』によれば、津波災害警戒区域の定義の一つとして「津波に対する安全について、より配慮している区域」であると正しく認識していた地方公共団体の担当者は全体の 24%。

度より速やかに地方公共団体に対する制度趣旨の周知を強化すべきである。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

⑤ 事前の復興計画に基づくインフラの復旧・復興

ア) 大規模災害に備えた事前の復興計画の策定促進

東日本大震災からの復興まちづくりの教訓¹¹³を踏まえると、早期に的確な復興まちづくりに着手できるよう、平時から、災害発生を前提とした都市再建プランを準備しておくことが重要である。

災害を前提に、被災後の復興の課題を想定し、復興まちづくりの方向性や進め方といった方針を定めた都市再建プランをあらかじめ策定している地方公共団体がある。しかし、全体として見ると、被災後の復興における目標等の設定まで至っているのは、5%にとどまっている。

地方公共団体において、災害リスクが高い地域について、都道府県が広域的な調整を行うことも含め、被災後の早期かつ的確な復興まちづくりに向けた復興の体制・目標等を事前検討し、都市再建プランの策定を一層進めるべきである。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

イ) インフラの原形復旧を前提としない柔軟な復興を可能とする仕組み

被災後、一定の居住人口を前提に、インフラの復旧・復興を行ったものの、その後居住人口が減少した地域がある。その一方で、将来の社会情勢の変化等をあらかじめ考慮し、復旧工事の実施を見送ったり、地域の実情や利用状況に応じた復旧を行ったりしたケースもある。

こうした事例に鑑みれば、災害が起きた地域での原形復旧にかかわらず、例えば「災害を前提とした都市再建プラン」を踏まえ、まちづくりのコンパクト化の流れとも整合的な形で、早期によりリスクの低い別地域での再建を図るインセンティブが働くような仕組みを令和4年度（2022年度）までに検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－８参照〕

¹¹³ 「東日本大震災 復興の教訓・ノウハウ集（令和2年度復興庁委託事業）」によれば、「平時より人口減少や高齢化など社会経済状況の変化に向き合い、将来を見据えながら事前の復興まちづくりを考えておくことが有効である」とされている。

⑥ 衛星の効果的・効率的な運用

ア) 気象衛星の多目的利活用

気象衛星ひまわりについては、令和 11 年度（2029 年度）目途の後継機の運用開始に向け、令和 5 年度（2023 年度）を目途に後継機の製造に着手する予定となっている。

後継機については、省庁の縦割りを排除し、民間も含めた他の衛星との共同プロジェクトや衛星観測データの多方面への活用等を通じた他組織との共同製作などの工夫を令和 5 年度（2023 年度）までに検討し、機能の向上やコストダウンを図るべきである。〔資料Ⅱ－4－9 参照〕

イ) 衛星を活用した災害対応の迅速化・高度化

現状、被災状況の把握は、日中にヘリコプターやドローン等で行っているため、夜間や天候が悪化している状況では迅速な状況把握ができていない。

こうした課題に対応するため、衛星画像等を有効活用すれば、災害対応までの時間短縮が可能である。現在、JAXA（宇宙航空研究開発機構）の地球観測衛星を活用して実証事業を行っているところであるが、解析精度に加え、地球の自転によって観測場所が毎回変わるため、観測できるタイミング・範囲に課題が存在している。切れ目のない観測・監視が可能な静止衛星の活用も重要であり、上記気象衛星の多目的利活用の検討と併せ、他の静止衛星活用も、技術の進捗や費用対効果等を踏まえて検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－10 参照〕

（2）建設公債の増加抑制と事業評価の徹底

① 建設公債増加抑制の意義

新型コロナへの対応により、債務残高が急速に積みあがっている。こうした中、建設公債によって整備される社会資本は、債務に見合うとされているものの、企業の投資とは異なり、それ自体は利用料収入等の収益を生じない資産が大宗であるため、税金等で建設公債の償還を行うことが本来必要である。

建設公債は、見合いの資産の平均的な効用発揮期間がおおむね 60 年であるとの前提に立ち、その効用を 60 年間受益しているであろう国民が負担するものとの考えのもと、毎年度の定率繰入等により全体として 60 年で償還し終える原則としている。

建設公債残高は、令和 3 年度（2021 年度）末に見込まれる普通国債残高 990 兆円の約 3 割（285 兆円）を占めることとなる。

特例公債の発行が続く現下の財政状況においては、公債の元利償還を税収等で賄うことができず、建設公債の元利償還に当たっても、税収等では足りず特例公債が追加発行されていると言える。

一定の仮定を置いて試算¹¹⁴すると、平成 10 年度（1998 年度）末における特例公債残高 108 兆円のうち 12 兆円、令和元年度（2019 年度）末における特例公債残高 608 兆円のうち 57 兆円が建設公債の元利償還に由来したものであると推計される。

建設公債の発行が特例公債残高の増加につながっていると捉え得ることや、インフラの維持管理コストが増大するとともに受益者である後世代の人口が減少していくことを踏まえれば、今後、真に必要なインフラを見極めて、債務残高の抑制に努めるべきである。〔資料Ⅱ－4－11 参照〕

② 費用便益分析

ア) 仕組みの徹底

公共事業予算 6 兆円（当初予算ベース）のうち、B/C¹¹⁵による費用便益分析を活用して事業決定をしているものは半分にも達しておらず、維持更新事業や地方公共団体向けの交付金の多くはこの分析が行われていない。説明責任を果たし、人口減少等も踏まえて真に必要なインフラを

¹¹⁴ 国債費のうち建設公債に係る債務償還費（定率繰入）及び利払費が、税収・税外収入（一定の特定財源を除く）と特例公債により比例的に賄われていると仮定。各年度において発行されたと見なす建設公債の元利償還のための特例公債が毎年度 60 分の 1 ずつ償還されていると仮定し、平成 10 年度（1998 年度）及び令和元年度（2019 年度）時点における未償還額を試算。

¹¹⁵ 貨幣換算できる効果の総現在価値（B）と費用の総現在価値（C）の比（費用便益比）。

峻別するためにも費用対効果を把握した上で事業実施を判断する仕組みを令和4年度（2022年度）までに検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－12参照〕

イ) 客観性・透明性の向上

費用便益分析は、新規事業採択時のほか、事業開始後一定年数が経過した場合等に再度行うこととされているが、再評価時には、その結果の数値は事業費の増加等により全体として下振れる傾向にある。

インフラのストック効果を最大化するとともに、インフラ整備に係る債務負担を極力将来に残さないためにも、分析の客観性・透明性を高めた上で、同種の事業において費用対効果がより高い事業に重点化するのみならず、適正な便益及び費用算定を徹底し、費用・便益ともに様々なリスクを織り込んだ慎重な新規事業採択時評価を行う必要がある。〔資料Ⅱ－4－13参照〕

ウ) 適正な便益算定の徹底

道路事業の便益算定の基となる将来交通量については、新規事業採択時の推計値が、事業完了後の実績を基にして再計算した推計値を上回っている。

同様に、港湾整備事業においても、便益算定の基となる貨物量について、新規事業採択時における目標年度の値が、事業完了後に再計算した目標年度の値を上回っている。

これらを踏まえれば、新規事業採択時の費用便益分析に当たって過大な便益計算を行っていたと言えることから、今後の便益算定については、足元の動向や慎重な将来推計に基づいて行い、事業完了後に下方修正されることがないようにすべきである。〔資料Ⅱ－4－14参照〕

エ) 適正な費用管理・算定の根拠（整備新幹線）

費用便益分析の費用面を、整備新幹線について状況を確認する。
北陸新幹線金沢・敦賀間では、昨年末に 2,658 億円の工事費再増嵩と、

1年程度の工期遅延が判明した¹¹⁶。

国土交通省に設置された「北陸新幹線の工程・事業費管理に関する検証委員会」の中間報告書（令和2年（2020年）12月）においては、独立行政法人鉄道・運輸機構内部における開業時期ありきでの工程・事業費管理をはじめ、機構における事業の管理体制や鉄道局による監理監督の在り方等の課題が指摘されたところである。

これを受けて本年3月に変更された同機構の中期計画において、工区単位でのミクロな事業費の管理を徹底する旨等追加されているが、これを確実に履行するとともに、他の線区も含めて徹底する必要がある。またその際、工期については、進捗を踏まえたものとしていくべきである。〔資料Ⅱ－4－15参照〕

また、事業実施中の北海道新幹線新函館北斗・札幌間については、令和4年度（2022年度）に鉄運機構による事業再評価を予定しているが、物価上昇により工事費が増嵩^{ぞうすう}した金沢・敦賀間よりも工期が長く、物価上昇の影響が懸念される。

また、トンネル工事に関し、本線区の事業進捗への懸念が生じていることも踏まえて、工期や事業費の見通しについて、令和4年度（2022年度）を待つことなく速やかに現状を踏まえた分析を行うべきである。

〔資料Ⅱ－4－16参照〕

整備新幹線の新規着手に際しては、「着工5条件」¹¹⁷を確認することとなっている。今回の金沢・敦賀間に限らず、これまで整備新幹線整備においては、事業の進捗に従って、工事費が増加し、費用対効果の数値が悪化する傾向があり、1を下回る場合も生じている。

こうした事態を引き起こさないため、事業着手に向けた工事費の見積もりに際しては、将来の増加リスクを認め、これを踏まえたものとする必要がある。また、このほか、工期の柔軟化や、コスト縮減の観点から

¹¹⁶ 工事費は事業認可時の11,600億円から平成30年（2018年）に14,121億円に増嵩（ぞうすう）。令和2年（2020年）に工事費は16,779億円に増嵩（ぞうすう）し、工事の完了予定時期は令和4年度（2022年度）末から令和5年度（2023年度）末に延期された。

¹¹⁷ ①安定的な財源見通しの確保、②収支採算性、③投資効果、④営業主体であるJRの同意、⑤並行在来線の経営分離についての沿線地方公共団体の同意の5条件をいう。

の民間活力の導入といった検討も行うべきである。〔資料Ⅱ－4－17 参照〕

（3）その他の課題

① 建設業の生産性向上

国土交通省では、測量から施工・管理段階まで全ての建設工程に ICT 技術を導入する「i-Construction」を推進し、建設現場の生産性を令和 7 年（2025 年）までに 2 割向上することを目指している。

導入時は ICT 技術の導入による労務費の減少を機械費の増加が上回り、施工費が通常施工の 1.1 倍となるものの、その後費用が下がっていくことが想定されていたが、導入後 5 年経過しても、依然、費用は下がっていない。

過去、計画的に行ってきた公共工事に係るコスト縮減の取組においては、技術革新がコスト縮減に寄与したこともあり、i-Construction についても、施工費が下がっていない原因分析を行った上でコスト縮減の見込みを設定し、公共工事の効率化に資するようコスト縮減を着実に進めるべきである。〔資料Ⅱ－4－18 参照〕

② 広域的な立地適正化の推進

ア) 市町村区域を越えた立地適正化の推進

まちのコンパクト化を進めるための立地適正化計画は、市町村ごとに構想される場合が大宗だが、複数の地方公共団体が協働し、公共施設等の将来的な統廃合も視野に入れつつ役割分担を行った上でコンパクト化を進めている例もある¹¹⁸。人口減少下において、インフラの維持管理コストの増加抑制を含め、広域的な持続可能性を確保する観点から、市町村単位での計画策定が最適なのか検証を促し、都道府県も加えた、市区町村間の連携と役割分担を踏まえた立地適正化計画の策定を進めるべき

¹¹⁸ 『コンパクトシティ政策と広域連携施策の連携に関する基礎的分析 ―都市機能の連携・分担に着目して―』片山 健介, 日本都市計画学会 都市計画報告集 (2018 年 5 月) によれば調査対象の 160 市町のうち、広域的な立地適正化計画の方針が策定済の地域数は 4 つのみ。

である。〔資料Ⅱ－４－19 参照〕

イ) 各省の施策が連携した立地適正化の推進

地方公共団体は、立地適正化計画において都市機能誘導区域や居住誘導区域を設定した上で、当該区域への公共施設等の移転・集約化や人口集積を図っているが、例えば地方創生拠点整備交付金を活用した事業の中には、こうした動きと必ずしも整合しないと考えられるものも存在する。

今後の「まちづくり」、「土地の利用」に関する政策支援は、「何をするか」という観点だけではなく「どこでするか」という観点も取り入れていくべきである。

拠点整備等を支援する各省の事業が、地方公共団体の立地適正化を着実に進めるものとなっているかを確認しながら適切な事業連携を行うための制度改善を令和4年度（2022年度）までに実施すべきである。〔資料Ⅱ－４－20 参照〕

ウ) 都市計画区域外を含む計画的な土地利用の誘導

都市計画区域は、人口が集積する際の計画的な市街地整備や無秩序な開発の抑制等を目的として設けられた区域であるため、人口集積がそもそも見込まれない都市計画区域外では、農地利用などを除き基本的に開発抑制が行われていない。

人口減少の局面を迎えた今、都市計画区域であるか否かにかかわらず、居住域のコンパクト化を図り持続可能なインフラ整備を行う観点から、都市計画区域外も含めたより広域の土地利用誘導を行うための方策について令和4年度（2022年度）までに検討を開始すべきである。〔資料Ⅱ－４－21 参照〕

5. 農林水産

国民に食料を安定的に供給するとともに、地域経済を支える重要な役割を担う我が国の農業は、長年にわたり、農業人口と農地面積の減少という難題との向き合いを強いられている。今後、この状況が急速に進むことが見込まれる中で、農業をいかに維持し、活性化していくかは重要、かつ喫緊の課題である。荒廃農地の発生を抑制し、更なる農地の集積を進めることが必要であることはいうまでもない。他方、これまでの集積の中で担い手の有する農地の分散が進み、担い手の負担感が増している点も考慮しなければならない。そのため、農地の集積と併せて、分散している農地の集約度を高めることが不可欠である。実効的な集約推進のための制度の構築や集約状況を測る指標・KPI の設定が必要と考えられる。

また、人口減少による国内市場の縮小やアジアの所得向上等の環境変化を踏まえ、農業の持続的な発展、さらには国内生産量を拡大することで食料自給率を向上させる意味においても、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」¹¹⁹に基づき、戦略的に農産品の輸出拡大を進めなければならない。その際、市場や消費者が求めるものを提供するマーケット・インの発想を持つことが求められる。

我が国の米・水田農業について見ると、農業産出額に占める米の割合は5分の1となっている。それでもなお、耕地に占める水田の割合や、農業経営全体のうち米を作付けする農業経営体の割合は過半を占めており、日本の農業の中心的役割を担っていることに変わりがない。国内での主食用米需要の減少が続く中で、大規模・中規模経営体を中心に転作による生産抑制が行われてきたが、生産抑制が生産コスト引下げを阻害してきた可能性さえある。生産抑制を続けるのみでは持続的な発展は望めない。こうした状況を打開するためには、米の生産性・競争力を向上させることにより国内外の新たな需要を開拓するという視点が不可欠で

¹¹⁹ 農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略（農林水産部・地域の活力創造本部 令和2年（2020年）12月15日決定）

ある。とりわけ、海外における日本米の需要拡大期待は高まっており、ここでも輸出拡大の重要性が増している。新市場への参入に挑戦する農業者に対して、その生産性向上をどのような形で支援すべきか早急に検討を深める必要がある。

(1) 農業経営の構造変化をめぐる論点

① 農地面積・農業人口の減少と今後の見通し

農業経営の基礎をなす農地と農業人口について見ると、農地は、足もとで 437 万 ha となっているが、農林水産省による試算¹²⁰では、10 年後には 5% 減少する見通しとなっている。また、そのすう勢を機械的に延伸すると 20 年後には 11% 減少する。一方、基幹的農業従事者数¹²¹については、足もとの 136 万人に対し、同様に現状のペースで減少するとした場合、10 年後には▲44%、20 年後には▲69%となる見通しである。

その結果、基幹的農業従事者 1 人当たりで見れば、10 年後にはおおむね 2 倍、20 年後にはおおむね 3 倍の農地の集積を達成していることが必要となる。したがって、農地の集積は、個々の農業従事者の生産性向上に加え、我が国農地の減少を抑制するという観点からも重要である。

[資料Ⅱ-5-1 参照]

② 担い手への農地の集積状況と課題

農業人口が減少する中、担い手への農地集積はここ 20 年間で着実に進んできているものの、集積後の農地が分散していること等から、担い手による更なる農地の引受けは困難との声も多い。今後、更に農業人口の減少が進むことが見込まれる中で、荒廃農地の発生を抑制しつつ、担い手への農地集積をより一層進めるためには、分散している農地の集約度を高めることが不可欠である。集積・集約を進める上での構造的な課題を検証し、実効的な農地集約を推進する制度の構築や、農地の集約状

¹²⁰ 農地の転用及び荒廃農地の発生がこれまでと同水準で継続する一方で、荒廃農地の発生防止・解消の施策の効果を織り込んだ場合を想定。

¹²¹ 「基幹的農業従事者」とは、自営農業に主として従事した世帯員のうち、ふだん仕事として主に自営農業に従事している者をいう。

況を測る指標・KPI の設定が必要になると考えられる。〔資料Ⅱ－5－2、3参照〕

③ 地域類型別に見た農地の集積状況

また、農地の集積状況については、農業地域類型区分ごとの主体別に見ると、平地農業地域¹²²では他の地域と比較して組織経営体¹²³及び主業農家¹²⁴といった担い手の占める割合が大きい。平地農業地域は、一定の規模の農業を展開するにあたって最も条件が良いと考えられる地域であり、同地域を中心に、更なる集積・集約を進めていくことが必要であると考えられる。〔資料Ⅱ－5－4参照〕

④ 農産物の輸出拡大の意義

これまでの我が国農業は、諸外国と比較して不利な国土条件等の制約要因がある中で、自国内の食料の安定供給を図ることを主眼とした取組を進めてきており、海外市場への展開までには至らなかった。

近年、少子高齢化に伴う人口減少等により、日本国内の食の市場規模が縮小傾向にある。一方、世界的な日本食の普及やアジア諸国の所得向上を背景に、海外での日本産農産物に対する需要の拡大は現実的なものとなっており、実際に高い農業技術を生かし、海外マーケットに進出し始めている。

そうした環境変化の下、政府として、農産物の輸出を農政の柱の一つに位置づけ、農林水産物・食品の輸出額を令和12年（2030年）までに5兆円（うち農産物1.4兆円）とする目標を掲げている。足もとの農産物の輸出額が約0.3兆円にとどまる中、当該目標の達成に向けては抜本

¹²² 農業統計上において、「平地農業地域」とは、耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村又は市町村（ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く）、又は、耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村又は市町村をいう。

¹²³ 「組織経営体」とは、農業経営体のうち家族経営体（個人経営体（農家））に該当しない者をいう。

¹²⁴ 「主業農家」とは、農業所得が主（農家所得の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。

的な改革が必要である。具体的には、農産物の輸出には一定の規模感・持続性を担保することや、戦略商品やターゲット市場を定め、輸出障壁の緩和・撤廃、種苗や生産・加工技術等の海外流出を防ぐための知的財産対策の強化、現地における供給体制まで包含した戦略を策定することなどが求められる。また、海外の消費者ニーズに対応したマーケティングを行う専門人材の育成も重要である。こうした内容も織り込まれた「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」の着実な実施やこれまで成果を上げてきた優良事例の横展開を行うことで、農業従事者の所得の向上を実現することも目指しつつ、輸出拡大に取り組まねばならない。その際、海外市場における競合関係の激化も踏まえ、施策のスピード感にも留意すべきである。〔資料Ⅱ－5－5、7、8参照〕

⑤ 輸出拡大と食料自給率

食料自給率は、食料の安定供給の確保に係る指標として、その分母を国内消費量、その分子を国内生産量として算出するものであり、これまでは輸入農産物を国産農産物に置き換えることを中心に食料自給率を高めることを目指してきたが、ここ 20 年で見るとほぼ横ばいとなっている。

農産物輸出の拡大は国内生産量を増加させるものであり、今後の輸出拡大に向けた取組の加速は、食料自給率の向上にも寄与するものとなる。例えば、令和 12 年度（2030 年度）の食料自給率はカロリーベースで対令和元年度（2019 年度）比 7% 上昇する目標となっているが、これには農林水産物・食品の輸出 5 兆円目標が達成された場合の輸出増による寄与分の 3% が織り込まれている。

なお、食料自給率は食生活の内容により大きく左右されるものであることから、食料安全保障の観点からは、国内の農業資源、農業者、農業技術等を考慮した潜在生産能力（食料自給力）といった考え方も重要となる。〔資料Ⅱ－5－6参照〕

(2) 米・水田農業の現状分析と今後の課題

① 我が国の農業における米・水田農業の位置付け

歴史的にも今日的にも、米・水田農業は日本の農業の中心的役割を担っている。農業産出額に占める米の割合は直近約 20 年で4分の1から5分の1へと減少しているが、耕地全体のうちの水田の割合や、農業経営体全体のうち米を作付する農業経営体の割合はなお過半を占めている。このため、米・水田農業の持続的な発展を確保することは、極めて重要な課題と言える。〔資料Ⅱ－5－9 参照〕

② 米・水田農業等への財政支援

米・水田農業の維持・発展や米の安定供給に対しては、現在も様々な財政支援が用意されている。その主なものとしては、水田における転作助成金である水田活用の直接支払交付金や、ミニマム・アクセス (MA) 米¹²⁵及び政府備蓄米¹²⁶制度がある。また、耕作地の過半が水田であることを踏まえれば、農業農村整備事業関係等についてもその多くが米・水田農業に充てられていると言える。〔資料Ⅱ－5－10 参照〕

③ 主食用米の需給と価格の動向

次に、主食用米の需要について見ると、食生活の変化や少子高齢化により中長期的に減少傾向にあり、近年は需要の減少が加速していることから、これに合わせて生産量を減少させている。また、主食用米の価格は、需給状況を反映した民間在庫量に大きく影響を受けており、在庫量の増加時には価格が下落し、在庫量の減少時には価格が上昇している。

¹²⁵ 「ミニマム・アクセス (MA) 米」とは、平成5年(1993年)のガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意を受けて、米の国境措置を維持する一方、最低限の米の輸入機会(ミニマム・アクセス)を提供するため、国家貿易により毎年度一定量(77万トン)輸入する外国産米のこと。主に加工用及び飼料用として販売しており、販売までの管理コスト及び売買差損について予算措置している。

¹²⁶ 「政府備蓄米」とは、主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律(平成6年法律第113号)に基づき、国内産米の生産量の減少によりその供給が不足する事態に備えるために備蓄する国内産米のこと。適正備蓄水準100万トン程度を前提に、毎年度20万トン程度の買入れを行い、通常は5年間程度備蓄した後、主に飼料用として販売しており、販売までの管理コスト及び売買差損について予算措置している。

〔資料Ⅱ－5－11 参照〕

④ 主食用米の生産抑制

こうした中、主食用米の価格の安定を目的として、政府は、平成15年（2003年）までは転作面積を、平成16年（2004年）から平成29年（2017年）までは生産数量目標を配分することで生産抑制を図ってきた。平成30年（2018年）からは政府による生産数量目標の配分は行わず、農業者の経営判断によることとされている。

他方、平成30年（2018年）以降も、水田活用の直接支払交付金による転作作物の作付に対する助成は続いており、政府による生産抑制支援が行われている。

現行スキームに頼った生産抑制を続けるのみでは、財政面で持続可能でない上に¹²⁷、米・水田農業自体の持続的な発展は望めないと考えられる。むしろ、需要の縮小のみを前提とする政策から脱却し、国内外の新たな需要を開拓するという観点から、マーケット・インの発想を持って新市場開拓に挑戦する農業者の生産性・競争力の向上を後押しすべきである。〔資料Ⅱ－5－12 参照〕

⑤ 経営規模別の生産コストの内訳と米生産・転作の状況

主食用米の耕作面積全体の約4割を占める小規模経営体は、生産コストが手取り収入を上回り、自己の労働コストを除いてようやく黒字になるかならないか、という状況である。その一方で、生産抑制策としての転作について見ると、生産コストが比較的安く、主食用米生産の担い手となることが本来期待されている大規模・中規模経営体はその大宗を引き受けている。

今後も大規模・中規模経営体中心の転作が継続すると、主食用米の生産性・競争力の向上を阻害するおそれがある。農業人口の減少が更に進

¹²⁷ 水田活用の直接支払交付金の交付対象面積について平成25年（2013年）から令和元年（2019年）までのすう勢を機械的に延伸した上で、その必要額についても交付対象面積の増加割合と同様の割合で増加するものと仮定して機械的に推計すると、令和元年度（2019年度）決算額の2,938億円に対し、10年後には3,421億円、20年後には3,904億円に増加する見通し。

む中で、小規模経営体の主食用米の耕地が大規模・中規模経営体等の担い手に着実に集積・集約されるよう取り組むべきである。〔資料Ⅱ－5－13～17 参照〕

⑥ 主食用米の生産コストの推移

次に、主食用米の直近約 15 年間の生産コストの推移を見ると、経営規模の大小を問わずほぼ横ばいとなっている。

政府は、「日本再興戦略」¹²⁸において、15ha 以上の担い手の生産コストを令和 5 年（2023 年）に 9,600 円/60kg まで引き下げるという目標を掲げているが、11,000 円/60kg 程度で推移している状況である。

この背景には、長期にわたる生産抑制が、大規模経営体を含む農業経営体の生産性向上に向けたインセンティブを阻害している可能性があると考えられる。生産性向上は、価格の低下等を通じて国内外の新たな需要の喚起につながることから重要な要素である。その具体的な道筋を描く際は、農地の集積・集約化の促進に加え、単収の引上げ、農業技術の向上、資機材の調達コストの引下げ等が重要なポイントとなる。〔資料Ⅱ－5－18～20 参照〕

⑦ 米の輸出拡大に向けた取組

現状のままでは、国内主食用米市場の先細りは不可避であり、その打開策として、新たなマーケットの開拓が必要となってくる。

海外市場を含めた新市場開拓を推進するため、これまでも水田活用の直接支払交付金を活用した支援策を講じているところである。しかし、日本産米の輸出は増加基調にあるとはいえ、令和 2 年（2020 年）の輸出量は約 2 万トン、国内の主食用米生産量（約 720 万トン）のわずか 0.3%程度にとどまっている。〔資料Ⅱ－5－21～23 参照〕

¹²⁸ 日本再興戦略（平成 25 年（2013 年）6 月 14 日閣議決定）

こうした現状に鑑み、令和2年度（2020年度）第3次補正予算においては、新市場開拓を目的とした生産性向上のための取組への支援を拡充した。

⑧ 米・水田農業の今後の方向性

既に述べたように、近年の世界的な日本食の普及やアジア諸国の所得向上によって日本の農産物に対するニーズは高まっており、これは日本産米においても例外ではない。こうした動きを確実に捉え、国内外で新たな米需要を早急に創出することが、米・水田農業が持続的な発展を果たすための極めて重要な鍵となると考えられる。

そのためにも、マーケット・インの発想を持って新市場開拓に挑戦する農業者の生産性向上意欲をどのような形で支援すべきか早急に検討を深めなければならない。加えて、一定品種で一定ロットの安定供給や販路の開拓、輸出物流の整備等について、現場のニーズもよく汲み取り、実効性のある支援策を考えていく必要がある。

同時に、主食用米生産全体についても、集積・集約を着実に進めること等により、更なる生産性・競争力の向上を目指すべきである。これが更に国内外の新規需要を開拓するとの好循環につながることも期待される。〔資料Ⅱ－5－24 参照〕

6. グリーン

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、令和2年（2020年）10月26日、菅内閣総理大臣は、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¹²⁹を達成していくことを表明した。

また、令和3年（2021年）4月22日、米国主催の気候サミットにおいて、2050年カーボンニュートラル目標と整合的で、野心的な目標として、2030年度の削減目標について、これまでの目標（26%削減）を7割以上引き上げ、46%削減を目指すことを宣言した¹³⁰。

地球温暖化対策をめぐるっては、パリ協定¹³¹に基づき、これまでの我が国の温室効果ガス削減目標は2030年度に26%削減（平成25年度（2013年度）比）とされており、温室効果ガス排出量は平成26年度（2014年度）以降6年連続で低下してきているが、新たな2030年度削減目標を踏まえ、更なる削減努力が求められる。〔資料Ⅱ－6－1、2参照〕

今後、2050年カーボンニュートラル目標やそれを踏まえた新たな2030年度削減目標に基づき、「エネルギー基本計画」や「地球温暖化対策計画」の見直しが行われる。この際、我が国におけるバランスの取れたエネルギー政策の観点を踏まえ、包括的なグリーン政策のグランドデザインが描かれるべきである。その下で、民間企業が保有する技術や資金を積極的に活用していくことが不可欠であり、予算、税といった財政措置だけでなく、金融、規制改革・標準化、国際連携といったあらゆる

¹²⁹ CO₂などの温室効果ガスの、年間の排出量と吸収量が差し引きでゼロとなる状態。

¹³⁰ さらに、50%削減の高みに向け、挑戦を続けていくことを表明。

¹³¹ 2015年のCOP21(国連気候変動枠組条約第21回締約国会議)で採択。それまでの「京都議定書」とは異なり、すべての締約国(191カ国・地域)が、温室効果ガスの削減目標(NDC: Nationally Determined Contribution)を作ることとなった。パリ協定は、世界の平均気温の上昇を、産業革命以前に比べ2℃より十分低く保ちつつ(2℃目標)、1.5℃に抑える努力を追求(1.5℃努力目標)することを目指し、そのためにも、今世紀後半に世界の脱炭素(カーボンニュートラル)を実現することを目標としている。

政策を戦略的に総動員する必要がある¹³²。温暖化対策が、国民の理解の下、その脱炭素に向けた行動を促し、産業構造・経済社会の変革¹³³とともに経済成長につながっていくよう、政府が強いリーダーシップを持って、国益を踏まえ対応することが不可欠である。〔資料Ⅱ－6－3、4参照〕

（1）温暖化対策と予算

地球温暖化対策に係る予算事業の大半は、エネルギー対策特別会計において、石油石炭税を主要な財源として実施している。同特別会計においては、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「地球温暖化対策税」）も導入し、「環境と成長の好循環」の実現に向けて、民間企業や地方公共団体等に対する省エネ・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¹³⁴。

こうした導入支援や研究開発等の事業については、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て取り組むことが求められる。また、2030年度削減目標及び2050年カーボンニュートラル目標の達成には、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不可欠であるという観点から、適切な官民や国・地方の役割分担に留意しつつ、施策の必要性・有効性・効率性を不断に検証し、抜本的に見直し、重点化していくことが必要である。〔資料Ⅱ－6－5参照〕

特に導入支援については、将来的な省エネ・再エネ設備の価格低下を通じた自立的な普及を促すことが目的である。しかしながら、少なからぬ事業において、CO₂削減コストの実績値や目標値等が示されておらず、導入支援が自立的な普及にどれだけ寄与したのかなど、政策効果を

¹³² 炭素税や排出権取引といったカーボンプライシングを巡る議論も注視する必要がある。

¹³³ 諸外国においてもCO₂の削減に向けて、産業構造や経済社会の変革に取り組んでいる。他方、産業構造等の変革が雇用に影響を与える可能性を踏まえ、円滑な労働移動にも留意する必要がある。

¹³⁴ 石油石炭税収については、技術革新による燃費効率の向上や人口減少等による原油輸入の減少に伴い、足もとでは減収傾向にあることに留意する必要がある。〔資料Ⅱ－6－8参照〕

十分に検証できているとはいえない。

したがって、各事業の CO₂ 削減効果や費用対効果の「見える化」を図った上で、これまで大きな役割を果たしてきた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。〔資料Ⅱ－6－6 参照〕

また、研究開発に関する委託・補助事業については、CO₂ 削減効果や費用対効果といった観点から、真に支援が必要なプロジェクトに限定するとともに、民間企業の研究開発・設備投資を誘発し、CO₂ 削減につなげていくべきである。

2050 年カーボンニュートラル目標に向けて、令和 2 年度（2020 年度）第 3 次補正予算において、革新的技術の研究開発・実証を 10 年間継続支援する「グリーンイノベーション基金」（2 兆円）を創設した¹³⁵。

カーボンニュートラルの達成は既存技術の延長線上の技術では困難であり、非連続的なイノベーションが必要である。そのため、同基金においては、主に洋上風力産業や水素産業、自動車・蓄電池産業など、グリーン成長戦略における 14 の重要分野について支援することとしている。その際、成果の最大化に向けて、企業の経営者には、革新的技術が研究開発で終わらず実際に社会で使われるよう、経営課題として取り組むことへのコミットメントを求めることとしている。また、取組状況が不十分な場合の事業停止・委託費の一部返還や目標の達成度に応じたインセンティブ措置の導入など、これまでにない手法も活用することとされている。

グリーンイノベーション基金の執行に当たっては、省庁の垣根を越えて、既存の環境イノベーション関連予算との役割分担や重複の排除を徹底しなければならない。その上で、前述したように今後示されるべきブランドデザインに基づき、費用対効果や民間企業の研究開発・設備投資

¹³⁵ 同基金により、民間企業の研究開発・設備投資（15 兆円）の誘発を見込んでいる。

の誘発等の観点を踏まえるのみならず、革新的技術が実際に社会で使われる際に CO₂ の削減にどの程度貢献するのか、丁寧な説明を行うとともに、透明性のある執行を行う必要がある。〔資料Ⅱ－6－7 参照〕

（2）諸外国の動き

地球温暖化対策を巡る諸外国の動向に目を向けると、主要国においては、財源確保の努力をしながら、対策を強化している。

例えば、米国では、令和 3 年（2021 年）3 月に、雇用の確保やインフラの再建等を目的として、気候変動分野に加え、インフラ強靱化、老朽化した交通インフラの修復等の分野も含めた「米国雇用計画」（8 年間で総額約 2 兆ドル）とともに、税制改正案（15 年間で総額 2 兆ドル超）により、財源を全額確保する方針が発表されている。

また、欧州では、令和 2 年（2020 年）12 月に、多年度財政枠組（MFF）と「次世代の EU」資金（NGEU）から成る、総額 1 兆 8,243 億ユーロの予算を採択し、そのうち 3 割を気候関連支出に充てることを目標としている。MFF については、加盟国からの拠出金で賄われ、また NGEU については、つなぎとして EU 共通債券で賄うこととしているが、その償還財源として、令和 3 年（2021 年）1 月より導入済のプラスチック賦課金のほか、排出権取引制度の見直し、炭素国境調整メカニズム、デジタル賦課金などを導入・検討することとしている。〔資料Ⅱ－6－9、10 参照〕

グリーン政策だからといって政府債務を増加させて良いということではない。財源なきカーボンニュートラルとしないことが肝要であることは言うまでもない。我が国においても、地球温暖化対策として更なる対策・施策が必要になる場合には、諸外国における取組等を参考にしつつ、ペイアズユーゴー原則を守るべきである。地球環境をサステナブルなものとして将来世代に引き継ぐことは我々の責務であり、負担を先送りしないよう必要な財源を確保しながら取り組まなければならない。

財源を確保しつつ取組を進めることで、我が国の投資先としての魅力も高まり、カーボンニュートラル、グリーン成長戦略、財政健全化を同

時に目指すことが可能となる。

(3) ESG 投資

気候変動対策を進める中、2050年までのカーボンニュートラルを達成するためには多くの投資が必要となるという分析があることを踏まえると、民間資金をいかに動員し、企業や個人が保有する現預金を投資に向けていくかが鍵と言える。〔資料Ⅱ－6－11、12 参照〕

また、気候変動自体が金融市場に与えるリスク、具体的には物理的リスク¹³⁶や移行リスク¹³⁷といったものにも目を向けていく必要がある¹³⁸との指摘もあり、気候変動は今や財務・金融に関わる問題として、各国の財務省・金融規制当局・中央銀行からも着目されている。〔資料Ⅱ－6－13、14 参照〕

こうした中、気候変動を含めた環境問題や社会、企業統治といった非財務的要素にも配慮し、投資の意思決定に組み込む ESG 投資は、投資収益を確保しながら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。近年では、ESG 投資は中長期的には財務的パフォーマンス¹³⁹にも影響し得るものであり、機関投資家の受託者責任の一環との認識も広がってきている¹⁴⁰。こうした状況を受け、ESG 投資は世界でも日本でも、その市場規模が拡大しつつある。〔資料Ⅱ－6－15、17 参照〕

ESG 投資の機能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。

政府として ESG 投資を後押しするため、魅力的なグリーン投資等の

¹³⁶ 異常気象・自然災害による物理的な損害、損害保険支払い額の増加等。

¹³⁷ 低炭素経済への移行に伴う資産価格の変動（例えば石炭・石油関連資産の座礁資産（stranded asset）化）等の急激な変化による金融市場の不安定化等。

¹³⁸ ESG を巡る融資においては、融資対象の選別のほか、カーボンニュートラルに向けた各企業のロードマップの策定や情報開示を促すといった取組も重要。

¹³⁹ リスクの軽減やリターンの確保。

¹⁴⁰ 例えば、機関投資家である年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）や国家公務員共済組合連合会（KKR）、保険会社等において ESG 投資を推進する動きがみられる。

市場を形成するための取組¹⁴¹が金融庁等において進められている。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、これを広く普及させていく必要がある。
〔資料Ⅱ－6－18～20 参照〕

¹⁴¹ 個々の企業に関する気候変動に伴う将来リスクや対応方針の開示、「グリーン国際金融センターの実現」、グリーンへの「トランジション（移行）」を進める事業への投資を呼び込む指針の策定等の検討が進められている。

略語表

略語	日本語	英語等
DX	デジタルトランスフォーメーション	Digital Transformation
PDCA	計画・実行・評価・改善	Plan Do Check Act
GDP	国内総生産	Gross Domestic Product
KPI	重要業績評価指標	Key Performance Indicator
EBPM	エビデンスに基づく政策立案	Evidence Based Policy Making
ICT	情報通信技術	Information and Communication Technology
AI	人工知能	Artificial Intelligence
ESG	環境・社会・ガバナンス	Environment Social Governance
EU	欧州連合	European Union
NGEU	次世代のEU	Next Generation EU
OECD	経済協力開発機構	Organisation for Economic Co-operation and Development
NDB	ナショナル・データベース	National Database
QOL	生活の質	Quality of Life
DPC	包括払い	Diagnosis Procedure Combination
WAM NET	社会福祉法人の財務諸表等電子開示システム	Welfare And Medical Service NETwork System
OTC	一般用（医薬品）	Over The Counter
GIGA	GIGA（スクール）	Global and Innovation Gateway for All
BPR	ビジネス・プロセス・リエンジニアリング	Business Process Re-engineering
e-CSTI	イーシスティ	Evidence data platform constructed by Council for Science, Technology and Innovation
URA	リサーチ・アドミニストレーター	University Research Administrator
JAXA	宇宙航空研究開発機構	Japan Aerospace Exploration Agency
MA	ミニマムアクセス/最低輸入機会	Minimum Access
COP21	（国連気候変動枠組条約）第21回締約国会議	Conference of Parties 21
NDC	国別削減目標・国が決定する貢献	Nationally Determined Contribution
MFF	多年度財政枠組	Multiannual Financial Framework
GPIF	年金積立金管理運用独立行政法人	Government Pension Investment Fund
KKR	国家公務員共済組合連合会	Kokkakoumuin Kyosaikumiai Rengokai