

# 令和4年度予算の編成等に関する建議

令和3年12月3日

財政制度等審議会



# 令和4年度予算の編成等に関する建議

令和3年12月3日

財務大臣 鈴木 俊一 殿

財政制度等審議会会長  
榊原 定征

財政制度等審議会・財政制度分科会は、令和4年度予算の編成及び今後の財政運営に関する基本的考え方をここに建議として取りまとめた。

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



# 財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

令和3年12月3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

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

芳野 友子 日本労働組合総連合会会長

[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・  
(公社)日本経済研究センター代表理事・会長

- 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)フジテレビジョン常務取締役
- 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UFJ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CEO
- 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12月3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・ (公社)日本経済研究センター代表理事・会長
	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)フジテレビジョン常務取締役
	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 READYFOR(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

10月5日(火)	○ 財政総論
10月11日(月)	○ 有識者ヒアリング ○ 地方財政について
10月20日(水)	○ 社会資本整備について ○ 農林水産について ○ 外交、デジタルについて
11月1日(月)	○ 文教・科学技術について ○ 中小企業、エネルギー・環境（グリーン）について
11月8日(月)	○ 社会保障について
11月15日(月)	○ 防衛について
11月19日(金)	○ 令和4年度予算の編成等に関する建議（案）について①
12月3日(金)	○ 令和4年度予算の編成等に関する建議（案）について②

※ 10月20日（水）、11月1日（月）は歳出改革部会



# 目 次

## I. 総論

1. 「例外」からの脱却・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 我が国財政をめぐる環境変化と対応余力の必要性・・・・・・・・・・ 6
3. 責任ある財政運営に向けて・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11

## II. 令和4年度（2022年度）予算編成の課題

1. 社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
  2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 56
  3. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 64
  4. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 79
  5. 農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 93
  6. グリーン（エネルギー・環境）・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 101
  7. 中小企業・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 104
  8. 外交関係・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 106
  9. デジタル・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 110
  10. 防衛・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 113
- 略語表・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 119

### （参 考）

1. 令和4年度予算の編成等に関する建議（概要）・・・・・・・・・・ 121
2. 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 127

# I. 総論

## 1. 「例外」からの脱却

### (1) 新型コロナに対する当初の緊急的対応から「正常化」へ

昨年来、我が国は、新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）の感染拡大という緊急事態に直面し、経済面でも財政面でも「戦後最大の例外」とも言える状態となった。

経済面では、ウイルスの性質が分からない中で飲食・旅行を中心に経済活動を制限せざるを得ず、昨年4～6月の実質GDP（国内総生産）が前期比で約8%（年率約28%）の下落という戦後最大の落ち込みを経験した。

財政面では、これに対応して、事業者と家計に対してかつてない規模の支援を行うなど、昨年度に3次にわたる補正予算を編成し、一般会計だけで合計73兆円に上る歳出を追加した。

こうした例外的な政策対応は、危機的状況の中で、国民の生活や事業を守るために大きな役割を果たした。この結果、先進諸外国と比較して、我が国は、経済の落ち込みが相対的に小さく、失業率も最低水準を維持している。累積の感染者数・死者数も先進諸外国より少ない人数となっている。

[資料I-1-1～3参照]

一方、昨年度補正予算の追加額は、突出して過去最大であり、それをほぼ国債の増発で賄った。これにより、一般会計の歳出と税収の乖離の推移を示すいわゆる「ワニ口」グラフには、昨年度は歳出総額が突き抜けて大きくなって「巨大な角」が生えることになった。これをそのまま将来世代の負担としてよいのか、現世代が責任をもって今後向き合うべきである。

[資料I-1-4参照]

現在、全国の感染者数は大幅に減少し、社会経済活動の制限は順次緩和されている。新型コロナというパンデミックはいずれ収束するはずである。今後求められるのは、新たな変異株を含め再度の感染拡大への備えを

しっかり行いつつ、経済を「正常化」し、ポストコロナ<sup>1</sup>の世界において我が国の経済社会が持続的に成長できるよう、コロナ禍に炙り出された多くの課題に目を逸らすことなく、改革に取り組むことである。

過去、例外的・一時的な歳出が事実上の前例となり、継続せざるを得なくなったケースも見られたことを踏まえ、今後は昨年来の対応を前例とすることなく、経済、財政の「正常化」に取り組み、「例外」から脱却しなければならない。

## (2) 「正常化」の中で求められるもの

今後、経済の「正常化」を確実に実現し、あわせて財政も「正常化」させる必要がある。ここでいう経済の「正常化」とは、新型コロナウイルスが感染拡大する前（以下「コロナ前」という。）の状態に戻るだけでなく、民需主導の持続的な成長軌道を実現することを含むものである。そのため、「3つの視点」から具体的な政策を立案すべきである。

### ① 昨年来の経験に基づく対応

まずは前提として、昨年来の新型コロナウイルスへの対応の経験を今後の対応に活かすことである<sup>2</sup>。

昨年来の感染拡大局面においては、全国の都道府県で、十分な数の新型コロナウイルス病床が提供されたとは言い難い。新型コロナウイルス病床として補助金を申請しながら、患者受入れに使用されなかった病床の存在も顕在化した。当審議会はこれまで、医療機関や病床の役割分担を徹底する必要性を繰り返し指摘してきたが、改革が十分に進んでこなかったことが、その一因と言わざるを得ない。今後、再度の感染拡大に備えつつ、あるべき医療提供体制に向けて、診療報酬をはじめ諸制度の見直しを幅広く、そして力強く推し進めるべきである。

官民のデジタル化の遅れも浮き彫りとなった。新設されたデジタル庁を司令塔として、ロードマップ等を示し、国民全員が既に付番されている

---

<sup>1</sup> 本建議においては、「ポストコロナ」に、新型コロナウイルスが完全に収束していない、いわば「ウィズコロナ」の状態も含めている。

<sup>2</sup> 会計検査院による令和2年度決算検査報告も踏まえる必要がある。

マイナンバーやデータを幅広く活用し、行政サービスの効率化を実現するとともに、オンライン診療をはじめ、民間部門の改革も進めていく必要がある。

## ② 経済活動の「点火」に必要な政策の実行

また、家計・企業の現状を十分に注視し、経済活動のいわば「点火」に必要な政策を実行することである。

新型コロナに対するワクチンの2回接種率は75%を超えており、重症化を防止する中和抗体薬も普及が進んでいる。こうした中で、飲食や旅行など、これまで制限されてきた経済活動が再開していくことが見込まれる。これまでの様々な自粛要請による消費の減少、特別定額給付金をはじめとした経済対策による可処分所得の増加の結果として、家計では貯蓄が大きく増加している<sup>3</sup>。また、企業部門についても、全体を見た場合、コロナ下でも、運輸・郵便や宿泊・飲食等の一部の業種を除いて高い水準の利益を計上しており、企業の現預金残高・現預金比率も増加している。新型コロナによって深刻な影響を受けて困難な状況にある個人・企業をその状況や企業規模に応じて支援する必要があるが、全体としては、まずはいわゆる「ペントアップ需要」<sup>4</sup>をうまく解放に導き、企業の投資を促し、民需主導の自律的な経済サイクルを取り戻す必要がある。〔資料Ⅰ－1－5～10参照〕

## ③ 持続的な成長に向けた改革の取組

その上で、ポストコロナにおいて経済社会を持続的に成長させるため、長年指摘されてきた生産性の向上や全世代型社会保障改革をはじめ、構造的な課題に取り組むことが不可欠である。

コロナ前から、我が国の労働生産性は先進国中最低水準となっている。労働生産性を向上させるためには、民間主導で取り組めるよう、必要に応

---

<sup>3</sup> 令和2年度（2020年度）におけるマクロの家計の貯蓄増加額は前年度に比べて約29兆円多くなっている。（「国民経済計算 家計可処分所得・家計貯蓄率（令和3年（2021年）10月）」（内閣府））

<sup>4</sup> ペントアップ（pent-up）は、「抑えられた、閉じ込められた」という意味。景気後退期に消費を控えていた消費者の需要が潜在的に積み上がっているものをペントアップ需要という。

じて政府が効果的な支援を実施することが求められる。そして、これを賃上げにつなげることが必要である。加えて、グリーン、デジタルなどの成長する産業・企業へ人材移動を促し、資金余剰となっている企業が成長分野に積極的に投資を行うことで産業構造を転換するための政策が求められる。〔資料 I - 1 - 11、12 参照〕

新型コロナが拡大する中でも、高齢化は進み、少子化の問題はより一層深刻となった<sup>5</sup>。来年には団塊の世代が後期高齢者となり始める中で、医療をはじめとする社会保障の諸制度の改革は待ったなしである。新型コロナを理由に、改革の停滞は許されない。

これら、3つの視点から経済の「正常化」を進める中で、財政の「正常化」も進めるべきである。財政の「正常化」とは、単にコロナ前の状態に戻すだけでなく、プライマリーバランス<sup>6</sup>の黒字化に向けて、財政健全化が着実に進んでいくことを意味している。

今後の財政運営にあたっては、経済活動の制限に伴う生活・雇用・事業の継続のための「つなぎ」的な財政支出から軸足を移し、生産性を向上させ、民需主導の持続的な成長を続けるために必要な分野に絞って、歳出を行っていくべきである。ケインズも、長期的な経済成長は技術革新や資本蓄積により実現するものとしており<sup>7</sup>、主役である民間企業に不可欠なも

---

<sup>5</sup> 「人口動態統計（令和3年（2021年）6月）」（厚生労働省）によれば、令和2年（2020年）の出生数は84万人で、前年より2.4万人減少し、明治32年（1899年）の人口動態調査開始以来最少となった。

<sup>6</sup> プライマリーバランスとは、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税金等でどれだけ賄えているかを示す指標。税金・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、その時点の税金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）。

<sup>7</sup> ジョン・メイナード・ケインズが長期的な経済成長について著した文献として『Economic Possibilities for our Grandchildren（孫の世代の経済的可能性）』（1930年）がある。

のとして「アニマル・スピリット」を挙げている<sup>8</sup>。重要分野であっても、安易な財政支出により、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ることがあってはならない。財政支出に依存せず、グリーン、デジタルを含め様々な分野において、個人や企業の行動変化を促すため大胆な規制・制度等の改革とセットで行うことで、企業や家計の有する資金を最大限活用していく必要がある。

また、今般策定された『コロナ克服・新時代開拓のための経済対策』（令和3年（2021年）11月19日閣議決定）を含め、これまでの新型コロナへの対応でどの程度の支出が生じたか、効率的・効果的な支出となっていたのか、たゆまぬ検証を行い、次の政策に活かす努力が求められる。

---

<sup>8</sup> ジョン・メイナード・ケインズ著『雇用・利子および貨幣の一般理論』（塩野谷祐一訳 東洋経済新報社）第12章に「十分な結果を引き出すためには将来の長期間を要するような、なにか積極的なことをしようとするわれわれの決意のおそらく大部分は、血気—不活動よりもむしろ活動を欲する自生的衝動—の結果としてのみ行われるものであって、数量的確率を乗じた数量的利益の加重平均の結果として行われるものではない。（中略）もし血気が鈍り、自生的な楽観が挫け、数学的期待値以外にわれわれの頼るべきものがなくなれば、企業は衰え、死滅するであろう」と記載されている。原文：“Most, probably, of our decisions to do something positive, the full consequences of which will be drawn out over many days to come, can only be taken as the result of animal spirits—a spontaneous urge to action rather than inaction, and not as the outcome of a weighted average of quantitative benefits multiplied by quantitative probabilities”, “if the animal spirits are dimmed and the spontaneous optimism falters, leaving us to depend on nothing but a mathematical expectation, enterprise will fade and die”。

## 2. 我が国財政をめぐる環境変化と対応余力の必要性

### (1) 直面する3つの課題

#### ① 社会保障の受益（給付）と負担のアンバランス

我が国の債務残高対GDP比は、コロナ前から諸外国に比べて格段に高い状況であったが、主要国の中でも特に大規模な新型コロナ対応<sup>9</sup>によりもう一段悪化してしまっている。我が国の財政状況の悪化の最大の原因は、社会保障の受益（給付）と負担のアンバランスであるが、来年度（2022年度）からは、団塊の世代が75歳以上の後期高齢者に移行し始めるため、医療費の増加等により、社会保障給付費の急増が見込まれる。〔資料I-2-1～4参照〕

こうした事実から目を背けることなく、全世代型社会保障改革により、受益（給付）と負担のアンバランスを是正し、国民が必要とする社会保障制度の持続可能性を高めることで、特に、現役世代の将来不安を払拭し、希望が持てるようにしていくべきである。このことが家計の消費促進<sup>10</sup>や企業の投資拡大にもつながると考えられる。

#### ② 短期国債の大幅な発行増

昨年度の国債の市中発行額は、過去最大の補正予算により、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。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ことにより、令和3年度（2021年度）当初の市中発行額も約220兆円と引き続き高水準となっている。こうした短期国債の増加は、金利変動に対する脆弱性をもたらしている<sup>11</sup>。〔資料I-2-5参照〕

<sup>9</sup> 「世界経済の潮流2021年I」（内閣府（令和3年（2021年）8月31日））の説明資料において、各国におけるコロナ関連政策の事業規模の総額（令和2年（2020年）春からの累計）対GDP比は、アメリカ29%、ドイツ40%、フランス27%、英国33%、日本54%とされている。

<sup>10</sup> 「日本経済2018-2019 ー景気回復の持続性と今後の課題ー」（内閣府（平成31年（2019年）1月25日））では、今後の消費の活性化に向け、「将来の不確実性を下げ、社会保障に対する不安を払拭していくことが重要となる」としている。

<sup>11</sup> 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、金利が全ての年限において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。

また、日本国債の格付けにも留意する必要がある。国債が格下げされれば、特に海外投資家による国債売却や保有分の減少につながるほか、国債の担保価値低下を招き、国債安定消化へのリスクとなりかねない。さらに、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といわれている（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、企業や金融機関の信用格付けの低下を通じて、資金調達コストを高め、日本企業の競争力が低下しかねない。〔資料 I - 2 - 6、7 参照〕

### ③ 諸外国に比べて不十分な財源確保や財政健全化に向けた動き

我が国は債務残高対 GDP 比が諸外国に比べて格段に高い中で先に述べた例外的な対応をしているのにもかかわらず、財源確保や財政健全化に向けた十分な動きがあるとは言えない。これに対し、先進諸外国は新型コロナへの大規模な対応により財政状況が悪化していることを踏まえ、増税を含めた財源の確保や財政健全化に向けた取組を検討・開始している。

英国のスナク財務大臣は、「次の危機が来た時に対応する財政余力をもっておくために、財政を強化する必要がある」と演説<sup>12</sup>し、公的部門の経常的収支を令和 6 年度（2024 年度）までに均衡する等の予算責任憲章 2021 を公表した。そして、大企業の法人税率を現行の一律 19% から最高 25% へ引き上げることを令和 3 年（2021 年）6 月に決定するなど、財政健全化に向けた取組が行われている。また、社会保障を充実させるに当たっても、その財源を医療・介護負担金の導入等で賄う改革を行っている。

米国においても、経済成長を目指す歳出計画が打ち出されているが、税制改革等によって必要な財源を確保することも同時に検討されている。

さらに、昨年来の新型コロナ対応により増加した債務についても特段の対応をする動きがみられる。

---

<sup>12</sup> ” So we need to strengthen our public finances so that when the next crisis comes, we have the fiscal space to act.”（令和 3 年（2021 年）10 月 27 日英議会での演説）

ドイツ<sup>13</sup>では、連邦基本法の「債務ブレーキ」のルール<sup>14</sup>に基づき、令和2年（2020年）、令和3年（2021年）における一定水準を超える債務について、20年以内に償還する計画が議会で議決されている。フランスでは、一般会計の新型コロナによる財政赤字拡大分に相当する債務（1,650億ユーロ）を区分し、公債公庫<sup>15</sup>を通じて20年以内に償還する旨が令和3年（2021年）9月に発表された。〔資料I-2-8参照〕

## （2）危機管理としての財政の対応余力の必要性

新型コロナは、我が国も想定外の危機と隣り合わせであることを改めて想起させる契機となった。以下に指摘する「3つのリスク」、すなわち震災等の自然災害や感染症、金利の上昇が起きた際に、財政上の対応余力を持っておく必要があり、そのためにも、財政の「正常化」に取り組んでいかなければならない。

### ① 自然災害リスク

平成7年（1995年）の阪神淡路大震災、平成23年（2011年）の東日本大震災など、我が国は甚大な被害をもたらす震災を何度も経験してきた。東日本大震災については、東日本大震災復興特別会計を設置し、財源を確保しながら、巨額かつ長年にわたる復興事業を実施してきている。今後も、南海トラフ沿い地域の大規模地震<sup>16</sup>や首都直下型地震が発生する可能性が指摘されている。広範に被害を受ける事態が発生すれば、生産基盤が被害を受け、GDPが相当期間減少するおそれがあり、財政上も大きなリスクとなりうる。また、近年は地球温暖化などに伴い、世界的に異常

<sup>13</sup> ドイツでは、新型コロナ対応のために令和2年（2020年）7月に引き下げた付加価値税率については、既に令和3年（2021年）1月に元の税率に戻している。

<sup>14</sup> 同法では、連邦及び州の予算は、借入なしに、均衡させなければならないとされている。（ただし、連邦政府のみ、対GDP比0.35%の基準までは公債発行が可能。）非常事態等の場合に限り、連邦議会の議決を経て、この基準を超える借入を行うことができるが、併せて償還計画を定める必要がある。超過借入の額は、令和2年（2020年）は491億ユーロ、令和3年（2021年）は2,164億ユーロ。

<sup>15</sup> 公債公庫はフランスにおける公的事業法人であり、特定の国債の償還等の業務を行っている。

<sup>16</sup> 南海トラフ沿いの地域においては、地震調査研究推進本部地震調査委員会の長期評価によると、マグニチュード8～9クラスの地震が今後30年以内に発生する確率は70～80%（令和3年（2021年）1月1日現在）とされており、大規模地震発生の切迫性が指摘されている。

気象が頻発している。我が国では、平成 30 年（2018 年）のいわゆる「西日本豪雨」や令和元年（2019 年）の「房総半島台風」（台風 15 号）・「東日本台風」（台風 19 号）など、豪雨・台風をはじめとする水害も激甚化しており、ソフト面・ハード面を組み合わせた対策が求められている。〔資料 I - 2 - 9 参照〕

## ② 感染症リスク

新型コロナは、新たな変異株を含めて、今後も更なる感染の波が発生する可能性がある。また、我が国が今後、新型コロナ以外の新たな感染症に見舞われるおそれもある。20 世紀以降では、大正 7 年（1918 年）にスペイン風邪、昭和 32 年（1957 年）にアジア風邪、昭和 43 年（1968 年）に香港風邪、平成 21 年（2009 年）に新型インフルエンザ、そして今回の新型コロナなど、パンデミック（世界的大流行）と言われるような感染症が 10～40 年程度に 1 度発生してきている。このほか、日本での流行は見られなかったが、平成 14 年（2002 年）の SARS（重症急性呼吸器症候群）、平成 24 年（2012 年）の MERS（中東呼吸器症候群）といった感染症も記憶に新しい。なお、WHO（世界保健機関）は、今回の新型コロナを含め、「国際的に懸念される公衆衛生上の緊急事態」を、平成 21 年（2009 年）以降計 6 回宣言している。財政余力があればこそ、パンデミックなど、公衆衛生上の緊急事態に対応できることは、論を俟たない。

## ③ 金利の上昇リスク

世界的なエネルギー価格・資源価格の高騰や景気の回復などを背景に諸外国においてインフレ率が高まりを見せている。諸外国の中央銀行では、こうした状況を受けて、金融緩和縮小に向けた動きも見られる。その中で留意すべきは、世界の国債市場・為替市場が、互いに連動するとともに、それぞれの政府・中央銀行のスタンスのわずかな違いに対して、内外の投資家が反応し、金利や為替レートが変動する傾向があることである。我が国の国債や通貨「円」は、極めて厳しい財政状況の下、その価値を維持する上で、潜在的な脆弱性を抱えている。その安定のためには、これま

でどおり、財政健全化の方針を示し続ける必要がある。金利が上昇した場合には、それが急騰と言えなくとも、巨額の債務残高を抱える政府の利払費は極めて大きくなり、政策経費を更に圧迫することになる。また、もし我が国の通貨への信認が低下する状況が発生した場合に、金利が上昇し、それによって更に通貨への信認が低下するという悪循環が生じる可能性にも留意が必要である。〔資料 I - 2 - 10~12 参照〕

このほかにも、国際的な金融経済危機の発生や、昨今の国際情勢に係るリスクの顕在化など、様々な外的ショックが発生するおそれもある。また、これらの危機が同時発生するような事態も十分に考えられる。

債務残高が極めて大きい我が国が、こうした危機の局面を適切に乗り切るためには、絶えず財政健全化に向けた強い意志とその進捗を国民・世界・市場に示し続けることで財政に対する信認を維持し、まずはプライマリーバランスの黒字化を達成しておき、危機に対応できる財政余力を確保しておくことが不可欠である。

### 3. 責任ある財政運営に向けて

これまでに示した諸課題を踏まえれば、プライマリーバランスの黒字化目標を凍結するといった方針変更を行うことなく、財政健全化に向けて着実に歳出・歳入両面から改革を進めるべきである。そもそも、財政健全化目標の存在は、足もとの新型コロナへの対応を妨げるものではない。

「例外」からの「正常化」に取り組むことにより、新型コロナにより困難な状況に陥っている企業や家計に対する当面の必要な支援と、財政健全化目標は両立可能である。

こうした中、経済財政運営と改革の基本方針 2021（以下「骨太 2021」という。）（令和 3 年（2021 年）6 月 18 日閣議決定）における「財政健全化目標（2025 年度の国・地方を合わせたプライマリーバランス黒字化を目指す、同時に債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指す）を堅持する。ただし、感染症でいまだ不安定な経済財政状況を踏まえ、本年度内に、感染症の経済財政への影響の検証を行い、その検証結果を踏まえ、目標年度を再確認する。」との記載に基づき、着実に財政再建を進めていく必要がある。財政は国の信頼の礎であり、財政健全化の旗はしっかりと掲げ続けなければならない。〔資料 I - 3 - 1 参照〕

なお、自国通貨建て国債はデフォルトを起こさないようにすることが可能だとして、国債を発行して極めて多額の財政支出をしても何ら問題が生じないという主張がされることがある。しかし、そのような考え方に立って財政運営を行えば、債務の持続可能性に対する市場の信認を失うことによって自国通貨の価値下落や資本逃避（キャピタルフライト）、金利の上昇、市場からの資金調達の困難化や、物価の高騰などの危機を招く可能性がある。実際に、諸外国では、歳出・歳入の不均衡を拡大させることにより、過度なインフレや、外国為替相場の下落、金利上昇や資金調達の困難化などによって、社会経済情勢が不安定化した事例が数多くある。これまで我が国でそうした状況に直面していないからといって、今後も直面しないという保証はない。そして、先に述べたとおり、財政余力を持

っていないければ、金利の上昇といったリスクに対応することができない。

[資料 I - 3 - 2 参照]

また、大規模な金融緩和などにより低金利が継続していることを背景に、財政健全化は先送りしても問題ないといった主張もみられる。しかし、物価やマクロ経済の動向については、現時点において想定されていない様々な事態が生じる可能性も否定できず、中央銀行の政策によって、金利をゼロ近傍に抑え込むという状況を、永続的に続けることができることを前提とすることはできない。低金利と経済成長に頼ってばかりでは財政健全化を進めることは難しい。まずはプライマリーバランスを黒字化し、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げる上で重要な条件を整えるべきである。[資料 I - 3 - 3 ~ 5 参照]

## II 令和4年度（2022年度）予算編成の課題

令和4年度（2022年度）予算は、これまで述べてきたような「ポストコロナ」時代を見据えた経済社会の構築に向けた出発点というだけではない。新経済・財政再生計画<sup>17</sup>における基盤強化期間（令和元年度（2019年度）～令和3年度（2021年度）の3年間）に続く、新たな3年間（令和4年度（2022年度）～令和6年度（2024年度））の最初の当初予算という重い意味を持つ。我が国の財政の厳しい状況を踏まえ、全世代型社会保障改革を進めるとともに、経済・財政一体改革を着実に推進する必要がある。そして、骨太2021における「目安」<sup>18</sup>に沿った予算編成を行うとともに、新経済・財政再生計画の「改革工程表」に沿った歳出改革の取組を継続し、着実に財政健全化を進めるといふ我が国の意志を改めて内外に示すものでなければならない。

そのためにも、重点分野への選択と集中、既存予算のスクラップも含めたメリハリ付けを徹底し、歳出全般を聖域なく見直すべきである。そして、それぞれの予算項目について、過去の取組の効果を検証し、費用に対し最大の効果を発揮する効率的な仕組みを追求しなければならない。また、新たな財政措置を検討する場合にはペイアズユーゴー原則<sup>19</sup>を徹底し、同時に、応能負担を強化するなど、歳出・歳入両面の改革を着実に実行して

---

<sup>17</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2018（以下「骨太2018」という。）」（平成30年（2018年）6月15日閣議決定）

<sup>18</sup> 骨太2021に以下の記載がなされている。

「2022年度から2024年度までの3年間について、これまでと同様の歳出改革努力を継続することとし、以下の目安に沿った予算編成を行う。

- ① 社会保障関係費については、基盤強化期間においてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、その方針を継続する。
- ② 一般歳出のうち非社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえつつ、これまでの歳出改革の取組を継続する。
- ③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2021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。」

<sup>19</sup> 財源確保義務として、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。

いくべきである<sup>20</sup>。〔資料Ⅱ－0－1参照〕

令和4年度（2022年度）予算が、ポストコロナ時代の経済社会を展望した対応をしっかりと行うとともに、財政健全化の観点を十分に踏まえた質の高い予算となることを期待したい。

---

<sup>20</sup> 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、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うえで重要である。

## 1. 社会保障

### (1) 総論

我が国の社会保障制度は、高齢や疾病等のリスクを分かち合い支えあうとの考え方の下、受益（給付）と負担の対応関係が明確な社会保険方式を基本としている。しかし、現実には公費負担に相当程度依存しているうえ、特に近年、公費負担の比重の大きい高齢者医療・介護費の増に伴い、社会保障給付費に占める公費の割合は上昇している。しかも本来税財源により賄われるべき公費の財源について、特例公債を通じて将来世代へ負担が先送られているため、受益（給付）と負担の対応関係が断ち切られている。負担の水準の変化をシグナルととらえて受益（給付）の水準をチェックする牽制作用を期待できないまま、受益（給付）の増嵩ぞうすうが続いており、我が国財政の悪化の最大の要因となっている。

こうした中、これまで政府は骨太の方針において規定されてきた社会保障関係費の増加を「高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる」というルールに基づき、対応を行ってきたところである。骨太 2021 においても、今後 3 年間、同方針を継続することとしている。この「高齢化による増加分」の算出方法については、精緻化・適正化が図られてきた。平成 28～30 年度（2016～2018 年度）予算では毎年度 5,000 億円で固定されていたが、令和元～3 年度（2019～2021 年度）予算では、毎年度数字を精査しつつ、年金スライド分は別途計算とするなど、算出方法の見直しを行った。

令和 4 年度（2022 年度）の概算要求段階のいわゆる「自然増」<sup>21</sup>は、団塊世代が 75 歳以上の後期高齢者になり始めるため、6,600 億円と令和 3 年度（2021 年度）の 5,000 億円（年金スライド分反映前）を大きく上回った。他方で、これは、75 歳以上の高齢者の伸びが近い平成 28 年度（2016 年度）の 6,700 億円を下回っている。

令和 4 年度（2022 年度）の 75 歳以上の高齢者の伸びが平成 28 年度（2016 年度）と比べてやや大きいにもかかわらず、「自然増」が平成 28

<sup>21</sup> いわゆる「自然増」は、過去の社会保障費の伸びの実績や人口動態の変化等をもとに機械的に算出した、前年度からの増加分を指す。

年度（2016年度）の水準を下回った理由としては、65歳以上の高齢者の伸びが鈍化したことによる年金に係る減少要因が、75歳以上の高齢者の伸びによる増加要因を上回ったことが挙げられる。このことは、令和4年度予算編成過程における「高齢化による増加分」の算出にも反映される。

〔資料Ⅱ－1－1参照〕

令和4年度予算編成過程における「高齢化による増加分」の算出に当たっては、これまでの精緻化・適正化の経緯を十分に踏まえるとともに、団塊世代が75歳に入り始め、社会保障関係費が急増することを視野に、後期高齢者医療の窓口負担割合への一部2割負担導入など、「高齢化による増加分」そのものを抑える改革に取り組んできたことに留意しなければならない。その際、行政における透明性や説明責任の徹底を図る必要性が高まっており、上述の65歳以上の高齢者の伸びの鈍化はもちろんのこと、生活保護・障害分野の「高齢化による増加分」に至るまで計数の精査が必要であり、算出の厳格化・適正化を避けてはならない。〔資料Ⅱ－1－2参照〕

令和4年度（2022年度）の社会保障関係費予算においては、2年に1度の診療報酬改定が行われる予定となっている医療がポイントとなる。我が国における医療保険制度については国民皆保険のもと、国民の暮らしに安心感を与えてきた。昨年来、新型コロナの感染拡大により国民にとって医療に対する関心が高まっている中、改めて医療提供体制を含めて制度の持続可能性を確保していくことの重要性を再認識すべきである。

こうした中、新型コロナの感染拡大以降、初の診療報酬改定を迎える。

コロナ禍においては、

- － 病院数・病床数の多さに比して医療従事者が少なく手薄な人的配置であり、医療資源が散在し、その投入量が少ない「低密度医療」となっている
- － 医療機関相互の役割分担や連携が不足している

といった我が国医療提供体制の脆弱さが浮彫りになった。

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ためには、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る。こうした改革の進捗がないまま、あるいは改革の進行を視野に入れることなく、診療報酬改定を行う意義は乏しく、財政資源の散財となりかねない。

このため、当審議会として、改めて「医療提供体制改革なくして診療報酬改定なし」を掲げたい。〔資料Ⅱ－１－３参照〕

## 診療報酬制度について

診療報酬とは、保険医療機関・保険薬局が保険医療サービス等の対価として受け取る報酬であり、個々の診療行為を点数化して、厚生労働大臣の告示において、公的価格として定めている<sup>22</sup>。原則として、全国一律に同じ点数が適用され<sup>23</sup>、点数当たりの金額（以下、「1点単価」という）についても全国一律で10円となっている。医薬品の価格等の評価を行う薬価部分と医師の人件費等の「技術・サービス」の評価を行う診療報酬（以下、「診療報酬（本体）」という）に分けられる。診療行為の点数にその算定回数に乗じて報酬を支払う出来高払いが基本とされているが、急性期入院医療を対象として包括払い制度も導入されている。

診療報酬（本体）の改定については、消費税引き上げ等の特別の場合を除き、慣習として2年に1度行われることとされている<sup>24</sup>。診療報酬の総額すなわち医療費総額をもとに国庫負担額を算定し、予算案として決定する必要があることから、予算編成過程において診療報酬（本体）部分のマクロの改定率を決定する。通常、年末までに改定率及び予算案が決定され、その改定率によって規定される財源の範囲におさまるように、年度末までに各診療行為のマクロの点数と算定要件の改定がなされ、4月から施行される。各診療行為のマクロの点数は、マクロの改定率によって一律に定まるものではなく、各診療行為の実態を踏まえながらマクロの財源制約の下で、個別に定められる。

こうした過程を経て決定され、実際に支払われる診療報酬の総額については、医療機関等から見れば全て収入であるが、国民から見れば、将来世代への先送り分を含む税負担（公費負担）、保険料負担、窓口負担から構成されており、受診等にかかる総料金の水準を示すものにほかならない。このため、診療報酬改定に当たっては、国民の負担に与える影響が十分に考慮されなければならない。

<sup>22</sup> 個別の診療行為ごとに点数が設けられており、約5,000項目数と言われている。

<sup>23</sup> 入院基本料への地域加算は地域によって点数が異なる。

<sup>24</sup> 薬価については、令和3年度（2021年度）以降、毎年薬価改定を行うこととなった。

## (2) 診療報酬改定

診療報酬改定においては、まず年末に全体のマクロの改定率が決定される。この際、その水準については、医療費の動向や医療機関の経営実態も参考に検討を進めることとなるが、医療従事者の雇用情勢や処遇の在り方についても足もとでクローズアップされている。

年末にマクロの改定率が決定されると、改定率によって規定される財源の範囲におさまるよう年度末までに各診療行為のミクロの点数と算定要件の改定がなされる。ミクロの改定について、特に今回の改定においては、地域医療構想の実現やかかりつけ医の制度化などの効率的で質の高い医療提供体制の構築に向けた制度の見直しが重要となる。これに加え、調剤報酬においてはリフィル処方や後発医薬品調剤体制加算の在り方など、薬価においては調整幅の抜本の見直しなど個別の課題を抱えている。

以下は順に沿ってマクロの改定からミクロの改定、それぞれの課題と解決策を示したものである。

### ① マクロの改定率

診療報酬のマクロの改定率については、水準やそのプラスマイナスが注目されがちであるが、医薬品の価格等の評価を行う薬価部分と医師の人件費等の「技術・サービス」の評価を行う診療報酬（本体）部分のそれぞれのプラスマイナス等が持つ意味を適切にとらえていく必要がある。

〔資料Ⅱ－１－４参照〕

### ア) 薬価改定

まず、薬価部分について、いわゆる「マイナス改定」が続いてきたが、既存医薬品の薬価は下がったとしても、薬剤使用量の増加や新規医薬品の保険収載により、薬剤費総額は年平均伸び率2%強で増加している。この結果、医薬品市場は経済成長率を大きく上回る成長を続けてきた。他方で、薬価改定が行われなかった場合の薬剤費総額の年平均の伸び率は5%強と推計されている。この薬価改定による年平均伸び率2%強への

調整を「マイナス改定」と呼ぶことで、あたかも薬剤費総額の伸びがマイナスとなり、医薬品市場が縮小するかのような印象を与えているとすれば、適当でない。

しかも、薬価改定自体は、既存医薬品の薬価を市場実勢価格に合わせることであり、医薬品の取引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を据え置くこととすれば、いたずらな患者負担、保険料負担、公費負担が生ずる。このため、年末の予算編成過程で、概算要求後に判明する薬価調査の結果を受けて薬価改定の見込みを計数に反映する作業が行われている。しかし、そもそもこれは、概算要求の前に薬価調査の結果が判明していれば、その時点で行われていたはずの積算単価の修正を、年末に行っているものであり、「過大な要求の積算の修正」作業に過ぎないとも言える。このような作業を「マイナス改定」と呼ぶことや、改定率をあえて算出して必要以上の意味を持たせることは慎むべきである。

むしろ、薬価改定を経てもなおもたらされている薬剤費総額の伸びが適正な水準か否か、拡大している医薬品市場の中での分配をいかにイノベーションの推進など必要な課題に振り向けていくかに焦点を当てていかねばならない。これまで薬価改定後の薬剤費総額の伸び率が経済成長率を大きく上回ってきたことを踏まえれば、毎年薬価改定の実現など近年の薬価制度の抜本改革の成果にとどまることなく、もう一段の強力な薬剤費適正化の取組が必要であることも指摘しておきたい。〔資料Ⅱ－１－５参照〕

#### イ) 診療報酬（本体）改定

診療報酬（本体）については、平成 14 年度（2002 年度）改定、平成 18 年度（2006 年度）改定を除き、いわゆる「プラス改定」が続いてきた。その結果、平成 12 年（2000 年）を起点として考えた場合の上記同様の機械的な試算では、診療報酬改定が無かりせば、年平均伸び率 1.6%で増加してきた診療報酬（本体）の医療費について、診療報酬（本体）の改定によりあえて年平均伸び率 0.2%を上積みしてきた計算になる。この 1.6%という伸び率は、これまでの 2 年に 1 度の診療報酬（本体）の改定

において平均▲3.2%（年平均▲1.6%）を下回る「マイナス改定」を継続しない限りは、高齢化等による市場の拡大から医療機関等が収入増加を享受することが可能であったことを意味する。さらには、この2年に1度の診療報酬（本体）改定率のマイナスが平均▲0.8%（年平均▲0.4%）であったとしても、人口減少も加味した高齢化要因による市場の拡大（平均伸び率1.2%）が維持されたはずであったことになる。

しかし現実には、診療報酬（本体）改定のマイナスは平成14年度（2002年度）の▲1.3%、平成18年度（2006年度）の▲1.36%のみで、「マイナス」どころか「プラス」の改定が続いている。その間の診療報酬（本体）改定率は、医療費の適正化とは程遠い対応を繰り返してきたと言わざるを得ない。診療報酬（本体）の「マイナス改定」を続けることなくして医療費の適正化は到底図れないことを銘記しなければならない。高齢化等により拡大する市場の中での分配をいかに医療従事者の処遇改善など必要な課題に振り向けていくかの観点も含め、まずは改定前の診療報酬（本体）の伸びがどのような水準かということが改定の議論の出発点として適当である。そこが高止まりしているのであれば、躊躇なく「マイナス改定」をすべきである。そうしたプロセス抜きに、診療報酬（本体）の改定率自体を論う意義は乏しい。〔資料Ⅱ－1－6参照〕

以上を取りまとめると、予算編成過程において、他分野の予算では前年度予算額が議論の出発点とされるのに対し、医療等の分野では、薬価部分であれ診療報酬（本体）部分であれ、「自然増」として過去の伸びで延ばした金額が議論の出発点となっている。しかもそこからの必要な修正・適正化作業が「マイナス改定」などと呼ばれることで、「マイナス改定」への忌避感が醸成され、水準の適正化が阻まれがちであったと言える。

薬価部分の「マイナス改定」による財源（いわゆる「薬価改定財源」）を活用して診療報酬（本体）の「プラス改定」の上積みの論拠とする主張もある。しかし、薬剤費総額が伸長する中での「過大な要求の積算の修正」作業によって生じたものを「財源」などと考える余地は全くない。ましてそれを診療報酬（本体）の上積みの論拠とすることは、そもそも診療報酬

(本体)の適正化を図る必要がある中で、フィクションにフィクションを重ねたものというよりほかはない。

こうした医療等の予算を巡ってなされる独特の「論理」やそれに基づく主張が、高齢化等による市場の拡大を既得権益化し、拡大する市場の中での分配の在り方についての建設的な議論も妨げてきた。ひいては社会保障関係費の増大が我が国財政悪化の最大の要因とされる現状につながった一因とも言え、徹底的に見直す必要がある。とりわけ診療報酬改定等にまつわる因習は、払拭しなければならない。〔資料Ⅱ－１－７参照〕

改めて令和4年度予算の概算要求における6,600億円の「自然増」要求のうち、医療分については、3,600億円(国費ベース)の要求(公費ベースでは5,400億円の増加要求)となっている。これは、国民医療費(令和3年度(2021年度)予算ベース:47兆円程度)ベースで1兆4,100億円の増額要求になり、診療報酬改定率に換算してプラス3.0%の要求がすでになされていることになる。

このうち薬価部分については、機械的に試算すれば医療費ベースで8,700億円の増額要求となっている。これでは、仮に薬価制度の抜本改革を行った平成30年度(2018年度)診療報酬改定時と同等の薬価改定・制度見直しによる影響額(医療費ベース7,500億円)が生じたとしても、なお医薬品市場は拡大することになる。薬価算定方式の大胆な見直しなどにより、経済成長の伸びとの調和を踏まえ更なる適正化のための薬価改定を徹底するもう一段の取組を講じるべきである。そのうえで、なお拡大する医薬品市場の成長の果実をいかにイノベーションの推進など必要な課題に振り向けていくかの分配の議論こそ、今なされる必要がある。

診療報酬(本体)部分については、機械的に試算すれば医療費ベースで5,400億円の増額要求であり、据え置いた場合、すなわちプラスマイナスゼロの改定を行った場合でも、企業・家計の保険料負担・患者負担が3,400億円(保険料負担2,700億円、患者負担等700億円)が追加されることになる。医療機関の収入としては5,400億円増加するため、仮にこの部分を全て賃金引上げに充てるとした場合に、機械的な試算では全ての医療従事者を2.5%賃上げできるだけの原資が確保されていることになる。

増加する医療費をどのように必要な課題に分配していくか、診療報酬体系の在り方の見直しを議論しつつ、経済成長の伸びや人口減少を加味した高齢化による伸びとの調和を踏まえ水準の適正化を行っていくことが適当である。〔資料Ⅱ－１－８参照〕

## ② 診療行為のミクロの点数・算定要件の改定

診療報酬改定においては、年末に全体のマクロの改定率を決定した後、改定率によって規定される財源の範囲におさまるよう年度末までに各診療行為のミクロの点数と算定要件の改定がなされる。これにより医療サービス間の相対的価値が定まり、一義的には医療サービスの質・量に影響が及ぶ。

しかし、一定の要件を満たせば算定を認める診療報酬の仕組みのもとでは、各診療行為の算定回数について、診療行為の点数等が変化したことによる動態的变化（減点からの回避行動や、加点による当該診療行為への経年的誘導効果など）まで見越して正確に見込むことは困難を伴う（看護配置7対1の入院基本料の例について後述）。ましてこうした算定回数を制御することは容易でない。

医療費は点数と算定回数の積によって規定されることを踏まえると、結局、各診療行為のミクロの点数と算定要件の改定という傾斜配分によって医療費への財政的影響をマクロの改定率の範囲内に収めることには限界があると言わざるを得ない。このように医療費の制御が難しいということは、裏腹の関係にある医療機関の医業収入について安定を図ることも難しいということでもある<sup>25</sup>。このことは、サービス供給量を規定するための別途の取組（医療提供体制改革）や、医療費そのものへの直接的な規律（現行の数年刻みの社会保障関係費（国費）の規律（「歳出の目安」）のみならず、中長期の給付費水準そのものの「伸び率管理」等による規律）

<sup>25</sup> 新型コロナへの対応において、受診控えや新型コロナ患者受入れ体制の確保による医業収入の減少の補填と受入れ体制の確保の双方を目的として、病床確保料等で支援したところ、病床逼迫時に医療機関全体として新型コロナ患者の十分な受入れにも至らない一方で、国が開設する公的医療機関において大幅な経営改善が見られるという事態が生じた。1つの政策ツールを用いて複数の政策目的を果たそうとしたことの結果であり、診療報酬改定についても診療行為のミクロの点数と算定要件の改定のみで複数の政策目的を効率的に実現することが可能かは十分に検証する必要がある。

が必要であることを示している。

加えて、診療報酬が実際は診療報酬点数に1点単価を乗じたものと算定回数との積で構成されるなかで、その1点単価が10円で固定されており、また単価補正も行われていない。このことが、診療報酬が本来備えている調整手段をいたずらに放棄し、医療費適正化や医療機関の医業収入の安定を図る上で対応力を損ねていないか、検証する必要がある<sup>26</sup>。〔資料Ⅱ－1－9参照〕

### ③ 政策手法としての診療報酬等

診療報酬・介護報酬等は、政策目的を達成するための手段として、事業者の収入とはなってもその政策目的のために事業者が充当するとは限らない。このことから診療報酬・介護報酬等は、補助金等よりも政策目的の実現の実効性に劣る面があることにも留意する必要がある。

直近では、9月末まで実施していた新型コロナ対策のための診療報酬における加算<sup>27</sup>や介護報酬等における臨時の特例が、実際に感染防止対策を行ったかどうか、要した費用の多寡にかかわらず事業者に入収入が入る仕組みであった。感染状況や地域医療等の実情を踏まえ、これらを9月末に打ち切り、実際に感染防止対策に要したかかり増し経費を直接支援する補助金に切り替えたところである。

このような例を踏まえると、どのような場面・政策目的に対する財政対応を診療報酬で行い、どのような場面・政策目的に対する財政対応を補助金で行うべきか、そもそも財政支援以前に規制的手法をまず用いるべきなのかといった点については熟慮が必要である。安易に財政支援に頼る

---

<sup>26</sup> 1点単価の調整等により政策対応の幅が広がると考えられるケースとして、医療費適正化に対応することや医療機関の医業収入の安定に対応することが考えられる。前者について、平成27年（2015年）6月厚生労働省「保健医療2035」において、サービス提供の量に応じて診療報酬の点数を変動させる仕組みを導入することや医療費適正化計画で推計した医療費の伸びを上回る都道府県において診療報酬の一部を都道府県が主体的に決定することが提案されている。その際、当該都道府県において1点単価の調整を行うことが考えられる。後者について、令和3年（2021年）5月の財政制度等審議会建議「財政健全化に向けた建議」において、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、1点単価を補正することにより、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提案している。

<sup>27</sup> 初診・再診等に対して、外来等感染症対策実施加算1回当たり5点などの加算が臨時の特例として認められていた。

ことはもちろん、その手段について診療行為の点数や算定要件の改定に依存することは控えなければならない。さらには、最終的に診療報酬で財政対応を講じた場合でも、費用対効果を含め、効果検証が求められることは言うまでもない。〔資料Ⅱ－1－10 参照〕

#### ④ 医療機関の経営実態

##### ア) 医療費及び医療機関の収入の動向

マクロの診療報酬改定率の決定に際しては、医業経営等の実態を把握することとされている。令和2年度（2020年度）の概算医療費は42.2兆円と、対前年度比マイナスであったが、足もとの医療費を見ると、既に新型コロナ感染拡大前の水準を回復しており、さらにそれを上回っている。ただし、これらのデータは診療報酬点数の集計であり、新型コロナの感染拡大に伴って医療機関の支援として交付された新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金などの補助金の金額を含んでいない。〔資料Ⅱ－1－11 参照〕

一定の仮定を置いて試算すれば、医療機関は総じて、令和2年度（2020年度）に概算医療費でみて前年度に比べて1.4兆円減収となったが、それを補う以上の2.5兆円の補助金収入を享受しており、45兆円程度の収入となっている。令和3年度（2021年度）については、足もとの実績から推計した医療費の見込みに、前年度繰越分も含め予算措置されている補助金収入を足した収入は47兆円程度と見込まれている。これらを勘案すれば、医療機関の経営実態は近年になく好調であることがうかがえる。

〔資料Ⅱ－1－12 参照〕

##### イ) 医療経済実態調査

令和4年度（2022年度）診療報酬改定に向けて、11月24日に、病院、一般診療所、歯科診療所及び保険薬局における医業経営等の実態を明らかにすることを目的とした「医療経済実態調査」（以下、「実調」という）

が診療報酬改定に向けた基礎資料として公表された<sup>28</sup>。しかし、調査対象期間中の新型コロナの感染拡大の影響が大きく、前回の令和2年度(2020年度)診療報酬改定の影響を他と切り分けて把握することは困難である。今回の調査では医療機関の経営の安定ぶりがうかがえるものの<sup>29</sup>、今まで述べたような補助金を含めた医療機関の足もとの医業収入の状況をとらえきれているかも疑問がある。年度末までの各診療行為のミクロの点数や算定要件の改定に向けては、そもそも主たる診療科別などのサンプル数が少ない実調において、どのように改定の参考としていけるのか更に疑問が大きい。サンプル数の少なさに加え、サンプルが調査の度に入れ替わり経年的な把握が困難であり、サンプルバイアスなども指摘されている実調については、診療報酬改定を担当する当局が所管・実施している点を含め、透明性を高め、統計的に有意なものにしていくべく、在り方の抜本的な見直しが必要である<sup>30</sup>。〔資料Ⅱ－1－13 参照〕

#### ウ) 医療法人事業報告書等による経営実態のより適切な把握

医療経営状況について、より正確な実態を迅速に把握するため、全ての医療法人が作成・提出している事業報告書をアップロードで届出・公表する全国的な電子開示システムを整えることとしているが、遅くとも令和6

---

<sup>28</sup> 令和3年度(2021年度)の実調では、①令和3年(2021年度)3月末までに終了する直近2事業年(度)の年度調査、②令和元年(2019年)、2年(2020年)、3年(2021年)の3ヶ年の6月の単月調査が公表された。

<sup>29</sup> 一般病院(医療法人)の損益率について、新型コロナ関連の補助金込みで、令和元年度(2019年度)1.8%から令和2年度(2020年度)2.3%に改善している。また、新型コロナ関連の補助金を抜いた数字で、令和2年(2020年)6月の単月調査の▲1.3%から、令和3年(2021年)6月の単月調査では0.5%へと改善している。この値は新型コロナ患者等の受入れ病床を割り当てられていない医療機関においては2.9%と更に安定した経営状況がうかがえる。一般診療所(医療法人)の損益率について、新型コロナ関連の補助金込みで、令和元年度(2019年度)6.5%、令和2年度(2020年度)4.2%と安定した値となっているほか、新型コロナ関連の補助金を抜いた数字で、令和2年(2020年)6月の単月調査の3.1%から、令和3年(2021年)6月の単月調査では8.3%へと改善している。個別の診療科をみても、小児科は15.6%、皮膚科は17.3%となっている。また、診療・検査医療機関に指定されていない診療所においては9.9%と更に安定した経営状況がうかがえる。

<sup>30</sup> 「主たる診療科」別に利益率の経年推移を実調と全医療法人が提出している事業報告書(損益計算書等)のデータを比較すると、実調の結果が事業報告書のデータと乖離しており、実調には、客体数が非常に少ないことによる偶然的な結果の振れや調査客体群が毎回異なる限界が一つの背景となって、全体でみても主たる診療科別にみても、利益率の経年変化状況が実調と実態とで経常的に大きく異なっているという分析がある(荒井耕、古井健太郎『「主たる診療科」別の診療所損益把握の改善必要性」社会保険旬報9月21日)。〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

年度（2024年度）の次期診療報酬改定に間に合うように、早急に体制を構築し、作業を進める必要がある。その際、併せて損益状況の施設別区分、収益の入院診療・外来診療区分、費用の主要費目区分など事業報告書等の内容の充実や「病床機能報告」等との連動のための医療機関のコード管理など事業報告書等の政策利用効果の向上を図り、診療報酬や補助金等を含む様々な政策に迅速に反映できる環境を整えるべきである。法改正が必要となる可能性を考慮すると、速やかに検討を開始するべきである。

〔資料Ⅱ－1－15 参照〕

#### ⑤ 医療福祉分野の雇用情勢

足もとでは、医療福祉分野の雇用情勢や処遇の在り方が、クローズアップされている。「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和3年11月19日）においては、看護、介護、保育、幼児教育など現場で働く方々の収入の引上げを決定した<sup>31</sup>。「医療・福祉」分野では、産業別・雇用形態別・性別に雇用者数を見ると、雇用者全体に占める女性雇用者の割合が高い特徴があり、また、男性雇用者総数より女性非正規雇用労働者の方が多い。このような成長の恩恵を必ずしも受けられていない女性・非正規の方が多い分野において、国による分配機能を強化し、処遇の改善を図ることは意義がある。我が国の賃金は、どの産業においても主要先進国では最低水準で推移しており、医療・福祉分野も改善傾向にあるとはいえ、例外ではない。特に、医療・福祉分野で賃金水準が低いのは、保育や介護の現場で働いている方々であり、女性・非正規問題と関連が深い。また、相対的に賃金水準が高いとはいえ、新型コロナへの対応の最前線にいる医療の現場において、女性・非正規問題と関連が深いのは、看護の現場で働いている方々である。〔〔資料Ⅱ－1－16～18 参照〕

---

<sup>31</sup> 保育士等・幼稚園教諭、介護・障害福祉職員を対象に、賃上げ効果が継続される取組を行うことを前提として、収入を3%程度（月額9,000円）引き上げるための措置を、来年2月から前倒しで実施することとしている。看護については、まずは、地域でコロナ医療など一定の役割を担う医療機関に勤務する看護職員を対象に、賃上げ効果が継続される取組を行うことを前提として、段階的に収入を3%程度引き上げていくこととし、収入を1%程度（月額4,000円）引き上げるための措置を、来年2月から前倒しで実施した上で、来年10月以降の更なる対応について、令和4年度予算編成過程において検討し、必要な措置を講ずることとしている。

## ア) 労働分配率と分配の硬直性

産業別の労働分配率を国際比較すると、我が国の医療・福祉分野における労働分配率は他国に比べて相対的に低い。分配機能を強化する観点から、診療報酬・介護報酬をはじめ、分配の在り方を見直す必要がある。そもそも、我が国の診療報酬・介護報酬等は、諸外国にあるドクターフィー（医師の技術料）のような形にはなっておらず、従事者の報酬と紐付いた形で算定されていない。〔資料Ⅱ－１－１９ 参照〕

診療報酬については、高齢化等により拡大する市場の中でその分配の在り方について十分な議論がなされてきたとは言い難い。既に指摘したとおり、診療報酬（本体）については、「マイナス改定」をしたとしても医療従事者の処遇改善に充てることができる原資が十分にあるにもかかわらず、必要な課題の実現に向けて、まず分配のやり方を変えていくという議論はなされることがなかった。現に、近年の診療報酬（本体）改定では、医科・歯科・調剤の各科について、それぞれの技術料部分に対して同程度の伸びとなるように改定率が横並びで設定されており、硬直的となっている。さらには、予算編成過程においては、基本的には年末に医科・歯科・調剤というそれぞれの改定率が決定されるのみである。病院と診療所の間での配分を含め、その中で改定財源がどの分野にどのように分配されているのかは明らかにされておらず、「見える化」から始める必要がある。そのような現状に加えて、労働分配が適切に行われているのかということが問われている。〔資料Ⅱ－１－２０ 参照〕

## イ) 介護分野の現状

介護分野では、平成 21 年度（2009 年度）以来、累計で月額 7.5 万円の介護職員の処遇改善の取組を行ってきた。この取組を振り返れば、平成 21 年介護報酬改定による効果が限定的であったことを踏まえ、同年の補正予算で介護職員処遇改善交付金が措置されたものの、一時的な財政措置であった。このため、一時金や諸手当等により対応する事業者が多く根本的な処遇改善にはつながらなかった。そこで、平成 24 年度（2012 年

度) 介護報酬改定では、根本的な処遇改善につなげるべく、介護職員処遇改善加算を新設した。しかし、平成 24 年度 (2012 年度) 介護報酬改定については、事業者の収入にはなっても必ずしも介護職員の賃金引上げにつながらなかったとの指摘もある。直近では、特定処遇改善加算も創設されたが、こうした経緯を踏まえつつ、介護職員の実際の賃金引上げにつながる実効的な仕組みを構築する必要がある。〔資料Ⅱ－1－21、22 参照〕

#### ウ) 保育分野の現状

保育分野においては、平成 25 年度 (2013 年度) 以来、累計で最大月額 8 万円程度の保育士の処遇改善の取組を行い、女性保育士と全産業 (女性) との差額は 0.8 万円まで縮小した。具体的には、平均経験年数などに応じた処遇改善等加算Ⅰ、技能・経験等に応じた処遇改善等加算Ⅱの仕組みが講じられてきた。しかし、そのいずれについても事業者の収入となりながらも保育士の賃金引上げに充てられなかった事例が会計検査院より指摘された。こうした経緯を踏まえつつ、保育士の実際の賃金引上げにつながる実効的な仕組みを構築する必要がある。〔資料Ⅱ－1－23 参照〕

#### エ) 海外における取組例

フランスにおいては、新型コロナ危機を契機として結ばれた政府と看護師・パラメディカル等の組織労働組合との合意によって、医療従事者向け報酬引上げが令和 2 年 (2020 年 9 月) から順次実施されている。基本的には非医師の医療従事者向けの措置として実施した<sup>32</sup>。看護師について、公立病院看護師の報酬が月額で 183 ユーロが引き上げられるが、看護師の平均収入が全産業平均より高い我が国とは異なり、フランスでは看護師の平均収入が全産業平均を下回っており、引上げにより概ね全産業平均並みとなる。このほか、平均月額 35 ユーロの勤続年数に応じて累進的な報酬引上げがなされる。フランスの看護師・パラメディカルの大部分は公的セクターで勤務しているため、俸給表を改定することにより、実

<sup>32</sup> 医師に関しては、民間セクターなどにおいて副業をせず、公的セクターに専属する医師に対して支給される手当の増額等が盛り込まれているにとどまっている。(総額の 5%程度)

効的に賃金引上げが行われやすいことに留意する必要がある。〔資料Ⅱ－1－24 参照〕

より注目に値するのは、医療・介護の充実の財源を医療・介護負担金の導入や配当所得課税の税率の引上げで賄うイギリスの取組であり、我が国でいうところの「社会保障・税の一体改革」が行われている。

看護、介護、保育などの現場で働いている方々の収入を引き上げていくにあたっては、歳出の見直しにとどまらず、安定財源の確保のための歳入面の取組も視野に入れていかなければならない。〔資料Ⅱ－1－25 参照〕

#### オ) 新型コロナによる影響と看護分野の現状

産業別に令和3年（2021年）3月から8月の給与を新型コロナ流行前（令和元年（2019年））の同月と比較すると、医療・福祉分野は、新型コロナによる影響が比較的小さいことがわかる。同様に労働時間を比較すると、医療・福祉分野は、全産業平均よりも落ち込みが小さい。〔資料Ⅱ－1－26、27 参照〕

新型コロナ患者への対応を行っている医療機関については、補助金等の効果もあって、好調な経営状況が指摘されている。このように医療機関が補助金等による経営改善効果を大きく享受していながら、新型コロナに最前線で対応している看護師等の処遇改善につながっていないとすれば問題である。実効的に現場の方々の処遇改善につながる仕組みを模索するとともに、医師や看護師など各職種の業務範囲と報酬配分の在り方に遡って議論を深める必要がある。〔資料Ⅱ－1－28 参照〕

#### ⑥ 医療提供体制改革と診療報酬改定（医療提供体制改革なくして診療報酬改定なし）

マクロの改定率が定まると各診療行為のミクロの点数と算定要件の改定に進むこととなる。今回の診療報酬改定においては、医療提供体制改革がこれまでになく重要な位置づけを持つこととなる。当審議会としては、かねてから効率的で質の高い医療提供体制の構築に向けた提言を繰り返してきたところであるが、医療について国民の関心が集まる中、今回こそ

は機を逸することなく、改定において抜本的な見直しに着手すべきである。以下、入院と外来の順で、医科の診療報酬についての課題と解決策を整理する。

## ア) 入院医療の機能分化

### ａ) 平成 18 年度（2006 年度）診療報酬改定と地域医療構想

既に述べたとおり、一定の要件を満たせば算定を認める診療報酬の仕組みのもとでは、ある診療行為の算定回数を正確に見通すことも制御することも、難しい。このように加減が効かない仕組みであるうえ、現在の診療報酬は人員配置などのストラクチャー評価<sup>33</sup>に重点が置かれ、かつ地域の実情に即さない全国一律の体系であるために、診療報酬改定が医療提供体制にもたらす弊害は大きい。

具体的な弊害をもたらした例としては、平成 18 年度（2006 年度）診療報酬改定において導入された看護配置 7 対 1 の入院基本料<sup>34</sup>の設定による当該病床のいたずらな急増がある。その後累次にわたる算定要件の見直しにもかかわらず、当該病床の集約化は進まなかった。この結果、医療資源の散在が加速化し、実際には低密度で対応できる医療しか行わない、いわゆる「なんちゃって急性期病床」が急増した。

その後、この医療提供体制の歪みを是正し、病床の機能分化を促すべく、データに基づく地域医療構想が各都道府県で策定されることとなり、地域医療構想に基づく病床の必要量と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に、「なんちゃって急性期病床」の存在が浮かび上がることとなった<sup>35 36</sup>。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

<sup>33</sup> 患者数に対応した看護配置や 24 時間対応等の施設要件など体制を評価するもの。

<sup>34</sup> 平成 18 年度（2006 年度）診療報酬改定において導入された 7 対 1 入院基本料。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。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。

<sup>35</sup> 令和 2 年（2020 年）に報告されている高度急性期・急性期患者用病床 70 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。

<sup>36</sup> 奈良県においては、病床機能報告上の急性期を重症急性期と軽症急性期に区分する目安を手術や救急入院の件数で示した上で、改めて報告を求め集計したところ、病床機能報告の急性期と必要病床数の急性期の数の差異は手術や救急入院の少ない病棟で説明できることが判明した。（厚生労働省「第 8 回地域医療構想に関するワーキンググループ」（平成 29 年（2017 年）10 月）

厚生労働省は、更に一昨年秋、公立・公的病院等について診療実績を分析し、地域医療構想の実現に向け、具体的対応方針の再検証が必要な 424 病院名を公表した<sup>37</sup>。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矢先に、今般の新型コロナの感染拡大を迎えた。

## b) 今後の制度面での課題

医療資源の散在が是正されておらず、病床の機能分化も進んでいない段階で新型コロナの感染拡大を迎え、こうした医療提供体制の状況が、新型コロナへの対応の足枷となったことは否定できない。

政府として、緊急包括支援交付金の病床確保料などで、新型コロナ患者の受入れを促す多額の財政支援を行ったものの、「第 5 波」のもとでの東京都ですら、感染拡大ピーク時の確保病床の使用率が 65%にとどまった<sup>38</sup>。即応病床<sup>39</sup>として申告し、病床確保料を申請したり、その交付を受けたりしながらも、患者受入れに使用されなかった病床の存在が顕在化した。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

即応病床と申告しながらも新型コロナ患者の受入れを伴わない病床の問題は、急性期と申告しながらも診療実績を伴わない「なんちゃって急性期病床」の問題と通底している。つまり、規制的手法を含めた実体面の改革がないまま、診療報酬や補助金といった財政支援で医療機能の強化を図ることには限界があり、費用対効果が低くなることを含め財政的な問題を孕むうえ、医療の質にも弊害を及ぼし得る。

実体面の改革を伴わないまま算定回数や確保病床数といった支援の対象拡大が優先されることで、政策目的と財政支援の要件等との乖離が生じやすい。財政支援に見合う医療機能の強化（急性期医療の実態への対応や新型コロナ患者の受入れ促進）が果たされず、そのことが更なる要件等

<sup>37</sup> 厚生労働省「第 24 回地域医療構想に関するワーキンググループ」で公表された暫定版。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。

<sup>38</sup> 確保病床の使用率のピークは 9 月 1 日。6,406 床の確保病床に対し、65%の使用率であった。

<sup>39</sup> 患者の受入要請があれば、空床にしておくなどにより、いつでも即時受入れ可能な病床。

の緩和や財政支援の追加の議論を招くなど悪循環に陥り、砂漠に水を撒くような財政資源の散財となりかねないのである。

今後の新型コロナへの対応については、第6波に的確に備えるため、財政支援ありきではなく、都道府県毎の医療機関別の新型コロナ用の病床の使用率の「見える化」、現行法の下での国・都道府県知事に与えられた権限の最大限の活用、公的病院の専用病床の更なる確保により、確保病床が感染拡大時に確実に稼働する体制を作る方針が示されている。さらに司令塔機能の強化や人流抑制、医療資源確保のための法改正なども検討されている。

地域医療構想の取組についても、新興感染症等の感染拡大時に向けて必要な対応を講じつつ、時計の針を戻すことなく、遅滞なく進めるべきである。念のため付言すれば、地域医療構想の推進が、必要な急性期病床を削減するものでは全くない。医療資源が散在している実情を是正し、真に急性期にふさわしい医療機能を果たす医療機関に医療資源を集約化するなどにより、新興感染症にも対応できる持続可能な医療提供体制を構築する取組であり、医療の質の向上をもたらすことの理解を得ていく必要がある。あわせて、①医療費適正化計画上も地域医療構想の推進を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づけを強化すること、②地域医療構想調整会議の透明性を向上させるとともに、実効性を高めるための環境整備を行い、都道府県における地域医療構想の達成状況の「見える化」や、未達成の場合の都道府県の責務の明確化など地域医療構想のPDCAサイクルを強化すること、③今般のコロナ禍の経験や今後の法改正の議論を踏まえ、平時において地域医療構想の推進に向けた医療法上の都道府県知事の権限の強化を図ることなどにより取組の強化が図られなければならない。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

#### c) 今後の財政面の課題

財政支援の在り方も極力弊害が小さいものに見直さなければならない。費用対効果の観点から単価等を適正化することは勿論のこと、財政支援の目的と支援の要件等が極力乖離しないよう努めるべきであり、支援に

当たっては、提供されている医療の機能の実態を評価することを目指さなければならない。

新型コロナへの対応の中でも、緊急包括支援交付金における病床確保料については、その水準・制度設計の見直しが避けられないが、あわせて、病床逼迫時において受入れ実績が乏しい場合には、単価が下がる仕組みを導入すべきである。

他方、平時に関しては、当審議会が行った有識者からのヒアリングにおいて、「なんちゃって急性期病床」について医療資源の投入が殆ど行われない「素泊まり入院<sup>40</sup>」を積み上げて在院日数を延長しているケースが指摘された。看護配置7対1の入院基本料の算定要件の一層の厳格化にとどまらず、このような「素泊まり入院」に算定を認めることは、本来求められている医療機能に即した評価とは言えない。少なくとも平均在院日数を超えた在院日数のうち「素泊まり入院」による部分について算定不可とするなど、厳格化を目指すべきである。

あわせて、同ヒアリングでは、諸外国では外来で行われている白内障、扁桃摘出術などの手術が入院で行われている実態が指摘された。諸外国では、外来治療が主流の手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加味されるため、平均在院日数が押し下げられている。にもかかわらず、諸外国と比べて在院日数が突出して長い現状は遺憾であり、先進国で外来治療が主流の手術を入院で行う場合において、外来手術の場合との差異が解消されるよう、入院に係る診療報酬の適正化が図られるべきである。〔資料Ⅱ－1－32 参照〕

#### d) 診療報酬体系の見直し

我が国では、個別の診療行為ごとに紐づけられた診療報酬点数に算定回数を乗じて報酬を支払う出来高払いが基本とされている。こうした中

---

<sup>40</sup> 「素泊まり入院」は、診察、注射、処置、手術、検査、画像診断の医療資源がいずれも投入されず、入院・食事・投薬のみ（場合により入院・食事のみ）が提供されている慣行を指す。

において、現在、急性期入院医療を対象として導入されている DPC 制度<sup>41</sup> (DPC/PDPS<sup>42</sup>) は、1 日当たり包括払い制度であるが、平成 15 年 (2003 年) の同制度の導入の際、在院日数期間のばらつきが大きいことなどを理由に、1 入院当たり包括報酬 (DRG<sup>43</sup>/PPS<sup>44</sup>) の導入が見送られた経緯がある。

しかし、当審議会が行った有識者からのヒアリングにおいて、がん診療連携拠点病院であっても、標準化可能な在院日数のばらつきが大きいことや、在院日数が長期化すれば点数が低下する現在の DPC 制度の下でもなお医療機関には在院日数を長期化するインセンティブが働いていることが指摘されている。このような現状に鑑みて、20 年近く前の議論のまま立ち止まってよいはずはない。

まして、高齢化を迎え、過度な病院頼みよりも、「治し、支える」地域完結型の医療への転換が求められている。患者の QOL (生活の質) の向上のためにも、在院期間の標準化を目指すべきである。すなわち、患者がその状態に適した治療・療養を受けるための転院、更には疾病の治癒による退院あるいは疾病と共存しながらでも住み慣れた地域や自宅での生活に戻る退院というエピソードを一つの成果として評価していくことが求められる。その際、患者単位でエピソードを評価し、患者の転帰に関わった地域の複数の医療機関等に対し、一体として包括報酬を支払うことも検討に値する。

医療機関単位・医療行為単位・入院日数単位の評価が中心の診療報酬体系のままでは、医療行為の回数や病床の稼働率、在院日数に医療機関の経営上の関心が向きがちとなる。このように「インプット重視」・「量重視」が助長されれば、ひいてはそれぞれの医療機関が他の医療機関との連携を欠いたまま医療行為の積み上げ、病床の稼働率の向上、在院日数の長期化に邁進するといった事態に陥りかねない。こうした意味で、現在の診療

---

<sup>41</sup> Diagnosis Procedure Combination の略で、直訳では診断と診療行為の組み合わせであり、日本で採用されている患者分類としての診断群分類制度を指す。

<sup>42</sup> Per-Diem Payment System の略で、1 日当たり包括払い制度を指す。

<sup>43</sup> Diagnosis Related Group の略で、米国で採用されている診断群分類を指す。

<sup>44</sup> Prospective Payment System の略で、直訳では、包括払い制度であり、一般的に 1 入院当たり包括払い制度を指す。

報酬体系はいわば「縦突進」型とも言うことができる。これを、「アウトカム重視」・「質重視」の患者本位かつ医療機関等相互の面的・ネットワーク的な連携・協働をより重視する「横連携」型の体系へシフトさせることは、地域完結型の医療の実現のためのみではなく、新興感染症等の感染拡大時などの有事においても、医療機関等の役割分担や連携が適切に発揮される礎となり得る。

コロナ禍から教訓を得た今こそこうした診療報酬体系の見直しの議論を行うべきであり、議論の先送りは許されない。短期滞在手術等基本料<sup>45</sup>の対象拡大といった個別の報酬設定の問題にとどめることなく、1入院当たり包括報酬（DRG/PPS）の本格導入、包括払いの対象の急性期入院医療からの本格的拡大を視野に入れるべきである<sup>46</sup>。〔資料Ⅱ－1－33参照〕

## イ) かかりつけ医機能の強化

### a) これまでの取組

入院医療のみならず外来医療においても機能分化が必要なことは論を俟たない。すなわち、高齢化の進展により、複数の慢性疾患を有する高齢者が増加する中、患者がその状態に合った医療を受けるためにも、予防や生活全般に対する視点も含め、継続的・診療科横断的に患者を診ることが重要になる。その上で、必要に応じて、適切な他の医療機関を紹介するなど、かかりつけ医機能の強化が求められてきた。

かかりつけ医機能について、平成25年（2013年）8月の日本医師会・四病院団体協議会合同提言で一定の機能が示され、医療関係団体によるかかりつけ医機能を強化するための研修等も行われてきた。しかし一方で、その機能を法制上明確化し、当該機能を備えたかかりつけ医を制度化するなどの動きは見られない。代わりに、普及方策として、国民による上手な医療のかかり方に関する広報、好事例の横展開、全国の病院等を検索

<sup>45</sup> 日帰りや4泊5日までの入院による手術を行うための環境及び当該手術を行うために必要な術前・術後の管理や定型的な検査、画像診断等を包括的に評価したもの。

<sup>46</sup> 手始めに、在院日数が標準化可能な診断群や疾病について、初期の入院期間で1入院当たりの点数に相当する点数を払い終え、在院日数が一定以上長期になるとほとんど点数が加算されない仕組みとすることで、PDPSを実質的にPPSに置き換えるなどの方策も考えられる。

できる医療情報サイトの構築などが提唱されてきた。

先般の通常国会における医療法改正では、外来機能報告制度が導入された。しかし、紹介患者への外来を基本とする「医療資源を重点的に活用する外来」を地域で基幹的に担う医療機関を明確化する仕組みにとどまっている。これは上記の日本医師会・四病院団体協議会合同提言で示されているようなかかりつけ医機能を有するか否かを明確化するものでもなければ、入院医療における地域医療構想のように将来の外来医療のあるべき姿との比較を促すものでもない。

こうした状況は、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と対照的である。〔資料Ⅱ－1－34 参照〕

#### b) これまでの診療報酬上の評価

このように制度面での推進の動きが見られない中、かかりつけ医の機能強化に向けては、平成 26 年度（2014 年度）診療報酬改定における地域包括診療料・地域包括診療加算<sup>47</sup>の創設を嚆矢として、診療報酬上の評価が先行してきた。実体面の改革を伴わないまま財政支援が先行する場合の弊害は既に指摘したが、かかりつけ医機能の診療報酬上の評価に係るその後の推移については、指摘した弊害を地で行く展開となった。すなわち、算定回数の少なさを理由に算定の対象拡大が優先されることで、算定要件が相次いで緩和され、かかりつけ医機能の強化という果たすべき政策目的と診療報酬上の評価がますますかけ離れることとなった。特に、平成 30 年度（2018 年度）診療報酬改定で創設された機能強化加算については、本来は初診患者の中でもより継続的な管理が必要な疾患を有する患者への算定が期待されながらも、算定の実態が全く異なっており、外来機能の分化につながっていないことが指摘されている<sup>48</sup>。〔資料Ⅱ－1－35 参照〕

<sup>47</sup> 複数の慢性疾患を有する患者に継続的かつ全人的な医療を行うことについて評価するもの。

<sup>48</sup> 健康保険組合連合会「政策立案に資するレセプト分析に関する調査研究Ⅳ」令和元年（2019 年）8 月において、複数受診した患者のうち、約 6 割は 2 つ以上の医療機関から機能強化加算を算定されていることや、算定患者の 6 割は受診回数が 1 回のみで再診がなかったこと、傷病名トップは年齢層に関係なく「急性気管支炎」であったことが分析されている。

### c) コロナ禍のもとでの外来・在宅医療

このようにかかりつけ医機能の強化の取組が実体面で実効性を上げていたとは言えない状況下で、新型コロナの感染拡大を迎えた。個人防護具の確保等の課題もあったとはいえ、発熱や上気道炎などの症状を持ち新型コロナ感染の可能性のある患者に対して診察を断る医療機関も当初は少なくなかったことが指摘されている。

昨年秋以降の発熱患者への対応としては、インフルエンザ流行も見据え、発熱患者等の診療・検査を行う体制整備に取り組んだ。インフルエンザ流行期に備えた発熱患者の外来診療・検査体制確保事業（以下、「外来診療・検査体制確保事業」）で体制確保を支援しつつ、「診療・検査医療機関」（いわゆる発熱外来）を地域ごとに指定することとした。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が目指された。しかし、かかりつけ医等がないこと、「受診・相談センター」に連絡がつかず、かかりつけ医等がいないこと、加えて発熱外来を実施する医療機関名の公表を促すことにしていたにもかかわらず、実際には地域の医師会の合意等を得られない等で公表が進まなかったこと等から、発熱患者等が円滑に診療を受けられない状況が生じた。また、外来診療・検査体制確保事業の体制確保料については、緊急包括支援交付金の病床確保料の仕組みを援用している。このことから、実際にはインフルエンザ患者が激減する一方、発熱外来の周知も進んでいないという状況のもとで、実際に発熱患者を診察しなくても補助金の給付を受けられることになり、費用対効果などの面で病床確保料と同様の財政的な問題を<sup>はら</sup>孕んでいた<sup>49</sup>。そのほか、当審議会が行った有識者からのヒアリングでは、感染への不安から受診を避ける患者に対してオンライン診療を提供する用意がなかった等の指摘もな

<sup>49</sup> 外来診療・検査体制確保事業は令和3年（2021年）3月までの仕組みであり、10月以降は、地方公共団体ホームページでの公表を要件として発熱外来について算定する診療報酬の特例評価、すなわち実際に発熱患者の診察を評価する仕組みに切り替えられたため、財政支援の在り方の改善がなされている。

されている。今後の地域毎のオンライン診療・往診など自宅療養者に対する診療実績などの「見える化」とあわせ、自宅療養者・宿泊療養者に対する外来医療・在宅医療が十分であったか、実態の検証が必要である。〔資料Ⅱ－１－36 参照〕

d) 今後の制度面での課題（かかりつけ医の制度化）

コロナ禍では、「第5波」のもとでピーク時には全国で約13万6千人（東京都約2万5千人）の自宅療養者、約3万6千人（東京都約1万2千人）に及ぶ入院先調整中の方々が発生した。こうした方々の外来医療・在宅医療へのアクセスの機会は限られていたことが指摘されている。世界有数の外来受診回数の多さをもって我が国医療保険制度の金看板とされてきたフリーアクセスは、肝心な時に十分に機能しなかったといえよう。

このような状況の下、「いつでも、好きなところで」という意味でとらえられがちで、受診回数や医療行為の数で評価されがちであった「量重視」のフリーアクセスを、「必要な時に必要な医療にアクセスできる」という「質重視」のものに切り替えていく必要がある。このような転換が、国民の上手な医療のかかり方に関する広報、好事例の横展開などといった通り一遍の方策では到底果たしえないことは、コロナ禍の経験から明らかとなった。将来的には、外来需要が減少していくことが見込まれる中、フリーアクセスと出来高払いに過度に依存した診療報酬体系を温存すれば、患者のみならず医療機関にも不利益となる。制度的対応が不可欠であり、これを欠いたままの診療報酬上の評価は実効性を伴わないことも、これまでの経緯が示すとおりである。

具体的には、かかりつけ医機能の要件を法制上明確化したうえで、これらの機能を備えた医療機関をかかりつけ医として認定するなどの制度を設けること、こうしたかかりつけ医に対して利用希望の者による事前登録・医療情報登録を促す仕組みを導入していくことを段階を踏んで検討していくべきである。

同時に、外来機能報告がこうした機能を担う医療機関を明確化するよう制度の拡充が図られなければならない。さらに、外来機能報告とは別に

レセプトデータ等を基にかかりつけ医機能の発揮の実態を「見える化」していくことなども、国民の医療ニーズに即した外来医療提供体制を整備していくうえで重要である。このような取組を伴ってはじめて、必要な機能を備えたかかりつけ医が、平時において、高齢化時代における地域包括ケア・在宅医療の担い手となる一方、こうしたかかりつけ医が「緩やかなゲートキーパー」機能を発揮することとなる。感染症有事には、かかりつけ医は、患者情報の事前管理により、PCR 検査受検相談、発熱外来、オンライン診療、宿泊・自宅療養の健康観察を安全で迅速、効果的に包括的に提供し、保健所の負担を軽減することが期待される。〔資料Ⅱ－1－37 参照〕

#### e) 診療報酬上の対応

予防や生活全般に対する視点も含め、継続的・診療科横断的に患者を診るかかりつけ医への診療報酬上の評価については、受診回数や医療行為の回数による出来高払いより包括払いがなじむ。診療報酬上の評価については、制度化されたかかりつけ医を算定要件として行うこととすべきである。これにより、制度上明確化されたかかりつけ医機能を診療報酬上の評価が後押しし、制度面の対応と診療報酬上の評価とが相まって、かかりつけ医機能の発揮を促していくこととなる。他方、制度上の対応を欠いた現状の診療報酬上の評価は、既に述べたとおり外来機能の分化を促していない。機能強化加算のゼロベースでの見直しは必須である。機能強化加算以外のかかりつけ医関連の診療報酬<sup>50</sup>の評価についても、算定要件等の安易な緩和は厳に慎むべきである。

令和4年度（2022年度）診療報酬改定では、「地域完結型」の医療への転換の嚆矢となる取組として、平成28年度（2016年度）診療報酬改定で導入された一定規模以上の医療機関の受診（大病院における紹介状なし患者の受診）に係る定額負担の拡大が予定されている。具体的には、外来機能報告による「医療資源を重点的に活用する外来を地域で基幹的に担う医療機関」のうち一般病床200床以上の病院に対象を拡大すること

<sup>50</sup> 地域包括診療料・地域包括診療加算、小児かかりつけ診療料、認知症地域包括診療料・加算、診療情報提供料（Ⅲ）、特定疾患療養管理料などがある。

が予定されている。こうした定額負担を一般的な外来への受診にも拡大していくことにより、外来医療の機能分化を促していくことが重要である。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

これまでこうした定額負担の議論の度に、平成 14 年（2002 年）の健康保険法等の一部を改正する法律附則第 2 条第 1 項<sup>51</sup>との関係が問題とされてきた。

しかし、

- ①現行の大病院における紹介状なし患者の定額負担のように選定療養に要する費用として徴収する場合（今般導入される当該定額負担の拡大のように選定療養費の給付の際の診療報酬から定額で控除して、同額を選定療養に要する費用として徴収する場合を含む）
- ②「療養の給付と直接関係ないサービス等の費用」として徴収する場合などについては、同項との抵触がないことが法制上明らかとなっている。同項との関係に過度にとらわれることなく、幅広くその手法を検討すべきである<sup>52</sup>。

なお、上記のオンライン診療に係る取扱いについては、他方で「在宅療養者の電話診療」は「療養の給付と直接関係のないサービス等とはいえないもの」と整理されている。さらに、情報通信機器の運用を要する場合であってもその費用を含めて「遠隔連携診療料<sup>53</sup>」のように診療報酬上評価され、療養の給付として保険適用の対象となっているものもある。こうした現状を考慮すると、恣意的な運用になっていないか検証する必要がある。オンライン診療については、骨太 2021 において初診からの実施は原

---

<sup>51</sup> 被保険者及び被扶養者の医療に係る給付の割合については、将来にわたり 100 分の 70 を維持するものとするものと規定されている。

<sup>52</sup> たとえば、①については、一定の範囲の医療機関に対する紹介状のない受診に患者の療養に係るアメニティの向上部分を見出せるのであれば、登録・情報のない患者による一定の機能を備えたかかりつけ医への受診等についてもより少額の同様の性質のものを見出すことが可能と考えられる。②については、オンライン診療において、「オンライン診療を行う際の情報通信機器の運用に要する費用」が「療養の給付と直接関係のないサービス等」の費用として患者から別途徴収されており、実態として平均 900 円ほどの徴収が行われているとの報道がある。このようなものが「療養の給付と直接関係のないサービス等」として整理できるのであれば、登録・情報のない患者による受診等の際の本人情報や医療情報の取得・確認を始め事務負担の費用等を定額負担として徴収していくことも可能と考える。

<sup>53</sup> 「遠隔連携診療料」とは、難病等の診断を行うため、患者来訪時にビデオ通話が可能な情報通信機器を用いて専門医と連携して診療を行った場合に算定するもの。

則「かかりつけ医」に認められるとされており、かかりつけ医の制度化とセットでその在り方を考えていくべきである。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

#### ウ) 診療報酬と働き方改革

働き方改革については、令和6年(2024年)4月から、医師について時間外労働の上限規制が適用され、各医療機関は労働時間短縮に計画的に取り組むことが必要となる。これに対応して、令和2年度(2022年度)診療報酬改定では、地域の救急医療体制において一定の実績を有する医療機関について、入院医療の提供を評価した地域医療体制確保加算が新設され、その継続・増額・算定要件の緩和を求める声がある。

過酷な勤務環境となっている医療機関において働き方改革を推進すべきことは当然であるが、問題はそうした政策目的に即した財政支援の手法となっているかである。また、そもそも医師の働き方改革は、地域医療構想の実現に向けた取組や医師の偏在対策と三位一体で進めることとされ、そうでないと実効性を伴いにくいことにも留意する必要がある、財政支援ありきで臨んではならない。現行の地域医療体制確保加算の算定要件は、ストラクチャーや「病院勤務医の負担の軽減及び処遇の改善に資する計画」の提出などプロセスに偏っている。医療従事者の労働時間の短縮などの具体的なアウトカムに結びつく実効的な仕組みであるとは言い難く、働き方改革のどのような費用に充てられてきたのかの実績報告書等も求められない。継続・増額・算定要件の緩和を論ずるより前に、まずはこうした仕組みが是正されなければならない。現在論点となっている看護師の処遇改善との関係、働き方改革に関係して措置されている多岐にわたる他の診療報酬上の評価との関係も整理が必要であり、全体として散漫な財政措置とならないようにしなければならない。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

#### ⑦ 調剤報酬改定

医科の診療報酬改定に続いて、調剤報酬の改定についても、多くの見直すべき事項がある。薬剤師業務については、対物業務から対人業務への転

換が求められており、調剤報酬は、薬学管理など価値のあるサービスを提供する薬局・薬剤師を評価する方向にシフトしていくべきである。にもかかわらず、技術料に占める調剤基本料、調剤料及び薬学管理料の割合についてほとんど変化しておらず、調剤基本料や調剤料に依存した収益構造は依然として継続している。調剤料について、剤数や日数に比例した算定方法を適正化するなどの見直しを講じつつ、対物業務から対人業務への構造転換を後押しする調剤報酬改定としなければならない。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

#### ア) かかりつけ薬局

近年の調剤報酬改定でかかりつけ機能の評価を強化してきたが、調剤基本料のうち地域支援体制加算の実績要件について、制度化された地域連携薬局の要件との整合性が明確でない。調剤報酬上の評価については、制度化された「地域連携薬局」に対して行うこととし、制度面の対応と調剤報酬上の評価とが相まって、かかりつけ薬局・薬剤師機能の発揮を促していくことが望ましい。また、外来医療におけるかかりつけ医以外の受診への定額負担の導入とあわせて、かかりつけ薬局・薬剤師以外の処方箋受付における負担の在り方についても検討を深めるべきである。〔資料Ⅱ－1－42 参照〕

#### イ) 同一敷地内薬局に係る調剤基本料の見直し

薬局・薬剤師のあるべき姿とは異なる処方箋の集中率が著しく高い薬局やいわゆる同一敷地内薬局等については、これまで調剤基本料の見直しを進めてきた。こうした取組は着実に進めるべきである。特に、同一敷地内薬局については、令和2年度（2020年度）診療報酬改定による見直しにもかかわらず、引き続き誘致の動きが見られる。経済的、機能的、構造的独立に疑義をもたらす同一敷地内薬局の誘致は医薬分業の趣旨を損ねるものである。調剤基本料の適正化を一段と強力に進めることは勿論、規制的手法も用いてこうした薬局の在り方を正していくべきである。〔資料Ⅱ－1－43 参照〕

#### ウ) 後発医薬品調剤体制加算等の見直し

令和2年(2020年)9月時点の後発医薬品の使用割合は78.3%であり、80%とする目標に届かなかった。その一方で、後発医薬品の数量シェアを、令和5年度(2023年度)末までに全ての都道府県で80%以上とする目標を新たに設定した。そもそも、昨今の後発医薬品メーカーによる不祥事等が生じたことから、後発医薬品の品質及び安定供給の信頼性確保に取り組むことは大前提であるのは言うまでもない。これに加えて、令和3年度予算執行調査で指摘したとおり、後発医薬品調剤体制加算について、令和5年度(2023年度)末までの新目標による適正化効果の増分が200億円と見込まれる一方、現行制度では年1,200億円程度の加算とされており、費用対効果が見合っていないという問題がある。加算制度については、廃止を含めた見直しを行い、減算について対象を大幅に拡大するなど減算を中心とした制度にすべきである。なお、これに合わせ、処方側の医療機関の一般名処方加算や後発医薬品使用体制加算の在り方も同じ方向で見直しが必要となる。〔資料Ⅱ-1-44参照〕

#### エ) リフィル処方<sup>54</sup>

「経済財政運営と改革の基本方針2017」(平成29年(2017年)6月9日閣議決定)で「医師の指示に基づくリフィル処方の推進を検討する」とされたにもかかわらず、平成30年度(2018年度)改定では、平成28年度(2016年度)改定で導入された医師の分割指示による分割調剤の手続きの明確化にとどまった。骨太2021で、「症状が安定している患者について、医師及び薬剤師の適切な連携により、医療機関に行かずとも、一定期間内に処方箋を反復利用できる方策を検討し、患者の通院負担を軽減する」ことが明記されており、改めてリフィル処方の導入の検討が求められている。

リフィル処方とは、利用しない場合より処方期間が長期化し、処方を行う医療機関への通院負担が減る一方、分割調剤は利用しない場合と比べて

<sup>54</sup> 例えば、30日分の処方箋を、繰り返し利用できる回数(3回)を記載した上で発行するなど、一定期間内に処方箋を反復利用できる処方。

処方を行う医療機関への通院負担は減らない。分割調剤がリフィル処方と同様の効果をもたらすには、長期の処方が前提となるが、現在の通知上は例外的扱いであり、分割調剤の算定回数は少ない。患者の通院負担の軽減や利便性の向上から、コロナ禍でそのニーズも増しているなか、その仕組みを大きく変えていくことが必要であり、時機を逸することなく導入すべきである<sup>55</sup>。もちろん、リフィル処方は、かかりつけ薬剤師が処方医と情報連携しつつ、患者に対し服薬期間中にわたって服薬管理を行い、必要に応じて患者に医師への受診勧奨を行うことが前提となる。そうした服薬指導・管理の評価を調剤報酬上充実・強化していくこともあわせて検討すべきであり、地域連携薬局制度が導入される中で、制度導入への環境は整いつつある。〔資料Ⅱ－１－４５参照〕

#### オ) 多剤・重複投薬等への対応

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。薬局における処方内容の疑義照会や減薬の提案の在り方についても見直しが必要となるが、調剤報酬における対応のみならず処方側の対応がより重要となる。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<sup>56</sup>、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しなければならない。同時に、診療報酬における多剤・重複処方について、減算等の措置を導入・拡充すべきである。

患者のために処方制限を考えるべき事項は他にもある。具体的には、令和2年（2020年）に自殺者数が11年振りに前年を上回ったが、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

---

<sup>55</sup> ただし、リフィル処方の導入については、依存性の強い向精神薬等については避けるべきであり、前回と同じ内容の処方が長期にわたって行われているような生活習慣病等に対象を限ることが必要である。

<sup>56</sup> 電子処方箋について令和5年（2023年）1月に導入予定であり、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）10月から導入されている。

題視していた<sup>57</sup>。自殺対策は大きな課題となっている。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。向精神薬について、その後、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が、これまでの取組の効果を点検し、海外では投与期間が制限されている依存性の強い薬剤の処方制限を含め、取組の強化が求められる。〔資料Ⅱ－1－46 参照〕

## ⑧ 薬価改定

ここまで、診療報酬（本体）のミクロの改定についての課題を整理したが、薬価についても、個別に検討すべき課題は山積している。

### ア) 医薬品の保険収載への財政規律の強化とマクロ経済スライドの導入

薬価部分のマクロの改定率の考え方の整理で述べたように、既存医薬品の薬価下落に伴う薬価改定にかかわらず、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全て収載されており、年度途中の保険収載により生ずる財政影響は勘案されていない。この結果、事前の予算統制の埒外となり、財政の予見可能性が失われている。

医薬品の価格が高額になっている状況も踏まえ、少なくとも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が必要であり、さらには、保険適用された医薬品を含めて薬剤費総額に対する予算統制の在り方を抜本的に見直し、正常化を図らなければならない。

このため、新規医薬品を保険収載する場合には、財政中立となるよう、既存医薬品の薬価や保険給付範囲の見直しを行うことが求められる。仮に、薬剤費について一定の伸びを許容するとしても、財政規律を働かせるため、薬剤給付費の伸び率を過去の実績を反映した堅実な経済成長率の見通し等のマクロ指標に連動させる薬剤費総額のマクロ経済スライドを導入し、PDCA サイクルを回すことも十分考慮に値する。

こうした薬剤費総額に係る財政規律の導入・強化が実現しないまま、薬価改定後も2%強という経済成長率を大きく上回る薬剤費総額の伸びが

<sup>57</sup> 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。

続くことは問題と言わざるを得ない。毎年薬価改定、市場拡大再算定・特例拡大再算定といった現行の薬価改定ルール of 徹底を一段と強化することが必須である。その際、調整幅の廃止をはじめ聖域なき薬価改定の厳格化・適正化に踏み込まなければならない。〔資料Ⅱ－1－47 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は、薬価算定組織の審議を経て中央社会保険医療協議会が了承する仕組みであり、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。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<sup>58</sup>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行うべきである。新規性に乏しい新薬である類似薬効比較方式(Ⅱ)<sup>59</sup>については、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。原価計算方式における営業利益については、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28年～30年(2016年～2018年)の平均営業利益率である14.8%と高い水準を上乗せする仕組みとなっている。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、重畳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水準について適正化すべきである。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

<sup>58</sup> 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。

<sup>59</sup> 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。

加算が認められる仕組みになっている。このことを踏まえ、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べきである。同時に、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、新規性が認められる要件を充足しない場合は減算するなどの仕組みを導入すべきである。〔資料Ⅱ－1－48、49 参照〕

#### ウ) 既記載医薬品の薬価改定（毎年薬価改定）の徹底

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公定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。「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令和3年度薬価改定限りであるが、

- ・改定対象品目数が約7割にとどまり、これまでの改定より狭いこと、
- ・既記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<sup>60</sup>」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<sup>61</sup>、

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、完全実施を早期に実現すべきである。

#### エ) 調整幅の抜本的見直し

市場実勢価格の加重平均値に対して上乘せを行っている調整幅について

---

<sup>60</sup> 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）。

<sup>61</sup> 「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、既記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。

ては、流通安定のための最小限必要な調整比率という以上の制度趣旨の説明がなされず、価格の高低を問わず全医薬品について一律に2%という水準が約20年間固定されている。水準の合理的な根拠の説明もないままに、薬価改定の効果を目減りさせ、保険料負担・患者負担・公費負担を嵩<sup>かさ</sup>上げしていることは、大きな問題と言わざるを得ない。令和4年度薬価改定においては、調整幅の廃止に向けたロードマップを示しつつ、段階的縮小を実現すべきである。〔資料Ⅱ－1－50 参照〕

#### オ) 新薬創出・適用外薬解消等促進加算の見直し

新薬創出・適用外薬解消等促進加算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。このため、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・企業要件を定める必要がある<sup>62</sup>。

また、毎年薬価改定にあわせ、時宜に応じた薬価とするため、毎年の薬価改定のタイミングで、後発品が収載された先発品や、収載後15年が経過した先発品については、それまでの累積額を控除する仕組みとすべきである。〔資料Ⅱ－1－51 参照〕

#### カ) 費用対効果評価の活用

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<sup>63</sup>について検討する必要がある。〔資料Ⅱ－1－52 参照〕

#### キ) 既存医薬品の保険給付範囲の見直し

---

<sup>62</sup> 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。

<sup>63</sup> 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。

医薬品の保険給付範囲を見直す際の手法として、①OTC 類似医薬品<sup>64</sup>等を保険給付範囲からの除外、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た保険給付範囲の縮小がある。前者については、現在、保険診療と保険外診療を併用して治療を行う場合には、原則として保険診療部分も含めて全額が自己負担とされているため、保険が適用されなくなる医薬品に係る薬剤料のみならず、初診料などの技術料も含めて全額が自己負担となりかねない。このことから、仮に前者の手法をとる場合には、保険外併用療養費制度に新たな類型を設けるなどの対応が必要となる。後者については、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る。諸外国の取組も参考にしつつ、これらの手法の早期導入に向け幅広く検討すべきである。

[資料Ⅱ－1－53 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<sup>65</sup>、

などを踏まえ、セルフメディケーション<sup>66</sup>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－1－54 参照]

### (3) 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・生活を支える重層的なセーフティネットを整えてきた。具体的には、雇用については、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

<sup>64</sup> 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。

<sup>65</sup> 医療費適正化効果が 2,300 億円程度とする試算が存在する。

<sup>66</sup> 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。

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。また、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。特例貸付を借り終えた一定の世帯に対しては、生活困窮者自立支援金の支給も実施している。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不可欠であり、これらの特例的な時限措置を検証しつつ、真に必要な施策については、財源を確保したうえで、平時においても実施することを検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－55 参照〕

## ② 雇用調整助成金

雇用調整助成金については、新型コロナの感染拡大を踏まえ、日額上限の引上げ（8,265円→15,000円）、助成率最大10割（10分の10）など手厚い特例措置が実施されてきた。本年5月に、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、それ以降は感染状況が急激に悪化したこともあり、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<sup>67</sup>。〔資料Ⅱ－1－56 参照〕

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（令和3年度（2021年度）10月末までの累計）は、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1.0兆円<sup>68</sup>（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

---

<sup>67</sup> 本年11月19日、令和4年（2022年）1月以降の雇用調整助成金等の具体的な助成内容を公表。

<sup>68</sup> 雇用調整助成金の一般会計負担部分。

において約 1.5 兆円<sup>69</sup>（一般会計負担割合は約 31%）に達している。積立金を含めて、財源は事実上枯渇しており、更なる一般会計負担は避けられない状況にある。〔資料Ⅱ－1－57 参照〕

リーマンショック時には 5.5%（平成 21 年（2009 年）7 月）まで失業率は上昇したが、コロナ禍においては 3.1%（令和 2 年（2020 年）10 月）までの上昇にとどまるなど、雇用調整助成金の特例が失業率の抑制に寄与<sup>70</sup>した点は評価できる。

しかし、雇用調整助成金の特例を必要以上に継続することについては、①労働力を固定し、人手不足・成長分野等への労働移動を阻害する、②労働者のモチベーションや能力を低下させる、③将来の事業主負担が増加するといった懸念もある。また、特例的な助成水準が前例のないほど長期に及んでいることにより、雇用調整助成金と失業等給付の役割が不明確になったとの指摘もある。OECD（経済協力開発機構）は、コロナ禍の雇用維持スキームについて、「タイムリー、ピンポイント、かつ一時的なものであるべき」<sup>71</sup>としており、例えばイギリス<sup>72</sup>やフランスは、経済の回復やコロナ禍の行動規制の緩和等を背景に、雇用維持スキームを終了・縮減してきている。〔資料Ⅱ－1－58 参照〕

雇用人員の過不足について見ると、令和 2 年度（2020 年度）は多くの業種で「過剰超」の状態であったが、令和 3 年度（2021 年度）は宿泊・飲食サービスなど一部業種を除いて「不足超」の状態が続いている。これはリーマンショック時に製造業を中心に大半の業種で「過剰超」の状態が続いた点とは異なっている。また、休業者数については、令和 2 年（2020 年）春から夏にかけて一時急増したが、その後大幅な減少に転じた。一部業種を除いてコロナ禍前と同程度の水準に戻っており、全ての業種・地域についてリーマンショック時の対応を大幅に超える特例措置によって休業を支援する状況にあるとは言えない。よって、雇用調整助成金の特例に

<sup>69</sup> 雇用調整助成金及び休業支援金の一般会計負担部分、緊急雇用安定助成金及び休業給付金（全額一般会計負担）の合計額。

<sup>70</sup> 厚生労働省は、雇用調整助成金等が失業率を 2.6%ポイント程度抑制したとの試算を公表している。

<sup>71</sup> OECD Employment Outlook 2021

<sup>72</sup> イギリスは、臨時雇用維持制度（Coronavirus Job Retention Scheme）を 2021 年 9 月で終了。

については、再就職や転職支援など労働移動を促すための施策を講じつつ、特に業況が厳しい企業などに配慮しつつも、速やかに見直していくべきである。〔資料Ⅱ－1－59 参照〕

### ③ 雇用保険財政

コロナ禍においては、雇用保険臨時特例法により、雇用調整助成金等の一部を一般会計で負担するとともに、失業等給付の積立金からの借入や一般会計から失業等給付への任意繰入を規定するなど、財源手当について異例の対応を行ってきた。〔資料Ⅱ－1－60 参照〕

足もとの失業等給付の保険料率は、平成 29 年度（2017 年度）以降、本則の 0.8%から暫定的に 0.6%へと引下げられ、さらに積立金が十分な水準にあったこと等から、令和 3 年度（2021 年度）末まで 0.2%に引き下げられている。積立金は、令和 2 年度（2020 年度）当初の 4.5 兆円から令和 3 年度（2021 年度）末（2 年度（2020 年度）決算反映後見込）の 0.4 兆円まで急激に減少しているが、そのうち雇用調整助成金の特例（二事業への貸出等）による減少分は 1.6 兆円であり、残りの 2.4 兆円は失業等給付の収入が支出を下回っていることによるものである。したがって、新型コロナ特例を理由とする雇用保険財政の悪化分も小さくないが、新型コロナが拡大する前から収入が大きく不足する状態であったと言える。〔資料Ⅱ－1－61 参照〕

足もと、失業等給付について国庫負担割合を本則の 25%から 2.5%に引き下げており、政労使がそれぞれ応分の負担をすべきとの考えの下、国庫負担割合を引き上げるべきとの議論もなされる。しかし、国庫負担割合については、社会保険制度における雇用保険制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、①我が国の社会保障制度は、自助・共助・公助の最適な組合せに留意して形成すべきとされており、国民皆保険・皆年金に代表される共助<sup>73</sup>としての社会保険制度が基本であり、国の責務としての最低限度の生活保障を行う公的扶助等の「公助」は自助・共助を補完するという位置づけとされていること、②社会保険制度への公

<sup>73</sup> 「社会保障制度改革国民会議報告書」（平成 25 年 8 月）においては、「自助の共同化」と表現。

費投入の理由は、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とであり、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い。

また、仮に失業等給付に対する国庫負担割合が25%であったとしても、令和2年度（2020年度）及び3年度（2021年度）の国庫負担の合計は0.5兆円にとどまるが、実際には、既にこれを大きく超える1.5兆円の国庫負担を行っている。

雇用保険も社会保険の1つであることや、これまでコロナ禍で行ってきた異例の一般会計負担を踏まえれば、現状の雇用保険財政の逼迫に対しては、まずは保険料率を戻すことにより対応すべきである。

他方、今般のコロナ禍における対応も踏まえ、今後の雇用保険財政における役割を整理し直すべきである。すなわち、平時においては保険料収入によって雇用保険財政の安定を確保することを基本としつつ、共助としての保険料収入では対応が困難な有事の場合においては、一般会計による任意繰入規定の常設化を含めて、国（一般会計）の責任の範囲を再整理する必要がある。〔資料Ⅱ－1－62参照〕

さらに、今般のコロナ禍では、現在の雇用保険制度が抱えるセーフティネット機能の課題も顕在化した。コロナ禍では、非正規労働者を中心に失業・休業者が増加したが、雇用保険の対象となっていない者の休業については、一般会計からの全額国費負担で手当することとなった（緊急雇用安定助成金、休業給付金）。

この点、「社会保障制度改革国民会議報告書」（平成25年（2013年）8月）においても、「非正規雇用の労働者に対して社会保障が十分機能するように、こうした労働者にも被用者保険本来の姿に戻し、制度を適用されていくようにしていくこと（被用者保険の適用拡大）が重要である」とされてきたところである。こうした年金や医療保険制度における取組も踏まえつつ、雇用保険においても、高齢者、女性なども含めた様々な立場の方が個々の事情に応じて多様で柔軟な働き方や能力の向上が図れるよう、今後、適用拡大を含め、セーフティネット機能の在り方に向けた議論

も進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－63 参照〕

## 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（地方交付税交付金＋地方特例交付金）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おり、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。その上で、地方税収等の自前の収入で賄えない収支不足（歳出歳入ギャップ）に対しては、国の地方財政対策として、まずは、国税の一定割合である地方交付税の法定率分等を充てる。法定率分等で不足する財源（折半対象財源不足）が生じる場合には、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）。令和3年度（2021年度）は平成30年度（2018年度）以来3年ぶりに折半対象財源不足が発生した。〔資料Ⅱ－2－2参照〕

### （1）一般財源総額実質同水準ルールの下での地方財政

骨太2021においては、令和6年度（2024年度）までの財政運営の方針（目安）として、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、（中略）一般財源<sup>74</sup>の総額について、2021年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。」こととされた（一般財源総額実質同水準ルール。以下「一般財源ルール」という。）。平成23年度（2011年度）から導入され、以後維持されてきている一般財源ルールは、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。引き続き、一般財源ルールの下、国と地方が足

---

<sup>74</sup> 地方財政計画における地方交付税、地方特例交付金等、地方税、地方譲与税及び臨時財政対策債の総額。なお、地方財政計画における地方交付税額は、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特会」という。）の財源や借入金の元利償還による増減等があるため、一般会計から交付税特会に繰り入れられる地方交付税交付金の額と必ずしも一致するわけではない。

並みを揃えて経済再生と歳出改革に取り組み<sup>75</sup>、財源余剰が生じる場合には、地方公共団体の発行する臨時財政対策債の償還や交付税特会の借入金の返済など、国・地方を通じた財政の健全化につなげていくことが重要である。〔資料Ⅱ－2－3参照〕

## （2）新型コロナへの対応

### ① 国から地方への財政移転と国・地方の財政状況

国・地方を合わせた財政健全化に取り組むうえで、地方交付税や国庫支出金による国から地方への財政移転が、国・地方それぞれの財政状況に与えてきた影響の分析が重要である。

リーマンショックにおいては、地方交付税<sup>76</sup>や国庫支出金<sup>77</sup>により国から地方へ手厚い財政移転を実施しており、この間、国と地方のプライマリーバランスを見ると、国は大幅に悪化した一方で地方のプライマリーバランスは小幅の悪化にとどまった。新型コロナ対応においても、地方創生臨時交付金などの国庫支出金や地方交付税により、国から地方へ多額の財政移転が行われており、令和2年度（2020年度）の国のプライマリーバランスは急激に悪化した。

2025年度のプライマリーバランス黒字化目標は国・地方合わせたものであるところ、財政移転により、プライマリーバランスが地方で改善しても、国においてそれ以上に悪化しているなら意味がない。政府部門全体として財政状況の改善に向かうためにも、地方財政においては一般財源ルールを堅持する中で、歳出の改革・抑制に取り組むことが重要である。同時に、新型コロナ対応として行われた財政移転の規模や内容が適切なものであったかについて、事業の実施計画や地方公共団体の決算等も見ながら検証していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－4参照〕

---

<sup>75</sup> 一般財源ルールの運用に際しては、地方財政の実態について透明性のある形での検証を可能とし、説明責任による規律付けを図ることが重要である。

<sup>76</sup> 折半ルールに基づく通常の特例加算に加え、「臨時・異例」の危機対応として別枠加算・歳出特別枠を導入した。

<sup>77</sup> 地域活性化・経済危機対策臨時交付金（平成21年度第1次補正予算）をはじめとする地方公共団体への臨時交付金を、補正予算において計上した。

## ② 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の使途の検証

地方創生臨時交付金については、地方公共団体が地域の実情に応じきめ細やかに新型コロナ対策を実施できるよう、令和2年度補正予算や令和3年度予備費により累次に措置してきた結果、合計で8兆円を超える支出となっている。

こうした中、地方公共団体の取組内容については、仮に新型コロナ対応が生じなかったとしても予定されていた事業の財源として活用されている例も散見される<sup>78</sup>など、使途が新型コロナ対応の趣旨に沿ったものであったとしても、地方創生臨時交付金が事実上、地方の一般財源の肩代わりになっているケースも考えられる。

国の厳しい財政状況を踏まえれば、使途の検証を行い、これまでの国費による支援が真に必要なものであったか、しっかりと精査する必要がある<sup>79</sup>。また、今後も同様の支援を継続する場合には、こうした既存事業の検証結果を着実に反映していくとともに、事後的な効果検証が適切に行えるようKPI（重要業績評価指標）の設定等の工夫をすべきである。〔資料Ⅱ－2－5参照〕

## ③ 地方の基金残高

地方の基金残高は増加基調にあり、リーマンショックの後でさえ一貫して増加し続けてきている。令和2年度（2020年度）末の基金残高について、新型コロナ対応等による取崩しのため減少している団体がある一方、多くの団体で逆に増加しているとの調査結果も報じられている<sup>80</sup>。新型コロナ対応における国から地方への財政移転が、その規模においても適切なものであったか、基金残高の増減要因を含め検証が必要である。

〔資料Ⅱ－2－6参照〕

---

<sup>78</sup> レジ袋禁止に合わせた代替紙袋購入補助、市役所の和式トイレの洋式化、空調設備の更新のための公民館の修繕等。

<sup>79</sup> 骨太2021においては、「感染症対応として実施された地方創生臨時交付金などの地方自治体の自由度が高い予算措置について、事業の使途等の比較検証を行う」とされている。

<sup>80</sup> 「基金残高、37道府県が前年度比増＝財調基金、東京都は約4,018億円減―都道府県の20年度各種基金調べ」（2021.8.24 時事通信社）。

### (3) 地方行財政の効率化

地方交付税交付金等の総額が地方財政計画における歳出歳入ギャップに基づき決定されるものであることを踏まえれば、地方財政計画上の歳出・歳入の水準を適正なものとしていくことが、国・地方を通じた財政健全化のために必要である。その際、地方財政計画について、計上される歳出が根拠法令が想定する標準的な水準となっているか精査し、地方の歳入・歳出決算との比較を行い、その結果を踏まえた歳出改革を行った上で、次の地方財政計画を策定するという PDCA サイクルを回していくことが重要である。

#### ① 枠計上経費と歳出の検証

##### ア) 地方財政計画と決算の乖離

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

このうち、例えば、追加財政需要（災害等年度途中における歳出増に備えるため計上されている経費）については、国の予備費に相当するものであるが、国の予備費とは異なり、決算を踏まえた精算が行われていない。過去10年の計画額と主な使用額の差額の平均は年間2,200億円程度に上っており、地方に渡し切りとなっている<sup>81</sup>。

これらについては、使用実績を踏まえた地方財政計画への計上の適正化や不用額の精算など、取扱いの適正化が求められる。〔資料Ⅱ-2-7参照〕

##### イ) 「枠計上経費」の適正化

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

---

<sup>81</sup> 同様に、国庫補助事業の不用に係る地方負担分についても、国負担分とは異なり、決算を踏まえた精算が行われておらず、地方に渡し切りとなっている。

経費」が多額の規模で存在している<sup>82</sup>。

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指摘してきた。一昨年3月以降、試行的に地方単独事業（ソフト）の決算額内訳が示されているが、公表された内容は地方財政計画と決算の項目の比較をする上で対応関係が明らかでなく、十分なものと言えない。また、各歳出区分の振り分けや計上方法について各地方公共団体の判断によるものとされており、全体で整合性が取れておらず、PDCA サイクルを回すことができない状況である。地方財政計画と決算との比較が可能となるような工夫を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

令和3年度（2021年度）からは新たな枠計上予算として「地域デジタル社会推進費」0.2兆円を地方財政計画に計上している。これは、地域社会のデジタル化を推進するため、地方公共団体が高齢者向けのスマホ活用講座や中小企業のDX（デジタルトランスフォーメーション）支援等を行うための経費として算定されるものである。国においても、同趣旨の補助事業等が散見される<sup>83</sup>ところ、実態をよく把握し、国・地方・民間企業の役割分担を整理し直すとともに、「地域デジタル社会推進費」が、計上趣旨に沿って適正に活用されているか検証が必要である。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

## ② 社会保障費の効率化

### ア) 地方における社会保障費の抑制の必要性

地方における社会保障に係る経費（民生費）の推移をみると、老人福祉費、児童福祉費、その他の社会福祉費等とも年々膨らんでいる。社会保障に係る経費については、国の設計する制度に左右され、適正化に向けて地方公共団体の努力できる範囲が限定的との声も聞かれる。しかし、同経費の適正化には、制度設計のみならず、その運用において事業者や利用者と

<sup>82</sup> 令和3年度地方財政計画における枠計上経費は、一般行政経費（単独）、まち・ひと・しごと創生事業費、地域社会再生事業費、地域デジタル社会推進費、投資的経費（単独）（総額22.6兆円）。

<sup>83</sup> 総務省のデジタル活用支援推進事業や、経済産業省の地域未来デジタル・人材投資促進事業（地域未来DX投資促進事業）等。

接する地方公共団体の取組も非常に重要である。例えば、要介護認定率や一人当たり介護給付費には都道府県ごとに大きな差がある。地方公共団体においても、引き続き、こうした差異の分析を進め、不合理な給付が認められる場合には事業者の指導や利用者への働きかけを行うなど適正化に向けた取組の加速が望まれる。〔資料Ⅱ－2－10、11 参照〕

#### イ) マイナンバーカードの普及促進

社会保障を始め行政サービスの利便性向上や効率化には、マイナンバーカードの普及が重要であり、マイナンバーカードの普及促進に向けて、国はマイナポイント事業を実施した。カードの申請増加に一定の効果はみられたが、本年8月末時点でカードの申請率は全国民の40%、交付率は38%にとどまっており、ポイント付与施策の効果には限界がある。一方、地方公共団体の中には、手続き面倒、利便性が不明といった普及が進まない要因に対し、カードの申請サポート等、住民目線で対処し交付率を高めている団体がある。今後、カードの普及を更に加速するためには、その政策趣旨が国民に理解されるよう努めるとともに、これまでの普及促進策を検証しつつ、より効果的な施策に重点を置き、カードの利便性を高めていくことが必要である。〔資料Ⅱ－2－12 参照〕

#### ③ インフラ老朽化への対応

我が国のインフラの多くは、高度経済成長期に整備されたが、現在、その更新・老朽化対策が大きな課題となっている。インフラの維持・更新費は年々増大していく一方で、人口減少は進むため、インフラの維持補修・更新費の負担者や受益者が減ることを前提とした対策を取る必要がある。このため、整備・維持・更新が必要なインフラの規模の合理化（「省インフラ」）を行っていくことが重要となる。例えば、水道施設や小学校等、行政サービスの広域化による施設の統合や、下水処理施設の浄化槽への転換等、個々の施設規模の適正化が対応策として考えられる。〔資料Ⅱ－2－13 参照〕

こうした広域化や規模の適正化が有効であることには大きな反論は聞

かれない一方、各地方公共団体における実施にあたっては、地方公共団体間の合意形成や地域住民の理解が大きな課題であるとの声もある。

地方公共団体間の合意形成の事例としては、県自ら市町村と連携し広域化の取組を支援する「奈良モデル」が有名である。総務省も、都道府県に対しマニュアルを示しつつ「水道広域化推進プラン」の策定を要請するなど、地方の取組を後押ししている<sup>84</sup>。

施設統合等に関する住民の理解促進については、例えば、匿名投票を行い地域住民の意見を可視化し、冷静な議論の土台として活用することで合意形成を図る方法も有効であると考えられる。〔資料Ⅱ－２－14 参照〕

#### ④ 民間資金・サービスの活用

地方公共団体等が行う行政活動については、その効率的な実施の観点から、民間サービスも最大限活用すべきである。こうした官民連携の仕組みの一つが、成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）である。これは、行政が業務を民間委託するにあたり、仕様を定めず資金調達も含めた実施方法を事業者任せつつ、成果目標を設定してその達成状況等に応じた支払いを行うものである。こうしたスキームについては考え方を地方行政運営全体に浸透させることで、民間事業者の創意工夫を引き出し、行政課題を効果的に解決することが期待される<sup>85</sup>。

さらに、PFS 事業に必要な資金を事業者が調達する手法として、ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）<sup>86</sup>も実施されている。例えば、早期がん発見によるがん死亡者の減少等を目的として、広島県及び県下6つの市は、国民健康保険被保険者等の過去の検診・検査情報を分析し、対象者にオーダーメイドのがん検診受診勧奨を合同で行った。この事業では、銀行等の資金提供とクラウドファンディングにより、事業者による資金

<sup>84</sup> なお、地域によっては、必ずしも都道府県ではなく、比較的大規模な市町村を中核として広域化を推進するなど、地域の実情に応じてリーダーシップを持った取組が適当である。

<sup>85</sup> 当審議会では、これまでも公共施設の建設、維持管理、運営等に係る PPP/PFI 導入の必要性を指摘しているが、引き続き、これらを含む民間の創意工夫の活用の取組が重要である。

<sup>86</sup> ソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）は、PFS 事業の一形態であり、当該事業に係る資金調達を金融機関等の資金提供者から行い、その償還等を成果指標値の改善状況に連動した地方公共団体等からの PFS 事業の支払額等に応じて行われるものである。

調達が行われた<sup>87</sup>。〔資料Ⅱ－2－15 参照〕

地方財政においては、従来からの社会保障費やインフラ老朽化対策といった資金需要に加え、最近では気候変動対策（グリーン）といった新たな施策への対応も課題であるが、その際、国からの支援や地方交付税に安易に依存することなく民間資金の適切な活用を図ることが重要である。地方公共団体の中には、相対的に小さな発行ロットでの起債が容易な地方債市場の状況を前提として、現行の地方債制度に基づき公債対象経費の範囲を緩めることなく、ESG債<sup>88</sup>を活用している団体もある。

これらの新たな政策課題について、上記のような事例も参考にしつつ適切に対応を進めていくことが重要である。〔資料Ⅱ－2－16 参照〕

---

<sup>87</sup> 契約金額は、2,229万円（固定支払388万円、成果連動支払1,841万円）であった。

<sup>88</sup> グリーンボンド等、ESG（環境・社会・ガバナンス）に資する事業に用途を限定した債券。

### 3. 文教・科学技術

我が国が今後とも発展を続けていく上で、人的資本の高度化や技術力の向上をもたらす文教・科学技術分野の重要性は言うまでもない。しかしながら、現在の我が国の経済社会の現状を踏まえると、文教・科学技術予算を増額すれば文教・科学技術分野の質の向上がもたらされるというわけではない。

我が国は、生産年齢人口、さらには今後社会に出ていく未成年の人口が大きく減少している<sup>89</sup>。我が国経済の発展のためには成長分野への人材のシフトを含め民間経済を支える人員の確保も必要であることを考えれば、教員定員の増員や大学の研究者数・研究数の増加を所与の前提とせず、むしろ、限られた人的リソースの質を向上させる方策を考えるべき時に来ている。

こうした観点から、学校教育においては、外部人材が分担可能な業務や必ずしも実施しなくてもよい業務を峻別し、教員が授業などの本来果たすべき業務に注力できる環境を整備することで、教員の働き方改革を進めつつ、GIGA スクール構想<sup>90</sup>により整備された ICT（情報通信技術）環境を活用して、教育の質を高めていくことが必要である。

また、高度な知識基盤社会の中で、最先端の知を理解する博士人材が社会で活躍し、イノベーションの創出に貢献していくことの重要性は増しており、大学教員以外のキャリアパスも見据えた博士課程の見直しが求められる。

加えて、他の先進国と比較しても多額の科学技術予算が確保されているにもかかわらず、我が国はインパクトのある研究論文の割合がかなり低くなっている。これは予算額を増加すれば研究の質が上がるわけでは

---

<sup>89</sup> 30年前の平成2年（1990年）においては、我が国の総人口1億2,361万人に対し、15～64歳の生産年齢人口は8,613万人（総人口の69.7%）、20歳未満人口は3,258万人（総人口の26.4%）であったのが、令和2年（2020年）においては、総人口1億2,615万人に対し、15～64歳の生産年齢人口は7,509万人（総人口の59.5%）、20歳未満人口は2,074万人（総人口の16.4%）と大きく減少している。（平成2年国勢調査（年齢不詳を按分した人口）、令和2年国勢調査（不詳補完結果））

<sup>90</sup> 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。

ないことを示しており、そうした認識の下、研究の質の向上を図っていく必要がある。

すでに我が国の財政事情は極めて厳しい状況にある。将来は今よりも更に少ない人数で日本の経済社会を支えなければならなくなるものがほぼ見えている中、子供達や若者に更に負担を付け回すことは厳に慎まなければならない。したがって、限られた財政資金を有効に活用すべく、国立大学運営費交付金の配分のメリハリ付けの強化や科学技術予算の質の向上等を進めていく必要がある。

厳しい財政の一方で、民間部門は資金余剰傾向にあり、新型コロナ下でも企業や家計の現預金残高は大きく増加している。大学自らが民間資金を獲得できるよう経営力を高めていくための大学ファンドの活用、文化・スポーツの分野で民間資金獲得のインセンティブにつながる補助金の見直しなど、民間資金を最大限活用する仕組みを設ける必要がある。

限りある人的リソースや財政資金の配分の在り方の検討、民間資金を最大限活用する仕組みといった課題については、これまで当審議会で繰り返し指摘してきた。本建議では、更に具体的な制度に踏み込んだ提言を行っている。透明性を高め政策効果を把握するためのデータの整備や開示等を進めつつ、本提言を具体化し、関係者が自律的に行動に移すべき時である。〔資料Ⅱ－３－１参照〕

## （１）義務教育

### ① 教職員定数（公立小中学校）と児童生徒数

少子化に伴い労働力人口の減少が見込まれる中、人材確保と生産性の向上が各分野を通じた課題であり、教育分野も例外では無い。教員が本来の中心的業務である授業に専念し効率的に業務を行うことができるよう働き方改革の取組とともに外部人材を含めた効果的な配置を進めることが重要である。

教職員定数については様々な見方があるが、平成以降、様々な定数改善措置を講じてきた結果、児童生徒数の減少ほど教職員定数は減少してお

らず<sup>91</sup>、その結果、教員一人当たりの児童生徒数も以前と比べ改善傾向にある<sup>92</sup>。〔資料Ⅱ－3－2参照〕

## ② 小学校高学年の教科担任制

文部科学省は、令和4年度以降、小学校高学年の教科担任制(理科、算数、外国語、体育)(以下「教科担任制」)を推進するために必要として、2,000人の定数増を要求(令和7年度までに計8,800人の定数増)している。教科担任制の趣旨・目的は、専門性の高い授業の実施による教育の質の向上のほか、教員の授業持ちコマ数軽減による教員の負担軽減とされる。

だが、OECDの統計によれば、日本の小学校教員の年間授業時間数は、主要先進国の中ではすでに低水準であるとされている<sup>93</sup>。一方で、中学校教員一人当たりの平均授業数を見ると、小規模校のうち3学級校の例では週平均約12コマと、全体平均の約18コマ<sup>94</sup>に対して少なく、特に小規模校においては、学校間の移動時間等に配慮しつつ中学校教員を活用すること(小中連携)により、教科担任制を導入できる可能性がある。〔資料Ⅱ－3－3参照〕

教科担任制は、外国語教育の教科化と異なり年間授業時間数の増加を伴うものではない。新たな人材獲得を行わなくても、担任間での授業交換や学校間連携、学校間のオンライン授業化の工夫(GIGAスクール構想の活用)により導入できる可能性があると考えられる。また、授業交換を実施することで、担当教科が減少し授業準備が効率化できるなど教員の負担軽減となる面もある。〔資料Ⅱ－3－4参照〕

---

<sup>91</sup> 児童生徒数当たりの教職員数を平成元年度(1989年度)と同じ割合とした場合の教職員数(約47万人)と比べれば約20万人の増であり、特別支援学校・学級に通う児童生徒数の増加による教職員定数の増8万人(文部科学省調)を考慮しても、実質的には教職員数は増加している。

<sup>92</sup> 教員1人当たりの児童生徒数は、G5の平均は小学校17.0人、中学校14.3人に対して、日本は小学校15.9人、中学校12.9人。(OECD「Education at a Glance 2021」等)

<sup>93</sup> 教員の年間授業時間数は、小学校で、アメリカ1,004時間、イギリス855時間、フランス900時間、ドイツ691時間に対して、日本は747時間とされている。(OECD「Education at a Glance 2021」)

<sup>94</sup> 中学校の授業の1単位時間(1コマ)は50分(小学校は45分)とされており(学校教育法施行規則別表)、週平均18コマは900分(15時間)に相当する。

以上の点を踏まえれば、教科担任制を推進する場合においても、定数増に頼らない工夫も必要と考える。

### ③ 学校における働き方改革について

平成 28 年度教員勤務実態調査によれば、日本の小学校教員の勤務時間は授業以外の時間が多くを占めており、平成 30 年（2018 年）の国際比較調査においても同様の傾向であった。

また、令和元年給特法改正<sup>95</sup>を受け、文部科学省は、働き方改革の徹底に向けた取組を各教育委員会に改めて求めるとともに、働き方改革の好事例と削減時間等の効果を周知している。

こうした中、熊本市では、学校行事の精選や夏季閉校日の設定等を行い働き方改革、教員の負担の軽減に寄与している。また、埼玉県戸田市では、欠席・遅刻連絡等の校務のデジタル化による業務の効率化を推進している。こうした好事例の横展開を更に積極的に図って地方公共団体や学校の意識を啓発するなど、文部科学省、地方公共団体及び学校が連携し、教員が負担に感じている授業以外の事務の軽減に真正面から取り組んでいくことが重要である。〔資料Ⅱ－3－5 参照〕

### ④ 外部人材の活用について

いじめや不登校等の未然防止・早期発見・早期対応を行うために、外部人材としてスクールカウンセラー（全公立小中学校（27,500 校））やスクールソーシャルワーカー（10,000 中学校区）等、一定規模の配置を達成している。しかしながら相談 1 件あたりのコスト（交付額ベース）を比較すると、相談内容ごとに業務量・負担は異なるため一概に比較できるものではないが、都道府県ごとにバラつきがあり、配分調整の余地があると考えられる。各地方公共団体が定量的な指標を設定し、効果検証を行うことにより効果的・効率的な配置とすべきである。〔資料Ⅱ－3－6 参照〕

また、地方交付税では、市町村費負担事務職員が措置されているが、学校の設置管理者である市町村の判断により、基準財政需要額の算定上の

<sup>95</sup> 公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和元年法律第 72 号）

人数を下回った配置となっている。都道府県別に見ると、基準財政需要額の算定上見込まれている市町村費負担事務職員を配置していない団体においても、国費補助を含む外部人材活用（学習指導員やスクールサポートスタッフ）が行われているケースがある。この外部人材活用は、各地方公共団体の事業計画に基づき配置しているが、現状では効果検証等による優先順位付け等積極的な配分措置はなされていない。今後の外部人材活用の配置にあたっては、市町村による積極的な人材活用を進める観点から、市町村費負担事務職員の配置状況、働き方改革の取組状況及びそれに対する地方公共団体の自己努力も踏まえた配置とすべきである。〔資料Ⅱ－３－７参照〕

あわせて、多様な知識・経験を有する人材が教育現場に参画していくことも重要である。特別免許状の授与等について、一定の基準を満たす民間企業勤務経験者など外部人材の教員への登用を促進する観点から、特別免許状の授与主体の在り方も含め、改善策を引き続き検討すべきである。〔資料Ⅱ－３－８参照〕

#### ⑤ 学校施設整備

学校施設については、ベビーブームに合わせて建設した施設の更新時期が続くことに鑑み、これまで当審議会でも、教育委員会と首長部局等が一体となって「横断的な実行計画」を策定すべき、学校以外の施設との複合化・集約化を推進していくべき、と提言してきた。

今般、文部科学省からは、学校施設の複合化・集約化について補助率の引上げを求める要望が出されている。この点に関し、学校施設のための複合化・集約化（近隣学校とのプールの統廃合等）は、教育委員会内での調整で対応可能であり、補助率を引き上げなくとも、建設・維持管理コストの低減により統合は進められると考えられる。それでも補助率を引き上げるのであれば、原則として教育委員会以外の部局との調整が必要な、学校施設以外の施設との複合化・集約化に限定すべきである。

また、学校施設以外の施設との複合化・集約化が自己目的化してはならない。あくまでも建設費や維持管理コストの縮減につながるからこそ、推

進する政策的意義がある。そのためには、管理運用面の見直し、スペースの共用・集約化等の取組が必要であり、こうした取組により建設費や維持管理コストの縮減につながるものが定量的に検証された事業に限定すべきである。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

## （2）高等教育

### ① 博士課程の見直し

#### ア) 博士課程学生の経済的支援の抜本的拡充

博士課程については、社会人や留学生は増加傾向にあるものの、修士課程を修了して直後に博士課程に進学する者が減少傾向にある。これは少子化や卒業時の完全失業率等の雇用情勢に影響を受ける面も多分にあるが、我が国の研究開発力の強化の観点から、特に博士課程学生の経済的処遇の改善が求められてきた。令和2年度第3次補正予算、令和3年度予算において、博士課程学生への支援が大幅に拡充され、生活費相当額を受給する博士課程学生が倍増し、修士課程からの進学者の5割超に及ぶ状況となっている。〔資料Ⅱ－3－10～12参照〕

経済的支援策の充実により博士課程への進学者が増加した場合、博士課程の質を高める取り組みを同時に行わなければ、博士号を取得した有為な人材が大学や企業等で活躍ができない事態に陥りかねない。過去を紐解けば、例えば平成3年（1991年）に大学院学生数の倍増を掲げた。当時から少子化が進む中で大学教員のポストには限界があり、民間企業への就職などのキャリアパスを多様化する必要性は認識されていた<sup>96</sup>。しかし、実際にはポストドクター<sup>97</sup>の就職問題などが顕在化し、限りある人的リソースが有効に活用されていない。こうした失敗は繰り返してはならない。〔資料Ⅱ－3－13参照〕

#### イ) 企業、博士課程学生、大学の取組み

博士人材が社会で活躍できる環境を整備するためには、企業、博士課程

<sup>96</sup> 「大学院の量的整備について」（平成3年（1991年）11月25日 大学審議会）

<sup>97</sup> 博士の学位を取得した者等のうち、任期付きで採用されている者で、教授・准教授・助教・助手等の教育・研究に従事する職にない者。

学生、大学のそれぞれの主体が意識を変えていかねばならない。

まず、企業の動向であるが、博士課程修了者を研究開発者として採用する企業の割合や博士課程修了者の採用者数は増加していない。博士課程修了者の初任給の水準からすれば、企業側が博士課程のプログラムを評価していない可能性もある。ただし、近年はデータ分析やAI(人工知能)の分野で、博士号取得者等の高度な技術力を持つ人材のニーズが高まっており、分野によっては博士課程修了者に好処遇な雇用条件を提示する例もみられる。〔資料Ⅱ－3－14 参照〕

博士課程学生側では、5割超が大学への就職を希望しているが、課程修了直後に大学教員に就職できるのは2割弱に過ぎない。企業等への就職も見据えて、移転可能スキルと呼ばれるプレゼンテーションスキルやマネジメントスキルを身に着ける必要があるが、そうしたスキルを体系的に学ぶ機会が用意されていないことも問題である。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

大学側では、後述のように教員採用の実績を見るとシニアが増加し若手が減少しており、博士課程卒業直後の教員採用が増えている状況ではない。研究科ごとに様々であるが、博士課程修了後の就職状況の把握や就職状況等を踏まえた企業等との連携によるカリキュラムの見直しなどの、出口を見据えた取組みを実施する大学の割合は依然として低い。また、国立大学で定員充足率が低い博士課程は、大学数ではわずか7校にとどまるが、研究科ごとにみれば307研究科中71研究科に上っている。〔資料Ⅱ－3－16 参照〕

#### ウ) 制度的対応の必要性

近年、博士人材のキャリアパス多様化、博士課程カリキュラムの改善など、出口を見据えた改革に積極的に取り組む先進的な大学に対する上乘せ支援が行われてきたが、これまで見てきたように、改革は十分に効果を上げたとは言い難い。博士課程学生への経済的支援策を抜本的に拡充し、修士から博士課程への進学者を増加させることを目指すこのタイミングで、先進的な大学への上乗せ支援だけでなく、改革機運に乏しい研究科に

も、どのような人材を育成するのかを明確にし、出口を見据えた改革を迫るような制度的対応が必要である。〔資料Ⅱ－3－17 参照〕

具体的には、以下のとおり。後述する運営費交付金の「共通指標に基づく配分」で用いられる指標は学部関係のものがほとんどであり、博士に特化した指標としては「博士号授与の状況」しか盛り込まれていない。博士課程修了者の就職状況、その継続的な把握、博士課程のキャリアパス多様化に向けた取組、博士課程のカリキュラムの質の改善の取組等、博士課程の質の改善に特化した指標を加えるべきである。

また、現在、国立大学においては、学部・修士・博士等の各課程で、在籍者が収容定員を大幅に下回る（充足率が低い）場合、不足する学生の教育経費相当額を中期目標期間終了時に国庫納付することとされている。ところが、この方式では、研究科単位で見れば充足率が低くても、国庫納付する必要がない。博士課程の研究科ごとに充足率を考慮して中期目標期間終了時に国庫納付を求め、研究科ごとに出口を見据えた改革を促すべきである。ただし、この見直しは、定員を充足しさえすれば良いという誤ったメッセージとならないよう、先ほどの博士課程に特化した指標に基づく運営費交付金の配分などを通じて、博士課程の質の改善に向けた改革を併せて実施することが必要である。〔資料Ⅱ－3－18 参照〕

## ② 運営費交付金の配分の見直し

### ア) これまでの運営費交付金の配分

国立大学については、平成 16 年度（2004 年度）の国立大学法人化後、令和 4 年度（2022 年度）から第 4 期中期目標期間に入ることを踏まえ、これまでの国立大学法人に対する公的資金の配分を振り返る。

第 1 期・第 2 期中期目標期間においては、運営費交付金を減少させつつ、補助金等の競争的資金を増額させ、「競争的環境の中で、活力に富み、個性豊かな大学」を目指してきた。第 3 期中期目標期間においては、運営費交付金の額を実質的に維持しつつ、重点支援評価、令和元年度からは「共通指標に基づく配分」を導入することにより、大学改革のインセンティブとして運営費交付金の中でメリハリある配分を目指していた。〔資料Ⅱ－

### 3-19 参照]

ところが、これらの配分の結果として効果が得られていない。平成 16 年度（2004 年度）と令和元年度（2019 年度）の資金集中度<sup>98</sup>を比べてみると、運営費交付金だけで見ても、運営費交付金と補助金等をあわせた公的支援全体で見ても、資金集中度はほぼ変わっていない。また、令和元年度（2019 年度）に導入された運営費交付金の「共通指標に基づく配分」によっても、やはり資金集中度はほぼ変わっていない。〔資料Ⅱ-3-20 参照〕

学生一人当たりの国公立大学への教育研究にかかる公的支援は主要先進国と比べても遜色ない。運営費交付金の「量」ではなく、どのように「配分」して国立大学の教育・研究の質を向上していくかが重要である。〔資料Ⅱ-3-21 参照〕

諸外国の大学への公的資金も、運営費交付金、プロジェクトへの競争的資金、大学・組織単位の競争的資金等に分類される。その配分については、前年度など過去の実績に基づく配分から、算定式や特に成果に基づく配分（performance-based funding）へと方式を移行、あるいは少なくともバランスを変化させつつある国が多くなっている。なお、全体の運営費交付金に占める実績に基づく配分の割合は数%～3割程度まで国によって様々である。〔資料Ⅱ-3-22、23 参照〕

#### イ) 第4期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金

令和元年度（2019 年度）から開始された「共通指標に基づく配分」は、導入から間もないためデータに制約があり、教育・研究力への効果の検証はまだできない。ただし、当審議会の指摘も踏まえ、令和3年度（2021 年度）には「評価結果の学内の予算配分への活用状況」が指標に追加され、評価結果を実際の大学内での資源配分に活用するなど、教育・研究力の強化に向けた具体的な取組みに結び付ける例も見られはじめた。令和4年度（2022 年度）から開始される第4期中期目標期間においては、引き続き運営費交付金の中で、大学改革のインセンティブを高めるための見直

<sup>98</sup> 上位 10 大学に支給される資金の全体の資金額に占める割合

しを進めていくべきである。〔資料Ⅱ－3－24、25 参照〕

まず、「共通指標に基づく配分」は、運営費交付金全体の配分に与えるインパクトが依然小さいため、メリハリを強化していく。その際、競争の納得感を高めるため、附属病院の有無などグループ分けを適切に設定する必要がある。また、「共通指標に基づく配分」の評価指標は、多くの大学が達成している取組指標等を見直し、アウトカム指標に重点化するとともに、①で述べたように博士課程に特化した指標の設定等を行うべきである。相対評価を行うのに適当な「共通の指標」であることが重要であり、地域の特徴に配慮した指標などはなじまないと考えられる。〔資料Ⅱ－3－26 参照〕

次に、第3期中期目標期間においては、基幹経費に一定の係数をかけて財源を切り出し、「重点支援評価に基づく配分」を実施してきた。この配分方式は、当審議会でも繰り返し指摘してきたとおり、大学が独自に設定したインプット目標が多く教育・研究の成果につながるか必ずしも明らかではない、メリハリが不十分である等の課題があった。第4期中期目標期間においては、この「重点支援評価に基づく配分」は廃止するとともに、係数をかけて捻出した財源を活用し、教育研究組織の整備に関する取組みを重点的に支援することが検討されている。教育研究組織の整備に関する支援は、重点支援評価に基づく配分よりもメリハリが強化されることになるが、大学改革に向けたインセンティブとなるよう、組織改革を通じて実現する教育・研究上の成果について適切な KPI を設定するとともに、組織改革の進捗状況・KPI の達成状況について中間評価等を実施するなどの見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－3－27 参照〕

### ③ 定員割れ私立大学への一般補助の更なる見直し

私立大学については、直近の令和3年（2021年）4月の4年制私大の入学定員充足率が99.8%と、調査開始以来、初めて100%を割った。これまで当審議会では、私学助成が定員割れ大学等の救済とならないよう、一般補助の定員割れの度合いに応じた減額措置を導入するよう提言し実現されてきた。にもかかわらず、現在の定員割れ大学の多くは過去4年以

上にわたり定員割れ状態が継続しており、そのうち半分超の大学は定員の減少等の見直しも進んでいない。

今後、少子化が更に進む中で、定員割れ私立大学が将来を見通した適切な事業規模を目指し経営改善を図るインセンティブとなるよう、定員充足率が低い状態が複数年にわたって継続する場合は、一般補助をさらに減額する見直しを行っていくことが適当と考える。〔資料Ⅱ－3－28 参照〕

#### ④ 教育費の負担軽減

教育費の負担軽減については、近年、消費税率引上げにより財源を確保しつつ、幼児教育・高等教育段階を中心に教育費の無償化・負担軽減をかなりの程度実施してきた。こうした中、教育費の負担軽減策として言及されるのがオーストラリアの HECS 制度である<sup>99</sup>。しかし、これを日本の教育費の無償化・負担軽減と比較すると、HECS 制度は日本の無利子奨学金で既に導入されている所得連動返還方式と類似している。他方、HECS 制度では、高所得世帯を含め全ての学生が対象となり得る一方で授業料相当額の返還（後払い）が必要であるのに対し、日本の高等教育の修学支援新制度では、比較的進学率の低い低所得世帯の学生にターゲットを絞る一方で減免された授業料の後払いは不要であるという相違点もある。

今後、教育費支援の在り方を検討する際には、これまでの施策の効果を検証しつつ、新たな財源が必要となるのであれば制度を持続的に維持するための恒久的な財源確保策も併せて考えていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－29、30 参照〕

---

<sup>99</sup> オーストラリアの HECS 制度（Higher Education Contribution Scheme）は、それまで授業料を徴収していなかった制度から、授業料を徴収する制度に移行する中で、生み出された授業料相当額を後払いする制度。具体的には、高所得世帯を含め、全学生が在学中には授業料を納付せず、政府が学生拠出分を大学に支払う。学生が卒業後、所得が一定水準以上の場合は、税務当局に学生拠出分を納付する仕組み。学生拠出分の未回収率は2割程度とされ、HECS に起因する利払費は 2025 年度（令和 7 年度）には政府全体の 46%に達するとの予測もある。

### (3) 科学技術

我が国の極めて厳しい財政状況の下でも、科学技術に対し重点的な投資を行ってきた。この結果、経済規模に比した租税収入は国際的にも低い一方で、政府の科学技術予算は主要先進国と比べて高い水準で推移している。

しかし、その中でも近年、被引用数が上位で注目度が高い研究論文の数が低迷するなど、日本の研究力の存在感の低下が指摘される。懸念すべき点は、科学技術予算の金額あたりの注目度が高い論文の数で見ると、他の主要国との間で更に格段の差が開くことである。これを踏まえれば、最大の課題は科学技術に対する公的投資の規模ではなく、投資効果の上げが重要である。

したがって、国際競争の観点からも、政府の科学技術投資の効果引上げに向け、研究活動における構造的課題の解決や、効率的な研究資源の配分、民間資金の活用などの取組が早急に求められる。〔資料Ⅱ－3－31 参照〕

#### ① 研究活動の国際性向上

我が国では、研究論文の総執筆数に比して、世界における被引用数が上位で注目度が高い論文の数が少ない。その背景として、国際共著論文の少なさや人材の国際流動性の低さなど、研究活動における国際性の低さが指摘されている。

この課題に対応するため、例えば研究費の助成制度においても、所属研究機関の国際活動のマネジメント能力強化など、研究活動における国際化の取組を促す政策誘導を強化すべきである。〔資料Ⅱ－3－32 参照〕

#### ② データに基づく効果的な研究資金配分

様々な目的・枠組みの研究費の支援制度が存在する中、特定の研究者が、同時に多くの枠組みにより研究費を受け取っているケースがある。研究費配分における選択と集中は重要だが、特定の研究者への研究費配分の過度の集中が投資効果の低下を招いていないかには十分留意する必要がある。

昨年に内閣府が公開を始めた e-CSTI（研究費等のデータ収集・分析システム）の活用などにより、データに基づく省庁横断的な検証が求められる。〔資料Ⅱ－3－33、34 参照〕

### ③ 民間資金の活用

日本の大学では、米国などと比べると民間資金の導入額の規模が依然として小さい。大学の本部機能の強化などを通じ、研究室単位ではなく大学対企業の組織単位の産学連携を推進するなど、大学は経営力を強化する必要がある。自律的な経営により民間資金の獲得を増やす「稼ぐ大学」に向けた、実効性ある大学改革の実施が重要である。

一般会計から出資を受け、財政融資資金からの借入によって創設された大学ファンド<sup>100</sup>が、内外の株式市場、債券市場等で資金運用を始める。このファンドが生み出す運用益から支援を受けるという異例の措置の対象大学においては、世界に比肩するレベルの研究開発を促進するイノベーション・エコシステムの構築を実現するよう具体的な設計を進めることが求められる。

また、国以外の資金を取り込んで先端大型研究施設の施設整備・運用を実施している好事例<sup>101</sup>が国内外にあり、民間資金の活用例として参考にするべきである。〔資料Ⅱ－3－35 参照〕

### ④ 若手研究者の機会確保

国立大学の教員については、毎年の採用数・在籍数ともにシニア層の割合が増加し、30代以下の若手の割合は近年低下傾向にある。優秀な若手研究者が年齢にかかわらず研究機会を確保できるよう、大学への運営費交付金の配分を通じた政策誘導などを通じ、大学の人事・給与マネジメント改革を進めるべきである。〔資料Ⅱ－3－36 参照〕

---

<sup>100</sup> 国立研究開発法人科学技術振興機構法（平成14年法律第158号）第27条の助成勘定に属する資金

<sup>101</sup> 例えば、次世代放射光は、官民地域の多様な資金を活用して先端大型施設の整備を行っている事例。また、「富岳」は運営費回収を基本に利用料が設定されている一方、欧米のスーパーコンピューターでは運営費及び製造費の回収を基本に利用料が設定される例が多い。

## ⑤ 宇宙関係の研究開発における情報公開

宇宙関係の研究開発については、競争力強化の観点からも、効率化を徹底する努力が求められる。そのため、既に公表している研究開発計画に加え、総開発費／総事業費の見込みや実績、見込みと実績に乖離がある場合にはその理由、見込みと実績の乖離が一定比率以上となる場合における研究開発計画の見直し検討結果について公表していくべきである。〔資料Ⅱ－3－37 参照〕

## （4）文化・スポーツ

### ① 文化財保護

文化芸術のために実際に寄付を行う人の数は全体の5%程度とまだ少ないものの、関心を持っている人を含めると約4割となる。重要文化財保護に向けた民間投資を活性化する観点からも、文化財所有者に寄付金やクラウドファンディングを活用するインセンティブを付与すべきであり、そうした観点から補助金等の仕組みを柔軟に見直していくべきである。〔資料Ⅱ－3－38、39 参照〕

### ② 文化関係独法への交付金における競争的資金の導入

文化関係の4つの独立行政法人（国立科学博物館、国立美術館、国立文化財機構、日本芸術文化振興会）に対し、ポストコロナを目指し、自己収入を増やすインセンティブを強化するため、運営費交付金の配分について、各法人の特性の違いにも配慮しつつ、法人間の競争を促進する方策を検討すべきである。また、自己収入の増加に加え、必要な場合には、各法人が保有する基金等の既存資産の有効活用策も検討すべきである。〔資料Ⅱ－3－40 参照〕

### ③ スポーツの中央競技団体における経営改革

東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の招致が決定した後、競技力向上事業の予算は平成 25 年（2013 年）から令和元年（2019 年）にかけて毎年平均 21%で増加した。この間、同事業の交付対象であ

る中央競技団体においては、収入における補助金等への依存度が上昇している。

中央競技団体は、スポンサー獲得による事業収入増や、競技人口増を通じた会費収入確保の取組などを通じ、自立した経営基盤を確立することが求められる。そのため、同事業においては、経営基盤の強化・安定に向けた取組結果に応じた配分を導入すべきである。〔資料Ⅱ－3－41、42 参照〕

#### 4. 社会資本整備

我が国においては、これまでインフラ整備を着実に進めてきた結果、バブル景気絶頂期の30年前と比較しても、高速道路、新幹線、空港、港湾、生活関連施設等の社会資本の整備水準は大きく向上しており、社会インフラは概成しつつあると言える。〔資料Ⅱ－4－1参照〕

こうした点や、今後人口減少等により社会資本における人口一人当たりの維持管理コストの増加が見込まれること、そして厳しい財政事情を踏まえ、当審議会は、累次の建議において、インフラ整備を「量」で評価する時代は終わり、より少ない費用で最大限の効果が発揮されているかという「質」の面での評価が重要な時代になっていることを強調してきた。

「量」から「質」への転換、メリハリをつけた社会資本整備に向けた一つの傾向として、近年、激甚化する水災害や予想される巨大地震等への対応にインフラ整備の予算を重点化してきている。

足もとの予算編成においては、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」<sup>102</sup>の初年度について令和2年度第3次補正予算で機動的な対応のため1.7兆円を計上した。令和3年度予算では、公共事業関係費の総額を横ばいとしつつ、国土強靱化関連予算の増額（3.5兆円→3.8兆円）を官民連携による「流域治水」への支援の拡充によるなど安易なハード整備が軸にならぬようにするとの方向性を示している。

しかしながら、予算が適切に執行されているか、という点に関しては、翌年度への繰越額が増加傾向にあることに留意が必要である。

令和2年度（2020年度）末における繰越額が増えたのは、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」の初年度として、前年度を上回る規模の補正予算を措置したことが大きな要因と考えられる。その一方で、当初予算における公共投資予算の繰越額も増加傾向にある。臨時・特別の

---

<sup>102</sup> 国土強靱化に係る施策の更なる加速化・深化を図るため、令和3年度（2021年度）から令和7年度（2025年度）までの5年間で概ね15兆円の事業規模を目途として策定された対策（令和2年（2020年）12月11日閣議決定）。

措置<sup>103</sup>の一環として当初予算を増額させた令和元年度（2019年度）・2年度（2020年度）は繰越額も平成30年度（2018年度）末の2.0兆円から2.6兆円に増加している。〔資料Ⅱ－4－2参照〕

公共事業の当初予算における事業（工期1年程度）の執行状況を見ると、約3割の事業が年度後半になって契約がなされており、約4割の事業は、年度末に繰越手続きを行った上で、翌年度にかけて執行されている。効率的・計画的な事業執行を進める観点から、翌年度にまたがる見通しが立つ事業については、国庫債務負担行為<sup>104</sup>を活用すること等により、執行の平準化を図りつつ、可能な限り繰越額を減らしていくべきである。〔資料Ⅱ－4－3参照〕

もとより、執行上の工夫以前に、公共事業関係費が漫然と高水準で高止まりすることは避けねばならない。補正予算を含め、執行可能性を見極めつつ、真に必要な事業を厳選すべきことは言うまでもない。

「量」から「質」への転換の更なる進展に向けては、防災・減災対策、生産性向上対策、老朽化対策といったインフラ整備の各分野において、これまで以上にソフト対策とハード対策を一体のものとして効果を最大化させることは絶対条件である。そのためには地方公共団体・住民・民間事業者等、あらゆる関係者の行動変容を促すことが重要である。

こうした方針の下、令和4年度予算においては、引き続き総額の抑制に取り組む中で、

- ・ 国土政策的な観点等を踏まえた防災・減災対策
- ・ 建設業をはじめとする生産性の向上、効率化等
- ・ 適切・効率的な老朽化対策

の3つの観点から、予算の質の向上に向けた具体的な課題と対応策について指摘したい。

---

<sup>103</sup> 令和元年（2019年）10月の消費税率引上げに伴う需要変動に機動的に対応するために令和元年度（2019年度）及び2年度（2020年度）当初予算において講ずることとされた措置。

<sup>104</sup> 財政法（昭和22年法律第34号）第15条に基づき、国会の議決を経て、次年度以降（原則5年以内）にも効力が継続する債務を負担する行為。実際の支出に当たっては、各年度の歳出予算への計上を要する。

## (1) 国土政策的な観点等を踏まえた防災・減災対策

防災・減災対策は、事後のインフラ復旧復興の時代から事前の備えも含めた対策へ、また公共事業でのハード整備に依存して災害リスクへの対応を試みた時代からソフト対策と一体となった対策へ、さらには中長期的な視点で立地政策を組み合わせた対策へと、大規模災害の教訓も踏まえて、理念の面では進歩してきた。

具体的な政策面では、近年個別に様々な取組が進んできており、各取組の方向性としては適切であると言える。他方で、今後防災・減災対策を進めて行く上では、各取組において更に踏み込むべき点があるとともに、様々な取組を全体的な視点に基づき評価し改善していくことが必要である。

例えば、洪水浸水想定区域の都道府県別の人口増減率を見ると、21の道府県で人口が減少しているにも関わらず洪水浸水想定区域内人口は増加している。加えて、全国計でも洪水浸水想定区域内人口増加率が全人口増加率を上回るなど、災害リスクの高い土地に人口が集まっている実態が浮かび上がる。〔資料Ⅱ－４－４参照〕

「より多くの方がより災害リスクの低い土地に居住し生活すること」を政策目的とする全体的な視点に基づき、災害リスクの高い土地の人口等により防災・減災対策の各取組を評価し、改善していくプロセスを確立していかなければならない。

具体的には、

- ・ イエローゾーン／レッドゾーン<sup>105</sup>などの現在の行政的な区域指定は、地理的条件による災害リスクや人口動態等の観点から適切な指定内容となっているか。すなわち、現在の居住地に砂防堰堤や内水排除の下水道施設等のインフラを維持更新し、イエローゾーンを維持した上で住

---

<sup>105</sup> イエローゾーンは浸水・土砂災害のおそれがある区域、レッドゾーンは浸水・土砂災害が発生した場合に、建築物に損壊が生じ住民等の生命または身体に著しい危害が生じるおそれがある区域。イエローゾーンは、法令に規定される一定の地形条件に合致した区域について指定される一方で、レッドゾーンは、地形条件に加えて建築物に損壊が生じ住民等の生命又は身体に著しい危害が生ずるおそれのあることが指定要件となっているため、一度レッドゾーンに指定された区域であっても、砂防堰堤の整備といった災害の防止に関する工事の実施等により、指定の事由が無くなった場合には、レッドゾーンの指定が解除されることになる。

み続けるのか。それとも、当該居住地のインフラを維持せずレッドゾーンに戻した上でより安全な地理的条件の土地に移住するのか。両者の比較衡量を含め、中長期的には現在指定されている区域を見直していく方が合理的かどうか

- ・ イエローゾーン／レッドゾーンなどの各区域の開発規制の内容は妥当か、規制を強化、あるいは緩和すべき部分はないか
- ・ 他の政策誘導手段は機能しているか、改善の余地はないか

といった観点で各取組での改善の余地を検討する PDCA サイクルを確立していく必要がある。

そしてこのような評価、改善を行なっていく上では、基礎となる国土政策的な情報や観点を踏まえることが不可欠である。

例えば、

- ・ 我が国の国土において災害リスクの低い土地の面積は十分か。我が国の国土は、4分の3が山地で一般に土砂崩れの可能性を想定した方が良く、残り4分の1の平地・台地にほとんどの人々が住んでいる現実を踏まえ、その平地・台地の中で浸水被害のリスクが低い土地の面積はどの程度か
- ・ (土地の測量メッシュ単位等での) 地理的条件に基づく災害リスクの高低、その面積と人口、行政的な区域指定との関係等の事実関係の把握ができているか
- ・ 低リスクで未利用・低利用の土地がどこにどれくらいあるのか。またその土地を活用するには維持更新費用も含めてどの程度のインフラ整備を行えば足りるのか
- ・ 現実的にすぐに活用可能な低リスクの土地の面積が十分で無い場合、中リスクの土地に居住することとなる。その場合の条件や適切な規制の在り方はどのようなものか

といった国土政策的な観点を踏まえて取り組むことが重要である。

なお、地理的条件に基づく災害リスクの評価とは、国土地理院の測量結果による地形分類を基礎として、各種の災害シミュレーション結果、過去の災害履歴、水田や遊水地などの土地の履歴等を加味して行われるもの

を想定している。したがって、砂防堰堤等の存在を前提とした行政的な区域指定とは一致しない。地理的条件としては土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）であったとしても、砂防堰堤の存在により土砂災害警戒区域（イエローゾーン）となる場合があり、行政的な区域指定のあり方としてはそれが適切であると考えられる。

しかしその場合であっても、中長期的には、砂防堰堤の維持更新費用を負担してその地に住み続けることが良いのか、それともより安全な土地に移住する方が新たなインフラ整備・維持更新コストも少なくて済み安全安心の点でも優れているのか、との比較衡量を行うことが必要である。このような検討を行うためにも、砂防堰堤等のインフラの効果を除いた地理的条件に基づく災害リスクの評価は必須であり、かつ行政的な区域指定との関係を把握しておかねばならない。

以上のような、国土政策的な観点等を踏まえた防災・減災対策において、これまでの取組との違いを意識すべき点の1つは、地方公共団体の事前復興計画や中長期のまちづくり計画の「内容」に対する国土交通省の助言の在り方である。国土交通省は、これまでも各地方公共団体における事前復興計画や中長期のまちづくり計画（例えば立地適正化計画）の作成を奨励してきた。しかし今後は、計画作成の奨励に留まらず、低リスクで未利用・低利用の土地が近隣にどれくらいあるのか、あるいは、ないのか等の国土政策的な情報を踏まえた助言を積極的に行っていくことが重要である。

その際、我が国の人口動態を踏まえることも重要となる。例えば、将来的に人口が3割減少し町の居住地面積を縮小してコンパクト化を図っていく必要がある場合に、どの部分（地理的条件に基づく高リスクの土地）からどう縮小させていくのか、ノウハウを蓄積しつつ規制の在り方も含めて検討していくことが求められよう。

さらには、中長期のまちづくり計画の在り方についても、住民・事業者の合意形成を加速し、災害や財政の持続可能性の観点を踏まえた比較衡量等がより容易になるよう、地方公共団体の各インフラの将来的な維持更新費用も明示した総合的な計画とするなど、どのような枠組み・内容が

適切か検討していく必要がある。

このような基本的考え方を踏まえつつ、各取組において、以下のような具体的な取組を進めるべきである。

### ① 防災・減災に資するソフト対策の強化

土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律や水防法に基づくハザードエリアの指定はここ 10 年で大きく進展している。〔資料Ⅱ－4－5 参照〕

他方、市町村の監督の下、要配慮者利用施設<sup>106</sup>の所有者等に義務づけられている避難確保計画の策定を行っていない施設は3割強、避難支援者に対して避難行動要支援者名簿の情報を提供していない市町村は1割強存在する。平時からの避難訓練が災害時の安全を左右する可能性に鑑み、法律に基づく義務である避難確保計画の策定等が確実に行われることが重要になる。こうした対策を行っていない地域に対してハード整備等における優先順位を低くするといったディスインセンティブの設定も選択肢に入れることを考える必要がある。

また、土砂災害特別警戒区域（レッドゾーン）において、都道府県知事が行った移転勧告の事例は、平成 13 年（2001 年）の制度創設以来 2 戸しかない。事前のリスク回避につながる移転勧告がより積極的に行われるような運用改善を図るべきである。

### ② 浸水被害防止区域等の指定促進

昨秋の建議での指摘も踏まえ、本年 5 月の特定都市河川浸水被害対策法改正により、一定の開発・建築行為の制限や移転勧告を可能とする浸水被害防止区域（浸水災害レッドゾーン）や洪水等の一時的な貯留機能を有する貯留機能保全区域を創設された。〔資料Ⅱ－4－6 参照〕

災害リスクの高い場所には、原則として住まない、住ませないことが重要であるため、浸水被害防止区域等の指定に向けた地方公共団体の方針

---

<sup>106</sup> 社会福祉施設、学校、医療施設その他の主として防災上の配慮を要する者が利用する施設。

をハード整備支援に当たって勘案すべきである。

### ③ 流域治水プロジェクトにおける指標の設定

昨年度末までに全ての一級水系（109水系）、二級水系（12水系）において、関係省庁・地方公共団体が垣根を越えてソフト・ハード一体となって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・公表された。

この施策を進化させ、ハード整備効果の最大化を図ることが求められる。具体的には、要配慮者利用施設の避難確保計画に基づく避難訓練の実施状況や立地適正化計画における防災指針<sup>107</sup>の作成状況等のソフト対策に係る流域共通の指標を設定し、取組状況がプロジェクト間で比較できるよう可視化するとともに、ソフト対策に積極的に取り組むプロジェクトに対してハード整備支援を重点化すべきである。〔資料Ⅱ－4－7参照〕

### ④ 立地適正化計画における防災指針の策定促進

行政、住民、民間が一体となって人口減少等を見据えたコンパクトなまちづくりを進める立地適正化計画の作成が地方公共団体によって進められている。ところが、計画の約9割で居住誘導区域に浸水想定区域が含まれており、その総面積の約3割においては、想定最大規模降雨の場合に浸水深が3m以上と見込まれる。

令和2年（2020年）9月より同計画の記載事項に防災指針が追加されている。災害の発生頻度・想定被害の大きさや浸水被害防止区域（浸水災害レッドゾーン）の指定方針等を踏まえた上で、災害リスクが高い地域の居住人口が相対的に減少するような目標を設定すべきである。〔資料Ⅱ－4－8参照〕

### ⑤ 災害リスクを軽減するための個人・企業等へのインセンティブ

当審議会は、昨秋の建議において、災害リスクを軽減するためには、居

---

<sup>107</sup> 立地誘導等の都市の防災に関する機能確保に関する指針。

住・立地に関する個人・企業等のインセンティブへの働きかけも重要であり、民間保険会社が災害リスクに応じた保険料設定を行いやすくするような環境整備を検討すべきと提言した。

その後、本年6月に金融庁において有識者懇談会が設置され、損害保険業界や関係省庁も交えて議論が行われている。損害保険料率算出機構が算出する参考純率における水災リスクに応じた保険料設定に向けた検討が進展することを期待したい。

#### ⑥ 事前の復興まちづくり計画

発災後の早期かつ効率的な復旧・復興のためには、被害軽減の観点から、事前防災として「流域治水プロジェクト」等に基づく各種の対策を実施するとともに、被災後のまちづくりの姿についても、予め検討しておくことが重要である。

地方公共団体においては、平時から災害リスクの低い土地の活用状況を把握し、被災した場合に、より安全な地域への移転も含め、災害に強いまちづくりを速やかに行うことができるような復興まちづくり計画を事前に策定すべきである。

また国土交通省においても、地方公共団体の計画策定に対して適切な助言を行うべきである。

#### ⑦ 原形復旧を前提としない迅速・効果的な復興

越水被害が生じた上流域で、水流を阻害する土砂を撤去する河道掘削等の原形復旧を行うことにより、上流域の流量が増加する結果、下流域でも追加的な河道掘削が必要になる場合がある。これに対し、越水を許容した上で、上流域の一部に遊水機能を確保した場合は、インフラ整備に係る費用は低くなる。

こうした効率的な対応も地方公共団体における選択肢とできるよう、事前の復興まちづくり計画に沿って、原形復旧によらずに迅速な復旧・復興を行う場合には、より安全な地域への移転に関するインセンティブを強化すべきである。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

## (2) 公共事業の課題としての生産性向上、効率化等

### ①建設業等における新技術の活用

建設業においては、依然として他産業と比べて労働生産性の低い状況が続いている。加えて、近年では建設業者の手持ち工事量が増加傾向にあり、他産業より突出して人手不足の状況にある。

こうした点を踏まえれば、建設業の生産性向上が喫緊の課題であることは言うまでもない。建設現場等のより需要サイドの視点からの新技術の応用、必要な技術の見極めを行い、自動化等を通じた生産性向上やインフラの効率的活用を推進することが強く求められる。

あわせて、インフラが十二分に機能することで得られるストック効果を最大化させる観点から、これを活用する民間事業者の生産性向上も重要である。

こうした観点から、以下のような取組を加速させるべきである。

#### ア) 新技術の導入と開発

建設業の生産性向上には、ソフトとハードの融合が重要である。インフラの整備・維持管理それぞれの段階で、建設現場のボトルネックを見極めた上で、工期短縮や省人化に向けた新技術の導入を加速するとともに、AI活用など更なる効率化に向けた新技術の開発を進めるべきである。〔資料Ⅱ－４－１０参照〕

今春の建議でも指摘したように、新技術の導入は公共事業の効率化に資するものとして、コスト削減を着実に進めるべきであることは言うまでもない。

#### イ) BIM/CIM の効果的な活用

国土交通省は、設計・施工から維持管理に至るプロセスを3次元モデル

で処理することを可能とする BIM/CIM<sup>108</sup>について、令和 5 年度 (2023 年度) までに、一定規模以上のすべての直轄公共事業において活用する方針としている。

これまでは施工開始後にしか判明しなかったコスト増要因を、発注段階で発見し、事業費の低減につなげるとともに、工事の各工程のコスト・所要時間等の情報をビッグデータ化し、他の類似工事の積算がより精緻に行えるようにすべきである。〔資料Ⅱ－4－11 参照〕

#### ウ) 港湾業務の自動化を通じた生産性向上

我が国の国際コンテナ戦略港湾の相対的な地位が低下する中、国際競争力強化のため、港湾業務の自動化を通じた生産性の向上が不可欠である。それにもかかわらず、世界の主要港と比べ、我が国における港湾業務の自動化は全般的に進んでいない。

民間事業者による港湾業務の自動化の取組を促進し、主要港湾における業務全般の自動化を早急に進めていくべきである。〔資料Ⅱ－4－12 参照〕

#### ②人口動態の変化等を踏まえたインフラ整備の効率化

人口が減少する中においては、インフラ整備について、従来から求められてきた物流コスト低減といった役割に止まらず、人口動態の変化や地域の実情を踏まえた規模の最適化を図りつつ、民間の技術や資金も活用しながら医療・教育等、他の行政分野の政策目的・効率化にも資するインフラ整備を進めて行くことが必要である。

こうした観点から、以下のような取組を加速させるべきである。

#### ア) 民間活力を導入したインフラの効率的活用

バスやタクシーの停留所の集約・立体化と併せて商業施設等を設置す

---

<sup>108</sup> Building /Construction Information Modeling, Management のこと。計画・調査・設計段階から 3 次元モデルを導入し、その後の施工、維持管理の各段階においても、情報を充実させながらこれを活用するもの。

る「バスタプロジェクト」について、令和2年（2020年）の道路法改正により道路管理者によるコンセッション<sup>109</sup>の活用が可能となっている。

こうした民間資金の導入や駅周辺への自動運転バスの導入などにより、無秩序な郊外開発を抑制しつつ、中心地における道路空間の効率的な活用を図り、コンパクト・プラス・ネットワークを進めるべきである。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

#### イ) 市区町村域を越えた立地適正化の推進

今春の建議において、人口が減少する中、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、都道府県も含め、複数の地方公共団体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旨を指摘した。

現状は、複数の地方公共団体が連携して都市機能誘導施設を整備する場合でも、施設ごとの補助上限額は、個々に施設を整備した場合と変わらない。結果、一つの地方公共団体に施設を集約化するインセンティブが働きづらい状況が続いている。

こうした制度上の課題を解消するため、広域連携に基づく基幹的な施設整備に対して、地方公共団体の協働の度合いに応じて補助上限額を上乗せするとともに、都道府県等も事業主体に追加することにより、市町村区域を超えた立地適正化を推進していくべきである。〔資料Ⅱ－4－14 参照〕

このような制度改正と併せ、地域医療構想に基づく病院の機能分化や小中学校の統廃合といった地域の行政課題について、人口動態も踏まえたコンパクト・プラス・ネットワークの推進と併せて解決を図るべきである。これらについても、災害リスクも踏まえた規制も活用しつつ、立地適正化計画に適切に位置づけていくべきである。

#### ウ) ソフト・ハード一体となった交通安全対策

---

<sup>109</sup> コンセッション（公共施設等運営権）方式とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式をいう。

本年6月、千葉県八街市で小学生の列にトラックが突っ込み、児童5人が死傷する事故が発生した。この事故を踏まえ、関係省庁・地方公共団体において、全国的に通学路の点検を実施し、速度規制等のソフト対策と歩道整備等のハード対策を組み合わせるなど、効果的な対策の実施に向け取り組んでいる。

スクールゾーンを設定し、速度制限や車両進入規制などの交通規制を実施している小学校が3割に留まっている。通学路の安全確保に向けたハード整備は、こうしたソフト対策の強化を前提として行われるようにすべきである。〔資料Ⅱ－4－15参照〕

ハード整備の対象箇所の検討にあたっては、ETC2.0によって得られる走行データ<sup>110</sup>を用いて、学校周辺の危険箇所を的確に抽出するとともに、対策後の車両の走行速度や通行量の変化など、効果を定量的に把握できるようにすべきである。さらに、効果が十分でない場合には、通学路の変更や取り締まりの強化といった追加的なソフト対策を講じることができるよう、道路管理者が保有するETC2.0のビッグデータを、学校・警察・地方公共団体等と適切に共有すべきである。〔資料Ⅱ－4－16参照〕

### (3) 適切・効率的な老朽化対策

人口一人当たり維持管理コストの増加を極力抑制する観点から、令和3年度予算において、地方公共団体がインフラごとに定める個別施設計画に、コスト縮減に向けた施設の集約・撤去の方針が記載されるよう補助要件を見直したところである。

さらに、「国土交通省インフラ長寿命化計画（行動計画）」<sup>111</sup>においては、

---

<sup>110</sup> ETC2.0の車載器は、従来のETC（電子料金收受システム）の機能に加え、GPS（全地球測位システム）等を利用して走行履歴や急ブレーキの履歴を記録する機能を有しており、国土交通省において、こうした走行データを統合・集計している。

<sup>111</sup> 国土交通省が管理・所管するあらゆるインフラの維持管理・更新等を着実に推進するための中長期的な取組の方向性を明らかにする計画。平成26年（2014年）5月21日策定、令和3年（2021年）6月18日改訂。同計画においては、整備したインフラが事前防災として大きな効果を発揮できるよう、平時から適切なインフラメンテナンスを実施することの意義は大きくなっていると、予防保全に基づくインフラメンテナンスへの本格転換を目指すとしている。

令和7年度(2025年度)までに、すべての地方公共団体が個別施設計画<sup>112</sup>に、施設の集約・撤去等の数値目標やコスト縮減効果を記載するよう取り組むこととされている。〔資料Ⅱ-4-17参照〕

以下、財政の持続可能性の確保に努めつつ、人口動態も踏まえた適切な老朽化対策を更に推進するための具体的な方策について提言する。

### ① 橋梁の撤去に係る新たな評価スキーム

拡幅や嵩<sup>かさ</sup>上げを伴う大規模な橋梁の改築事業とは異なり、老朽化対策における橋梁の撤去については、費用対効果の観点から踏まえた実施判断のスキームが無く、事業の優先順位付けも行われていない。

既存の事業評価の考え方も踏まえ、橋梁を撤去した場合の交通量の変化や治水効果の向上の度合いを評価し、地域の交通利便性を極力維持しつつ、橋梁の統廃合を進められるような判定スキームを検討すべきである。〔資料Ⅱ-4-18参照〕

### ② 河川・海岸・港湾の集中的・計画的な老朽化対策

地方公共団体等が管理する河川・海岸・港湾施設は、大規模な更新などを除き、交付金により老朽化対策を支援している。しかし、交付金においては、維持管理よりも住民の目にも分かり易い新規整備が優先され、適切な資金配分が行われない可能性がある。

建設後50年以上経過する施設の割合が増大する中で、インフラ長寿命化計画を踏まえ、集中的・計画的な老朽化対策を進められるような支援制度を検討すべきである。〔資料Ⅱ-4-19参照〕

### ③ 民間資金を活用したインフラの再整備

都市公園の再整備にあたり、飲食店、売店等を設置する民間事業者が、収益の一部を活用した周辺の園路、広場等の公共施設を整備することを公募要件とする Park-PFI（公募設置管理制度）が平成29年（2017年）

---

<sup>112</sup> 各インフラの管理者が、インフラ長寿命化計画（行動計画）に基づき、個別施設毎の具体的な対応方針を定める計画。

の都市公園法改正により導入されている。

地域のにぎわい創出を図りつつ、民間資金を活用したインフラの維持・更新を効率的に進める観点から、**Park-PFI**の枠組みを他のインフラ分野においても導入することを検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－20参照〕

## 5. 農林水産

我が国の農業においては、主食用米需要の減少傾向に歯止めがかからないという問題を抱えている。国は、その対応策として、水田における転作作物への作付に対する助成によって、継続的に主食用米の生産抑制を実施してきた。ところが、このような米の生産抑制は、水田農業において、大規模な農業経営体が、収益性が低く補助金交付の多い転作作物を作付する傾向を強めるという事態をもたらした。この結果、今後の農業の成長産業化の担い手として期待されている大規模経営体の収益性や生産性の向上が、必ずしも十分とは言えない状況が生じている。近年の主食用米国内取引価格の下落傾向とあいまって、転作面積の拡大、転作助成金の膨張を招き財政的持続性へのリスクさえはらんでいる。

こうした状況を打開するためにも、水田農業全体の収益性向上は喫緊の課題であり、生産や流通の実態を踏まえながら、輸出用米や野菜・果実等の高収益作物の作付を促していく必要がある。こうした取組を通じ、米の転作助成金のあるべき姿も含め、農業の競争力強化に向けた支援策へと改めていくことが求められる。

また、我が国の基幹的農業従事者<sup>113</sup>数は、10年後には約4割減少、20年後には7割減少することが見込まれている。農業人口の減少が進む中、農地の生産性を高めるためには、農地の集積・集約を進めていくことが不可欠となっている。平成26年（2014年）の農地中間管理機構（以下「農地バンク」という。）の創設以来、農地の集積が一定程度進んできたが、近年はそのスピード鈍化も見られる。農地バンクの抱える諸課題を踏まえ、将来的に地域の農地をどのように担い手へ集積・集約していくかを示す具体的な「目標地図」を作成するなど様々な施策を講じながら、農地の集積・集約を更に進めていかねばならない。

一方、国内の市場規模は縮小傾向であるのに対し、世界の農産物マーケットは拡大する可能性がある。このことを踏まえれば、農林水産物・食品の輸出額を令和12年（2030年）に5兆円とする目標の達成に向け、効

<sup>113</sup> 「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。

果のある施策に重点化する形で効率的かつ戦略的に進めていくことが重要となる。その際、後述する諸外国における受益者負担の考え方に基づく先進事例も参考としながら、我が国の輸出拡大に向けた推進力を高めていく必要がある。

## (1) 米政策の在り方について

### ① 主食用米の需要と価格動向

主食用米の需要は、食生活の変化や少子高齢化等により中期的に減少が続いている。最近では、毎年約10万トンとペースが加速、これにともなう主食用米の生産量も減ってきている。

また、主食用米の価格は、民間在庫量増加時には価格が下落し、減少時には価格が上昇しており、需給状況を反映した民間在庫量に大きく影響を受けていることが見て取れる。〔資料Ⅱ－5－1参照〕

### ② 転作助成金による主食用米の生産抑制

国は、主食用米の価格の安定を目的として、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都道府県、市町村を通じてそれぞれ配分してきた。平成30年(2018年)からは、農業者自身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」<sup>114</sup>による転作作物への作付に対する助成が続いており、生産抑制支援が行われている。〔資料Ⅱ－5－2参照〕

### ③ 水田作経営における大規模経営体の収益性

こうした米の生産抑制を背景に、水田作経営は、今後の農業の成長産業化を担うべき大規模経営体の収益性や生産性は、期待どおりの成果を上げているとは決して言えない状況である。

すなわち、経営規模が大きくなるにつれて、単位面積当たりの農業粗収益が低減する一方で、農業粗収益に占める補助金の割合が増加している。

<sup>114</sup> 「水田活用の直接支払交付金」とは、水田を活用して主食用米以外の作物を生産(転作)した農家に対し交付する交付金をいう。

これらは、水田の転作地の大半が収益性が低く補助金交付の多い転作物に充てられているうえ、その交付対象面積の大きな割合を、大規模経営体の所有農地が占めている事実起因すると言わざるを得ない。

今後、水田農業全体の生産性を高めていくために、インセンティブの考慮も含めて、現場における実効性を伴う形で、より収益性の高い作物への作付を促していく必要がある。これは転作面積の拡大に歯止めがかからない中、転作助成金の抑制を通じて、その財政上の持続可能性を高めていく上でも重要である。〔資料Ⅱ－5－3参照〕

#### ④ 米の輸出の現状

今後、我が国の人口減少は避けられない中で、水田農業の生産性や収益性を高めていくためには、国内外における新市場開拓が必要である。先に述べたように、日本の米価は下落基調にある一方で、世界的には穀物価格が上昇基調にあることなど、グローバルな視点を踏まえることは、日本の農業の持続可能性を高めていく上で重要である。

近年、米の輸出は増加基調にあるが、令和2年（2020年）の輸出量は約2万トンであり、国内の主食用米生産量のわずか0.3%程度にとどまっている現状にある。

こうしたことから、今後、米そのものの輸出を増やすことはもちろん、米菓、日本酒、パックご飯など様々な用途を含めて米の輸出を増加させていく必要がある。特にパックご飯は主食用米の活用策として国内需要の急成長と併せて、民間在庫の積み上がり解消の一助となり得る点は銘記しておきたい。〔資料Ⅱ－5－4参照〕

#### ⑤ 水田リノベーション事業を活用した米の輸出や高収益作物への転換支援

輸出用米や野菜・果実等の高収益作物などの作付を推進するため、これまでの「水田活用の直接支払交付金」に加えて、令和2年度第3次補正予算において、水田農業の生産性向上へ向けた取組への支援として「新市場開拓に向けた水田リノベーション事業」を新たに措置した。当該事業を活

用して、産地と実需者が連携し、実需者ニーズに応じた価格・品質等で生産するために必要となる低コスト生産等を支援するとともに、需要創出や輸出拡大のための製造機械・施設の整備を支援している。

しかし、令和3年度（2021年度）の転作面積の見込みを見ると、新市場開拓用米（輸出用米）や野菜・果実等の高収益作物への転作面積の増加はわずかにとどまっている。今後は当該事業の実際の効果を高め、水田農業の生産性や収益性を高められるよう、生産や流通の実態に応じた更なる工夫が求められる。〔資料Ⅱ－5－5、6参照〕

#### ⑥ 米の輸出の促進に向けた取組

米の輸出の促進に向けた先進的な取組もいくつか見られるようになってきていることから、それを横展開していくことが重要である。

例えば、北海道東川町は、安定的な供給体制を構築する観点から、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」に基づく米の輸出産地に指定されており、地域を挙げて輸出用米の増産に取り組んでいる。これにより、同町は、令和2年度（2020年度）実績で約43トンだった輸出量を令和6年度（2024年度）には、10倍以上の約500トンに増やす目標を立てている。

また、株式会社クボタは、米輸出の拡大に向けた商社機能を充実させるため、輸出先国において現地法人を設立するとともに、現地に玄米保冷倉庫や精米工場を設置している。日本から保冷コンテナを活用した玄米輸送を行うことで、輸送中の品質劣化を防止する取組を行っている。

さらに、茨城県の農業法人である百笑市場は、生産者所得を確保しつつ、海外需要者が求める価格競争力のある米の供給を実現すべく、味が良く、量も多く収穫できる品種（良食味多収米）を導入している。これにより、単収<sup>115</sup>は720kg/10a程度となり、国内の主食用米生産者買取価格から3割程度の価格低減を実現している。日本の主食用米の単収は、生産抑制を背景に長らく530kg/10a前後で横ばい状態であり、他国に遅れをとっている。輸出向けの米については、多収品種を活用することで価格競争力を

---

<sup>115</sup> 「単収」とは、10aあたりの収穫量をいう。

高めることも重要と考えられる<sup>116</sup>。〔資料Ⅱ－5－7、8参照〕

## （2）農地の集積・集約による生産性の向上について

### ① 農地面積・農業人口の減少と農地集積・集約の必要性

我が国の農地については、足もとで437万haとなっているが、農林水産省の試算を踏まえれば、荒廃農地の発生抑制等の取組を続ける前提でそのすう勢を機械的に延伸すると、10年後には5%減少、20年後には11%減少する見通しとなっている。

一方、基幹的農業従事者数は、同様にそのすう勢を機械的に延伸すると、足もとの136万人に対し、10年後には44%減少、20年後には69%減少する。

したがって、基幹的農業従事者1人当たりで見れば、10年後には概ね2倍、20年後には概ね3倍の農地の集積を達成していることが必要となる。農地の集積は、個々の農業従事者の生産性向上に加え、我が国農地の適正管理からも重要である。〔資料Ⅱ－5－9、10参照〕

ところが、我が国においては、1経営体当たりの耕地面積が増加（集積）したとしても、それら農地が分散している状況からまとまった形となること（集約）が進んでおらず、非効率な営農となっている点が指摘されている。このように農地が分散していることから、担い手によるこれ以上の農地引受けが困難とする声も多い状況にある。

今後、更に農業人口の減少が進む中で、荒廃農地の発生を抑制し、更なる農地集積を進めるとともに、農地の生産性を高めていくために、分散している農地の集約度を高めることが不可欠となっている。〔資料Ⅱ－5－11、12参照〕

加えて、現在、官民共同でスマート農業<sup>117</sup>を加速化させるための実証プロジェクトを実施し、生産から出荷までの先端技術の活用事例を増やしているところである。

---

<sup>116</sup> 米の輸出を促進する上では、世界の米の輸出市場はインディカ米が中心である一方、日本はジャポニカ米の生産が主であることも踏まえながら戦略を考えることも重要である。

<sup>117</sup> 「スマート農業」とは、ロボット、AI（Artificial Intelligence）、IoT（Internet of Things）など先端技術を活用する農業をいう。

実証結果により判明したこととして、スマート農業の導入によるコストを賄い、経済的に成り立たせるためには、一定規模以上の農地面積が必要である点が挙げられる。スマート農業の活用範囲を広げ、生産性を向上させるためにも、農地の更なる集積・集約等が必要である。〔資料Ⅱ－５－13 参照〕

## ② 農地バンクによる農地の集積・集約の促進と、その課題

こうした中、平成 26 年（2014 年）の農地バンクの創設以来、農地の集積が一定程度進んできたが、近年はそのスピード鈍化も見られる。担い手への農地集積 8 割目標<sup>118</sup>へ向けて、更なる農地の集積・集約を進める必要がある。

農地バンクを通じた農地の集積スピードが鈍化している背景として、農地バンクを通さずに、従来どおりに地域内の当事者同士の相対取引による農地貸借が多く行われていることが挙げられる。農地の計画的な集約を促進するためにも、今後はより農地バンクを通じた貸借へ移行していくべきである。

また、地域の農業の将来的な在り方を明確化するための「人・農地プラン」<sup>119</sup>についても、その実質化が十分に進んでいるとは言えない。今後は、外部人材や若手の参加を促しながら、将来的に農地をどのように担い手へ集積・集約を進めるか、具体的な「目標地区」を作成し、地域で一丸となった農地の集積・集約を進める必要がある。その際、農地の出し手と受け手が同時に見つかることは少ないため、そのタイミングの違いを考慮した仕組みを考えていくことも重要である。

さらに、農地バンクを介した農地の転貸先を見ると、地域内の農家が中心となっている。農業従事者の高齢化やその減少を踏まえれば、地域外からの参入者や若者を中心とした新規参入者を増やしていくことを忘れてはならない。

<sup>118</sup> 「日本再興戦略」（平成 25 年（2013 年）6 月 14 日閣議決定）において「今後 10 年間で、全農地面積の 8 割（現状約 5 割）が担い手によって利用」されることを目標としている。

<sup>119</sup> 「人・農地プラン」とは、農業者が話し合いに基づき、地域農業における中心経営体、地域における農業の将来の在り方などを明確化し、市町村により公表するもの。

加えて、地域において、農地所有者（農地の出し手）や担い手農業者（農地の受け手）にとっての農地バンクの認知度は依然として低い状況にある。農地バンクはより積極的に、地域におけるコーディネーターの役割を果たすことが求められる。〔資料Ⅱ－5－14～16 参照〕

### （3）農林水産物・食品の輸出拡大について

#### ① 国内外の市場の変化と輸出拡大の重要性

すでに述べたように、国内の農産物市場規模は縮小傾向が続く可能性が高い。その一方で、世界市場は拡大する期待がある。国内外の市場構造の変化を踏まえ、農林水産業の国際競争力を強化し、輸出産業への成長を目指すことが重要である。また、輸出拡大によって農業の成長産業化を図りつつ、食料自給率を高めていくことは食料安全保障の観点からも重要といえる。こうしたことから、政府として、農林水産物・食品の輸出額を「2025年に2兆円、2030年に5兆円」とする目標を掲げ、取組を推進している。

輸出目標達成に向け、政府として令和2年（2020年）11月、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」を策定するとともに、令和3年（2021年）5月、ヒアリング等を通じて明らかとなった課題をフォローアップしている。〔資料Ⅱ－5－17、18 参照〕

#### ② 輸出拡大に向けた品目団体の組織化

輸出拡大にあたっては、個別の産地・企業や、国・地方公共団体による活動では限界がある。他の先進国のように、主要な品目ごとに生産者・加工業者・輸出事業者を取り込んだ品目団体の組織化を促す必要がある。

その際、諸外国においては、品目団体が自主財源を確保しながら海外向けプロモーション活動を展開することで、輸出拡大の推進力をつけている。これは受益者負担の考え方に基づくものであり、国内においても、こうした着想は参考とすべきである。

また、農産物の輸出にあたっては、輸出先の需要に応じて生産するマーケットインの発想が必要であることは言うまでもない。その上で、規模を

狙うだけでなく、世界でもブランド価値が認められる日本の高品質な農産物に見合った価格で利潤を上げることや、種苗などの知的財産を保護することも重要であることを指摘しておく。〔資料Ⅱ－5－19参照〕

## 6. グリーン（エネルギー・環境）

地球温暖化対策をめぐることは、我が国はこれまでもパリ協定<sup>120</sup>に基づき取り組んできた<sup>121</sup>ところであるが、2050年カーボンニュートラルやそれを踏まえた2030年度削減目標を達成していくため、政府は、今般見直した「地球温暖化対策計画」<sup>122</sup>や「エネルギー基本計画」<sup>123</sup>に沿って、強いリーダーシップを持って、国益を踏まえ対応していくべきである。その下で、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政策を総動員し、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る。〔資料Ⅱ－6－1～3参照〕

このような中、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投資は世界的に拡大しており、特に日本での拡大は急速である。例えば、メガバンク三行はすでに環境分野に関連する投融資を令和12年度（2030年度）までに総計50兆円規模で行うことを目標にしているが、こうした流れを一層強化していく必要がある。さらに、日本銀行が気候変動対応を支援するための資金供給オペレーションを実施することを決定したことにより、民間におけるそうした流れが後押しされることが期待される。<sup>124</sup>〔資料Ⅱ－6－4参照〕

地球温暖化対策に係る予算事業は、主にエネルギー対策特別会計において、省エネ・再エネ設備等の導入支援、省エネ等技術の研究開発・実証

---

<sup>120</sup> 平成27年（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℃より十分に低く保ちつつ（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。

<sup>121</sup> 我が国の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。

<sup>122</sup> 令和3年（2021年）10月22日閣議決定。

<sup>123</sup> 令和3年（2021年）10月22日閣議決定。

<sup>124</sup> このほか、外国為替特別会計においても、同特会の持続可能な運用を実現するとともに、他分野でも同様の取組が加速し、結果として、環境や社会問題の解決につながっていくことを期待して、ESGの要素を考慮した投資を行っていくことを表明。

事業への補助を中心に実施している。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し、2050年カーボンニュートラル及び2030年度削減目標に向けた産業構造・経済社会の変革<sup>125</sup>や非連続的なイノベーションに資するものとする必要があるという観点を踏まえて、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、重点化していく必要がある。〔資料Ⅱ－6－5参照〕

省エネ・再エネ設備等の導入支援については、導入拡大による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、二酸化炭素排出量削減コストといった目標値が示されていないほか、実績値や中間目標値による進捗管理が十分ではない。

したがって、各事業において、目標値を明確にし、その進捗をフォローし、費用対効果の高い案件への重点化を図るとともに、規制的手法との連携、価格動向を踏まえた適切なタイミングでの支援からの自立を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－6－6参照〕

省エネ等技術の研究開発については、民間の自主的な取組だけでは十分に進まない技術の開発・実証事業に対する支援を行うものであるが、環境省のある事業では、商品化に至る割合は2割程度にとどまっているという実態がある。案件採択時の審査や中間評価等を商品化に結び付くように見直していく必要がある。

さらに、同事業においては、商品化に至った事業であっても、二酸化炭素排出削減量の目標達成度は低調である。採択時の目標が過大に見積もられていると考えられるためであり、客観的で統一的な目標値の算出方法を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－6－7参照〕

また、設備投資・企業立地支援については、過去に実施したりチウムイオン電池等の低炭素型の設備投資のための補助金の例を見ると、稼働率が低いものが多く生じている事例があり、補助金が過大投資を誘発した可能性がある。例えば、欧州の支援策では、単なる個社支援ではなく、地域の主体全体が裨益<sup>ひえき</sup>するかたちでの技術革新につなげるべきとの考え

<sup>125</sup> 諸外国においても二酸化炭素排出量の削減に向けて、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。

方が基本になっている。こうした例も参考にしつつ、今後、公的支出による産業支援を行うにあたっては、民間投資誘発やイノベーション創出につながるものとすべきである。〔資料Ⅱ－6－8参照〕

エネルギー対策特別会計における地球温暖化対策に係る予算事業は、石油石炭税を財源として実施している。石油石炭税収は、平成24年(2012年)に地球温暖化対策のための課税特例(いわゆる「温暖化対策税」)の導入以降、段階的に税率を引き上げたことに伴い増額基調にあったが、技術革新による燃費効率の向上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。〔資料Ⅱ－6－9参照〕

地球温暖化対策を行っていくにあたっては、イノベーションを生み出すためには長期的な視点も必要であることを踏まえつつ、財源も限られる中、ペイアズユーゴー原則を守り、負担を先送りにしないよう必要な財源を確保しながら取り組んでいく必要がある。その際、炭素税や排出量取引といったカーボンプライシングについて、負担の在り方にも考慮しつつ、議論を進めるべきである。

カーボンニュートラルの実現は、脱炭素を軸とした成長を伴う、持続可能な社会を築いていくための挑戦である。一方で、そのような社会を構築するためには、財政の持続可能性も必要不可欠である。〔資料Ⅱ－6－10参照〕

## 7. 中小企業

令和2年度（2020年度）の当初予算と補正予算を合わせた中小企業対策費は約28兆円と、過去に類のない水準となった。これは、未知の感染症に対応する中で事業継続を確保するため、緊急避難的に必要な対応であったと考えられるが、こうした一時的かつ非常時の支援が常態化することは、公的支援への依存度を高め、中小企業の多様で活力ある成長発展を阻害するおそれがあることを強く認識すべきである。ポストコロナに向けて、中小企業支援策のグランドデザインを改めて描き、中小企業対策予算の在り方を見直していく必要がある。

中小企業の業況は、新型コロナによる影響から足もと持ち直しつつあるものの、業種毎にばらつきがみられている。債務の状況については、マクロでみた債務過剰感は限定的であるものの、個別にみれば、収益力見合いで債務が過大となった事業者は相応に存在するとみられる。この間、中小企業の労働生産性は低迷しており、生産性向上は喫緊の課題である。ポストコロナ社会に向け、それぞれの事業者の置かれた状況に応じ、デジタル化の推進をはじめ生産性向上に向けた取組を個別に支援することに一層重点を置くべきである。〔資料Ⅱ－7－1～6参照〕

まず、「事業再構築補助金<sup>126</sup>」については、補助率が最大4分の3、補助金額も最大1億円と手厚い内容で、補助金依存や、適正な市場競争の阻害などが懸念される。また、補助上限が事業再構築の想定費用を上回っており、コスト意識の低下により過大投資が誘発されるおそれがある。さらに、事業再構築補助金の採択状況をみると、必ずしも事業再構築ニーズの高い業種に多く利用されているわけではないため、真に必要な先に適切な支援が行き渡っているかという観点で、不断に見直す必要がある。〔資料Ⅱ－7－7参照〕

<sup>126</sup> ポストコロナ・ウィズコロナ時代の経済社会の変化に対応するための「事業再構築」を支援する補助金。「事業再構築」とは、「新分野展開（新たな製品等による新たな市場への進出）」、「事業転換（主な事業の転換）」、「業種転換（主な業種の転換）」、「業態転換（製造方法等の転換）」又は「事業再編（事業再編を通じた新分野展開、事業転換、業種転換又は業態転換）」の5つを指し、これら5つのうち、いずれかの類型に該当する事業計画を策定することが必要。

次に、「ものづくり補助金<sup>127</sup>」については、小規模事業者の採択が多く、複数回採択も相応にみられる。本補助金が、付加価値額や生産性に対して統計的に有意な影響を与えていないとの研究成果もあり、事業再構築補助金と合わせ、補助金の在り方を適切に見直していく必要がある。〔資料Ⅱ－7－8参照〕

また、債務が過大となった事業者の経営改善の取組を後押しするため、新型コロナ対策資本金劣後ローンや、伴走支援型特別保証制度<sup>128</sup>を積極的に活用するとともに、中小企業再生支援協議会<sup>129</sup>を通じて事業再生を支援していく必要がある。特に個人事業主では、金融機関とのリレーションも相対的に希薄で、財務情報の質も低い傾向にある。さらに、無利子・無担保融資のもとでは、金融機関による適切なモニタリングも働かず、経営改善の必要性が認識されない可能性がある。このため、金融機関による適切なモニタリングの確保や中小企業再生支援協議会の体制強化により、再生支援の質とスピードの向上を図るとともに、日本政策金融公庫等によるリスク支援や事業再生ファンドによる債権買取の充実・促進などを通じて、経営改善、事業再生を後押ししていくことが重要である。〔資料Ⅱ－7－9、10参照〕

さらに、コロナ禍では創業や事業承継は減少し、経営資源の散逸につながっている可能性がある。M&A（合併・買収）の一段の促進、事業承継・引継ぎ支援センター<sup>130</sup>の体制強化、事業承継・引継ぎ補助金を通じ、事業者の事業承継ニーズに応えるとともに、新陳代謝を促して生産性向上につなげていくべきである。〔資料Ⅱ－7－11参照〕

---

<sup>127</sup> 中小企業等が行う革新的なサービス開発・試作品開発・生産プロセスの改善に必要な設備投資等を支援する補助金。

<sup>128</sup> 金融機関による中小企業者に対する継続的な伴走支援などを条件に、信用保証料の事業者負担を引き下げる制度。

<sup>129</sup> 中小企業の再生に向けた取組を支援するため、産業競争力強化法に基づき各都道府県に設置されている公的機関。①外部専門家を活用した再生計画の策定支援、②金融機関に対する債権カット等の要請・調整、③再チャレンジに向けた経営者の個人保証債務の整理の支援を実施。

<sup>130</sup> 事業承継・引継ぎのワンストップ支援を行う公的機関。①中小企業からの相談対応、②案件の民間への橋渡し、③民間で対応できない案件等の支援を実施。

## 8. 外交関係

我が国を取り巻く国際情勢は、未だ完全な収束に至っていない新型コロナウイルスへの対応や中国の影響力の高まりなど、ここ数年で劇的な変化が生じている。こうした状況下においては、「自由で開かれたインド太平洋」の実現に向けて基本的価値を共有する国々との連携・協力を強化していく中で、我が国 ODA（政府開発援助）を「戦略的資源」として位置付け、国際社会の変化に機敏に対応していくことが必要である。〔資料Ⅱ－8－1、2 参照〕

一方で、そうした ODA といえども、財政運営の「聖域」というわけにはいかない。トップドナーの一つであった英国は、公的債務残高の急増を受けて、「将来世代のお金」からの対外的な支援は望ましくないとの考えの下、ODA 水準を引き下げた<sup>131</sup>。この 30 年間世界経済における経済的なシェアが低下し続け、世界で突出した債務残高を抱える我が国にあっては、ODA 予算であれど中長期的には抑制基調にしていかざるを得ない、という指摘があることも認識すべきである。〔資料Ⅱ－8－3 参照〕

国際社会の責任ある一員として引き続き国際社会の平和と安定に重要な役割を果たし、かつ、我が国のプレゼンスの向上を図っていくためには、限られた ODA 予算で最大限の成果を得る方策、すなわち、真に必要な政策分野への重点化、予算執行の効率化及び戦略的な外交実施体制の確立が、今求められている。

### （1）ODA 予算の重点化

これまでの予算編成においては、開発途上国・地域に対して直接無償資金協力及び技術協力を行う二国間援助（バイ）、国際機関等への分担金・拠出金である多国間援助（マルチ）がそれぞれ個別に議論されてきており、

<sup>131</sup> 令和 3 年（2021 年）7 月 13 日の議会で、英国のジョンソン首相は「今年度のイギリスの債務残高は、過去 60 年で最大となる対 GDP 比で 100%となっている。（中略）イギリスは財政的に非常に大きな制約を受けている状況においても、対外的に多くの支援をしてきた。それは全て借金をしてのものである。今を生きている者のお金ではなく、将来の世代のお金からである。（中略）対外援助を元の水準に戻すよう努力は続けていく。それはイギリスが日々の支出を借金をせずにかまねえるようになったとき、そして、公的な債務残高が対 GDP 比で減少したときである。」と答弁している。

メリハリづけが限定的であったと言わざるを得ない。国際協力にはバイもマルチも区別はなく、例えば新型コロナへの対応では、我が国はバイの直接支援も組み合わせて各種国際機関との連携・協議していくといった、国際社会との協働（マルチ）を軸に進めているように、案件の性質ごとに効果的な手法は異なる。今後はバイとマルチを総合的にとらえて、課題ごとにどういった対応が最も望ましいかを的確に判断して重点化を図り、それを予算にも反映していくべきである。〔資料Ⅱ－８－３参照〕

また、国際協力にも「選択と集中」が求められる。国際協力は、我が国だけで行う必要はなく、同盟国等と連携することで各地域の開発課題の解決に当たっていくという戦略を採ることも重要である。こうした戦略的なアプローチも採用しながら、限られたリソースで最大限の外交的成果を得るために、国際社会の変化に応じて、我が国として対応すべき支援分野及び対象地域の重点化を図っていくことが重要である。〔資料Ⅱ－８－４、５参照〕

## （２）ODA 予算の効率的な執行の徹底

上述のとおり現下の厳しい財政状況を踏まえると、ODA 予算の投入を無駄なく、そして、効果的に振り分けていくことが求められる。しかしながら、今回の当審議会の議論において、必ずしもそのような状況にはなっていないことが明らかとなった。

### ① 無償資金協力予算の滞留

無償資金協力予算のうち約 5 割弱は、外務省が相手国政府と結んだ交換公文の計画に基づき、外務省からインフラ整備等の支援事業を実施する JICA（国際協力機構）に交付され、その後、事業の進捗に応じて JICA から事業実施者等に資金が支払われることとなっている。しかしながら、今般、令和 2 年度（2020 年度）末時点で、JICA に交付された資金が単年度予算を大きく上回る約 1,960 億円という水準で滞留していることが判明した<sup>132</sup>。滞留自体は現在の実施体制となった平成 20 年（2008 年）

<sup>132</sup> 当該資金は JICA の普通預金口座において管理されており、それにより生じた利息収入は、全て国庫に納付されている。

から徐々に生じ始め、その規模が拡大し続けてきていた。しかしながら、外務省から JICA に交付された時点で国の予算としては執行済みと整理されるため把握が難しく、本来ならば無制限に認められない複数年度をまたぐ繰越しが可能となっていた実態が浮き彫りとなった。

この予算の滞留については、支援国の政情不安や災害等によって事業に一定の遅れが生じ得ることを差し引いたとしても放置できない異常な状況である。これは外務省から JICA に現地での工事の進捗を踏まえずに一定の時期に資金がまとめて交付されている現行制度に起因する、構造的な問題であると断言せざるを得ない。長年こうした状況にありながら無償資金協力予算が投入され続けてきたことは、本来であれば他の必要な政策に振り分けられ得た財政資金が非効率的に使用されていたことにほかならず、早急な是正が必要である。外務省においては、無償資金協力予算の交付方法や交付後の資金管理の在り方、一定期間が経過した事業に係る資金の国庫返納の実施など、直ちに制度の適正化を図り、実行に移していく必要がある。その結果を踏まえて、改めて、無償資金協力予算の適正な規模を検討すべきである。〔資料Ⅱ－8－6 参照〕

## ② JICA 予算の硬直化

また、JICA では、人件費を含む管理的経費が高止まりの状況にある。これは、JICA 予算の硬直化を招くことになり、効率的な執行の観点からも留意すべきである。適正な事業を行うために必要な管理的経費が結果として事業費を圧迫するおそれもあり、このままでは、管理的経費が足かせとなって、機動的な国際協力の機会が損なわれる懸念がある。〔資料Ⅱ－8－7 参照〕

一方で、JICA においては、新型コロナの影響下においても事業が継続できるよう、遠隔での研修実施や専門家の指導など、これまで現地への派遣や我が国での受入れにより行っていた業務にデジタル技術を活用する取組が進められている。こうした取組は業務の効率化にも資するものであることから、これを一過性のものとするべきではない。令和4年度(2022年度)から始まる次期中期計画期間においても業務のデジタル化を継続

させ、管理的経費だけでなく事業費も含めた予算の効率的な執行につなげていくべきである。

### （３）戦略的な外交実施体制の確立

我が国は、諸外国よりも少ない公務員数で行政需要に応える簡素で効率的な政府を目指してきた。こうした中で、外務省定員は、令和３年度（2021年度）時点では6,430人と増員が重ねられ、また、在外公館も、令和２年度（2020年度）時点でドイツを凌ぐ229公館に上っている。

在外公館数の増加が必ずしも外交実施体制の強化につながるわけではなく、むしろ新設により既存公館の予算及び人員が手薄になるなど負の影響が生じるおそれがある。このことから、これまでも当審議会で指摘をしてきたとおり、公館の新設の検討に当たってはその必要性を厳しく精査し、それでもなお新設する場合には、設置目的を明確にし、開設後にはこれが達成されているか定量的に評価すべきである。しかしながら、平成25年度（2013年度）から令和３年度（2021年度）までに新設・昇格された公館数は28である一方、降格は1公館に留まる。また、昨年の当審議会で取り上げた新設公館だけでなく、既に設置されている一部の公館についても、存置する必要性が必ずしも認められないと思われるものもある。

今求められていることは、限られた予算の中でいかに戦略的な外交実施体制を効果的に構築するかである。このためにも、各公館の活動量などを基にPDCAサイクルを徹底し、新設公館のみならず設置から一定期間経過した公館についても降格やスリム化、廃止を含めて検討し、予算及び人員のより適切な配分を追求すべきである。〔資料Ⅱ－８－８参照〕

## 9. デジタル

令和3年（2021年）9月にデジタル庁が発足した。新型コロナ対策において、政府や地方公共団体の予防、治療、経済支援等の諸分野で我が国のデジタル化の遅れが露呈しただけに、デジタル社会形成の司令塔として期待が高い。デジタル化の推進は、国、地方公共団体のそれぞれが抱える縦割り行政の弊害を解消し、行政サービスのスピードアップなどで住民の利便性の向上に直結させることはもちろん、効率化によるコスト削減に資するものでなければならない。その際、マイナンバー制度の果たす役割は大きく、マイナンバーカードの普及に向けて利便性の拡大を図ることが肝要である。

### （1）縦割りの解消と効率化推進のロードマップ策定

縦割りの弊害は、これまでの予算要求にもみられていた。政府の情報システム関係予算額は、近年、約8,000億円程度で推移し増加傾向にあるが、従来から、府省ごとに個別にシステムが整備、運用され、予算も各府省縦割りで要求、措置されてきた。このため、共通化や集約化ができず、重複投資等の非効率や、調達時におけるスケールメリットが得られない、システムやデータの標準化も進まないなどの問題が指摘されてきた。

この観点に立てば、政府の情報システム関係予算について、令和2年度（2020年度）より、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室への一括計上を開始したのは一歩前進であったと言える。続く令和3年度（2021年度）は、①デジタル庁システム、②デジタル庁・各府省共同プロジェクト型システム、③各府省システムの3類型に分類を行い、このうち、デジタル庁システム及びデジタル庁・各府省共同プロジェクト型システムを一括計上とした。さらに、令和4年度概算要求にあたっては、各府省システムについても、原則として新たに一括計上の対象としたところである。

〔資料Ⅱ－9－1参照〕

コスト削減に向けた具体的な動きとしては、デジタル庁は、令和2年度（2020年度）時点での政府情報システムの運用及び改修経費を、令和7

年度（2025年度）までに3割削減するとの政府方針<sup>133</sup>のもと、年間を通じた一元的なプロジェクト監理を実施することとしている。今後、情報システム整備方針を策定し、デジタル庁において、ガバメントクラウド<sup>134</sup>等の整備を加速し、政府の情報システムの合理化を進めていくこととなる。とはいえ、令和7年度（2025年度）に向けて、どのシステムをいつガバメントクラウドに移行するかなど、具体的な進め方についての道筋は、未だ明らかになっていない。また、業務改革の方針についても同様に明らかになっていない。

この点について、当審議会は、昨秋の建議において、デジタル庁を中心に、単なる政府の情報システムの合理化に止まらず、これまでの業務の在り方の見直しを通じて行政全体の効率化についてスピード感を持って推進されることが期待されると提言したところであり、業務改革の方針について明確にすべきである。

あわせて、個別の情報システムに係る投資額の想定や、行政手続のオンライン化の予定等に加えて、運用及び改修経費の削減についての目安や検証のあり方も含めて、令和7年度（2025年度）までに3割削減を達成するために、今後どのように進めていくのかを、デジタル庁主導で関係府省と早急に検討を行い、ロードマップなどの形でとりまとめることが必要である。

これにより、政府情報システムのみならず、行政全体の効率化を図り、コスト削減にもつなげていくべきである。〔資料Ⅱ－9－2参照〕

## （2）マイナンバーカードの利便性向上

マイナンバー制度は、税・社会保障・災害対策の分野で、行政の効率化、国民の利便性向上、公平・公正な社会を実現する社会基盤であり、マイナンバー及びマイナンバーカードの利活用が重要である。マイナンバーカードについては、身分証明書としての利用や、コンビニでの住民票交付等に加え、令和3年（2021年）10月から健康保険証としての利用が本格的

---

<sup>133</sup> 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和3年（2021年）6月18日閣議決定）

<sup>134</sup> 政府情報システムについて共通的な基盤・機能を提供する複数のクラウドサービスの利用環境。

に開始された。これによって、現在約4割にとどまっている交付率の向上が期待できるものの、まだ利用可能な医療機関が少ないなどの問題が残っている。国民の利便性向上のために、デジタル庁が中心となり、関係府省と緊密に連携し、健康保険証や運転免許証としての利用促進等に向けて一層力を入れて取り組むことが必要である。国の政策立案の目線と地方をはじめとする現場の目線を合わせて、更なる利用範囲の拡大を図り、マイナンバーカードを効率的・効果的に普及させることが期待される。

マイナンバーカードに関連し、政府が運営するオンラインサービスであるマイナポータルについても、アプリストアでの評価が低いという現実がある。利用者目線に立ち、使い勝手を良くするなどして、アプリ評価向上などに向け、デジタル庁において適切な KPI を設定し抜本的改善を図ることが重要である。あわせて、マイナポータルにおけるオンライン申請可能な行政手続の増加や、公金受取口座登録等<sup>135</sup>の施策についても、引き続き精力的に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－9－3参照〕

デジタル庁は、デジタル時代の官民インフラを今後5年で一気に作り上げることを掲げ、専門的知見のある民間人を積極的に登用しており、これが組織の大きな特色の一つとなっている。そして、この民間専門人材を組織としてプールし、デジタル施策の企画立案やシステム調達の際に、臨機応変に配置・活用することで、デジタル社会形成の司令塔機能を果たすことが期待されている。デジタル庁が、国のみならず、地方公共団体等のシステムにも目を配りながら、行政コストの削減と付加価値の創出に取り組みつつ、国から地方公共団体・住民までのエンド・ツー・エンドでのデジタル化について、ボトルネック<sup>136</sup>を特定し一つ一つ解消しながら、果敢に遂行していくことが重要である。

---

<sup>135</sup> 社会保障制度の所得・資産要件を適正に執行する観点や、適正・公平な税務執行の観点等から、預金口座への付番により、金融機関に対する社会保障の資力調査や税務調査の際にマイナンバーを利用して照会できる。なお、預貯金者の意思に基づく個人番号の利用による預貯金口座の管理等に関する法律（令和3年法律第39号）の施行後3年を目途に、必要と認められるときは、預貯金口座への付番促進のための所要の措置を講じる旨の見直しが行われる。

<sup>136</sup> 例えば、民間部門と公的部門で「個人情報」の定義が異なり、地方公共団体間で個人情報保護条例の規定やその運用が異なるといったデータ利活用の支障となり得る不均衡・不整合が存在してきた。このため、個人情報保護法に一覧的に規定し、かつ、個人情報保護委員会が一元的に当該規律を解釈運用し、公的部門に対する規定の解釈等について、今後ガイドライン等を通じて示す予定。

## 10. 防衛

### (1) 激変する安全保障環境と防衛関係費・防衛戦略

我が国を取り巻く安全保障環境は、軍事力の近代化・強化を進める周辺国家による軍事活動の活発化や、いわゆるグレーゾーンの事態<sup>137</sup>の長期化など、より重要な事態へと急速に発展しかねないという、不確実性を増してきている。このような状況の下、令和3年(2021年)4月に行われた日米首脳会談では、我が国は自らの防衛力を強化することを決意するとともに、日米両国間で、台湾海峡の平和と安定の重要性を強調した。また、同年10月に行われた日米首脳電話会談においても、日米同盟の抑止力・対処力の一層の強化を行うこととし、厳しさを増す安全保障環境に向けた対応を確認している。〔資料Ⅱ-10-1参照〕

現在の戦闘様相は、従来の陸・海・空という区分のみならず、宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域を組み合わせたものとなっている。これらの領域の安定的利用が妨げられれば、民生を含む国家及び国民全体の安全に重大な影響を及ぼすおそれがあることから、新領域における優位性を獲得することが重要となっている。

我が国の防衛関係費は、このような急速に変化する安全保障環境に対応するため、極めて厳しい財政事情の下においても、平成25年度(2013年度)以降、一貫して増加を続け、社会保障を除く他の分野と比較しても安定的かつ継続的に手厚い増額を確保してきた。〔資料Ⅱ-10-2参照〕

また、令和2年度(2020年度)は、対GDP比で0.9%程度、NATO(北大西洋条約機構)の定義では1.2%程度<sup>138</sup>と推計される。NATO加盟国が掲げる2%以上の目標水準<sup>139</sup>に開きがあるが、この開きの要因も含め、防衛関係費の水準を考えるに当たっては、以下のような視点に立ち、議論する必要がある。

<sup>137</sup> 純然たる平時でも有事でもない幅広い状況を端的に表現したもの。

<sup>138</sup> NATO定義の国防費は、退役軍人への年金、他の同盟国への軍事及び財政援助などの経費を含むもの。我が国はNATO加盟国ではなく、NATO定義に基づく所要の経費を整理していないものの、恩給費、PKO(国連平和維持活動)関連経費、海上保安庁予算等の安全保障に関連する経費を含めて機械的に試算。

<sup>139</sup> 平成26年(2014年)のNATOウェールズ首脳会合において、各加盟国が令和6年(2024年)までに国防費対GDP比2%水準へ引き上げることを目標に決定。

まず、実効的な防衛力の整備には、その裏付けとなる健全かつ持続可能な財政運営が必要であることを忘れてはならない。財政の現実から目を逸らして防衛力の整備を行えば、国民の生活を圧迫し、総合的な国力の低下を招きかねない。その観点に立って、我が国の防衛関係費を対税収比で比較すると、NATO 加盟のヨーロッパ諸国と決して遜色の無い水準にある。その背景の一つに、我が国の国民負担率が諸外国と比べて低いことが挙げられる。防衛関係費の増額に伴う国民負担の引上げを、国民は受容するのか、防衛関係費の水準を考えるに当たっては、この点も考慮した上で議論すべきである。〔資料Ⅱ－10－3 参照〕

また、諸外国との比較において、防衛予算に加えて防災など広義の国家の安全確保に資する公共投資や科学技術に対する予算を含めて、一般政府ベース（令和元年（2019年））で比較すると、対GDP比で5%程度であり、英国、ドイツを上回り、フランスに匹敵している。我が国においては、防衛関係の占める割合が諸外国に比べて相対的に低い、このような割合は、まさに各国の予算配分の考え方に由来するものでもある。広義の国家の安全確保に資する分野について、様々な切り口からの分類が想定されるものの、厳しい財政事情の下、防衛関係費の水準を議論するに当たっては、ここで示したような視点も考慮すべきである。なお、その際には、科学技術分野の中で防衛を目的とする研究開発を回避してきた我が国の特殊事情等も踏まえるべきである。〔資料Ⅱ－10－4 参照〕

さらに、宇宙・サイバー・電磁波といった新領域の利用の急速な拡大は、従来の物理的な領域における対応を重視した安全保障の在り方を根本から変えるものであり、他国においては、このような変化を迅速に捉え、とるべき戦略を柔軟に適応させている。例えば、軍事力の質・量を広範かつ急速に強化している中国は、経済成長を背景に国防費を一貫して増加させる中、第3次台湾海峡危機（平成8年（1996年））以降、陸軍兵士を50%以上削減する等、陸軍中心の軍構造を転換しつつ<sup>140</sup>、空母キラーの

<sup>140</sup> 第3次台湾海峡危機に当たる平成8年（1996年）と令和3年（2021年）を比べると、中国は、陸軍兵士を56%程度削減し、空海軍の増強を行っている。他方で、日本の陸上自衛官数は8%程度の減少であり、駐屯地及び分屯地の合計数は160カ所から163カ所に増加するなど、陸上自衛隊中心の人員及び体制を維持している。

配備等により A2/AD 能力<sup>141</sup>を強化するなど、防衛体制や作戦論の見直しを行っている。また、米国では、伝統的な武器システム等から脱却していく旨の方針を政権が発表しており、安全保障環境の変化に合わせ、とるべき戦略を適応させている。〔資料Ⅱ－10－5 参照〕

我が国においても、まず、防衛関係費の水準の議論以前に、新領域を含めた激変する安全保障環境を踏まえた大局的な観点から、防衛力の構造や能力の方向性など、とるべき全体戦略（ビッグピクチャー）を定め、それを踏まえた防衛力の在り方、現状改革の方向性を追求した上で、改めて防衛力の整備水準を問い直すことが必要である。

その上で、具体的な自衛隊の編成や整備すべき装備品等を決定するに当たっては、装備品の機種や導入方法等に関する複数の代替案を提示し、防衛上の必要性のみならず中長期的な財政面の影響を分析するなど、多角的に検討すべきである。

## （2）調達改革

激変する安全保障環境の中においても、防衛力の水準を引き上げる上で、引き続き調達改革が重要な役割を果たす。厳しい財政事情の下で、我が国の防衛力の質・量を適切に確保していくためには、装備品の調達改革を着実に進めていくことが不可欠である。本年は、昨年当審議会での議論を踏まえ、ライフサイクルコスト<sup>142</sup>の高止まりが続く国産開発・ライセンス国産を行った主力航空機<sup>143</sup>の調達実態を把握した。〔資料Ⅱ－10－6 参照〕

その結果、量産取得開始時から比較して価格上昇率が 918%に及ぶ部

---

<sup>141</sup> Anti Access/Area Denial の略。A2 能力（アクセス阻止能力）とは、主に、長距離能力により、敵対者がある作戦領域に入ることを阻止するための能力をいう。また、AD 能力（エリア拒否能力）とは、より短射程の能力により、作戦領域内での敵対者の行動の自由を制限するための能力をいう。

<sup>142</sup> ライフサイクルコストとは、装備品等の構想から研究・開発、量産・配備、運用・維持を経て廃棄に至るまでの過程における費用の総額をいう。

<sup>143</sup> 陸上自衛隊保有の UH-60JA ヘリコプター、海上自衛隊保有の P-1 哨戒機・SH-60J ヘリコプター・UH-60J ヘリコプター及び航空自衛隊保有の C-2 輸送機・UH-60J ヘリコプター。

品が存在するなど、輸入部品の価格上昇が顕著であること<sup>144</sup>、価格上昇時等に部品代替が困難となる一因として自衛隊独自の仕様が存在すること、防衛省のコスト管理はプライム企業<sup>145</sup>任せであり、コスト管理・検証体制が未整備であること等が明らかとなった。

こうした状況の背景には、昨年に指摘したように、コスト管理の情報を詳細に把握するためのデータベースが未整備であることや、部品を含めた装備品の設計・仕様の決定に影響する「装備体系の構想・確定段階」からの一貫した調達体制（権限と責任）が不在であることが挙げられる。防衛省には、調達改革に向けて、顕在化している事象に向き合い、根本的な原因を深掘りする本質的な課題解決が求められる。また、整備を進めている装備品についても費用に対する防衛所要上の効果を不断に分析し、価格が上昇することで費用対効果が著しく減じた装備品については整備を中断するといった厳格なプロジェクト管理も求められる。〔資料Ⅱ－10－7参照〕

目下の調達に係る重要課題として、次期戦闘機プロジェクトがあり、令和2年度（2020年度）から開発が開始されているが、獲得すべき防衛所要上の効果や、機能・仕様、開発費総額・スケジュール等が具体的に示されていない。今後、具体的に防衛所要上の効果を検討する際には、その入口から、中長期にわたる財政面の影響を含め、多面的なインパクトを考慮した安全保障の様々なレベルでの代替案選択の提示とその分析・評価を行うべきである。その際、巨額の国費を要するプロジェクトである以上、令和2年度行政事業レビューでも指摘されているように、国民に対し、具体的に全体像を示すべきである。

また、航空機の開発プロジェクトは、これまでの事例から見ても、開発費・開発期間の増大リスクへの対応が課題となる。開発費高騰や開発遅延が生じた場合に検証が行えるよう、徹底したプロジェクト管理が求められる。

なお、調達改革の取組は、健全な防衛産業基盤づくりに資するものであ

---

<sup>144</sup> 間接調達部品（防衛省と契約する元請けの受注企業が下請企業から調達する部品）の平均単価上昇率は約50%～約145%であり、特に、輸入部品の価格上昇が顕著。

<sup>145</sup> プライム企業とは、装備品の調達に対し、防衛省から元請けする企業のことをいう。

り、この考えは、米国の国家安全保障戦略においても求められている。調達改革を推し進め、我が国の防衛関連企業が同盟国等のサプライチェーンに参画<sup>146</sup>することは、我が国の安全保障の強化にも繋がるのではないか。

### (3) 人材

宇宙・サイバー・電磁波といった新領域を含め、安全保障環境が厳しさを増している中、調達した装備品等を有効に活用するための人材確保やその配置を進めることも不可欠である。

現状の隊員配置は、海上自衛隊を例にとると、艦船の乗員不足が問題となっている一方、後方支援部隊等では過充足（約 130%）が発生するなどアンバランスな状態となっており、慣習的な定数配分や縦割りの人事など、硬直的な人材運用が問題と見受けられる。

限られた人材の能力を最大限に引き出して有効に活用するためにも、後方支援業務を中心とした陸・海・空 3 自衛隊の業務等の標準化・定型化のほか、自衛隊間のクロスサービスの導入等を検討するなど、人事配置の柔軟性を高めるための視点を取り入れ、現在の人材運用を見直すべきである。〔資料Ⅱ－10－8 参照〕

また、冷戦期以降、自衛隊は重厚長大な装備による火力や若年定年制による隊員の強靱な肉体の維持等を「精強性」と位置づけ、これに応じた部隊編成や人材確保を行ってきたが、安全保障環境の変化に伴い、新領域やインテリジェンス分野など、従来にない新たな専門性を要する人材の確保が急務となっている。

例えば、米軍ではサイバー分野で経験のある民間の人材を直接士官として登用している。フランス軍ではサイバー防衛隊に SE（システムエンジニア）、情報システムセキュリティなどの専門キャリアを求めている。さらに、定年年齢が引き上げられているとはいえ、民間企業に比べて定年年齢が早く、高度な専門知識・技能を持った人材が退官を余儀なくされているとの指摘もある。こうした状況を踏まえて、新たに求められる「精強

<sup>146</sup> 現在、日本の防衛関連企業は、F-35 の機体・エンジンの維持整備事業等に参画。

性」を明確にした上で、入隊から退職までの人材施策<sup>147</sup>を一体として見直すべきである。〔資料Ⅱ－10－9参照〕

---

<sup>147</sup> 自衛官の募集、能力・適性に応じた配置、人事評価の在り方、定年制度など。

略語表

略語	日本語	英語等
GDP	国内総生産	Gross Domestic Product
SARS	重症急性呼吸器症候群	Severe Acute Respiratory Syndrome
MERS	中東呼吸器症候群	Middle East Respiratory Syndrome
WHO	世界保健機関	World Health Organization
PDCA	計画・実行・評価・改善	Plan Do Check Action
DPC/PDPS	一日当たり包括払い制度	Diagnosis Procedure Combination/ Per-Diem Payment System
DRG/PPS	一入院当たり包括報酬	Diagnosis Related Group/Prospective Payment System
QOL	生活の質	Quality of Life
OTC	一般用（医薬品）	Over-the-Counter
OECD	経済協力開発機構	Organisation for Economic Co-operation and Development
KPI	重要業績評価指標	Key Performance Indicator
DX	デジタルトランスフォーメーション	Digital Transformation
PFS	成果連動型民間委託契約方式	Pay For Success
PPP	官民連携	Public Private Partnership
PFI	公共施設の整備等を民間の資金等を活用して行う方法	Private Finance Initiative
SIB	ソーシャル・インパクト・ボンド	Social Impact Bond
ESG	環境・社会・ガバナンス	Environment Social Governance
GIGA	GIGA（スクール）	Global and Innovation Gateway for All
ICT	情報通信技術	Information and Communication Technology
AI	人工知能	Artificial Intelligence
HECS	ヘックス制度	Higher Education Contribution Scheme
e-CSTI	研究費等のデータ収集・分析システム	Evidence data platform constructed by Council for Science, Technology and Innovation
BIM/CIM	ビルディング/コンストラクション インフォメーション モデリング, マネジメント	Building/Construction Information Modeling, Management
ETC	電子料金収受システム	Electronic Toll Collection System
GPS	全地球測位システム	Global Positioning System, Global Positioning Satellite
Park-PFI	公募設置管理制度	Park-Private Finance Initiative
IoT	モノのインターネット	Internet of Things
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
M&A	合併・買収	Mergers and Acquisitions
ODA	政府開発援助	Official Development Assistance
JICA	国際協力機構	Japan International Cooperation Agency
IT	情報通信	Information Technology
NATO	北大西洋条約機構	North Atlantic Treaty Organization
PKO	国連平和維持活動	Peacekeeping Operations
A2/AD	アクセス阻止・エリア拒否（能力）	Anti Access/Area Denial
SE	システムエンジニア	System Engineer