

令和5年度予算の編成等に関する建議

令和4年11月29日
財政制度等審議会

令和5年度予算の編成等に関する建議

令和4年11月29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5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4年11月29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・関西電力(株)取締役会長

[財政制度分科会長代理]

増田 寛也 日本郵政(株)取締役兼代表執行役社長

[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 名古屋商科大学大学院教授・
ピクテ・ジャパン(株)シニアフェロー

櫻田 謙悟 SOMPOホールディングス(株)グループCEO 取締役 代表執行役会長

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)三菱総合研究所研究理事 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 BNPパリバ証券(株)グローバルマーケット統括本部 副会長

南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長

藤谷 武史 東京大学社会科学研究所教授

宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員

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 |
| 権丈 英子 | 亜細亜大学経済学部長・教授 |
| 小林慶一郎 | 慶應義塾大学経済学部教授 |
| ○ 小林 毅 | (株)フジテレビジョン専務取締役 |
| 末澤 豪謙 | SMB C日興証券(株)金融経済調査部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 | READYFOR(株)代表取締役CEO |
| 横田 響子 | (株)コラボボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授 |
| ○ 吉川 洋 | 東京大学名誉教授 |

(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4年11月29日現在

[歳出改革部会長]	増田 寛也	日本郵政(株)取締役兼代表執行役社長
[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)三菱総合研究所研究理事 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
	権丈 英子	亜細亜大学経済学部長・教授
	小林 毅	(株)フジテレビジョン専務取締役
	末澤 豪謙	SMB C日興証券(株)金融経済調査部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 東京大学名誉教授

(注)上記は五十音順。

審議経過

9月26日(月)	○ 財政総論
10月13日(木)	○ 財政総論(補足) ○ GX(エネルギー・環境)、中小企業について ○ 地方財政について
10月19日(水)	○ 社会資本整備について ○ 農林水産について
10月28日(金)	○ 有識者ヒアリング ○ 防衛について
11月7日(月)	○ 社会保障について
11月14日(月)	○ 財政総論(補足) ○ 文教・科学技術について ○ 外交、デジタルについて
11月17日(木)	○ 令和5年度予算の編成等に関する建議(案)について①
11月29日(火)	○ 令和5年度予算の編成等に関する建議(案)について②

※ 10月19日(水)、11月14日(月)は歳出改革部会

目 次

I. 総論

1. 財政に対する市場の信認・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. インフレ・物価高騰等と財政・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
3. 日本経済の成長力と財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 8
4. PDCAの取組・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11
5. 将来世代への責任・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

II. 令和5年度（2023年度）予算編成の課題

1. 社会保障～ウィズコロナへの移行と全世代型への制度改革・・ 16
2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 52
3. 防衛・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 59
4. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 68
5. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 80
6. 農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 89
7. GX（エネルギー・環境）・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 98
8. 中小企業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 103
9. 外交関係・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 106
10. デジタル・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 112

(参 考)

1. 令和5年度予算の編成等に関する建議（概要）・・・・・・・・ 117
2. 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 123

I. 総論

本年5月の建議でも指摘した、歴史的転換点となり得る世界的な環境変化は、加速度を増している。ロシアによるウクライナ侵略は、軍事面のみならず、世界経済にも大きな影響を及ぼしており、今なお終結が見通せない状況にある。世界的にインフレが進行している。こうした中、持続可能性を考慮せずに拡張的な財政運営を採用しようとしたことに対して市場が鋭く反応し、政治が混乱、内閣交代に至った事例が生じた。当審議会が、財政運営に対する市場の信認の重要性を繰り返し指摘してきたように、市場の警告を軽視することは、決して許されないのである。

日本においては、少子高齢時代を迎え、社会保障関連の歳出拡大圧力は依然として強く、将来世代への責任も重くなる一方である。加えて、安全保障環境が厳しくなる中であって、有事への備えとして、経済・財政・金融の脆弱性を解消し、財政余力を確保する必要性も高まっている。

令和5年度（2023年度）予算は、我が国財政の長年抱えている問題と世界的な環境変化で新たに生じた課題のいずれをも真正面から受け止め、解決していく決意を示したものとしなければならない。そのことが、「財政に対する市場の信認」を維持し、「将来世代への責任」を果たしていくために不可欠であることを、強く認識すべきである。

1. 財政に対する市場の信認

（1）イギリスの混乱の教訓

ひとたび財政運営に対する信認が損なわれれば、市場は鋭く反応し、経済社会に不測の影響を与えかねない。9月以降のイギリスの状況は、日本にも重要な教訓を与えるものである。膨張する歳出を税収で賄えず、市場からの資金調達に大きく依存した財政運営を余儀なくされている現状では、市場の信認を維持し続けることが不可欠であることが、改めて確認されたと言える。

イギリスでは、年初来、金利上昇・ポンド下落傾向にあり、8月中旬以

降にその傾向が顕著になっていたが、そうした中、拡張的な財政政策を掲げて誕生したトラス内閣は、9月23日、エネルギー価格高騰対策や減税等を内容とする「成長戦略」を公表した。しかし、インフレに直面して中央銀行が金融引締めを進める中で大規模な財政出動・減税策をとることについて、金融政策と財政政策の整合性が疑問視されたほか、財源の裏付けがなかったことや、OBR（財政責任庁）の経済財政見通しが示されないままでの公表だったこと¹も問題視され、結果的に、公表直後から国債金利が急騰、ポンドは急落した²。こうした混乱が市場心理を悪化させ、イギリスのみならず各国の株式市場にも悪影響を与えた。IMF（国際通貨基金）は、大規模でターゲットを絞らない財政措置の再考を求める異例の声明を出し、大手格付け会社³もネガティブな見方を示すなど、各方面から厳しい反応が寄せられた。

10月14日には財務大臣が交代となり、新任のハント財務大臣は、就任当初から、中期財政計画の迅速な策定、ほとんどの減税案の撤回、納税者負担を抑制するために財務省主導によりエネルギー価格高騰対策を見直すことを明確化した。この頃には政権支持率が大きく低迷し、10月20日には、トラス首相が、就任からわずか1ヶ月半で辞任を表明するに至った。10月25日に就任したスナク新首相は、就任演説で「経済の安定と信頼を、政府の課題の中心に据える」「次の世代、子や孫に、我々が弱すぎて支払うことができなかつた負債を残さないようにする」との考えを示した。その後11月17日に公表された計画では、「成長戦略」の見直しが反映されたほか、追加的な増税・歳出削減策も盛り込まれ、中期的に財政健全化を図ることとされた。OBRによる経済財政見通しも、同時に公表された。〔資料 I — 1 — 1 ~ 3 参照〕

¹ イギリス政府が予算を公表する際には、平成22年（2010年）に設立された財政責任庁（OBR：Office for Budget Responsibility）による向こう5年間の経済財政見通しも合わせて公表されることが通例となっている。

² イギリスの10年物国債利回りは、年初は1%程度であったが、9月22日には3.495%まで上昇しており、さらに「成長戦略」公表を経て、27日には4.506%まで急騰した。

ポンドについても、年初は1ポンド1.3ドル程度であったが、9月22日には1.1261ドルまで下落しており、さらに「成長戦略」公表を経て、26日には、一時、過去最安値となる1.0327ドルまで急落した。

³ S&P（スタンダード・アンド・プアーズ）、Moody's Corporation（ムーディーズ）、Fitch Ratings Ltd.（フィッチ）

このように、イギリスでは、市場からの強い警告を受け、財源なき「成長戦略」が修正された。同時期の日本では、10月28日に総合経済対策が閣議決定、11月21日に令和4年度（2022年度）第2次補正予算（案）が国会に提出されており、今後も財政状況は厳しさを増すことが見込まれている。今後、日本においても、イギリスの混乱を他山の石とし、市場の不信を招かぬよう、責任ある財政運営を行っていくことが不可欠である⁴。

（2）市場動向と財政

物価上昇が緩やかで、金利も低水準で推移することを前提とした経済財政運営は、欧米諸国ではもはや通用しなくなった。今回のイギリス市場の混乱は、そうした環境変化の下で生じたものである。

日本とイギリスとでは状況が異なっており、直ちに同様の事態が生じることは考えにくいとの見方もあり得る。イギリスは経常赤字国であり対外純債務を抱えているのに対して、日本は対外純資産国である。日本の物価高の程度は欧米諸国のインフレと比べれば緩やかであり、金融政策のスタンスも欧米諸国とは異なっている。

他方、日本銀行の現行の金融政策⁵は、2%の物価安定目標の達成に向けたものであり、いつまでも継続することを前提とはできない。日本の国債市場の現状を見ても、現行の金融政策によって10年以下の国債の金利は低く抑えられている一方で、10年超の国債の金利は上昇傾向にある。また、為替市場においては、円安が進んでいる。エネルギー価格高騰等の影響により、経常収支は目下悪化してきている。短期的には円安が輸出増を後押しする可能性もある一方で、中長期的には、高齢化の進展により、家計貯蓄率が^{すうせい}趨勢的に低下していくことも考えられ、そうなれば、経常

⁴ 具体的には、現行の財政健全化目標の遵守に加えて、中期的な財政見通しの信頼性向上や財政規律の実効性を高める仕組みの導入等について、指摘があった。また、補正予算の規模拡大や、予備費・基金への予算措置の拡大を懸念する指摘もあった。

⁵ 日本銀行は、現在、長短金利操作（イールドカーブ・コントロール）のもと、短期政策金利を▲0.1%とするとともに、10年物国債金利が「ゼロ%±0.25%」のレンジ内で推移するよう、必要な金額の長期国債の買入れを行っている。

収支は更に悪化し得る⁶。〔資料 I — 1 — 4 参照〕

このように、日本を取り巻く状況は変化し得ることに加え、財政状況を見ると、日本の債務残高対 GDP（国内総生産）比は世界最悪の水準であり、イギリスよりも格段に悪いことも直視すべきである^{7,8}。仮に、イギリスのように財政運営に対する信認が低下すれば、国債市場や為替市場にも影響が及びかねない。

なお、今後国債金利が上昇することとなれば、毎年度の政策経費を賄うための国債発行分と、既発国債の借換分については、高い金利が適用されることとなる。近年では、従前と比べて突出した規模の補正予算⁹の策定を繰り返し、その財源の大宗を国債発行によって賄う中で、短期債の発行額が大きく増えてきている¹⁰。短期債が増えているということは、金利上昇に伴う影響を受けやすい資金調達構造になっているということでもある。今後、金利上昇局面が到来すれば、利払費の増大により財政運営に負荷がかかることは必至であり、こうした観点からも、毎年度の国債発行額をできる限り縮減し、債務残高を抑制していけるよう、不断に取り組んでいくべきである。〔資料 I — 1 — 5 ～ 7 参照〕

2. インフレ・物価高騰等と財政

（1）欧米諸国におけるインフレの進行と財政運営の基調変化

コロナ禍やロシアによるウクライナ侵略など、国際情勢は激しく変化している。経済面において欧米諸国が直面している課題は、インフレである。金融政策は引締めへ転じており、金利も上昇している。〔資料 I — 2

⁶ マクロ的に見れば、経常収支は、国内貯蓄投資差額の和としてとらえることができる。民間部門の貯蓄の黒字幅が縮小した場合、政府部門の赤字幅が同じように縮小しなければ、経常収支は悪化する。

⁷ 令和 2 年（2020 年）の債務残高対 GDP 比は、日本は 259.4%、イギリスは 102.6%。

⁸ 大手格付け会社（脚注 3 参照）による国債の格付けは、イギリスは Aa2/AA～Aa3/AA- であるが、日本はより低位の A1/A+～A2/A となっていることにも留意が必要。

⁹ 補正予算による追加額（当初予算額と最終補正後（令和 4 年度（2022 年度）は第 2 次補正予算（案）後）予算額の差分）は、令和 2 年度（2020 年度）73.0 兆円、令和 3 年度（2021 年度）36.0 兆円、令和 4 年度（2022 年度）31.6 兆円。

¹⁰ コロナ禍前の令和元年度（2019 年度）の短期債発行額は 21.6 兆円であったのに対し、令和 2 年度（2020 年度）は 82.5 兆円、令和 4 年度（2022 年度）（第 2 次補正予算（案）後）でも 64.6 兆円。

—1 参照]

欧米諸国のインフレの要因については、エネルギー価格の高騰、特にアメリカにおける労働投入量の落ち込み、サービスから財への需要シフトに伴う需給のミスマッチの深刻化に加えて、コロナ禍が収束して経済活動の再開が進む下で、新型コロナウイルス感染症（以下、「新型コロナ」という。）対策として行ってきた景気刺激的な財政金融政策の後押しもあって総需要が大幅に拡大したことを挙げる分析がある¹¹。同様に、特にアメリカにおいて、新型コロナ対策として巨額の現金給付等がなされたにも関わらず、外出制限により使用されていなかった分が、感染収束後に急速に消費に向かったため、「フィスカル・インフレ（財政インフレ）」が発生した、との指摘もある¹²。

コロナ禍のような危機時において、経済の下支えを行うことは、財政の重要な役割の一つである。他方、状況が改善すれば、経済財政運営の修正が必要となることも、当然である。IMF の累次のレポートにおいても、コロナ禍の当初は、経済の深刻な落ち込みを緩和するため、財政支援を含めたあらゆる措置をとることが推奨されていたが、特に本年に入ってから、メッセージが一変している。すなわち、ほとんどの国で財政赤字を縮小させる必要があり、インフレの影響を受けやすい脆弱層^{ぜいじゃく}に対する財政支援を行うとしても、ターゲットを絞るとともに、マクロ経済全体を引き締める観点から、少なくとも財政中立的なものとするべきとされている。

[資料 I—2—2 参照]

世界は今、コロナ禍の時代とはフェーズが変わり、インフレ対策との整合性や、財政の持続可能性確保を意識した財政運営に転じていると言える。

(2) 各国の具体的な取組例

各国の実際の取組状況からも、コロナ禍での例外モードから脱却し、更

¹¹ 雨宮正佳 日本銀行副総裁 「コロナショックと物価変動」(令和4年(2022年)3月29日 「コロナ禍における物価動向を巡る諸問題」に関するワークショップにおける開会挨拶)

¹² 東京大学 渡辺努教授 「インフレどう防ぐ 新たな物価理論を武器に解明」(日本経済新聞 令和4年(2022年)7月3日)

にインフレが進行する中で必要な対策を行いつつ、財政状況も考慮しながら、バランスの取れた経済財政運営に向けて試行錯誤を重ねている様子が見てとれる。

アメリカでは、当初は10年間の総額で約3.5兆ドル、見直し後でも約1.75兆ドルの歳出措置を盛り込んだ「ビルド・バック・ベター法案 (The Build Back Better Act)」が2021年11月に下院を通過したが、その後、債務残高の累増とインフレの進行を背景に、見直しが図られた。最終的に、歳出規模を10年間の総額で約4,370億ドル (対GDP比1.9% (年平均0.2%)¹³⁾ へと縮小する一方、歳入面では税制改革等により約7,370億ドルを確保して歳入超過とする内容へと修正し、インフレ対策という趣旨を法律名に明記した「2022年インフレ抑制法 (The Inflation Reduction Act of 2022)」が、本年8月に成立するに至った。〔資料I—2—3、4参照〕

ドイツは、従前から健全な財政運営に努めてきており、コロナ禍を受けて財政支出を拡大し、公債発行により対応した際も、憲法の規定に従い、2058年までの償還計画を公表した。最近では、他国同様に、累次のエネルギー価格高騰対策等を講じてきているが、そうした中でも、本年5月には、連邦財務省が、インフレ環境下での財政戦略を公表している。同戦略では、インフレを深刻化させず持続的成長を実現していくためには、政府の財政出動による需要喚起策ではなく、サプライサイドの成長を高める経済財政政策が必要であるとしている。その上で、①危機時には例外的な財政対応が必要であるが、インフレ圧力を回避するため、一時的・限定的に行うように設計する、②サプライサイド政策を通じて、生産性向上と生産能力拡大による自立的な成長を目指す、③危機対応モードから平常モードに復帰し、リスクバッファを積み上げる、といった方針を示している。このように、必要な財政出動を行いながらも、財政の持続可能性確保に向けた姿勢を保っている。〔資料I—2—5参照〕

イギリスは、2021年11月に、「次の危機が来たときに対応する財政余力を持つため、財政を強化する必要がある」として、コロナ禍後の新たな

¹³ アメリカの2021年のGDP (約23兆ドル) との比較。なお、同法の歳入超過幅は10年の総額で約3,000億ドル (対GDP比1.3% (年平均0.1%))。

財政健全化目標を一早く公表していた国であり、足もとでも、先ほど述べたような混乱を経て、財政政策の修正を図っている。

(3) 日本の新型コロナ対策と物価高対策

日本も、新型コロナ対策として前例のない大規模な財政措置を講じてきたが、今まさに例外から脱却し、平時への移行を図るべきタイミングである。コロナ禍については、引き続き一定程度の感染が生じてはいるものの、諸外国からの入国者総数の上限撤廃等を行うに至っており、新型コロナウイルス感染症対策本部においても「新型コロナウイルスへの対応と社会経済活動の両立をより強固なものとした、With コロナに向けた新たな段階に移行する」こととされている¹⁴。雇用は持ち直しの動きが続き、企業収益も全体としてみればコロナ禍前の水準を超える水準となっており、経済の下支えのために講じた大規模な財政措置を維持する必要性は無くなってきている。こうした動きを受けて、新型コロナ対策として行った雇用対策・生活困窮対策・中小企業対策等について見直しを進めてきており¹⁵、引き続き、感染状況等に留意しつつ、段階的に縮小を図り、確実に終了させるべきである。また、医療関係の特例的な支援についても、順次、見直していくべきである。〔資料 I—2—6、7 参照〕

物価高対策については、低所得者等にターゲットを絞り、メリハリの効いたものとするのが望ましい。特に、エネルギー価格高騰対策については、財政措置により価格を抑制することは市場機能に歪みをもたらすことや、脱炭素の取組に逆行することなども考慮する必要がある。激変緩和のために一定期間措置を講じる必要があるとしても、当初段階から、終期を的確に設定するなど、例外措置が長く続かないような設計とし、いたずらに延長されないようにしていくべきである。〔資料 I—2—8 参照〕

日本は、危機対応のための支援策を、手厚く、長く続けてしまう傾向が

¹⁴ 「With コロナに向けた政策の考え方」(令和4年(2022年)9月8日新型コロナウイルス感染症対策本部決定)

¹⁵ 本年9月末には、コロナ禍における資金繰り支援のための日本政策金融公庫等による実質無利子・無担保融資(いわゆるゼロゼロ融資)が終了した。

また、雇用調整助成金については、令和4年(2022年)10月からの縮減に続き、令和4年(2022年)12月以降、段階的な縮減を図ることとし、業況の厳しい企業等に配慮しつつ、通常制度に移行することとなった。(詳細は脚注57参照)

ある。しかし、財源の裏付けもないまま、必要以上に長期にわたって支援を続ければ、財政に多大な負荷がかかるばかりでなく、民間活力も損ないかねない。時機を逸することなく、必要な見直しを行っていかねばならない。

3. 日本経済の成長力と財政

(1) 日本経済の長期低迷

日本経済は、この30年間にわたり低迷を続けている。アメリカ・中国に次ぐ世界第3位の経済大国の地位を確保してはいるが、例えばドイツとの比較で見ると、2000年代初頭までは日本の名目GDPが2倍程度であったものが、近年ではその差が無くなってきている。一人当たり名目GDPを見ても、平成12年(2000年)には世界第2位に位置していたが、令和4年(2022年)には30位まで転落している。〔資料I—3—1参照〕

日本経済の長期低迷については様々な分析があるが、例えば、内閣府「令和4年度年次経済財政報告」では、労働投入量の減少と設備投資の伸び悩みが指摘されている。〔資料I—3—2参照〕

労働投入量の減少については、生産年齢人口の減少が影響しており、この状況は今後とも続いていく¹⁶。女性・高齢者等の労働参加を一層促し、ダイバーシティ(多様性)を確保するとともに、生産性を高めていく必要がある。非正規雇用も含めた幅広い労働者を対象として、能力向上を図っていくべきである。さらに、その能力が最大限発揮されるよう、労働移動の円滑化を進めることも重要である。ひいては、持続的な賃金上昇が実現できるよう、取り組んでいく必要がある。〔資料I—3—3参照〕

設備投資の伸び悩みに関しては、上記の年次経済財政報告においても、「我が国においてアニマルスピリッツが十分に発揮されていないことを示唆している」と指摘されている。企業が保有する現預金等は、コロナ禍にあっても増加を続け、令和3年度(2021年度)には300兆円を突破している。日本企業が、現状を変革しようとする野心的な意思、すなわちア

¹⁶ 20~64歳人口は、平成2年(1990年)7,610万人、令和3年(2021年)6,892万人、2065年(推計)4,189万人。

ニマルスピリッツを發揮して、人、設備等への投資を積極的に行っていくことが望ましく、政府は、そのための環境整備に努めていくべきである¹⁷。過去の建議でも指摘しているとおおり、現状維持志向を乗り越え、行動変容や適切な新陳代謝を実現するための、具体的な政策が求められる。〔資料 I—3—4 参照〕

この30年間の状況は、財政政策を含む日本の政策対応の結果でもある。この間、様々な財政措置を講じてきたにも関わらず、日本経済の成長力が全く高まらなかったという現実を真摯に受け止め、必要な規制・制度改革等とあわせて、歳出全体を通じて「アウトカム・オリエンテッド・スペンディング（成果志向の支出）」を徹底していくべきである。こうした発想に立てば、危機対応のための手厚い支援をいたずらに長く続けることもなくなるはずである。

（2）「成果志向の支出」の徹底

日本経済の長期低迷の原因は、財政出動が不十分だったからだという指摘も聞かれる。しかし、直近30年間のプライマリーバランス¹⁸対GDP比で見ると、日本は単純平均で対GDP比▲4.6%と、日本よりも成長率が高かった欧米主要国と比べて最悪の水準である。先ほど述べたとおおり名目GDPで日本に並びかけているドイツは、最近では新型コロナ対策やエネルギー価格高騰対策等によって財政状況が悪化してきているものの、それまでは健全な財政状況を維持し続けていた。このように、財政の規模と、経済の成長力とは、単純に結びつけられるものではない。〔資料 I—3—5 参照〕

欧米諸国でもリーマンショックやコロナ禍のような危機時には赤字幅を拡大させているが、その他の時期では財政状況は改善している。これに対して日本では、この30年間、一貫して赤字が継続していることが特徴

¹⁷ 円安によりコスト面で国内立地環境が改善していることや、地政学的な環境変化により世界のサプライチェーンが不安定化する中で、日本企業の国内回帰の必要性も高まっている。

¹⁸ プライマリーバランスとは、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標。税収・税外収入と、国債費（国債の元本返済や利子の支払いに充てられる費用）を除く歳出との収支のことを表す。プライマリーバランスが均衡していれば、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等で賄うことができていることとなる（ただし債務残高の実額は利払費の分だけ増加する。）。

的である。この期間の日本財政の悪化は、少子高齢化に伴う社会保障関係費の増加が主因であるが、経済対策や減税等を重ねてきたことも影響している。

日本の財政支出対 GDP 比は OECD 諸国の平均を大きく上回るペースで増加してきており、結果として財政赤字が継続し、1990 年代初頭は 200 兆円台であった債務残高は 1,000 兆円を超えるに至っている。それにも関わらず、名目 GDP はほぼ横ばいのままである。経済低迷と財政悪化が同時に進行していたということにほかならない。名目政府支出の乗数効果も、趨勢的に低下してきている。少なくとも、この間の拡張的な財政運営は、持続的な成長にはつながっていない。〔資料 I—3—6 参照〕

こうした経緯から見ても、単に財政支出を拡大することで経済成長を図ろうとしても、結果は望み難い。限られた財政資源を最適な形で配分するため、政策の優先順位付けとスクラップ・アンド・ビルドを通じて、真に効果的な施策への絞込みを行うなど、メリハリのついた予算を作成し、成果を挙げられる支出に重点化していく必要がある。

「ワイズ・スペンディング」とは、財政支出の中身を精査して、より付加価値を生み出すような支出に重点化していくことであり、「アンワイズ」な支出を特定して見直すこととセットでなければならぬことも、改めて認識する必要がある。一方的に、特定分野の支出を「ワイズ」だとする議論は、単なる歳出拡大論と変わらない。このように、「ワイズ・スペンディング」という言葉が、単に財政支出の規模を膨らませるための方便として使われかねないことには、留意が必要である。

大事なことは、歳出の中身を見直し、成果を出せるものとしていくことである。「規模ありき」ではなく、「アウトカム・オリエンテッド・スペンディング（成果志向の支出）」を徹底し、成果を検証していくべきである。

（3）GDP ギャップと財政支出

近年、GDP ギャップに着目して、「GDP ギャップを財政支出で穴埋めすべき」といった議論がなされることがある。しかしながら、過去の建議でも指摘しているように、「供給と需要の差を財政支出で埋め合わせる」

という対応では、資源の効率的な再配分を抑制し、経済の成長力を低下させてしまう。目指すべきは民間需要主導の経済成長であり、実施すべきは家計・企業の活力を引き出す政策対応である。民間需要の不足分を財政支出で補填し続けるような資金フローは望ましいものではない。財政支出の規模ばかり大きくしても、持続的な成長は実現できない。

なお、GDPギャップについては、潜在GDPをどのように推計するかという問題もある。推計主体（内閣府・日本銀行等）によって推計方法が異なるほか、推計のタイミングによっても試算結果が大きく変動する。基本的に過去のトレンドに基づく推計となっており、実現可能なGDPの最大値を推計したものではない。あくまでマクロの推計であって、業種ごとの需給動向の違いを勘案しているものではなく、仮に、個別品目の供給制約が全体のボトルネックとなるような場合でも、そうした実態は反映されない。また、コロナ禍において見られたような、過去のトレンドとは異なる形での供給力の低下も、タイムリーに反映されるわけではない。

このように、GDPギャップの推計値は幅を持って見るべきものである。経済状況の変化を判断する上で、GDPギャップの推移を一つの参考指標として用いることはあり得ても、その絶対値に基づいて財政支出の規模を判断することはそもそも馴染まないことに、留意が必要である。〔資料I—3—7参照〕

4. PDCA¹⁹の取組

予算編成においては、予算の更なる効率化に向けて、予算がどのように使われ、どのような成果をあげたかを評価・検証し、次の予算への反映等を行っていくPDCAの取組が極めて重要である。その観点から、①各府省自らが予算の使い方や資金の流れをチェックする「行政事業レビュー」の実施、②財務省の予算担当職員自らが予算執行の実態を調査する「予算執行調査」の実施などにより、予算編成や予算執行の質を高めているところである。こうしたプロセスにおいて、具体的に事業の問題点を指摘・見

¹⁹ Plan-Do-Check-Action の略。

直し・公表することを通じて、予算の透明化を図り、国民の予算・財政に対する理解・関心を高める契機とすることも重要である。〔資料Ⅰ—4—1参照〕

行政事業レビューについては、EBPM²⁰（証拠に基づく政策立案）の手法の実践に向けて、行政事業レビューシートを順次見直し、予算編成プロセスでのプラットフォームとしての活用等を進めることとされている。行政事業レビューシートの順次見直しについては、現在、全省庁の事務事業のほぼ全てをカバーする約 5,000 の行政事業レビューシートが各省庁のホームページ上で公表されているが、令和4年（2022年）においては、成果目標をより定量的・検証可能な内容に設定し、短期的、中長期的目標に分けて記載するなど、個々の予算が、成果に結びついているか検証しやすい「試行版レビューシート」が 128 シート作成されているところであり、今後作成対象を更に拡大していくべきである。また、利便性向上や記載内容の適正化、活用可能なデータの質・量の向上など、行政事業レビューシートの更なる改善が求められる。こうした取組も踏まえて、予算編成プロセスで、行政事業レビューシートをより効果的にプラットフォームとして活用できるよう、総務省行政評価局による政策評価などの取組も踏まえつつ、各省庁と内閣官房行政改革推進本部事務局とが連携し、行政事業レビューの質の向上を図ることが不可欠である。同事務局が行政事業レビューシートの作成要領等を明解に示すことにより、各省庁自らが自律的に国民に事業の実態・問題点を分かりやすく示し、財務省においても予算編成プロセスで積極的に活用し、更なる改善点を明確に示すことによって、予算の質の向上に努めるべきである。〔資料Ⅰ—4—2、3参照〕

事業の評価・検証等の担い手となる専門人材の育成も課題となる。行政事業レビューでは第三者による評価・検証等のプロセスも組み込まれているが、このような、外部からのチェックを更に強化していくことも重要である。

²⁰ Evidence Based Policy Making の略。

5. 将来世代への責任

本年5月の建議でも指摘したとおり、歴史の転換点ともなり得る世界的な環境変化が急速に進行している。今後新たに生じ得る危機に備え、レジリエンス（回復力）を高めていくため、財政余力を確保する必要性も高まっている。日本の財政が世界的に見ても最悪の状況にある中で、財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に着実に取り組むことが不可欠である。〔資料 I—5—1 参照〕

先に述べたイギリスの例が示すとおり、ひとたび経済財政運営に対する信認が低下すれば市場が急変し、経済社会に影響を与えるリスクが生じる。日本も、経済・金融・財政の脆弱^{ぜいじゃく}性を直視し、リスクの顕在化を防ぐべく、取り組んでいく必要がある。現状を放置すれば、リスクを増幅させて、それを将来世代、すなわち我々の子や孫たちの世代に引き継がせてしまうことともなりかねない。それは、責任のある財政運営とは言えない。

令和5年度（2023年度）予算編成も課題が山積しているが、特に、予算編成過程での検討事項とされた主要課題として、防衛力の強化、少子化対策・こども政策、GXへの投資がある。いずれも、日本の将来を左右する大事な課題であり、成果を挙げるために真に効果のある支出を積み上げていくことが求められる。その上で、これらの施策の充実を図るため、安易に国債発行に依存せず、安定的な財源を確保していくべきである。

〔資料 I—5—2 参照〕

経済・金融・財政の脆弱^{ぜいじゃく}性を放置し続ければ、有事において、相手国にそうした姿勢を狙われるおそれすらある。少子化の急速な進行を踏まえば、真に効果ある対策を実施することは待ったなしの課題であるが、そのための費用負担を将来世代に押しつけることは本末転倒である。また、気候変動対策についても、社会の基盤である経済や財政を犠牲にすることなく、地球環境の保全と、経済成長・財政健全化との両立を目指すことが重要である。いずれの課題も、将来世代に負担を先送りせず、財政余力・財政の持続可能性を確保するための取組とセットで対応していくべ

きものである。

政策の立案に当たり、将来世代の視点に立って検討していくべき、という考え方がある。具体的に、将来世代の視点をどのように組み込んでいくかを研究する「フューチャーデザイン」という分野があり、その考え方を取り入れて行政現場で実際に活用することで、現に住民の行動変容を実現した地方公共団体もある²¹。今後、持続可能な財政・社会保障の在り方を考えていく上でも、次の時代を担う若年世代を含めて、フューチャーデザインの考え方を活用した議論に社会各層を広く巻き込み、当事者としての関心を高めていくことが望ましく、こうした取組を具体化していく必要がある²²。〔資料 I—5—3、4 参照〕

誠に残念なことであるが、我々の世代は、このままでは、巨額の債務を将来世代に残さざるを得ない。将来世代からすると、その努力により納めた税金の使途は自ら決定することが当然であるのに、我々の世代が残した債務の償還費や利払い費の負担によって、大きく制約されてしまうのである。さらに、財政運営に対する市場からの信認が損なわれるリスクも、我々の世代から押しつけられるのである。しかも、我々の世代における政策決定に関与できないまま、一方的に、そのような影響を受けることになるのである。これは、理不尽なことではないか。

我々現役世代が当事者意識を持って、将来世代の利益に思いを致し、責任ある経済財政運営を取り戻さなければならない。

長期低迷から脱却し、日本経済の成長力を高めるためにも、成果志向の支出を徹底する。日本が抱える脆弱^{ぜいじゃく}性・リスクを放置せず、解消に向けて取り組む。市場の信認をしっかりと確保し続ける。そして、持続可能な財政・社会保障を将来に引き継いでいく。このように、今後の財政運営は、

²¹ 岩手県矢巾町では、維持困難になりつつある水道事業のワークショップにフューチャーデザインを用いたところ、住民側が自ら水道料金の値上げを提案し、町は平成 30 年度（2018 年度）から 6%の料金値上げを実施した。

²² 情報発信の充実や、財政教育との連携などが考えられる。議論の材料として、財政の長期推計を行うことが必要との指摘もあった。

将来世代への責任を果たし得るものとしていくべきである。

現在、日本の債務残高対 GDP 比は、既に述べたとおりイギリスを大きく上回っているばかりか、まさに世界最悪の水準となっている²³。これを将来に向けて安定的に引き下げていくための重要な条件を整えるべく、まずは、2025 年度のプライマリーバランス黒字化目標の確実な達成に向けて取り組む必要がある。〔資料 I—5—5 参照〕

²³ IMF 統計で令和 2 年（2020 年）の債務残高対 GDP 比が比較可能な 185 カ国・地域のうち、日本（259.4%）は最悪の 185 位。なお、184 位のギリシャ（212.4%）とも大きく差が開いている。

Ⅱ 令和5年度（2023年度）予算編成の課題

1. 社会保障～ウィズコロナへの移行と全世代型への制度改革

（1）「全世代型」で目指すもの

これまで、約15年間にわたり、「全世代型」の社会保障制度の構築が提唱されてきた。「社会保障国民会議最終報告」²⁴において「全ての国民が参加し支える、国民の信頼に足る社会保障」と掲げたことに端を発し、「社会保障制度改革国民会議報告書」²⁵では、「すべての世代を対象とし、すべての世代が相互に支え合う仕組み」として具体策に踏み込んだ。

「全世代型」とは何か。「全世代型」の社会保障とは、能力に応じて負担し、必要に応じて給付し、持続可能な制度を次世代に伝える枠組みである。こうした考え方の下で、給付と負担の不均衡の是正に向けた取組が行われ、特に第二次安倍政権発足以降、社会保障・税一体改革が着実に進められてきた。

しかし、現行制度が「全世代型」に近づいたと言え、そうは言い難い部分が多く残っていると云わざるを得ない。

医療費の窓口負担や高額療養費を始め、年齢に着目した負担の差が多く残っている。健保組合の保険料負担を始め、負担が負担能力の多寡に対応していない。さらに、負担能力を見る上でも、高齢世代の稼得・保有が多い金融所得・資産に着目していない。事業主や企業の負担の在り方について、更に検討を進める必要がある。少子化対策の観点から必要な支援の検討が求められる。給付を効率的・効果的なものとするために、医療提供体制の見直しや、給付範囲の見直しも進めなければならない。

このように、「能力に応じて負担し、必要に応じて給付し、持続可能な制度を次世代に伝える」という社会保障の基本中の基本の考え方がまだまだ徹底されていない部分が目立っており、こうした改革に取り組むことが急務である。〔資料Ⅱ－1－1、2参照〕

²⁴ 平成20年（2008年）11月4日

²⁵ 平成25年（2013年）8月6日

この中で、経済全体の負担能力に比して給付費の膨張は続き、少子化は加速している。コロナ禍により議論が停滞し、さらに、医療供給体制を始め、制度の弱点が露呈している。

特に、今後3年間は後期高齢者が急増して、このままでは給付費の増加に伴い現役世代の大幅な負担の増加が免れない。一方で、コロナ禍で少子化が加速して人口減少が推計より7年程度前倒しされている状況にある。こうした中、「経済財政運営と改革の基本方針2022」²⁶(以下「骨太2022」という。)では、全世代型社会保障の構築の取組として、現役世代の負担上昇の抑制を図る方針を掲げている。

今まさに、ウィズコロナに移行する中で、改めて、給付は高齢者中心、負担は現役世代中心というこれまでの社会保障の構造を見直し、全世代型で持続可能な制度を構築するための取組を加速すべき時である。〔資料Ⅱ-1-3参照〕

(2) ウィズコロナへの移行

① 第7波への対応とウィズコロナへの移行

本年9月、政府は「With コロナに向けた政策の考え方」²⁷を決定した。この中で「オミクロン株については、若者の重症化リスクは低く、大部分の人は感染しても軽症で入院を要することはない。一方で、高齢者のリスクは引き続き高い」とされ、これらを踏まえ「With コロナ（新型コロナとの併存）」に向けた新たな段階に移行することとされた。

実際、この夏のいわゆる「第7波」では、新型コロナの感染者数は大きく増加したものの、重症者数は過去の感染拡大期に比べて少なかった。

〔資料Ⅱ-1-4参照〕

また、他の疾病との比較では、ワクチンと治療薬の普及状況が重要である。この点、我が国のワクチン接種は足もとにおいても大きく進捗しており、諸外国に比べて、接種の対象年齢が広く、人口当たり接種回数が大きく伸びている。治療薬については、複数の医薬品が薬事承認を経て一般流通しており、幅広い患者に対応している。〔資料Ⅱ-1-5参照〕

²⁶ 令和4年(2022年)6月7日閣議決定

²⁷ 令和4年(2022年)9月8日新型コロナウイルス感染症対策本部決定

こうした状況を踏まえ、政府においては、第7波では新たな行動制限を行わず、感染拡大防止と社会経済活動の両立を図る方針で対応が行われた。また、前述の「With コロナに向けた政策の考え方」においては、感染者の発生届の全数届出の見直しなどが決定され、さらに、医療費等への公的支援の在り方について、自宅療養者の外出自粛の在り方、治療薬の普及の状況などの状況を踏まえつつ、他の疾病との公平を確保する観点から、引き続き検討することとされた。〔資料Ⅱ－1－6参照〕

本年7月の新型コロナウイルス感染症対策アドバイザリーボード事務局提出資料では、本年初めの第6波（BA.1及びBA.2の流行期）では、高齢者の重症化率及び致死率は季節性インフルエンザより高い数値であったが、本年9月の新型コロナウイルス感染症対策分科会に提出された大阪府のデータによると、第7波（BA.4及びBA.5の流行期）では、重症化率及び致死率ともに先のアドバイザリーボードに提出された季節性インフルエンザのデータより低い数値が報告されている。

また、10月の東京都新型コロナウイルス感染症モニタリング会議資料においても、第7波は過去の波と比較して、死亡率が低く、約3割が新型コロナ以外の原因で亡くなっていると報告されている。

このように、季節性インフルエンザとの比較も含め様々なデータが示されており、新型コロナの性質の変化に応じ、平時と有事の対策の在り方の違いも踏まえて、今後の対策を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－1－4参照〕

② 新型コロナに伴う医療関係の特例的な支援

新型コロナについて、これまで医療提供体制のために主なものだけで17兆円程度の国費による支援が措置されてきた。まずは、新型コロナの性質の変化に照らして、足もとにおいて、これだけの規模の支出が目的に比して必要なのか、適切なのか、十分な検証が必要である。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

ア) 病床確保料

病床確保料については、本年10月以降、原則として、医療機関の収入額がコロナ禍前の診療収入額の1.1倍を超える場合は病床確保料を縮減するべく、見直しを実施した。

そうした中でも、1日当たり最大40万円を上回る病床確保料は、平時の診療収益に比べて2倍から12倍を支払っている計算になる。新型コロナのための空床確保が通常医療を圧迫しているとの指摘も見られ、通常診療との公平性も考えれば、制度の在り方や支援額の水準について、更なる見直しが必要と考えられる。〔資料Ⅱ－1－8参照〕

なお、本年10月に国会に提出された感染症法²⁸の改正案では、感染症発生時の医療機関の病床確保について、都道府県との協定締結の協議に応じる義務を課し、実際の発生時には協定に則った対応を行う勧告・指示・公表等の措置が講じられることとしている。〔資料Ⅱ－1－9参照〕

イ) 発熱外来に対する診療報酬上の特例措置

新型コロナ疑い患者への外来診療については、感染拡大当初（令和2年（2020年）4月）に診療報酬上の特例的評価を行うこととした。

その後、診療・検査医療機関（発熱外来）の公表が進まない中、令和3年（2021年）9月末から地方公共団体ホームページでの公表を要件として追加の特例評価を行うこととなり、初診時に5,500円の医療費が加算されている。発熱外来の公表は足もとで91%²⁹に達しているが、引き続き要件を見直しながら、特例措置が継続している。

令和4年度（2022年度）の発熱外来に関する診療報酬の特例は、一定の仮定を置いて推計すると、0.3兆円程度と推計される³⁰。加えて、この診療報酬の特例に伴い、患者の窓口負担もその分多く負担させられていることも忘れてはならない。〔資料Ⅱ－1－10参照〕

ウ) ワクチン接種費用・接種体制確保

²⁸ 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第114号）

²⁹ 令和4年（2022年）10月26日時点

³⁰ 発熱外来について算定実績が示されている令和3年（2021年）1～5月のデータと令和4年度（2022年度）の足もとまでのPCR検査数の実績を使用して一定の仮定を置いて推計したものの。

昨年夏は、アルファ株に続くデルタ株の感染拡大の中で、多くの国民を対象に短期間で2回の接種を行う必要があったこと、接種体制を急速に拡大する必要があったことから、異例の対応を行い、令和3年度（2021年度）においてワクチン接種費用・接種体制確保のために、総額約2.3兆円という多額の予算措置が講じられた。

費用の内訳としては、ワクチン代（単純計算で2,725円³¹）のほか、診療所等に対する接種費用のための負担金（接種1回当たり2,070円）、地方公共団体の集団接種体制確保のための会場借上げ等のワクチン接種体制確保補助金、診療所等における個別接種促進のための支援等であり、1回当たりの接種費用の平均は約9,600円となっている。

このうち、ワクチン接種体制確保補助金は、集団接種会場の借上げや運営、医師等を確保する経費、診療所等における接種体制の確保に必要な経費に対して補助することができるものであるが、その要綱上、補助対象経費の範囲について何ら制限を設けておらず、医師等の人件費単価を上乗せする場合にも上限が設定されていない。

その結果、一部の地域で医師の獲得競争が激化し、通常の子防接種委託単価（東京都1時間当たり：医師7,550円、看護師2,760円、事務員1,560円）の3倍を超える事例が報じられている。また、通常の子種費用2,070円に加えて回数当たり数千円の上乗せをしている地方公共団体もあることから、人口一人当たりの補助金使用額に大きな差が生じている事例があり、最大の地方公共団体では最小の地方公共団体の約24倍となっている。

このように、地方公共団体毎に独自に助成基準を決めることとなると、いたずらに人件費の高騰を招きかねず、人件費単価について上限を設けるべきである。また、その他の経費についても、用途を明らかにした上で、内容を見直す必要がある。〔資料Ⅱ－1－12、13参照〕

これまで、国際的なワクチン獲得競争の中で接種に支障が生じないよう多くのワクチンを確保してきた。その結果、契約数量から、接種済回数分、キャンセル分及び海外供与分を差し引いた数量は約4.6億回（金額換

³¹ ワクチン代の2,725円は、総購入金額2.4兆円を総確保回数8.8億回で除して算出。

算で約 1.2 兆円) となっている。このうち、ファイザー社及びモデルナ社製のワクチンについては、約 1 億人を対象に本年度末にかけてオミクロン株対応ワクチンの接種に活用されることとなっている。ワクチンには使用期限もあることから、今後は、新型コロナの性質、国民の接種行動の変化等も見極めつつ、効率的な調達と実効的な使用に努めることが必要である。〔資料Ⅱ－1－15 参照〕

これまで、新型コロナのワクチン接種は予防接種法³²上の特例臨時接種³³として位置付けられ、接種に係る費用について全額国費による対応を行ってきた。まずは、足もとで行われているオミクロン株対応ワクチンの接種について希望するすべての対象者が年内に接種を受けられるよう支援していくことが重要である。

その上で、新型コロナの性質の変化を適切に評価し、他の感染症とのバランス等もみながら、予防接種法上の位置付けについて検討を行っていくべきである。

エ) 治療薬

これまでは新しい治療薬が薬事承認される度に感染拡大に備えて大量に購入してきているが、足もとでは治療薬の 8 割程度が残っており、これらは順次使用期限が到来する。今後、まずは、他の疾病との公平性や効率的な流通を確保する観点から、薬事承認がされた治療薬については、早期の薬価収載を行うことが必要である。

また、新たに治療薬を購入する場合には、早期の薬価収載を求めるとともに、現場での有効性の検証や、併用禁忌が少ないなどの使いやすさも見極めつつ、一度に大量に購入するのではなく、薬価収載までに必要な数量を段階的に購入するようすべきである。〔資料Ⅱ－1－16 参照〕

オ) 抗原定性検査キット

³² 昭和 23 年法律第 68 号

³³ 新型コロナは、予防接種法上、まん延予防上緊急の必要があると認められるものとされており、ワクチンの接種は特例臨時接種に位置付けられ、予防接種に要する費用については、全額国庫負担とされている。

抗原定性検査キットについては、感染拡大時の需給のひっ迫に備えて、本年1月に一定期間経過後の在庫を買い取ることを前提に約2.1億回の増産要請を行ったが、第7波において市場で購入されたのは約0.9億回にとどまった。結果として、合計約1.1億回を国が買い取り、発熱外来や高齢者施設等に無料配布することとなった。こうした中で、本年8月にさらに約1.4億回の増産要請を行っている。

この仕組みは、買取り後に活用するための追加配送コストや、使用期限切れによる処分、自ら調達した者との公平性等の観点を踏まえると持続的ではない。今後は、関係機関・国民に事前の用意を呼びかけるとともに、民間ベースでの安定供給に移行させるべきである。〔資料Ⅱ－1－17 参照〕

カ) ワクチン・治療薬等の研究開発

「国産ワクチン」の開発支援として、ワクチン生産体制等緊急整備基金(5,139億円)を造成し、5社の大規模臨床試験等の実施費用について支援してきているが、1社は開発を中止し、4社も開発には至っていない。ワクチン開発については、多額の費用と一定の期間が必要なことから国内市場だけで採算をとることは難しい一方、グローバル市場は欧米4～5社の寡占状況となっている。新型コロナウイルスワクチンの開発を行っている国内ワクチンメーカーの売上げ(ワクチン以外を含む)に比べ、海外の主要ワクチンメーカーの売上げは、多くの場合1ケタ以上の差があり、こうしたグローバル市場における企業規模の問題についても考えていく必要がある。

こうした現状を踏まえれば、ワクチン開発の支援に当たっては、各企業の人材、規模、海外企業との連携も含め、研究開発能力があるか十分チェックすべきである。〔資料Ⅱ－1－18、19 参照〕

医療分野の研究開発については、令和2年度(2020年度)以降、各省庁がワクチン・治療薬の開発・実用化のため、多額の関連予算を計上してきた。他方、一部の支援については他の支援と内容が重複しているなど、今後、役割を整理した上で、個々に必要性を判断すべきである。また、国

費のみに拠出を求めるのではなく、研究成果により受益する可能性がある民間企業に拠出を求める枠組みについても検討が必要である。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

平成 27 年（2015 年）に、医療分野の研究開発及びその環境の整備の実施、助成等の業務を行うため、AMED（日本医療研究開発機構）が設置され、医療分野の研究開発における「研究費等のワンストップサービス化」と「基礎から実用化までの一貫した研究管理」を行うため、それまで文部科学省、厚生労働省、経済産業省等に計上されてきた医療分野の研究開発に関する「予算の集約と一体的な実行」を行うこととされた。

他方、依然として、各省研究機関（国立高度専門医療研究センター、医薬基盤・健康・栄養研究所、国立感染症研究所等）を通じた研究や各省による研究も維持され、一部には類似の事業が存在するなど、必ずしも一元的な予算配分がなされているとは言い切れない。AMED と各省研究機関、各省による研究の役割分担を明確に整理する必要がある。〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

（3）こども・子育て

① こども・子育て支援の現状

我が国の年間出生数は、新型コロナの影響もあり、平成 28 年（2016 年）に史上初めて 100 万人を割ってからわずか 5 年で昨年（令和 3 年（2021 年））は 81.2 万人³⁴まで大幅に減少し、出生数が平成 29 年（2017 年）の将来推計人口よりも 7 年程度前倒しされて減少するなど、危機的な状況にある。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

直近の「出生動向基本調査（令和 3 年（2021 年））」（国立社会保障・人口問題研究所）によれば、大卒女性の出生こども数は回復した一方で、中学・高校・専修学校・短大・高専卒女性の出生こども数は減少傾向が続いている³⁵。〔資料Ⅱ－1－23 参照〕

³⁴ 日本における日本人の出生数。なお、日本における外国人の出生数は 1.8 万人、外国における日本人の出生数は 1.1 万人。

³⁵ 上記のほか、未婚者のうち「いずれ結婚するつもり」と回答した者の割合が低下している。また、「夫婦の平均予定子ども数」は横ばい（2.01→2.01）である一方、「未婚者の平均希望子ども数」が低下している（2.02→1.79）。

我が国の「家族関係社会支出対 GDP 比」は、近年、消費税財源等を活用し、保育の受け皿拡大や幼児教育・保育の無償化（3～5歳）などを実施してきたことにより、大きく増加し、OECD 平均に近づいてきている。また、こども一人当たりで見れば、OECD 平均を上回る。〔資料Ⅱ－1－24 参照〕

こうしたこども・子育て支援策の充実については、近年の育児休業等の両立支援に関する制度改正等とあわせ、その政策効果が一部現れつつある可能性もあるが、出生数の大幅な減少という全体の傾向を変えるには至っていない。

また、幼児教育・保育の無償化などにより支援を充実してきた3歳以上に比べて、0～2歳児の6割が未就園であるほか、育児休業給付は就業継続者のうち雇用保険の被保険者にしか適用されないことなどを背景として、現行制度では、低年齢期（0～2歳）の支援が相対的に手薄となっている。〔資料Ⅱ－1－25 参照〕

② こども・子育て支援の充実

「少子化社会対策大綱」³⁶においては、若い世代が、希望する時期に結婚でき、かつ希望するタイミングで希望する数の子供を持てる社会をつくることを目的として、若い世代が将来に展望を持てる雇用環境等の整備を始めとした総合的な少子化対策をまとめている。〔資料Ⅱ－1－26 参照〕

こうした社会の実現に当たり、障壁となっている制度等の見直しを包括的に検討し、必要な措置を早急に講じる必要がある。そうした包括的な対応を行う中で、財政面での対応が必要な二つの課題については、以下のとおり考えられる。

ア) 非正規雇用を始めとする働き方をめぐる課題への対応

第一の課題は、結婚・子育て世代が将来にわたる展望を描ける環境をつくる観点から、非正規雇用を始めとする働き方をめぐる課題へ対応する

³⁶ 令和2年（2020年）5月29日閣議決定

ことである。

非正規雇用には、賃金が低い、能力開発機会が乏しい、福利厚生等が不十分等の課題があり、若者・子育て世代の男性の有配偶率を見ると、非正規は正規の3分の1程度であり、非正規で働く若者男性の3割弱が本意非正規とされている。〔資料Ⅱ－1－27 参照〕

出産後に就業を継続する女性は約7割であり、うち正社員は8割を超えているのに対し、パート等の非正規雇用労働者では4割、その育休の取得率は2割にとどまっている³⁷。若年女性の正規化の動きは、男性と比べて弱くなっている。〔資料Ⅱ－1－28 参照〕

結婚・子育て世代にとって、安定した雇用の確保は、将来展望を描く際の基礎である。これまでも様々な対策が講じられてきているが、未婚者の生涯の結婚意思に低下が見られることや未婚者の平均希望子ども数が低下している傾向等もふまえ、対策を更に強化する必要がある。具体的には、同一労働・同一賃金の徹底等を行うこととあわせ、雇用保険（雇用のセーフティネット）の仕組みが働き方に対して中立的なものとなるよう、非正規雇用も幅広く対象にする必要がある。

また、希望する雇用者の「正規化」を促進するため、より専門性の高い教育訓練やインセンティブ付けを強化するとともに、非正規雇用の女性が出産を機に退職せず働き続けられるよう、育児休業を取得できるようにすることが重要である。

雇用保険については、現状、所定労働時間が週20時間以上である雇用者を対象としているが、その適用拡大に向け、失業等給付、雇用保険二事業及び育児休業給付におけるそれぞれの給付の趣旨や保険料負担の在り方を含め、具体的な検討を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

イ) 多様化する子育て家庭の様々なニーズへの対応

³⁷ 出産後に就業継続する女性の割合は全体として近年上昇傾向にある。正規職員は60.3%（こどもの出生年：平成17年（2005年）～平成21年（2009年））から83.4%（同：平成27年（2015年）～令和元年（2019年））に、パート等の非正規労働者は18.7%（同：平成17年（2005年）～平成21年（2009年））から40.3%（同：平成27年（2015年）～令和元年（2019年））に、それぞれ上昇している。

第二の課題は、経済的支援や心理的・肉体的負担の軽減等、多様化する子育て家庭の様々なニーズに応えることである。支援が手薄な低年齢期（0～2歳）に対する支援を充実することで、幼児教育・保育の無償化などにより抜本的に支援策が拡充されてきた就学・就園期（3～5歳）以降に接続し、切れ目のない支援を実現することができる。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

こうした課題の解決に向けて、全世代型社会保障構築会議³⁸においては、伴走型相談支援の充実や妊娠・出産期における支援の充実、育児休業期における給付の拡充など、親の働き方に関わらない子どもの年齢に応じた切れ目のない支援強化の在り方について、検討が進められている。

経済的支援を強化するに当たっては、財政措置の効果を最大化する制度改正をあわせて行うことが重要である。こうした観点から、現在検討されている、育休後に円滑に働くための保育入所予約の仕組み（利用開始希望時期を予め相談して保育の枠の確保）、子育て世帯の長時間労働の是正に向けた育児・介護休業法³⁹における規制対応などの着実な対応を求めたい。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

また、経済的支援に関しては、本年10月の総合経済対策に基づき、令和4年度（2022年度）第2次補正予算（案）において、妊娠時から出産・子育てまで一貫した伴走型相談支援と経済的支援（妊娠届出時・出生届出時に計10万円相当）を一体として実施する事業（出産・子育て応援交付金）を創設し、前倒しで実施することとしている。

伴走型相談支援は、核家族化や地域のつながりの希薄化が進む中で、産後の孤独・孤立や育児への負担等を抱える子育て世帯を支援することを目的としており、様々な子育て支援策の基盤となるものである。全国の地方公共団体で早急に体制整備が行われ、妊婦・子育て世帯の多様なニーズに対応した必要なサービスの紹介等が着実に行われるようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－32 参照〕

³⁸ 「全世代型社会保障構築会議の開催について」（令和4年（2022年）1月28日全世代型社会保障構築本部決定）参照。

³⁹ 育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律（平成3年法律第76号）

また、令和5年度（2023年度）予算では、出産費用が年々上昇している状況を踏まえ、出産育児一時金の大幅な増額を図ることとしている。もとより、出産育児一時金の引上げによって必要以上の値上げが行われたり、意図しないサービス付加が生じたりすることは適切ではない。そのため、出産育児一時金の引上げに当たっては、妊婦の方々が、予め費用やサービスを踏まえて適切に医療機関を選択できる環境を整備することが重要であり、出産費用等に関する情報を「見える化」するための方策等についての検討もあわせて進めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－33参照〕

これらの支援策に加えて、全ての妊産婦・子育て世帯への支援として、未就園児の一時預かり等を充実させることが検討されているほか、仕事と子育ての両立支援として、短時間勤務を選択しやすくするための方策（育児期間中の所得補償の仕組みの構築）や現行の育児休業給付制度がカバーしていない層への支援（自営業者、出産退職者等）についての検討も行われている。全体として効果的な支援策となるよう具体的な制度設計をしていく必要がある。

ウ) 今後の進め方

若い世代が希望する時期に結婚し、希望する数のこどもを持てる社会を作ることは、個々人の幸福度を高めるとともに、将来の我が国の支え手を確保し、社会保障制度を持続可能なものとするなどにより、社会全体の幸福度を高めることにつながる。出生数の減少が危機的な状況にあることに鑑みれば、包括的な少子化対策を早急に実施すべきである。

少子化社会対策は、若い世代にどう受け止められるかという点が、その政策効果に大きな影響を与え得る。子育て世代の様々な感覚に寄り添ったきめ細かな制度設計やメッセージの発信のほか、子育て世帯からのフィードバックを制度改善に反映させる努力を継続的に行っていくことが重要である。

こども政策の充実を図り、強力に進めていくために必要な安定的な財源の確保については、国民各層の理解を得ながら、社会全体での費用負担の在り方を含め幅広く検討を進める必要がある。令和5年度（2023年度）

予算において措置予定の出産・子育て応援交付金、出産育児一時金等についても、こどもに負担を先送りすることないように、安定的な財源を確保すべきである。包括的な少子化対策を実施する際の安定財源の確保に当たっては、骨太 2022 にあるように、企業を含め社会・経済の参加者全体が連帯し、公平な立場で、広く負担する新たな枠組みについても検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－34 参照〕

（4）医療

① 我が国の医療保険制度の特徴と課題

我が国の医療保険制度においては、国民皆保険、フリーアクセス、自由開業医制、出来高払いの四つの大きな特徴がある。患者負担が相対的に低く抑えられ、医療機関側には患者数や診療行為数を増やす方向に対して経営的誘因が生じており、医療資源やそれを支える財源の有限性への認識やコスト意識が醸成されにくく、病床数などの医療提供体制側の供給要因により医療費の増大を招きやすい構造になっている。〔資料Ⅱ－1－35 参照〕

主要国の医療保険制度を比較すると、それぞれの国でこの四つの要素に何らかの制約がかけられている例が多くみられる。例えば、フランスでは国によって認定を受けた専門診療科ごとに、実施できる医療行為が限定されている。また、イギリスでは緊急の場合以外は予め登録した診療所の家庭医（GP）による診療が必要となっている。報酬の払い方についても、国による違いが見られる。〔資料Ⅱ－1－36 参照〕

日本の医療保険制度は、患者側が受診コストを意識しづらく、医療機関側は患者数・診療行為数が増えるほど収入が増えるという構造の中で、マクロ面でも年金と異なり、高齢化・人口減少に伴って給付水準を自動的に調整する仕組みがない。

こうした中で、我が国の保健医療支出⁴⁰（Health Expenditure）対 GDP 比は、高齢化の進展と高齢者医療における公費負担など年齢に着目した制度的な増加要因もあり、OECD で 5 番目に高く、政府支出に占める公

⁴⁰ 入院、外来、介護（Long-term Care）、医薬品、予防、制度の事務費用を含む。

的医療費の割合は OECD で 2 番目に高い状況にある。

OECD 諸国ではリーマンショック以降の保健医療支出の対 GDP 比は安定的であることを踏まえれば、少なくとも我が国でも保健医療支出の伸びが経済成長率と乖離^{かいり}しないことを一つのメルクマールとし、乖離^{かいり}が生じた際にはそれを調整する方向で議論を深めるべきである。〔資料Ⅱ－1－37 参照〕

② 「負担能力に応じた負担」に向けて

こうした中で医療保険における喫緊の課題の一つは、現役世代の負担上昇の抑制を図りつつ、「負担能力に応じた負担」を実現することである。現行では、後期高齢者の医療費は若人の 4 倍を超える一方、保険料負担は約 3 分の 1 という低い水準となっている。足もとの後期高齢者の増加に伴い、現行の仕組みでは、現役世代の負担が急増する。高齢者に関する医療保険の仕組みについて、「全世代型」を目指す観点から、負担能力に応じた負担に向けた見直しを徹底してスピーディーに実現する必要がある。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

現行の後期高齢者医療制度において高齢者が保険料で賄う割合（高齢者負担率）は、「給付費の 1 割」にほぼ固定されている⁴¹。そのため、制度創設時と比べ、現役世代一人当たりの後期高齢者医療支援金は 1.7 倍の水準へと大きく増加している一方、後期高齢者一人当たりの保険料は 1.2 倍の水準にとどまっており、現行の後期高齢者医療制度の負担設定は「全世代型」とはいえない仕組みになっている。

「全世代型」への転換に向け、世代間の公平性を保つためにも、あらゆる制度において、制度当初から人口構成変化に耐え得る制度設計を行うことが重要である。介護保険においては、制度改正当初から、高齢者と現役世代の保険料負担を一人当たり伸び率が同じになるように単純に人口比で設定している⁴²。持続可能な仕組みとするために、介護保険を参考

⁴¹ 後期高齢者の給付を支える財政構造は、公費が約 5 割、現役世代（74 歳以下）の後期高齢者支援金が約 4 割を負担している。

⁴² 介護保険では、3 年に 1 回、現役世代である第 1 号被保険者と高齢者である第 2 号被保険者の人口比に応じて負担が見直されている。後期高齢者医療制度では、2 年に 1 回、現役世代の人口減少による給付費の増加を後期高齢者と現役世代で折半する仕組みとなっている。

に、現役世代の一人当たりの支援金の伸びを一人当たりの後期高齢者の保険料の伸びの水準まで抑える制度改正が早急に必要である。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

また、被用者保険の保険者間では保険料率に大きな差が生じている。所属する会社ごとに公的医療保険の保険料率が大きく異なるというのは、公平性の観点から問題である。そのため、被用者保険者間の格差是正に向け、現行は前期高齢者の加入者数に応じた調整となっている前期高齢者納付金について、後期高齢者支援金の仕組みと同様、報酬水準に応じた調整に移行すべきである。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

③ 医療費の在り方

ア) 医療費の動向と医療機関の経営実態

コロナ禍により、令和2年度(2020年度)の医療費は対前年度比▲3.1%であったが、令和3年度(2021年度)は同+4.6%となり、コロナ禍前の医療費水準を回復している。

その際、受診延べ日数は減少する一方で、1日当たり医療費が大幅に増加していることに留意が必要である。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

一定の仮定を置いて大胆に試算すれば、令和4年度(2022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、令和3年度(2021年度)の実績から推計した補助金収入を足した計数は49兆円程度と見込まれ、医療機関の経営は近年になく好調となることが窺える。新型コロナの性質が変化している中で、既にコロナ禍前の報酬水準を回復している医療機関に対し、令和4年度(2022年度)に補助金と診療報酬の特例で年間4兆円程度の莫大な予算を用いて支援することとなる見込みである。〔資料Ⅱ－1－42 参照〕

直近の各月の診療報酬点数の集計を見ても、前年度と比べて堅調な伸び率を確保している。

少なくとも医療機関の経営支援の観点からは、特例的な補助金や診療報酬は継続する理由の説明が困難な状況にあり、個々の項目ごとに早急に縮小、廃止を検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－43 参照〕

国公立病院の収益状況を見ると、病床確保料等の異例の措置により、令和2年度（2020年度）以降大きく改善しており、マクロで見れば多額の積立金が蓄積されている状態にある。国立病院機構等の独立行政法人の中期目標の期間の最後の事業年度に有する積立金は、次の中期目標の期間の業務の財源に充てるものを除き、関連法令に基づき、国庫への納付が求められている。〔資料Ⅱ－1－44 参照〕

イ) リフィル処方箋

令和4年度（2022年度）診療報酬改定における財務大臣・厚生労働大臣合意では、リフィル処方箋の導入・活用促進による医療費効率化効果を改定率換算で▲0.1%（医療費470億円程度）と見込んでいるが、その早急な検証が必要である⁴³。制度の普及促進に向けて周知・広報を図るべきであり、あわせて、積極的な取組を行う保険者を各種インセンティブ措置により評価していくべきである。〔資料Ⅱ－1－45 参照〕

ウ) 毎年薬価改定

既存薬価の改定率は例年マイナスとなっているが、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、経済成長を上回って、増加傾向が続いている。また、高齢化の進展に伴い、今後、更なる薬剤費の増加も見込まれているところである。さらに、薬剤費には計上されていない部分で、新型コロナのためにワクチンを含む医薬品の購入に対し、多額の予算措置がなされている。〔資料Ⅱ－1－46 参照〕

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。ただし、初回の毎年改定となった当該改定においては、平均乖離^{かいり}率8%の0.625倍（乖離率5%）を超える、価格乖離^{かいり}の大きな品目に限定して対象とすることとされ、結果として、改定対象品目数が約7割にとどまった。令和3年度（2021年度）においても医薬品市場は拡大しているとの指摘もあり、令和5年度（2023

⁴³ 一般社団法人日本保険薬局協会の調査（令和4年（2022年）6月。回答期間：令和4年（2022年）5月24日～6月6日）におけるリフィル処方箋の受付割合（0.053%）を基に単純計算すると年間▲20億円程度（改定率換算で▲0.005%程度）の医療費削減効果にとどまる。

年度) 薬価改定については、物価高における国民の負担軽減の観点から、対象品目を広げ、完全実施を実現すべきである。

アメリカでも、従来、製薬会社が自由に価格設定可能とされてきたが、物価上昇の中で国民負担を軽減するため、特例的に医療保険(メディケア)の薬価を引き下げる法案を成立させた。〔資料Ⅱ－1－48 参照〕

また、調整幅の在り方については、令和4年度(2022年度)診療報酬改定における財務大臣・厚生労働大臣合意において、引き続き検討することとされた。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^{かさ}上げしていることは妥当ではない。可及的速やかに、廃止を含めて制度の在り方を見直し、少なくとも段階的縮小を実現すべきである。〔資料Ⅱ－1－49 参照〕

令和3年度(2021年度)薬価改定では、既収載品目の算定ルールのうち、実勢価改定と連動してその影響が補正されるものを適用し、それ以外のは適用しなかったが、「令和3年度薬価改定の骨子」⁴⁴において「今後の薬価改定に向け、...既収載品目に係る算定ルールの適用の可否等も含め検討を行う」とされた。

毎年薬価改定が行われる中で、2年に1度しか適用されないルールがあるのは説明が困難である。例えば、不採算品再算定の適用により不採算品への対応が考えられるほか、新薬創出・適用外薬解消等促進加算の控除などについては、収載のタイミングによる不公平も生じるものである。こうしたことから、令和5年度(2023年度)薬価改定では、実勢価改定と連動しない算定ルールについても全て適用すべきである。〔資料Ⅱ－1－50 参照〕

エ) 既存医薬品の保険給付範囲

高額・有効な医薬品を一定程度公的保険に取り込みつつ、制度の持続可能性を確保していくためには、既存医薬品の保険給付範囲の在り方を検

⁴⁴ 令和2年(2020年)12月18日中央社会保険医療協議会了承

討する必要がある。

既存医薬品の保険給付範囲を見直す際の手法としては、①OTC 類似医薬品等の保険給付範囲からの除外、②医薬品を保険収載したまま、患者負担を含めた薬剤費等に応じた保険給付範囲の縮小が考えられる。①の場合には、保険外併用療養費制度に新たな類型を設けて、技術料は保険適用のままで医薬品だけ全額自己負担とするなどの対応が必要となる。②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－1－51 参照〕

オ) イノベーションの促進

イノベーションの促進の観点から、現行の薬価制度において、真にイノベーションの推進に資すると認められる画期的な新薬については、薬価収載時に最大 120%の加算が得られ、後発品が上市されるまでの間（又は 15 年間）は一定の要件の下で加算後の薬価が維持される枠組みが設けられている。また、本年 10 月に決定した総合経済対策において、創薬支援などの対策も措置することとしている。薬価制度の検討に当たっては、引き続き、「国民皆保険の持続性」と「イノベーションの推進」を両立する観点が重要である⁴⁵。〔資料Ⅱ－1－52 参照〕

④ 医療提供体制

ア) 効果的・効率的な医療提供体制

患者の高齢者が進んで疾病を持つ者が増える一方で、人口減少により医療資源となる人材が先細る中で、効果的・効率的な医療提供を行う体制を実現することは、医療制度改革の最重要課題といえる。

これまで、地域医療構想、地域包括ケアが法律に位置付けられており、今後、後期高齢者が急速に増加することを踏まえ、当初の構想を早急に実現すべきである。

⁴⁵ イノベーションの促進については、薬価制度のみならず、グローバル市場における企業規模の問題のほか、流通、医薬品メーカーのビジネスモデル、産業構造上の課題も含まれるため、社会保障の範疇を超えた、総合的な検討が必要である。

さらに、これらを各地域で機能させるには、診療所等の外来の機能分担も不可避であり、「かかりつけ医機能」を有する医療機関の機能を明確化、法制化し、機能発揮を促す必要がある。〔資料Ⅱ－1－53 参照〕

イ) 地域医療構想

これまで、当審議会の建議では、我が国の医療提供体制の課題として、医療機関の適切な役割分担、医療機能の分化・連携等が十分に行われていないことや、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」の存在等を指摘してきた。コロナ禍では、まさにこうした課題が表面化した結果、既存の体制は感染者数の増加に対応しきれず、多額の国費を投入して病床を確保する必要が生じたほか、一部の地域では医療崩壊を招いたとの批判もあった。これらは、医療提供体制の効率化に向けた取組が十分でなかった下で、起こるべくして起きた結果とも言えよう。

歴史を振り返ると、我が国の医療提供体制は、欧州各国とは異なり、個人の開業医が発展した民間病院を中心に整備されてきた。このことが、国の主導で医療資源の適正配置を進めてきた諸外国とは異なり、人口当たり病院数・病床数は多いが、病院・病床当たりの医療従事者数が手薄という、我が国の医療資源散在の一因となっている。〔資料Ⅱ－1－54 参照〕

地域医療構想は、各地域における令和7年（2025年）の医療需要と病床の必要量について、医療機能（高度急性期・急性期・回復期・慢性期）ごとに推計し、各構想区域に設置された「地域医療構想調整会議」において、病床の機能分化・連携に向けた協議を実施する枠組みである。〔資料Ⅱ－1－55 参照〕

令和3年（2021年）の病床機能報告の結果を見ると、令和7年（2025年）時点の医療機能毎の病床の必要量と見込みの間にはギャップがある状態であり、取組の状況は^{はかばか}捗々しくない。

令和4年（2022年）3月に民間医療機関も含めた検証、見直しを令和5年度（2023年度）までに行うよう厚生労働省から各都道府県に通知を发出しており、実施状況を十分にフォローするとともに、今後、医療費適

正化計画において「病床の機能の分化及び連携の推進」を必須記載事項とすることや都道府県の責務の明確化、権限の強化等について必要な法制上の措置を行うほか、進捗が乏しい場合の経済的・規制的手法の活用も検討の上、制度的な対処を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－1－56 参照〕

ウ) かかりつけ医機能

かかりつけ医機能については、今後高齢期を迎える中高年を含めて、その状態にあった医療を受けるために、身近な地域において、休日、夜間を問わず、一般的な健康問題を始めとする日常的な相談に応じ、継続的、診療科横断的に患者を診るとともに、適切な他の医療機関を紹介する機能は、国民に強いニーズ・関心がある。

新型コロナを契機に必要な医療が必要なときに受けられる重要性が国民に認識されており、医療資源に限られる中、地域における役割分担を機能させるためにも、かかりつけ医機能を強化するための制度整備は不可避である。〔資料Ⅱ－1－57 参照〕

かかりつけ医機能に関しては、平成 25 年（2013 年）の「社会保障制度改革国民会議報告書」において、「必要な時に必要な医療にアクセスできる」フリーアクセスを守るため、緩やかなゲートキーパー機能を備えたかかりつけ医の普及が必須とされ、同時期に、日本医師会及び四病院団体協議会からもかかりつけ医機能についての合同提言が行われた。

医療機能情報提供制度においても、かかりつけ医機能が定義され、上記の合同提言も踏まえた機能が盛り込まれたが、同制度については医療機関の一方的な報告のみに基づくものであり、医療機関を選ぶ基準として十分に機能しているとは言い難い。〔資料Ⅱ－1－58、59 参照〕

一方で、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」の創設以来、診療報酬上の評価が先行してきた。

しかし、算定回数の少なさなど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、算定の実態がまったく異なっており、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。〔資料Ⅱ－1－60 参照〕

エ) 患者データの集約・活用

マイナンバーカードを健康保険証として活用することにより、既に、過去の診療・投薬の履歴を患者や担当医が参照することが可能となっている。このように患者のデータを集約して担当医がそれに基づいて幅広い相談・診療を行うことは、医療の質の向上だけでなく、重複投薬・多剤投与の是正による医療費の適正化にとっても不可欠であり、マイナンバーカードの健康保険証活用はいわゆる医療 DX の基盤的なインフラとなるものである。いまだ残るマイナンバーカードへの不安や誤解を払拭しつつ、様々な普及策を通じて、マイナンバーカードの健康保険証活用を広げていく必要がある。しかし、現状では、オンライン資格確認を運用している施設は限られており、来年 4 月の導入原則義務化への対応をより一層促すべきである。さらに、義務化対象外の施設でも広くオンライン資格確認が運用されるよう導入を促していくべきである⁴⁶。〔資料Ⅱ－1－62 参照〕

オ) 医療法人等の経営状況の「見える化」

医療・介護の分野では、資源の適正配分を実現するために、個々の実施主体の経営状況や人件費の「見える化」に向けて、時間軸を定め、制度として対応していくことが極めて重要である。

この点、社会福祉法人の「見える化」が先行している。社会福祉法⁴⁷により計算書類等の届出・公表が義務化されていることに加え、99%の法人が WAM NET（社会福祉法人の財務諸表等電子開示システム）へのアップロードによる情報公開を行っているため、個別の法人についてのデ

⁴⁶ 患者データの活用に当たってどのように本人の同意を得るかについても検討が必要。

⁴⁷ 昭和 26 年法律第 45 号

ータをインターネットで閲覧・ダウンロード可能であるほか、法人全体（約2万法人）の分析・集計も公表しているため、政策目的等での活用が可能となっている。

一方で、医療法人については、事業報告書・損益計算書等の届出を義務化し、G-MIS（医療機関等情報支援システム）へのアップロードによる届出も可能としているが、当該損益計算書からは法人全体の事業収益・費用等しか把握できない。

障害福祉サービス等事業者は、法令上、財務書類の報告・公表が義務化されているにもかかわらず、「障害福祉サービス等情報検索」での財務状況の公表が低調となっている。

さらに、介護保険法⁴⁸等では、介護サービス事業者による財務書類の報告・公表が義務化されていない。

医療法人については、事業報告書等について、令和5年度（2023年度）から都道府県HP等での閲覧が可能となる予定であり、早急かつ確実な実施を行うべきである。また、施設別の詳細な経営情報の提出を求め、経営情報のデータベースを構築する新たな制度が検討されているが、その際、本来、個別の医療機関についても調べられるようにすることが「見える化」の本質であり、全世代型社会保障構築会議の公的価格評価検討委員会における議論を踏まえ、現場で働く医療従事者の処遇の把握を行い、費用の使途の「見える化」を通じた透明性の向上を図る観点から、職種ごとの一人当たりの給与額についても確実に把握できるような制度設計を行うべきである。

介護サービス事業者については、法令改正を行い、財務諸表等の報告・公表を義務化する必要がある。

障害福祉サービス等事業者については、法令に従って財務状況を公表するよう徹底する必要がある。〔資料Ⅱ－1－63～68参照〕

⑤ その他の要改革事項

ア) 国民健康保険者努力支援交付金

⁴⁸ 平成9年法律第123号

「国民健康保険保険者努力支援交付金」は、事業費分・事業費連動分 550 億円と取組評価分 1,000 億円からなる。

前者について、事業の執行に応じて事業費を交付するとともに、その 1.2 倍の事業費連動分を連動して交付する仕組みであるが、事業費連動分は全都道府県で按分して分配しており、事業執行が不調であるにもかかわらず、事業費分に比して多額の交付となっている都道府県も見受けられる。仕組みを改めるとともに、不用の状況を踏まえて予算を縮減すべきである。

後者について、①保険者の役割である「医療の効率的な提供」の評価指標の配点割合が低い、②ほとんど大半の保険者が達成している指標が存在する、③点数が高い地方公共団体について医療費が低いという相関関係が見られない、といった課題があり、指標の見直しを図るとともに、その予算額についても圧縮を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－69 参照〕

イ) 国民健康保険に対する財政支援の見直し

高額医療費負担金は、高額な医療費（1件 80 万円超）が発生した場合の国民健康保険財政の影響を緩和するため、国と都道府県が高額医療費負担対象額の 4 分の 1 ずつを負担する、保険者支援のための負担金（国費 950 億円）である⁴⁹。

現行法に規定された国民健康保険給付費に占める高額医療費負担対象額の割合の増加や都道府県化による国民健康保険財政の安定化を踏まえ、平成 18 年度（2006 年度）の割合を大きく下回るよう、対象となるレセプトの金額基準の引上げを速やかに実施し、予算規模を大幅に縮減すべきである。

現在、取組を進めている保険料水準の統一や高額医療費の共同負担の仕組みにより、高額医療費負担金が果たす機能は現時点においても極めて限定的であり、いずれその役割を終える。国民健康保険運営の予見可能性を高めるためにも、廃止に向けた道筋を工程化すべきである。〔資料Ⅱ－1－70 参照〕

⁴⁹ 医療費の家計負担が重くならないよう、医療機関や薬局の窓口で支払う医療費が上限額を超えた場合、その超えた額を支給する「高額療養費制度」とは異なるもの。

(5) 介護

① 介護保険制度の現状と課題

介護保険は、制度創設から 20 年超で総費用が 4 倍、保険料が 2 倍に増加しており、医療を超えるペースで総費用・保険料が増大している。今後、要介護認定率が高い 75 歳以上、さらには 85 歳以上の後期高齢者の人口が増加することから、さらなる費用の増大が想定される。こうした費用の増加は、保険料の引上げを通じて、第 2 号保険料を負担する現役世代や低所得の第 1 号被保険者の負担増につながることを認識しなければならない。〔資料Ⅱ－1－71 参照〕

一方で、人口減少が進む中で、介護サービスを支える人材には限りがあり、介護現場の生産性の向上、そのための効率的な人員配置や現場で働く方々の勤務環境の改善が求められる。〔資料Ⅱ－1－72 参照〕

来年は第 9 期介護保険事業計画（以下、「次期計画」という。）に向けて、3 年に一度の制度改正の年に当たる。給付の効率化、負担能力に応じた負担の観点から、制度改正を国民に見える形で前に進める必要がある。

② 介護保険の負担の在り方

ア) 利用者負担の見直し

本年 10 月に、介護保険に比べて幅広い対象について、後期高齢者医療制度の 2 割負担が導入された⁵⁰。介護保険においては既に平成 27 年（2015 年）から 2 割負担が導入されているが、制度間のバランス、負担能力に応じた負担の観点から、少なくとも、次期計画において、後期高齢者医療制度の 2 割負担の対象範囲にあわせて介護保険も対象範囲を拡大する必要がある。さらに、介護保険サービスの利用者負担を原則 2 割とすることや、現役世代との均衡の観点から現役世代並み所得等の判断基準を見直すことについて、次期計画に向けて早急に結論を得る必要がある。〔資料Ⅱ－1－73 参照〕

⁵⁰ 後期高齢者医療制度では、本年 10 月より後期高齢者の所得上位 3 割について窓口負担割合を 2 割に設定（現役並み所得は 3 割負担）。ただし、令和 7 年（2025 年）9 月 30 日までの間は、1 か月の負担増加額を 3,000 円までに抑える配慮措置を適用。

イ) 多床室の室料負担の見直し

制度創設時から、「施設介護については、居宅介護とのバランスや高齢者の自立が図られてきている状況から見て、食費等日常生活費は、利用者本人の負担とすることが考えられる」とされていた⁵¹。

このため、平成 17 年度（2005 年度）に、食費と個室の居住費（室料＋光熱水費）を介護保険給付の対象外とする見直しを実施（多床室は食費と光熱水費のみ給付対象外）したほか、平成 27 年度（2015 年度）には、介護老人福祉施設の多床室の室料負担を基本サービス費から除く見直しを実施した。

しかしながら、介護老人保健施設、介護医療院等の多床室については、室料相当分が介護保険給付の基本サービス費に含まれたままとなっている。〔資料Ⅱ－1－74 参照〕

実態として、介護医療院、介護老人福祉施設は、在所日数等をみれば、利用者の「生活の場」と言える状況にある。

特に、介護老人保健施設は、施設の目的が「居宅における生活への復帰を目指すもの」とされ、少なくとも 3 か月ごとに退所の可否を判断することとされている。しかし、一般的な医療機関でも長期入院の基準が 180 日となっている中で、介護老人保健施設の平均在所日数は 300 日を超えている状況であり、入所者全体で 3 か月を超えて入所している利用者が 77%、180 日超が 63%、1 年超は 46%となっている。

さらに、入所当初の利用目的が「他施設への入所待機」や「看取り・ターミナル期への対応」という利用者が 3 割となっており⁵²、長期入所者の退所困難理由でも「特養の入所待ちをしている」が 38%、「家族の希望」が 25%となっている⁵³。

こうした状況を踏まえ、居宅と施設の公平性を確保し、どの施設であっても公平な居住費（室料＋光熱水費）を求めていく観点から、給付対象と

⁵¹ 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会（平成 8 年（1996 年）4 月 22 日））

⁵² 「介護老人保健施設における多職種連携を通じた在宅復帰・在宅支援等に関する調査研究事業報告書」（全国老人保健施設協会（令和 4 年（2022 年）3 月））

⁵³ 「介護老人保健施設における在宅復帰・在宅療養支援機能の強化へ向けて」（全国老人保健施設協会（平成 30 年（2018 年）3 月））

なっている室料相当額を基本サービス費等から除外する見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－1－75 参照〕

ウ) ケアマネジメントの利用者負担の導入

全ての介護保険サービスの利用に当たって一定の利用者負担を求める中で、居宅介護支援（ケアマネジメント）については、介護保険制度の導入に当たり積極的なサービス利用を促す観点から、制度創設以来、利用者負担を設定していなかった。

しかしながら、介護保険制度創設から 20 年超が経ち、ケアマネジメントの事業所数・受給者数が制度創設時と比較して倍以上に増加するなど、既に相当程度、定着している状況にある。

また、介護老人保健施設等の介護施設において介護支援専門員（ケアマネジャー）が行う施設サービス計画の作成等に係る費用については、基本サービスの一部として利用者負担が存在しているため、施設と在宅の間で公平性が確保されていない。

こうした状況を踏まえれば、次期計画において、ケアマネジメントに利用者負担を導入することが適切である。〔資料Ⅱ－1－76 参照〕

さらに、制度創設時、ケアプラン作成は「高齢者の自立を支援し、適切なサービスを確保するため、...そのニーズを適切に把握した上で、ケアプランを作成し、実際のサービス利用につなぐもの」⁵⁴とされていたが、その趣旨にそぐわない実情も見られる。

具体的には、「事業者と利用者（家族）でサービスを決めてきて、後からプラン作成だけ依頼された」という経験を見聞きしたケアマネジャーが約 3 割いるなど、ケアマネジャーが本来果たすべき役割が軽視されている事例が確認されている。また、居宅介護支援事業所の約 9 割が他の介護サービス事業所に併設しており、「法人・上司からの圧力により、自法人のサービス利用を求められた」という経験を見聞きしたケアマネジャーが約 4 割いるなど、サービス提供に公正中立性の問題が存在することが窺^{うかが}える。さらに、介護保険サービスはケアプランに入れなければ報酬

⁵⁴ 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会（平成 8 年（1996 年）4 月 22 日））

を受け取れないため、「介護報酬算定のため、必要のない福祉用具貸与等によりプランを作成した」ケアマネジャーが一定数いることが確認されている⁵⁵。

利用者が自己負担を通じてケアプランに関心を持つ仕組みとすることは、ケアマネジメントの意義を認識するとともに、サービスのチェックと質の向上にも資すると考えられる。〔資料Ⅱ－1－77 参照〕

エ) 介護保険の第1号保険料負担の見直し

介護保険第1号保険料は、保険者ごとに介護サービスの利用見込み等を踏まえて基準額（第8期の全国平均額は6,014円）を設定した上で、所得段階別の保険料を決定しており、基本的には、基準額を上回る増額分（高所得者の追加的な負担）と、基準額を下回る減額分（低所得者の負担軽減）を均衡させることとなっている。

これに対し、低所得者の保険料負担の軽減を強化するため、平成27年度（2015年度）より、公費による更なる負担軽減を実施している⁵⁶。

今後、高齢化の進展による第1号被保険者数の増加や、給付費の増加に伴う保険料の上昇が見込まれる中で、低所得者の負担軽減に要する公費の過度な増加を防ぐため、負担能力に応じた負担の考え方に沿って、高所得の被保険者の負担による再分配を強化すべきである。〔資料Ⅱ－1－78 参照〕

③ 介護給付等の在り方

ア) 要介護1・2への訪問介護・通所介護の地域支援事業への移行等

持続可能な形で必要な介護サービスの提供を確保するためには、介護給付の在り方についても見直しを行うことが不可欠である。

要支援者に対する訪問介護・通所介護については、地域の実情に応じた多様な主体による効果的・効率的なサービス提供を行う観点から、地域支

⁵⁵ 「ケアマネジメントの公正中立性を確保するための取組や質に関する指標の在り方に関する調査研究 報告書」（一般社団法人 医療経済研究・社会保険福祉協会医療経済研究機構（令和2年（2020年）3月））

⁵⁶ 平成27年（2015年）4月に一部実施、令和元年（2019年）10月に完全実施。

援事業へ移行したところであり、平成 30 年（2018 年）3 月末に移行が完了した。

今後も介護サービスの需要の大幅な増加が見込まれ、介護従事者の人手不足が深刻な課題となる中、生活援助型サービスを始め、全国一律の基準ではなく、人員配置や運営基準の緩和等を通じて、地域の実情に合わせた多様な人材や資源の活用を図り、必要なサービスを提供するための枠組みを構築する必要がある。

地域支援事業への移行に対しては、介護サービスの質や量の低下を懸念する向きがある。しかし、地域支援事業の利点は、地域の実情に合わせ、訪問介護・通所介護をニーズに応じて工夫できる点である。その利点を生かせば、各保険者が要介護者の満足度を高めるように介護サービスを独自に企画・実施でき、そうした懸念を払拭できるはずである。さらに、多様なサービスを活用することで、各利用者の状態を踏まえながら、介護職員がより専門性の高いサービスに注力することが可能となる。こうした努力をする前から、地域支援事業への移行をためらうべきではない。

次期計画に向けて、要介護 1・2 への訪問介護・通所介護についても地域支援事業への移行を目指し、段階的にでも、生活援助型サービスを始め、地域の実情に合わせた多様な主体による効果的・効率的なサービス提供を可能にすべきである。〔資料Ⅱ－1－79 参照〕

イ) 業務の効率化と経営の大規模化・協働化

現状、介護サービスの経営主体は小規模な法人が多い。他方、規模別に見ると、規模の大きな事業所・施設や事業所の数が多い法人ほど平均収支率が高いなど規模の利益が働き得ることが分かる。

まずは、費用面の効率化のため、国や地方公共団体が先進・優良事例を示して、備品の一括購入や、請求事務や労務管理など管理部門の共通化、効率的な人員配置といった費用構造の改善、さらにはその実現に資する経営の大規模化・協働化を促していくべきである。

この観点から、本年 4 月より開始されている社会福祉連携推進法人の設立を更に推進し、事例を示しつつ制度を周知していくことが重要であ

る。

さらに、介護給付費の増大を防ぐ観点から、規模の利益を生かすなど、大規模な事業所等をメルクマールとして介護報酬を定めていくことも検討していくべきであり、大規模化・協働化を含む経営の効率化を促す必要がある。〔資料Ⅱ－1－80 参照〕

ウ) インセンティブ交付金の在り方の見直し

保険者機能強化推進交付金・介護保険保険者努力支援交付金（インセンティブ交付金）は、高齢者の自立支援・重度化防止に向けた保険者の取組を推進するものであるが、現状はアウトカム指標の割合が小さいため、評価指標が要介護認定率の改善等の成果に結び付いているとは言い難い。

さらに、現行の二つの交付金は、同じ評価指標に基づき配点を行っているため、役割が重複している。

二つの交付金の間での重複を排除するとともに、介護費用の効率化インセンティブが適切に働くようにするため、介護費用の抑制に直接的につながる指標のみを評価する方向で制度を簡素化しつつ、アウトカム指標への配点の重点化を進めるべきである。

あわせて、評価の透明性を確保するため、各地方公共団体の指標ごとの点数獲得状況を閲覧できるよう評価結果を公表し、「見える化」を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－81 参照〕

エ) 介護給付適正化事業の見直し

都道府県と市町村が実施する介護給付費の適正化に資する事業（適正化事業）については、平成 20 年（2008 年）の取組開始以降、見直しが行われていないため、これまでの取組の実施状況を踏まえ、より効果的なものに見直す必要がある。

適正化主要 5 事業のうち、「ケアプラン点検」・「住宅改修・福祉用具実態調査」は、実施主体である市町村の事務負担が大きく、人員不足等により事業を実施しても件数が少ないケースが見られるところ、点検対象とすべき事例を明確化した上で目標水準を設定するなど、確実な実施を図

るための見直しを行うべきである。その実施に当たっては、都道府県が主体性を持って実効性を確保すべきであり、市町村同士の共同事業の調整等、都道府県が積極的に市町村支援を行う必要がある。

さらに、一人当たり給付費や要介護認定率等の地域差を是正するためには、広域的な要因分析が不可欠であり、都道府県が主体的に市町村の適正化事業の進捗状況の公表など、「見える化」を進める必要がある。

こうした適正化の取組を推進するため、インセンティブ交付金の見直しとも連動して、実効性を確保する仕組みを構築すべきである。〔資料Ⅱ－1－82 参照〕

オ) 地域医療介護総合確保基金（介護分）の有効活用

平成 27 年（2015 年）に、地域における介護施設等の整備に関する事業や介護従事者の確保に関する事業を支援するため、「地域医療介護総合確保基金」（介護分）が各都道府県に設置された。

毎年度、各都道府県が作成する計画を踏まえて国が必要額を交付し、各都道府県が計画に基づき事業を実施することとなっているが、特に施設整備分については、一部事業の遅延や中止等の理由により、都道府県の基金に交付済の資金の一部が活用されずに残存している状況にある。

こうした状況を踏まえ、財源の有効活用を図る観点から、都道府県の計画を執行可能な現実的なものにするとともに、新しい事業の実施に当たっては、都道府県の基金の残高を優先的に活用することとし、その分だけ国からの交付額を削減すべきである。〔資料Ⅱ－1－83 参照〕

（6）雇用

雇用調整助成金については、コロナ禍を踏まえ、日額上限の引上げ、助成率最大 10 割など手厚い特例措置がおおむね 3 年間程度実施されてきたが、令和 4 年（2022 年）12 月以降、業況の厳しい企業等に配慮しつつ、通常制度に移行することとなった⁵⁷。

⁵⁷ 雇用調整助成金については、①令和 4 年（2022 年）10 月からの縮減に続き、②令和 4 年（2022 年）12 月から、令和 5 年（2023 年）3 月までの間、引き続き支給要件等の緩和を継続するとと

今般の特例措置において、雇用保険被保険者以外への対応も含め、これまでに 6.6 兆円が支給され、その 3 割を上回る 2 兆円あまりを一般会計が負担した（令和 4 年度（2022 年度）10 月末までの累計⁵⁸）。

さらに、令和 3 年度（2021 年度）補正予算において、新型コロナ等の影響に対応するための雇用保険臨時特例法⁵⁹に基づき一般会計から労働保険特別会計（失業等給付）に繰り入れた 1.7 兆円⁶⁰は、雇用安定事業への貸出を通じて、雇用調整助成金の支給に充てられており、実質的な国庫負担は更に大きくなっている。〔資料Ⅱ－1－84 参照〕

今般のコロナ禍では非正規雇用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短時間労働者などの休業については、一般会計からの全額国庫負担で手当することとなるなど、雇用保険制度によるセーフティネットの範囲が不十分であることが明らかになった。

セーフティネット機能の再構築に向けて、雇用保険においても、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、短時間労働者への適用拡大を含め、議論を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－85 参照〕

また、雇用調整助成金等の支給のため、雇用安定事業において、失業等給付の積立金から 3 兆円超（うち 1.7 兆円は、実質的に一般会計分）を借り入れているが、当該積立金については労働者及び使用者が拠出してきた保険料も含まれることや、雇用調整助成金等の 3 割以上を既に国庫（一般会計）が負担していることを踏まえると、着実に返済していくことが求められる⁶¹。

加えて、雇用安定事業の財政安定化を図り、通常の景気変動とは次元の

もに、③特に業況が厳しい企業について、令和 5 年（2023 年）1 月までの間、日額上限・助成率を通常制度より高くする等の経過措置を講じ、三段階で縮減することとされた。

⁵⁸ このほか、事業の継続・雇用の維持を図るため、主に一般会計の負担により、持続化給付金（5.5 兆円）等の各種給付金の支給、時短営業に対する協力金の支給（6.6 兆円※令和 4 年（2022 年）6 月 24 日時点）、実質無利子・無担保融資の実行（42.2 兆円※令和 4 年（2022 年）6 月 30 日時点）などの事業者支援を実施している。

⁵⁹ 雇用保険法の臨時特例等に関する法律（令和 2 年法律第 54 号）。

⁶⁰ これに加え、令和 4 年度（2022 年度）第 2 次補正予算（案）において、当面の雇用調整助成金の支給等に万全を期すため、0.7 兆円の繰入を実施。

⁶¹ 雇用調整助成金の多額の支給が失業等給付に係る労使の保険料と国庫負担を実質的に軽減したことに留意すべきとの意見がある。他方、今般のコロナ禍における雇用調整助成金の支給に係る国庫負担（3 割程度）は、失業等給付の国庫負担率の上限（4 分の 1）を上回っている。

異なる次なる危機においても十分な対応が図られるよう、着実な返済に向けて、雇用保険二事業の在り方を含め検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－86 参照〕

雇用調整助成金は、危機時の雇用維持に大きな効果を発揮する一方、健全な労働移動や労働者のスキルアップを阻害することを通じて、我が国経済の中長期的な成長力に悪影響を与える可能性がある。とりわけ、コロナ禍における特例対応の長期化によって、この懸念は顕著になった。

今後人口減少が進み、構造的に人手不足が深刻化していくと考えられる中で、労働移動を円滑化させ、個々の労働者が主体的に成長分野に移動できる環境整備が、雇用の安定の観点からもより重要となる。

令和5年（2023年）6月までに策定する「労働移動円滑化に向けた指針」も踏まえ、雇用保険二事業においても、休業による雇用維持に重きを置いた現行の雇用調整助成金制度の見直しを含め、個人の主体的な労働移動の円滑化に資する施策を強化していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－87 参照〕

（7）生活保護

① 生活保護の現状

生活保護受給者数は平成27年（2015年）3月をピークに減少に転じ、緩やかな減少傾向が継続しており、受給世帯数も横ばいとなっている。

世帯構成を見ると、高齢化に伴い高齢者世帯が増加傾向にあり、受給世帯、受給人員ともに過半数が高齢者となっている。また、リーマンショック以降、「その他の世帯」⁶²が高止まっている。

こうした中、生活保護費は令和2年度（2020年度）実績で3.5兆円（国費2.6兆円）となっており、その約半分を医療扶助、約3割を生活扶助が占めている。〔資料Ⅱ－1－88 参照〕

生活保護制度においては、最低限度の生活を保障するとともにその自立を助長することが目的（生活保護法⁶³第1条）とされており、生活保護

⁶² 生活保護世帯のうち、「高齢者世帯」、「母子世帯」、「障害者世帯」、「傷病者世帯」のいずれにも該当しない世帯。稼働年齢層が含まれると考えられる。

⁶³ 昭和25年法律第144号

法において様々な原則や義務が設けられている。

最低生活費は、日常的に必要な食費、被服費、光熱水費等に対応するものとして生活保護受給者の年齢、世帯構成及び地域に応じた生活扶助（第1・2類費と各種加算）のほか、必要に応じた住宅扶助、教育扶助、介護扶助、医療扶助等が支給されている。

これらは最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものである必要がある。〔資料Ⅱ－1－89 参照〕

② 生活保護制度等の見直しに向けて

ア) 生活扶助基準の改定

生活扶助基準は昭和 59 年度（1984 年度）以降、一般低所得世帯の消費水準との均衡を図るように設定されており、その均衡が図られているか否か、定期的に検証を行い、必要な見直しを行ってきた。

具体的には、5年に一度実施される「全国家計構造調査（旧全国消費実態調査）」（総務省）を用いて、年収階級第1・十分位層の消費実態との均衡が適切に図られているか否か、社会保障審議会生活保護基準部会において、専門的・科学的見地から検証を行うこととされており、本年（2022年）はその検証の年に当たる。

今回の検証においては、国民に理解の得られる制度とする観点から、これまでの基準部会における議論の積み上げを踏まえた適切な手法で検証を行うとともに、その消費実態との間で乖離^{かいり}が生じないように、検証結果を適切に基準に反映すべきである。〔資料Ⅱ－1－90 参照〕

さらに、生活扶助基準については、定期検証に加えて、毎年の予算編成過程において、政府経済見通しの民間最終消費支出の見通しを基に、その時々^{時々}の社会経済情勢を総合的に勘案して改定することとされている。

厳しい世帯への配慮は必要だが、足もとの物価上昇をもって一律に生活扶助基準のみを改定することは、

- ・ コロナ禍で消費水準は低下しており、過去2年間、本来であれば生活扶助基準を減額改定すべきところ、据え置かれており、民間最終消費支

出との比較では累計9%程度高い水準の支給が行われてきたこと⁶⁴、

- ・ 物価上昇に対しては、その影響を緩和する対策を機動的かつ重層的に講じており、本年9月に措置された低所得世帯（生活保護世帯を含む。）への5万円の給付金のほか、本年10月末に決定された経済対策において、電気・ガス料金の負担軽減策などが措置されたこと、
- ・ 過去2年間、新型コロナへの対応で措置された各種の給付金については、生活保護受給者にも支給されており、例えば、夫婦子一人世帯においては、最低生活費に加えて計60万円程度が支給されていること、

を踏まえ、一般低所得者との公平の観点から慎重であるべきである。

なお、政府経済見通しは実績との乖離^{かいり}が避けがたく、実際に乖離^{かいり}が生じた際の対応など基準額の安定性の観点に課題があることにも留意が必要である。〔資料Ⅱ－1－91 参照〕

イ) 医療扶助の適正化

医療扶助については、生活保護費の約半分を占めており、制度の信頼性の維持・向上を図るためにもその適正化に不断に取り組むことが重要である。

頻回受診対策については、指導対象者の約半数に受診行動の改善がみられておらず、非改善者に対するアプローチを強化すべきである。また、生活保護受給者の平均通院日数は地域によって偏りがみられることや、請求件数の大多数が生活保護受給者である医療機関も見受けられる現状を踏まえ、適正受診指導といった受給者側への働きかけだけでなく、供給側の医療機関への働きかけも強化すべきである。〔資料Ⅱ－1－92 参照〕

医薬品については、65歳以上の患者の約3割が10種類以上の薬剤を処方されているなど、多剤投薬が大きな課題となっている。また、同一月内に同一成分の薬剤を複数の医療機関から処方される、いわゆる重複投薬については、地域差が大きく、各地で取組に差がある可能性がある。これらの課題を抱える患者を抽出し、適正服薬を促すことができる体制を構築すべきである。〔資料Ⅱ－1－93 参照〕

⁶⁴ 相対的に変動の少ない家賃や医療費等を除いた生活扶助に相当する消費水準は、更に低下している可能性があることに留意が必要である。

あわせて、医療扶助については、マイナンバーカードによるオンライン資格確認が令和5年度（2023年度）中に本格運用されることとなっている。医療の質・利便性の向上を被保護者が享受できるとともに、効果的な健康管理・適正受診指導にもつながるものであり、医療保険と足並みをそろえ、資格確認を原則マイナンバーカードで行うなど実効性を高めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－94 参照〕

さらに、生活保護受給者は、現状、国民健康保険や後期高齢者医療制度（以下「国保等」という。）に加入せず、医療扶助を受けるものとされているが、これを改め、国保等に加入することとすれば、都道府県のガバナンスが医療扶助に及び、頻回受診・長期入院への対応が強化され、医療扶助費の適正化につながり得る。

国保等に生じ得る財政悪化の懸念を含め国が引き続き応分の財政責任を果たすことを当然の前提として、骨太2022に盛り込まれたとおり、生活保護受給者の国保等への加入について検討を深めるべきである。〔資料Ⅱ－1－95 参照〕

ウ) 就労の促進に向けた取組

これまでの雇用環境の改善に比して、就労割合は緩やかな上昇にとどまっていることから、「その他の世帯」を中心に、稼働能力を有すると考えられるにもかかわらず就労していない者の状況や就労阻害要因等进行分析するとともに、就労可能な者については引き続き就労指導を着実に実施していくべきである。

その上で、現実に稼働能力があり本人に適切と判断される職場が紹介されているにもかかわらず就労しないなど、正当な理由がない者に対しては、保護の廃止に至る前の措置として、保護の停止の積極的な活用といった柔軟な対応を設けることによって、取組の実効性を高めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－96 参照〕

エ) 生活困窮者自立支援制度の見直し

生活困窮者自立支援制度は、生活保護制度に至る前の段階での自立を

支援する制度として平成 27 年（2015 年）4 月に創設された。包括的な相談支援に加え、本人の状況に応じた各種支援を提供しており、生活保護制度とあわせて、生活に困窮する者に対する重層的なセーフティネットを構成している。

前回の見直しから 5 年が経過し、足もと、制度見直しの検討が進められている。近年、新型コロナ対応もあって、予算の拡充が続いていることから、地域ごとの支援実績や現場の実態を踏まえ、必要な効率化を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－97 参照〕

全国に設けられた自立相談支援機関への相談件数は、コロナ禍において急増しており、生活に困難を抱える方々を各種の支援策につなぐ包括的な相談窓口として大きな役割を果たした。

他方、相談件数には地域的なばらつきが大きいにもかかわらず、国からの補助は主に人口を基準に配分している結果、相談 1 件当たりの事業費にも大きな差が生じている。これを改め、国による補助体系を支援実績に基づく仕組みに再編すべきである。〔資料Ⅱ－1－98 参照〕

また、今般の制度改正においては、任意事業である就労準備支援事業と家計改善支援事業の全国必須化が検討されている。

両事業の利用ニーズには大きな地域差があり、利用件数が年間数件にとどまる地域もある一方、これらの事業についても、主に人口をベースにした補助体系となっており、利用 1 件当たりの事業費が多額に上っている地方公共団体も散見される。

全国必須化によって、相談需要が見込めない地方公共団体にも人員確保を強いることで非効率な執行となることが懸念される。現在実施していない地方公共団体が存在する背景や理由等を十分に把握し、広域実施など地域の利用ニーズに応じた柔軟な実施を可能とするとともに、実績に応じた補助体系に改めるべきである。〔資料Ⅱ－1－99 参照〕

2. 地方財政

地方交付税総額については、財源不足に関する国・地方の折半ルール⁶⁵と一般財源総額実質同水準ルール⁶⁶（以下「一般財源ルール」という。）に基づいて算定が行われている。令和4年度（2022年度）においては、税収増により折半対象財源不足が2年ぶりに解消し、臨時財政対策債の新規発行がゼロ（対前年度比▲1.7兆円）となるほか、借換等の発行（既往債の元利償還金分）も大幅に圧縮（対前年度比▲2.0兆円）されている。

〔資料Ⅱ－2－1参照〕

令和5年度（2023年度）の地方財政計画に向けた総務省の要求（仮試算）においては、一般財源総額（水準超経費除き）が、社会保障費の増加等のため対前年度比で0.2兆円増加する姿となっているが、一般財源ルールを着実に実施し、地方財政の健全化を進めていくことが重要である。

〔資料Ⅱ－2－2参照〕

（1）地方財政の現状

近年の国と地方の財政状況を振り返ると、リーマンショック後や東日本大震災時を含め、国から地方へ手厚い財政移転を実施してきたため、国のプライマリーバランスは十分に改善が進まない一方で、地方のプライマリーバランスはほぼ一貫して黒字を維持してきている。

新型コロナ対応においても、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（以下「臨時交付金」という。）を始めとする国庫支出金により、国から地方へ多額の財政移転が行われ、国のプライマリーバランスは

⁶⁵ 我が国の地方財政制度は、全ての地方公共団体に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ての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）。

⁶⁶ 経済財政運営と改革の基本方針2021（令和3年（2021年）6月18日閣議決定）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。ここで、「一般財源」とは、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。

急激に悪化した一方、令和2年度（2020年度）も地方のプライマリーバランスは黒字となった。この結果、普通国債残高は増加の一途をたどり、令和4年度（2022年度）末見込みで初めて1,000兆円を超す一方、地方の債務残高はこの20年間を見ても、ほぼ横ばいとなっている。〔資料Ⅱ－2－3、4参照〕

令和3年度（2021年度）普通会計決算の速報を見ても、対前年度比で実質単年度収支の黒字額が増加、経常収支比率⁶⁷が低下、基金残高が増加しており、地方の財政状況はコロナ禍前より大幅に改善している。〔資料Ⅱ－2－5参照〕

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り、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しつつ、更なる歳出の改革・抑制に取り組むことが必要である。

（2）新型コロナ対応と臨時交付金

地方の令和2年度（2020年度）決算の対前年度の増減額を見ると、新型コロナ対応に伴う地方の歳出増の大宗は国庫支出金によって賄われ、その国庫支出金の大宗は、国の公債の増発によって賄われていたことがわかる。〔資料Ⅱ－2－6参照〕

国庫支出金のうち、特に、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、補正予算や予備費により累次に措置してきた結果、合計で約16.4兆円に上る巨額の支出となっている。〔資料Ⅱ－2－7参照〕

地方公共団体に対しては、臨時交付金を活用した事業の実施状況とその効果について公表するよう要請されているが、約半数の地方公共団体が実施状況を公表していない。また、約6割の地方公共団体が事業効果に関する情報を公表していない状況となっている。

⁶⁷ 地方公共団体の財政構造の弾力性を判断するための指標で、数値が高いほど硬直化が進んでいることを表す。地方税、普通交付税のように用途が特定されておらず、毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）のうち、人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当されたものが占める割合。

地域住民が事業の実施状況や効果を把握できるよう、また、地方公共団体間で政策を相互に比較し改善につなげることが可能となるよう、制度を所管する内閣府及び地方公共団体は公表を速やかに進めるべきである⁶⁸。また、事業効果を全部又は一部公表していない地方公共団体のうち約4割が、引き続き類似事業を実施していることを公表していない理由としているが、一定の期間における効果の調査結果等を踏まえて真に必要な支援となるよう見直しを図るべきである。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

地方財政については、コロナ禍の影響が大きいとの声も聞かれるが、決算データを見ると、実際には、コロナ禍の影響があったはずの令和2年度（2020年度）末の基金残高が、交付団体合計では前年度に比べ増加している。このことは、臨時交付金の活用により、結果として一般財源が節約され、基金増加につながった可能性があることを示している⁶⁹。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

さらに、単年度収支と財政調整基金の増減額の合計額に着目すると、令和2年度（2020年度）決算において、過半数の地方公共団体が黒字を計上しており、財政調整基金を積み増した上で単年度収支も黒字となった地方公共団体も多くを占めている。

これまでの措置が地方財政に与えてきた影響を踏まえれば、ウィズコロナへ移行する中、臨時交付金については縮減・廃止していく必要がある。また、今後の感染症対策においては、地方債による財源調達を含め、国と地方の負担の在り方を見直すべきである。〔資料Ⅱ－2－10参照〕

（3）地方財政上の課題

今後の地方財政上の課題として、デジタルの活用による行政の効率化、歳出の見直し、地方の債務の早期返済が挙げられる。これらの課題を含め国・地方を通じた財政健全化を進めるに当たっては、国から地方への財政

⁶⁸ 事業の実施状況や事業効果の公表を、交付金の交付の要件とすべきとの意見があった。

⁶⁹ これまで、例えば、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、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臨時交付金が活用されている例も散見されてきた。なお、「令和3年度決算検査報告」（会計検査院（令和4年（2022年）11月7日））では、公的機関の利用に係る水道料金等の減免額に臨時交付金が充当されている不適切事例等の指摘もなされている。

移転の流れや用途を「見える化」し、国民・住民一人一人が財政の在り方を自分事として考えられるようにすることで、チェック機能と財政規律を働かせることが重要である。

① デジタルの活用による行政の効率化

少子高齢化や東京圏への一極集中の更なる進展により、2040年には約半数の地方公共団体で人口が3割以上減少すると見込まれている。この中で、老朽インフラの更新や公営事業等を始めとした行政サービスを安定的に提供していくためには、デジタルの活用により業務プロセスや行政サービスの在り方を変革するなど、住民の利便性も踏まえて、徹底的な行政運営の効率化⁷⁰を図る必要がある。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

また、地方公共団体の職員数は、ピーク時の平成6年度（1994年度）と比較して、令和3年度（2021年度）までの減少割合は、同時期における生産年齢人口（15歳～64歳）の減少割合と同程度となっている。今後の生産年齢人口の急激な減少に伴い採用が困難になっていくことを見据え、デジタルの活用等により限られた行政資源（人材、財源等）を有効活用し、行政サービスの効率化・質の向上と歳出削減を実現すべきである。

〔資料Ⅱ－2－12 参照〕

まず、デジタル社会における社会基盤としてマイナンバー制度の活用が重要である。令和4年度（2022年度）中にほぼ全ての国民にマイナンバーカードを普及させることを目指し、国はマイナポイント事業を始め多額の予算を措置しているが、地方公共団体においても一層積極的な取組が求められる⁷¹。また、令和7年度（2025年度）末までの地方公共団体情報システムの標準化・共通化を政府目標とし、移行のための必要な経費が措置されている。地方公共団体においては、これら予算を効率的・効果的に執行し、マイナンバーカードの活用やシステムの標準化・共通化に

⁷⁰ デジタルの活用のほか、広域連携や民間委託の推進等も重要であるとの意見があった。

⁷¹ マイナンバーカードについては、今後、ポイント等のインセンティブに依らず、健康保険証との一体化といった利便性向上や規制により普及を図るべきとの意見や、地方公共団体はカード普及に向け、地域別、年齢別、性別に要因を調べ、ターゲットを絞った交付率向上策を検討すべきとの意見、また普及促進のためにはカードへの不安や誤解の払拭が欠かせないことから個人情報管理体制の徹底と安全性の周知も必要との意見があった。

合わせた BPR（業務改革）⁷²の徹底による行政サービスの質の向上と効率化を同時に達成していくべきである⁷³。さらに、こうしたデジタルの活用による行政の効率化について定量的な効果を推計し、地方財政計画に反映していくべきである。〔資料Ⅱ－2－13～16 参照〕

② 歳出の見直し

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「見える化」を図り、そ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、根拠法令の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。

ア) 地方財政計画と決算の乖離^{かいり}

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、追加財政需要（災害など年度途中の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。

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、過去 10 年

⁷² 地方公共団体ごとに異なる業務プロセスや規格を統一すべきとの意見や、紙ベースの証明書や手続きから脱却すべきとの意見があった。

⁷³ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和 4 年（2022 年）6 月 7 日閣議決定）では、地方公共団体の情報システムの運用経費等について、標準準拠システムへの移行完了予定後の令和 8 年度（2026 年度）までに、平成 30 年度（2018 年度）比で少なくとも 3 割の削減を目指すこととされている。

間の平均で年間 2,400 億円程度に上っており、特に令和元年度（2019 年度）は 4,000 億円、令和 2 年度（2020 年度）は 5,000 億円を超える規模となっている。これも決算を踏まえた精算が行われていない。

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－2－17 参照〕

イ) 「枠計上経費」の適正化

地方財政計画には、具体的な事業の内容が類推すら可能ではなく、積算の根拠が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在している⁷⁴。しかも、「枠計上経費」は、使途が各団体の判断に委ねられ、決算上も個別の費目との対応関係は明らかでない。

当審議会は、国民への説明責任を果たす観点から、「枠計上経費」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。総務省においては、平成 29 年度（2017 年度）決算から、地方単独事業（ソフト）の決算額内訳を示しているが、歳出区分の精緻化は進んでいるものの、依然として「枠計上経費」との対応関係が明らかではなく、「枠計上経費」の規模や、地方創生や地域社会のデジタル化の推進といった効果に関する検証に十分つながるものとはなっていない。このため、計画上の「枠計上経費」と決算の対応関係の「見える化」を図るとともに、「枠計上経費」の規模や配分方法についても見直しを図るべきである。〔資料Ⅱ－2－18 参照〕

ウ) 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）の推移を見ると、老人福祉費を始め、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

⁷⁴ 令和 4 年度（2022 年度）地方財政計画における枠計上経費は、まち・ひと・しごと創生事業費 1 兆円、地域社会再生事業費 4,200 億円、地域デジタル社会推進費 2,000 億円の合計約 1.6 兆円のほか、一般行政経費（単独）、投資的経費（単独）を合わせれば、総額 22.8 兆円。

らず、その運用において事業者や利用者と接する地方公共団体の取組も非常に重要である⁷⁵。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－2－20、21 参照〕

③ 地方の債務⁷⁶の早期返済

地方の債務のうち、建設地方債⁷⁷の残高は、平成14年度（2002年度）にピークの159兆円を記録後、足もとでは106兆円まで減少している。しかし、臨時財政対策債が積み上がるとともに、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。）の借入金の償還が遅れており、これらを早期に償還することで、地方財政を健全化させていく必要がある。

現在の交付税特会の債務（約30兆円）は全て地方負担分である⁷⁸が、個別の地方公共団体にとっては、債務としての認識が薄い。このため、早期に返済しようというインセンティブが働きづらい構造にあると考えられる。これまで、交付税特会の償還計画が後倒しされてきた⁷⁹ことを踏まえれば、近年の好調な税収により折半対象財源不足が解消されている中では、償還計画を前倒しすることによって、早期の完済に向けた努力を強化・継続し、地方財政の健全化を進めることが必要である。〔資料Ⅱ－2－22、23 参照〕

⁷⁵ 公立病院については、令和2年度（2020年度）、令和3年度（2021年度）において、地方公共団体の普通会計からの繰出金の水準が維持される一方、新型コロナ対応の補助金により、収支が黒字化している。一時的な要因による黒字で公立病院の経営改革が阻害されることがあってはならず、「経営強化プラン」を踏まえた取組を着実に進めていく必要がある。繰出金や補助金の見直しを図るとともに、これらが適正に使われているかを含めて病院経営の透明化を進める必要がある。〔資料Ⅱ－2－19〕

⁷⁶ ここでの「地方の債務」とは、地方公共団体の地方債（公営企業が償還する企業債のうち普通会計負担分を含む）と、交付税特会における借入金の合計。

⁷⁷ ここでの「建設地方債」とは、臨時財政対策債以外の地方債。

⁷⁸ 国負担分については、平成19年度（2007年度）に一般会計に承継されている。

⁷⁹ 償還が始まった平成23年度（2011年度）以降、三度（平成29年度（2017年度）当初予算、令和2年度（2020年度）補正予算、令和3年度（2021年度）当初予算）にわたって償還計画が後倒しされている。

3. 防衛

我が国を取り巻く安全保障環境は、中国、北朝鮮、ロシアによる軍事活動の活発化等によって、急速に厳しさを増している。こうした中、我が国の国民の生命と財産を守るため、周辺国に侵略を思いとどまらせることに資する抑止力を高めていくことが重要である。加えて、我が国は経済安全保障やサイバーセキュリティ、科学技術・イノベーションの進展やエネルギーなど軍事面にとどまらない多様な課題に直面しており、真に安全保障を確立していくためには、軍備面だけではなく、官民の総力を挙げて総合的な防衛体制⁸⁰の強化に取り組んでいかなければならない。こうした状況の下、政府は、新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱（防衛大綱）、中期防衛力整備計画のいわゆる「三文書」⁸¹の策定を進めており、予算編成過程で結論を出すとしている。〔資料Ⅱ－3－1 参照〕

「三文書」の見直しは、我が国の安全保障や防衛力の在り方を定めることは当然であるが、財政（歳出）面においても、複数年度にわたる防衛予算の編成の目途になり、かつ、その規模からしても、他の経費にも大きく影響し得る極めて重要な位置付けとなる。〔資料Ⅱ－3－2 参照〕

防衛関係予算は平成 25 年度（2013 年度）以降、中期防衛力整備計画に基づき一貫して増加してきたが、それは他の経費の削減・効率化によって実現できたものである。現在の中期防衛力整備計画における「防衛力整備の水準」の規模は5年間で約 27.5 兆円であり、平成を通じて 20 兆円台だったが、これが次期中期防衛力整備計画において、30 兆円を超えて相当程度増額することになれば、それ自体、歴史の転換点と言い得る。それゆえに、これまでの延長線上ではない歳出・歳入両面にわたる財源措置の検討が求められる。〔資料Ⅱ－3－3 参照〕

このため、「三文書」の見直しに当たっては、対 GDP 比 2% といった数字ありきではなく、我が国の目指すべき防衛戦略に基づき、そのために

⁸⁰ 本建議においては、防衛力に関する組織や制度等の仕組みについては「防衛体制」、自衛隊の運用を始めとする実務面の構えや状態については「防衛態勢」という表現を用いている。

⁸¹ ①外交政策及び防衛政策を中心とした国家安全保障の基本方針である「国家安全保障戦略」、②防衛力の在り方と保有すべき防衛力の水準を規定する「防衛計画の大綱」、③5ヵ年間の経費の総額（の限度）と主要装備の整備数量を明示する「中期防衛力整備計画」の三つの文書。

必要な防衛態勢を明確にした上で、新戦力の配備と同時に既存戦力の見直しを行うことで、真に必要な防衛力の整備に必要な予算を確保する、という考え方の下で議論を進める必要がある。その上で、限られた資源を最大限有効に活用するため、防衛力の内容、金額、財源を一体として検討するに当たり、防衛力整備の実効性や実現可能性、そして国力としての防衛力の観点から国民の理解と納得が得られるよう、これらの説明を含めて政府一丸となって取り組んでいくべきである。

他国からの侵略に対しては、国家として立ち向かうための財政余力が不可欠であり、その過程で生じ得る財政需要の拡大に対応するためには国内外からの資金調達が必要となるが、それには国の信用力が求められる。こうしたことから経済財政の脆弱^{ぜいじゃく}性克服に向けた取組を進める必要がある。

このような前提に立った上で、「三文書」の検討に当たっては、①経済力を含めた国力としての総合的な防衛体制の在り方、②「防衛力の抜本的強化」に向けた防衛態勢、研究開発、防衛産業の在り方、といった論点が重要であり、政府での検討においてもこうした点に関する議論を深めていくことが急務である。

(1) 安全保障に関するヒアリング

安全保障環境が一層厳しさを増す中、持続可能な財政運営を行う必要も踏まえ、「防衛力の抜本的な強化」と「責任ある経済財政運営」の両立をいかに図るかが問われている。当審議会としても、このような重大な局面での議論に際し、経済財政面のみならず、安全保障についても理解を深めるため、学術面及び実務面の有識者からご意見を伺った⁸²。有識者からは、

- ・ 複合的な脅威に対抗するために、平時から有事までのあらゆる段階で、日本の法執行能力の強化、防衛力の拡充、日米同盟での共同対処をシームレスに可能とする実効的な防衛態勢を構築する必要、
- ・ 安全保障環境の変化に応じて、優先順位・資源配分・運用態勢を不断

⁸² 有識者として、学術面から神保謙氏（慶應義塾大学教授）、実務面から河野克俊氏（前統合幕僚長）の2名からご意見を伺った。

に再構築する必要、

- ・ スタンド・オフ防衛能力など実効的防衛力の確保への重点配分、日本の防衛構想に適合することを前提に今後の技術革新のタイムラインに沿った研究開発への投資と防衛産業・技術基盤の確保が重要、
- ・ 自衛隊の組織改編や調達効率化、安全保障上の優先度を踏まえた研究開発の重点化などが重要、
- ・ 正面装備品の整備は戦力化するまでに7年程度要するため、地域の緊張が高まっている今は弾薬やミサイルといった継戦能力の確保と既存装備品の可動率を高めることを優先すべき、
- ・ 日本は海洋国家であることを踏まえた上で、有事における具体的事態や戦い方を想定し、重点化すべき分野と合理化すべき分野を特定し、それに応じた資源配分を行うべき、

といったご指摘があり、当審議会としてもこうした点を踏まえつつ議論を行った。

(2) 経済力を含めた国力としての総合的な防衛体制の在り方

我が国を取り巻く厳しい安全保障環境を乗り切るためには、防衛省のみならず、政府全体の施策・資源を活かして、国力としての防衛力を強化する必要がある。例えば、研究開発予算や公共投資については、民生を含めると主要国と遜色ない水準にあり、防衛省以外の省庁が実施する事業の中には、防衛ニーズに合致するものが含まれ得る。資源の有効活用を推進するためには、防衛用途と民生用途のデュアルユースの拡大に向け、関係省庁による連携が実効的に機能するよう取り組むべきである。〔資料Ⅱ－3－4参照〕

こうしたデュアルユースについては、政府部内の検討にとどまらない。例えば、宇宙分野では民間部門の技術進展が著しく、アメリカやイギリスでは政府による衛星打上げありきではなく、民間サービスを積極的に活用している。こうした民間サービスについては、国境を^{また}跨いで提供されているものもあり、共通のサービスを相互に利用することにより、運用面においても効率化につながる可能性もある。〔資料Ⅱ－3－5参照〕

また、実際に有事が発生した場合に、防衛力を十分に発揮するためには、その大前提として経済・金融・財政面での安定が不可欠であることを改めて強調しておきたい。特に、貿易や对外投资で依存度の高い周辺国と有事が発生した場合には、経済制裁や社会不安の増大等から経済状況が一変し、資本逃避や物価高などが生じる可能性がある。その際、資源等に乏しい我が国においては、防衛装備品に加え、戦時に希少となる資源・エネルギーといった海外物資を大量調達せねばならない等、財政需要が大幅に拡大する中で、国内外の金融市場から資金調達する必要がある。こうした物資不足、物価上昇、経済悪化のリスクは軍事攻撃を受ける前段階から顕在化する可能性も踏まえ、民間の社会・経済活動を維持しつつ、侵略に対して国家として立ち向かうための財政余力が不可欠である。特に防衛費は継続的な装備品の維持整備等を要するという特性上、経常的な経費であることから、その負担を先送りすることなく、歳出改革とともに安定財源を確保しなければならない。〔資料Ⅱ－3－6 参照〕

諸外国の例を見ると、ドイツは2021年までに国防費を対GDP比1.5%まで増額しつつも、財政収支黒字を維持していた。今般のロシアによるウクライナ侵略に伴い近隣に戦場を抱えることになり、国防費を対GDP比2%に増額することを表明したが、これは平時から国防費の増額と財政健全化を図っていたからこそ可能となったと考えられる。また、スウェーデンは、本年5月にNATOへ加盟申請し、国防費を増額する方針に転換している。その財源については増税による歳入確保と社会保障費などの歳出削減という双方の立場から議論が深められている。〔資料Ⅱ－3－7 参照〕

各国の国防費は、税収配分を国防分野に重点化している国、あるいは高い国民負担を求めている国など、財源の重点の置き方にはそれぞれ特徴がある。我が国においても、防衛力の強化に当たっては、安定財源の確保なしに実現することは出来ない。国民全体で広く負担することなどを含めた国民負担の在り方について、実現方法を真正面から議論し、国民の理解と納得を得ていくことが重要である。〔資料Ⅱ－3－8 参照〕

(3) 「防衛力の抜本的強化」に向けた論点

① 防衛態勢

防衛力の抜本的な強化に当たっては、人口減少、少子高齢化、潜在成長率の低下等に鑑みると、予算と人員には自ずと限界がある。このことを踏まえた上で、必要な防衛戦略を策定し、実効性、効率性の観点から最適な防衛体制を構築することが必要である。同時に、費用対効果の高い装備を優先し、既存事業であっても費用対効果が低い装備品は廃止を含めて大胆に見直すべきである。

例えば、ミサイル防衛分野では、イージス・アショアの洋上化について、人員等の運用面や費用面を懸念する声がある。〔資料Ⅱ－3－9 参照〕

また、装備品のライフサイクルコストを見ると、取得経費よりも取得後の運用維持費の方が高額になっている例も見られる。特に重要な装備品の取得を進めるに当たっては、研究・開発に要する期間、将来的に必要となる運用維持費、同盟国を始めとする諸外国との相互運用性による効率化や装備移転の可能性を始めとする評価項目を設け、代替案と比較考量した上で、取得要否の検討や仕様決定、部品選定等を行うことも重要である。

さらに、防衛省が重視しているスタンド・オフ・ミサイルを始めとする各種弾薬を増強するには火薬庫等の設置も必要となるが、そのためには、配備に伴うリスクについて地方公共団体や住民の理解と納得を得るための地元調整が必須である。〔資料Ⅱ－3－10 参照〕

加えて、人員に関しては、自衛隊の人員数は法令により定められた「定員」(24.7万人)と予算上の「実員」(23.3万人)により管理されており、仮に「実員」を「定員」に近づければ、実質的には人員の増となる。自衛隊が、我が国では官民間わず比類のない巨大組織であることを踏まえれば、その人員構成や採用動向は地域経済や労働市場との間で双方向に影響し合う点に留意が必要である。「戦い方」の変容に加え、生産年齢人口の減少や民間事業者に厳しい採用状況が続いている実態を踏まえ、自衛隊の実質的な人員増ありきではなく、真に必要な人員と防衛態勢の在り

方について根本から検討し直す必要がある⁸³。〔資料Ⅱ－3－11 参照〕

こうした議論をオープンにしながら進めることで、国民の理解形成に尽力すべきである。

② 研究開発

防衛力強化に当たっては、技術的優位性の確保も重要であり、我が国は、防衛関係の研究開発費として、これまでイギリス・ドイツ等と遜色ない水準⁸⁴で投資し、令和4年度（2022年度）予算（契約ベース⁸⁵）では、2,911億円（対前年度比＋796億円）と、これまでを大きく上回る過去最大の金額を計上している。

研究開発事業は、その性格上必ずしも成果が得られるとは限らない一方で、並行的に多数の研究開発事業を手掛けるとなると、人的資源の分散等により、真に必要な分野での研究に支障が出る可能性も否定できない。これまでにない安全保障環境の緊迫化を踏まえれば、いつ・どのような成果が得られるか等、具体的な事業内容を検証しつつ、緊要性・優先度の観点から予算配分を見直すことが必要である。〔資料Ⅱ－3－12 参照〕

その際には、研究開発の事業内容についても、真に必要なものか改めて見直す必要がある。防衛分野での研究開発の中には、自衛隊の独自仕様を理由に、海外や民生分野での技術実用化が進んでいるものがあるにも関わらず、防衛省自らが開発を進めたものもあった。中長期的な防衛構想を念頭に置きながら、限られた資源の中で、どのような事業に対し、優先的に、かつ、重点的に投資を進めるのかについて、企業の予見可能性にも配慮しつつ、国民への説明責任を果たす必要がある。〔資料Ⅱ－3－13 参照〕

③ 防衛産業

防衛力の抜本的強化を図るに際しては、防衛力の生産基盤である防衛

⁸³ 検討にあたっては、施設面の課題改善やハラスメント防止も含めた人材育成の視点も盛り込むべきという指摘があった。

⁸⁴ 日本の防衛関係の研究開発費を上回る水準を維持している国は、アメリカ、フランスなどに限られる。

⁸⁵ 一般物件費と新規後年度負担の合計額。

産業を自律的な成長産業に発展させていくことが求められている。

防衛産業事業者の撤退がみられるが、この問題については我が国の製造業等全体で進んでいる状況にあり、技術革新等に伴う企業の新陳代謝を考慮する必要がある。〔資料Ⅱ－3－14 参照〕

また、防衛産業の調達制度や予算措置の状況を俯瞰すると、

- ・ 製造等に関わる全てのコストを計上した上で黒字製造企業の平均以上の利益を上乗せし、調達価格を算定していること、
- ・ 製造等に必要となる専用機械・装置、設計等に係る経費を全額国費負担としていること、
- ・ 防衛調達においては、制度上、最長 10 年先までの契約が可能であり、計画的調達が可能であること、
- ・ 仕様が特殊とされ製造可能企業が限られるため、随意契約ないし 1 者応札が大半を占めること、
- ・ 国内調達向け予算額は増加傾向であること、

という非常に手厚い調達制度・予算措置が行われている。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

それでもなお、事業者からは、「低い収益性や利益率に直面している」「事業継続が厳しい」との声が挙がっている。その根本的原因としては、①基本的に防衛省のみが顧客であり売上が限定的であること、②契約後の度重なる仕様変更や製造原価の見積りと実態との乖離^{かいり}などの企業の負担が大きい取引環境であることが挙げられる。〔資料Ⅱ－3－16 参照〕

また、事業者からは、上記の収益面のみならず、

- ・ 調達手続きや条件面で民間の仕事に比べて劣る、
- ・ 発注の特異性から計画性をもって仕事をする事にならない、
- ・ 国と民間で一定レベルの役割分担・共同研究や、同志国⁸⁶の中での防衛産業の位置付けまで踏み込んでいかないと、防衛産業の維持が難しい、

との声もある。

こうした実態を踏まえると、防衛生産基盤を維持・強化するには、コス

⁸⁶ 外交課題において目的を共にする国。

トの適正評価とその価格への反映を徹底するとともに、手続きや慣行を見直すことを含め、更なる調達制度改革に向けた検討が急務である。そして、防衛産業を自律的な成長産業に発展させていくためには、防衛装備移転による市場の拡大を進めるべきである⁸⁷。その際、政府の外交・安全保障政策に則って、防衛装備・技術の海外移転を実施するための方針も策定する必要がある。

（４）次期「中期防衛力整備計画」策定に向けた論点

上述のとおり、政府では「三文書」の策定作業を進めており、予算編成過程で結論を出す、としている。このうちとりわけ「中期防衛力整備計画」は向こう５年間の装備品取得計画を含むことから、特に財政面に与える影響が大きい。

防衛省は、防衛力の抜本的な強化を図るため、①スタンド・オフ防衛能力、②総合ミサイル防空能力、③無人アセット防衛能力、④領域横断作戦能力、⑤指揮統制・情報関連、⑥機動展開能力、⑦持続性・強靱性、の七つの分野を重点分野と位置付けている。

これら重点分野の中期防衛力整備計画上の扱いについては、以下の論点について議論を尽くし、結果を明らかにする必要がある。

- ・ アメリカを中心とした同盟国・同志国との連携を前提としているか。
- ・ 防衛力の抜本的強化に向け、各重点分野間の縦割りを排除し、具体的な効果及び効果の最大化が見込めるか。
- ・ 具体的な事態を想定し、費用対効果の高い装備品・研究開発等を優先しているか。
- ・ 地元調整等を含め現実的に「５年以内」に配備可能か。
- ・ 研究開発事業は、緊要性・優先度を考慮しているか。
- ・ 防衛技術・産業基盤について、世界で通用する強みを追求した持続的な発展に向かっているか。

⁸⁷ この他、防衛産業は ESG（Environmental Social Governance）の観点から投融資が敬遠され得るため、企業側にとっては民需と防需のバランスに課題があり、防衛事業の再編統合の後押しや国策として防衛産業を位置づけることによってレピュテーションリスクの払拭を検討すべき、との声もある。

- ・ 国力としての総合的な防衛力を強化するため、防衛省のみならず関係省庁の施策・資源を活かしているか。
- ・ 既存事業の見直しを含め、防衛省自身が十分に効率化・合理化を図っているか。

議論に際しては、抽象的な議論ではなく、例えばスタンド・オフ・ミサイルは何種類開発するのか、仮に複数種類を開発する場合には研究基盤はあるのか、あるいは防衛省が運用する部隊用システムの一者応札の割合が9割以上となっている状況でどこまでコスト精査をしているのか、といった具体的かつ現実的な議論を通じて、国民の理解を得られるのか
が問われる。〔資料Ⅱ－3－17 参照〕

4. 文教・科学技術

有力な天然資源等を持たない日本にとって、質の高い教育や研究によって有為な人材や研究成果を生み出すことが、一人一人の生活が豊かになるためにも、国全体の経済社会を強靱で持続可能なものにするためにも、極めて重要である。

一方で、教育・研究を取り巻く環境は大きく変化している。少子化の進展により、教育の受け手の数も教員や研究者のなり手の数も減少する中、限られた人的リソースの中でどのように質を確保していくかが課題となっている。また、社会の複雑性や流動性が増す中、学校や研究所だけで完結した対応を目指すのではなく、地域や企業と力をあわせ、ダイバーシティを確保しながら教育・研究を進めていくことや、地域や企業のニーズにあった人材育成・研究成果につながる効果的な取組を進めていくことが求められるようになっている。

このような状況においては、予算の量的拡大では問題は解決されない。予算が教育・研究の質の向上に効果的に活用されているかが重要となる。この観点からは、予算を関係者間で薄く広く分配するのでは、高い効果は期待できない。他の学校や地域・企業との連携、又は海外の研究者等との連携を戦略的に行っているところ、教員や研究者など一人一人の力が最大限に活かされるようなマネジメントが行われているところに、重点的に資金を回していく必要がある。

また、予算事業によって戦略的に知見を獲得し、それを活用して制度改善を図ることで、量的な拡大再生産ではなく、質的な向上が自走的な好循環につながっていくような環境、構造を、少しずつでも作り上げていく必要がある。そのためには、できるだけその後の政策判断に資するような形でアウトカムを把握する工夫も必要になる。極めて厳しい財政状況の下、それでも財政支出を続けるのであれば、国民の税金を最大限活かす仕組みの構築が必須である。

このような問題意識から、以下、個別の論点について提言を行う。

(1) 義務教育

① 教職員定数（公立小中学校）と児童生徒数

少子化の進展により、教育の受け手の数もなり手の数も減少する中、限られた人的リソースの中でどのように質を確保していくかが教育分野を通じた課題であり、現下の人口動態に対応した義務教育体制の再構築が必要である。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、働き方改革の取組や教員を保護する環境作りを進め、学校を魅力ある職場に変革し、免許制度や採用方法について新たな仕組みを検討することや研修の効果検証を通じて、若者を中心とした優秀ななり手の発掘・育成に取り組んでいくことが重要である。〔資料Ⅱ－4－1参照〕

教職員定数について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⁸⁸、その結果、教員一人当たりの児童生徒数は既に主要先進国の平均を下回り、経年で比較しても大きく減少している⁸⁹。教員の量的充実度が既に先進国の中でも高い水準であることも踏まえ、量の拡充には慎重に対応していく必要がある。〔資料Ⅱ－4－2参照〕

一方、教員の採用倍率は、大量退職に伴う採用者数の増加などにより大幅に低下しており、質の高い教員の確保が困難になりつつある。少子化に伴う新社会人の減少を踏まえれば、なり手の確保が喫緊の課題となっている。〔資料Ⅱ－4－3参照〕

② 学校の魅力ある職場への変革

平成28年度（2016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。〔資料Ⅱ－4－4参

⁸⁸ 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。

⁸⁹ 教員一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。

照]

令和元年（2019年）給特法改正⁹⁰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ているが、役割分担を明確にしないまま外部人材を配置するなど取組が効果的に働き方改革につながっていない事例や、学校と地域の連携・協働活動により教員の負担軽減を図ろうとする取組がむしろ教員の負担を増やしていた事例が確認されるなど、働き方改革を進める予算が十分に活かされていないおそれがある。〔資料Ⅱ－4－5、6参照〕

また、教員については、時間外勤務手当を支給しない代わりに教職調整額が支給されていること、給与負担者（都道府県・国）と服務監督者（市町村）が同一でないことから、民間企業のように働き方改革へのインセンティブがわきにくい構造となっている。このような中でも、埼玉県戸田市や熊本市など、市町村の主導で着実に働き方改革を進めている例⁹¹も存在する。働き方改革に関する一定の補助事業について、学校毎の働き方改革の取組の公表を要件とすること等により、市町村の働き方改革のインセンティブを高めていくことが重要である。また、来年に公表される教員勤務実態調査の結果も踏まえ、このような取組を更に進めていくべきである。〔資料Ⅱ－4－7参照〕

さらに、過剰な要求や学校事故への対応などの諸課題についても考慮が必要である。地方財政措置が講じられているスクールロイヤーを活用していくことや、都道府県が主導して、勤務時間外の教職員対応は原則として行わない旨を地域や保護者に周知し、協力を求めるなど、教員に過度な負担を負わせないための環境作りを併せて進めていくべきである。〔資料Ⅱ－4－8参照〕

③ 優秀な“なり手”の発掘・育成

多様な専門的知識を有する社会人等を迎え入れることにより、学校教

⁹⁰ 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）。文部科学大臣が教育職員の業務量の適切な管理等に関する指針を定めること等を規定。

⁹¹ 埼玉県戸田市では欠席・遅刻連絡等の校務をデジタル化。熊本市では学校行事の精選や夏季閉庁日の設定等を実施。

育の活性化を図ることを目的とした特別非常勤講師制度が導入されているが、小中学校での届出件数は減少している。また、普通免許状を有しない者であっても、都道府県教育委員会が行う教育職員検定に合格すれば、学校現場で働くことができる特別免許状制度についても、正規職員の採用は低調となっている。それらの原因を追究し、対応することが重要である。

教育の質を確保するためには、能力の高い人材が教育現場に参画することが不可欠であり、官と民との間で人材が流動的に行き来する仕組みを導入するなど、免許制度や採用方法について新たな仕組みを検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

また、入職後の教員に対して、経験年数に応じた様々な研修の機会が提供されているが、経年での教員の付加価値（担当するこどもの学力向上の度合い）の変化を把握できていないため、研修の効果も測定できていない。研修による効果を測定し、効果の高い研修に資源を集中できる体制を整えるべきである。〔資料Ⅱ－４－10参照〕

（２）高等教育

高等教育やそれに対する財政支援の在り方について考える際においても、少子化の影響は第一に考慮すべき要素である。18歳人口は、ピークであった平成3年（1991年）の207万人に比べて約半分（113万人）となり、私立大学全体で見た定員充足率も令和3年度（2021年度）には100%を下回っている。私立大学には、環境の変化に即し、他大学との連携・統合や教育改革、学部転換も含めた積極的・戦略的な経営判断が求められている。

今後も入学者数の減少が予測される中、国立大学も含め、国の制度や支援の在り方については、量の拡大を追求するのではなく、学生の能力向上を実現できているか等の質の観点重視していく方向に見直しを進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－４－11参照〕

① 教育の質の更なる向上

高等教育の質については、大学等自身や文部科学省のこれまでの取組によって改善されてきていることが期待されるが、それを客観的な形で把握するのは困難な状況にある。そのような中、学長自身も、授業内容に係る教員間の連携不足等を課題として認識しており、学生アンケートにおいても大学での学修チャンスが十分に活かし切れていない可能性が示唆されるなど、改善の余地があると考えられる。文部科学省の既存事業においても、知識集約型社会を支える人材育成事業など、「学修成果・教育成果の把握・可視化」や「学修成果や教育成果、教育の質に関する情報の公表」等を評価項目とすることで教育の質の改善を促すものが存在するが、予算が措置された対象、期間だけの局所的な改善にとどまることのないよう、事業の成果を適切に分析し、制度等の改善につなげるべき。更には、構造的な改善につながることが期待できない事業については、予算措置は控えるべきである。〔資料Ⅱ－４－12 参照〕

人材に関する競争力の国際比較においても、日本の評価は高くない。大学の国際化は外国人も含めた学生による選別を通じて大学自身に教育力向上を動機づける環境作りに資すると考えられ、スーパーグローバル大学（SGU）創生支援事業（平成 26 年度（2014 年度）～）など、大学の国際化を進めるための施策も講じられてきているが、大学の国際化は道半ばである。SGU のアウトカムとして掲げられている「大学の体質改善による組織文化の変化」（大学の国際競争力強化、高等教育の国際通用性の向上）について、具体的にどう改善されたかの分析等を通じ、真に有効なものに絞って施策を講じることで、国際競争の中で大学の教育力向上が実現していく環境を作るべきではないか。〔資料Ⅱ－４－13 参照〕

また、大学による、学生の能力向上に係る取組状況等の比較可能な形での発信や、学生が学修成果を具体的に説明できるようにする取組等を、各種支援策のメリハリ付け、要件設置等によって後押しすべきである。さらには、大学の教育面での取組の成果を、卒業後も含めた学生の成長に係るアウトカムベースの客観指標等で把握することにより、質の向上を評価する仕組みを構築していくべきである。〔資料Ⅱ－４－14 参照〕

② メリハリ付けの強化

ア) 国立大学法人運営費交付金のメリハリ付け

国立大学に対する運営費交付金については、これまで、重点支援評価、共通指標に基づく配分等により、大学改革のインセンティブとしてメリハリある配分を目指してきたが、国立大学の法人化が行われた平成16年度（2004年度）と令和4年度（2022年度）の各大学への配分シェアはほとんど変わっていない。今こそ、大学改革のインセンティブを高めるための見直しを進めていくべきである。〔資料Ⅱ－4－15 参照〕

共通指標に基づく配分については、令和3年度（2021年度）に比べれば令和4年度（2022年度）の影響がやや大きくはあるが、運営費交付金全体の配分に与えるインパクトは依然小さく、引き続き、再分配の幅を広げるなど、メリハリを強化していく必要がある。また、多くの大学が達成している評価指標等については、簡単な目標になっているのではないか、努力を適正に評価できているか、等の観点から見直しを図るべきではないか。さらに、メリハリ付けの結果への納得感を高めるためにも、例えば改革への取組状況関係の指標について、評価の高かった大学の取組を優良事例として横展開するなど、大学の取組の効果を高めるための工夫を引き続き行うべきである。〔資料Ⅱ－4－16 参照〕

イ) 私学助成のメリハリ付け

上記のとおり、少子化が進む中で私立大学の定員充足率は低下してきており、令和3年度（2021年度）までの5年間で、3回以上、定員充足率が90%を下回った私立大学等が約3割存在している。また、学生現員数についても、令和3年度（2021年度）まで3年連続で減少し続けている私立大学等が約2割にのぼっている。私学助成については、近年、定員割れの度合いに応じた減額措置が導入されてきたものの、令和3年度（2021年度）においても、一般補助、特別補助ともに、学生一人当たり補助額にメリハリが効いていない状態にある。私立大学の教育の質を向上させていくためにも、学部ごとの不交付判定の例外の見直しや、複数回、定員充足率が一定水準を下回った場合の減額の深掘り、特

別補助の要件・配分方法の見直し等により、メリハリを強化していくべきである。また、執行スケジュールの前倒しによって、インセンティブ機能を改善することも検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－17～19 参照〕

③ 成長分野への転換

本年の文教施策の大きな動きとして、デジタル、グリーンなどの成長分野への大学等の再編促進の継続的支援策の導入がある⁹²。近年の高等教育行政は、大学が社会的なニーズを踏まえつつ自主的・主体的に機能強化を行うことを期待して進められてきた中、学部転換を直接的に支援する今回の措置は特殊なものとして捉えるべきである。今回の支援を効果的なものとするためにも、大学が中長期的な観点から責任を持って経営判断を行う、という基本構造は維持する必要がある。

また、少子化の現実を踏まえる必要があり、理工系の学部を増やした結果、その質の低下を招いたのでは本末転倒である。定員抑制の観点を踏まえた運用とし、大学による学生のニーズ把握や理系教員確保の状況等をしっかり確認するとともに、卒業後の人材供給先でもある企業や地域との連携などを求めること、文理融合教育などの関係する施策との連携を十分に図ること等により、教育の質をしっかりと確保することで、理工系の人材育成による効果を最大化し、限られた予算を最大限に活用する工夫が求められる。さらに、本事業の施策効果をしっかりと把握できるようにしなければならない。〔資料Ⅱ－４－20 参照〕

④ 教育費の負担軽減

高等教育における教育費負担軽減策（奨学金制度）については、現在、文部科学省において、教育未来創造会議の第一次提言等を踏まえた見直しについて、令和6年度（2024年度）からの開始に向けて、検討が進められている。

奨学金制度の在り方を考える際には、給付型奨学金については高等教育を受けていない者も含めた国民全体の負担となること、貸与型奨学金

⁹² 令和4年度（2022年度）第2次補正予算（案）において、大学等の機能強化（理系転換等支援）を計上している。

については（無利子の場合等の国民負担に加えて）本人の返済負担となることを踏まえて検討する必要がある。また、対象の拡大については、財源確保の必要性や再分配の観点も踏まえた検討が必要である。〔資料Ⅱ－４－21 参照〕

（3）科学技術

① 日本の研究開発費総額と生産性

我が国の財政状況が極めて厳しい中においても、政府として科学技術に対して重点的な投資を行ってきており、この結果、政府の科学技術予算（対 GDP 比）は主要先進国と比べて高い水準で推移している。また、官民を合わせた研究開発費総額で見ても、主要先進国と比べて遜色ない水準となっている。

このように科学技術に対する投資が重視されてきた一方で、被引用数が上位で注目度が高い研究論文（いわゆる Top 10%論文）の数が低迷しており、研究開発費当たりの注目度が高い論文の数、すなわち論文の生産性で見ると、他の主要国に大きく水をあけられているのが現状である。こうした点を踏まえると、我が国における科学技術政策の課題は、科学技術に対する公的投資または官民を合わせた投資の規模ではなく、研究開発の投資効果を引き上げることであり、他の主要国に比して投資効果を低迷させている構造的な要因に対して適切かつ早急に対処することが求められている。〔資料Ⅱ－４－22 参照〕

② 民間資金の活用による研究費の確保や研究環境整備

アメリカの大学などと比較すると、日本の大学における産学共同研究等の民間資金導入規模は小さいのが現状である。日本の官民を合わせた研究開発費総額（対 GDP 比）の水準が主要先進国と遜色ないことに鑑みれば、民間部門が大学の研究力を十分に活用していない状況にあると言える。

民間資金の活用状況について更に分析すると、産学共同研究や受託研究等による民間からの研究費収入のみならず、ライセンス収入や寄付の

いずれにおいても、日本の大学の受入額は他の主要国に比して低い。大学の財源を多様化することを通じて、企業等とのプロジェクト型研究や寄付金等の自己収入による大学の裁量性が高い研究など、研究の多様性を確保していく視点も重要である。

日本の大学等における民間資金導入額の規模が小さい要因の一つは産学共同研究の1件当たりの規模が小さいことであるが、経営戦略として戦略的産学連携経費を設定している大学は、設定していない大学に比べて、大型共同研究の実施率が高いとの調査結果がある。この結果を踏まえ、戦略的な産学連携等による民間資金獲得等に向け、実効性のあるガバナンス改革を行う大学を評価する仕組みを拡大するなどの政策誘導を通じ、民間資金の導入拡大を図るべきである。

さらに、国内外の企業等からの研究費獲得が主要国に比して出遅れていることも課題である。大学ファンド⁹³事業により支援する国際卓越研究大学については、世界に比肩するレベルの研究開発を促進する環境や仕組み（イノベーション・エコシステム⁹⁴）の構築を実現するため、その認定過程において、国内企業等からの資金獲得にとどまらず、海外からの資金獲得も積極的に評価し、外部資金獲得額の成長を確実なものとしていくべきである。

また、先端大型研究施設の整備・運用に関しても、近年の好取組事例⁹⁵も踏まえ、民間資金活用を進めるべきである。〔資料Ⅱ－4－23 参照〕

③ 研究活動の国際化

日本では、論文の執筆数に比して、注目度の高い論文（Top 10%論文）の輩出が少なく、この背景として、国際共著の少なさや人材の国際流動性

⁹³ 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。

⁹⁴ 産官学にわたる多様な組織が相互に協働、競争を続け、イノベーションを誘発するように働くシステム。（「多様なイノベーションエコシステムの国際ベンチマーク」（国立研究開発法人科学技術振興機構 研究開発戦略センター（令和3年（2021年）10月））

⁹⁵ 例えば、次世代放射光施設（Nano Terasu）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であり、今後の施設整備・運用のモデルとなり得ると考えられる。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。

の低さといった、研究活動における国際性の低さが指摘されている。また、国際的な業績が国内で十分に評価される環境を整えていくことも重要である⁹⁶。

例えば、科研費などの研究費助成事業について、採択時の審査において海外研究歴を可視化して積極的に活用するなどの国際性評価を強化したり、採択後においても国際共著の学術論文等による研究成果の国際発信をルール化したりするなど、国際化の取組を促す政策誘導を、特定の国際共同研究事業⁹⁷に限らず、全体的に強化すべきである。〔資料Ⅱ－4－24参照〕

④ 研究人材の流動性・若手研究者の機会確保

国立大学教員について、毎年の採用数・在籍数ともにシニア層割合が増加しており、若手の割合が低下傾向にある。また、大学間の人材流動性が低く、このことが論文の生産性低下の要因となっている可能性も指摘されている。そのため、大学への研究支援を行う際には、優秀な若手研究者等が研究に専念できるよう、人事改革や経営改革等に取り組む大学を評価して採択するなど、政策誘導を通じて大学の人事・給与マネジメント改革を進めるべきである。

また、大学間にとどまらず、大学と産業界の間の人材流動性が低いことも日本の研究現場における課題である。今後、優秀な研究者を確保していく上で、未来の研究者の卵である博士課程学生等に対して、博士課程修了後におけるキャリアパスの展望を示していくことも重要である。産学連携の推進は、大学の民間資金獲得に加え、産学共同研究における若手研究者の活用を通じ、大学研究者や企業研究者など多様なキャリアパス開拓に繋がることが期待され、産学間の人材流動性拡大の観点からも重要で

⁹⁶ 博士人材データベース（JGRAD）を用いたアンケート調査では、JGRADに登録した博士課程修了者のうち、海外研究の意向を示した回答者に対し、海外で研究するに当たって気になることを質問したところ、「帰国後に外国での努力に見合う評価が得られないおそれ」を回答者の1/4が選択した。（三木清香「博士人材データベース（JGRAD）を用いたキャリアパス等に関する意識調査－JGRAD アンケート 2018 結果報告－」，NISTEP RESEARCH MATERIAL, No.281, 文部科学省科学技術・学術政策研究所）

⁹⁷ 令和4年度（2022年度）第2次補正予算（案）において、国際頭脳循環推進等のため、先端国際共同研究推進事業及び科学研究費助成事業「国際先導研究」事業を計上している。

ある。〔資料Ⅱ－４－25 参照〕

⑤ 科学技術政策の優先順位付け・整理

日本の科学技術政策上の課題に対して、個別政策を通じて政策誘導をかけていくことも有効であるが、各施策の部分最適化のみとならないよう、科学技術政策の全体像を俯瞰^{ふかん}しながら政策の総合調整を行い、関連政策全体で誘導をかけていく視点も重要である。このような科学技術政策の総合調整については、内閣府の総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）の前身にあたる総合科学技術会議において科学技術予算の「メリハリ」付け（SABC 評価）が行われていたが、次第に形骸化し、平成 24 年度（2012 年度）予算以降は行われなくなっており、現在は、毎年度の統合イノベーション戦略等により重点化施策を特定する、いわば「ハリ」だけを強調した仕組みとなっている。

他方、日本における研究開発の投資効果向上の観点からは、①日本の研究現場が抱える研究領域の硬直性などの課題の解決に資するよう、優先順位付けを通じて施策面から誘導をかけていくことが有効であること、②競争的資金が増加かつ複雑化する中、研究者目線に立って科学技術政策の全体像を整理し、限られた政策資源の効果を最大限高めることが重要であることを踏まえ、「ハリ」だけではなく「メリ」を通じた科学技術政策全体の見直しも必要である。

これらを踏まえ、CSTI 及び同事務局においては、科学技術分野における重点事項となる「ハリ」の分野等のみならず、事業の見直しなどの「メリ」の分野等も示した上で、施策の優先順位付け、さらには省庁間の縦割りを打破した施策の整理を進めるなど、本来期待されている関係省庁に対する司令塔機能を発揮することが求められる。〔資料Ⅱ－４－26 参照〕

（４）文化

文化財の件数が年々増加していく中で、保存修理・公開活用等に係る費用の更なる増加が見込まれることから、国費のみならず国民全体で文化財を支えていくことが不可欠であり、今後の補助金交付に際しては、各文

文化財の所有者によるクラウドファンディングや公開活用に伴う自己収入増といった多様な資金調達の実施も踏まえて決定すべきである。〔資料Ⅱ－４－27、28参照〕

こうした取組の進展を可視化するため、文化庁において、保存修理等に係る費用を補助した文化財について、①総補助件数のうち多様な資金調達の取組を実施している件数の割合、②総事業費において各所有者の多様な資金調達により賄っている費用の割合、を毎年公表すべきである。

5. 社会資本整備

我が国の社会資本整備については、これまで主要先進国を上回る水準の公共投資を着実に進めてきたことにより、整備水準は大幅に向上した。公共事業関係費は平成 10 年度（1998 年度）以降ピークアウトしたものの、近年は、景気対策や防災・減災、国土強靱化への対応などのため、再び歳出規模の増加がみられる。

こうした傾向を踏まえると、令和 5 年度（2023 年度）予算編成に向けては、新技術の活用等により、一層の効率化を進めつつ、防災・減災、国土強靱化への対応について、ハード・ソフト一体となった対策を更に進めることで、効果を最大化させることが重要となる。過去の建議で繰り返し言及したように、公共事業関係費の規模を抑制しつつ、「量」から「質」への転換を加速させることこそがこれまで以上に求められる。

また、コロナ禍の影響による利用者減少により、地域公共交通のサービスの維持や在り方が議論となっている。新型コロナ対策としての地域公共交通に対する支援の縮小は当然として、コロナ禍前から続く赤字補填中心の支援策からの脱却に向け、構造的な課題を解決する方向に政策をシフトすべきである。

（1）公共投資の量的水準

公共事業関係費の規模は、ピーク時（平成 10 年度（1998 年度））の半分程度に抑制されてきている一方、近年、消費税率引き上げの反動減対策として実施された「臨時・特別の措置」⁹⁸や「防災・減災、国土強靱化 5 か年加速化対策」⁹⁹への取組などにより予算規模が増加に転じている。〔資料Ⅱ－5－1 参照〕

一方、公共投資の規模を主要先進国間で比較すると、我が国では長期に亘って固定資本形成（フロー）が高水準で推移してきたこともあり、固定

⁹⁸ 令和元年（2019 年）10 月の消費税率引き上げに伴う需要変動に対応するためとして令和元年度（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。

⁹⁹ 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 年間でおおむね 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）。

資本ストックについても主要先進国のおおむね2倍程度と、極めて高い水準にある。〔資料Ⅱ－5－2参照〕

このようにこれまでインフラ整備を着実に進めてきた結果、約30年前の整備水準と比較しても、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。

例えば高規格幹線道路については、全都道府県の県庁所在地を網羅している状況であり、計画延長約14,000kmに対して、事業中の区間も含めると総延長は約13,000km（約95%）に至っている。〔資料Ⅱ－5－3参照〕

今後の公共投資の量については、こうした経緯や現状を踏まえ、引き続き規模の抑制に取り組んでいく必要がある。

（2）防災・減災、国土強靱化

喫緊の課題とされる防災・減災、国土強靱化については、これまで、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」¹⁰⁰（平成30年度（2018年度）～令和2年度（2020年度））、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」¹⁰¹（令和3年度（2021年度）～令和7年度（2025年度））により、大きな予算規模を確保しながら、取り組んできた。

同時に、ハード整備だけではなく、これまで治水に活用されていなかった利水ダムを含めた既存ダムの事前放流といった既存ストックの活用や、線状降水帯の発生予測の精度向上といった先端技術を活用したソフト対策も同時に進めてきている。

例えば、既存ダムの事前放流については、令和3年度（2021年度）の出水期全体で、94のダムで実施し、1億140万m³の貯水容量を確保した。

¹⁰⁰ 平成30年（2018年）12月14日閣議決定。「重要インフラの緊急点検の結果及び対応方策」（平成30年（2018年）11月27日重要インフラの緊急点検に関する関係閣僚会議報告）のほか、ブロック塀、ため池等に関する既往点検の結果等を踏まえ、

- ・ 防災のための重要インフラ等の機能維持
- ・ 国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持

の観点から、特に緊急に実施すべきハード・ソフト対策について、おおむね7兆円程度の事業規模により3年間で集中的に実施することとしたもの。

¹⁰¹ 令和2年（2020年）12月11日閣議決定

これはハツ場ダムと同規模のダムを新造した場合と同程度の治水効果を発揮した計算になる。この結果、令和3年（2021年）8月大雨の際の効果発現事例として、事前放流を行わなかった場合と比較して、水位上昇が2割抑制された箇所もある。

こうしたハード・ソフト一体となった取組の成果として、全国的な降雨量・被災範囲が同程度の災害を比較すると、水害被害額、住家被害ともに被害は相当程度低減しており、災害への対応力には、全国的に大幅な向上が見られ、一定の成果が出ていると言える。〔資料Ⅱ－5－4～6参照〕

今後の課題としては、

- ・ 地方公共団体及び住民も含めた災害ソフト対策の徹底
- ・ 災害リスクが相対的に低いエリアへの居住誘導

といったソフト対策の一層の深化が求められるとともに、国土強靱化施策の効果を測る適切なアウトカム指標により評価することが必要となる。

① 地方公共団体及び住民も含めた災害ソフト対策の徹底

令和元年（2019年）東日本台風への対応の検証結果からは、ソフト対策の重要性が示唆されている一方、例えばハザードマップについては、周知徹底が十分になされていないことによる住民の認知不足や、ハザードマップそのものの質的な不足といった課題も指摘されている。また、津波被害が想定されているにも関わらず、津波避難計画の策定ができていないなど、地震・津波災害に対するソフト対策が未だ十分とは言えない地方公共団体も多く存在している。

地方公共団体に、住民の防災意識の向上や、住民の生命を守るための実効性の高い計画策定を促すためにも、ソフト対策の進展をハード整備の要件とすることを検討すべきである。〔資料Ⅱ－5－7参照〕

② 災害リスクが相対的に低いエリアへの居住誘導

多くの都道府県において、人口が減少しているにも関わらず洪水浸水想定区域の人口が増加している。また、人口増加率を上回って当該区域の人口が増加している状況もあり、危険なエリアへの居住が止まっていない。住宅の取得・入居に当たっては、特に分譲戸建て・マンションの取得

や賃貸において、間取りやデザインと比較して、災害への安全性は重要視されない傾向にある。このような状況を改善するには、何らかの政策的な誘導も必要と考えられる。

こうした点も踏まえれば、立地適正化計画¹⁰²等を通じてまちづくり政策において災害リスクを踏まえた居住誘導を地域住民の理解を得ながら行うことが重要となる。加えて、住宅政策においても災害リスクを考慮した制度設計とする必要がある。

令和7年度（2025年度）までに立地適正化計画の策定に向けた具体的な取組を開始・公表していない市町村は、誘導区域への施設移転等を支援する都市再生整備計画事業の対象外となる予定となっている。長期にわたる使用が想定される新築住宅の立地が、こうした方向性と整合的に進むよう、新築住宅支援について、立地適正化計画における居住誘導区域内に限定していくべきである。〔資料Ⅱ－5－8参照〕

③ 国土強靱化施策の効果の適切な評価手法の検討

「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」については、対策ごとに中長期的な達成目標（KPI）を設けた上で、令和7年度（2025年度）までの達成目標を立てているが、これらはインフラの整備率や事業着手率といった、いわゆるアウトプット目標にとどまっている。

災害による被害低減効果といったアウトカムを測定できなければ、ソフト対策の意義も含め、加速化対策の効果客観的、総合的に評価できない。これまでもアウトカム指標の重要性について指摘¹⁰³されており、発展著しい計算技術等の先端技術を活用しつつ、適切な評価手法と指標を検討すべきである。〔資料Ⅱ－5－9参照〕

¹⁰² 居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等のさまざまな都市機能を誘導することを通じ、持続可能な都市構造への再構築を目指し、人口減少社会に対応したコンパクトシティを実現するためのマスタープラン。都市再生特別措置法に基づき、市町村が必要に応じて策定する計画。

¹⁰³ 内閣官房国土強靱化推進室に設置・開催された第23回ナショナル・レジリエンス懇談会（平成27年（2015年）12月15日）において、中林一樹委員より、「KPIは施策を進めたことにより、強靱化がどこまで進んだかという視点が必要。しかし、現在のKPIはハード事業に係るアウトプット指標が多いが、どれだけ強靱化したのかがわかるのはアウトカム指標である。」との発言がなされている。

(3) 公共事業の一層の効率化

現在、高騰する資材価格への対応を求める声もある。しかし、建設工事デフレーター¹⁰⁴の推移を見れば、平成 29 年度（2017 年度）から令和 3 年度（2021 年度）までの平均上昇率が 2.4%であるなど、以前から一定の価格上昇は継続的に生じている。これまでも、社会資本整備や維持管理のデジタル化や、i-Construction¹⁰⁴の推進など、生産性向上や効率化のための予算措置を多数行ってきている。価格上昇に対しては、こうした事業の成果をきちんと反映させ、公共事業の効率化を進めることにより対応していくことが基本である。

公共事業全般のコスト削減や生産性向上についての定量的な目標は、平成 24 年度（2012 年度）までの間、コスト縮減目標を立てて実施してきた。現在は建設業の生産性 2 割向上を掲げているものの、目標の達成状況や達成すべき指標が明確に示されていない状況にあり、検証をしっかりと行うべきである。また、国土交通省において、具体的なコスト縮減や生産性向上に対する効果を示すべきである。〔資料Ⅱ－5－10、11 参照〕

(4) 地域公共交通

① 地域公共交通をめぐる現状と課題

地域鉄道や乗合バスといった地域公共交通の利用者は、マイカーの普及を背景に、平成前半に大幅に減少し、その後は横ばいに推移していた。そうした中、新型コロナの影響により、利用者の大幅な減少がみられ、その維持や将来に向けた在り方について、議論となっている。〔資料Ⅱ－5－12、13 参照〕

各交通モード（鉄道、乗合バス、タクシー等）には、それぞれ輸送量や柔軟性、コストに特徴がある。このため、地域の交通需要の規模や道路等のインフラの状況、まちづくりの方向性等に応じて、適切な交通モードを選択していくことが、効率的で利便性の高い地域公共交通の確保につながると思われる。〔資料Ⅱ－5－14 参照〕

¹⁰⁴ 建設現場において、調査・設計から施工・検査、さらには維持管理・更新までの全てのプロセスにおいて ICT（土工など）を全面的に導入することによって、建設生産システム全体の生産性向上を図り、もって魅力ある建設現場を目指す取組。

これまでの地域公共交通に対する国からの財政面での対応としては、民間事業者に対する赤字補填が中心となっていた。これらは本来望ましいものではないものの、代替性のない交通手段の確保等のため行ってきたものである。具体的には、赤字バス路線や離島航路・離島航空路に対する対象となる赤字額の2分の1や、バス車両等の設備購入について補助を実施してきた。

さらに、新型コロナにより地域公共交通の利用者が大幅に減少して事業の採算性が低下する中、欠損補助の要件緩和や感染症対策、デジタル化等促進支援といった様々な名目で国からの支援を拡充した。この結果、令和4年度（2022年度）当初予算と令和3年度（2021年度）補正予算の合計は約500億円となっており、ここ数年で予算規模は倍増している状況にある。

行動制限の緩和等により利用者数に回復傾向が見られることや、今後外国人旅行客の需要増加も見込まれること等を踏まえ、新型コロナ対策としての支援は縮小させるべきである。その上で、コロナ禍前から行っていた赤字補填についても、今後の人口減少により、歳出規模が増加するおそれがあることも踏まえ、その脱却に向け、地域公共交通の構造的な課題を解決する方向に政策をシフトしていくべきである。

また、鉄道については、固定費が大きく、利用者数に応じて柔軟に経費を調整しにくいことから利用者数が損益に大きく影響する。このため、都市部の路線では黒字が生まれる一方、利用者の少ない地方路線は赤字になりやすい状況にある。

とりわけJRについては、かつて国が整備した鉄道を旧国鉄から事業継承したものであり、また、国鉄の分割・民営化後、平成10年（1998年）に、旧国鉄債務のうち24.2兆円を国の一般会計に承継した¹⁰⁵経緯がある。その後、上場企業となったJR本州3社及びJR九州に対しては、JR法に基づき、当該4社が利用者の利便の確保に配慮して路線の維持等を行う旨の国土交通大臣指針¹⁰⁶が定められている。こうしたことから、当該4社の赤字路線に対する国からの支援については、間接的なものも含

¹⁰⁵ 日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律（平成10年法律第136号）。

¹⁰⁶ 平成13年11月7日国土交通省告示第1622号。

め慎重に検討されるべきである。〔資料Ⅱ－5－14 参照〕

② 地域公共交通の抱える構造的な課題の解決に向けた方向性

公共交通は、本来は民間事業者において採算性を持って運営されるものである。構造的に収益性が見込めない地域公共交通について公的な支援が必要であるとしても、事業者の事業効率化やサービス向上のインセンティブとならない赤字補填による支援手法は抑制していくべきである。

また、地域住民（特に、自動車の運転が困難な高齢者や高校生など）の必要なニーズを満たしつつも、教育や医療・福祉など各分野の政策とのポリシーミックスを図りながら、国民負担は必要最小限のものとしなければならない。そのためには、まずは地域の実情を最も把握している地方公共団体が中心となり、事業者や住民などの関係者と連携して、計画的に再構築に向けた取組を進めていくべきである。加えて、災害リスクを低減させる観点も含め、居住地域のコンパクト化とセットで進めていく必要がある。

具体的には、

- ・ 既存交通モード（鉄道や路線バス）の存続か廃止かの二者択一ではなく、利用者の立場に立って、どのような交通手段や交通インフラが必要かを分析し、地域のニーズや利用者の規模に合わせた、効率的で最適な選択を行うこと（デマンド交通、スクールバスや介護車両等の活用も含めた、交通モードの転換など）、
- ・ IT技術の進歩を踏まえ、AIを活用したデマンド交通や自動運転を活用した新たな交通モードの導入などによる効率化の実証、
- ・ まちづくりと地域公共交通計画を組み合わせ、面的な利便性の向上や効率化の推進、
- ・ 個別市町村の枠を超えた広域連携や県による計画策定・実施により、都市部と交通不便地域を一体とした面的な最適化、
- ・ 運賃の適正化、柔軟化（観光客向けの運賃の導入など）、

等の取組が重要である¹⁰⁷。

¹⁰⁷ 地域における検討にあたっては、オンライン教育・診療や宅配サービスの普及などが移動頻度に与える影響も考慮する必要がある。

国としては、地域のニーズを充足しつつ、国民負担の削減を図るための地域の計画的な取組を後押しする方向で、規制や制度を見直すべきである。その際、赤字補填については、地方公共団体からの補助を要件とすることや、国からの支援に期限を設けるなど、地方公共団体の主体的な取組を促す仕組みにすべきである。

また、地方公共団体、国土交通省において、地域交通政策単独ではなく、まちづくりや国土政策、道路政策など、縦割りを排し、国土交通政策を総動員して取り組まねばならない。

ア) 地域のニーズや利用者の規模にあわせた効率的で最適な交通モードの選択

バス転換された JR 三江線沿線の川本町で実施されたアンケート調査によると、マイカー利用が交通手段の 9 割以上と大半を占めていた。また、バス転換に際しては、沿線の 2 県 6 市町で地域にとって必要な公共交通の在り方が議論され、転換後も公共交通機関の利用頻度は変わらず、通学・通院への利便性向上や収支率の改善なども見られた。

個別の交通モードごとに、存続か廃止かを二者択一で議論をするのではなく、各交通モードの特徴を踏まえつつ、地域の交通モード全体として最適化を考えていくべきである。〔資料Ⅱ－5－15 参照〕

イ) IT 技術の進歩も踏まえた効率的な地域公共交通サービスの確保

貨物と乗客を両方運ぶ貨客混載の導入や、独占禁止法の特例を活用した複数会社での共同経営等、効率的な運行を行うことによる、地域公共交通の利便性向上や効率化を追求していくべきである。

また、現在はまだ実証実験の段階にあるものの、技術進捗を踏まえ、自動運転の導入等、人手不足の中でも地域公共交通の利便性を維持するための方策の導入も進めていくべきである。

こうした効率的な地域公共交通の導入や実現に向けた取組に対する支援に重点を移し、単純な欠損補助からは脱却していくべきである。〔資料Ⅱ－5－16 参照〕

ウ) まちづくり計画と地域公共交通計画¹⁰⁸の連動

人口減少下では、コンパクトなまちづくりを進め、地域公共交通を踏まえた都市機能・居住エリアの集約が効率的な社会施設や地域公共交通の提供に繋がる。このため、まちづくりと地域公共交通の一体的な検討が重要である。

コンパクトなまちづくりを実現する立地適正化計画と、持続可能な地域公共交通の維持・確保を実現する地域公共交通計画の相互連動が必要である。ところが、現状においては、地域公共交通計画を策定した地方公共団体のうち、立地適正化計画を策定している団体が約4割にとどまり、また、策定している場合でも、関係部局間での連携がなされていない団体が少なからず存在している。

国としても単なる計画策定支援ではなく、アウトカムにつながる実効性のある支援が求められる。地域公共交通の効率化などの具体的な取組と成果を導くようなKPIの設定を要件とすることなどを検討するべきである。〔資料Ⅱ－5－17 参照〕

エ) 市町村の枠を超えた広域連携や県による計画策定・実施

地方公共交通の運営範囲は、必ずしも一つの市町村にとどまるものではない。地域公共交通の利便性・効率性を向上させるためには、都市部と交通不便地域をあわせた地域一体で広域的に考える必要がある。しかし、現在地域公共交通計画が策定されている758件(全1724市区町村中947市区町村)について見ると、複数市区町村での計画作成が行われているのは1割にとどまっている。また、都道府県単位での作成状況も半数程度にとどまり、広域的な計画策定の取組は不十分である。

小規模地方公共団体では、人員・知見の不足等により地域公共交通のための取組が十分になされていない可能性もある。都道府県や広域連携により実効的な計画作成・実施を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－5－18 参照〕

¹⁰⁸ 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律（平成19年法律第41号）に基づき、各地方公共団体が策定。地域にとって望ましい地域旅客運送サービスの姿を示すマスタープランとしての役割を果たすもの。

6. 農林水産

(1) 食料安全保障

① 議論の現状とあるべき姿

ロシアによるウクライナ侵略等を背景とした国際的な原材料等の価格高騰に伴い、食料品や肥料・飼料等の価格上昇が続いているため、否応なしに国民の間でも食料の安定供給に対する関心を高めざるを得ない状況にある。こうした中、我が国の「食料安全保障」について、様々な場で議論が行われている。

我が国は長きにわたり国際貿易の恩恵を受ける中で、小麦・大豆等の主要穀物、飼料、肥料原料などの多くを海外からの輸入に依存してきた。仮にこうした農業生産や食料品の製造に不可欠な原材料等の価格急騰や供給途絶が生じれば、国民生活・経済に大きな影響が生じ得ることから、食料の安定供給を確保することは極めて重要である¹⁰⁹。

一方で、今後の食料安全保障の議論が、輸入に依存している品目等の国産化による自給率の向上や、備蓄強化に主眼が置かれることには疑問を抱かざるを得ない。こうした議論により、既存の非効率な施策の延長・拡大が正当化され、結果として、近年取り組んできた農業経営の生産性向上といった産業政策としての取組が後退しかねないからである。

さらに、我が国のカロリーベースの食料自給率は 38%（令和 3 年度（2021 年度））¹¹⁰であり、昭和 40 年度（1965 年度）の 73%から 30 ポイント以上低下している（生産額ベースは 86%から 63%に低下）ことから、自給率が 100%に近づくまで国内生産を増加させるべきとの意見がある。しかし、輸入農産物を全て国内で自給するためには現在の農地面積の 2 倍が追加で必要となるとの試算¹¹¹もあるように、現在の食生活の水

¹⁰⁹ 我が国の食料の安定供給については、食料・農業・農村基本法（平成 11 年法律第 106 号）において、国内の農業生産の増大を図ることを基本に、輸入と備蓄を適切に組み合わせて確保することとされており、不測時には、食料の増産や流通の制限等必要な施策を講ずることとされている。

¹¹⁰ 食料自給率の算定においては、畜産物の国産供給熱量から輸入飼料に相当する分を控除している。一方で、大宗を輸入に依存している肥料原料・エネルギー資源については、輸入に支障がない前提となっている。また、国内供給熱量については、結果的に食品ロスとなる分を含んでいる。

¹¹¹ 「知ってる？日本の食料事情」（農林水産省（令和 4 年（2022 年）3 月））

準を国内生産で全て賄うことは現実的とは言えない。また、対象品目の輸入国別の構成を見ると、現在は友好国や民主主義国、市場主義の国からの調達が多くなり、安定的な調達が行われている。今後も不測時の調達途絶リスクを回避できるよう、友好国等との国際的なネットワークを不断に構築・強化し、輸入と備蓄と国内生産との適切なバランスを図り、食料自給率をとらえ直すことが重要と考えるべきである。また、国内生産を増大させる場合には、国際分業・国際貿易のメリットや経済合理性を無視してまで行う必要があるのかを十分考慮すべきである。

今後、食料安全保障の在り方等を検討するに当たっては、上記のとおり、食料自給率や備蓄の強化が殊更に強調された議論にならないよう十分に注意しなければならない。まずは、品目ごとのリスクやその発生頻度、リスクが顕在化した場合の影響等を冷静に分析、判断することが重要になる。その上で、どのような不測時に、最低限度必要となる食料、肥料、飼料、エネルギー資源等として、何をどの程度確保する必要があるか、また、平時にどの程度国内で生産・確保されるべきか、比較優位の原則や優先順位も考慮しながら冷静に検討する必要がある。あわせて、備蓄については、民間在庫も含めて、需要や国民負担を勘案しながら、対象や規模を考えるべきである¹¹²。一方、食料安全保障に対する国民の関心の高まりは、これまでの農業政策を見直す絶好の機会でもある。後述する米政策を中心に、非効率な従来の施策を見直しつつ、何が真に我が国の食料安全保障の強化に資する施策かどうか、スクラップ・アンド・ビルドで、財源とセットで検討する必要がある。

最近の国際情勢等を受けた、食料安全保障という、農業をめぐる新たな視点、環境変化に迅速に適応していくため、今こそ、低収益で補助金に依存する構造から脱却し、長期的な農業の生産基盤の強化につなげていくべきである。また、補助金に頼らない自立した農業を発展させるため、耕地利用率を高め、収益性の高い作物への転換を戦略的に後押しし、生産性の高い「稼ぐ農業」を産業政策として実現することが、結果的に食料安全保障の強化につながる。こうした観点から、若者や企業の参入促進も含め

¹¹² 現行の米の備蓄方式（年間 100 万トン程度を備蓄）を採用した平成 13 年（2001 年）当時の主食用米の需要は年間約 900 万トンであり、現在の需要は約 700 万トン。

た、産業として発展させるためのグランドデザインを時間軸とともに示すべきである。〔資料Ⅱ－6－1、2参照〕

② 食料安全保障上のリスクと対応の方向性

我が国は主要穀物等の調達にあたり、国際価格や為替の影響を受けやすいという潜在的なリスクを抱えている。

国内で消費される主要穀物等のうち、小麦の約8割、大豆の約9割、また、畜産物の生産に不可欠なとうもろこしのほぼ全量が輸入に依存する状況にある。こうした中、新興国における畜産物消費による穀物需要の増加や、ロシアのウクライナ侵略等による世界的な原材料等の価格高騰に伴い、穀物価格は高い水準で推移しており、国民生活にも影響が生じている。

前述のとおり、これらの輸入穀物等については、国内生産で全てを賄うことは農地面積の関係で非現実的であり、また、政治的・経済的に関係が良好な国からの輸入が大宗である。これらのことを踏まえ、輸入と備蓄の観点から、不測時に最低限度必要となる品目・量等について検討する必要がある。その上で、国内生産を増やす場合には、単収¹¹³の増加や耕地の大区画化・水田の畑地化、耕地利用率の向上等を図りつつ、後述のとおり、過剰に生産されている飼料用米から、輸入に依存している小麦・大豆などの品目に転換すべきである。

また、化学肥料原料については、国内での自給が困難であり、ほぼ全量を輸入に依存しており、しかも、特定の国への依存度が高い状況にある。

このため、国際価格や為替の動向に加え、調達国の政治リスクや調達途絶によるリスクも考慮しながら、安全保障の観点から国際価格の影響を受けにくい体制の整備など必要な対応を検討すべきである。具体的には、「みどりの食料システム戦略」¹¹⁴を踏まえた化学肥料使用量の一層の低

¹¹³ 一定面積（一般的には10a）あたりの収穫量。

¹¹⁴ 令和3年（2021年）5月12日緑の食料システム戦略本部決定。自然災害や地球温暖化、生産者の減少等の生産基盤の弱体化、地域コミュニティの衰退、SDGsや環境への対応を重視する国内外の動向等を踏まえ、持続的な食料システムの構築に向け、中長期的な観点から、食料・農林水産業の生産力向上（調達、生産、加工・流通、消費の各段階の取組）と持続性（カーボンニュートラル等の環境負荷軽減）の両立をイノベーションで実現するための戦略として、令和3年

減¹¹⁵に取り組むとともに、下水汚泥¹¹⁶・堆肥等の未利用国内資源の有効活用¹¹⁷、化学肥料原料の調達先国の転換・多様化、不測時に最低限度必要となる品目・量の備蓄等について検討する必要がある。〔資料Ⅱ－6－3、4参照〕

（2）米政策の現状と課題

① 主食用米の需給をめぐる状況

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長期的に減少が続いている。また、主食用米の価格は、需給状況を反映した民間在庫量に大きく影響を受け、在庫増加時には価格が下落し、減少時には価格が上昇する傾向にある。

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、市町村を通じて配分し、需給の調整を図ってきた。しかし、こうした転作は一年限りのもので定着性が低く、作付転換が進まず、需要に対して過剰な主食用米の生産が続いた場合、在庫の増加により米価が下落し、作付転換を進めると米価が回復する、というサイクルが繰り返されてきた。平成30年（2018年）以降、農業者の自主的な経営判断による需要に応じた生産・販売に移行したが、水田活用の直接支払交付金¹¹⁸（以下「水活交付金」という。）による転作支援が続くなか、こうした構造は変わっていない。〔資料Ⅱ－6－5、6参照〕

（2021年）5月に策定。2050年までに目指す姿として、農林水産業のCO₂ゼロエミッションの実現や化学農薬の使用量の50%低減等の数値目標を設定。

¹¹⁵ 「みどりの食料システム戦略」及び「「みどりの食料システム戦略」2030年目標の設定について」（令和4年（2022年）6月21日みどりの食料システム戦略本部決定）において、輸入原料や化石燃料を原料とした化学肥料の使用量を2030年までに20%、2050年までに30%低減する目標を定めている。

¹¹⁶ 下水汚泥の活用事例として、回収リンを配合飼料の原料として活用する取組や、脱水した汚泥を稲わら等とともに発酵させて堆肥化する取組（汚泥コンポスト）がある。

¹¹⁷ 先進事例として、地域における耕畜連携により、畜産・酪農から供給される堆肥を耕種農家が肥料として活用する一方、耕種農家が生産したデントコーンや稲わらなどの飼料を畜産農家・酪農家が活用する、地域内循環の事例（愛知県海部地域・三重県長島地域）がある。

¹¹⁸ 「水田活用の直接支払交付金」は、主食用米の需給バランスを調整するため、水田を活用して主食用米以外の作物（飼料用米、米粉用米、加工用米、麦、大豆、飼料作物等）を生産（転作）した生産者に対し交付金を支払う制度である。

② 水田活用の直接支払交付金の課題

水活交付金の交付金単価は、主食用米との所得差が生じないようにすることを基本に設定されている。特に飼料用米については、低い販売収入を補填するための交付金単価が大きく、収量によっては主食用米を生産した際の所得を大幅に上回る。このことから、作付のインセンティブが高く、転作作物の作付が飼料用米に偏重する傾向にある¹¹⁹。足もとの転作面積の増加の影響もあり、飼料用米の作付面積・生産量は「食料・農業・農村基本計画」¹²⁰の2030年目標を既に超過するほどに増加している。

主食用米の価格による面もあるが、主食用米と飼料用米の所得が乖離^{かいり}している状況を踏まえ、需要に見合った農産物の生産に資するよう、交付金単価の見直しが必要である。また、主食用以外の米については、生産性の向上や農地の有効活用を図る観点から、多収品種・直播栽培の導入状況により、交付金単価に差を設けることを検討すべきである。

特に、飼料用米については、近年、多収性の専用品種ではなく、主食用米の一般品種による作付割合が増加している。単収の多い専用品種に交付金の配分を限定し、主食用米と区分した生産を徹底していくべきである。〔資料Ⅱ－6－7、8参照〕

③ 畑作物の本作化

我が国の人口減少が続くなか、今後も主食用米の需要の減少傾向が続くことは避けられず、毎年、需給調整のために必要な転作面積も必然的に増加していくことになるだろう。こうした状況の下、既存の水田を維持し、多額の財政資金を投じて飼料用米を始めとした転作作物を作り続けていくことは、「真に我が国の食料安全保障の強化に資する施策」とは言えず、また、財政上も持続可能ではない。

水田経営の中での転作による、低収益で補助金に依存する構造から脱

¹¹⁹ 転作作物としての小麦や大豆については、畑作物の直接支払交付金（いわゆる「ゲタ対策」）に加えて、水田活用の直接支払交付金による支援を受けており、同じ作物を畑地で栽培する場合に比べ手厚い支援がなされていることも課題である。

¹²⁰ 令和2年（2020年）3月31日閣議決定

却し、耕地利用率を高め、野菜等のより収益性の高い作物に転換しなければならない。あるいは、労働時間等との関係で野菜等への転換が困難な場合には、国内で自給できていない小麦・大豆等の生産にシフトしていくことが重要である。

水田作に比べ、畑作の単収が多く、単収当たりの生産コストが低いことも踏まえ、主食用米から飼料用米等へ、といった水田における「転作」ではなく、水田を畑地化し、水活交付金の交付対象から卒業した上で、畑地における「本作」として、こうした作物の生産を進めていく必要がある。

〔資料Ⅱ－6－9参照〕

④ 畑地化に向けた基盤整備の推進

水田の畑地化を進めるに当たっては、畑作物の生産に適した農地となるよう、排水改良等の基盤整備が必要となる。現行の基盤整備事業では、高収益作物の導入割合に応じた促進費など、水田を畑地化するインセンティブ措置が設けられているが、畑地化した場合に水活交付金の交付対象外となることもあり、基盤整備事業の実績は僅少にとどまっている。

水田の基盤整備については、畦畔^{けいはん}の除去など、畑地として固定的に使用するための「畑地化」のほか、排水機能を強化した上で、水稻と畑作物等のローテーションによる営農を可能とする「汎用化」がある。現在、水田全体の約46%が汎用化されているものの、水田に作付けされている転作作物としての畑作物等の割合は3割程度にとどまっている。汎用化された水田の約3分の1は、本来の機能が発揮されていない可能性がある。

上記のとおり、水田よりも畑地の単収が多く、生産コストが低い。また、畑地の方が汎用田よりも水利設備が小規模となる分、一般的に維持・管理等のコストが低い。こうした畑地化及び汎用化のコスト比較なども踏まえ、必要に応じ、畑地に転換するための更なるインセンティブ措置も検討すべきである。このような対策を通じて、今後も増加が見込まれる水田の転作面積を極力畑地化し、農業の生産基盤を強化していく必要がある。

〔資料Ⅱ－6－10参照〕

(3) その他

① 農林水産物・食品の輸出

食料の安定供給の確保と農業の産業競争力の強化をバランス良く両立させるための解の一つが輸出である。我が国の人口減少は避けられない中、国内の農産物の市場規模は縮小傾向が続く可能性が大きい。世界市場は人口増加等による拡大期待がある。

一方、我が国の農産物の国内生産額に占める輸出割合は2%にとどまり、主要先進国の中で極めて低い水準にある。また、主要穀物の多くを輸入に依存していること等により、輸入額から輸出額を差し引いた純輸入額は510億ドルであり、純輸入額がゼロ近傍にあるアメリカや純輸出国であるカナダ、フランスと比べて大幅に輸入超過となっているのが現状である。

農林水産業の国際競争力を強化し、輸出拡大を図ることは、「稼ぐ農業」の実現につながるとともに、食料の安定供給の確保にも資する取組である。政府は、農林水産物・食品の輸出額を令和7年(2025年)までに2兆円、令和12年(2030年)までに5兆円とする目標を掲げ、目標達成に向け、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」¹²¹を策定し、様々な取組を推進している。このような輸出拡大策が、単なる売上げ目標の達成にとどまらず、農林水産業の付加価値や従事者の所得の増加につながっているか、予算の内容・規模を定量的に分析しながら、販売促進等の支援を効果的・効率的に進めていくべきである。

また、我が国の輸出品目については、現状、飲料や調味料といった商品の割合が高いが、極力、マーケットインの発想で需要に応じた生産の拡大を図りつつ、不測時の食料需要を満たすことが可能な付加価値の高い加工食品・生産食品としての輸出が望ましい。近年、アメリカ産米との価格差が縮まっており、米やいわゆるパックご飯の輸出が期待される。〔資料Ⅱ-6-11参照〕

② 農地の集積・集約

¹²¹ 令和2年(2020年)11月30日関係閣僚会議決定

我が国の農地面積の^{すうせい}趨勢を踏まえれば、今後も長期的に減少することが見込まれる。また、農業従事者数も同様に減少が見込まれる中、担い手への農地の集積は個々の農業従事者の生産性の向上のみならず、農業生産の基盤である農地の適正管理の観点からも重要である。

平成 26 年（2014 年）の農地中間管理機構（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。とはいえ、令和 5 年（2023 年）までに担い手への農地集積を 8 割とする目標¹²²に対し、現状の農地の集積は約 6 割にとどまっている。また、1 経営体あたりの耕地面積が増加（集積）しても、それらの農地が分散し、まとまった形（集約）で所在しておらず、効率的な営農に限界があることが指摘されている。農地の集積・集約による大規模化を通じた、営農コストの削減と農業所得の増加に向けて、農地の一層の集約化が重要である。

本年 5 月の法改正により、「人・農地プラン」¹²³の策定が法定化され、農地の集約化に重点を置き、地域が将来目指すべき農地の効率的な利用の姿を明確化することとしている¹²⁴ものの、農地の集約化を定量的に把握できる指標が現状では存在しない。この結果、こうした取組の進捗状況や費用対効果についての検証が困難な状況にある。

このため、地域ごとに農地の集約化を定量的に把握できる指標を早急に設定する必要がある。その上で、農地バンクが農地を借り受ける際に地域に交付する機構集積協力金について、農地の集約化の状況に応じた交付を検討すべきである。また、農業従事者が減少する中、農地をより効率的・効果的に活用し、生産性の高い農業生産を実現する観点からは、株式会社の一層の参入も課題¹²⁵であり思い切って舵を切れるよう、規制緩和

¹²² 「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。

¹²³ 「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等を明確化し、市町村により公表するもの。本年 5 月の農業経営基盤強化促進法等の改正により、市町村が策定する計画（地域計画）として法定化（令和 5 年度（2023 年度）から 6 年度（2024 年度）までに策定する必要）。

¹²⁴ 市町村は、地域農業の将来の姿について、地域の農業者や関係団体による話し合いを踏まえて地域計画を策定。その中で、農地の集約化に重点を置いて、10 年後に目指すべき農地の効率的かつ総合的な利用の姿を「目標地図」として明確化することとされている。

¹²⁵ 農地所有適格法人 20,045 のうち株式会社の数は 8,068 法人（令和 3 年（2021 年））、一般法人の農業参入数（リース方式）3,867 法人のうち、株式会社の数は 2,493 法人（令和 2 年（2020 年））。

等の検討を進めるべきである。〔資料Ⅱ－6－12 参照〕

7. GX（エネルギー・環境）

地球温暖化対策は、現世代のみならず、将来世代に持続可能な地球環境を受け継いでいくために、世界規模で取り組むべき喫緊の課題である。我が国においても、2050年カーボンニュートラル、それに向けた2030年度温室効果ガス排出量46%削減（2013年度比）という二段階の目標の達成に向け、「地球温暖化対策計画」¹²⁶や「エネルギー基本計画」¹²⁷に沿って脱炭素化の取組が進められている。これらの野心的な目標の達成に向けては、予算や税といった措置だけでなく、規制・制度による対応や金融手法の活用、さらには垣根を超えた国際協調・国際展開といったあらゆる政策を一体的に総動員する必要がある。

こうした取組は、直接的には、地球温暖化の進行に関係して拡大するとされている気候変動の抑制に向けて温室効果ガス削減を目指すものであるが、1次エネルギー自給率がG7中最下位の11%に過ぎずエネルギーの大半を輸入に頼る我が国の場合、脱炭素化の取組の効果は気候変動問題以外にも及ぶ。例えば、足もとでは、資源価格の高騰等に伴い貿易収支赤字や経常収支の黒字幅縮小が生じており、こうした収支の好転につながり得るという意味で、脱炭素化は日本経済の持続可能性の確保にも資すると考えられる。また、産業経済システムの転換やイノベーションの発現等を通じて、カーボンニュートラル実現の経済効果は非常に高いとの試算¹²⁸もあり、脱炭素化を進めることによって、GX分野における民間投資の活性化とも相まって、経済全体が恩恵を受けることが期待される。

〔資料Ⅱ－7－1参照〕

なお、2030年度温室効果ガス排出量46%削減については、電力由来の削減分が25.1%、電力以外由来の削減分が14.6%となっているが¹²⁹、電

¹²⁶ 令和3年（2021年）10月22日閣議決定

¹²⁷ 第6次計画は、令和3年（2021年）10月22日閣議決定

¹²⁸ 経団連の試算によると、2050年GX実現シナリオにおける実質GDPは1026.8兆円にのぼる。

¹²⁹ 「地球温暖化対策計画」等によれば、エネルギー起源CO2▲39.6%（うち電力由来▲25.1%、電力以外由来▲14.6%）、非エネルギー起源CO2▲0.9%、CO2以外の温室効果ガス▲1.8%、吸収源対策▲3.4%、二国間クレジット制度（JCM）1億トンCO2を合計して、▲46%を達成することとしている。

力以外由来の削減分には電力へのシフトによるものが含まれ¹³⁰、電力由来の温室効果ガス要削減幅は実質的には更に増加する。これは、我が国の発電の4分の3が化石燃料由来と高いことによるものであり、我が国の場合、電力が温室効果ガス発生の原因や排出抑制の観点から大きなウェイトを占めることも念頭に置きながら、脱炭素目標の達成に向けた政策を組み立てていくべきである。〔資料Ⅱ－7－2参照〕

（1）GX 向けの政府投資と GX 経済移行債

骨太 2022 においては、GX への投資として、今後 10 年間に官民合わせて 150 兆円超の投資を実現するため、成長促進と排出抑制・吸収をもとに最大化する効果を持った、「成長志向型カーボンプライシング構想」を具体化し、最大限活用する、とされている。

こうした官民合わせて行われる GX 向け投資において、政府が行う投資は、民間投資を促すためのものと位置付けられており¹³¹、民間セクターの十分な資金の呼び水となる仕組み作りが欠かせない。さらに、経済成長と温室効果ガス削減の同時実現に向けて効率的・効果的な施策となるよう、施策の内容をよく精査するとともに、GX 経済移行債の発行収入が充てられる点を考慮しつつ、グローバルな視点も踏まえながら、資金使途を明確化し、その予算執行をしっかりと管理していく必要がある。

また、骨太の方針では、150 兆円超の官民の投資を先導するために十分な規模の政府資金を、将来の財源の裏付けを持った GX 経済移行債により先行して調達するとされており、アメリカ・EU において気候変動対策について財源確保がなされていることも踏まえ¹³²、具体的に償還財源を

¹³⁰ 電力以外由来▲14.6%には、例えばガソリン車から EV への移行といった電力へのシフトによるものが含まれる。

¹³¹ 「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」（令和 4 年（2022 年）6 月 7 日閣議決定）においては、「企業の予見可能性を高めるため、民間投資に対する『呼び水』として、長期民間投資を強く促すとの国家意思を形あるものとして示し」とされている。

¹³² アメリカでは、2022 年 8 月 16 日に、アメリカ史上最大の気候変動対策、税制改革等を盛り込んだ「2022 年インフレ抑制法」が成立したが、同法では、10 年間で約 4,370 億ドルの新規歳出に対し、大企業への課税強化等でこれを大きく上回る約 7,730 億ドルの財源を確保するとしている。また、EU においても、グリーントランジションも対象とする総額 8,069 億ユーロの復興基金「次世代 EU」の資金調達のため、EU 共同債を発行することとしているが、償還財源を確保した上で 2028 年以降償還予定としており、脱炭素に向けた投資は、その償還財源の確保とあわせて表明されている。〔資料Ⅱ－7－5参照〕

確保した範囲内でGX経済移行債を発行していく必要がある。このGX経済移行債の償還財源の確保に当たっては、

- ・ GX向けの政府投資により民間において脱炭素化のための費用が軽減されたり事業が拡大したりする受益の観点
- ・ 温室効果ガス排出抑制の観点
- ・ 温室効果ガスの原因者による負担の観点

等を踏まえて、具体的かつ確実な財源を確保する必要がある。その際、「成長志向型カーボンプライシング構想」が導入を想定している包括的なカーボンプライシングが、脱炭素化に向けた各主体の行動変容を促すだけでなく、GX経済移行債の償還財源の確保にもつながる点に着目すべきである。

これらによって、地球環境、経済、財政のサステナビリティを一体的に確保していくことが重要である。〔資料Ⅱ－7－3～4参照〕

（2）これまでの予算事業から見たGX向けの政府投資の課題

脱炭素に向けては、その機運の高まりを受け、各省庁の所管において様々な省エネ・再エネに係る導入支援策が設けられているが、より統一性の取れた形で各支援策を実施することにより、効果的・効率的な支援となるようにしていく必要がある。また、これらの支援については、支援対象の性能・効率等に関して精査が必要な事業も多く¹³³、今後、GX向けの政府投資に関する枠組みにおいては、脱炭素の加速を図りつつ成長・イノベーションをもたらす施策を実施する観点から、高性能・高効率な設備等の導入への支援の重点化や、対象製品等に規制基準を組み合わせることを検討していくべきである。〔資料Ⅱ－7－6参照〕

一方、GX分野の研究開発については、温室効果ガスの削減に結び付けるには実用化が不可欠であることから、民間において実施されることが基本であり、政府は、民間のみではリスクを負い切れない研究開発を支援の対象としていくべきである。その際、民間企業が応分の資金負担をしつつ研究開発に主体的に関わる仕組みとすることにより、社会実装・製品化

¹³³ 例えば、補助の要件として、設備のキロワット当たり単価は設定されているのが一般的であるが、発電効率など製品の基準に関しては定められていないことが多い。

につなげるようにする必要がある。その上で、それぞれの研究については、モニタリング指標を設けるとともに、ステージゲート¹³⁴を設けて案件を絞り込むなど進捗管理等を精緻に行っていく必要がある。また、近年、研究開発分野で存在感を増すスタートアップの活用や連携も重要な課題である。なお、プロジェクト選定・管理に当たっては、脱炭素目標達成及び成長・イノベーションに向けてどのような貢献が期待できるのかといったアウトカムもよく精査すべき¹³⁵であり、その進捗状況や市場環境等に合わせて臨機応変に見直しを行っていくべきである。〔資料Ⅱ－7－7参照〕

なお、諸外国の脱炭素に向けたアプローチを見ると、アメリカや欧州では、産業やエネルギー部門に様々な規制を設けながら、同時に再エネ導入等の支援を実施しており、我が国におけるポリシーミックスが適切であるのか、不断の検証が必要である。〔資料Ⅱ－7－8参照〕

（3）その他の課題

脱炭素目標を達成するためには、エネルギー起源のCO₂以外についても様々な取組が必要になる。例えば、一般廃棄物処理においても焼却によりCO₂が発生するが、人口減やリサイクルの促進等によってゴミ排出量が減少したことに加え、処理施設の広域化・集約化・大型化¹³⁶が進み発電設備を伴う一般廃棄物処理施設の発電効率が向上したこと等によって、廃棄物分野の温室効果ガス排出量は減少傾向にある¹³⁷。地球温暖化を含む環境問題の解決に当たっては、脱炭素化に向けた社会全体のトランジションのみならず、循環経済（サーキュラーエコノミー）の実現や生物多様性の保護といった視点も重要であり、廃棄物処理についても、こういっ

¹³⁴ 新規プロジェクトの推進を複数の「ステージ」に分割し、次のステージに移行する前に収益性と実現性等を評価する「ゲート」を設け、それらの解決が難しいと評価されたプロジェクトを中断させ、支援対象を絞り込んでいく仕組み。

¹³⁵ 平成17～27年度（2005～2015年度）以前に終了した234事業について、国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）が追跡調査した結果、実用化達成率は29.5%であった。

¹³⁶ 平成10年度（1998年度）1,769施設から令和2年度（2020年度）1,056施設に集約されている。

¹³⁷ ピークだった平成15年度（2003年度）約16,000キロトンCO₂から、令和2年度（2020年度）約10,000キロトンCO₂まで減少。

た視点も踏まえ、引き続き、リサイクル・リユースの促進や一般廃棄物処理施設の広域化・集約化等による施設の効率性を高めることが必要である。その上で、リサイクル・リユースの取組に加え、人口減少によりゴミ排出量は今後も減少していくと予測されており、一般廃棄物処理施設の更新は、こういった予測と整合的となるように行っていくべきである。

〔資料Ⅱ－7－9 参照〕

なお、資源価格の高騰等を受けて、本年1月以降、燃料油価格高騰激変緩和対策を実施しているほか、今般の総合経済対策において、電気料金及び都市ガス料金についても価格高騰に対する激変緩和対策が盛り込まれた。エネルギー価格の急激な上昇に対し、家計や価格転嫁の困難な企業の負担を軽減する激変緩和措置を講ずることは経済に対する影響を考慮すればやむを得ない面もあるが、一方で、こうした措置は、脱炭素の流れに逆行しかねないことや、市場の価格形成機能に歪みを生じさせかねないこと等から、可能な限りターゲットを絞りつつ、一時的措置として実施すべきであり、激変緩和の趣旨を超えて維持・継続されることのないようにしていく必要がある¹³⁸。〔資料Ⅱ－7－10 参照〕

¹³⁸ 国際機関も、例えば以下のように指摘している。

- ・「一般論として、政府は価格が自由に動くことを認めるべき」（IMF “WORLD ECONOMIC OUTLOOK UPDATE” 2022.7）
- ・「エネルギーコストの高騰の影響を緩和するための財政措置は、最も脆弱な人々を上手く対象とするのが理想的であり、例外的な価格圧力の時期を超えて続けてはならず、エネルギー消費の削減のインセンティブは維持されなければならない」（OECD Economic Outlook Interim Report “Paying the Price of War” 2022.9）

8. 中小企業

中小企業対策費は、これまでの新型コロナ対応で未曾有の水準まで増加した。当初予算・補正予算・予備費を合わせると、平成 24 年度（2012 年度）から令和元年度（2019 年度）では 0.4 兆から 0.7 兆程度で推移していたが、令和 2 年度（2020 年度）は 27.7 兆円、令和 3 年度（2021 年度）は 4.2 兆円となり、いずれもリーマンショックや東日本大震災時の規模¹³⁹を大きく上回った。その内容は、「持続化給付金」、「事業復活支援金」などの給付金、「事業再構築補助金」などの補助金、「無利子・無担保融資」などの金融支援が主なものとなっている。これらのうち、給付金・補助金といった、返済の必要のない支援策にアクセスし得た中小企業の割合は、OECD 加盟国中、日本が一番高かったとの調査もあり、我が国の給付金・補助金による中小企業支援は、他国に比して大きかったことが窺える。

[資料Ⅱ－8－1 参照]

こうした手厚い支援策を講じてきた効果もあり、コロナ禍での倒産件数は、それ以前に比べて極めて低い水準に抑えられてきた¹⁴⁰。また、中小企業の足もとの経常利益は、新型コロナが流行する前の水準までにはほぼ回復してきており、中堅企業や大企業にいたっては、新型コロナが流行する前の水準を超え、過去最高益にまで到達している。[資料Ⅱ－8－2 参照]

新型コロナ対策として講じられた各支援策は、新型コロナ流行前から元々生産性が低かった企業ほど利用していた傾向が指摘されている¹⁴¹。上述のように事業環境が改善に向かう中、手厚い支援を継続することは、資源の効率的再配分や労働移動、市場での参入・撤退を抑制し、生産性の低下を通じて産業全体の長期的な成長を押し下げるリスクがある。そのため、支援策は量的な縮減及び質的な転換を図るとともに、これまでの支

¹³⁹ リーマンショック後の平成 21 年度（2009 年度）は 3 兆円。東日本大震災後の平成 23 年度（2011 年度）は 2.3 兆円。

¹⁴⁰ 年平均倒産件数で見ると、平成 23 年（2011 年）の 1,061 件／月に対し、令和 3 年（2021 年）は 503 件／月と半分以下の水準であった。

¹⁴¹ 植杉威一郎ほか（2022）、「コロナショックへの企業の対応と政策支援措置：サーベイ調査に基づく分析」、RIETI Discussion Paper

援が生産性の向上につながってきたかを事後的に検証すべきである。〔資料Ⅱ－８－３参照〕

給付金や無利子・無担保融資などの新型コロナ対策が終了している中、「事業再構築補助金」¹⁴²は現在も継続している。元々は新型コロナを受けて措置されている補助金であり、今後、新型コロナの影響が収束するにしたがって、出口に向かっていくべきである。特に同補助金の補助率は、最大4分の3と高くなっており、事業者負担が少ないため安易な投資を誘発する可能性があり、見直すことが適当である。さらに、産業全体の構造転換・高付加価値化を促していくためには、同一業種内における売上拡大等の支援から、より高い付加価値が望める産業への業種転換等への支援といった産業構造転換につながる支援にシフトしていくべきである。

〔資料Ⅱ－８－４参照〕

「無利子・無担保融資」については、これを長期間継続することにより安易な借入を誘引し、経営規律の阻害につながるおそれがあることから、資金需要が一巡している中、本年9月末に終了した。他方で、民間金融機関の貸出に対する100%保証（セーフティネット保証4号）は現在も継続されている。さらに、本年10月に閣議決定した総合経済対策では、信用保証制度において、借換需要に加え、新たな資金需要にも対応する制度を創設することとしており、これにも100%保証が含まれることとなる。

しかし、100%保証は金融機関による貸出先企業へのモニタリングや経営支援を弱めかねないため、今後、事業環境等の変化を踏まえながら、見直していく必要がある。また、これまでの無利子・無担保融資等について、今後返済時期を迎える者が着実に返済できるよう、地域の金融機関や信用保証協会、中小企業活性化協議会¹⁴³、認定経営革新等支援機関¹⁴⁴など

¹⁴² 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）」の五つを指し、これら五つのうち、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。

¹⁴³ 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等を実施。

¹⁴⁴ 中小企業経営力強化支援法に基づき認定される、中小企業に対して専門性の高い支援事業を行

によるきめ細かな伴走型の取組により、事業再生・事業再構築などを図っていくことが重要である。〔資料Ⅱ－８－５参照〕

う機関。税務、金融及び企業財務に関する専門的知識や支援に係る実務経験が一定レベル以上の個人、法人、中小企業支援機関等が約3万4,000認定されている（令和4年（2022年）4月現在）。

9. 外交関係

世界がパンデミックから立ち直ろうとしている最中に起きたロシアのウクライナ侵略によって、国際秩序の根本は大きく揺らいでいる。ウクライナ情勢の先行きが見通せない中で、我が国は来年、G7広島サミットの議長国として、国際社会と連携し、議論をリードしていかなければならない。ODA（政府開発援助）は、そうした歴史の岐路に立つ国際社会の中で、我が国が積極的な役割を果たしていくための「戦略的資源」である。外務省は来年前半を目途として、新たな開発協力大綱を策定することとしており、ODAが今日果たすべき役割を明確にした上で、開発協力の新たな方向性を示すことが求められている。

さらに、我が国が置かれた厳しい財政状況や、足元の円安もあって相対的に低下している経済規模を踏まえると、「物量」ありきのODAは正当化することができない。ODAを含む外交予算の原資である国民から預かった税金も、円安により経済規模と同様に外貨建てでは縮小していることを認識する必要がある。ODAは、個別プロジェクトごとに開発効果の測定が可能となる適切なアウトカムの設定・評価を通じて事業の「質」を高めなければならない。併せて、分野や地域の重点化を含めた戦略的・効率的活用を図りながら、引き続き国際社会の平和と安定に重要な役割を果たし、国としてのプレゼンスの向上につなげていく必要がある。また、ODAのみならず、途上国への民間投資も途上国の開発に寄与するものであり、民間資金の役割を我が国の開発協力政策の中で正面から位置付けるべきである。

危機の中で、変化に機動的に対応できるよう、戦略的に「質」の高い予算配分を行い、外交政策を展開していくことが求められている。

（1）変化する経済財政状況の中での開発協力の在り方

我が国の名目GDPが世界の中で占めるシェアは、1990年代前半のピーク時には2割弱の水準にあったが、少子高齢化・人口減少が進む中、潜在成長率の停滞などに加え、中国を始めとする新興国の台頭もあり、令和

2年（2020年）には5.9%まで低下した。その上、こうした我が国のドル建てでみた経済規模は、足元では急激な円安を受けて一層低下している¹⁴⁵。

そうした中で、日本のODA対GNI比は令和3年（2021年）に0.34%と、DAC（OECD開発援助委員会）のドナー国合計0.33%を上回っている。一方、財政状況をみれば、我が国の政府債務残高対GDP比は世界でも最悪の水準にあり、DAC平均と比べても3倍以上に達している。このような経済と財政の状況に鑑みれば、「物量」に頼ったインプットありきのODAを正当化することができないことは一目瞭然である。〔資料Ⅱ－9－2参照〕

海外のドナー国を見れば、G7で1位・2位を争うドナー国であったイギリスは、公的債務残高の急増などを受けて、将来の世代の借金を避けるべくODAを令和3年（2021年）にバイ（二国間）・マルチ（多国間）とも大幅に削減した。我が国の財政状況はイギリスよりも遙かに厳しいことも踏まえ、日本の対外援助を不断に見直す必要がある。〔資料Ⅱ－9－3参照〕

税収の使途について、政府に高い説明責任が求められることは国際協力の分野においても当然である。開発協力についての国内世論は、現状維持を望む声が過半数である。他方、国連やWHOなどの国際機関に対する世論の評価は厳しい。国際機関が、その設置目的等にも照らして世界や我が国の期待している機能を十分に発揮できているかといった観点を含め、協力内容が最大限に効率的・効果的なものとなっているか、しっかりと精査すべきことは言うまでもない。〔資料Ⅱ－9－4参照〕

ODAが「物量」をターゲットにするべきではないことは、開発経済学の研究からも示唆されている。ODAがマクロ的にみて必ず経済成長を促進するとのコンセンサスは得られておらず¹⁴⁶、ODAの成果は、あくまで

¹⁴⁵ IMFの見通しによれば、令和4年（2022年）は4.2%と更に大幅にシェアが低下し、世界第4位のドイツ（4.0%）に接近する。

¹⁴⁶ Burnside and Dollar（2000）“Aid, Policies, and Growth,”（*American Economic Review*, vol.90, No.4, pp.847-868）の研究においては、被援助国における「政策の質」、即ち統治のガバナンスが高ければODAが経済成長にプラスの効果を持つとしており、各国や世銀の開発政策に影響を与えたとされるが、Easterly et al.（2004）“Aid, Policies, and Growth: Comment,”

個別プロジェクトのアウトカムを設定し、データで丁寧に評価していくことが必要である。〔資料Ⅱ－9－5参照〕

（2）国際協力事業の評価と戦略的資源としての在り方

実際に個別の ODA 事業を見ていくと、計画の不備などにより、多額の資金を投入しながらも、期待された成果を上げられていない事業が存在している。我が国にとって財政負担の少ない円借款であっても、相手国側の負担する総事業費の大幅な上振れや慢性的な赤字につながっている例もあり、被支援国の国民に資金返済と併せて財政負担を生じさせている。相手国への直接的な^{ひえき}裨益のみならず、事業完成後も、被支援国の将来的な自立に向けて中長期で見て相応しい事業になっているか、事業選定の理由も含め、不断に精査していくことが必要である。〔資料Ⅱ－9－6参照〕

JICA（国際協力機構）も PDCA サイクルに沿って事業の評価を行い、説明責任を果たすことの重要性は認識しており、2億円以上の事業について事後評価を行っている。しかし、これを見ると、事業期間の遅延や事業費の上振れが生じている実態があり¹⁴⁷、適切な予算執行のためには継続事業の進捗管理が急務である。また、PDCA の観点からは、評価の在り方についても、総合評価の算出方法や効率性の評価などに改善の余地がみられる¹⁴⁸。〔資料Ⅱ－9－7参照〕

こうした事業の遅延も背景として、無償資金協力については、当初予算の他にも、国から JICA に交付済みの未使用資金が 1,783 億円存在している。この資金は近年増え続けていたが、外務省・JICA は足元では執行

（American Economic Review, vol. 94, No.3, pp.774-780）が示すように、その後の研究では頑健な結論は得られていない。なお、これらの研究は各国 ODA のデータを用いたグローバルな分析である。

¹⁴⁷ 令和2年度（2020年度）に評価が終了した報告書を集計すると、当初計画に比べ、無償資金協力・技術協力ともに事業の多くで遅延が生じ、さらに技術協力では事業費の大幅な上振れも生じている。

¹⁴⁸ 例えば、総合評価の算出方法については、相手国の開発ニーズ等を評価する「妥当性」の項目はほとんどの事業で最高評価が付いており、これが総合評価の底上げにつながり、事業の相対的な評価が見えにくくなっている。また、効率性の評価についても、JICA 現地事務所による内部評価（2～10億円の事業）では、具体的な遅延月数や事業費の増加額、遅延等の理由が不記載の場合が多い。

を速めている。また、JICA の運営費交付金（技術協力予算）についても、繰越金が増加傾向にあったが、足元では執行加速がみられる。年度ごとの執行能力も勘案しつつ、資金を新規予算と一体としてとらえ有効活用する取組を一層進めていくべきである。〔資料Ⅱ－9－8 参照〕

変化する国際情勢を見極めつつ、ODA の戦略的活用を図っていくことも重要である。グローバル化が進む現在において、国際社会の平和と安定の重要性に変わりはなく、我が国は「自由で開かれたインド太平洋」の推進などの外交課題に取り組んできた。ロシアのウクライナ侵略により国際秩序が動揺する中で、国際社会の変化に適応し、ODA の分野や地域の重点化を含めた戦略的・効率的活用を図りながら、引き続き国際社会の平和と安定に重要な役割を果たし、国としてのプレゼンスの向上につなげていく必要がある。例えば、ロシアのウクライナ侵略に対する国際的非難に否定的な国への支援を継続している現状が、外交上最善なのかどうかを議論することも考えられる。〔資料Ⅱ－9－9 参照〕

マルチの国際協力についても、外務省は国際機関等への拠出金等に対する評価を毎年実施しているが、評価結果がほぼ全て B（標準）以上となっている上、1 億円以上を拠出している金額の大きな案件の評価は A 以上が 79%となっている。それぞれの国際機関に相応しい金額になっているか、拠出のメリハリ付けに資する評価方法に改善していく必要がある。さらに、邦人職員数等に関する評価を見ると、s 評価であっても邦人職員割合が低いといった例がみられる。限られたリソースの中で、日本の政策・外交課題への貢献はもちろんのこと、国際社会において、拠出率に見合った人的プレゼンスの発揮や日本企業の調達^{ひえき}の確保など日本への裨益^{ひえき}が得られるよう、任意拠出金を戦略的に活用していくべきである¹⁴⁹。〔資料Ⅱ－9－10 参照〕

途上国の開発を総体として考えると、政府による援助だけに拘泥して考えるべきではない。近年、日本から途上国に流入する資金の大半は企業による直接投資等の民間資金であり、民間投資も途上国の開発に寄与するという点で役割が大きい。いかに民間資金の流入を促進するものにな

¹⁴⁹ 3 分の 1 以上が邦人職員数等に関する評価を実施していないといった課題もみられる。

るかという ODA の質が問われる¹⁵⁰。新たな開発協力大綱の見直しが行われている中、民間資金の役割を我が国の開発協力政策の中で正面から位置付けるべきである。〔資料Ⅱ－9－11 参照〕

（3）戦略的な外交実施体制の確立

① 在外公館

在外公館数については、平成 24 年度（2012 年度）から比較して 10 年で 28 公館が純増し、令和 4 年度（2022 年度）末時点では 231 公館となる予定である¹⁵¹。一方で、人件費を除いた 1 館当たりのランニングコストは平均で毎年 3 億円程度を必要とし、足元では円安によっても運営コストは増加しているとみられる。

真に必要なことは、限られたリソースの中で、公館とそこで働く外交官の能力を最大限に発揮する方策である。例えば、通常メールで速報したあと、機密性の高い専用端末で正式送付するため、出勤しなければならないなどといった公電文化ともいえる伝統的な手法が続いている。こうした在外公館独特の業務について DX 活用などの働き方の改革を行うことや、公館の集約などにより会計事務の集約化を図ること等を通じ、負担軽減を検討すべきである。戦略的な外交実施体制を構築するためには、地道な改革を通じて、予算、人員、公館の配置について望ましい姿を追求することが求められる。〔資料Ⅱ－9－12 参照〕

② 外交の足腰を強化するためのデジタル技術の活用等

世界的に新型コロナの感染状況が落ち着きを見せてくる中で、この 3 年ほどの間は抑制されていた国際会議の現地開催、即ち「対面外交」に活発化の動きもみられる。しかしながら、これまでコロナ禍で経験を培ってきたオンライン会議には、時間・コストを節約し、感染リスクも抑制できるといったメリットが引き続き存在している。学術研究においても、世界

¹⁵⁰ 国際比較すると、公的・民間資金全体でみて、令和 2 年（2020 年）はコロナ禍で特にアメリカで民間資金の縮小もみられる中、我が国は DAC29 ヶ国中で第 2 位の資金を途上国に投じている。

¹⁵¹ ドイツは 224 公館、イギリスは 233 公館（令和 4 年（2022 年）1 月現在）。

の外交官を対象に実施されたアンケート調査では、その有用性が強く認識されている¹⁵²。また、民間における国際会議の状況を見ると、令和3年（2021年）は日本はアジア大洋州の中でも積極的にオンラインを活用しており、実地・ハイブリッド含めた総開催件数がトップとなった。政府もこうした民間で蓄積されたデジタル技術のノウハウを取り入れ、「対面外交」との使い分けを積極的に進めるなど安全で効率的な外交を後戻りさせることなく推進していくべきである。〔資料Ⅱ－9－13 参照〕

また、出張時の宿泊料については、円安や海外の物価高の影響を受け、一部の地域では旅費法に規定される定額では不足する状況が見受けられる。既に、法律で規定されている協議の仕組みで迅速に金額調整がなされているが、今後、協議手続の更なる簡素化やDX化の推進等による出張事務の効率化を始め、制度や運用の在り方についても、検討を深めるべきである。なお、旅費は実費精算が基本であるのに対し、在外職員の給与については、為替・物価変動の影響もある一方、本給・基本手当・他の手当から成っており、全体の中で検討する必要がある。〔資料Ⅱ－9－14 参照〕

¹⁵² Bjola and Manor (2022) “The rise of hybrid diplomacy: from digital adaptation to digital adoption,” (International Affairs, vol.98, issue 2, pp.471–491) においては、例えば、「時間を節約し、儀礼的な事柄よりも取り組むべきサブスタンスに集中できる」といった意見が上がっている。

10. デジタル

令和3年（2021年）9月にデジタル庁が発足してから1年以上が経過した。令和5年度（2023年度）予算編成は、デジタル庁が各府省と一括計上予算の要求・要望の調整段階から行う初めての予算編成であり、デジタル社会を実現する司令塔として、国民の利便性の向上と行政の効率化を同時に実現する任に任せられるか、デジタル庁の真価が問われている。

（1）情報システム関係予算における運用等経費の削減

国民の利便性の向上という観点では、デジタル化によって国民向けサービスがどう変わるのか、そのための取組を含め、デジタル庁は国民に示すことが重要である。

行政の効率化においては、政府は情報システムの運用等経費¹⁵³を令和7年度（2025年度）決算までに令和2年度（2020年度）決算ベース（約5,400億円）で3割削減する目標を掲げ、民間と比較して運用等経費の割合が高い構造からの転換を図っている¹⁵⁴。

昨年秋の当審議会では、3割削減目標の達成に向け、デジタル庁が関係府省と連携して中長期的な計画を作成するよう求め、本年8月以降、デジタル庁を含む各府省は個別の情報システムに係る業務改革・経費節減等の方針や投資等の取組を具体化した5か年を基本とする中長期的な計画を策定し公表してきたところである。

一方で、政府は平成25年（2013年）の「世界最先端IT国家創造宣言」¹⁵⁵において、システム数半減や運用コスト3割削減を掲げていた。しかし、運用等経費は、令和4年度（2022年度）当初予算ベースで5,500億円を超える高い水準にある。また、新規システム投資等の影響もあり、情報システム関係予算の総額は増加傾向にある。デジタル庁は、今後デジタル化が進む中であっても、情報システム予算の総額をコントロールし

¹⁵³ 3割削減目標の対象は、情報システムの保守・運用に要する経常的な経費である「運用等経費」に加え、情報システムの企画や設計・開発に係る一時的な経費である「整備経費」のうちのシステム改修に係る経費。

¹⁵⁴ 「デジタル社会の実現に向けた重点計画」（令和4年（2022年）6月7日閣議決定）

¹⁵⁵ 平成25年（2013年）6月14日閣議決定

つつ、必要な投資を行えるよう国の情報システムの効率化や業務改革等の取組を徹底するとともに、適切なメルクマールを設定するなど政府の取組を規律し成果を評価する仕組みを確立する必要がある。

様々な削減方策の中で目標達成に最も大きく寄与するのは、各府省システムの政府共通のクラウドサービス（以下、「ガバメントクラウド」という。）への移行である。そのため、各府省の中長期計画においても、更改時期に合わせて原則としてガバメントクラウドに移行する方針を掲げるが、ガバメントクラウド移行による削減効果は、移行の方式によって大きく異なる。一般的には、現在の国の情報システムの多くが該当する古いシステム構成かつ特定ベンダーに依存する状況から、クラウド機能を最大限活用したシステム構成に転換するほど大きくなる。また、国の情報システムの運用等経費の9割は、約1,200システムのうち、運用等経費の大きさで上位100システムが占めることから、大きな削減効果を達成するには、大規模なシステムを着実にクラウドに移行させる必要がある。

令和5年度（2023年度）から各府省システムのガバメントクラウドへの移行が本格化するが、各府省システムは、特定ベンダーへの依存や移行に伴って一時的に発生する掛かり増し経費等の移行上のハードルを抱えている。そのため、デジタル庁は、これまで行ってきたクラウド環境構築や技術的支援にとどまらず、各府省システムが直面する課題に対応した支援を行う必要がある。

具体的には、クラウド移行による削減効果見込み等で優先順位付けを行った上で、削減効果の大きな大規模システムには個別の重点支援を行うとともに、特定ベンダーに依存したシステムからクラウド機能を有効活用したシステムへの効果的な移行方法を確立して、他の府省システムに横展開するなどの支援が求められる。

今後は、各府省システムのクラウド移行が本格化し、削減効果の発現が進む一方で、移行に伴う掛かり増し経費も増加する見込みである。デジタル庁は、クラウドへの移行による削減効果分をしっかりと特定し、それを財源として、他の各府省システムのクラウド移行の掛かり増し経費を支援する仕組みを構築することも必要である。〔資料Ⅱ－10－1参照〕

(2) マイナンバー関連システムの効率化

マイナンバー制度は、迅速な行政サービス等による国民の利便性向上と行政の効率化、公平・公正な社会を実現するために必要なデジタル社会の基盤である。利活用分野の少なさ、国民の不安等の解消によって、マイナンバーカードの国民全体への普及を徹底するとともに、関連するシステムを安全かつ効率的なものにしていくことが不可欠である。

デジタル庁から J-LIS¹⁵⁶ (地方公共団体情報システム機構) に対する補助金で構築・運用を行っているマイナンバーカード管理システムと JPKI¹⁵⁷ (公的個人認証サービス) システムは、令和4年度(2022年度)当初予算で 290 億円にのぼる。システム構成が古いために制度改正等に伴う改修のたびに多額の経費を要しているにもかかわらず、デジタル庁における改革の動きは乏しい。

今後、マイナンバーカードと健康保険証(令和6年(2024年)秋を目途に紙の健康保険証廃止)や運転免許証(令和6年度(2024年度)末)、在留カード(令和7年度(2025年度))との一体化等に伴う改修予定が目白押しであり、特に健康保険証との一体化では発行スピードや能力の大幅な増強が求められる。また、最初に発行された現行マイナンバーカードは令和7年度(2025年度)に10年目を迎えるところであり、将来的には暗号化技術の発展等に対応する刷新が必要である。

こうしたマイナンバーカードに求められる中長期的な政策的要請に対応するためには、マイナンバーカード管理システムと JPKI システムについて業務改革とシステム刷新を合わせて行うことが望ましい。デジタル庁は、マイナンバー制度及び J-LIS の所管省庁として、両システムの構成見直しや業務改革を主導すべきである。〔資料Ⅱ-10-2 参照〕

(3) デジタル化により効率化される経費の特定

今後、デジタル庁が司令塔となってデジタル化を推進し、予算全体の効率化が進むことが期待される。その際、各府省等が個別にシステムを構

¹⁵⁶ Japan Agency for Local Authority Information Systems の略。

¹⁵⁷ Japanese Public Key Infrastructure の略。

築・運用するのではなく、横断的に調達や構築・運用を行うことで、更なる効率化が可能である。

例えば、デジタル庁の補助金申請システムを利用することで、事業者向け補助金の電子化に要する経費は、各府省等が個別に対応する場合と比較して、システムの構築経費は全額、運用等経費も大きく効率化される。

こうした政府共通の基盤や機能を活用することで効率化される経費については、予算全体の効率化や更なる経費削減方策を実施する原資として活用するためにも、しっかり特定することが重要である。この点、デジタル庁は、これまで各府省等が個別に調達や構築を行ってきた決済、認証、通知、審査等の機能について、ガバメントクラウド上に共通機能を構築し、各府省等の共同利用を促すことで、各府省等の一時的な構築経費のみならず、運用等経費も効率化することを目指している。取組の第一歩として、こうした共通機能によって得られる経費の効率化分について、デジタル庁において確実に特定することが必要である。〔資料Ⅱ－10－3参照〕