

令和 8 年度予算の編成等に関する建議

令和 7 年 12 月 2 日
財政制度等審議会

令和 8 年度予算の編成等に関する建議

令和 7 年 12 月 2 日

財務大臣 片山 さつき 殿

財政制度等審議会会長
十倉 雅和

財政制度等審議会・財政制度分科会は、令和 8 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7年12月2日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

十倉 雅和 住友化学(株)相談役

[財政制度分科会長代理]

増田 寛也 (株)野村総合研究所顧問

[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

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

○ 河村 小百合 (株)日本総合研究所調査部主席研究員

熊谷 亮丸 (株)大和総研代表取締役副社長兼副理事長

小林 慶一郎 慶應義塾大学経済学部教授

○ 佐藤 主光 一橋大学経済学研究科教授

○ 武田 洋子 (株)三菱総合研究所常務研究理事

田中 里沙 事業構想大学院大学学長

○ 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

長澤 仁志 日本郵船(株)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)社長室

山口 明夫 日本アイ・ビー・エム(株)代表取締役社長

芳野 友子 日本労働組合総連合会会長

[臨時委員]

上村 敏之 関西学院大学経済学部教授

遠藤 典子 早稲田大学研究院教授

小黒 一正 法政大学経済学部教授

木村 旬 (株)毎日新聞社論説委員

國部 毅 (株)三井住友フィナンシャルグループ特別顧問

権丈 英子 亜細亜大学経済学部長・教授

小林 充佳 NTT西日本(株)相談役

櫻井 彩乃 (一社)GENCOURAGE代表理事

- | | |
|---------|------------------------------|
| 佐野 晋平 | 神戸大学大学院経済学研究科教授 |
| 滝澤 美帆 | 学習院大学経済学部経済学科教授 |
| ○ 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 |
| 平野 信行 | (株)三菱UFJ銀行特別顧問 |
| 広瀬 道明 | 東京ガス(株)相談役 |
| 福田 慎一 | 東京大学大学院経済学研究科教授 |
| 堀 真奈美 | 東海大学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社長 |
| 横田 響子 | (株)コラボボ代表取締役 |
| ○ 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7年12月2日現在

[歳出改革部会長]	増田 寛也	(株)野村総合研究所顧問
[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]	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
	河村 小百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
	熊谷 亮丸	(株)大和総研代表取締役副社長兼副理事長
	佐藤 主光	一橋大学経済学研究科教授
	武田 洋子	(株)三菱総合研究所常務研究理事
	田中 里沙	事業構想大学院大学学長
	宮島 香澄	日本テレビ放送網(株)社長室
	上村 敏之	関西学院大学経済学部教授
[臨時委員]	遠藤 典子	早稲田大学研究院教授
	小黒 一正	法政大学経済学部教授
	木村 旬	(株)毎日新聞社論説委員
	権丈 英子	亜細亜大学経済学部長・教授
	滝澤 美帆	学習院大学経済学部経済学科教授
	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
	広瀬 道明	東京ガス(株)相談役
	福田 慎一	東京大学大学院経済学研究科教授
	堀 真奈美	東海大学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社長
	横田 響子	(株)コラボラボ代表取締役
	吉川 洋	東京大学名誉教授

(注)上記は五十音順。

審議経過

11 月 5 日（水）	○ 財政総論 ○ 地方財政 ○ 社会保障①
11 月 7 日（金）	○ 外交・デジタル ○ 国内投資・中小企業等 ○ 社会資本整備 ○ 農林水産
11 月 11 日（火）	○ 文教・科学技術 ○ 防衛 ○ 社会保障②
11 月 20 日（木）	○ 令和 8 年度予算の編成等に関する建議（案）について①
12 月 2 日（火）	○ 令和 8 年度予算の編成等に関する建議（案）について②

目 次

I．財政総論

1．経済・物価動向.....	1
(1) 足もとの経済・物価動向	1
(2) 供給制約・物価上昇局面における経済財政政策	2
2．財政健全化の状況	3
(1) 財政の状況.....	3
(2) 社会保障の受益と負担	6
(3) 金利動向	7
① 国債市場等の状況	7
② 金利上昇が財政に与える影響	9
③ 国債格付けの影響	10
3．今後の財政運営に係る考え方	12
(1) 重点分野への投資	12
(2) 有事への備え	12

II．令和8年度（2026年度）予算編成の課題

1．社会保障	15
(1) 総論	16
① 今後の社会保障関係費の歳出水準の考え方	16
② 現役世代が負担する社会保険料負担.....	16
③ 経済・物価動向等への対応と現役世代の保険料負担	17
④ 医療・介護産業の構造的見直し.....	18
(2) あるべき医療・介護分野の理想像	20
① 共通認識の醸成.....	20

② 制度の在り方	21
③ 関係者からの見え方.....	21
(3) 医療	23
① 診療報酬改定総論・医療機関経営状況	24
② 医療提供の効率化に向けた診療報酬体系の見直し...	28
③ 調剤報酬改定	34
④ 医療提供の効率化	37
⑤ 薬剤自己負担の見直し	43
⑥ 年齢ではなく能力に応じた負担.....	45
⑦ その他の改革事項	49
(4) 介護	53
① 高齢化・人口減少下での負担の公平化	53
② 担い手の確保	56
③ 給付の効率化・適正化	57
④ 制度の持続可能性を確保していくための介護保険制度 改革	61
(5) 医療・介護分野における人材紹介	63
① 民間人材紹介	63
② ハローワーク	63
(6) こども・子育て.....	65
① 少子化対策における EBPM の強化	65
② 個別施策に関する EBPM の観点からの見直し.....	66
(7) 障害福祉	68
① 障害福祉サービス等の喫緊の課題	69
② 障害福祉サービスの質の確保	70
(8) 生活保護	73

① 生活扶助基準見直しに向けたデータの充実・活用...	73
② 医療扶助の適正化に向けた取組.....	74
2. 地方財政	77
(1) 地方財政の現状－健全化の進展・債務残高の状況.....	77
(2) 地方財政の課題.....	79
① 地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の是正...	79
② 地方行財政の効率化・広域的なインフラマネジメント の推進.....	83
3. 防衛.....	88
(1) 防衛予算の在り方	89
(2) 防衛装備品の調達・研究開発の在り方等.....	90
① コストデータバンクの活用による効率的な調達	91
② 原価計算方式における QCD 評価の在り方.....	91
③ 先端的研究事業において成果を生み出す運用の在り方	92
④ 防衛産業の維持・強化のための官民連携の在り方...	93
(3) 人口減少を踏まえた我が国の防衛体制の在り方	93
① 自衛官の処遇・勤務環境の改善	93
② 若年定年退職者給付金制度の見直し	94
③ 自衛隊組織のスリム化	94
4. 外交	95
(1) 岐路に立つ ODA.....	95
① 事業マネジメントの向上.....	96

② 資金の多様化	96
(2) 国際機関への拠出	97
(3) 広報・文化活動	98
5. 文教・科学技術	100
(1) 義務教育	100
① 教職員定数と教員の採用倍率	100
② 教員の働き方改革	101
③ 学校規模の適正化	102
(2) 高等教育	103
① 減少する 18 歳人口と大学全体の規模	103
② 国立大学	104
③ 私立大学	105
(3) 科学技術・宇宙政策	107
① 科学技術	107
② 宇宙政策	108
(4) 文化	108
6. 社会資本整備	111
(1) 公共投資をめぐる現状と課題	111
① 公共投資の規模の制約と重点化	111
② 人口減少社会における適切・効率的な社会資本整備	114
(2) 整備新幹線	118
(3) 物流	121

7. 農林水産	124
(1) 「地域計画」の見直しと農業の構造転換	124
(2) 今般の米価高騰を踏まえた政策対応	125
① 米価高騰とこれまでの政府の対応等	125
② 米の流通の状況と価格	125
③ 備蓄運営の在り方	126
④ 輸入米の運用	127
(3) 令和9年度（2027年度）からの水田政策の見直し ...	127
① 新しい食料・農業・農村基本計画	127
② 水活交付金	128
③ 米の多様なニーズへの対応	129
④ 令和9年度（2027年度）からの水田政策に向けて	129
8. 国内投資・中小企業等	131
(1) 国内投資等	132
① 企業部門の動向	132
② 産業政策の在り方	134
③ グローバルサウス支援の方向性	137
④ 経済安全保障に係る支援の方向性	138
(2) 中小企業	139
① 中小企業支援の理念と現状	139
② 中小企業が抱える課題と求められる支援策	140
③ 中小企業等向け補助金の課題	142
9. デジタル	144
(1) 政府のシステム予算におけるデジタル庁の役割	144

(2) 情報システムの運用経費等の削減に向けた取組	145
(3) 費用対効果分析によるシステム予算見直し・AI 活用	146
(4) 地方公共団体情報システム標準化とガバメントクラウド の活用	147

(参 考)

1. 概要	149
2. 参考資料	155

I. 財政総論

名目 GDP（国内総生産）は 600 兆円を超えた。春季労使交渉での賃上げは 2 年連続で 5 % を上回った。他方で、物価は上昇し、金利も上昇している。この 30 年間、大きな変動が見られなかった様々な経済指標に、これまでと異なる変化が見て取れる。

我が国経済が「デフレ・コストカット型経済」から、再びデフレに後戻りしない「成長型経済」に移行できるかどうか、という分岐点に立つ我々世代が為すべきこととは何か。この機会をチャンスと捉え、「強い経済」¹を構築するためには、生産年齢人口が減少し、少子高齢化が一層進展する中で、供給力の強化に取り組み、潜在成長率の引上げを実現することが求められる。同時に、「強い経済」を持続可能なものとする取組も重要である。日本経済がダイナミズムを取り戻しつつある今、財政政策が物価や金利の上昇に与える影響や市場の信認の確保の必要性を踏まえ、財政運営には細心の注意が払われるべきである。

令和 8 年度予算は、上記の認識に立ち、経済再生と財政健全化を両立させるものとすべきである。

こうした取組により、今を生きる我々世代は、将来世代に対する責任を果たしていくことが求められている。

1. 経済・物価動向

（1）足もとの経済・物価動向

コロナ禍を脱して以降、経済回復と物価上昇が継続したことを背景に、名目 GDP は大きく増加し、600 兆円を超えた。実質 GDP についても、相対的に緩やかな勢いではあるものの、堅調な増加を続けている。その結果、内閣府の試算では、GDP ギャップは令和 7 年（2025 年）1－3 月期及び 4－6 月期において、令和 5 年（2023 年）4－6 月期以来 1 年半ぶりにプラス（需要超過）に転じた²。足もとの 7－9 月期の GDP 成長率

¹ 令和 7 年（2025 年）10 月 24 日の所信表明演説において、高市内閣総理大臣は、「何を実行するにしても、「強い経済」をつくる必要があります。」と表明している。

² 民間試算（みずほリサーチ&テクノロジーズによる需給ギャップの試算（令和 7 年（2025 年）

はマイナスとなり³、またこれを基にした GDP ギャップが▲0.0%となったことに留意する必要があるものの、これらを踏まえると、今後更なる成長を目指す上で、我が国の経済が供給制約に直面している状況であることを示唆している。〔資料 I－1－1、2 参照〕

物価については、食料品やエネルギーの価格上昇に加え、サービスなども継続して上昇しており、「生鮮食品及びエネルギーを除く総合」では前年比で 3.0%上昇となっている。〔資料 I－1－3 参照〕

労働市場に目を転じれば、現在の完全失業率は 2.5%前後で推移している。この失業率の水準は、転職活動やミスマッチ等により生じる「構造的な部分」（均衡失業率）を下回っているという推計も存在する⁴。

こうした中、生産年齢人口が減少する我が国においては、これまで、女性や高齢者の労働参加率を高めることにより労働力の減少を補ってきたが、女性や高齢者の労働参加率について一段の上昇余地は狭まってきている。かつては M 字カーブが問題となっていた女性の労働参加率は、改善し諸外国並みに近づいている。また、高齢者の労働参加率は諸外国の中でも最高水準となっている。〔資料 I－1－4 参照〕

このように、我が国の経済には、労働面からの供給制約が生じていると考えられる⁵。

（２）供給制約・物価上昇局面における経済財政政策

こうした供給制約の下で、GDP ギャップがプラスに転じ、物価が上昇

9 月 16 日時点）や BNP パリパ証券による需給ギャップの試算（令和 7 年（2025 年）9 月 17 日時点）においても、GDP ギャップはプラスが継続している。

³ 本年 7－9 月期の GDP 成長率は、輸出の減少や住宅投資の減少を背景に、6 四半期ぶりのマイナス（1 次速報値、年率▲1.8%）となったものの、個人消費は 6 四半期連続のプラス、設備投資は 4 四半期連続のプラスとなっており、景気は緩やかに回復を続けている。輸出については、4－6 月期が米国の関税引上げ等を背景に 2.3%増（前期比）であったことの反動が見られたほか、住宅投資については、令和 7 年度（2025 年度）初めの「建築物のエネルギー消費性能の向上に関する法律」（平成 27 年法律第 53 号）等改正に伴う駆け込み需要の反動により一時的に大幅なマイナスになった。

⁴ 独立行政法人労働政策研究・研修機構による推計。完全失業率の水準と動きについて、失業率と欠員率の関係を分析し、「構造的な部分」である均衡失業率と「景気変動に伴う部分」である需要不足失業率（残差）に分解している。本推計においては、完全失業率は、平成 28 年（2016 年）以降、コロナ禍の時期を除き、「構造的な部分」である均衡失業率を下回って推移している。

⁵ 複数の委員から、労働面からの供給制約を打開するためには、企業における人材育成、休暇制度の見直し等が必要という意見があった。

する経済状況においては、経済財政政策の在り方も変える必要がある。

予算編成においては、上記で見たように、日本経済が新たなステージに移行しつつあることが明確になる中で、経済・物価動向等を適切に反映することが重要である。

他方で、物価が上昇する局面では、物価動向そのものについても目配りすることが求められよう。物価が上昇し、また、人口減少下で供給制約が顕在化する中においては、短期的な需要喚起を志向するよりも潜在成長率の引上げに向けて、中長期的な供給力強化に取り組むべきである。具体的には、資源配分の効率性向上や人的資本の充実等に向けた施策を講じ、経済成長の三要素であるイノベーション、資本、労働を的確に強化することが必要である。

後述するように、政府はこれまでも、重点分野への投資については、複数年度にまたがる計画等に基づき、財源を確保しながら実行してきた。今後も、経済安全保障をはじめとする我が国の課題の解決に資するような重要な分野に対する官民の積極的な投資を促進すること等を通じて、潜在成長率を引き上げ、「強い経済」を構築していくことが求められる。供給力を高めると同時に、安心・安全な社会の基盤を整備することにより、個人所得や企業収益が増加し、それが旺盛な消費や投資につながっていくという経済の好循環を実現する必要がある。加えて、規制改革を含む経済の構造改革を進め、企業の新陳代謝や生産性の高い領域への資源のシフトなど、資源配分の効率性向上を促進することも「強い経済」の構築に資すると考えられる。〔資料Ⅰ－１－５～７参照〕

2. 財政健全化の状況

(1) 財政の状況

政府の財政健全化目標については、骨太方針 2025⁶において、

- ・ フロー面では、2025 年度から 2026 年度を通じて、可能な限り早期の国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化を目指す、

⁶ 「経済財政運営と改革の基本方針 2025 ～「今日より明日はよくなる」と実感できる社会へ～」（令和 7 年（2025 年）6 月 13 日閣議決定）

・ ストック面では、債務残高対 GDP 比をまずはコロナ禍前の水準に向けて安定的に引き下げることを目指す
こととされた⁷。〔資料 I－2－1 参照〕

まず、フロー面について、国・地方のプライマリーバランスの推移を確認すると、経済再生を進める中で、長年に亘る歳出・歳入両面の改革努力もあり、足もとでは黒字化が目前まで見えてきている状況となっている。

具体的には、令和 7 年（2025 年）8 月 7 日に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算」（以下「中長期試算」という。）において、令和 6 年度（2024 年度）の国・地方のプライマリーバランスが▲1.2%と試算され、黒字化目標の年限が初めて定められた平成 14 年（2002 年）以降で最も赤字幅が縮小すると見込まれているほか、令和 8 年度（2026 年度）以降においては、「過去投影ケース」⁸でも、「成長移行ケース」⁹でも、黒字で推移する姿が示されている。〔資料 I－2－2 参照〕

しかし、こうした財政の中長期的な見通しは、今後の経済状況によって変化するものであり、また、現時点で具体的に決定されていない施策は織り込まれていないことから、補正予算など追加的な対応によりプライマリーバランスは悪化する可能性があることに十分留意が必要である。

次に、ストック面である、国・地方の債務残高対 GDP 比について確認する。基本方針 2006¹⁰においては、2010 年代初頭から 2010 年代半ばにかけて「債務残高対 GDP 比の発散を止め、安定的に引き下げること確保する」とされたが、その時点における国・地方の債務残高対 GDP 比は 143%程度であり、平成 23 年度（2011 年度）にかけて 130%台で推移す

⁷ 令和 7 年（2025 年）11 月 10 日の予算委員会において、高市内閣総理大臣は、

- ・ 中期的に債務残高対 GDP 比の引下げを安定的に実現する中で、
- ・ 必要に応じて、プライマリーバランスの目標年度についても再確認を行う、
- ・ 今後の課題として、単年度ごとのプライマリーバランス黒字化目標の達成状況を見ていく方針を、数年単位でバランスを確認する方向に見直すことを検討している、

という旨発言している。

⁸ 全要素生産性（TFP）上昇率が直近の景気循環の平均並み（0.5%程度）で将来にわたって推移することを前提とし、中長期的に実質成長率が 0%台半ば、名目成長率が 0%台後半となるケース。

⁹ TFP 上昇率が足もとの 0.6%から 1.1%程度まで高まることを前提とし、中長期的に実質成長率が 1%台半ば、名目成長率が 2%台後半となるケース。

¹⁰ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（平成 18 年（2006 年）7 月 7 日閣議決定）

るものと見込まれていた¹¹。

しかしながら、その後、世界金融危機や東日本大震災、新型コロナウイルスの感染拡大が発生し、それぞれ必要な対応が講じられた結果、債務残高対 GDP 比は累増の一途をたどっている。令和 5 年度（2023 年度）末においては 205.3%であり、依然としてコロナ禍前を大きく上回る水準となっている。〔資料 I－2－3 参照〕

こうした債務残高対 GDP 比の伸びは、ドーマーの定理¹²に基づき、プライマリーバランス（フロー要因）によるものと、成長率や金利の要因によるものに分けて考えることができる。それに基づき、平成 14 年度（2002 年度）以降の我が国や先進国の債務残高対 GDP 比の増減を要因別に分解すると、いずれの国においても、債務残高対 GDP 比の増減の多くはフロー要因によって説明できる。

金利のある世界に戻り、その変動が見られる今日、我が国の経済財政に対する市場からの信認を確実なものとするのが求められる。「経済あつての財政」との基本方針の下、債務残高対 GDP 比の安定的な引下げに向けて、歳出改革の取組や歳出構造の平時化など、政府としてコントロールできる取組を継続しながら、フロー要因としてのプライマリーバランスの状況を確認・検証しつつ、毎年度の財政運営に臨むことが重要である。

〔資料 I－2－4 参照〕

その際、税収増を含めて財政状況を改善させることが大事である一方で、税収が増加する局面では、歳出面においても、例えば、地方交付税の法定率分が連動して増加するほか、金利や物価が上昇する場合には、利払費や年金給付などの歳出増が生じることに留意が必要である。そもそも税収は景気動向によって変動するものである。経済再生を進める中で、政府が直接取り組むことができる歳出・歳入両面にわたる改革を継続する

¹¹ 「日本経済の進路と戦略 参考資料（平成 19 年（2007 年）1 月 18 日 経済財政諮問会議提出）」（内閣府）において、TFP 上昇率が平成 17 年度（2005 年度）の 0.9%程度から平成 23 年度（2011 年度）に 1.5%程度まで徐々に上昇することを前提とし、実質成長率が 2%程度から 2%代半ばに、名目成長率が 1%代半ばから 4%程度となるケース。

¹² ドーマー定理とは、経済成長率が金利を上回る場合、プライマリーバランス赤字が一定の範囲であれば、債務残高対 GDP 比が収束することを示す定理。ただし、成長率が金利を上回ったとしても、プライマリーバランスが赤字のときは、必ずしも債務残高対 GDP 比が逡減することを保証しない点は留意が必要である。

ことを通じて、経済再生と財政健全化の両立を図っていく必要がある。
〔資料Ⅰ－２－５参照〕

（２）社会保障の受益と負担

過去の建議でも指摘したとおり、我が国の債務残高が累増する最大の要因は、社会保障をはじめとする受益（給付）と負担のアンバランスである。我が国は諸外国と比べ、社会保障以外の支出水準は対 GDP 比で見ても低い一方、社会保障支出対 GDP 比は高齢化を反映して中程度となっている。他方で、諸外国の中で、租税収入は相対的に低く、財政収支も悪い状況である。このように、我が国は、依然として、給付と負担のバランスが不均衡の状態に陥っており、制度の持続可能性を確保するための改革が急務である。〔資料Ⅰ－２－６、７参照〕

経済の好循環を実現するためには、第Ⅱ章１．社会保障（１）総論で論じているように、家計の可処分所得の持続的な増加が重要である。マクロで見ると社会保険料負担の増加が大きな影響を及ぼしていることを踏まえれば、現役世代の重い保険料負担（高い保険料率）を最大限抑制することが不可欠であり、これは、社会保険制度の持続可能性の確保にもつながる。〔資料Ⅰ－２－８参照〕

現行の財政健全化計画（経済・財政新生計画¹³）の最終年度は、人口減少が本格化する令和 12 年度（2030 年度）とされている。令和 12 年（2030 年）には、人口動態として、団塊ジュニア世代を中心とする人口のボリュームゾーンが 65 歳以上の高齢者に差し掛かり、高齢化率は 30%を超えて、再び急激な上昇を始めることが見込まれている。

一方、生産年齢人口は、ピーク時の平成 7 年（1995 年）と比べて、令和 12 年（2030 年）には 20%減少し、65 歳以上の高齢者 1 人に対する生産年齢人口の割合は 2 人を割り込む見込みである。全世代が負担をともに分かち合い、互いに支え合う経済社会を目指していくことが求められている。

¹³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2024」（令和 6 年（2024 年）6 月 21 日閣議決定）において、経済・財政新生計画では、人口減少が本格化する令和 12 年度（2030 年度）までの 6 年間を対象期間として、引き続き経済・財政一体改革を推進することとされている。

この人口減少が本格化する 2030 年代以降においても財政と社会保障を持続可能な形で維持していくためには、令和 12 年度（2030 年度）までの経済・財政新生計画の期間内に、全世代が互いに支え合う包摂的な社会を目指す観点から、税と社会保障の一体改革に取り組むことが重要である¹⁴。〔資料 I－2－9 参照〕

（3）金利動向

① 国債市場等の状況

国債市場を見ると、国内の堅調な経済・物価動向を背景に日本銀行による利上げ等の金融調節が進められる中、金利は上昇傾向で推移してきた。10 年債の利回りは、令和 7 年（2025 年）8 月には、一時、平成 20 年（2008 年）10 月以来 17 年ぶりの高さとなり、また、超長期債である 30 年債の利回りについては、平成 20 年（2008 年）の 2.60%を超え、11 月には 3.34%まで上昇し発行開始以来過去最高を記録するなど、その傾向は顕著である。〔資料 I－2－10 参照〕

一般に、「長期金利」は、将来の短期金利についての市場予測を示す「期待短期金利」と、投資家が長期債を購入する際に求める「タームプレミアム」に分解することができる。「タームプレミアム」は、流動性、ボラティリティ、投資家需要等の様々な要素が反映されるが、財政リスクもその主要な要因の一つである。

民間シンクタンクによるタームプレミアムの推計によれば、日本銀行の量的・質的金融緩和が実施されていた期間中はタームプレミアムが長期金利の押下げ方向に働いた一方、金融政策の調整が進む足もとでは長期金利の押上げ方向に働いていることが示唆されている。金利は、市場で決定されるものであることを再認識しなくてはならない。〔資料 I－2－11 参照〕

こうした中、国債の保有者別割合を見ると、平成 25 年（2013 年）に日本銀行が量的・質的金融緩和を導入して以降、日本銀行の保有割合が高まった一方、銀行等の割合は減少してきている。海外の保有割合は緩やか

¹⁴ 複数の委員から、いわゆる「給付付き税額控除」や、国民の所得等の情報を一元的にまとめたデータベースである「ガバメント・データ・ハブ」の必要性についての意見があった。

に増加しており、特に、国庫短期証券については全体の半分以上を超えるなど、外国人投資家の存在感の高まりが目立っている。〔資料Ⅰ－２－12 参照〕

このような状況下で、日本銀行において、国内の堅調な経済・物価動向などを要因に、利上げや国債買入れ縮小が進められている。具体的には、日本銀行は、令和6年（2024年）7月、「長期国債買入れの減額計画」を決定し、保有国債残高が令和8年（2026年）3月までにおおよそ7～8%（令和6年（2024年）6月比）減少するとの見通しを示した。また、令和7年（2025年）6月には、保有国債残高が令和9年（2027年）3月までにおおよそ16～17%（令和6年（2024年）6月比）減少するとの見通しを示している。

民間シンクタンクが一定の仮定を置いて実施した試算においては、令和22年（2040年）末時点の日本銀行の保有国債残高は120～250兆円程度となり、令和6年（2024年）6月比で320～460兆円程度減少するとの見通しとなっている。一方、別の民間試算においては、銀行等の追加的な国債消化余力は、金融規制等によって約100～300兆円弱程度となり、日本銀行保有国債の減少分の一部にとどまる可能性を示唆している。〔資料Ⅰ－２－13 参照〕

このような国債市場の状況を踏まえると、金利の安定や円滑な国債発行のためには、市場からの信認を確実なものとするのが益々重要となってくる。「経済あつての財政」という基本方針の下、これまでの歳出・歳入改革の努力を後退させることなく、債券市場における消化能力にも留意しながら、財政運営を進めることにより、財政の持続可能性を確保すべきである。

また、外国為替市場に目を転じると、財政政策は市場に影響を与える要因の一つであり、円安を通じて、国の交易条件（輸出物価／輸入物価）が悪化し、実質賃金も低下すれば¹⁵、国民の生活水準に影響を及ぼすことが指摘されている。

このように、財政は国民生活の基盤の一つであり、財政の信認を維持す

¹⁵ 例えば、Chun, H., Fukao, K., Kwon, H. U., & Park, J. (2024). Why Do Real Wages Stagnate in Japan and Korea?. *Asian Economic Papers*, 23(1), 116-139. では、平成7年（1995年）から平成27年（2015年）にかけて日韓の実質賃金が（生産性と比して）伸び悩んだ主な要因に交易条件の悪化があったことを実証的に示している。

ることが、日本経済、ひいては国民生活を支えるとともに、その安定につながることに留意すべきである。

② 金利上昇が財政に与える影響

上述したように、これまでの低金利環境を財政政策の前提と置くことはできない。足もとで金利が上昇する中、令和8年度概算要求では、利払費の要求額は13兆円を超え、過去最大となった。〔資料Ⅰ－2－14 参照〕

現在、普通国債残高は1,000兆円を超えており、金利が上昇すれば、利払費が大幅に増加するおそれがある。具体的には、後年度影響試算¹⁶をベースに機械的に計算すると、令和8年度（2026年度）以降、金利が想定より1%上昇し、その後、横ばいで推移した場合でも、利払費は年々増加し、令和7年度（2025年度）の10.5兆円から令和16年度（2034年度）には34.4兆円となる姿が示されている。なお、これは、時点が異なるため単純に比較はできないが、規模としては、現在（令和7年度予算）の社会保障関係費（38兆円）に匹敵するものである。〔資料Ⅰ－2－15 参照〕

我が国の財政は、足もとでさえ、少子高齢化を背景に社会保障関係費が増加し、多額の赤字国債の発行に頼らざるを得ない姿となっており、金利が上昇した場合には、利払費の増加により更なる財政の硬直化を招き、将来の政策の自由度を狭める可能性が高い。

なお、金利が上昇すれば利払費は増加するが、それは段階的な増加となる。これは、償還期限が到来した国債を借り換える段になってはじめて、それまでの低い金利から足もとの高い金利に順次置き換わっていくことによるものである。このため、当面の利払費は平年度化した際の利払費に比べ低い水準で推移することとなるが、利払費の増加は毎年生じることに加え、借換えにあたって国債の発行年限が短期化していく場合、金利上昇による利払費への影響はより直接的になることに留意が必要である。

海外に目を転じれば、金利上昇局面における利払費の増加により、財政

¹⁶ 「令和7年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（財務省（令和7年（2025年）1月））

運営に苦慮している姿がうかがえる¹⁷。

例えば、英国においては、コロナ禍以降金利上昇が続く中、トラス首相就任後に生じた、いわゆるトラスショック¹⁸の後、首相や政権の交代を経た足もとにおいても、国債に頼る財政運営に対する警戒感から金利は高止まったままである。利払費は、8月までの令和7年度（2025年度）途中実績を見ると、昨年度比で増加しており、3月時点の見通しでは、令和7年度（2025年度）以降、1000億ポンド（対GDP比3.4%¹⁹）を超え、更なる増加傾向が続く見込みとなっている。〔資料Ⅰ－2－16参照〕

米国においては、国債発行のうち短期債（T-Bill）の発行割合が多い²⁰中で、足もとの金利上昇により、令和6年度（2024年度）において利払費が急増²¹し、国防費を上回った²²。この点、例えば、令和7年（2025年）に就任したベッセント財務長官は、就任前から、財政赤字は国家安全保障上の問題であるとして、利払費の増加や財政収支の悪化に対する懸念を表明するとともに、財政赤字を縮小しなければ、次の危機に財政的に対応ができなくなるとして、平時の財政余地の重要性を度々強調している。〔資料Ⅰ－2－17参照〕

③ 国債格付けの影響

高い水準の財政赤字により EU の過剰財政赤字手続²³下にあるフランスでは、バイル首相は、金利上昇に伴う利払費増加等への懸念から、令和8年度予算案において歳出削減を行う方針を表明した。あわせて、少数与党下での予算案審議を前に、財政健全化の必要性を訴える一般政策声明

¹⁷ 各国において債務管理政策のスタンスはそれぞれ異なるため、一概に比較はできないことには留意する必要がある。

¹⁸ 令和4年（2022年）秋にトラス政権が財源の裏付けがない減税政策等を発表したこと等により、金利上昇・通貨安といった金融市場の混乱を招いた。

¹⁹ 我が国の令和7年度予算における利払費は対GDP比で1.7%。

²⁰ 米国の国債発行に占めるT-Billの割合は84.9%（令和7年度（2025年度）第4四半期）。

²¹ 対令和2年度（2020年度）比155%増。

²² 我が国の令和7年度予算における利払費（10.5兆円）は、防衛関係費（8.7兆円）を上回っている。

²³ 欧州理事会は原則年2回、基準値（財政赤字対GDP比3%、債務残高対GDP比60%）や加盟国が報告する財政赤字などの指標等を踏まえ、当該加盟国に過剰財政赤字が存在しているかどうかを判断し、勧告する。勧告を受けた国は欧州委員会と欧州理事会に対し、一定の期間内に過剰財政赤字を是正するための措置を報告し、実施する。実施が不十分な場合、警告がなされ、それでも事態が改善されない場合に、最大対GDP比0.05%の罰金といった制裁が行われる。

を発表し議会の信任を求めた。しかしながら、野党の支持が得られず否決され、令和 7 年（2025 年）9 月 9 日に内閣が総辞職するに至った。このような状況下で、財政健全化の取組の後退が懸念される中、フランス国債の金利は欧州債務危機時に並ぶ水準まで上昇した。さらには、主要格付会社は、債務安定化の見通しが立たないなどとして、フランス国債の格付けを相次いで引き下げた²⁴。〔資料 I－2－18 参照〕

ソブリン・シーリング²⁵という考え方では、仮に、フランスのように国債の格付けが引き下げられた場合、その国に所在する民間企業の格付けもその影響を受けるとされている。実際に、過去、日本国債が格下げされた際には、日本国債と同水準の格付けだった民間企業の 4～5 割が格下げされた。民間企業の格付けが引き下げられれば、当該企業が発行する社債の金利に影響を与えることなどを通じ、企業の資金調達コストに影響を与えることとなる。

足もとの日本国債の格付けは、G7 の中ではイタリアに次いで低く、過去に通貨危機を経験した韓国よりも低い状況にある。主要格付会社によれば、更なる財政赤字の拡大、債務残高対 GDP 比の上昇や経済成長の低迷などが見込まれる場合等には格下げされる可能性が示唆されており、その場合、日本経済の持続的な成長が損なわれるリスクがある。〔資料 I－2－19 参照〕

このように、国債格付けは、国の資金調達のみならず、民間企業の資金調達にも影響を与えることから、経済が持続的に成長し、「強い経済」を構築するためには、国債格付けが引き下げられることのないよう、財政健全化を着実に進めていく必要がある。

²⁴ 格付会社 Fitch が令和 7 年（2025 年）9 月 12 日に、S&P が同年 10 月 17 日にフランス国債の格付けを「AA－」から「A＋」にそれぞれ引き下げた。なお、この間、バイル首相の後任として新たに任命されたルコルニュ首相が組閣するも、与野党に人選を批判され翌朝に内閣総辞職。与野党との再協議を経て同 10 日に同氏が首相に再任命され、同 14 日に野党に一定の譲歩を図った予算案が議会で提出された。

²⁵ ソブリン・シーリングとは、企業の格付けは、その企業が主に事業を展開する国の国債の格付けがおおむね上限となるとの見方である。国債の格付けが低下すれば、日本の企業全体の格付け低下を通じて、企業の資金調達コストが高まることで、国際競争力の低下につながる懸念がある。また、国債は金融機関が資金を調達する際の担保に使われているため、担保として不適格な水準に引き下げられた場合、金融機関の資金調達に大きな影響が生じ、日本企業への波及も避けられないおそれがある。

3. 今後の財政運営に係る考え方

(1) 重点分野への投資

政府は、これまで、防衛力の抜本的強化、こども・子育て政策の強化、GX（グリーン・トランスフォーメーション）投資、AI（人工知能）・半導体といった中長期的に効果が及ぶ重点分野への投資を複数年度にまたがる計画等に基づき、財源を確保しながら積極的・計画的に実行してきた。

〔資料Ⅰ－3－1～4 参照〕

今後も、経済安全保障をはじめとする我が国の課題の解決に資するような重要な分野に対する官民の積極的な投資を促進すること等を通じて、潜在成長率を引き上げ、「強い経済」を構築していくことが求められるのはいうまでもない。〔資料Ⅰ－3－5 参照〕

こうした官民の積極的な投資の促進を含め、戦略的な財政運営を行うためには、同時に、ワイズスペンディングの観点から政策の優先順位づけを行い、メリハリのある予算とすることを含む様々な取組を通じて、財政に対する市場からの信認を確実なものとしていくことが必要である。また、民間投資の予見可能性を高める観点から、中長期的に効果が及ぶ施策については、GX、AI・半導体分野における先行事例を参考として、予算とその財源を計画的に措置する中長期的なフレームワークを設計することが重要である。令和7年（2025年）11月21日に閣議決定した総合経済対策²⁶において、「GXやAI・半導体に続き、造船、量子、重要鉱物など経済安全保障上重要な分野における危機管理投資に関し、新たな財源確保の枠組みについての検討に着手する。」とされたところであり、安定的な財源の確保こそが求められる。こうした取組を通じて、経済再生と財政健全化の両立を図るべきである。

(2) 有事への備え

令和7年（2025年）8月の内閣府の中長期試算において、債務残高対GDP比は、「成長移行ケース」では、プライマリーバランスが改善してい

²⁶ 「「強い経済」を実現する総合経済対策～日本と日本人の底力で不安を希望に変える～」（令和7年（2025年）11月21日閣議決定）

く中で安定的に低下し、令和 10 年度（2028 年度）にはコロナ禍前の水準を下回る見込みとなっている。

一方、「過去投影ケース」では、プライマリーバランス黒字幅は縮小していき、令和 16 年度（2034 年度）にかけてわずかに黒字幅が維持される見込みであるが、名目成長率が名目金利を下回ることから、債務残高対 GDP 比は、2020 年代後半に上昇に転じ、増加方向に向かう見込みとなっている。〔資料 I－3－6 参照〕

このように、今後の債務残高対 GDP 比は、プライマリーバランスの改善努力のほかにも、名目経済成長率や名目金利、あるいは両者の水準の差といった多くの不確実性の中で決まるものであり、中長期試算の「成長移行ケース」で示されたとおりに推移する保証はない²⁷。「強い経済」を構築し、高い経済成長率を目指すことは何より重要であるが、名目経済成長率が名目金利を常に上回り続けることを前提とすることは困難である。

その点、これまでも、債務残高対 GDP 比などの財政状況は、予期せぬ有事によって大きく変動してきた。例えば、コロナ禍前の令和 2 年（2020 年）1 月の中長期試算では、令和 2 年度（2020 年度）以降、成長実現ケースの下で債務残高対 GDP 比は 180%前後で安定的に減少していく見通しであったが、その後に発生した新型コロナウイルスの感染拡大に伴う対応等により、見通しと比べて、大きく上方シフトして推移した。

それ以前においても、金融危機や自然災害といった有事が一定の頻度で起き、その都度、債務残高対 GDP 比は非連続的に大きく増加している。これは、これまで有事が起こる度に必要な財政措置が講じられ、有事が国民生活や経済に与える影響を緩和するとともに、速やかな回復が図られてきた結果であるとも言える。〔資料 I－3－7、8 参照〕

大規模地震の発生確率や複雑化する国際情勢を踏まえれば、今後も想定外の有事が発生する可能性がある。その場合であっても、財政に対する信認を確保しながら、必要となる財政措置を講じることができるよう、あらかじめ債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げておくことが必要である。〔資料 I－3－9、10 参照〕

²⁷ 成長移行ケースでは、令和 13 年度（2031 年度）まで名目経済成長率が名目長期金利を上回っており、令和 9 年度（2027 年度）まで消費者物価上昇率が名目長期金利を上回っている。

足もとの世界的な不確実性の高まりや財政状況の悪化を踏まえ、近年、OECD や IMF などの国際機関においても、将来のショックに備えて財政余力を確保することが重要な課題であるとの指摘が相次いでいる。この点、IMF による対日 4 条協議では、直近の令和 7 年（2025 年）の報告において、日本の財政余力は「限定的」と指摘されている点を真摯に受け止めるべきである。〔資料 I－3－11 参照〕

有事は遠い将来の話ではない。2000 年以降だけを見ても、世界金融危機や東日本大震災、新型コロナウイルスの感染拡大が生じている。今後、我が国の存続自体を脅かし得るインパクトを持つ巨大地震や地政学上の有事などに備えて、財政余力を確保することは、今を生きる我々世代が中長期的な視点から将来世代に対して果たすべき責務であると同時に、我々自らが強靱さを備えることにもつながるものである²⁸。

新型コロナウイルス感染症への対応等により令和 2 年度（2020 年度）以降の補正予算の規模は大きく膨らんだままである。前述したように、足もとの GDP ギャップはほぼプラスに転じていると見られることを踏まえると、将来の財政余力を確保するためにも、補正予算を含めた歳出構造の平時化を進め、プライマリーバランスの改善を進めながら、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくことが重要である²⁹。〔資料 I－3－12 参照〕

また、こうした取組を進めていくにあたっては、財政の現状や課題に対する国民の理解を醸成し、中長期的かつ俯瞰的な視点での議論を喚起していくことが求められよう。

²⁸ こうした観点から、複数の委員より、フューチャー・デザインや独立財政推計機関に関する提言があった。なお、フューチャー・デザインとは、将来世代は現在の政策決定に意思を反映できないという問題意識に立ち、現世代が将来世代の役割を演じるなどの手法により、将来可能性（将来世代の利益のために行動しようとする潜在的意欲）を発揮できる社会の仕組みをデザインすることである。

²⁹ 財政健全化目標の議論に当たっては、時間軸を含む明確な目標やそれが財政状況に与える影響等について検討を行うべきとの意見もあった。

Ⅱ．令和８年度（2026 年度）予算編成の課題

１．社会保障

少子高齢化・人口減少が本格的に進行する中、国民皆保険・皆年金制度の持続可能性を維持して、次世代に継承するためには、給付と負担のバランスを確保するための改革に不断に取り組む必要がある。

昨今、特に現役世代の社会保険料負担の増加が強く意識されている。制度の持続可能性の維持は、現役世代のみならず、給付の中心を占める高齢者世代にも裨益するものであり、現役世代に負担を集中させることなく、全世代で負担を分かち合う意識が必要である。政府は、社会保障が保険料と税で支えられており、それらを負担する国民に理解され、納得されるものでなければ成り立たないことを改めて認識した上で、これまで以上に切迫感を持って改革に取り組むことが求められる。

このような状況の中で、骨太方針 2025 は改革を通じた保険料負担の抑制努力の継続と経済・物価動向等への的確な対応を両立させるとした。

日本経済が新たなステージに移行しつつあることが明確になる中、経済・物価動向等を適切に反映することは重要であるが、その際には、コストの増分を給付に自動的に反映させるのではなく、客観的データに基づく精査や、各サービス主体におけるコスト抑制の取組を徹底した上で、必要なものについての的確に措置していくことが求められる。

同時に、現役世代の保険料負担の抑制に向けた改革に取り組むことが不可欠である。経済・物価動向等への対応が保険料負担の増加の引き金となって、官民を挙げた賃上げの成果を損ない、現役世代の可処分所得が低下することはあってはならない。公費負担についても、税財源で賄い切れず、特例公債に依存し、将来世代への負担の先送りが続いている。社会保障制度を論じる際には、こうした経済財政上の制約を強く意識する必要がある。

こうした状況において、社会保障改革は不可避である。改革を断行し、保険料負担の抑制と経済・物価動向等への対応の両立を実現していく必要がある。

（１）総論

① 今後の社会保障関係費の歳出水準の考え方

骨太方針 2025 においては、骨太方針 2024 で示された「歳出改革努力を継続する」という方針を踏襲しつつ、「これまでの改革を通じた保険料負担の抑制努力を継続しつつ、（略）経営の安定や現場で働く幅広い職種の方々の賃上げに確実につながるよう、的確な対応を行う」とされた。具体的には、高齢化による増加分に相当する伸びに「経済・物価動向等を踏まえた対応に相当する増加分を加算する」こととされた。こうした改革を通じた保険料負担の抑制努力の継続と経済・物価動向等への的確な対応への双方に応えるものとすることが求められている。〔資料Ⅱ－１－１参照〕

このように令和８年度（2026 年度）予算編成においては経済・物価動向等への対応が大きな課題の一つであり、今後の物価・賃金動向を注視する必要がある³⁰。足もとの物価や賃金の動向について見ると、物価については、足もとまで上昇しているものの、生鮮食品を除く総合指数³¹で見ると、令和７年（2025 年）後半から上昇率が鈍化し、令和８年度（2026 年度）は２％前後で推移する見通しである。賃金については、指標によってバラツキが見られている。医療・介護等の分野における全体的な賃金水準の引上げの観点からはベースアップの取組が重要であり、各種の賃金指標がある中で、経済政策全体との整合性に留意しつつ、経済・物価動向等への対応を検討する必要がある。〔資料Ⅱ－１－２参照〕

② 現役世代が負担する社会保険料負担

高齢化等に伴う社会保障給付の増加が続き、それに応じて社会保険料の負担も増えてきた。現役世代の保険料率は、年金・医療・介護の合計で報酬の約３割（労使折半のため本人負担では 15％）に達している。今後も医療・介護の保険料率は継続的に上昇することが見込まれている。こうした中、近年、特に、現役世代の社会保険料負担の増加について強く意識

³⁰ 診療報酬改定は原則として今後２年間の診療報酬を定めるものであるため、足もとの物価上昇率のみならず、将来の物価上昇率も見据えて検討する必要がある。

³¹ ESP フォーキャスト（令和７年（2025 年）10 月 9 日）

されるようになってきており、今後一層高まるであろうと予想される。

経済の好循環を実現するためには、賃金の上昇にとどまらず、社会保険料等を差し引いた可処分所得の持続的な増加が不可欠であるが、過去 30 年間のマクロの家計可処分所得の変動要因を分析すると、社会保険料負担の増加が大きな影響を及ぼしている。この点について、社会保険料は給付への対価とされるが、その多くは年金等の高齢者向け給付に充てられてきている。また、平均的な勤労者世帯における勤め先収入に占める税・社会保険料の負担割合を見ると、平成以降の 35 年間で 5 %ポイント強増加しているが、その大半は社会保険料負担の増加が占めている現状が見て取れる。

社会保険制度は、世代間扶養や社会的連帯を支える極めて重要な制度である。しかし、現役世代の納得感を得て、その持続可能性を確保していく上では、現役世代の保険料負担を抑制していくことが不可欠である。具体的には、医療・介護の給付の伸びが社会保険料の賦課ベースとなる雇用者報酬の伸びを上回っており、結果として保険料率が上昇している状況となっている。この現状に対し、歳出改革と賃上げにより伸びのギャップを縮小させ、医療介護の保険料率の上昇を最大限抑制することを通じて若者・子育て世帯の可処分所得の増加につなげていく必要がある³²。〔資料Ⅱ－1－3～6 参照〕

③ 経済・物価動向等への対応と現役世代の保険料負担

このように経済・物価動向等への的確な対応を行いつつ、保険料負担を最大限抑制していくことが求められている。

「経済・物価動向等への対応」については、予算編成過程において客観的データに基づく精査を徹底した上で、必要なものを措置していくべき

³² 「こども未来戦略」（令和 5 年（2023 年）12 月 22 日閣議決定）の脚注 27 において、「高齢化等に伴い、医療・介護の給付の伸びが保険料の賦課ベースとなる雇用者報酬の伸びを上回っており、このギャップにより、保険料率は上昇している。若者・子育て世帯の手取り所得を増やすためにも、歳出改革と賃上げによりこのギャップを縮小し、保険料率の上昇を最大限抑制する。」とされている。

また、この点に関し、ミクロの個別改革項目の実施が遅滞する場合等を念頭に置いて医療・介護の保険料率等について上限を定め、上限を超過する際に給付を自動調整するなどマクロの管理手法を検討すべきとの意見があった。

である。その際には、これまでの賃上げの成果を損なわないよう、現役世代の保険料負担の増による可処分所得の抑制を回避することが必須となる。賃上げ努力の成果や保険料負担の抑制努力とあわせて、極力、可処分所得の拡大につながる内容としなければならない。

医療・介護において、仮に給付増に伴う保険料支出の増が、経済全体の賃上げ等による保険料収入の増を上回るときは、一層の制度改革等に取り組むことで給付増を抑制し、可処分所得の増加につなげる必要がある。

経済・物価動向等への対応を具体化するに当たっては、各サービス主体におけるコスト抑制の取組余地を残したまま、コストの増分を給付に自動的に反映（スライド）させると、給付を支える保険料負担も増加し、現役世代を中心とする家計や企業の活力を奪いかねない。

特に医療・介護の分野においては、（i）高齢化による給付増の継続（医療機関等における収入増）により、一定のコスト増の吸収余地があるほか、（ii）病院・診療所・介護施設の経営、人件費、薬剤費などコストに係る取組や（iii）保険給付範囲の見直し等の制度改革等を引き続き実施する必要がある。こうした不断の取組と、客観的データに基づく精査を両輪として、真に必要な経済・物価動向等への対応分を見極めることで、現役世代の保険料負担増を可能な限り抑制することが重要である。〔資料Ⅱ－1－7、8 参照〕

④ 医療・介護産業の構造的見直し

過去 30 年間で、我が国の実質 GDP は約 447 兆円から約 557 兆円に増加してきた。その増加に最も寄与したのは製造業であり、その次が医療・介護等を含む保健衛生・社会事業である。他方、この間の就業者数の変化を見ると、両事業は対照的である。製造業は 350 万人以上減少している一方、保健衛生・社会事業は 570 万人以上増加している。この間、総就業者数の増加が約 160 万人にとどまることを踏まえれば、医療・介護産業への労働投入の増加は際立っている。

この間の労働投入量当たりの実質付加価値額を表す労働生産性を見ると、製造業は大きく生産性が向上したのに対し、保健衛生・社会事業においてはほぼ横ばいとなっている。近年の医療・介護給付費の増加率を見て

も³³、保健衛生・社会事業が、生産性が伸び悩むまま労働投入を増やし、それが給付費の増につながってきた傾向が顕著となっている。

今後、社会全体で労働供給制約が強まる中で、人口増加期に作り上げられた経済社会システムを中長期的に持続可能な構造へと転換していくことは避けられない。とりわけ、医療・介護産業が成長型経済の実現に寄与していくためには、診療報酬・介護報酬の引上げ以前の問題として、より少ない労働投入量で質の高いサービスを提供可能とするなど、効率的で持続可能な産業構造への転換が不可欠である。

特に、医療分野について見れば、過去 30 年間、経済全体では物価・賃金がともに停滞する中、価格（診療代）が上昇しながら賃金に還元されないまま、労働投入が増加する結果になってきた。これまでの医療産業の在り方への検証的な評価や、今後の構造転換の方向性への視点を欠いたまま、足もとにおける物価・賃金動向やそれに伴う経営環境の変化のみに囚われて対応を講じることは適当でない。生産性の向上やそのための資源配分の適正化を軸として必要な改革を推進すべきである。〔資料Ⅱ－１－９、１０参照〕

³³ 平成 24 年度（2012 年度）から令和 5 年度（2023 年度）における医療・介護保険給付費等の伸びは年平均 2.9%である（参考資料Ⅱ－１－６）。

（２）あるべき医療・介護分野の理想像

少子高齢化・人口減少が進む中、社会保障の持続可能性の問題は今を生きる全ての世代にとどまらず、将来世代の利益にも大きく関わる課題である。したがって、中長期的な視点からあるべき理想像を描き、そこから持続可能な未来を実現するために今何を行うべきかというバックキャスト型型の議論を行っていくことも有用と考えられる。こうした観点から、当面の改革の中心となる医療・介護分野のあるべき理想像について、共通認識の醸成に向けて社会全体で議論を深めることが、国民の意識や行動の変革につながるのではないかと考えられる。

① 共通認識の醸成

我が国の医療・介護は社会保険で運営されている。社会全体で人手不足が一層進行していく中、医療・介護サービスの持続性を確保していくためには、ICT や AI を日常的に活用しつつ、医療・介護従事者の価値を最大化できる環境の醸成が必要である。このためには、患者・被保険者、医療・介護従事者が、社会保障の基本理念である「自助・共助・公助」の共通認識を持ち、資源の全体最適が実現していることが理想である。

例えば、近未来の医療現場では、（i）診療の前提（問診、1次診断案の作成や、健康診断結果などの検査データの分析・疾病リスクの数値化など）は AI で対応し、医師は AI の情報を踏まえて対人的ケアに注力することにより、高い生産性を発揮している、（ii）また、各職種の専門性を尊重しながら連携・分担ができており、かかりつけ医、ケアマネジャーは、患者・利用者の状態やニーズを的確に把握し、必要に応じて機動的に他機関と連携しつつ、過不足のないサービスを提供している、といった姿が考えられる。

また、患者・利用者側においては、公的保険に頼る部分と自身の健康管理（セルフケア・セルフメディケーション）で賄う部分の適切なバランスを自らで考え実践する。あわせて、地域に根付いたコミュニティ等に参加することで、孤独ではなく人とのつながりを感じられる安心・安全な暮らしが確保されている姿が考えられる。〔資料Ⅱ－１－11 参照〕

② 制度の在り方

上記に示したような関係者における共通認識の醸成とそれに基づく行動変容を、制度面でも後押しすることが重要となる。そのためには、(i) 質の高い医療・介護サービスの効率的な提供、(ii) 保険給付範囲の適切な設定、(iii) 年齢ではなく能力に応じた負担、という3つを実現するための取組が重要と考えられる。

例えば、医療機関や薬局、介護事業者においては、(i) に関するものとして、タスクシフト・シェア等を通じた各事業者の適切な連携・分業による資源の効率化や偏在の是正、協働化・大規模化を通じた生産性の向上のほか、診療・処方場面では医療 DX 等による治療・投薬の標準的なモデルの確立や、リフィル・長期処方の普及に向けた制度面での取組が考えられる。

また、患者・高齢者においては、(ii) に関するものとして、セルフケア（自分の身体は自分のために自分で守る）・セルフメディケーション（軽微な身体的不調は自分自身で対応する）の浸透や、(iii) に関するものとして、自己負担及び保険料に関し年齢ではなく能力に応じた負担を実現することについて、制度上対応していくことが重要である。

これらの取組により、真に患者・利用者本位のケアが提供されることが大事である。特に、公的保険で支えられる医療・介護サービスの評価に当たっては、サービス提供側の体制やプロセスといった外形面を評価するのではなく、国民のウェルビーイング向上への寄与を実質的に評価できる仕組みが構築されていることが望ましい。〔資料Ⅱ－1－12 参照〕

③ 関係者からの見え方

医療・介護分野の理想像を考えるに当たっては、主なステークホルダー（患者、被保険者、高齢者、医療・介護関係者、保険者、納税者、将来世代等）の目線に立って見たときに、それぞれに一定の納得感が得られるものでなければならない。

そうした理想的な姿を実現するために、改革の議論に当たっては、保険制度に係る改革と医療・介護の提供体制の確保を両輪としながら、以下の視点から具体化を図っていく必要がある。

第一に、高齢化の進行を踏まえた医療・介護提供体制を確保していく視点である。高齢化の進行による疾病構造の変化に対して、病床の機能分化・連携や地域包括ケアシステムの構築、かかりつけ医の普及等を通じて、医療・介護ニーズに適合したサービスを効率的かつ効果的に供給できる医療・介護提供体制を整備していくべきである。また、公定価格の適正化・包括化を通じて、より効率的に医療・介護サービスを提供していく視点も重要である。具体的には、診療報酬・介護報酬の適正化や包括的かつ簡素な仕組みへの見直し、薬価制度改革等を通じて、効率的な医療・介護サービスの提供を図る必要がある。

第二に、大きなリスクは共助中心、小さなリスクは自助中心で対応していく視点である。自助・共助・公助の最適なバランスの再検討に当たり、公的保険でカバーすべき範囲に関しては、個人で対応できないような大きなリスクを中心にカバーしつつ、日常負担が可能な小さなリスクについては、自助により対応していくべきである。

第三に、能力に応じた負担としていく視点がある。例えば、高齢者数が増加し、その実態が多様化してきている中、高齢者を一律に扱うことは世代間の公平性の確保の観点から見直される必要がある。これを踏まえた負担の在り方としては、「年齢別」ではなく、資産の保有状況等も含め、負担能力に応じた負担としていくべきである。〔資料Ⅱ－１－１３ 参照〕

（３）医療

令和８年度（２０２６年度）診療報酬改定は、日本経済の新たなステージへの移行が明確になる中での最初の診療報酬改定である。このため、今回の改定において、今後の道しるべとなるような、経済・物価動向等への対応と保険料負担の抑制努力を両立させるモデルを示すことが求められる。

経済・物価動向等への対応については、診療報酬改定において、経営の改善や従事者の処遇改善につながる的確な対応が図られるべきであり、単に物価・賃金の上昇に対応する全体改定率を求めるなどということがあってはならない。他分野の予算と同様に、診療報酬改定に当たっても、ワイズスペンディングの観点から十分な精査を行うことが重要であり、特に、今回の改定から活用可能となった医療機関の経営データに基づき、地域医療に果たす医療機関の機能・種類別の経営状況、収益費用構造等を踏まえたきめ細やかな対応とする必要がある。

経済・物価動向等へのきめ細やかな対応とあわせて、現役世代の保険料負担の抑制に向けては、診療報酬改定において、高度急性期・急性期を中心とする病院分³⁴と、診療所分や調剤報酬のメリハリ付けを図るとともに、医療保険制度改革において、薬剤の自己負担の見直しや応能負担の徹底を着実に進める必要がある。これらの両面から取り組むことで、その実効性を高めていくことが重要である。

さらに、社会全体が人手不足に直面する中で、医療分野においても人的資源配分の最適化・医療提供の効率化が今後一層重要となる。そのため、医療の質・アウトカムを重視しつつ³⁵、人員配置の適正化、病床数の削減、入院機能の高密度化、外来機能の機能分化・連携・集約化、地域医療連携推進法人の活用、リフィル処方箋の拡充など、医療提供の効率化のためのあらゆる方策を実行すべきである。また、国保の保険料水準の統一や

³⁴ 令和７年（２０２５年）１１月２１日に閣議決定した総合経済対策における「医療・介護等支援パッケージ」において、経済状況の変化等に対応するため、救急医療を担うといった医療機能の特性も踏まえつつ、診療に必要な経費に係る物価上昇への的確な対応や、物価を上回る賃上げの実現に向けた支援を実施することとされた。

³⁵ 医療データの整備と活用は、経営情報だけでなく、医療機関で提供される医療の質や医薬の効果の評価も可能とし、ひいては医療保険制度の効率化のベースを提供するものである、という意見があった。

後期高齢者医療制度の都道府県化など、保険者機能や都道府県のガバナンスの強化を図るべきである。

① 診療報酬改定総論・医療機関経営状況

ア) 令和8年度（2026年度）診療報酬改定の全体像

a) 医療費の増加と政策的な対応可能性

我が国の医療費は、過去30年間、物価や賃金が停滞する中でも概ね増加傾向にあった。医療費の増加は、(i)人口要因（人口の増減や高齢化の影響）と(ii)人口要因以外（診療報酬改定、医師数・医療機関数の増加、病床数・病床機能の適正化の遅れ、医療DXの遅れ、新規医薬品等の保険収載、過去の改定で収載された高額・高度な医療へのシフトなどの影響）に分けられる。このうち、(ii)人口要因以外の部分は、政策的な対応により費用増加を抑制する余地がある部分であるが、医療費増加の背景には、この部分に対して、これまで適切な対策が十分に講じられてこなかったことが挙げられる。

医療費の増加は、現役世代の保険料負担を含む国民負担の増加（公費、保険料及び患者負担等の総額の増加）に直結するものである。国民が納得感を持って負担できるようにするためにも、国民皆保険を堅持するためにも、効率的で質が高く患者本位の医療提供体制を構築していくことと併せ、診療報酬の不断の合理化・適正化を進めていくことが求められる。

〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

b) 医療費の財源と診療報酬の改定率の関係

診療報酬は、保険償還の対象となる医療サービスの価格である。ただし、その引上げは医療機関の収入増につながる一方で、国民負担の増加に直結する。例えば、診療報酬を1%引き上げた場合、約5,000億円の医療費の増加（公費約1,800億円、保険料約2,500億円、患者負担等約700億円）となる。

さらに、診療報酬の改定率は、高齢化や医療の高度化などの影響で伸び続けている医療費の増加トレンドを前提として設定される。そのため、仮に改定率がゼロであっても、令和8年度（2026年度）の医療費は増加し

て、その分現役世代の保険料負担を含めた国民負担の増大につながる。実際、令和8年度（2026年度）予算要求においては、医療費ベースで1兆円相当（改定率換算で2%相当の伸び）が既に織り込まれている。この増加の主因は、1日当たり医療費の増加であり、これは医療の高度化等によるものであるため、医療従事者数の増加や人件費の上昇といった医療機関側の費用増と当然に連動するものではないと考えられる。〔資料Ⅱ－1－14、15 参照〕

c) 令和8年度（2026年度）報酬改定の視点

賃金や物価の上昇により必要な医療提供に伴う不可避的なコスト増に直面している医療機関に対しては、従業員の適正配置を含む経営改善と、地域医療提供体制の効率化への取組を前提として、診療報酬において適正な対応が図られることが求められる。

その際には、a) 及び b) で述べたとおり、診療報酬の引上げが現役世代の保険料負担を含む国民負担の増加に直結することを十分に認識する必要がある。これを踏まえれば、メリハリある診療報酬の配分を実現することは、財政当局や保険者にとって極めて重要なミッションと言えよう。

これを実現するためには、医療機関の経営状況のデータを精緻に分析することが必要である。特に物価・賃金対応については、医療機関の種類・機能ごとの経営状況や費用構造に着目した上で、本来は過去の改定の際に取り組むべきであった適正化・効率化を遂行することも含め、メリハリときめ細やかさを両立させた対応を強く求めるものである。〔資料Ⅱ－1－16 参照〕

具体的には、(i) 赤字経営の診療所が顕著に増加しているという主張もあるが、医療機関の経営状況に関する厚生労働省等のデータによると、物価高騰の中でも、診療所の利益率や利益剰余金は全体として高水準を維持していること³⁶、(ii) 他職業との相对比较における開業医の報酬水準の高さは国際的にも際立っていることなどを踏まえ、診療所の診療報酬を全体として適正化しつつ、地域医療に果たす役割も踏まえて、高度急

³⁶ 「経営情報データベース」（厚生労働省（令和7年（2025年）10月24日独立行政法人福祉医療機構公表分））及び財務省機動的調査に基づく分析による。

性期・急性期を中心とする病院やかかりつけ医機能を十全に果たす医療機関の評価に重点化すべきである。また、調剤薬局が増加を続け、調剤技術料が一貫して顕著に伸びている中、調剤報酬についても適正化の方向で検討すべきであり、後発医薬品の促進や医薬分業の推進のために設けられた各種加算など、政策的役割を終えた報酬項目については、整理・適正化をすべきである。

イ) 病院及び診療所を巡る状況

a) 病院及び診療所の経営状況・費用構造

日本の診療所数は年々増加している。一方、無床診療所の平均利益率は令和5年度（2023年度）に9.3%、令和6年度（2024年度）に6.4%と依然として高水準を維持している。財務省の機動的調査によると、無床診療所の利益剰余金は令和5年度（2023年度）に1.31億円、令和6年度（2024年度）に1.35億円と高水準を保っており、引き続き多くの診療所に経営余力が存在すると考えられる。

赤字経営の診療所（医療法人）の割合は診療所全体で33.8%（令和6年度（2024年度））である。しかし、従来から当該割合は26.3%～48.7%で推移しており、近年その割合が急激に増加しているものではない。また、赤字経営の割合は開設からの年数が長い診療所ほど高くなっており、赤字経営であっても自己資本比率は高い傾向にある。

さらに、病院及び診療所（医療法人・個人）の収益に対する費用構造を見ると、いずれも給与費（人件費）が全体の約5割を占めている。特に診療所においては、院長報酬（約3千万円）が大きな割合を占め、医療法人立では13.7%、個人立では32.8%に達する。

これらの実態を踏まえ、診療所については、「かかりつけ医機能」などを適切に評価しつつ、診療報酬を適正化する方向で検討すべきである。

〔資料Ⅱ－1－17～19 参照〕

b) 医師給与の国際比較

医師の給与水準は、各国ともに国内（全産業）の平均給与水準と比較して高い傾向にあると言える。しかし、日本の場合、国内（全産業）の平均

給与水準と比較して、開業医（診療所の院長）は 4.5 倍、勤務医は 2.5 倍であり、医師の給与水準は相当程度高い状況にある。

また、OECD 諸国の医師給与が、各国内（全産業）の平均と比較して、開業医（自営）が 2.9 倍、勤務医が 2.1 倍であるところ、日本の医師給与の相対的な水準の高さは国際的にも際立っている。

特に、日本の開業医（診療所の院長）の給与水準については、日本の勤務医の給与や、OECD の開業医（自営）の給与の各国内（全産業）の平均に対する比率（2.9 倍）と比較して、大きく乖離しているのが特徴と評価できる。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

c) 医療現場の賃上げ

「経済・物価動向等への的確な対応」として、医療現場で働く幅広い方々の着実な賃上げにつながるよう、令和 8 年度（2026 年度）診療報酬改定において対応を行うことは不可欠である。ただし、その際には、データに基づき職種ごとに丁寧に対応方策を検討する必要がある。

医療現場の賃上げを実現するに当たっては、職種別の賃金水準の格差を十分に考慮した上で、的確な対応を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

d) 医療機関の機能・種類別の経営状況

医療機関の経営状況について、機能・種類別にその平均値を見ると、急性期の病院は経常利益率が低い。一方、回復期・慢性期の病院は黒字であり、診療所は病院に比べて経常利益率が高い。また、急性期機能が低い病院ほど、医業費用のうち材料費の占める割合が高い傾向にある。

メリハリのある診療報酬改定を実現するためには、地域医療に果たす役割を踏まえつつ、医療機関の機能・種類に応じ、それぞれの経営状況・収益費用構造を勘案したきめ細やかな配分が不可欠である。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

e) 病院の費用構造

患者に対して標準的かつ安定的な医療サービスを提供するという観点

からは、同等の機能を有する病院間においては、費用構造（各経費の構成比率）は一定の近似性を持つことが想定される。しかしながら、実際には医業費用に占める各経費の割合には病院間で大きな差が見られ、費用構造にばらつきが生じているのが現状である。

同等の機能を有する病院の平均的な費用構造と比較して、医業費用に占める各経費の割合が著しく高い病院については、経営資源の適正化の観点から、費用構造の見直しに取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－１－23 参照〕

f) 医療機関の経営情報の更なる「見える化」

客観的データに基づく精査に当たり、標本調査であり医療機関経営状況に関する唯一の統計であった「医療経済実態調査」に加え、「医療法」（昭和23年法律第205号）に基づく報告義務のもと医療法人の経営情報が集約された「経営情報データベース」の運用が開始された。しかし、「見える化」のコアとも言うべき、職員の職種別の給与・人数については、依然として任意提出項目とされたままとなっている。保険料・税を財源として運営される医療提供施設としての国民への説明責任があること、情報は匿名化されており、個人情報保護の観点から問題がないことを踏まえれば、職種別の給与・人数の提出の義務化が必要と考える。これは、医療従事者の処遇等に関する今後の政策立案に際し、EBPMを推進する観点からも重要である。

また、医療法人立の医療機関における俸給表の作成・公開状況を見ると、作成は63.5%、そのうち公開は26.1%にとどまるとの報告もある。

医療機関の経営情報の更なる見える化を実現し、診療報酬の原資である保険料や税等を負担する国民の納得が得られるようにする観点から、「経営情報データベース」における職種別の給与・人数の提出を早期に義務化すべきである。また、各医療機関において賃金表の作成・公開が進むことが必要と考える。〔資料Ⅱ－１－24 参照〕

② 医療提供の効率化に向けた診療報酬体系の見直し

社会全体で高齢化・人口減少が進行する中で、より少ない就業者で質の

高い医療サービスが提供できるよう、効率的な医療提供体制を構築していくことは必須である。そのためには、分散した小規模な病院を集約・再編し、入院機能を強化するとともに、外来では地域の診療所のかかりつけ医機能を強化することにより、頻回受診を前提とせず、必要な時に必要な医療にアクセスできる体制を確保していく必要がある。

また、二次・三次医療など短期的・集中的な治療を担う病院と、一次医療を中心に長期的・継続的な健康管理を担うかかりつけ医療機関の役割分担の下、地域全体で患者を効率的かつ効果的に支える体制を整備していくことが求められている。

こうした「入院・外来の機能強化」と「病院とかかりつけ医療機関の役割分担」を促し、医療機関同士の「横連携」型の体系を構築していくためには、診療報酬体系を「出来高払い」から「包括払い」の仕組みへ転換を進め、「アウトカム重視」、「質重視」の体系に転換していくべきである。さらに、医療資源の有効活用と慢性疾患患者への継続的な健康管理を両立させる観点から、リフィル処方等の促進につながる診療報酬体系としていくことが不可欠である。

以上のような、入院・外来の機能強化と役割分担、「横連携」の推進により、効率的で質の高い医療提供体制を構築していくことを通じて、医療産業全体のコスト構造の見直しを図る必要がある。そのため、診療報酬改定において、アウトカムを重視する「包括払い」への転換や、リフィル処方の促進のための措置を講じるべきである。〔資料Ⅱ－１－25 参照〕

ア) 全人的なケアの実現に向けた「かかりつけ医機能の評価」の再構築

「かかりつけ医」は、平時から緊急時まで、地域住民に最も身近な立場でその医療ニーズに寄り添った「全人的なケア」を提供する存在であり、地域の医療提供体制の基盤を担うべきである。

かかりつけ医機能に関する評価は、法制度上の整備に先行して診療報酬上の対応が進められてきた。これまでは新設項目が相次ぎ、算定回数の少なさを理由に要件緩和が繰り返されてきたが、令和4年度(2022年度)改定以降は診療の質向上に資する評価の重点化へと舵が切られている。

そうした中で、令和7年(2025年)4月に「かかりつけ医機能報告制

度」が開始された。しかし、本制度は医療機関の自主的な運用に委ねられている部分が多く、実質的な機能強化には課題が残っており、いまだ道半ばと言える。今後かかりつけ医機能の一層の強化・定着を図るためには、かかりつけ医の制度化に向けた検討を継続的に進めるとともに、かかりつけ医機能を発揮する医療機関を適切に評価できる診療報酬体系とする必要がある。

そのため、令和8年度（2026年度）診療報酬改定では、患者本位のかかりつけ医機能の実現のために必要な制度の姿を見据えながら、報酬体系を再構築すべきである。具体的には、（i）出来高払いを原則とする現行制度の中で、これまで増改築を繰り返して複雑化した評価項目（外来診療の初診・再診料に係る各種加算や「日常的な健康管理」を評価する報酬項目など）をできる限り簡素化するとともに、（ii）全人的ケアを提供するかかりつけ医機能の発揮を直接的かつシンプルに評価する報酬体系としなければならない。

さらに、「かかりつけ医機能の報酬上の評価」の再構築に向けて、まずは、かかりつけ医機能報告制度上、基本的な機能を有していない診療所への初診料・再診料の減算措置を導入すべきである。また、「体制整備への評価」と「診療行為への評価」を明確に区分し、初診に係る機能強化加算については廃止を軸に検討する必要がある。これらは「かかりつけ医機能」が法制上明確化された中で、患者・国民にとっての分かりやすい制度設計を実現する観点からの要請でもある。

その上で、診療行為への評価については、全人的な医療を包括的に評価するものとして創設された地域包括診療料をベースに報酬体系を見直すことが適当である。既存の報酬項目（外来管理加算、特定疾患管理料、生活習慣病管理料）はゼロベースで見直しを図るべきである。〔資料Ⅱ－1－26～28 参照〕

イ）かかりつけ医機能を有さない診療所への対応

令和7年度（2025年度）の「かかりつけ医機能報告制度」の開始により、医療機関は自らの有するかかりつけ医機能を都道府県に報告し、患者は医療機能情報提供制度（ナビイ）等を通じて確認できるようになった。

他方で、国民一人ひとりのニーズに寄り添い、患者本位のかかりつけ医機能を実現するためには、公的にかかりつけ医療機関を認定する仕組みや、かかりつけ医療機関に患者を登録する仕組みなどが必要と考えられる。このように、我が国におけるかかりつけ医療機関の普及・定着に向けては道半ばではあるが、それでも本制度の開始は重要な一歩とも考えられる。

令和8年度（2026年度）診療報酬改定においては、かかりつけ医機能を十分に果たす医療機関を重点的に評価する報酬体系の構築が必須だが、その前提として、「1号機能」をすら有さない医療機関には厳しく対応すべきである。

具体的には、かかりつけ医機能報告制度における1号機能を有しない医療機関については、初診料・再診料の減算を行うべきである。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

ウ）生活習慣病の患者に対する疾病管理の適正化

令和6年度（2024年度）診療報酬改定では、生活習慣病に係る報酬の適正化として、月2回算定可能である特定疾患療養管理料から、高血圧性疾患・糖尿病・脂質異常症を除外し、月1回のみ算定可能、外来管理加算・特定疾病処方管理加算との併算定不可の「生活習慣病管理料(Ⅱ)」を新設した。

薬物療養により病状が安定している生活習慣病患者の疾病管理については、諸外国等でのガイドラインでは数ヶ月に一度の経過観察が適当とされる場合もある。したがって、算定頻度の妥当性や、特定疾患療養管理料の対象疾患の適切性など、更なる適正化に向けた検討の余地があると考えられる。

特定疾患療養管理料については、頻回受診を誘発する要因となりにかからないことから、特定疾患処方管理加算等との併算定を一律で不可とすべきである。また、同管理料から除外し、生活習慣病管理料で評価すべき疾患がないか更に精査すべきである。さらに、生活習慣病管理料の算定要件は一般的な診療ガイドラインに沿う形で厳格化すべきである。例えば、血圧のコントロール状況など患者の状態に応じて算定可能回数の頻度を下げる等の対応を図ることが考えられる。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

エ) 機能強化加算

機能強化加算（80 点）は、初診患者のうち特に継続的な管理が必要な疾患を有する者に対し、専門医療機関への受診の要否の判断を含めた的確で質の高い診療機能を発揮することを評価することを目的として、平成 30 年度（2018 年度）診療報酬改定で創設されたものである。しかし、本加算は「体制への評価」であるため、地域包括診療加算等の施設基準を満たせば、患者の実態が制度趣旨と大きく異なっているにもかかわらず一律に全ての初診患者に対して算定され、患者に追加負担を求める形となっている。

この点は、令和 4 年度（2022 年度）診療報酬改定における機能強化加算の見直しを経ても依然変わらず、足もとの届出・算定状況を見ても、「かかりつけ医機能の発揮」を的確に評価し促進する役割を果たしているかは判然としない。このような状況を踏まえれば、機能強化加算は、廃止を軸に検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

オ) 外来管理加算

外来管理加算は、再診料に加算される代表的・基本的な加算であり、歴史的には内科系の診療所における「全人的な患者管理」を評価するものとして機能してきた。しかし、近年は、外来診療所によるかかりつけ医機能を評価するための新たな管理料や加算が創設・拡充されてきており、その中で外来管理加算の評価対象は極めて不明瞭となっている。事実上、「無駄な検査等を行わない」ことを評価するものとなっており、国民目線で、多大な負担（患者自己負担、保険料、税）を財源にして残存する価値のある加算として納得感が得られるのか疑問である。

令和 6 年度（2024 年度）診療報酬改定で生活習慣病管理料等との併算定が不可となった。一方で、依然として地域包括診療加算や特定疾病療養管理料との併算定は可能となっており、制度の整合性に欠ける。かかりつけ医機能の発揮状況についてメリハリを持って評価していく観点からは、既にその役割を終えていると評価すべきであり、今後は、かかりつけ医機能を評価する各種の管理料・加算も含めた診療報酬体系全体を見直す中で、廃止又は地域包括診療料等への包括化を行うべきである。〔資料Ⅱ－

カ) 地域包括診療料・加算

地域包括診療料・加算は、かかりつけ医機能を重点的に評価するために導入された報酬項目であるが、その算定実績は低調と言わざるを得ない。特に、「包括評価」として今後の拡充が期待される地域包括診療料については、体制整備の困難さが指摘されている。しかしながら、算定実績が伸びない背景には、一定の施設基準を満たして地域住民に対しより充実した形でかかりつけ医機能を発揮するよりも、要件の緩やかな既存の各種加算や管理料を積み上げて報酬を得る方が経済合理的であるという現実があるのではないかと考えられる。

この点を踏まえると、機能強化加算や外来管理加算等の抜本的な見直しとあわせて、地域包括診療料・加算については、地域での医療・介護の複合ニーズを総合的に受け止め、全人的なケアを実施する医療機関を的確かつ包括的に評価するにふさわしい報酬として、発展的改組を試みるべきである。例えば、かかりつけ医機能の発揮を前向きに志向させるインセンティブの働く報酬として、地域包括診療料をベースとしつつ、かかりつけ医機能をよりきめ細かに評価できる報酬体系へと再構築すべきである。なお、その際、認知症地域包括診療料・加算との統合も行うべきである。〔資料Ⅱ－1－33 参照〕

キ) 処方料・処方箋料の見直し

薬剤の処方に係る各種施策は、患者負担・保険料負担・財政負担を伴う診療報酬上の点数付けを通じて各医師の処方行動を誘導するアプローチをとることが常態化してきた。医師と薬剤師の業務分担により医療の質の向上を目指す医薬分業は、薬価差益に代わる利益を医療機関に付与する観点から、処方箋料（院外処方）の設定・引上げにより実現が図られたと評価できる。後発医薬品の利用促進についても、医療機関の体制整備や一般名（成分名）での処方を評価する加算等が措置されてきた。

現在、処方箋受取率（院外処方率）は8割を超え、医薬分業は相当な進捗を見せている。後発医薬品の使用割合も9割に達しており、制度導入当

初の目的は一定程度達成されたと言えよう。

これらの報酬面での評価は、医師の自発的協力又は規制的手法であれば不要であったはずのものであるが、これまで、報酬での誘導に依存してきたことから、多大な財政的な負担（患者自己負担、保険料、税）を伴うものとなった。こうした経緯と現状を踏まえれば、これらの報酬の在り方は再考すべき段階に来ている。

今後は、医薬分業の進捗状況を踏まえ、処方箋料（院外処方）の水準は、処方料（院内処方）の水準と同程度とすべきである。また、後発医薬品の利用状況に鑑み、一般名処方加算は廃止し、後発医薬品に係る体制加算は減算措置へと転換する必要がある。更なる後発医薬品の促進については、先発品との価格差を活用した選定療養化の拡大により図ることとすべきである。〔資料Ⅱ－１－34 参照〕

③ 調剤報酬改定

ア) 調剤薬局をめぐる状況

日本の薬剤師数は一貫して増加しており、その結果、人口当たりの薬剤師数は先進国の中でも際立って高い水準に達している。医療関係職種におけるタスクシフト・シェアの進展を考慮しても、人口減少が進む中で、この人数が適正であるかについては疑問が残る。

また、薬剤師数の増加に伴い調剤薬局も増えており、小規模な施設が乱立して診療所や病院の周辺に集中する現状は、業界の非効率性を象徴している。今後は、薬局の集約化や大規模化に向けた取組が不可避である。このように薬剤師と薬局の増加に歯止めがかからないことは、希少な医療資源の適正配分の観点からも問題であり、産業構造の改革が急務である。〔資料Ⅱ－１－35 参照〕

イ) 調剤技術料の適正化の必要性

医薬分業が進み、処方箋受取率が上昇する中で、処方箋発行枚数も増加傾向にある。この間、薬剤師数の増加と薬剤師１人当たり技術料の増加とが相まって、調剤医療費のうち技術料が大きく伸びてきた。薬剤師１人当たり技術料の増加は、薬剤師１人当たり処方箋枚数の水準が長期的には

変わっていないことを踏まえれば、処方箋 1 枚当たり技術料が増加傾向にあることがその原因と分析できる。したがって、今後は、処方箋 1 枚当たり技術料の伸びを抑制することが不可欠である。

また、調剤薬局の利益率は一貫して高水準で推移してきたにもかかわらず、これまでの診療報酬改定において十分な適正化は行われず、調剤報酬は、医科・歯科と同水準で技術料が伸びるよう改定率が設定されてきた。

さらに、処方箋 1 枚当たりの技術料の伸びは、過去の報酬改定における調剤報酬（技術料）の改定率を大きく上回っており、予算によるコントロールが機能していない。

調剤報酬については、過去の改定率を大きく超えて実際の技術料が伸びてきたことも踏まえれば、適正化の方向で検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－36、37 参照〕

ウ) 調剤基本料の在り方

a) 処方箋の集中率に着目した報酬の適正化

調剤基本料は、薬局の運営維持に要するコストを、効率性の観点から、処方箋の集中率と受付回数の側面において、評価したものである。特に、集中率が高い薬局は、備蓄する医薬品の品目数が少なくて済む傾向にあり、その点で、集中率の低い薬局に比べ低コストでの経営が可能となっている。そのため、病院・診療所の近隣には、経営効率の良さを背景に、多数の調剤薬局が群集している状況にある。

過去の診療報酬改定でも、処方箋の集中率に着目した報酬の適正化が図られてきた。現在でも、受付回数次第では集中率が高い場合にも高い点数（調剤基本料 1）が算定されることとなっており、更なる適正化の余地があると考えられる。

今後は、処方箋受付回数の多寡にかかわらず、処方箋の集中率が高い薬局は、調剤基本料 1 の適用対象から除外する方向性を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

b) 後発医薬品調剤体制加算の廃止及び地域支援体制加算の再編

調剤基本料の内訳を見ると、加算の割合が過半となっており、調剤薬局

に求められる標準的な機能を評価する基本料部分と政策的な観点から設ける加算部分とが明確に区分されていない状況である。加算の大半は後発医薬品調剤体制加算と地域支援体制加算が占めている。

後発医薬品の使用割合が9割を超える中、後発医薬品調剤体制加算の算定割合は8割に達している。また、地域医療への貢献を評価するはずの地域支援体制加算は、調剤基本料の区分で要件が変わる。いずれもメリハリのある評価体系となっているとは言い難い。

このため、調剤基本料に係る加算は抜本的に見直すべきである。加えて、役割を終えた後発医薬品調剤体制加算は廃止することとし、地域支援体制加算については、調剤基本料1の薬局への優遇を廃しつつ、地域フォーミュラリ³⁷への参画や、OTC薬に係る普及啓発、リフィル処方³⁸の促進などを評価対象に加え、地域の医療資源の有効活用や薬剤安定供給の拠点としての機能を重点的に評価できる加算に再編すべきである。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

エ) 対人業務へのシフト

薬局の基本的な運営費を賄う調剤基本料や「対物業務」を評価する薬剤調製料からなる調剤技術料に対し、薬剤師による「対人業務」を評価するため、薬学管理料が設けられてきた。しかしながら、その中心である調剤管理料は、実態として真に対人業務を評価するものになっていない。

これまでの報酬改定で対人業務を真に評価するものとの位置づけで導入・拡充されてきた報酬項目の算定回数は低迷している。特に、残薬の適切な管理は、患者の負担抑制はもとより、薬剤の廃棄を防ぎ、医療費を適正化する観点から必要な取組として、一層強く推進されるべきである。

対人業務を評価することとされている薬学管理料の中でのメリハリ付けが不十分であることを踏まえ、調剤管理料の適正化とあわせて、残薬管理をはじめとした患者本位の服薬指導を重点的に評価すべきである。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

³⁷ 地域の医師、薬剤師などの医療従事者とその関係団体により、有効性・安全性・経済性を踏まえ策定される、優先的に選択されるべき医薬品のリスト・使用指針をいう。

④ 医療提供の効率化

医療・福祉分野の就業者数は、平成6年（1994年）（350万人）から令和5年（2023年）（921万人）までで約571万人と大幅に増加し、全産業に占める割合も同期間で2倍近く増加している（令和5年（2023年）時点で就業者の7.4人に1人が医療福祉分野で就業している計算）。また、病床100床当たり従事者数で見ても増加傾向が見られる。

人材は貴重な経営資源である。医療機関の経営上、人件費が最大の費用項目（薬剤費を除けば約6割を占める）となっている状況において、今後、「1人当たり賃金」を着実に引き上げていく必要があること、社会全体の人的資源配分の最適化が今後一層重要であることを考慮すれば、我が国における医療提供の在り方を可能な限り効率化させていくことが喫緊の課題である。

社会全体が人手不足に直面する中で、医療機関単位での人材配置の適正化、ICT化等と、地域単位での効率的な医療提供体制の構築という両面からの取組を強力に進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

ア) 医療の質の評価

医療の価値は、必ずしも投入された人材の量に比例するものではない。しかしながら、価値の評価（アウトカム評価³⁸）に基づき医療の価格を客観的に設定することを回避してきた。このため、現在の診療報酬体系は、「診療に要する経費を補填する」という考え方を基本とし、ストラクチャー評価³⁹を基礎として構築されてきた。

診療報酬でのストラクチャー評価は、他の福祉分野と比べてもその厳格さが際立っている。例えば、看護職員の配置は、医療法上で定められた最低基準に加え、入院患者の特性等に応じて診療報酬上で更なる上乘せ配置が要請される。また、これらの基準は、「実質配置」を求めるものであり、常時一定の職員が配置されることが基本となっている。リハビリテ

³⁸ 患者の生活の質の改善や患者・家族の満足度など、医療の提供が実際に患者側に及ぼした効果に着目して医療の質を評価する。

³⁹ 医療従事者の配置数や医療設備の導入状況など、医療提供側の体制整備の度合いに着目して医療の質を評価する。

ーション職⁴⁰等についても同様で、常勤や専従を条件とする加算が多く設定されている。

今後人手不足が深刻化し、職員の賃上げの必要性が高まる中、ストラクチャー評価によって手厚い人員配置がインセンティブ付けされていることは、できるだけ少ない人手で質の高い医療を提供しようとする努力を阻害しているおそれがある。このため、今後の医療の質の評価の在り方として、アウトカム評価の導入・拡充とあわせて、職員の配置基準の緩和や柔軟化を図るとともに、出来高払いから包括払いへと診療報酬体系の見直しを進めていくべきである。〔資料Ⅱ－１－42 参照〕

イ) 人員配置の適正化

急性期一般入院料1（入院患者7人に対して看護師1人を配置）を算定する病院であっても、救急搬送の受入件数や全身麻酔手術の件数が低水準にとどまる医療機関が存在する。こうした病院については、貴重な看護人材の有効活用と病院経営の効率性向上の観点から、算定入院料の見直しが必要であると考えられる。

また、地域包括ケア病棟や回復期リハビリテーション病棟、療養病棟については、個々の病院で事情が異なると思われるものの、配置基準を超える人員が配置されている施設も少なくないと思われることから、人員配置の適正化の余地が十分に存在すると考えられる。

したがって、各病院が算定している入院料を、その病院が実際に果たしている機能に沿ったものへと見直すとともに、現状の入院料の配置基準上の必要数を超えて専門職を配置している病院は、人員配置の適正化を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－１－43 参照〕

ウ) タスクシフト・シェアの推進

医療現場で働く人々の数は一貫して増加傾向にある。一方で、特に、医師の働き方改革が課題となっている中、医療機関ごと、ひいては医療分野全体での効率的・効果的な業務遂行の観点から、医師の業務のうち、看護

⁴⁰ 理学療法士・作業療法士・言語聴覚士からなる、公的資格に基づき機能回復訓練等を行う専門職。

師やリハビリテーション職等に移管可能な業務について、タスクシフト・シェアを強力に進めるべきである⁴¹。〔資料Ⅱ－1－44 参照〕

エ) 効率的な医療提供体制の構築

日本の医療体制には、諸外国と比べていくつかの特徴と課題がある。まず、総病床数が多く、平均在院日数も長い。人口 1,000 人当たりの医師数は決して少なくないが、病床 100 床当たりの医師数は少なく、医師配置の効率性に課題がある。また、MRI や CT スキャナーの設置台数は極めて多く、1 人当たり外来受診回数も高水準にある。さらに、医療費と相関性が高いとされる病床数は、西日本で多く東日本で少ないという地域差が見られる。

診療所については、都市部で増加傾向にある一方、1 施設当たりの従事者数が少なく、非効率な運営体制となっているとの指摘もある。

今後、人手不足が深刻化し、人材確保が困難になることが予想される。そのため、医療資源を効率的に活用し、コストを可能な限り縮減しながら質の高い医療を提供することが求められる。具体的には、地域の実情に応じて病床数の適正化を進め、入院機能を高度医療に重点化するとともに、診療所数を含めた外来機能の集約を推進していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－45 参照〕

オ) 新たな地域医療構想の策定・地域医療連携推進法人の普及促進

これまで地域医療構想に基づく取組が進められてきたものの、日本の病床数は依然として諸外国と比べて過剰である。特に急性期病床はいまだ適正化の余地が大きい。さらに、コロナ禍を経た受診行動の変化もあり病床利用率は低下傾向にある。病床削減を着実に進めることも含め、患者の状態に応じ、過不足のない形で質の高い医療が提供されるよう、それぞれの地域において効率的な医療提供体制を構築していくことが求められる。

⁴¹ タスクシフト・シェアを推進するには、厚生労働大臣指定講習の活用も一案だが、人材育成・養成が重要であり、複数資格取得可能な基盤構築（カリキュラム共通化）、国家資格の在り方も含めた総合的な人材育成・養成の在り方を検討する余地があるという意見があった。

今後策定される新たな地域医療構想では、令和 22 年（2040 年）を見据えて、現役世代・働き手の減少や入院・外来需要の低下などの患者の受診行動の変化を適切に反映し、地域の医療資源が有効に活用されるよう、未来志向での医療提供体制の構築を進めていくべきである。

新たな地域医療構想のガイドラインで国が示す必要病床数や外来需要の推計は、各地域の医療提供体制改革を後押しできる実効的なものとする必要がある。具体的には、単に現状投影に基づく医療ニーズを入院・外来・在宅医療・介護の間で割り当てるのではなく、今後生じる患者像の変化（需要面での変容）を織り込むとともに各医療機関の機能分化・連携・集約化、医療現場の生産性向上による地域医療の効率化（供給面での取組）について、改革効果を織り込んだあるべき姿を反映した推計とすべきである。〔資料Ⅱ－1－46 参照〕

新たな地域医療構想の下で、「アウトカム重視」及び「質重視」の患者本位の医療を実現するためには、医療機関同士が面的・機能的・ネットワーク的に連携・協働し、「横連携」型の体系へ移行していくことが重要である。地域の限られた医療資源を有効に活用し、医療機関相互の役割分担と連携が適切に発揮される体制を構築する観点からも、地域医療連携推進法人は、有力な選択肢の一つとなり得る。

具体的には、(i) 診療機能の集約化と役割分担の明確化、(ii) 全体としての病床規模の適正化、(iii) 医療・介護従事者の人材交流やタスクシフト・シェアという視点も踏まえた人材育成の共同化、(iv) 地域フォーミュラの活用による薬物治療の標準化と薬剤購入・在庫管理の効率化などが期待される。

地域医療連携推進法人の制度導入から一定期間が経過した今こそ、地域の医療ネットワークを活性化させる観点から、好事例の横展開を進めることにより、地域医療連携推進法人の適切な活用を積極的に推進すべきである。その際、保険者インセンティブの活用や、新たな地域医療構想における位置づけなども検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－47 参照〕

カ) リフィル処方箋の拡充

症状が安定している患者に対して、医師の処方により医師及び薬剤師

の適切な連携の下で、一定期間内に、最大3回まで反復利用できる処方箋を処方する「リフィル処方」は、患者の通院負担の軽減や利便性の向上、医療機関の経営効率化及び医療費の適正化という「三方良し」を実現し得るものである。しかしながら、国民からの認知度の低さなどを背景に、わずか0.07%の利用率にとどまっている。今後は、国民各層への周知徹底と医療関係者の理解促進を通じて、「リフィル処方当たり前」となる社会の実現が期待される。

そうした中、政府としては、リフィル処方を推進していく観点から、まずは実効性のあるKPIを早急に設定することが不可欠である。しかし、関連の政府文書では「2025年度中速やかに検討」とされながら、いまだKPIの設定には至っていない。

このため、患者の必要に応じた受診機会の確保に留意しつつ、リフィル処方の推進に資する実効的なKPIを早期に設定し、その利用促進に向けた必要な政策対応を検討・実行すべきである。〔資料Ⅱ－1－48参照〕

キ) 医療機関における多様なサービス提供の可能性

それぞれの地域や患者の実態に応じて、必要な医療が全ての患者に対して適切に届けられるべきという理念は堅持する必要がある。一方で、国民の価値観やライフスタイルが多様化する中、患者側の選択肢を広げる観点から、医療機関による多様なサービス提供は重要である。また、患者が自らの選択に応じて応分の負担を担う仕組みは、医療機関の経営戦略上も有効となり得る。

現状でも、患者が自分自身で選択する特別な医療サービスである選定療養の仕組みにより、差額ベッド代や紹介状なしでの大病院の受診に係る追加負担を患者に求めることが可能となっており、また、クリーニング代やパソコンの貸出代など医療と直接関係のないサービスの提供に際して、患者から料金を徴収できる運用が行われている。しかし、選定療養の範囲は限定的であり、費用徴収が認められるサービスの内容も必ずしも明確でなく、現場の創意工夫を活かす観点からは改善の余地があると考えられる。

今後は、本来業務に支障を及ぼさない範囲で医療機関における多様な

サービス提供が可能となるよう、患者負担にも留意しつつ、「非営利」の医療機関が実施できる業務内容や費用徴収ができるサービスについて明確に整理・公表するとともに、時代にあわせてその範囲の拡充を図っていくべきである。〔資料Ⅱ－１－49 参照〕

ク) 選定療養の拡充

医療機関へのフリーアクセスと低廉な自己負担の下では、患者の自発的な受診行動の結果として、必要な医療が効率的に提供されることが困難となる場合がある。選定療養の仕組みは、この点で、外来の機能分化推進などの医療政策上の観点から、患者の行動変容を促すための重要な手段となり得る。例えば、差額ベッド代平均は 6,862 円となっており、5,500 円以下の病床数が 6 割程度を占めるほか、差額ベッド代の徴収が可能な病床の範囲が病床数の 5 割以下に制限されていること、200 床以上の大病院であっても、紹介状を持たず受診する患者が多数存在することなど、制度の運用実態を見ても、選定療養には改善・拡充の余地が十分に存在すると考えられる。

今後は、患者・家族の個別のニーズへのきめ細かな対応と、医療機関の経営戦略上の選択肢の拡大の双方の観点から、さらには、効率的・効果的な医療提供体制の構築の推進という観点から、選定療養の更なる拡充について柔軟に検討していくべきである。〔資料Ⅱ－１－50 参照〕

ケ) 入院時の部屋代（光熱水費・室料）

医療機関への入院費用のうち、光熱水費や室料は、医療行為への対価そのものには該当しない。

現状では、65 歳以上の一般病床・精神病床の入院患者と 65 歳未満の入院患者には、光熱水費及び室料の自己負担がない。また、65 歳以上の療養病床の入院患者についても、光熱水費の負担はあるが、多床室の室料の自己負担はない。これら自己負担となっていない費用は、医療保険によって賄われている。

しかし、在宅医療を受ける患者との公平性や、医療法上の病床区分ごとに診療報酬上の取扱いが変わることの公平性の観点に立てば、入院患者

に係る光熱水費及び室料については見直しが必要である。具体的には、介護保険制度での取扱いも参考にしつつ、患者の負担能力に応じた形での自己負担とすべきである。〔資料Ⅱ－１－51 参照〕

コ) 高額薬剤への対応

高額な薬剤や治療手段については、近年その登場・普及が多くみられ、保険料負担の軽減を含め、医療保険財政の持続可能性の確保が課題となっている。最適な医療が適切に患者に提供されるべきことを前提に、能力に応じて負担を分かち合うための制度の見直しとあわせて、高額な最先端医療へのアクセスを確保すべきか、一定の質が確保された自由診療を対象とする民間保険が近年誕生し、一定の評価を得ていることも踏まえ、自助・共助・公助のバランスを如何に図るかの観点から幅広く検討する必要がある。

高額薬剤については、費用対効果評価制度等の一層の活用を含めた薬価制度上の最大限の対応が必要である。また、保険外併用療養費制度の柔軟な活用・拡大、民間保険の活用について検討を進めるべきである。〔資料Ⅱ－１－52 参照〕

⑤ 薬剤自己負担の見直し

ア) 薬剤自己負担の在り方を見直しについて

現役世代の保険料負担の軽減と質の高い医薬品へのアクセス確保を両立するためには、OTC 類似薬や日常的な疾病管理の中で処方される医薬品などに対する自己負担の在り方を見直すことが必要である。しかしながら、近年の見直しは緩慢なペースにとどまってきた。

薬剤自己負担に係る改革が先延ばしされてきた結果、効能・効果等が同等であるにもかかわらず、薬局やドラッグストアなどで自ら OTC 薬を購入する場合と医療機関で OTC 類似薬の処方を受ける場合との間で自己負担額に格差が生じており、公平性の観点からも課題がある。

諸外国の例（医薬品の処方制限、有用性に応じた自己負担割合の設定、定額自己負担）も参考に、必要な医療の保障とのバランスを確保しつつ、OTC 類似薬を含む薬剤の自己負担の在り方を見直すべきである。〔資料

Ⅱ－１－53 参照]

かつて日本にも、薬剤費について、別途、自己負担を求める仕組みが存在したが、高齢者の１割負担の導入や被用者保険の３割自己負担化の過程で廃止されるに至っている。一方、日本の外来薬剤費は諸外国比で高水準であり、今後とも、高額薬剤の保険収載が進むことが見込まれる。そのため、特に、日常的な疾病管理の中で処方される薬剤などリスクの高くない医薬品については、別途の自己負担を求めることを改めて議論すべきである。大きなリスクは共助中心、小さなリスクは自助中心で対応していく視点と整合的になるよう、平成 14 年（2002 年）健保法等改正法附則第 2 条⁴²との関係も含め、OTC 類似薬を含む薬剤自己負担の在り方について、国民的な議論を喚起することが必要と考えられる。

薬剤自己負担の見直しについてはまた、OTC 類似薬を対象とした限定的な見直しにとどまらず、外来薬剤に関して広く対象として、一定額の自己負担を追加的に求めることも含め、幅広い選択肢について真摯に検討を進め、早急に結論を得るべきである。〔資料Ⅱ－１－54 参照〕

イ）受診時定額自己負担の導入について

日本の外来受診頻度は国際的に見て高く、その多くは少額受診である。「自助・共助・公助」の共通認識のもと、小さなリスクには自助で対処し、大きなリスクには公助で対処するという役割分担の原則に沿い、希少な医療資源をできるだけ有効活用し、現役世代の保険料負担軽減を含め医療保険制度の持続性を確保していく観点から、比較的軽微な受診については、患者から一定額の負担を追加する仕組みを検討すべきである。

また、受診時に定額の自己負担を求めることは、非効率な外来医療の提供につながっている場合もあると考えられる患者側の受診行動の変容を促していくための有効な手段ともなり得る。例えば、かかりつけ医療機関への受診の場合と、それ以外の医療機関を外来受診する場合との間で自己負担の金額設定を変えることで、今後、かかりつけ医療機関の普及を一

⁴² 「健康保険法等の一部を改正する法律」（平成 14 年法律第 102 号）附則（抄）第 2 条第 1 項 医療保険各法に規定する被保険者及び被扶養者の医療に係る給付の割合については、将来にわたり百分の七十を維持するものとする。

層促進するといったことも考えられる。

医療保険制度の持続可能性の確保と効率的な医療提供体制の構築の双方の観点から、外来受診時の定額負担の導入を実現すべく、早急に具体策の検討に着手し、その是非を広く国民に問うべきである。〔資料Ⅱ－１－55 参照〕

⑥ 年齢ではなく能力に応じた負担

75 歳以上の 1 人当たり医療費は現役世代の約 4.4 倍にのぼり、そのうち 8 割強が公費及び現役世代の支援金によって賄われている。一方で、現役世代から見れば、自ら納める保険料の多くが高齢者医療の支援に充てられることとなっており、組合健保ではその割合が約 47%に達している。

一方、後述するように、高齢者世帯においては、平均的に見れば多額の金融資産が存在し、収支状況も黒字の状況にあると見られる。

令和 7 年度（2025 年度）を迎え、「団塊の世代」が全て後期高齢者医療制度に加入することとなった一方、現役世代の人口減少は今後も継続する見込みである。これまで「患者自己負担」と「保険料負担」の両面から一定の対応が図られてきたものの、現役世代の保険料負担軽減という観点からはなお対応が不十分と言わざるをえない。改めて、高齢者の医療の保障をいかに確保していくべきかについて早急に検討に着手し、大胆な改革を断行することが求められている。〔資料Ⅱ－１－56 参照〕

ア) 高齢者医療における患者自己負担の在り方

平成 20 年（2008 年）に後期高齢者医療制度・前期高齢者財政調整が導入されてから 15 年以上が経過した現在、日本社会における高齢者の位置づけは大きく変化している。また、高齢者の医療ニーズの様態⁴³についても、当時と同じとは言えない状況となっている。

高齢者医療を全ての世代が公平に支え合う仕組みを構築するため、社会経済環境の変化⁴⁴や医療ニーズの実態等を踏まえつつ、長寿社会にふ

⁴³ 後期高齢者の 5 歳毎階級別 1 人当たり医療費水準は、15 年前の 1 階級下の水準に近接している。また、近年、高齢者の受診率は低下傾向にある。

⁴⁴ 高齢者の 5 歳毎階級別 1 人当たり就業率は、16 年前の 1 階級下の水準に近接している。

さわしい高齢者医療制度の在り方について検討を深め、早急に改革に着手すべきである。〔資料Ⅱ－１－57 参照〕

老人医療費無償化以降、高齢者の患者自己負担については一定の見直しが進められてきた。しかし、依然として1割又は2割の自己負担が大多数を占めている。患者自己負担割合（医療保険の給付率）が、負担能力に応じて決定されるべきとの原則を越えて年齢によって異なっている現状は、「給付は高齢者中心、負担は現役世代中心」という構造の象徴と言える。

なお、高齢者は、外来受診回数が多く、1人当たり医療費も大きいにもかかわらず、自己負担が低額な外来特例の存在もあって、実際の自己負担額は低く抑えられている。例えば、70歳以上の年齢層は、医療費の低い現役世代と比べ自己負担割合が大きく低下し、65～69歳の年齢層との比較では自己負担実額でも下回る状況である。また、「現役並み所得」未満の年収である現役世代でも、原則3割負担となっている現状を直視しなければならない。

以上を踏まえ、こうした年齢による自己負担割合の不公平を是正するため、70歳以上の患者自己負担割合を現役世代と同様に3割とすべきであり、その実現に向けた具体的な道筋を明確に示すことが必要である。

〔資料Ⅱ－１－58 参照〕

イ）現役並み所得の判定基準の見直し

高齢者医療制度では、「現役並み所得」のある人には、現役世代と同様に3割の自己負担を求める考え方が採用されているが、現状、世帯収入要件について、給与所得控除と公的年金等控除の両方を含めて設定されていることもあり、現役並み所得者に該当する高齢者の割合は約7%にすぎない。

平成18年（2006年）以降、一度も見直しが図られていない「現役並み所得」の判定基準については、まず、課税所得要件の撤廃と、世帯収入要件を「公的年金等控除前の年金収入とその他合計所得金額の合計額」へと変更することを軸に、見直しを検討すべきである。そもそも、現役世代と同等の「負担能力」の有無を判断するに当たり、現役世代の平均的な所

得水準を有しているか否かを基準とするのが妥当かについても、ゼロベースで検討を行い、早急に見直しに着手すべきである⁴⁵。〔資料Ⅱ－1－59 参照〕

ウ) 後期高齢者の保険料負担の在り方

現役世代の保険料負担の上昇を抑制する観点から、令和5年(2023年)健康保険法等改正により、高齢者の保険料と現役世代の支援金の伸びが同じになるよう見直しが行われた。しかし、依然として後期高齢者の負担率の上昇ペースは緩慢である。また、介護保険と比較しても、依然として、大幅に現役世代頼りの構図となっている。

この点、世帯ごとに事情が異なることには留意が必要であるが、(i)貯蓄から負債を引いた額の高齢者世帯での平均は、2,000万円以上で推移している、(ii)高齢者世帯の約3割は預貯金等の金融資産額が2,000万円以上である、(iii)モデル年金と同程度の収入がある高齢者世帯の年間の収支状況は黒字となっているとのデータも存在する。

以上の状況も踏まえ、後期高齢者医療制度の持続可能性を高め、現役世代の保険料負担の軽減につながるよう、窓口自己負担割合の見直しに加えて、後期高齢者の保険料負担の在り方についても検討すべきである。

少なくとも、金融所得や金融資産の勘案等により、高齢者保険料賦課ベースを拡大することと併せ、現役世代の支援金の負担割合を縮小させていくことは必要と考えられる。〔資料Ⅱ－1－60、61 参照〕

エ) 医療保険・介護保険における金融所得の勘案

国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険においては、被保険者の市町村民税の課税所得に基づき、保険料の額や窓口負担が算定される。

確定申告を行うか否かを本人が選択できる金融所得（上場株式などの譲渡や配当）については、確定申告の有無により、医療・介護における保険料等の多寡が変わる不公平な取扱いとなっている。具体的には確定申

⁴⁵ 現役世代は所得にかかわらず、患者自己負担割合は一律である一方、高齢者医療制度では所得によって患者自己負担割合が異なり、しかも多くの高齢者は現役世代よりも低い負担にとどまっており、こうした構造が、現役世代が高齢者に対して不公平感を抱く一因になっているという意見があった。

告した金融所得は合計所得金額に含まれるため、保険料・窓口負担が増えるケースがある。

こうした制度上の差異により、例えば後期高齢者医療制度においては、現役並み所得のある者は、窓口負担について現役世代と同じ3割を負担している一方、その所得が仮に金融所得（申告なし）の場合には1割負担のままとなっている。

こうした負担に係る不公平な状況を改善するため、現在保険料の賦課対象とされていない金融所得のうち、本人が確定申告の有無を選択できるもの（上場株式の配当など）については、保険料の賦課ベースに追加するとともに、窓口負担割合の判定においても活用する仕組みとし、能力に応じた公平な負担を実現すべきである。

あわせて、賦課ベースの拡大による保険料収入の増加分を活用し、後期高齢者支援金を削減することで現役世代の負担軽減につなげるべきである。ただし、NISA（少額投資非課税制度）などの非課税所得は、保険料等の算定においても賦課対象としないことを前提とする必要がある。〔資料Ⅱ－1－62 参照〕

オ) 金融資産等の取扱い

高齢者は、現役世代と比べて平均的に所得水準は低い一方、貯蓄水準は高い傾向にある。また、所得水準は低くとも、相当の金融資産を保有する高齢者も存在する。しかし、高齢者の負担能力の判断に際しては、介護保険制度における補足給付での勘案を除き、預貯金等の金融資産は勘案されていない。

このため、まずは、現行制度の下での取組として、医療保険における入院時生活療養費等の負担能力の判定に関し、介護保険制度の補足給付との違いや保険者の事務負担等も踏まえつつ、金融資産等を勘案する方策について検討すべきである。

さらに、医療保険・介護保険における負担の在り方全般について、マイナンバーを活用⁴⁶して、預貯金等の金融資産等の保有状況も勘案した上

⁴⁶ 預貯金口座への付番についても早期に進めていく必要があるとの意見があった。

で負担能力を判定するための具体的な制度設計を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－63 参照〕

⑦ その他の改革事項

ア) 医学部定員の推移と今後の医師の需給見込み

日本の医師数は、1980 年代以降の「一県一医大構想」に基づく医学部の新設・定員増や、2000 年代の臨時枠を含む増員措置により、一貫して増加してきた。

厚生労働省による最新の医師の需給推計によれば、令和 11 年（2029 年）から令和 14 年（2032 年）の間に医師需給は均衡すると見込まれている。医学部が 6 年制であることを踏まえると、既に将来的に医師数が過剰となることが確定的な状況にあるといえる。

現行の医学部定員が今後も維持されれば、令和 32 年（2050 年）には約 85 人に 1 人（昭和 45 年（1970 年）の約 5 倍）が医学部に進学する見込みである。人口減少下において、同世代内で人材が特定の業種に偏ることは、他分野への専門人材の供給の大きな制約となり、経済全体の運営上も悪影響を及ぼしかねない。

また、医師国家資格試験の合格率は 90%前後であり、医学部卒業者数が高止まりし、早晚、医師数が過剰となることが明らかとなった近年においても、他の専門職国家資格試験と比べても高い水準で推移している。

日本社会全体における人材の最適配分を実現する観点からも、人口減少やコロナ禍を経た受診行動の変容による医療ニーズの縮小も踏まえ、医学部定員の適正化は先送りできない課題であると認識すべきである。このため、骨太方針 2025 に沿い、医師偏在の是正に着実に取り組むと同時に、医学部定員の思い切った適正化を早急に進めていく必要がある。仮に、医学部定員の抑制が進まない場合には、医師国家資格の新規付与数の調整により、医師の供給数をコントロールすることも含め、あらゆる選択肢を検討しなければならないことが懸念される。〔資料Ⅱ－1－64、65 参照〕

イ) 国民健康保険組合（国保組合）の財政支援の在り方の見直し

国保組合への定率補助率は所得水準に応じて設定されているが、最も低い補助率である 13%の区分に 3 分の 1 の組合が集中して該当している状況にある。これらの組合の中には、医師・歯科医師・薬剤師・弁護士など、他業種に比して所得水準が高い業種も含まれている。また、所得水準の判定基準に用いられる「平均所得」については、「1 人当たり 1,200 万円」の上限が設定された上で計算されている点や、組合員の家族である被保険者も分母に含まれて計算されている点など、その算定方法の妥当性に疑義がある。

さらに、定率補助に加え普通・特別調整補助金も含めた国保組合への補助率は、他の医療保険制度における公費負担水準と比較しても高い水準に留まる。相当規模の準備金を保有する組合も存在し、所得水準の多寡にかかわらず多くの国保組合が一定の財政余力を有していると認められる。加えて、普通調整補助金の算定にあたって「1 人当たり 1,200 万円」の上限が設定された上で計算されているなど、その計算方式にも改善の余地がある。

以上を踏まえ、国保組合への財政支援は抜本的に見直すべきである。見直しの方向性として、定率補助率の設定に用いられる所得水準の判定基準を適正化する必要がある。特に、所得水準の高い組合に対しては、所得状況に応じたきめ細やかな補助率の設定を行うことが考えられる。さらに、準備金の多寡を含め、各組合の財政力に応じて、国庫補助の投入規模を適切にコントロールする仕組みを設けるべきである。〔資料Ⅱ－1－66 参照〕

ウ) 国民健康保険における保険料水準統一の加速化

平成 30 年度（2018 年度）から都道府県単位化された国民健康保険制度においては、都道府県内のどの市町村に居住していても、各市町村の医療費水準（年齢調整後）にかかわらず、同じ所得水準・同じ世帯構成であれば、同じ保険料額となるよう、保険料水準の統一に向けた取組が進められている。令和 6 年（2024 年）6 月に策定された「保険料水準統一加速化プラン（第 2 版）」では、令和 12 年度（2030 年度）までに全ての都道府県で保険料水準を納付金ベースでの統一を目指すことが明記され

た。

しかし、医療費以外の要素も含めた「保険料水準の完全統一」については、達成済みは2府県にとどまっており、目標年度を定めているのも17道県にとどまっている。

国民健康保険における保険料水準については、各都道府県内での被保険者間の受益と負担の公平性を確保する観点から、一刻も早く「保険料水準の完全統一」を全国で実現するべきである。具体的には、まずは「納付金ベースの統一」の目標年度を前倒しさせつつ、地方公共団体の先進事例を横展開することにより、令和12年度（2030年度）までに「完全統一」すべきである。〔資料Ⅱ－1－67 参照〕

エ）後期高齢者医療制度のガバナンス

国民健康保険については、都道府県が財政運営を担う体制が定着している。住民の受益（医療提供体制の整備、医療費水準）と住民の負担（保険料水準）の双方を俯瞰しつつ、保険者としてのガバナンス機能を発揮し、医療費適正化の取組を推進していくことが期待されている。

一方、後期高齢者医療制度は、後期高齢者医療広域連合が運営主体であり、地域医療構想や医療費適正化計画を策定する都道府県とは主体が切り離されている。また、広域連合の職員の大半は市区町村からの派遣で構成され、トップは圏内の首長が兼務する形となっている中、効率的な医療提供体制の構築と整合性を図りつつ、医療費適正化に向けたガバナンス機能を発揮することが困難となっていることが懸念される。

後期高齢者医療制度においても、国保と同様、都道府県を財政運営の主体とすることにより、ガバナンス機能が最大限に発揮されるようにすべきである。都道府県の事務負担等にも十分に配慮しつつ、そのための具体的な道筋について早急に検討を深めるべきである。〔資料Ⅱ－1－68 参照〕

オ）高額医療費負担金の見直し

国民健康保険及び後期高齢者医療制度における高額医療費負担金は、高額な医療費が発生した場合に、保険者の財政運営に与える影響を緩和

することを目的とした制度である。しかしながら、医療の高度化や薬剤費の上昇が進む中であって、当該負担金の対象となる高額レセプトに係る医療費は増加傾向にある。現在の基準は、国保では、1件あたり90万円超、後期では80万円超のレセプトが対象となっている。

国保において、同制度は小規模な市町村国保の財政的脆弱性への対応のため設けられたものである。今後、保険料水準が統一されていけば、個別の市町村における医療費の変動は都道府県内でシェアされ、財政負担は平準化されるため、その本来の役割・意義は没却する。後期高齢者医療制度においても、高額医療費の増加や、その保険給付費に占める割合の上昇が顕著である。保険者による医療費適正化の取組を促していく観点からも、高額レセプト基準の在り方について、一定の見直しを検討すべき時期に来ているのではないかと考えられる。

国保の高額医療費負担金については、保険料水準の統一とあわせて、その廃止を含めた見直しを検討する必要がある。後期の高額医療費負担金についても、レセプト基準の見直しに早急に着手すべきである。〔資料Ⅱ－1－69 参照〕

（４）介護

介護保険制度が平成 12 年（2000 年）に創設されてから四半世紀が経過した。高齢者を社会全体で支え合うという役割を果たしてきた一方、高齢化の進展等により介護費用は約 4 倍、保険料は約 2 倍と、大幅に増加してきた。

今後令和 22 年（2040 年）に向けて、要介護認定率や 1 人当たりの介護給付費が特に高い 85 歳以上人口が増加する。一方で、それを支える保険料負担者である 40 歳以上の、75 歳以上 1 人に対する人数は減少していくことが見込まれる。結果として、介護費用・保険料は増加を続ける見込みであり、制度の持続可能性が危ぶまれる状況にある。

このため、喫緊の課題である介護分野の職員の処遇改善を通じて「担い手の確保」等の課題に対応しつつ、現役世代の保険料負担の増加を抑制し、制度の持続可能性を確保するためにも、3 年に 1 度の制度改革の年にあたり、「高齢化・人口減少下での負担の公平化」、「給付の効率化・適正化」のための制度改革を実施すべきである。〔資料Ⅱ－１－70～72 参照〕

① 高齢化・人口減少下での負担の公平化

ア) 利用者負担（2 割負担）の見直し

介護保険の利用者負担については、2 割負担・3 割負担の導入を進めてきたが、今後も、高齢化による介護費用の増加が見込まれる中で、給付と負担のバランスを確保し、保険料の伸びの抑制を図る観点から、利用者負担の更なる見直しを進めていくことが必要である。

具体的には、負担能力に応じて、増加する介護費用をより公平に支え合う観点から、当分の間、一定の負担限度額を設けることや、金融資産の保有状況等の反映の在り方、きめ細かい負担割合の在り方とあわせて検討した上で、2 割負担の対象者の範囲拡大を実現すべきである。2 割負担の対象者の範囲を拡大することで、40 歳以上の現役世代の介護保険料負担の抑制にもつながる。利用者負担（2 割負担）の範囲の見直しは、「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」（以下「改革工程」と

いう。) ⁴⁷で、「第 10 期介護保険事業計画期間の開始（2027 年度～）の前までに、結論を得る。」とされており、確実に実施すべきである。見直しに当たっては、所得上位 30%の高齢者世帯では平均で 1,000 万円以上の貯蓄があることや、足もとで高齢者世帯の平均貯蓄額は増加傾向にあることなど、高齢者世帯における金融資産の保有状況も考慮に入れて検討すべきである。

また、医療保険と同様に、利用者負担を原則 2 割とすることや、現役世代並み所得（3 割）等の判断基準を見直すことも考えられる。

なお、過去の 2 割負担・3 割負担導入による介護サービス利用への影響は限定的であり、一定以上の所得・資産のある利用者に対して、2 割負担の範囲を一定程度拡大したとしても、介護サービスの利用控えに与える影響は限定的と考えられる。〔資料Ⅱ－1－73、74 参照〕

イ) ケアマネジメントの利用者負担の導入

介護保険サービスの利用に当たっては、一定の利用者負担を求めているが、居宅介護支援（ケアマネジメント）については、制度創設時以来、積極的な利用機会を提供する観点等から利用者負担を取らない取扱いとされてきた。しかし、介護保険制度創設から 25 年以上が経ち、現状ではすでにケアマネジメントに関するサービス利用が定着してきた。こうした中、利用者が本来負担すべき費用を現役世代の保険料で肩代わりし続けることは、世代間の公平の観点からも不合理である。

なお、特別養護老人ホーム（以下「特養」という。）等の介護施設においては、介護支援専門員（ケアマネジャー）が行うケアプラン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生じている。その結果、施設介護と在宅介護との間でケアマネジメントの利用者負担について不均衡が生じている状況にも留意が必要である。

加えて、利用者負担を取らない取扱いは、利用者側からケアマネジャーの業務の質へのチェックが働きにくい構造を生じさせている。ケアマネ

⁴⁷ 令和 5 年（2023 年）12 月 22 日閣議決定。

ジャーへのアンケート⁴⁸によると、ケアマネジメントが本来果たすべき役割が軽視され、その公正・中立性が懸念されるケースも確認されている。こうしたケースに対しては、利用者負担を導入することで、利用者がケアマネジメントの意義を認識するとともに、ケアプランの質に関心を持つようになり、サービスの質の向上や、ひいてはケアマネジャーの公正・中立性の確保にも資すると考えられる。

以上のとおり、世代間の公平性の確保及び利用者の関心の喚起によるサービスの質の向上という観点から、ケアマネジメントに利用者負担を導入すべきである。この利用者負担については、「改革工程」で、「第10期介護保険事業計画期間の開始（2027年度）までの間に結論を出す。」とされており、導入に向けた道筋を示す必要がある。〔資料Ⅱ－1－75、76参照〕

ウ）多床室の室料負担の見直し

介護施設の費用については、平成17年度（2005年度）に食費と個室の居住費（室料及び光熱水費）を介護保険給付の対象外とする見直し⁴⁹があった。平成27年度（2015年度）には介護老人福祉施設（特養）の多床室の室料負担を基本サービス費から除く見直しが実施された。

しかし、介護老人保健施設・介護医療院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である。本件について、令和6年度（2024年度）介護報酬改定において見直しが行われたが、新たに室料負担が導入された対象施設は一部に限定されている。

介護医療院は、介護老人福祉施設（特養）と同様、家庭への復帰は限定的であり、実質的に利用者の「生活の場」となっている。

また、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か月毎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、介護老人保健施設の平均在所日数は400日を超えてい

⁴⁸ 「事業者と利用者でサービスを決めてきて、プラン作成だけ依頼された」、「事業者の都合により、同一ホーム内の利用者のケアプランが画一的、限度額いっぱいまで介護保険サービスを設定したケアプランが多い」といった回答があった。

⁴⁹ 多床室は食費と光熱水費のみ給付対象外とされた。

る状況である。

さらに、入所当初の利用目的が「他施設への入所待機」等という利用者が3割となっており、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。

こうした利用実態等を踏まえ、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を求めていく観点から、介護老人保健施設・介護医療院のうち、令和6年度（2024年度）介護報酬改定において室料負担の導入が見送られた類型についても、多床室の室料相当額を基本サービス費等から除外する見直しを実施することが考えられる。〔資料Ⅱ－1－77、78 参照〕

② 担い手の確保

ア) 介護分野の職員の処遇改善

経済・物価動向が変化する中で、介護分野の職員の処遇改善が喫緊の課題となっている。処遇改善は、介護費用の増加を通じて、保険料負担の増加につながるところ、現役世代の保険料負担の増加を抑制するために、抜本的な制度改革を実施する必要がある。

その上で、日本の生産年齢人口が減少する中で、今後増加する介護サービスの需要をカバーする必要がある。このことを踏まえると、介護テクノロジーの活用や経営の大規模化等による業務の効率化が不可欠であり、効率化分を賃上げ原資としていくことが重要である。必要な処遇改善の水準の議論に当たっても、こうした考え方を反映していく必要がある。

必要な処遇改善の水準については、令和6年度（2024年度）介護報酬改定において、令和6年度（2024年度）に2.5%、令和7年度（2025年度）に2.0%のベースアップ分を措置したところ、令和6年度（2024年度）に、全体で3.2%の賃上げ⁵⁰、個々の職員に着目すると4.6%の賃上げ⁵¹が実現していることに留意が必要であり、令和7年度（2025年度）における賃上げの状況も踏まえて検討する必要がある。

⁵⁰ 「毎月勤労統計調査（令和6年度）」（厚生労働省）

⁵¹ 「令和6年度介護従事者処遇状況等調査（令和7年（2025年）3月）」（厚生労働省）。定期昇給を含む数字である。

また、目指すべき賃上げ率・額については、現状、介護分野の事業所は小規模であることを踏まえて、介護職員の賃金の比較対象として、同様の規模の企業の従業員の賃金を参照することも検討する必要がある。〔資料Ⅱ－１－79 参照〕

イ) 業務の効率化（ICT 機器の活用・人員配置の効率化等）

介護人材の人手不足については引き続き厳しい状況にある中、足もとでは離職率が低下しており、入職超過の状況にある。この点、賃金以外にも、働きやすさが離職に影響⁵²しており、賃上げのみならず、職場環境整備に取り組むことで、人材の定着を推し進める観点が必要である。

また、高齢化・人手不足等を理由とした倒産が増加する一方で、新設法人は増加を続けており、全体としては、介護事業者は増加している状況にある。

日本全体で労働力の確保が課題となる中、増大し続ける介護ニーズに対して、業務を効率化することで、限られた介護人材を有効活用し、業務を効率化させていくことは喫緊の課題である。このため、ICT 機器を活用した人員配置の効率化や経営の協働化・大規模化を強力に進めていくことが不可欠である。

具体的には、ICT 機器の導入・活用による介護現場の業務効率化を実現した好事例の横展開を図るとともに、令和 6 年度補正予算で措置された事業を活用し、ICT 機器の導入・活用による介護現場の業務効率化を進めるとともに、経営の協働化・大規模化を早急に進めるべきである。あわせて、特養等における人員配置基準の更なる柔軟化に引き続き取り組むべきである。〔資料Ⅱ－１－80～82 参照〕

③ 給付の効率化・適正化

ア) 軽度者に対する生活援助サービス等の地域支援事業への移行

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

⁵² 「令和 6 年度介護労働実態調査（令和 7 年（2025 年）7 月）」（介護労働安定センター）

援事業へ移行したところである（平成 30 年（2018 年）3 月末に移行完了）。

今後も介護サービスの需要の大幅な増加が見込まれる中、生活援助型サービスをはじめ、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、必要なサービスを効率的に提供するための枠組みを構築する必要がある。

介護の人材や財源には限りがある。要介護者の中でも専門的なサービスをより必要とする重度の人へ給付を重点化していくとともに、生活援助等は地域の実情に応じて効率的に提供していく必要がある。このため、軽度者（要介護 1・2）に対する訪問介護・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、生活援助型サービスをはじめ、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ることが考えられる。この軽度者への生活援助サービス等に関する給付の在り方については、「改革工程」で、「第 10 期介護保険事業計画期間の開始（2027 年度）までの間に、介護保険の運営主体である市町村の意向や利用者への影響等も踏まえながら、包括的に検討を行い、結論を出す。」とされており、地域支援事業への移行に向けた具体策を示すべきである。〔資料Ⅱ－1－83 参照〕

イ）人口減少地域におけるサービス提供体制の構築

介護サービス利用者数は、全国で見ると令和 22 年（2040 年）のピークに向けて増加する見込みだが、地域別に見ると、2 割近くの市町村で既にピークを迎えており、こうした市町村では、令和 22 年（2040 年）に向けて、1 割程度利用者数が減少する見込みである。また、令和 22 年（2040 年）に高齢者人口の減少が見込まれる地域では、足もとで介護事業所の減少が見られる。

こうした中、需要の変化に応じたサービス提供体制を構築する上で、基準該当サービスを活用することにより、柔軟化した配置基準に基づき、利用者が減少する中でも、事業継続が可能となった事例がある。

高齢者人口が減少し、介護サービス需要が減少する地域においては、市町村や都道府県が、将来の介護サービス需要を見極め、介護保険事業計画

等を策定した上で、介護サービスの適切なアウトカム評価に基づき、配置基準の更なる柔軟化、介護事業所の多機能化・広域化を進めることで、地域の実情に応じて、介護サービス提供を効率化しつつ、必要な介護サービスが維持されるサービス提供体制を構築することが考えられる。〔資料Ⅱ－１－８４ 参照〕

ウ) 介護保険事務の広域化・都道府県の役割強化

市町村が実施する介護保険事務については、特に小規模な市町村において、要介護認定を行う主体である介護認定審査会の委員の確保が困難であることや、事業者への指導のノウハウが蓄積されないといった課題があるところ、介護保険事務を広域で取り組むことでこれらの課題を解決している事例がある。

こうした市町村の介護保険事務の課題を解決するため、介護保険事務の広域化を進めていく必要がある。また、都道府県が行政主体である医療との連携を含め、介護サービス提供体制整備や、介護保険財政運営について、都道府県がより一層の役割を果たすべきであり、都道府県が介護保険の財政的な責任主体となり、提供体制の整備に責任を持つことについて、検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－１－８５ 参照〕

エ) 保険外サービスの活用

今後も増大し続ける多様な介護需要に対しては、介護保険事業のみで全て対応することは困難である。介護保険事業と介護保険外の民間企業による関連サービスで対応していくことが有益と考えられる。

介護保険事業者が保険内と保険外のサービスを柔軟に組み合わせてサービス提供することは、高齢者の多様なニーズに応え、国民の利便性向上に資するだけでなく、事業者にとっても効率的なサービス提供や、収益の多様化、経営基盤の強化に資すると考えられ、職員の賃上げに還元することも可能となると考えられる。

現在、利用者保護や保険給付の適正な担保の観点によって設けられている、サービスの明確な区分や説明責任の徹底といったルールを順守することで、介護事業者は保険内外のサービスを組み合わせた提供が可能

である。しかし、介護事業者による保険外サービスの活用に当たっては、地方公共団体によってルールの解釈が異なり、保険外サービスが認められない地方公共団体も存在する（いわゆるローカルルール）といった事業者の意見もあるところである⁵³。

こうした状況を踏まえ、地方公共団体のローカルルールの実態把握を行った上で、国民の利便性向上に資するよう、介護保険外サービスの柔軟な運用を認めるべきである。〔資料Ⅱ－１－86 参照〕

オ) 高齢者向け施設・住まいにおけるサービス提供の在り方

a) 介護保険施設の指定を受けている特養等と、指定を受けていない高齢者向け住まいの役割分担等

高齢者向け施設・住まいとしては、(i) 特養、(ii) (「特定施設」の指定を受ける) 介護付き有料老人ホーム・サービス付き高齢者向け住宅（以下「サ高住」という。）、(iii) (「特定施設」の指定を受けない) 住宅型有料老人ホーム・サ高住があるが、近年は、特に (iii) が増加している。

(i) 特養については、平成 27 年（2015 年）より原則として入居者は要介護度 3 以上の者に限定された。(iii) 住宅型有料老人ホーム・サ高住については、比較的軽度の人向けの住まいとして整備が進められたが、足もとでは要介護度 3 以上の入居者が約 3～5 割を占めており、特養と同等の機能を有するようになってきている。

一方で、(iii) 住宅型有料老人ホーム・サ高住の整備は、(i) 特養や(ii) 介護付き有料老人ホーム等と異なり、市町村・都道府県が策定する介護保険事業計画において任意の記載事項に留まっているほか、総量規制の対象外となっている。

こうした状況を踏まえ、介護保険施設の指定を受けている特養等((i)・(ii))と、指定を受けていない高齢者向け住まい((iii))の役割分担・住み分けについて検討し、地方公共団体の介護保険事業計画において、有料老人ホーム・サ高住も含めた高齢者向け住まいの整備計画も明確に位置付けることが考えられる。さらに、地域包括ケアの推進の観点から

⁵³ 日本総研「令和 4 年度ヘルスケアサービス社会実装事業」概要報告書

も、有料老人ホーム・サ高住における要介護者に対する介護サービスの需給を勘案した上で、一体となった整備方針を定める必要がある。〔資料Ⅱ－１－８７ 参照〕

b) 有料老人ホーム・サ高住における利用者の「囲い込み」問題への対応
有料老人ホーム・サ高住の提供事業者は、介護報酬の仕組み上、自ら介護サービスを提供する（包括報酬）よりも、関連法人が外付けで介護サービスを提供した方（出来高払い）がより多くの報酬を得ることが可能となっている。こうした構造が、利用者に対する「囲い込み」の原因になっているとの指摘がある。

また、自ら介護サービスを提供する施設よりも外付けで介護サービスを活用する施設の方が、家賃などが安い傾向にある。この状況を踏まえると、安い入居者負担で利用者を囲い込み、関連法人による外付けサービスを活用した介護報酬で利益を上げるビジネスモデルが成立している可能性がある。

以上を踏まえ、有料老人ホーム・サ高住における利用者の「囲い込み」の問題に対しては、訪問介護の同一建物減算といった個別の対応策にとどまらず、外付けで介護サービスを活用する場合も、施設自ら介護サービスを提供する場合の包括報酬額を利用上限とする形に介護報酬の仕組みを見直すべきである。〔資料Ⅱ－１－８８ 参照〕

④ 制度の持続可能性を確保していくための介護保険制度改革

介護分野については、中長期的に増大する需要に応じて、現役世代の社会保険料の負担や、税が財源である公費を増加させ続けることは困難であることを踏まえれば、制度の持続可能性を確保するため、現在、「改革工程」に示されている項目に限らず、更なる改革について中長期的に検討していく必要がある。

例えば、「高齢化・人口減少下での負担の公平化」の観点からは、利用者負担を原則２割にすることや、現役世並み所得（３割）等の判断基準を見直すこと、利用者負担や保険料の判断において、金融所得・金融資産を勘案すること、２号被保険者の対象者を見直すことが考えられる。「保険

給付範囲の在り方の見直し」の観点からは、補足給付の要件や負担軽減額を見直すこと、「保険給付の効率的な提供」の観点からは、介護サービス施設・事業所の総量規制の範囲を見直し、介護サービスの供給量をより適切にコントロールすることや、介護給付を利用者の要介護度の変化などの介護サービスのアウトカム評価に基づく仕組みとしていくといったことも考えられる。〔資料Ⅱ－１－89 参照〕

（５）医療・介護分野における人材紹介

近年、看護・介護人材の確保等に当たり、民間の人材紹介事業者を通じた就職件数は増加傾向にある。他方で、医療機関や介護事業者からは、人材紹介事業者に支払う手数料が経営上大きな負担になっているとの声も聞かれる。

こうした中、民間の人材紹介事業者による職業紹介（以下「民間人材紹介」という。）の更なる適正性を確保するとともに、ハローワークにおける職業紹介について、より効果を高めるための対応を行う必要がある。

〔資料Ⅱ－１－90 参照〕

① 民間人材紹介

医療・介護分野における民間人材紹介の１件当たり手数料水準や手数料負担総額は増加傾向にあり、求人側には手数料負担に不満が見られる。

一方、令和３年度（2021年度）より、取扱職種別の手数料を公表しているなど適正な民間人材紹介事業者を認定する仕組みが創設されたが（認定社数 53 社、うち医療 40 社、介護 25 社（令和 7 年（2025 年）9 月現在））、この認定事業者が医療・介護分野の市場において占めるシェアが高いとは言い難い状況である。

こうした状況を踏まえ、これまで講じた対策の効果検証を行うとともに、その結果を踏まえ、必要に応じて更なる規制強化や、認定事業者の活用促進に向けた報酬制度上のインセンティブ付け等の対応を検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－91 参照〕

② ハローワーク

看護・介護人材の確保等に当たっては、ハローワークを通じて就職する者も一定数存在するが、その就職件数は減少傾向にある。

ハローワークにおける求人掲載から就職までにかかる期間を見ると、1 か月超のケースが 7 割程度存在する。診療報酬・介護報酬等においては、一定の期間を超えて看護・介護職員等の配置基準を満たさない場合には報酬を減算する仕組みが設けられている。こうした仕組みも相まって、求人側は迅速かつ確実に人材を確保する必要性に駆られ、民間人材紹介を

利用せざるを得ない可能性が考えられる。

このため、ハローワークにおいて医療・福祉に特化した窓口を設けること等により、求人・求職への対応を迅速に行う一方、報酬算定上の配置基準に係る時間的猶予の緩和など柔軟な運用等についても検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－92 参照〕

（６）こども・子育て

我が国の出生者数は、平成 28 年（2016 年）に 100 万人を下回って以降、急速に減少を続けており、令和 6 年（2024 年）には約 69 万人となり、過去最少を更新した。この 10 年間で出生者数は 30 万人以上減少しており、少子化の進行速度はますます加速化している。少子化・人口減少に歯止めをかけなければ、経済・社会システムの維持が難しくなる可能性があり、これはまさに国の根幹に関わる「静かな有事」と言える。

政府は、1990 年代に「少子化」が政策課題として認識されて以来、少子化対策・子育て支援に係る予算規模について、安定財源を確保しつつ、着実に増加させてきた。こうした取組もあって、保育所等の待機児童は大きく減少するなど一定の効果が出ている。しかし、施策の効果が現れるまでには一定の時間を要することもあり、いまだ多くの人々の「こどもを生み育てたい」という希望の実現には至っていない。

引き続き、令和 5 年（2023 年）12 月に閣議決定された「こども未来戦略」に基づく「加速化プラン」を、財源を確保しつつスピード感を持って着実に実行する必要がある。また、EBPM の取組を強化し、必要な政策の見直しを適切に行っていくべきである。加えて、若者の結婚、出産、子育ての希望を実現するためには、雇用の安定、固定的性別役割分担意識の解消、長時間労働の是正など若者の生活基盤を支える社会構造や意識の変革が求められる。こども・子育てを応援する社会を築くために、全員が参加して、意識醸成に取り組むことが不可欠である。〔資料Ⅱ－１－93、94 参照〕

① 少子化対策における EBPM の強化

社会保障と税の一体改革の取組をはじめとする累次の政策強化により、少子化対策・子育て関連予算の規模は着実に増加している。令和 7 年度予算においては、3.6 兆円規模の加速化プランの 8 割強である 3.0 兆円が実施され、こども家庭庁予算は加速化プラン前から 4 割増の 7.3 兆円に達している。一方で、施策の効果が現れるまでには一定の時間を要することもあり、いまだ多くの人々の「こどもを生み育てたい」という希望の実現には至っていない。今後は、施策の充実を図りながら、EBPM の取組を

強化し、より効果の高い政策に重点化していくことが求められている。

〔資料Ⅱ－１－95 参照〕

少子化対策を進めるに当たり、指標（KPI）の適切な設定と政策の効果等の検証が重要である。特に、政策全体の目標も意識しながら、個別施策の KPI を設定し、施策を体系化することが不可欠である。これにより、施策の効果を検証しながら進め、改善点が見つかれば迅速に対応することが可能となる。

この観点から、こども家庭庁が取りまとめた「少子化対策の KPI」については、経済財政諮問会議や行政事業レビューの枠組みとの連携の下、政策の実施状況を踏まえて随時見直しを図るべきである。また、これらを活用して効果検証を行い、必要に応じて不断の見直しを進めていくことが求められる。〔資料Ⅱ－１－96 参照〕

② 個別施策に関する EBPM の観点からの見直し

ア) 保育の公定価格

保育の公定価格に係る予算は、待機児童対策や幼児教育・保育の無償化により近年大幅に増加している。また、保育士の処遇改善に継続的に取り組んだ結果、賃金は着実に上昇している。しかし、措置した処遇改善がタイムリーに現場に届いていない現状も存在している。また、「こども誰でも通園制度」の全国展開により保育士の人手不足の深刻化も見込まれる。

今後は、利用するこどもの数や経済・物価の動向を踏まえ、新たに構築された経営情報の「見える化」インフラを適切に活用し、機動的に公定価格を見直していくべきである。さらに、引き続き保育士等の処遇改善は重要であり、見直しによる効果が現場に速やかに行き届くよう、必要な対応を行うことが求められる。〔資料Ⅱ－１－97 参照〕

イ) 障害児支援

障害児支援に係る費用は、児童発達支援や放課後等デイサービスといった通所系サービスの事業所数（特に営利法人が設置する事業所）や利用児童数の増加を主な原因として、12 年間で約 9 倍、具体的には平成 24 年度（2012 年度）の約 1,000 億円から令和 6 年度（2024 年度）の約 9,000

億円に急激に増加している。

こうした中で、給付事務については地方公共団体ごとに給付決定に際して明文化された基準がなく、個々の担当者が判断するケースも存在する。一部の地方公共団体では、児童の状況に関係なく、一律で 20 日以上の給付を行っている事例も見受けられる。

障害児支援に係る総費用の増加は、制度の持続可能性に深刻な影響を及ぼす課題である。サービスの質を確保しつつ、費用の抑制に取り組む必要がある。具体的には、全国の地方公共団体における給付決定事務の標準化を進めるとともに、総量規制の積極的活用や事業所指定の適正化を進め、費用の抑制を図るべきである。

〔資料Ⅱ－１－98 参照〕

（７）障害福祉

障害福祉サービスは、障害者が自立した日常生活や社会生活を送れるように支援する公的なサービスである。個々の障害者の障害の種類や程度、介護者、居住の状況、サービスの利用に関する意向等を踏まえ、利用計画を作成し、個々に支給決定が行われる。

都道府県等の指定を受けた事業者が利用者に各種サービスを提供した場合、その対価として、市町村は事業者に対して、利用者負担分を除いた障害福祉等サービス報酬（サービス料金）を支払う。当該報酬はサービスごとに設定されており、基本的なサービス提供に係る費用に加えて、各事業所のサービス提供体制や利用者の状況等に応じて加算・減算される仕組みとなっている。

障害福祉サービス等の内訳を見ると、生活介護、グループホーム（共同生活援助）、就労継続支援（Ａ型・Ｂ型）、障害児通所サービス（放課後等デイサービス・児童発達支援）の割合が大きい。また、従来は施設系や日中活動系の割合が高かった。しかし、近年は就労系や居住支援系の割合が増加しており、これらは障害福祉サービスの総費用額⁵⁴の伸びに対する主な要因ともなってきた。こうした総費用額の伸びが大きいサービスでは、営利法人の参加数も増えている。

こうした制度やサービス環境の下で、障害福祉サービス等の総費用額は、サービス利用者の増加や１人当たり利用額の増加により、直近１０年間で約２倍に増加している（平成２７年（２０１５年）の２．０兆円から令和６年（２０２４年）の４．２兆円に増加）。特に、令和６年度（２０２４年度）においては１１．３％増と大幅に増加した。

障害福祉サービスの利用者負担割合は医療・介護サービスに比べて僅少であるため、医療・介護保険制度よりも報酬（サービス料金）の上昇や利用量の増加による負担増を利用者が感じにくく、供給側である事業所数の増加に応じて総費用額が増加しやすい構造となっている。

こうした構造も念頭に、足もとの総費用額の伸びの要因を速やかに分析すべきである。その上で、事業所（特に営利法人）数が急増している中

⁵⁴ 自立支援給付費（公費負担）と利用者負担の合計額。

で支援の質の低下が懸念されるといった指摘があることや、1事業所当たりの総費用額が令和6年（2024年）に7.7%近く伸びていることも踏まえ、サービスの質を確保しつつ事業の適正化を図り、総費用の伸びを抑制する取組が急務である。

令和8年度（2026年度）予算編成に当たっては、（i）令和6年度（2024年度）の報酬（サービス料金）改定を大きく上回る1人当たり費用額の伸びを主な要因とする令和6年度（2024年度）の総費用額の急上昇（11.3%増）への対応、（ii）障害福祉分野の職員の処遇改善及び生産性向上を通じた業務の省力化・効率化、（iii）サービスの質の確保と総費用額の抑制を両立させるための制度改革の実施に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－1－99～102 参照〕

① 障害福祉サービス等の喫緊の課題

ア) 障害福祉サービスの総費用額の増加への対応

近年の障害福祉サービスの総費用額の伸びの内訳を見ると、過去10年間、サービス利用者数の増加に加えて1人当たり総費用額も増加している。さらに、令和6年度（2024年度）には総費用額が急上昇（11.3%増）しているが、その主な要因は、同年度の障害福祉等サービス報酬（サービス料金）改定（1.12%増）を大きく上回る1人当たり費用額の伸び（6.9%増）である。

今後、令和6年度（2024年度）に総費用額が急増した具体的な要因や背景を速やかに分析した上で、それらのうち同年度障害福祉等サービス報酬改定等の政策意図に沿わないものがある場合には、早急に対策を講じる必要がある⁵⁵。〔資料Ⅱ－1－103 参照〕

イ) 障害福祉分野の職員の処遇改善

経済・物価動向が変化する中で、障害福祉分野の職員の処遇改善は喫緊の課題である。

⁵⁵ 対策を講じる際には、切れ目のない障害福祉サービスの確保はもちろんのこと、障害児・障害者を支える家族の仕事とケアの両立を含めた支援として、相談体制や緊急時の受け入れ体制の充実、障害者の就労先の確保への留意も必要である、との意見があった。

令和6年（2024年）には、福祉・介護職員の基本給等で5.3%、一時金等を含む平均給与額で6.5%の賃上げ（定期昇給込み）が実現する一方で、施設・事業所の収入の大宗を占める1事業所当たりの総費用額は、令和6年度（2024年度）において7.7%増加している。

今後、令和6年度（2024年度）障害福祉サービス等報酬改定を踏まえた処遇改善の状況や経営状況等の実態⁵⁶を把握・検証した上で、介護分野の処遇改善に向けた対応の動向を見つつ、事業者の経営形態やサービス内容に応じた効果的な対応を検討する必要がある。

同時に、今後社会全体で労働力人口が減少していく中であって、サービスの質を維持・向上していくためには、生産性向上を通じた業務の省力化・効率化が不可欠である。〔資料Ⅱ－1－104 参照〕

② 障害福祉サービスの質の確保

障害福祉サービスの事業所数が増加する中で、障害者への虐待件数も10年間で約4.5倍に増加している。中でも、グループホームにおいては約34倍となっており、全体の約3割を占めるに至っている。

他方で、都道府県等による事業所への運営指導の実施率は低く（16.5%）、厚生労働省の指針で定める水準（3年に1度）に未達の状況である。〔資料Ⅱ－1－105 参照〕

このような状況を受け、令和7年度予算執行調査に当たって地方公共団体の意見を聴取したところ、サービスの質を確保する等の観点から、事業所の指定等に関して自身の権限を強化すべきと考える地方公共団体が多く、その具体的な方法としては、指定基準の見直しや総量規制等を掲げる地方公共団体が多かった。

厚生労働省においては、こうした地方公共団体の意見などを踏まえつつ、今年度中に行うこととされている第8期障害福祉計画（令和9～11年度）に係る基本指針の策定や令和9年度（2027年度）障害福祉サービス等報酬改定に向けて、具体的な議論を開始すべきである。〔資料Ⅱ－1

⁵⁶ 障害福祉サービス等経営概況調査（無作為抽出された事業所のうち一定割合が調査に回答）結果と、国保連データ（1事業所当たり総費用額の算出根拠）との整合性等を勘案しつつ、経営状況等の実態を把握していく必要がある。

ア) グループホームの指定基準の見直し

介護保険制度における認知症グループホームでは各職務について要件が定められている一方で、障害福祉サービスにおけるグループホームでは、一部の職務（サービス管理責任者等）を除き、資格や実務経験、研修受講等の要件が定められていない。

また、他の障害福祉サービスと比較しても、管理者に要件がない点や、資格等の要件があるサービス管理責任者に常勤が求められていないなど、指定基準は緩やかに設定されている。

実際に、資格や実務経験を有さない従事者が多いことが明らかになった。こうした資格や実務経験等の欠如が、安易な事業参入やサービスの質の低下、利用者とのトラブルの原因となっているとの指摘がある。

サービスの質の確保の観点からは、介護保険制度も参考にし、管理者、世話人及び生活支援員の資格要件や障害福祉サービスに従事した実務経験要件、研修修了要件等を、既存の利用者に予期せぬ影響がないよう留意しつつ、令和9年度（2027年度）報酬改定において指定基準として定めるべきである。

また、サービス管理責任者については、常勤要件について再考のうえ、例えば、最低勤務時間を、令和9年度（2027年度）報酬改定において指定基準として定めるべきである。〔資料Ⅱ－1－107 参照〕

イ) グループホームの総量規制

障害福祉サービスにおけるグループホームについては、事業所（特に営利法人）数が急増している。その中、支援の質の低下が懸念されるといった指摘がなされている一方、他のサービスと異なり総量規制の対象サービスとなっていない現状に対して、地方公共団体からは対象化を求める声がある。

他方で、総量規制に当たり参照されるサービス提供量の「見込み」については、過去の変化率（実績）により定めている地方公共団体が多く、従前から伸び率の高いサービスについては、仮に総量規制を導入したとし

ても、伸び率の抑制が効きにくい状況である。

この状況を踏まえ、障害福祉サービスにおけるグループホームについても、総量規制の対象に加え、指定等を行う地方公共団体が、各自の判断により、地域の事情に合わせた指定を行うことができるようにすべきである。

また、地域差の解消等の観点からは、過去の実績のみに依らない「見込み量」の推計方法を、厚生労働省が統一的に示す必要がある。〔資料Ⅱ－1－108 参照〕

（８）生活保護

生活保護費は令和５年度（２０２３年度）実績で３.６兆円（国費２.７兆円）となっており、その約５割を医療扶助、約３割を生活扶助が占める。

また、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が、一方で高齢化に伴い高齢者世帯は増加傾向にある。〔資料Ⅱ－１－１０９、１１０参照〕

① 生活扶助基準見直しに向けたデータの充実・活用

生活扶助基準は、一般低所得世帯の消費実態との均衡を図るよう設定されている。具体的には、年齢階級・世帯人員・級地別の分析が可能な全国家計構造調査等を基に、５年に１度、定期検証を実施することとしている。しかし、この全国家計構造調査は集計・公表に時間を要するため、調査実施時点から扶助基準の改定までにタイムラグが生じるという課題がある。一方、足もとの月次データ等を確認できる家計調査は、一般低所得世帯のサンプル数が少ないという課題がある。

こうした中、令和５年度（２０２３年度）・令和７年度（２０２５年度）予算編成においては、それぞれ当面２年間の臨時的・特例的な対応として、（ｉ）特例加算と（ｉｉ）従前額保障を実施⁵⁷した。あわせて、令和７年度（２０２５年度）予算編成に当たっての大臣合意において、一般低所得世帯の消費実態等に関するデータの充実に取り組むこととされている。

最低生活保障という制度趣旨との関係や、国民の理解を得る観点からも、生活扶助基準については適切なデータに基づき一般低所得世帯の消費実態との均衡を保つことが重要である。このため、令和９年度（２０２７年度）以降の生活扶助基準の見直し⁵⁸に向けては、一般低所得世帯の消費実態等に関するデータの充実に取り組み、当該データを活用して検討を

⁵⁷ 令和５・６年度（２０２３・２０２４年度）については、当時の経済・物価動向等を踏まえた臨時的・特例的な対応（特例加算等）を実施（令和５年（２０２３年）１０月～：月１,０００円/人）。さらに令和７年度予算編成において、令和７・８年度（２０２５・２０２６年度）についても特例加算等を実施することを大臣間で合意した（令和７年（２０２５年）１０月～：月１,５００円/人）。

⁵⁸ 次回定期検証・基準改定については、１年前倒して対応（令和８年（２０２６年）に検証し、令和９年度（２０２７年度）に改定）することとしている。

行うべきである。〔資料Ⅱ－１－111～113 参照〕

② 医療扶助の適正化に向けた取組〔資料Ⅱ－１－114 参照〕

ア) データの活用

頻回受診や重複・多剤投与の対策として被保護者による医療機関の受診に当たってのオンライン資格確認の導入や、地方公共団体におけるレセプトの分析等など DX が活用されつつあるが、それぞれ一定の課題が見られる。

まず、医療扶助のオンライン資格確認の導入により、地方公共団体は実績ログを活用し、被保護者による頻回受診の可能性を早期に把握することが可能となった。また、医療機関・薬局は、被保護者本人の同意があれば薬剤情報等が閲覧可能となっている。これにより、多剤・重複投薬等への対応に一定の効果が期待できる。

ただし、医療機関における医療扶助オンライン資格確認システムの導入割合は6割弱、被保護者の中でマイナンバーカードを医療機関受診用に利用登録している者の割合は4割に留まっている。頻回受診等への早期の対応を可能とするため、オンライン資格確認の導入（医療機関側のシステム導入、被保護者のマイナンバーカード利用登録）を一層推進すべきである。

地方公共団体におけるレセプト分析により、頻回受診や重複・多剤投薬に係る指導対象者の抽出が可能となるが、以下のような課題を抱える地方公共団体が一定数存在している。

- ・ レセプト分析に当たり、レセプト管理システムではなく、手動や外部委託を活用しているため、指導対象者の把握に時間を要する。
- ・ レセプト管理システムに柔軟性がなく、例えば医学的知見を踏まえて多剤投薬の指導対象基準を変更するといった対応が採りづらい。
- ・ 被保護者本人に加え、適正な処方・調剤を行っていない医療機関側に働きかけを行うことも有効と考えられるが、通常、地方公共団体のレセプト管理システムには医療機関単位で抽出する機能は備わっていない。

こうした状況を踏まえ、レセプト管理システムによる指導対象者抽出機能の普及を推進するとともに、頻回受診、重複・多剤投薬に係る指導対

象者の抽出要件を柔軟に設定できる機能や、処方・調剤に課題のある医療機関を抽出できる機能等を、レセプト管理システムが標準的に備えるべき機能として、厚生労働省が策定する標準仕様書上に位置付けるべきである。〔資料Ⅱ－１－115～117 参照〕

イ) 服薬指導の対象範囲の拡大

重複・多剤投薬に関し、例えば日本老年医学会のガイドラインでは、「５～６種類以上を多剤併用の目安と考えるのが妥当」とされている。しかし、医療扶助においては、約５割の者が６種類以上の薬剤を処方されている⁵⁹。

被保護者に対する処方薬種別数の実態、各種ガイドライン等における位置づけ、都道府県の設定する目標を踏まえつつ、服薬指導の対象範囲を拡大すべきである。その際、オンライン資格確認の普及状況等を踏まえつつ、お薬手帳持参の義務化等を検討することも一案と考えられる。〔資料Ⅱ－１－118 参照〕

ウ) 後発医薬品の使用促進

被保護者による後発医薬品の使用割合は約９割に達しており、これまでの取組に一定の成果が見られる。一方、医療保険では、令和６年（2024年）10月より、医療上の必要性がないにもかかわらず、患者が後発医薬品ではなく先発医薬品（長期収載品）を希望した場合、両者の差額の４分の１を患者負担する選定療養が開始されている。

引き続き、使用割合の実績や、医療保険制度における対応状況等を踏まえつつ、被保護者による後発医薬品の利用促進を図っていく必要がある。〔資料Ⅱ－１－119 参照〕

エ) 都道府県による市町村支援や被保護者の国保等への加入

各地方公共団体が医療扶助の適正化に取り組む際の主な課題として、

⁵⁹ 都道府県が市町村を支援するに当たって目標設定を行う指標の１つとして、「多剤投薬率（６剤）」が掲げられているが、一方で、福祉事務所設置市町村において、被保護者に対する指導の基準として６剤以上の多剤投与率が必ずしも位置づけられているわけではない。

マンパワー及び専門性の不足が挙げられている。特に中小規模の地方公共団体では、主に医療扶助を担当する医療職職員を配置していないところが多い。今後、人口減少が進む中で、これらの人材不足はより深刻なものになる可能性がある。

こうした中にあるのは、都道府県による市町村支援が重要⁶⁰となる。生活保護法の改正に伴い、令和7年度（2025年度）より、都道府県には市町村に対して医療扶助に係る技術的助言を行う旨の努力義務が課されたが、現状、市町村支援の予定はないとする都道府県が多い。今後、人口減少が進む中であっても各地方公共団体において医療扶助の適正化等の取組が効果的に行われるよう、各地方公共団体内の庁内連携（特に、国保担当等の他課室の医療職との連携）はもとより、都道府県による市町村支援を促進すべきである。

また、被保護者は、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。一方で、例えば介護保険制度においては、被保護者は介護保険制度に加入した上で、自己負担等について扶助を受ける仕組みとされている。仮に被保護者が国保等に加入することとすれば、医療に係る知見を有する都道府県のガバナンスが医療扶助にも及び、頻回受診等への対応など医療扶助の適正化につながり得る。また、国保等への加入によって、システムや人員面で国保との連携が進めば、指導対象者抽出や専門職確保も効率的になると期待される。

国が引き続き応分の財政責任を果たすことを前提として、被保護者が国保等に加入することについて、検討を深める必要がある。〔資料Ⅱ－1－120、121 参照〕

⁶⁰ 「生活保護法」（昭和25年法律第144号）第81条の2（令和7年（2025年）4月1日施行）において、「都道府県知事は、市町村長が行う医療扶助及び被保険者健康管理支援事業について、（略）効果的かつ効率的な実施に関する技術的事項について、（略）情報の提供その他必要な援助を行うよう努めるものとする。」と規定されている。

2. 地方財政

（1）地方財政の現状－健全化の進展・債務残高の状況

国と地方を合わせた財政健全化目標を実現するためには、国と地方が一体となって財政健全化に取り組んでいくことが不可欠である。

我が国の地方財政制度においては、全ての地方公共団体でその財政力の強弱にかかわらず標準的なサービスが提供されるよう、国による財源保障が行われてきた。毎年度の地方財政計画において、全地方公共団体の標準的な歳出を見込んだ上で、地方税収等の自前の収入で賄えない収支不足（歳出歳入ギャップ）についてどのように対応するのか、地方財政対策として決定してきた。地方財政対策では、地方交付税の法定率分等を充て、なお不足する部分について、国と地方が折半し、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で負担する仕組み（以下「折半ルール」という。）が講じられてきた。折半ルールの下で、これまで、国は厳しい財政状況の中、赤字国債を発行しながら地方の財源不足を賄ってきた。

地方の財源不足への対応として、平成 23 年度（2011 年度）から導入されている一般財源総額実質同水準ルール⁶¹（以下「一般財源ルール」という。）は、地方の一般財源総額について、消費税の引上げに伴う社会保障の充実や偏在是正効果に相当する分等を除き、実質的に同水準を維持するものである。一般財源ルールの下、国税法定率分と地方税収等の増収により折半対象財源不足は減少傾向にあり、近年は折半対象経費がほぼ存在しない状態が継続している。

足もとの令和 7 年度地方財政計画においては、臨時財政対策債の発行額が、平成 13 年度（2001 年度）の制度創設以来、初めてゼロ（対前年度▲0.5 兆円）となり、また、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特別会計」という。）の借入金についても、償還計画額（令和 7 年度（2025 年度）：0.6 兆円）を上回る 2.6 兆円を償還するなど、地方財政の

⁶¹ 「経済財政運営と改革の基本方針 2024」（令和 6 年 6 月 21 日閣議決定）において示された「経済・財政新生計画」においては、一般財源ルールを令和 9 年度（2027 年度）まで継続する旨が規定されている。

健全化を推進する内容となっている。〔資料Ⅱ－２－１、２参照〕

地方財政の健全化が進められてきた背景⁶²としては、一般財源ルールの下で歳出の効率化を図るとともに、成長型経済に移行する中で、税収が増加する局面にあることが挙げられる。地方税収の推移を見ると、近年では増加傾向にあり、足もとでは過去最高の 47.8 兆円となっている。税目別に見ても、個人住民税・地方法人二税・固定資産税・地方消費税のいずれも増加傾向で推移している。〔資料Ⅱ－２－３参照〕

国と地方の財政状況をフローで見ると、国の財政状況が悪化する中においても、国から地方へ手厚い財政移転を実施してきたことから、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た。新型コロナウイルス感染症への対応においても、地方創生臨時交付金をはじ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を実施しており、国のプライマリーバランスは大幅に悪化した一方、地方のプライマリーバランスは黒字を確保してきた。〔資料Ⅱ－２－４参照〕

国と地方の財政状況をストックで見ると、国の債務残高が累増の一途を辿っている一方で、地方の債務残高については、近年減少傾向にあり、本年度末には平成 11 年度（1999 年度）以来の低い水準である 172 兆円となる見通しとなっている。〔資料Ⅱ－２－５参照〕

ただし、地方の債務のうち、建設地方債等の残高は、平成 14 年度（2002 年度）にピークの 159 兆円を記録した後、足もとでは 104 兆円まで減少している一方で、臨時財政対策債や交付税特別会計の借入金の残高については、近年は減少傾向にあるものの、依然として残高が積み上がっている状況となっている。

金利のある世界に移行する中においては、将来の利払費負担にも配慮した財政運営が求められる。地方債の残高については、現下の地方財政や金利の状況などを踏まえ、着実な償還を実施していくことが重要である。

その際、特に、交付税特別会計の借入金については、法律上、毎年、前

⁶² 「地方財政法」（昭和 23 年法律第 109 号）第 5 条の 4 第 4 項において、普通税の税率が標準税率未満の地方団体が地方債を発行する場合には、総務大臣の許可が必要であり、この許可に際しては、減税の所要財源について、将来世代への転嫁ではなく自ら財源を捻出している点や地方税収の確保の状況等を勘案し適切に判断することとされているなど、地方財政の健全性・世代間の公平の確保の観点から必要とされる制度が措置されている。

年度末残高の範囲内で、必要額を借り入れることとされており、実質的に、短期の借換えを実施していることから、金利変動のリスクを受けやすい構造であることを踏まえ、残高の縮減に向けた努力を強化する必要がある⁶³。〔資料Ⅱ－２－６参照〕

（２）地方財政の課題

① 地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の是正

ア）成長型経済へ移行する中での地方財政をめぐる新たな局面

以上のように、近年の地方財政は、令和元年度（2019年度）以降、コロナ禍を除いて折半対象財源不足が継続的に解消されており、令和7年度（2025年度）に至っては折半外を含めて臨時財政対策債発行がゼロになるなど、これまでの地方の財源不足の発生を前提とした議論とは全く異なる状況となっている。

地方財政の運営にあたっては、成長型経済へ移行し、地方税・地方交付税が基調的な増加傾向となっている中で、地方財政の健全化の取組を着実に進めつつ、メリハリの効いた予算編成を行うと同時に、こうした新たな局面で生じる地方公共団体間の財政力・行政サービスの格差拡大を抑制する観点から、地方税源の偏在是正といった都市と地方の支え合いの確保に一層取り組むことが重要になる。〔資料Ⅱ－２－７参照〕

イ）地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の状況

地方税収の状況を見ると、地方税全体では、人口1人当たりの税収額が最大の都道府県と最小の都道府県の比率（以下「最大／最小の比率」という。）で2.3倍の格差となっている。中でも、地方法人二税は最大／最小の比率が6.3倍の格差、特別法人事業譲与税を含めても最大／最小の比率が3.6倍の格差と、高い水準にある。このように地方税源は偏在性を内在していることから、税収が増加する局面では、構造的に税収の格差が拡大することになる。〔資料Ⅱ－２－８参照〕

人口1人当たりの地方税の税収額が最大となっている東京都では、足

⁶³ 関連して、委員より、金利引上げが与える影響についての感応度分析の必要があるのではないかとの意見があった。

もとにおいて税収が堅調に増加している。直近の令和 7 年度(2025 年度)の税収増の内訳を見ると、大宗は地方法人二税による増収となっている。また、全国に占める東京都の税収のシェアも足もとにおいて拡大しており、税目ごとで見ると、地方法人二税、固定資産税、個人住民税でシェアが増加傾向にある。〔資料Ⅱ－2－9 参照〕

東京都とその他の道府県について、財政力格差の指標⁶⁴を見ると、地方税源の偏在是正のためこれまで累次の措置が講じられてきた中であるが、地方税源が偏在性を内在していることによって、足もとの税収が増加する局面においては、財政力の格差の拡大が生じている。特に、足もとの財政力の格差は、地方税源の偏在是正の取組が始まった平成 20 年度(2008 年度)以前の水準まで拡大している。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

次に、基準財政収入額・基準財政需要額のみならず、留保財源まで加味した場合、同額の基準財政需要額をもつ交付団体と不交付団体では、税収が増加する局面で財政力の格差が一段と拡大する構造になっている。具体的には、交付団体については、標準的な地方税収の増加分のうちの 75% に相当する「基準財政収入額の増加分」については、同額の地方交付税(普通交付税)が減額されることになるため、標準的な地方税収の増加分のうちの 25% に相当する「留保財源の増加分」のみ、全体の財源が増えることになる。これに対して、不交付団体については、標準的な地方税収の増加分の 100% 分の財源が増えることになる。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

こうした構造のもとで、令和 7 年度(2025 年度)と、地方公共団体間の財政力格差が縮小していた平成 23 年度(2011 年度)を比較すると、不交付団体である東京都では、標準以上のサービスに使える財源である財源超過額と留保財源の合計額が 1.4 兆円から 3.7 兆円に拡大している。この 3.7 兆円という金額は、基準財政需要額の 3.8 兆円とほぼ同額であることから、東京都は標準の概ね 2 倍のサービスが可能であると言える状況にある。これに対して、交付団体の道府県では、標準以上のサービスに使える留保財源の伸びは僅少な幅に留まっている。〔資料Ⅱ－2－12、13 参照〕

⁶⁴ 単年度の基準財政収入額と基準財政需要額の比率。

東京都は豊かな財政力を背景に、税収増や基金残高の活用等により、既存事業の拡充や新規施策を実施してきており、足もとの予算規模は過去最大の 9.2 兆円の規模となっている。具体的には、高校授業料実質無償化、公立学校給食費の無償化、0～2 歳児の保育料無償化、こども医療費助成といった、所得制限を設けない住民への直接的な給付サービスにつながる施策を打ち出しており、周辺の地方公共団体との行政サービスの格差が拡大している。こうした地方公共団体ごとの行政サービスの格差が公正なのかという観点や、東京一極集中の問題を助長しかねない観点を踏まえると、看過できない水準になっている⁶⁵。〔資料Ⅱ－2－14 参照〕

ウ) 経済社会構造の変化－EC・フランチャイズの進展・地価の上昇

地方税源の偏在の背景には、経済社会構造の変化に伴い、大都市部に税源が集中する傾向にあることが挙げられる。

県内総生産で見ると、東京都のシェアは全国の約 2 割と高い割合を占めており、産業別では、我が国の産業構造が製造業中心からサービス産業中心となる中で、情報通信業、金融・保険業、卸売・小売業、コンサルタント業などは東京都の全国のシェアが 3 割～5 割程度と特に高い割合を占める状況にある。

大都市部においては、大法人の本店が顕著に集中している状況にある。特に、資本金 100 億円超の大法人の状況を見ると、東京都では、他道府県に支店を持たない非分割法人⁶⁶の数の伸びが顕著となっており、東京都のみに納税する法人が増加している。

また、EC（電子商取引）が進展しているが、EC は本店以外の事務所等がなくとも全国での事業展開が可能であり、各地に事務所等を設けて販

⁶⁵ 令和 7 年（2025 年）8 月の埼玉県・千葉県・神奈川県による意見書には「東京都一極集中が続く中、令和 7 年度も東京都は、「0～2 歳児の第 1 子の保育料無償化」、「民間医療機関への独自の支援」、「夏季における水道基本料金の無償化」といった施策を打ち出しているため、こども施策をはじめとした様々な施策で、東京都と周辺自治体の地域間格差がもはや看過し得ない水準にまで拡大しており、これは財政状況の違いから生じているものと考えられる。（中略）我が国が人口減少時代を迎えている中、地方経済の活性化及び地方の生活環境の改善に向けた基盤づくりを進める上でも、税源偏在への対応は、まさに待ったなしの状況である。」と記載されている。

⁶⁶ 非分割法人とは、「地方税法」（昭和 25 年法律第 226 号）第 72 条の 48 第 1 項における分割法人（二以上の道府県において事務所又は事業所を設けて事業を行う法人）ではない法人を指す。

売する事業形態と比べて、本店所在地に税収が集中し易い。また、コンビニエンスストアなどのフランチャイズ事業が拡大しているが、この業態では、一般的に、加盟店はその利益の中から本社にロイヤルティ⁶⁷を支払っているため、フランチャイズ事業を行う本社の税収は本店等の所在地に集中し易い。

このようなビジネスモデルの転換も背景に、大都市においては、事業活動の実態以上に税収が集中している状況が生じているものと考えられる。地方法人二税は偏在度が高く、東京都の地方法人二税の全国シェアは、県内総生産の全国シェアを上回る状況にある。このような状況を踏まえれば、実態に合わせた地方税の在り方の見直しが必要である。〔資料Ⅱ－2－15、16 参照〕

次に、商業地の平均価格の推移を見ると、全国平均に比べて、東京都の価格の上昇が顕著となっている。とりわけ特別区の商業地の価格の上昇幅は大きく、直近 20 年間で価格が 2 倍以上となり、全国平均と比べると 5 倍以上の価格となっている。

東京都の固定資産税収を見ると、こうした土地の価格上昇によって、税収は増加基調にある。特に土地分について、東京都が占める全国シェアは拡大傾向にあり、足もとでは全国の 4 分の 1 を占めている。〔資料Ⅱ－2－17 参照〕

エ) 新しい時代における地方公共団体間の支え合いの必要性

このように、経済社会構造の変化に伴い、大都市に税収が集中する構造にある中で、足もとの税収が増加する局面においては、特に、東京都の税収シェアが増加し、結果として、財政力の地方公共団体間格差・行政サービスの地方公共団体間格差を招いている。

この点、地方交付税制度は、交付団体間の財政力の格差を調整する仕組みであるが、交付団体と不交付団体の財政力の格差に対しては調整が及ばない。他方で、税収が増加する局面では、交付団体と不交付団体では、構造的に財政力の格差が拡大する。こうしたことを踏まえれば、地方財政

⁶⁷ フランチャイズ契約においてフランチャイジーが支払う対価をいう。

が新たな局面を迎える中で、交付団体と不交付団体の財政力の格差を調整する必要がある。

足もとの地方公共団体間の財政力・行政サービスの格差拡大を放置すれば、更なる東京一極集中や地域の活力の低下を招き、長期的には日本の経済社会の持続可能性の低下につながるおそれがある。大都市部には経済活動の実態以上に税収が集中する傾向があること、東京一極集中・行政サービスの地方公共団体間格差の是正の必要性などを踏まえ、将来的な日本全体のグランドデザインを描く観点が欠かせない⁶⁸。都市と地方の財政力を調整し、地方公共団体間の相互の連携・連帯を図る観点から、地方税源の偏在是正に取り組むなど、都市と地方の支え合いの仕組みが必要である。〔資料Ⅱ－２－18、19 参照〕

② 地方行財政の効率化・広域的なインフラマネジメントの推進

ア) 地方公務員数の推移と地方行政の効率化

過去約 30 年間で、生産年齢人口は約 16%減少し、地方公共団体の職員数も同程度で減少してきた。令和 32 年（2050 年）には約 25%の生産年齢人口の減少が見込まれることを踏まえれば、これまでと同様の方法では、行政サービスの水準を維持していくことは困難と考えられる。

直近 10 年間では、専門的な技術を有する土木や地方公営企業関係の職員数が横ばい・減少傾向にある一方、一般行政職員数は多様な住民のニーズを踏まえ増えてきた。そのような中、近年の給与引上げ等の影響により、人件費等も増加しつつある。

今後、人口減少下において、地方公務員の採用も困難になると考えられる中、住民ニーズの変化や多様化に応じて、より少ない職員数で質の高い行政サービスを安定的に提供していくためには、徹底した行政の合理化・効率化を図っていく必要がある。同時に、担い手を広げ、民間企業を含めた多様な主体が連携・協働する取組を進めることで、活力ある地域社会の維持・地域課題の解決をはかっていくことが重要である。〔資料Ⅱ－２－

⁶⁸ 関連して、委員より、東京都も令和 22 年（2040 年）頃から人口が減少するという推計（国立社会保障・人口問題研究所）なども参照すべきとの意見や、地方におけるコンパクト化の視点も重要であるとの意見があった。

20 参照]

イ) 自治体 DX の更なる推進

より少ない職員数で質の高い行政サービスを提供していくためには、デジタル技術や AI・RPA（ロボティック・プロセス・オートメーション）⁶⁹等の活用、オンライン申請等による窓口業務の改善、地方公共団体の基幹業務システムの統一・標準化等のバックヤード改革に取り組むなど、自治体 DX を一層推進し、業務の効率化を徹底していく必要がある。

AI・RPA の導入などに取り組んでいる地方公共団体の割合は、年々増加してきており、高い業務時間削減効果が出ている事例もある。これらの好事例を横展開した上で、その業務効率化の全国的な効果を定量的に把握・推計し、地方財政計画に適切に反映させていくべきである。〔資料Ⅱ－2－21 参照〕

ウ) 人口減少を踏まえた財政需要の反映の必要性

地方公共団体ごとの基準財政需要額の算定項目には、人口や人口に連動すると考えられるもの（世帯数や生徒数など）を測定単位としているものが多く存在しており、これらの項目に係る財政需要については、単位費用（測定単位 1 人当たり費用）の水準を維持したとしても、人口減少に伴い減少していくことが見込まれる。

基準財政需要額は、マクロの地方財政計画を基礎として、ミクロ（地方公共団体毎）の配分を決定する際に算定されるものであるが、マクロの地方財政計画の歳出の計上にあたっては、地方財政計画に人口減少を踏まえた財政需要への影響を適切に反映していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－22 参照〕

エ) 「枠計上経費」の見える化と成果や必要性の精査

地方財政計画には、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在している。平成 29 年度決算から、地方単独事業（ソ

⁶⁹ 普段人が行う定型的なパソコン操作をソフトウェアのロボットが代替して自動化するもの。

フト)の決算額内訳が示されており、「見える化」は一定程度進んでいるが、公表された内容は毎年の地方財政計画との比較をする上では対応関係が明らかではなく十分なものと言えない。

例えば、令和 7 年度(2025 年度)までが期限となっている「地域デジタル社会推進費」は、情報システムに要する経費など施策横断的な経費と関係しているが、こうした横断的な経費との関係を明らかにした上で、事業の成果を精査する必要がある。

「枠計上経費」は、こうした「見える化」を進めつつ、PDCA を回す中で成果や必要性を精査した上で、地方財政計画に適切に反映させていくべきである。〔資料Ⅱ－2－23 参照〕

オ) 手数料・使用料の適正化

手数料・使用料の金額については、それぞれ、地方公共団体がその判断により条例で定めることが基本である。ただし、全国的に統一して定めることが特に必要と認められる手数料については、政令 70 で手数料の標準額が定められており、当該標準額は、人件費単価や物価水準の変動などの状況を勘案し、定期的に見直しが行われてきた。足もとにおける給与引上げによる人件費単価の変動の状況や、公会計改革の進捗状況等を踏まえ、手数料の標準額を適切に見直した上で、地方財政計画に反映していく必要がある。

また、手数料・使用料の地方財政計画における計上額については、例年、決算額との乖離が生じており、決算と比較して 0.2 兆円程度少ない水準になっている。地方公共団体における独自財源の確保に向けたインセンティブにも配慮しつつ、手数料・使用料の地方財政計画における計上額を適正化し、決算額との乖離の是正を図っていくべきである。〔資料Ⅱ－2－24 参照〕

カ) 広域的なインフラマネジメントの推進

今後、人口減少やインフラの老朽化に伴い、人口 1 人当たりのインフラ

⁷⁰ 「地方公共団体の手数料の標準に関する政令」(平成 12 年政令第 16 号)

コストが増加していくことが見込まれる。各地方公共団体において、限られた人員・予算の中で効率的にインフラ・公共施設の維持管理を行うためには、コンパクト・プラス・ネットワークの考え方も踏まえつつ、既存の行政区域にかかわらない広域的な視点でインフラのマネジメントを行うことが重要である。

具体的には、複数の地方公共団体・エリアにおいて、包括的民間委託等による広域的・分野横断的な維持管理の導入等により、発注業務の効率化や維持管理に係るコストの効率化などを推進していくことが重要である。
〔資料Ⅱ－２－25 参照〕

キ) 公共施設等の適正管理

今後、人口減少や無居住化により公共施設等の利用需要も減少していくことが見込まれる中、各地方公共団体においては、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化等を計画的に実施していく必要がある。都道府県と市町村の連携も含め、複数の地方公共団体が連携し、広域的な視野をもって公共施設等の統廃合等に取り組んでいくことも重要である。

また、各地方公共団体が策定する公共施設等総合管理計画⁷¹においては、公共施設等の適正管理に取り組むことによる効果額を設定することとされている。当該計画において見込まれる効果額について、計画策定後においても進捗管理を徹底するとともに、その進捗や達成状況を踏まえてPDCAを回すことにより、継続の必要性も含め不断の見直しを実施し、維持管理・更新等に要する費用の更なる抑制を進めていく必要がある。
〔資料Ⅱ－２－26 参照〕

ク) 下水道事業の広域化・共同化

地方公営企業⁷²は、経営に伴う収入（料金）で経費を賄う独立採算制が

⁷¹ 公共施設等総合管理計画には、各地方公共団体における維持管理・更新、統廃合、長寿命化などの公共施設等の管理に関する基本的な考え方や、維持管理・更新等に係る中長期的な経費の見込み、計画に基づく対策を反映した場合の効果額等を記載することとされている。

⁷² 地方公共団体は、一般的な行政活動のほか、水の供給や公共輸送の確保、医療の提供、下水の処理など地域住民の生活や地域の発展に不可欠なサービスを提供する様々な事業活動を行っており、こうした事業を行うために地域公共団体が経営する企業活動を総称して「地方公営企業」と呼んでいる。

原則となっているが、一定の基準（繰出基準）を満たす経費については、地方公共団体の一般会計等が負担することとされており、地方財政計画において「公営企業繰出金」として計上されてきた。

下水道事業は、公営企業繰出金の中で最も大きなシェアを占めており、その経営については、「雨水処理は公費負担、汚水処理は使用料収入で賄う」との原則（雨水公費・汚水私費）が掲げられる。しかし、汚水処理に要する費用を使用料で賄っている割合は、特に、処理区域内の人口規模の小さい事業者で低い水準となっており、大部分が各地方公共団体の公費により賄われている状況となっている。

今後、各地方公共団体の公費負担を抑制していくためには、使用料の適正化を徹底していくとともに、汚水 1 単位当たりの処理費用は、処理区域内の人口が多いほど低下する傾向があることを踏まえ、広域化・共同化の取組を着実に進め、施設更新費や維持管理費の効率化を図っていく必要がある。

また、地方財政計画における下水道事業の繰出金計上額を見ると、例年、決算との乖離が生じていることから、この原因を分析した上で、地方財政計画に適切に反映していく必要がある。〔資料Ⅱ－２－27 参照〕

3. 防衛

日本の周辺国等は軍事力を増強しつつ、軍事活動を活発化しており、日本を取り巻く安全保障環境は厳しさを増してきた。近年では、周辺国等による領空侵犯、弾道ミサイル発射、大規模な軍事演習が行われるなど、更なる情勢変化が生じている。自国を守るためには、力による一方的な現状変更は困難であると各国等に認識させる抑止力が必要である。また、同盟国・同志国との協力・連携を強化しつつ、日本の防衛力を強化していくことは喫緊の課題となっている。〔資料Ⅱ－3－1 参照〕

「国家安全保障戦略」（令和4年（2022年）12月16日閣議決定）では、我が国周辺での軍事増強の動きに加え、

- ・ サイバー空間、海洋、宇宙空間、電磁波領域等において自由なアクセスやその活用を妨げるリスクが深刻化し、サイバー攻撃等が平素から行われ、有事・平時の境目が曖昧になっている
- ・ 軍事目的遂行のために軍事的な手段と非軍事的な手段を組み合わせるハイブリッド戦が想定される
- ・ サプライチェーンの脆弱性、重要インフラへの脅威の増大、先端技術をめぐる主導権争い等も安全保障上の主要な課題となっており、安全保障の確保のために経済的手段が一層必要とされている

ことなどが指摘されており、防衛力のみならず、外交力・経済力等も含む総合的な国力を活用する方針が掲げられている。

こうした中、同戦略では「2027年度において、防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組をあわせ、そのための予算水準が現在の国内総生産（GDP）の2％に達するよう、所要の措置を講ずる」ものとされている。また、いわゆる補完4経費（研究開発、公共インフラ整備、サイバー安全保障、抑止力の向上等のための国際協力）を合わせて、令和9年度（2027年度）には安全保障に関連する経費を11兆円程度まで増額することとされている。この「対GDP比2％水準」については、令和7年（2025年）10月24日の高市内閣総理大臣による所信表明演説において、令和7年度補正予算と合わせて、令和7年度（2025年度）中に前倒して措置を講じる方針が示された。この前倒しに当たっては、その必要性に係る十分な

説明と財源確保が必要である。〔資料Ⅱ－３－２、３参照〕

今後の防衛力強化に必要な予算については、新しい戦い方を踏まえつつ、従来型の防衛力も聖域無く見直しながら、数字ありきではなく、真に必要な防衛力を具体的に積み上げていくべきである。防衛力は将来にわたり維持・強化していく必要がある。そのための予算は経常的に必要なものである以上、これを安定的に支えるための財源の確保は今を生きる世代の責任である。あわせて、防衛力整備に当たっては、その現状や今後の在り方について常に国民に対する説明責任を果たし、国民の理解を求めていくことも重要である。

加えて、経済・財政の基盤強化は我が国の安全保障の礎である。有事が生起した場合の継戦能力の観点から、経済面において持続的な対応能力を確保するとともに、大幅な拡大を余儀なくされるであろう財政需要に対応していくためにも、平時において、経済・財政面の体質強化を図っていかなければならない。特に、債務残高対 GDP 比が高い我が国では、金利上昇に伴い、利払費の負担が高まる可能性に留意する必要がある。有事における対応能力を向上させ、防衛力の抜本的強化を含む安全保障政策を継続的かつ安定的に実施していくためにも、経済・財政の基盤強化は欠かせない。〔資料Ⅱ－３－４参照〕

（１）防衛予算の在り方

「防衛力整備計画」（令和４年（2022年）12月16日閣議決定）においては、新しい戦い方に対応するために必要な能力として、「スタンド・オフ防衛能力」、「統合防空ミサイル防衛能力」、「無人アセット防衛能力」、「領域横断作戦能力」など7つの柱を掲げており、この方針に沿って、各年度の予算編成を行っている。〔資料Ⅱ－３－５参照〕

令和５年度（2023年度）から令和９年度（2027年度）までの５年間の防衛力整備の水準は 43 兆円程度、新たに必要となる事業に係る契約額（物件費）は 43.5 兆円程度とされ、いずれも前計画である「中期防衛力整備計画」（平成 30 年（2018 年）12 月 18 日閣議決定）と比して大幅に増加している（歳出総額：対前計画＋15.5 兆円（1.6 倍）、契約額：対前計画＋26.3 兆円（2.5 倍））。〔資料Ⅱ－３－６参照〕

防衛力整備計画の計画期間 5 年間の 4 年目となる令和 8 年度予算編成においては、為替や物価の変動がある中でも、防衛力整備の一層の効率化・合理化⁷³を図りながら、防衛力の抜本的強化を図りつつ、計画で定められた経費の総額を堅持していく⁷⁴とともに、引き続き既定の方針に沿って財源を手当てする必要がある⁷⁵。あわせて、防衛予算の特徴として、装備品の調達等に係る契約が複数年にわたり、過去の契約に基づく支払の経費（歳出化経費）が予算全体の過半を占めていることを踏まえ、予算の硬直化を避ける観点からも、後年度負担を適切に管理していくことが重要となる。〔資料Ⅱ－3－7、8 参照〕

（２）防衛装備品の調達・研究開発の在り方等

我が国の防衛力を抜本的に強化するためには、大幅に増加する予算を効果的・効率的に活用していくべきである。防衛装備品には、市場価格の存在しないものが多いという特殊性があるため、原価を積み上げた価格をベースに調達することが多い（原価計算方式⁷⁶）。この方式では競争が働かないため、企業が効率化を進める意欲を持つような仕組みづくりが必要である。また、中長期的に防衛装備品の能力向上を図っていくためには、防衛技術に係る研究開発は重要な要素である。しかし、「研究ありき」ではなく、研究成果を防衛装備品の開発に繋げていくための仕組みづくりが課題である。新たな戦い方に対応した防衛装備品の調達や産官学でのデュアルユースを見据えた研究開発や民間の活力を生かす防衛産業の育成という視点も重要である。また、防衛生産・技術基盤の維持・強化の

⁷³ 例えば、経費の精査、まとめ買いや長期契約のスケールメリットを生かした価格低減策等の取組を行うことが考えられる。

⁷⁴ 高市内閣総理大臣は、防衛力の抜本的強化に係る事業について、令和 4 年（2022 年）12 月 16 日に閣議決定された防衛力整備計画に基づき令和 8 年度予算を編成していく旨、令和 7 年（2025 年）11 月 4 日の衆議院本会議において答弁している。

⁷⁵ 令和 7 年度税制改正においては、防衛力強化に係る財源確保のための税制措置として、令和 8 年（2026 年）4 月から法人税及びたばこ税に係る措置が講じられることが定められるとともに、所得税についても引き続き検討することとされている。

⁷⁶ 価格の構成要素（製造原価、一般管理及び販売費、利子、利益等）を積み上げて算出する方式である。装備品等の調達価格の算定においては、原則として、市場価格その他売買の基準となる価格を基準とする「市場価格方式」を用いるが、これにより難しい場合は、「原価計算方式」を用いることとされている（「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令」（昭和 37 年防衛庁訓令第 35 号））。

ために、防衛産業における官民連携の在り方についても検討が必要である。これらの取組を通じて、我が国全体の経済成長を目指すべきである。以下、各論について述べる。〔資料Ⅱ－３－９参照〕

① コストデータバンクの活用による効率的な調達

防衛装備庁は、装備品等の調達を適正かつ効率的に遂行していくこと等を任務として平成 27 年（2015 年）に設立され、本年度で創設 10 年目を迎える。設立前から、原価等の適正性の検証の手段としてコストデータバンク⁷⁷の整備が重要な課題とされてきた。しかし、データ移行の遅延等により運用開始が遅れ、本年 7 月により運用が開始されたところである。

既契約分の一部データは収集途上であるため、継続的なデータの充実が必要である。その上で、今後はコストデータバンクに蓄積された情報を活用し、事業者間を比較して適正な原価を算出する公共料金の取組例⁷⁸も参考にしながら、企業の健全な発展と成長に資する適正な取引環境の確保を前提に、類似部品のコストを企業間で比較し、適正なコスト水準を算出するための仕組みづくりを通じて、効率化を進めるインセンティブとするべきである。〔資料Ⅱ－３－10、11 参照〕

② 原価計算方式における QCD⁷⁹評価の在り方

装備品等の調達における原価計算方式では、総原価に P 率（利益率）を乗じて予定価格を算出する。この P 率については、品質・コスト・納期に係る企業努力を評価し、5 %～10 %を各社に付与する仕組みを令和 5 年度（2023 年度）に導入している。

P 率の設定に当たっては、予定価格が推定されないよう留意しつつ、検討プロセスの透明性を確保の上、5 %～10 %とする根拠や各社への割当

⁷⁷ 防衛装備品等調達システムの機能の 1 つである。価格情報等を保管・蓄積することで、過去の情報等を容易に参照することが可能となり、事後の予定価格算定業務の支援に資する機能を有する。

⁷⁸ 例えば、鉄道運賃においては、各事業者で比較可能な原価（線路費等）を特定・収集し、鉄道運賃の基準となるコストを算出した上で、当該コストを下回る経営効率が良い事業者には、運賃を一部加算する仕組み（ヤードスティック方式）が採用されている。

⁷⁹ 品質・コスト・納期（Quality・Cost・Delivery）の頭文字である。

て状況など、水準設定の合理性を不断に検証するべきである。

また、QCD 評価の公表基準については課題も多い。公表から算定までの期間が短く、企業に行動変容を促すことができているか不透明である。また、基準には定性的な内容が多く、定量的に判断できる内容の増加が必要である。例えば、コストデータバンク登録のための原価情報の提供状況や実際のコスト削減額の定量的な確認を前提に、その結果に重みをつけた評価基準として公表することなどが考えられる。〔資料Ⅱ－3－12 参照〕

③ 先端的研究事業において成果を生み出す運用の在り方

防衛省は、防衛イノベーションや画期的な装備品等を生み出す機能を強化するため、先端的研究事業を通じて、民間技術を活用した革新的・萌芽的技術の発展・育成を行ってきた。しかし、これまで装備品の開発につながった実績はなく、国民の目に見える成果を生み出していくことが必要である。

そのためには、研究をただ実施するだけではなく、研究終了後の状況を体系的に把握するためのフォローアップの仕組みを設けることで、研究結果を最大限生かすよう取り組むべきである。その上で、研究委託・補助先のコミットメントを高めるため、得られた成果に対して報酬やインセンティブを与える方法の導入も考えるべきである。さらに、成果の見込みが低い研究事業に対しては、中間評価での事業終了や予算額の減少等を厳格かつ透明性をもって運用するなどの対応を行うことが求められる。

その中でも、先端的研究事業の一つであるブレークスルー研究⁸⁰については、高リスクであるにもかかわらず、評価や選定に関する具体的な運用基準等が定められていないまま、研究テーマの選定が進んでいる状況であり、早急に運用体制を整えることが不可欠である。〔資料Ⅱ－3－13 参照〕

⁸⁰ 将来の戦い方を大きく変える機能・技術をスピード重視で創出していく研究を支援することを目的とした研究事業であり、令和6年度（2024年度）から制度を開始した。

④ 防衛産業の維持・強化のための官民連携の在り方

諸外国においては、例えば、米国政府による装備移転における手数料の徴収、フランスにおける個人投資家の資金を活用した防衛産業の資金調達支援、イタリア政府による防衛大手企業への出資等、防衛産業における官民連携の枠組みが存在している。こうした事例も参考にしながら、防衛産業の維持・強化のための官民連携の在り方について、我が国においても多様な形態を検討していくことが考えられる。〔資料Ⅱ－3－14 参照〕

（３）人口減少を踏まえた我が国の防衛体制の在り方

今後若年人口が減少することが見込まれる。精強性を担保するために必要な若い労働力が希少となっていく中であっても、自衛隊の人的基盤を確保する必要がある。そのためには、自衛官の処遇や勤務環境の改善に取り組むとともに、無人・省人化や AI の活用等による部隊の高度化、隊員が担うべき業務を整理した上でのアウトソーシングの推進等を効率的に実施すべきである。加えて、組織全体のスリム化を含めた最適化を不断に行いながら、防衛力を強化していく必要がある。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

① 自衛官の処遇・勤務環境の改善

戦後最も厳しい安全保障環境に直面し、自衛隊の任務も拡大する中、自衛官の定員割れが相次ぎ、充足率は足もとで 90% を下回るなど、防衛力の抜本的強化の担い手である自衛官の確保が喫緊の課題である。

こうした問題意識から、昨年 10 月には「自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議」が立ち上げられ、令和 7 年度予算において 30 を超える手当等の新設・金額の引上げ等が講じられた。一方で、こうした方策だけでなく、自衛官の社会的地位の向上や、「自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する基本方針」（令和 6 年（2024 年）12 月 20 日）で言及されているように、心理的安全性や自衛官一人ひとりのエンゲージメントの高い組織づくり、ハラスメントを許容しない組織文化の改革に取り組むなど、自衛官の処遇・勤務環境の改善に向けて包括的な取組を進めるべきである。〔資料Ⅱ

② 若年定年退職者給付金制度の見直し

自衛官はその職務の特性上、若年定年制⁸¹がとられており⁸²、こうした制度から生じる不利益を補うことを目的とした給付金（若年定年退職者給付金）が支給されている。本制度については、令和8年度（2026年度）からの施行を目指し、その水準の引上げや支給制限の仕組みに関する緩和措置等が検討されている。

制度の見直しに当たっては、支給制限の緩和が就労意欲等に与える影響のエビデンスを検証するとともに、複数年分の支給の可否を特定年の所得に基づいて一括して判定する方式を見直し、所得水準の変化をより丁寧に反映する制度とすべきである。〔資料Ⅱ－3－17 参照〕

③ 自衛隊組織のスリム化

自衛隊の現員数は減少傾向にある一方で、駐屯地等の数は横ばい又は微増傾向にある。自衛隊においては陸・海・空自の一体的な統合運用に向けた取組が進められているが、例えば、米国では統合運用を進める中で、陸・海・空の軍種をまたいだ基地（ジョイントベース）の設立による基地の統廃合が進められた。

こうした中、より機動的かつ効率的な部隊運用を可能とする観点から、与党や有識者⁸³から提言されている中間司令部の見直しや、災害派遣や地元経済等において自衛隊が果たす役割を踏まえた既存部隊の見直しといった自衛隊組織のスリム化を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－3－18 参照〕

⁸¹ 一般の公務員の定年年齢を下回る年齢を定年年齢とする制度である。

⁸² 自衛官の定年年齢を引き上げるべきとの意見もあった。なお、装備品の高度化や任務の国際化などに対応できる知見等を豊富に備えた人材の一層の有効活用を図るため、令和2年度（2020年度）から段階的に引き上げてきており（例：1曹 54歳→56歳）、今後も更に令和10年度（2028年度）から段階的に引き上げられる予定である（例：1曹 56歳→58歳）。

⁸³ 「戦略3文書の防衛力の抜本的強化と統合運用の進捗を踏まえた提言」（自由民主党安全保障調査会（令和7年（2025年）6月6日））や「防衛力の抜本的強化に関する有識者会議」（防衛省設置）報告書（令和7年（2025年）9月19日）において提言されている。

4. 外交

我が国の外交に目を転じると、近年、ロシアによるウクライナ侵略以降、中東においては、ハマスがイスラエルを攻撃しイスラエルが報復するなど不安定な状態が続いている。また近年、東アジアでは、周辺国等が軍事力を増強させるとともに、日本近海での軍事的行動を活発化させている。さらに、米国ではトランプ政権が成立し、関税措置に加え、国際機関からの脱退や拠出の撤回といった新たな外交・経済政策が打ち出されている。

こうした状況は、戦後最も厳しく複雑な安全保障環境とも称されるとともに、自由貿易体制を揺るがす状況にもあり、国際関係が激変する中で、国際協調を旨としてきた我が国の外交を、柔軟かつ的確に展開することが求められている。〔資料Ⅱ－４－１参照〕

（１）岐路に立つ ODA

このような我が国を取り巻く外交環境において、我が国の外交政策上の主要ツールである ODA（政府開発援助）政策の政府予算の規模は一定規模で推移している⁸⁴。一方、例えば英国では、本年２月に、ODA の GNI（国民総所得）比の段階的な削減を発表するなど、欧米を中心に予算削減等の動きが見られる。

ちなみに、国内の世論の動向を見ると、「外交に関する世論調査」によると、今後の開発協力について「なるべく少なくすべきだ」や「やめるべきだ」との回答が増加傾向にあるなど、足もとでは、国民理解の低下や、国際交流に向けた取組へのより厳しい見方が見られる。このような中、戦後日本の歩みを振り返れば、我が国は、世界各国との自由な貿易・投資や交流を通じて、戦後復興や経済成長を実現してきており、国際協調による恩恵を最も受けた国の一つであると言える。

その上で、国際協調やグローバルな課題解決への貢献の観点からは、ODA が引き続き重要な外交ツールである。だからこそ、その成果を示し

⁸⁴ 外務省予算のうち、主な ODA 予算項目の無償資金協力・JICA 運営費交付金等（技術協力等）は、1990 年代後半にピークを迎えた（約 4,000 億円）。その後減少に転じ、2010 年頃に 1990 年頃の水準（約 3,000 億円）に戻った以降は、横ばいで推移している。

ていくとともに、成果の高い取組に注力していくことが肝要である。

以上を踏まえ、ODA は資金量ありきではなく⁸⁵、以下の取組を通じて、戦略的・効率的な活用を図っていくべきである。〔資料Ⅱ－４－２参照〕

① 事業マネジメントの向上

ODA は、事業に係る人材・物資・資金など資源を効率的にマネージすることで、当初の目的に適う成果を達成する必要がある。

しかし、ODA の現場において無償資金協力により被援助国が保有する「見返り資金」が長期にわたり使用されていない状況にある旨の指摘がなされている⁸⁶。マクロでみた場合には、無償資金協力では、外務省から JICA（独立行政法人国際協力機構）に交付済であるものの執行されていない多額の資金（支払前資金）が依然として存在しているほか、外務省から JICA に交付する前の資金も、翌年度への繰越が恒常的に発生している。さらに、技術協力等の原資となる JICA 運営費交付金も、JICA での滞留が依然見られる。

外務省及び JICA においては、まずは、事業の進捗状況を正確に把握し、これらの資金の有効活用や早期執行を進めていく必要がある。これにより、当面の予算抑制を図りながらも、ODA の一層の実効性の向上が可能となろう。〔資料Ⅱ－４－３参照〕

② 資金の多様化

「開発協力大綱」（令和 5 年（2023 年）6 月 9 日閣議決定）では、「様々な主体を巻き込んだ開発」や「民間企業、市民社会、国際機関等との連携」を掲げてきた。外務省の有識者会議でも、寄付による民間資金の動員の重要性が指摘されている⁸⁷。例えば、我が国の NGO では、災害発生直後か

⁸⁵ グローバルサウス諸国など支援地域や領域の優先付けを図りつつ、戦略的・効果的な活用を前提に、ODA が必要な規模となるようにすべきとの意見があった。

⁸⁶ 無償資金協力の食料援助等において、被援助国は、贈与資金によって調達した食糧等を売却した場合、その売上金を積み立て（見返り資金）、別途の開発事業に使用することが可能とされている。しかし、本年 10 月、会計検査院は、被援助国には長期にわたり使用されていない見返り資金が存在しており、被援助国に対し早期の使用に向けた働きかけを行うよう、外務省及び JICA に対し指摘を行った。

⁸⁷ 外務省開発のための新しい資金動員に関する有識者会議「サステナブルな未来への貢献と成長

らクラウドファンディングサイトを活用して資金調達を開始している。こうした現場の実態を踏まえれば、寄付のメニューや寄付形態の拡充等を通じて、国民自身が開発協力を直接支援する手段を確保することで、国費による負担の軽減につながるばかりでなく、更なる開発協力への理解醸成にもつながることが期待される。

また、本年4月に施行した「独立行政法人国際協力機構法の一部を改正する法律」（令和7年法律第21号）により、JICAにおいては国際機関など政府以外の主体からの借入が可能となった。資金調達の多様化につながることを期待される。加えて、国際機関の中には、各国の二国間援助（バイ援助）機関を通じて開発協力を実施するものがあり⁸⁸、JICAへの貸付を通じて、JICAの知見や経験を活用しつつ開発協力に参画できるようになった。

さらに、JICA事業の中には、人材育成等を目的とした研修事業があるが、他省庁の開発協力事業でも同趣旨のものが見られる。こうした研修の共同開催など連携による合理化の余地があるものも存在している。

このように、JICAが国際機関や他省庁事業との更なる連携強化を図るなど、事業の重複排除を行いつつ、多様な主体の協調により、ODAの効果の最大化を目指すべきである。〔資料Ⅱ－4－4参照〕

（2）国際機関への拠出

国際機関による多国間援助（マルチ援助）も、バイ援助と同様、戦略的・効率的に取り組んでいく必要がある。そのためには、まずは国際機関における日本人職員の増加に努めるべきである。同時に、国際機関の活動の原資となる拠出金は、加盟国による負担の分かち合いによって賄われることに意義がある。国際機関を取り巻く環境が不透明感を増している局面でもあるからこそ、国際機関における日本のプレゼンスの維持・向上を図りながらも、各国による分担の在り方を見直すべき時期にもきている。

の好循環の創造に向けて」（令和6年（2024年）7月）においては、「国際協力におけるJICAのプレゼンスを活かし、従来の寄付制度に加え、寄付者の関心に応じて使途が選択できる寄付金メニューの拡充、遺贈や特定寄付信託といった新しい制度との連携等の導入も一案である。」との提言がなされている。

⁸⁸ 例えば、緑の気候基金（Green Climate Fund）の場合、途上国に対する支援案件について二国間支援機関を通じて実施することがある。JICA案件の採択が行われた場合、日本企業が案件参画することにもつながる。

こうした中、一部の国際機関では、1990年代に、加盟国の当時の経済規模に応じて合意された分担率が未だ見直されていない事例が見られており、各国の経済成長も踏まえて分担率を随時見直す必要がある。

また、拠出金の中には、増資協議の際、各国のバイ援助による取組も拠出分として勘案することで、当該国の拠出先でのプレゼンスを確保すると同時に、拠出額を抑制している事例も見られる。我が国においても、拠出に際しては、バイ援助とマルチ援助との連携を積極的に説明し、国際機関での正当な評価を得ることに取り組むべきである。

その上で、ODAと同様、各省庁が拠出先となる国際機関の事業実施状況を確実にマネージすることにより、必要とされる拠出額や時期が自ずと把握でき、国際機関を通じた効率的な施策を講じることが可能となろう⁸⁹。〔資料Ⅱ－4－5参照〕

（3）広報・文化活動

広報・文化活動事業は、諸外国において自国に対する理解醸成を図るために他国に設置した文化交流施設を活用し、民間事業者と協業した教材開発やセミナーの開催、政府機関が主催するイベントへの参画等を積極的に行ってきた。我が国でも、伝統芸能やポップカルチャーなど優れたコンテンツを多数有する中で、現地の事業者や政府機関との連携により、コンテンツの価値に対する理解を広げていくことが重要である。

我が国の知的財産戦略については、我が国のコンテンツが有するポテンシャルを踏まえ、クールジャパン関連産業の経済効果として令和15年（2033年）までに50兆円以上を獲得することをKPIに掲げている⁹⁰。

外務省及び国際交流基金においても、こうした取組と歩調を合わせ、我が国のコンテンツが世界的にも価値があるものであることを前提に、適正な対価としてコンテンツや施設の利用料を求めることにより、参加者

⁸⁹ 本年9月、会計検査院は、国際機関等に対する拠出等の状況について検査結果を公表した。平成30年度（2018年度）～令和3年度（2021年度）の外務省等から国際機関への任意拠出金について追加拠出を行った384件のうち、（i）国際機関から会計報告を定期的に受領していない（38件）、（ii）繰越金を定期的に把握していない（49件）、（iii）余剰資金の有無等を確認していない（36件）という事例があり、合計123件は、追加拠出時に必要な資金規模の確認が不十分であったおそれがある旨を指摘している。

⁹⁰ 「知的財産推進計画2025」（令和7年（2025年）6月3日知的財産戦略本部決定）。

の意欲を喚起するなど、戦略的に事業を実施していくべきである。〔資料
Ⅱ－４－６ 参照〕

5. 文教・科学技術

我が国の課題を解決して「強い経済」を構築していく上で、中長期的視点を踏まえた人的資本への投資は欠かせない。特に、イノベーション創出等によって多様な分野において国力を高める人材の育成、科学技術力の確保という成果につなげるためには、文教分野、科学技術分野のそれぞれについて戦略的な投資を行うことで教育・研究の質を高めていく必要がある。

他方で、予算を増やしさえすればこれらの分野の質的な向上がもたらされるわけではない。人口減少・少子化が進展する社会においては、こども達の負担を減らして行く観点から適切にダウンサイジングを行いながら質を向上させていくことが不可欠となる。そのためには、EBPMの観点での分析や各施策の効果検証により、各予算が効果的な課題解決策になっているかを厳密に検証し、投資効果の高い予算に重点投資を行うことが求められる。

こうした観点から、義務教育、高等教育、科学技術・宇宙政策、文化について提言を行う。

（1）義務教育

① 教職員定数と教員の採用倍率

平成元年（1989年）以降、教職員定数の推移を需要面（児童生徒数）・供給面（生産年齢人口）の両面から見ていくと、児童生徒数は41%減少しており、生産年齢人口は14%減少している一方、教職員定数は9%の減少にとどまっている。他方、統計がある国立教員養成大学・学部（教員養成課程）卒業者数については、平成元年（1989年）と比べて42%減少しており、児童生徒数と同程度の減少となっている。

このように、教職員定数を手厚く配置してきた一方、教員志望者は需要と同程度減少している状況の下、大量退職に伴う採用者数の増加等も相まって、教員の採用倍率は毎年低下傾向にあり、足もとの令和6年度（2024年度）では、小学校で2.2倍、中学校で4.0倍といずれも過去最低の水準となっている。特に、小学校教員の採用倍率については、多くの

地方公共団体で2倍を下回る水準となっており、質が高く、安全な教育環境で子ども達が学び続けられるようにするため、教員の質をどのように確保していくかが課題となっている。

今後30年間で生産年齢人口は27%減少する見込みであり、人手不足は多くの業種における共通の課題である。よって、教員の質の確保の観点から、教員志望者を増加させるための工夫をすることと同時に、効率的な学校運営、適切なダウンサイジングを推進していく必要がある。〔資料Ⅱ－5－1 参照〕

② 教員の働き方改革

教員の質の確保の観点から教員志望者を増加させるには、「働き方改革」の取組を推進し学校を魅力ある場所にしていくことが重要である⁹¹。骨太方針2025に定められた「2029年度（令和11年度）までに時間外在校等時間を月30時間程度に縮減」との目標を達成し、将来的に、月20時間程度に縮減することを目指していくことが求められる⁹²。〔資料Ⅱ－5－2 参照〕

教員の時間外在校等時間の縮減に当たっては、教員の負担感の大きい業務を抜本的に縮減していくことが重要である。そのためには、学校・教師の担う業務の適正化に向けて、いわゆる「3分類」⁹³を踏まえた対応を進めていくことが重要であるが、3分類に基づく取組の実施は必ずしも徹底されていない状況となっている。

当該「3分類」については、昨年の当審議会における指摘も踏まえ、本年9月に内容の拡充・厳格化⁹⁴の上、新たに国の指針（文科大臣告示）に

⁹¹ このためには、後述の「3分類」に基づく取組の徹底、外部人材のより効果的な配置に加え、校務DXの推進、長期休暇を取得できるような環境整備等が重要である。

⁹² 教員の時間外在校等時間を実効的に縮減していくためには、教育の勤務実態を適切に把握した上で、目標に達していない場合はより有効な手段を検討・措置していくことが必要である。

⁹³ 学校又は教師が担っている業務のうち、学校や教師以外が担うべきと考えられるもの等について、3つの類型に分類したものである。

⁹⁴ 具体的には、もともとの「3分類」が「基本的には学校以外が担うべき業務」、「学校の業務だが必ずしも教師が担う必要のない業務」、「教師の業務だが負担軽減が可能な業務」といった曖昧な表現であったところを、「学校以外が担うべき業務」、「教師以外が積極的に参画すべき業務」、「教師の業務だが負担軽減を促進すべき業務」といった形に表現ぶりを修正し、「3分類」を厳格化した上で、内容面でも「保護者等からの過剰な苦情や不当な要求等の学校では対応が困難な事案への対応」を「学校以外が担うべき業務」として位置付ける等の見直しを行った。

位置付けられたところである。今後、この指針に基づき、各地方公共団体において更なる取組の徹底を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－５－３参照〕

「３分類」を徹底し、教員の働き方改革を進めるためには、多様な外部人材を活用していくことも重要である。これまでスクールカウンセラーや教員業務支援員等の外部人材の人数・予算を大幅に拡充してきたが、外部人材の配置によって、教員の在校等時間が有意に減少しているわけではない。外部人材の配置を教員の業務の縮減につなげる実効的な仕組みが求められる⁹⁵。〔資料Ⅱ－５－４参照〕

また、外部人材の配置の効果に関する検証も必要である。外部人材に係る人数・予算の拡充により、スクールカウンセラーの全校配置は概ね達成されているにもかかわらず、不登校児童生徒数の増加に歯止めがかかっているとは言えない状況となっている。予算・人員の増加に応じた十分な効果が出ているとは言い難く、予算・人員の拡充をこれ以上図ることは得策ではない。むしろ、外部人材のより効果的な活用策等を模索していくべきである。〔資料Ⅱ－５－５参照〕

③ 学校規模の適正化

第２次ベビーブーム世代の児童生徒数がピークを迎えた昭和 60 年（1985 年）以降、児童生徒数は 47%減少しているが、学校数は 21%の減少にとどまっている。また、学級数が標準規模以下となっている小学校は、足もとの令和 6 年度（2024 年度）において約 4 割を占めている状況となっている。

小中学校施設は第２次ベビーブームにあわせて建築されたものが多くなっており、今後順次更新時期が到来することとなる。また、令和 32 年（2050 年）までに全市区町村の約 3 割が人口半数未満となる見通しであることも踏まえると、各地方公共団体においては、地域の実情を踏まえつつ、将来の児童生徒数の見通し等を踏まえて学校規模の適正化（統廃合等）

⁹⁵ 例えば、教員業務支援員（スクールサポートスタッフ）に係る予算配分に当たっては、各市町村による独自の教職員の配置状況を勘案し、市町村独自の体制整備が進んでいる地方公共団体により手厚い配分を行う仕組みとしている。

を適切に進めていくことが重要である⁹⁶。人口減少に伴う小規模校化のデメリットには、クラス同士が切磋琢磨する教育活動ができないこと、教員数1人当たりの校務負担が重くなることなどがある。これらを解消する一方、スクールバスの配置などにより統合のデメリットを無くしていく配慮があわせて求められる。〔資料Ⅱ－5－6 参照〕

他方、各地方公共団体で策定されている学校施設の「個別施設計画」では、必ずしも児童生徒数の将来推計を踏まえて策定されたものとなっておらず、統廃合の方針が記載されていないものも多い状況となっている。各地方公共団体における小中学校施設の整備に際して、将来の人口推計等を踏まえた学校規模の適正化を促していくためにも、国庫補助の事業採択⁹⁷等に当たり、各地方公共団体の個別施設計画について、「児童生徒数の将来推計を踏まえて策定すること」や「統廃合の方針の記載」を求めていくことが必要である⁹⁸。〔資料Ⅱ－5－7、8 参照〕

また、学校規模の見直しを教育の質の向上にもつなげることが重要である。小中学校の統廃合や再編により、教職員数は減少することとなるが、学校1校当たりの児童生徒数は増加する。人口減少下においても、クラス同士が切磋琢磨し、集団学習ができる環境を維持するなど、教育の質を確保していくためにも、適正な学校規模の見直しは有効であると考えられる⁹⁹。〔資料Ⅱ－5－9 参照〕

（2）高等教育

① 減少する18歳人口と大学全体の規模

近年、18歳人口が大幅に減少（平成元年（1989年）から令和6年（2024

⁹⁶ 学校施設の統廃合等とあわせて、建設費や維持管理コストを縮減する観点からも、学校施設以外の施設との複合化・集約化を推進していくことが重要である。

⁹⁷ 文部科学省では、公立学校施設の改築や大規模改造などに対して国庫補助を行っており、各地方公共団体において学校施設に係る個別施設計画を策定することを要件としているが、その内容については特段の制約はない。

⁹⁸ 地方公共団体が策定している個別施設計画の中には、地区別の将来人口推計の見通しに基づき、学校ごとに児童生徒数・学級数の将来推計を行った上で、当該将来推計を踏まえた学校の統合計画が盛り込まれている例もある。

⁹⁹ 児童生徒数等が小中学校における消費的支出額に与える影響を計量分析した結果においても、規模の経済性が確認されている。なお、当該分析は、児童生徒数、学校数、学級規模といった要素の影響を分析することで、「規模の経済性」を確認したものであり、学校の統廃合の影響を直接的に分析したものでないことに留意が必要である。

年)にかけて89万人減)している一方、大学数は314校増加、学生数・教員数も大幅に増加(同期間において学生数は70万人増、教員数は7万人増)しており、その結果、学生当たり大学数・教員数、大学進学率も大幅に増加している。また、学生当たりの大学数については、主要先進国の中では圧倒的に多い状況にある。令和6年度(2024年度)は大学入学志願者数を大学入学者数が上回っていることから分かるように、統計上は既に大学進学を希望した者の大半が進学できるような状況となっている。人口減少が見込まれる今後においても教育の質を持続的に確保・発展させていくためには、地域間のバランスも踏まえた上での大学の戦略的な統合・縮小等の再編や撤退の促進、あるいは大学の新設等の際の審査の厳格化により、大学全体の規模の適正化を図っていくことが喫緊の課題となっている。〔資料Ⅱ－5－10 参照〕

② 国立大学

国立大学法人への公的支出額については、運営費交付金に加えて国等が交付している補助金等の金額を含めると、国立大学法人化以降、1,958億円の増加となっている。なお、国立大学の運営費交付金だけでみれば、見かけ上は1,632億円減少しているが、この中には、特殊要因として、教育研究とは直接関係のないもの¹⁰⁰の減少が含まれており、実質的には460億円の減少となっている。また、足もとの令和5年度(2023年度)と令和6年度(2024年度)を比較すると、運営費交付金は特殊要因を除いて実質的に19億円増、補助金等は431億円増の、合計450億円の増加である。〔資料Ⅱ－5－11 参照〕

国立大学において、国際連携、産学連携を更に推進することや、外部資金の獲得等により財源を多様化し経営を安定化すること等は、イノベーション創出力を含む教育・研究の質の持続的な向上につながると考えられ、これらの観点からの大学の改革を促すインセンティブを更に高める必要がある。運営費交付金については、第4期中期目標期間においては、メリハリある配分を行う観点から、各大学から一定額を拠出し、成果や取

¹⁰⁰ 退職手当、病院赤字補てん金、授業料等減免分。

組状況に応じて配分を行う仕組みを取り入れている。しかしながら、実際に各大学に配分されている額を見ると、配分の変化は僅少にとどまっている。

令和 10 年度（2028 年度）から始まる第 5 期中期目標期間における運営費交付金の在り方については、国立大学が果たすべき役割の整理の下、それを踏まえ更なるメリハリ強化が必要であると同時に、我が国の基礎研究力の維持・向上に留意しつつ、運営費交付金に対する外部獲得資金及び競争的資金の割合を更に高めるなどの観点からの制度改革を、第 4 期までの配分ルールの効果検証を行った上で、検討する必要がある¹⁰¹。また、大学の収入に占める運営費交付金の割合（運交金依存度）は、法人化以降、各大学の努力により、全体的に低下しているが、各大学の規模や学部・研究科の構成といった性質の違いにより交付金依存度の低下率には大きく差が付いている。

今後の第 5 期中期目標期間に向けた議論においては、例えば、指定国立大学など高度な研究を行う大学群には、野心的な経営改革と「交付金依存度低下目標」を掲げ、更なる改革を促すべきである。他方、外部資金を活用しにくい、人文系の学部の比重が大きい大学、中小規模の大学、教育学部を中心とする大学などについては、実情に応じた目標設定を行うべきである。〔資料Ⅱ－5－12 参照〕

③ 私立大学

①において、我が国では、既に大学進学を希望した者の大半が進学できるような状況となっていることを述べたが、私立大学に限れば、半数以上の私立大学が学生から選ばれず定員割れとなっている。〔資料Ⅱ－5－13 参照〕

令和 8 年度（2026 年度）以降は定員充足率や経営状況が一定の基準に満たない私大に対して「経営改革計画」の策定を私学助成の交付要件とすることとしている。この計画については教育の質に関する指標も含む

¹⁰¹ 一部委員からは、2000 年代に入ってから、国費投入に当たっての「選択と集中」政策により基礎研究力が損なわれてきた可能性があり、運営費交付金と競争的資金の配分の最適化を目指して制度全体の再構築を図るべき時期に来ている、との指摘があった。

KPI を設定して進捗を管理し、進捗状況に応じて私学助成の更なる減額・不交付措置を適用することで、抜本的な経営判断を促すべきである。〔資料Ⅱ－5－14 参照〕

私学を含む各大学の教育の質を評価する仕組みとして認証評価制度がある。しかし、学修成果・教育内容についての実質的な評価が行われておらず、見直しが必要である。具体的には、本年5月取りまとめの建議で提言したように、(i) 絶対的な教育の質、(ii) 学生への付加価値、(iii) 地域・社会で求められる人材育成といった3つの観点で評価し、評価結果を数段階に分けて差が出るようにした上で、それに基づいた私学助成のメリハリを強化していく必要がある。

これまでの私学助成金の配分の在り方は私学全体の規模適正化につながっておらず、私立大学全体の入学定員充足率が下降傾向にあることから、結果的に大学で学ぶ段階にない学生も進学することが容易な状況となっている。教育の質が高等教育に相応しいとはいえなくなっている場合、学生が授業料に見合った学びや将来の稼得能力を得られない可能性があるため、(i) の評価が特に重要である。具体的な取組としては、選考過程において大学入学共通テストの利用を標準化する¹⁰²ことで、「教育の質」の前提条件である入学者のレベルを比較可能な形とすることや、認証評価機関がシラバスや成績の分布等を確認することで講義や課題のレベルを直接的に評価して、国費が投入される私立大学が高等教育として「教育の質」を満たしていることを最低限保証することなどが考えられる。(ii) の「学生への付加価値」については、現行の認証評価制度のように各大学が設定する目標への達成状況によって卒業時の学修成果を評価するのでは、大学間での比較は不可能である。「どの大学に入学できれば4年間で最も成長できるか」といった観点で高校生等が進路選択の際に活用できるよう、同系統の学部間で比較するための共通の評価軸を設定することが重要である。(iii) の「地域・社会で求められる人材育成」の観点では、令和7年度(2025年度)から地域への貢献度に応じて私学助成のメリハリを強化する仕組みを導入した。その運用結果を

¹⁰² 入試制度が多様化している現状を踏まえ、制度改正を行う際は、学生や保護者の負担に配慮することが必要である。

踏まえつつ、できるだけ定量的な指標となるよう各地域において必要な人材の具体化・評価項目の高度化を進めることが重要であり、地域貢献が十分でない大学の存続を安易に肯定するための定性的な基準とならないように留意すべきである。〔資料Ⅱ－５－15、16 参照〕

（３）科学技術・宇宙政策

① 科学技術

平成元年（1989 年）以降の 35 年間、国の一般会計が約 2 倍の伸び、社会保障関係費が 3.5 倍の伸びを示しているところ、科学技術振興費については社会保障に次ぐ 3 倍の伸びを示してきたことで、研究開発費総額は主要先進国と遜色ない水準となっている。しかし、論文生産性（予算 100 億円当たりの Top10%論文数）が米国の 1/2、英国の 1/5 と低水準に留まっている。研究開発費を積み増しさえすれば研究力が向上する訳ではなく、構造的な要因を分析し、改革していくことが必要である。

昨年の建議において、その構造的な阻害要因を「若手研究者の活躍機会の乏しさ」、「研究の国際性の乏しさ」、「資金配分の硬直性」という 3 つの要因で示したところである。今後の科学技術政策においては、予算額をいたずらに拡大することではなく、こうした構造的問題への対処を優先し、若手が研究に専念できる環境整備や申請手続きの改善、審査体系の見直し等とあわせて、投入した研究費が基礎研究の充実や我が国経済社会の発展に真に資するように競争的資金の制度や在り方を抜本的に改革すべきである。〔資料Ⅱ－５－17 参照〕

「科学技術・イノベーション基本法」（平成 7 年法律第 130 号）に基づき、「基本計画」を 5 年ごとに策定しており、今年度末に令和 8 年（2026 年）4 月から始まる第 7 期計画の策定を予定している。

基本計画では、複数年度にわたる予算の目標額が示されており、第 6 期は政府の予算額は補正予算での巨額の基金措置などによって目標 30 兆円に対し 40.5 兆円超となる一方、官民投資額は目標 120 兆を下回る見込みである。第 6 期計画において「政府投資が呼び水となり民間投資が促進される」としていたが、これは実現できでいない。その要因分析を行い、基礎研究の充実と科学技術の社会実装の関係、若手研究者への支援の在

り方、官民の役割分担の在り方など、これまでの施策の抜本的な見直しが必要と考える。〔資料Ⅱ－５－18 参照〕

② 宇宙政策

科学技術政策の分野ごとの改革の一例として宇宙分野について見てみると、我が国は、官（JAXA（国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構）含む）主導、国費中心による宇宙研究開発が展開されてきた。他方、海外では、民間事業者が、政府資金のみならず民間資金を活用し、技術革新と商業化を推し進めている。

今後、世界の宇宙産業市場は令和 17 年（2035 年）に 1.8 兆ドル（約 270 兆円¹⁰³）になるとの予測もある中で、我が国においても民間事業者による研究開発、事業化が可能な分野については、民間主導、民間資金を活用した研究開発、事業化を推し進める必要がある。〔資料Ⅱ－５－19 参照〕

そのため、宇宙分野への民間資金供給拡大を図る方策を検討・推進し、官民の役割分担の整理を進めた上で、民間事業者の持つ技術力を最大限活用する観点から、JAXA の射場の有効活用、ロケット打上コストの低減、国内・海外の商業衛星打ち上げ需要の取り込みを実現すべきである。

〔資料Ⅱ－５－20～23 参照〕

（４）文化

我が国の国立美術館・博物館は、全体に公費収益に対する入場料収入の割合が低い。例えば、国立美術館全体としては、その運営にあたり、入場料収入の 4 倍、館によっては最大 24 倍の公費が投入されている。その結果、国立美術館・博物館全体の 7 割以上で、その収入に占める国からの運営費交付金の割合が 5 割を超えている状況である。

また、我が国の美術館・博物館全体では、博物館の入館料を無料としている割合は上昇傾向にあり、公費依存の傾向が進んでいる¹⁰⁴。今後は、

¹⁰³ 1 ドル＝150 円で換算。

¹⁰⁴ 「令和元年度 日本の博物館総合調査報告書」（公益財団法人 日本博物館協会（令和 2 年（2020 年）9 月））によれば、同協会のデータベースに登録されている 4,178 館を対象としたアンケート

「博物館法」（昭和 26 年法律第 285 号）を見直した上で、受益者からの適切な入場料の徴収によって公費依存体質から脱却し、持続可能な収益構造に転換¹⁰⁵することで、日本が保有する貴重な国民的財産である文化財を後の世代に着実に引き継いでいくことが重要である。〔資料Ⅱ－5－24 参照〕

その一環として、諸外国の例も踏まえれば、税財源として負担している国費相当分について訪日外国人等を対象として入場料に反映するという二重価格の導入も検討すべきである。また、訪日外国人を対象としたアンケートでは夜に体験したいこととして「文化」が首位となっていることも踏まえ、各館の夜間開館日や営業時間を増加させることにより、入場料収入の増加につなげることも検討すべきである。〔資料Ⅱ－5－25 参照〕

日本では、国宝・重要文化財について、所有者以外の者が展示を行う場合、「文化財保護法」（昭和 25 年法律第 214 号）に基づく文化庁長官の許可が必要となる。その条件として公開日数を年間延べ 60 日以内とすることが設定されている。これは、博物館が所有する絵画や彫刻を展示する場合の公開期間を制約するものではないが、所有者が公開する場合でも、これに倣い公開期間を設定している例もあり、事実上の標準となっている。

集客上重要な展示品については、科学的知見を踏まえ、必要に応じ一定の対策を講じた上で、通年での公開を原則とするよう運用を改めることで、企画展ではなく常設展で国内・海外からの訪問客を増やし、運営できる収益構造に転換していくべきである。〔資料Ⅱ－5－26 参照〕

文化財の修理等について、クラウドファンディングや寄付の活用例は存在するものの、公費以外の財源確保の取組を特に実施していない割合が約 65%を超えている。その理由については、取組のノウハウがないことを理由として挙げる例が多い。美術館・博物館等自身の経営力・企画力を高めるとともに、文化財所有者と資金調達（ファンドレイジング）に長けた人材との橋渡しをするための取組が必要である。また、海外では、Art

トの調査の結果、入場料を無料としている館の割合は平成 9 年（1997 年）の 28%から令和元年（2019 年）の 32%に上昇している。

¹⁰⁵ 文化関係の独立行政法人が自己収入を増加させた場合、通常、事業費総額も増える傾向にあることから、自己収入増加分の金額が自動的に運営費交付金から減額となるわけではない。

Security Tokens (AST)¹⁰⁶や Non-Fungible Tokens (NFTs)¹⁰⁷などを活用する先進的取組が現れてきており、こうした例も参考に、美術館・博物館自身が積極的に資金調達の多様化を図っていくべきである。〔資料Ⅱ－5－27 参照〕

¹⁰⁶ 美術品の所有権を分割（トークン化）して、取引可能とする仕組み。改ざんが極めて困難なブロックチェーン技術を活用してトークンを取引するため、不正な売買が行われるリスクが低い。例えば、美術館がトークンと引き換えに出資者から調達した資金で美術品を購入し、展示コレクションを増やすといった活用が考えられる。

¹⁰⁷ ブロックチェーンの記録の偽装や改ざんを防ぐことができる性質を活用し、デジタルデータの所有者を証明する技術。コピーが容易なデジタルアートに NFTs を適用することで、所有者を明確化することができるため、美術館によるデジタルアートの所有・展示への活用も考えられる。

6. 社会資本整備

我が国の債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくことを含めて、第 I 章「財政総論」で述べた課題は社会資本整備においても例外ではない。加えて、人口減少社会では、あらゆる産業が人手不足という共通の課題に直面している。社会資本整備を支える建設業にも当てはまる。建設業界全体としての生産性向上の取組を着実に進めるとともに、公共工事の規模や配分について、社会全体としての供給制約下において、公共工事の過度な増大が民間工事の円滑な施工や緊急を要する災害対応に悪影響を及ぼすおそれがあることを十分に踏まえた上で慎重な検討を行うことが不可欠である。

我が国は、少子化・高齢化に加え、インフラの老朽化にも対峙していかなければならない。インフラ総量の維持にとらわれることなく、今後のインフラ整備に当たっては、将来の人口動態や地域構造の変化を的確に見据え、広域的な観点から、持続可能で最適な制度を再構築し、「コンパクト・プラス・ネットワーク」をより一層意識して政策を進めていく必要がある。また、インフラ老朽化、自然災害の激甚化・頻発化などが進む中、安定財源を確保しながら、国土強靱化の取組を着実に進めていくことが求められている。

これらの取組を総合的かつ戦略的に行うことにより、予算や労働力の制約の下でも、社会資本整備の一層の重点化と効率化を図り、持続可能で強靱な社会資本と経済社会の実現を目指していくことが我々に課された使命である。

（1）公共投資をめぐる現状と課題

① 公共投資の規模の制約と重点化

ア) 公共投資の現状

我が国の公共投資の規模は、長期にわたり主要先進国と比較して固定資本形成（フロー）が高水準で推移してきた。その結果、固定資本ストックは極めて高い水準にある。インフラ整備は着実に進展しており、約 35 年前と比べても、高速道路、新幹線、空港、港湾、生活関連施設などの社

会資本の整備水準は大きく向上している¹⁰⁸。〔資料Ⅱ－6－1、2参照〕

ただし、近年はインフラの老朽化を踏まえた国土強靱化の取組の必要性が増している。しかし、公共事業関係費は、補正予算による多額の追加が継続しており、安定財源確保に向けた努力が欠かせない状況である。

〔資料Ⅱ－6－3参照〕

イ) 建設業における人手不足の実態

建設投資額は増加傾向にあり、令和7年度（2025年度）には平成22年度（2010年度）と比較して1.8倍の75.6兆円に達する見通しである。一方、建設技能労働者数は減少傾向が継続している。

こうした中、国土交通省は、令和7年度補正予算及び令和8年度予算について、「近年の建設工事デフレーターの上昇を踏まえた必要・十分な予算額の確保が必要」と主張する。その前提として（i）建設業界に人手不足は生じておらず、（ii）適切な価格と工期で発注されれば、公共・民間を問わず、何れの工事も十分な施工余力があるとしている。〔資料Ⅱ－6－4参照〕

しかしながら、各種データ¹⁰⁹からは、建設業が他産業よりも厳しい人手不足に直面している現実がうかがえる。実態を踏まえた価格転嫁等は進めていくべきとはいえ、これらのデータは「適切な価格が設定されれば施工余力は十分にある」ような状況を反映しているとは考えにくい。経済全体としても労働供給は上限に近づいてきた。中でも建設業では高齢化が進行しており、人手不足が構造的な課題となっている。〔資料Ⅱ－6－5、6参照〕

また、建設業においては、手持ち工事量の増加や時間外労働規制の適用開始等による労働時間の減少のほか、様々な事業の延期といった事態が実際に生じている。「適切な工期」の設定が過大な工事量を受注可能にする方策とされてはならない。特に公共工事の過度な増大が民間工事の円滑な施工や緊急を要する災害対応に悪影響を及ぼす「クラウドディングア

¹⁰⁸ 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通過するとともに、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13,400km（約96%）に至っている。

¹⁰⁹ 建設業景況調査、職業別有効求人倍率、雇用過不足感、業種別人手不足倒産の割合等。

ウト」を引き起こすことのないよう留意が必要である。〔資料Ⅱ－6－7 参照〕

ウ) 建設業における生産性向上の必要性

この難局を乗り越えていくためには、生産性向上に向けた取組が非常に重要である。国土交通省は「i-Construction 2.0」を掲げ、令和 22 年度（2040 年度）までに建設現場の生産性を令和 5 年度（2023 年度）比で 1.5 倍向上させることを目指しており、その実現のためには、年平均 2.4% 程度の生産性向上が求められる。

これまでも新技術の開発に向けた支援や、地方公共団体においても新技術を活用できるような環境整備¹¹⁰などが行われてきた。今後は、こうした取組の実効性を高めていくとともに、公共事業関係費についても国土交通省の掲げる生産性向上の目標を織り込んだ水準としていくべきである。〔資料Ⅱ－6－8 参照〕

エ) 更なる人口減少を見据えた持続可能な社会の構築

とはいえ建設現場の生産性が国土交通省の目標どおり向上しても、インフラ老朽化のペースに追いつかないおそれがある。地方公共団体においては技術職員の減少も進んでいる。

現在のインフラ総量の維持にとらわれることなく、今後予測される更なる人口減少を見据えた持続可能な社会の構築に向けて、国土交通省が進めてきた、地域全体の構造を見渡し、住宅、医療・福祉・商業施設の誘導、地域公共交通ネットワークの再編等を行う「コンパクト・プラス・ネットワーク」をより一層強く意識して政策を進めていかなければならない。〔資料Ⅱ－6－9 参照〕

オ) インフラの老朽化と国土強靱化の取組

本年 1 月に埼玉県八潮市で発生した道路陥没事故に象徴されるように、上下水道管路等のインフラの経年劣化が道路機能や公共空間の安全性に

¹¹⁰ 例えば、設計・施工段階等の局面に応じて活用可能な新技術を検索可能なデータベースの提供等が行われている。

深刻な影響を及ぼす事例が顕在化している。こうしたインフラの老朽化や自然災害の激甚化・頻発化等を背景に、その機能維持及び長寿命化に向けた適切な老朽化対策やその的確な維持・管理等の重要性がこれまで以上に高まっている。〔資料Ⅱ－6－10 参照〕

また、自然災害が激甚化・頻発化する中、ハード・ソフト両面からの国土強靱化の取組により、被害低減効果は着実に現れている。気候変動や人口減少などがもたらす新たな課題にも的確に対応していくべきであるが、追加的に必要となる事業規模にも留意が必要である。例えば、国土強靱化実施中期計画における道路関連インフラ保全に必要な経費は5年3兆円程度と試算されている。その安定財源を確保しながら、今後も国土強靱化の取組を着実かつ計画的に進めていくことが求められている。〔資料Ⅱ－6－11 参照〕

② 人口減少社会における適切・効率的な社会資本整備

予算や労働力の制約の下、国土強靱化への一層の重点化が求められる中、インフラの整備については、今後の人口減少などの人口動態の変化を踏まえて、戦略的・効率的に進めなければならない。〔資料Ⅱ－6－12 参照〕

ア) 広域的な立地適正化

具体的には、災害リスクも踏まえつつ、コンパクトで持続可能なまちづくりの推進を一層強化する必要がある。現在、基礎自治体単位で立地適正化計画の作成が進んでいるが、都道府県や近隣市町村との連携が十分に図られていない。本来居住誘導すべき区域以外へと人口が流出する事例もみられる。

都市の無秩序な拡散を抑制し、市街地の人口密度を維持するため、都道府県が関与する広域的な方針に即す形で立地適正化計画を見直す必要がある。誘導施設を広域で最適化する等、市町村の枠を越えた持続可能な計画に対して重点的に支援していくべきである。その上で、「計画倒れ」に終わらぬよう、国が主導して、実効性を持たせるための規制や支援の在り方についても検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－6－13 参照〕

イ) 上下水道事業の広域化・一体化、ウォーターPPP¹¹¹の導入

上下水道システムの多くは基礎自治体単位で設計されており、官業や規模の小ささに起因する課題も見られる。特に、小規模自治体においては人材や財源の不足、施設の老朽化といった問題が顕在化する中、ウォーターPPPなどの官民連携によって、資源を有効活用し、経営を効率化することが重要である¹¹²。

その際、単一市町村ごとの委託による小規模案件の乱立は非効率であり、事業の広域化を妨げてしまう可能性にも留意しなければならない。現在、複数の地方公共団体でウォーターPPPの導入検討が進んでいるが、アクションプランの改訂もあわせ、経営の広域化など、効率化を前提とした制度設計を促していくべきである。〔資料Ⅱ－6－14 参照〕

なお、上下水道事業の広域連携の形態としては、経営主体と料金体系を一つに統合する「事業統合」が主流となっているが、地方公共団体間の料金格差から住民合意を得ることが課題となっている。広域化をより促進していくためには、統合前の複数の料金体系を維持しつつ、経営主体を統合して規模のメリットを先行的に享受する「経営の一体化」についても検討することが望ましい。加えて、下水道事業では、「汚染者負担の原則」に基づき汚濁負荷に応じた使用料（水質使用料）を徴収する「従質料金」体系¹¹³の導入も考えられる。これにより、排水処理コスト負担の公平化が図られるほか、高負荷配水の排出者による自主的な水質改善が促進される。污水管路や周辺環境への負荷軽減につながるといった効果も期待できる。〔資料Ⅱ－6－15 参照〕

ウ) 上下水道の老朽化対策（更新・リダンダンシー¹¹⁴確保）

¹¹¹ PPPは「Public Private Partnership（官民連携）」の略である。ウォーターPPPは、水道、下水道、工業用水道分野の官民連携方式の一つであり、維持管理と更新を一体で長期にわたり、民間に委託する方式のことである。このうち、施設運営権の設定を伴うものはコンセッション方式と呼ぶ。

¹¹² 第Ⅱ章「2. 地方財政」についても参照。

¹¹³ 水質使用料制を採用しているのは、令和4年度（2022年度）時点で1,424事業体中79事業体である。

¹¹⁴ 「冗長性」を意味し、自然災害等による障害発生時に、一部の区間の途絶や一部施設の破壊が

インフラの老朽化に際し、埼玉県八潮市の下水道管破損による道路陥没事故を踏まえ、事故発生時に社会的影響が大きい上下水道管路について、更新やリダンダンシーの確保を適切に進めていくことが重要である。

ただし、単なる補助率の引上げや要件緩和ではなく、国庫補助に係るこれまでの経緯¹¹⁵等も踏まえ、国と地方の役割分担の観点から制度の在り方を整理すべきである。

なお、新たに連絡管等を設置する際は、市町村単位にとどまらず、広域的な観点からより効率的な整備がなされるよう、補助要件等を見直していく必要がある。〔資料Ⅱ－6－16 参照〕

エ) 人口規模に応じた分散型システムの早期導入

今後の人口減少に伴い既成の上下水道システムをそのまま更新していくことは困難になる。その背景には各事業体における経営環境の厳しさがある。実際、人口密度の低い区域では、給水や汚水処理に係る単価が割高となるため、費用が料金収入等を大幅に超過する。

これまで既設管路については維持更新を前提に支援してきた。しかし、今後は集約型システムの単純更新のみにとらわれず、各地域の状況に応じて分散型システム¹¹⁶への切り替え等を早急に進められるよう、限られた予算の中で、支援の重点を移していくことが求められる。〔資料Ⅱ－6－17 参照〕

オ) 空き家対策・既存住宅の利活用促進

空き家の総数は過去 20 年で 1.4 倍増加しており、特に、使用目的のない空き家は 1.8 倍に増えている。今後、人口減少に伴う世帯数の減少が見込まれる中、空き家の更なる増加やそれに伴う社会的コストの増加が懸

全体の機能不全につながらないように、予め施設を多重化したり、予備の手段が用意されている様な性質を示す。上下水道管路の場合、管路の複線化や連絡管の敷設などの手段がある。

¹¹⁵ 水道は原則利用者負担である。下水道は、本来の国庫補助の趣旨は公共用水域の水質保全等である。汚水処理システムが概成する令和 9 年度（2027 年度）以降は、単純な維持更新を含む汚水管改築は地方の役割（原則使用者負担）とし、国庫補助の対象を汚水管機能強化のうちウォーター PPP 導入決定済み等に限ることとしている。

¹¹⁶ 給水車による運搬送水や浄化槽など、対象世帯が少ない集落等に適した水供給・汚水処理システムを指し、災害発生後の早期のインフラ復旧にも有効である。

念される。

これまで、空き家の効果的な除却・活用の推進や既存住宅の流通促進支援¹¹⁷を通じて、良質な住宅ストックの継承・利活用に取り組んできた。今後 10～20 年後に控える「大相続時代」に備え、更に政策効果を引き上げていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－18 参照〕

カ) 新築住宅支援から中古住宅支援へのシフト

住宅ストック数（約 6,505 万戸）は、総世帯数（約 5,622 万世帯）を約 16%上回っており、住宅ストック数が過剰となっている。

これまで各種補助金、住宅金融支援機構によるフラット 35 の金利引下げ、住宅ローン減税等を通じて新築住宅の取得を積極的に支援してきた。しかし、上述の状況下で新築住宅の取得を促進することは、将来の空き家発生を増加させることにもなりかねず、新築偏重的な支援¹¹⁸については在り方を見直さなければならない。

そのため今後の方向性としては、既存ストックを活用した中古住宅の流通・利活用に一層重点を移すことが考えられる。〔資料Ⅱ－6－19 参照〕

キ) カーボンニュートラルを見据えた住宅政策

一次エネルギー消費量の削減率等の観点から、最も優良である GX 志向型住宅については引き続き新築取得支援を進めていく意義が大きい。一方で、優良ではあるものの、既に令和 12 年（2030 年）の省エネ基準引上げ（新築）に向け一定程度普及が進んでいる ZEH¹¹⁹水準住宅については、補助金による支援の必要性は低下していると考えられる。

住宅の CO₂削減効果を評価する際には、建設から使用、維持管理、解体に至るライフサイクル全体での排出量に留意する必要がある。脱炭素

¹¹⁷ 空き家対策総合支援事業（令和 7 年度当初予算：59 億円）等。

¹¹⁸ 子育てグリーン住宅支援事業（令和 6 年度補正予算及び令和 7 年度当初予算：2,100 億円）等。

¹¹⁹ ネット・ゼロ・エネルギー・ハウス。外皮の断熱性能等を大幅に向上させるとともに、高効率な設備システムの導入により、室内環境の質を維持しつつ大幅な省エネルギーを実現した上で、再生可能エネルギーを導入することにより、年間の一次エネルギー消費量の収支がゼロとすることを目指した住宅を指す。

の観点からは、個々の新築住宅（省エネ基準以上）で追加的な省エネ性能向上を一律に支援するより、寒冷地の断熱性能改善への重点化や、中古・既存住宅のリフォームによる省エネ性能向上を進めることで、より高いCO₂削減効果が見込まれる。〔資料Ⅱ－6－20 参照〕

ク）災害リスクに対する補助の在り方

災害イエローゾーンにおいては住宅建築等に係る規制はないものの、例えば、緊急避難先が不足する浸水想定区域を対象に既存住宅の水害対策を進めていくなど、防災性を確保していくための対策が必要である。

一方で、そうした地域において新築住宅の建設を積極的に支援することは、政策の一貫性を損なう可能性があり、見直すべきである。〔資料Ⅱ－6－21 参照〕

ケ）民間主体で行うべき投資

現在、鉄道駅総合改善事業では三大都市圏の駅改良に対して、国の支援（最大 1/3 補助）を行っている。

一方で、例えば、三大都市圏の鉄道事業者のバリアフリー投資については、既に鉄道駅バリアフリー料金制度の下で行われている。バリアフリー投資すら、利用料金で賄っている現状も踏まえ、こうした都市圏の鉄道事業者による利便性向上に資する設備投資は、原則鉄道事業者が自ら行うべきである。社会性や公共性が認められる場合であっても、補助金ではなく、必要に応じて財政融資などを活用しながら民間主体が自ら行うことが望ましい。他方、国の支援は、政策目的や地域における駅の位置づけ、人口動態などを見据えつつ、優先順位付けを適切に行った上で、真に困難に直面している地方への投資に重点配分するべきである。〔資料Ⅱ－6－22 参照〕

（2）整備新幹線

整備新幹線は、いわゆる着工 5 条件が全て確認された場合のみ着工されることとなっており、その費用分担は全国の新幹線の貸付料を除いた部分について、国と地方が 2：1 で負担することとなっている。

国民負担・住民負担の一層の適正化のためには、JR からの適切な貸付料の徴収が必須であり、新幹線整備の大前提と言える。以下の観点から貸付料の適正化を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－23 参照〕

ア) 情報公開（線区収支の公表状況）の非対称性

JR 東日本においては、「地域の方々に現状をご理解いただくとともに、持続可能な交通体系について建設的な議論をさせていただくために」¹²⁰、利用の少ない線区の経営情報について開示を行っている。

整備新幹線への国税・地方税での負担額が適正なものとなっているか検証できるよう、国土交通省が指導又は法令上の整備を行った上で整備新幹線の線区ごとの収支等を公表し、しっかりと国民に示すべきである。

〔資料Ⅱ－6－24 参照〕

イ) 事業費の増加

近年の整備新幹線事業においては、様々な要因から新規着工時の想定以上に事業費が膨らみ、国や沿線地方公共団体にとっては当初想定していない不測の負担が生じることが続いてきた。この点、過去の当審議会においても、事業費の見積もりに際しては将来の増加リスクを認め、これを踏まえたものとすべき、と指摘してきたところである。

今後の整備新幹線の整備に当たっては、事業費について、各種リスクを十分に織り込んだうえで、少なくとも政府・日銀の物価安定目標である2%程度の物価上昇の継続を前提とするほか、更なる物価上昇の可能性もあるため、物価が、例えば更に1%上昇した場合にどの程度費用に影響を与えるかといった情報についても、あらかじめ示すべきである。

更に、当初の建設費が物価高騰等により増加する場合は、名目の運賃やJRの受ける便益も増加すると見込むことが自然であり、そうした影響も貸付料に加味する必要がある。〔資料Ⅱ－6－25～27 参照〕

ウ) 貸付料の確保（i）：改定頻度

¹²⁰ JR 東日本「ご利用の少ない線区の経営情報（2024 年度）の開示について」（令和7年（2025年）10月27日プレスリリース）

新幹線施設の貸付料については 30 年定額契約となっており、諸条件が変化しても貸付料は一定のままとなっている¹²¹。一方、高速道路の場合では、高速道路会社が独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に支払う貸付料が交通量推計等を踏まえ定期的（1～5 年程度）に見直されている。こうした事例も踏まえつつ、実態に合った形で貸付料を改定できる仕組みの導入が求められる。〔資料Ⅱ－6－28 参照〕

エ) 貸付料の確保（ii）：接続利益

整備新幹線の貸付料は区間ごとに算定されており、契約時点で全ての区間の開業が織り込まれているわけではない。新たな区間が開業することによって既存路線に追加的に生じる収益の増加を「接続利益」として正しく把握し、貸付料を増額すべきである。

例えば、北海道新幹線においては、新青森から函館までの新規開業に伴い、JR 東日本はこの接続利益分として約 22 億円を追加負担している¹²²。他方、北陸新幹線は金沢～敦賀間が新規開業しても、金沢以東の貸付料は改定されていない。路線が 2 社間をまたがる場合であっても接続利益は発生しているため、高崎～長野間についても適切に貸付料を増額すべきである。

今後、予定されている延伸計画においても、接続利益が発生する場合は、しっかりと貸付料に反映する必要がある。〔資料Ⅱ－6－29 参照〕

オ) 貸付料の確保（iii）：需要予測との乖離

貸付料算定時の需要予測と実績とを比較した場合、実績が需要予測を上回ることが多く、例えば金沢開業時のケースでは 2～6 割も上回っていた。乖離率が単純に貸付料の算定に反映される訳ではない。しかし、仮に機械的な比例で試算すると、北陸新幹線と北海道新幹線の新規開業を合わせて、単年で約 194 億円、30 年間で約 6,000 億円の貸付料の増加が見込まれる。

新幹線施設は国民共有の財産である。実態との乖離を放置して私企業

¹²¹ 31 年目以降の貸付料については再度協議を行うこととしている。

¹²² 新区間の開業に伴い、東京～新青森間の運賃収入も増加している。

の利益を過度に増加させるべきではなく、国民・住民の負担を抑制するためにも、適切な貸付料を徴収する必要がある。今後は、実績が貸付料算定の前提となった需要予測を上回る場合には、その上回る部分も貸付料として追加的に徴収できるよう、算定方式を見直すべきである¹²³。〔資料Ⅱ－6－30 参照〕

カ) 貸付料の確保 (iv)：不動産事業

JR 各社は、整備新幹線が順次開業されていく中で、不動産事業を拡大してきている。新幹線貸付料の算定に当たっては、鉄道収入のみならず、不動産収入など、新幹線開業に関わる関連収入についても算入すべきである。

香港では鉄道業者に駅周辺の開発許可を与えることで新線の建設費用を賄う仕組みがある。日本においても、国鉄改革当時に JR に引き継いだ駅周辺土地等の開発利益の一部を、新線建設に充当する仕組みを導入することも一案と考えられる。〔資料Ⅱ－6－31 参照〕

キ) 民間活力の活用

今後の整備新幹線においては大都市部での駅建設も見込まれるが、大都市部での駅建設は、資材価格や用地買収にかかる費用の高騰により、これまでの駅建設費用に比べて遙かに高額となることが見込まれている。

カ) で示した「不動産収入の貸付料への反映」の別案として、新設される新幹線駅については、駅建設全体を民間負担とすることで、JR による創意工夫を活かしていくことも考えられる。〔資料Ⅱ－6－32 参照〕

(3) 物流

ア) 物流業界の現状

物流業界における人手不足は深刻化している。政府は、本年度中に、令和 8 年度（2026 年度）から令和 12 年度（2030 年度）までを対象とする次期「総合物流施策大綱」を策定し、(i) 業界全体の最適化に向けた物

¹²³ 需要実績は様々な要因で変化するものであり、パンデミック等により減少する可能性もある点には留意が必要との意見があった。

流事業者間のデータ連携、(ii) 物流拠点の整備・強化、(iii) モーダルシフト¹²⁴の推進、(iv) 自動運転の実証事業等を通じて人手不足の解消に取り組むこととしている。〔資料Ⅱ－6－33 参照〕

物流業界における多重取引構造はトラックドライバーの労働環境を悪化させる一因であるとともに、トラック事業者が荷主への価格転嫁を行う際のハードルとなっている¹²⁵。米国においてトラック事業者が再委託することを法律で禁止している事例も参考としながら、規制環境の改善に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－6－34 参照〕

トンベースで日本の物流の約9割、トンキロベースで約5割を担っているトラック運送業者の人手不足は深刻な状況であり、既に有効求人倍率は2倍を超えている。我が国の生産年齢人口が減少傾向にある中で、今後、人手不足はより深刻になっていくことが見込まれる。〔資料Ⅱ－6－35 参照〕

イ) 物流事業者間の連携深化

国土交通省は、こうした人手不足解消のために物流業界の全体最適化を目指して、事業者間のデータ連携を支援しているが、物流会社間ではなく、荷主間の連携にとどまっている。

更なる人手不足を見据えれば、青森県における事例¹²⁶も参考に共同配送による効率化を拡大していくことが必要である。事業の実施にあたって「複数の物流事業者を含めた協議会」であることを要件とし、事業者間連携の深化を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－6－36 参照〕

ウ) 物流拠点の整備支援

物流拠点は収益施設であり、その整備・改良は本来民間事業者が行うべきである。物流拠点を公益性のある災害拠点として位置付け、非常用電源

¹²⁴ モーダルシフトとは、トラック等の自動車で行われている貨物輸送を鉄道や船舶等の大量輸送機関へと転換することである。

¹²⁵ 第Ⅱ章「8. 国内投資・中小企業等」についても参照。

¹²⁶ 青森県下北郡では、データ連携を行いつつ、佐川急便と西濃運輸が下北郡向け荷物の共同配送を行い、トラックの積載効率向上、トラック台数の削減、それによる労働・環境負荷の低減を実現している。

設備を補助している事業もある。しかし、災害時には所在する地方公共団体にも裨益する事業であることから、地方公共団体の災害計画に位置付けたり、一定の負担を求めたりすることも検討すべきである。〔資料Ⅱ－6－37 参照〕

エ) JR 貨物を通じたモーダルシフト

旧国鉄の民営化により昭和 62 年(1987 年)に発足した JR 貨物については、将来的に国の支援に依存しない経営自立を目指すとされており¹²⁷、将来的な自立に向けて、公的支援が 40 年近くにわたり行われてきた。しかしながら、JR 貨物は鉄道貨物事業では利益を上げられておらず、長年にわたり経営改善が十分に進展していない状況にある。

鉄道輸送は、人手不足の解消やカーボンニュートラルの実現に資するモーダルシフトのメインプレーヤーとして期待されてきた。しかし、輸送貨物に対する JR 貨物(鉄道)のシェアは横ばいである。このシェアを大きく増加させられるか等を含め、抜本的な改革を検討すべきである。〔資料Ⅱ－6－38 参照〕

オ) 物流業界への自動運転の社会実装

トラックの自動運転について、国土交通省は実証支援を行うことにより、令和 9 年度(2027 年度)の社会実装を目指しており、必要な規制の見直しを行いつつ、早期実装に向けて取り組んでいく必要がある。

一方、バスの自動運転においては実証事業が実装に結びついていない事例が数多く見られる。バスやトラックの自動運転実装事業については、実装を真摯に取り組む地方公共団体・事業者を支援すべく、補助要件の中で実装ない場合、一部返金を求めるといった対応を行うべきである。〔資料Ⅱ－6－39 参照〕

¹²⁷ 国保有株式をより高値で売却できれば、株式を保有する独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の剰余金が生まれ、国庫納付等を通じて国民負担の減(国庫収入の増)につながりうる。

7. 農林水産

我が国の農業の現場では、農業従事者の減少と高齢化が進み、耕地面積は減少を続けている。この四半世紀の間、農業総産出額は微増にとどまっている。今後、農業従事者が急減することが見込まれており、食料安全保障を将来にわたって確保していくためにも、農業の在り方を大きく変えていかなければならない。他方、近年、法人経営体が増加し、販売額や耕地面積で大きなシェアを占めるまでになっている。また、売上げが1億円を超える経営体数は大きく増加し、農業への新規参入者・新規雇用就農者も増加が見られる。〔資料Ⅱ－7－1～3参照〕

これからの日本の農政では、法人経営体を含めた新たな担い手の参画を促しつつ、農地の大区画・集約化、デジタル技術の活用やスマート農業の推進、単位面積当たりの収量の増加、輸出の促進などを進め、強い経営体の下で稼げる農業を創り出していくよう、政策を再構築する必要がある¹²⁸。

なお、米価は高止まりしているが、生産者と消費者の双方が納得できる価格の形成に向けては、生産段階で生産性の向上を図るとともに、流通段階で市場機能が適切に発揮される環境を作ることが重要である。

（1）「地域計画」の見直しと農業の構造転換

農業の生産性を向上させるためには、特に、農地の集約化が喫緊の課題になっている。令和5年（2023年）の「農業経営基盤強化促進法」（昭和55年法律第65号）の改正により、市町村は、地域における関係者の話し合いを踏まえ、地域農業の将来像や10年後の農地利用を明確化した「地域計画」を策定することとなった。しかし、現時点で策定された「地域計画」のうち約半数は現在の農地利用の状況を把握しただけにとどまるものになっており、また、約3割の農地において将来の受け手が位置付けられていない状況にある。

5年間の農業構造転換集中対策期間において、農業の本格的な構造転

¹²⁸ 戦後の日本の農政を振り返ると、長年にわたって、現状を維持する方向での政策が採られ、結果として、国際的に見て日本の農業の生産性が低下したとの意見があった。

換を進めていくためには、単に予算事業を行うだけでなく、農地の集約化に向けて実効性のある「地域計画」を策定することが前提となる。若者・女性・地域外の担い手なども交えて広域で改めて協議を行い、農地を将来の受け手に集約化していく姿が示されるよう見直しを行っていくことが重要である。〔資料Ⅱ－7－4、5 参照〕

（2）今般の米価高騰を踏まえた政策対応

① 米価高騰とこれまでの政府の対応等

昨年来、米が品薄になる中で、米の価格が大きく上昇した。これに対し、農林水産省は、本年3月以降、集荷業者に対して入札による政府備蓄米の売渡しを行った。さらに、本年5月下旬以降、小売事業者等に対して随意契約による政府備蓄米の売渡しを行った。

今回の米価高騰について、農林水産省は、（i）インバウンド需要や精米歩留まりの悪化等を考慮せず、需給見通しを誤ったこと、（ii）結果として生産量が需要量に対して不足したこと、（iii）こうした実態に気付かず、備蓄米放出の判断が遅れたこと等が要因であると分析している。なお、令和7年産米については、予想収穫量 747.7 万トン¹²⁹とされ、需要に十分対応できる水準とされている。

足もとでは、日本国内で米価が高止まる中、民間では、ミニマム・アクセス（MA）の枠外で、高い枠外税率（341 円/kg）を支払って主食用米を輸入する動きが急速に拡大している。主に米国産中粒種が流入している状況にあり、注視していく必要がある。〔資料Ⅱ－7－6 参照〕

② 米の流通の状況と価格

米の流通では、集荷業者・卸売業者・小売業者が存在しており、各流通段階でのマージンが乗ることで、最終的な小売価格が形成されている。ただし、昨今では、流通が多様化する傾向にある。

各流通段階における価格を見ると、令和7年産米は、令和5年産米と比べて、集荷段階での価格に比例する形で小売価格が上昇し、流通段階

¹²⁹ ふるい目幅 1.70mm ベース。

でのマージンが大きくなっている。今後、競争原理が働いているかとの観点を含め、その要因をしっかりと分析することが必要である。

また、生産者の再生産が可能となる合理的な費用を考慮した価格形成に向けて改正された食料システム法¹³⁰に基づき、米のコスト指標を速やかに作成することで流通の透明性を向上させるとともに、価格交渉の状況等の取引実態調査を実施する「フードGメン」（本年10月発足）を有効活用していくことが必要である。さらに、生産者と実需者・消費者が直接結び付く商流の開拓や複数年契約化の推進も米の需給や価格の安定に資するものである。

米の価格は、JAが生産者から委託を受けて米を販売するに当たって支払う仮渡金である「概算金」を皮切りに、相対取引で形成される傾向にある。今回の米価上昇局面においては、JAと他の集荷業者との集荷競争の中で、「概算金」を追加払いする動きも見られた。今後、現物市場・先物市場の活用や流通の多様化を進めることで、市場メカニズムを通じて、米の価格が需給を反映する形で安定的に形成されるようにしていくことが重要である。〔資料Ⅱ－7－7～9参照〕

同時に、米の生産段階において、農地中間管理機構の機能向上や更なる規制改革などを通じて法人経営体を含めた担い手の参画を促しつつ、農地の大区画・集約化やデジタル技術の活用を進めることで、生産性向上を図り、将来的には輸出可能な水準を目指して米の生産コストを引き下げていくことが重要である。こうした供給サイドの取組を通じて、米の安定的な供給を確保することで、消費者も納得できる米価につなげていくことが求められている。

③ 備蓄運営の在り方

米の政府備蓄については、100万トン程度を適正水準として、毎年20万トン程度を買い入れ、5年程度備蓄をした後、主食用米の需給に影響を与えないよう、飼料用などの非主食用に販売している（いわゆる「棚上げ備蓄」）。このため、売買差損や保管経費により、毎年度400～600億

¹³⁰ 「食品等の持続的な供給を実現するための食品等事業者による事業活動の促進及び食品等の取引の適正化に関する法律」（平成3年法律第59号）

円程度の財政負担が発生している。備蓄運営の在り方については、こうしたコストを国民に明らかにした上で、検討されるべきである。

今回の政府備蓄米の売渡しにおいて、各種手続や備蓄米の品質確認などにより、実際に小売事業者や中食・外食事業者に届くまでに一定期間を要しており、迅速性に課題があることが明らかになった。財政負担の観点からだけでなく、機動的な対応という観点からも、流通段階にある民間在庫の一部を「民間備蓄」として活用することを含め、効率的な備蓄運営の在り方を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－7－10 参照〕

④ 輸入米の運用

ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉以降、我が国は、MA として毎年 77 万トン程度を国家貿易で輸入している。うち最大 10 万トンは実需に応じて主に主食用米として輸入（SBS 枠¹³¹）されているが、残りの一般 MA 米については、国内需給に影響を与えないよう、飼料用・加工用等として販売されている。このため、差損の発生等により、例年多額の財政負担が生じている（令和 5 年度（2023 年度）で 684 億円）。

足もとで、農林水産省は、一般 MA 米における中粒種の輸入割合を増加させることとしており、日米関税合意・共同声明では「MA 米制度の枠内で、迅速に米国産コメの調達を 75%増やす。」とされている。相対的に単価の高い中粒種の輸入を増やすことは、差損の拡大を通じて、財政負担の更なる増加につながる。

こうした状況の中で、食料安全保障や消費者の安心の観点から、市場に影響を与えない範囲で、米の安定的な供給に不安が生じるような場合における輸入米の運用の在り方を検討することが考えられる。〔資料Ⅱ－7－11 参照〕

（3）令和 9 年度（2027 年度）からの水田政策の見直し

① 新しい食料・農業・農村基本計画

¹³¹ SBS（Simultaneous Buy and Sell：売買同時契約）枠とは、国家貿易の枠内で、輸入業者と国内の実需者をあらかじめペアで入札に参加させ、落札したペアの取引を国が仲介することで、実質的な直接取引を認める仕組みである。

昨年6月に、四半世紀ぶりに改正された「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号）に基づき、今年4月に新しい食料・農業・農村基本計画が策定された。その中で、水田政策については、令和9年度（2027年度）から根本的に見直し、水田活用の直接支払交付金（以下「水活交付金」という。）を「作物ごとの生産性向上等への支援へと転換する。」との方針が盛り込まれている。〔資料Ⅱ－7－12、13 参照〕

② 水活交付金

水活交付金は、水田を前提にその年々の転作を助成するものだが、これまで当審議会での建議や財務省の予算執行調査において以下のように指摘されている。それらも踏まえた上で、米の安定供給にも資するよう、水田政策の見直しを検討していくべきである。〔資料Ⅱ－7－14、15 参照〕

- ・ 畦畔や用排水路がない場合や、水田の上に撤去が困難な園芸施設が設置されている場合など、すでに水田機能が失われているにもかかわらず、水活交付金を受け取っている事例が予算執行調査等を通じて確認された。
- ・ 経営規模が大きくなるにつれて、単位面積当たりの農業粗収益が低減する一方で、農業粗収益に占める補助金の割合が大きくなっている。すなわち、大規模経営体の方が、水活交付金等を多く受け、収益性が低い転作作物を多く作る傾向が見られる。
- ・ 飼料用米については、高い交付金単価が設定され、平成27年（2015年）以降、飼料用米への転作が急速に拡大し、多額の財政負担につながっている。財政負担の観点から大きな問題がある上に、飼料政策の観点からも、一律に高い単価で支援する必要性はなく、見直すべきである。
- ・ 水活交付金は、作付けを行うことで交付金が支給される仕組みであるため、基本的に生産性を高めるインセンティブが存在しない。小麦や大豆について、生産性向上の意欲に乏しく、極めて単収の低い者に対しても交付金が配られている状況が予算執行調査において確認された。

③ 米の多様なニーズへの対応

食用米は、家庭内食向けの主食用のみならず、業務用・加工用・輸出用・米粉用など、多様なニーズが存在している。こうしたニーズを的確に捉えることで、生産者の収益力向上につなげていく必要がある。

例えば、主食用米の4割を占める中食・外食向けの業務用米については、値頃感のある米を求める声があるが、多収性品種の割合は主食用米全体のわずか6%程度にとどまっており、実需者ニーズに十分対応できているとは言えない状況にある。

米の輸出については、近年、増加傾向にあるが、道半ばの状況にあり、海外での更なる需要開拓を図るには、米の生産コストを採算ライン（9,500円/60kg）¹³²まで低減させていく必要がある。

また、昨今、気候変動が農業に与える影響が顕著となっており、米の生産に当たっても、こうした環境変化に対して的確に対応していくことが重要である。〔資料Ⅱ－7－16 参照〕

④ 令和9年度（2027年度）からの水田政策に向けて

水活交付金の見直しに際しては、適地適作・収益力向上の考え方の下で、国の補助金に依存するのではなく、自立した農業経営の確立に向けて、土地利用型農業全体の構造を変えていくことが重要である。そのため、農業従事者が減少していくことを正面から見据え、広く薄い財政支援を行うのではなく、将来の地域農業を担う経営体の前向きな取組に対して支援を重点化していく方向で検討する必要がある。

また、今般の米価高騰への対応で明らかとなった課題も踏まえ、米の価格形成や備蓄等の在り方、麦・大豆等の国内生産の在り方、農地の集約化や基盤整備の在り方なども含め、幅広い観点に立った総合的な検討を行うべきである。

食用米については、家庭内食向けの主食用のみならず、業務用・加工用・輸出用・米粉用など、多様なニーズが存在しており、こうしたニ

¹³² 令和5年（2023年）の平均的な米の生産コストは15,944円/60kgである。

ズを的確に捉えた生産を後押しするとともに、産地と実需者の結び付きを促していくことが必要である。飼料用米については、転作助成から転換する以上、現在のような高額な支援を一律に講じる必要性に乏しく、畜産政策の中で支援の必要性等を改めて考えることが適当である。

麦・大豆等への支援の在り方については、水田・畑にかかわらず、生産性向上に向けた支援を検討するのであれば、すでに経営所得安定対策（いわゆるゲタ対策・ナラシ対策¹³³）として多額の財政支援が講じられていることを踏まえて検討していくことが必要である。

¹³³ 「経営所得安定対策」では、一定の作物を対象として、担い手農業者の農業経営の安定に資するよう、諸外国との生産条件の格差から生ずる不利を補正する交付金（ゲタ対策）と、農業経営のセーフティネットとして、当年産の収入が減少した場合に、その減少額を補てんする交付金（ナラシ対策）が措置されている。

8. 国内投資・中小企業等

令和6年度（2024年度）に過去最高の経常利益を達成するなど、企業部門の業績は好調である。一方、人件費や設備投資は経常利益の増加ほどは伸びておらず、企業の現金預金残高は大幅に上昇している。持続的な経済成長の実現のためにも、経済の担い手である民間企業が自己調達資金により自立的に事業・産業を発展させるのが基本である。こうした企業の豊富な資金を賃上げや投資拡大に回すことにより、民需主導の成長型経済を実現することが重要と考えられる。

産業政策においては、近年、補助金による企業支援が大きく増加している。補助金は、国民負担である租税や国債等を原資とするものである上、交付後のガバナンスが機能しにくく、金銭的リターンもない「渡し切り」となってしまう。政策効果や要件の適切性等について不断の検証を行い、真に効果が認められるものに限定すべきである。また、自走可能な取組とならない可能性があり、補助金により支援する場合も、段階的に金融支援に移行し、制度環境整備による競争力向上を図るなど、いつどのように支援を終了するかは出口戦略を最初から設けておく必要がある。長期的にリターンが期待できる分野については、ガバナンスの面で優れ、財政負担も小さい金融支援¹³⁴の活用を前提とすべきである。

グローバルサウス支援については、実証事業にもかかわらず、従来事業の拡大の域を出ないといった支援の必要性が不明瞭な事例や、企業自らの投資による事業展開も見込まれる大企業による活用の事例があるなど、対象範囲の妥当性を精査し、政策効果について検証を行うべきである。

経済安全保障に関しては、国際環境の変化に対応し、中長期的視野に立った重点的な支援が求められるが、その際には、生産基盤強化以外の取組も含めて、物資ごとに効果的かつ効率的な支援を検討する必要がある。また、GX、AI・半導体と同様、複数年度にまたがる計画等に基づき、財源を確保しながら積極的・計画的に実行すべきである。加えて、ここでも補助金に偏重した支援ではなく、金融支援の活用を進めていくことも重要

¹³⁴ 例えば、出融資、信用保証が挙げられる。

である。

中小企業支援は、コロナ禍において未曾有の水準まで増加した予算額が、依然としてコロナ禍前の平時の水準に戻っておらず、特に、補助金の予算額・種類が膨張していることは看過できない。

中小企業が賃上げを進める上では、経営力を強化し、生産性向上に取り組むことが重要だが、現状、自社の経営状況を十分に分析できていない企業も多い。前向きな投資に踏み切れずに、現預金保有比率は上昇している。中小企業が経営力を高め適切なリスクテイクを行えるよう、政府の支援においては、事業活動の初期段階からのきめ細やかな伴走支援、価格転嫁対策の更なる強化、金融支援の一層の活用等が必要である。

一方、補助金での支援は、それが常態化することで、補助金依存の強まりやコスト意識の低下につながり、かえって生産性向上や新陳代謝を阻害するおそれがある。補助金による支援を行う際には、政策効果や要件の適切性等について不断の検証を行い、真に効果が認められるものに限定して行う必要がある。また、人口減少に伴い労働供給制約を受ける我が国において、生産性の高い産業への労働移動を伴う産業構造の変革も必要である。

（１）国内投資等

① 企業部門の動向

ア）好調な企業業績

令和６年度（２０２４年度）は、企業規模にかかわらず、経常利益は過去最高を記録するなど、企業部門の業績は堅調に推移している。足もと、物価高や米国関税等の影響を注視する必要があるが、企業の景況感は依然高い。４月の米国関税引上げ以降も、自動車産業に影響がみられるものの、これまでのところ、日本経済全体に大きな影響は出ていない¹³⁵。令和７年（２０２５年）４－６月期は製造業で過去２番目、非製造業で過去最高の

¹³⁵ 「月例経済報告」（内閣府（令和７年（２０２５年）１０月２９日））では、基調判断を「景気は、米国の通商政策による影響が自動車産業を中心にみられるものの、緩やかに回復している。」としている。

經常利益であった¹³⁶。米国関税措置に関する日米合意の発表後は、先行きへの不透明感が払拭され、需要の回復が見込まれる、といった声も企業から聞かれた。また、自動車関連業界についても、經常利益は引続き高水準であり、日米合意後は景況感も大幅に改善がみられた。〔資料Ⅱ－８－１、２参照〕

イ) 民需主導の成長型経済の実現

こうした中、令和 7 年（2025 年）4－6 月期には、民間企業設備投資額は名目で 110 兆円となり、過去最高を更新したが、実質ではコロナ禍前の水準に達していない。過去最高を記録した經常利益の伸びと比較すると、人件費や設備投資の伸びは限定的で、配当金の伸びが突出している。また、特にコロナ禍以降、企業の現金預金残高は大幅に上昇している。〔資料Ⅱ－８－３参照〕

企業の資金余剰については、危機やショックに対して、金融機関からの資金繰りが悪化するリスクへの備えとして流動性資産を積み上げているという予備的な側面もあると考えられる。しかし、豊富な内部資金が、賃金や投資に十分には回っていないということでもある。持続的な経済成長の実現のためにも、本来は、経済の担い手である民間企業が自己調達資金により自立的に事業・産業を発展させることが基本である。こうした企業の豊富な資金を賃上げや投資拡大に回すことにより、民需主導の成長型経済を実現することが極めて重要¹³⁷と考えられる。取締役会や経営陣等がそれぞれの役割に応じて機能を発揮する実効的なコーポレートガバナンスの構築や株主と投資家との対話の促進によって、健全な企業家精神の発揮を促すことで、持続的な成長の実現に向けた経営資源の適切な配分を実現していくことが真に必要な取組である¹³⁸。コーポレートガバナンス改革の実質化やコーポレートガバナンスコードの改訂を通じて、

¹³⁶ 「四半期別法人企業統計調査（令和 7 年（2025 年）4～6 月期）（令和 7 年（2025 年）9 月）」（財務省）

¹³⁷ 「日本経済レポート（令和 6 年度（2024 年度））」（内閣府（令和 7 年（2025 年）2 月 12 日））

¹³⁸ 「「稼ぐ力」の強化に向けたコーポレートガバナンスガイドライン」（経済産業省（令和 7 年（2025 年）4 月 30 日））、「コーポレートガバナンス改革の実質化に向けたアクション・プログラム 2025」（金融庁（令和 7 年（2025 年）6 月 30 日））

民間企業が、人的資本への投資や設備投資等の取組を推進することで、経営資源の適切な配分を実現していくことが期待される。〔資料Ⅱ－８－４参照〕

② 産業政策の在り方

ア) 特定分野を対象とした支援における留意点

我が国における過去の産業政策は、リスクマネー供給を通じて官民の適切なリスク分担を図りながら、むしろ民間部門のリスクテイクや目利きを活用する金融支援や、民間企業自らの取組を後押しするための規制緩和等を中心に講じられてきた。近年では、補助金による企業支援が大きく増加しているが、特定の分野への産業支援は極めて例外的な措置である。産業支援の成果は常に客観的に検証されるべきであり、公的資金が非効率な対象や分野に振り向けられ、それが継続するようなことは避けなければならない。また、企業支援においては、租税特別措置による支援もあり、租税特別措置と補助金の関係も踏まえて考える必要がある。〔資料Ⅱ－８－５、６参照〕

特定産業を対象とした支援では、政府の情報制約による支援対象の選択の失敗、既得権益化によりうまくいっていない政策が中止困難となること、政府支援が不要な投資への支援による財政支出の浪費、といった政府の失敗のリスクに留意する必要性が常に指摘されている。また、補助金を使った企業の供給能力強化策のみでは、自走可能な取組とならない。補助金から金融支援に移行し、制度環境整備による競争力向上を図るなど、いつどのように支援を終了するかは出口戦略を最初から設ける必要がある¹³⁹。〔資料Ⅱ－８－７参照〕

我が国でも過去、特定産業に対して大企業も含む支援を行ったものの、プロジェクトは失敗し、期待された成果を上げられなかった事例が複数

¹³⁹ 「激動の世界を見据えたあるべき財政運営」（財政制度等審議会（令和 7 年（2025 年）5 月 27 日））では、過去の産業政策において、既に研究開発や設備投資等に投じられた公費の規模等が、当該事業が成果を上げる見込みが立たなくなっても、なお見直しや撤退の判断を妨げたと考えられる事例があること（サンクコスト効果）を念頭に、企業支援に当たっては、外部有識者によるモニタリングを通じ、支援継続の是非も含めた客観的な判断を下していくことが重要との意見があった。とされている。

存在する。最近の研究では、産業政策について、次のような一定の評価のフレームワークを提示するものがある。第一に、支援の目的や、「負の外部性」等の「市場の失敗」の存在といった政府が介入する必要性の有無から、その妥当性を検証すべきである。第二に、補助金のみならず金融支援等を組み合わせた最適な手法が選択されているか、専門家によるプロジェクト選定、定期的なモニタリングやレビューといった仕組みにより、透明性や客観性を担保しているか、といった観点から、制度設計の評価が必要になる。第三に、支援により期待される利益が、支援のコストやもたらし得るリスクを上回っているか、費用便益分析も重要である。最後に、産業政策がしばしば財政措置を伴って実施される以上、財政の持続可能性とも整合的であるかなど、その実施に際しての実効性が確保されていなくてはならない。

近年は、地球規模の気候変動問題への対応や、経済安全保障環境の激化等を背景に、先進各国で経済への国家の関与が高まっており、我が国でも戦略分野への投資拡大等に向けた取組は必要である。しかし、上述の評価のフレームワークを前提に、産業政策が有効たり得るのは、脱炭素分野のような明らかに外部性が特定される分野や、半導体分野のように国内に与える波及効果が大きい分野に限られるとの指摘があることも踏まえる必要がある¹⁴⁰。政府においては、17の戦略分野の危機管理投資・成長投資を促進することとしている。支援に当たっては、その目的を明確にし、最適な手法を選択するとともに、支援により期待される利益がコストを上回るものかを精査するなど、真に必要な支援を見極め、効果の乏しい既存事業については見直すなど、メリハリのある取組が求められる。〔資料Ⅱ－8－8参照〕

イ) 財源確保と合わせた多年度の官民投資の枠組み

我が国のGX及び半導体分野への支援は、脱炭素等のエネルギー政策上の観点や、幅広い分野に影響する技術の産業競争力強化、経済安全保障といった複数の目的を踏まえて、必要な財源を確保しながら複数年度に

¹⁴⁰ 「激動の世界を見据えたあるべき財政運営」(財政制度等審議会(令和7年(2025年)5月27日))

またがる計画等に基づいて実施することで、中長期的な予見可能性を高め、民間企業からの投資を引き出す形で実施することを狙うものである。そうした動きを促進できるかを注視し、支援を進めるに当たっては必要に応じた見直し等を効果的に行うこととしている。GX 支援については、将来のカーボンプライシング¹⁴¹を償還財源とする GX 経済移行債を発行し¹⁴²、10 年間で 20 兆円規模の先行投資支援により、150 兆円超の官民投資の実現を目指している。国による支援の基本原則としては、民間のみでは投資判断が真に困難な案件であって、産業競争力強化・経済成長及び排出削減のいずれの実現にも貢献する分野への投資を対象としている。また、その執行に当たっては将来の自立化も見据えていることを条件としている。GX 支援を進めていくに当たっては、適切な場で進捗状況の報告を行い、必要に応じた見直し等を効果的に行っていくこととしている。

「AI・半導体産業基盤強化フレーム」に基づく半導体分野の支援については、計画的な支援により民間投資も呼び込めるよう必要な財源を確保して実効性を担保している。また、官民の適切なリスク分担の観点を踏まえ、ガバナンスの面で優れ、財政負担も小さい金融支援に重点を置いていくこととしている。具体的には、半導体事業者のステージ等に応じ、基幹事業が量産化段階にある場合や、事業者が自己調達によって一定程度の投資を実行可能とする財務基盤を有する場合には、出融資や債務保証を積極的に活用する。加えて、第三者の外部有識者等による評価の下で、適切なマイルストーンを設定し、その達成状況を確認し、事業計画の認定・見直しや支援継続の可否等を判断する枠組みを設け、透明性を持って説明責任を果たしながら支援を実施することとしている。〔資料Ⅱ－8－9、10 参照〕

ウ) 金融支援の活用

¹⁴¹ 「脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律」(令和 5 年法律第 32 号)において、カーボンプライシングとして、化石燃料賦課金を令和 10 年度(2028 年度)から導入、令和 15 年度(2033 年度)からは発電事業者への排出枠の有償オークションを導入することとされている。

¹⁴² GX 経済移行債については、化石燃料賦課金及び特定事業者負担金の収入によって、令和 32 年度(2050 年度)までに償還することとされている。

補助金は、国民負担である租税や国債等を原資とするものであり、その政策効果や要件の適切性等について不断の検証を行い、真に効果が認められるものに限定した上で、時限的なものとするべきである。また、補助金は交付後の使途等に政府として利かせられるガバナンスには限度がある上、政府の立場からすれば金銭的リターンもなく、事業が目論見どおりに成功するか否かを問わず「渡し切り」になるという性質がある。そのため、収益性や不確実性等の観点から民間では供給困難な分野・事業には補助金の活用もあり得るが、長期的にリターンが期待できる分野については、出資者又は債権者として事業に対するガバナンスを発揮できる点や、配当や利払い等が見込めるため財政負担を抑制できる点を踏まえ、金融支援の活用を前提とすべきである。特定産業を対象とした支援や特定の投資を促す支援については、収益性が見込まれる分野であるかどうかを含め、補助金で支援することが真に適当であるか検討する必要がある。持続的な経済成長実現のため、民間企業が金融機関や投資家から資金を調達し、自立的に事業・産業を発展させることを基本とし、政府は、必要に応じて出融資・信用保証等の金融支援を行うことにより、民需主導の成長型経済を実現することが重要である。日本のこれからを担う競争産業を作るために、官民の適切な役割分担が今まさに求められていることを肝に銘じるべきである。〔資料Ⅰ－８－１１ 参照〕

③ グローバルサウス支援の方向性

いわゆるグローバルサウス諸国の市場成長力や経済安全保障上の重要性の高まりを踏まえ、令和５年度補正予算より、当該国との連携強化を目的として、現地にて実証事業等を行う企業を支援する「グローバルサウス未来志向型共創等事業」を創設した。こうした企業の海外展開支援に関しては、従来、JICA・JBIC（国際協力銀行）・NEXI（日本貿易保険）等の様々なチャネルを通じて支援を行ってきており、新規補助金により、既存の公的支援の機能やガバナンスが損なわれることのないように留意する必要がある。〔資料Ⅱ－８－１２ 参照〕

「グローバルサウス未来志向型共創等事業」は、商用に向けたスケール化を目指す実証事業を対象とする。採択された事例の中には、実証事業を

伴わないような研究開発支援・設備投資支援ではないとされているが、既に大企業自身の資金と採算見通しの下で海外展開を行っている企業の従来事業の拡大の域を出ないような、当該補助金による支援の必要性が不明瞭な事例も見られる。企業の海外展開は従来、経済的な裨益を求める民間企業の自律的な取組によって行われてきた。そうした中で、真に必要な範囲での支援とするためには、海外展開へのハードルがより高い中小企業やスタートアップの取組を後押しするものであるべきである。補助額の大きい大規模実証については、企業自らの投資による事業展開が見込まれる大企業を含めて活用されており、真に必要な範囲での支援となっているか、対象範囲の妥当性を精査し、政策効果について検証を行う必要がある。〔資料Ⅱ－８－１３ 参照〕

④ 経済安全保障に係る支援の方向性

経済安全保障については、国際情勢の複雑化、社会経済構造の変化等により、その重要性が高まってきた。令和４年（2022 年）５月には「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律」

（令和４年法律第 43 号）が成立・公布され、その後（i）重要物資の安定的な供給の確保、（ii）基幹インフラ役務の安定的な提供の確保、（iii）先端的な重要技術の開発支援、（iv）特許出願の非公開に関する４つの制度が創設された。特に（i）においては、必要不可欠かつ特に外部依存性の高い物資等として、12 の特定重要物資が指定されており、これらの安定供給確保に取り組む事業者を支援する補助金について、総額約 2.4 兆円の予算を措置している。

経済安全保障については、国際環境の変化に対応し、中長期的視野に立って重点的な支援が必要であるが、安定供給確保の取組としては、多くの物資において生産基盤強化が対象とされており、他にも、調達先の多角化や備蓄等の取組が考えられる中で、物資ごとに効果的かつ効率的な支援を検討する必要がある。また、GX、AI・半導体と同様、複数年度にまたがる計画等に基づき、財源を確保しながら積極的・計画的に実行すべきである。支援の手法については、補助金以外の手法としてツーステップローンも用意されているが、活用が進んでおらず、補助金に偏重している現

状が見て取れる。市場金利の上昇局面であり、事業者のメリットも高まる中、こういった金融支援の活用も進めていく必要もあると考えられる。

〔資料Ⅱ－８－１４ 参照〕

（２）中小企業

① 中小企業支援の理念と現状

中小企業は、我が国の事業者数の 99%超、従業者数の約 7 割を占める。日本経済が強さを取り戻し、持続的な成長を実現するために、中小企業の活力が不可欠である点は、論をまたない。〔資料Ⅱ－８－１５ 参照〕

中小企業に対する支援の在り方について、かつては中小企業の「経済的・社会的制約による不利の是正」、「生産性等の諸格差の是正」という社会政策の色を帯びていた。平成 11 年（1999 年）の中小企業基本法改正を経て、現在では、自主的な努力を前提とした「多様で活力ある成長」を図ることが基本理念とされるなど経済政策と位置づけられている¹⁴³。加えて、近年では、中小企業の企業規模拡大に向けた成長も、中小企業政策において重視されている¹⁴⁴。他方、中小企業の労働生産性や利益率の分布を見ると、分布上位の企業では生産性や利益率が大幅に向上してきた一方、生産性や利益率の低い中小企業が残存し、分布が拡大する中で、中央値の伸びは緩慢となっている。こうした状況を踏まえると、中小企業の新陳代謝を伴う形での「多様で活力ある成長」が実現しているとは言い難い状況にある。〔資料Ⅱ－８－１６ 参照〕

近年の中小企業対策費を振り返ると、コロナ禍において、令和 2 年度（2020 年度）に 27.7 兆円と未曾有の水準まで増加した後、令和 6 年度

¹⁴³ 「中小企業基本法」（昭和 38 年法律第 154 号）第 3 条では、「中小企業については、（中略）新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られなければならない。」との基本理念を定めている。

¹⁴⁴ 令和 3 年（2021 年）には、「中小企業等経営強化法」（平成 11 年法律第 18 号）が改正され、中小企業から中堅企業への成長途上にある企業群を「特定事業者」とし、新たな支援対象類型を追加している。

(2024 年度)においても約 7,600 億円と、コロナ禍前の平時の水準¹⁴⁵と比較して、依然として高い水準にとどまっている。特に、近年の特徴として、大規模投資や省力化投資に係る補助金を立て続けに拡充してきた。一方、コロナ禍前から続く補助金についても、見直しが行われないまま予算が高止まりしており、結果として、コロナ禍前と比べ、補助金の予算額・種類が膨張している点が挙げられる。〔資料Ⅱ－8－17 参照〕

② 中小企業が抱える課題と求められる支援策

中小企業の新陳代謝や生産性向上が進まない一因として、経営力・ガバナンスの課題がある。例えば、中小企業が価格転嫁を進め、賃上げや投資の原資を確保する上で、まずは、自社の原価構成など経営状況を分析することが基本となるが、小規模事業者を中心に、そもそも採算が可視化されていない企業が多い。また、中小企業では資本市場等を通じたガバナンスが効きにくく、前向きな投資等により資本コストを上回るリターンを追求するといった企業行動につながりにくい。こうした中、中小企業の総資産に占める現預金比率は、過去 20 年以上にわたり、大企業や中堅企業を上回るペースではほぼ一貫して上昇しており、資本効率も低迷している。こうした経営力・ガバナンスの課題が、中小企業が積極的な投資に踏み切れず、現状維持で十分との声にもつながっていると考えられる。このため、中小企業が適切なリスクテイクを行えるよう、事業環境の整備や経営・ガバナンスの高度化を促していく必要がある。〔資料Ⅱ－8－18 参照〕

中小企業の経営の高度化を促すためには、まずは、取引適正化・官公需も含めた価格転嫁対策の徹底により、サプライチェーン全体で適切な競争環境を整備することが重要であるが、価格転嫁率は未だに 5 割程度にとどまっており、「労務費の適切な転嫁のための価格交渉に関する指針」（以下「労務費転嫁交渉指針」という。）の認知度も 50%程度である¹⁴⁶。

¹⁴⁵ 平成 24 年度（2012 年度）から令和元年度（2019 年度）までは 3,800 億円台から 7,400 億円台までの間で推移（補正予算及び予備費を含むベース）。

¹⁴⁶ 「令和 6 年度価格転嫁円滑化の取組に関する特別調査（令和 6 年（2024 年）12 月）」（公正取引委員会）の結果、「労務費転嫁交渉指針」について、「知っていた」と回答した者の割合が全体の 48.8%であった。また、「労務費転嫁交渉指針」を知っていた者のうち、受注者の立場で、「労務費の上昇分として要請した額について、取引価格が引き上げられた」と回答した者の割合は

これまで、価格転嫁の状況等について受注側中小企業からの回答を点数化した企業リストを公表するなどの対応を講じてきているが、これに加えて、適切な価格転嫁交渉に応じることを補助金の申請要件とすることや、多重受注構造を踏まえた実態把握の徹底など、更なる対策強化が求められる。「労務費転嫁交渉指針」の周知浸透や、「中小企業・小規模事業者の賃金向上推進5か年計画」にある、官公需も含めた価格転嫁や取引の適正化、中小企業の生産性向上などに着実に取り組むことも必要である。

〔資料Ⅱ－8－19 参照〕

また、中小企業が事業の成長や生産性向上に取り組むよう、きめ細やかな経営指導・伴走支援が重要である。足もと、こうしたニーズは高まっており、各支援機関の体制強化を行うとともに、地方公共団体や地域の商工会議所・商工会、金融機関等の関係諸機関が連携した伴走支援のモデルを創出すべきである。事業の初期段階を含め、適時・適切な経営指導が行われることで、事業転換も含めた経営の高度化が期待できる。加えて、生産年齢人口の減少や経営者の高齢化が進む中、事業承継や M&A の環境を整備し、経営資源の有効活用による生産性の向上や、廃業を考えている事業者の事業譲渡等を支援していく必要がある¹⁴⁷。

中小企業の経営・ガバナンスの高度化を促す上では、金融手法の活用も有効である。例えば、成長投資にあたっての外部資金調達の活用は、単なる投資原資の確保に止まらず、株主を通じたガバナンスが効きにくい中小企業等にとっては、金融機関が計画策定に関与することによる投資内容の磨き上げや経営高度化、金利メカニズムによる経営の規律付け等のメリットも存在する。また、企業の成長段階に応じ、銀行借入だけでなく、株式発行や劣後ローン等も含め、多様な資金調達手段を活用することで、財務基盤を安定させながら新規事業等への長期的な取組を進めやすくな

51.8%となり、「労務費転嫁交渉指針」を知らなかった者の同割合の 38.9%よりも 12.9 ポイント高い結果であった。

¹⁴⁷ 事業承継・M&A に関する支援を行う「事業承継・引継ぎ支援センター」や、事業再生に関する支援を行う「中小企業活性化協議会」における令和6年度（2024年度）の相談件数は、いずれも増加している。現時点では、実際の第三者承継の成約件数や再生計画の策定件数の大幅な伸びには至っていないが、経営資源の有効活用・経営力強化を促す観点から、これらの支援は重要である。

ると考えられる¹⁴⁸。政府による中小企業支援においても、補助金に偏重することなく、官民で役割分担を行い、これらの金融手法も一層活用していくことが求められる。また、補助金による支援を行う場合でも、金融機関からの資金調達・経営支援を要件化するなどの工夫を講じ、中小企業のガバナンス強化や、中小企業がリスクマネーを調達しやすい市場の育成につなげていく必要がある。昨年、金融機関による事業の将来性に基づく融資を後押しする制度として、企業価値担保権を創設する「事業性融資の推進等に関する法律」（令和6年法律第52号）が成立し、来年から施行される予定でもあり、金融機関も事業性を評価する能力を高めていくことが重要である。〔資料Ⅱ－8－20 参照〕

③ 中小企業等向け補助金の課題

既述のとおり、コロナ禍以降、中小企業向け補助金の予算額・種類が大きく増加してきた。しかし、補助金による支援が常態化する中で、企業からは「補助金ありきの設備投資となっている」との声もある¹⁴⁹。過大な公的支援は、補助金依存の強まりやコスト意識の低下につながり、かえって生産性向上や新陳代謝を阻害するおそれもある。この点、先行研究において、コロナ禍での補助金がコロナ禍以前から経営難に陥っていた企業を温存し経済の停滞を招くリスクや、補助金による金銭的サポート自体は生産性等に有意な効果を持たない可能性を指摘する分析もある。また、会計検査院による令和6年度（2024年度）決算検査報告において、新型コロナウイルスによる企業への影響を緩和するために創設された中小企業等事業再構築補助金に関して、補助金が過大に交付されていた事例や、補助の対象とならない経費を補助対象事業費に含めていた事例などが指摘されている。今後、補助金の政策効果や要件の適切性等について不断の検証を行い、真に効果が認められるものに限定して補助金による支援を行うべきである。〔資料Ⅱ－8－21 参照〕

また、近年、既存の補助金を維持したまま、新たな補助金を立て続けに

¹⁴⁸ 日本政策金融公庫において、新規事業や省力化投資に取り組む中小企業等を対象に、資本金劣後ローンによる資金供給を行っている。

¹⁴⁹ 一方で、補助金は、一時的な雇用の維持には貢献したと考えられるという意見もあった。

創設してきた結果、予算額だけでなく、補助金の種類が大きく増加し、支援が複雑化している点も課題である。制度上、売上規模や経営課題に応じた一定の棲み分けが存在しているものの、類似した支援が複数の補助金で講じられている例も散見される¹⁵⁰。こうした補助金の乱立・複雑化は、過大な支援を招くおそれがあるだけでなく、中小企業にとっても、支援を理解しづらい事態をもたらしており、より効果的な補助金への重点化や制度の統合等により、重複を排除するなど簡素化を進めるべきである。また、補助金による支援を行う場合であっても、その実効性を確保するため、補助金の趣旨に合致した経営計画をしっかりと策定させる、あるいは、意欲的な賃上げに取り組んでいる企業に支援対象を限定する、といった措置を講じるべきである。〔資料Ⅱ－８－22 参照〕

近年、中堅企業¹⁵¹に対する補助金支援も急速に増加しているが、本来、中堅企業は中小企業より経営基盤が強固であり、労働生産性の水準や伸びも高いため、中小企業と同じ支援は正当化されず、支援は真に必要なものに限るべきである。中堅企業が認識する最大の経営課題は、経営の高度化等に向けた人材確保であることを踏まえれば、政府の支援も、人材マッチング等を通じた人材確保支援や、成長投資における金融手法の一段の活用など、補助金以外の政策手段に軸足を移していくべきである。〔資料Ⅱ－８－23 参照〕

¹⁵⁰ 例えば、「中小企業省力化投資補助金（カタログ型）」と「IT 導入補助金」は、いずれもカタログに掲載された省力化・生産性向上効果のある汎用製品を中小企業が選択して導入する補助金であり、前者はハードウェア（機械等）、後者はソフトウェア対象との区別があるが、別制度で支援する必要性が乏しく、省力化推進のためには一元的な支援が適切と思われる例も散見される。

¹⁵¹ 「産業競争力強化法」（平成 25 年法律第 98 号）において、常時使用する従業員数が 2,000 人以下の会社等（中小企業者を除く。）を「中堅企業者」と定義している。（資本金については、業種に応じ、（i）製造業その他（（ii）～（iv）以外の業種）は 3 億円超、（ii）卸売業は 1 億円超、（iii）サービス業・（iv）小売業は 5 千万円超であることが中堅企業者の要件。（ただし、従業員数が、（i）300 人以下、（ii）・（iii）100 人以下、（iv）50 人以下の場合は中小企業者に該当。））

9. デジタル

デジタル庁は、デジタル社会形成の司令塔として令和3年（2021年）9月に発足し、約4年が経過した。この間、国民生活の利便性向上、事業や地域の活性化、行政における効率化、社会全体のデジタル改革に取り組むとともに、政府の情報システム予算については、デジタル庁が各府省のシステムプロジェクトを一元的に監理することで、より効果的・効率的なものとなるよう、同庁への一括計上をはじめ、様々な取組が進められている。

デジタル庁設置から5年目を迎えた現在、改めて政府情報システム予算の動向を振り返り、課題を整理するとともに、予算の透明化・効率化に向けた取組を最大限に活用しながら、今後の予算編成に取り組んでいく必要がある。

その上で、国と地方公共団体を合わせた我が国公的部門の情報システムの全体最適の観点から、公的部門全体として実現すべき業務フローや情報技術の進歩を踏まえながら、そのために必要となる情報システムのあるべき姿を定めた長期計画の策定、システム投資における優先順位付けを図っていくことが適当である¹⁵²。

（1）政府のシステム予算におけるデジタル庁の役割

政府の情報システムの整備については、デジタル庁が一元的にプロジェクト監理を行うことがデジタル庁設置法に規定¹⁵³されており、予算要求から執行段階を通じて、プロジェクトの実施是非や効果指標の設定とその達成確保といった狙いの下にレビュー等¹⁵⁴を実施している。一般会

¹⁵² このような長期計画策定等においては、「政府に、より強力な司令塔機能が必要。」、「費用3割減などの一律的な目標ではなく、行政分野ごとにシステム化により得られる付加価値を明確にした上で、その付加価値や実現可能性の観点から、横断的に優先度を定め、順次システム化を進めていくことが望ましい。」との意見があった。

¹⁵³ 「デジタル庁設置法」（令和3年法律第36号）第4条第2項 デジタル庁は、（略）次に掲げる事務をつかさどる。

第17号 国の行政機関が行う情報システムの整備及び管理に関する行政各部の事業を統括し及び監理すること。

¹⁵⁴ デジタル庁によるプロジェクト監理は、予算要求時には、プロジェクトが実施するに値するかといった観点から必要性・緊急性・投資対効果について、執行段階では、効果の発現が着実にな

計に計上される政府のシステム予算は、同庁の統括監理の下で戦略的な整備を行う観点から、同庁に一括計上された上で、各府省に配分されて執行される仕組みとなっている。また、特別会計に計上されるものなど一括計上対象外のシステムについても、一括計上分と同様に、デジタル庁がプロジェクト管理を実施している。

そうした中でも、情報システム予算の総額は、各府省の業務において、システム化の必要性が一層高まる中で増加を続けている。デジタル庁一括計上分の情報システム予算は、同庁設立時は 5,502 億円¹⁵⁵であったが、現在では約 6,600 億円¹⁵⁶に達している。〔資料Ⅱ－9－1 参照〕

（２）情報システムの運用経費等の削減に向けた取組

政府は、現在、令和２年度（2020 年度）時点での政府情報システムの運用等経費及び整備経費のうちのシステム改修に係る経費（以下、「運用経費等」という。）の計約 5,400 億円を、５年後の令和７年度（2025 年度）に３割削減することを目指すと掲げている¹⁵⁷。本年６月にデジタル庁は令和５年度決算を基にした進捗状況を公表したが、他律的要因¹⁵⁸によるものを除く運用経費等は、令和２年度決算ベースから令和５年度決算ベースで８％減少にとどまっており、令和７年度決算における３割削減目標の達成には道半ばの状態にある。デジタル庁は運用経費等の削減を達成した情報システムにおける取組を分析しており、かかる成果を活かしながら、今後より情報システムの効率化や運用経費等の削減に努めていく必要がある。

他方、３割削減目標は取組開始時（令和２年度（2020 年度））の情報システムが対象となっており、新たに整備された情報システムにかかる運用経費等は含まれていない。また、他律的要因を含めた運用経費等の総額

されるよう進捗・効果の把握・改善の観点からレビューが実施される。各プロセスにおいて、必要に応じて課題の指摘を行うとともに、当該システム整備等の必要性が認められない等の場合には、予算要求を行わない等の措置をしている。

¹⁵⁵ 令和３年度補正予算と同４年度当初予算の合計。

¹⁵⁶ 令和６年度補正予算と同７年度当初予算の合計。

¹⁵⁷ 「デジタル・ガバメント実行計画」（令和元年（2019 年）12 月 20 日閣議決定）

¹⁵⁸ 他律的要因としては、「ソフトウェアのサポート終了」、「システムの並行稼働への対応」、「法令等への対応」、「セキュリティリスクへの対応」等がある。

についても対象外である。デジタル庁の公表においては、他律的要因を含めた運用経費等は4%の増加となっているほか、整備経費を含めた情報システム経費全体を見ると、令和2年度決算の約7,200億円から同5年度決算の約9,300億円まで3年間で約3割の大幅な増加となっている。

情報システムへの投資を進めて、国民の利便性向上、行政の効率化を進めていくことは必要であるが、それによる業務時間や人件費の抑制等の効果も踏まえた新たな整備事業の優先順位付けや、中期の投資計画を策定することなどにより、明確な見通しを示しつつ、情報システム予算の総額を抑制していくとともに、システム化による人員の抑制と業務量の削減による効果を定量化し、領域・組織ごとに具体的な目標を設定することで、新たな政策課題等に振り分けられる人的リソースを捻出すべきである。〔資料Ⅱ－9－2参照〕

（3）費用対効果分析によるシステム予算見直し・AI活用

昨年度より、政府の情報システムの個別の行政事業レビューシートが作成・公表され、その中で各情報システムのライフサイクルコストや、それを通じた費用対効果の分析が公表されるようになった。これは、情報システムにかかる事業の透明性を高めるとともに、（2）で述べたような情報システム予算総額の抑制や、優先順位を付けたシステム整備の実現に向けた重要な一歩と言える。

しかしながら、その費用対効果分析では情報システムの年間効果を、「利用者の利便性向上」、「将来のシステム経費の抑制、削減」、「行政の効率化」等に分類して測ることとなっているが、相当数の情報システムにおいて、その年間効果が全て「その他」に計上されているなど、分析に疑問が残るものが多く存在する。

今後さらに、情報システムの導入による効果発現箇所やその規模を精緻に測り、もって整備経費をはじめとする情報システム予算の優先順位付けに活かしていくことが重要ではないか。また、レビューシートについては、情報システムの分野に限らず、国民目線で見ても分かりやすいよう更なる工夫を行いつつ、またその活用として、省庁間の類似事業の抽出や効果の比較といった分析を行うことも効果的である。

特に、本年 9 月に「人工知能関連技術の研究開発及び活用の推進に関する法律」（令和 7 年法律第 53 号）が全面施行され、行政においても生成 AI の更なる活用が見込まれる。その効果は、各業務に要する時間の短縮や人員の抑制に表れるものと考えられる。そのため、生成 AI 事業の導入においては、かかる効果を着実に計測するとともに、それにより人件費総額の抑制に反映していくべきである。〔資料Ⅱ－9－3 参照〕

（４）地方公共団体情報システム標準化とガバメントクラウドの活用

地方公共団体の 20 の基幹業務¹⁵⁹にかかる情報システム（以下「地方公共団体情報システム」という。）は、原則的に令和 7 年度末（2025 年度末）までに、ガバメントクラウド上に構築された標準準拠システムへ移行できるよう取組を進めている。

この地方公共団体情報システム標準化の取組については、「地方公共団体情報システム標準化基本方針」¹⁶⁰により、運用経費等の 3 割削減を目指すとされてきたが、移行期限を目前とする中で、地方公共団体側から移行後の運用経費等が、移行前から相当程度増加するとの声があがっている¹⁶¹。

このような状況に対し、本年 6 月にデジタル庁は、運用経費等の低減に向けて、「自治体情報システムの標準化・ガバメントクラウド移行後の運用経費に係る総合的な対策について」を取りまとめている。まず、デジタル庁は強力な司令塔として、見積精査支援等の地方公共団体向けの伴走支援を、ベンダーやクラウドサービス提供事業者のロックインに留意しつつ、着実に実施すべきである。あわせて、地方公共団体ごとに抱えている課題を精査した上で、地方公共団体間のサポート体制構築など、課題に応じて支援を検討していく必要がある¹⁶²。その上で、同庁は、各支援策

¹⁵⁹ 20 業務とは、児童手当、子ども・子育て支援、住民基本台帳、戸籍の附票、印鑑登録、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、戸籍、就学、健康管理、児童扶養手当、生活保護、障害者福祉、介護保険、国民健康保険、後期高齢者医療、国民年金をいう。

¹⁶⁰ 令和 4 年（2022 年）10 月 7 日閣議決定。令和 5 年（2023 年）9 月、令和 6 年（2024 年）12 月に改訂。

¹⁶¹ 運用経費等増加の要因としては、構造的な要因（ベンダー等の事業者の需給ひっ迫等）、機能強化要因（サービスレベルの向上等）、外部要因（物価、賃金上昇、為替等）が挙げられている。

¹⁶² 地方公共団体向けの支援として、「デジタル化に対応するための人員確保・育成支援も検討し

による削減効果とともに将来的な運用経費等の精緻な見通しをつけていくべきである。その際、地方公共団体システム全体の効果的・効率的な運用にも目を配っていく必要がある。〔資料Ⅱ－９－４参照〕

ていく必要がある」との意見があった。また、「データ主権の確保とセキュリティ強化の観点から、機密性の高い情報から国産クラウドサービスの採用を進めていく必要がある」との意見があった。