

人口減少と不確実性の時代における  
国力の強化と財政運営

令和8年6月26日  
財政制度等審議会



# 人口減少と不確実性の時代における国力の強化と財政運営

令和8年6月26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、人口減少と不確実性の時代における国力の強化と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8年6月26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 ポストン・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 東京大学大学院法学政治学研究科教授

宮島 香澄 ジャーナリスト

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名誉顧問

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 | (株)かんぽ生命保険エグゼクティブ・フェロー<br>兼かんぽ経済研究所主席研究員 |
| 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   | 東京都立大学特任教授・武蔵野大学特任教授                     |
| 堀 真奈美   | 東海大学学長補佐・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8年6月26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	ジャーナリスト
[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
	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	(株)かんぽ生命保険エグゼクティブ・フェロー 兼かんぽ経済研究所主席研究員
	広瀬 道明	東京ガス(株)相談役
	福田 慎一	東京都立大学特任教授・武蔵野大学特任教授
	堀 真奈美	東海大学学長補佐・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

3月12日（木）	○ 令和8年度予算等
4月17日（金）	○ 財政総論 ○ 海外調査報告
4月23日（木）	○ 人口減少社会の中での総合的な国力の強化（財政各論Ⅰ） ○ 租税特別措置・補助金・基金見直しの取組
4月28日（火）	○ 持続可能な社会保障制度の構築（財政各論Ⅱ）
5月20日（水）	○ とりまとめに向けた審議
6月26日（金）	○ とりまとめに向けた審議



# 目 次

## I. 財政総論

1. デフレ型経済から供給制約経済への転換.....	1
2. 経済力の強化と「投資と賃上げの好循環」 .....	2
3. 人材希少社会における人材力の強化.....	4
4. 安全保障環境の変化と不確実性の高まり .....	5
5. 財政運営 .....	6
(1) 財政の現状等 .....	6
(2) 財政運営上の課題と財政資源の効率的な配分.....	9
(3) 不確実性の時代の財政運営 .....	13
(4) 財政運営目標の見直し .....	15

## II. 人口減少と不確実性の時代における総合的な国力の強化

1. 財政資源の効率的な配分（社会保障を除く。） .....	21
(1) 社会資本整備 .....	21
① 効果的かつ効率的な社会資本整備 .....	22
② 重点的かつ安定的な老朽化対策.....	26
③ 建設業における人手不足と生産性向上の必要性 .....	27
(2) 農業の生産性向上 .....	28
① 労働生産性の向上 .....	28
② 土地生産性の向上 .....	29
③ 米の生産コスト.....	30
(3) 地方財政の課題.....	30
① 地方行財政の効率化.....	30
② 地方財政の現状.....	31

③ 地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の是正...	32
(4) 文化施設の持続可能な運営の確保 .....	33
2. 人材力・経済力の強化 .....	35
(1) 高等教育分野 .....	36
(2) 医療・介護分野 .....	38
① 医療分野への人材配分及び専門人材の効率的活用...	39
② 小規模分散の医療提供体制からの転換 .....	40
③ 効率的な介護サービス提供体制の構築 .....	45
(3) 経済力の強化と成長戦略 .....	47
① 企業の分配構造・投資の在り方 .....	47
② 「新たな投資枠」の創設 .....	49
③ 中小企業分野 .....	51
④ 市場拡大と新たな需要の創出 .....	53
3. 防衛力の強化 .....	56
(1) 総合的な国力の強化 .....	56
(2) 今後の防衛力整備に当たっての視点 .....	57
① 人口減少下における防衛力整備の在り方 .....	57
② 有事を見据えた防衛調達・産業の在り方 .....	57
③ 防衛技術基盤の効果的・効率的な整備の在り方 .....	58
④ 自衛官の処遇改善 .....	59
Ⅲ. 社会保障	
1. 総論 .....	60
(1) 社会保障関係費の歳出水準の考え方 .....	61

(2)	令和8年度(2026年度)社会保障関係費の全体像.....	62
(3)	社会保障負担率と家計可処分所得 .....	63
2.	医療 .....	65
(1)	保険給付範囲の在り方の見直し .....	65
①	高齢者医療における患者自己負担の在り方 .....	65
②	特定疾病制度 .....	68
③	医療機関における窓口業務費用の保険給付外サービス 化.....	68
(2)	保険給付の効率的な提供 .....	69
①	効率的な医療提供体制の構築 .....	69
②	令和9年度(2027年度)薬価改定に向けて.....	72
③	保険者機能の在り方、保険料負担の公平化 .....	73
3.	介護 .....	81
(1)	高齢化・人口減少下での負担の公平化 .....	81
①	利用者負担の2割負担の範囲拡大 .....	81
②	ケアマネジメントの利用者負担と給付の在り方 .....	83
③	補足給付の見直し .....	83
④	老健施設等の多床室の室料負担の見直し.....	84
(2)	担い手の確保等.....	85
(3)	給付の効率化・適正化 .....	86
①	住宅型有料老人ホームにおける介護報酬の適正化...	86
②	インセンティブ交付金の在り方の見直し.....	87
③	介護保険事務の広域化・都道府県の役割強化.....	87
④	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.....	88
⑤	保険外サービスの活用 .....	89

4. 障害福祉 .....	90
(1) 障害福祉サービスの質の確保 .....	92
① グループホームに係る指定基準の在り方.....	92
② 総量規制の在り方 .....	93
③ 障害者就労支援の在り方.....	94
④ 不正請求への対応 .....	95
⑤ 障害福祉分野における不適切な勧誘への対応.....	95
(2) 障害福祉分野の職員の処遇改善.....	96
(参 考)	
1. 概要 .....	99
2. 参考資料 .....	105

## I. 財政総論

### 1. デフレ型経済から供給制約経済への転換

我が国経済は、長期にわたり続いたデフレから脱し、需要不足の状態から構造的な転換が進行している。コロナ禍以降、経済の回復が継続し、名目 GDP は令和 8 年度（2026 年度）に 700 兆円に迫る見通しとなり、実質 GDP も堅調に推移している。GDP ギャップは、日本銀行の推計では、令和 7 年（2025 年）10-12 月期+0.65%と 16 四半期連続でプラスとなり、内閣府の推計でも令和 8 年（2026 年）1-3 月期（2 次速報）は+0.5%と 6 四半期連続のプラスとなっている。こうした動きは、我が国経済が、需給が引き締まる中で供給面の制約に直面する段階に移行しつつあることを示唆している。〔資料 I-1-1、2 参照〕

このような需給構造の変化は、如実に物価動向にも表れている。消費者物価上昇率は令和 4 年（2022 年）以降概ね 2%を超える水準で推移してきた。令和 5 年（2023 年）には約 30 年ぶりに 3%を超え、インフレの状態となっている。エネルギーや輸入物価の上昇に端を発した物価上昇は、足もとではサービス分野にも広がりを見せており、日本銀行は、基調的な物価上昇率は 2%に近づいていると評価している<sup>1</sup>。

足もとでは中東情勢が緊迫化し、インフレ期待が更に高まる中、世界的に金利が上昇傾向にある<sup>2</sup>。過去、当審議会が将来のリスクとして指摘してきた物価や金利の上昇などが現実のものとして顕在化してきており、今後の物価・経済の動向にはより一層注視していく必要がある。

〔資料 I-1-3 参照〕

こうした中、我が国経済を持続的に成長させるためには実質賃金の継続的な上昇が不可欠である。企業収益の改善や労働需給の引き締まりを背景に、ベースアップを含む賃上げの動きが継続しているが、名目賃金

---

<sup>1</sup> 「基調的な物価上昇率の概念と捉え方」（日本銀行（令和 8 年（2026 年）3 月））

<sup>2</sup> 6 月 18 日、米国及びイラン双方が覚書に署名し、戦闘の終結が宣言された。まずは、全ての当事者による覚書の適切かつ着実な履行を通じ、ホルムズ海峡における自由で安全な航行が速やかに再開することが重要であり、イランの核問題等についても、今後、米イラン間の更なる交渉を通じて最終的な合意が一日も早く実現することが期待される。

の上昇が物価上昇に十分に追い付いておらず、実質賃金はなお力強さを欠く状況が続いている。足もとでは令和8年（2026年）1月から実質賃金がプラスに転じたものの<sup>3</sup>、実質賃金の上昇が定着したか否かは、依然として予断を許さない状況にある。

需給が引き締まり、物価上昇が持続する局面においては、これに見合う賃金の上昇が伴わなければ、家計の購買力は損なわれ、持続的な成長には結びつかない。物価動向に十分に配慮しつつ、実質賃金の継続的な上昇に向けた政策対応が求められる。

## 2. 経済力の強化と「投資と賃上げの好循環」

分配面への目配りが必要なことは、足もとの課題であるのみならず、我が国の経済力の強化に直結する構造的な課題である。

我が国の潜在成長率に着目すると、1980年代に4%を上回っていた水準から近年は1%を下回る水準へと低下しており、諸外国と比べても見劣りする状況にある。

労働面では、2010年代には労働投入量の減少を女性・高齢者の就労拡大によって補ってきた。足もとでは就業者数の増加ペースが鈍化し、労働投入量は減少傾向にある。一方で、全産業ベースで見れば、過去30年にわたり、労働生産性は主要先進国と比較しても遜色のない伸びとなっている。

資本面に目を向けると、バブル崩壊後の調整やリスク回避的行動等により、資本投入量は急激に落ち込むこととなった。2000年代半ばに企業の“3つの過剰”（債務、設備、雇用）は概ね解消したものの、その後も人口減少を背景とした国内市場の成長期待の低下に伴い、海外投資やM&Aが拡大する一方で、国内投資は伸び悩んできた。それが更なる国内市場の縮小や賃金の抑制へとつながる形で、ダウンサイドスパイラル

---

<sup>3</sup> 厚生労働省の毎月勤労統計調査の令和8年（2026年）4月分結果速報（令和8年（2026年）6月5日公表）では、令和7年（2025年）12月は▲0.1%、令和8年（2026年）1月は+0.7%、2月は+2.0%、3月は+1.4%、4月は+1.9%（速報値）。なお、実質賃金は、名目賃金指数（現金給与総額）を消費者物価指数（総合）で除して算出しており、持家の帰属家賃を除いて実質化されている。

に陥っていたと考えられる。経済力を強化し、「強い経済」を実現するためには、官民挙げて国内における「未来への投資」を抜本的に強化する必要がある<sup>4</sup>。

また、我が国経済の特徴の一つとして、過去 30 年にわたり実質賃金が横ばいで推移してきたことが挙げられる。改めて 1 人当たり実質賃金の寄与度分解を見ると、我が国では、時間当たり実質労働生産性の 1 人当たり実質賃金への寄与は英独仏並みである一方、労働分配要因等<sup>5</sup>が 1 人当たり実質賃金を押し下げている影響が大きい。「デフレーターギャップ要因」もマイナスに寄与しており、輸入価格上昇が輸出価格に転嫁できず、交易条件が悪化してきたことを示している。我が国では、家計が直面する輸入価格が上昇する一方で賃金が抑制されてきた結果、家計の購買力が伸び悩む一方で、企業による輸出価格への十分な転嫁も進まなかった可能性がある<sup>6</sup>。こうした中、交易条件悪化のコストを家計が負担してきた面があることに留意する必要がある<sup>7</sup>。〔資料 I - 2 - 1 ~ 3 参照〕

このように、労働生産性の向上にもかかわらず、それが賃金として十分に還元されてこなかった点に、我が国のマクロで見た分配構造の課題がある。賃金の停滞は消費の低迷を通じて国内需要の拡大を制約し、結果として国内投資の機会をも制約してきたと考えられる。

我が国の経済力を強化し、「強い経済」を実現していくためには、国内投資を着実に拡大し、未来への投資不足の流れを断ち切ることとあわせ、企業収益や投資の成果を賃金として適切に還元し、消費の拡大を通じて更なる投資につなげていく「投資と賃上げの好循環」を確立していくことが重要である。

---

<sup>4</sup> 労働や資本の残余となる TFP（全要素生産性）についても、イノベーションの創出等を通じて伸ばしていく取組が求められる。

<sup>5</sup> 労働分配要因とは労働分配率の低下のことである。また、労働分配要因に次いで、労働時間要因が 1 人当たり実質賃金を押し下げている。

<sup>6</sup> 欧州の資源輸入国では、労働生産性の伸びに応じて実質賃金が上昇している。

<sup>7</sup> 昨年 12 月の建議でも記載したとおり、財政政策は外国為替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、国民の生活水準に影響を及ぼすことが指摘されている。

### 3. 人材希少社会における人材力の強化

我が国の労働供給制約は今後一層顕在化していくと見込まれる中、人材という限りある資源の配分や活用の在り方を見直していくことは喫緊の課題である。

我が国の総人口は平成 20 年（2008 年）をピークに減少してきた。それに先んじて、生産年齢人口は、平成 7 年（1995 年）をピークとして総人口を上回るペースで減少しており、令和 2 年（2020 年）の 7,509 万人から令和 32 年（2050 年）には 5,540 万人へと、30 年間で実に 3 割近い減少となる見通しである。こうした状況は、我が国が「人材希少社会」に移行しつつあることを示しており、既に人材力の強化が成長力を左右する段階に入っていることを認識する必要がある。いかに希少な人材を高い付加価値を生み出す分野に重点的に配置し、その能力を最大限に引き出せるかが、経済全体の生産性を左右するのである。〔資料 I - 3 - 1 参照〕

とりわけ近年は、AI の社会実装を前提として社会・産業構造そのものを再設計する AI トランスフォーメーション（AX）の進展の重要性が高まっている。単なる業務効率化にとどまらず、限られた人材でより高い付加価値を生み出すことを可能とするものであり、人材希少社会における労働供給制約を克服する上で基盤的な役割を果たし得るものと考えられる。

これまでの我が国経済を産業別（ミクロ）に切り分けて振り返ると、実質付加価値額の増加に大きく寄与してきたのは「製造業」と、医療・介護等を含む「保健衛生・社会事業」である。製造業では、労働投入量は減少する中、労働生産性が大きく上昇した。一方、医療・介護産業では、この 30 年間で労働投入量が急拡大し、就業者数で見ると 2.8 倍の増加であり、全産業中最大の伸びとなった。就業者総数に占める割合も、約 5%（約 19 人に 1 人）から約 14%（約 7 人に 1 人）に上昇している。こうした中で、医療・介護産業における労働生産性の伸びは相対的に低いものとなっている。

生産年齢人口が急速に減少し、労働供給制約が強まる人材希少社会にあっては、こうした人材配分の偏りをできる限り是正し、サービス需要の増大や地域の実情にも配慮しつつ、労働生産性の向上と人材配分の適正化を一体の課題として進めていく必要がある。限られた人材について、その労働生産性の向上に応じた賃金が支払われることを前提に、分野間の移動により成長分野への集約を図ることが求められる。あわせて同一分野内においても事業の再編・集約や事業主体間の連携・協働を通じて付加価値創出力を高め、より効率的に活用される構造への転換が必要である。

特に、医療・介護分野を含め労働生産性と人材投入の関係に乖離が見られる分野については、こうした資源配分の効率的な活用とあわせてデジタル技術や AI の活用等により業務の効率化や高度化を進めることが「強い経済」の実現へとつながる。より少ない労働投入量でサービスの質の確保と高い付加価値を生み出すことを可能とし、効率的で持続可能な産業構造へと転換していくことが不可欠である。〔資料 I - 3 - 2 参照〕

#### 4. 安全保障環境の変化と不確実性の高まり

近年、我が国を取り巻く安全保障環境は厳しさを増しており、自由で開かれた安定的な国際秩序が大きく揺らぐ中<sup>8</sup>、政治・経済の不確実性が高まっている。地政学的な緊張の高まりは、エネルギー供給や資源価格、サプライチェーンを通じて、経済活動や国民生活に直接的な影響を及ぼしており、経済と安全保障の結び付きは一段と強まっている。資源の多くを海外に依存する我が国にとって、経済安全保障の確保は経済運営の中核的な課題である。

ロシアによるウクライナ侵略や中東情勢の緊迫化はこうした構造的な緊張が顕在化した事例である。ロシアによるウクライナ侵略当初には、資源価格の上昇が輸入物価を通じて国内物価へと波及し、企業活動や家

---

<sup>8</sup> 例えば、米国による一連の関税措置及びその後の対抗措置の応酬は、戦後、国際社会が築き上げてきた自由貿易体制を揺るがしかねない。

計に広く影響を及ぼした<sup>9</sup>。足もとの中東情勢の緊迫化については、エネルギー供給や関連物資の確保を巡り、政府による安定供給要請や代替調達の確保、価格高騰への対応が進められているが、今後の物価・経済に与える影響を注視していく必要がある<sup>10</sup>。

既に先端技術覇権を巡る競争の激化や、特定国・地域への依存の見直しを背景としたサプライチェーンの再編は、平時においても進行しており、企業の投資判断や生産体制の前提そのものを変化させている。一旦有事が生じれば、エネルギー供給、物価、物流に連鎖し、その影響は広範かつ長期に及ぶ。特に資源の多くを海外に依存する我が国においては、経済活動や国民生活により大きな影響を及ぼすこととなる。平時に進行する構造変化と有事における急激な影響が重なり合い、経済社会を取り巻く不確実性は一層高まっている。〔資料 I - 4 - 1 ~ 3 参照〕

このような状況の下、経済社会の安定的な運営を支えるためには、重要物資の安定確保、サプライチェーンの強靱化、先端技術の確保・育成等について強化し、平時から継続して取り組むべきことは論を俟たない。また、経済社会は、こうした不確実性を前提として、将来の見通しが振れ得る中にあっても対応可能な形で設計していくべきであり、それが政策運営の出発点となる。

## 5. 財政運営

### (1) 財政の現状等

これまで論じたような構造変化の下、財政運営の在り方は、需要喚起に偏ることなく、官民挙げての危機管理投資・成長投資の強化、供給制

---

<sup>9</sup> 月例経済報告等に関する関係閣僚会議資料（令和8年（2026年）3月27日）によれば、令和4年（2022年）の交易損失は、令和2年（2020年）対比で、令和3年（2021年）の▲6.8兆円から▲17.6兆円と大きく悪化し、所得の海外流出によって国民所得が押し下げられたとされる。

<sup>10</sup> 企業間の取引慣行の適正化により、従来よりも価格転嫁がしやすくなっており、ロシアによるウクライナ侵略の際よりも国内物価への価格転嫁のスピードが速い可能性がある、との意見があった。また、中東情勢が緊迫化する中ではあるが、これまでの賃金と物価の好循環を通じた経済再生の動きを止めることなく、強い経済の実現に向けて、政策を進めるべき、との意見があった。

約の緩和や資源配分の適正化・高度化に資するとともに、我が国を取り巻く不確実性の高まりに適応していかなければならない。

足もとの財政状況を見ると、内閣府が令和8年（2026年）1月22日に公表した「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、国・地方の公債等残高対GDP比は、令和6年度（2024年度）から令和8年度（2026年度）にかけて、成長率の範囲内に公債等残高の伸びを抑制することで着実に低下する見通しが示されている。また、国・地方のプライマリーバランス対GDP比は、コロナ禍で赤字が大きく拡大した後、赤字幅は徐々に縮小し、令和8年度（2026年度）には、プライマリーバランス目標を掲げた平成13年度（2001年度）以降で最も改善し、歳入と歳出が概ねバランスした姿を実現する見込みである<sup>11</sup>。〔資料I-5-1参照〕

他方、足もとの債務残高対GDP比の低下には、プライマリーバランス赤字幅の縮小以外に、低金利環境下で発行した国債が残存する中で、名目実効金利を名目成長率が上回る状態が続いたことも寄与しており、しかもこの名目成長率は物価上昇によるデフレーター上昇の影響もあることに留意が必要である。

金利動向については、国内の堅調な経済・物価動向を背景に、日銀による利上げや国債買入れ縮小が進められる中で、国債金利が上昇傾向で推移している。令和8年度の国の一般会計当初予算における利払費は、前年度から2.5兆円増加して13.0兆円となった。財務省は、毎年、後年度影響試算におけるストレステストとして金利変化時の利払費を試算している。長期金利の上昇により、令和7年度予算に係る同試算<sup>12</sup>における「金利1%上振れ」時の利払費水準に既に達していることが見て取れ、金利上昇リスクが顕在化しつつある。〔資料I-5-2参照〕

加えて、令和8年度当初予算における利払費の積算金利を定める前提とした水準以上に金利が上昇し、日本国債の10年金利は約30年ぶりの

---

<sup>11</sup> 令和8年（2026年）1月22日の中長期試算には、令和8年度補正予算は織り込まれていない。

<sup>12</sup> 「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））

歴史的な水準となっているほか、超長期債の 30 年金利は発行以来最高水準に達している。〔資料 I - 5 - 3 参照〕

国債残高の平均年限が相対的に長い我が国では、足もとの利払費対 GDP 比は諸外国と比べてなお低水準にある<sup>13</sup>。しかし、金利上昇の影響は時間の経過とともに着実に利払費に反映され、財政運営上の選択肢を狭めてしまう。金利上昇が財政に与える影響の度合いは、債務残高対 GDP 比が高いほど大きくなる<sup>14</sup>、債務残高対 GDP 比が依然として高水準の我が国において、金利の上昇は、利払費の上昇を通じて財政上のリスクを高めることとなる。また、今後、仮に市場金利が低下した場合であっても、利払費が実際に減少するまでには、国債の借換えを通じて一定の時間を要する<sup>15</sup>。今後とも、成長率を高め、あわせて金利動向に目配りすることで、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げ、財政の持続可能性を確保していくことが重要である。〔資料 I - 5 - 4 ~ 6 参照〕

なお、利払費の動向を評価するに当たっては、政府が受け取る受取利子を控除した純利払費に着目する見方もある。財政の現状については様々な指標を見ながら多角的に分析することが重要であるが、純利払費の受取利子の中には、その用途が制度的に制約され、政府の裁量によりその全部又は一部を他の政策的経費に振り向けることが困難な性格のものが含まれる<sup>16</sup>。こうした受取利子全てを一律に控除して評価することになれば、金利上昇が財政に及ぼす影響を過小に見積もるおそれがあることに留意が必要である。

また、金利リスクを議論するに当たっては、国債の需給関係を踏まえなければならない。我が国はこれまでのところ、入札発行を通じた資金

---

<sup>13</sup> 例えば、米国においては、残存 5 年以下の国債残高が占める割合が高く、借換えの頻度が比較的高いことから、足もとの利払費が急激に増加している。

<sup>14</sup> 令和 8 年度（当初ベース）の借換え債を含めた国債発行総額は、約 180.7 兆円である。

<sup>15</sup> 我が国では国債を主として（中期年限以上の）固定金利方式で発行していることを背景とする。

<sup>16</sup> 例えば、年金積立金については、法令上、その利子収入等も含めて、将来の年金給付に充当することとなっている。実際、5 年に一度の年金財政検証において、制度改正に向けて参照する所得代替率は、利子収入等を反映した上で計算されている。なおその上で、直近の財政検証では、足もとの所得代替率は前回検証時よりも低下している。

調達に支障は生じていないが、今後の需給環境の変化を注視する必要がある。

その変化の一つが日本銀行の国債買入れである。近年では、日本銀行が国債の買入れ縮小を進めている。令和6年（2024年）7月に決定された「長期国債買入れの減額計画」では、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）減少する見通しが示された。令和7年（2025年）6月には、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が示され、令和8年（2026年）6月には、令和9年（2027年）4月以降は月間2兆円程度の買入れを行うことを決定した上で、令和12年（2030年）3月までにおおよそ36～39%（令和6年（2024年）6月比）減少するとの見通しが示された。

民間シンクタンクによる一定の仮定に基づく試算では、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見込まれている。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、金融規制等を踏まえ約100～300兆円弱程度とされており、日本銀行保有国債の減少分の一部にとどまる可能性が示唆されている。

〔資料 I - 5 - 7 参照〕

## （2）財政運営上の課題と財政資源の効率的な配分

政府は、「強い経済」を実現するため、危機管理投資・成長投資を強化するとともに、民間事業者や地方自治体の取組を後押しするため、政府予算の予見可能性を確保する観点から、毎年度補正予算が組まれることを前提とした予算編成と決別し、可能な限り当初予算で措置するなど、予算編成の在り方を抜本的に見直すこととしている<sup>17</sup>。高市内閣総理大臣は、経済財政諮問会議において、補正予算は緊要性の高いものに限定する一方、恒常的な施策については、原則、当初予算で措置すると述べ、「補正予算依存」から脱却する方針を明確に示している<sup>18</sup>。

<sup>17</sup> 高市内閣総理大臣による施政方針演説（令和8年（2026年）2月20日）

<sup>18</sup> 経済財政諮問会議（令和8年（2026年）4月13日）における高市内閣総理大臣の発言

経済力の強化の観点から、恒常的な施策は原則として当初予算で措置することを通じて予算の予見可能性を高めることは、官民連携による中長期の投資判断を支える基盤となるものである。特に、危機管理投資や成長投資といった分野においては、政策の継続性と財政措置の見通しの明確化が民間投資の呼び水として機能し、民間のリスクテイクを促すことで、国内投資の持続的拡大に資する。

また、当審議会は、補正予算について、本来当初予算に計上されるべき施策が安易に計上されることが常態化しているとの問題点をかねて指摘し、コロナ禍における累次の補正予算を背景に、「例外からの脱却」、「歳出構造の平時化」を求めてきた。

こうした観点から、政府が進める予算編成改革は、我々の従来からの課題認識と軌を一にするものであり、予算編成過程においてその実効性が具体的に確保されることを期待したい<sup>19</sup>。

具体的には、政府は17の戦略分野における危機管理投資や成長投資、8の分野横断的課題への対応を通じて、国内投資を徹底的にてこ入れする成長戦略を策定することとしている<sup>20</sup>。当審議会としては、成長力強化のため、対象領域、課題等を、総花的にすることなく、戦略的に絞り込んだ上で、目標・道筋・政策手段を明確にすることを求めたい<sup>21</sup>。〔資料Ⅰ－5－8参照〕

こうした危機管理投資、成長投資については、通常歳出と別に、「新たな投資枠」<sup>22</sup>の創設が予定されている。政府は、これまでも、例えば「GX 経済移行債」を活用した10年間の先行投資支援や、「AI・半導体産業基盤強化フレーム」における7年間の公的支援など、特別会計にお

---

<sup>19</sup> 補正予算を当初予算に計上するにあたっては、財政規律を弛緩させず、メリハリのある予算とする観点から、これまでどおり厳格な査定を前提とすべき、との意見があった。

<sup>20</sup> 日本成長戦略会議において、17の戦略分野及び8の分野横断的課題への対応等についての議論が行われている。同会議は、内閣総理大臣を議長とし、内閣官房長官、日本成長戦略担当大臣が副議長、内閣府特命担当大臣（経済安全保障）、財務大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、防衛大臣その他内閣総理大臣が指名する国務大臣及び内閣総理大臣が指名する有識者を構成員としており、17の戦略分野及び8の分野横断的課題毎に担当大臣が決められている。

<sup>21</sup> 成長投資を行うにあたっては、リスク・リターンを計測する主体や方法の明確化、投資を中止する判断基準やリスク管理の仕組みの明確化等を行うべき、との意見があった。また、危機管理投資については、リターンの蓋然性がある程度高いところに集中的に行うべき、との意見もあった。

<sup>22</sup> 「新たな投資枠」とは、「強く豊かな日本」投資枠をいう。

いて管理しつつ、必要な財源を確保しながら、償還財源の裏付けのあるつなぎ国債の発行などにより複数年度にわたる予算措置を行っている。その上で、その経費及び財源については、債務残高対 GDP 比やプライマリーバランスの指標との関係においても、別枠で管理してきた。これらの取組は、財政規律を保ちつつ、多年度にわたる政府投資のコミットメント・事業の進捗管理を通じて民間事業者の予見可能性を高め、民間投資を促進する効果を高める。〔資料 I - 5 - 9、10 参照〕

昨年<sup>23</sup>の総合経済対策<sup>23</sup>で示されているとおり、「新たな投資枠」のうち、経済安全保障上特に重要な分野の投資等については、複数年度で財源を確保した上で、こうした既往の投資枠の取組との関係を整理しつつ、その取組を更に拡充していくことがまず考えられる。

同時に、「新たな投資枠」の創設に当たっては、全体としての債務残高対 GDP 比の安定的低下を目指す財政規律との整合性を確保することが求められる。財政全体を見渡せば、賃金・物価への的確な対応、国債利払費の上昇、「給付付き税額控除」の導入やそれまでの「つなぎ」としての「食料品の消費税率ゼロ」といった措置、さらには「国家安全保障戦略」をはじめとするいわゆる三文書（以下「三文書」という。）の改定に基づく防衛力の強化など、多様な財政需要が同時に存在している点も踏まえて、予算編成改革を進める必要がある。〔資料 I - 5 - 11～13 参照〕

金利上昇局面に移行する中、人材や資本と同様に財政資源もまた制約の下にあることを意識しなければならない。「責任ある積極財政」の考え方の下、多様な政策課題に対応していくに当たっては、個々の政策の必要性を前提としつつも、限られた財政資源をいかなる分野に優先的に配分するかという観点から、より厳格な選択と集中が不可欠である。

国の一般会計の予算構造を見ると、社会保障関係費のウエイトは拡大基調にある。その背景には高齢化の進展もあってはいえ、社会保険料方式を基本としながらも公費への依存が高まったことで財政運営全体の制約を増大させてきた側面は看過できない。加えて、保険料についても、

---

<sup>23</sup> 「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）

給付費の伸びが雇用者報酬の伸びを上回る状況が続き、保険料率が長期的に上昇してきた結果、現役世代の可処分所得が圧迫され、現役世代からの制度への納得感を損なってきた。

このように、公費・保険料の双方において制約が顕在化している以上、社会保障制度については、持続可能性の観点から、給付と負担の在り方を改めて問い直していく必要がある<sup>24</sup>。その上で、人口減少の進行や経済社会の構造変化を踏まえれば、これまでの財政資源の配分の在り方を所与とするのではなく、非社会保障分野の課題の重要性が増していることに留意しつつ、社会保障・非社会保障の相互の優先順位の在り方も含めた見直しの検討が求められる。社会保障制度改革とあわせて、限られた財政資源をより有効な政策に振り向けていく、いわゆるワイズスペンディングを徹底していく必要がある。

とりわけ、人口減少が進む中においては、経済社会全体としてその変化に適応していくとともに、社会保障・非社会保障を通じて、人材力・経済力を含めた総合的な国力の強化につなげていく視点が重要となる<sup>25</sup>。〔資料 I - 5 - 14~16 参照〕

人材をはじめとする資源の配分とその活用の在り方が成長力を左右する構造にあることから、各分野における付加価値創出力や資源の活用状況を踏まえ、既存ストックの最大活用や集約化・高度化といった横断的視点に立って、より効率的かつ効果的な資源配分を徹底していくべきである。

こうした観点からの具体的対応については、次章において分野別に詳述するが、その際、「租税特別措置・補助金の見直し」にも不断に取り組むべきである。この見直しは、効果が乏しい施策から効果の高い施策への重点化を進めていくための新たな取組であり、先般改正された特例

---

<sup>24</sup> 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。

<sup>25</sup> 高市内閣総理大臣は、令和 8 年（2026 年）2 月 20 日の施政方針演説において、「日本と日本人の底力を活かし、力強い経済政策と力強い外交・安全保障政策を推し進めるべく、広範な政策を本格的に起動させます。外交力、防衛力、経済力、技術力、情報力、そして人材力。日本の総合的な国力を徹底的に強くしていく。そのために、これまでの政策の在り方を根本的に転換してまいります。」と述べている。

公債法<sup>26</sup>でも、歳出改革、社会保障制度改革を含む行財政改革の一環として取り組むこととされた。3万7千件に及ぶ国民からの提案募集の結果も踏まえ、補助金や基金事業について、効果検証の強化、政策目的と手段の精査、透明性・効率性の向上等に取り組むとともに、この取組を一過性のものとせず、歳出改革として補助金・基金の在り方の見直しにつなげ、国民への説明責任を果たしていくべきである。

「租税特別措置・補助金見直し」の取組を含め、政策実施後の成果を測定し、必要に応じて修正するなど、より良い政策へと更新していく予算編成サイクルを回すことが重要であり、その中核として、EBPM（証拠に基づく政策立案）の活用をより一層推進していくべきである。〔資料 I - 5 - 17~19 参照〕

### （3）不確実性の時代の財政運営

我が国経済は、これまで論じてきたように、地政学的な緊張の高まりやサプライチェーンの再編、金融環境の変化等を背景として、将来の見通しの振れが大きい不確実性の下に置かれている。こうした不確実性は経済社会の前提として見るべきものであり、財政運営においても、これを所与として対応していくことが不可欠である。

具体的には、有事の発生に際して機動的な対応を可能とする観点から、平時から一定の財政余力を確保しておくことが重要である。

前回の三文書の改定の議論においては、我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増す中、海外依存度が高いことを踏まえ、有事の際にはエネルギー等の資源や防衛装備品等の確保に伴う財政需要の大幅な拡大が想定されること、その対応には国際的な市場の信認を維持し、必要な資金を調達する財政余力が極めて重要であることが指摘された<sup>27</sup>。〔資料 I - 5 - 20 参照〕

さらに、我が国は、自然災害が頻発する国土条件にある。過去においては、リーマンショック、東日本大震災、新型コロナウイルスといった

---

<sup>26</sup> 「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律の一部を改正する法律」（令和8年法律第13号）

<sup>27</sup> 「国家安全保障戦略」（令和4年（2022年）12月16日閣議決定）

経済・社会上の有事が一定の頻度で発生し、その都度、機動的な財政政策が講じられ、債務残高対 GDP 比は非連続的に増加してきた。〔資料 I - 5 - 21、22 参照〕

このように多様なリスクが重層的に存在し、また、債務残高対 GDP 比の高い我が国においては、財政運営においてリスクマネジメントの視点が不可欠である。不確実性の時代においては、有事への対応余力を確保する観点から、平時から債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げるとともに、将来の経済・社会の変動に耐え得る財政構造を構築していく必要がある<sup>28</sup>。

その前提として、債務残高対 GDP 比について、市場の信認に足る、説明可能で信頼できる中期経路を示すことが重要である。とりわけ、債務残高対 GDP 比が高い水準にある我が国にあっては、財政は金利と成長率の関係に大きく左右される構造にある。したがって、これらの前提の変化が財政指標に与える影響を十分に見極める必要がある。

中長期試算では、過去の低金利も相俟って成長率が実効金利<sup>29</sup>を上回る期間が当面続くことが見込まれている。他方で、過去の金利と成長率の関係を見ると、昭和 55 年度（1980 年度）からの約 45 年間で、実効金利が名目成長率を上回る期間の方が長く<sup>30</sup>、成長率と金利の関係には大きな不確実性が伴う。成長率が実効金利を上回る期間の幅や、乖離の程度についても、将来にわたり見通し難い要素を含んでいる。〔資料 I - 5 - 23 参照〕

この点、内閣府の中長期試算は、一定の経済前提の下で財政指標の将来推計を示すものであるが、金利や成長率の前提の置き方によって債務残高対 GDP 比の推移は大きく変わり得る。実際、過去の試算において

---

<sup>28</sup> 将来の経済・社会のあるべき理想像（又は避けるべき状況）をイメージし、将来世代の視点で現在の財政運営をバックキャストで構想する「フューチャー・デザイン」の活用についての意見があった。

<sup>29</sup> 国・地方の利払費の公債等残高（前年度）に対する割合。

<sup>30</sup> 実効金利が名目成長率を上回った期間は、昭和 56 年度（1981 年度）～昭和 62 年度（1987 年度）、平成 3 年度（1991 年度）～平成 21 年度（2009 年度）、平成 23 年度（2011 年度）、平成 24 年度（2012 年度）、平成 28 年度（2016 年度）、平成 30 年度（2018 年度）～令和 2 年度（2020 年度）の 32 年間。

は、前提と実績との間に乖離が生じており、単一の前提に基づく見通し  
のみに依拠することには限界がある。〔資料 I - 5 - 24、25 参照〕

したがって、財政運営に対する市場の信頼性を高める観点からは、中  
長期試算において堅実な経済前提を置くことを基本としつつ、成長投資  
の強化に伴う潜在成長率の向上に関する複数のシナリオ、金利や政策効  
果の不確実性を織り込んだ多面的な分析を行い、財政の持続可能性を検  
証していくことが重要である。

こうした課題を踏まえ、経済財政諮問会議等においては、確率的債務  
持続可能性分析（SDSA）の考え方を参考にしつつ、財政指標の持続可  
能性確認に資する分析や検証の在り方について検討を進めることとされ  
ている。SDSA は、成長率や金利等の不確実性を確率分布として捉え、  
債務の持続可能性を評価する手法であり、不確実性の下における財政運  
営の判断に資するものである<sup>31</sup>。〔資料 I - 5 - 26〕

中長期試算を基礎としつつ、こうした分析手法を取り入れ、将来の振  
れを含めた財政の姿を丁寧に示していくことにより、市場や国民に対す  
る説明責任を果たすとともに、財政運営の信頼性を一層高めていくこと  
が求められる。また、諸外国では独立財政機関等が推計の客観性を担保  
しており、我が国においても、財政運営の信頼性を確保し、市場からの  
信認を維持する観点から、諸外国のこうした取組を参考にしつつ、第三  
者的レビューや独立的な検証機能の在り方を検討すべきである。

#### （４）財政運営目標の見直し

政府は、財政運営の目標として、債務残高対 GDP 比を安定的に低下  
させていくことを中核と位置付けるとし、プライマリーバランスについ  
ては、債務残高対 GDP 比の低下に向けて確認することとし、その安定的  
の低下の中で複数年で管理をしていく方針である<sup>32</sup>。

---

<sup>31</sup> 諸外国では、イギリスの予算責任庁など、G7 の半数が SDSA を実施しているほか、経済財政  
諮問会議（令和 8 年（2026 年）5 月 11 日）の有識者議員提出資料においても、チリや欧州委  
員会の取組が紹介されている。

<sup>32</sup> 経済財政諮問会議（令和 8 年（2026 年）4 月 13 日）における高市内閣総理大臣の発言

我が国の財政目標の変遷を見ると、骨太方針 2001<sup>33</sup>において初めて国・地方のプライマリーバランス黒字化が財政健全化目標として掲げられた。その後、骨太方針 2006<sup>34</sup>では、黒字化達成後には債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げること確保する枠組みが示されたが、プライマリーバランスの黒字化の目標年度の先送りが続く中で、債務残高対 GDP 比は見通しに反して上昇することが多く続き、その引下げは具体的かつ実効性のある財政運営ルールとして定着してこなかった。〔資料 I - 5 - 27 参照〕

IMF (2025)<sup>35</sup> は、財政ルールを (i) 債務ルール、(ii) 収支ルール、(iii) 歳出ルール、(iv) 歳入ルールに分類した上で、各国の状況に応じつつ、これらを組み合わせて中期的な財政の持続可能性を確保する枠組みの構築を推奨している。一般に、債務残高対 GDP 比といったストック指標を中長期的な財政のアンカーとしつつ、収支や歳出といったフロー指標により毎年度の財政運営を律する構造が採られている。我が国については、プライマリーバランス黒字化等が (ii) 収支ルールとして評価されてきた<sup>36</sup>一方で、中長期的な目標である債務残高対 GDP 比については、債務水準や削減ペースに対する定量的制約を課すことで財政運営を規律づける、(i) 債務ルールとしては位置付けられてこなかった。〔資料 I - 5 - 28 参照〕

国・地方のプライマリーバランス対 GDP 比がプライマリーバランス黒字化目標を掲げて以降で最も改善し、債務残高対 GDP 比の引下げも視野に入りつつある一方で、名目成長率、物価、金利の上昇による利払費の増といった財政を取り巻く環境の変化を踏まえ、債務残高対 GDP

---

<sup>33</sup> 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(平成 13 年(2001 年)6 月 26 日閣議決定)

<sup>34</sup> 「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)

<sup>35</sup> IMF "Fiscal Rules Dataset, 1985-2024" (2025)、Julien Acalin, Virginia Alonso-Albarran, Clara Arroyo, Waikeli R Lam, Leonardo Martinez, Anh D. M. Nguyen, Francisco Roch, Galen Sher, and Alexandra Solovyeva. "Fiscal Guardrails against High Debt and Looming Spending Pressures", Staff Discussion Notes 2025, 004 (2025).

<sup>36</sup> IMF (2025) "Fiscal Rules Dataset, 1985-2024"では、日本の収支ルールの根拠として、財政法(昭和 22 年法律第 34 号)第 4 条の規定を掲げるほか、プライマリーバランスの黒字化目標も評価している。

比の安定的な引下げを財政運営の中核目標として明確に位置付けることは、財政運営がこれまでのプライマリーバランス中心の管理という段階から新たな段階に移行することを意味する。

債務残高対 GDP 比の安定的引下げを中核目標とする枠組みは、適切に設計されれば、複数年度にわたる財政運営の予見可能性を高め、短期的な収支の変動を一定程度許容しつつも、同時に、中長期的に財政規律をより確実に担保し得る可能性を有している<sup>37</sup>。令和7年度補正予算や令和8年度当初予算などこれまでの取組の進捗や成果を後戻りさせることなく、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げの中で、予算編成改革を進めることを求めたい。

一方で、当面の債務残高対 GDP 比の低下傾向と成長率と金利の関係の楽観的な見方に依拠して中長期的な視点を欠いた場合には、財政に対する市場の信認を損ないかねない。本枠組みを単なる財政運営目標における指標上の軸足の見直しにとどめることなく、その実効性を確保することが目指されなければならない<sup>38</sup>。

そのためには、財政見通しの前提となる経済前提の妥当性が極めて重要となる。財政の信頼性は、これまでの実績と将来に対する期待の双方に依存し、市場は政府が示す前提や見通しの信頼性を通じて期待形成を行う。(3)で前述したように、市場の信認に足る、説明可能で信頼できる中期経路を示すことが重要である。〔資料 I - 5 - 29 参照〕

また、フロー指標の在り方について再整理が必要である。プライマリーバランスを複数年度で管理する枠組みの下においても、金利上昇局面における財政の持続可能性を適切に把握し、市場の信認を確保する観点から、利払費を含めた財政収支などの動向にも目配りを行い、債務残高対 GDP 比の動きとの関係を踏まえながら、財政運営を行っていくことが望ましい。国債発行額を含む各種のフロー指標について、基調の変化や段差的な変動を生じさせれば、財政運営の方向性に対する市場の認識に影響を及ぼし、信認の低下につながりかねない。これまでの実績の積

<sup>37</sup> 実質的な成長を伴わない形で物価が上昇すれば、債務残高対 GDP 比は引き下がる一方で、家計部門から政府部門への実質的な所得移転となる点に留意が必要、との意見があった。

<sup>38</sup> 実効性の確保にあたっては、時間軸や目標水準を明確にした目標設定が必要ではないか、との意見や、目標から逸脱した際の是正措置の設定が必要ではないか、との意見があった。

重ねを基盤として、それらの指標の推移に一貫性と予見可能性を備え、市場の動向に十分注視して財政運営を継続していくべきである。

### 【コラム】EU 及び EU 各国における財政ルール

EUにおいては、条約に基づき、財政収支対GDP比▲3%以内、債務残高対GDP比60%以下という基本原則が定められている。この枠組みの下で、従来は構造的財政収支<sup>39</sup>が予防的措置の運用指標として用いられてきたが、その複雑性や推計の不確実性を踏まえ、令和6年（2024年）のルール改正において、各国がよりコントロール可能な指標として、「純支出」<sup>40</sup>に基づく運営へと見直しが行われた。他方で、この純支出経路の設定に当たっては、債務削減の持続可能性を確保する観点からフロー・ストック両面のセーフガードを満たすことが求められている<sup>41</sup>。

また、EU各国の運用を見ると、共通ルールに加えて、国内制度としての規律付けが重要な役割を果たしている。例えば、ドイツにおいては、構造的財政収支に上限を課す「債務ブレーキ」が憲法で規定されており、EUルールを補完する形で財政規律の実効性が法制上担保されている。オランダにおいては、連立協定に基づく歳出シーリングの下で、景気変動による歳入の変動を自動的に財政収支に反映させる仕組みが採用されており、カウンター・シクリカルな財政運営が制度的に担保されている<sup>42</sup>。

近年では、EU<sup>43</sup>やドイツ<sup>44</sup>において、安全保障環境の変化や成長投資の必要性を背景として、ルールを柔軟化する動きも見られる。こうしたルールの柔軟化自体には様々な意見がある<sup>45</sup>が、その場合においても、適用期間や条件を明確化した上で、

<sup>39</sup> 構造的財政収支とは、一時的要因を差し引いた、景気循環調整後の財政収支をいう。

<sup>40</sup> 純支出とは、政府支出から、利払費、裁量的歳入措置（歳入に直接的な影響を与える政策変更）、EU から資金を受けた支出等、失業給付支出の循環的要素、一時的要因を差し引いたものをいう。

<sup>41</sup> 純支出経路の設定に当たっては、赤字耐性セーフガードと債務持続性セーフガードの2つのセーフガードを満たすことが求められる。赤字耐性セーフガードについては、構造的財政収支対GDP比が▲1.5%以内となるまで、構造的プライマリーバランス（利払費を差し引いた構造的財政収支）を原則年0.4%ptずつ改善する必要がある。債務持続性セーフガードは、総債務残高対GDP比について、90%以上の場合は最低でも年平均1%ptずつ、60%超90%未満の場合は最低でも年平均0.5%ptずつ削減する必要がある。

<sup>42</sup> 内閣任期中の財政運営においては、財政目標から逆算して連立協定に規定された歳出シーリングを遵守することとされている。経済情勢の変化により歳入見込みが変化しても遵守することとされ、好景気下では、歳入が上振れるが追加歳出には充てず財政収支を改善させ、不景気下では、歳入が下振れるが歳出は削減せず財政収支の悪化を許容することにより、カウンター・シクリカルな財政運営を自動的に実現できる仕組みとなっている。

<sup>43</sup> 安全保障環境の変化を踏まえた防衛費増加の喫緊性と、財政の持続可能性とのバランスを重要視し、期限や上限、承認プロセスを設定した上で「国家免責条項」の適用が認められる。具体的には、令和7年（2025年）から令和10年（2028年）まで、防衛費の増加について各年の対GDP比1.5%を上限とした、純支出経路からの乖離が認められる。

<sup>44</sup> 令和7年（2025年）の債務ブレーキ改正により、国防費等のうち、GDP比1%を超えた部分は債務ブレーキの対象外となるほか、インフラ気候特別基金による投資について、債務ブレーキの対象外で行うことが可能となる。ただし、EUの財政ルールは引き続き適用される。

<sup>45</sup> 例えば、ドイツの債務ブレーキの改正に関して、国防費等については「防衛とは無関係の分野

終了後には財政の持続可能性を回復するための調整が求められるなど、規律と柔軟性の両立が図られている点に留意が必要である<sup>46</sup>。

さらに、こうした財政ルールの実運用を支える基盤として、経済前提の妥当性や透明性が重視されている。EU においては、各国の財政計画<sup>47</sup>に対して欧州委員会が前提を含めた審査を行うほか、諸外国では独立財政機関等が推計の客観性を担保している。我が国においても、財政運営の信頼性を確保し、市場からの信認を維持する観点から、こうした取組を参考にすべきである。〔資料 I - 5 - 30~41 参照〕

---

に資金が流れる可能性等を問題視」する意見があるほか、インフラ気候特別基金については「資金の使い道や成果が見える形にすることが重要」「公債発行ではなく構造改革による成長を目指すべき」といった意見がある。

<sup>46</sup> 例えば、EU の「国家免責条項」の適用については、適用国も期限後にはより厳しい財政調整が求められるところ、「措置の終了後は、財政の持続可能性を維持しながら防衛費増加分相当の資金を調達しなければならない。4年後以降の防衛費増加は、支出減や税収増で賄わなければならない」、「国家免責条項の適用により財政状況は悪化するが、4年後には再度、純支出経路に沿った調整が必要となり、より厳しい財政調整が求められる。すなわち、国家免責条項の適用はタダではない」との指摘や、「債務の持続可能性に懸念がある国は適用を申請していない」との見解が、関係者から示されている。

<sup>47</sup> 中期財政構造計画 (national medium-term fiscal-structural plan)。加盟国の財政、改革及び投資に関するコミットメントを記載した文書。各国の通常の立法府の任期の長さに応じて、4年又は5年の期間を原則としている。

## Ⅱ. 人口減少と不確実性の時代における総合的な国力の強化

我が国経済は、総人口及び生産年齢人口の減少が見込まれる中、供給制約が顕在化する局面に入りつつあり、人材をはじめとする資源はますます希少なものとなっている。

また、金利上昇による財政リスクや安全保障環境の変化による不確実性の増大を踏まえれば、債務残高対 GDP 比の安定的な引下げの中で、財政運営には明確な制約が存在することを前提とした政策運営が不可避である。

こうした制約の下で、我が国の総合的な国力を維持・強化していくため、各分野における資源配分の在り方を見直し、限られた人材・資本を最大限有効に活用することが求められている。本章では、この認識の下、財政資源の効率的な配分、人材力・経済力、防衛力の3つの側面から提言を行う。

### 1. 財政資源の効率的な配分（社会保障を除く。）

人口減少と供給制約の進行により、人手不足や維持・管理コストの増加が顕在化し、従来手法では社会基盤や公共サービス等の安定的な提供が困難となりつつある。財政資源の制約も意識せざるを得ない局面にある中、財政資源の配分は、従来以上に厳格な優先順位付けと選択を伴うものとなる。限られた財政資源を必要な施策に重点化していくためには、コンパクト化やネットワーク化を進めるなど、省力化・効率化等を通じて各産業の生産性の向上を図ることが重要である。本節では、社会資本整備や農業、地方行財政等の在り方について提言し、より分野全体として見直しが急務である社会保障分野については次章で取り扱う。

#### （1）社会資本整備

道路、河川、上下水道、港湾、鉄道、空港などの社会インフラは整備後数十年にわたって、維持・管理を行いながら利用していくものである。そのため、特に人口減少下においては、整備・維持管理の持続可能

性を確保する観点から、社会インフラ全体を俯瞰・総合調整しつつ、以下の点を踏まえて事業を精査していく必要がある。

第一に、「コンパクト・プラス・ネットワーク」<sup>48</sup>の一層の推進である。インフラを修繕・新設した後、想定を下回る利用にとどまる事態が生じることは避けなければならない。東京ですら令和 12 年（2030 年）頃から人口減少に転じる旨の予測があるなど、将来的な人口動態の変化等を十分に踏まえて整備を行っていくことが重要であり、これまで以上に「コンパクト・プラス・ネットワーク」の観点を持つ必要がある。

第二に、既存ストックの最大限の活用である。当然ながら、新しいインフラを整備する前に、まずは既存ストックを活用できないか検討すべきである。その際には、既存ストックの改修・改良のみならず、新技術の活用や縦割りを排した省庁横断的なソフト施策によって社会インフラの効果を最大限引き出していくなどの工夫も考えられる。

第三に、公費依存ではなく、利用者負担や事業収益還元の見点である。「ネットワーク」を可能な限り維持していくためにも、鉄道や高速道路など、一部の収益性の高い社会インフラについては特に、全て国費を投じて整備するのではなく、事業主体が自ら必要な資金を調達して、関連事業を含めた収益で整備費を回収すべきである。国費を一部投じる場合でも、人口動態の変化を踏まえつつ、個別事業の費用対効果をしつかりと精査するとともに、国民理解や負担適正化の観点から、投資から得られる果実をしつかりと整備費に還元していくことが求められる。

また、上述のような財政資源の効率的な配分に十分配慮した上で、必要なインフラの老朽化対策の強化は適切に実施していくべきであり、安定財源の確保が求められる。

## ① 効果的かつ効率的な社会資本整備

### ア) コンパクト化を推進するための支援

インフラは長期にわたって利用するものであり、当初から今後の人口

---

<sup>48</sup> 人口減少・高齢化が進む中、医療・福祉・商業等の生活機能を一定の地域に集約し、それらを地域公共交通で結ぶことで都市拠点を形成する。加えて、こうした都市圏域同士を広域的な交通ネットワークで結ぶことで、持続可能で集約された国土形成を目指す。

動態の変化<sup>49</sup>を念頭に置いた対応が求められる。将来の急激な人口減少を見据え、住宅や上下水道等の社会インフラを集約し、医療・介護体制の機能分化・連携強化や地域公共交通の状況等にも留意しつつ、都市のコンパクト化を推進していくことが急務である。

これまでも、立地適正化計画<sup>50</sup>の作成支援等により、コンパクトシティの形成を後押ししてきた。しかし、現行の立地適正化計画は、居住誘導区域等の設定基準が市町村ごとに異なることに加え、土地利用規制等とも十分に連動していないこと等により、コンパクト化を促進する機能が発揮されていない。

立地適正化計画が単なる「線引き」に終始することのないよう、その実効性を高めていくため、(i) 国が区域設定に関する客観的な指標を示した上で、(ii) 都道府県が関与する形で立地適正化計画を見直し、(iii) 当該計画に基づく市町村の取組<sup>51</sup>を評価するとともに、質の高い取組を行うエリアに対して支援を重点化する仕組みを構築すべきである。〔資料Ⅱ－１－１、２参照〕

## イ) 住宅支援

住宅ストック数は、総世帯数を約 16%上回っており<sup>52</sup>、今後、空き家率の急激な上昇が見込まれる。こうした状況を踏まえ、政策の重点を新築住宅の建設から中古住宅の活用へと移すことが求められている。

その上で、新築住宅を補助する場合には、脱炭素政策や都市政策、子育て政策との連携を意識し、真に必要な支援に対象を絞るべきである。具体的には、(i) 脱炭素政策の観点からは、令和 12 年 (2030 年) の

<sup>49</sup> 令和 52 年 (2070 年) には約 3 割の地域で無居住化するとの推計もある。

<sup>50</sup> 立地適正化計画は、「都市再生特別措置法」(平成 14 年法律第 22 号)に基づき市町村が作成するものであり、居住機能や医療・福祉・商業、公共交通等の様々な都市機能の誘導により、都市全域を見渡し、持続可能な都市構造を目指す包括的なマスタープラン。都道府県は、立地適正化計画を作成する市町村の意見に配慮しつつ、隣接市町村との連携も含め、広域的な調整を図る役割を担うことが期待されている。

<sup>51</sup> 例えば、適切な区域設定や土地利用規制等が挙げられる。

<sup>52</sup> 令和 5 年 (2023 年) 時点で、住宅ストック数は約 6,505 万戸、総世帯数は約 5,622 万世帯となっている。

ZEH<sup>53</sup>水準義務化に向け、既に一定程度普及が進んでいる ZEH 水準住宅への補助は段階的に廃止し、より環境性能の高い GX 志向型住宅<sup>54</sup>に対して支援を重点化すべきである。また、(ii) 人口減少下において都市のコンパクト化や子育て世帯の住環境確保等を進めていく観点から、立地適正化計画の実効性を確保した上で、子育て世帯を対象とした居住誘導区域等の支援に重点化していくべきである。〔資料Ⅱ－1－3 参照〕

#### ウ) 既存ストックと新技術の最大限の活用による国土強靱化の推進

激甚化・頻発化する自然災害に対し、国民の生命・財産・暮らしを守り、国家・社会の重要な機能を維持するため、国土強靱化の取組を推進する必要がある。こうした中、インフラ整備については、今後の人口動態の変化を踏まえて、新技術等を活用しつつ、既存ストックを最大限利用していくことが重要である。

例えば、ダム事業においては、既存ダムの嵩上げなどのハード対策と降雨予測に基づいた事前放流等のソフト対策の実施により、ハード・ソフト両面から既存ダムを最大限に活用したダム再生等の治水対策を推進している。

今後は、人口減少等によるダム整備時からの利水ニーズの変化、ハイブリッドダムの取組等も踏まえ、水力発電、農業用水、水道等、他の利水容量も最大限活用し、人口減少・気候変動等の社会情勢の変化に応じた運用の見直し等<sup>55</sup>により、我が国のダム施設全体での防災・減災対策

<sup>53</sup> 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を導入することで、室内環境の質を維持しつつ大幅な省エネルギーを実現。その上で、再生可能エネルギーの導入により、年間の一次エネルギー消費量の収支をゼロとすることを目指した住宅を指す。

<sup>54</sup> 断熱性能の向上や一次エネルギー消費量の削減、再生可能エネルギーの導入などにより、ZEH 基準の水準を大きく上回る省エネ性能を有する脱炭素志向型の住宅を指す。

<sup>55</sup> 例えば、次のような取組が考えられる。

- ・ ひまわり 10 号やスーパーコンピュータによる降雨予測精度の更なる高度化を踏まえて、事前放流（3 日前放流）を前倒しすることで、洪水調節可能容量の最大化を図る。
- ・ 発電の水利使用許可の更新期間を短縮（10 年程度）し、人口減少・気候変動等の社会情勢の変化に応じた利水容量の見直し（利水調整）等を可能とする。
- ・ ダムの新設や再生事業等において、水系内の全てのダム・河川等について、利水調整、事前放流、コスト最小化の取組等を検証した上で、事業採択を行う。
- ・ ハイブリッドダムの全水系への展開等により、洪水調節容量を確保しつつ、水力発電等の他の利水目的を実現していく。

がより効率的・効果的になるよう、更に取り組んでいくべきである。

[資料Ⅱ－１－４参照]

## エ) 整備新幹線

整備新幹線のような大型プロジェクトを人口減少下において実現するに当たっては、個々の線区における収益性精査を適切に実施するとともに、国民理解を得て事業を推進するため、当該事業収益を整備費に充てることが望ましい。

本来、鉄道事業の整備費は、事業主体が自ら必要な資金を調達して、関連事業を含めた整備に伴う収益で回収すべきものである<sup>56</sup>。しかし、整備新幹線については、国が整備を行い、それを鉄道事業者に貸し付ける、いわゆる「上下分離」方式を採用しており、これまでの整備新幹線における貸付料収入は、将来の整備新幹線の財源に充てられてきた。

整備新幹線の財源は、貸付料を除いた部分を国と地方が2：1で負担するルールとなっている。国民負担や地方負担を適正化する、特に人口減少が進む中、将来世代に過度な負担を残さないという観点から、建設された整備新幹線から得られる投資の果実が、しっかりと貸付料に反映されることが必要である。そのためには、現行制度を改善し、(i) 物価状況<sup>57</sup>や需要実績を貸付料に反映する仕組みの導入や、(ii) 線区が二社間に跨る場合も含めた接続利益<sup>58</sup>の反映、(iii) 不動産などの関連収入のうち、整備新幹線なかりせば得られなかった収入の反映、(iv) 線区ごとの収支や B/C 算出の基礎となったデータなど、適正な貸付料を算定するために必要な情報開示などを確実に行うことが適正な貸付料を設定する上での前提となる。

その際、民間事業者の創意工夫や経営努力を阻害しないよう、需要や物価について上振れ・下振れ双方を反映するスキームとすることや、不動産収入を収益に反映するのではなく、その別案として、駅建設の費用を民間事業者の負担として整備費に含めない、といったことなども検討

<sup>56</sup> リニア中央新幹線（東京・名古屋間で約 11 兆円の事業規模）については、JR 東海が自らの事業収入により整備を行っている。

<sup>57</sup> 運賃収入の増加といった物価上昇に伴う収益増加等が考えられる。

<sup>58</sup> 新たな線区が開業することによって既存線区に追加的に生じる収益の増加を指す。

の余地がある。〔資料Ⅱ－１－５参照〕

また、北海道新幹線については、トンネル工事の長期化等により、事業費が更に最大 1.2 兆円程度増加することが公表されている<sup>59</sup>。仮に建設費が 1.2 兆円程度増加し、それを一定の仮定の下で機械的に反映すると、当初 1.1 であった事業全体の B/C は単純計算で 0.6 程度となることが見込まれる。さらに、残事業 B/C についても単純計算をすると 0.9 程度となり、これは、国土交通省の再評価基準によると、基本的にプロジェクトを中止すべき水準となる。

一方、コスト上昇の背景である物価上昇は便益の増加にもつながり得るなど、適切な範囲で見込み得る便益増があるならば、B/C も上昇する可能性がある。具体的には、(i) 物価上昇に伴う収益増や、(ii) 不動産収益、(iii) 適切な需要予測、(iv) そしてこれらを加味した接続利益といった要素が考えられる。〔資料Ⅱ－１－６参照〕

人口減少下における大規模インフラの整備に当たっては、事業の収益性精査を適切に行うとともに、国民理解を得て事業を推進する観点からも、当該事業の収益から適正な貸付料を算出することが必要である。

## ② 重点的かつ安定的な老朽化対策

我が国では、昭和 39 年（1964 年）の東京オリンピック大会と同時期に整備された首都高速 1 号線など、高度経済成長期以降に集中的に整備したインフラの老朽化が一斉に進んでいくことが見込まれる。実際に、昨年 1 月に埼玉県八潮市で発生した道路陥没事故など、インフラの経年劣化が道路機能や公共空間の安全性に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、インフラの機能維持及び長寿命化に向けた適切な対策と維持・管理等の重要性がこれまで以上に高まっている。

人口減少の中でも喫緊の課題であるインフラ老朽化対策<sup>60</sup>の強化に重点的かつ安定的に取り組むことが重要であり、当初予算で見通しを持つ

<sup>59</sup> 令和 8 年（2026 年）4 月 6 日、札幌トンネルにおいて崩落が発生したところであり、この影響も含め、事業費の精査をしっかりと行う必要がある。

<sup>60</sup> 「第 1 次国土強靱化実施中期計画」（令和 7 年（2025 年）6 月 6 日閣議決定）における道路関連インフラ保全に必要な国費は、5 年で 3 兆円程度と試算されている。

て着実に進めていくことができるよう、安定財源の確保が求められる。

[資料Ⅱ－1－7参照]

### ③ 建設業における人手不足と生産性向上の必要性

#### ア) 建設業における人手不足

社会資本整備を支える建設業においても、人手不足は他人事ではない<sup>61</sup>。むしろ、各種データ<sup>62</sup>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、労働時間の減少や手持ち工事量の増加のほか、様々な事業の延期といった事態が実際に生じている。実態を踏まえた価格転嫁や工期の設定は進めていく必要があるが、そうした取組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「クラウドイングアウト」を引き起こすことのないよう留意が必要である。[資料Ⅱ－1－8参照]

#### イ) 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、建設業の持続可能性を高めていくためには、生産性向上に向けた取組が重要である。生産性向上について、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取組や、地方公共団体に対して生産性向上に資する取組の普及促進<sup>63</sup>などを行っているが、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

<sup>61</sup> 建設業における人手不足・生産性向上に関して、処遇改善やリ・スキリング環境の整備なども必要、との意見があった。

<sup>62</sup> 「一般職業紹介状況」（厚生労働省）、「建設業景況調査」（北海道建設業信用保証株式会社、東日本建設業保証株式会社、西日本建設業保証株式会社）、「全国企業短期経済観測調査」（日本銀行）等。

<sup>63</sup> 例えば、スマートフォンなどの汎用モバイル機器を活用した出来高管理の要領の整備等が行われている。

## (2) 農業の生産性向上

農業においても人手不足の問題に直面しており、人口全体が減少していく中で、今後、農業従事者が急減することが見込まれている。食料の安定供給を将来にわたって確保していくことは、経済安全保障の観点でも重要であり、適地適作・収益力向上の考え方の下、自立した農業経営の確立に向けて、政策を再構築し、農業全体の構造を変えていく必要がある。

法人経営体を含めた新たな担い手の参画を促しつつ、更なる規制改革や、遊休農地・所有者不明農地を含めた農地利用の実態把握を進め、農地中間管理機構（農地バンク）を通じた農地の集積・集約化を一層推進していく必要がある。同時に、労働生産性（単位労働時間当たりの生産量）と土地生産性（単位面積当たりの生産量）の双方を向上させることで、強い経営体の下で稼げる農業を創り出していくことが重要である<sup>64</sup>。

また、「2. 人材力・経済力の強化（3）経済力の強化と成長戦略④市場拡大と新たな需要の創出」で後述するように、人口減少に伴い国内需要が縮小する中、農林水産品の輸出を促進していくことも重要であり、令和12年（2030年）の5兆円目標の達成に向けて、総花的ではなく、戦略的に取組を進めていく必要がある。

### ① 労働生産性の向上

基幹的農業従事者（令和2年（2020年）：240万人）は令和22年（2040年）には30万人程度まで減少する見通しであり、農地の集積・集約化の動きを加速化させ、農地の大区画化やスマート農業技術の導入等を通じて、労働生産性を向上させることが喫緊の課題となっている。

稲作経営では、1ha以上に大区画化することで、大型機械の導入が可能となり、労働時間を大幅に削減することができる。農業者自らが「畦

---

<sup>64</sup> 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。

畔の撤去」といった簡易な整備を行うことで対応できる地区もあり、それぞれの箇所に応じた適切な手法で大区画化を進めていくことが重要である。なお、土地改良事業についても、ICT（情報通信技術）を活用した情報化施工の取組を進め、省力化・効率化に配慮した工事を行っていくことが重要である。

また、ドローン防除<sup>65</sup>や自動水管理システムなど、スマート農業機械を活用することで、労働時間の大幅な削減が期待されるが、経営体としての中長期的な事業計画と整合的な形で導入することが重要である。直播栽培<sup>66</sup>や作期分散などの工夫もあわせて行っていくことが必要となる。〔資料Ⅱ－1－10 参照〕

## ② 土地生産性の向上

米や麦・大豆といった穀物の「土地生産性」を見ると、単位面積当たりの生産量（単収）について、諸外国では、品種改良や営農技術の向上により、近年も継続的に増加してきたのに対し、我が国では伸び悩んでいる。適地適作の考え方の下、品種改良等も含め、単収の増加を図っていくことが重要である。

米について、かつては稲作技術の向上に向けた切磋琢磨の中で、単収1トンを超える事例も見られたが、足もとの平均単収は547kg（令和7年（2025年））にとどまっている。中食・外食向けの業務用米が主食用の4割を占めており、値頃感のある米を求める実需の声もある中で、多収品種への転換などを進めていくべきである。

また、作物の付加価値を高めていく視点も求められる。例えば、実需者と継続的な取引関係を構築し、実需者の具体的なニーズ（特定の品種や栽培方法等）と結びついた生産を進めていくことが重要である。米や麦・大豆といった穀物ではなく、野菜などの高収益作物への転換を進め

---

<sup>65</sup> 米や麦・大豆といった穀物については、作付面積が広いケースも多いため、病害虫を防除するための農薬をドローンを使って空中散布することで、労働時間・作業負担を削減することが可能である。

<sup>66</sup> 米（水稻）の栽培においては、育苗を行った後、水田に田植えを行う移植栽培が一般的であるが、直播栽培は水田に直接播種を行うことで、作業負担が大きい田植え作業が不要となり、労働時間の削減につながる。

ていくことも必要である。〔資料Ⅱ－1－11 参照〕

### ③ 米の生産コスト

米について、その生産コストを見てみると、作付規模が小さいほど生産コストが大きく、また、労働費が大きなウェイトを占めている。

経営規模別に見ると、5ha以上の経営体は、米を生産する経営体全体の8%、米生産全体の60%を占める状況となっており、農地の集積・集約化、大規模化の取組を一層促進していく必要がある。同時に、労働生産性の向上を通じて、法人経営体を含めた担い手における農地の引き受け余力を拡大していくことが重要である。

「食料・農業・農村基本計画」（令和7年（2025年）4月11日閣議決定）では、令和12年（2030年）までに、平均的な生産コストを13,000円/60kg、大規模経営体（作付規模15ha以上の経営体）の生産コストを9,500円/60kgとすることをKPI（重要業績評価指標）としており、目標達成に向けて、生産コストを着実に低減させていく必要がある。生産コストの低減は、昨年12月の建議において指摘した流通・販売段階の効率化とあわせて、足もとのエネルギー価格の上昇等の中でも、物価高対策として寄与できる余地が大きい。〔資料Ⅱ－1－12 参照〕

## （3）地方財政の課題

### ① 地方行財政の効率化

地方行政の現場でも人材不足が深刻になっている。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の割合で減少してきた。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から、人口減少により財政需要が減少するものがあることを踏まえたとしても、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であると考えられる。また、インフラマネジメントにおいても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コストが増加していくことが見込まれる。

人口減少下において、地方公務員の採用も困難になり、地域社会の担い手の減少が不可避であると考えられる中で、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、地方公共団体の業務そのものの見直しを含めた徹底した行政の合理化・効率化や、既存の行政区域に拘らない広域的な視点でインフラのマネジメントを行っていく必要がある<sup>67</sup>。さらに、こうした観点から、国・都道府県・市町村間の役割分担などについての検討を進めていくことが重要である。〔資料Ⅱ－1－13 参照〕

## ② 地方財政の現状

地方の財政状況について、フロー面では、リーマンショックや震災、コロナ対応において国から地方への手厚い財政移転が行われた結果、国のプライマリーバランスが赤字で推移する一方で、地方は一貫して黒字基調で推移してきた。

また、ストック面では、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10年度（1998年度）以来の低い水準である166兆円となる見通しとなっている。〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

地方の基金の状況を見ると、地方公共団体全体の基金残高は、足もとの増加傾向で推移し、基準財政需要額との比率では5割超に達しており、標準的な行政サービスを実施できる額の半分強の規模の基金を有している状況にある。内訳を見ると、財政調整基金・特定目的基金・減債基金<sup>68</sup>のいずれもが増加傾向で推移している。

---

<sup>67</sup> 官民連携による地域の担い手育成とネットワーク化が重要である、との意見や、行政のデジタル化は、個別システムの刷新にとどまらず、国民・企業から見た行政サービスの利便性を高め、行政運営コストを下げ、政策実施能力を高めるための基盤整備として位置付けるべきである、との意見があった。

<sup>68</sup> 財政調整基金とは、地方公共団体における年度間の財源の不均衡を調整するための基金である。特定目的基金とは、財政調整基金、減債基金の目的以外の特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立てるために設置される基金をいう。減債基金とは、地方債の償還を計画的に行うための資金を積み立てる目的で設けられる基金である。

個別の地方公共団体で見ても、足もと 10 年間で比較すると、基金残高の規模（基金残高の基準財政需要額に対する比率）が大きい地方公共団体数が増加している。〔資料Ⅱ－1－15 参照〕

### ③ 地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の是正

地方公共団体間の財政力の格差が拡大し、行政サービスの格差の拡大につながっている。

地方税収の状況について見ると、近年、毎年度、過去最高額を更新しており、とりわけ、東京都では税収の高い伸びが続いている。直近の令和 8 年度（2026 年度）の税収増の内訳を見ると、地方法人二税による増収が最も大きくなっている。

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。）で見た場合に、地方税全体では最大／最小の比率が 2.3 倍の格差となっており、中でも、地方法人二税は最大／最小の比率が 5.8 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 3.3 倍の格差と高い水準にある。固定資産税についても最大／最小の比率は 2.3 倍の格差となっている。〔資料Ⅱ－1－16 参照〕

このように、地方税源には偏在性が内在していることから、税収が増加する局面では、基準財政収入額と基準財政需要額で見たときの財政力格差の拡大が不可避である。財政力格差の指標を見ると、近年、東京都とその他の道府県の格差は拡大しており、足もとで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）以前の水準にまで拡大している。こうした地方税源の偏在の背景には、大都市への大法人の本店の集中や、EC（電子商取引）・フランチャイズの進展などのビジネスモデルの転換といった経済社会構造の変化に伴い、大都市部において税源が集中する傾向にあることが挙げられる。〔資料Ⅱ－1－17 参照〕

さらに、足もとの令和 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、標準的な行政サービス以上の独自施策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、東京都の財源は標準的な行政サービスの概ね 2 倍の規模となっており、標準的な行政サービスに加えて、相当程度の独自施策を実施し得る財政余力を有していると言い得る状況にある。

〔資料Ⅱ－1－18 参照〕

東京都は、その豊かな財政力を背景に、0～2 歳児の保育料無償化、水道料金の無償化などの対家計向けのサービスの拡充といった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<sup>6970</sup>。

こうした中で、令和 8 年度与党税制改正大綱には、税源の偏在を是正する追加的な措置として新たに法人事業税資本割を特別法人事業税・譲与税の対象とするなどの措置の検討や、東京都が課税する特別区の土地に係る固定資産税に関する必要な措置の検討が盛り込まれている。都市と地方の財政力を調整しつつ、地方公共団体間の相互の連携・連帯を図り、地域の経済社会の発展を促していく観点から、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－1－19 参照〕

#### （４）文化施設の持続可能な運営の確保

我が国の国立美術館・博物館<sup>71</sup>（以下「国立美術館等」という。）については、事業実施に必要な費用のうち自己収入で賄っている金額の割合（以下「自己収入割合」という。）が極めて低く、入場料収入等が見込

<sup>69</sup> 令和 8 年（2026 年）4 月の埼玉県・千葉県・神奈川県による意見書には、「東京都は地方交付税の算定における財源超過額が過去最大となる約 2 兆円にまで拡大しており、その潤沢な財源を基に「0～2 歳児の第 1 子の保育料無償化」、「水道基本料金の無償化」に加え、新たに「0 歳～14 歳の子供に対する 1 人当たり 1 万 1 千円の支給」など住民への給付施策を続々と打ち出し、こども施策をはじめとした様々な施策において、周辺自治体との地域間格差が看過し得ない水準にまで拡大している。」と記載されている。

<sup>70</sup> 地方公共団体が提供する行政サービスの受益と負担に関して、地方公共団体間で極めて大きな格差が存在することに対し、国民が社会的公正性・公平性への疑念を抱かざるを得ない状況となっている、との意見や、東京都の周辺地方公共団体が東京都に準じた行政サービスを提供しようとする誘因となり、本来あるべき水準から逸脱した形で、周辺地方公共団体の財政拡張を助長する懸念がある、との意見があった。

<sup>71</sup> ここでは独立行政法人国立美術館、独立行政法人国立文化財機構及び独立行政法人国立科学博物館に属する美術館及び博物館を指す。

める「展示事業」に限ってみても、自己収入割合は5割程度にとどまっている。今年度から令和12年度（2030年度）までを対象とする国立美術館等の第6期中期目標及び中期計画においては、入館料の引上げや二重価格の導入のほか、来館動機につながるような重要文化財等の著名作品の展示期間拡充を含めた所蔵作品展の強化、夜間開館の充実等が掲げられた。あわせて、各国立美術館等による創意工夫の余地が大きい展示事業<sup>72</sup>については、その自己収入割合を、令和12年度（2030年度）までに、各法人全体で65%とする目標が設定された。その上で、次期中期目標・計画期間中に展示事業に係る自己収入割合について100%とすることを目指すとされ、当該割合が令和11年度（2029年度）までに4割を下回っている等社会的に求められる役割を十分に果たせないと考えられる施設については、再編の対象とすることとされた。人口減少下においても、我が国が保有する貴重な国民的財産である文化財を将来世代に着実に引き継いでいくことが非常に重要であり、中期計画に記載された取組を着実に実施し、諸外国の取組も踏まえつつ、国立美術館等の経営を持続可能かつ強固なものにしていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－20参照〕

---

<sup>72</sup> 各国立美術館等は「収集・保管」、「教育普及」、「調査研究」、「展示」の4つの業務を実施しているが、このうち「展示」に係る費用は、4つの業務に係る費用全体の約3割程度となっている。

## 2. 人材力・経済力の強化

人口減少が進行する中であっても「強い経済」を実現するためには、限られた人材を最大限に活用し、高い付加価値を創出していくことが前提となる。とりわけ、人材が最も制約的な資源となる局面においては、その量の確保にとどまらず、質の向上と配分の在り方が、経済全体の成長力を規定する決定的な要因となる。

このため、将来の産業構造の変化を見据えつつ、人材の育成と分野内・分野間の適切な配分を一体的に進めていく必要がある。人材需給の将来像については、例えば経済産業省の「2040年の就業構造推計」<sup>73</sup>があり、十分な国内投資や産業構造転換が実現した場合の労働需要と労働供給について推計しているものの、技術革新の進展や将来の産業構造の不確実性を踏まえれば、単一の前提に基づく推計に依拠することには限界がある。

政府は、生産性向上の効果を加味した上で、将来必要となる労働力人口の規模を検討していく方針を示している<sup>74</sup>。今後、生産性の向上の影響も織り込んだ複数のシナリオを設定し、人口減少が進む中での経済社会の姿について幅を持って可視化し、それと整合性を確保しつつ各分野の政策を構築していくことが重要である。それに向けては、関係府省における人材需給分析を統合し、分野ごとに将来的に必要な人材の全体像を我が国の人材政策の前提として俯瞰的に示していくことが求められる。

あわせて国内投資の持続的拡大が不可欠であることは論を俟たない。我が国では、これまで一定の労働生産性向上が見られたものの、必ずしも新たな需要の創出や高付加価値化に結び付かず、これまで論じてきたように、労働生産性の向上に見合った実質賃金の向上がもたらされることもなかったことに留意する必要がある。

---

<sup>73</sup> 産業構造審議会経済産業政策新機軸部会 経済産業省提出資料（令和8年（2026年）3月）

<sup>74</sup> 高市内閣総理大臣は、令和8年（2026年）2月20日の施政方針演説において、「国力、そして社会経済の活力を維持するためには、生産性向上の効果を加味した上で、将来必要となる労働力人口の規模を考える必要があります。少子化傾向の反転、労働参加率向上、外国人の法令に則った厳正かつ適正な就業などを踏まえ、腰を据えて検討してまいります。」と述べている。

これまで投資と賃上げが相互に好循環を形成する構造には至らなかったことを踏まえれば、今後の成長戦略においては、単に投資を拡大するのではなく、賃金の上昇を伴い、次なる投資にもつながる構造を確立していくことが求められる<sup>75</sup>。どの分野にどのような投資をしていくべきかは、分配構造の在り方と不可分であり、人材が制約となる我が国においては、人材の配置・活用の在り方と切り離して論じることはできない。

このため、成長戦略は個別分野ごとの施策の単なる積上げにとどまるべきではなく、人材配分の最適化と付加価値創出力の向上を軸として、投資・分配・人材政策を一体的に構築する必要がある<sup>76</sup>。以下では、こうした基本的考え方の下、我が国の人材力、ひいては経済力の強化に向けた具体的な方向性を示す。

### (1) 高等教育分野

人口減少社会においても人材力・経済力を強化していくためには、高度人材の育成を担う大学の教育・研究の質の更なる向上が不可欠である。そのためには、大学の教育の質を適切に評価する仕組み<sup>77</sup>の構築とあわせ、大学全体の規模適正化が重要となる。その際は、将来人材不足が予測される理工系分野の定員とともに、人材の需給ギャップの程度や我が国の経済成長等に資する観点等を踏まえ対象分野を重点化<sup>78</sup>していくべきと考えられる。

「2040年の就業構造推計」は、あくまで一定の前提をおいた推計であることから、(i) 実際の人材需要は産業構造の転換の進捗状況等を

---

<sup>75</sup> 成長の果実が、賃金の上昇や中小・小規模事業者との取引条件の改善等を通じて、幅広い主体に行き渡る包括的な成長 (Inclusive growth) を目指すべきである、との意見があった。

<sup>76</sup> 民による再投資の好循環を形成するためには、規制緩和などの構造改革的な施策を通じて、期待を醸成することが重要、との意見があった。

<sup>77</sup> 昨年12月の建議では、(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つの観点で大学の教育の質を評価し、それに基づき私学助成のメリハリを強化していくことが重要と提言されている。

<sup>78</sup> 大学全体の規模の適正化にあわせて、特に理工系の専門人材の輩出を担う高等専門学校への重点化など、DX (デジタルトランスフォーメーション)・AXの急速な進展を含む我が国の経済社会情勢の変化を踏まえた、教育体系全体の再設計についても議論していくべき、との意見があった。

踏まえ随時検証すること、(ii) 理系人材 120 万人不足といったマクロの数値のみにとらわれず、分野毎に地域の実情等を踏まえ、産業界とも連携しつつ、きめ細かに高等教育の規模適正化を検討すること、(iii) 推計結果である「数」のみに着目するのではなく、DX・AXが進展する中で将来必要となる人材の「質」にも着目して教育内容を見直していく必要があること、などに留意する必要がある。〔資料Ⅱ－2－1、2 参照〕

高等教育の規模に関して、18 歳人口がピークの水準にあった平成元年（1989 年）から見ると、これまでの 35 年間で 18 歳人口は 198 万人から 109 万人へと約 89 万人も減少しているが、大学数は逆に 300 校以上増え、足もとでは 813 校となっている。結果として、日本の学生 10 万人当たりの高等教育機関数は、主要国でも最多の水準となっている。〔資料Ⅱ－2－3 参照〕

このような状況の中、我が国の大学進学率は上昇を続けており、既に若年層の学位保持率は OECD の中でも高い水準にある。反面、既に私立大学の半数以上が定員割れとなっており、その中には、高等教育の質に疑念がもたれる大学も見受けられる。今後 18 歳人口の減少の加速化が見込まれていることを踏まえれば、進学率の向上と大学における教育・研究の質の確保の両立を図ることは一層困難な状況になることが予想され、大学への支援の充実や学位取得者の質の確保を図るためにも、大学全体の規模の適正化を進めていく必要があるものと考えられる。〔資料Ⅱ－2－4 参照〕

18 歳人口が急減していく令和 22 年（2040 年）までに、令和 6 年（2024 年）の進学率をベースとし、大学数と学部定員について 18 歳人口の減少に対応する規模に適正化とした場合の推計<sup>79</sup>では、少なく

---

<sup>79</sup> 学校数は令和 6 年（2024 年）の大学数の実績値に、同年の 18 歳人口（3 年前の中学校・義務教育学校・特別支援学校（中学部）卒業生数及び中等教育学校前期課程修了者数）に対する各年の 18 歳人口の推計値の割合を乗じて算出。この場合、令和 22 年（2040 年）までの縮減幅は 250 校程度となる。この前提に加えて、学生 10 万人当たりの大学数を米、英、独、仏、韓の足もとの平均値まで減少させる場合を算出すると、令和 22 年（2040 年）までの縮減幅は 400 校程度となる。

進学者数は、各年の 18 歳人口の推計値に進学率を乗じて算出している。その際、進学率は 2024 年から横ばいを想定している。

とも学部定員は18万人程度、学校数については250校から400校程度の縮減が必要となる。こうした状況を踏まえ、在学する学生等に不利益が生じないようにする観点も含め経営体力がある段階で大学に撤退等を促していく仕組み作りや条件を整えると同時に、将来人材不足が予測される分野やイノベーション創出を通じた経済成長に資する分野等の学科・大学に対して教育・研究の質を向上する<sup>80</sup>べく重点的に支援していくことが重要と考えられる。〔資料Ⅱ－2－5参照〕

## （2）医療・介護分野

前章でも指摘したとおり、医療・介護分野を含む保健衛生・社会事業については、平成6年（1994年）から令和6年（2024年）の間で、労働生産性は低下している一方、就業者数は350万人から964万人へと増加し、全産業中で最大の伸びとなっており（就業者総数の約19人に1人（約5%）から約7人に1人（約14%）に割合が増加）、医療・介護産業への労働投入の増加は際立っている。〔資料Ⅱ－2－6参照〕

人口減少が続く中で、経済社会全体で人材力を強化していくためには、医療・介護という特定の業種・分野に人材を過度に固定化させることなく、希少な人材を社会全体で最大限に有効活用していく視点が重要である。労働投入量の拡大によって支えられてきた典型的な分野である医療・介護分野は、人材希少社会という側面からも、持続可能性が問われている。

このため、医療・介護分野においては、報酬制度の見直しや規制改革等を推進することを通じ、労働生産性の向上と人材配分の適正化を一体的に強力に進めていく必要がある。限られた人材をより効率的に活用する観点から、事業の再編・集約や連携・協働・大規模化を通じて付加価値創出力を高めていく。あわせて、デジタル技術の活用やAX等により業務の効率化を進めることで、労働投入に過度に依存しない持続可能な提供体制への転換を図ることが重要である。こうした構造転換を通じて、医療・介護の質の確保と人材の最適配分を両立させていかなければ

---

<sup>80</sup> 若手研究者の処遇改善、雇用の安定化等に向けた取組も重要であり、大学だけではなく、就職先である民間企業等においても同様の取組が重要、との意見があった。

ならない。

## ① 医療分野への人材配分及び専門人材の効率的活用

### ア) 医療分野への理系人材の配分の在り方

医療分野の専門職である医師・歯科医師・薬剤師は、いずれも総数が増加しており、特に女性の増加が顕著である。また、理系の高等教育を受ける人材の約3分の1、特に女性については約6割が保健分野の学問を専攻している。

人口減少が続く中で、特定の業種・分野に人材が偏ることは、他の業種・分野への専門人材の供給に影響を及ぼしていることが懸念される。例えば、医学部については、足もとの医学部定員が今後も維持された場合、令和32年(2050年)には約85人に1人(昭和45年(1970年)における割合の約5倍)が医学部に進学する見込みとされている<sup>81</sup>。こうした状況について、理系分野の高等教育を受ける人材配分の在り方として課題がないか、社会経済全体の発展・成長に向け、希少な人材を最大限に有効活用する観点から検証が加えられるべきである。〔資料Ⅱ－2－7参照〕

### イ) 医学部・歯学部・薬学部の定員数の削減

最新の医師需給推計によれば、令和11年(2029年)から令和14年(2032年)の間で需給が均衡することが見込まれており<sup>82</sup>、医学部は6年制であることを踏まえると、現在の定員水準を維持した場合、医師数が過剰となることは既に確定的であり、医師偏在の是正には着実に取り組みつつ、医学部定員を計画的に削減していく必要がある。

歯科医師・薬剤師についても、平成24年(2012年)以降、国家試験の合格者数が平均で定員数の8割程度となっており、既に定員数が過剰な状況にある。そもそも、今後の人口減少や医療提供の効率化を踏まえれば、歯科医師・薬剤師を更に増加させる必要性は乏しいとも考えられ

<sup>81</sup>「第2回医師養成課程を通じた医師の偏在対策等に関する検討会資料」(厚生労働省(令和6年(2024年)2月26日))

<sup>82</sup>「第9回医師養成過程を通じた医師の偏在対策等に関する検討会資料」(厚生労働省(令和7年(2025年)1月21日))

る。

理系の学問分野間の人材配分の適正化の観点からも、医学部・歯学部・薬学部の大膽な定員削減に踏み切るべきである。〔資料Ⅱ－2－8 参照〕

#### ウ) 医療分野の専門人材の効率的活用

医師・歯科医師・薬剤師以外の医療関係職種（看護職員、リハビリテーション専門職員）を見ても、従事者数は一貫して増加している。少子化が進む中、現在の養成規模が今後も維持された場合、18歳人口に占める医療関係職種の割合は大きく上昇することとなる。

令和8年度（2026年度）診療報酬改定では、多職種の協働により患者への適切なケアが実施される場合には、事実上、看護職員の配置を緩和する仕組みが導入されたが、質が確保された希少な医療専門職を最大限に活かすという観点に立って、引き続き、必要な規制緩和も含め、職種間でのタスクシフト・シェアや多職種の連携強化を進めていくことが肝要である。また、医療提供の更なる効率化に向け、中長期的には、現状では分断されている業際規制の見直しも検討すべきであり、例えば、医療専門資格の統合も視野に入れるべきである。〔資料Ⅱ－2－9 参照〕

## ② 小規模分散の医療提供体制からの転換

### ア) 医療機関

日本では、諸外国と比べ、総病床数が多く、平均在院日数も長い一方で、人口当たりの医師数は少なくないが、病床百床当たりの医師数は少ない。また、MRIやCTスキャナーの保有台数が極めて多く、外来受診回数も多い。国内について見ると、医療費と相関性が高いとされる病床数は西高東低の傾向が見られる。

人材確保も一層困難となる中、できる限りコストを縮減し、医療資源を効率的に活用することで、質の高い医療を提供する必要がある。このため、地域医療構想の実効性を高めること等も通じて、地域の実情に応じ、病床数の適正化を図り、入院機能の高度医療への重点化を図るとと

もに、診療所を含めた外来機能を集約していくべきである<sup>83</sup>。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

特に、全国で既に 10 万施設を超える診療所は、人口減少下で外来需要が減少していくことが明らかであるにもかかわらず、増加を続けている<sup>84</sup>。また、診療所当たりの平均従事者数は、各職種いずれも 1、2 名程度と、非常に小規模な形態となっている。年齢に応じて病院から診療所へ移行してきたこれまでの医師の傾向が今後も続く場合、診療所開設のペースは継続するおそれがある。小規模分散の診療所の体制により、受付・事務・IT・検査等の機能が施設ごとに散在し、検査設備やシステムへの投資が重複することに加え、医療人材の効率的活用にも制約が生じやすい状況にある。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

こうした医療機関の小規模分散の課題解決方法の一つとして、地域医療連携推進法人<sup>85</sup>の活用が考えられる。地域医療連携推進法人は、地域医療を構成する複数の主体（病院・診療所・介護事業所等）が法人としての自主性を保ちつつ、機能分化・連携を通じ、組織の統合・大規模化により一般的に享受可能なメリットを得ることを実質的に可能とし、ひいては地域単位での効率的な医療提供体制の構築にも貢献することが期待できる仕組みと考えられる。例えば、医薬品等の共同購入や医療機器の共同利用、人材・物資の融通等を通じたコスト削減のほか、カルテ統一や患者紹介・逆紹介の円滑化をはじめとした複数医療機関の一体的な運用による患者の利便性の向上にもつながり得る。また、顔の見える関係に基づき、医療の機能分化・連携の強化が促されることで、患者の自立的生活への復帰や入院期間の短縮等に資することも期待される。しか

---

<sup>83</sup> 新たな地域医療構想における病床削減・転換の実効性を高めていく観点から、国が都道府県の計画策定・実行を促すとともに、更なる規制的対応を含め不断の見直しを進めるべきである、との意見があった。

<sup>84</sup> 令和 6 年（2024 年）における一般診療所の開設件数は 7,035 件、廃止件数は 6,501 件。令和 7 年（2025 年）医療法（昭和 23 年法律第 205 号）改正により、外来医師過多区域において、新規開業者に対して地域で不足する医療機能や医師不足地域での医療の提供に関する事前届出を求める規制が導入されたが、医師偏在対策として不十分であり、実効性について速やかに検証を行い、更なる規制的対応を検討すべき、との意見があった。

<sup>85</sup> 地域において良質かつ適切な医療を効率的に提供するため、病院等に係る業務の連携を推進するための方針を定め、医療連携推進業務を行う一般社団法人を都道府県知事が認定する制度である。

し、令和8年（2026年）1月1日現在、認定法人数は全国で58法人にとどまり、制度が十分に活用されているとは言いがたい。

厚生労働省は、好事例集を取りまとめるだけでなく、知見共有による横展開を図る観点から、先行事例を集約して類型化とメリットの整理を行った上で、地域医療の課題解決に資するモデルケースを提示するといった工夫を行うことが必要である<sup>86</sup>。また、全国の地域医療連携推進法人のネットワーク化を図ることや、優良事例の表彰を行うこと等により、その活用の機運を醸成していくことも重要である。〔資料Ⅱ－2－12参照〕

## イ) 薬局

平成6年度（1994年度）から令和6年度（2024年度）の間で、薬局数は6割以上増加し、薬局に従事する薬剤師の数は3倍以上となっている。また、薬局は、小規模な形態が大半を占めている<sup>87</sup>。調剤薬局（保険調剤の主体）が一貫して増加を続ける中<sup>88</sup>、小規模乱立の提供体制や医療機関近隣への群集といった業界構造に変化が見られないままに、人材の流入が継続してきたことが見て取れる。

こうした小規模分散の体制は、対人業務の充実や安定的な医薬品供給の観点から問題である。限りある医療人材の最適配分を実現し、効率的な医療提供体制を構築する観点から、薬局の集約化や大規模化に向けた取組が不可避である。〔資料Ⅱ－2－13参照〕

旧薬事法（昭和35年法律第145号）上の薬局距離規制に対する違憲判決<sup>89</sup>以降、薬局への量的規制については行われてこなかったのが実情である。一方で、医療保険財政の観点からの病床規制を合憲とした事例

---

<sup>86</sup> 地域医療連携推進法人の在り方は、地域性・主導主体ごとに多種多様である。類型によっては先行事例に乏しく、モデルケースとすべき事例が外部からは分かりにくいことが懸念される。設立後、他の連携推進法人とコンタクトを取ったことがあると回答した法人は4割にとどまる。

<sup>87</sup> 常勤薬剤師が2人以下の薬局は約2／3を占め、1人の薬局でも全体の約1／3を占める。

<sup>88</sup> 平成6年度（1994年度）から令和6年度（2024年度）にかけて、薬局数は約3.9万から約6.3万へ増加している（約63%増加）。

<sup>89</sup> 最大判昭和50年（1975年）4月30日。

90も見られ、規制の目的・手法に鑑み、量的規制に合理性が認められる可能性もあると考えられる。例えば、薬局の開業そのものへの制約ではない保険調剤への参入規制の導入や、単純な距離規制ではない一定地域内の密集性に着目した規制ならば、検討の余地があるとも考えられる。

〔資料Ⅱ－2－14 参照〕

令和8年度（2026年度）診療報酬改定の検討過程では、薬局が小規模乱立に陥っているとの問題提起がなされた結果、特に都市部を中心とした薬局の密集度に着目して、新規に都市部に立地する薬局への減算措置が導入された<sup>91</sup>。今後、その効果について検証を行った上で、仮に効果を十分に発揮できていない場合には、対象となる地域の拡大や既存薬局も含めた対応など業界の構造の転換を迫る更なる方策を検討すべきである。

その際、実効的な対策とするために真に必要と判断される場合には、報酬上の措置にとどまらず、薬局又は保険薬局の総量をコントロールする手法の導入も視野に入れて検討すべきである。〔資料Ⅱ－2－15 参照〕

#### ウ) 医療分野の情報基盤の整備、AXの普及・定着

効率的な医療提供体制の構築のため、令和12年（2030年）末までに電子カルテの普及率を約100%とすることが法定されるなど、医療分野における情報基盤の整備に対する社会的要請は高い。社会全体で急速にDX・AIの普及が進む中、医療機関等の関係者が主体的かつ速やかに整備を進めることが必要である<sup>92</sup>。

一方、各種システムの導入・普及は最終目的ではない。多額の公費投

---

<sup>90</sup> 不必要又は過剰な医療費を発生させ、医療保険の運営の効率化を阻害するおそれがあること等を理由に、医療法上の病院開設中止勧告に従わず病床過剰地域で開設した病院に対して保険医療機関の指定を拒否したことが合憲とされた例である（最一小判平成17年（2005年）9月8日）。

<sup>91</sup> ただし、対象が新規参入薬局に限られる当面の経過措置があり、既存の小規模乱立構造を是正する効果は限定的な可能性がある。また、都市部以外は最初から対象に含まれていない。

<sup>92</sup> 例えば電子カルテについては、令和5年（2023年）時点において、規模が大きい病院では導入が進展（400床以上の病院で93.7%）している一方、医療機関の大多数を占める小規模な病院及び診療所においては道半ば（200床未満の病院で59.0%、一般診療所で55.0%）の状況である。

入の成果を国民に適切に還元する観点からは、医療提供の効率化や医療の質の向上により患者の利便性が改善し、かつ、医療費の適正化によって国民負担の軽減にもつながっていくことが重要である。とりわけ、今後は、より限られた人員で医療現場を支えていく必要があることを踏まえれば、システム導入等の体制整備を支援するという従来の発想を早急に転換させ、医療現場での DX・AI の普及・定着が実際に効果を生んでいる医療機関を重点的に支える財政支援の在り方や報酬上の仕組みを検討する必要がある。

また、情報基盤が整備され、各種データベースも充実していく中、医療情報の利活用の促進に向けた環境整備も重要である。NDB<sup>93</sup>等のレセプトデータに加え、電子カルテ情報の二次利用等が進めば、データに基づく政策立案が可能となり、医療提供体制の効率化に寄与する面もあると考えられる。〔資料Ⅱ－2－16、17 参照〕

なお、昨今の AI の普及・進歩はめざましく、医療分野での AI の開発・活用を積極的に進め、医療現場の効率化はもとより、患者の利便性を高め、医療の質の向上につなげていく必要がある。さらに、将来的には、必ずしも現在の制度を前提とせず、AI を中核に据えた、患者本位の医療提供体制の構築が期待される。〔資料Ⅱ－2－18 参照〕

## エ) 医療提供の効率化を支える報酬体系の構築

人口減少社会においても質の高い医療が持続的に提供されるよう、診療報酬の在り方も見直していく必要がある。特に、医療従事者の持続的な賃上げと保険料負担の抑制の両立のためには、医療現場の省力化・効率化と 1 人当たり賃金の向上の好循環が実現していくことが重要であり、それを支える診療報酬体系を構築していく視点が重要である。

現在の診療報酬体系は、ストラクチャー評価やプロセス評価<sup>94</sup>を基礎

<sup>93</sup> NDB（匿名医療保険等関連情報データベース）は、高齢者の医療の確保に関する法律（昭和 57 年法律第 80 号）に基づき、医療費適正化計画の作成、実施及び評価のための調査や分析などに用いるために厚生労働省が運用する、レセプト情報や特定健診・特定保健指導情報などのデータベースである。

<sup>94</sup> 医療の質の評価には、①ストラクチャー、②プロセス、③アウトカムの 3 つの評価軸があり、①②は、それぞれ医療提供体制の整備度合い、診療行為の過程を評価するものであり、③は生活の質や満足度の改善等、医療提供が患者に及ぼした影響を評価するものである。

としており、出来高払いが中心となっていることから、個々の医療機関で見れば、手厚い人員配置の下で、より多くの医療を提供することが合理的な選択となりやすい状況にある。

令和8年度（2026年度）診療報酬改定で導入された配置基準の柔軟化は一定の変化の兆しではあるが、「量の競争」による過剰な診療行為や検査を誘発しかねない診療報酬体系の構造的課題はいまだ残されたままである。今後は、入院・外来ともに、アウトカム評価を中心に据えた上で報酬の包括払い化を進めることで、医療の質を確保しつつ、できるだけ少ない人員で医療を提供することに対して適切に評価できる報酬体系に転換すべきである。〔資料Ⅱ－2－19参照〕

### ③ 効率的な介護サービス提供体制の構築

#### ア) 介護現場の生産性向上

介護分野においても、根本的な事情は医療分野と同様であり、介護人材の確保と、保険料負担の抑制の両立に向けて、介護報酬による賃上げのみならず、介護現場が、介護テクノロジーの導入や経営の協働化・大規模化といった生産性向上に取り組むことが肝要である。そうすることで、職員1人が対応する利用者が増え、収益が増加することで、職員の賃上げと、更なる生産性向上投資につながる、という好循環を実現すべきである。介護テクノロジーの導入や経営の協働化・大規模化といった取組は、介護現場の生産性向上のみならず、介護の質の向上や、介護職員の負担軽減を通じた職場環境の改善につながる点でも重要である。

#### a) 介護テクノロジーの導入

介護現場における介護テクノロジーの導入は、政府による補助の効果もあって、近年進んできてはいるが、道半ばの状況である。介護テクノロジー導入のきっかけは、理事長や施設長の提案であることが多いことも踏まえると、介護事業所が、介護テクノロジーの導入を更に進め、適切に活用するためには、経営層の意識改革が必要である。政府としては、介護テクノロジーの導入や協働化・大規模化による介護現場の生産性向上の促進と、介護施設における人員配置基準の柔軟化など規制の見

直しを進めるべきである。〔資料Ⅱ－2－20 参照〕

介護現場においては、介護テクノロジーを活用して、職員1人が対応する利用者数を増やすことで、収益を増やし、職員の賃上げと更なる生産性向上投資につなげるという好循環を実現している好事例がある。こうした取組を広げていくべきであり、好事例の展開に、都道府県・市町村や、融資を行う金融機関等も貢献すべきである。また、AI搭載の介護ロボット等、新たな介護テクノロジーの開発・活用を積極的に進めるべきである。〔資料Ⅱ－2－21 参照〕

#### b) 経営の協働化・大規模化

介護現場の生産性向上に向けては、事業所ごとの介護テクノロジーの導入がまず考えられる。これに加えて、事業所間のデータ連携により、ケアプランのやり取りをオンラインで完結する仕組みである「ケアプランデータ連携システム」の導入や、複数の社会福祉法人が参画し、各法人の自主性を保ちながら経営を協働化する「社会福祉連携推進法人」の設立等によって、経営の協働化・大規模化を推進していくべきである。

こうした観点から、令和7年度補正予算・令和8年度（2026年度）介護報酬改定における介護職員の賃上げの上乗せ措置について、訪問・通所系サービスでは、「ケアプランデータ連携システム」の導入又は「社会福祉連携推進法人」への所属が要件とされた<sup>95</sup>。これを受けて、「ケアプランデータ連携システム」の導入割合が足もとで顕著に上昇しており<sup>96</sup>、職員の賃金の部分で生産性向上の取組をインセンティブ付けすることが効果的であることが示唆される。令和9年度（2027年度）介護報酬改定では、こうした取組の効果を踏まえて、更なる生産性向上につながるよう、例えば、訪問・通所系サービスについて、介護記録ソフトなどの介護テクノロジーの導入も要件に追加するなど、要件の在り方を検討

---

<sup>95</sup> 施設系サービスについては、介護テクノロジーの導入等が要件となっている「生産性向上推進体制加算」の取得又は「社会福祉連携推進法人」への所属が要件とされた。

<sup>96</sup> ケアプランデータ連携システムの対象事業所に占める、有効なライセンスを所有する事業者の割合は、令和7年度補正予算案閣議決定時（同年11月）に9.3%、令和8年度当初予算案閣議決定時（同年12月）に10.2%であったところ、令和8年（2026年）3月時点では、28.2%まで上昇している。

すべきである。〔資料Ⅱ－2－22 参照〕

#### イ) 人口減少地域における介護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となっている。ただし、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いる。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ものと予想される。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も、既に介護事業所の減少が見られる。

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、需要に対してサービスの供給が過剰にならないように留意する必要がある。同時に、今回の介護保険制度改革で導入される「特定地域サービス」等を活用しながら、配置基準の更なる柔軟化、介護事業所の多機能化・広域化、医療・介護の連携強化を推し進めることで、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－2－23 参照〕

### （3）経済力の強化と成長戦略

#### ① 企業の分配構造・投資の在り方

企業部門においては、投資の拡大とともに、企業収益や投資の成果が賃金として適切に分配される構造を確立していくことが求められる。

これまで我が国では、企業収益や内部留保が積み上がる一方で、それが必ずしも賃金上昇や国内投資の拡大に結びついてこなかった<sup>97</sup>。企業の分配構造を改めて見ると、令和 6 年度（2024 年度）に過去最高の経常利益を記録するなど、企業部門の業績は堅調に推移しているが、近年の企業収益の伸びに比べ、人件費の伸びは限定的である。

コーポレートガバナンス改革により資本効率や株主価値の向上を志向してきた結果、大企業を中心に、配当や自社株買いを通じた株主還元が

---

<sup>97</sup> 投資については、海外や M&A に流れ、国内投資が増加していないことに加えて、投資の中身も IT や非製造業投資が少ないことが課題、との意見があった。

増加している<sup>98</sup>。また、中小企業では現預金が積み上がっている。それらと表裏一体として、労働分配率は低迷している。

需要不足の状態が解消し、我が国経済は供給制約に直面する段階に移行しつつあるが、成長投資や危機管理投資による供給力強化と同時に、こうした分配構造を是正し、実質賃金上昇による継続的な需要拡大を実現しなければ、真の意味での経済力の強化は望めない。〔資料Ⅱ－2－24 参照〕

これまで、我が国における過去の国内投資やそれによる労働生産性の向上は更なる投資を誘発してこなかった。その背景としては、人口減少に伴う国内市場の成長期待の低下や不確実性の高まりの下で企業がリスク回避的な行動を強めてきたことに加え、投資の対象が必ずしも高付加価値の創出につながる分野に重点化されてこなかった点もあると考えられる。

具体的には、1人当たり平均労働生産性の向上が省力化投資による労働投入量の削減のみによって実現される場合、必ずしも1人当たり賃金の上昇につながるとは限らない。OECDの調査によれば、我が国の企業は、主要国の中で、既存事業の生産効率を向上させるプロセスイノベーションと比べ、新たな財やサービスを創出するプロダクトイノベーションの面で、特に後れを取っている<sup>99</sup>。持続可能な形で投資を喚起していくには、企業から見た期待成長率、すなわち市場規模・需要の拡大見通しを引き上げ、勝ち筋を見つけていく必要がある。ところが、我が国では、プロセスイノベーションの一定程度の進展が労働生産性の向上にはつながったものの、市場拡大と新たな需要の創出には十分結びつかなかったため、結果として更なる国内投資の機会をも制約してきたと考えられる。

---

<sup>98</sup> これまでのコーポレートガバナンス改革では、本来目指すべき中長期的な企業価値向上よりも、企業行動としては短期的な資本効率や株主価値の向上が優先される傾向があった、との意見があった。

<sup>99</sup> プロダクトイノベーションは、新製品・サービスの導入や使用用途等の顕著な改善、プロセスイノベーションは、新たな生産手法等の実施又は生産手法等の顕著な改善と定義されている。なお、新製品・サービスの導入が既存製品等を代替する場合には、経済学で経済成長のメカニズムとして提唱される「創造的破壊」の概念にも該当する。

人口減少と人材制約が進行する中においては、これまでの投資行動や分配構造を見直していくことが求められる。投資の「量」だけでなく「質」が重要なのであり、既存事業の延長線上ではなく、新たな需要の創出と市場拡大につながるプロダクトイノベーションを促すとともに、スタートアップも含め、そうしたイノベーションを行い得る産業・企業に人的資源が流入するための構造転換が必要である。〔資料Ⅱ－２－25 参照〕

その際、賃上げは成長の結果として実現するものと受け止めるのではなく、需要を喚起し投資を誘発する重要な前提条件として位置付ける必要がある。賃金の上昇が消費の拡大を通じて新たな需要を生み出し、それが更なる投資を誘発するという好循環の確立を目指していかなければならない。

労働生産性の向上に見合った賃金の上昇が実現されなければ、成長分野への移動は促されず、人材配分の最適化も進まない。賃金は単なる分配の結果ではなく、資源配分を規定する重要なシグナルなのである。

その上で、企業収益が株主還元ばかりをもっぱら増加させる構造についても見直しを行い、内部資金が賃金と人への投資、将来市場創出型の投資へ向かう制度設計が求められる。

## ② 「新たな投資枠」の創設

政府は、17の戦略分野における危機管理投資や成長投資、8の分野横断的課題への対応を通じて、国内投資を徹底的にてこ入れする成長戦略を策定することとしている<sup>100</sup>。そのうち、戦略17分野については、国内の経済安全保障等の様々なリスク低減の必要性、海外市場の獲得可能性、関係技術の革新性等の観点から、優先的に支援することが必要と考えられる主要な製品・技術等を戦略的に選定（62項目）した。成長力強化のためには、こうした取組も含め、対象領域・課題等を、総花的にすることなく、戦略的に絞り込んだ上で、目標・道筋・政策手段を明確にすることが求められる。

---

<sup>100</sup> 17の戦略分野において、理工系分野における女性の少なさなどの構造的課題があり、女性活躍に向けた課題の解消が重要、との意見があった。

前章で見たとおり、こうした危機管理投資、成長投資については、通常歳出と別に、「新たな投資枠」の創設が予定されている。「GX 経済移行債」を活用した10年間の先行投資支援や、「AI・半導体産業基盤強化フレーム」における7年間の公的支援は、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またがる計画等に基づいて実施するものである。その際、事業者のステージに応じた支援を可能とするための金融支援も含めた政策手段を用意しており、支援を進めるに当たっては、外部有識者によるモニタリングを組み込むなど、必要に応じた見直し等を効果的に行うこととしている。必要な財源を確保し複数年度に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ことを目指しており、今後より一層民間投資を呼び込んでいくことが求められる。

「新たな投資枠」の創設に当たっては、こうした既往の投資枠を参考にしつつ、投資に見合うリターンを期待できるか、民間投資を引き出すことができるか等をよく検討し、投資・生産性・賃金の連動を通じて付加価値創出力を高めていく事業を中心に、対象領域・課題等を、総花的にすることなく、戦略的に絞り込んだ上で、恒常的な施策は原則として当初予算で措置することを通じて予算の予見可能性を高めることを目的とする。そうした政策の継続性と財政措置の見通しの明確化によって民間投資を引き出しつつ、企業による適切なリスクテイクを促すような金融支援も含めた多様な政策手段を用意するとともに、事業の進捗・成果を管理し、効果の検証結果に応じた見直しや支援継続の要否等を判断できるよう適切なマイルストーンを設けることによって政策効果を高めていくべきである<sup>101</sup>。

その際、既存企業のみではなく、スタートアップを含め、新たな産業・企業の育成や新陳代謝の向上に資する取組としなければならない。また、基金を活用して複数年度の企業支援を行う場合も、定期的に進

---

<sup>101</sup> 個別事業単位の評価だけでなく、政策目的ごとに成果を検証し、予算配分や制度設計を更新していくべき、との意見があった。

捗・成果を評価する成果管理の仕組みを設けることが重要である<sup>102</sup>。

〔資料Ⅱ－２－26、27 参照〕

### ③ 中小企業分野

中小企業分野においても、人材配分の適正化と労働生産性の向上を一体的に進めていく必要がある。

従業者数に占める中小企業の比率は7割程度と高い一方で、賃金や付加価値額に占める中小企業の比率はこれよりも低く、また、投資活動に占める比率も顕著に低くなっている。さらに、時系列で見ると、従業者数の7割が中小企業に集中する構造が維持されたまま、賃金や付加価値額に占める中小企業のシェアは低下している。過去、労働力が増加する経済環境にあつては、中小企業が雇用を吸収し、経済を下支えする役割を一定程度果たしてきた。しかし、人口減少という構造的な変化に直面し、人材がますます希少な経営資源となっているからこそ、人材の適正な配置・活用という観点に立った中小企業政策が必要と考えられる。

〔資料Ⅱ－２－28 参照〕

どのような中小企業に労働資源が集中しているのかについて、コロナ禍前までの中小企業のミクロデータを用いた分析によれば、労働生産性の低い中小企業が存続する中で、低生産性企業が労働投入量に占めるシェアが上昇してきたことが示されている。また、このように労働資源が労働生産性の低い企業に集中することで、相対的に生産性の高い企業の付加価値創出や労働投入に悪影響を与える可能性も示唆されている<sup>103</sup>。過去の賃金上昇率がゼロ近傍に張り付いていた経済状況とは異なり、企業全体の平均的な賃金上昇率がプラスとなり、労働生産性や収益力に応じて企業間の賃上げ率のバラつきが生まれる中で、賃金をシグナルとした市場メカニズムを通じ、希少な経営資源である労働資源がより生産性の高い産業や企業に移動・集約され、経済全体として効率的な資源配分

<sup>102</sup> 予算措置後の基金設置法人における資金管理や事業執行について、国会による直接の監視・検証が及びにくくなる基金の活用は抑制すべき、との意見があった。

<sup>103</sup> こうした分析結果に対しては、価格転嫁が進まないことによって中小企業の労働生産性が低く評価されている現状を考慮すべきである、との意見があった。

や適切な新陳代謝が実現されることが重要である。〔資料Ⅱ－2－29 参照〕

企業の労働生産性と規模の関係を見ると、規模の拡大に応じて、労働生産性が高まる傾向にある。また、企業の合併により、労働生産性や1人当たり賃金が統計的に有意に高まるとの分析結果もある。一方で、規模別に従業者数の分布を見ると、小規模な企業に従業者が偏っている。また、比較可能なベースで米国や欧州と比べても、そうした度合いが強い。こうしたことから、我が国の中小企業が小規模分散構造の下で、労働資源を効率的に活用できていない点が、中小企業の労働生産性が高まりにくい一因と考えられる。中小企業、ひいては企業部門全体の労働生産性を高め、持続的な賃上げにつなげていくためには、価格転嫁や取引適正化を引き続き徹底し、サプライチェーン全体として付加価値の適正な分配を図ることに加えて、中小企業の成長を通じた規模の拡大や、企業間の必要な連携・再編を促し、過度な小規模分散構造からの転換を図っていくべきである<sup>104</sup>。〔資料Ⅱ－2－30 参照〕

我が国企業部門の小規模分散構造からの転換に向け、中堅企業や、売上高100億円を目指す中小企業の成長や規模拡大を支援する方向性自体は、妥当と考えられる。しかし、その支援手法は、大規模な補助金による支援に偏っており、(i) 売上高100億円の達成や、中小企業の中堅企業化といった規模拡大が要件化されておらず、インセンティブ付けが弱い、(ii) 賃上げ要件の達成判定は予算計上から最長6年後となっており、分配構造の是正への働きかけとしては即効性に乏しい、(iii) 自力で投資可能な企業に対する収益支援となるおそれがある、といった様々な課題がある。このため、中堅・中小企業の成長投資への支援としては、「渡し切り」の補助金に依存することなく、フォローアップやガバナンスに優れ、資金回収も可能な、官民の適切なリスクシェアの下での出資・融資・メザニンファイナンス<sup>105</sup>や保証などの金融支援も活用し、企業の成長段階に合わせた適切な支援とすべきである。加えて、補

<sup>104</sup> 企業再編に際しては、労働者への影響も踏まえ、総合的な労働者保護の仕組みを構築すべき、との意見があった。

<sup>105</sup> 銀行借入等のデットファイナンスと、普通株式発行等のエクイティファイナンスの中間的な性質を持つ資金調達手法。例えば、劣後ローン、劣後債、優先株式等が該当する。

助金による支援が真に必要な場合であっても、企業の予見可能性を確保しつつ支援対象や要件等を見直し、インセンティブ付けを高める工夫が必要である。また、投資資金の支援に偏重せず、成長に向けた最大の課題である経営人材やDX・AIの活用なども含めた改革ノウハウの不足に対し、地域経済団体や地域金融機関等も含め、マッチングや経営支援に官民で取り組むことが重要である。〔資料Ⅱ－2－31 参照〕

#### ④ 市場拡大と新たな需要の創出

市場拡大と新たな需要の創出の観点からは、農林水産業分野、コンテンツ産業や民間宇宙活動といった分野の役割も重要である。

##### ア) 農林水産品の輸出促進

人口減少が進み、国内需要の縮小が想定される中、食料供給力を確保するとともに、外貨を稼ぐためにも、農林水産物・食品の輸出促進は重要な取組である。我が国の農林水産物・食品の輸出額は近年増加しているが、主要先進国に大きく劣後している。円安という追い風もあったにもかかわらず、令和7年（2025年）の2兆円目標は未達成となった。また、我が国の農林水産物・食品の生産額に占める輸出額の割合は2%と主要先進国に比べて極めて小さい。

重点品目の輸出額を個別に見てみると、過去5年間で、例えば、真珠は5.4倍、茶は4.5倍、ホタテは2.8倍と大きく伸びた一方、加工食品を中心に、令和7年（2025年）の目標に届いていない品目が多い。

令和12年（2030年）の5兆円目標の達成に向けては、これまでの対応をしっかりと振り返るとともに、総花的な取組に陥ることなく、重点品目ごとに戦略的な取組を進めることが重要である。

例えば、「米・米加工品」については、米の生産コストを引き下げていくことが極めて重要である<sup>106</sup>。その上で、パックご飯や冷凍ずしなど、付加価値を付した上で輸出していく視点が重要である。

---

<sup>106</sup> 令和6年（2024年）の平均的な米の生産コストは15,796円/60kgであるが、「食料・農業・農村基本計画（令和7年（2025年）4月11日閣議決定）において、輸出用米の採算ラインは9,500円/60kgとされており、この水準まで生産コストを低減させていく必要がある。

輸出額の4割程度を占める加工食品については、足もとの実績と令和12年（2030年）の目標との間で大きな開きがある。食品添加物の海外規制等が障壁となっており、国として対応すべき課題の優先順位付けを行いつつ、輸出環境の整備に一層取り組んでいく必要がある。同時に、マーケットインの発想で販路開拓の取組を進めていくことも重要である。個々の産地・事業者では対応が難しい輸出促進活動を担うべく、重点品目ごとに民間事業者を会員とする「品目団体」が認定されているが、「品目団体」がリーダーシップを発揮し、輸出産地の形成や、「ジャパンプランド」<sup>107</sup>を活用していくことが重要である。その際、現状、補助金に依存した団体が多いことも踏まえ、「農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略」（農林水産省（令和7年（2025年）5月30日））にもあるとおり、諸外国の例も参考にしながら、チェックオフ制度<sup>108</sup>の推進を含め、自主財源を確保して主体的かつ積極的な活動を促していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－32～34参照〕

#### イ) コンテンツの海外需要開拓

日本発のコンテンツについて、海外市場売上げを令和15年（2033年）までに20兆円とする政府目標<sup>109</sup>が掲げられているが、その達成に向け重要な対応の一つとして海賊版への対策が挙げられる。特にマンガ分野では1ヶ月7,000億円超、年間では8.5兆円程度の海賊版被害が出ているとの推計<sup>110</sup>もあることから、正規版の普及を通じた対策が急がれる。このため、各出版社等が展開しているマンガのデジタルプラットフォームの共通課題の解決に官民で取り組み、正規版の海外展開を促進していくべきと考えられる。また、全出版社のマンガを扱っていること

<sup>107</sup> 例えば、「茶」について、GI（地理的表示）保護制度を活用し、「八女伝統本玉露」など個別産地での登録が行われているが、日本全体としてのブランド力を訴求し、他国産との差別化を図る初の試みとして、現在、「日本茶」のGI登録申請が行われている。

<sup>108</sup> 米国や韓国などの「品目団体」は、法律に基づき、農業者や農業団体から一定の金額を強制的に徴収し、それを原資として輸出促進活動を行っている。我が国では、農林水産物及び食品の輸出の促進に関する法律（令和元年法律第57号）において、国の認定を受けた「品目団体」が任意のチェックオフ制度を導入することができる旨を明記している。

<sup>109</sup> 「新たなクールジャパン戦略」（知的財産戦略本部（令和6年（2024年）6月4日））

<sup>110</sup> 「出版物海賊版サイト調査報告書」（一般社団法人ABJ（令和7年（2025年）10月17日））

が、読者のサービス選好に最も大きく影響するとの研究もあることを踏まえ、将来的には、出版社横断的に全てのマンガにアクセスできるデジタルプラットフォームの構築を目指すことも議論していくべきと考えられる。〔資料Ⅱ－２－35 参照〕

#### ウ) 民間宇宙活動の更なる成長

我が国の宇宙分野の成長に向けては、民間宇宙活動の更なる成長が不可欠である。そのため、民間事業者主体のロケット打上げへの移行、新興ロケット事業者等の戦略的な育成、JAXA（国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構）のロケット関連インフラ等や知見の民間活用等の取組を推進し、民間事業者主導の研究開発、事業化等にシフトさせることが求められる。

また、これらの取組を通じて、民間主体で、我が国の衛星打上げ市場の需要と供給のミスマッチ解消、海外衛星の打上げ需要の取込みを図り、今後拡大する国内外の衛星打上げ需要の獲得にもつなげていく必要がある。〔資料Ⅱ－２－36 参照〕

### 3. 防衛力の強化

国際情勢の不確実性が高まり、経済安全保障の重要性が増す中で、総合的な国力の向上に向けて必要な防衛力の強化についても喫緊の対応が必要である。

令和4年（2022年）12月に閣議決定された「防衛力整備計画」に基づき、整備計画対象経費は令和4年度当初予算から令和8年度当初予算までの4年間で約3.6兆円増加している。前計画からの増額分に係る財源は、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入、税制措置により国債に頼ることなく賄っている。具体的には、令和8年度当初予算においては、3.6兆円に係る財源について、歳出改革0.8兆円と税外収入0.8兆円<sup>111</sup>、防衛力強化資金からの取崩し1.4兆円、税制措置による収入0.7兆円により確保することとしている。〔資料Ⅱ－3－1参照〕

防衛力整備計画を含むいわゆる「戦略三文書」<sup>112</sup>を策定した当時と比べると、我が国の周辺国等の軍事力向上や連携強化の動きが見られるほか、ロシアによるウクライナ侵略が長期化するとともに、新しい戦い方の様相が見られるなど、我が国を取り巻く安全保障環境は一段と厳しくなっている。こうした中、我が国として主体的に防衛力強化を進めるべく、令和8年（2026年）中の三文書の改定の方針が示されており、防衛力強化の裏付けとなる予算に必要な財源を今後も安定的に確保していく必要がある<sup>113</sup>。〔資料Ⅱ－3－2参照〕

#### （1）総合的な国力の強化

近年の戦いの様相に目を向けると、ウクライナ侵略以降増加するサイバー攻撃や、本年2月の米軍によるイランでのオペレーション“Epic Fury（壮絶な怒り）”での宇宙・サイバー能力の活用に見られるよう

<sup>111</sup> 外国為替資金特別会計からの繰入金。

<sup>112</sup> 「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」、「防衛力整備計画」（いずれも令和4年（2022年）12月16日閣議決定）。

<sup>113</sup> 防衛力整備計画において、「2027年度以降、防衛力を安定的に維持するための財源、及び、2023年度から2027年度までの本計画を賄う財源の確保については、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入を活用した防衛力強化資金の創設、税制措置等、歳出・歳入両面において所要の措置を講ずることとする。」とされている。

に、ハイブリッド戦の重要性の高まりが窺える。また、足もとの中東情勢でも明らかのように近年の戦いは経済戦争の面も強く、継戦能力の点でも経済安全保障の視点が益々重要になっている。我が国では重要物資の特定国への依存を低下させるなどの経済安全保障の取組を講じてきており、今後さらに重要鉱物等の経済安全保障上の重要分野に関する危機管理投資の検討を進める方針としている。戦いが長期化する状況では、防衛力にとどまらない国家全体の国力が問われることになるが、情報力や技術力、経済力等を含めた総合的な国力の強化に取り組むべきである。〔資料Ⅱ－3－3参照〕

また、現行三文書を策定した当時から大きく変わったのは安全保障環境だけではなく、我が国の経済・金融・財政の状況も、金利上昇等をはじめとして大きく変化している。防衛力を含む総合的な国力の強化に取り組む際には<sup>114</sup>、有事の際の財政需要の拡大に備えた経済・金融・財政基盤の体質強化に向けて、平時において一層取り組み、市場からの信認を維持する必要がある。〔資料Ⅱ－3－4参照〕

## （2）今後の防衛力整備に当たっての視点

### ① 人口減少下における防衛力整備の在り方

人口減少・少子高齢化の影響は防衛の分野も例外ではない。将来的な自衛官現員数の減少が見込まれている。限られた人材を最大限活用するため、既存装備品等の最適化や無人化・省人化の取組を一層強化するとともに、今後の防衛力整備はこうした人員数を前提とした運用可能性の観点を踏まえて行う必要がある。〔資料Ⅱ－3－5参照〕

### ② 有事を見据えた防衛調達・産業の在り方

防衛力強化に取り組む諸外国においても、防衛産業の生産能力向上や人材確保といった供給制約の解消が課題となっている。特に人材確保をはじめとした供給制約の要因解消は一朝一夕には実現できず、適切な予

---

<sup>114</sup> 一例として、ウクライナ侵略に係る国防費の水準の変化（令和3年度（2021年度）から令和6年度（2024年度）までの4年間）を見ると、ロシアは2.8倍、ウクライナは13.9倍となっている。

算執行の観点からも、こうした課題を認識した上で防衛力強化に向けた政策対応を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－3－6参照〕

また、ウクライナ侵略に見られるように、無人アセットの大量投入やミサイルとの複合攻撃など、戦い方は短期間で急速に変化している。こうした中、ソフトのみならず、ハード（プラットフォーム）の更新サイクルも早期化する傾向にある。その結果生じる装備品の陳腐化や、有事の際の枯渇リスクに備えるとともに、短期間で変化する戦い方に対応する観点から、民生品の大胆な活用を通じたデュアルユースの拡大や自衛隊の独自仕様の徹底的な見直しを進めることで、サプライチェーンを強靱化しつつ、装備品調達をより迅速かつ安価に行えるようにすべきである。その際、今後の先端技術の担い手として期待されるスタートアップとの連携が図られるような仕組みについても諸外国の事例を参考にしながら検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－3－7参照〕

加えて、諸外国の防衛大手企業と比較して、我が国の防衛企業の防衛規模・防衛率は低い。製造過程全体の最適化等を通じたコストの低減や研究開発投資の必要性、有事を見据えた生産力確保といった観点から事業連携や部門統合等は有効な手段となり得る。現在、生産基盤強化の観点から国の関与拡大を含めた施策が検討されているが、その際、民間企業の競争力を損なわないよう留意が必要である。その上で、他産業や諸外国の事例も参考にしつつ、自主的な経営判断に基づく事業再編を通じた生産性向上や、更なる国の関与がなければ安定供給の確保が困難となるおそれがあることを法令上の要件とし、国の関与が防衛力やその裏付けとなる防衛産業基盤の強化につながることを担保した形で実施すべきである。〔資料Ⅱ－3－8参照〕

### ③ 防衛技術基盤の効果的・効率的な整備の在り方

防衛力強化に向けて有望な技術を着実に育成していくことが重要である。そうした取組は防衛省のみが役割を担うのではなく、我が国で科学技術を支える多様な関係者と連携することで効果的・効率的に実施すべきである。また、研究力の強化の観点から大学や国立研究開発法人等における拠点形成等の検討が進められているが、これらの理解も得なが

ら、現実的な形かつ真に必要な分野を厳選した上で実施すべきである。その際、防衛省として、防衛省・自衛隊のニーズを可視化・開示するとともに、成果の見込みを判断する「目利き力」を養うことが不可欠である。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

#### ④ 自衛官の処遇改善

防衛力を支える自衛官の処遇改善のための施策の一つとして、三文書の改定にあわせ、自衛官俸給表を含む給与体系の見直しを令和9年度（2027年度）に行うべく検討が行われている。見直しに当たり、自衛官固有の特殊性について適切に評価しつつ、他の公務員職種との公平性や国民の理解を得るための公正性の観点を踏まえて検討する必要がある。また、俸給表と諸手当による二重の評価が生じないように、いずれによる評価が適切かを見極めた上で、給与体系全体の改定が必要である。

加えて、給与面での処遇に加え、エンゲージメントの高い組織づくりや自衛官の社会的地位の向上といった包括的な取組を通じた働きがい・やりがいを高めるための方策について、諸外国の事例なども参考にしながら、具体策を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－3－10参照〕

### Ⅲ. 社会保障

#### 1. 総論

我が国の社会保障制度は、病気や老齢といった人生における様々なリスクに対し、社会全体で連帯して備える「共助」の仕組みとして、保険料を拠出する社会保険制度を基本としている。その上で、公費も活用しつつ、国民皆保険・皆年金制度を実現し、戦後長きにわたり、国民の健康・長寿の確保や生活の安定を支えるとともに、経済社会の発展にも大きく寄与してきた。

一方、高齢化の進行や高額な薬剤の登場等に伴い、医療費をはじめとする社会保障給付費は継続的に増加しており、保険料・税といった国民負担も拡大を続けてきた。公費負担を社会保障の安定財源と位置付けられている消費税収を含む税財源のみでは賄い切れず、特例公債に依存する状況が続き、将来世代への負担の先送りが重ねられている。負担が増加しても給付への牽制作用が十分に発揮されにくい構造的な問題もある。このため給付と負担の関係が不透明となり、結果的に制度の持続可能性に対する国民の実感的な理解も得られにくかった。

しかし、長らく続いたデフレから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、社会保障を取り巻く環境も大きく変化している。社会保障給付費の増加が続く一方、近年では賃上げの進展等により、国民所得の伸びが社会保障負担の伸びを上回り、社会保障負担率（国民所得<sup>115</sup>に対する社会保険料負担の割合）<sup>116</sup>は横ばいないし微減で推移する局面が見られている。

このような状況の下、実施された令和8年度（2026年度）診療報酬改定では、インフレの状態となっていることを背景に、データに基づき費用構造等に応じたきめ細かな物価対応・賃上げ対応が行われ、3%を超える30年振りの高い改定率となった。各種社会保障改革の効果や賃上

<sup>115</sup> 賃金の総額（雇用者報酬）に企業所得等も加えた概念である。

<sup>116</sup> 社会保障負担率は、賃上げを軸とする経済全体の動向と社会保障改革による保険料負担の抑制の双方を反映するものであり、国民にとっても、現在、どの程度の社会保険料負担が国民全体に課されているのかを端的に、かつ、分かりやすく示す指標であると考えられる。

げの進展により、給付水準の適切な引上げと国民負担の抑制が同時に実現する形で、令和8年度（2026年度）の社会保障負担率も低下する見込みとされている。

今後も、社会保障改革を着実に実行することが求められる。これにより、足もとで見られ始めている前向きな変化を一過性のもので終わらせてしまうことなく、持続的な流れとして定着させ、賃上げ・物価への適切な対応と安心して医療・介護サービスを利用できる体制整備を行いつつ、社会保障負担率を着実に引き下げていく必要がある<sup>117</sup>。昨年12月に閣議決定された「令和8年度予算編成の基本方針」においても、「現役世代の保険料率の上昇を止め、引き下げていくことを目指す」とされている。その実現に向け、具体的な数値目標と年限を明確に掲げるとともに、その達成に向けた社会保障改革の具体的な改革項目について、工程表を改めて作成すべきである。このロードマップに沿って医療・介護を中心とした社会保障制度改革を着実に推進し、社会保障負担率の引下げを通じて現役世代の負担を軽減するとともに、経済全体の賃上げ政策と相俟って、家計可処分所得の持続的な増加につなげていくことが期待される。

### （1）社会保障関係費の歳出水準の考え方

国の社会保障関係費の歳出水準については、毎年の「骨太方針」において、大枠が示されてきた。骨太方針2025<sup>118</sup>においては、骨太方針2024<sup>119</sup>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て、「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」こととされた。具体的には、高齢化による増加分に

---

<sup>117</sup> 継続的に増加する社会保障給付費を賄うため、特例公債に依存し、将来世代への負担の先送りが重ねられている中、社会保障負担率の引下げに向けて社会保障改革に取り組むことが、社会保障制度の持続可能性を高め、結果として、将来世代への負担の先送りの軽減にもつながることになる、との意見があった。

<sup>118</sup> 「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）

<sup>119</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2024 ～賃上げと投資がけん引する成長型経済の実現」（令和6年（2024年）6月21日閣議決定）

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。〔資料Ⅲ－１－１参照〕

加えて、社会保険料負担については、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3.6兆円規模に及ぶ「加速化プラン」<sup>120</sup>に係る安定財源確保の枠組みの中で、歳出改革等による社会保険負担軽減の効果（合計1.0兆円程度）を活用し、その範囲内で支援金制度を構築する<sup>121</sup>との法的な枠組みが決まった。これにより、社会保険料負担の抑制を図る仕組みが制度的に構築されている。〔資料Ⅲ－１－２参照〕

## （2）令和8年度（2026年度）社会保障関係費の全体像

以上の考え方を踏まえ、令和8年度（2026年度）の社会保障関係費は、前年度（38.3兆円程度）から約7,600億円増の、39.1兆円程度となった。

これは骨太方針2025を踏まえて、従前の歳出改革努力を継続することにより、社会保障関係費の実質的な伸びを高齢化による増加分（年金スライド分を除き2,500億円程度）に抑制した上で、診療報酬改定、介護報酬改定及び障害福祉サービス等報酬改定などにおける、経済・物価動向等を踏まえた対応による増加分（年金スライド分を含め5,200億円程度）を加算した結果である。〔資料Ⅲ－１－３、４〕

このうち、経済・物価動向等への対応については、例えば、診療報酬改定の分野では、マクロ経済の見通しを踏まえつつ、施設類型ごとの職員の規模や職種構成、費用構造等に応じた、きめ細かな診療報酬の配分が実施された。加えて、施設類型ごとのメリハリある配分が、従来の慣行とは異なる明確な形で、令和7年（2025年）12月の厚生労働大臣・財務大臣による大臣折衝において合意されている点も特徴的である。

〔資料Ⅲ－１－６～９参照〕

こうした国の予算における対応と表裏一体の関係にある社会保険料負

<sup>120</sup> 令和8年度当初予算においては、約9割（3.2兆円程度）が実現されている。

<sup>121</sup> 令和8年度（2026年度）から段階的に令和10年度（2028年度）にかけて構築される。全ての世代や企業を含めた社会全体で子育てを支えるとの制度趣旨や歳出改革等による社会保険負担軽減効果の範囲内で構築することで、実質的な負担増は生じない枠組みなどについて、引き続き丁寧に説明していくことが求められる、との意見があった。

担については、「現役世代の保険料率の上昇を止め、引き下げていくことを目指す」という方針<sup>122</sup>に基づき、前出の厚生労働大臣・財務大臣による大臣合意において、令和9年度（2027年度）の社会保障負担率を「令和8・9年度を通じて、歳出改革を中心に取り組み、賃上げ努力の成果も活用することにより、（略）令和7年度と比較して上昇しないよう取り組む」こととされた。この方針を実現するためにも、社会保障改革を着実に実行していくことが不可欠である。〔資料Ⅲ－1－5、10 参照〕

### （3）社会保障負担率と家計可処分所得

過去を振り返ると、医療・介護の給付費の伸びが、保険料の賦課ベースとなる雇用者報酬の伸びを上回り、このギャップにより、保険料率は長期的に上昇してきた<sup>123</sup>。〔資料Ⅲ－1－11 参照〕

その結果、過去30年間のマクロベースの家計可処分所得<sup>124</sup>の変動要因の中で、社会保険料負担の増加が大きな比重を占めていることが確認できる。社会保険料の負担増の背後には給付の拡大があるが、その多くは年金等の高齢者向け給付に充てられており、現役世代の家計可処分所得の増加はほぼ相殺されてきた。また、平均的な勤労者世帯の収入に占める税・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、その大宗は社会保険料負担の増加によるものである。

このように社会保障制度の財政運営は家計に大きな影響を及ぼしてきた。社会保障制度の基本である社会保険制度は、世代間扶養や社会的連帯を支える重要な制度であるが、その持続可能性を確保し、現役世代の納得感を得ていくためには、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。〔資料Ⅲ－1－12、13 参照〕

---

<sup>122</sup> 「令和8年度予算編成の基本方針」（令和7年（2025年）12月9日閣議決定）

<sup>123</sup> 平成24年度（2012年度）から令和6年度（2024年度）にかけて、医療・介護の保険給付費等の伸びは年平均+2.8%、雇用者報酬の伸びは年平均+2.0%となっている。

<sup>124</sup> 「国民経済計算」（内閣府）において、雇用者報酬・混合所得に財産所得及び社会保障給付を加えた金額から、社会保険料等の社会保障負担、その他経常移転及び所得課税を差し引いた金額である。

一方、近年においては、賃上げの進展等を背景に、国民所得の伸びが社会保障負担の伸びを上回る局面が見受けられ、社会保障負担率は横ばいないし微減で推移している<sup>125</sup>。

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、家計可処分所得が持続的に増加していくことが重要である。今後も一定の物価・賃金上昇が継続すると想定される中、医療・介護を中心とした社会保障制度改革を着実に推進し、社会保障負担率の引下げを通じて現役世代の負担を軽減するとともに、経済全体の賃上げ政策と相俟って、家計可処分所得の持続的な増加につなげていくことが重要である。〔資料Ⅲ－1－14 参照〕

こうした社会保障の給付と負担の現状等について、引き続き、周知広報<sup>126</sup>に努め、国民の理解を得ながら社会保障改革を進めていくことが重要である。

---

<sup>125</sup> 昭和45年度（1970年度）の5.4%から長期的に上昇し、令和6年度（2024年度）には18.5%となったが、令和7年度（2025年度）に17.8%（実績見込み）、令和8年度（2026年度）には17.6%（見通し）と横ばいないし微減に転じる見込みとなっている。

<sup>126</sup> 社会保障の給付と負担の全体像を示し、所得や世帯構成ごとの将来像を示すことや、マイナナンバーを徹底活用した正確・迅速な情報把握も、国民の理解を得ることにつながる重要な視点である、との意見があった。

## 2. 医療

医療政策を考える上では、医療の質の確保（Quality）、患者アクセスの保障（Access）、医療提供のための負担の抑制（Cost）という3つの視点を意識する必要がある。その上で、限られた医療資源を前提とすれば、これら3つを同時に達成することは極めて困難と考えられる（いわゆる「医療政策のトリレンマ」<sup>127</sup>）。

これまでを振り返ると、医療機関へのフリーアクセス、国民皆保険、医薬品や医療技術の迅速かつ幅広い保険適用等の特徴などから、日本は、寛大な患者アクセスの確保（Access）と医療の質の向上（Quality）に重点を置いてきたと評価できる。しかし、高齢化・人口減少の進行、また、医療の高度化が進展する中、従来 of 枠組みを維持することには、医療に係る公費（税）及び保険料負担の抑制の観点から一定の制約があると認識すべきである。

昨今では、一定の質が確保された医療を国民に届けることができるよう、特に「Access」と「Cost」の面でのバランス調整を図ることが重要になってきた。そのため、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も踏まえた保険給付範囲の在り方の見直し、保険給付の効率的な提供に不断に取り組んでいく必要があり、それにより持続可能な医療制度を将来世代に引き継いでいくべきである。〔資料Ⅲ－2－1、2参照〕

### （1）保険給付範囲の在り方の見直し

#### ① 高齢者医療における患者自己負担の在り方

##### ア) 改革の背景

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、日本社会における高齢者の位置付けは大きく変化してきた。また、受診率が低下するなど、高齢者の医療

---

<sup>127</sup> 制度の諸条件や環境によっては、それぞれの要素が補完的又は対立的になることもあり得、給付範囲の在り方や、DXやAIの普及の進捗により、当該トリレンマが解消できる可能性もある、との意見があった。

ニーズについても制度導入当時から変化している。

社会経済環境の変化や医療ニーズの実態等を踏まえつつ、長寿社会<sup>128</sup>にふさわしい医療保険制度における「高齢者」の扱いの在り方について検討を深め、全ての世代が公平に支え合う高齢者医療制度の構築に必要な改革に早急に着手すべきである。〔資料Ⅲ－２－３参照〕

#### イ) 原則 3 割負担化に向けて

老人医療費の無償化以降、一定の見直しは進められてきたものの、高齢者の患者自己負担は依然として 1 割又は 2 割負担が大多数（9 割超）を占めている。患者自己負担割合が、負担能力の差を超えて年齢によって異なる現状は、「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<sup>129130</sup>。

年齢による自己負担割合の不公平を是正し、現役世代の保険料負担を軽減するため、負担能力に応じた負担とする観点から、70 歳以上の患者自己負担割合については、可及的速やかに現役世代と同様に原則 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べきである。〔資料Ⅲ－２－４参照〕

#### ウ) 早期に対応すべき優先課題

高齢者医療制度は、年齢や所得水準で細かく線引きされており、自己負担割合について、70 歳から 74 歳の者や 75 歳以上で「一定以上所得」

---

<sup>128</sup> 日本の 75 歳以上人口割合は、諸外国（米英仏独典）に比して突出して高く、世界的に見て高齢化の進んだ国である。また、日本の平均寿命・健康寿命は先進 7 か国で最長である。さらに、就業率の水準についても、平成 20 年（2008 年）の 65 歳は令和 6 年（2024 年）の 70 歳、平成 20 年（2008 年）の 70 歳は令和 6 年（2024 年）の 75 歳に相当している（「労働力調査」（総務省）の全国就業率年次集計（昭和 28 年（1953 年）～）における各年の年齢階級別就業率）。

<sup>129</sup> 高齢者は、1 人当たり医療費が大きい一方、実際の自己負担額は低く抑えられている。例えば、70 歳以上の自己負担は、医療費水準の低い現役世代と比べ「割合」が大きく低下し、65～69 歳との比較では「実額」でも下回る状況である。

<sup>130</sup> 「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）について」（令和 5 年（2023 年）12 月 22 日閣議決定）において、『全世代型社会保障』は、年齢に関わりなく、全ての国民が、その能力に応じて負担し、支え合うことによって、それぞれの人生のステージに応じて、必要な保障がバランスよく提供されることを目指すものであり、給付は高齢者中心、負担は現役世代中心となっているこれまでの社会保障の構造を見直していく必要がある。」とされている。

のある者は2割、「現役並み所得」のある者は3割、その他の者は1割となっている。高齢者医療の自己負担の在り方については、「「強い経済」を実現する総合経済対策」（令和7年（2025年）11月21日閣議決定）において、「令和8年度中に具体的な制度設計を行い、順次実施する」とされており、その中で「原則3割負担化」の実現に向けた制度改革の工程表<sup>131</sup>を作成するべきである。

就業率<sup>132</sup>や医療ニーズの実態を踏まえれば、70歳から74歳の者についてはもはや一律に高齢者扱いすべきでないとも考えられる。負担能力に応じた負担とする観点から、原則3割負担とするとともに<sup>133</sup>、高齢者のみに適用される外来特例は廃止とすべきである<sup>134</sup>。その上で、75歳以上の者の負担割合については、「原則3割負担化」を目指す過程で、仮に経過的な措置として窓口負担割合に年齢による一定の線引きを残すとしても、現行の線引きをゼロベースで見直すとともに、例えば、新たに75歳以上となった方々の負担割合は74歳までの負担割合のまま維持することとすべきである<sup>135</sup>。

なお、「現役並み所得」のある75歳以上の者の医療費には公費負担がない中<sup>136</sup>、制度改革で3割負担の対象者が増えることにより、かえって現役世代の負担が増えることのないよう、改革全体を通じて安定財源を確保し、現役世代の保険料負担が確実に軽減される制度設計とすべきである。〔資料Ⅲ－2－5参照〕

---

<sup>131</sup> 「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）について」を改めて見直し、原則3割自己負担化についても工程を具体化し改革を加速すべき、との意見があった。

<sup>132</sup> 労働市場改革と健康寿命の延伸を通じて就労年齢の延伸を図ることも重要である、との意見があった。

<sup>133</sup> 70～74歳のうち現役並み所得者は約90万人（約11%）である。

<sup>134</sup> 70～74歳の者は後期高齢者と同様に外来特例の対象である。外来特例について、月額上限8,000円の者で見ると、70～74歳で半分以上、75歳以上でも1/3が制度を利用している。また、70歳以上の外来受診回数は、他の年齢層と比較して高い（「第9回高額療養費制度のあり方に関する専門委員会資料」（厚生労働省（令和7年（2025年）12月25日））、「第197回医療保険部会資料」（厚生労働省（令和7年（2025年）9月18日）））。

<sup>135</sup> 高齢者医療における負担を検討する際は、負担能力に応じた負担の観点から、所得だけでなく資産も考慮すべき、との意見があった。

<sup>136</sup> 老人医療制度時代の平成14年（2002年）に、それまで3割であった老人医療の公費負担割合が段階的に5割に引き上げられることが決定された際、限られた公費を重点化する観点から、現役並み所得を有する後期高齢者の給付費については公費負担を行わないこととされ、後期高齢者医療制度に引き継がれている。

## ② 特定疾病制度

昭和 59 年（1984 年）に導入された「特定疾病」制度は、人工透析患者等の特定の疾患について医療費の自己負担上限を低額に抑える制度である。

現在は、高額薬剤の登場等の影響により、がん等の他の長期療養を要する慢性疾患でも、医療費が高額となる場合が増加している。制度創設から長期間が経過していること<sup>137</sup>や、他疾患の患者との公平性<sup>138</sup>、負担能力に応じた負担の考え方に鑑み、特定の疾病についてのみ自己負担限度額を大きく抑制していることについて、当該制度の効果検証や対象者の実態把握等も踏まえつつ、見直しの必要性を含め検討していくべきである。〔資料Ⅲ－2－6 参照〕

## ③ 医療機関における窓口業務費用の保険給付外サービス化

医療（療養の給付）と直接関係のないサービスの提供に際して、医療機関は患者から費用（料金）を徴収することが可能となっており、例えば、令和 8 年度（2026 年度）診療報酬改定では、オンライン診療の受診に係るシステム利用料がその対象として明確化されることとなった。このことは、今後、オンライン診療では明確に受診時の窓口業務のコストを患者に転嫁することができるようになったと解することが可能である。

従前、医療機関を受診した際の窓口業務のコストは、初・再診料において評価されてきたと考えられるが、本来、窓口業務は診療行為そのものではなく、そもそも診療報酬で評価される必然性はない。初・再診料での評価は一律となるため、デジタル化・省力化等による窓口業務効率

---

<sup>137</sup> 慢性透析患者は、昭和 59 年（1984 年）の制度導入当時は約 6 万人だったが、現在では約 34 万人まで増加している。

<sup>138</sup> 例えば、年収 500 万円で、総医療費月 40 万円の治療を長期にわたり受ける必要がある場合、月額自己負担が、人工透析患者は 1 万円であるのに対し、がん患者は 4.4 万円であり、3.4 万円の差がある（令和 8 年（2026 年）4 月現在の制度に基づく試算）。

また、人工透析患者本人に対し、透析医療費の負担について考えるべきかという質問に対して、約 75%が「考える必要がある」と回答している（「2021 年度血液透析患者実態調査報告書」（公益社団法人日本透析医会・血液透析患者実態調査検討ワーキンググループ（令和 4 年（2022 年）9 月 2 日））。当事者の多くも、医療費負担の分かち合い・支え合いの在り方に対し問題意識を持っていることがうかがえる。

化のインセンティブが働かないことも問題である。上記の令和8年度（2026年度）診療報酬改定に係る考え方を発展させ、通常診療の際の窓口業務のコストについても保険給付外サービスとして請求できるようにすることを検討すべきである。〔資料Ⅲ－2－7参照〕

## （2）保険給付の効率的な提供

### ① 効率的な医療提供体制の構築

前章で述べたとおり、高齢化・人口減少が進む中、より少ない人員で質の高い医療サービスが提供できるよう、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など効率的な医療提供体制を構築していくことが必要である。あわせて、外来についても、地域の診療所等のかかりつけ医機能を強化することで頻回受診を必ずしも前提にしなくとも<sup>139</sup>、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ことが重要である。短期的・集中的な治療を担う病院と、長期的・継続的な健康管理を担うかかりつけ医との役割分担の下、地域全体で効率的・効果的に患者を支える体制の整備が求められる。

その際、必要な医療データの収集・分析や、医療の標準化等の推進とあわせ、「アウトカム重視」、「質重視」の評価体系への転換を目指すべきである。また、真に効率的・効果的な医療提供に資する医療DXを推進しつつ、医療産業のコスト構造の見直しを行っていくことが不可欠である。具体的には、地域医療構想をはじめとする各種枠組みにおいて、小規模分散な体制からの転換を図るための改革を着実に進めるとともに、「量の競争」ではなく「質の競争」を促す「患者本位の報酬体系」とすべく、「出来高払い」<sup>140</sup>から「包括払い」<sup>141</sup>に転換すべき<sup>142</sup>である。あ

<sup>139</sup> OECD 諸国における1人当たり外来受診回数で比較すると、日本は年間12.1回と、加盟国中で2番目に高い水準である（令和4年（2022年）時点）。

<sup>140</sup> 毎回の診療時の個々の医療行為（診察・検査・治療・投薬等）を積み上げて評価する手法である。

<sup>141</sup> 疾患等に応じて一定期間当たりの定額で評価する手法（サブスクリプション）である。地域の医療資源を有効に活用しつつ、病院・診療所・薬局の連携の下で患者を適時適切にフォローする体制を総合的に評価する観点からも合理的と考えられる。

<sup>142</sup> 「出来高払い」は、患者の受診回数や投薬の量が多いほど多くの収益が得られるため、医療機関が「量の競争」を行うことにつながると考えられるが、「包括払い」は、医療機関が得る報

わせて、医療資源の有効活用と慢性疾患の患者への継続的な健康管理の両立の観点から、リフィル処方<sup>143</sup>・長期処方の推進も重要である。〔資料Ⅱ－2－10～19、Ⅲ－2－8参照〕

ア) 医療機関の経営情報の更なる「見える化」

a) MCDB の報告項目の精緻化

令和8年度（2026年度）診療報酬改定の検討においては、「医療法人の経営情報のデータベース」（MCDB）が活用された。医療機関の施設類型ごとの費用構造や経営実態についてのデータ分析に基づき、きめ細やかな対応が実施されたことは、今後の報酬改定における経済・物価動向等の対応のモデルケースとなるものと評価できる。

一方、次期改定において更に精緻な対応を行うためには、MCDBにおける必須報告項目の追加や細分化が必要である<sup>144</sup><sup>145</sup>。また、医療機関の経営実態をより正確に分析する観点から、経営上特別な利害関係にある法人との取引についても把握することができるよう検討を行う必要がある。〔資料Ⅲ－2－9参照〕

b) 職種別給与の見える化

医療機関の経営情報の「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、任意提出項目とされている。情報は匿名化されており、個人情報保護の観点からは問題ないことに加え、保険料・税を財源に運営される医療提供施設としての説明責任を果たすため、職

---

酬がアウトカムに応じた定額となるため、医療の質の向上を通じた競争が行われるようになると考えられる。このため、「出来高払い」から「包括払い」への転換がなされることで「患者本位の報酬体系」が実現すると考えられる。

<sup>143</sup> 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による処方である。

<sup>144</sup> 令和8年度当初予算に係る厚生労働大臣・財務大臣による大臣合意において、「令和10年度以降の診療報酬改定に向けては、「その他の医業費用」の内容も含め、医療機関の経営実態がより詳細に把握可能となるようなMCDB及び医療経済実態調査の報告様式の精緻化に向けた検討を行う。MCDBにおける職種別の給与・人数の報告の義務化を含め、報告の在り方や内容について検討し、令和8年中に必要な見直しについて結論を得る。」とされている。

<sup>145</sup> 医療法人立の医療機関だけでなく、保険医療機関としての指定を受けた全ての医療機関に対して、毎年の事業報告を義務付け、事業報告書が開示されるようにすべき、との意見があった。

種別の給与・人数の提出の義務化は必須である。このことは、今後、時代の要請である賃上げをよりきめ細かく科学的に行っていくのに必須であり、職種別の給与水準をより精緻に把握する観点から、記載対象項目の追加の検討も求められる<sup>146</sup>。

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り<sup>147</sup>、医療機関ごとの処遇の比較を容易にし、本人の希望に応じた職場選択を後押しする観点からその公表が進むことが望ましい。〔資料Ⅲ－２－10 参照〕

#### イ) 医療法人の業務範囲の拡大

日本の医療提供体制は、民間主導で構築されてきた結果、病院の約 7 割、診療所の約 5 割が医療法人立となっている。医療法人は、営利を目的としてはならず、剰余金の配当も禁止されている一方で、診療報酬に係る法人事業税が非課税であるなど、税制上の優遇を得ている。

医療法人の業務範囲については、現状、医療保健業務と整理できる業務であれば幅広く行うことができるものの、収益業務は、社会医療法人として認定されない限り<sup>148</sup>実施できない。

医療は公的財源（保険料・税）で支えられており、効率的な医療提供には、地域や機能によっては「競争より協調」、「拡大より撤退」が求められる場面もあるため、医療法人の非営利性は担保されるべき<sup>149</sup>である。しかし、同時に、経営基盤強化の観点からも、医療法人による業務範囲

---

<sup>146</sup> データの活用の在り方について、診療報酬改定に対する活用だけでなく、タスクシフト・シェアの推進への活用も考えられる、との意見があった。

<sup>147</sup> 「2024 年度看護職員の賃金に関する実態調査報告書」（日本看護協会（令和 7 年（2025 年）6 月 24 日））

<sup>148</sup> 社会医療法人は、都道府県知事による認定を受けることで、本来業務に支障のない限り、その収益を本来業務の経営に充てることを目的に、収益業務を実施可能とされている（不動産賃貸業、宿泊・飲食業、生活関連サービス業、複合サービス事業など）。

<sup>149</sup> 医療法人に収益業務を認める場合でも、非営利性の担保の観点からは、法人の利益が最終的に個人に属さないこと（持分あり法人は不可）、医療以外で得た利益が、医療への投資に充てられること、医療以外で生じた損失が、医療に悪影響を与えないようにすることが要請されると考えられる。

の拡大は検討の余地がある。例えば、社会医療法人の認定要件<sup>150</sup>の緩和や医療法人の収益事業を条件付きで可能とするなどの方策が考えられる<sup>151</sup>。〔資料Ⅲ－２－11 参照〕

なお、その際には、現在医療法人・医療機関に対して複数の税制上の特例措置が認められていることにも留意が必要である。具体的には、所得税・法人税については、小規模医療機関の事務処理の負担軽減を図ることを目的として、「社会保険診療報酬の所得計算の特例」により、一定の収入以下の医師や歯科医師は、実際の経費ではなく「概算経費率」を利用した金額を必要経費又は損金に算入可能となっている<sup>152</sup>。また、法人事業税については、社会保険診療報酬の実質的非課税措置に加え、特に医療法人に対しては、持分の有無に関係なく、社会保険診療報酬以外の所得に係る税率の軽減措置も認められている。医療法人による業務範囲の拡大の検討を行う際には、税の公平性の観点も踏まえつつ、こうした税制上の特例措置とあわせて、その在り方を検討すべきである。〔資料Ⅲ－２－12 参照〕

## ② 令和9年度（2027年度）薬価改定に向けて

薬価改定は、基本的には、既収載品の薬価を市場での実勢価格に合わせるものであり、現役世代の保険料負担の軽減、創薬イノベーションの推進<sup>153</sup>、医薬品の安定供給の確保といった観点を踏まえつつ、令和9年

---

<sup>150</sup> 医療計画に記載された救急医療等確保事業の実績があること、社会保険診療の収入が医療保健業務の収入の8割を超えること、医業収益が費用の額の1.5倍以下であること等が要件とされている。

<sup>151</sup> 業務範囲の拡大とあわせて、医療法人の理事長について、経営やガバナンスに関して専門的な知見を有する人材の登用を促す観点から、理事長就任時の資格要件の緩和も検討すべき、との意見があった。

<sup>152</sup> 本特例は、平成24年（2012年）に会計検査院から「特例適用者のほとんど（約85.7%）が実際の経費を計算した上で、概算経費と比較して有利な方を選択している」などと指摘されており、今なお、個人開業医のうち26%程度で適用されている（令和5年（2023年）分の推計値。国税庁調べ）。しかし、足もとの医療DXの進展も踏まえれば、医療機関が概算経費率を使用できる合理性は低下していると考えられる。

<sup>153</sup> 令和8年（2026年）5月現在、日本成長戦略会議において、「創薬・先端医療」が17の戦略分野の一つに位置付けられ、革新的新薬のイノベーションの更なる評価の検討、創薬人材の育成・確保、研究開発力の強化、スタートアップへのリスクマネーの供給などの施策について、「官民投資ロードマップ」の取りまとめに向けた議論が行われており、国民の健康や生命を守る観点に加えて、経済成長に寄与するため、これらの取組を着実に推進していくべき、との意

度（2027年度）薬価改定は着実に実施することとされている。

その際、奇数年度であることを理由に、対象品目や算定ルールを限定することなく、偶数年度における薬価改定と同様、革新的な新薬への適切な評価と長期収載品等の適正化等に係るメリハリある対応も含め、完全実施されるべきである。〔資料Ⅲ－2－13 参照〕

### ③ 保険者機能の在り方、保険料負担の公平化

#### ア) 国民皆保険の在り方に関する論点

##### a) 医療費と医療保険

医療制度については、諸外国においても、医療の質、アクセス、コストのバランス確保を図る中で、それぞれ独自の医療制度を構築している。日本では、全ての国民が原則として公的保険に加入する「国民皆保険」の下、必要な医療は保険診療として提供され、公的医療保険でファイナンスされている。また、日本の医療保険制度は、複数の医療保険者<sup>154</sup>が分離・独立しており、それぞれが自主的な運営を行うことで成立している。特に、被用者（職域）保険と地域保険の二本立てで構成されているのが大きな特徴である。

公的医療「保険」である以上、保険料財源を中心に運営されるのが基本となっているものの、地域保険を中心に、巨額の公費（国庫・地方負担）が投入されている。〔資料Ⅲ－2－14、15 参照〕

##### b) 国民皆保険と保険者機能

日本の国民皆保険は、特定の職域団体や地域社会への帰属に基づく「共同体意識」をベースにして達成されたという歴史的な経緯がある。他方、同程度の負担能力でも制度や地域により保険料負担が異なる不公平さや、保険料の算定方法が制度ごとに大きく異なることによる分かりにくさ、個々の保険者が基本的には小規模であるがゆえの非効率性が指摘されてきた。国民の価値観やライフスタイル、働き方の多様化が進む

---

見があった。

<sup>154</sup> 職域保険（被用者保険）の医療保険者として健康保険組合や全国健康保険協会（協会けんぽ）、地域保険の医療保険者として国民健康保険（都道府県）等が存在する。

中、「全国一律の保険給付」が保障される一方、転職等の度に保険者が異動するのは、手続きの煩雑さに加え、「分かりやすさ」の点でも課題がある。このうち「制度の分かりやすさ」は「制度への信頼」の前提として重要となる。こうした保険者が分立していることに起因するデメリットを解消し、働き方に中立で包摂性の高い国民皆保険の実現を不断に追求していくべきである。

保険者機能を十分に発揮できていない保険者が多いことも問題である。保険者には、保険料の賦課・徴収や医療費の審査・支払いといった保険事務を行うことにとどまらず、被保険者の保険料・自己負担の抑制という要請との緊張関係の中で、被保険者に対する医療提供の効率化と医療の質・アクセスの向上を図る責務がある。こうした保険者機能の発揮が、ひいては日本全体の医療保険制度の持続性確保にもつながり得るとも考えられる。保険者機能の発揮を阻害する制度的な要因は可能な限り見直していくべきである<sup>155</sup><sup>156</sup>。〔資料Ⅲ－２－16、17 参照〕

### c) 働き方に中立な国民皆保険の実現

国民の働き方が多様化する中で、「国民皆保険」の在り方も必要に応じて見直していかなければならない。特に、複数の保険者が分立し、保険料水準等も大きく異なっている実態も踏まえれば、働き方に中立な仕組みとしていくことは、公平性の観点からも重要である。

現状、複数事業所で勤務する短時間労働者（マルチワーカー）は、仮に合算した労働時間が週 20 時間を超えても被用者保険の適用はない。しかしながら、労働基準法（昭和 22 年法律第 49 号）の規定<sup>157</sup>を踏まえれば、被用者保険の適用についても本来は労働時間を通算して判断すべきと考えられる。また、地域保険（国民健康保険・後期高齢者医療制度）

---

<sup>155</sup> 本建議に記載する制度の見直し等の取組に加えて、更なる保険者機能の発揮に向けて取り組むべき事項について、「保険者ガバナンスコード」として明確化した上で推進していくべき、との意見があった。

<sup>156</sup> 保険者機能の発揮には、専門人材の充実も重要である、との意見があった。

<sup>157</sup> 労働基準法第 38 条では「労働時間は、事業場を異にする場合においても、労働時間に関する規定の適用については通算する」と規定されており、この「事業場を異にする場合」とは、事業主を異にする場合をも含むとの解釈が存在する（昭和 23 年（1948 年）5 月 14 日基発 769 号）。

と被用者保険は完全に分離しており、被用者保険間での調整制度のような仕組みも存在しない。これらの課題については、マイナ保険証の活用など保険者間連携を進め、早急に解消すべきである。〔資料Ⅲ－２－18 参照〕

#### d) 生活保護受給者と国民皆保険

日本在住者のうち、医療保険（地域保険）への加入が認められないのは生活保護受給者（被保護者）のみである。本来、被保護者であっても平等の地位を保障することが、普遍性・包摂性を旨とする「国民皆保険」の理念に沿うものである。実際、介護保険、年金、労働保険、障害福祉サービスなどは、被保護者であっても制度の対象となっており、医療サービス・介護サービスの双方を受ける被保護者本人にとっても分かりにくい。保護決定により従来の医療保険から脱退し、保護が終了すれば改めて医療保険に加入するといった制度の分断により生じる手続きの煩雑さも問題である。

被保護者が、国民健康保険や後期高齢者医療制度に加入することとなれば、保険料負担の抑制を志向する保険者機能の発揮が促されるだろう。被保護者の頻回受診、長期入院、重複・多剤服薬への対応など、生活保護ケースワーカーと緊密に連携しつつ、医療扶助費の適正化・効率化が進められることが期待される。特に、医療費適正化計画の策定主体であり、地域の医療提供体制の構築の責任主体である都道府県のガバナンスが医療扶助にも及ぶことが重要と認識すべきである。

「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）について」にも記載されている課題であり、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、被保護者の国民健康保険・後期高齢者医療制度への加入について具体的な検討を進めるべきである。〔資料Ⅲ－２－19 参照〕

#### イ) 「被扶養者」制度の見直しについて

被用者保険における被扶養者制度は、戦時中に誕生した後、家族観や扶養意識の変遷等の中で見直しが図られてきた。核家族化や共働き世代

の増加も背景に、社会保険制度の個人単位化が求められる中<sup>158</sup><sup>159</sup>、公的年金制度の第3号被保険者制度のみならず、医療保険における「被扶養者」の在り方についても見直しを検討すべきである。〔資料Ⅲ－2－20参照〕

## ウ) 国民健康保険における見直し

### a) 保険料水準統一の加速化

平成30年度(2018年度)に都道府県単位化された国民健康保険では、どの市町村に居住していても、同じ所得水準・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おり、現在、令和12年度(2030年度)までの「納付金ベース」の保険料水準の統一、令和18年度(2036年度)までの保険料水準の「完全統一」が目標とされている。しかし、「保険料水準の完全統一」については、達成済みは大阪府と奈良県の2府県にすぎず、目標年度を定める道県も19にとどまっている状況である。

国民健康保険においては、医療費適正化計画や地域医療構想の策定主体でもある都道府県が財政運営の主体であり、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責務を持つ。保険者機能の発揮の観点からも、全国の都道府県で一刻も早く「保険料水準の完全統一」を実現すべきである。そのため、令和9年度(2027年度)の国保運営方針の中間見直しに当たっては、全ての都道府県において、完全統一の目標年度を設定することとするとともに、国においても都道府県による更なる取組を強力に促していくべきである。その際、国が示す「保険料水準統一の目標年度」は前倒すこととすべきである。〔資料Ⅲ－2－21、24参照〕

---

<sup>158</sup> 被用者保険の加入者の約6,800万人のうち、2,500万人以上が被扶養者である(うち、約800万人が配偶者。「健康保険・船員保険被保険者実態調査(令和5年(2023年)10月)」(厚生労働省)、「年齢階級別加入者数調査(令和6年(2024年)10月末現在)」(健康保険組合連合会) ※令和5年(2023年)10月末の数値)。

<sup>159</sup> 例えば、累次にわたる「男女共同参画基本計画」(閣議決定)において、個人単位の制度への移行の必要性が言及されてきている。

## b) 保険者努力支援制度の見直し

国民健康保険には、定率の国庫負担（給付費の 32%）や地方公共団体間の格差を是正する調整交付金（給付費の 9%）に加えて、本来は保険料によりファイナンスされる部分（保険給付費の 50%相当）に対しても、低所得者等の保険料負担への支援や、保険者努力支援制度、高額医療費負担金による国費投入が行われている。これら国の財政支援については、都道府県内の保険料水準が統一されていく中、ゼロベースで見直しを検討すべきである。

国民健康保険の医療費適正化に向けた取組等を支援する保険者努力支援制度は、各国保が保険料を原資に地域の実情や被保険者の実態に応じて独自に取り組むべき内容について、保険料軽減効果等のエビデンスの検証も十分でないままに国の支援が継続している状況である。公費への依存がかえって保険者機能の発揮を妨げている懸念もあることから、保険者努力支援制度は廃止を含めた検討を行うべきである。〔資料Ⅲ－2－22 参照〕

## エ) 特定健診・特定保健指導への支援について

特定健診・特定保健指導は、平成 20 年度（2008 年度）から、高齢者の医療の確保に関する法律（昭和 57 年法律第 80 号。以下「高齢者医療確保法」という。）に基づき、各医療保険者による実施が義務付けられており、40 歳から 74 歳までの加入者を対象に、生活習慣病（メタボリックシンドローム）の予防に重点を置いた健康診査・保健指導が行われている。都道府県による医療費適正化の取組の柱としても位置付けられ、各種インセンティブ措置の主要な評価項目となっていることに加え、国からの直接的な財政支援（令和 8 年度当初予算で 217 億円を措置）も行われてきている。

他方、特定健診・特定保健指導の医療費適正化効果について、これまでも費用対効果の検証が求められてきたにもかかわらず、実際に、コストを上回る医療費削減につながっているとの実証的・定量的なエビデンスが明らかになっているとは言えない状況である。予防・健康づくりが個人の QOL（生活の質）向上の観点から重要であり、保険者が果たすべ

き役割の一つであることは否定すべきではないものの、多額の公費投入を続けることの是非や、高齢者医療確保法等に基づく医療費適正化のための各種取組の中での優先順位については、厳しく検証がなされるべきである。〔資料Ⅲ－２－23 参照〕

#### オ) 高額医療費負担金の見直し

国民健康保険と後期高齢者医療制度における高額医療費負担金<sup>160</sup>は、高額な医療費が発生した際の保険者への財政影響を緩和することを目的とした制度である。しかし、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<sup>161</sup>。現在、国民健康保険では1件当たり90万円超、後期高齢者医療制度では85万円超のレセプトが対象となっている。

国民健康保険において、高額医療費負担金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が、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、その役割・意義は没却する。このため、廃止を含めた抜本的な見直しを進めるべきである。

また、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り、医療費適正化の取組を含め、保険者機能の最大限の発揮を促していく観点からも、高額レセプト基準の見直しは不可避と考えるべきであり、令和8年度（2026年度）に実施された5万円の引上げ（80万→85万円）にとどまらず、着実な引上げを行っていくべきである。〔資料Ⅲ－２－25 参照〕

#### カ) 後期高齢者医療制度の見直し

##### ア) 運営主体の都道府県化

<sup>160</sup> 高額な医療について、個々の保険者への財政影響の緩和（リスク分散）の観点から、国・都道府県・保険料で負担を分担・平準化する仕組みである。患者個人の負担とは関係しない。

<sup>161</sup> 高額医療費負担対象額及び医療給付費に占める割合について、国民健康保険においては、平成20年度（2008年度）末で2,249億円（2.7%）、令和5年度（2023年度）末で4,080億円（4.8%）、後期高齢者医療制度においては、平成20年度（2008年度）末で1,008億円（1.1%）、令和5年度（2023年度）末で4,419億円（2.5%）と、いずれの制度においても金額・割合ともに伸びてきている。

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おり、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、保険者機能を発揮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、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、トップは形式的に圏内の首長が兼務している格好となっている。本来は、保険料負担の軽減を含めた持続的な財政運営の実現に向けて、後期高齢者への効率的な医療提供や医療費適正化を推進する責務を積極的に担うべき広域連合が、現在、その役割を十全に果たすことができているのか疑問である。

こうした状況を踏まえ、後期高齢者医療制度においても、国民健康保険と同様、都道府県を財政運営の主体とすることで保険者機能が最大限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なければならない。〔資料Ⅲ－２－26 参照〕

#### b) 後期高齢者の保険料負担の在り方

後期高齢者の保険料負担については、令和 5 年（2023 年）の健康保険法（大正 11 年法律第 70 号）等の改正で現役世代の保険料の上昇を抑制する観点からの見直しが行われた結果、後期高齢者負担率は上昇傾向にはあるものの、介護保険と比較しても依然として低水準であり、大幅に現役世代頼りの構造となっていることに変わりはない。

医療保険給付を受ける後期高齢者本人の保険料負担の在り方を見直すことは、現役世代の負担軽減のみならず、後期高齢者医療制度による保険者機能を健全に働かせていくためにも重要な課題である。金融所得の勘案も含めた応能負担の徹底を図っていくこととあわせて、現役世代の支援金と後期高齢者自身の保険料との負担のバランス<sup>162</sup>について不断の

<sup>162</sup> 後期高齢者 1 人当たり保険料と現役世代 1 人当たり支援金について、平成 20 年度（2008 年

見直しを図っていくべきである。〔資料Ⅲ－２－２７参照〕

---

度)と令和7年度(2025年度)の比較で、前者は約1.4倍であるのに対し、後者は約1.9倍となっている。

### 3. 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<sup>163</sup>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、介護分野の職員の処遇改善や介護現場の生産性向上を通じて「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、令和 9 年度（2027 年度）介護報酬改定に当たり、「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」を実施すべきである。〔資料Ⅲ－3－1～3 参照〕

#### （1）高齢化・人口減少下での負担の公平化<sup>164</sup>

##### ① 利用者負担の 2 割負担の範囲拡大

介護保険の利用者負担<sup>165</sup>については、2 割・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、介護サービスは長期間利用される傾向にあることも踏ま

---

<sup>163</sup> 介護保険制度の第 1 号被保険者は、65 歳以上の者である。第 2 号被保険者は、40 歳から 64 歳までの医療保険加入者である。

<sup>164</sup> 以下で記載する課題のほか、医療保険の「被扶養者」制度の見直しを通じて、介護保険の第 2 号被保険者の対象者の見直しを実施することを検討すべきである。

<sup>165</sup> 介護保険の利用者数は 545 万人。うち、2 割負担は 24 万人（4.3%）、3 割負担は 21 万人（3.9%）にとどまる。

えつつ、2割負担の対象者の拡大を図るべきである。〔資料Ⅲ－3－4参照〕

利用者負担の2割負担の範囲拡大については、厚生労働省の社会保障審議会介護保険部会において、年収基準を引き下げ、配慮措置について、負担増を当分の間、最大月0.7万円に抑える案（案1）、預貯金が一定額以下の者は、申請により1割負担に戻す案（案2）、という2つの案で検討が進められてきた。令和8年度当初予算における厚生労働大臣・財務大臣による大臣合意において「令和9年度の前までに結論を得る」とされたことに基づき、早急に結論を得て実施すべきである。

今回の範囲拡大の目安とされた年金収入230～260万円という層は、介護サービスの利用者に占める割合としては限定的である。加えて、この年金収入は現役時代の給与収入が730～870万円で、例えると大企業の課長～部長級まで昇進した層に相当する。こうした層は相応の金融資産を保有していることが多く、一定の負担能力があると考えられる。

〔資料Ⅲ－3－5参照〕

新たに2割負担になる際の負担増に関して、介護保険には、高額介護サービス費という、利用者負担額が上限（4.4万円／月）を超えた場合、超えた分を払い戻す制度がある。このため相対的に利用者負担が大きい施設介護の利用者（利用者負担は平均3.2万円／月）については、負担額が上限に達し、負担増額が抑えられる（負担増額は平均1.2万円／月）ことに留意が必要である。

さらに、医療保険と合わせた負担に関しては、高額医療介護合算サービス費という、医療・介護の利用者負担額が上限（56万円／年。月換算で4.7万円）を超えた場合、超えた分を払い戻す制度がある。したがって、負担額が高額介護サービス費の上限（4.4万円／月）に達しているような利用者については、追加で負担する医療保険の負担額は限定的であり、外来特例の見直し等の医療保険の給付と負担の見直しと合わせても、過度な負担増にはならないものと考えられる。

利用控えに対する懸念に関しては、過去、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った<sup>166</sup>と考えられ、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Ⅲ－3－6 参照〕

## ② ケアマネジメントの利用者負担と給付の在り方

ケアマネジメントについては、利用者負担が求められてこなかったが、第 221 回国会に提出されている「社会福祉法等の一部を改正する法律案」において、登録制の対象となる住宅型有料老人ホームの入居者に係る新たな相談支援の類型を設けた上で、利用者負担を導入することとされている。住宅型有料老人ホームについては、ケアマネジメントの利用者負担の導入に関する、施設介護と在宅介護との不均衡<sup>167</sup>や、ケアマネジメントの形骸化<sup>168</sup>が特に問題となっており、令和 10 年度（2028 年度）から、確実に利用者負担を導入すべきである。

介護報酬は、利用者の要介護度が進むにつれて報酬が高くなる構造<sup>169</sup>だが、利用者のウェルビーイングや給付費抑制の観点からは、本来、要介護状態からの自立や、要介護度の改善を促進する構造にすべきである。ケアマネジメントの報酬において、例えば、アウトカム評価に基づく仕組みを導入するなど、自立・要介護度改善へのインセンティブ付けを検討すべきである。〔資料Ⅲ－3－7 参照〕

## ③ 補足給付の見直し

介護施設に入居する低所得者の食費・居住費を軽減する仕組みである「補足給付」については、平成 17 年（2005 年）にそれまで介護給付と

---

<sup>166</sup> 2割負担導入後の2割負担者、3割負担導入後の3割負担者のいずれにおいても、「変更なし・増加」が9割以上となっている（「平成 29 年度老人保健健康増進等事業」（厚生労働省）、「平成 30 年度老人保健健康増進等事業」（厚生労働省））。

<sup>167</sup> 住宅型有料老人ホームにおける介護は、実態上、施設介護に近い場合、不均衡が特に問題となる。

<sup>168</sup> 住宅型有料老人ホームにおいては、「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サービスを設定したプランが多い」といった、特に問題があるケースが確認されている。

<sup>169</sup> 例えば、ケアマネジメントの労働投入時間は、要支援1に対して要介護5は1.4倍だが、基本報酬は3.0倍となっている。

されてきた食費・居住費が給付の対象外となったところ、介護施設に低所得者が多くいることを踏まえ、経過的に設けられたものである。その後、預貯金要件<sup>170</sup>の追加や、所得区分の設定の精緻化など、累次の見直しが実施されてきた。令和8・9年度（2026・2027年度）においても、所得区分の設定の精緻化と負担限度額のバランスをとる措置が実施される。

在宅で暮らす介護サービス利用者は、食費・居住費を全額自己負担していることを踏まえると、補足給付は公平性を欠く制度である。また、介護給付の対象外となった食費・居住費を軽減するという、低所得者対策としての側面が強い施策を、介護保険財源で実施し続けることは合理性を欠いており、引き続き見直しを実施するべきである。〔資料Ⅲ－3－8参照〕

#### ④ 老健施設等の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<sup>171</sup>があった。さらに、平成27年度（2015年度）に、介護老人福祉施設（特養老人ホーム）の多床室の室料負担を基本サービス費から除く見直しが実施された。

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。

〔資料Ⅲ－3－9参照〕

介護医療院は、介護老人福祉施設（特養老人ホーム）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

---

<sup>170</sup> 補足給付については、現在、入居者が預貯金等を自己申告（通帳や口座残高ページの写し等を提出）して申請し、地方公共団体が必要に応じて金融機関に照会している。なお、認知症の方を含めた高齢者が保有する金融資産について、その管理の在り方を含め、幅広い観点で検討していく必要があるのではないかと、との問題提起があった。

<sup>171</sup> 多床室は食費と光熱水費のみ給付対象外とされた。

帰を目指すもの」であり、少なくとも3か月ごとに退所の可否を判断することとされている。しかし、一般的な医療機関でも長期入院の基準が180日となっている中、介護老人保健施設の平均在所日数は400日を超えている状況である。

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する観点から、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Ⅲ－3－10 参照〕

## （2）担い手の確保等

令和9年度（2027年度）介護報酬改定において、賃金・物価動向の変化に的確に対応する必要がある。

賃金に関しては、令和9年度（2027年度）の定例改定を待たず、令和8年度（2026年度）に期中改定が行われ、介護現場の生産性向上を促進しつつ、介護分野の職員の処遇改善を実施する措置が講じられた<sup>172</sup>。今後、介護人材の確保と、保険料負担の抑制の両立に向けて、介護報酬による賃上げのみならず、介護現場が生産性向上に取り組み、職員1人が対応する利用者が増え、収益が増加することで、職員の賃上げと、更なる生産性向上投資につながる、という好循環を実現することが重要である。〔資料Ⅱ－2－20～22 参照〕

介護サービスの利益率については、足もとで、物価上昇の影響がある中でも、過去や他産業と比較して高い水準<sup>173</sup>にあり、かつ、サービス類

---

<sup>172</sup> 介護従事者を対象に、幅広く月1.0万円（3.3%）の賃上げが実現する措置とともに、生産性向上等に取り組む事業者の介護職員を対象に、月0.7万円（2.4%）の上乗せ措置が実施された（合計で、介護職員について最大月1.9万円（6.3%）の賃上げ（定期昇給0.2万円込み）が実現される措置）。

<sup>173</sup> 令和元年度（2019年度）から令和6年度（2024年度）にかけて、中小企業が2.9%から3.8%への伸びであるのに対し、介護サービス（コロナ補助金・物価高騰対策関連補助金を含み、特

型ごとに大きな差がある状況である<sup>174</sup>。令和9年度（2027年度）介護報酬改定においては、サービス類型や、サービス提供の実態に応じて、介護報酬を適正化する必要がある。〔資料Ⅲ－3－11 参照〕

### （3）給付の効率化・適正化

#### ① 住宅型有料老人ホームにおける介護報酬の適正化

住宅型有料老人ホームにおいては、併設しているケアマネジメントや訪問介護の事業所によるサービス提供が行われるケースが多く、点在する利用者宅に個別に訪問する場合と比べて、1か所で集中的にサービス提供ができるため、移動時間をはじめ、利用者1人当たりの労働投入時間が少ない<sup>175</sup><sup>176</sup>。

事業所と同一敷地内に居住する利用者にサービスを提供する場合、「同一建物減算」が適用されるが、減算率は限定的<sup>177</sup>であり、住宅型有料老人ホームでサービスを提供する事業者は、利用者宅に訪問する事業者に比して、対労働投入時間で多く介護報酬を得ており、収支差率も高い傾向にある<sup>178</sup><sup>179</sup>。

こうしたことを踏まえて、令和9年度（2027年度）介護報酬改定にお

---

別損失を含まない）は3.9%から6.8%へと伸びている（「介護事業経営実態調査」（厚生労働省）、「介護事業経営概況調査」（厚生労働省）、「法人企業統計」（財務省））。

<sup>174</sup> 全体が6.8%のところ、例えば、介護老人福祉施設は2.0%、訪問介護は12.4%となっている（「令和7年度介護事業経営概況調査（令和7年（2025年）」）（厚生労働省））。

<sup>175</sup> ケアマネジメントの労働投入時間（利用者1人当たり、1か月間）は、自宅にいる利用者の場合は154分である一方、住宅型有料老人ホーム等に入居している利用者の場合は119分と、22.8%少ない（「居宅介護支援事業所における介護支援専門員等の業務実態に関する調査研究事業」（株）三菱総合研究所（令和8年（2026年）3月））。

<sup>176</sup> 訪問介護に要する移動時間の平均値（訪問1回当たり）は、同一建物減算なしの場合は26.5分である一方、同一建物減算ありの場合は10.3分と、61.1%少ない（「地域の実情や事業所規模等を踏まえた持続的サービス提供の在り方に関する調査研究事業」（厚生労働省（令和7年（2025年）4月）））。

<sup>177</sup> 同一建物減算の減算率は、ケアマネジメントは▲5%、訪問介護は▲10～15%となっている。

<sup>178</sup> ケアマネジメント事業所の収支差率は、同一建物減算なしの場合は6.1%である一方、同一建物減算ありの場合は6.9%である（「令和7年度介護事業経営概況調査（令和7年（2025年）」）（厚生労働省））。

<sup>179</sup> 訪問介護事業所の収支差率は、同一建物減算なしの場合、収支差率5%以上が約2割を占める一方、同一建物減算ありの場合、収支差率5%以上が約3割を占める（「地域の実情や事業所規模等を踏まえた持続的サービス提供の在り方に関する調査研究事業」（厚生労働省（令和7年（2025年）4月）））。

いて、住宅型有料老人ホームにおいて提供されるケアマネジメント（新たな相談類型）・訪問介護について、サービス提供の実態に応じて、介護報酬を適正化すべきである。〔資料Ⅲ－3－12 参照〕

## ② インセンティブ交付金の在り方の見直し

インセンティブ交付金（保険者機能強化推進交付金・介護保険保険者努力支援交付金）は、市町村・都道府県の、平均要介護度の変化等のアウトカム指標等に応じて交付され、介護予防等の事業に活用できる。

平均要介護度の変化等は、地域ごとの人口構造等の変化による部分も大きく、地方公共団体の取組により改善するかは不透明であり、改善するとしても一定の期間を要すると考えられる。したがって、地方公共団体が、交付額を増やすために介護予防に取り組むというインセンティブ構造がそもそも機能していない可能性が高い。

また、インセンティブ交付金は、毎年交付額が異なるため、地方公共団体にとって安定的な財源と見なすことができず、事業の拡充や新規事業にはほとんど活用されずに、その8割以上が第1号保険料の削減のために活用されており<sup>180</sup>、交付金により更に介護予防に取り組むという循環も生まれていないのが実情である。

したがって、インセンティブ交付金は縮小の上、地方公共団体独自の取組を促進する役割を果たしている保険者機能強化推進交付金の「成果指向型配分枠」に重点化するなど、効果的な介護予防の推進と、保険者機能の発揮に資する見直しを実施すべきである。〔資料Ⅲ－3－13 参照〕

## ③ 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、要介護認定のための介護認定審査会の委員の確保が困難であること、介護給付費の適正化のための専門知識を有する人材の不足、事業者への指導のノウハウが蓄積されないことといった課題がある。こうした

---

<sup>180</sup> 「保険者機能強化推進交付金及び介護保険保険者努力支援交付金の評価指標と活用方策に関する調査研究一式報告書」（株）日本能率協会総合研究所（令和6年（2024年）3月）

課題については、介護保険事務に広域で取り組むことで解決している事例がある<sup>181</sup>。

都道府県が行政の主体である医療との連携を含め、介護サービス提供体制の整備や、介護保険の財政運営について、都道府県が一層の役割を果たす必要がある。例えば、市町村による介護保険事業計画の作成や、介護保険事業の運営における職員派遣を含めた伴走支援など、都道府県の積極的な関与が求められる。

市町村の介護保険事務の課題を解決するために、後期高齢者医療制度や国民健康保険制度における取組も踏まえつつ、介護保険事務の広域化や、介護サービス提供体制の整備、介護保険の財政運営に対する都道府県の役割強化を進めるべきであり、さらに、都道府県が、介護保険の財政運営の責任主体となることについて検討していく必要がある。〔資料Ⅲ－3－14参照〕

#### ④ 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率的・効果的なサービス提供を行う観点から、地域支援事業へ移行されたところである（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。

当審議会では、「平成27年度予算の編成等に関する建議」以来、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を提言し続けているが、いまだ実現していない。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者へ給付を重点化していくとともに、生活援助サービス等は地域の実情に応じて効率的に提供していくことが求められる。このため、軽度者（要介護1・2）

---

<sup>181</sup> 「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書」（総務省（令和7年（2025年）6月））

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、生活援助サービスをはじめ、利用者等への影響も踏まえながら、地域の実情に合わせた多様な主体による効率的・効果的なサービス提供を可能にすることが考えられる。〔資料Ⅲ－3－15 参照〕

#### ⑤ 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、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の組合せ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をすることは、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はない。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から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となる。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ある（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<sup>182</sup>。

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、国民の多様なニーズに対応し、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Ⅲ－3－16 参照〕

---

<sup>182</sup> 「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（日本総研（令和5年（2023年）3月））

## 4. 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。

障害児・者に対する障害福祉サービス等の総費用額<sup>183</sup>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年度（2015年度）の2.0兆円から令和6年度（2024年度）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。令和6年度（2024年度）の総費用額におけるサービス類型ごとの内訳を見ると、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。従来は施設系や日中活動系の割合が高かったが、近年は、営利法人の参入増加もあって就労系や居住支援系の割合が増加しており、総費用額の伸びの主な要因となっている。

また、このうち障害児支援に係る費用について見ると、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、10年間で約4倍、具体的には平成27年度（2015年度）の約2,300億円から令和6年度（2024年度）の約9,300億円に急激に増加している。

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

---

<sup>183</sup> 自立支援給付費（公費負担）と利用者負担の合計額である。

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。事業所（特に営利法人）数が急増している中で支援の質が低下し、サービスを受給する障害者自身が不利益を被ることが懸念されるといった指摘があること、1事業所当たりの総費用額が令和6年度（2024年度）に7.7%近く伸びていること等を踏まえ、令和8年度（2026年度）障害福祉サービス等報酬改定においては、利用者に提供されるサービスの質を確保しつつ制度の持続可能性を確保する観点から臨時応急的な見直しを実施されたところである。引き続き、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。具体的には、令和9年度（2027年度）障害福祉サービス等報酬改定やその後の制度改正に向け、令和6年度（2024年度）改定の検証等を行い、その結果を踏まえて適切な対応策を講じるべきである。

なお、障害者総合支援法<sup>184</sup>に基づく「障害支援区分」は、障害者等の障害の多様な特性その他心身の状態に応じて必要とされる標準的な支援の度合を総合的に示すものとされている。この「障害支援区分」ごとの利用者数を見ると、「区分なし」の利用者数が伸びている。また、支援区分ごとの1人当たり総費用額は、必要な支援の度合いが高い「区分4」の次に、「区分なし」が高い。

「区分なし」に重度の障害者等が含まれていないわけではなく、その1人当たり総費用が大きいからといって直ちに問題ということではない。他方で、障害福祉サービスの必要性に関する国民への説明責任を果たし、制度の持続可能性を確保していく観点からは、障害福祉サービスの必要度に係る新たなメルクマールの設定も含め、支援の在り方について不断に検討を行うとともに、それらを踏まえつつ、障害者本人の意向、生活実態、適性や能力に応じて真に必要なサービスを提供していくことが必要不可欠である。〔資料Ⅲ－4－1～8、10参照〕

---

<sup>184</sup> 障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号）

## （１）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4.1倍に増加している<sup>185</sup>。中でも、グループホームにおいては約9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（16.3%）<sup>186</sup>、厚生労働省の指針で定める水準（3年に1度）に未達の状態である。

令和7年度予算執行調査においては、地方公共団体に対し、サービスの質の確保に関する意見を聴取している。これによれば、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真摯に受け止めた上で、令和9年度（2027年度）障害福祉サービス等報酬改定や制度改革に向けて、以下の諸点に関する具体的な議論を速やかに開始すべきである。〔資料Ⅲ－4－9、12参照〕

### ① グループホームに係る指定基準の在り方

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、障害福祉サービスにおけるグループホームにおいては、一部の職務（サービス管理責任者等）を除き、代表者を含め、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、グループホームについては、管理者に資格等の要件がない、サービス管理責任者には資格等の要件はあるものの常勤が求められていないなど、指定基準（厚生労働省令）は緩やかに設定されている。実際、令和7年度予算執行調査においては、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ている。

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

<sup>185</sup> 「令和6年度（2024年度）障害者虐待対応状況調査」（厚生労働省（令和7年（2025年）12月24日）

<sup>186</sup> 「障害者支援施設等に係る指導監査の実施状況等の報告」（厚生労働省（令和8年（2026年）3月13日）

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。

厚生労働省の審議会においては、サービスの質の確保のための方策として、管理者の資格要件等を設けることや従事者に研修受講を義務づけることが検討されている。今後検討を加速化した上で、令和9年度（2027年度）障害福祉サービス等報酬改定において、指定基準として定めるべきである。さらに、認知症グループホームを運営する法人の代表者については、指定基準に資格要件等が規定されている。こうした点も参考にし、グループホームをはじめとする障害福祉サービスにおいても、法人等の代表者の資格要件等を指定基準に定めるべきである。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）障害福祉サービス等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Ⅲ－4－13 参照〕

## ② 総量規制の在り方<sup>187</sup>

各地方公共団体が障害福祉計画及び障害児福祉計画において定めるサービスごとの「必要な量の見込み」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い。仮に地方公共団体が総量規制を導入した場合にはこの「見込み」に基づくこととなるため、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。

このため、第8期障害福祉計画<sup>188</sup>に係る基本指針においては、人口に占めるサービス利用者割合が高い市町村に対し、（i）総量規制等を導入すること、（ii）「必要な量の見込み」の算定に当たり、従来の伸び率を採用した場合に全国平均の伸び率を上回る場合、全国平均の伸びりに止めて算定すること等を、国から要請することとされている。総量規制を実際に活用した地方公共団体の例も周知しつつ、実効性を確保し、適切に運用すべきである。〔資料Ⅲ－4－14 参照〕

<sup>187</sup> 近年、障害福祉サービスにおけるグループホームの事業所（特に営利法人）数が急増し、サービスの質の低下を懸念する向きもある中、地方公共団体からは総量規制の対象とすべきとの意見が見られたが、こうした点も踏まえ、令和9年度（2027年度）からは、グループホームについても総量規制の対象に位置付けられることとされた。

<sup>188</sup> 令和9年度（2027年度）から令和11年度（2029年度）の計画期間である。

### ③ 障害者就労支援の在り方

#### ア) 障害者の能力や適性に応じた支援の在り方

就労継続支援 B 型の利用者数が過去 10 年間で 2 倍近くになっている一方で、障害者就労支援の利用者の多くが、障害支援区分がなく、就労アセスメントも実施されていない状況である。このため、本人の就労能力や適性等に合ったサービスを受給できていない障害者が増加している可能性もあると考えられる。

こうした中、就労継続支援 B 型の新規利用者については令和 7 年（2025 年）10 月から、就労継続支援 A 型の新規利用者については令和 9 年（2027 年）4 月から、あらかじめ就労に関する課題を把握するために原則として就労選択支援<sup>189</sup>を利用しなければならないこととされている。ただし、既存の利用者は当該義務づけの対象外となっている。

障害者就労支援サービス間の機能分化による障害者の能力や適性等に合ったサービスの提供という観点から、現行の対象者要件<sup>190</sup>が適切か検証するとともに、既存利用者についても、定期的な就労選択支援の利用等、利用するサービスがその能力や適性等に合っているか確認できる仕組みを構築すべきである。〔資料Ⅲ－4－15 参照〕

また、現在の障害者就労支援については、一部に、公費による就労支援の生産活動として適さないもの、就労支援の実態が乏しいものが含まれている等の指摘がある。例えば、「指定就労継続支援事業所の新規指定及び運営状況の把握・指導のためのガイドライン」では、生産活動と称して、e スポーツ、植物の水やりを 1 日数回行うだけの活動などが不適切な就労支援の例として挙げられている。こうした状況を速やかに是正すべく、都道府県等は同ガイドラインに基づき指導監督を行うとともに、令和 9 年度（2027 年度）障害福祉サービス等報酬改定において、管理者の要件見直しを含め、不適切な事例を防ぐための指定基準等の見直しを行うべきである。

<sup>189</sup> 就労アセスメントの手法を活用し、本人の希望、能力や適性等に合った選択を支援するものである。

<sup>190</sup> 例えば、就労継続支援 B 型については、年齢要件さえ満たせばサービス提供の対象者となり得る。

#### イ) 就労継続支援 B 型の報酬の在り方

就労継続支援 B 型について、利用者の平均利用時間と収支差率の關係に着目すると、利用時間が短い 4 時間未満の事業所における収支差率は 15% を超えており、全事業所平均 (9.9%) と比較して高い。また、平均利用時間別の事業運営主体を見ると、就労継続支援 B 型事業所全体に占める営利法人の割合は、利用時間が 4 時間未満の事業所では 3 割を超えており、全体平均 (18.1%) と比較して高くなっている。就労継続支援 B 型の報酬体系については、サービスの質をよりきめ細やかに評価する観点から、令和 9 年度 (2027 年度) 障害福祉サービス等報酬改定において、就労継続支援 A 型のスコア方式も参考に報酬体系自体の見直しを検討すべきである。〔資料Ⅲ－4－17 参照〕

#### ④ 不正請求への対応

近年の不正請求の件数は概ね 150 件程度で推移しており、令和 6 年度 (2024 年度) においては、指定取消及び効力停止の事由の約 3 割を占める。中には大規模な不正請求も見られるところであり、令和 8 年 (2026 年) 3 月 27 日、大阪市では大規模な不正請求が行われたとして、指定取消及び訓練等給付費 (約 111 億円) の返還請求が行われている。

恒常的な不正請求は、障害福祉サービスに対する国民の信頼を損ないかねないほか、サービスを受給する障害者自身が著しい不利益を被ることにもなりかねない。厚生労働省においては、過去の不正請求事案に関連する利用者からの相談への対応や地方公共団体からの照会への対応を検証し、不正請求を未然又はより早期に発見できる改善策がないか検証すべきである。あわせて、利用者本人や親族が、利用したサービスの内容等を確認することができるよう、事業所から利用者への代理受領額の通知の義務については履行の徹底を図るとともに、その内容について利用者や親族への説明を求めることを検討すべきである。〔資料Ⅲ－4－18 参照〕

#### ⑤ 障害福祉分野における不適切な勧誘への対応

障害福祉サービス等において、福祉コンサルティングやフランチャイズの親会社から、「特段の知識や経験は不要」、「簡単にできる」、「利益をあげることができる」として、新規の参入・事業実施や出資を働きかける例が見られる。結果として、福祉未経験の営利事業者の新規参入が相次ぎ、トラブルが増加しているという指摘がある。令和8年（2026年）経営実態調査や就労支援に関する「指定就労継続支援事業所の新規指定及び運営状況の把握・指導のためのガイドライン」等に基づく地方公共団体からの情報提供により、実態把握を進める必要がある。

あわせて、ガイドライン等に沿って、事業者が障害者支援や障害者福祉制度等の障害福祉サービスの円滑な運営に必要な不可欠な知識等を有しているかを十分に審査し、適切なサービス提供を行うことができない事業者が事業を開始することがないように、的確な対応を図るべきである。

その上で、行政指導の根拠となる広告規制の指針策定を検討すべきである。〔資料Ⅲ－4－19 参照〕

## （2）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。

令和7年（2025年）には、福祉・介護職員の基本給等で4.5%、一時金等を含む平均給与額で5.4%の賃上げ（定期昇給込み）が実現された。こうした賃上げを持続的なものとするため、令和8年度（2026年度）障害福祉サービス等報酬改定において、福祉・介護職員のみならず、全ての障害福祉従事者を対象に、幅広く月1万円（3.3%）の賃上げが実現できる措置、生産性向上や協働化に取り組む事業者の福祉・介護職員を対象に、月0.3万円（1.0%）の上乗せが措置されている。これにより、福祉・介護職員について、合計で最大月1.9万円（6.3%）の賃上げ（定期昇給0.6万円込み）が実現することとなる。

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は、令和8年度（2026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、1事業所当たりの総費用額<sup>191</sup>が、令和6年度（2024年度）において7.7%増加していることも踏まえつつ、新たに利用可能となる経営情報データベースも活用し、経営状況等の実態を把握・検証した上で、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、今後労働力人口が減少していく中において、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Ⅲ－4－11 参照〕

---

<sup>191</sup> 自立支援給付費等と利用者負担の合計であり、施設・事業所の収益の大半を占める。