令和９年度予算の編成等に関する建議

令和８年 11 月 20 日

財政制度等審議会

令和９年度予算の編成等に関する建議

令和８年11月20日

財務大臣　片山　さつき　殿

財政制度等審議会会長
十倉　雅和

財政制度等審議会・財政制度分科会は、令和９年度予算の編成及び今後の財政運営に関する基本的考え方を、ここに建議として取りまとめた。

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

財政制度等審議会　財政制度分科会
名簿

令和８年 11 月 20 日現在

[財政制度等審議会会長 兼財政制度分科会長]		十倉　雅和	住友化学(株)相談役
[財政制度分科会長代理]		増田　寛也	(株)野村総合研究所顧問
[委　員]		秋池　玲子	ボストン・コンサルティング・グループ日本共同代表
		大槻　奈那	名古屋商科大学大学院教授・ピクテ・ジャパン(株)シニアフェロー
	○	河村　小百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
		熊谷　亮丸	(株)大和総研副理事長
		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)代表取締役会長
		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)コラボラボ代表取締役
○	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 11 月 20 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

9月30日（水）	○　財政総論 ○　地方財政
10月16日（金）	○　租税特別措置・補助金・基金見直しの取組 ○　農林水産 ○　外交・デジタル
10月22日（木）	○　国内投資・中小企業等 ○　文教・科学技術
11月4日（水）	○　社会保障
11月5日（木）	○　社会資本整備 ○　防衛
11月13日（金）	○　令和９年度予算の編成等に関する建議（案）について①
11月20日（金）	○　令和９年度予算の編成等に関する建議（案）について②

※　10月16日（金）、11月５日（木）は歳出改革部会

目　次

Ⅰ．財政総論

１．経済・金融環境の新たなステージ……2

２．金利環境の変化と財政……4

３．財政の持続可能性に対する市場の信認の確保……6

Ⅱ．令和９年度（2027 年度）予算編成の課題

１．「予算編成改革」に関する基本的考え方……10

（１）経済・物価動向の反映・対応……10

（２）「強く豊かな日本」投資枠……11

（３）補正予算依存からの脱却……12

（４）補助金・基金の見直し……13

２．社会保障……15

（１）基本的考え方……16

①　社会保障関係費の歳出水準と社会保障負担率の考え方……16

②　社会保障負担率……17

③　医療・介護産業の労働生産性……19

（２）医療……20

①　年齢ではなく能力に応じた負担……21

②　医薬品関係……23

③　保険給付範囲の在り方の見直し……28

④　効率的な医療提供体制の構築……29

（３）介護……36

①　介護保険制度改革の必要性……37

②　今後の介護保険制度改革の方向性……37

（４）こども・子育て……46

①　少子化対策・子育て支援の現状 47
②　保育の公定価格の在り方 48
③　障害児支援 48
（５）障害福祉 49
①　障害福祉の現状 50
②　令和９年度障害福祉報酬改定 51
③　障害福祉サービスの質の確保 55
（６）生活保護 57
①　生活保護の現状 58
②　令和９年度生活扶助基準の見直し 58
③　加算等の見直し 59
④　医療扶助の適正化 60

３．地方財政 64
（１）地方財政の現状－健全化の進展・債務残高の状況 64
（２）地方財政の課題 67
①　地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の是正 67
②　地方行財政の効率化・広域化等 71

４．防衛 76
（１）環境の変化 76
①　安全保障 76
②　経済財政 77
（２）経済・金融・財政の基盤の健全性 77
（３）総合的な国力の強化 78
①　防衛力の強化と経済基盤の強化の両立 79
②　経済安全保障の取組等 80
③　防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組 81

（４）財源確保 81

５．外交 83
（１）ODA を巡る情勢と資源配分の在り方 83
（２）国際機関の分担金・義務的拠出金の在り方 85
（３）外国人留学生（行政官等）受入事業の在り方の見直し 86
（４）文化外交の在り方 88
（５）海外投資事業に対する支援の在り方 89

６．文教・科学技術 91
（１）初等・中等教育 91
① 児童生徒数の減少と「教師不足」 91
② 教育の質の確保 92
③ 学校規模の適正化 94
④ 高等学校 95
（２）高等教育 96
① 減少する 18 歳人口と大学全体の規模 96
② 国立大学の運営費交付金と授業料 98
③ 医学部の定員 99
（３）科学技術 99

７．社会資本整備 102
（１）社会資本整備を巡る環境変化と課題 102
（２）社会資本整備の在り方の見直し 103
① 地域に適合した持続可能な社会資本整備（基本的な規格の見直し） 103
② 実効性ある国土強靱化（災害耐性（Disaster Ready）のある土地利用への転換） 105

（３）成果志向の成長投資.....107
① 造船業再生のための戦略的な枠組みの導入.....107
② 成長投資としてのインフラ整備の在り方.....111
③ 投資力の強化（独法等の現預金の管理運用の集約化・高度化）.....111
（４）重要課題への対応（整備新幹線、住宅供給を巡る課題等）.....112
① 整備新幹線の建設と貸付料.....112
② 住宅供給を巡る課題への対応.....113
③ 空港整備勘定の適切な運用.....114

８．農林水産.....115
（１）農業の稼ぐ力の強化.....116
① 農地の集積・集約化の更なる推進.....116
② 「耕作放棄地」に代わる「耕作困難地」という概念の導入.....116
③ 農業人材政策の見直し.....117
④ テクノロジー（スマート農業技術）の活用.....118
⑤ 今後の農政を見据えた国の支援の在り方.....118
（２）食料安全保障.....119
① 食料安全保障に関するリスク.....119
② 食料自給率.....119
③ 平時における食料安全保障上の対策.....120
（３）米政策.....121
① 主食用米の需給と価格の動向.....121
② 米の備蓄運営.....122
③ 今後の備蓄米放出後の平常化方法の検討.....122

９．国内投資・中小企業等.....124
（１）予算事業の在り方.....125

① 政策目的や企業の規模・状況に応じた適切な政策手法の選択……125
② 民間投資の誘発効果の最大化……126
③ 支援の終期やステージゲートの適切な設定……127
④ 財政資金の効率的な活用……127
（２）個別事業における予算編成に向けた考え方……129
① AI・半導体……129
② 中堅企業……130
③ 中小企業……131
④ コンテンツ産業……131

10. デジタル……133
（１）政府の情報システム予算におけるデジタル庁の役割……134
（２）情報システムの運用経費等の実態及び課題……134
（３）情報システム予算全体の規律の必要性……135
（４）ガバメント AI の開発……136
（５）地方公共団体情報システム標準化……136

(参　考)

１．概要……139
２．参考資料……145

Ⅰ．財政総論

「市場の信認」を確保することが、今ほど重要な時はない。

中東情勢の影響による原油価格の上昇や官民双方による世界的な資金需要の高まり等により、各国において物価や金利が上昇しており、その影響は国民生活を通じて政治・社会にも波及している。特にフランスでは、物価高による国民生活への影響が強まるとともに、増大する政府債務や財政赤字に対する市場の懸念が国債金利の上昇につながり、物価高対応や財政再建に向けた公共サービスの縮小方針を巡る大規模なデモが暴動に発展するなど、政治・社会の不安定化が広がっている。

我が国においても、日本銀行が基調的な物価上昇率について目標の２％に到達したと表明する[1]とともに、長期金利についても一時約 30 年ぶりに３％に到達するなど、今や経済・金融環境は、物価高騰や金利上昇リスクを強く意識すべき新たな局面を迎えている。

こうした環境において、政府が掲げる「責任ある積極財政」が実を結ぶための必要条件は、財政の持続可能性に対する「市場の信認」の確保である。積極的な成長戦略と財政の持続可能性の確保は相互に支え合う関係にある。我が国の潜在成長率を引き上げるためには、国内投資の拡大を図り、かつその投資が成果を上げ供給力の強化につながることが極めて重要である。官民が連携して国内投資を推進していくにあたり、財政の持続可能性に対する市場の信認は欠かせない。仮にこの信認が損なわれるようなことがあれば、政府が必要な投資を機動的かつ継続的に実施することは覚束ない。市場の信認に支えられた成長戦略が成果を上げ、財政の持続可能性の向上につながるという好循環を生み出すためにも、政府が掲げる「責任ある積極財政」においては、「責任」と「積極財政」の両立を図ることが肝要であり、両者は一体として追求されるべきものである。

財政の持続可能性に対する市場の信認は、国民生活に直結する。仮に信認が損なわれ国債金利の上昇を通じて利払費が増加すれば、社会保障や

[1] 日本銀行は、10 月の金融政策決定会合において、「消費者物価の基調的な上昇率は２％の「物価安定の目標」と概ね整合的な水準となっており、先行きも同程度で推移すると考えられる」（「経済・物価情勢の展望（2026 年 10 月）」、2026 年 10 月 30 日）と公表した。

教育、インフラ整備など日々の暮らしを支える公共サービスの安定的な提供や、災害・経済危機等への機動的な対応に必要な財政上の余地が狭まりかねない。

「市場の信認」を確保するために最も重要なことは、債務残高対 GDP 比をはじめとする各種指標を改善し、我が国の財政の持続可能性が中長期にわたって安定的に確保されることを示していくことである。同時に、政府の財政運営に対する姿勢について市場参加者の間で疑念が生じることのないよう、一貫した政策努力を示し続けなければならない。

令和９年度予算は、「責任ある積極財政」の実効性が問われる極めて重要な予算となる。政府には、予算編成改革を進め、「強い経済」の実現に向けた成長投資等の成果を確保するとともに、「財政の持続可能性」について説得力ある道筋を示し、市場の信認を一層強固なものとする予算編成を求めたい。

１．経済・金融環境の新たなステージ

我が国経済は、長期にわたり続いた物価・賃金・金利が低水準で推移する経済・金融環境から、これらが変動し、ヒト・モノ・カネの価格メカニズムが機能する経済・金融環境へと本格的に移行している。〔資料Ⅰ－１－１参照〕

足もとの動向をみても、新たな経済・金融環境への移行がうかがわれる。名目 GDP はコロナ禍以降増加を続け、令和８年度（2026 年度）に 700 兆円に迫る見通しとなっている。実質 GDP についても、相対的に緩やかな勢いであるものの概ね増加傾向にある。名目 GDP が増加する中、税収も大きく増加しているが、物価・金利の上昇による利払費や経済・物価動向等への対応などの歳出増や、地方交付税交付金の増加[2]も伴うこととなることに留意が必要である。

消費者物価は、令和３年（2021 年）以降のエネルギー価格上昇を起点

[2] 地方交付税法第６条により、所得税及び法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 19.5%並びに地方法人税の全額を地方交付税とすることが定められており、これらの税収の増加に伴い、地方交付税の法定率分も増加する。

に２％を上回る水準で推移している。直近では電気・ガス料金支援等の政策効果もあり上昇率が低下しているが、企業の価格転嫁の進展や賃金上昇に伴うサービス価格の上昇など、物価をめぐる環境には構造的な変化がみられ、期待インフレ率が上昇している。〔資料Ⅰ－１－２、３参照〕

賃金についても、春季労使交渉では高い賃上げ率が続き、ベースアップ分も３％を上回る水準となってきた。背景には足もとの物価上昇に加え、労働需給の逼迫がある。女性や高齢者の労働参加の拡大が労働力人口を下支えしてきたものの、今後は追加的な労働供給の拡大余地が限られることも見込まれる。足もとの実質賃金は前年比＋2.3%（令和８年（2026年）９月）と上昇傾向にあるが、長期的な傾向を主要先進国と比較すると、我が国では、これまでの労働生産性の伸びが実質賃金に反映されてきていなかった。加えて、我が国の労働生産性の水準は、主要先進国と比べて依然として低く、その引上げを図る必要がある。上述の物価高対策による政策効果が剥落した後も、実質賃金のプラス基調を維持し、持続させていくことが重要である。〔資料Ⅰ－１－４～６参照〕

企業部門では、経常利益が 150 兆円を超える見通しとなるなど収益が高水準で推移し、設備投資も 130 兆円を超える水準まで伸びており拡大傾向にある。〔資料Ⅰ－１－７、８参照〕

主要先進国においても、概ね経済環境は良好であり、各国の中央銀行は物価が上昇する中で、コロナ禍まで実施してきた大規模緩和からの転換を図りながら、政策金利の累次の引上げ等の対応を講じてきた。主要先進国の国債金利が上昇する中で、我が国の長期金利は令和８年（2026 年）９月に約 30 年ぶりに３％に到達し、各種の市場金利も上昇している。金利上昇は、家計において預金の利子収入を増加させる一方、住宅ローン等の負担を増加[3]させ、企業にとっても資金調達コストの上昇につながる。その影響は、各家計（世代内・世代間）や各企業の資産・負債の状況によって異なることに留意する必要がある。〔資料Ⅰ－１－９、10 参照〕

以上のように、我が国経済は新たなステージに本格的に移行している。

[3] 日本の住宅ローンは、貸出残高ベースで７割程度（令和６年度（2024 年度）末）が変動金利型となっており（国土交通省「令和７年度 民間住宅ローンの実態に関する調査」）既に借入れを行っている世帯にも影響が生じ得る。

これを念頭に、その変化に適応した財政運営へと転換していくことが求められている。

２．金利環境の変化と財政

金利のある世界への移行には、資金調達コストを踏まえた投資判断を通じ、限られた資金をより効果の高い投資に振り向け、経済全体の資金配分の効率化を促すという意義がある。ただし、こうした金利環境の変化は、国債の調達コストを通じて財政運営にも影響を及ぼす。

我が国の長期金利上昇の背景には、金融緩和度合いの調整が進められていることによる期待短期金利の上昇に加え、タームプレミアム[4]の拡大がある。タームプレミアムには、インフレ見通しの不確実性、地政学リスク、海外金利の動向、日本銀行による国債買入れ減額の影響、財政の先行きに対する不確実性など、様々な要因が影響し得る。加えて、世界的に、政府部門の資金需要のみならず、ＡＩ・半導体をはじめとする民間部門の資金需要も増大し、資金の調達コストには上昇圧力がかかりやすい環境となっている。我が国においても、成長戦略等に基づく官民投資の拡大が見込まれており、限られた資金を政府と民間がどのように活用していくかという視点が重要となる。〔資料Ⅰ－２－１、２参照〕

こうした状況も踏まえれば、我が国の長期金利の上昇を財政要因のみに帰することはできないものの、金利が上昇していることは事実であり、債務残高対 GDP 比が高水準である我が国においては、中長期的な財政の持続可能性に対する市場の懸念が金利の上昇をもたらさないよう、注意深く財政運営を行っていく必要がある。

金利上昇は、巨額の債務残高を抱える我が国の財政に大きな影響を及ぼす。普通国債残高は 1,000 兆円を超えており、令和９年度（2027 年度）概算要求における利払費は過去最大の 16.6 兆円となっている。今後、国債の借換え等を通じて、金利上昇の影響は利払費の更なる増加に波及し、

[4] 長期金利のうち、将来の短期金利についての市場の予測を示す「期待短期金利」以外の構成要素で、年限が長い債券を保有する場合に金利変動リスク等に対して投資家が追加的に求める利回りに相当する。

それに伴う政策的経費の圧迫につながっていくこととなる。〔資料Ⅰ－２－３、４参照〕

我が国の国債は平均償還年限が長く、過去の低金利下で発行された国債が相当程度残存している。このため、市場金利（市場での取引を通じて決定される金利）の上昇が直ちに実効金利（国債残高全体に対する加重平均金利）の上昇につながるわけではない。内閣府の中長期試算においても、実効金利が名目成長率を下回る期間が当面は続くことが見込まれている[5]。〔資料Ⅰ－２－５参照〕

しかし、こうした状況をもって、財政運営に十分な余裕があると捉えるのはミスリーディングである。低金利下で発行された国債はいずれ償還を迎え、その借換えが進むにつれて実効金利は上昇していく[6]。現在の状況は、金利上昇の影響が財政に完全に波及するまでの時間差によって生じている、いわば「財政上のボーナス」であり、恒久的な財政余力を意味するものではない。この間、財政規律を緩めるのではなく、金利上昇の影響が本格化する前に財政の持続可能性を高めるべきである。

また、国債の保有構造にも変化が生じている。日本銀行は、賃金と物価の好循環を確認し、２％の「物価安定の目標」が持続的・安定的に実現していくことが見通せる状況に至ったとして、令和６年（2024 年）３月に金融政策の枠組みを見直し、その後、国債買入れの減額を進めている[7]。今後、日本銀行の国債保有割合の低下が見込まれる中、国債の安定的な消化には、近年増加している個人投資家や海外投資家を含む幅広い市場参加者からの信認が一層重要となる。〔資料Ⅰ－２－６参照〕

国債管理政策においては、市場との丁寧な対話を行い、投資家の需要動

---

5 「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府（2026 年７月 30 日））。ドーマー条件によれば、プライマリーバランスが均衡している場合、名目成長率と実効金利が等しくなれば債務残高対 GDP 比は一定となる。

6 内閣府の中長期試算では、成長戦略の効果が十分に発揮される場合は 2040 年頃に、そうでない場合は 2030 年代に、それぞれ実効金利が名目成長率に近づく姿となっている。

7 日本銀行は、長期国債の買入れについて、「長期金利は金融市場において形成されることが基本であり、日本銀行による長期国債の買入れは、国債市場の安定に配慮するための柔軟性を確保しつつ、予見可能な形で行っていくことが適切である」（「長期国債の買入れ計画について」、2026 年６月 16 日）と説明している。なお、日本銀行は令和９年（2027 年）４月以降、長期国債買入れの減額を停止し、月間２兆円程度の買入れを行うこととしているが、それ以上の償還が続くことなどから、日本銀行の試算によると、令和 12 年（2030 年）３月の国債保有残高は、減額前（令和６年（2024 年）６月）と比べて、おおよそ 36～39%減少することが見込まれている。

向を踏まえることが必要である。ただし、足もとの国債消化の容易さのみを優先して発行年限を過度に短期化すれば、将来の借換えリスクや金利変動リスクを高めかねない。国債管理政策による対応には限界があり、国債の安定的な消化を支える根本的な条件は、財政の持続可能性に対する市場の信認を確保することである。

３．財政の持続可能性に対する市場の信認の確保

政府は、「責任ある積極財政」の考え方の下、「強い経済」の実現と「財政の持続可能性」を両立する観点から、国・地方の総債務残高対 GDP 比の安定的低下を中核に位置付けた財政運営目標を定めている。また、基礎的財政収支（PB）については、債務残高対 GDP 比の低下に向けて確認する指標とし、その安定的低下と整合するよう複数年で管理することとしている[8]。〔資料Ⅰ－３－１参照〕

こうした財政運営目標の下、足もとの動向を見ると、令和５年度（2023 年度）及び令和６年度（2024 年度）の債務残高対 GDP 比は低下している。これは、コロナ禍により拡大した PB 赤字が徐々に改善するとともに、物価上昇（インフレ）により高まった名目成長率が、上昇の遅れる実効金利を上回っていることによって生じている。こうした状況が続くことにより、内閣府の中長期試算においても、今後数年間は、提示された３つのシナリオのいずれでも債務残高対 GDP 比が低下する見通しとなっているが、試算期間の後半には、成長戦略の効果が十分に発揮される場合と、そうでない場合とで、その推移が大きく異なる姿が示されている。〔資料Ⅰ－３－２、３参照〕

このことは、債務残高対 GDP 比の足もとの低下のみをもって、財政の持続可能性が確保されていると判断することの危うさを示している。財政の持続可能性を確保するためには、債務残高対 GDP 比が一時的に低下するだけではなく、中長期にわたって安定的に低下していくことが重要である。中長期的な財政の見通しをより的確に把握するため、政府又は独

[8] 「経済財政運営と改革の基本方針 2026」（令和８年（2026 年）７月 21 日閣議決定）。

立財政機関が超長期の将来推計を定期的に行うことも一考に値する。

債務残高対 GDP 比の安定的な低下を目指すことは、財政の持続可能性を確保する上で重要である。ただし、目標を掲げるだけで市場の信認が得られるわけではない。重要なことは、目標の実現に向けた具体的な道筋と、それを裏付ける予算編成・財政運営の実績を積み上げることである。特に、PB を複数年で管理するに当たっては、中長期試算の「成長戦略実現ケース①」において、債務残高対 GDP 比が試算期間を通じて低下する背景には、高い経済成長率の実現に加え、PB 黒字の継続があることも十分に踏まえる必要がある。PB が景気変動や必要な政策対応によって一時的に悪化した場合であっても、その後の収支改善の道筋を明らかにすることにより、恒常的な悪化につながらないようにしなければならない。

また、財政の持続可能性については、債務残高対 GDP 比のみならず、PB、GDP、純利払費、財政収支、新規国債発行額、国債発行総額等を含め、ストック・フローの両面から多角的に検証し、その結果に応じて財政運営を見直していく必要がある。その際、「つなぎ国債」については、償還財源が確保されている点で特例国債等と異なることは事実であるにせよ、その発行・流通は普通国債として原則一体で行われ、市場でも同じ金融商品として区別なく取引されている[9]ことを踏まえれば、市場の信認を確保する観点から、各種指標については、「つなぎ国債」を含むものもあわせて確認することが重要である[10]。なお、「つなぎ国債」の裏付けとなる償還財源を確実に確保する必要があることは論を俟たない。

中長期試算は、一定の前提に基づく推計であり、金利や成長率等の前提次第で試算結果は大きく変わり得る。過去の試算と実績との間にも乖離が生じており、試算結果については相当の幅を持って理解すべきである。また、中長期試算における成長戦略実現ケース①は、政府の経済財政運営の目標が達成された姿だが、成長戦略等が想定した効果を十分に発揮し

---

[9] 脱炭素成長型経済構造移行債（GX 経済移行債）及びその借換債のうち、資金使途等を定めたフレームワークに基づいて発行されるものについては、通常の利付国債とは異なる個別銘柄「クライメート・トランジション利付国債」として発行されている。

[10] 令和８年（2026 年）７月の中長期試算における「国・地方の財政の姿」においても、復旧・復興対策、GX 対策及び AI・半導体支援の経費及び財源の金額を除いたベースに加え、これらを含んだベースで各種指標が公表されている。

ないこともあり得る。そうした観点からも、経済・物価・金利動向等をめぐる不確実性に備え、大規模災害の発生等、現状投影ケースよりも厳しいシナリオを含め、幅広い可能性を踏まえたリスクシナリオの分析が必要である。一例として、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が考えられる。SDSA は、経済成長率や金利、PB 等の不確実性を考慮し、将来の債務経路の確率分布を推計することで、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[11]。〔資料Ⅰ－３－４、５参照〕

加えて、我が国では、リーマンショック、東日本大震災、新型コロナウイルス感染症といった経済・社会上の有事が一定の頻度で発生し、その都度、機動的な財政上の措置が講じられ、債務残高対 GDP 比は非連続的に増加してきた。今後も、我が国の存続自体を脅かし得るインパクトを持つ大規模地震を含む自然災害、感染症、地政学的な危機など、予期せぬ事態が生じる可能性は否定できない。こうした際に必要な財政対応を機動的に実施できるよう、平時から財政余力を確保し、将来の政策選択の自由度を維持しておくことが重要である。〔資料Ⅰ－３－６参照〕

さらに、金利のある世界においては、財政運営に対する市場の評価が、国債金利を通じて経済全体に波及し得る。財政の持続可能性に対する市場の確かな信認は、資金調達環境を支えることを通じて、民間投資を促進し経済成長の実現に資するとともに、将来の成長投資や危機対応に必要な財政余力の確保にもつながる。

前述したフランスでは、財政赤字の拡大や債務残高対 GDP 比の上昇を受け、政府は財政再建策を打ち出しているものの、政治の不安定化によって改革の実行が困難になるとの懸念が市場に広がり、金利上昇につながったと指摘されている。また、こうしたフランスの政治・財政に対する不安が、市場を通じてイタリア等周辺国の金利にも波及しているとの見方がある。〔資料Ⅰ－３－７参照〕

---

[11] 主要先進国では、欧州委員会や英国の OBR（予算責任局）などが SDSA を実施しており、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こうした取組が紹介されている。

経済学者ケインズは、金融市場における投資家の行動を、多数派を当てる人気投票に例え、市場参加者は、自らの評価のみならず、他の市場参加者がどのような評価を下すかを予想して行動することを指摘した[12]。政府が発表する足もとの財政指標に改善が見られたとしても、将来の財政運営の方向性や実効性に対する疑念がひとたび市場参加者の間に広がれば、市場の信認が揺らぎ、金利上昇につながる可能性がある。債務残高対 GDP 比が極めて高い水準にある我が国においては、こうした事態に陥るリスクに一層注意を払う必要がある。

「市場の信認」を確保するためには、債務残高対 GDP 比をはじめとする各種指標の改善を着実に進めることが何より重要である。同時に、市場参加者の間に将来の財政運営に対する信頼を醸成していくことも欠かせない。そのためには、財政の持続可能性確保への確固たる意思を示すとともに、具体的な政策努力を積み重ねることを通じて、政府の姿勢と行動に一貫性があることを示し続けていかなければならない。こうした政策努力を継続するためにも、財政の持続可能性を確保する必要性とそのための取組内容を国民に丁寧に説明し、理解を得ていくことが重要である[13]。

令和９年度（2027 年度）予算編成は、政府の一貫した姿勢と行動を示す上で重要な第一歩となる。

---

12 「また、比喩を少し変えていえば、玄人筋の行う投資は、投票者が一〇〇枚の写真の中から最も容貌の美しい六人を選び、その選択が投票者全体の平均的な好みに最も近かった者に賞品が与えられるという新聞投票に見立てることができよう。この場合、各投票者は彼自身が最も美しいと思う容貌を選ぶのではなく、他の投票者の好みに最もよく合うと思う容貌を選択しなければならず、しかも投票者のすべてが問題を同じ観点から眺めているのである。ここで問題なのは、自分の最善の判断に照らして真に最も美しい容貌を選ぶことでもなければ、いわんや平均的な意見が最も美しいと本当に考える容貌を選ぶことでもないのである。われわれが、平均的な意見はなにが平均的な意見になると期待しているかを予測することに知恵をしぼる場合、われわれは三次元の領域に到達している。さらに四次元、五次元、それ以上の高次元を実践する人もあると私は信じている。」（J・M・ケインズ 著, 塩野谷 祐一 訳. 普及版 雇用・利子および貨幣の一般理論. 東洋経済新報社, 1995, p157）

13 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、現時点において何が必要な行動となるかをバックキャストで議論する「フューチャー・デザイン」を活用することが有用である、との意見があった。

Ⅱ．令和９年度（2027 年度）予算編成の課題

１．「予算編成改革」に関する基本的考え方

政府は、令和９年度（2027 年度）予算編成を「責任ある積極財政」元年の予算編成と位置付け、経済・物価動向の的確な反映、「強く豊かな日本」投資枠の創設、補正予算依存からの脱却、補助金・基金の点検・見直し等から成る「予算編成改革」を進めている。

令和９年度（2027 年度）一般会計の概算要求額は 143.1 兆円となっており、令和７年度（2025 年度）補正予算と令和８年度（2026 年度）当初予算の合計額 140.6 兆円を 2.5 兆円上回る。ただし、これに事項要求[14]が加わることも踏まえれば、予算規模が更に膨張することへの強い警戒が必要であり、予算編成過程では事業の必要性や政策効果を一層厳格に精査する必要がある。以下では、「予算編成改革」の各項目に関する基本的な考え方を述べる。〔資料Ⅱ－１－１参照〕

（１）経済・物価動向の反映・対応

物価・賃金が上昇する経済・金融環境への移行を踏まえ、令和９年度（2027 年度）予算編成に当たっては、事業の必要性・有効性の精査を前提に、引き続き、経済・物価動向を適切に反映していくべきである。〔資料Ⅱ－１－２参照〕

また、政府は、物価高への対応という観点も踏まえ、飲食料品消費税率の引下げ及び就業者負担軽減支援金の導入を進めることとしている。これらの財源を特例公債に頼ることなく、歳出及び歳入全般の見直しにより確保する[15]とともに、飲食料品の消費税率を２年後に確実に元に戻すという政府方針については、財政の持続可能性の観点から、その着実な実現が不可欠である。

---

[14] 概算要求の段階で具体的な所要額を見込むことが難しいものについて、所要額を示さずに行う要求。

[15]「租税及び社会保険料による負担の軽減のための飲食料品に係る消費税率の臨時的な引下げ及び就業者負担軽減支援金の支給に関する法律案」（令和８年（2026 年）10 月９日閣議決定、国会提出）第 39 条

（２）「強く豊かな日本」投資枠

「強く豊かな日本」投資枠は、官民の投資を促進し、生産性や潜在成長率の向上を図るものである。供給制約が強まる中、将来の成長につながる投資を促進することは重要である。その一方で、過去の成長戦略や産業政策では、多額の財政支出が必ずしも期待された成果に結び付かなかった事例もある。こうした反省や諸外国の事例も踏まえ、予算措置の段階から成果の検証と事業の見直しを仕組みとして組み込むとともに執行段階においても継続的に検証することが不可欠であり、以下の点を提言する。〔資料Ⅱ－１－３～６参照〕

・　各事業について、成長への寄与、民間投資の誘発効果、費用対効果等を精査し、真に効果的な施策を作り上げるべきである。これらの効果については、予算を措置する段階で見込んだ効果をもとに、執行段階においても継続的に検証する必要がある。

・　「強く豊かな日本」投資枠については、予見可能性を高め、継続的な取組を後押しするため、複数年度の計画に基づくものを基本としている。「誰が、いつまでに、なにを、どのように行うのか」といった「５Ｗ１Ｈ」を明確化すべきである。各事業については、技術・事業フェーズや経済波及効果の時間軸に違いがあることも踏まえ、短期・中期・長期の政策効果とその確度を見極め、横断的に優先順位を付けることが重要である。

・　支援対象の技術・分野等が収益化や自律性・不可欠性の確保につながるという根拠（勝ち筋）が検証可能な形で明確化されているか、事業の進捗・成果をモニタリングし、必要に応じて見直しを求める枠組みが的確に整備されているかといった着眼点に沿って計画を精査すべきである。具体的なマイルストーン（中間目標）を設定し、その達成状況に応じて支援の継続・見直し・終了を判断するとともに、達成度に応じて補助金を段階的に交付する仕組みを整えるべきである。成果が見込めない事業については、計画の修正や支援の打切りを躊躇すべきではなく、投資枠全体としてより効果的な分野に財政資源を再配分する必要がある。その実効性を担保するため、第三者機関による客観的なモニタリン

グ・評価や各事業の進捗状況の定期的公表も重要である。

・　事業の性質や段階に応じて補助金、融資、出資等を適切に組み合わせる必要がある。EU では補助金と金融支援（融資・出資等）の組合せの義務付けや、技術の成熟度や事業段階に応じ補助金から金融支援への支援手段のシフトが行われている。こうした事例も参考に、適切な支援手段を選択し、組み合わせていくことが重要である。

・　政府支援が民間投資を如何に引き出せるかが鍵であり、政府が民間の負担すべきリスクを安易に肩代わりすることのないよう、支援の必要性と範囲、終期を明確にすべきである。その際、金融機関による「目利き」（事業の将来性やリスクの評価等）を一層活用するとともに、民間からの大型資金の獲得を支援の必要条件としたり、政府資金の民間投資に対するレバレッジ効果を継続的に追跡している諸外国の事例も参考とし、民間投資の誘発効果を最大化すべきである。

・　分野・製品に応じた規制緩和もあわせて行い、施策の有効性を十分に発揮すべきである。

・　投資事業は成果が出るまでに一定の期間を要すると見込まれる一方、各府省の担当者は概ね１～２年程度で異動することが多い。事業の立案・執行に携わった担当者の取組や成果を事後的に検証し、人事評価にも適切に反映する仕組みについて検討すべきである。

（３）補正予算依存からの脱却

上述のとおり、政府は、補正予算依存からの脱却を掲げ、恒常的な施策については当初予算で措置する方針を示している。〔資料Ⅱ－１－７参照〕

当審議会は、これまでも、本来当初予算に計上されるべき施策が補正予算に計上されることの常態化を問題視してきた。補正予算は、予算編成後に新たに生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出等を行うためのものであり、恒常的な施策を安易に計上することは、予見可能性の確保に加え、財政規律や予算の透明性の観点からも適切ではない。補正予算への依存からの脱却を目指す方向性は、当審議会がこれまで示してきた考

え方に沿うものである。

ただし、補正予算に計上していた経費をそのまま当初予算に付け替えるだけでは、実質的な改革とはいえない。過去の補正予算の規模や内容を翌年度予算の当然の出発点として扱うべきではない。これまでの補正予算や当初予算で措置された事業について、政策効果や執行状況等を検証し、事業継続の必要性や予算規模の妥当性を改めて精査すべきである。

加えて、これまでの経済対策・補正予算については非常に短い期間で策定・編成せざるを得なかった。今般の方針転換は、より十分な時間をかけて事業の必要性や有効性を検証する機会でもある。財政当局には従来以上に深度のある予算編成を求めたい。

（４）補助金・基金の見直し

「予算編成改革」において、伸ばすべき歳出と抑えるべき歳出を峻別し、規律ある資源配分を実現することは最大の眼目の一つである。〔資料Ⅱ－１－８参照〕

補助金の見直しに関し、政府から示された主な着眼点、（ⅰ）費用対効果の検証、（ⅱ）目的・手段の妥当性、出口戦略の明確化、（ⅲ）官民・国地方の役割分担、（ⅳ）重複排除[16]についてはいずれも妥当である。しかし、重要なことはこうした考え方を徹底し、具体的な見直しにつなげることである。各府省は「自己点検」に取り組み、その結果を概算要求に反映したとしているが、決して十分なものとは言えない。また、補助金の見直しに当たっては、類似の政策目的で講じられている租税特別措置も視野に入れ、支援の重複の有無や政策手段としての妥当性を検証することも重要である。個々の補助金の見直しには様々な利害の調整が伴うことも踏まえれば、政治の強いリーダーシップの下、施策の優先順位を洗い直し、緩むことなく大胆に重点化していく必要がある。

基金については、補助金と同様、政策効果や意義を精査し、真に必要なものに限定すべきである。各年度の所要額や支出のタイミングを見込むことが難しい事業など、基金の必要性が認められる場合であっても、金利

16 「『補助金・基金の見直し』に向けた基本的な考え方と見直しの着眼点」（令和８年（2026 年）10 月９日）

上昇に伴い、資金を滞留させることの機会費用が増大していることを厳に踏まえる必要がある。事業の性質に応じて、基金に滞留している資金を国庫返納し、国庫債務負担行為の活用に切り替えていくことで、予見可能性を確保しつつ、資金活用の効率化を図ることが可能である。その際、国庫債務負担行為の活用に当たっては、後年度負担の全体像を把握し適切に管理する必要がある。こうしたことも踏まえ、複数年度にわたる財政支援に当たっては、長期投資等に必要な予見可能性と、柔軟で効率的な資金管理を両立させる観点から、ガバナンスを強化しつつ、事業の性質に応じて適切な手段を活用することが重要である。〔資料Ⅱ－１－９参照〕

２．社会保障

我が国の社会保障制度は、国民皆保険・皆年金を基軸とし、医療・介護・年金等を通じて国民生活の安心を支えるとともに、社会の安定と連帯を実現する基盤として大きな役割を果たしてきた。一方で、少子高齢化という人口動態や格差の拡大、医療の急速な高度化・高額化等の構造変化を踏まえれば、現行制度が前提としていた環境は大きく変容しており、持続性の面で大胆な制度改革が急務となる転換点を迎えている。

その際、社会保障のトリレンマ、すなわち、質の高いサービス提供と十分な保障水準、幅広い保険給付範囲、保険料・自己負担をはじめとする国民負担の軽減という、相互に緊張関係にある３つの要素について、高い水準でのバランスを目指すべきである。具体的には、効率的なサービス提供体制の構築、自助・共助・公助の再設計、年齢による一律の区分にとらわれない応能負担の徹底を通じ、制度の効率性・持続性を高める改革が必要となる。

また、これらの改革の設計にあたり、社会保障制度の基本的な役割である様々なリスクに対するセーフティネットの提供及び所得再分配機能の発揮に加え、経済成長へ貢献する視点も忘れてはならない。改革を通じた現役世代の負担軽減による可処分所得の増加、さらには働き方に中立的な制度改革による人口減少時代での労働供給力の強化や、創薬分野を中心とした投資の促進により、社会保障を成長の土台としても位置付けるべきである。

給付と負担の見直しに当たっては、適切な負担を求めていく改革も避けては通れない。国民的理解を得るため、上記のような社会保障制度の目指すべき姿と改革の方向を明確に示すとともに、データ・エビデンスに基づく透明性の高い政策議論を進めることが求められる[17]。

こうした観点から、令和９年度（2027 年度）予算編成においては、2027 年度の社会保障負担率が 2025 年度と比較して上昇しないように取り組

[17] 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」が必要である、との意見があった。

むとともに、社会保障負担率[18]の引下げを政策目標として明確に位置付け、その実現に必要な社会保障の改革項目と工程を速やかに示すべきである。さらに、医療・介護保険制度の改革として、原則３割となっている現役世代との間で年齢によらない真に公平な応能負担を実現する観点からの高齢者の医療費窓口負担割合の見直しや介護保険の２割負担の基準の見直しを行うべきである。また、３年に１度の改定年にあたる介護・障害福祉報酬改定については、処遇改善や物価対応に適切に対応しながらサービスの質の向上や保険料・公費負担の上昇抑制などの観点から適正化に取り組み、メリハリのある改定とすべきである。さらに、５年に１度の生活保護制度の基準改定について、消費動向の適切な反映とあわせて、各種加算の見直しや医療扶助の適正化等を実施することが必要である。〔資料Ⅱ－２－１、２参照〕

（１）基本的考え方

①　社会保障関係費の歳出水準と社会保障負担率の考え方

社会保障関係費については、これまでと同様、骨太方針 2026 において、「給付と負担の改革努力を継続しつつ、高齢化による増加分に相当する伸びに経済・物価動向等を踏まえた対応に相当する増加分を加算する。」こととされた。また、社会保障負担率についても、「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」ため、「2027 年度の社会保障負担率が 2025 年度と比較して上昇しないよう取り組む」ほか、「社会保障負担率の目標の検討を進め、これとあわせて、社会保障改革について2026年度中に改革項目の具体化と工程の明確化を図り、順次実施する。」こととされた。〔資料Ⅱ－２－３参照〕

このように、令和９年度（2027 年度）予算編成においては、成長型経済に合わせた持続可能な社会保障制度を構築するため、経済・物価動向等への的確な対応を行いつつ、歳出改革努力を通じて現役世代の保険料率を引き下げていく必要がある。

[18] 社会保険料負担の国民所得（雇用者報酬に企業所得等も加えた概念）に対する割合。

② 社会保障負担率

ア）現役世代の保険料負担と社会保障負担率の現状

現役世代の保険料負担について、これまでは高齢化等による医療・介護の給付の伸びが保険料の賦課ベースとなる雇用者報酬の伸びを上回っており、このギャップにより、保険料率は上昇してきた。〔資料Ⅱ－２－４参照〕

この結果、社会保障負担率は、長期的には上昇傾向にあったが、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っていることから横ばいないし微減で推移している。実際に社会保障負担率の分母である国民所得の各要素の寄与度を見ると、社会保障負担率が令和６年度(2024 年度)の 18.5%から令和８年度(2026 年度)の 17.6%へ低下している要因として、雇用者報酬の増加による寄与が大きいことが分かる。〔資料Ⅱ－２－５、６参照〕

経済の好循環を実現するためには、雇用者報酬の上昇にとどまらず、保険料等を差し引いた家計の可処分所得の持続的な増加が不可欠である。これまでの可処分所得の変動要因を分析してみても、保険料負担の増加によって現役世代の可処分所得の増加は抑制されてきた。こうした中、これまで増加を続けてきた現役世代における医療・介護の保険料率が、足もとで微減に転じていることは、令和６年度（2024 年度）以降の社会保障負担率の低下とも概ね整合的であり、現役世代の可処分所得の増加にも寄与すると考えられる。〔資料Ⅱ－２－７、８参照〕

なお、物価・賃金の動向については、令和８年（2026 年）に入ってから実質賃金の上昇が継続しているほか、令和９年度（2027 年度）以降も物価上昇率を上回る１人当たり名目賃金の上昇（＝実質賃金の上昇）が見込まれている。〔資料Ⅱ－２－９参照〕

イ）社会保障負担率の今後の方向性

今後も一定の物価・賃金上昇が継続すると見込まれる中で、雇用者報酬の伸びだけに頼るのではなく、医療・介護を中心とした社会保障制度改革を着実に推進することにより、社会保障負担率の引下げを通じて現役世

代の負担を軽減し、経済全体の賃上げ政策と相まって、家計の可処分所得の増加につなげていくことが重要である。

その上で、令和９年度（2027 年度）予算編成における対応として、令和７年（2025 年）末に決定された診療報酬改定が令和８・９年度（2026・2027 年度）に対応するものであることを踏まえ、社会保障分野の歳出改革に加えて、賃上げ努力の成果も活用することにより、保険料負担の増加を雇用者報酬による保険料収入増の範囲内におさめることを通じて、令和９年度（2027 年度）の社会保障負担率が令和７年度（2025 年度）と比較して上昇しないよう取り組むべきである。〔資料Ⅱ－２－10 参照〕

また、民間シンクタンクが行った政府の経済見通しに沿った今後の社会保障負担率の推計によれば、令和８年度（2026 年度）には 17.6%となっている社会保障負担率について、保守的な経済前提の場合であって社会保障改革に取り組まない場合には令和 22 年度（2040 年度）に 18%台まで上昇する。一方、経済成長と社会保障改革の両方が組み合わされる場合には、2037 年度以降の負担率は 16%台まで低下することが見込まれている。

こうした推計等も参考に、社会保障負担率について、例えば、2030 年代に 16%台といった形で具体的な中長期の目標を達成年限とともに定めるほか、令和 10 年度（2028 年度）以降も前年度より継続的に引き下げることを毎年度の目標として定めるなど、目標の検討を加速化するべきである。そして、目標達成のための具体的な改革項目や工程の明確化を図り、経済成長に向けた政府の取組と社会保障改革を同時に実行して社会保障負担率を引き下げるべきである。あわせて、目標の達成状況について進捗管理を行い、社会保障負担率の数値目標が達成できなかった場合に追加的な社会保障改革を行う仕組みを盛り込む必要がある[19]。〔資料Ⅱ－２－11 参照〕

それとともに、より一層の国民の負担軽減の実感につなげていく観点

[19] 例えば、医療給付費の伸びを中長期的に名目 GDP や雇用者報酬の伸びの範囲内に抑える「医療版マクロ経済スライド」の検討を進め、あわせて診療報酬の包括払いや効率的な医療提供体制の構築等によって必要なサービスへのアクセスと医療の質を確保することが重要である、との意見があった。

から、企業所得や財産所得を含む国民所得で社会保険料負担を除した社会保障負担率だけではなく、社会保険料の賦課ベースである雇用者報酬のみを分母にとった場合の負担率についても引き下げられるようにすべきである。

③　医療・介護産業の労働生産性

「強い経済」と「持続可能な社会保障制度」を同時に実現するためには、給付と負担のバランスを含む社会保障改革に取り組むだけではなく、経済主体としての医療・介護産業の構造的見直しも必要である。

産業別に過去 30 年間の実質付加価値額の変化を見ると、増加に最も寄与したのは製造業であり、その次が医療・介護等を含む保健衛生・社会事業である。しかし、就業者数で見ると製造業は 401 万人以上減少している一方、保健衛生・社会事業は 1994 年の 350 万人から 2024 年の 964 万人へと急拡大した。この間、日本全体の総就業者数の増加が約 230 万人に留まることを踏まえれば、医療・介護産業への労働投入の増加は際立っている。〔資料Ⅱ－２－12 参照〕

このように労働投入が進む医療・介護産業であるが、平成 12 年（2000 年）から令和３年（2021 年）の各産業における就業者１人当たりの実質労働生産性の変化を見ると、医療・介護産業は平成 12 年（2000 年）の 100 から令和３年（2021 年）の 83.0 へ低下しており、他の国内産業と比較しても、長期的な労働生産性の低下傾向がみられる。また、主要な欧米諸国の医療・介護産業とも比較した場合、他国の労働生産性が上昇又は横ばいである一方、日本の医療・介護産業のみが低下している。同期間の診療報酬が増加し、改定率は物価を上回る伸びであることを踏まえると、日本の医療・介護産業における労働生産性の低下の要因は、付加価値額の伸びが診療報酬に依存しやすいといった同産業の特殊性のみに求めることは合理的ではないと考えられる。

労働供給制約が強まる中で、人口増加期の経済社会システムを長期的に持続可能な構造へと転換していくことは避けられない。とりわけ、生産性が伸び悩むまま労働投入を集中させてきた医療・介護産業が、成長型経

済の実現に寄与していくためには、より少ない労働投入量で質の高いサービスを提供可能とするなど、効率的で持続可能な産業構造への転換が不可欠である。〔資料Ⅱ－２－13 参照〕

（２）医療

社会保険料等の国民負担を抑制し、制度の持続可能性を確保するためには、医療保険制度改革に着実に取り組む必要がある。

薬価改定に当たっては、最低薬価等を通じて医薬品の安定供給を図る一方、革新的新薬薬価維持制度等によりイノベーティブな医薬品を重点的に評価することが求められる。あわせて、原則として革新的新薬を除く医薬品については、市場価格取引に合わせた実勢価連動の改定、市場拡大再算定、費用対効果評価制度等を通じた国民負担軽減に向けて薬価の適正化が重要である。

効率的な医療提供体制を構築するため、規制的手法も含め診療所や薬局の集約・適正化が不可欠である[20]。また、将来需給や地域偏在も踏まえ医学部定員の適正化や医療人材の安定的養成・確保の取組、効果的支援のための医療機関の経営情報の更なる見える化等を進めなければならない。

新たな医薬品・医療技術については、高額なものや費用対効果が優れないものもある中、保険外併用療養制度や民間保険の更なる活用を検討すべきである。保険給付として行う出産・育児給付の単価の設定については、保険料負担への配慮も行いつつ、地域ごとの実態に即した検討が必要である。

全ての世代が公平に支え合う高齢者医療制度を構築し、現役世代の負担を軽減するため、健康寿命の延伸や就業率の上昇等の高齢者像の変化も踏まえ、低所得者等の必要な受診が確保されるよう適切に配慮することを前提として、医療費の窓口負担は引き上げるべきである[21]。〔資料Ⅱ－２－14、15 参照〕

---

20 日本の労働人口が減少していく中では、診療所・薬局の数や医学部定員数の問題に現れている国内の資源配分の歪みを是正・最適化する必要があり、現状の偏在対策に留まることなく、「総量管理」の考え方を導入することを検討する局面に来ている、との意見もあった。

21 以下で記載する課題のほか、現役世代内の負担の公平性の観点からも、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、との意見もあった。

① 年齢ではなく能力に応じた負担

ア）高齢者医療の現状

ａ）医療費の膨張と適正化

高齢化や医療の高度化を背景に、医療費は実体経済の伸びを大きく上回るペースで上昇している。今後も少子高齢化が進む中、医療保険制度の持続可能性を確保するためには、年齢による機械的な線引きで「若者」を「支える側」、「高齢者」を「支えられる側」としてきた保険モデルには限界があり、年齢ではなく実際の負担能力に応じて、公平な分かち合いを進める必要がある。

同時に医療費の適正化も不可欠である。高齢者の受診行動等に関する先行研究では、自己負担割合が低下すると、医療利用が増加するが、健康状態の明確な改善効果は確認できない、自己負担割合の１割から２割への引上げは、健康状態を悪化させることなく受診時の支出を抑制する効果があるとの分析がある。こうした点も踏まえつつ、貴重な保険給付が、必要な受診に活用される制度設計とする必要がある。〔資料Ⅱ－２－16 参照〕

ｂ）「高齢者」像の変化

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像は大きく変わってきた。また、受診率が低下するなど、高齢者の医療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、長寿社会にふさわしい医療保険制度における「高齢者」の位置づけ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Ⅱ－２－17 参照〕

ｃ）高齢者の負担能力と家計の状況

高齢者は、現役と比べて平均的に所得水準は低い一方、純資産総額や貯蓄現在高は高水準で推移している。高齢者の約５割を占める年収 200～

500 万円の者は、高所得の若年層と同程度の貯蓄現在高を保有していると考えられる。〔資料Ⅱ－２－18 参照〕

また、同じ年収水準（300 万円、単身）の家計を比較すると、可処分所得・資産・貯蓄ともに 70 歳以上の高齢者が 30 歳未満の若年者より高くなっている。加えて、70 歳以上の高齢者の収入構成を見ると、年金を基礎としつつ、年収が上がるにつれて、勤労性の収入（勤め先からの収入や事業収入等）が増えて、収入が消費支出の額を上回るようになるほか、貯蓄額も増加する。〔資料Ⅱ－２－19 参照〕

ｄ）高齢者医療の負担と給付

70 歳以上の高齢者の窓口負担割合は１割または２割負担が大多数（９割超）であり、高額療養費の外来特例は、70 歳以上にのみ適用されている。後期高齢者医療制度の財源は、現役世代からの支援金が約４割、公費が約５割を占める。また、70 歳を境に、１人当たり医療費は増加する一方で、１人当たり自己負担額は低下するという逆転現象が生じ、負担割合は大幅に低下する。

後期高齢者医療制度における医療費の負担と給付の分析によれば、現役世帯では低所得を含め支払い超過（純受取がマイナス）である一方、高齢世帯では、低所得層から高所得層の一部の世帯まで受取超過となっている。低所得層も含めた現役世代が、高所得層も含む高齢者の医療費を片面的に負担している状況にある。〔資料Ⅱ－２－20 参照〕

イ）高齢者医療における患者自己負担の見直し

ａ）改革の方向性

公的医療保険が今後も必要な者へのセーフティネット機能を維持するためには、年齢によらない真に公平な応能負担を実現することが不可欠である。後期高齢者支援金等を通じて高齢者医療を支えている現役世代の負担を軽減するため、高齢者像の変化も踏まえつつ、応能負担を徹底する観点から、低所得者等の必要な受診が確保されるよう適切に配慮することを前提として、窓口負担は年齢によらず「原則３割」とすることを目

指し、着実に引き上げていくべきである。具体的には、令和８年（2026年）末の検討に当たって、70歳から74歳までの者と、75歳以上の一定の負担能力がある者について、３割負担の対象の拡大を含め、着実に引き上げるべきである。そして、こうした改革に当たっては、今般の改革の目的である現役世代の保険料負担の軽減が確実に達成される制度設計とすべきである。

あわせて、後期高齢者医療制度では金融所得の勘案が進んでいるが、現役世代からの支援を受けているのは、前期高齢者も同じであるため、前期も含めた高齢者の金融所得等の勘案を着実に進めるべきである[22]。また、マイナンバー制度を活用した高齢者の資産の勘案について、実務的な課題の整理と対応策の具体的な検討を年度末までに工程表に位置付けて行う等、応能負担の徹底に向けた改革を政府一体となって継続すべきである[23]。〔資料Ⅱ－２－21参照〕

ｂ）外来特例

「外来特例」は、高額療養費制度において、通常の世帯単位の上限とは別途、外来診療について、70歳以上の高齢者のみを対象に、個人単位で低水準の上限を設ける特例的制度であり、2002年に外来の患者負担月額上限を廃止した際の激変緩和措置としての側面が強い。高額療養費制度本体において、月額上限・多数回該当・年間上限による重層的セーフティネットが別途存在することも踏まえれば、これらに加えて、高齢者であることをもって外来診療について一律に負担軽減を行う「外来特例」の政策的合理性は乏しく、廃止すべきである。〔資料Ⅱ－２－22参照〕

②　医薬品関係

ア）日本の医薬品市場の現状と周辺環境

日本の薬価制度は、ルールや加算額等が全て公表されている点で透明

[22] その第一歩として、後期高齢者と同様に所得に応じて窓口負担割合を判定している70歳から74歳までの者について、窓口負担割合の判定に金融所得を勘案すべきである、との意見があった。

[23] 医療保険制度において能力に応じた負担を徹底する観点から、マイナンバーの全銀行口座への付番を義務化し、負担能力を適切に判定する基盤を整備すべきである、との意見があった。

性が高く、公表されている表面価格（＝List Price）は、製薬企業の収益等となるネット価格（＝Net Price）に概ね等しい。一方、欧米諸国で公表される薬価（表面価格）は、政府等と企業の交渉・費用対効果評価等を通じた非公表の値引き・リベート等による割引額を含んだ額であり、ネット価格よりも高い額となることが指摘されている。近年の日本とドイツのネット価格を比較した研究では、日本の方が相対的に高いという結果も示されており、日本の薬価を国際的に比較する際は、こうした点に留意する必要がある。承認される新薬の品目数を国際比較すると、日本で承認される新薬品目数は欧米と遜色ない水準となっている。

その上で、今後、政府は「創薬・先端医療」を 17 の戦略分野の一つと位置づけ、「特許品市場について世界と比肩する成長を目指す」としており、米国の MFN（Most-Favored-Nation）価格政策[24]など、足もと、諸外国の医薬品をめぐる政策の動きがある中でも、革新的な新薬とそれ以外を差別化したうえでイノベーションの更なる評価をし、メリハリある薬価設定とすることで、日本の医薬品市場の魅力を一層高めるとともに、製薬企業の国際競争力強化・国民の革新的医薬品へのアクセスの更なる向上につなげるべきである。〔資料Ⅱ－２－23 参照〕

イ）「ドラッグ・ロス」への対応

国民に効率的で質の高い医療サービスを提供するためには、必要な医薬品アクセスの確保が必要であり、こうした観点から、欧米では承認されているが日本では承認・国内開発されていない医薬品（いわゆる「ドラッグ・ロス品目」）の把握に努めることは重要である。

過去の調査でドラッグ・ロス品目とされた 86 品目のうち、国内に類薬がないなど「開発の必要性が特に高い」かつ適応疾病が重篤など「医療上の必要性が高い」とされたものは 11 品目となっている。他の先進国でも「自国で上市されていない新薬」は一定数存在する中、ドラッグ・ロスの

[24] 2025 年５月、米トランプ政権は、医薬品価格に関する大統領令を発出。米国民が世界の医薬品利益の約 3/4 を負担させられる「世界的なタダ乗り（Freeloading）」を終わらせるとして、製薬企業に対し、米国消費者向け薬価について、「Most-Favored-Nation Price（MFN 価格：最恵国最低価格）」に引き下げることを要求した。

検討にあたり、世界中のあらゆる新薬の悉皆的な上市を志向するのは現実的ではなく、必要性が認められた医薬品のドラッグ・ロスの解消に努める必要がある。

また、ドラッグ・ロス品目の大半は、ベンチャー発の医薬品である。こうした医薬品のアクセス改善に当たっては、薬価上の一律の対応よりも、まずは海外創薬ベンチャーに対する日本未上市の理由の確認に加え、申請・承認・治験など日本の薬事制度への理解醸成・アクセス向上を、規制・手続きの必要な見直しとともに、図ることが有効ではないか。〔資料Ⅱ－２－24 参照〕

ウ）2027 年度薬価改定・薬価制度改革

ａ）経緯と考え方

薬価改定は、基本的に市場で決定される実勢価格に合わせて、革新的新薬の薬価は原則として維持しつつ、既存の医薬品の価格を引き下げる仕組みであり、「改定率」は例年マイナスになっているが、新薬の保険収載や使用量の増加により、薬剤費総額は年 2.2%程度増加している。

高齢化の進展に伴い、更なる薬剤費の増加が見込まれる中、2027 年度薬価改定についても、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、医薬品の安定供給の確保といった観点を踏まえつつ、着実に実施する必要がある。〔資料Ⅱ－２－25 参照〕

過去の「診療報酬改定のない年（奇数年）の薬価改定」では、乖離率に基づき、実勢価格に応じた改定の対象品目を限定してきた。しかし、革新的新薬薬価維持制度がある中、実勢価格連動の対象品目を限定することは、国民負担軽減等の観点からも、長期収載品[25]依存からの脱却等の観点からも、政策的合理性が乏しい。革新的新薬を除き、乖離率による改定の対象品目を限定することなく、全ての医薬品を対象に実勢価格に合わせた改定を完全実施すべきである。

また、奇数年度の薬価改定では、偶数年度の改定で適用されているルールでも、奇数年度であることを理由に適用されなかったルールもある。

25 特許が切れ後発品が収載されている医薬品。

2025年度薬価改定で適用されたルールは全て実施すべきであることは当然として、偶数年度の改定と同様、全てのルールを完全実施すべきである。

特に乖離率による一律の対象限定よりも、きめ細かく、最低薬価等を通じ医薬品の安定供給を図りつつ、実勢価格に連動した改定の完全実施と市場拡大再算定や費用対効果評価制度等を通じて国民負担の軽減を図るとともに、革新的新薬薬価維持制度等によりイノベーティブな医薬品に評価を重点化すべきである。〔資料Ⅱ－２－26参照〕

ｂ）公的保険制度における医薬品に対する更なるメリハリ付け

革新的医薬品を適切に評価することは創薬イノベーションの観点から重要である。もっとも、薬価制度による医薬品への評価は税・社会保険料を通じた国民負担を原資として行われるものであり、青天井に加算等を行うことは出来ない。こうした制約の下、近年の薬価改定等を経て、革新的新薬薬価維持制度を通じた特許期間中の新薬の薬価維持等により革新的な新薬を評価する一方、長期収載品の評価等を見直すことについて、ルール化も含めて進めることにより、全体として、よりイノベーティブな医薬品への評価に重点化する報酬体系へと見直しが図られてきている。

今後とも、薬価制度上の評価のメリハリ付けを一層推進することで、製薬企業に長期収載品依存からの脱却と革新的新薬を生み出すインセンティブを強化し、革新的新薬を開発・製造する製薬企業の成長を一層促していくとともに、革新性の低い新薬や長期収載品に依存する企業の再編を促進すべきである。

また、メリハリ付けの一層の推進のためには、薬価制度の在り方も不断の見直しが必要である。例えば、革新的新薬薬価維持制度について、真に「革新的な」新薬の創出を促進する要件となっているか、類似薬が既に存在し革新性・追加的有用性等の利点が乏しい新薬であっても、承認後原則直ちに保険収載され、加算対象とされる中、新規性に乏しい新薬をどのように保険収載・薬価算定すべきか、検討を進めるべきである。〔資料Ⅱ－２－27参照〕

ｃ）我が国における費用対効果評価の適用の在り方の見直し

我が国の費用対効果評価制度は、対象品目の市場規模が大きい、又は著しく単価が高い医薬品・医療機器に限定されている（対象となる医薬品は全体の２割程度）、価格調整範囲も薬価全体ではなく有用性系加算や営業利益に関する部分に限定される、保険償還可否の判断に用いられないなど、活用が極めて限定的である。

薬価は貴重な国民負担により支えられる以上、費用対効果を十分に活用すべきであり、予見可能性を確保した透明性あるプロセスの下、費用対効果評価を実施する薬剤の範囲や価格調整対象範囲を拡大するとともに、諸外国の例も踏まえ、保険収載前に費用対効果評価を実施し、費用対効果評価の結果を保険償還の可否の判断に用いることも検討すべきである。〔資料Ⅱ－２－28 参照〕

エ）感染症危機対応医薬品等の安定供給確保の在り方

ワクチン・治療薬・診断薬等の感染症危機対応医薬品等（MCM: Medical Countermeasures）は、パンデミック等の有事は需要が急増する一方、有事の発生が予見し難いため、市場原理で民間に委ねるだけでは十分な研究開発・供給確保が困難な側面がある。

他方、本来は民間が担う医薬品の開発・生産等に野放図な公的支援を行えば、市場における民間の経済活動を歪めるおそれがあるほか、特定の業界・事業者への支援として公平性の観点からも問題となる。そのため、単に収益性が低いことを理由に支援するのは適当ではなく、事業の予見可能性を踏まえ、公的支援が必要な場合に限り支援を行うべきである。

また、我が国はワクチン生産体制の整備等に巨額の補助金支援を既に行っており、2027 年度概算要求では過去の支援で整備した生産体制の維持費用の要求も見られる。平時に新たな施設整備の支援を検討するにあっては、まずは既存支援の効果検証を行うとともに、維持に係るコストも勘案した持続可能な支援の在り方を検討する必要がある。諸外国の例も参考に、融資等の金融的手法や有事における製造設備の優先使用契約など、補助金以外の手法も目的に応じて活用を検討すべきである。〔資料Ⅱ

－２－29 参照〕

③　保険給付範囲の在り方の見直し

ア）新たな医薬品・医療技術への対応

新たな医薬品・医療技術等が登場・普及する中、これらは医療技術の進歩として社会にとって利益がある反面、高額なものや費用対効果が必ずしも優れないものも見受けられる。保険料負担の軽減を含めた医療保険制度の持続可能性と、医療アクセスの確保とのバランスが課題である。最適な医療が適切に患者に提供されるべきことを前提に、高額な医療や費用が効果に見合わない医療をどこまで公的保険でカバーすべきか、自助・共助・公助のバランスを如何に図るかの観点から幅広く検討する必要がある。例えば、医薬品等については、まずは費用対効果評価制度の一層の活用など薬価制度における最大限の対応を行いつつ、費用対効果が優れないものは、保険収載の可否とあわせて、保険外併用療養費制度の柔軟な活用・拡大や、民間保険の活用の具体的な検討を進めるべきである。〔資料Ⅱ－２－30 参照〕

なお、民間保険の活用については、国ごとの歴史的経緯により、公的保険と民間保険の役割分担が様々であることに留意は必要であるが、例えば、ドイツやフランスなどの他国においては、実際に民間保険が公的保険を補足・補完等をする役割を果たしている。〔資料Ⅱ－２－31 参照〕

イ）出産給付の見直し

妊娠・出産等に関する支援については、出産育児一時金が、令和５年（2023 年）に 42 万から 50 万円に引き上げられたが、出産費用が年々上昇する中で一時金の支給額引上げは妊婦の負担軽減に必ずしもつながらないとの指摘があり、令和８年度健康保険法改正により現物給付化されることとなった。

しかしながら、現物給付の価格設定に当たっては、財源には保険料が充てられるため、給付増は保険料負担の上昇にもつながり得ることに留意する必要がある。都道府県ごとの出産費用が区々であることも踏まえ、全

国一律ではなくきめ細かな検討が必要である。

給付の拡充により必要以上のサービス付加につながることは避ける必要があり、給付対象となる標準的な診療・ケアと、妊婦の希望に応じた付加的サービスを明確に区分することが重要となる。妊婦の適切な医療機関選択のための環境整備に加え、現物給付化に伴う適正な給付範囲・価格の設定に資する観点からも、出産費用の「見える化」を一層進める必要がある。〔資料Ⅱ－２－32 参照〕

④　効率的な医療提供体制の構築

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、効率的な医療提供体制を構築していくことが必要となる。分散した小規模な病院を集約・再編し、入院機能を強化するとともに、外来においても、地域の診療所のかかりつけ医機能を強化し、頻回受診を必ずしも前提とせず、地域の実情を踏まえて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、医療関係職種間でのタスクシフト・シェアや多職種連携を推進し、限られた医療人材を最大限活用しつつ、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[26]。

その際、「アウトカム重視」「質重視」な評価体系への転換を目指し、真に効果的・効率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。地域医療構想を始めとする各種枠組みにおいて小規模分散な体制からの脱却を図るための改革を着実に進めるとともに、「量の競争」から「質の競争」を促し、アウトカムを重視する「患者本位の報酬体系」とすべく、「出来高払い」から「包括払い」に転換すべきである。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・長期処方の推進も重要である。〔資料Ⅱ－２－33 参照〕

---

[26] 具体的手法として、地域医療連携推進法人のさらなる活用促進を図る必要があり、その際、先行事例の成功要因や課題を分析し、参加法人それぞれの参画メリットを明確にするとともに、関係者間の合意形成や参画を後押しする取組を進めるべきである、との意見があった。

ア）医療提供体制の在り方

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。人口当たりの医師数は突出して少ないわけではないが、医師１人当たりの病床数は多い。また、MRI・CT 装置の台数が極めて多く、外来受診回数も多い。なお、都道府県別に見ると、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みてとれる。結果的に、誘発需要を喚起して過剰な医療費が生じている可能性がある。

診療所については、人口当たりでみても都市部に集中する傾向にある一方、診療所当たりの従事者数が少ない。人材確保も困難となる中、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。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。〔資料Ⅱ－２－34 参照〕

イ）診療所

全国で既に 10 万施設を超える診療所については、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。また、１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。このため、限られた医療資源のより効率的な活用の観点から、地域単位での外来機能の統合・大規模化や医療機器の共同利用化を進める必要がある。〔資料Ⅱ－２－35 参照〕

ウ）規制的手法による医師の偏在対策

地域間、診療科間、病院・診療所間の医師偏在を解決するためには、外来診療所の配置の適正化が不可欠であるが、医師による自由開業制を前

提とするこれまでの取組では十分な成果が出ているとは言えない。令和７年度医療法等改正では、外来医師過多区域の無床診療所について一定の対応が盛り込まれたが、対象は新規開業に限られ、手法も事前届出や要請・勧告・公表などに留まり、未だ不十分な内容である。

具体的には、日本と同様に公的医療保険制度をとるドイツやフランスでは、診療科別、地域別の定員を設ける仕組みを採用しており、こうした諸外国の例を参考に、外来医師多数区域での保険医の新規参入に対する規制的手法を強化することはもとより、さらに、新規参入以外の既存の保険医療機関についても需給調整を行う規制的手法を創設するなど、地域間、診療科間、病院・診療所間の真に実効性のある医師偏在対策となるよう、これまでにない踏み込んだ対応を行うべきである。〔資料Ⅱ－２－36参照〕

エ）地域医療介護総合確保基金（医療分）の在り方

地域医療介護総合確保基金では、平成 26 年度（2014 年度）以降、各都道府県が、都道府県計画に基づき、医療機関の施設整備や医療従事者の確保等の事業区分ごとに事業を実施している。令和８年度（2026 年度）に予算執行調査を行った結果、足もと、（ⅰ）計画に対して実績が７割程度に留まっている、（ⅱ）事業内容の適切性に疑義のある事業・活用されていない標準事業例が多数存在する、（ⅲ）PDCA サイクルが機能していない疑いがある、といった問題点が判明した。

計画策定時の都道府県への助言・指導強化や残高の適正な管理・国庫返納を含む計画規模の適正化や、事業の該当要件の明確化・計画段階での詳細な事業内容審査・標準事業例の改訂が必要である。不適当な事業が実施されない体制の構築、全事業への政策目的明確化・目標達成年度設定やアウトプット/アウトカム指標設定と毎年度の事後評価、達成状況に応じた事業の見直しを通じた PDCA サイクルの徹底など、基金の在り方そのものを総点検し、改革すべきである。〔資料Ⅱ－２－37 参照〕

オ）医療関係職種の安定的な養成・確保

医師等については、日本全体では供給が需要を上回る見込みだが、地域偏在等により、人材確保に課題を抱える医療機関も存在する。人口減少・少子化の中でも必要な医療提供体制を維持するためには、診療所の偏在是正の取組を更に強化するとともに、地域で働く医師・看護師等の安定的な養成・確保が必要である。

医師・看護師等の養成・確保には多額の公費や保険診療部門のリソース等が投入されている一方で、定員管理の下で養成された希少な医療人的資源は美容医療等の自由診療部門も利用している。こうした状況を踏まえ、医師・看護師等の養成・確保するための費用等に充てるため、美容医療等の一定の自由診療部門にも、利用する医師・看護師の数等に応じた負担を求めることが考えられる。あわせて、複数都道府県にまたがる養成所運営の原則禁止等の運用については、地域の養成体制の確保の観点から再考すべきである。〔資料Ⅱ－２－38 参照〕

カ）医学部定員数の削減

医師需給推計によれば、令和 11 年（2029 年）から令和 14 年（2032 年）の間で需給が均衡し、その後は供給過多となる見込みである。医学部６年制を踏まえれば、医学部の入学者の定員の削減を、骨太方針 2026 に沿って速やかに図るべきである。医学部定員が今後も維持された場合、令和 32 年（2050 年）には 18 歳人口の約 85 人に１人となり、昭和 45 年（1970 年）と比べて約５倍が医学部に進学する見込みである。人口減少が続く中、医学部に理工系人材が偏ることは、他の理系分野への専門人材の供給にも影響を及ぼす懸念がある。

医学部定員については、各大学にて設定する恒久定員と、地域の偏在対策として国と都道府県が協議して毎年度配分される臨時定員に分けられ、また、一般枠の他に地域枠等を設け、地域の実情に配慮した定員設定を行っている。こうした中、地域偏在の観点からは、医師少数地域のみならず、医師過多地域における取組も重要となる。医師過多地域の大学も含め、地域偏在対策に貢献する大学の取組を適切に評価する仕組みをつくり、臨

時定員の分配や恒久定員の削減に当たっては、こうした仕組みを利用して、医師の地域偏在にも留意しつつ、各大学において定員の削減を適切に図るべきである。〔資料Ⅱ－２－39 参照〕

キ）医療機関の経営情報のさらなる「見える化」（MCDB の精緻化）

令和８年度診療報酬改定は、「医療法人の経営情報のデータベース」（MCDB）を活用した。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、きめ細やかな対応を実施したことは、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である。

一方、次期改定で更に精緻な対応を行うため、必須報告項目追加や細分化、比較可能性を高めるための会計基準の統一化が必要である。また、必要な賃上げをよりきめ細かく科学的に行うには、職員の職種別給与・人数の提出義務化・精緻化も不可欠となる。さらに、診療所の経営実態の正確な把握のため、個人立など医療法人以外の設置主体による経営情報の提出も義務化すべきである。〔資料Ⅱ－２－40 参照〕

ク）薬局

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ため、薬中心の「対物業務」から患者中心の「対人業務」へのシフトを促しつつ、薬局の機能強化を図ることが重要である。しかし、過去 30 年間で薬局数・薬局従事の薬剤師数は増加し、人口 10 万人当たりの数が 50 を超える等、コンビニエンスストアを凌駕する数となっている。一方、薬局は小規模な形態が大宗を占める。こうした小規模分散体制は、対人業務の充実や安定的な医薬品供給、効率性の観点から問題である。薬局の機能強化は急務であり、薬局の集約化や大規模化も含め取り組む必要がある。

令和８年度診療報酬改定では、特に都市部を中心とした薬局の密集度に着目し、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。今後、その効果検証を行った上で、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構造を変えるための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、量的規制も含め検討する必要がある。〔資料Ⅱ－２－41 参照〕

ケ）医療分野の情報基盤の整備（電子カルテの普及）

オンプレミス型[27]の電子カルテには、「政府の医療 DX サービスと接続しにくく、データ連携が困難、仕様が乱立し現場の改修経費や人的リソース面で非効率、ネットワーク構成が複雑で、サイバー対策に脆弱性」という課題があり、今後は、クラウドネイティブ型[28]での普及を推進すべきである。

オンプレミス型は、サーバーやハードウェアの老朽化に伴い、定期的にシステム全体の入替えや更新が必要[29]であるのに対し、クラウドネイティブ型は、こうした更新等が不要であり、医療機関側の将来コストも低下が見込まれ、経済合理的で、実際に新規開設時はクラウド型が既に主流であることを踏まえると、本来必要なのは財政支援よりも医療機関側の IT インフラの理解度向上に向けた周知である。

カルテ情報の共有は参加機関が多いほど政策効果が高い等の公益性を理由に、早期の移行推進のための支援を行う場合でも、期限を令和 12 年（2030 年）と明確に区切ったうえで、それ以降はクラウドネイティブ型電子カルテの利用を原則とすることを支援決定とあわせて決めるべきである。なお、仮に電子カルテの導入支援を補助金で行う場合には、導入後における報酬上の電子カルテ保有要件部分の加算は、二重支援となるため廃止すべきである。〔資料Ⅱ－２－42 参照〕

コ）精神科医療（外来・訪問看護）

精神科外来は、診療所や医療費が増加する中、診療の専門性等を通じた質の確保が課題であり、令和８年度診療報酬改定では、精神保健指定医等

27 サーバーやネットワーク機器などを各医療機関で保有し運用するシステム。
28 クラウド環境での稼働・最適化を前提として設計・開発・運用するシステム。
29 規模等によるが 200～300 万円程度。

による診療を相対的に高く評価する見直しが行われた。近年増加している都市部やオンライン中心の診療所を含め、改定による効果や、安易な診断書発行とも指摘される診療の実態を検証すべきである。また、精神疾患による傷病手当金の受給の増加について、要因を分析し、必要な対応を検討すべきである。

精神科訪問看護については、精神障害者の地域生活を支える重要なサービスである一方、利用者数や事業所数が増加しており、サービスの必要性・質・提供頻度の適切性を検証する必要がある。令和８年度診療報酬改定では、経済上の利益の提供による特定事業者への誘導が禁止されたが、利益供与の有無にかかわらず、特定事業者への利用集中の実態を継続的に把握・検証する仕組みについても検討すべきである。介護保険の特定事業所集中減算の考え方も参考に、精神科訪問看護の指示元医療機関ごとに、最大利用先ステーションの患者割合、患者１人当たり訪問頻度、通常の算定上限である週３日利用の割合等を、地域の供給体制や患者の状態を考慮しつつ分析すべきである。その上で、合理的な理由では説明できない高い集中率や画一的な頻回訪問が認められる場合には、利用者の選択権と必要なサービスへのアクセスに配慮しつつ、追加的な適正化策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－２－43 参照〕

サ）特定健診・特定保健指導への支援

特定健診・特定保健指導は、平成 20 年度（2008 年度）より、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・保健指導について、各医療保険者による実施が義務付けられている。医療費適正化の取組の柱と位置づけられ、公費による直接的な経費の補助も行われている[30]。

他方、特定健診・特定保健指導の費用対効果については、公費負担額が医療費適正化の計画額を大きく上回り、また、これまでの検証でも、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。

[30] 医療費適正化効果は年間 120 億円の医療費削減見込み。公費による直接的な経費の補助は国費 175 億円、地方負担を含めた公費では 307 億円。

予防・健康づくりは、労働参加や個人の QOL 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が、費用対効果の低いものに多額の公費投入を続けるべきではなく、EBPM 推進のためのデータ基盤を構築したうえで、取組内容の不断の見直しを行い、効果の高いものへのシフト・重点化を図り、「攻めの予防医療」を推進するべきである[31]。〔資料Ⅱ－２－44 参照〕

シ）AMED の研究開発投資

国立研究開発法人日本医療研究開発機構（以下「AMED」という。）の研究開発費と課題数は近年概ね横ばいで推移しているものの、新規課題数は大幅に減少しており、特に 1 億円以上の大型新規課題数の減少が顕著である。

AMED での研究は、各府省庁による企画・予算要求に基づいて行われるため、施策・事業間の連携や研究開発資源の重点化・集約化が進みにくい構造にある。有望な研究課題への重点化を大胆に進める観点から、進捗評価に基づく課題のスクラップ＆ビルドを徹底する必要があり、本年２月に策定された AMED の第３期中長期目標に沿って、AMED の研究マネジメント機能及びガバナンスを強化すべきである。〔資料Ⅱ－２－45 参照〕

（３）介護

介護費用は、平成 12 年度（2000 年度）の制度創設時と比較して、令和８年度（2026 年度）時点で約４倍に増加している。これに伴い、介護保険料は、令和９年度（2027 年度）時点において１号保険料（65 歳以上）が制度創設時の約２倍、２号保険料（40 歳～64 歳）が同約３倍へと大きく上昇している。

こうした中、現役世代の保険料負担の増加を抑制しつつ、制度の持続可

31 月経随伴症や更年期症状など女性特有の健康課題による経済損失が大きいとの推計（経済産業省：令和５年度ヘルスケア産業基盤高度化推進事業）も踏まえ、更年期世代の女性への医療の推進等を図るべき、との意見があった。また、がん検診の受診率向上や歯周病検診の対象拡大等を図るべき、との意見もあった。

能性を確保するため、負担能力に応じた負担の公平化、給付の効率化・適正化、介護人材の確保・生産性向上を進めるべきである。〔資料Ⅱ－２－46 参照〕

① 介護保険制度改革の必要性[32]

介護保険制度創設時と比べて、75 歳以上人口は足もとで 2.3 倍に増加している。令和 22 年（2040 年）には、要介護認定率や１人当たりの介護給付費が特に高い 85 歳以上人口は制度創設時の 4.5 倍に達する見込みである。一方で、後期高齢者１人に対する 40～64 歳（第２号被保険者）の人数は急速に減少しており、令和 22 年（2040 年）には制度創設時の 1/3 となる見込みである。こうした中、令和 22 年度（2040 年度）には、介護費用は制度創設時から 7.7 倍になると推計されている[33]。〔資料Ⅱ－２－47 参照〕

② 今後の介護保険制度改革の方向性

ア）令和９年度介護報酬改定

足もと、介護事業者の財務・経営状況は、過去・他産業と比較して高い水準にあり、かつ、サービス類間で差がみられる。令和９年度介護報酬改定においては、賃金・物価動向の変化に的確に対応しつつ、介護現場の生産性向上を促し、サービス提供の実態に応じた介護報酬の適正化に取り組むことで、介護人材の確保・生産性の向上と現役世代の負担抑制の両立を図っていくべきである。

介護職員の処遇改善の予算措置もあって、これまで介護職員の給与が全産業平均を大きく上回る伸びを示してきた成果もあり、社会保険・社会福祉・介護産業の離職率は他産業より低い状況となっている。しかし、職場の人間環境を原因に離職する割合が高く、事業所の大規模化や組織的な人材マネジメントの推進等、賃金面以外の職場環境の整備も重要である。〔資料Ⅱ－２－48 参照〕

---

[32] 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も見直すことが必要である、との意見があった。

[33] 2018 年時点での推計。

イ）高齢者住まいに対するサービス提供

ａ）居宅介護支援

高齢者住まいにおいては、併設・隣接のケアマネジメントや訪問介護の事業所（集中提供型）によるサービス提供が行われるケースが多く、地域に点在する利用者宅に個別に訪問するケース（個別提供型）と比べて、一カ所で集中的にサービス提供ができることから、労働投入時間当たりの介護報酬が高く、収支差率も良い。また、集中提供型に属する居宅介護支援については、同一建物減算が適用されるが、減算率が限定的であり、減算されている居宅介護支援事業所の収支差率は、減算されていない事業所より良い状況にある。

登録制の対象となる住宅型有料老人ホームの入居者に対しては、新たな相談支援の類型（登録施設介護支援）が創設される予定である。令和９年度介護報酬改定においては、サービス提供の実態等を踏まえて、同一建物減算、特定事業所集中減算、特定事業所加算、あるいはこれらを織り込んだ報酬体系の抑制的な設定によって、報酬の適正化を行うべきである。〔資料Ⅱ－２－49 参照〕

ｂ）訪問介護

訪問介護について、集中提供型の事業所には同一建物減算が適用されるが、個別提供型よりも収支差率が顕著に良い状況にある。また、集中提供型の事業者は、訪問回数や請求単位数で見ると、サービス提供が個別提供型より顕著に多いほか、夜間・早朝・深夜加算の取得割合が個別提供型よりも大幅に高い。

こうした中、地域を面で回る個別提供型の事業所の経営状況等も丁寧に踏まえつつ、集中提供型の事業所について、サービス提供の実態等を踏まえ、報酬の適正化を行うべきである。〔資料Ⅱ－２－50 参照〕

ｃ）通所介護

通所介護についても、集中提供型の事業所には同一建物減算が適用されるが、個別提供型と比べて収支差率が良く、通所回数や請求単位でのサ

ービス提供も顕著に多い。通所介護の基本報酬には、送迎にかかる負担が織り込まれているが、集中提供型の通所介護事業所の利用は、徒歩ないし送迎なしの割合が高く、利用実態と報酬上評価される送迎コストとの間に乖離が生じている状況にある。集中提供型の通所介護事業所については、サービスの提供実態を踏まえ、報酬の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－２－51 参照〕

ｄ）訪問リハ・居宅療養管理指導

訪問リハビリテーションについて、集中提供型の事業所には同一建物減算が適用されるが、個別提供型よりも収支差率が顕著に良い状況にあるほか、訪問リハ全体でみても収支差率は、全サービス類型平均より顕著に高い。介護予防訪問リハでは、長期利用者への減算措置が取られているが、それでもなお、機能回復や自立支援という政策目的と異なった形での長期利用が広くなされている。

居宅療養管理指導について、サービス付き高齢者向け住宅等における利用割合が、要介護度にかかわらず９割前後以上となっている。訪問リハ・居宅療養管理指導について、集中提供型の事業所から、画一的なサービス提供が行われている懸念があるため、提供実態を踏まえ、報酬の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－２－52 参照〕

ｅ）訪問看護

足もと、営利法人の訪問看護事業所数が都市部を中心に顕著に増加し、収支差率も大幅に上昇している。訪問看護は居宅介護支援における特定事業所集中減算の算定対象外となっていることや、営利法人による事業所の比率が増えていること等を踏まえると、同一法人内でのサービス利用が助長されている可能性がある。

また、理学療法士等による訪問看護は、令和６年度の報酬改定において減算を導入する等の累次の見直しを行っているが、全体単位数は引き続き増加傾向にある。また、理学療法士等の職員割合が過半を占める訪問看護事業所の収支率は 14.1％と依然として高い。

以上を踏まえ、訪問看護に求められるサービスが提供されるよう、提供実態を踏まえ、報酬の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－２－53 参照〕

ウ）介護現場の生産性向上

ａ）介護テクノロジーと生産性・賃上げの関係

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、近年進展しているが、未だに道半ばの状況にある。介護テクノロジーを活用し、職員の業務負担を軽減しつつ、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、職員の賃上げとさらなる生産性向上投資につながるという好循環を生んでいるケースもあり、これらの事例を横展開していくことが重要である。〔資料Ⅱ－２－54 参照〕

令和６年度介護報酬改定においては、介護テクノロジーの活用を支援する生産性向上推進体制加算を新設した。令和７年度補正予算や令和８年度報酬改定においては、同加算の取得等を要件[34]に、介護職員の賃上げの上乗せ措置も実施した。

令和５年度（2023 年度）と令和７年度（2025 年度）の介護事業経営概況調査を用い、介護テクノロジーの導入と生産性（ここでは介護職員１人当たり延べ利用者数と定義）や賃金の上昇の関係性について実証分析を行ったところ、生産性上昇と賃金上昇には正の相関が確認された。他方、介護テクノロジーの導入と生産性・賃金の上昇との間には、統計的に有意な関係は確認されなかった。

期待される効果があげられていない構造要因の分析を行った上で、テクノロジー機器の適切な組み合わせによる活用や、介護ケアプランデータ連携システムの利用実績を加算の要件として位置付けるなど、介護テクノロジーの導入が生産性向上や賃金上昇に効果的につながるよう、報酬改定を含めた対応を改めて検討する必要がある。〔資料Ⅱ－２－55 参照〕

ｂ）体制・人員配置に着目した評価からの脱却

[34] 施設系サービスでは、生産性向上推進体制加算の取得か社会福祉連携推進法人への所属。訪問・通所系サービスでは、ケアプラン連携システムの導入か社会福祉連携推進法人への所属。

介護テクノロジーの導入が生産性・賃金上昇に必ずしもつながっていない背景として、体制・人員配置に係る加算が多い現状では、介護テクノロジーを導入しても、人員配置を見直した場合に一定の加算を失うこととなるため、体制・人員配置を維持するインセンティブが働きやすいことが考えられる。

体制・人員配置に係る加算については、同じ水準のケアを保つ体制確保に配慮しつつ、単位数の引下げと要件の緩和を進めることで、体制・人員維持のインセンティブを弱め、介護テクノロジー導入による生産性向上の効果が発揮されやすい環境を整備することが重要である。体制・人員配置に着目した評価からの脱却を進めるとともに、中長期的には、機器導入等のプロセス・アウトプット中心の評価から、生産性向上や賃上げ等の事業者のアウトカムを重視する評価へ軸足を移していくべきである。アウトカム重視の考え方は、特定地域（中山間・人口減少地域）において令和９年度（2027 年度）より選択可能となる包括報酬等の効果を検証・評価する上でも重要である。

あわせて、要介護度の改善、ADL（日常生活動作）の維持・改善、在宅復帰等の利用者アウトカムも評価することで、生産性向上と自立支援・重度化防止を両立する仕組みとしていくべきである。〔資料Ⅱ－２－56 参照〕

エ）ケアマネジメントの利用者負担と報酬体系の見直し等

ケアマネジメントについては、登録制の対象となる住宅型有料老人ホーム入居者に係る新たな相談支援の類型（登録施設介護支援）において、利用者負担が令和 10 年度（2028 年度）内に導入される予定だが、施設・在宅間の利用者負担の公平性は依然として確保されていない。導入から四半世紀経った今、ケアマネジメントの意義を利用者により認識してもらうためにも、自己負担の導入を進めていくべきである。

ケアマネジメントの業務は、必ずしも要介護度に応じて負担が増える構造となっていないことも踏まえ、居宅介護支援費については、要介護度の改善率等のアウトカムを重視する評価へと転換すべきである。あわせ

て、その結果を見える化することで、自己負担の導入後、サービスの質や成果を踏まえた利用者の選択を促進し、サービスの質の向上と利用者の納得感の確保につなげていくべきである。また、テレワーク型のケアマネジメントについては、事業所の所在都道府県外に居住する利用者を担当するケースが存在している。緊急発生時の体制を整備していない事業所の割合が約３割を占めており、利用者の安全・安心が確保されるよう、報酬上の対応を行うべきである。〔資料Ⅱ－２－57 参照〕

オ）保険外サービスの活用

配食、見守り、移送、家事支援等の保険外サービスは、高齢者の多様なニーズに対応するとともに、介護保険給付の重点化・効率化にも資するものであり、保険サービスとの併用を含め、その活用を進めるべきである。

また、保険外サービスに関する情報が十分普及していないことに加え、訪問・通所介護等の事業所と隣接・併設関係にある高齢者住まいでは、介護保険サービスの利用を優先するケアプランが組まれやすいという構造的要因も存在する。保険外サービスや地域資源の活用可能性をより積極的に検討するよう、居宅介護支援の特定事業所加算の見直し等、行動変容を促すための報酬上の対応を進めるべきである。〔資料Ⅱ－２－58 参照〕

カ）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については、２割・３割負担の導入を進めてきたが、その対象者の要件は、2018 年以降変更されないままとなっている。引き続き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。

まずは、増加する介護費用を公平に支え合う観点から、負担能力を的確に反映しつつ、２割負担の対象者を拡大すべきである。なお、２割負担導入に伴う介護サービス利用への影響は僅少であったと分析されており、健康状態にかかるアウトカムに対しても、有意な影響が確認されなかったとする研究が多い。〔資料Ⅱ－２－59 参照〕

利用者の２割負担の範囲拡大については、世代間・世代内の公平性を確保し、能力に応じた負担を徹底する観点から、骨太方針 2026 を踏まえ、早急に結論を得る必要がある。昨年末に提示された年金収入 230～260 万円という層は、現役時代の給与収入が 720～870 万円に相当し、大企業の課長～部長級まで昇進した層となる。こうした層は、75 歳以上、単身、要介護といった同じ属性の全体中央値との比較で約２～３倍の金融資産を保有しており、２号保険料を負担する現役世代と比べても一定の負担能力があると考えられる。

金融資産価格の上昇等により、高齢者間の資産・所得の状況が一層多様化する中、昨年検討された預貯金勘案等に加え、後期高齢者医療制度の窓口負担において金融所得を勘案することとなったこと等も踏まえ、負担能力をより適切に反映した利用者負担の在り方を改めて検討すべきである[35]。その際、所得・資産情報の把握や判定等に係る実務面の課題についても、国が中心となって検討を急ぐべきである[36]。〔資料Ⅱ－２－60 参照〕

キ）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、室料・食費・光熱水費を自己負担とする見直し[37]を実施したことに加え、平成 27 年度（2015 年度）に、介護老人福祉施設（特養）の多床室の室料を自己負担とする見直しを実施している。

令和６年度介護報酬改定では、一部の老健施設・介護医療院の多床室について、月額８千円相当の室料の自己負担を導入した。しかしながら、導入対象は、老健施設の約６％、介護医療院の約 32％と限定的であり、介護保険施設において室料の自己負担がない床数は全床数の約 14％である[38]。〔資料Ⅱ－２－61 参照〕

介護老人保健施設は、施設の目的が「居宅における生活への復帰を目指

35 医療・介護においては、金融資産に係る応能負担を進めるに当たって、認知症等により利用が困難となった金融資産をどのように位置づけ、資産の保有者のために活用できるかといった論点についても検討する必要がある、との意見があった。

36 介護保険制度において能力に応じた負担を徹底する観点から、マイナンバーの全銀行口座への付番を義務化し、負担能力を適切に判定する基盤を整備すべきである、との意見があった。

37 多床室は食費と光熱水費のみ自己負担。

38 R6 改定時点での床数を一定の推計を用いて計算した計数。

すもの」とされ、少なくとも３か月ごとに居宅復帰の可能性を検討することとされている。しかしながら、介護老人保健施設の在所日数は長期化傾向にあり、平均で 400 日超であり、一般的な医療機関の長期入院の基準である 180 日を大幅に上回っている。さらに、入所当初の利用目的が「他施設への入所待機」等という利用者が約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。こうした状況は、介護医療院も同様であり、家庭への復帰は限定的である中、同院も利用者の「生活の場」となっている。

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・介護医療院について、令和６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、今後は室料の自己負担を求めるべきである。〔資料Ⅱ－２－62 参照〕

ク）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されてきた食費・居住費が給付の対象外となった際、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おり、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を実施する。

居宅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、補足給付は居宅・施設サービス利用者間での公平性を欠く制度といえる。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、引き続き見直しを進めるべきである。〔資料Ⅱ－２－63 参照〕

ケ）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する、介護予防等の事業に活用できる交付金である。市町村の得点率とその後の認定率改善との関係を分析したところ、統計的に有意な関係は確認されなかった。また、各自治体の得点率も大きく変化していないことから、現行の評価・配分の仕組みがインセンティブ付けを通した介護予防や重度化防止の成果につながっているとは言い難い。

交付金の使途についても、実質的には、一号保険料の穴埋めに使われている状況である。保険料の抑制は、本来、介護予防や重度化防止を通じた給付費の適正化の結果として達成されるべきである。

介護予防は保険者である自治体が本来自主的に取り組むべきことであることから、出口を見据えた制度設計に取り組みつつ、「成果指向型配分枠」への大幅な重点化を含め、ゼロベースでの見直しが必要である。〔資料Ⅱ－２－64 参照〕

コ）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や、介護給付費の適正化のための専門知識を有する人材が不足、事業者への指導のノウハウが蓄積されないといった課題があり、介護保険事務を広域で取り組むことでこれらの課題を解決している事例がある。

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ことが求められる。

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整備や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、都道府県を介護保険の財政運営の責任主体とすることで保険者機能を強化することについても、検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－２－65 参照〕

サ）地域支援事業の更なる活用

地域支援事業について、総合事業では従前相当のサービスの利用がいまだに大宗を占めている状況である。人員配置や運営基準の緩和等を通じてサービスを効率的に提供するための取組を推進していくためにも、従前相当のサービスを縮小するべきであり、要支援者等に対して地域の実情に合わせた多様な人材や資源を活用していくための工程を具体化する必要がある。

そして、要支援の訪問介護・通所介護と同様に、地域の多様な主体によるサービス提供と親和性の高い、要介護１・２の軽度者の訪問介護・通所介護についても地域支援事業へ移行すべきである。第６期計画期間（2015～2017 年度）に要支援の地域支援事業への移行が行われて以降の長年にわたる未解決課題であり、実現に向けた工程を具体化する必要がある。〔資料Ⅱ－２－66 参照〕

シ）社会福祉法人の協働化・大規模化・多角化

少子高齢化が進む中、介護や福祉の担い手としての社会福祉法人の持続可能性の確保についても課題となっている。社会福祉連携推進法人による協働化や、事業の大規模化を通じて経営資源を集約することで、人材確保や業務効率化、デジタル投資、経営管理の高度化を進めやすくなる。また、介護・保育・障害福祉・教育等へ事業を多角化することで、地域ニーズに応じたサービス提供や人材の有効活用が可能となり、あわせて、経営基盤の強化や地域住民との信頼関係の構築にもつながり、持続的なサービス提供体制の確保にも寄与する。〔資料Ⅱ－２－67 参照〕

（４）こども・子育て

足もと、少子化のスピードはさらに加速化しており、少子化・人口減少に歯止めをかけなければ、経済・社会システムの持続性が確保できなくなる可能性がある。まさに、国の根幹に関わる「静かな有事」である。

こども未来戦略に基づく加速化プランについて、スピード感を持って着実に実行するとともに、若者の結婚、出産、子育ての希望の実現を阻む

社会構造や意識を変え、皆が参加して、こども・子育てを応援する社会を築くための意識醸成にも取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－２－68 参照〕

① 少子化対策・子育て支援の現状

年間の出生者数は 2000 年代に入るまでは 120 万人程度、2010 年代に入るまでは 110 万人程度で推移していた。しかし平成 28 年（2016 年）に 100 万人を下回って以降、急速に減少し、令和７年（2025 年）は 67 万人となっている。10 年で 30 万人以上も減少しており、少子化のペースが加速している。〔資料Ⅱ－２－69 参照〕

累次の政策強化により、少子化対策・子育て関連予算の規模は着実に増加しており、令和８年度予算においては、3.6 兆円規模の加速化プランのうち約９割である 3.2 兆円が実施され、こども家庭庁予算は加速化プラン前から４割増の 7.5 兆円に達している。一方で、いまだに多くの人のこどもを生み育てたいという希望の実現には至っていない。希望しても必ずしもこどもを持てるとは限らず、施策の効果が出生の動向に現れるまでには一定の時間を要することも踏まえ、今後は、施策の充実を図りながら、EBPM の取組を強化し、より効果の高い政策に重点化していくことが求められている[39]。〔資料Ⅱ－２－70 参照〕

加速化プランは安定財源を確保した上で実施することとしている。具体的には、既定予算の最大限の活用等を行うほか、令和 10 年度（2028 年度）までに徹底した歳出改革等を行い、それによって得られる公費節減の効果及び社会保険負担軽減の効果を活用することとされている。令和６年（2024 年）６月に成立した子ども・子育て支援法等の改正法により、歳出改革と賃上げによって実質的な社会保険負担軽減の効果を生じさせ、その範囲内で支援金制度を構築する[40]との枠組みが法定されている。〔資料Ⅱ－２－71 参照〕

---

[39] 具体的な効果検証の手法として、単年の出生数等では判断せず、結婚、第１子誕生等の段階別に、住宅費、育児期の所得損失、就労継続等の制約がどの程度緩和されたかを把握しつつ、子ども・子育て支援金等の負担を含む若年世帯の可処分所得への純効果と、こどもの生活・成育環境の改善も評価すべきである、との意見があった。

[40] 2026 年度から段階的に 2028 年度にかけて構築。

② 保育の公定価格の在り方

保育の公定価格に係る予算については、待機児童対策や幼児教育・保育の無償化により近年着実に増加傾向にある。こうした中、経営情報の見える化が法定化されており、令和７年度（2025 年度）の報告結果は令和９年度予算編成にも活用可能となる見込みである。例えば、同情報に基づく令和６年度（2024 年度）の施設類型別の収支差を見ると、幼稚園以外の施設類型では中小企業の利益率を上回るなど、施設類型に応じた収支の違いが明らかとなっている。

直近の令和６年度（2024 年度）速報分の報告率は全体の４分の３程度に留まるが、報告率向上に向けた取組を講じつつ、「見える化」に基づくデータを活用しながら、機動的な見直しを含む公定価格の改善に向けた取組を進めるべきである。〔資料Ⅱ－２－72 参照〕

③ 障害児支援

ア）改革の必要性

障害児支援に係る費用は急激に増加している。その間、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は、営利法人によるものを中心に大幅に増加し、１事業所あたりの総費用も増加しているほか、収支差率は高い水準となっている。また、令和６年度障害福祉サービス報酬改定後の単価の伸びを機械的に計算すると、実績（＋6.88%）は改定率（＋1.12%）の６倍超となっている。

こうした中、障害児支援に係る総費用の増加は制度の持続性に関わる課題であり、サービスの質の確保とあわせて費用の適正化に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－２－73 参照〕

イ）放課後等デイサービスの在り方

放課後等デイサービスでは、本人支援の５領域の[41]視点に加え、地域社会への参加・包摂の観点を持ちながら一般のこども施策への移行に向けた支援が求められる。しかしながら、その内容が預かり機能に留まるなど、

41「健康・生活」、「運動・感覚」、「認知・行動」、「言語・コミュニケーション」、「人間関係・社会性」

制度趣旨にそぐわない事例も存在するとの指摘がある。

こうした中、放課後等デイサービスと放課後児童クラブ（学童）の公的財源の１日・１人当たりの投入額を機械的に試算すると、前者が後者の約３～７倍程度となっている。こうした差は放課後等デイサービスにおいて学童と異なる専門的支援が実施されることが前提となるが、支援実態がこの前提に見合うか、サービス提供者や運営法人の経営者の資質や要件は十分かとの観点から検証が行われる必要がある。〔資料Ⅱ－２－74 参照〕

ウ）児童指導員等加配加算の在り方

児童発達支援及び放課後等デイサービスにおける児童指導員等加配加算[42]の取得状況について調査したところ、約９割の事業所が加算を取得している。当該加算を取得している事業所の平均の収支差率は児童発達支援で 7.4%、放課後等デイサービスで 8.2%と、取得していない事業所と比べても収支差率が高い状況にある。

当該加算は、元々事業所内又は法人内にいた職員を要件該当職員と申請して加算取得を行っているケースが９割程度となっている。こうした状況を踏まえると、児童に対する支援強化等のためのインセンティブとしての役割を果たしておらず、制度趣旨にそぐわない利用状況となっていることから、次期報酬改定において抜本的な見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－２－75 参照〕

（５）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重要な公的なサービスである。一方で、障害の状態や環境、また、本人の意向はそれぞれであり、サービスの質の確保には、提供する事業者側の役割が大きい。営利企業の参入は、本人やご家族の選択肢が拡

[42] 常時の見守りが必要な就学児等への支援や、障害児の家族等に対する助言を行うといった支援強化のため、児童発達支援や放課後等デイサービス給付費の算定に必要な従業員数に加え、児童指導員、保育士、理学療法士、作業療法士などを配置している事業所に加算を行うもの。令和７年度（2025 年度）の算定額は児童発達支援が約 251 億円（費用額の 8.4%）、放課後等デイサービスが約 851 億円（同 12.6%）となっている。

大する面がある一方、加算の不正請求や不適切な就労支援など、障害者本位でないサービス提供が行われている事案も発覚しており、サービスの質の確保や適切なサービス提供の徹底が喫緊の課題である。

医療・介護等に比べて利用者負担が限られることから、利用者も、障害福祉報酬の上昇や利用量増加による負担増を実感し難く、事業者側の状況に応じて総費用額が増加しやすい。営利企業の新規参入が増加する中、結果として、障害福祉サービスの総費用額はこの 10 年で２倍以上に増加している。令和７年度（2025 年度）も、令和６年度障害福祉報酬改定率＋1.12％を上回る１人当たり総費用額の伸びと利用者数の増加を背景に、総費用額は前年度比 8.6％増となった。今後、総費用額急増の要因や背景を速やかに分析し、制度の持続可能性の確保に向けた対応を検討する必要がある。

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に適切に取り組みつつ、必要な支援を適切に行っていない事業者ではなく、質の高い支援の提供に公費や人的資源が用いられるような改革に取り組むべきである。〔資料Ⅱ－２－76 参照〕

① 障害福祉の現状

障害福祉サービスは、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。

各サービスは、都道府県等の指定を受けた事業者が提供する。利用者に各サービスを提供した場合に、その対価として、市町村は事業者にサービス費用である障害福祉報酬を支払う。障害福祉報酬はサービスごとに設定されており、基本的なサービス提供に係る費用に加えて、各事業所のサービス提供体制や利用者の状況等に応じて加算・減算される仕組みとなっている。障害福祉サービス等の内訳を見ると、生活介護、グループホーム（共同生活援助）、就労継続支援（A 型・B 型）、障害児通所サービス（放課後等デイサービス・児童発達支援）の割合が大きい。〔資料Ⅱ－２－77 参照〕

総費用額及び事業所数は大きく増加している。従来、障害福祉サービスは日中活動系の割合が高かったが、近年はグループホーム等の居住支援系や就労継続支援 B 型等の就労系の割合が増加しており、総費用の伸びに対する寄与も大きい。総費用額の伸びが大きいサービスにおける事業所数の伸びの背景には、営利法人の参入の増加がある。〔資料Ⅱ－２－78 参照〕

こうした中、障害福祉サービス等の予算額は直近 10 年間で約２倍に増加している[43]。その伸び率は年平均で 7.3%と社会保障関係費全体と比較して突出しており、伸び額としても毎年 1,000 億円超となっている。利用者負担割合は他のサービスと比べても僅少であり、医療・介護保険制度にも増して障害福祉報酬（＝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、供給サイドである事業所側の状況に応じて総費用額が増加しやすい構造にある。〔資料Ⅱ－２－79 参照〕

また、「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いを総合的に示すものである。訓練給付等のみを受給して支援区分認定を受けていない「区分なし」の利用者数が伸びている中で、支援区分ごとの１人当たり総費用額については、区分が高い者が高い傾向にある一方、「区分なし」は「区分４」に次ぐ高さである。〔資料Ⅱ－２－80 参照〕

② 令和９年度障害福祉報酬改定

障害福祉サービス等事業者の収支差率は 6.5%である。ただし、事業者の本部や他の事業との間の資金移動を除外するために特別費用・特別収益を除き、また補助金収入を含めた収支差率で見ると 7.6%となる。これは通常の収支差率よりも 1.1%高く、中小企業平均を上回る水準である。さらに、障害福祉サービス等の利益率については、足もとで、他産業と比較して高い水準にあり、かつ、サービス類型ごとに大きな差がある。令和９年度障害福祉報酬改定においては、賃金・物価動向の変化に的確に対応しつつ、サービス類型ごとの実態に応じて、報酬を適正化する必要があ

[43] 同期間で障害児向けサービスの予算額は約３倍に増加。

る。〔資料Ⅱ－２－81 参照〕

障害福祉分野の職員の処遇改善は、経済・物価動向が変化する中で喫緊の課題となっている。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）が実現した。こうした賃上げを持続的なものとするため、令和８年度障害福祉報酬改定において、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を行った。あわせて、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%）の上乗せをした[44]。

一方で、処遇改善を検討する上では、生産性向上を通じた業務の省力化・効率化により、事業者が処遇改善に取り組む余力を確保することも重要である。また、新たに利用可能となる経営情報データベースの活用も含め、経営状況等の実態を把握・検証する必要もある。

令和９年度障害福祉報酬改定においては、令和８年度改定を踏まえた処遇改善の状況等も踏まえつつ、収支差率の状況を含む事業者の経営状況等の実態などを踏まえて対応していく必要がある。〔資料Ⅱ－２－82 参照〕

ア）障害者就労支援（適切なサービス提供）

障害者就労支援の利用者の多くは障害支援区分がない。年齢階層別に見れば、例えば就労継続支援 B 型については、約６割が 40 歳以上であり、50 歳以上の利用者が増えてきている状況にある。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中、不適切な就労支援の実例が指摘されるなど、個々の障害者本人の就労能力や適性等に合ったサービスの提供ができていない場合がある。就労継続支援 B 型（令和７年（2025 年）10 月～）・就労継続支援 A 型（令和９年（2027 年）４月～）を新規に利用する際は、就労選択支援により就労に関する課題が把握されていることが必要となる。ただし、就労継続支援 B 型では、50 歳以上の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など、一定

44 合計で、福祉・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 0.6 万円込み）が実現する措置。

の例外もあり、新規利用者数に占める就労選択支援を利用した者の割合は低位にとどまっている。

令和９年度報酬改定においては、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、サービス提供の必要性を適切に測るため、支援区分の活用も含めた方策を講ずる必要がある。また、年齢による画一的な要件を含めた現行の対象者要件が適切か検証し、新規利用者については、例外を設けずに事前の就労選択支援の利用を原則とする等、適切なサービス提供のための取組を一層促進することが重要である。その上で、既存利用者に対しても、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し、サービス利用や事業者の報酬に適切に反映されるようにする必要がある。〔資料Ⅱ－２－83 参照〕

イ）就労継続支援 B 型（スコア方式の導入、在宅利用の見直し）

利用者と雇用契約を結ばず工賃支払いとなる就労継続支援 B 型について、利用者の平均利用時間を含めたサービスの内容・質が必ずしも報酬に反映されていないという課題がある。例えば、利用者の平均利用時間と収支差率の関係に着目すると、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、全事業所平均と比較して高い。また、提供されるサービスに対して報酬が過大となっている例があるほか、平均利用時間別の事業運営主体を見ると、平均利用時間が４時間未満の事業所において、営利法人の割合が高い。

令和９年度報酬改定においては、利用者の平均利用時間を含めたサービスの内容・質をよりきめ細やかに評価する報酬体系とすべく、就労継続支援 A 型を参考に、就労継続支援 B 型についてもスコア方式の導入が必要である。その際、サービスの質の確保と総費用額の抑制の両立を図るため、サービスの質を適切に評価し、また近年の総費用額の伸びに対応する観点から、スコアの項目及び配点、区分基準及び単価を設定する必要がある。

また、近年増加している在宅利用者については、適切な支援が行われて

いるか、生産活動の実態があるかが見えにくいといった課題が指摘されている。在宅利用については、結果として事業所の運営費等が一定程度抑えられていることもあり、全体で見ると、在宅利用者の割合が高い事業所の収支差率は高くなっている。こうしたことを踏まえ、報酬の適正化及び在宅利用者割合の上限設定の検討が必要である。〔資料Ⅱ－２－84 参照〕

ウ）就労継続支援等（就労移行支援体制加算）

就労継続支援 A 型等においては、就労移行支援体制加算により、一般就労への定着に向けた継続的な支援体制の構築を評価している。しかし、本来の制度趣旨と異なる形で、同一の利用者について A 型事業所と一般企業の間で複数回離転職を繰り返し、その都度加算を獲得する事業者が報じられており、多額の不正請求が明らかになった結果、指定取消となった事例も存在する。

令和８年度障害福祉報酬改定において、事業所による加算獲得を目的とした不適切な一般就労への移行を抑制すべく、一事業所で算定可能となる年間の就職者数に定員数を上限として設定する見直しを行ったところだが、令和９年度報酬改定において更なる適正化を行う必要がある。

具体的には、現行の就労定着者数に応じた評価は一般就労への移行の数を追求するインセンティブ設計となっている。これを改め、規模に応じた評価を行う観点から、移行の数ではなく割合に応じた評価とすべきである。その際、就労継続支援は「通常の事業所に雇用されることが困難な障害者」に対して提供されるサービスであることを踏まえ、過大な上限設定とならないようにする必要がある。

加えて、一般就労への移行の質を評価する。例えば、利用者のニーズを踏まえた支援であれば就職先について偏りが生じることはないと考えられることから、一事業所からの同一就職先に上限を設けることを検討するほか、一般就労への移行、そして定着させるための労力を評価する観点から、事業所の運営法人や関係法人への就職については、就労定着者数から除外する必要がある。〔資料Ⅱ－２－85 参照〕

エ）グループホーム・生活介護・居宅介護（報酬の適正化）

グループホーム（共同生活援助）について、法人種別で見ると、営利法人の人件費率が低く、収支差率は高い。加えて、平均障害支援区分が 2.0 以上 4.0 未満の事業所では、人件費率が低く、収支差率が高い。また、利用者数の規模別で見た場合は、人件費率に差は見られないものの、利用者数が 21 人以上の事業所で収支差率が高くなっている。令和９年度障害福祉報酬改定においては、平均障害支援区分が高くない事業所や定員規模の大きい事業所に着目して報酬の適正化につなげるなど、直近の収支差率の状況等を踏まえ、利用者の特性や支援の必要性を踏まえたサービス提供に資するよう報酬体系におけるメリハリ付けを行うべきである。

生活介護について、例えば、重症心身障害者の割合が 50%未満の事業所においては、重症心身障害者が多い事業所に比してコストが低く、収支差率が高い。令和９年度障害福祉報酬改定においては、こうしたコストと収支差の関係を踏まえ、グループホームと同様の観点からメリハリ付けを行い、報酬の適正化を図る必要がある。

居宅介護について、近年、障害者向けシェアハウスや小規模集合住宅等に利用者を集約し、居宅介護サービスを提供する事例が見られている中、同一建物等減算の算定割合は増加傾向にある。また、同一建物の集合住宅に居住する者への訪問割合が高い事業所等の収支差率が高い傾向にある。令和９年度障害福祉報酬改定において、利用者の集約によるコストの低減等のサービス提供の実態を踏まえ、減算率の引上げや減算区分の拡大を検討する必要がある。〔資料Ⅱ－２－86 参照〕

③　障害福祉サービスの質の確保

営利法人を中心に障害福祉サービスへの新規参入が増加する中、利用者に提供されるサービスの内容が本来の目的と逸脱した不適切なものとなる事例が散見されるなど、サービスの質の確保が課題となっている。さらに、障害福祉サービス等における虐待件数は 10 年間で約 4.1 倍に増加しており、現場レベルで利用者本位のサービス提供を徹底するための取組を強化することが急務である。また、悪質な事業者による組織ぐるみの

不正も目立っている。例えば、大規模な不正請求による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た事案や、虐待や不正請求が複合的に行われた法人に対し、連座制が適用された事案が発生している。こうした不正を防ぎ、適切なサービス提供を徹底する上では、代表者をはじめとする経営層の責任も非常に大きい。

このような事態に対応するため、事業者に対する指導・監査が重要であるが、事業所数が急増している状況において、自治体は限られたリソースの中で指導・監査を行わざるを得ない状況がある。こうしたことを踏まえると、まずは指定段階において不適格な事業者の安易な参入を抑制する必要がある。具体的には、（ⅰ）現場・経営に責任を持つ管理者や代表者が障害福祉への理解・経験を有することの担保、（ⅱ）適切なサービス提供を行うことができない者による安易な参入を促すような不適切な勧誘への対応に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－２－85、87 参照〕

ア）指定基準の見直し（管理者要件、代表者要件）

障害福祉サービスの質の確保のためには、現場のマネジメントを行う管理者が、障害福祉に関する知識や経験を有することを担保することが重要である。

グループホームについては、令和９年４月より、管理者に対し、資格要件として３年以上の障害者の支援等への従事経験を有すること及び従事者の研修受講を義務化する方針が示された。他方、サービスの質を担保しつつ、制度の持続可能性を確保する観点から、こうした福祉資格や従事経験を資格要件として設けていない他のサービス類型についても対応が急務であり、令和９年度障害福祉報酬改定において、就労継続支援 B 型等の他のサービス類型についても、管理者の資格要件としてグループホームと同等以上の福祉経験を求める必要がある。

加えて、近年組織ぐるみの不正が横行していることを踏まえると、管理者による現場のマネジメントの改善のみならず、法人として、障害福祉サービスの提供者として適切な運営方針を設定することが担保されるべきである。法人経営に責任を持つ代表者が、営利の追求ではなく利用者本位

の運営にプライオリティを置くことが徹底されるよう、代表者に対しても障害者の支援等への従事経験を資格要件として求める必要がある。なお、代表者・管理者に求められる経験期間等の具体的な要件については、質の担保に向けて実効的なものとする観点から検討することが重要である。〔資料Ⅱ－２－88 参照〕

イ）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本部から、「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、トラブルの増加が指摘される。

このため、令和８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」等に基づく自治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不可欠な知識等を有しているかを適切に審査するような運用とすべきである。その上で、他制度における広告規制も参考として、行政指導の根拠となる広告規制の指針策定を検討する必要がある。〔資料Ⅱ－２－89 参照〕

（６）生活保護

生活保護制度は、日本国民の「最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする」重要な社会保障制度である。最後のセーフティネットとして、全額を公費で賄うため、本人の資産・能力や他の施策を全て活用してもなお、生活に困窮する者を対象とする他法他施策優先原則に基づいて制度の運用を図る必要がある。最後のセーフティネットによる安心を、将来世代も含めて確保していくためには、不適切な利用を排除し、制度の信頼性と公平性を向上していくことが重要である。

令和６年度（2024 年度）における生活保護費 3.6 兆円の過半は、1.9 兆

円の医療扶助費である。受給者の高齢化も進んでおり、１人当たり医療費が多い年齢層の受給者が相対的に増えることから、薬物有害事象のリスク低減のためにもデジタル化・データ活用を加速させ、不適切な多剤服用や併用禁忌投与を防がなくてはならない。また、生活扶助基準については、５年に一度の定期検証の年であり、必要な適正化を図ることが重要である。〔資料Ⅱ－２－90 参照〕

①　生活保護の現状

生活保護受給者数は平成 27 年（2015 年）３月をピークに減少に転じ、緩やかな減少傾向が継続しているが、一方で高齢化に伴い高齢者世帯が増加傾向にあり、受給世帯、受給人員ともに過半数を占めている。〔資料Ⅱ－２－91 参照〕

②　令和９年度生活扶助基準の見直し

生活扶助基準は、昭和 59 年度（1984 年度）以降、一般低所得者世帯の消費水準と均衡を図るように設定されており、その均衡が図られているか否か、定期的に検証を行い、必要な見直しを行ってきた[45]。

このため、令和８年（2026 年）の検証においても、国民の理解が得られる制度とする観点から、これまでの社会保障審議会生活保護基準部会における議論の積み上げを踏まえた適切な手法で検証を行うとともに、その消費実態との間で乖離が生じないよう、検証結果を適切に生活扶助基準に反映することが重要である[46]。〔資料Ⅱ－２－92 参照〕

ア）見直しの方向性

全国家計構造調査に基づく定期検証結果を生活扶助基準に反映するこ

[45] 具体的には、５年に一度実施される全国家計構造調査を用いて、社会保障審議会生活保護基準部会において、専門的・科学的見地から検証が行われてきた。

[46] 最高裁判決（令和７年（2025 年）６月 27 日、令和８年（2026 年）10 月 23 日）において、平成 25 年（2013 年）当時の水準について「物価変動率のみを直接の指標とすることについて、基準部会等による審議検討を経ていないなど、その合理性を基礎付けるに足りる専門的知見があるとは認められない」とされた。

とを基本とする。なお、前回定期検証時の考え方を踏襲しつつ、今回の定期検証においては母集団の実態をより精緻に捉えた推計とするため集計用乗率による重み付けを用いた回帰分析を行うとの方針が基準部会において示されている。

また、基準部会では、年齢・世帯人数・地域別の消費実態の較差の状況についても検証を行っているが、利用可能なデータ上の制約があることを踏まえ、その算出結果は幅をもって見ることが必要であり、前回定期検証時と同じく年齢別較差の集計結果については一部のみ反映することが適切である。

なお、足もとの社会経済情勢等の勘案に当たっては、一般世帯の消費実態の捕捉と統計的な安定性・信頼性の確保を両立可能な十分なサンプル数の指標を用いることが必要である。〔資料Ⅱ－２－93 参照〕

③　加算等の見直し

ア）有子世帯に対する加算等[47]

母子加算、児童養育加算等を含めたひとり親世帯の生活扶助基準額は、一般の低所得ひとり親世帯の消費支出を大きく上回り、平均的なひとり親世帯の消費支出にも迫る水準である。就労意欲向上にもつながっていない可能性があることも踏まえ、公平性の観点から見直す必要がある。〔資料Ⅱ－２－94 参照〕

法律や予算措置に基づき支給される公的給付については、他法他施策を最大限活用する観点からその全額を収入認定することが原則である。他方、児童手当の多子加算や妊婦のための支援給付等は収入認定から除外されている。今般の定期検証の反映や足もとの消費動向の勘案を行う中で、そうした給付金を受けた一般世帯の消費実績についても加味されると考え得ることから、二重の配慮とならないよう他法他施策優先原則を徹底し、収入認定の取扱いを見直す必要がある。〔資料Ⅱ－２－95 参

47 生活扶助基準額は、一般低所得世帯の消費水準と均衡するように設定されているが、この消費水準は就労収入だけでなく児童手当も含めた収入全体に基づいた支出の水準と考えられる。その上で、さらに生活保護世帯に対してのみ児童手当に相当する児童養育加算を行うことは二重の配慮となる可能性があるとされ、平成 30 年（2018 年）生活扶助基準改定の際に、児童養育加算はこどもの健全育成費用を補填するものとして再定義された。

照〕

イ）級地区分

生活扶助基準の第１類費については、所在地域に応じて６段階の級地区分が定められているが、地域別較差の状況が過去から大きく変化し、一部に歪みも認められることから、級地区分統合の検討を進める必要がある[48]。また、個別市町村の級地指定については、昭和 62 年（1987 年）に見直しを行って以来変更されておらず、級地が異なる市町村が合併する場合に限って上位級地の市町村に指定を合わせる方法による変更が行われてきた結果、例えば３級地－２であった旧町村部が合併後１級地－２になるなどの不均衡も発生していることから、自治体と調整しながら計画的に級地区分の在り方を見直す必要がある。〔資料Ⅱ－２－96 参照〕

④　医療扶助の適正化

生活保護受給者の高齢化が進む中、薬物有害事象のリスク低減のためにも、デジタル化・データ活用を加速し、不適切な多剤服用や併用禁忌投与を防ぐ必要がある。医療扶助は、自己負担が無く、一般論として過剰な給付が発生しやすいという課題が指摘されており、実際に他の医療保険制度と比べて受診頻度が高い傾向にある。〔資料Ⅱ－２－97 参照〕

頻回受診や重複・多剤投与の対策については、これまで福祉事務所から受給者への指導を中心に取組を進めてきた。しかし、自治体のマンパワーの制約による限界も見えつつあり、オンライン資格確認やレセプト分析など DX を活用しつつあるものの、一定の課題が存在する。〔資料Ⅱ－２－98 参照〕

ア）重複・多剤投薬

重複・多剤投薬については、受給者の健康管理上の観点からも、服薬状

[48] 前回の定期検証に先立ち、国と地方の実務者協議等での議論においては、消費実態の地域別較差の状況等を踏まえると６区分から３区分への統合が妥当であるとされていたが、定期検証では依然一定の較差が認められること等を踏まえ見直されなかった。

況を把握し、適切に管理・指導を行う必要がある[49]。お薬手帳の持参原則化を受けた対応を徹底するとともに、マイナンバーカードを利用した電子処方箋システムにより一元的に投薬状況の管理を行うことを基本とし、６剤以上の投薬を受けている生活保護受給者を確実に把握し、適切に指導することが重要である[50]。また、指導後も改善が見られない場合には、投薬量の上限を設定するなど更に踏み込んだ対応を検討する必要がある。〔資料Ⅱ－２－99 参照〕

イ）かかりつけ医・かかりつけ薬局の事前登録

生活保護受給者に対するかかりつけ医やかかりつけ薬局の有無の確認状況は自治体によって区々である。独自の取組としてかかりつけ薬局制度を取り入れている自治体では、導入前後で１人当たり調剤費が大幅に減少するなど一定の効果が確認されている。地域における医療機関間の機能分担の観点から、かかりつけ医を連携拠点とした患者本位の長期的・継続的管理が重要であり、特に生活保護受給者については、福祉事務所に対して事前に登録した病院・診療所、薬局を受診することを原則とし、受診・服薬管理の適正化を推進する必要がある。〔資料Ⅱ－２－100 参照〕

ウ）頻回受診対策

頻回受診を行っている生活保護受給者の改善割合は横ばいで推移し、現状の適正受診指導には一定の限界がある。また、受診指導に至る前の振り分けの段階で大きな地域差があり、実態把握のため精緻なレセプト分析が必要である。

請求件数の多くが生活保護受給者という医療機関も見受けられ、供給側の医療機関への働きかけも重要である。頻回受診の割合が高い医療機関については、特にオンライン資格確認の導入の必要性が高いものとし

---

49 都道府県が市町村を支援するに当たって目標設定を行う指標の一つとして、「多剤投薬率（６剤）」が掲げられているが、一方で、福祉事務所設置市町村において、受給者に対する指導の基準として６剤以上の多剤投与率が必ずしも位置づけられているわけではない。他方、第４期医療費適正化計画では、都道府県は多剤投薬の是正に取り組んでいる。

50 例えば日本老年医学会のガイドラインでは、「５～６種類以上を多剤併用の目安と考えるのが妥当」とされているが、医療扶助においては、65 歳以上の患者のうち半数以上が６種類以上の薬剤を処方されている。

て対応を進めるとともに、都道府県等による指導が適切に行われているか実態を把握し、その上で、不正が疑われる場合など、指定医療機関に対する検査や指定取消等の実効的な運用を行う必要がある。〔資料Ⅱ－２－101 参照〕

エ）自治体の取組状況

医療扶助適正化に取り組む際、マンパワー、専門性・知見が不足していることが課題となっている。お薬手帳持参が原則化されたにもかかわらず、半数近くの自治体において、その保有状況を確認しておらず、またオンライン資格確認の実績ログ情報も多くの自治体で活用されていない。国民健康保険・後期高齢者医療制度の担当部局と日常的に連携している自治体も少数であり、マンパワー・連携強化の観点からも制度的な対応を進めていくことが重要である。〔資料Ⅱ－２－102 参照〕

オ）オンライン資格確認・マイナンバーカード

データ活用の観点から、医療扶助のオンライン資格確認の導入により、同実績ログを用いて、頻回受診の早期把握に向けた取組が可能となるほか、受給者本人の同意があれば、医療機関・薬局側で薬剤情報等が閲覧可能となるため、多剤・重複投与等に一定の効果が期待できる。

また、ケースワーカーによる指導を中心とした取組は、人手不足等の中で現場負担の観点から限界がある。マイナンバーカードの活用等を前提としたデジタル化・データ活用の仕組みへの移行が急務であり、紙の医療券及びマイナンバーカードによる資格確認手法が併存する過渡期の二重負担が現場に生じている状況を踏まえれば、マイナンバーカードを持たない選択をする受給者には、手数料を求めることも考えられる。〔資料Ⅱ－２－103 参照〕

カ）生活保護における選定療養

生活保護制度では、最低生活の保障としての医療は従来の保険給付部分によって確保されている等の考え方の下、選定療養は、原則として医療

扶助の対象としていない[51]。その上で、真にやむを得ないと認められる一部の療養について、例外的に医療扶助の対象とされている。〔資料Ⅱ－２－104 参照〕

他方、生活保護受給者を含む公費負担医療制度対象者については、特別の料金徴収の対象外とされているが、生活保護受給者についても、一般的な外来受診はまず「かかりつけ医」に相談することを基本とし、救急等の事情が無いにもかかわらず大病院を紹介状なしで受診する場合は一般の医療保険の患者が特別の料金を徴収されることとのバランスを取る必要がある[52]。〔資料Ⅱ－２－105 参照〕

キ）国民健康保険等への加入

生活保護受給者は、現状、国保等に加入せず、医療扶助を受けるものとされているが、国保等に加入することとすれば、都道府県のガバナンスが医療扶助に及ぶ。頻回受診・長期入院への対応が強化され、医療扶助費の適正化につながり得るだけでなく、部局間の連携強化や職員配置の効率化が促され、また受給者本人にとっても、国保等の枠組みのもとで健康管理の充実につながることが期待される[53]。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、受給者の国保・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必要がある。〔資料Ⅱ－２－106 参照〕

51 保険適用部分も含め、療養の全体が給付対象外。

52 医療保険制度では、平成 27 年（2015 年）の「国民健康保険法等の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 31 号）において、医療機関の機能分化を進め、質が高く効率的な医療を実現する観点から、紹介状なしで大病院を受診する場合に選定療養として特別の料金を徴収することとされ、足もと、そうした受診の割合は一定程度減少している。

53 「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）」（令和５年（2023 年）12 月 22 日閣議決定）においても記載。

３．地方財政

足もとでは成長型経済への移行期において、地方税・地方交付税が基調的な増加傾向となっており、従来の地方の財源不足を前提とした局面とは一線を画す状況となっている。

こうした中、地方財政の運営に当たっては、引き続き、一般財源総額実質同水準ルール[54]（以下「一般財源ルール」という。）を着実に実施し、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特別会計」という。）の借入金、臨時財政対策債の着実な償還によって地方財政の健全化の取組を着実に進めつつ、経済物価動向を適切に反映させ、メリハリの効いた地方財政計画の策定を行うことが重要である。

同時に新たな局面で生じる地方公共団体間の財政力・行政サービスの格差拡大を抑制する観点から、地方税源の偏在是正といった都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築に一層取り組むことが求められる。

また、人口減少下において、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、デジタル技術の活用等も含め、行政サービスの向上を図りつつ、徹底した行政の効率化、広域化等を進める必要がある。その際、公共施設等の適正管理、下水道事業の広域化・共同化など、広域的なインフラマネジメントなどを推進することで、歳出の効率化を図っていくことが重要となる。

（１）地方財政の現状－健全化の進展・債務残高の状況

地方交付税交付金等（地方交付税交付金及び地方特例交付金）は、国の政策的経費（基礎的財政収支対象経費）の中で社会保障に次いで２番目に大きい規模を占めている。地方交付税交付金等の額は、令和８年度（2026

54 「一般財源総額実質同水準ルール」は、地方の一般財源総額については、消費税率の引上げに伴う社会保障の充実や偏在是正効果に相当する分等を除き、実質的に同水準を維持するとするものであり、平成 23 年度（2011 年度）以降、地方財政の健全化のための規律として堅持されてきたもの。「経済財政運営と改革の基本方針 2026」（令和８年（2026 年）７月 21 日閣議決定）において示された「中長期経済財政計画」においては、一般財源の総額について、令和８年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する旨が規定されている。

年度）補正後の一般会計歳出においては、20.9 兆円となっており、この数年、税収の動向を反映し、大きな伸びを見せている。

この地方交付税交付金等の重要な役割に、全ての地方公共団体でその財政力の強弱にかかわらず標準的なサービスが提供されるよう財源保障を行うことがある。毎年度の地方財政計画において、全地方公共団体の標準的な歳出を見込んだ上で、地方税収等の自前の収入で賄えない収支不足（歳出歳入ギャップ）について地方財政対策[55]を通じて埋め合わせてきた。バブル崩壊後の金融危機等により地方の財源不足が拡大して以降、税収の落ち込みや社会保障関係費等の歳出増などの様々な要因を背景として、地方交付税の法定率分等を充ててもなお不足する部分が断続的に生じてきた[56]。この不足分について、平成 13 年度（2001 年度）以降、国と地方が折半し、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で負担する仕組みである、折半ルールが講じられてきた。折半ルールの下で、これまで、国は厳しい財政状況の中、赤字国債を発行しながら地方の財源不足を賄い、地方公共団体の安定的な財政運営を支えてきた。

地方の財源不足への対応として、平成 23 年度（2011 年度）から導入されているのが一般財源ルールである。この一般財源ルールは、地方の安定的な財源を確保するものであるが、その結果として一般財源見合いの歳出も実質的に同水準となっており、歳出面の財政規律としても機能してきた。具体的には、地方の一般財源総額及びその見合いの歳出額について、消費税の引上げに伴う社会保障の充実や偏在是正効果に相当する分等を除き、実質的に同水準が維持されてきた。この一般財源ルールの下、歳出改革に取り組むとともに、国税法定率分と地方税収等の増収により折半対象財源不足は減少し、近年は折半対象経費がほぼ存在しない状態が継続している。

こうした中、足もとの令和８年度地方財政計画では、臨時財政対策債の発行額が、平成 13 年度（2001 年度）の制度創設以来、初めてゼロとな

---

55 翌年度の地方財政全体の収支に過不足が見込まれる場合、それが均衡するように財源対策（地方財政対策）が講じられている。

56 具体的には、平成８年度（1996 年度）から平成 18 年度（2006 年度）まで、リーマンショック以降となる平成 21 年度（2009 年度）から平成 30 年度（2018 年度）まで、コロナ禍となる令和３年度（2021 年度）において、折半対象財源不足が生じている。

った令和７年度（2025 年度）に引き続きゼロとなった。また、交付税特別会計の借入金については計画額（令和８年度（2026 年度）：0.7 兆円）を上回る 2.2 兆円を償還したほか、将来の公債費負担の軽減のため臨時財政対策債償還基金費を 0.8 兆円計上するなど、地方財政の健全化を推進する内容となっている。〔資料Ⅱ－３－１～３参照〕

このように地方財政の健全化が進んだ背景としては、前述のように、一般財源ルールの下で歳出の効率化を図るとともに、成長型経済に移行する中で、税収が増加する局面にあることが挙げられる。地方税収は近年、増加傾向にあり、足もとでは過去最高の 50.4 兆円となっている。税目別では個人住民税・地方法人二税・固定資産税・地方消費税のいずれも増加傾向で推移している。〔資料Ⅱ－３－４参照〕

国と地方の財政状況をフローで見ると、国から地方へ手厚い財政移転を実施してきたことから、地方のプライマリーバランスはほぼ一貫して黒字を維持してきた。新型コロナウイルス感染症への対応においても、地方創生臨時交付金をはじめとする国庫支出金により、国から地方へ多額の財政移転を実施していた。この間、国のプライマリーバランスは大幅に悪化した一方、地方のプライマリーバランスは黒字を確保してきた。

国と地方の財政状況をストックで見ても、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－３－５参照〕

また、地方公共団体全体の基金残高は、足もと増加傾向で推移し、基準財政需要額との比率では５割超に達している。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[57]のいずれもが増加傾向で推移している。

個別の地方公共団体でも、足もと 10 年間で比較すると、基金残高の規

[57] 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。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。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。

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－３－６参照〕

ただし、地方の債務のうち、建設地方債等の残高は、平成 14 年度（2002 年度）にピークの 159 兆円を記録した後、足もとでは 105 兆円まで減少している一方で、臨時財政対策債や交付税特別会計の借入金の残高については、近年は減少傾向にあるものの、依然として残高は高い水準にある。

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

その際、特に、交付税特別会計の借入金については、法律上、毎年、前年度末残高の範囲内で、必要額を借り入れることとされており、実質的に、短期の借換えを実施している。このため金利変動のリスクを受けやすい構造であることや、足もとの利払費が大きく上昇していることを踏まえ、残高の縮減に向けた努力を強化する必要がある。〔資料Ⅱ－３－７参照〕

（２）地方財政の課題

①　地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の是正

ア）成長型経済へ移行する中での地方財政をめぐる新たな局面

以上のように、近年の地方財政は、令和元年度（2019 年度）以降、コロナ禍を除いて折半対象財源不足が継続的に解消されている。令和７年度（2025 年度）及び令和８年度（2026 年度）に至っては折半外を含めて臨時財政対策債発行がゼロになるなど、従来の地方の財源不足を前提とした局面とは一線を画す状況となっている。

成長型経済への移行期において、地方税・地方交付税が基調的な増加傾向となっている。こうした中、地方財政の運営に当たっては、引き続き、交付税特会の借入金、臨時財政対策債の着実な償還によって地方財政の健全化の取組を着実に進めつつ、経済物価動向を適切に反映させ、メリハリの効いた地方財政計画の策定を行うことが重要である。同時に新たな局面で生じる地方公共団体間の財政力・行政サービスの格差拡大を抑制する観点から、地方税源の偏在是正といった都市・地方の持続可能な発展

のための地方税体系の構築に一層取り組むことが求められる。〔資料Ⅱ－３－８参照〕

イ）地方公共団体間の財政力格差・税源の偏在の状況

地方税収の状況を見ると、地方税全体では、人口１人当たりの税収額が最大の都道府県と最小の都道府県の比率（以下「最大／最小の比率」という。）で 2.3 倍の格差となっている。中でも、地方法人二税は最大／最小の比率が 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。このように地方税源は偏在性を内在しているため、税収が増加する局面では、構造的に税収の格差が拡大することになる。

特に東京都では、人口１人当たりの地方税の税収額が最大となっている上、足もとにおいて税収が堅調に増加している。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い。〔資料Ⅱ－３－９参照〕

東京都とその他の道府県について、地方税源の偏在是正のためこれまで累次の措置が講じられてきた。それにもかかわらず、財政力格差の指標[58]を見ると、地方税源が偏在性を内在していることによって、財政力の格差が一段と拡大している。特に税収が増加する局面において直近の財政力格差は、地方税源の偏在是正の取組が始まった平成 20 年度（2008 年度）以前の水準まで拡大している。〔資料Ⅱ－３－10 参照〕

次に、基準財政収入額[59]・基準財政需要額[60]のみならず、留保財源[61]まで加味した場合、足もとの令和８年度（2026 年度）と、地方公共団体間の

58 「基準財政収入額」を「基準財政需要額」で除して得た数値であり、各地方団体において見込まれる標準的な地方税等の収入見込額の一定割合（原則 75%）と、標準的な水準の行政サービスを提供するために必要な財政需要額との比率を示すもの。

59 「基準財政収入額」は、普通交付税の算定に当たって、各地方団体の財政力を合理的に測定するものであり、標準的な地方税等の収入見込額の一定割合により算定される（地方団体の超過課税や法定外税、雑収入は反映されない。）。

60 「基準財政需要額」は、普通交付税の算定に当たって、各地方団体の標準的な水準の行政サービスを提供するために必要な財政需要を客観的に見積もったもの（具体的には、人口や面積などを基礎とし、各地方団体の自然的・地理的・社会的条件の違いについて補正して算定される。）。

61 「留保財源」は、普通交付税の算定に当たって、標準的な地方税収入額のうち基準財政収入額には算入されず、各地方団体が自由に使える財源として、各地方団体に留保される財源（税収の原則 25%）。

財政力格差が縮小していた平成 23 年度（2011 年度）を比較すると、不交付団体である東京都では、標準以上のサービスに使える財源である財源超過額と留保財源の合計額が 1.4 兆円から 4.1 兆円に拡大している。この 4.1 兆円という金額は、東京都の基準財政需要額の 4.2 兆円とほぼ同額であることから、東京都は標準の概ね２倍のサービスが可能であると言える状況にある。これに対して、交付団体の道府県では、地方税収の伸び幅は東京都に比較すればごく限られていることから、標準以上のサービスに使える留保財源の伸びは僅少な幅に留まっている。〔資料Ⅱ－３－11 参照〕

東京都の足もとの予算規模は過去最大の 9.7 兆円の規模となっている。その豊かな財政力を背景に、税収増や過去の税収上振れ分などの蓄積とも言える基金残高の活用等により、既存事業の拡充や新規施策を実施[62,63]してきた。また、人口１人当たりの一般財源額で比較した場合、東京都は全国平均と同水準であるところ、一般的に見れば、人口が集中し人口密度が高まると規模の経済性や密度の経済性が働きやすく、行政サービスは効率よく提供できる可能性があり、実際にも一般財源の１人当たり必要額は減少する傾向にある。東京都はその傾向から大きく乖離しており、前述のとおり、標準以上のサービスに使える財源である財源超過額と留保財源を多く有している状況も踏まえれば、他県と比べて相対的に大きな財政余力を有していると考えられる。〔資料Ⅱ－３－12 参照〕

ウ）経済社会構造の変化－EC・フランチャイズの進展等

地方税源の偏在が加速している背景には、経済社会の変化に伴い、大都

62 令和８年（2026 年）６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「０～１４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。

63 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。

市部に税源が集中する構造にあることが挙げられる。

県内総生産で見ると、東京都のシェアは全国の約２割ともとより高い割合を占めている。これを産業別に見ると、我が国の産業構造が製造業中心からサービス産業中心となる中で、その中核となる情報通信業、金融・保険業、卸売・小売業、コンサルタント業などについては東京都の全国のシェアが３～５割程度と更に高い割合を占める状況にある。

大都市部においては、大法人の本店が顕著に集中している状況にある。資本金 100 億円超の大法人に限っても他道府県に支店を持たない非分割法人[64]の数の伸びが顕著となっており、東京都のみに納税する法人が増加している。

また、インターネットを用いた EC（電子商取引）が進展しているが、EC は本店以外の事務所等がなくとも全国での事業展開が可能である。各地に事務所等を設けて販売する事業形態と比べて、本店所在地に税収が集中しやすい。また、コンビニエンスストアなどのフランチャイズ事業が拡大しているが、この業態では、一般的に、加盟店はその利益の中から本社にロイヤルティ[65]を支払っているため、フランチャイズ事業を行う本社の税収は本店等の所在地に集中しやすい。

このようなビジネスモデルの転換も背景に、大都市においては、事業活動の実態以上に税収が集中している状況が生じているものと考えられる。地方法人二税は偏在度が高く、東京都の地方法人二税の全国シェアは、県内総生産の全国シェアを上回る状況にある。このような状況を踏まえれば、実態に合わせた地方税の在り方の見直しが必要である[66]。〔資料Ⅱ－３－13、14 参照〕

エ）新しい時代における都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築の必要性

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

65 フランチャイズ契約においてフランチャイジー（フランチャイズ契約によって営業権や商標の使用権などの提供を受け、事業を行う加盟者・加盟店）が支払う対価をいう。

66 税収の帰属の適正化と、適正化してもなお残る格差の調整の双方に取り組む必要がある、との意見があった。

このように、経済社会の変化に伴い、大都市に税収が集中する構造にある中で、結果として、財政力の地方公共団体間格差・行政サービスの地方公共団体間格差を招いている。

地方公共団体間の財政力・行政サービスの格差拡大を放置すれば、更なる東京一極集中や地域の活力の低下を招き、さらには、一極集中の進展は巨大災害時の甚大な被害のリスクや安全保障上のリスクへの脆弱性を増大させることなどから、長期的には日本の経済社会の持続可能性の低下につながるおそれがある。大都市部には経済活動の実態以上に税収が集中する傾向があること、東京一極集中・行政サービスの地方公共団体間格差の是正の必要性などを踏まえ、将来的な日本全体のグランドデザインを描く観点が欠かせない[67]。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、地方公共団体間の相互の連携・連帯を図る観点から、地方税源の偏在是正に取り組むなど、都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築が必要である。そして、特に、地方法人課税については、地域間の偏在が生じやすいという構造的な特性を踏まえ、その制度の中長期的な在り方について検討を深めていく必要がある。〔資料Ⅱ－３－15 参照〕

② 地方行財政の効率化・広域化等

ア）地方公務員数の推移と地方行政の効率化

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

直近 10 年間では、専門的な技術を有する土木や地方公営企業関係の職員数が横ばい・減少傾向にある一方、一般行政職員数は多様な住民のニー

67 若い世代、特に女性の地方から都市への転出が続いていることを踏まえ、若者や女性に選ばれる地域づくりの視点を持つことが重要である、との意見があった。

ズを踏まえ増えてきた。そのような中、近年の給与引上げ等の影響により、人件費等も増加しつつある。

地方公務員の採用も困難になる中、今後、人口減少下において、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の安定的提供を維持するには、デジタル技術の活用等も含め、行政サービスの向上を図りつつ、徹底した行政の合理化・効率化を進める必要がある[68]。同時に、担い手を広げ、民間企業を含めた多様な主体が連携・協働する取組を進め、活力ある地域社会の維持・地域課題の解決を図っていくことが重要である。〔資料Ⅱ－３－16 参照〕

イ）広域的なインフラマネジメントの推進・公共施設等の適正管理

今後、人口減少やインフラの老朽化に伴い、人口１人当たりのインフラコストが増加していくことが見込まれる。各地方公共団体において、限られた人員・予算の中で効率的にインフラ・公共施設の維持管理を行うためには、地方におけるコンパクト化を進めることがまず求められる。そして、その取組を進める中で、既存の行政区域にかかわらない広域的な視点でインフラのマネジメントを行うことは、インフラコストの縮減のほか、防災・減災や行政サービスの維持・向上等にも資するものであり、持続可能で活力ある地域社会を実現していく観点からも重要である。

また、今後、人口減少や無居住化により公共施設等の利用需要も減少していくことが見込まれる中、各地方公共団体においては、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化等を計画的に実施していく必要がある。都道府県と市町村の連携も含め、複数の地方公共団体が連携し、広域的な視野をもって公共施設等の統廃合等に取り組んでいくことも重要である[69]。〔資料Ⅱ－３－17 参照〕

---

68 行政サービスの質の向上・効率化を図る観点から、DX・AI の活用を推進するとともに、引き続き、自治体情報システムの標準化等を進めていくべきである、との意見、AI・デジタル技術の活用に当たっては、費用対効果をよく踏まえる必要がある、との意見、デジタル技術に不慣れな住民が取り残されることのないよう十分配慮すべき、との意見があった。

69 公共施設等適正管理推進事業債が令和８年度（2026 年度）末で期限を迎えるが、インフラ・公共施設の再編に取り組む地方公共団体に対するインセンティブの設計が重要、との意見や、国が省庁横断的に基本方針や具体的な指針を示し、立地適正化計画、公共施設等総合管理計画、各種

ウ）下水道事業の広域化・共同化

地方公営企業[70]は、経営に伴う収入（料金）で経費を賄う独立採算制が原則となっている。ただし、一定の基準（繰出基準）を満たす経費については、地方公共団体の一般会計等が負担することとされており、地方財政計画において「公営企業繰出金」として計上されてきた。

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

今後、各地方公共団体の公費負担を抑制していくためには、使用料の適正化を徹底していくとともに、汚水１単位当たりの処理費用は、処理区域内の人口が多いほど低下する傾向があることを踏まえ、広域化・共同化の取組を着実に進め、施設更新費や維持管理費の効率化を図っていくことが重要である。〔資料Ⅱ－３－18 参照〕

エ）「枠計上経費」の見える化と成果や必要性の精査

地方財政の効率的かつ持続可能な運営を確保するためには、地方財政計画の歳出・歳入の計上について不断の精査・見直しを行い、その適正化を図ることが不可欠である。

地方財政計画には、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在している。平成 29 年度（2017 年度）決算から、地方単独事業（ソフト）の決算額内訳が示されており、「見える化」は一定程度進んでいるが、公表された内容は毎年の地方財政計画との比較をする上では対応関係が明らかではなく十分なものと言えない。

インフラ整備計画を総合的・有機的に結び付けるとともに、広域化・共同化の実行を担保する推進体制を構築する必要がある、との意見があった。

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

例えば、「地域デジタル社会推進費」は、令和８年度（2026 年度）に令和 11 年度（2029 年度）までの延長がなされた。しかし、情報システムに要する経費など複数の施策にまたがる経費と関係しているものであり、こうした横断的な経費との関係を明らかにした上で、事業の成果を精査する必要がある。

「枠計上経費」は、こうした「見える化」を進めつつ、PDCA を回す中で成果や必要性を精査した上で、地方財政計画に適切に反映させていくべきである。〔資料Ⅱ－３－19 参照〕

オ）手数料・使用料の適正化

手数料・使用料の金額については、それぞれ、地方公共団体がその判断により条例で定めることが基本である。ただし、戸籍関係の手続など、全国的に統一して定めることが特に必要と認められる手数料については、政令[71]で手数料の標準額が定められている。当該標準額は、人件費単価や物価水準の変動などの状況を勘案し、定期的に見直しが行われてきた。他方、令和６年（2024 年）４月の見直し以降、人件費単価や物価水準が上昇している中においても、手数料の標準額の全般的な見直しは行われていない。よって、手数料の標準額を適切に見直した上で、地方財政計画に反映していく必要がある。

また、手数料・使用料の地方財政計画における計上額については、例年、決算額との乖離が生じており、決算と比較して 0.2 兆円程度少ない水準になっている。地方公共団体における独自財源の確保に向けたインセンティブにも配慮しつつ、手数料・使用料の地方財政計画における計上額を適正化し、決算額との乖離の是正を図っていくべきである。〔資料Ⅱ－３－20 参照〕

カ）ふるさと納税

ふるさと納税は、導入趣旨[72]を踏まえれば、寄附金控除の仕組みを活用

71 「地方公共団体の手数料の標準に関する政令」（平成 12 年政令第 16 号）
72 「ふるさと納税研究会報告書」（平成 19 年（2007 年）10 月）（抜粋）

した住民税の納付先の付替えと考えられる。ただし、地方財政計画や地方公共団体会計においては、一般財源に属する住民税収が減少し、特定財源に属する寄附金収入が増加したものとして認識される。

地方財政計画においては、現状、ふるさと納税による住民税控除見込額の全額を控除している一方、ふるさと納税の寄附金収入見込額については、その５割のみを歳入計上している。他方、令和８年度税制改正の大綱において、本年 10 月以降、寄附金の合計額から募集に要する費用を控除した額（寄附金活用可能額）を従来の５割から段階的に６割に引き上げることとされており、これに合わせて寄附金収入見込額を歳入計上する割合を見直すことも検討すべきである。

また、ふるさと納税の使途については、納税者が分野を指定しない寄附の割合が３分の１超を占めており、ふるさと納税収入の一定割合を一般財源として扱うことも検討すべきである。〔資料Ⅱ－３－21 参照〕

「ふるさと納税」論議は、平成 19 年５月の総務大臣の問題提起から始まった。多くの国民が、地方のふるさとで生まれ、教育を受け、育ち、進学や就職を機に都会に出て、そこで納税をする。その結果、都会の地方団体は税収を得るが、彼らを育んだ「ふるさと」の地方団体には税収はない。そこで、今は都会に住んでいても、自分を育んでくれた「ふるさと」に、自分の意志で、いくらかでも納税できる制度があっても良いのではないか、という問題提起である。

４．防衛

令和４年（2022 年）12 月に策定された「三文書」[73]に基づき、防衛力の整備やそれを補完する取組等を進めてきた結果、全体として防衛力の強化は着実に進捗している。他方で、現行の「三文書」策定から４年近く経過し、「新しい戦い方」[74]の顕在化など、安全保障環境の変化が様々な分野で加速度的に生じている中で、政府からは、本年中に前倒しで「三文書」を改定する方針が示されている[75]。

安全保障をめぐる環境に加えて、経済財政をめぐる市場等の環境が変化していることを踏まえると、防衛力のみならず、経済力・技術力といった総合的な国力の強化に取り組むとともに、平時において経済・金融・財政基盤の健全性を保つことが重要である。

（１）環境の変化

①　安全保障

我が国の周辺国等には、急速かつ広範な軍事力向上や、連携強化の動きが見られる。また、ロシアによるウクライナ侵略や今般のイラン情勢においては、無人機等を活用した「新しい戦い方」への対応の必要性等が顕在化している。我が国を取り巻く安全保障環境は、現行の「三文書」を策定した当時と比べ、一段と変化していると言える。〔資料Ⅱ－４－１参照〕

---

73 「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）。

74 「令和８年版　防衛白書」（防衛省（令和８年（2026 年）７月））では、「ウクライナの戦場では、大量・安価・多種多様な無人アセットが投入され、高価な装備品や生活インフラへの攻撃に使用されるとともに、これに従来の砲弾やミサイルを組み合わせた大規模な複合攻撃が展開されている。また、AI・ネットワークによる意思決定の迅速化や、宇宙・サイバー・電磁波領域における戦いに加え、情報戦も高度に組み合わせた戦いが行われている。さらに、従来と比べ、極めて短いサイクルで装備品や戦術が更新される状況もみられる。」とされている。

75 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、「国家安全保障戦略をはじめとする「三文書」の策定以降、新しい戦い方の顕在化、長期戦への備えの必要性など、安全保障環境の変化が様々な分野で加速度的に生じています。我が国として、主体的に防衛力の抜本的強化を進めることが必要です。このため、本年中に三文書を前倒しで改定します。」と述べている。

② 経済財政

経済財政をめぐる市場等の環境にも、変化が生じている。例えば、日本国債の 10 年金利は約 30 年ぶりに３％前後となるなど、足もとの国債金利は上昇傾向で推移している。「三文書」策定当時には０％近傍と、諸外国と比べて低い水準であったが、足もとでは諸外国並みの水準に近付きつつある。

一方で、債務残高対 GDP 比については、依然として諸外国と比べて高い水準で推移している。〔資料Ⅱ－４－２参照〕

市場金利の上昇に伴い、実効金利[76]も上昇することで、利払費も増加する。普通国債残高が 1,000 兆円を超えている中、令和９年度概算要求における利払費の要求額は 16.6 兆円と、前年度当初予算から 3.6 兆円増加し、過去最大となっている。利払費が増加すれば、他の政策的経費を圧迫し、財政の硬直化を招くおそれもある。〔資料Ⅱ－４－３参照〕

（２）経済・金融・財政の基盤の健全性

有事には、財政需要の拡大、外貨流出、物価・金利の上昇等が発生することで、戦略物資や生活必需品等の調達に支障が生じるおそれがある。

先行研究[77]においても、有事に際し貿易収支の黒字化等の措置があらかじめとられていた事例を踏まえ、有事に備えた経済・金融・財政の基盤の重要性について指摘されているが、グローバル化の利益を享受してきた我が国を巡る状況は厳しく、日本や周辺地域で侵略が生起すれば、その影響は極めて過酷なものとなるとされている[78]。

---

76 ここでは、国債残高全体に対する利払費の加重平均金利をいう。

77 「創力的安全保障戦略　―持続可能な防衛支出による全社会的レジリエンスの向上を目指して―」（PHP「防衛と経済財政金融の統合戦略」研究会（令和８年（2026 年）９月 29 日））

78 同先行研究においては、「グローバル化の利益を享受してきた日本経済の継戦能力を巡る状況は、ウクライナよりはるかに厳しく、日本や日本周辺地域で侵略が生起すれば、その影響は極めて過酷なものとなる。エネルギー、資源、食料の海外依存度は主要国の中でも最も高く、その高騰化と円安の定着化により貿易収支は赤字基調にある。経常収支は海外への投資から得た利子や配当によって黒字を維持しているものの、その所得の相当部分は海外で再投資され、必ずしも国内への資金還流につながっていない。加えて、サービス収支ではデジタル分野を中心に赤字が拡大しており、日本経済の対外的な支払構造は以前よりも脆弱性を増している。

このように日本経済は危機に際して脆弱性が高く、有事になればその影響はより深刻である。①稼ぎ頭である日系企業・金融機関の海外における信用と株価の急落、②為替の急激な変動と国

経済・金融・財政の基盤は、我が国の持続的な対応能力そのものと言える。防衛力を含む総合的な国力の強化に取り組む際には、有事における財政需要の拡大に備えた余力を持たせるためにも、平時において経済・金融・財政基盤の健全性を保つことが重要である[79]。〔資料Ⅱ－４－４参照〕

（３）総合的な国力の強化

IEA（国際エネルギー機関）の報告書[80]によれば、ロシアからEUへのパイプラインでの天然ガス供給量は、ウクライナ侵略前の令和３年（2021年）の時点で減少を始めていた。また、ロシアはサイバー攻撃を軍事的・政治的目的達成のために利用していると見られ、ウクライナ侵略前に、重要インフラ事業者等の情報システム・ネットワークへの攻撃を行っていたとされる[81]。さらに、近年、エージェント型AIの開発・実装が急速に進展しており、安全保障面を含め、経済・社会に多大な影響を及ぼしている。このように、重要物資の供給規制といった経済の武器化や、重要インフラへのサイバー攻撃といったハイブリッド戦の拡大など、安全保障の対象・分野が広範になってきた。足もとでも、サイバー攻撃による情報漏えい等が相次ぎ、国民生活・企業活動に大きな不安と影響が生じており、対策が急務である。こうした中、防衛力に加え、経済力・技術力・情報力等を含めた総合的な抑止力・対処力の強化が不可欠である。また、総合的な抑止力・対処力の取組を具体化するに当たっては、経済安全保障上特に重要な分野の危機管理投資・成長投資も重要である。加えて、我が国にとって望ましい安全保障環境を創出するため、質の高い外交を展開する必要がある。〔資料Ⅱ－４－５参照〕

内金融資産の海外退避、③シーレーンの封鎖、海上保険料の急騰、国内における物流の途絶、④食料やエネルギー、部素材などサプライチェーンへの打撃、⑤輸入品の価格高騰と供給制約ショックによる急激なインフレの発生などが想定される。これに加えて、侵略国から日系企業への制裁や資産凍結、交易断絶、海外送金停止等の措置が取られる可能性が高く、国内防衛生産への影響は深刻で、工業製品、さらには生活必需品も入手困難となる。」とされている。

79 「国家安全保障戦略」においても、「我が国の経済は海外依存度が高いことから、有事の際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に対応するためには、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となる。このように我が国の安全保障の礎である経済・金融・財政の基盤の強化に不断に取り組む。このことは、防衛力の抜本的強化を含む安全保障政策を継続的かつ安定的に実施していく前提でもある。」とされている。

80 IEA “Russian supplies to global energy markets” (2022).

81 「サイバーセキュリティ戦略」（令和７年（2025年）12月23日閣議決定）

① 防衛力の強化と経済基盤の強化の両立

総合的な国力の観点からは、防衛力の強化と経済基盤の強化を両立することも求められる。防衛力の強化の取組が、国内外の民生市場における競争力の強化につながり、同時に、国内外の民生市場の獲得による生産・技術基盤が防衛力の強化につながることが重要である。例えば、防衛技術の民生技術への活用（スピンオフ）、民生技術の防衛技術への活用（スピンオン）、装備品移転、アンカーテナンシー[82]等の取組を通じ、国内の防衛生産基盤を確立すべきである[83]。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

国内生産基盤の強化に向けては、平時の経済活動と両立する形で、有事に戦略物資を増産できる持続的な対応能力の確保が重要である。例えば、ウクライナでは、（ⅰ）民生用の機械加工・電子部品・プラスチック成形などを行っていた工場区画を、ドローン用の部品の生産ラインへ転換、（ⅱ）研究機関における 3D プリンター、高性能工作機械といった研究設備を、ドローン部品の試作・小ロット生産に活用、などにより、迅速なドローンの量産体制が構築されている。我が国においても、装備品における民生品（COTS）の活用を進めるとともに、平時には民間製品を生産しつつ、有事には装備品の大量生産が可能であるような、防民共用の生産基盤の構築に取り組むことが重要である。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

防衛省による調達に当たっては、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、さらには、企業の予見可能性や適正な取引環境を確保しながら、民生分野との両立を図る企業の参入障壁を軽減する観点を踏まえる必要がある。そのため、装備品の特性を踏まえつつ防衛省・自衛隊の独自仕様の徹底的な見直しを進める[84]ことで、装備品調達の裾野を広げ、より安定的・迅速かつ安価に調達できるようにするべきであり、スタートアップの民生技術活用が見込める装備品等に対する防衛省・自衛隊が詳細な仕様を確定しない

---

82 公共調達による初期需要確保を指す。

83 諸外国においては、例えば、フランスにおける個人投資家の資金を活用した防衛産業の資金調達支援等の防衛産業における官民連携の枠組みが存在しており、こうした事例も参考にしながら、防衛産業の維持・強化のための官民連携の在り方について検討していくことも重要である。

84 その際、装備品の取得価格や性能だけでなく、中長期的なライフサイクルコストや運用の観点も踏まえる必要がある。

課題提示型の調達や、スタートアップその他民間企業の既存製品等を基にしたアジャイルな開発・調達を一層積極的に活用・推進することが重要である。これにより、伝統的防衛産業以外からの参入や、民生と共通の生産基盤の獲得、短期間でのアップデートサイクルを実現できる可能性がある。〔資料Ⅱ－４－８参照〕

有事に備えた予備生産能力を確保するためには、その生産設備を活用しながら、防衛産業が平時から「稼げる」ことが肝要である。５類型が撤廃された現在、一定のルールに則った装備品の海外移転の成功が大きな鍵となるところ、移転に向けた戦略的な情報発信等だけではなく、防衛調達の在り方も、防衛産業の海外展開を一層促すような仕組みとすべきである。具体的には、防衛省・自衛隊の装備品調達において、NATO 標準等の国際規格への適合を原則としていくことや、政府による装備品移転の伴走支援や、政府が正面に立つ移転において、成果に直結する支援を継続的に実施し、事業者からは対価を適正に得ていくことが考えられる。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

②　経済安全保障の取組等

経済の武器化やハイブリッド戦の拡大など、安全保障の対象・分野が広範・複合的になる中で、総合的な国力の強化の観点からは、経済安全保障の取組も重要である。例えば、経済安全保障上重要な物資の供給の確保は、我が国経済の基盤強化のみならず、自衛隊の活動や防衛装備品の調達に際して、直接的に防衛に資する例もある。例えば、レアメタル・レアアースを含む重要鉱物や、半導体は、防衛装備品に多用される。自衛隊の第一線救護においては感染症予防のため抗生剤の投与を行うことから、抗菌薬の安定的な確保は有事における自衛隊の活動に資する。こうしたことも踏まえ、総合的にサプライチェーン強靱化や生産基盤の強化の取組を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－４－10 参照〕

エネルギーや食料等の物資について、我が国の自給率は低い水準で推移している。さらに、輸出入の双方において、我が国の貿易はほとんどが海上貨物（海運）によって行われている。こうした中、本年春には、中東

情勢に伴い、海上輸送に混乱が発生し、原油の調達に重大な影響が生じた。また、防衛における AI の重要性[85]が高まる中、データセンターの稼働等に必要な電力の基盤を確保する重要性も増している。エネルギーや食料等の幅広い分野において、我が国の持続的な対応能力等を確保することは、自衛隊の円滑な活動の確保ひいては抑止力・対処力の強化に直結することから、重要な物資について、日本全体の量的確保、物資流通の偏在性などの点からリスク点検や安定供給に向けて取組を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－４－11 参照〕

③　防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組

現行の国家安全保障戦略では、「2027 年度において、防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組をあわせ、そのための予算水準が現在の国内総生産（GDP）の２％[86]に達するよう、所要の措置を講ずる」とされている。具体的には、いわゆる補完４経費（研究開発、公共インフラ整備、サイバー安全保障、抑止力向上等のための国際協力）をあわせて、安全保障に関連する経費を増額することとしている。引き続き、経済安全保障等の取組を踏まえつつ、総合的な国力の観点から、防衛力強化とそれを補完する取組の両方を強化していくべきである。〔資料Ⅱ－４－12 参照〕

（４）財源確保

現行の防衛力整備計画において、各年度の防衛力整備計画対象経費の令和４年度の中期防衛力整備計画対象経費（5.2 兆円）からの増額分は、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[87]。

---

85 人口減少下で限られた人員により必要な防衛力を維持・強化するため、優先順位を踏まえながら、AI 等の活用と組織・装備・運用の見直しを一体で進めることが重要である、との意見があった。

86 令和７年度（2025 年度）において、当初予算と補正予算を合わせ、前倒しで達成した。

87 現行の防衛力整備計画においては、令和４年度（2022 年度）の 5.2 兆円程度から令和９年度（2027 年度）の 8.9 兆円程度に増額するために必要とされる財源について、歳出改革・決算剰余金の活用・防衛力強化資金（税外収入）・税制措置により賄うこととされており、この現行計画分の財源を確保するために、今後も引き続き、税外収入の確保や決算剰余金の活用の取組を継続していく必要がある点に留意するべきである。

防衛力の強化は、金額やGDP比ありきではなく、「新しい戦い方」への対応等を踏まえて実効性の高いものとする必要があり、我が国自身の主体的判断に基づき、現実的な積み上げを行っていくことが重要である。また、安全保障に対する当事者意識を多くの国民で共有することが大切であり、今を生きる世代全体で検討していくべき課題である。防衛力を将来にわたって安定的に支えるためには、裏付けとなる安定的な財源の確保が不可欠である。国債金利が上昇していることも考えれば、財政の持続可能性に十分配慮しながら、国債発行に頼ることなく、安定的な財源を確保することが重要である。〔資料Ⅱ－４－13、14参照〕

５．外交

我が国は、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・発展に一貫して取り組んできた。しかしながら、国際情勢に目を向けると、近年、ロシアによるウクライナ侵略をはじめ、中東情勢の緊迫化や東アジアにおける軍事的緊張の高まりなど、国際秩序を巡る不安定化の動きが顕著となっている。とりわけ、周辺国等は軍事力の増強を進めるとともに、我が国周辺海空域における活動を一層活発化させており、我が国は戦後最も厳しく複雑な安全保障環境の下に置かれている。

また、中東情勢の緊迫化は、ホルムズ海峡を含む海上交通路の安全確保に対する懸念を高め、原油価格や輸送コストの上昇等を通じて国内の経済・物価にも影響を与えている。このように、国際情勢の変化が我が国の国民生活や経済活動に直接影響を及ぼすリスクは一層高まっている。

こうした不確実性が高まる国際環境の下で、外交の重要性は一層増している。したがって、厳しい財政状況の下では、限られた財政資源を真に必要な分野へ重点化し、事業の効率性・有効性を不断に検証しつつ、戦略的かつ機動的な外交を推進していくことが求められる。〔資料Ⅱ－５－１参照〕

（１）ODA を巡る情勢と資源配分の在り方

ODA（政府開発援助）は我が国が外交を通じて国益を実現していくための重要なツールであるが、厳しい財政状況も踏まえ、世論調査等において、厳しい意見が増加傾向にある。例えば、「外交に関する世論調査」によれば、今後の開発協力について、「なるべく少なくすべきだ」、「やめるべきだ」との回答は、５年前の令和３年（2021 年）が 10.6％であったのに比べて、令和７年（2025 年）は 22.8％と２倍程度に増加している[88]。「補助金・基金の見直し」においても、効果検証の強化及び成果の見える化、国益につながる分野への重点化、事業の重複排除等の必要性について、

88 「外交に関する世論調査（令和７年９月調査）」（内閣府（令和７年（2025 年）11 月 28 日公表））

国民から意見が寄せられている[89]。

このように厳しい声がある一方で、令和８年（2026 年）９月にメディア・大学が共同実施した全国世論調査[90]では、「政府が新興・途上国に経済的な援助を行うことは、日本の国益につながると思う」という回答は約７割に上っているのも事実である。ODA を含む開発協力が日本の国益に資すると考える国民は依然として多いと言える。他方、「外交に関する世論調査」では、ODA の意義として、「災害・感染症等地球規模課題への対応」、「世界の平和と安定」、「エネルギー資源等の安定供給」等の回答が伸長しており、ODA に対して、我が国の安全保障・経済成長といった分野の国益に対する貢献への期待が高まっているものと考えられる。

政府が令和５年（2023 年）に策定した「開発協力大綱」においては、ODA について、その戦略性を強化するため、限られた資源を活用しつつ、重点政策に照らした政策立案の重点化を図る旨が明記されている。一方、令和８年（2026 年）９月に取りまとめられた、外務省の「戦略的な開発協力の実施体制に関する有識者会議」の提言においては、ODA 予算の戦略的・機動的な配分機能に強化の余地がある旨が指摘されている。

そのような指摘を踏まえれば、今後の ODA について、我が国の国益に貢献するとの目的を踏まえ、定量的な指標の評価と定性的な検証を通じた国益への貢献の程度の評価[91]、費用対効果や成果の見える化を徹底すべきである。その上で、戦略的投資の観点から、優先順位付けを行い、我が国の強みや政策課題を踏まえたオファー型協力も活用しつつ、限られた資源で最大の政策効果を達成できるよう、その最適配分を追求すべきである。それらの取組及び ODA の意義に関する効果的な広報を通じて、国民の ODA に対する理解や納得感の向上を図っていくべきである。〔資料Ⅱ－５－２参照〕

また、ODA の実施に当たっては、事業に係るヒト・モノ・カネなどの

89 「租税特別措置・補助金・基金の適正化に向けた提案募集の結果について」（内閣官房）

90 「SNS の情報「信用している」人は 24%、極端な言説への「賛成」高くなる傾向…読売・早大共同世論調査」（令和８年（2026 年）９月 10 日）

91 評価に当たっては、短期的な事業受注等に限らず、感染症対策やグローバルヘルス、データの国際標準化等の国際公共財への貢献を通じた、我が国の安全、国際的信頼及びルール形成への関与も含めるなど多角的なものにすべき、との意見があった。

資源を効率的にマネジメントすることで、最適な成果を達成する必要がある。外務省、JICA（独立行政法人国際協力機構）は、事業の進捗状況を正確に把握することにより、ODA の一層の効率化を実現し、事業量の維持と両立する形で、資金活用の効率化を図るべきである。例えば、無償資金協力の（ⅰ）JICA 支払前資金及び（ⅱ）外務省繰越予算、並びに（ⅲ）無償資金協力以外の JICA における滞留資金[92]については、過去数年にわたり有効活用に向けた努力が重ねられてきたことにより、削減が進んでいるが[93]、引き続き、当該年度の歳出規模の適正化を含めて、効率的な活用に取り組んでいくべきである。〔資料Ⅱ－５－３参照〕

（２）国際機関の分担金・義務的拠出金の在り方

我が国は G7 の一員として、国際機関において主導的な役割を担ってきている。国際情勢が複雑さを増す中、国際機関の運営に対して、我が国が果たすべき役割は大きくなっており、引き続き積極的な貢献を果たしていくべきである。

他方、財政的な観点で見ると、国際機関の分担金・義務的拠出金の総額は、加盟機関数の増加に加え、為替・物価の影響等により増加傾向にあり、固定費用化して他の外交経費を圧迫する要因となっている可能性がある。「補助金・基金の見直し」においても、ODA と同様に、その意義・成果に対する納得感や使途の透明性について、指摘されている。

国際機関の分担金・義務的拠出金の総額は、基本的に、（ⅰ）拠出対象の国際機関の予算、（ⅱ）日本に割り当てられた分担率、（ⅲ）為替レート、（ⅳ）加盟している機関の数で決まることとなる。このうち、分担率については、多くの機関で国連分担率[94]を準用しているほか、為替レートについては、その年ごとの社会経済情勢に左右されるため、外生的な要因に左右される面は否めない。他方、一部の国際機関においては、マネジメントのリーダーシップにより、大規模な組織・人員改革を推進し、結果として

92 主に、JICA が実施する技術協力等に係る資金が該当する。

93 例えば、無償資金協力の JICA 支払前資金については、令和２年度末（2020 年度末）の 1,960 億円から令和７年度末（2025 年度末）で 1,203 億円まで減少している。

94 国民総所得（GNI）の世界総額における各国比率の平均を基に、所要の算定要素を考慮して算出され、国連において３年に１度見直しが行われている。

１割程度の大幅な分担金の圧縮につながったという好事例も見られている[95]。

日本政府は、主要拠出国として、国際機関がその果たすべき役割を経済効率性を伴いながら全うするよう導く観点から、拠出先の国際機関の理事会や予算委員会といった意思決定の場において、他の拠出国とも連携しながら、拠出対象の国際機関の予算がその任務の遂行に見合った適正な規模となるよう、不断の組織改革・業務改革・人員適正化をマネジメントや事務局に対して働きかけていくべきである。

あわせて、分担率についても、一部の国際機関では、加盟国の分担率が長期間見直されていない事例が見られていることから、足もとの経済実態を反映したものとなるよう必要な見直しに取り組むべきである[96]。

また、国際機関は加盟すること自体が目的ではなく、いかにその機関の持つ専門性やネットワークといった資産を我が国の外交目的の達成のために活用するかという視点が重要である。加盟している国際機関の成果や継続的な拠出の意義について、日本政府として、定期的に見直す仕組みを検討すべきである。〔資料Ⅱ－５－４参照〕

（３）外国人留学生（行政官等）受入事業の在り方の見直し

外国人留学生の受入事業については、親日人材の育成や人的資産の形成に資する重要な施策である。一方で、現在の取組がこうした親日人材の育成につながっているかは必ずしも明確でなく、国による補助の在り方や事業重複の点検等の必要性についても議論があるところである。

同事業のうち、途上国政府からの行政官等の受入れについては、JICA運営費交付金事業として「JICA 開発大学院連携」が、無償資金協力事業として「人材育成奨学計画」（JDS）が実施されている。両事業においては、実施方法（直接・委託）、目的、対象国等に一定の差異はあるものの、いずれも JICA が主体となり、若手行政官を中心に受け入れ、各国の課題

95 例えば、国連では、グテーレス事務総長の主導で、「UN80 イニシアティブ」として、（ｉ）効率化、（ii）マンデート実施見直し、（iii）組織再編の三本柱で改革を推進している。

96 例えば、APEC（アジア太平洋経済協力）拠出金は、平成 10 年（1998 年）に合意（1994～1996 年の GNP 比で算出）して以降、分担率が見直されていない状況。

に応じた分野に係る学位を取得させる点は共通である。このため、事業の重複排除及び費用対効果の向上の観点から、両事業の統合の可能性を含めて集約化に向けた検討をすべきである。その際、留学生の選考や来日後のサポート内容が過剰なものとなっていないかなど[97]の観点から、事業内容・規模についても必要な見直しを図るべきである。

また、両事業が、我が国の国益の増進に寄与するためには、留学後の行政官等が、我が国の国益につながる活動に継続的に関与することが重要である。そのため、まず、留学修了者の活動を継続的にフォローアップし、国民向けに公表する仕組みを設けるべきである。

さらに、求めるアウトカムを明確にした上で、それを測るための適切なKPIの設定も必要である。この点、JICA開発大学院連携の長期アウトカムのKPIは、実質的には日本滞在中の留学生数となっており、アウトプット指標に過ぎず、我が国の国益への寄与を表すアウトカムを測る指標としては十分ではない。JDSについては、国別にKPI[98]が定められているが、KPIの達成状況が受入規模等にどのように反映されているかは必ずしも明確ではない。

このため、JICA開発大学院連携については、事業による国益を改めて検討した上で、例えば、帰国後に日本のODA案件に寄与した人数など、我が国の国益につながる人材の育成状況を把握できるアウトカムを測るKPIを新たに設定すべきである。JDSについてはKPIの達成状況の検証・反映に係る透明度を高めるとともに、我が国の国益への寄与をより明確に表せるKPIについても検討を進めることが必要である。

現在は奨学金、授業料、渡航費等を日本政府が全額負担しているところ、各国との関係に留意しつつ、KPIの達成状況を踏まえて、日本政府が支援すべき範囲や受入規模等について検討していくべきである。これにつ

---

97 JDSは、被援助国が選定した実施代理機関（民間企業等）に委託され実施されているが、同機関によるサポートには、来日レセプションの開催（留学生1名当たり15,000円上限）、途上国政府等による訪日モニタリング（受入大学等を訪問し、大学の特徴等を視察）、帰国時の各種手続き支援等が含まれている。JDSの執行実績約90億円のうち、約40億円が同機関への委託経費となっている（令和7年度（2025年度）実績）。

98 定量的KPIとして、修士・博士課程修了率、帰国留学生の役職率（国別に設定）が、定性的KPIとして、例えば「母国の計画策定・政策立案に貢献し、所属組織等においてリーダーシップを発揮することで、当該組織の機能が強化されること」等が設定されている。

いては、仮に各留学生に対する日本側の負担範囲を変えないのであれば、例えば、JICA 開発大学院連携については、一定期間高中所得国に分類されている国については受入規模を逓減させる[99]、JDS については、KPI の達成状況が低調な国については受入規模を漸減させて新規対象国に充当する[100]なども考えられるのではないか。〔資料Ⅱ－５－５、６参照〕

（４）文化外交の在り方

国際的なパワーバランスの変化や、認知戦を含む地政学的競争の激化を受け、戦略的な文化外交の重要性は高まっている。文化外交を担う現地組織については、広報文化センター[101]、JF（国際交流基金）海外事務所[102]及びジャパン・ハウス[103]があるが、限られた人的・財政的資源の下で政策効果の最大化を図るためには、文化外交による国益を意識した KPI を設定した上で、これらの現地組織間のみならず、他省庁の機関や民間企業とも適切に連携・役割分担を行うことを通して、効率的・効果的な業務運営を行うことが求められる。

例えば、近年、特にグローバルサウス諸国に対する日本文化の紹介・発信事業については、同諸国の中でも、潜在的に高い市場価値を持つものの現地への日本文化の浸透度合い等が低く民間企業単独では進出が難しい地域など、事業を実施する意義の大きい地域に重点化するとともに、新たに設定した KPI の達成度を含む中長期的なスケジュールを明確化した上で、事業を実施していくべきである。

また、JF については、国費への過度な依存を避けつつ事業運営の持続性を確保する観点から、適正な対価として、例えば、日本文化が一定程度浸透している地域において、すでに一部海外事務所やジャパン・ハウスで

99 令和７年度（2025 年度）の受入国のうち、直近３カ年連続（令和５年（2023 年）～令和７年（2025 年））で高中所得国以上（世界銀行分類による）の国が約 36%を占める。

100 令和７年度（2025 年度）の受入国のうち、高中所得国以上の国で、20 年以上にわたり受け入れを継続し、受入人数が計 900 人弱に達する国もある。

101 在外公館に置かれる、日本の外交政策や一般事情、文化に関する広報文化活動を行う機関。海外に 23 拠点。

102 文化芸術、日本語教育及び日本研究・国際対話を中心とした対日理解の促進を行う外務省所管の独立行政法人。海外に 26 拠点。

103 日本の多様な魅力や様々な政策・取組・立場の発信を通じた、親日派・知日派の裾野の拡大を目的とする外務省の対外発信拠点（外部委託）。海外に３拠点。

実施されている受益者負担[104]や協賛金の活用等の取組を検証・拡大する、一部のオンライン教材等[105]に係る利用料を求めるなど、自己収入の拡大に一層取り組むべきである。〔資料Ⅱ－５－７参照〕

（５）海外投資事業に対する支援の在り方

本年６月に成立した「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律及び株式会社国際協力銀行法の一部を改正する法律」（令和８年法律第 38 号）により、我が国の経済安全保障上重要であるが採算に不確実性があるため民間企業から十分な投資が行われない海外投資案件に対し、JBIC は劣後出資等による支援を行うことが可能となった。本制度の運用に当たっては、単に JBIC 及び政府が劣後出資等によってリスクを丸抱えすることになれば、民間投資のモラルハザードを招き個別事業が頓挫しかねないため、支援の際は、民間の経営判断を尊重しつつ、JBIC のプロジェクトファイナンスの知見も十分活用する必要がある。JBIC 及び政府は民間に取れないリスクこそ取り、民間資金の動員を最大限に図る仕組みとすることを通じて、できる限り民間の創意工夫を引き出し、事業の効果を最大化することが重要である。

また、過去の政府の他の分野における金融支援での失敗例も踏まえたうえで、民の投資の最大化の観点から、（ⅰ）個別事業ごとに多様な金融ツール（出資・融資等）の中で最適な支援手法を追求すること、（ⅱ）単なる赤字補填とならない仕組み（例：出融資の量的上限、事業ステージごとの各関係者の義務、撤退条件）を事前設定し、支援決定後も事業進捗評価を実施すること、が必要である。

加えて、官の投資の戦略化の観点からは、（ⅰ）JBIC からの出融資は「渡し切り」の補助金と異なり利息・配当等のリターンを見込むことができるためリターンも適切に見積もること、（ⅱ）政府は出資とあわせ財政投融資をはじめとした貸付け等の活用によりレバレッジをかけ、これに

104 ジャパン・ハウスロンドンにおいては、「食品サンプル」をテーマに、日本の技術や食文化等を発信する企画展に加えて食品サンプル作りの有料ワークショップを開催（令和６年（2024 年）10 月～令和７年（2025 年）２月）。

105 JF では、日本語学習教材として、いろどり日本語オンラインコース（年間延べ受講者数約 8.9 万人）等を開発・運営している。

より政府にとっての資金の効率的な活用を図ること、も必要である。

そのうえで、官が取るべきリスクを的確に特定し、カバーすることにより、民間投資を最大限に誘発しつつ、政府としても複数年でリターンを見込むことで、「強く豊かな日本」投資枠の趣旨[106]実現を徹底することが重要である。

なお、こうした採算に不確実性がある海外事業については、民間でも先行する事例が極めて限られることも踏まえ、実務として執行可能な案件・体制を十分想定した上で制度を開始する必要もある[107]。〔資料Ⅱ－５－８、９参照〕

106 「『「強く豊かな日本」投資枠』の予算編成についての考え方」（財務省（令和８年（2026 年）９月））は、「『「強く豊かな日本」投資枠』について重要なことは、財政支出の額ではなく、その経済成長に与える効果である。これまでにない大胆かつ柔軟な発想で、思い切った政策を打ち出していくことにより、足もとの経済状況に的確に対応しつつ、民間投資を引き出し、供給力と稼ぐ力を高め、経済成長を実現していくことを目指す。」としている。

107 「『「強く豊かな日本」投資枠』の予算編成についての考え方」（財務省（令和８年（2026 年）９月））においても、「『「強く豊かな日本」投資枠』の各年度の予算措置については、複数年度の計画等による予見可能性の確保を前提としつつ、各年度の執行可能性を精査して効率的な資金活用とする観点や、事業の進捗や政策効果の発現状況を確認しながら資金需要に弾力的に対応していく観点から、必要十分な規模となるようにする。」とされている。

６．文教・科学技術

人的資本や科学技術は、我が国の豊かさや国際競争力の源泉である。よって、我が国の持続的発展のためには、それらの水準を高めていく取組を絶えず行っていかなければならない。少子化と人口減少が進行する中で、どのように効果的・効率的に人的・財政的リソースを投入して、教育や研究の質を高め、成果を最大化するかが問われている。

生産年齢人口が減少し、人手不足が顕在化している状況において、働く人数を増やして課題解決を図ることには限界があり、生産性の向上が求められるが、教育分野も例外ではない。現に教員採用の倍率の低下が続いており、教育の質の低下が懸念されている。数ではなく質の確保にかじを切って、人的リソースを確保するための財政措置も含めて、EBPM の観点から各種施策の検証・見直しを行い、教育の質の向上に真に有効な施策を講ずる必要がある。

財政的リソースの投入についても、我が国の持続的発展につなげるため、人口減少や経済社会状況の変化、これまでの政策効果の検証を踏まえ、効率化の徹底と不断の見直しを行うとともに、民間資金の活用や人材の流動化を促進しながら、教育や研究の国際競争力の向上につながる環境整備に重点化するなど、より教育・研究の質を高めることに軸足を置くべきである。

こうした観点から、初等中等教育、高等教育、科学技術について提言を行う。

（１）初等・中等教育

①　児童生徒数の減少と「教師不足」

我が国の出生数は、平成 28 年（2016 年）以降に減少率が拡大し、令和４年(2022 年)以降は更に加速している。小学生は令和４年(2022 年)、中学生は令和 10 年（2028 年)、高校生は令和 13 年（2031 年）から減少幅が拡大し、それぞれ、その６年後には減少が加速することが確実な状況にある。〔資料Ⅱ－６－１参照〕

これまで、児童生徒数が減少し続ける中でも、公立の小中学校教員の教員数・採用者数は増加傾向が続いており、その結果、児童生徒１人当たりの教員数は増加していた[108]。また、生産年齢人口に占める教員数の割合も顕著に上昇してきた。〔資料Ⅱ－６－２参照〕

採用者数についても、22 歳人口に対する比率が上昇してきた。現在、公務員の定年引上げによって定年退職者が生ずるのが２年に一度となっているが、それでも採用者数が維持されている状況が見られる。こうした中、近年、教員の採用倍率が低下し続けている。今後の採用者数は減少する見込みとなっているものの、足もとでは、「教師不足」による教育の質の低下が懸念されている状況である。〔資料Ⅱ－６－３参照〕

この背景としては、特別支援教育の充実が図られてきたことに加え、近年、教育現場の課題を教員の手厚い配置によって解決するとの発想の下、政策的に教員定数の増加が図られてきた[109]ことが挙げられる[110]。〔資料Ⅱ－６－４参照〕

② 教育の質の確保

昨今の教育現場の実態を見れば、特別支援教育を必要とする児童生徒数の増加や日本語指導が必要な児童生徒数の増加に加えて、不登校・引きこもり・いじめ・過剰な苦情や不当な要求等を行う保護者等への対応等に直面しており、教師の負担が増大していることは事実である。

しかしながら、社会全体として労働人口が減少していくことは確実であり、教師数の拡大も持続可能ではない。希少な教員一人ひとりの指導能力が最大限に発揮されることにより、限られた教員数の中でも教育の質が確保された教育現場を実現していくべきである。そのためには、児童生徒の減少に対応した教員配置の最適化を含め、教育現場の刷新が必要である。具体的には、専門職種の活用や校務 DX の推進、部活動の地域展開を着実に進め、その効果を発現していくことである。〔資料Ⅱ－６－５参

108 平成３年（1991 年）から令和８年（2026 年）で 1.53 倍となっている。

109 多くの自治体では、国の配置の標準（義務標準法）に独自の上乗せを行っている。仮に自治体の加配を除けば、足もとで「教師不足」に陥っているわけではないという点にも留意が必要。

110 例えば、令和３年度から７年度までに小・中学校の教師数は 2,737 人増加したが、定数が 4,248 人増加したことでその差はむしろ増加。

照〕

また、人口減少が進む中でも一定の採用対象者を確保し、教育の質を確保する観点からは、多様な専門性や背景を持つ人材が教育現場に参加できるようにすることも重要である。例えば、特別免許状[111]について、近年その授与件数の増加が見られるものの、教員免許状に占める特別免許状の割合として見れば極めて低調であることに変わりはない。また、特別非常勤講師の届出数はむしろ減少している。さらに、教職課程が多くの大学に開かれているため、現に多数のペーパーティーチャーが存在するにもかかわらず、中途採用の割合も極めて低調である。それぞれの教育委員会ごとに、普通免許状を持たない社会人の教員採用に関する姿勢が区々であるといった指摘もある。例えば、特別免許状の授与に対する国の関与を強化するなど、社会人採用を強化するための新たな仕組みを検討すべきである。〔資料Ⅱ－６－６参照〕

令和９年度概算要求では、「教師不足」への対策として、教員の魅力を高めるため、新たに教師になった者に対する奨学金の返還免除を行うことが事項要求されている。意欲と能力のある人材を確保するために真に有効な手立てであるのか、様々な分野で人手不足が問題となる中、なぜ特別に教員を奨学金返還免除の対象とするべきなのか等の課題について、慎重な分析が必要である。また、他の職業との公平性などの観点から過去に同制度が廃止された経緯も踏まえて検討されるべきである。〔資料Ⅱ－６－７参照〕

また、現在、「教師不足」への対策として、働き方改革を進めることとセットで、教職調整額を令和 12 年度（2030 年度）までに段階的に 10％まで引き上げるとされている[112]。「中間段階（令和９年度以降）で、文部科学省・財務省両省で「働き方改革」や財源確保の状況を確認しながら、その後の教職調整額の引上げ方やメリハリ付け、その他のより有効な手段なども含めて真摯に検討・措置する」こととなっている。この中間検証においては、EBPM の観点から、質の高い人材確保に対する教職調整額

111 特別免許状は、専門的な知識・経験を持つ場合に、勤務しようとする学校等からの推薦に基づき、都道府県の基準で行われる教育職員検定に合格することで取得できる教員免許。
112 令和７年度予算　大臣折衝事項（令和６年（2024 年）12 月 24 日）

引上げの効果を客観的・定量的に検証するとともに、働き方改革の進展を確認することが必要である。その上で、教師の勤務環境改善に向け、効率的に財政資金を活用する観点から、教職調整額をそのまま引き上げるべきか、その他のより有効な施策はないかといった点を含め、幅広い政策手段について改めて検討すべきである。〔資料Ⅱ－６－８参照〕

なお、教育委員会が回答した令和７年度「学校の働き方改革のための『見える化』調査」では、市町村別の教師の１か月当たりの時間外在校等時間を公表している。全国の教育現場において、働き方改革が進み、教育の質の確保につながるよう、時間外在校等時間が短い市区町村の取組事例を横展開させていくことが重要である。〔資料Ⅱ－６－９参照〕

③　学校規模の適正化

教育現場を刷新し、教育の質が確保された教育現場を実現する観点からは、学校規模の適正化も不可欠である。現在、特別支援学級を除いて、小学校では 20 人以下の学級が約 14%存在している。また、１学年２クラス未満[113]の小学校は４割を超えており、学校の大規模化・統廃合を進めることは大きな課題と考えられる。なお、少子化に直面する地域では、小学校の統廃合を進める際には義務教育学校（小中一貫校）の整備も有効な選択肢である。〔資料Ⅱ－６－10 参照〕

学校規模の適正化に向けては、地域の関係者の合意形成が最大の課題であり、少子化の実態把握や教育の質の確保策の検討はその前提となるものである。一方、令和８年度予算執行調査では、「個別施設計画」において児童生徒数推計や学校統廃合に関する方針が盛り込まれていない計画が多く、施設の整備後、数年以内に廃校・休校となるなどの非効率的な予算執行事例も確認されている。今後は、「個別施設計画」における児童生徒数推計の有無などを交付決定時に考慮する仕組みなど、効率的な学校統廃合を加速化させるための方策を幅広く検討していくべきである。〔資料Ⅱ－６－11 参照〕

学校規模の適正化に当たっては、他の公共施設との複合化を進めるこ

[113] 文部科学省では小学校の学校規模の標準は「12 学級以上 18 学級以下」としている。

とも重要である。公共施設の有効活用による財政負担の軽減や、施設機能の高機能化・多機能化により、児童生徒に加えて、地域住民の多様な学習環境の創出につながるなど、幅広い効果が期待されることも踏まえ、学校施設の整備の際、他の公共施設との複合化が積極的に検討される仕組み作りを検討すべきである。〔資料Ⅱ－６－12 参照〕

④　高等学校

高校教育については、義務教育と異なり、基本的には、地方団体の一般財源により都道府県の裁量で地域の実情に応じた取組が進められてきた。ただし、近年は私立高校の授業料負担の軽減や公立高校の教育改革に対する大規模な国費投入が行われてきている状況にある。〔資料Ⅱ－６－13 参照〕

少子化・人口減少を踏まえ、小中学校の学校規模の適正化や、大学数・定員の縮小を進めていくことと軌を一にして、高校についてもダウンサイジングを進めることが不可避と考えられる。公立高校はもとより、公費により授業料負担軽減が行われている私立高校も含めて、各地域の教育政策や産業政策と整合性のある形で、地理的条件を踏まえつつ、規模と配置の適正化を着実に進めることが必要である。〔資料Ⅱ－６－14 参照〕

高校のダウンサイジングは、高校教育改革とともに行う必要がある。その際には、都道府県が中心となって、（ⅰ）文理分断からの脱却、（ⅱ）産業界や地域社会のニーズに応えることのできる人材の育成など、未来の日本・地域社会を支える「骨太な高校教育改革」を遂行できる体制が構築されているとともに、人口推計を反映した高校の機能・配置を最適化する構想を策定・実行する取組が不可欠である。その上で、高校教育に係る財政的なリソースを俯瞰して、その最適な配分を行う必要がある[114]。〔資料Ⅱ－６－15 参照〕

令和９年度概算要求として、高校教育改革のための新たな交付金等の創設の事項要求があるが、これまでの地方財源で賄ってきた歴史を抜本的に変えることとなるため、国と地方の役割分担について改めて検討す

[114] 高校教育は主に都道府県により人件費・施設整備費が賄われていることから、高校教育改革はこの支出の見直しでもある。

る必要がある。また、「安定財源を確保した上で[115]」行うこととされており、上述の都道府県の取組を踏まえて検討するべきである。その際、現在、個別の採択が進行中の高等学校教育改革促進基金について、改革先導校ごとに設定された指標の達成状況など、費用対効果も含め、その効果検証[116]が必要である。〔資料Ⅱ－６－16 参照〕

（２）高等教育

①　減少する 18 歳人口と大学の規模

18 歳人口は、1990 年代初頭以降、今日に至るまで減少傾向となっている。しかし、高等教育機関への進学者は、短大や専門学校への進学者が減少するも、大学進学者が増加することで、全体として近年は概ね横ばいである。そのため、進学率で見れば上昇する状況にある。2030 年代に 18 歳人口が急減することが見込まれる中、仮に進学率が上昇し続けた場合であっても、大学進学者数は急減することが不可避である。〔資料Ⅱ－６－17 参照〕

大学進学者は過去 35 年で約 15 万人増加したが、その大宗は私立大学の約 13 万人増加によるものである。大学進学者の学部分野別の内訳をみると、国立では保健が増加し、その他が減少したが、理工農系や人社系はほとんど変化していない。その一方、私立大学では、保健の増加や理工農系がほとんど変化していないことは国立と同様だが、人社系やその他分野が大きく増加している。〔資料Ⅱ－６－18 参照〕

大学進学者と同様、過去 35 年間で大学数は 305 校増加したが、うち８割以上の 252 校が私立大学である。35 年間の私立大学の増加数を、定員充足状況別にみると、定員充足率 100%以上の学校は減少している一方、定員未充足校数は増加している。特に同 90%未満の大学の増加が全体の増加の約８割を占めている。定員充足率と私立大学の経営状況は密接に関連しており、定員充足率が低いほど、収支がマイナスである学校が多く、

115 「経済財政運営と改革の基本方針 2026　「責任ある積極財政」元年 ～日本の挑戦を起動する！～」（骨太方針 2026）（令和８年（2026 年）７月 21 日閣議決定）

116 高校教育に係る限られた財源の有効活用という観点からは、いわゆる高校無償化の効果・影響について幅広く検証し、必要な見直しが行われることとなっていることも踏まえ、高校教育改革の実現のための財政資源の最適配分の検討を進める必要がある。

全体に占める収支マイナス校の割合が高くなる傾向がある。今後、大学進学者数の減少に伴い、経営が不安定化するリスクが高い大学が急増する可能性がある中、人口減少と産業構造の変化を見据え、リスクが顕現化する前の早期の段階で、円滑な撤退・再編等含め、大学数・定員数など大学規模の適切なダウンサイジングを図る必要がある。また、その実効性を高めるため、教育の質、地域の教育機会及び在学生の学修継続を確保しつつ、規制的な手法の活用も含めて、大学の定員削減・再編を促す方策についても検討すべきである。その際、各地域で必要となる人材を持続的に育成・供給していく上で真に必要な大学等の在り方についても検討が求められる。〔資料Ⅱ－６－19 参照〕

「大学等成長分野転換支援基金」では、令和５年度（2023 年度）から令和７年度（2025 年度）までの３年間で、意欲ある大学等における成長分野への学部転換等の改革について、計 154 件を支援決定しているが、採択案件の内容をみると、定員が６千名程度の純増となっている。成長分野育成に向けた学部再編等が、大学規模のダウンサイジングの方向性とは逆の結果となっている。また、すでに開設された学部・学科の約５割は定員未充足であり、採択後に大学側が計画を頓挫し取りやめとなった件数も全体の１割弱であるなど、取組の成果が表れているとは言い難い。大学規模の適切なダウンサイジングと成長分野の人材育成への重点化を実効的なものとする観点から、計画段階のみならず、各大学の取組の進捗や成果を確認しながら、その状況に応じて支援する仕組みとすることが不可欠である。

また、理系人材など特定の分野の人材育成の強化に当たっては、本質的には、その人材を需要する側で相応の評価が行われることが必要であり、施策や制度の検討に当たっては、大学のみならず、企業等との連携・協同を図ることが重要である[117]。理系人材・デジタル人材などの強化に際しては、地域産業との連携を通じ、AI・デジタル人材や高度技能者・技術者を育成する高等専門学校等の機能強化も選択肢となり得る。〔資料Ⅱ－６

[117] 大学と企業等との連携・協同による人材育成の具体的な取組として、学生が企業での実務経験と大学での学修を組み合わせ、実践的な能力を身につける「コーオプ教育」の普及・促進も重要、との意見があった。

－20 参照〕

② 国立大学の運営費交付金と授業料

国立大学の運営費交付金は、教育・研究とは直接関係のない特殊要因[118]を除いたベースでみると、2023 年度と比べて 345 億円増加しており、物価高の中でも質が高い教育研究を行うことができるよう予算を措置してきている。また、国立大学が法人化された 2004 年度と比べると、全体としては縮減された姿となっているものの、特殊要因を除いたベースでみると、2025 年度は 76 億円の減少に留まる。さらに、運営費交付金以外の国立大学への各種補助金等も、2004 年度と比べ大幅に増加しており、直近も増加傾向にある。その結果、国立大学に対する公的支出全体としてみた場合、2025 年度の支出額は国立大学法人化以降で最大規模となっている。令和９年度概算要求では、運営費交付金について、「強く豊かな日本」投資枠を活用し、物価・賃金上昇分等について増額要求（対前年度比 1,554 億円増）がなされている。予算編成過程の中で、社会経済状況に応じた大学改革・研究力向上に繋がるようメリハリ付けを徹底すべきである。〔資料Ⅱ－６－21 参照〕

また、物価・賃金動向に適切に対応する観点からは、国立大学の授業料標準額を毎年度見直していく仕組みとすべきである[119]。国立大学の授業料等は、文部科学省令にて標準額が規定されており、各国立大学法人は標準額の 120%を上限に授業料等を定めることができる仕組みとなっている。令和８年度（2026 年度）時点において、標準額を上回る授業料を設定している国立大学は、85 大学中 11 大学の約 13%に留まっている。国立大学の授業料標準額は、2000 年代半ばまでは消費者物価の動きとも整合的に引き上げられてきたが、国立大学法人化後の 2005 年度以降、据え置かれており、物価上昇に対応できておらず、デフレ期の価格設定が継続している状況である。物価が安定的・継続的に上昇する世界において、教育研究費・人件費の上昇に対応するため、次期中期目標・中期計画期間（令

118 特殊要因とは、当初予算額における退職手当、病院赤字補てん金、授業料等減免分。

119 低所得世帯等に対しては、修学支援新制度（令和２年度（2020 年度）～）により、授業料の減免及び給付型奨学金の支給を実施している。

和 10 年度（2028 年度）～）に向けては、授業料標準額の在り方の見直しを進めるべきである。

あわせて、国立大学法人においては、次期中期目標・中期計画期間の中で、他の法人との連携等による効率的・効果的な事務遂行・教育研究を促進することが重要である。〔資料Ⅱ－６－22 参照〕

③　医学部の定員

医師需給推計によれば、2029 年から 2032 年の間で医師の需給は均衡することが見込まれており、骨太の方針 2026 においても医学部定員の削減が明記されている。医学部の定員については、各大学にて設定する恒久定員と、地域の偏在対策として国と都道府県が協議して毎年度配分される臨時定員に分けられている。また、一般枠の他に地域枠等を設け、地域の実情に配慮した定員設定を行っている。医学部定員の削減を着実に進めるためには、各大学に対する財政支援の在り方や要件等を工夫することで、医師の地域偏在にも留意しつつ、各大学において定員の削減が確実に図られるような仕組み[120]とすべきである。〔資料Ⅱ－６－23 参照〕

（３）科学技術

平成元年（1989 年）以降、科学技術振興費を３倍に増加させてきたことで、我が国の科学技術予算（対 GDP 比）は主要国と比べて高水準にある。〔資料Ⅱ－６－24 参照〕

しかし、研究開発への投資の効果が低いという課題がある。研究開発費総額についても主要先進国と遜色ない水準であるが、研究費あたりの論文生産性は低水準に留まっている。今後の科学技術政策においては、予算額をいたずらに拡大することではなく、研究開発への投資効果を引き上げるため、その阻害要因となっている構造的な問題への対処を優先すべきである。〔資料Ⅱ－６－25 参照〕

科学研究助成事業（科研費）については、我が国全体の研究水準を向上させる効果を高める改革を推進すべきである。漫然と採択率を引上げる

120 医学部等の定員の削減のためには、規制的手法についても検討する必要がある。

ことでは効果を高めることにつながらないおそれがあることから慎重な検討が求められる[121]。各メニューへの配分や審査改革[122]について、KPI を設定するなど、意図した目的を達成しているかどうか、検証し改善を図っていくための仕組みが必要である。〔資料Ⅱ－６－26 参照〕

科研費を支出するための基金には令和７年度（2025 年度）末時点で 2,331 億円の残高があるにもかかわらず、令和９年度（2027 年度）は新たな基金化のため 895 億円の要求が行われている。基金の形式で実施することによる事務効率化[123]や予見可能性の確保のメリットはあるが、すぐには執行しない複数年分の必要額を基金に長期滞留させている状況を是正する必要がある。〔資料Ⅱ－６－27 参照〕

科学技術の予算を考える上でもう一つの課題は、民間投資の促進が不十分ということである。科学技術・イノベーション基本計画には複数年度にわたる政府の研究開発投資の目標額が示されており、前期の第６期期間（～2026 年３月）においては、政府の予算措置額は、補正予算での基金措置もあり目標を大きく上回った一方、官民投資額は目標を下回る見込みである。第６期計画で想定していた、政府投資が呼び水となって民間投資を促進する効果は不十分な結果となっている。これを踏まえ、第７期の官民目標 180 兆円に向けて、研究開発投資の持続的な拡充を実現するため、より有効な施策の在り方について検討が必要である。〔資料Ⅱ－６－28 参照〕

企業と大学の共同の研究開発プロジェクトを促進することを目的として、産業競争力・研究力中核大学群を形成するための体制整備事業について令和９年度予算要求が行われている。しかし、同様の大学の体制整備施策は多々存在しており、施策内容の重複等を整理すべきである。大胆な財政支出によって大学の体制整備を進める観点で、産業競争力・研究力中核大学群に係る要求は国際卓越研究大学制度と類似しているが、国際卓越研究大学制度がどのような成果を上げるかについて、よく注視していく

121 令和９年度（2027 年度）では、採択率の引上げや配分額の充実等により、4,552 億円の要求（令和８年度当初予算 2,479 億円）。

122 過去の財政審建議の指摘を受け、文科省学術分科会科学研究費補助金審査部会では、学際的な研究を適切に採択するための審査体制等が検討されている。

123 科研費は、案件数が年間８万件と多く、繰り越し手続き省略等、基金化のメリットが大きい。

必要がある。〔資料Ⅱ－６－29 参照〕

産学連携の取組を一層推進するため、大学の体制整備を図るに当たっては、追加的な財政支出に安易に頼ることなく、大学等における研究マネジメント人材の配置改善や「産学官連携による共同研究強化のためのガイドライン」に基づく取組などの既存施策の成果を活用することが求められる。また、大学の基盤的な体制整備となるのであれば、運営費交付金などの重点配分で対応することも検討すべきである。個別の支援が必要であれば、その必要に応じて、共同研究において具体的に想定する分野を踏まえ、他施策との重複を整理し、国際卓越研究大学制度とは異なる制度設計であることを予算措置に先立って明確にした上で、産業力強化に資する的を絞った支援とするべきである。〔資料Ⅱ－６－30 参照〕

フュージョンエネルギーについては、2030 年代の発電実証を目指しており、その工程にはマイルストーンが位置付けられている。我が国は米中に比べ民間資金の調達額が少額[124]に留まるが、2024 年に J-Fusion（フュージョンエネルギー産業協議会）が設立され、加盟する法人・団体が増加するなど、関心が高まっている。市場性のある発電を実現するには、コストを合理的な水準に収めることが前提となる。原型炉計画が約２兆円[125]との試算もある中、発電実証の実現に向けて、コストの精査・合理化を進めるとともに、民間資金を導入する仕組みを検討する必要がある。〔資料Ⅱ－６－31 参照〕

[124] 資金の配分構造（2022～2025 年合計）をみると、公的資金の構成比は 88.5%であり民間資金の調達額は米国の約 17 分の１に留まる。

[125] QST（国立研究開発法人量子科学技術研究開発機構）提出の「ITER サイズ原型炉」概念設計（第１期（発電実証））運転開始までの概算であり、第２期（発電＋燃料増殖実証）及び第３期（発電＋燃料増殖＋定常運転実証）の費用は含まない。

７．社会資本整備

社会資本ストックが対 GDP 比世界最高水準まで累増する一方、人口減少が進む中で、いかにして、インフラの維持管理の持続可能性を確保しながら、頻発化・激甚化する災害に対応した国民の安心・安全の確保（国土強靱化）や経済成長という政策目的を実効的に達成するかについて検討を深める必要がある。

そのためには、基本規格（スペック）見直しや共通化等で社会資本ストックの総量を抑制しつつ、ハード整備以外の規制的手法の活用が必要不可欠である。また、成長投資では、目標達成への道筋や撤退基準など「戦略的な投資の枠組み」を明確化すべきである。

（１）社会資本整備を巡る環境変化と課題

社会資本ストックの対経済規模（GDP 比）は、日本は 117.6%と世界最高となっており、２位の 74.8%（ギリシャ）と比しても大幅に大きい水準となっている。個別分野でも、例えば、道路延長の対国土面積比は主要先進国（G20）中、第１位となっている。〔資料Ⅱ－７－１参照〕

こうした中、仮に現在の整備ペースを続けた場合、約 20 年後（2045 年）には、社会資本ストック全体の維持管理コストは総額約 15.2 兆円に増加する可能性がある。人口が減少する中で、生産年齢人口１人当たりでは約 26.1 万円と現在の水準から倍増することが見込まれる。こうした負担を前提とした社会資本ストックの維持は困難であり、ストック総量を抑制することは避けられない課題である。〔資料Ⅱ－７－２参照〕

また、社会資本整備による生産性の向上は、地域や時期等によっては高い効果が生じる場合もあるが、資本蓄積に応じて低下する傾向が指摘されている。特に我が国では、すでに巨大なストックの蓄積がある中で、社会資本整備の効果については慎重に見込む必要がある。

なお、人手不足等が課題になる中で、公共事業の大幅な追加については慎重に考える必要がある。〔資料Ⅱ－７－３参照〕

以上のように、社会資本整備によるストック効果は、社会資本の蓄積に

応じて限界的な効果は低減していく。他方、ストックの増大は、将来の維持管理コストを伴う。こうした中で、国民の便益を最大化するには、社会資本整備をいたずらに増大させるのではなく、ストック総量のダウンサイズによる維持管理コストの抑制、既存ストックの有効活用、規制的手法の活用等により、ネットの便益を引き上げることが重要である。〔資料Ⅱ－７－４参照〕

（２）社会資本整備の在り方の見直し

①　地域に適合した持続可能な社会資本整備（基本的な規格の見直し）

人口減少下で社会資本整備の持続可能性を確保するには、基本的な規格の見直しなどにより、維持管理コストを抑制することが不可欠である。

例えば、道路の分野では、秋田県では「スマートシュリンク検討区間」において、（ⅰ）維持管理水準の引き下げ又は供用廃止検討区間として180.7km、（ⅱ）冬季の維持管理水準検討区間として154.2kmを設定している。我が国全体でも、持続可能性の観点等から、こうした道路の供用廃止も含め、既存ストックの水準の引下げを検討すべきである。

また、道路の規格を地域に適合した水準に見直すことも重要である。例えば、海外では、低コストかつ、ローカルな素材（地元の土砂）で舗装できる工法（オッターシール工法）の導入が進んでいる。これにより補修コストは概ね半減するが、我が国では舗装の技術基準として取り込まれていない。技術基準を見直すことを通じて、維持管理コストを抑制することを検討すべきである。〔資料Ⅱ－７－５参照〕

上下水道については、特に地方部において、急激な人口減少が避けられない中、持続的な機能の提供を進めていくために、広域化とともに、国土交通省が定めた優先検討の条件に合致する地域での分散型システム（小規模水道施設や浄化槽等）の導入を加速する必要がある[126]。国費支援についても、事業体による分散型システムへの転換費用と既存システムの更新費用とのコスト比較を踏まえてメリハリをつけて支援すべきであ

[126] 自然災害が頻発化・激甚化する中で、上下水道の分散型システムへの移行や道路整備の素材のローカル化は、災害耐性の観点からも重要である。なお、広域化についても、自然災害の状況を踏まえ、内水氾濫リスクを徒に増高させないよう進めることも重要である、との意見があった。

る。〔資料Ⅱ－７－６参照〕

そのほか、ローカル鉄道については、老朽化が進む鉄道の橋梁やトンネルの維持管理・更新に必要な費用に対する補助を行っているが、現状では、その工法に係る要件は設けられていない。今後は、中長期的な維持管理コストを低減する観点から望ましい工法を補助の条件とすべきである[127]。

港湾に関しては、港湾管理者が維持管理を実施しているが、低利用の岸壁等の統廃合を実施している港湾がある。現状では、統廃合に係る要件は設けられていないが、今後は、先進事例を参考に、港湾の利用状況に応じて中長期的な維持管理コストを低減する仕組みを要件化すべきである。

最後に、河川に関しては、国が管理する小規模で背後地への影響が限定的かつ緊急対応が可能な樋門・樋管は、老朽化対策にあわせて無動力化を実施している。都道府県が管理する樋門・樋管についても維持管理コストの低減の観点から同様の取組を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－７－７参照〕

これら道路の簡易舗装化、道路・橋梁や港湾等の統廃合、水道・下水道の分散化、鉄道の塗料見直しや河川施設の無動力化などだけでも、年間2,000億円程度の維持管理コストを長期的に削減できる可能性がある。予防保全を引き続き推進するとともに、基本的な規格の地域に適合する水準への見直しや、統廃合、分散化を進め、社会資本ストックを合理化する必要がある。後述のハザードエリアの人口抑制等も含めて人口減少下の国土利用と社会資本整備のグランドデザインの検討に着手するとともに[128]、具体的な取組に速やかに着手することが重要であり、来年度から制度化も見据えた包括的な見直しを実行に移すべきである[129]。〔資料Ⅱ－７－８参照〕

こうした基本的規格の見直しは、社会資本整備の分野にとどまらない。

---

127 省力化に資するものであることも重視すべきである、との意見があった。

128 基本的な規格の見直しや廃止・縮減とともに、広域化やコンパクト・プラス・ネットワークの視点、将来の具体的な見通し、判断の基本的基準が盛り込まれることが重要であり、既存の国土計画や地域計画の見直しを行うべきである、との意見があった。

129 維持管理コストの抑制に向けては、DX等の新技術を活用した点検・診断業務の省力化や維持管理の効率化を進めることも重要である。そのため、自治体における新技術の導入を後押しする国の支援とともに、複数年度契約の活用等を通じ、発注時期の平準化していく為の取り組みも重要である、との意見があった。また、自治体の枠を越えて広域でインフラを管理する『地域インフラ群再生戦略マネジメント（群マネ）』については、導入が一部にとどまっていることから、着実な全国展開を求める、との意見があった。

現在、全国約 130 の補助対象離島航路の船舶は基本的にオーダーメイドで設計・建造されている。しかし、設計を共通化して連続建造する場合、建造隻数２倍ごとに 10～15%程度の工数低減効果が見込まれている。また、修繕費について規格がオーダーメイドのため高コストであり、人員確保の面でも船員も船舶ごとに張り付きが必要で柔軟な配置が困難な状況である。建造費等を補助する離島航路や国の機関が保有する公船について、オールジャパンで「ジャパンシップ」として大きさごとに仕様をモジュール化・共通化して連続建造を可能とし、設計コスト、建造費用等の削減を行うべきである。〔資料Ⅱ－７－９参照〕

②　実効性ある国土強靱化（災害耐性（Disaster Ready）のある土地利用への転換）

災害が頻発化・激甚化する中で、より実効的かつ効率的に国土強靱化を進めるためには、災害耐性のある土地利用への転換が必要である。

人口が減少する中で、逆に、ハザードエリア内の人口は増加している。本来は、激甚化・頻発化する災害の被害を最小化するため、都市計画等を適切に運用して、ハザードエリア内への立地・開発を抑制し、コンパクト化（集約）と投資の集中を進めていく必要がある。しかし、現状では、地方公共団体の約 90%で、「居住誘導区域」の中に浸水ハザードエリアを含んでいるほか、人口集約化の面でも、立地適正化計画を定めても、コンパクト化と逆行する人口動態となっている地方公共団体がある。〔資料Ⅱ－７－10 参照〕

例えば、元々、宅地が少なかったものの、道路整備等を進めた結果、災害リスクのある地域で宅地化が進行し、土砂災害による大きな被害が発生した例もある。また、災害後も、土砂災害が発生した地区を含めて、立地適正化計画で居住誘導区域が設定されている例がある。

人口増大期のインフラ整備や宅地拡大は一定程度やむを得ない部分はある。しかし、現在の人口減少下にあっては、インフラ整備や立地適正化計画について、災害リスクを十分に勘案すべきである。

また、地域のコンパクト化を後押しする目的の取組については、都市構

造再編集中支援事業（令和９年度概算要求 1,881 億円）で支援している。コンパクト化を着実に進める成功事例もあるものの、集約が進まず周辺部のハザードエリアにおいて人口が増加している例も見られる。

このため、こうした事業については、単なる施設整備にとどめず、コンパクト化（集約化）による災害リスクへの暴露を抑制するとともに、地域の成長力強化を推進する観点から、来年度以降、集約効果が高い事業に支援を重点化するよう見直すべきである。〔資料Ⅱ－７－11 参照〕

土地利用に関して、先行事例を参考に、土地利用規制等でハザードエリア内居住人口の増加を抑制した場合、一般的な河川整備計画の期間と同様の 30 年間で、ハザードエリア内居住人口が概ね 12.1～21.8%程度抑制されることが見込まれる。これは、L1（計画規模降雨[130]）でのハザードエリア内居住人口を最大 436 万人減少させることに相当する試算となる。

国民の安心・安全の確保には、こうした災害耐性ある土地利用への転換が重要である。また、ハザードエリア内居住を抑制して防御エリアを限定することで、より重点的にハード整備を行うこととすべきである。

この点、現在の我が国では、災害耐性の観点からの土地利用について、制度的な規律付けが必ずしも十分でない。また、河川整備計画も、流量目標設定はあるが、土地利用の見直しを勘案した計画とはなっていない。国民の安心・安全を実効的に確保するため、今後、国土強靱化のハード整備を進める前提として、法制面も視野に、ハザードエリア内居住を抑制する制度整備を行うことが求められる[131]。また、河川・都市政策を連携させて、河川整備計画に関して、土地利用規制や居住誘導を前提とした計画に見直し、ハード整備の対象を合理化して、重点化すべきである。〔資料Ⅱ－７－12 参照〕

その際、国民や企業が災害リスクを勘案して居住や立地を選択するよう、経済取引で誘因が適切に反映されるための仕組みの導入や災害のリ

130 河川法に基づく河川整備基本方針の目標降雨に相当する降雨規模。

131 例えば、浸水ハザードエリアなどのイエローゾーンについて原則として開発許可を認めないよう所要の制度整備を検討するとともに、国から地方自治体への予算配分において集住化の計画の進捗状況を反映させるなど、規制的手法と経済的手法を総動員する必要がある、との意見があった。

スク及びコストの可視化を図ることも重要である[132]。

新規に事業を採択する際には、他の事業や分野との相互の影響を評価しながら全体として調整されるべきだが[133]、現状ではその枠組みは存在しない。新規事業については、来年度より、セクター相互の評価を義務付け（例：道路整備が既存鉄道網に与える影響）、インフラ全体としての最適化が見込まれるものに限って事業化することとすべきである[134]。〔資料Ⅱ－７－13 参照〕

例えば高速道路は、過去 40 年間で急速に整備が進められてきた。しかし、その多くが鉄道在来線と区間が重複しており、当該地域の人口減少もあいまって、鉄道在来線の利用が減少し、鉄道再構築事業の補助支援を受ける状況に陥っているケースもある。本来、社会資本整備は、道路や鉄道、港湾など各セクター縦割りの効果だけでなく、セクター相互（クロスセクター）影響評価を行い、インフラ全体として最適化すべきである。

（３）成果志向の成長投資

①　造船業再生のための戦略的な枠組みの導入

国土交通省が公表した造船業再生ロードマップ（2025 年 12 月）は、2035年に船舶の国内建造量を1,800万総トンへの倍増を目標としている。このための官民投資として、総額１兆円の投資を目指すこととされ、うち国費については、「造船業再生基金」を通じて造船事業者の投資を支援することとし、10 年間で合計 3,500 億円規模を目指すとされている[135]。

経済成長及び経済安全保障の観点から、「2035 年の建造量倍増」目標の着実な達成は重要であるが、造船業の供給構造の特性や、需要側を取り巻く環境変化等を踏まえれば、単に造船所の設備投資等を補助するのでは

---

132 国民一人ひとりが居住地の選択等について自ら判断できるよう、各地域の災害リスク（浸水想定、発生頻度、想定される被害等）や防御に要する費用等のデータを、分かりやすい形で提示することも大切である、との意見があった。

133 例えば、道路整備（IC や一級市道等の整備）により、商業施設や住宅の立地が進展し、その後、豪雨での河川の氾濫で甚大な被害を生じた例もあり、道路事業の新規採択時に、立地や災害リスクに与える影響を評価すべきである。

134 温暖化対策の観点からも、CO2 排出削減に貢献する鉄道と道路の活用のバランスを考えるべきだ、との意見があった。

135 なお、令和７年度補正予算において、造船業再生基金に当初３年分として 1,200 億円を措置し、国土交通省が支援対象の投資として認定した造船事業者の設備投資計画は８件、約 1,100 億円。

なく、官民投資を進めるに当たっての戦略的な枠組みを設定すべきである。なお、造船支援を含む危機管理投資・成長投資については、複数年度で財源を確保した上で、特別会計において別枠管理することとされており（「経済財政運営と改革の基本方針 2026」（令和８年（2026 年）７月 21 日閣議決定））、来年度から、その財源を着実に確保すべきである。官民投資に当たっての戦略的な枠組みとして以下の３点が重要である。〔資料Ⅱ－７－14、15 参照〕

ア）目標達成に至るロジックツリー（道筋）の明確化

船舶建造能力倍増の目標を達成するには、労働力や生産設備、安定需要等の様々な課題を段階的に解決して建造量「倍増」目標の達成に至る道筋（ロジックツリー）の明確化が必要である。その際、例えば、以下のようなボトルネックを特定し、解決方策を明確化すべきである。

ａ）労働者確保と生産性向上

船舶建造には、設計・生産を行う多数の技能者等が必要であり、倍増目標実現には約 7.6 万人相当の追加人材が必要である。加えて、現状の造船人材の年齢構成を考慮すると、2035 年には日本人人材が約 16%（9,700 人）減少し、外国人人材（14,500 人）の多くは在留期間が終了する見込みであり、造船人材が約 10 万人不足すると推計される。仮に、現在の国土交通省の目標である省人化投資での 25%生産性向上（30,700 人減）を達成しても、なお７万人超が不足する[136]。〔資料Ⅱ－７－16 参照〕

ｂ）クレーンや舶用機器の供給能力

大型船建造には、船体ブロックの組立てや搭載に使用するゴライアスクレーン[137]等が必要不可欠だが、供給能力が不足している。さらに、クレ

136 人材不足への対応としては、生産性向上等に加えて、女性活躍を阻む構造的な課題の解決やTISFD（Taskforce on Inequality and Social-related Financial Disclosures）の議論も踏まえた将来世代、子育てとの両立の視点の経営への取込み等を重点的に進め、造船事業者がより女性やこども・子育て世帯とともに成長する企業へと変革することも重要な課題である、との意見があった。

137 造船所において船体ブロックを吊り上げて組み立てるために使用される門型クレーンで、ドックをまたぐように設置されているもの。大型のもので 1,000 トン超の吊り上げ能力を有する。

ーン納入は土木電気、海上輸送・超重量物揚重等の大規模工事が必要で工事事業者の確保も重要である。このため、クレーンの供給能力増強の進捗と、工事事業者の確保状況をトラッキングすることが重要である。〔資料Ⅱ－７－17 参照〕

また、船舶建造は数万点の舶用機器等を搭載する組立産業でありサプライチェーンの構築・強化も重要である。エンジンやプロペラ等の供給が追いつかないと、建造ラインが滞るため、業界も、生産性向上や生産設備の増強、人材確保・育成が課題となると指摘している。舶用機器メーカーの供給能力が確保されるか、設備投資等の状況を確認するとともに、納期遅延が発生していないか随時トラッキングすることが必要である。なお、供給不足が見込まれる場合には、造船業再生基金による支援を、舶用工業による舶用部品の供給能力の向上にもつながるようポートフォリオを再検討すべきである。〔資料Ⅱ－７－18 参照〕

ｃ）安定受注の確保

建造量倍増実現には、供給能力だけでなく、安定受注が必要である。そのためには、まずは中国より２割以上高い国内の建造コストについて、設計共通化による連続建造、共同調達、先端技術の導入等を通じてコストを引き下げ、価格競争力を向上させることが必要である。さらに、高付加価値な船舶の受注確保に向けて、水素・アンモニア船等の次世代船への対応が重要である。新燃料船は、技術開発や燃料のサプライチェーンの確保など投資リスクが課題となるため、政策的にリスク補完を行いながら、例えば船舶保有 SPC などによる保有及び設計建造両面での共同化を通じて、安定的な建造需要を確保することを検討すべきである。なお、これら国際競争力の観点からの検討に際して、国際競争力を確保可能な船種や舶用機器、あるいは経済安全保障上の意義がある戦略船種に支援対象を厳選する必要がある。〔資料Ⅱ－７－19 参照〕

イ）投資管理の枠組みの導入

約 10 年の長期・巨額な支援が想定されている造船業支援について、「予

算を執行したが成果が曖昧」という問題を避けるため、目標達成に向けた道筋が予定どおり実現しているかを総合的に検証し、目標から逸脱したら早期に計画変更や撤退を行う投資管理の枠組みを設けるべきである。具体的には、目標達成の道筋上の重要成果（民間投資・設備能力・生産性向上・受注・建造量の増加等）を把握するマイルストーン（工程表上の中間目標）と KPI を設定し、その達成状況に応じて次のステージへの移行（支援継続・加速）や計画改善・撤退を判断できる枠組みをあらかじめ設けるべきである。また、独立した投資委員会を設置することも検討すべきである。〔資料Ⅱ－７－20 参照〕

ウ）戦略的なポートフォリオマネジメントの導入

国土交通省は、基金の拡張（3,500 億円→4,386 億円）による中小造船所等への補助も予算要求している。しかし、計画認定済みの事業者間で設備投資による建造能力増強効果に大きなばらつきがあり、投資効率を評価せずに一律で支援することは適切ではない。また、各造船所・事業所単位でも、支援する／しないだけではなく、どこまで設備投資することが効率的か評価する必要がある。例えば、100 億円の設備投資で建造量が 50%増加するが、さらに 100 億円投資しても追加増加量が５％となる場合は、100 億円までの投資にとどめることが効率的と考えられる。したがって、単に造船事業者のニーズに応じてあまねく補助するのではなく、「どこに追加の 10 億円を支援すれば建造量 1,800 万総トンの目標達成に最も寄与するか」という観点から、支援額当たりの能力増強効果 : MOS（Multiple on Support）を評価する仕組みを導入すべきである。具体的には、初期段階では、期待される建造能力増強効率や、生産性向上効果を企業別に比較し、支援効果を最大化する組合せで支援先企業と支援金額を決定し、その後の進捗管理段階では、成果目標の達成状況に応じてリバランスすることで費用対効果の高い支援とすることが必要である。〔資料Ⅱ－７－21 参照〕

これらを含めた官民投資に当たっての戦略的な枠組みを予算措置に当たって、あらかじめ明確化すべきであると考えられる。

② 成長投資としてのインフラ整備の在り方

社会資本整備の政策目的の一つは、社会全体の生産性を向上させることにあり、「地域未来戦略」に基づき、成長力強化のためのインフラ整備をすることは重要である。他方、成長への効果を着実に得るためには、社会資本整備として一般的な事業評価を行うとともに、当該インフラが民間投資を促進して、GDP に貢献するといったロジックツリー（ロジック・モデル）が成立し、インフラ整備の必要性・十分性等が確認されることが不可欠である。

また、既存のインフラ計画と齟齬が生じないよう、インフラ計画全体との一体性・整合性が確保されることも重要である。

さらに、成長投資としての実効性・効率性を確保するためには、事業の実施段階においても、ターゲットとする民間投資の投資熟度（基本設計や用地買収、企業の投資決定、許認可、資金調達、着工といった投資実行に向かうアクションの進捗）を踏まえて事業の調査から、用地買収、整備へと進む「投資熟度対応型の事業管理」を導入すべきである。〔資料Ⅱ－７－22 参照〕

③ 投資力の強化（独法等の現預金の管理運用の集約化・高度化）

また、こうした成長を支えるための資金をどのように確保するかも重要な視点である。現在、国土交通省関連の独法・特会の現預金等（総額 3.1 兆円）は、法人等ごとに分散して、普通預金等で低利運用されている。しかしながら、投資力強化の必要性や金利の上昇等の金融環境の変化を踏まえれば、独法等の現預金を統合管理し、資金集約と運用の高度化を図るべきである。こうした取組により、資金を集約すると各法人の支払準備を減少させ、余資を大口・長期の期間で運用し、利回りを改善すると同時に、負債との両建ても解消されることが期待される。また、将来は共通事務の集約化の効果も期待される。実務面の課題も確認しながら、実現に向けて検討を進めるべきである。〔資料Ⅱ－７－23 参照〕

（４）重要課題への対応（整備新幹線、住宅供給を巡る課題等）

①　整備新幹線の建設と貸付料

整備新幹線については、開業により最も直接的な恩恵を受けるのは新幹線利用者であり、受益と負担の関係を踏まえれば、その財源は、利用者からの運賃・料金収入などに基づく貸付料で賄うのが基本である。その上で、貸付料で賄えない部分を国と沿線地方公共団体で負担することとなっている。当審議会としては、これまでも、国民負担・住民負担の一層の適正化のためには、JR からの適切な貸付料の徴収が必須であり、新幹線整備の大前提と言えると指摘してきた。令和９年（2027 年）には、開業 30 年となる北陸新幹線（高崎・長野間）の貸付料協定の改定を迎えることになるが、その際には、以下の観点から貸付料の適正化を進めていく必要がある。

30 年間の期間延長を前提に、開業後 30 年間の実績も踏まえた利用見込みや物価上昇等の経済状況の変化を適切に反映すべきである。〔資料Ⅱ－７－24 参照〕

整備新幹線の貸付料は区間ごとに算定されてきた。協定締結時点では全ての区間の開業が織り込まれているわけではなく、関連線区として勘案する場合であっても、基本的には、営業主体の異なる区間や既設新幹線の区間は対象としていない[138]。他方、整備新幹線の延伸により、収益に一定程度の影響を及ぼす場合には、営業主体の違いや既設新幹線であるかどうかを問わず、「接続利益」として当該線区の貸付料に適切に反映すべきである。〔資料Ⅱ－７－25 参照〕

JR 各社は、整備新幹線が順次開業されていく中、関連する不動産やホテル、物販などの事業での収益を徐々に拡大してきており、今後もこれらを拡大する方向で経営計画が立てられている。貸付料の算定に当たっては、鉄道収入のみならず、不動産収入や保有不動産の含み益など、新幹線開業に関わる関連収入についても、新幹線を整備する場合（With）と整備しない場合（Without）の収益を比較するという原則の下、どこまでを新幹線の開業に伴う受益の範囲とするのか整理した上で、適切に算入す

[138] 北海道新幹線について、新青森から函館までの新規開業に伴い、JR 東日本はこの接続利益分として約 22 億円を追加負担している。

べきである。〔資料Ⅱ－７－26 参照〕

② 住宅供給を巡る課題への対応

ア）住宅価格高騰問題への対応

マンション価格の高騰が課題となっている。特に、厳しい住宅環境は、子育て世帯等の理想のこども数との乖離の要因の一つとなる等、少子化傾向にも大きく影響がある。他方、過去、人口が拡大する中、住宅ストック数を増やしてきた結果、現在では世帯数を上回り、空き家は全国で 400 万戸近く存在する。このため、予算補助（現行では、みらいエコ住宅 2026 事業の約９割が新築支援しており、価格の高い住宅にも一部支援）は、既存ストック（中古）の有効活用[139]に重点を移し、新築支援は、中低所得者の子育て世帯への重点化等の合理化を進めるべきである。また、都市部を中心に、投機的な取引による「非居住化」（居住の用に供さない状態が継続すること）を背景とした価格高騰の指摘については、予算措置のみならず、これまでよりも実効的な措置により「非居住化」を是正することが求められる[140]。同時に、金利上昇の中で供給を担う住宅メーカーの資金調達環境が変化しており、子育て世帯等への住宅供給力の強化に向けて、金融的な手法も活用した供給力強化も検討すべきである。〔資料Ⅱ－７－27 参照〕

イ）目的・手段の妥当性、出口戦略の明確化

これまで 15 年以上の長期にわたり省エネ支援を行ってきた結果、新築住宅の過半で ZEH（ネットゼロエネルギー）水準（創エネルギーにより年間の一次エネルギー消費量の収支がゼロ以下となる水準）を達成した。2030 年頃を目途には、新築住宅の ZEH 水準義務化が予定されている。政策目的である一次エネルギー消費量削減の観点からは、より環境性能の高い GX 志向型住宅に支援を限定すべきである。

---

139 マンション価格の高騰に加え、金利が上昇する中で、家賃の上昇も課題となっていることから、賃貸も含めた支援策の検討を進めるべき、との意見があった。

140 マンションの短期売買にかかる課税強化の議論もある中で、総合的な対策の検討が必要である、との意見があった。

③　空港整備勘定の適切な運用

空港施設の整備や維持管理といった空港整備事業は、空港整備勘定を通じて実施しているが、コロナ禍において、便数の減少により空港使用料収入が大幅に減少したことに加え、航空会社を支援するために空港使用料や航空機燃料税の減免を実施し、財政融資資金借入れにより埋め合わせを行っている。この借入金の償還が来年度から本格化し、「令和９年度から令和 18 年度にかけて、年間 200 億円程度（航空機燃料税が来年度から 15,000 円/kℓから 18,000 円/kℓに引き上がりコロナ前の水準に戻ることを前提とした金額）の財源減少」が生じる見込みであるため、航空運送事業基盤強化方針において、空港整備事業に必要な収入を確保するため、来年度から空港使用料を適正な水準にすることとされている。上記の方針に基づき、空港整備勘定の歳出の適正化についても留意しつつ、来年度以降の確実な収入増及びその収入水準の維持により、必要な財源を確保[141]することが重要である。〔資料Ⅱ－７－28 参照〕

[141] 空港使用料の設定について、空港利用者間の公平性や近隣の空港との国際競争力の観点も踏まえるべき、との意見があった。

８．農林水産

人口減少に伴い、農業労働力人口の更なる減少が見込まれるところ、限られた労働力で、最大限の付加価値を生み出すことが重要である。「強く豊かな日本」を実現するためには、“稼げる農業”を目指し、我が国の農業構造を早期に転換させていかなければならない。農業の稼ぐ力の強化に当たっては、生産額よりも農業経営体の所得によって評価することが重要である。具体的には（ⅰ）農地の効率的活用、（ⅱ）農業人材政策の見直し、（ⅲ）スマート農業等のテクノロジーの活用を一体的に進め、収益力を向上させていく必要がある。また、こうした取組の効果が十分に発揮されるよう、国の支援の在り方についても、あわせて見直しを行っていくべきである[142]。〔資料Ⅱ－８－１参照〕

一方、国内の食料供給を不安定化させる要因としては、気候変動リスクや病害虫のまん延リスク、地政学的リスクなど、多岐にわたっている。こうした中、食料安全保障を確保していくため、国内生産のみならず、平時から、適切かつ効率的な備蓄の運用、食料・生産資材のサプライチェーン強靱化、安定的な輸入の確保を一体として捉え、通商政策や資源外交とあわせて、取組を進めていくことが求められる。

我が国の主要食糧である米は、供給不足に備えて備蓄が行われており、昨年、米価高騰対応としてその一部が放出された後、適正水準に向けて、計画的な回復を進めていくこととされている。今後、再び備蓄米を放出する事態となった場合に備え、備蓄米の年産構成の平準化や主食用米市場への影響抑制の観点から、ミニマム・アクセス米（MA 米）[143]の暫定的活用などの検討を進めていくべきである。

---

142 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、日本の農業の生産性向上が妨げられてきた、との意見があった。

143 米の輸入については、ガット・ウルグアイ・ラウンド合意（WTO 協定）に基づき、平成７年度（1995 年度）以降、ミニマム・アクセス数量（77 万トン）に無税の輸入枠が設定されており、MA 米はミニマム・アクセス数量の範囲内で輸入される外国産米を指す。

（１）農業の稼ぐ力の強化

①　農地の集積・集約化の更なる推進

農業の生産性を向上させ、農業経営体の稼ぐ力を高めていくためには、農地を各経営体に「集積」させていくだけではなく、地理的にまとまった形で「集約」させていくことが重要である。農地が飛び地になっている場合と比べ、集約化により農地間の移動時間を短縮できるほか、集約した状態から畦畔除去による大区画化を行うことが可能となるなど、更に労働生産性を向上させることが可能となる。

農地の集積・集約化はすでに長年取り組まれてきている課題でもある。しかしながら、地域の合意形成が進まない、農地の引き受け手が不足しているといった理由で、進捗は道半ばで今日に至っている。令和５年（2023年）には「農業経営基盤強化促進法」（昭和 55 年法律第 65 号）が改正され、地域農業の将来像や 10 年後の農地利用を明確化した「地域計画」が全国で策定された。とはいえ、約３割の農地（約 134 万 ha）で将来の引き受け手が決まっていない状況である。

今後、市町村が地域計画を見直していくに当たっては、関係者間の調整を行うとともに、好事例の横展開や第三者による評価なども実施しながら、農地中間管理機構（農地バンク）などの活用を通じて、集積・集約化を一層推進していくことが重要である。また、人口減少社会の中、全ての農地を維持することは難しく、将来の引き受け手が決まっていない農地については、非農地化を選択肢として排除せず、農地の状況に応じた対策を講じていく必要がある[144]。〔資料Ⅱ－８－２参照〕

②　「耕作放棄地」に代わる「耕作困難地」という概念の導入

我が国の農地政策では、現に耕作されておらず、耕作放棄により荒廃している農地を「荒廃農地」として捉え、農地の総量確保の方針[145]の下、その発生防止や解消・再生に重点を置いた事業が実施されている。一方、農

144 傾斜地などの一定の条件不利を抱える中山間地域は、農地の集積・集約化が容易ではないものの、多面的機能の発揮という役割を担っている点を考慮すべき、との意見があった。

145 令和７年（2025 年）４月に閣議決定された「食料・農業・農村基本計画」において、減少が続く農地面積について、令和６年（2024 年）の 427 万 ha から、令和 12 年（2030 年）に 412 万 ha とする目標が掲げられている。

業労働力人口が減少し、全ての農地を維持することが現実的ではない中で、対策の実施に当たっては、農地を再生できるかとの観点よりも、将来的に農業経営が成立するかとの観点が重要である。

荒廃農地を含め、農家が今後数年にわたって耕作する意思がないと自己申告している農地について、以前の国の調査で「耕作放棄地」として把握をしており[146]、地方公共団体などの現場では、現在でも耕作放棄地という用語が使用され、解消・再生の対象として捉えられている。そこで、農地政策のパラダイムシフトを促す観点から、耕作放棄地に代えて「耕作困難地」という概念を導入して、農地ごとの経営上の利用可能性も踏まえながら、（ⅰ）集約化により活用すべき農地、（ⅱ）耕作条件の改善によって再生・活用すべき農地、（ⅲ）林地化などの非農地化を検討すべき農地等[147]に区分し、それぞれの農地の耕作・経営の困難性に応じた対策を講じるべきである。それにより、我が国全体の農業の生産性向上・収益力強化にもつなげることが可能となる。

あわせて、非農地化を進めるに当たっては、農地の総量確保の方針及び目標の在り方との整合性を整理する必要がある。〔資料Ⅱ－８－３参照〕

③　農業人材政策の見直し

我が国の人口減少に伴い、農業の担い手の減少も避けられない中、経営の効率性をより高めていくことが求められている。法人形態による農業経営は、経営の高度化などを通じて収益力の向上を図ることが可能であり、個人経営体から法人経営体への移行を加速化させていく必要がある。

法人経営体数は少しずつ増加してきているが、農業法人を経営していくためには、マネジメント能力を有する経営人材が求められる。各地の農業大学校で経営能力を養成することなどにより、こうした人材の育成を進めるとともに、就労環境の整備等も図りながら、農業法人に就農する

146 2015 年農林業センサスまで、農家の自己申告に基づき、以前耕作していた土地で、過去１年以上作付けせず、この数年の間に再び作付けする意思のない農地について、「耕作放棄地」として把握をしていた。

147 産業用地への転用については、平地である農地が対象となるケースが多いが、こうした農地は産業用地としてだけでなく、農用地としても有用な場合が多いことから、今後、どのような土地利用が望ましいのか、我が国全体の産業政策の観点から課題がある、との意見があった。

「雇用就農」を推進していくことが肝要である。また、規制緩和を通じて、新たな企業の参入を促していく観点も重要である。

新規に就農する場合、営農知識・技術の習得や資金確保が必要であり、個人経営体の場合には経営を安定させられるまで一定のハードルがある。他方、農業法人に新規に就農する雇用就農であれば、当初から安定的に収入を確保しながら、農業に従事することが可能である。加えて、日々、実践的研修を積むことができ、地域の関係者との信頼関係を構築していく機会ともなることから、将来的な事業承継や独立就農にもつなげていくことができる。〔資料Ⅱ－８－４参照〕

④　テクノロジー（スマート農業技術）の活用

農業の生産性を向上させ、収益力を高めていくためには、先端技術（スマート農業技術）の活用が重要である。特に集約化・大区画化された農地において、作業の自動化や農作業データのデジタル化・AI 解析等により、農業経営を効率化することができる。

ただし、スマート農機具が高価であったり、栽培体系の転換があわせて必要であったりと、一定の導入コストも発生し、耕作条件によっては収益力が向上しない場合もあり得る。このため、その投資に見合うだけの利益が得られるのか（投資回収率）といった観点で活用の是非を見極めていく必要がある。現行の支援事業では、労働生産性の向上や単収向上などが目標として掲げられているが、投資回収率といった考え方を目標・KPI の一つに位置付けるべきである。〔資料Ⅱ－８－５参照〕

⑤　今後の農政を見据えた国の支援の在り方

稼げる農業を創り出していくためには、収益力向上の取組を推進するとともに、各取組が十分に効果を発揮できるよう、それを後押しする国の支援の在り方についても考えていく必要がある。

補助金は、交付後のガバナンスが機能しにくい上、金銭的リターンもない「渡し切り」のお金であり、民間のみでは十分な投資が行われにくいものや、政策的に誘導する必要性が高い分野に重点化して活用していくべ

きものである。加えて、農業経営体が、事業性に基づき、適切にリスクテイクを行っていく環境を整備していくためにも、将来的に収益が見込まれる場合については、国による支援の終期を定めるとともに、ガバナンス面等で優れる金融支援の活用を拡大していくべきである。不確実性が高い事業を複数年度にわたって支援する場合には事後の効果検証が必須である。その際、各事業に関係するデータを適切に収集した上で、データに基づいた効果検証を徹底し、支援の効果が乏しい場合には、途中段階で支援の取りやめの是非を判断することも重要である。〔資料Ⅱ－８－６参照〕

（２）食料安全保障

①　食料安全保障に関するリスク

国内における食料供給を不安定化させる要因は、気候変動による不作、家畜伝染病や植物病害虫のまん延、地政学的リスク、食料需要の増加に伴う輸入競争の激化など、多岐にわたっている。足もとでは、輸入食料や生産資材の価格高騰といった形で、実際にリスクが顕在化しており、食料安全保障の確保は我が国にとって喫緊の課題である。

食料安全保障に関する様々なリスクに対応していく必要がある中、令和６年（2024 年）６月に「食料供給困難事態対策法」（令和６年法律第 61 号）が公布、令和７年（2025 年）４月に施行されている。同法に基づき、深刻度に応じて事態が区分され、平時・不測時における対策の基本的な考え方が「食料供給困難事態対策の実施に関する基本的な方針」（令和７年（2025 年）４月 11 日閣議決定）として策定されている。〔資料Ⅱ－８－７参照〕

②　食料自給率

「食料・農業・農村基本法」（平成 11 年法律第 106 号）において、食料安全保障の確保に向けた目標の一つとして食料自給率が規定されており、令和 12 年度（2030 年度）までに 45％（供給熱量ベース）を目指す

とされている[148]。一方、食料自給率は国民の多様な食生活や嗜好に左右されることから、政策的に働きかけることが困難な側面を持つ指標である。また、令和７年度（2025 年度）の同率は 37%であり、輸入している 63%の大宗は政治経済的に良好な関係の国からの輸入である点には留意が必要である[149]。〔資料Ⅱ－８－８参照〕

加えて、農業生産に必要となる肥料やエネルギー資源は、大宗を輸入に依存しているが、食料自給率は、これらの生産資材の輸入割合を考慮していない。生産資材の中には、世界埋蔵量が一部地域に偏っているものもあり、サプライチェーンとしての一定の脆弱性を有している。現在、輸入している農産物を国内で自給できるようになり、食料自給率が高まったとしても、生産資材の海外依存が大きいという課題は残ることもあわせて留意が必要である[150]。〔資料Ⅱ－８－９参照〕

③　平時における食料安全保障上の対策

国内生産を拡大する上では、生産資材の海外依存や輸入先の偏在性といった課題だけでなく、気候変動リスクなども存在していることを踏まえれば、食料安全保障の達成状況について、食料自給率のみに依拠することなく、必要な食料を安定的に確保するための環境が整っているのかという観点から、多面的に評価する必要がある。

その上で、平時からの対策として、国内生産の増大に加えて、不測時に備えた適切かつ効率的な備蓄の運用、食料・生産資材のサプライチェーン強靭化、輸入先の多角化など安定的な輸入の確保を一体として捉え、通商政策や資源外交とあわせて、推進していく必要がある。海外依存度の高い農産物や生産資材については、安定的な輸入の確保を図っていくに当たり、サプライチェーンの可視化を進め、関係先国の動向も注視しながら、

148 食料自給率の目標（令和 12 年度（2030 年度））は、食料・農業・農村基本計画において設定されている。

149 現在、輸入している農産物を全て国内で自給するためには、国内の農地面積が約３倍必要となる。

150 例えば、化学肥料原料（尿素、りん安、塩化加里）については、先般のウクライナ情勢に伴う肥料価格の高騰以降、輸入の多角化を進めてはいるものの、世界の埋蔵量をみると、りん安の原料となるりん鉱石は中国・モロッコ・エジプトで約８割と一部地域に偏っている。

取組を進めていくことが求められる[151]。

また、農業の構造転換を進め、生産コストの低減など、生産性の向上を実現し、輸出促進に取り組むことにより、食料安全保障の確保を図ることも重要である。〔資料Ⅱ－８－10 参照〕

（３）米政策

①　主食用米の需給と価格の動向

米は我が国の主要食糧であり、「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（平成６年法律第 113 号）に基づき、需給の安定を図り、結果として、価格の安定化を図ることとされている。

主食用米の需要は、日本人の食生活の変化や少子高齢化によりすう勢として減少している。こうした中、これまで水田活用の直接支払交付金を活用した転作助成により、生産を減少させることで対応してきた[152]。

令和５年（2023 年）産米・６年（2024 年）産米と需要が見込みを上回る一方、生産が低位だった結果として、民間在庫が取り崩され、米価が高騰したことから、その対応として、令和７年（2025 年）に政府は備蓄米を放出した。その後、７年（2025 年）産米は需要を大きく上回る十分な生産が行われたことから在庫水準が増加し、８年（2026 年）産米についても良好な生産が想定されている[153]。令和９年（2027 年）６月末時点の市中の民間在庫量は 250～267 万トンと過去最高水準となることが見込まれている[154]。

---

151 化学肥料原料については、その大宗を輸入に依存しており、安定的な輸入の確保やサプライチェーンの可視化とあわせて、家畜糞尿や下水汚泥といった国内肥料資源の利用拡大などを進めることで、化学肥料への依存度を引き下げていく取組も重要である。

152 水田活用直接支払交付金を含めた水田政策は、「食料・農業・農村基本計画」において、令和９年度（2027 年度）から抜本的に見直すこととされている。この点、昨年 12 月の建議において、「適地適作・収益力向上の考え方の下で、国の補助金に依存するのではなく、自立した農業経営の確立に向けて、土地利用型農業全体の構造を変えていくことが重要である。そのため、農業従事者が減少していくことを正面から見据え、広く薄い財政支援を行うのではなく、将来の地域農業を担う経営体の前向きな取組に対して支援を重点化していく方向で検討する必要がある。」旨を提言している。

153「作物統計調査 令和８年産水稲の作付面積及び９月 25 日現在の予想収穫量（令和８年（2026 年）10 月）」（農林水産省）によれば、令和８年（2026 年）産米の予想収穫量は 741 万トンとされている。

154 本年 10 月 30 日の農林水産省 食料・農業・農村政策審議会 食糧部会における米の需給見通しの中で、令和９年（2027 年）６月末時点の民間在庫量として見込まれている値である。

令和７年（2025 年）に主食用米が作付けられたのは、水田面積 230 万 ha のうち約６割（136.7 万 ha）である。米の需要は長期的にみて減少傾向にある中で、少ない担い手で最大限の付加価値を生み出していくためには、現状の水田を維持していくことの必要性、耕作条件の優れた農地に資源を集中させていくことの重要性について、検討を深めていく必要がある。また、農地の集積・集約化や大規模化により生産コストの低減を図るなど、農業経営体の収益力を向上させる取組も必要である。こうした取組は輸出競争力の向上にもつながる。〔資料Ⅱ－８－11 参照〕

② 米の備蓄運営

米の政府備蓄については、100 万トン程度を適正水準として、平時、毎年20万トン程度を播種前に契約の上で買い入れ、５年程度備蓄をした後、主食用米の需給に影響を与えないよう、飼料用などの非主食用に販売している[155]。

米の備蓄はあくまでも供給不足時の備えであり、市中の需給・価格動向に影響を与えないよう備蓄運営を進めていく必要がある。

足もとの米の備蓄・在庫状況を見ると、政府備蓄米の備蓄水準は 74 万トン[156]である。一方、市中の民間在庫量は、適正水準が 180～200 万トンとされる中、令和９年（2027 年）６月末時点で 250～267 万トンと見通されており、十分な量が確保されている[157]。なお、政府が保有する MA 米の在庫量も 40 万トン程度存在している。〔資料Ⅱ－８－12、13 参照〕

③ 今後の備蓄米放出後の平常化方法の検討

農林水産省は、一昨年来の米価高騰への対応に係る検証を踏まえ、備蓄

155 平成 22 年度（2010 年度）までは、備蓄した全量を主食用に販売する「回転備蓄」が行われていたが、平成 23 年度（2011 年度）以降、現行の「棚上げ備蓄」に移行している。

156 昨年の備蓄米放出を受けて、備蓄水準は 32 万トンまで減少したが、すでに落札済の令和８年産米 21 万トンの買入れ、政府備蓄米の売渡しに係る令和７年産米 21 万トンの買戻しを合わせると、備蓄水準は 74 万トンとなる。なお、古くなった令和２年産米（15 万トン）を今後、飼料用等に販売することとしており、これを踏まえると備蓄水準は 59 万トンとなる。

157 過去の災害時、東日本大震災で約４万トン、平成 28 年（2016 年）の熊本地震で約 90 トンの政府備蓄米が放出されている。また、南海トラフ津波避難対策特別強化地域の米生産量は約 29 万トンとされている。

期間、売渡しの方法、倉庫の地域偏在等について、より円滑な備蓄米の供給の観点から、その運営を見直すこととしている[158]。米の備蓄は需給の安定を図るためのものであり、今後、不測の事態が生じた場合の備えを万全とするため、備蓄米放出後の平常化に向けた対応についても、今から検討を進める必要がある。

備蓄米の放出後、不足分を補っていこうとすると、通常以上の米の買入れを行う年が生じることは不可避となる。しかしながら、特定の年産の米に買入れが偏ってしまうと、米の需給や価格に影響を与えるおそれがあることに加え、その年に不作が重なった場合には、買入れのための数量を確保できない可能性もある。

現在、備蓄水準について、適正水準に向けて、計画的な回復を進めることとされているが、再び備蓄米を放出する事態となった場合に備え、特定の年産の米に偏ることなく適正な備蓄水準を維持するとともに、備蓄米放出の翌年以降、毎年、市場への影響を抑えながら、安定的・計画的に新米買入れの継続が可能となるよう、例えば、国産米の備蓄量が適正水準に回復するまでの間、MA 米を備蓄米として暫定的に活用[159]することを検討するべきである[160]。〔資料Ⅱ－８－14 参照〕

---

158 本年７月には「主要食糧の需給及び価格の安定に関する法律」（平成６年法律第 113 号）が改正され、備蓄米放出時の機動性を確保し、日々の取引における米の不足感を迅速に把握するため、既存の商流を活用した民間備蓄を導入することとされている。

159 MA 米は海外で精米された後に輸入されることが一般的であり、長期保存に適さないことから、国産米のような棚上げ備蓄ではなく、１年周期の回転備蓄のような先入れ先出しによる在庫管理を想定している。

また、MA 米のうち、一部は SBS 方式（売買同時契約方式）により、主に主食用として販売され、残る分は主食用以外の用途に販売されており、MA 米の暫定的活用においては、後者の用途に販売されるものを想定している。

160 なお、食料供給困難事態対策法に基づいて策定された基本的な方針において、不測時に、政府備蓄や民間在庫で対応してもなお、国民が最低限度必要とする食料の供給が確保されない場合等には、MA 米を活用することとされている。

９．国内投資・中小企業等

企業部門の状況は、令和７年度（2025 年度）の経常利益が過去最高となるなど好調であり、過去 10 年間でみても、企業の経常利益は 83%増となっている。この間、株主還元を目指した結果、配当金は約２倍となり、上場企業の自己株式取得実施金額も大幅に増加している。しかし、設備投資は 36%、人件費は 19%の増加にとどまっている。また、内部留保や現金・預金が大きく増えている[161]。

こうした中で、我が国の潜在成長率は、直近で０％半ばと、主要先進国の中で最も低い水準に留まる。今後の持続的な経済成長の実現に向けては、国内投資を通じた潜在成長率の引上げにつながる施策につき、予見可能性をもって実施していくことが必要である。このために本年７月に策定された「日本成長戦略」に沿って、17 の戦略分野を中心に官民投資を促進することが重要となる[162]。

その際、現預金等が大きく増加していることも踏まえれば、企業が、守りの経営に留まるのではなく、自ら将来の成長に向けて、賃上げ、研究開発、設備投資等を積極的に行うことが鍵となる。国による投資等も呼び水にしつつ、企業がその収益を成長投資に振り向けていくことが必要である。そのためにも、予算の規模ありきではなく、民間のリスクテイクを促す環境整備を行うことが国の重要な役割となる。また、多様な人材が活躍することで、新陳代謝やイノベーションを促すことも重要である。

---

161 経常利益や内部留保等の状況について、2025 年度と 2015 年度を比較すると、以下のとおり。
・経常利益については、大企業 85%、中堅企業 103%、中小企業 67%の増
・配当金については 107%の増、上場企業の自己株式取得実施金額については 247%の増
・内部留保については、大企業 88%、中堅企業 89%、中小企業 47%の増
・現金・預金については、大企業 49%、中堅企業 83%、中小企業 56%の増
※いずれも大企業は資本金 10 億円以上、中堅企業は資本金１億円以上 10 億円未満、中小企業は資本金１億円未満の企業を指す。「法人企業統計調査（令和８年（2026 年）７月）」（財務省）（金融保険業を除く全産業）、アイ・エヌ情報センター公表資料。

162 「日本成長戦略」に沿った官民投資に関しては、
・17 の戦略分野について、リスク特性に応じた国の関与の在り方を検討するとともに、ポートフォリオ全体の視点から最適化すべき、
・サイバーセキュリティ分野について、能動的サイバー防御の着実な運用や、官民連携によるサプライチェーン全体の防御力強化が重要である、
との意見があった。

同時に、経済安全保障の観点から、「自律性」、「優位性」、「不可欠性」[163]を確保していくことが求められる。経済安全保障上重要な物資・技術については、市場メカニズムだけでは十分な供給能力が確保されない場合があり、官民による「危機管理投資」を行うことが必要となる。ただし、その費用対効果も勘案しつつ、真に経済安全保障の確保に効果的な事業か否か、判断・検証していかなければならない。その際、供給途絶リスクの低減など、民間の投資判断に際しては十分に考慮されない便益を明確にすべきである。

（１）予算事業の在り方

令和９年度（2027 年度）予算の編成に当たっては、予算編成改革の中で、以下の視点を踏まえ、予算事業の在り方を精査すべきである。

①　政策目的や企業の規模・状況に応じた適切な政策手法の選択

産業政策には、補助金のほかにも、出資、融資、債務保証、税制措置、規制改革など様々な手法がある。「補助金ありき」ではなく、政策目的や企業の規模・状況、事業の発展段階等に応じ、適切な手法を選択し、組み合わせる必要がある。

近年は、GX や半導体をはじめ様々な分野で、大企業の設備投資や研究開発への支援が行われている。しかし、自己資金が潤沢にある企業が行う投資や、将来の収益による回収が見込まれる事業については、金融支援を組み合わせて、民間のリスクテイクを促しながら後押ししていくことが重要である。また、近年、既に大規模な研究開発税制や設備投資減税が講じられていることも念頭に置かなければならない。なお、スタートアップ支援の中には、大企業から多額の出資等を受ける「みなし大企業」も支援対象に含まれているものも見受けられ、精査すべきである。

163 「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する基本的な方針」（令和４年（2022 年）９月 30 日閣議決定）においては、安全保障に関する経済施策の推進に当たって、（ⅰ）国民生活及び経済活動の基盤を強靭化することなどにより、他国・地域に過度に依存しない、我が国の経済構造の自律性を確保すること（自律性の確保）、（ⅱ）先端的な重要技術の研究開発の促進とその成果の活用を図ることなどで、他国・地域に対する優位性、ひいては国際社会にとっての不可欠性を獲得・維持・強化すること（優位性ひいては不可欠性の獲得・維持・強化）等に向けた取組が必要であるとされている。

補助金や出資などの予算事業として対応する場合にも、官民のリスク負担を適正化し、国民負担を軽減する観点から、出資による対応や収益納付の設定を検討すべきである。公的資金によって事業のリスクを軽減する場合には、成功時の利益を専ら企業に帰属させるのではなく、国民に還元させる必要がある。

② 民間投資の誘発効果の最大化

事業の制度設計に当たっては、まず、市場メカニズムの中で、なぜ民間投資が十分に行われていないのか、その要因やボトルネックをしっかり分析・把握し、政策目的の達成に至る道筋を明確化することが前提となる。例えば、企業の投資を妨げている要因が、人材不足や制度上の制約等にある場合には、設備投資の費用を補助しても課題の解決につながらない。国の重要な役割は制度的障壁の解消、民間の創意工夫やリスクテイクを後押しする環境を整備することであり、投資判断の制約となっている要因をしっかり認識し、例えば人材の流動化や規制改革等を含め、ボトルネックに対して的確な対応を講じることが処方箋となる。

同時に、企業の投資判断を支える経営力の向上も重要である。企業が、短期的な収益指標の改善にとどまらず、持続的な企業価値の向上に向け、投資機会を探索・創出し、経営資源を適切に配分していくよう、経営力を高める取組を引き続き進める必要がある[164]。

予算事業として企業の設備投資等を補助する場合には、補助金がなくても実施されたであろう投資を公費で肩代わりするのではなく、追加的な民間投資を誘発することが求められる。また、採択予定件数や補助対象事業の投資予定総額のみをもって政策の効果を評価するのではなく、補助によって投資の規模、内容、時期等がどのように変化するかを分析し、その追加的な効果に照らして補助対象の絞り込みや補助率を設定することが肝要である。

このため、補助金によって、企業の投資判断基準（ハードルレート）を満たすようになり、企業の投資がどの程度促進されるのかといったこと

164 「成長投資ガイダンス」（経済産業省（令和８年（2026 年）７月 21 日））

を含め、事業の制度設計時から検証に必要なデータを収集し、支援を受けない企業等との比較も含め、可能な限り客観的な評価を行うべきである。要求省庁が厳格な EBPM を行い、その結果を予算要求や制度の見直しに反映させる必要がある。重要なことは、産業競争力強化等の政策目的を如何に達成できたかということであり、効果が十分に確認できないまま、単に従来の予算規模や執行実績を根拠として支援を継続することはあってはならない。

③　支援の終期やステージゲートの適切な設定

研究開発等の不確実性が高い事業を複数年度にわたって支援する場合には、状況の変化に応じて支援を見直す仕組みをあらかじめ設ける必要がある。支援の終期を明示し、民間資金による自立的な事業展開に至る道筋を示した上で、各段階における達成目標と、次の段階への移行を判断する厳格なステージゲートを設定すべきである。事業によっては、あらかじめ規制改革とセットで進めていくことが適当である。

ステージゲートは、単に技術的な進捗状況の確認に留まるものでは不十分な場合もある。研究開発等の事業の性質に応じて、技術開発の成果だけではなく、事業化の見通しや民間資金の確保の見通し等、事業の段階に応じた基準を設け、透明性の高い枠組みの下で、専門的知見を有する第三者が客観的かつ継続的に評価・検証することが重要である。

評価基準を満たさない事業の取扱いについては、事業内容や規模の見直し、支援の取りやめ、次の段階の予算措置の見合わせなど、評価結果に応じた対応を行うべきである。既に多額の資金を投じたことを理由として、成果の見通しが乏しい事業への支援を継続することはあってはならない。透明性が高く厳格な評価の枠組みを通じて、必要な事業の見直しや、成果が期待される分野に資源を振り向けていくことが重要である。

④　財政資金の効率的な活用

最近の産業政策では、あらかじめ多額の資金を基金に積み立てる手法が多く用いられてきた。しかし、金利が上昇している中で、資金が滞留す

ることに伴う機会費用にこれまで以上に留意する必要がある。

基金残高については、交付決定の状況や支出時期、対応すべきリスクを個別に点検した上で、真に必要な資金を除き、国庫返納を検討すべきである。将来の支出が見込まれるからという理由で、多額の資金を先行して確保しておき、結果として基金に滞留させることは適当でない。国庫債務負担行為等を活用し、複数年度の支援に対する予見可能性を確保しながら、実際の支出のタイミングに合わせて歳出予算を計上することで、事業の継続性を確保しつつ、資金効率性を高めていくべきである。その際、後年度負担についても、透明性の高い形で議論していくことが重要である。

また、予算編成改革を契機として、財政当局・要求省庁の双方が、政府全体を俯瞰し、省庁横断的に政策全体を点検することで、目的や手段が近接する事業の重複排除や整理・統合、各省庁事業の連携による相乗効果の発揮を進めることが重要である。コンテンツ産業の振興、地域企業における AI 導入、産業競争力・研究力中核大学群の形成の推進等の事業については、各省庁の専門性等を踏まえ、役割分担を明確にすべきである。また、脱炭素化に向けた電気自動車等の導入支援、高効率給湯器導入支援を含む住宅等の購入・改修支援のように、これまで長期にわたって行われてきた需要の創出を促す事業については、需給ギャップが継続的にプラスとなっていること等の経済状況の変化も踏まえ、その必要性・妥当性について、改めて吟味する必要がある。

例えば、高効率給湯器の導入に対する補助金は、家庭部門の省エネルギーを進めるため、中断期間を挟みつつも長期にわたり実施されてきた。しかしながら、補助金の実態をみると、（ⅰ）補助金の導入の前後で高効率給湯器の出荷台数の変化が極めて限定的であること、（ⅱ）約半数が高効率機種から高効率機種への買換えに対する支援になっていると考えられること、（ⅲ）高収入世帯への買換え支援になっている可能性があることが指摘できる。こうした効果が乏しい補助金の実情を踏まえ、補助対象を見直すとともに、購入者の所得制限を設けるなど、制度設計を検証することが必要であり、支援の終期についても明確に設定するべきである。

（２）個別事業における予算編成に向けた考え方

①　AI・半導体

各国が積極的な産業政策を展開する中で、我が国の産業競争力の強化や経済安全保障の確保等の観点から、AI・半導体分野には官民が戦略的な投資を行うことが求められている。令和６年（2024 年）秋の総合経済対策において策定した「AI・半導体産業基盤強化フレーム」（令和６年（2024 年）11 月 22 日閣議決定）では、令和 12 年度（2030 年度）までに 10 兆円以上の公的支援（６兆円程度の補助・委託等に加え、４兆円以上の出資や債務保証等の金融支援）を行うこととされ、計画的な支援により民間投資も呼び込めるよう、必要な財源を確保しつつ、事業のステージ等に応じた支援を行う枠組みを設けたところである。また、支援フレーム全体及び支援対象事業について、外部有識者によるモニタリングを行うとともに、大規模事業については、適切なマイルストーンを設定し、事業計画の認定・見直しや支援継続の要否等を議論するとされている。

AI・半導体分野において、国も引き続き役割を果たしていくことは必要だが、これまでの国の支援規模は既に相当程度に達している。また、この分野においても、企業の現預金等を国内投資に振り向けていく観点や、協調関係にある国・地域と連携していく観点が重要となる。「AI・半導体産業基盤強化フレーム」では、国による中長期的な財政上のコミットがない限り、民間企業だけでは必要かつ十分な投資が行えないこと等[165]を条件として支援することとされており、この条件を踏まえて、国が支援する案件を選定すべきである。また、この分野における支援は、大企業を含む支援となっていることも踏まえれば、政府出資や金融支援の活用を検討するなど、支援の在り方を検討することが必要である。今後の AI・半導体分野での国の支援についても、官民の適正なリスク分担の下、あらかじめ財源が確保された同フレームの中で引き続き対応していくことが適当である。

---

165 このほか、（ⅰ）世界で戦い抜くための戦略を持ち、我が国の幅広い産業の競争力強化、経済成長、地方創生につながること、（ⅱ）サプライチェーンにおけるチョークポイントとして経済安全保障上重要な物資や技術であること、が挙げられている。（「『国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策』について」（令和６年（2024 年）11 月 22 日閣議決定）別紙１「AI・半導体産業基盤強化フレーム」）

ラピダス関連事業やマルチモーダル基盤モデル開発など、研究開発の側面を有する大規模なプロジェクトへの支援については、民間企業の強いコミットメントの下で、透明性の高いモニタリングを行うことが重要である。また、支援の終期をあらかじめ明確にするとともに、研究開発から実証段階、さらに量産・収益確保の段階へと進むにつれ、出資・債務保証等の金融支援に切り替えるとともに、民間資金の導入を拡大し、国の支援への依存を低下させていく必要がある。本来、事業の進捗に伴い収益化の見通しが高まれば、民間資金の導入拡大は自ずと進むはずであり、事前に、そうした事業性評価に係るマイルストーンを設定し、厳格な評価を行うべきである。

② 中堅企業

中堅企業は、令和６年（2024 年）の「産業競争力強化法」（平成 25 年法律第 98 号）の改正で、従業員 2,000 人以下の企業について新たに設けられた企業分類である。近年、累次の経済対策・補正予算において、「中堅等大規模成長投資補助金」が計上され、中堅企業の大規模な設備投資に対する支援が行われてきている。

中堅企業の現金・預金や内部留保は長期的に増加しており、資金繰りも堅調である。そうした中で、本年度の予算執行調査では、十分な余剰キャッシュを有する企業も同補助金を利用していることが確認された。また、同補助金の目的である民間金融機関からの資金調達の「呼び水効果」についても不十分であるといったことが指摘されている[166]。

今後の中堅企業政策については、金融支援を中心に、企業が自ら成長投資を行う環境を整備することを基本とすべきである。補助を行う場合でも、産業クラスターの形成等、特別な政策課題に関連した投資等に重点化すべきである。

166 「予算執行調査資料　総括調査票（令和８年６月公表分）」（財務省（令和８年（2026 年）６月 26 日））

③　中小企業

中小企業[167]についても、現金・預金、内部留保は増加傾向であり、その所得額も拡大している。売上等が大規模な中小企業については、事業拡大や M&A を通じて、大企業へと発展を促す環境を構築していくことが重要である[168]。

中小企業の規模や経営状況は様々であり、中小企業政策では、個々の企業の状況や成長段階に応じて、きめ細かく支援を行うことが重要である。また、地域における中小企業の重要性も踏まえる必要がある。補助金や税制上の措置については、多くの企業に十分周知されていなければならない。

ここ数年の経済対策・補正予算では、売上拡大を目標とした大規模な設備投資への補助（中小企業成長加速化補助金）が講じられてきた。しかし、これを将来にわたって続けていくことは持続的ではない。企業の自律的な成長を促すべく、金融的手法への移行を進めつつ、補助金の終期を明確に設定すべきである。また、中小企業の補助金の在り方としては、産業政策の視点の下で、売上拡大を目的とした幅広い設備投資を支援対象とするのではなく、事業承継や AI 導入、サイバーセキュリティ対策など時々の政策課題に応じた特定の設備投資に限って支援する補助金類型への統合を進めていくことが適当である[169]。

④　コンテンツ産業

我が国は、ゲームやアニメ等、世界でも有数のコンテンツを創造してきた強みを有しており、コンテンツ産業の海外売上高も堅調に伸びている。

---

167 「中小企業基本法」（昭和 38 年法律第 154 号）に基づく「中小企業者」は、「製造業、建設業、運輸業その他の業種」の場合、「資本金の額又は出資の総額が三億円以下の会社」又は「常時使用する従業員の数が三百人以下の会社及び個人」に該当する者をいう。

168 中小企業に対する補助金や税制に関連し、「中小企業区分に留まることで補助金要件を満たそうとするなどのモラルハザードが生じている。」との指摘もなされている。（「租税特別措置・補助金・基金の適正化に向けた提案募集の結果について」（内閣官房、財務省、総務省（令和８年（2026 年）４月 10 日））の「補助金・基金に関する主なご提案・ご意見」。実際に、中堅企業への移行を希望しない理由として、税制や補助金等のメリットが感じられないことを挙げる企業もある。（「中堅等大規模成長投資補助金」の採択企業のうち、中堅企業化の意欲はないと回答した企業へのアンケート））

169 中小企業に対する関係機関が連携した伴走支援が重要である、との意見があった。

一方、動画に関しては既に主要な配信プラットフォームを外国企業に占められていることや、著作権を海外企業に貸し出すライセンスアウト型のビジネスモデルとなっている。このため、流通・販売段階での収益を十分に取り込めていないことが指摘されており、日本のコンテンツ産業の収益力が限定的となっている。また、大規模なコンテンツを制作するに当たってファイナンスの仕組みが十分に整備されていないこと[170]や、海賊版被害等[171]が年々拡大傾向にあることが指摘されている。

コンテンツ産業は今後の成長が期待される分野であり、産業が直面する構造的な課題に対応すべく戦略的な投資を行っていく必要がある。しかし、過去のコンテンツ政策の反省を踏まえると[172]、官による成長案件の「目利き」には限界があると考えられ、これまでの省庁縦割りの「個社支援」から脱却し、各省庁の重複を排除しつつ、オールジャパンでの取組を進めながら、持続的な成長の基となる共通基盤の整備に対して国の支援を重点化することが重要である。

具体的には、世界に流通網を拡大し、民間企業の稼ぐ力を一層高めていくため、（ⅰ）漫画など未だに外国プラットフォームが占有していない分野で日本の各社横断的な共通プラットフォームの確立に向けた取組[173]や、AI を活用した多言語化を推進するとともに、（ⅱ）我が国の企業がコンソーシアムを組んで現地での流通・販売網を拡大する取組等に支援を重点化していくことが必要である。

さらに、市場機能を整備する観点から、（ⅲ）大規模な製作を行えるよう多様な資金調達が可能となる金融手法を確立するとともに、（ⅳ）正規の包括的プラットフォームを通じたコンテンツの提供を促進するなど抜本的・効果的な海賊版対策等を、国際的な連携も図りながら進めていくことが重要である。

---

170 日本で普及する「製作委員会方式」は、多様な資金供給者の確保が困難であることが指摘されている。（「エンタメ・クリエイティブ産業戦略 2026」（経済産業省（令和８年（2026 年）８月 20 日））

171 近年、海賊版被害に加え、生成 AI の普及に伴う肖像や声の無断利用等、新たな課題への対応の必要性についても、指摘がなされている。

172「海外需要開拓支援機構の検証等に係る検討会中間整理」（経済産業省（令和８年（2026 年）10 月 27 日））

173 既存の民間プラットフォームの活用等が有効である、との意見があった。

10. デジタル

デジタル庁は、デジタル社会形成の司令塔として令和３年（2021 年）９月に発足した。国民生活の利便性向上、事業や地域の活性化、行政における効率化、社会全体のデジタル改革に取り組むとともに、政府の情報システム予算については、デジタル庁が各府省のシステムプロジェクトを一元的に監理することで、より効果的・効率的なものとなるよう、デジタル庁への一括計上をはじめ、様々な取組が進められている。

しかしながら、デジタル庁発足から６年目を迎えた現在、情報システム運用経費等を３割削減する目標[174]の達成が困難な見通しとなっていることも踏まえれば、これまでの政府の AX[175]・DX の取組の成果と情報システム予算の課題を整理する必要がある。また、予算の透明化・効率化に向けて、行政事業レビュー等の取組を最大限に活用しつつ、行政運営の効率化や行政サービスの利便性の向上等を含めた効果を検証しながら、今後の予算編成に取り組んでいく必要がある。

その際、国と地方公共団体を合わせた我が国公的部門の情報システムの全体最適の観点から、デジタル庁が司令塔となって、各府省及び地方公共団体と連携し、公的部門全体として実現すべき情報システムの全体像を明らかにした上で、これまでの共同利用・標準化の取組や課題を踏まえながら、それぞれのシステム投資における優先順位付けを行い、必要な見直しを図っていくことが適当である[176]。加えて、昨今のサイバー攻撃の増加に伴い、セキュリティ対策が一層重要となっていることを踏まえ、デジタル庁が司令塔として政府情報システム全体のセキュリティ強化の取組を推進していくことが求められる。

---

174 政府は、令和２年度（2020 年度）時点での政府の情報システムの運用等経費及び改修経費の計約 5,400 億円を、５年後の令和７年度（2025 年度）に３割削減することを目指してきた。

175 AX（AI トランスフォーメーション）とは、AI を活用して、顧客や社会のニーズを基に、製品やサービス、ビジネスモデルを変革するとともに、業務そのものや、組織、プロセス、企業文化・風土を変革し、競争上の優位性を確立すること。

176 地方公共団体の 20 の基幹業務にかかる情報システムについて、住民の利便性向上や地方行政運営の効率化のため、「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」（令和３年法律第 40 号）に基づき、標準化基準に適合した情報システム（標準準拠システム）へ移行できるよう取組を進めている。

（１）政府の情報システム予算におけるデジタル庁の役割

政府の情報システムの整備については、デジタル庁が一元的にプロジェクト監理を行うことがデジタル庁設置法に規定[177]されている。予算要求から執行段階を通じて、プロジェクトの実施是非や効果指標の設定とその達成確保といった狙いの下にレビュー[178]等を実施してきた。一般会計に計上される政府のシステム予算は、デジタル庁に一括計上された上で、各府省に配分されて執行される仕組みとなっている。また、特別会計に計上されるものなど一括計上対象外のシステムについても、一括計上分と同様に、デジタル庁がプロジェクト監理を実施している。

デジタル庁に情報システム予算を一括計上しているのは、デジタル庁が一元的にプロジェクト監理を行うことにより、情報システムの統合・集約や業務改革等を通じた経費削減、システムの効率的な整備・運用を図るためであるが、一括計上・一元的プロジェクト監理が所期の成果を挙げているか不断の検証が必要である。なお、一元的なプロジェクト監理に当たっては、個別のプロジェクト単位のみならず、情報システム全体で費用対効果を検証することも必要である。こうした点も含め、デジタル庁がデジタル社会形成の司令塔として求められている役割を果たすことが期待される。〔資料Ⅱ－10－１参照〕

（２）情報システムの運用経費等の実態及び課題

政府は、令和２年度（2020 年度）時点での政府の情報システムの運用等経費及び改修経費（以下「運用経費等」という。）の計約 5,400 億円を、５年後の令和７年度（2025 年度）に３割削減することを目指してきた[179]。

177 「デジタル庁設置法」（令和３年法律第 36 号）第４条第２項第 17 号において、デジタル庁は、「国の行政機関が行う情報システムの整備及び管理に関する行政各部の事業を統括し及び監理する」と規定されている。

178 デジタル庁によるプロジェクト監理は、予算要求時には、プロジェクトが実施するに値するかといった観点から必要性・緊急性・投資対効果について、執行段階では、効果の発現が着実になされるよう進捗・効果の把握・改善の観点からレビューが実施される。各プロセスにおいて、必要に応じて課題の指摘を行うとともに、当該システム整備等の必要性が認められない等の場合には、予算要求を行わないこととされている。

179 「デジタル・ガバメント実行計画」（令和元年（2019 年）12 月 20 日閣議決定）

しかしながら、他律的要因[180]によるものの増加分を除いても、運用経費等は、令和６年度決算において 14%の減少にとどまっており、令和７年度決算における３割削減目標の達成は困難な見通しとなっている。

他方、整備経費を含めた情報システム経費全体を見ると、令和２年度（2020 年度）決算の約 7,200 億円から令和６年度（2024 年度）決算の約 10,300 億円まで４年間で約４割の大幅な増加となっており、投資に見合った効果が得られているのか、これまでの効率化の取組について十分な検証を行うことが必要となっている。

令和６年度（2024 年度）より、政府の情報システムの個別の行政事業レビューシートが作成・公表されている。各情報システムのライフサイクルコストや、それを通じた費用対効果の分析が公表されるようになったが、経費削減のための具体的な効果検証が十分に行われているとは言い難く、分析に疑問が残るものが多く存在する。今後、レビュー内容を抜本的に見直すことにより、運用の効率化を徹底し、利用実績や費用対効果が乏しいものについては、廃止・統合を含めた対応が必要と考えられる。〔資料Ⅱ－10－２参照〕

（３）情報システム予算全体の規律の必要性

政府の AX・DX の推進は重要であり、必要な投資は継続する必要がある。一方で、情報システム予算は大幅に増加してきたが、その投資拡大が行政運営の効率化等にどの程度結び付いているのかは、必ずしも明確に示されていない。このため、費用対効果を継続的に検証する実効性ある仕組みを構築する必要がある。あわせて、情報システムの統合・集約等による経費削減やシステムの効率的な整備・運用を掲げたデジタル庁発足時の方針に立ち返り、システム予算全体に新たな規律を設けることが求められる。今後、特に、「強く豊かな日本」投資枠を想定した事業を中心として、新たなシステムの導入や機能の追加等の投資を行うことが見込まれているが、新たなシステム整備は後年度の運用経費の増加につながる。このため、単年度の整備経費や投資額の増減のみで評価するのではなく、

180 デジタル庁は、他律的要因として、「ソフトウェアサポートの終了」、「システムの並行稼働への対応」、「法令等への対応」、「セキュリティリスクへの対応」等を挙げている。

複数年度の計画に基づいて、行政運営の効率化や行政サービスの利便性向上等を含めた効果を多角的に検証した上で、投資の優先順位付けや見直しを適切に行う必要がある[181]。

具体的には、システム予算に関する新たな規律付けとして、

・　事前に複数年度の運用経費・効率化効果の見通しを明確化し、毎年度その進捗を把握する

・　計画を超えて経費が急増したり、効果が見られない場合には、廃止・統合を含めた対応を行う

等についてルール化することが考えられる。〔資料Ⅱ－10－３参照〕

（４）ガバメントAIの開発

行政における業務の質向上・効率化に加え、政策立案の高度化や行政サービスの向上を実現する観点から、職員によるAIの積極的な活用を推進することは重要である。

現在、デジタル庁はガバメントAI「源内」を開発中であり、令和９年度（2027年度）の本格運用に向けて、本年度から18万人の政府職員を対象に試験展開しているが、類似した機能や民間サービスで代替可能な機能が散見され、重複投資となっている側面が否めない。

今後、ガバメントAIの開発・提供に当たっては、民間サービスが急速に高度化する中で、政府として開発・提供すべき機能を整理し、民間サービスとの役割分担を明確化する必要がある。その上で、複数年度の計画に基づいて、既存業務の削減等を含めた行政運営の効率化の効果を定量的に示し、継続的に検証・管理する必要がある。〔資料Ⅱ－10－４参照〕

（５）地方公共団体情報システム標準化

地方公共団体の20の基幹業務[182]にかかる情報システム（以下「地方公共団体情報システム」という。）は、「地方公共団体情報システムの標準化

[181] システム化によってどれだけの業務量を削減し、どれだけ人的リソースをより付加価値の高い領域へ振り向けるかを目標として掲げ、その成果を検証していくべきとの指摘があった。

[182] 20業務とは、児童手当、子ども・子育て支援、住民基本台帳、戸籍の附票、印鑑登録、選挙人名簿管理、固定資産税、個人住民税、法人住民税、軽自動車税、戸籍、就学、健康管理、児童扶養手当、生活保護、障害者福祉、介護保険、国民健康保険、後期高齢者医療、国民年金をいう。

に関する法律」（令和３年法律第 40 号）に基づき、標準化基準に適合した情報システム（標準準拠システム）としてガバメントクラウド等へ移行できるよう取組を進めている[183]。

この標準化の取組については、「地方公共団体情報システム標準化基本方針」（令和４年（2022 年）10 月７日閣議決定。令和５年（2023 年）９月、令和６年（2024 年）12 月に改訂）により、運用経費等の３割削減を目指すとされてきた。しかしながら、移行後の運用経費等が想定を上回り、地方公共団体の負担が大幅に増加する見通しとなったことを受けて、令和７年度補正予算において、運用経費等の抑制・適正化を含めた運用の最適化を図るため、一時的な負担増分を補助する措置が行われたところである[184]。

システムの運用経費等は本来地方公共団体において負担すべきものであり、今後も補助金による支援が常態化し、増加が前提となることは適当でないことから、地方公共団体ごとに抱える課題を精査し、人員の確保・育成、サポート体制構築など、各地方公共団体の実情に応じた支援が必要であることに留意しつつ、以下の取組により、令和９年度予算の所要額を精査すべきと考えられる。

- 基本方針の改正[185]により、移行期限は概ね令和 12 年度（2030 年度）末までとなったことも踏まえ、移行未完了システムについては、潜在的な運用経費等の増加要因を分析し、運用・保守等の見直しを行った上で移行する計画とするほか、複数団体で共同調達・運用を行うといった工夫により経費を抑制する。あわせて、ベンダー間の健全な競争が働く環境を整備するなど、中長期的な運用経費の抑制につなげる[187]。
- 移行済システムは、補助金申請の際、運用経費等の削減目標・実績の報告を要件とし、補助金の出口に向けて、国による進捗把握・検証を実施することにより、地方公共団体における自律的な経費抑制を促す。

183 経済安全保障・データ主権の確保のため、国産クラウドの採用を進めるべきとの意見があった。

184 運用経費等増加の要因としては、構造的な要因（ベンダー等の事業者の需給ひっ迫等）、機能強化要因（サービスレベルの向上等）、外部要因（物価、賃金上昇、為替等）が挙げられている。

185 令和６年（2024 年）12 月 24 日閣議決定。

187 短期間で標準化を急いだことにより、ベンターの人手不足が発生し、経費が増加した経緯を踏まえる必要がある、との指摘があった。

〔資料Ⅱ－10－５参照〕