財政健全化計画等に関する建議

平成 27 年 6 月 1 日

財 政 制 度 等 審 議 会

財政健全化計画等に関する建議

平成27年６月１日

財務大臣　麻生　太郎　殿

財政制度等審議会会長
吉川　洋

財政制度等審議会・財政制度分科会は、財政健全化目標を堅持するために策定する財政健全化計画の基本的考え方を、ここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨を真摯に受け止め、政府が策定する財政健全化計画に反映させるとともに、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

平成 27 年６月１日現在

［財政制度等審議会会長 兼財政制度分科会長］		吉川　洋	東京大学大学院経済学研究科教授
［財政制度分科会長代理］	○	田近　栄治	成城大学経済学部特任教授
［委　員］		秋山　咲恵	(株)サキコーポレーション代表取締役社長
		碓井　光明	明治大学大学院法務研究科教授
		遠藤　典子	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授
		大宮　英明	三菱重工業(株)取締役会長
		倉重　篤郎	(株)毎日新聞社専門編集委員（論説室）
		黒川　行治	慶應義塾大学商学部教授
		古賀　伸明	日本労働組合総連合会会長
		角　　和夫	阪急電鉄(株)代表取締役会長
		竹中　ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
		田中　弥生	(独)大学評価・学位授与機構教授、日本ＮＰＯ学会会長
	○	土居　丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
	○	富田　俊基	中央大学法学部教授
		中空　麻奈	ＢＮＰパリバ証券(株)投資調査本部長
		永易　克典	(株)三菱東京ＵＦＪ銀行取締役会長
［臨時委員］		赤井　伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
		板垣　信幸	日本放送協会解説主幹
		井堀　利宏	政策研究大学院大学教授
		老川　祥一	読売新聞グループ本社取締役最高顧問・主筆代理
		岡本　圀衞	日本生命保険相互会社代表取締役会長
		葛西　敬之	東海旅客鉄道(株)代表取締役名誉会長
		加藤　久和	明治大学政治経済学部教授
	○	小林　毅	(株)産経新聞執行役員東京編集局長
		佐藤　主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
		末澤　豪謙	ＳＭＢＣ日興証券（株）金融経済調査部部長金融財政アナリスト
		十河ひろ美	(株)ハースト婦人画報社ヴァンサンカン＆リシェス編集部編集長
		高原　豪久	ユニ・チャーム(株)代表取締役社長執行役員
		武田　洋子	(株)三菱総合研究所チーフエコノミスト
		冨山　和彦	(株)経営共創基盤代表取締役ＣＥＯ
		鳥原　光憲	東京ガス(株)相談役
		南場　智子	(株)ディー・エヌ・エー取締役ファウンダー
		増田　寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
		宮武　剛	目白大学大学院生涯福祉研究科客員教授

（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
審議経過

２月 26 日（木）	○「財政健全化計画」の策定に向けて ○ 中長期の経済財政に関する試算、後年度影響試算 ○ 「「豊かで活力ある日本」の再生-Innovation & Globalization-」 －　日本経済団体連合会 ○ 「財政再建は待ったなし～次世代にツケを残すな～」 －　経済同友会 ○ 「国債の信用リスクと財政健全化～市場のメカニズムは必要か？～」 －　中空 麻奈 委員
３月 18 日（水）	○ 「経済成長と財政の関係について」 －　熊谷 亮丸 大和総研執行役員、チーフエコノミスト ○ 「社会保障改革しか道はない（総合研究開発機構報告書）」 －　土居 丈朗 委員 ○ 我が国財政を巡る現状等について
４月 6 日（月）	○ 「国の資産と負債について」 －　黒川 行治 委員 ○ 「SNAベースの純債務残高について」 ○ 「財政健全化～これまでの取組と教訓～」 －　富田 俊基 委員 ○ 「諸外国の財政動向と海外経済・金融市場の状況等」 －　末澤 豪謙 委員
４月 27 日（月）	○ 社会保障
５月 11 日（月）	○ 地方財政 ○ 教育・科学技術 ○ 公共事業
５月 15 日（金）	○ 中央社会保険医療協議会の考える社会保障改革について －　森田 朗 中央社会保険医療協議会会長 ○ IT
５月 19 日（火）	○ 「財政健全化計画等に関する建議（案）」について
５月 25 日（月）	○ 「財政健全化計画等に関する建議（案）」について

目　次

Ⅰ　「財政健全化計画」に向けた考え方

１．財政健全化目標の達成への取組の現状・・・・・・・・・・・・・1

２．「財政健全化計画」で示されるべき方向性・・・・・・・・・・・ 6

（補論）海外の事例や我が国における過去の財政健全化の取組・・14

Ⅱ　各歳出分野における歳出改革の方針と具体的方策

１．社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・20

２．地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・40

３．教育・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・47

４．科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・53

５．公共事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・55

６．IT・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・61

７．資産・負債・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・64

（参　　考）

１．財政健全化計画等に関する建議（概要）・・・・・・・・・・・ 69

２．参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・73

政府は、経済再生と財政健全化の両立を目指し、国・地方の基礎的財政収支の黒字化目標の達成に向けた具体的な計画（以下「財政健全化計画」）を策定する方針である。当審議会は、昨年 12 月に財政健全化目標の達成に向けた基本的考え方を示したが、今般更なる検討を進め、「財政健全化計画」で示されるべき方向性について建議として示すことにした。

Ⅰ．「財政健全化計画」に向けた考え方

１．財政健全化目標の達成への取組の現状

政府は、国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス、以下 PB）について、

① 2015 年度（平成 27 年度）までに 2010 年度（平成 22 年度）（▲6.6%）に比べ、赤字の対 GDP 比を半減（以下 PB 赤字半減目標）、

② 2020 年度（平成 32 年度）までに黒字化（以下 PB 黒字化目標）、

③ その後の債務残高対 GDP 比の安定的な引下げ

を目指す、との財政健全化目標を掲げ、その達成に向けた取組を進めている。

① 2015 年度（平成 27 年度）の国・地方の PB 赤字対 GDP 比半減目標と平成 27 年度予算編成等

PB 赤字半減目標について、当審議会は、我が国財政に対する市場の信認や国際的な評価を失うことのないよう、PB 黒字化目標に向けた試金石としてその確実な達成を求めてきた。

平成 27 年度当初予算では、消費税率の 10%への引上げの延期にもかかわらず、歳出面では、社会保障の充実策の見直しや介護報酬改定をはじめとする社会保障の制度改革、社会保障以外の歳出分野における効率化等を行うとともに、歳入面では、景気回復等に伴う法人税等の税収の増加に加え、使用見込みの低い基金の国庫返納等の歳入確保努力を通じ

て、PB 赤字半減目標を達成する見込み（▲3.3%）である[1]。

しかし、「当初予算」段階で PB 赤字半減目標の達成が見込まれる場合でも、「前年度補正予算の繰越」の状況や「年度中の補正予算の編成」等によって PB は左右される[2]。それは、財政健全化目標となっている国・地方の PB は、国民経済計算（SNA）に基づく補正予算を含めた実際の支出ベースであるとともに、地方公共団体や特別会計・独立行政法人等が含まれるからである。また、経済成長率が政府経済見通しよりも低く、名目 GDP が想定されている程度に拡大しなかった場合にも、PB 対 GDP 比は当然悪化する。したがって、PB 赤字半減目標の達成はなお楽観を許さないと考えるべきであり、引き続き執行面等も含めた政府の経済財政運営を注視していかなければならない[3]。

② 2020 年度（平成 32 年度）までの国・地方の PB 黒字化目標の見通し

PB 黒字化目標の達成は、債務残高対 GDP 比の発散すなわち財政破綻を起こさず、財政の持続可能性を担保するための第一歩である[4]。また、PB 黒字化は、現在の意思決定に参加することのできない将来世代に対し

---

[1] 内閣府「中長期試算」（平成 27 年２月 12 日）においては、2015 年度（平成 27 年度）の国・地方の PB 赤字対 GDP 比は▲3.3%（PB 赤字：▲16.4 兆円）となっている。前回試算（平成 26 年７月 25 日）における▲3.2%より悪化しているが、主に 2015 年度（平成 27 年度）の GDP 見通しが下方修正されたこと等による影響である。

[2] 「中長期試算」においては、平成 26 年度補正予算について、繰越に伴う平成 27 年度の国・地方の PB に対する影響は 1.2 兆円程度と見込まれている。

[3] PB 赤字半減目標の達成の可否が最終的に判明するのは、2015 年度（平成 27 年度）の SNA 確報値が公表される 2016 年（平成 28 年）12 月頃の予定。

[4] 債務残高の変化と PB の関係は、以下の式で表される。

$$\frac{D}{Y}-\frac{D_{-1}}{Y_{-1}}=(i-g)\left(\frac{D_{-1}}{Y_{-1}}\right)-\frac{T-G}{Y}$$

（D：期末債務残高、Y：名目 GDP、i：金利、g：経済成長率、G：政策的経費、T：税収、なお、$_{-1}$ は前期であることを意味する。）

この式は、債務残高対 GDP 比の推移は２つの要因に依存して決まることを表している。すなわち、金利 i と経済成長率 g のどちらが大きいか、PB（＝T－G）が赤字であるか黒字であるかによる。金利 i が経済成長率 g よりも高く、また利払費を除いた PB が赤字である時には、対 GDP 比で見た債務残高は雪だるま式に上昇していく。長期的に金利 i が経済成長率 g を上回るとすれば、PB を均衡させる（ゼロにする）だけでは債務残高対 GDP 比は発散してしまう。債務残高対 GDP 比を減少させるためには PB を黒字にしなければならない。

なお、「中長期試算」の「経済再生ケース」においては、2023 年度（平成 35 年度）時点で、国・地方の公債等残高対 GDP 比：182.6%、名目長期金利：4.6%、名目経済成長率：3.7%と想定されている。この場合、長期的に、債務残高対 GDP 比を低下させるためには、対 GDP 比で概ね＋２%弱の PB 黒字が必要である。

て新たには負担を先送りしないという現世代の決意表明でもある。国・地方の PB 黒字化は責任ある財政運営を行うための一里塚[5]として、その先送りは許されない。

しかしながら、2020 年度（平成 32 年度）までの PB 黒字化目標は、未だその達成に向けた「財政健全化計画」の策定途上であり、その内容次第では画餅に帰しかねない。内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成 27 年２月 12 日）（以下「中長期試算」）においては、2020 年度（平成 32 年度）の国・地方の PB は、

① 「ベースラインケース」では▲16.4 兆円の赤字、

② 「経済再生ケース」ですら▲9.4 兆円の赤字

との見通しが示されている。「経済再生ケース」で示された成長軌道に乗せるよう最大限の努力をする必要があることは言うまでもないが、たとえ、高い経済成長率が実現できたとしても、それに伴う税収増だけでは財政健全化目標は達成できないことを、「中長期試算」は明らかにしている。それにもかかわらず、政府の方針は、▲9.4 兆円の PB 赤字を解消するために必要な歳出・歳入両面の取組について何ら示していない。〔資料Ⅰ－１－１参照〕

政府の財政運営に対する市場の信認と国際的な評価を得るには、具体性と実効性を備えた「財政健全化計画」が不可欠である。補論で詳述する海外の事例や過去の財政健全化の取組等からの教訓も踏まえつつ、検討を深めていかねばならない。

③ 債務残高対 GDP 比の安定的な引下げ

政府が掲げる財政健全化目標では、2020 年度（平成 32 年度）までに国・地方の PB 黒字化を達成した後、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げることとしている。債務残高対 GDP 比の引下げは、諸外国が財政健全化目標として財政収支に係る目標（フロー目標）と並んで重視する目標（ストック目標）である。例えば、欧州では債務残高対 GDP 比を 60%

[5] 欧州をはじめとする主要先進国においては、我が国の PB よりも厳しい、利払費を含めた財政収支を指標として、一定期間内に均衡させる（ドイツ、カナダ等）又は▲３％以内（マーストリヒト基準、フランス等）とするフロー目標を掲げ、財政健全化の取組を進めている。

に抑制するというマーストリヒト基準の遵守に向けて財政健全化の取組を進めている[6]。

我が国の国・地方の公債等残高は、2015 年度（平成 27 年度）末時点で 985.2 兆円（対 GDP 比 195.1%）[7]と膨大な額になっている。さらに、国際比較の観点から、OECD「Economic Outlook 96」（平成 26 年 11 月 25 日）を見ると、一般政府ベース（国・地方・社会保障基金）の債務残高対 GDP 比は、2015 年時点で 233.8%と主要先進国中最悪の水準にあり[8]、歴史的に見ても太平洋戦争末期を超える水準になっている[9]。〔資料Ⅰ－１－２参照〕

この膨大な債務残高を背景に、償還費は毎年度増加し、国債の市場金利や既発債の加重平均金利の低下傾向にもかかわらず、平成 17 年度を底に利払費も微増している。今後、利払費に対する債務残高増加の影響が金利低下の影響を上回れば、利払費が累増するリスクは大きくなっていく。特に、政府が掲げるデフレ脱却が達成されれば、金利は必然的に上昇する。

しかし、「中長期試算」の「経済再生ケース」では、PB 赤字が続くにもかかわらず、債務残高対 GDP 比は 2023 年度（平成 35 年度）にかけて徐々に低下する姿が描かれている。この点については、財政に対する正しい認識を妨げる恐れがあり、注意が必要である。こうした試算結果は、分母である名目 GDP が名目３%を大きく上回る高成長の経済前提の下で大きく増大していること、また、過去の金利低下傾向と足元の異次元の金融緩和政策の影響により既発債の発行金利を含めた利払費の増加が当面は低く抑えられていることで生じているものに過ぎない。同試算でも、経済成長と並行して市場金利は上昇し[10]、既発債の償還とあわせて

---

6 欧州委員会では、加盟国が、2030 年時点における債務残高対 GDP 比をマーストリヒト基準である 60%に抑制するために、毎年度、どの程度の収支改善が必要であるか等を定量的に検証し、３年毎に公表している（Fiscal Sustainability Report）。当審議会でも、昨年、欧州委員会の手法に倣い、我が国の財政の持続可能性と必要な収支改善幅に対する推計を実施し、審議を行った（「我が国の財政に関する長期推計」（平成 26 年４月 28 日））。

7 復興債を含んだ場合には、996.7 兆円（対 GDP 比 197.4%）。

8 一般政府の総債務残高から金融資産を差し引いた純債務残高対 GDP 比についても、2015 年で 146.8%と主要先進国の中で最悪の水準にある（OECD「Economic Outlook 96」）。

9 政府債務（国債及び借入金）残高対 GDP 比は、1944 年度（昭和 19 年度）末は 204%程度、2015 年度（平成 27 年度）末は 231.1%。

10 「中長期試算」の「経済再生ケース」では、名目長期金利は、2015 年度（平成 27 年度）：1.2%

国債の利払費が上昇していく想定を設けていることから、債務残高対GDP比は2023年度（平成35年度）以降、当然上昇し、発散する。金融緩和政策による「超低金利のボーナス」を反映したに過ぎないPB赤字下における債務残高対 GDP 比の一時的低下を正常な姿と誤解するようなことがあれば、財政健全化への道は危ういものとなる。債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すためには、2020年度（平成32年度）までに国・地方のPB黒字化を達成し、その後も「一定以上のPB黒字幅」を確保する必要がある。〔資料Ｉ－１－３参照〕

実際、既に膨大な債務残高が積み上がる中、デフレ脱却に伴う物価上昇や異次元の金融緩和政策の出口戦略、そして高齢化等に伴う国内金融市場の中長期的な変化を踏まえれば、利払費の増加はこれまで以上に財政の持続可能性に対する懸念材料となる。現在、異次元の金融緩和政策によりその存在を忘れがちな金利は、本来経済動向を映す鏡の一つであり、経済再生と財政健全化の両立を目指す政府としては、常に留意すべき指標であることを忘れてはならない。このため、財政収支を財政健全化目標と定める主要先進国に倣い、今後、我が国も利払費を含めた財政収支を注視していかなければならない。

なお、膨大な債務残高を圧縮するために国や地方が保有する資産を売却すべきとの指摘がある。しかし、後述のとおり（「７．資産・負債」参照）、個々の資産の保有目的や性質を踏まえれば、売却可能な資産は極めて限られている。ストック面から見た財政状況を改善するためには、何よりフロー面での財政状況を着実に改善する、すなわちPB黒字化や財政収支の均衡[11]を図ることが財政健全化の王道である。

から2020年度（平成32年度）：4.0%に上昇すると試算されている。

[11] 財政収支の均衡とは、PB均衡に加えて、利払費も含めた収支が均衡している状態であり、特定のPB黒字幅に対応するものである。

２．「財政健全化計画」で示されるべき方向性

（１）基本的考え方

既に述べたように、「財政健全化計画」で示されるべき 2020 年度（平成 32 年度）の国・地方の PB 黒字化の見通しについては、「経済再生ケース」が想定する高い経済成長率が実現できたとしても、それに伴う税収増だけでは財政健全化目標は達成できない。

「経済再生ケース」では、高い経済成長により、国・地方の税収増（22.4 兆円[12]）等を前提としている。着実に収支改善を図らなければならないという目的を踏まえれば、高成長による 22.4 兆円の税収増に加えて、更に追加的な税収増を期待することは楽観的に過ぎる。したがって、経済の見通しについて「経済再生ケース」を前提とすることは１つの立場としてあるにせよ、2020 年度（平成 32 年度）の国・地方の PB 赤字▲9.4 兆円は、歳出改革を柱とした収支改善に取り組むべきである。特に、持続可能な社会保障制度を目的として消費税率 10%への引上げに伴い国民負担を求める中で、歳出全体を安易に増加させることがあれば国民の理解を得ることはできない。経済成長に伴う税収増だけに期待することなく、▲9.4 兆円の国・地方の PB 赤字を確実に解消するため、歳出改革を中心に収支改善を図るべきである。

「財政健全化計画」における歳出改革を実効あらしめるためには、毎年度の予算編成において適切な歳出規律を設けるとともに、歳出改革の方針と具体的方策を示していくことは欠かせない。

（２）2016 年度（平成 28 年度）以降の予算編成に向けた歳出規律

①　実効性のある歳出規律の設定

「財政健全化計画」の中核をなす歳出改革において、毎年度の予算編成が果たす役割は極めて大きく、実効性のある歳出規律が不可欠である。その際、歳出規律として、PB や PB 対 GDP 比といった経済成長率や歳入面の動向に左右される指標のみに依拠することは望ましくない。すな

[12] 消費税率の引上げ（８%→10%）に伴う増収分を除けば、国・地方で 16.3 兆円の税収増。

わち、政府経済見通しや税収見積もりが明らかになる予算編成の最終段階までどの程度の歳出水準であれば規律を遵守できるかが見通せないということでは、毎年度の予算編成につながる規律とは言い難い。また、税収増見込みや一時的な歳入増をあてにして歳出の増加を許容しかねないという根本的な問題を孕んでいる。したがって、５年間の予算編成につながる実効性の高い「歳出水準」そのものに係る規律が設けられなければならない。

② 歳出水準に係る規律の在り方

歳出規律のメルクマールとしては、国の一般会計の歳出水準及び地方財政計画における地方歳出の水準も考えられる。しかし、国の一般会計のうち、義務的経費である国債費は、金利動向等に影響を受けるものである。また、地方交付税交付金等は、地方財政計画上の歳入として重複計上される。このため、一般会計歳出から国債費及び地方交付税交付金等を除いた、いわゆる「一般歳出」[13]の水準が望ましい。また、地方財政計画の歳出については、国との重複排除の観点から、国の一般会計に含まれる国庫支出金見合いの歳出等を除いた歳出水準をメルクマールとすることが適当である[14]。

国の「一般歳出」の水準については、現政権における取組を平成 24 年度と平成 27 年度の当初予算で比較すれば、この間の「一般歳出」のうち社会保障関係費（基礎年金国庫負担の引上げ分や社会保障の充実分等の安定財源確保見合いの歳出増加分や特殊要因を除く）については３年間の増加額は＋1.5 兆円程度である。一方、社会保障以外の経費（消費税率の引上げに伴う公経済負担増等の特殊要因を除く）については３年間で＋0.1 兆円程度の増加となっている[15]。

---

13 「一般歳出」＝一般会計歳出－国債費－地方交付税交付金等
＝PB 対象経費－地方交付税交付金等

14 この結果、地方財政に係る歳出規律は、「中期財政計画」と同様に、一般財源総額で考えていくことが必要となる。

15 平成 24 年度当初予算と平成 27 年度当初予算を比較した場合、国の一般会計における「一般歳出」は、51.8 兆円から 57.4 兆円に＋5.6 兆円増加。社会保障関係費は、26.4 兆円から 31.5 兆円に＋5.1 兆円増加しているが、このうち基礎年金国庫負担の引上げ分 2.5 兆円、社会保障の充実等分 1.0 兆円、補正予算で措置した項目の当初予算措置化 0.4 兆円を除いた、いわゆる「自然増」も含む３年間の実質的な増加額は＋1.5 兆円。社会保障以外の経費は、25.5 兆円から 25.8 兆円

今後、国と地方の歳出水準をメルクマールとする歳出規律を設けるにあたっては、少なくとも、PB 赤字半減目標と経済再生の両立を図りながら進めてきた歳出改革の取組を継続・強化する必要があり、逆に後退することはあり得ない。したがって、歳出水準に係る規律を設けるに当たっては、PB 黒字化目標を見据えて歳出改革の取組を加速し、少なくとも、過去３年間の歳出の増加ペース以上に歳出が増加することのない水準で設定すべきである。

平成 29 年４月に予定されている消費税率の 10%への引上げは、社会保障と税の一体改革の完遂に向けた政府の決意が問われるものであり、必ず実施しなければならない。その際、先にも述べたとおり、国民負担を求める一方で、歳出をこれまで以上に増加させ、財政事情の悪化を通じて将来的に更なる国民負担の増加をもたらしたり、社会保障財源である消費税増収分が他の使途に用いられているかのような疑念を招いたりすることは許されず、絶対に避けなければならない。

③　「中長期試算」で示された歳出見通しとの関係

過去３年間の歳出改革と同ペースで歳出の増加を今後５年間継続すれば、「中長期試算」の「経済再生ケース」で示されている 2020 年度（平成 32 年度）における国・地方の PB 赤字▲9.4 兆円の大宗は解消可能であると計算される。この理由は、「中長期試算」では、国・地方の歳出の推計値が過去３年間の実績とはかけ離れたペースで大幅に伸張しているからである。すなわち、「中長期試算」の「経済再生ケース」は、高い経済成長率とそれに伴う物価上昇率等を前提としたモデル試算であるため、算定式上、それらのマクロ経済指標を基に推計された歳出の増加ペースは、過去の実績を離れ大幅に加速する想定となっている。こうした現実的とは言えない想定を過去３年間の実際の歳出の増加ペースに置き換えれば、「中長期試算」と比較して大幅な収支改善が生じる[16]。〔資料Ｉ－２

の＋0.4 兆円増加しているが、消費税率の引上げに伴う公経済負担増（＋0.3 兆円）等を考慮すれば、実質的な増加は＋0.1 兆円。

[16] モデル試算である「中長期試算」は、歳出の算定式上、社会保障関係費は賃金上昇率や物価上昇率（「経済再生ケース」においては２％程度）に、社会保障以外の経費は物価上昇率に応じて延伸するという単純化された前提を置いている。そのため、高い経済成長率を想定する「経済再

－１～３参照〕

「財政健全化計画」において歳出水準に係る規律を設ける際に、モデル試算である「中長期試算」上の歳出推計値に引きずられて実際の歳出の増加ペースの拡大を許すこととなっては、過去３年間の歳出改革の姿勢を後退させるばかりか、徒に財政健全化目標の達成を覚束なくすることとなりかねず、あり得ない。

確かに、政府が目指す「経済再生ケース」のシナリオで想定している２％程度の消費者物価上昇率等が実現し、賃金や物価が現実に上昇すれば、公共事業分野では労務単価や資材価格の上昇により事業費の増加につながり、文教分野においても教員等の公務員人件費等にも増加圧力が働く。しかしながら、景気や雇用情勢の改善が進めば、失業保険や生活保護等の社会保障関係費の一部は減少する。さらに、後述のように、人口減少社会を見据えた公共事業等の一層の重点化・効率化及び児童数減少や学校の統廃合等による教員定数の合理化等を通じて、公共サービスの水準を維持しながら、歳出総額を抑制していくことは十分可能である[17]。要するに、経済が成長すれば、歳出全体には増加圧力だけではなく、減少が見込まれる要素も存在し、重点化・効率化の余地も大きい。したがって、経済成長にあわせて、実態を踏まえることなく、歳出全体を拡大していくことは、財政運営として適当ではない。これが予算編成の基本である。

生ケース」では、2015 年度（平成 27 年度）から 2020 年度（平成 32 年度）にかけて国で 9.7 兆円、地方で 10.2 兆円もの PB 対象経費の増加を見込んでいる。景気の回復に応じて社会保障関係費等が増加する「中長期試算」は、現実の社会保障関係費が景気回復等に伴い伸びが鈍化してきたことと正反対の試算結果となっており、その乖離が大きい。このような現実と乖離した試算だけを根拠にすることは、議論を誤らせる恐れがある。

[17] 例えば、公共工事については、平成 24 年度以降、労務単価（公共工事設計労務単価（全国全種職平均））（平成 24 年度：13,072 円→平成 27 年２月以降：16,678 円（＋27.6%））や資材価格（建設資材価格指数（建設・土木総合）（(一財）経済調査会)））（平成 24 年度（平均）：99.9 →平成 27 年４月：109.0（＋9.1%））ともに上昇。他方、公共事業関係費については、地域自主戦略交付金（0.7 兆円）の廃止・移行、及び社会資本整備事業特別会計の廃止・一般会計への統合（0.6 兆円）の影響等を除けば、平成 24 年度以降は実質的に横ばいで推移している。

義務教育国庫負担金については、教職員全体の年齢構成の変化等により１人当たり平均単価（平成 24 年度：2,178 千円→平成 27 年度：2,163 千円（▲0.7%））、少子化の影響等により教職員定数（平成 24 年度：70.2 万人→平成 27 年度：69.3 万人（▲1.3%））ともにも減少しており、平成 24 年度当初予算：1.56 兆円から平成 27 年度当初予算：1.53 兆円にかけて減少している。

（３）歳出改革の方針－今後の人口動態を見据えて－

「財政健全化計画」を実効あらしめ信頼に足るものとし、現政権のこれまでの歳出改革の取組を継続・強化するに当たっては、歳出分野ごとに具体的方策を計画で示すことは不可欠である。あわせて、これらの具体的方策が工程表に沿って着実に進められるようにしなければならない。各歳出分野における具体的方策は第Ⅱ章で詳述するが、単に過去３年間の取組を継続・強化するという方針を掲げるに留まらず、国民にとって分かりやすい、より具体的な各歳出分野の歳出改革の方針が示されることが、計画が数字合わせでないことのより確かな証左となり、「財政健全化計画」の説得力を増す。

昨年末の「平成 27 年度予算の編成等に関する建議（平成 26 年 12 月 25 日）」においては、経済社会・財政の現状及び今後の見通しを踏まえ、財政健全化目標の達成に向けた「基本的考え方」を示したところであるが、改めて整理すれば、今後の人口減少社会を見据えた場合、人口１人当たりの行政サービスの水準は維持しつつも、行政サービスの見直しと歳出の効率化を通じて歳出総額は抑制されていくのが基本原則と考える。

社会保障分野については、高齢化は給付増をもたらす。そうした増加は、いわゆる「自然増」として例外的に扱うことには合理性があるが、人口動態の変化からやむを得ないと考えられる以上の歳出の伸長までが例外扱いされるとすれば、基本原則に照らして問題である。社会保障の伸びには、高齢化によるものの他、「医療の高度化」など様々な要因があるが、全体としての伸びは、高齢化という人口動態の変化から真にやむを得ないと認められる範囲内、すなわち「高齢化による伸び」相当の範囲内に抑えていくべきである。

実際、社会保障分野については、現政権において、社会保障サービスの質を維持しつつ、いわゆる「自然増」のうち、高齢化以外の要因（物価、賃金上昇の反映や「医療の高度化」等）による増分を対象として、これまで歳出改革を行ってきた。この結果、過去３年間の社会保障関係費の実質的な増加は、既に述べたとおり、３年間で累計 1.5 兆円、毎年度 0.5 兆円程度のペースと、概ね「高齢化による伸び」相当の範囲内の増加に留まっている。なお、その間も、医療・介護の質は維持されており、

サービス水準を犠牲にしてきたわけではない。したがって、今後とも社会保障関係費の伸びを高齢化分相当に抑制していくことを方針として掲げ、医療・介護分野を中心とした歳出改革に取り組むことが適切である。

社会保障以外の経費については、基本原則に立ち返って増加を前提とすべきでない。社会保障分野において高齢化の影響を「自然増」として、その範囲の中に抑制していくのであれば、社会保障以外の経費についてはメリハリをつけた予算配分をする中で、人口１人当たりの行政サービスの水準を維持しつつも、人口減少を踏まえた「自然減」を前提とすべきである。少なくとも、先述のように、例えば、社会資本整備や教育といった分野においては予算の効率化を通じて経費を抑制していくことは十分可能である。実際、過去３年間の予算編成では、当該経費は実質的にほぼ横ばいに留まっているのは既に述べたとおりであり、実績以上に歳出改革努力を後退させる訳にはいかない。

地方財政については、財政健全化目標を共有する国と地方は一体となって財政健全化の取組を進める必要があり、国と同様の歳出改革の取組は不可欠である。しかし、各地域において人口減少に伴う「自然減」が見込まれるにもかかわらず、地方一般財源総額は、リーマン・ショック後の大規模な危機対応措置（別枠加算・歳出特別枠）が継続されていること等により、例外的とも言える高い水準となっている。このため、地方一般財源総額はその水準の見直しが必要である。

こうした歳出改革の方針を示すことが、今般の歳出改革が数字ありきの削減により経済成長を阻害するものでないことを国民に示し、その理解を得ていくためには欠かせない。

「財政健全化計画」においては、こうした各分野における歳出改革の方針と具体的方策が明確に示されるべきである。

（４）経済財政の見通しと進捗状況の管理

2020 年度（平成 32 年度）までの国・地方の PB 黒字化に向けた経済財政の見通しについて、「中長期試算」では、潜在成長率程度の経済成長率が続くことを前提とした「ベースラインケース」と、名目３％以上・実質２％以上の高い経済成長を前提とした「経済再生ケース」を想定し

ている。

「中長期試算」は、もとより種々の不確実性を伴うため相当な幅をもって理解されるべきものであり、両ケースにおける国・地方の 2020 年度（平成 32 年度）における国・地方の PB 赤字の推計値が▲16.4 兆円、▲9.4 兆円と大きく異なっている中、財政運営が「経済再生ケース」の１ケースに過度に依拠することは、避けなければならない。

すなわち、規制改革や成長戦略等に最大限取り組むことで「経済再生ケース」を実現することを目指し、それでも賄いきれない「経済再生ケース」における 2020 年度（平成 32 年度）の国・地方の PB 赤字▲9.4 兆円を歳出・歳入改革で解消すべき目安とすることは一つの立場としてあり得るとしても、その場合でもあくまで、「経済再生ケース」の実現は従来の経済成長を大幅に上回る「ストレッチ目標」であることを忘れてはならない。

財政運営としては、「経済再生ケース」ほどの経済の伸びが実現しない場合にも対応できるように備えておくべきであり、「ベースラインケース」からの税収増等による 7 兆円もの収支改善を所与のものとして検討を進めるべきではない。物価・賃金の上昇率などの「経済再生ケース」の前提とそこから試算される歳出の過大な推計値にとらわれ、そのために歳出改革姿勢が後退し、歳出の増加ペースの拡大を許すことがあってはならないことも既に述べたとおりである。今後の財政経済運営の参考のために作成された幅のある試算が、かえって一面的な見方を助長し、財政政策の在り方を歪めることとなれば、本末転倒である。

経済の見通しに幅があり、５年間にわたって歳出・歳入両面の取組を固めきることにも困難を伴う中、「財政健全化計画」の遂行に際しては、毎年度経済情勢や財政状況のモニタリングを行うとともに、中間時点に当たる 2018 年度（平成 30 年度）当初予算編成後には、それまでの取組の評価・検証を行うことが適当と考える。その上で改めて、2020 年度（平成 32 年度）までの歳出・歳入の追加措置を検討するという弾力的な枠組みを採用すべきである。この中間段階の見直しまでの３年間は特に集中的に歳出改革を進めるべきであり、（２）で述べた国・地方の歳出水準に係る規律も、まずは、2016 年度（平成 28 年度）予算編成を目途として

設けることが適切と考える。

（補論）海外の事例や我が国における過去の財政健全化の取組

（１）諸外国における財政健全化の取組

欧州をはじめとする主要先進国は、国際的な枠組みを基礎にして、財政健全化目標を着実に達成するための規律や具体的方策等を定め、その取組を進めている。特に、2008 年秋のリーマン・ショック以降の財政出動により、主要先進国では財政赤字が軒並み拡大したが、国際的な合意の下、有事から平時へ速やかに移行し、財政健全化を進めている[18]。〔資料Ｉ－３－１～５参照〕

まず、財政健全化目標については、その法定化等を通じて、目標達成に向けた政府や議会のコミットメントを強化し、財政健全化に対する国民の理解に努めている。

欧州では、欧州債務危機の反省に立ち、2011 年以降、EU 諸国に適用される経済・財政上のルールを定めた条約等を発効させているが、このうち 2013 年の「財政協定（Fiscal Compact）」では各国が財政健全化目標を法定化することを義務付けたことにより、EU 諸国では国内法の整備が進んだ。特に、ドイツでは同協定に先駆けて、2009 年に連邦政府及び州政府の予算の財政収支均衡を基本法（憲法）に定め、連邦政府については 2014 年に財政収支均衡目標を達成した。

次に、主要先進国では、財政健全化目標の達成に向けた取組の実効性を高めるため、収支改善のための具体的方策を定めている。ドイツでは、2014 年までの４年間で総額約 800 億ユーロ規模の収支改善を実施していくとの「基本方針」（2010 年６月７日 閣議決定）の中で、歳出面では社会保障費や防衛費の抑制、歳入面では航空税や核燃料税の導入といった具体的な施策を盛り込み、財政健全化を着実に進めた。

制度面の工夫も見られ、例えばフランスでは、歳出面の仕組みとして、高齢化の進む主要先進国共通の課題である医療費の伸びを抑制できるよう、医療保険支出の目標値を毎年法律で定め、その達成に向け、医療支

[18] リーマン・ショック以降、財政健全化の重要性が再認識され、2010 年のトロント・サミットにおいて先進国は、2013 年までに財政赤字対 GDP 比を少なくとも半減させ、2016 年までに債務残高対 GDP 比を安定化又は低下させることにコミットした。

出の抑制策や医療提供体制改革等の具体的方策に取り組むことにより、医療支出の効率化と抑制を図っている。歳入面では、社会保障の財源としての保険料に加え、一般社会税（CSG）や社会保障債務返済税（CRDS）などの社会保障目的税（所得課税）を導入し、さらに付加価値税等の一定割合を目的税化するなど、安定的な財源の確保を図っている。

米国では、議会において党派を超えて財政健全化の重要性が認識されており、義務的経費の増加や減税を行う場合、同一年度内にそれを補填する措置を実施しなければならないとする Pay-As-You-Go 原則や、裁量的経費について上限を設ける Cap 制が設けられている。さらに、広範な歳出を一律に抑制する、いわゆる「強制歳出削減（Sequestration）」が実施されている。

こうした財政健全化目標へのコミットメントとその達成に向けた具体的方策や制度面の工夫に加え、財政健全化の取組を評価・検証し、進捗状況を管理する仕組みも設けられている。

欧州では、財政健全化目標の達成に向けた進捗管理を行うため、各国の財政健全化目標に向けた進捗状況を検証する具体的な基準を導入（「経済ガバナンス六法（six-pack）」）し、また、ユーロ加盟国の各国予算案を欧州委員会に提出（「経済ガバナンス二法（two-pack）」）させるなど、財政健全化の取組状況について相互監視体制を強化させている。同体制では、加盟国の予算案における財政健全化の取組が目標に照らして不十分な場合には、欧州委員会は予算案に対して意見を述べ、その修正を求めることができることが定められている。

加えて、財政健全化への取組を信頼に足るものとするため、経済財政の将来を展望する際に堅実な見通しを前提とすることの重要性が認識されている。欧州では、欧州委員会が独自に経済指標の見通しを公表しており、加盟国が欧州委員会へ提出する予算案に盛り込む経済指標の見通しが過度に楽観的なものにならぬよう一定程度の抑止力が働いているものと考えられる。

議会が予算案を編成し、審議・議決を行う米国では、議会（議会予算局（CBO））においても見通しを作成しており、大統領の提案する政策の効果が発現するという期待を前提とするのではなく、現在の政策が今後

も継続されることを前提とした堅実な見通しを立てている。

（２）我が国における過去の財政健全化の取組から得られる教訓

我が国もこれまで幾度となく財政健全化に向けた目標とその達成に向けた計画を設定し、歳出・歳入両面の改革に集中的に取り組んできた。近年では、平成９年 11 月に成立した「財政構造改革法」、平成 18 年７月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（以下「骨太 2006」）に盛り込まれた歳出・歳入一体改革、平成 22 年６月に閣議決定された「財政運営戦略」とその具体的な道筋としての「中期財政フレーム」がそれに当たり、直近では平成 25 年８月に「中期財政計画」を策定し、同年９月のサンクトペテルブルク・サミットに報告した。

これらの計画と過去の財政健全化の取組から得られる教訓は以下のとおりである。

①　財政健全化目標の達成に向けた枠組み

「財政構造改革法」は、2003 年度（平成 15 年度）までに財政赤字対 GDP 比を３％以下にするという財政健全化目標のみならず、その達成に向けた当初予算における各歳出分野の量的縮減を含めた歳出水準を法定化しており、政府のみならず立法府を含めて財政健全化への決意を明確な形で内外に示した。

しかし、財政健全化の具体性や実効性を高めたかのように見えた法定の枠組みも、アジア通貨危機や国内の不良債権問題による景気後退といった現実の経済社会情勢の前には脆弱であり、わずか１年で凍結されることとなった。〔資料Ｉ－３－６参照〕

その後の「骨太 2006」も、閣議決定により 2011 年度（平成 23 年度）までに国・地方の PB を黒字化する方針を掲げたが、リーマン・ショックという世界的な経済金融危機により、経済状況が大幅に悪化し、やはり挫折に至っている[19]。このことは、「財政健全化計画」において、財政健

[19] 経済情勢等についての評価・検証を欠いたまま、一時的な税収増に過度に期待するあまり、結果として収支改善に向けた努力を怠ったことも教訓となる。すなわち、2011 年度（平成 23 年度）までの国・地方の PB 黒字化に必要な額（要対応額）について、計画初年度である平成 19 年度予算における税収増により、要対応額が 16.5 兆円程度から 13 兆円に縮減できた（「財政健

全化目標の先送りや頓挫を可能な限り避け得る枠組みを設定することが重要であることを示している。〔資料Ｉ－３－７参照〕

加えて、「財政構造改革法」や「骨太 2006」が直面したような急激な経済情勢の変化は言うまでもなく、我が国では、これまで財政健全化計画策定時における政府の経済の見通しに対し、名目 GDP の実績値は常に下振れを続けてきたことを認識しなければならない。財政健全化に当たっては、まず、経済成長について現実的かつ保守的な見通しを立て、少なくともそうした堅実な経済前提に十分に対応できるよう備えておくことが必要である。楽観的な経済前提のみに依拠して財政健全化の道筋を定めることは、経済が十分想定され得る現実的な成長経路を辿っている場合であっても財政健全化の道筋が見失われることになりかねず、厳に慎むべきである。むしろ、現実的な成長経路の過程においてこそ財政健全化の取組を着実に進める必要がある。実際の経済情勢が楽観的な見通しに至らないことを理由に、有事から平時への移行を怠れば本末転倒である。〔資料Ｉ－３－８、９参照〕

なお、その際、我が国においては補正予算が毎年度の PB に与える影響が大きく、補正予算を安易に枠組みの埒外に置いてはならないことに留意していく必要がある。

また、上記のような事情から、経済の見通しについて幅をもって臨む必要がある以上は、常に経済情勢や財政状況の点検を行うなど、財政健全化目標の達成に向けた進捗管理を的確に行うことも必要である。あわせて、計画期間中の財政健全化の取組を予め最終年度まで固めきるのではなく、中間段階で経済の前提を含めて評価・検証を行い、それに基づいて財政健全化目標の達成に向けた取組を再設計できるようにしておく必要がある。

② 財政健全化のための計画に求められる内容

「財政構造改革法」凍結後の我が国の財政健全化への取組は、財政健

全化の中期的目標及び平成 19 年度予算案との関係について」(平成 18 年 12 月 26 日 内閣府))として、追加的に検討するとされていた歳入改革がなくとも目標達成の見通しが示された（「日本経済の進路と戦略 参考試算」(平成 19 年 1 月 18 日 内閣府))。

全化目標の達成に向けた財政規律がより大括りになり、具体的方策も盛り込まないという傾向が強まった。

まず、「骨太 2006」では、歳出分野別に定量的な歳出抑制目標が設けられたものの、要である社会保障分野において目標を達成するための具体的方策は盛り込まれなかった。結果として、特に社会保障分野において定量的な歳出抑制目標が独り歩きし、国民からも数字ありきの歳出抑制として厳しい批判を浴びる結果となった。

次に、民主党政権下で策定された「中期財政フレーム」では、一般会計の PB 対象経費及び新規国債発行額の上限を３年間一定とする歳出水準の規律[20]のみが設けられ、社会保障分野をはじめ、その達成のための具体的方策が盛り込まれることはなかった。

そして、歳出水準に係る規律の達成は、平成 23 年度予算編成では一般会計における地方交付税の減額[21]、平成 24 年度予算編成では子ども手当の国・地方負担割合の変更など、国・地方の負担調整に大きく負うこととなり、これらの方策はいずれも国と地方を通じた財政収支の改善に直接寄与するものではなかった。〔資料Ⅰ－３－10 参照〕

直近の「中期財政計画」では、2015 年度（平成 27 年度）の PB 赤字半減目標の達成に向けて、平成 26 年度及び平成 27 年度の国の一般会計における当初予算の PB 改善幅（４兆円）を指標とした規律が設けられたのみであり、その達成のための具体的方策は示されなかった。このような状況の下、2015 年度（平成 27 年度）予算編成において国・地方の PB 赤字対 GDP 比▲3.3%の PB 赤字半減目標の達成が目指されることとなった。

しかし、歳出水準に関する直接的な規律が設けられず、PB や PB 対 GDP 比といった経済成長率や歳入面の動向に依拠する指標をメルクマールとする規律のみが存在するという直近の状況は計画の意義を損なっており、毎年度の予算編成につながる財政規律とは言い難いということは

---

[20] 国の一般会計について、PB 対象経費については 71 兆円、新規国債発行額については 44 兆円という上限が設定された。

[21] 平成 23 年度予算では、一般会計における地方交付税（入口ベース）は前年度の 17.1 兆円から 16.4 兆円へと▲0.6 兆円減額したものの、出口ベースでは前年度の 16.9 兆円から 17.4 兆円へと＋0.5 兆円増額した。

既に述べたとおりである。また、予算が編成された段階で規律の遵守が見通せても実際の達成は決算段階の税収や GDP の確報値等が判明するのを待つ必要があり、タイムリーかつ的確な PDCA サイクルを期待することもできない。〔資料Ｉ－３－11 参照〕

財政健全化の核となる歳出改革を実効あらしめるためには、一定の範囲で国・地方の歳出水準に係る規律が不可欠であり、さらに歳出改革の道筋を確かなものにし、市場からの信認や関係者の覚悟につなげていくためには、歳出分野ごとに歳出改革の具体的方策が示されなければならない。そのことは上に述べた諸外国の財政健全化の取組の事例に照らしても明らかであり、それなくしては計画に対する国際的な評価を得ることはできない。

Ⅱ．各歳出分野における歳出改革の方針と具体的方策

１．社会保障

我が国の社会保障制度は、社会保険方式を採りながら、高齢者向け給付を中心に、全体として４割程度を公費負担に依存する一方、現役世代の減少により保険料の伸びが低下する財源構造となっている。このため、高齢化に伴い社会保障給付が増加すると、負担増は必然的に公費に傾斜する。それにもかかわらず、この増大する公費負担部分の財源を確保できていない。その結果、将来世代に負担を先送りしている「中福祉・低負担」の状態になっており、給付と負担のバランスを回復することが急務となっている。また、高齢者向け給付の財源の相当部分が現役世代の負担（賦課方式）となっており、世代間格差の観点からも見直しが必要である。〔資料Ⅱ－１－１参照〕

「社会保障給付費[22]」は、今後も、医療・介護分野の増加が顕著と見込まれ、特に医療に係る公費負担の増加が著しい。一方、年金は、平成 16 年改正において導入された、固定された財源の範囲内に収まるよう給付水準を自動調整するマクロ経済スライド[23]の仕組みを十分に機能させれば、経済と整合的な伸びとなる。今後とも、世界に冠たる国民皆保険を維持するためには、医療・介護分野を中心とした制度改革が不可欠である。〔資料Ⅱ－１－２、３参照〕

改革の時間軸は、2020 年度（平成 32 年度）が鍵となる。医療・介護においては 75 歳以上になると１人当たりの費用が大きく増加する。後期高齢者医療制度では、公費負担のシェアが高いこともあり、また、75 歳

[22] 社会保障給付費は、社会保障各制度の給付費であり、医療、年金、福祉その他（社会福祉サービスや介護対策、生活保護、児童手当等の各種手当、雇用保険の失業給付等が含まれる）の３つの部門に分類される。「給付費」であり、自己負担分は含まれない。また、財源面から見ると、公費負担（税財源で賄われる負担）の他、保険料負担等で賄われるものも含む。国立社会保障・人口問題研究所の「社会保障費用統計」で集計されており、平成 26 年度は 115 兆円と見込まれる（詳細は資料Ⅱ－１－１参照）。

[23] 概ね 100 年後において、年金の給付に支障が生じないようにするために必要な積立金を保有しつつ、年金財政の均衡を保つことが可能となるよう、年金給付水準を自動調整する仕組み。具体的には、毎年度の年金額の改定に当たり、公的年金の全体の被保険者の減少率や平均余命の伸びに応じて、年金額の伸びを賃金や物価の伸びよりも抑制。年金財政の均衡を保つことが可能と見込まれた時点で、マクロ経済スライドによる調整は終了する。

以上になると介護の１人当たり給付費も増加するため、国庫負担で見た１人当たりのコストはそれぞれ約４倍、約９倍に増加する。したがって、社会保障制度の持続可能性を維持するためには、「団塊の世代」が 75 歳の仲間入りを始める 2020 年代初頭までに、制度改革を実施に移す必要がある。〔資料Ⅱ－１－４参照〕

「社会保障関係費（国の一般会計予算のうち社会保障に関する経費）」の伸びについて、当審議会は、従来から、いわゆる「自然増」には、診療報酬の薬価部分について市場実勢価格を上回る過大要求があることや、診療報酬本体において高齢化による影響以外に「医療の高度化等」と称して様々な要素の伸びが織り込まれていることなどを指摘し、「自然増」の検証の必要性を提案してきた。例えば、医療でみると、我が国の医療保険制度は、国民皆保険の下で、広範な範囲の医療行為が公的保険でカバーされ、フリーアクセスが認められているが、こうした制度の下での公的保険医療費は、年齢別人口の変化に起因して医療費が増加する「高齢化要因」の他、「その他要因」として、年齢層の１人当たりの医療費単価の増加、さらに受療率の高まりによって年齢別１人当たり医療費なども加わり、一方的に増大する傾向がある。〔資料Ⅱ－１－５参照〕

こうして分解して見ると、真にやむを得ない「自然増」は「高齢化による伸び」に相当する範囲だけと言える。「その他要因」に相当する伸びについては、例えば、技術の高度化という側面は社会保障以外の経費にもある要素であり、他経費においては様々な合理化・効率化努力によってそれを吸収してきている。

社会保障分野においても、必要な技術の高度化を取り込む一方で、国民皆保険を維持するための制度改革や効率化等にあわせて取り組むことにより、社会保障費全体の伸びを「高齢化による伸び」に相当する範囲内にする必要がある。そのためには、公的保険給付範囲の見直し、サービス単価の抑制、負担能力に応じた公平な負担といった制度改革の他、医療提供体制の改革、重複受診等の無駄の排除や予防の推進等の医療の効率化に幅広く取り組んでいく必要がある。なお、「高齢化による伸び」は社会保障制度の持続性を確保するための伸びの量的な考え方であって、「その他要因」に該当する医療の高度化等も必要なものは取り込む一方、

高齢者向け給付も当然効率化の対象となる。直近の３年間において、社会保障関係費の伸びは、経済雇用情勢の改善等や制度改革の効果により、消費税収を活用した社会保障の充実分 1.0 兆円を除くと、その伸びは年平均＋0.5 兆円程度と、「高齢化による伸び」に相当する範囲内となっている。この間、医療・介護の質は犠牲になっていない。〔資料Ⅱ－１－６参照〕

引き続き、2020 年度（平成 32 年度）に向けて、国民皆保険を維持するための制度改革に取り組み、経済雇用情勢の好転やこれまでの改革等の効果、医療の効率化の効果と相まって、今後５年間の社会保障関係費の伸びを、少なくとも「高齢化による伸び」に相当する伸び（年 0.5 兆円弱）[24]の範囲内としていく必要がある。

社会保障関係費の伸びを「高齢化による伸び」に相当する範囲内にすれば、名目３％の経済成長の下で、社会保障費のうち借金で賄う財源不足の金額が拡散しない[25]。すなわち、国民皆保険の維持、制度の持続可能性確保という観点からは、「高齢化による伸び」に相当する範囲内に伸びを抑制することは、経済再生による社会保障財源の増収とあわせ、社会保障における次世代への負担の先送りを拡大させないための最低条件である。〔資料Ⅱ－１－７参照〕

また、消費税率 10%への引上げを前提に、消費税財源を活用した社会保障の充実等（低所得者対策を含む）として別途 1.5 兆円程度措置される見込みである。その結果、今後５年間の社会保障関係費の伸びは、「高齢化による伸び」と消費税財源を活用した社会保障の充実等をあわせた全

---

24 年金については、「高齢化による増」に、高齢者数の増加の他、制度上定められている物価・賃金の上昇を踏まえた単価増が含まれている。医療・介護については、「高齢化による増」は年齢別１人当たり医療・介護費を維持した場合の高齢者数の増の影響としており、物価・賃金の上昇を単価に反映させていないが、「高齢化による増」により、医療・介護費すなわち医療機関・介護事業者の総収入は増加している。高齢化分に加えて単価に物価増を加味するとすれば、国民負担（保険料、公費）は物価・賃金を大きく上回って増加することとなる。

25 今回の社会保障と税の一体改革の枠組みで見ると、消費税率を 10%に引き上げてもなお、国費ベースで約 13 兆円の財源不足があるが、歳出面の伸びを少なくとも「高齢化による伸び」に相当する範囲内とすれば、国費ベースで年 0.5 兆円弱の増加となり、名目３％の経済成長の下での消費税収の伸びと同額以下になる（公費ベースでみても同様である。）。すなわち、名目３％の経済成長の下では、国費・公費部分について、後代へ負担をつけ回している財源不足の金額が拡散しない。前述のとおり、高齢化に伴い社会保障財源の中で相対的に比率が増加していく国費・公費部分について給付と負担の伸びのバランスが確保されることにより、保険料財源と併せた制度全体で見れば、持続性確保が更に図られることになる。

体として見れば＋3.5 兆円後半から４兆円程度（年平均２％以上の伸び）[26]となる。このことを踏まえると、経済再生に伴う物価・賃金の上昇を勘案してもなお、社会保障の充実等を除いて「高齢化による伸び」に相当する範囲内にする過去３年間の取組は必ず継続しなければならない。

その際、削減額ありきではなく、国民皆保険を維持するための制度改革を積み上げ、経済雇用情勢の好転やこれまでの改革効果、医療提供体制の改革や無駄の排除等などの効率化努力とあわせて、多年度にわたる社会保障給付の伸び率を「高齢化による伸び」に相当する範囲内にしていくという考え方で取り組むことが重要である。これによって、実際の社会保障給付費の動向を見ながら、制度改革の規模を調整していくことが可能になる[27]。

第Ｉ章で述べたように、「財政健全化計画」においては、このような社会保障関係費の伸びの抑制に関する方針、（１）において後述する国民皆保険を維持するための医療・介護を中心とした制度改革・効率化等の柱とそれに沿った具体的方策のメニューを盛り込み、その上で、年末に、予算編成過程の中で、社会保障給付の動向等も見ながら、制度改革・効率化等の具体的内容とその工程表を策定する必要がある。また、（２）～（６）において後述する生活保護、障害福祉、年金、雇用、子ども・子育て分野の改革にもあわせて取り組んでいく必要がある。

（１）医療・介護を中心とした制度改革と医療の効率化

今後５年間は、国民皆保険を維持するため、①公的保険給付範囲の見直し、②サービス単価の抑制、③負担能力に応じた公平な負担に係る制度改革を集中的に行う必要がある他、中期的に効果が発現する医療の効率化の取組を進めていく必要がある。その際、医療・介護の質の維持・

---

[26] 社会保障の充実 2.8 兆円（公費ベース）のうち 0.4 兆円程度は総合合算制度の創設を想定したものである。同制度は税制抜本改革法において、給付付き税額控除や複数税率などとあわせて、低所得者対策として検討することとなっており、その結果に基づき講じられる措置の内容によっては、社会保障関係費の計数は異動する。

[27] 経済雇用情勢の好転による生活保護費の減少や医療費国庫負担の減少、医療提供体制の改革、無駄の排除、予防の推進等の効率化努力は予めその財政効果を見込むのは困難だが、実現した効果は医療費等の社会保障給付費の動向の中に自ずと反映されてくる。社会保障給付費の動向を見ながら、制度改革の規模を検討していけば、実現したこれらの効果は織り込まれることになる。

向上を図りつつ、無駄を省き、効率化していくという視点で取り組むことが重要である。

① 国民皆保険を維持するための公的保険給付範囲の見直し

国民皆保険を維持し、限られた医療・介護資源の中で疾病等に伴う大きなリスクに有効に対応するという公的保険の本来機能に立ち戻り、同一効果を有する後発医薬品がある先発医薬品や、個人が日常生活で通常負担するようなサービス・金額について、公的保険給付の範囲を見直し、全体として公的保険を真に必要な場合に重点化していく必要がある。この公的保険給付の範囲の重点化は、保険給付額を抑制して制度の持続性に貢献すると同時に、公的保険から外れた市場を産業として伸ばしていくことにより、経済成長とも整合的であり、社会保障の雇用・成長市場としての側面を損なわずに社会保障改革を進めることができるメリットがある。

イ）後発医薬品の使用促進

後発医薬品は、治療効果の点では先発医薬品と全く同等であり、その使用促進は最優先で進めるべき課題である。

直近の公式データでは我が国の使用率は数量ベースで見て５割を少し下回っており、諸外国に比べて大きく遅れているが、近年の様々な取組などにより、足元では使用率の増加速度が倍増し、傾向としては現在目標としている平成29年度内60%達成のペースを上回っている。まず、第１段階として、この傾向が継続するよう、目標を平成29年度内80%へ引き上げることが必要である。目標引上げについては、本年夏の時点で政府としてコミットすることにより、予見可能性を高めて後発医薬品メーカー等の生産体制の円滑な構築のための設備投資を促すことが適当である。さらに、目標は診療報酬体系と連動しており、それを適切に来年度の診療報酬に反映していくことで、目標を達成することが可能となる。現在、国会で審議中の医療保険制度改革法案においては、後発医薬品の使用促進を後期高齢者支援金の加減算制度や国民健康保険の医療費適正化支援制度等において強力に推進すること

としており、この観点からも、現在の使用率の増加速度の傾向を維持する目標としなければならない。〔資料Ⅱ－１－８参照〕

一方、現行制度のままでは先発医薬品価格の高止まりはなかなか解消されず、また、患者側にも１～３割の定率負担のままでは後発医薬品を使用する十分なインセンティブが働かない面は残る。第２段階として、80%の目標を達成する過程を通じて生産体制や国民の意識等が整うと見込まれる平成 30 年度から、後発医薬品がある先発医薬品（長期収載品）については、公的保険による給付額を後発医薬品の価格までとする制度に改革する必要がある。この制度改革により、医薬品に関する情報開示が進み、国民が医薬品を選択する契機となろう。〔資料Ⅱ－１－９参照〕

ロ）リスクの大きさや QOL（Quality of Life）／ADL（Activities of Life（日常生活動作））等への影響度に応じた保険給付範囲の見直し

a）市販品類似薬等に係る保険給付の見直し

医療用医薬品については、使用実績があって、副作用の発生状況等からみて市販品としても適切であると認められれば、市販（スイッチ OTC）が認められる。これらについては、公平性の観点、セルフメディケーション推進の観点から、保険償還率をその他の医薬品よりも低くすべきである。さらに、長らく市販品として定着した OTC 類似医薬品（シップ、目薬、ビタミン剤、うがい薬やいわゆる漢方薬などのうち長らく市販品として定着した銘柄）については公的保険から完全に除外すべきである。〔資料Ⅱ－１－10 参照〕

b）受診時定額負担・免責制の導入

我が国の医療保険制度は、定率の患者負担を求めつつ、高額療養費（患者負担の月額上限）を設けることにより、医療費が多くかかった場合にはより厚めの保険給付を行う（患者の実効負担率が逓減する）、つまり、リスクの大きさに応じて公的保険がカバーする範囲が大きくなる仕組みとなっている。この考え方に立って、限られた医療資源の中で、疾病等に伴う大きなリスクをカバーするという保

険の基本機能を発揮しながら、国民皆保険を維持していく観点から、現行の定率負担に加え、少額の定額負担を導入すべきである[28]。その際、かかりつけ医の更なる推進・包括払いへの移行といった観点から制度設計をすることも考えられる。〔資料Ⅱ－１－11 参照〕

ハ) 次期介護保険制度改革[29]における軽度者に対する介護保険給付の見直し

我が国の介護保険は幅広く要支援者・要介護者を対象としており、軽度者（要支援・要介護１・要介護２相当）に対する給付が約４割を占めているが、公的な介護保険制度のある主要な国であるドイツ・韓国においては、保険給付の対象は中重度者（要介護３～要介護５相当）である[30]。今後の制度の持続可能性や保険料等の負担を考えると、大きなリスクに対応するとの基本的考え方に沿って、質を確保しつつ、給付範囲を重点化していく必要がある。〔資料Ⅱ－１－12 参照〕

まず、軽度者に対する掃除・調理などの生活援助サービスや、福祉用具貸与等は、日常生活で通常負担するサービス・物品であり、また、原則１割負担の下で単価が高止まりしている可能性がある。公的保険給付の重点化、競争を通じたサービスの効率化と質の向上を促す観点から、原則自己負担（一部補助）の仕組みに切り替えるべきである。〔資料Ⅱ－１－13、14 参照〕

また、軽度者に対する通所介護等のその他のサービスについては、提供されているサービスの内容に鑑み、人員や設備基準の規制を緩和して地方公共団体の裁量を拡大しつつ、地方公共団体の予算の範囲内で実施する枠組み（地域支援事業）に移行すべきである。これにより、地域のニーズに応じて、メリハリのある介護サービスが提供されるようになるとのメリットがある。〔資料Ⅱ－１－15 参照〕

---

[28] 常に一定額を保険免責にするという考え方と、月額上限の範囲内で一定額の負担を求める受診時定額負担という考え方がある。また、金額については過去 100 円、500 円、1,000 円という水準で検討が行われたことがある。受診時定額負担の場合、高額療養費の対象とすることが考えられる。

[29] 第７期介護保険事業計画（平成 30 年度～平成 32 年度）において対応できるよう、平成 28 年中を目途に結論を得る必要がある。

[30] ドイツでは、認知症の者等に限り、軽度者であっても保険給付の対象となる。

なお、重度化を予防するとの観点からは、④（ロ）で後述するような保険者機能を強化するインセンティブが働く仕組みを構築し、市町村による重度化予防の取組を強化していくことが重要である。〔資料Ⅱ－１－16 参照〕

二）在宅療養との公平確保等

上記の他、在宅療養との公平確保の観点から入院患者の居室代負担の見直しや、柔道整復師に係る給付の在り方の見直し（料金の包括化、長期・頻回に関する給付率の引下げ、支給対象の見直し、受領委任払いが実施可能な施術所の限定等）にも取り組む必要がある。

② サービス単価の抑制

医療・介護のサービス単価は診療報酬・介護報酬改定で定められる。今後、次期診療報酬改定に向けて、経済動向、財政事情、医療機関の経営実態等を踏まえつつ、総合的に検討が進められる中で、当審議会としても更に論点を深堀りしていくこととなるが、その際には、保険料を含めた国民負担増の抑制という視点が特に重要である。

また、公的保険給付範囲の抜本的見直しができず、幅広く公的保険でカバーすることを継続していく場合は、国民皆保険を維持するため、公的な保険給付の総量の伸びを抑制せざるを得ず、今後、サービス単価を更に大幅に抑制することが必要となる。

イ）薬価

診療報酬・薬価改定については、来年度（平成 28 年度）がその時期になるが、それに加えて、平成 29 年度に消費税率が予定通り 10%に引き上げられると、現行の課税関係（非課税取扱い）に変更がない場合には、課税仕入れに係る消費税増への対応が必要となる。この際、高止まりした薬価基準をベースにすると、実際の課税仕入れ（市場実勢価格）に係る消費税負担を超える措置を講ずることになるため、平成 29 年度予算においても薬価調査を前年に行い、新たな薬価基準に改定した上で、消費税率引上げへの対応を適切に措置する必要がある。

薬価調査については、市場価格の調査に伴って既存薬価の引下げが行われることになるが、従来から当審議会が提言しているとおり、これについては、市場実勢価格の反映に過ぎず、診療報酬本体の財源とならない。実際の薬剤費は、既存薬価の引下げが行われる一方で新薬が保険収載されるため、過去10年間でみると年平均で３％近い伸びとなっており、こうした観点からも、薬価調査に基づく既存薬価のマイナス分は診療報酬本体の財源とならないのは当然である。〔資料Ⅱ－１－17参照〕

薬価改定については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2014」（平成26年６月24日 閣議決定）において「薬価調査、更には薬価改定が２年に１度となっている現状の下では、医薬品の取引価格が下落しているにもかかわらず、保険から償還価格が一定期間据え置かれているため、患者負担、保険料負担、公費負担に影響を与えている。このような現状を踏まえ、調査・改定に係るコストにも適切に配慮しつつ、他の統計に与えている影響や市場価格形成の状況を勘案して、市場実勢価格を適切に反映できるよう、薬価調査・薬価改定の在り方について、診療報酬本体への影響にも留意しつつ、その頻度を含めて検討する」とされている。ここで示された課題と検討方針を踏まえ、薬価基準が市場実勢価格を適正に反映したものとなるよう、薬価調査・薬価改定の在り方を見直す必要がある。

また、我が国は、例えば、高価な生活習慣病治療薬が多く処方されている現状にある。同一薬効の後発医薬品に対する保険給付の在り方について前述したところであるが、さらに、同じ生活習慣病を対象とした治療薬が複数ある場合において、費用対効果の観点も踏まえ、専門家の知見を集めて処方の順番・ルールを設定し、保険給付の在り方を適正化すべきである。

ロ）調剤報酬

調剤報酬に関しては、医薬分業の進展の影響を除いても伸びが大きく、院内処方と院外処方の報酬の水準の違いを含め、保険薬局が果たしている機能に照らして調剤技術料が適正かどうか、保険薬局の収益

率等も踏まえて、その見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ－１－18、19参照〕

ハ）診療報酬本体・介護報酬

診療報酬本体・介護報酬については、国民医療費や介護費は高齢化等の要因によって増加し、医療機関・介護事業者の収入総額は増加していくことを踏まえ、国民の保険料負担を含めた負担増の抑制の観点から、メリハリをつけつつ、全体としてはマイナスとする必要がある。〔資料Ⅱ－１－20参照〕

③　負担能力に応じた公平な負担

医療・介護の自己負担や保険料負担については、世代間・世代内の負担の公平を図るため、年齢や就業先にかかわらず、負担能力に応じた公平な負担を求めていく必要がある。また、高所得者の年金の見直しを行う必要がある。

イ）高齢者の負担

高齢者の負担に関しては、まず、現役世代と高齢者で同じ所得水準でも差がある医療の高額療養費制度（医療費の患者負担の月額上限）を見直す必要がある。特に外来医療費については、現役世代は入院医療費と同様の上限であるのに対し、高齢者には入院医療費の場合よりも更に低額の特例が設けられている。世代間の公平の観点から高額療養費制度を年齢ではなく負担能力に応じたものに見直していくことに最優先で取り組むべきである。〔資料Ⅱ－１－21参照〕

さらに、医療の定率負担についても、現在75歳以上は原則１割負担が維持され、70～74歳については平成26年度から順次１割負担から本則の２割負担に戻しているが、原則３割負担となる若年世代と比べて優遇されており、是正する必要がある。70歳以降において本則の２割負担が適用される者については、平成31年度以降に75歳に到達した後も引き続き２割負担とし、あわせて、平成 31 年度の時点で既に75歳になっている者についても、数年かけて２割負担に引き上げるこ

とにより、75 歳以上の定率負担を原則２割負担とする制度へ段階的に移行すべきである。〔資料Ⅱ－１－22 参照〕

介護保険制度についても、現在、月額上限つきで原則１割負担・一定以上所得者２割負担となっているが、次期介護保険制度改革において、２割負担対象者の対象拡大を図ることや、月額上限（高額介護サービス費）について医療の高額療養費と同様の観点から見直しが必要である。〔資料Ⅱ－１－23 参照〕

公平な負担という視点から医療・介護に共通する課題として、平成 28 年１月から利用が開始されるマイナンバーを活用して、フローの所得だけでなく、預貯金等の金融ストックも勘案して、70 歳以上においても医療の自己負担が３割となる「現役並み所得」などの負担能力を判定する仕組みに変えていく必要がある。その際、「現役並み所得」の水準についても、75 歳以上の約７％のみに適用されていることを踏まえ、見直しが必要である[31]。特に高齢者の場合には、例えば、２人以上の世帯で見れば、20 歳代から 40 歳代の世帯当たりの金融資産は平均 100 万円以下であるのに対し、70 歳以上の世帯では平均で 2,000 万円近く、年収 200 万円未満の夫婦高齢者世帯でも、2,000 万円以上の貯蓄を有する世帯が８％強いる[32]など、現役世代と比べて、多額の金融資産を保有している。平成 27 年３月に閣議決定されたマイナンバー法の改正案では預金口座へのマイナンバーの登録は任意となっているが、これも踏まえて具体的な制度設計を検討していくべきである。

ロ）就業先にかかわらない負担

被用者保険は、歴史的経緯から分立している結果、高齢者医療費支援金や介護納付金に係る保険者間の保険料負担が報酬水準に連動して

---

31 後期高齢者医療制度においては、「現役並み所得」は、公的年金等控除等を差し引いた課税所得で判定されており、収入ベースでみると、夫婦２人世帯では年間収入 520 万円以上とされている。平成 27 年８月から施行される介護の２割負担対象者は公的年金等控除後を差し引く前の年金収入等で実質的に判定されており、被保険者の上位約２割の者（夫婦２人世帯では年間収入 350 万円の者）を対象としている。

32 「平成 21 年度全国消費実態調査」による。なお、介護保険制度における補足給付（施設入所等に係る費用のうち食費・居住費は原則自己負担だが、低所得者に対する補助を行っている）については、平成 27 年８月から、夫婦世帯で預貯金等が 2,000 万円超の場合、対象外とされている。

おらず、負担の不公平が生じている[33]。就業先にかかわらない負担能力に応じた負担を実現する観点から、被用者保険者間における保険料負担を人頭割から総報酬割にしていく必要がある。人頭割の場合、平均所得水準の低い中小企業健保も高い健保組合も拠出金負担に係る保険料水準が同額となり[34]、不公平が生ずることから、負担が重い中小企業に配慮して一部国庫負担を入れて保険料負担を軽減しているが、この財源は消費税あるいは借金となっており、不公平の是正の在り方として適切でない。歴史的経緯から被用者保険は分立しているが、本来、総報酬に連動した負担とするのは当然である。

具体的には、後期高齢者医療費支援金については、「持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律」に基づき平成29年度までに全面総報酬割へ移行することとされているが、残る課題として、前期高齢者医療費納付金と社会保障制度改革プログラム法の検討事項である介護納付金（40～64歳の介護保険料）がある。〔資料Ⅱ－１－24参照〕

介護納付金についても所得に応じた負担とする観点から、現在の人頭割を改め、総報酬割へ移行すべきである。また、前期高齢者医療費納付金についても総報酬に連動して水準が決定される仕組みへと見直すべきである。〔資料Ⅱ－１－25参照〕

なお、全面総報酬割については、移行過程において、協会けんぽに対する国庫補助を、所得の高い健保組合を中心に他の被用者保険全体の保険料で肩代わりすることとなるため、慎重な対応を求める意見があった。

ハ）高所得者の年金の見直し

老齢基礎年金に関し、現役世代と比べて遜色のない一定の所得を得ている高齢者については、国庫負担相当分の年金給付の支給を停止す

[33] 後期高齢者医療費支援金は、全面総報酬割に移行する前には１／３を報酬割に応じた負担とすることとされていたが、被用者保険の保険料率（企業負担＋従業員負担）は４％の健保組合もある一方、協会けんぽの保険料率は10%であるなど、大企業と中小企業の保険料負担の格差が著しくなっていた。

[34] 前期高齢者加入率が同等と仮定した場合。

べきである[35]。〔資料Ⅱ－１－26 参照〕

④　医療の効率化

医療提供体制の改革や医療の無駄排除・予防の推進等による医療の効率化は効果が発現するのに一定程度の期間を要するが、このうち、医療提供体制の改革は、2025 年（平成 37 年）の地域毎の必要病床数等を定める「地域医療構想」が確実に実施されるよう、次期診療報酬改定における対応を含め、2020 年（平成 32 年）までに極力前倒しで実施される枠組みを構築すべきである。

イ）医療提供体制の改革

我が国の機能別の病床の分化の状況、さらに病床総数は大きな課題を抱えており、その結果、国民の入院行動に大きな影響を及ぼしている。まず、我が国の病床は、急性期を念頭に高い診療報酬点数となっている「７対１入院基本料」を算定する病床が過剰となっており、高コスト構造になっていると同時に、今後回復期等のニーズが高まることに対応しておらず、医療の質を確保する観点からも問題がある。また、慢性期の病床数（医療保険・介護保険でカバーされる療養病床）の総数が多く、療養病床の入院受療率に不合理な地域差がある。〔資料Ⅱ－１－27 参照〕

この結果、病床総数でみても、人口 10 万人当たり病床数は、都道府県単位で最大３倍の開きがあり、人口当たり病床数が多い都道府県ほど、１人当たり国民医療費、平均在院日数、入院受療率が高く、供給が需要を生む構造となっており、適正化の余地が大きい。病床数が多い結果、病床当たりの医師数や看護職員数が過小となり、密度の低い医療や長い入院期間にもつながっている。

医療提供体制の改革は、このような高コスト構造を変えて医療費の適正化を図りつつ、医療の質の確保につながるものである。現在、こ

[35] 社会保障と税の一体改革の際に、３党協議で年収 850 万円以上から基礎年金のうち国庫負担相当分を順次停止する案が議論されたが、実現に至らず、社会保障制度改革プログラム法の検討事項となった経緯がある。

うした問題の解消に向けて、レセプト等のデータに基づいて都道府県毎に2025年（平成37年）の必要病床数の目標を定める「地域医療構想」の策定、それと整合的な医療費の目標等を盛り込む「医療費適正化計画」の見直しに向けた作業が行われている。この医療提供体制改革の実効性が確保され、実際に病床の機能分化・医療費の不合理な地域差の解消を円滑かつ速やかに進めるため、現行の枠組みを強化すべきである。

具体的には、まず、平成28年度から、過剰な急性期病床の解消を含む病床の機能分化と療養病床の地域差の解消が確実に行われるような「地域医療構想」と整合的な診療報酬体系を構築する必要がある。その際、病床機能の算定要件の厳格化を含め、「地域医療構想」に基づく病床の機能分化を実現する医師等の配置基準・診療報酬体系とする必要がある。療養病床については、介護施設や在宅への円滑な転換を促すよう、療養病棟入院基本料を算定する際の医療区分２・３の算定要件の厳格化を行う他、医師等の配置基準と報酬水準を老人保健施設などと整合的なものにしていく必要がある。さらに、「地域医療構想」の実施に際して都道府県の勧告等に従わない病院の報酬単価の減額等の措置を講じる必要がある。〔資料Ⅱ－１－28参照〕

第２は、平成27年度から、既に予算措置を決定した基金や国保の財政支援のメリハリある配分を行い、「地域医療構想」の策定や「医療費適正化計画」の改訂を迅速に行い、不合理な地域差解消に取り組む都道府県に対する重点的な支援を行う必要がある。

第３に、平成28年度から、地域差の解消等に向けた改革が進まない地域において報酬単価の調整を現行制度に基づいて行えるよう、運用基準の明確化を行う必要がある[36]。

第４に、平成28年度から、民間医療機関に対する他施設への転換命令を含め、病床の機能分化・地域差の解消に向けた都道府県の権限の更なる強化を行う必要がある。

[36] 高齢者医療確保法第14条において、厚生労働大臣は、医療費適正化を推進するために必要があると認めるときは、関係都道府県知事と協議をした上で、一の都道府県の区域内における診療報酬について、他の都道府県の区域内における診療報酬と異なる定めをすることができることとなっている。

また、現在は病院病床を対象に改革を進めているが、入院医療費と同様、外来医療費についても地域差があることが一部のデータから推察される。レセプトデータに基づく地域差の詳細分析を行い、その情報を公開するとともに、国が標準的な外来医療費の算定式を速やかに示した上で、平成28年度から、各都道府県が策定する医療費適正化改革の中で、不合理な地域差が解消されるようにしていく必要がある。その際、保険者がそれらの情報を活用し、重複・頻回受診、重複投薬などを効果的・効率的に防止することも重要である。〔資料Ⅱ－１－29参照〕

ロ）医療の無駄排除、質の転換、予防の推進等

医療の無駄排除と質の転換に向けて、保険者がICTやマイナンバー等を活用してリアルタイムにレセプトデータ等を把握し、重複受診や多剤投与をチェックできる仕組みの構築、医療機関の機能評価の強化・対象拡大（診療所等）、医薬品・医療機器等に対する費用対効果評価分析の早期本格実施、診療報酬等の基準の順守状況のチェックの強化等を行う必要がある。

また、予防の推進に向けた枠組みを強化する観点から、受診・投薬が少ない被保険者へのインセンティブ措置（ヘルスポイントや保険料の傾斜設定）の普及や、要介護認定率（年齢調整後）や１人当たり介護給付費が低い市町村へのインセンティブの創設等を行う必要がある。

さらに、これらの取組を推進する基盤として、医療のデータベース（NDB）について、収載情報の充実、データ活用の利便性の向上を図る必要がある[37]。

（２）生活保護

[37] これらの取組が効果的に進められれば、国民の健康・労働生産性の維持・向上と医療費の抑制の双方を実現できる可能性がある。「財政健全化計画」との関係においては、これらの効果を予め定量的に見込むことは困難だが、実効性が上がった分だけ医療費の給付動向に反映され、その給付動向も踏まえて、必要となる制度改正の規模を勘案するという形で反映されることになる。また、３年後の「財政健全化計画」の中間見直しの際に、その効果を検証し、検証結果を勘案することも必要である。

生活保護については、平成27年度予算編成過程において、住宅扶助基準や冬季加算について、各地域の家賃実態や一般低所得世帯の光熱費支出額等を踏まえて一定の適正化が講じられたところである。しかしながら、足元の受給者数は、雇用環境が大幅に改善しているにもかかわらず、依然として歴史的に極めて高い水準で高止まっており、引き続き、最低限度の生活保障や自立の助長といった制度趣旨を踏まえた見直しを行っていく必要がある。このため、生活保護制度全般について予断なく検討し、次期生活扶助基準の検証（平成29年度）までに必要な見直しを行うべきである。

受給者の自立の助長を促進するため、これまでも累次の就労支援策が講じられてきたが、雇用環境の改善にもかかわらず、就労可能な受給者が多い「その他の世帯」の保護廃止は進んでいない。このため、受給者の就労を通じた保護脱却を一層進める観点から、保護受給の更新期の設定や、正当な理由なく就労しない場合の保護費の削減などの仕組みの導入について、検討を行うべきである。また、地方公共団体ごとの保護率等の動向について随時公表し、改革の取組を進めるよう促すべきである。〔資料Ⅱ－１－30参照〕

医療扶助費は、生活保護費全体の約５割を占めており、持続可能な生活保護制度の運営のためには、その適正化が不可欠である。これまでも後発医薬品の使用の原則化などの取組を行っているが、更なる適正化を進める観点から、頻回受診の是正の強化を図るとともに、一般の保険医療制度において、特許切れ医薬品について保険給付額を後発医薬品の価格に基づいて設定する制度や、外来受診時定額負担が導入される場合には、その見直しの趣旨を踏まえて、後発医薬品に基づく医療扶助基準の設定や、医療費の一部自己負担の導入等の医療扶助制度の見直しについて検討を行い、必要な措置を確実に講じるべきである。〔資料Ⅱ－１－31参照〕

受給者の自立の助長及び生活保護制度に対する国民の信頼の確保の観点からは、次期生活扶助基準の検証にあたって、被保護世帯と世帯構成が類似する一般低所得世帯との均衡を踏まえつつ、最低限度の生活保障としての扶助基準の在り方について予断なく検討し、整理することが重

要である。具体的には、一般低所得世帯の消費実態について、世帯構成や年齢、居住地域等に応じてきめ細かく分析・検証し、例えば、最低賃金水準との関係を踏まえた就労可能世帯の保護水準や、年金受給者との均衡を踏まえた高齢者世帯の保護の在り方、教育費等や他制度による給付等を踏まえた有子世帯の保護の在り方等について、検討を行うべきである。〔資料Ⅱ－１－32 参照〕

（３）障害福祉

障害福祉については、今後もサービス需要の伸びが見込まれる中で、真に支援を必要とする者に必要な支援を確実に行き届かせるとともに、サービス提供を効率的なものとすることにより、制度の持続可能性を確保していくことが重要である。

平成 28 年においては、障害福祉サービスの在り方等について、障害者総合支援法の施行後３年を目途とした見直しを行うこととされている。この見直しに当たっては、不合理な地域差の改善など執行面における適正化に加え、地域の実情に応じ効率的にサービスを提供する仕組みの活用など障害者の自立や就労を支援するための効率的なサービス提供の在り方、障害支援区分の導入対象サービスの拡大など必要となる支援の度合いに応じたサービス提供の在り方、制度を支える財源・利用者負担の在り方等について幅広く検討を行い、制度の持続可能性の確保を図るべきである。

（４）年金

年金については、平成 27 年４月、「特例水準」が解消され、合わせて、平成 16 年改正において導入されたマクロ経済スライドが 11 年の年月を経て初めて適用されることとなったが、引き続き、長期的な持続可能性を強固にする取組を継続していく必要があるとともに、社会・経済状況の変化にも適切に対応していくことが重要である。

まず、マクロ経済スライドによる年金給付水準の自動調整については、景気の変動に伴い賃金・物価の伸びが不十分又は下落した場合、名目下限の存在により調整が限定的となり、この未調整分は、将来世代の年金

給付水準が低下することを通じて調整されることとなる。将来世代の給付水準を確保する観点から、マクロ経済スライドによる調整が将来世代に極力先送りされないような見直しを早急に行うべきである。〔資料Ⅱ－１－33 参照〕

次に、平均寿命が伸びる中、厚生年金については支給開始年齢の引上げが順次行われてきているが、国民年金については、昭和 36 年の制度創設以降、支給開始年齢の引上げが行われたことはない。このため、年金の平均受給期間が長期化してきている中、マクロ経済スライドの適用により年金給付水準が低下していくことが見込まれている。平成 26 年に実施された財政検証においては、労働市場への参加が進み、経済が持続的に成長することを前提とした場合には、最終的な年金給付水準は所得代替率 50%を確保することが確認されているが、更なる取組を進めることにより年金制度の持続可能性をより強固なものとし、所得代替率の確保を図る必要がある。また、今後労働人口が減少していく中で、日本経済が成長していくためには高齢者の就労促進が課題となっている。こうしたことを踏まえれば、先進諸国の例と同様、働ける高齢者の就労を促進するとともに、将来の年金給付水準を確保し、制度の持続可能性を一層強化するため、支給開始年齢の更なる引上げを行うべきである[38]。〔資料Ⅱ－１－34、35 参照〕

なお、2035 年（平成 47 年）以降、団塊ジュニア世代が 65 歳になることなどを踏まえれば、それまでに支給開始年齢を引き上げることが必要であろう。その際、過去においては、決定から引上げ開始までに一定の周知期間を設けていることから、現在の支給開始年齢の引上げが終了する 2025 年度（平成 37 年度）に引き続いて支給開始年齢の引上げを実施するため、早急に検討を開始して結論を得、国民に周知していくべきである。

さらに、短時間労働者に対する被用者保険の適用については、平成 28

[38] 平成 16 年改正による現在の制度の下では、支給開始年齢を変えても、長期的な年金給付総額は不変であることに留意。なお、ここで言う支給開始年齢とは「標準的な支給開始年齢」であり、現行制度においても 60～70 歳の範囲で支給開始年齢を選択することが可能であるが、現状、繰下受給を選択する者は少ない。そうした中で、高齢期の働き方の議論と合わせて、「標準的な支給開始年齢」の引上げについて早急に検討することが必要。

年 10 月から一定の拡大が行われる予定であるが、短時間労働者の将来の所得保障の充実を図るとともに、働き方の選択に中立的でない現在の仕組みを見直し、多様な働き方の実現、特に女性の活躍促進に資するよう、企業規模要件や賃金要件の緩和などの見直しによって、更なる適用拡大を行うべきである。

この他、将来の年金給付水準の確保のため、標準報酬の上限の引上げを含め、拠出能力に応じた保険料を負担し、世代内の再分配機能の強化を図る方策についても検討を行うべきである。また、企業年金・個人年金や金融商品の活用等といった自助努力を促進することは少子・高齢化が進行する主要先進国において共通して見られる動きであり、支給開始年齢の引上げなど公的年金制度の改革と並行して、老後の所得水準を確保する観点から、制度の見直しを含め更なる取組を進めることが重要である。

（５）雇用

労働保険特別会計の雇用勘定については、毎年度、一般会計から一定割合（求職者給付の 13.75％等）の国庫負担金が繰り入れられているが、経済雇用情勢が大きく改善する中で、約６兆円の積立金が生じており、仮に国庫負担が停止されても、直ちに雇用保険の財政運営がひっ迫するような状況にはない。〔資料Ⅱ－１－36 参照〕

一方で、一般会計は極めて厳しい財政状況にあることを踏まえれば、当面の措置として、雇用勘定への国庫負担を停止すべきである。なお、国庫負担の停止については、労働行政に対する国の責務の重要性やこれまでの雇用保険法改正の経緯などを踏まえ、一定の負担を維持すべきとの意見が労使双方からあった。

（６）子育て

子育て支援については、消費税増収分のうち 0.7 兆円を充当して待機児童解消等の支援策拡充が予定通り進められているが、経済的に厳しい１人親家庭・多子世帯に対する支援の充実を含め、子ども・子育て支援の

更なる充実に向けて財源確保の要請がある[39]。

子育て支援策は、近年公費中心に拡充してきており、その結果、現金給付に係る事業主負担の割合が大幅に低下するなど、事業主負担も含め社会全体でその費用を賄う財源構成となっていない。〔資料Ⅱ－１－37参照〕

当審議会が従来から指摘しているとおり、子育て支援は現在及び将来の労働力確保にも資する施策であり、公費のみならず事業主負担を含めて社会全体でその費用を賄う観点から、更なる充実が必要な保育の現物給付に一定の事業主負担を導入すべきである[40]。これにより、不要となる公費を活用し、子育てサービスの更なる充実の要請に応えることが可能となる。

事業主負担の拡大に当たっては、現行の事業主拠出金の枠組みを活用することが考えられる。

---

[39] 社会保障と税の一体改革の議論の中で、0.3 兆円超の財源を確保して更なる質の拡充を図るべきという国会の附帯決議がある。また、直近では、経済的に厳しい１人親家庭・多子世帯に対する支援について、年末を目途に財源確保を含めた政策パッケージを策定する旨を総理が表明している。

[40] 事業主拠出金（拠出金率は標準報酬の 0.15%。平成 27 年度は 2,456 億円。）は、労働力の確保につながるものであり、事業主の事業遂行に伴うコストであるとも考えられることから、現行制度において、児童手当に加えて、保育の現物サービスの一部（延長保育、病児保育及び放課後児童クラブ）に充当されているが、事業主負担の拡大については、自営業者等の負担がないことから、慎重であるべきとの意見もあった。

２．地方財政

我が国の地方財政制度は、全ての地方公共団体で標準的な行政サービスが提供されるよう、国が財源保障する仕組みとなっている。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の総額を見込む一方、地方税収等の自前の収入で賄うことができない収支不足（歳出・歳入ギャップ）を国からの地方交付税と各地方公共団体の臨時財政対策債（赤字地方債）で補填することとされてきた。このように収支不足が確実に補填されるという手厚い財源保障がなされているために、地方公共団体が歳出抑制や歳入確保に取り組むインセンティブを損なっている[41]。

このような国による財源保障の規模が地方財政計画における歳出の見込みに基づき決定されるものであることからすれば、国・地方の PB を改善していくためには、地方財政計画上の歳出を抑制していくことが不可欠であり、国の取組と歩調をあわせて歳出抑制の具体的規律を設ける必要がある。〔資料Ⅱ－２－１参照〕

足元の財政状況を見ると、地方は、PB のみならず、財政収支も黒字となっている。しかし、この地方の黒字は、国が赤字国債を発行して地方に手厚い財政移転を行うことで成り立っている点に留意しなければならない。このことは、長期債務残高について、地方はこの 10 年間（平成 16 年度～平成 26 年度）ほぼ横ばいで推移している一方で、国は約 300 兆円も増加していることからも明らかである。財政健全化に向けて、このような国・地方を通じた財政構造を理解した上で、地方の歳出抑制にしっかりと取り組んでいかねばならない[42]。〔資料Ⅱ－２－２参照〕

（１）地方一般財源総額

地方一般財源（地方税、地方交付税等）の総額は、近年、実質的に同

---

41 例えば、地方に対する手厚い財源保障の存在が、地方公共団体が社会資本の建設や維持管理における PPP／PFI といった民間活力・民間資金活用のインセンティブを阻害している、との指摘もある。

42 日本銀行「資金循環統計」によれば、地方公共団体の現預金は、平成 21 年 12 月末の 20 兆 5,820 億円から平成 26 年 12 月末には 34 兆 7,538 億円に増加している。

水準（約 59 兆円）で推移している[43]。

他方、地方一般財源総額の水準自体を見ると、リーマン・ショック後の大規模な危機対応措置（別枠加算、歳出特別枠）が講じられた結果、過去最高水準となった平成 22 年度の水準から同水準に高止まっており、例外的とも言える高水準となっている。さらには、今後、公債費が減少していくこと（後述）も踏まえれば、「財政健全化計画」において、地方一般財源総額については、リーマン・ショック前の水準を目安に、この水準自体の見直しが必要である。〔資料Ⅱ－２－３参照〕

（２）危機対応モードから平時モードへの切替え

地方財政においては、リーマン・ショック後の臨時異例の危機対応として、歳入面では別枠加算、歳出面では歳出特別枠が措置され、今も継続している。足元の経済再生の進展及び地方税の増収を踏まえ、これらの措置を速やかに解消すべきである。

特に、歳出特別枠については、近年、一定の縮減はなされているものの、平成 27 年度地方財政計画では、その縮減額を超える規模で、具体的な需要の積上げでない歳出特別枠と類似した新たな歳出として「まち・ひと・しごと創生事業費（１兆円）」が計上されている。これを踏まえれば歳出特別枠の見直しは不十分と言わざるを得ず、速やかに廃止すべきである。〔資料Ⅱ－２－４参照〕

（３）まち・ひと・しごと創生

前述のとおり、平成 27 年度では、地方創生に向けた取組として、まち・ひと・しごと創生事業費が地方財政計画の歳出に計上されたが、これについても問題が多い。例えば、この事業費は、地方公共団体の努力や成果を地方交付税の配分に反映する仕組みとされている。しかし、実際の配分を見ると、「取組の必要度」（数値の悪い団体への割増分）に手厚く配分されている一方で、「取組の成果」（数値の良い団体への割増分）へ

[43] ここで言う「実質的に」とは、①税収増に伴い生じる「水準超経費」（＝不交付団体の平均水準を超える経費）の増分と、②社会保障の充実分等の財源が確保された増分を除いて、同水準であるということを意味する。

の配分は少なくなっている。そもそも、数値の悪い団体と良い団体の両方に配分すること自体、政策効果という観点からは疑問がある上に、成果が上がっている団体への配分が少ないことは、地方公共団体のインセンティブ付けという観点からも問題がある。今後は、「取組の必要度」から「取組の成果」へと配分額をシフトさせていくことが必要である。

また、地方創生は政権の重要課題ではあるものの、まち・ひと・しごと創生事業費以外でも、地方創生に関連する経費については、徒な歳出膨張を招きかねず、財政健全化を阻害する要因にもなりかねないことから、その必要性・有効性を厳格にチェックしていかなければならない。

特に、地方向けのいわゆる新型交付金については、「まち・ひと・しごと総合戦略」（平成 26 年 12 月 27 日 閣議決定）において、「2016 年度からの本格実施に向けて検討し、成案を得る」とされている。この新型交付金については、既存の政策手段（補助金、地方財政措置）では、具体的にはどのような部分が対応できないのか、また、なぜ新型交付金であれば対応可能なのかなどについてしっかりと精査し、制度設計を行うことが必要である。また、財政健全化との関係では、既存の補助金の統廃合等により必要な財源を確保するなど、Pay-As-You-Go により実施することを確実に担保するべきである。

（４）一般行政経費単独事業、給与関係経費

①　一般行政経費単独事業

一般行政経費単独事業については、当審議会が、かねてより指摘してきたように、約 14 兆円もの規模がありながら、その大宗は、いわゆる「枠計上」と呼ばれ、内訳や積算がないという問題がある。このため、標準的な財政需要とは認められないような過大な金額が計上されている可能性もある。さらには、地方歳出の決算の項目が地方財政計画の歳出項目と一致していないために、計画と決算の乖離状況も十分に把握できないという問題もある。地方財政計画の歳出計上の適正化の観点からは、計画段階における内訳・積算の明確化や、決算において計画に対応した情報開示などを進めるべきである。このように、一般行政経費単独事業は全体として是正すべき点が多々あるが、以下においては、個別の歳出項

目における問題点をいわば例示として示すこととする。

イ）地方の IT 投資の効率化

地方の情報システム予算（平成 26 年度）[44]は、約 7,110 億円（うち運用コスト約 4,570 億円）[45]と巨額なものとなっている。

特に、コストの高止まりの大きな要因であるメインフレーム[46]は、大規模団体のうち約６割で残存している[47]。また、国の制度と関連するシステム（税務、国民年金等）は、システム開発後も国の制度変更に基づく改修が発生しているため、この効率化を図る必要がある。

この点、「世界最先端 IT 国家創造宣言（IT 宣言）」（平成 25 年６月 14 日 閣議決定、平成 26 年６月 24 日 改定）においては、番号制度導入までを集中取組期間と位置付け、クラウド化等[48]により運用コストの３割減を目指すこととしている。しかしながら、足元では微減に留まる他、３割減の達成期限も定まっていない。したがって、今後は、国の取組と歩調をあわせ、速やかに３割減の達成期限を明確にした上で、その着実な達成に向けて実効性ある取組を推進すべきである。

ロ）救急出動の一部有料化

救急出動件数は平成 25 年で 591 万件と 10 年間で＋20%となっており、今後も増大が予想される。一方、救急搬送者のうち 49.9%が軽症となっている。こうした中、消防費は約２兆円にも上っている。このような現状を放置すれば、真に緊急を要する傷病者への対応が遅れ、救命に影響が出かねない。この点、諸外国でも救急出動を有料としている例は見られる。消防庁の「救急需要対策に関する検討

---

44 国の補助による支出（国の制度改正に基づくシステム改修等）を含む。

45 市区町村は、約 5,200 億円（うち運用コスト約 3,300 億円、開発コスト約 1,900 億円）、都道府県は、約 1,910 億円（うち運用コスト約 1,270 億円、開発コスト約 640 億円）。

46 各メーカー独自の仕様により作られたシステム。旧式のシステムとして刷新の対象とされてきたもの。

47 人口 30 万人以上の大規模団体 84 団体のうち 54 団体で残存。

48 総務省は自治体クラウド（自治体がシステムを自庁舎で管理することに代えて、外部センターで管理することにより、複数自治体のシステムの集約・共同利用を推進する取組）の導入を加速している。

会報告書」（平成 18 年３月 24 日）でも、救急需要対策を講じてもなお十分でない場合には、「救急サービスの有料化についても国民的な議論の下で、様々な課題について検討」とされており、諸外国の例[49]も参考に、例えば、軽症の場合の有料化などを検討すべきである。〔資料Ⅱ－２－５参照〕

② 給与関係経費

給与関係経費に関しては、技能労務について、国は、昭和 58 年以降、技能労務職員（行政職（二））の新規採用を原則として行わず、民間委託を推進してきた。技能労務職員の数の減少が民間委託率と一致すると仮定した場合、国の平成 25 年度の民間委託率は対昭和 58 年比で 92%となっている。一方、地方は、昭和 58 年以降も新規採用を継続してきた。この結果、地方の平成 25 年度の民間委託率は対昭和 58 年比で 70%に留まっている。民間委託を一層推進する必要があり、標準的な歳出を計上すべき地方財政計画においては、給与関係経費も国並みの民間委託率を前提に計上すべきである[50]。

（５）公債費

地方債の元利償還費である公債費は、過去の投資的経費の縮減の影響等により、2020 年度（平成 32 年度）までに▲１兆円程度の減少が見込まれる（投資的経費が 2015 年度（平成 27 年度）地方財政計画と同額の前提）[51]。国・地方の財政健全化の観点からは、今後の公債費の減少分については、他の PB 対象経費の増に充てるのではなく、確実に地方歳出の減につなげるべきである。なお、公債費の減少分を地方歳出全体から減額しても、地方の PB 対象経費自体の水準には影響を及ぼさないことを付

[49] ①フランス（パリ近郊県）: SAMU（医療機関が組織する救急医療本部）約 34,000 円／30 分、消防（重症事例）無料、②シンガポール : 非緊急の場合は有料（60～120 シンガポール・ドル）、③アメリカ（ニューヨーク）: 消防 50,000 円程度、④ドイツ（ミュンヘン）: 救急車基本料金約 67,000 円）。（出典）「救急需要対策に関する検討会報告書」（平成 18 年３月消防庁）、「海外消防情報シリーズ」（海外消防情報センター）

[50] 仮に、国並みの民間委託率を前提で計上した場合の削減額は▲700 億円程度と見込まれる（給与関係経費の減から民間委託費の増を差し引いたもの）。

[51] 「平成 27 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（平成 27 年２月 18 日 財務省）等に基づき推計。

言しておく[52]。〔資料Ⅱ－２－６参照〕

（６）地方法人課税の偏在是正

地方税の都道府県別の人口１人当たりの税収額の偏在（最大／最小）は、平成 25 年度決算では、地方税合計では 2.5 倍だが、地方法人二税（法人事業税、法人住民税）では 6.3 倍に拡大している。足元の地方税の増収局面においては、偏在の更なる拡大が見込まれることから、地方法人課税の偏在を早期に是正していくことが必要である。

地方法人課税の偏在是正については、与党税制改正大綱では、消費税率の 10%への引上げ段階において、地方法人特別税・譲与税については、「地方法人特別税・譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講じる」とされており、また、消費税率の８％への引上げ時に創設された地方法人税（税収の全額を交付税原資化）については、これを「更に進める」こととされており、この方針に従って、いずれについても早期に実現することが必要である。

これらの偏在是正措置は水準超経費[53]の減少につながり、一義的には地方財政計画における地方歳出の抑制、ひいては歳入・歳出ギャップの縮小を通じた国・地方の PB の改善にも資するものであり、こうした観点からしっかりとした制度設計を期待したい。〔資料Ⅱ－２－７、８参照〕

（７）今後の課題（地方の財源不足解消後の対応等）

「中長期試算」の「経済再生ケース」では、今後、国・地方の税収増等により、2018 年度（平成 30 年度）には、折半対象財源不足の解消（交付税の特例加算なし）が見込まれている。また、同試算では、財源不足解消後の財源超過分については、臨時財政対策債の実質償還（債務残高の純減）に充てる想定となっている。

財政健全化に向けては、「財政健全化計画」において、今後の財源超過

---

52 公債費については、上記の他、臨時財政対策債の元利償還費について、個別の地方公共団体への地方財政措置よりも当該地方公共団体における実際の償還額（減債基金への積立を含む）の方が少ないという問題がある。これについては将来の財政リスクの観点から是正すべきであり、そのための仕組み作りも必要である。

53 地方財政計画の歳出に計上されている不交付団体における平均水準を超える必要経費。

分について、地方の PB 対象経費の増に充てることなく、確実に国・地方の債務残高の純減（法定率分の縮減による国債発行の減、臨財債・特会借入金の早期償還など）に充てることを担保する仕組みを明記すべきである。〔資料Ⅱ－２－９参照〕

さらには、今後の課題として、地方交付税制度の在り方の見直しも必要である。例えば、当審議会がこれまで提言してきたように、地方交付税の財源保障機能を真に必要なレベルに縮小・限定し、同時に地方税の代替財源として本来求められる補完的な役割、すなわち地方公共団体間の地方税収の偏在を是正する財政調整機能に重点化していくことや、交付税算定の簡素化・透明化を進め、配分の予測可能性を高めることで、各地方公共団体が地域住民と向き合う以前にこぞって地方交付税総額の増額を国に求めるという構図を転換していくことが必要である。

３．教育

教育の「質」の向上を図ることは、未来を担う人材を育成する観点から極めて重要である。他方、人口減少社会、特に少子化に伴う児童数の減少を踏まえれば、教育分野においても、１人当たりの教育サービス水準を維持し、教育の「質」の向上を図りつつ、「自然減」を踏まえて歳出の効率化・合理化を通じて歳出総額を抑制していくという基本原則は変わらない。したがって、教育の「質」の向上を図るためには、国民に対して、明確に、成果目標を定め、客観的・具体的な検証を行いつつ、費用対効果の観点から最も効果的・効率的な施策に予算の重点化を図るための PDCA が極めて重要になってくる。

我が国の教育に係る公財政支出（対 GDP 比）は OECD 諸国と比較して低いとの議論があるが、これは子どもの数（総人口に占める割合）が少ないことによるものである。児童生徒１人当たりの支出額は OECD 諸国と比べて遜色はない[54]。近年、我が国の教育に係る公財政支出については、少子化が進む中で低下しておらず、児童生徒１人当たりの支出額は平成元年度以降、約６割も増加している[55]。当面、少子化が進展する中で仮に教育に係る公財政支出が維持された場合、既に OECD 平均と比較して遜色ない子ども１人当たりの公財政支出は更に増加していくことが見込まれる。こうしたことからも、投入量総額やその GDP 比に着目した量的拡大を求める議論については実益に乏しいと言わざるを得ない。〔資料Ⅱ－３－１参照〕

（１）義務教育教職員定数

①　義務教育予算の現状

[54] 全教育段階の公財政支出対 GDP 比は、日本 3.8%、OECD 平均：5.3%、全教育段階の在学者数対総人口比は、日本 15.5%、OECD 平均：22.0%。そのうち、小中学校への公財政支出対 GDP 比は、日本 2.0%、OECD 平均：2.3%、小中学校の在学者数対総人口比は、日本 8.3%、OECD 平均：10.6%となっており、その結果、小中学校の児童生徒１人当たり公財政支出を国民１人当たり GDP 比で見ると、日本は約 24.6%と OECD 平均を上回っている。

[55] 平成元年度から平成 23 年度までの間に、児童生徒数は約 32%減少する一方、公教育費は約５％増加しており、児童生徒１人当たりの公教育費は約 55%増加している。（出典：学校基本調査、地方教育費調査）

我が国の義務教育関係予算については、教職員人件費に配分が偏っているという問題がある。義務教育関係予算（約 1.7 兆円）のうち、教職員人件費が約 90%（約 1.5 兆円）を占めており、その結果、児童生徒１人当たり教員給与支出は国際的にも高い水準となっている[56]。教職員定数については、特に政策目的に応じて予算措置される定数（加配定数）について、大幅な予算措置が講じられてきているが、学力向上やいじめ問題の解決等といった課題に対して、他の施策と比較して有効な投資と言えるかどうか政策効果を改めて厳しく問う必要がある。〔資料Ⅱ－３－２参照〕

我が国は諸外国に比べ、学級規模が大きく教育環境が整っていないとの指摘もあるが、学級規模の問題は、担任外教員が多数存在するなど、教員の配置政策の問題という側面がある。我が国の１クラス当たりの担任外教員数は、小学校（0.54 人）、中学校（1.27 人）ともに G5 諸国の中で最も多く、我が国以外の G5 諸国の平均（小学校：0.25 人、中学校：0.58 人）を大きく上回っている[57]。教員の活用について地方の主体的な判断に委ねることとすれば、教職員定数について全体的な合理化を図りつつも、少人数学級又は少人数指導（ティーム・ティーチング等）を含め、地方が選択する施策を実施出来る十分なリソースが既に手当てされていると考えられる。〔資料Ⅱ－３－３参照〕

② 教職員定数の計画的な合理化

今後、当面の間は少子化が進展することが見込まれており、小中学校の児童生徒の教育条件の改善の観点から、統廃合などにより学校規模の適正化を進めつつ、教職員定数については少子化に合わせた合理化を図っていく必要がある。平成 16 年度以降、少子化の進展により標準学級数

---

[56] 在学者１人当たりの教員給与支出（対１人当たり GDP 比）をみると、小学校においては、G5 平均で 15.5%であるのに対して、日本が 17.4%となっており、G5 の中で最も高水準。中学校においては、G5 平均 18.2%に対して、日本が 19.8%であり、G5 の中でもフランスの 20.4%に次いで２番目に高水準。

[57] 担任教員、担任外教員を合わせた教員１人当たりの児童・生徒数でみると、日本は、小学校（18.1 人）では、G5 諸国の中でアメリカ（15.3 人）、ドイツ（16.3 人）に次いで３番目に少なく、中学校（14.2 人）ではドイツと並んで最も少ない。

[58]が 3,934 学級（1.0%）減少する中、加配定数は 10,739 人（20.7%）増加したため、標準学級当たりの加配定数は 21.9%増加した。今後も標準学級数は減少していくことが見込まれており、仮に加配定数を現状規模で維持（新規増員ゼロ）したとしても、標準学級当たりの加配定数は増加し続けることが見込まれる[59]。〔資料Ⅱ－３－４参照〕

標準学級当たりの加配定数を維持出来る程度の加配定数合理化については、教育環境が維持されているという意味で「当然減」[60]と見なすことが適当である。今後の少子化見通しを踏まえて機械的試算をすれば、平成 36 年度までに 37,700 人の基礎定数の「自然減」を反映した上で、4,200 人程度の加配定数を「当然減」として合理化することが可能となる。基礎定数の「自然減」及び加配定数の「当然減」を踏まえた中長期的な「定数合理化計画」[61]を策定した上で、教員採用、外部人材の活用等を計画的に進めることにより、費用対効果の高い方法で教育環境の改善を図ることが出来るのではないか。「定数合理化計画」の策定により、今後の教職員定数の土台を画し、毎年度の予算編成過程において、財政事情等を踏まえた更なる合理化等を検討していくことが考えられる。なお、教員が多忙であるとの指摘がある。国が責任をもって、徹底した事務作業の効率化を図るとともに、外部人材の活用に加え、関連した専門部門等との連携を図ることにより、教員が本来の教育勤務に専念できるよう、その負担軽減を図る必要がある[62]。〔資料Ⅱ－３－５参照〕

（２）国立大学運営費交付金

---

58 標準学級数とは、義務標準法に規定されている学級編成の標準に基づき学級編成した場合の学級数。標準学級数を基に基礎定数が算出される。

59 標準学級数は、現在（平成 26 年度）の 387,567 クラスから平成 36 年度までに 361,592 クラスまで減少することが見込まれており、加配定数を現状維持とした場合、標準学級当たりの加配定数は 8.0%増加する。なお、今後の標準学級数の見込みは文部科学省の教職員定数改善計画（平成 27 年度予算要求時）を基としている。

60 基礎定数の自然減に加えて、１標準学級当たりの加配教員数を一定に保った場合の合理化数。

61 今後の少子化見通しを踏まえて機械的試算をすれば、平成 36 年度までに 37,700 人の基礎定数の「自然減」を反映した上で、4,200 人程度の加配定数を合理化したとしても、標準学級当たりの加配定数は維持される。

62 OECD 調査（Education at a Glance 2013）によれば、日本の教員の年間勤務時間（小：1,883 時間、中：1,883 時間）は、小中学校ともに OECD 平均（小：1,671 時間、中：1,667 時間）を上回っている一方、日本の教員の年間授業時間（小：731 時間、中：602 時間）は、小中学校ともに OECD 平均（小：790 時間、中：709 時間）を下回っている。

① 国立大学の現状

我が国の大学進学者の大宗を占める18歳人口は、平成4年度をピークに減少に転じ、今後も減少傾向が続くと予想されている。他方、国立大学の在籍者数は、近年横ばいで推移しており、教員数は平成 18 年度の60,712人から平成26年度の64,252人へと年々増加している[63]。

一方、国立大学の財務基盤については、平成16年度の法人化以降、運営費交付金が約1,470億円減額されており[64]、これにより硬直化が進んでいるとの指摘がある。しかし、国立大学全体の収入額・事業規模は年々増加しており、このうち国費負担額（運営費交付金と補助金等収入の合計）だけを見ても、平成16年度に比べて約1,500億円も増加している[65]。法人化により、民間同等の経営手腕の発揮による効率的・効果的な大学運営が求められていることも踏まえれば、国からの財源措置については、厳しい財政事情の中で十分に手厚く行われていると見るべきである。

大学全入時代と言われ、高等教育の水準低下に懸念が示されている中、国立大学の研究力、教育水準の維持・向上を図っていくためには、大学間・大学内における大胆な再編・統合、重点化による入学定員の見直し、教員規模の適正化、大学教育内容の質的転換等の取組を行うとともに、学内資源の再配分、収入源の多様化による一層の効率的・効果的な大学運営が求められる。

② 収入源の多様化による財務基盤の強化

国立大学全体の収入構成を見ると、運営費交付金と補助金等収入による国費負担が総収入の半分程度を占めている。研究収入、寄附金について、法人化以降一定の増収は見られるものの、世界トップレベルの大学

---

63 出典：平成18年度在籍者数・教員数「平成18年度学校基本調査」、平成26年度在籍者数・教員数「平成26年度学校基本調査」

教員数は、当該学校に常勤として勤務する「本務教員」であり、学長の他、副学長、教授、准教授、講師、助教、助手の合計である。

64 平成16年度の国立大学法人運営費交付金予算額は1兆2,415億円、平成27年度の国立大学法人運営費交付金予算額は1兆945億円であり、その差額が約▲1,470億円である。

65 平成16年度の国からの支出額13,818億円（運営費交付金12,421億円、補助金等収入1,397億円）、平成25年度の国からの支出額15,322億円（運営費交付金11,774億円、補助金等収入3,548億円）。出典：決算報告書、財務諸表附属明細書。補助金等収入は「大学改革等推進等補助金」等の機関補助及び、「科学研究費補助金」等の個人補助の合計値であり、施設整備費補助金、船舶建造費補助金、出資金等の所要により一時的に増減額する補助金の類は含んでいない。

において研究受託収入、資産運用益、学納金収入などにより収入源の多様化を図っていることと比較すれば、我が国の国立大学は大学として成し得る財務基盤強化を十分に進めているとは言い難い[66]。学生への支援を含め、今後、更に教育研究環境の改善を進めるためには、国費に依存しない財務基盤の強化が必要である。〔資料Ⅱ－３－６参照〕

具体的には、まずは研究収入の積極的な獲得を進めることが考えられる。諸外国における大学への交付金制度の中には、研究成果・獲得研究収入等に応じた重点配分を行うことにより、大学の自主的な取組を促す制度がみられる[67]。現在、国立大学法人改革を進める中で、運営費交付金について３つの重点支援の枠組みを設け、客観的評価に基づくメリハリある配分により重点支援を行う方向で検討が進められているところであり[68]、こうした諸外国の取組も参考にしながら具体化を図る必要がある。

また、国立大学の基盤を支える重要な収入の一つである授業料の引上げについても積極的に検討すべきである。大学が学生に対して提供する教育によって、その卒業生は高度な専門知識を活用して、平均的により高い賃金を得ることが可能となっている。在学中に要する費用と比して、生涯を通して大学教育から受ける恩恵は大きく[69]、特に、国立大学の場合は私立大学に比べて授業料の水準が６割程度となっている[70]。〔資料Ⅱ－

---

66 運営費交付金の交付を受けていないカリフォルニア工科大学、ハーバード大学では、研究受託収入、資産運用益、学納金収入の合計は収入全体の約８割を占めており、日本の国立大学同様、運営費交付金の交付を受けているオックスフォード大学、カリフォルニア大学バークレー校では収入全体の約６割を占めている。

67 イギリスでは、政府から独立した機関の高等教育財政審議会（HEFCs）が各大学に交付金を配分。全体の７割を占める教育補助金は、学生数等に応じて機械的に配分されており、全体の１／４を占める研究補助金は、研究成果・獲得研究収入等に基づき配分されている。

68 重点支援の方向性：①地域のニーズに応える人材育成・研究を推進、②分野毎の優れた教育研究拠点やネットワークの形成を推進、③世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進（「産業競争力会議課題別会合（第５回）」（平成 27 年４月 15 日）下村文部科学大臣提出資料から抜粋）

69 出典：（株）日本政策金融公庫「教育費負担の実態調査結果（平成 26 年度）」、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」、（独）労働政策研究・研修機構「ユースフル労働統計 2014」。高校から大学卒業までの所要額は、国公立大学 7.2 百万円、私立大学（文系）9.0 百万円、私立大学（理系）10.0 百万円であり、いずれも高校の費用 2.1 百万円の他、受験費用等の入学費用、授業料・教科書代・家庭教育費等の在学費用の合算。大学・大学院を卒業し就職した場合の生涯年収は男性 254.4 百万円、女性 197.5 百万円。高校を卒業し就職した場合は男性 192.4 百万円、女性 125.5 百万円。

70 国立大学の授業料の標準額は 535,800 円、私立大学の授業料は 860,072 円（文部科学省「私立大学等の平成 25 年度入学者に係る学生納付金調査」全国平均）

３－７参照〕

一方、教育の機会均等は国の基であり、大学教育についても「教育格差」が拡大してはならない。そのためには、授業料を引き上げて収入の増加を図りつつも、その収入を財源として、意欲と能力がありながらも経済的に困難な学生層に対しては現在の水準よりも負担を軽減するような経済的配慮が必要である。さらには、特に卓越した学生に対する戦略的な投資、学生の多様なニーズ・価値観に応えた教育・研究環境の一層の整備を進めていく必要もある。所得と能力に応じて教育費負担の調整を行うメリハリの利いた学生支援が重要であると考える[71]。同時に、学生に対しては、学生支援制度のきめ細かな周知等により、その不安を無くしていくことが必要であり、大学においては、奨学金や授業料減免等の支援制度の周知体制や相談体制の徹底を図る等の取組が求められる。〔資料Ⅱ－３－８参照〕

[71] イギリスでは、大学独自の授業料設定を可能とするとともに、学生に対する支援策として、受益者負担及び機会均等確保の観点から、政府関係機関（SLC）が授業料を立て替えた後、卒業後に年間所得に応じた返金を求める「所得連動型授業料返還方式による授業料納付制度」を導入し、大学の授業料設定額に応じて奨学金に充てる「大学独自の低所得者向け奨学金制度」を義務化している。

４．科学技術

科学技術立国を目指している我が国にとって、科学技術投資を充実させることは重要な課題であるが、累次の答申でも指摘しているように、PDCA を通じて、その「質」の向上が求められていることは論を俟たない。

官民あわせた総研究開発費（対 GDP 比）は主要先進国の中で最も大きく、中国と比べてもほぼ倍の水準となっている[72]。その特徴としては、民間研究費の割合が高く、これは我が国のイノベーションシステムにおける民間部門の重要性を示している。

一方、政府部門の科学技術振興費についても、予算額は平成元年度比で約３倍と社会保障費をも超える大きな伸びとなっており、一般会計（国債費及び社会保障関係費除く）に占める割合も約３倍に増加している。他主要国に比べ政府債務が大きく積み上がる中、こうした「投資」を着実に行ってきており、それに相応して何を社会に還元しているか、もしくは、還元し得るのか、経済社会へのインパクトも含め、具体的に説明する必要がある。例えば、過去の科学技術基本計画ではインプット目標のみを掲げている[73]が、明確な成果目標を設定するスタイルへの転換が必要なのではないか。また、今後一層財政状況が厳しくなる中、「財政健全化計画」との整合性を図り、重複や無駄の排除、設備の共用化などの徹底した効率化も不可欠である[74]。〔資料Ⅱ－４－１参照〕

こうした中、我が国の研究開発効率[75]は低下傾向にあり、近年では主要先進国の中で最も低い状況にあるとの指摘もある。厳しい財政状況を踏まえれば、科学技術予算の費用対効果の向上が急務であり、「量」にこだわるのではなく、企業・大学間の連携促進などのシステム改革を通じ、

---

72 日本 3.67%、米 2.76%、独 2.89%、仏 2.25%、英 1.78%、中国 1.84%（いずれも 2011 年度）。「平成 26 年版科学技術要覧」から試算。

73 他分野の基本計画ではインプット目標を掲げているものはない。また、他主要国（米、英、EU、中）でも、政府研究開発投資のインプット目標を設定している国はない。

74 １論文当たりの科学技術関係予算額は、日本の 0.48 億円に対して、米 0.35 億円、独 0.27 億円、仏 0.24 億円、英 0.13 億円（いずれも 2012 年度）。「平成 26 年版科学技術要覧」から試算。

75 過去における研究開発費の支出の累計に対する現在の企業部門の付加価値（後方５年移動平均）。

まずは全体の「質」を高める努力が喫緊の課題である。研究開発に係る資金の流れを見ても、我が国は「企業」部門が大きいが、その研究開発費のほとんどが「企業」部門に流れるクローズドな状態である一方、諸外国は「大学」「公的機関」部門にも流れ、オープン・イノベーションを図るシステムが構築されている。今後政府部門の負担能力が伸びない中、システムの効率を高めるためにも、「大学」・「公的機関」部門が「企業」部門の研究開発資金との組み合わせによる共同研究を拡大することが質の高いイノベーションにとって重要であろう。〔資料Ⅱ－４－２、３参照〕

５．公共事業

公共事業関係費は、これまで基本的には削減が続いてきたが、その間にあっても、我が国の社会資本の整備水準は着実に向上してきている。さらに、今後の我が国においては、本格的な人口減少社会に移行していくことが見込まれる状況にある。公共事業分野においても、人口１人当たりの公共サービス水準は維持しつつ、人口減少を踏まえた「自然減」の前提に立つとの基本原則に則り、社会経済構造の変化を見据えつつ、必要不可欠な社会資本の機能が維持されるよう、徹底した「選択と集中」を図る必要がある。

新規投資に当たっては、社会資本の整備水準の向上や将来の人口減少等を踏まえれば、我が国にとって必要とされる国際競争力強化や防災対策であっても、費用対効果を厳しく見極め、これまで以上に厳選すべきである。

今後、高度成長期以降に急速に蓄積してきた膨大な社会資本の老朽化への対応が大きな課題となる。こうした「選択と集中」との考え方は、費用の増加が見込まれる社会資本の老朽化への対応に際しても徹底していく必要がある。

（１）人口減を見据えた老朽化社会資本の維持管理・更新

必要不可欠な社会資本が、今後とも適切な形で供用されることの重要性に変わりはないが、これは、漫然と従来通りの維持管理・更新を行えばよいことを意味するものではない。

人口減少を見据え残すべき社会資本を厳選するとともに、残すべき社会資本については、厳しい財政制約を踏まえ、予防保全の考え方に基づき、計画的かつ効率的に維持管理し、安全性の確保と中長期的なコスト縮減の両立を図る必要がある。

社会資本の維持管理・更新の費用見通しに関して、国土交通省の社会資本整備審議会・交通政策審議会においては、国土交通省所管の社会資本 10 分野の維持管理・更新費用は、20 年後には現在の 1.3 倍から 1.5 倍程度にまで増加するとの推計結果が示されている。〔資料Ⅱ－５－１参

照〕

この推計は、過去の維持管理や更新の実績等を踏まえ、更新時期等を分野毎に設定して推計したものであるが、施設更新時には同等の機能で更新し、除却は行わないという前提で推計されたものである。

社会資本の管理者が、長寿命化計画等に基づき予防保全型の維持管理を行うことで、これまで以上に社会資本の長寿命化が図られれば、費用の平準化が可能となる。また、施設更新時においては、人口減少等を踏まえれば必ずしも同等の機能で更新する必要はなく、集約的な更新やスペックダウンを図るといった取組を行うことにより、推計で示された費用の伸びは抑制可能となる。

このため、これまで当審議会では、それぞれの社会資本の管理主体が、将来の人口減少やコンパクトシティ化等を見据え、その社会資本の規模の見直しを含むインフラ長寿命化計画（行動計画）を策定し、これに基づき計画的かつ効率的に取り組むことが必要である旨、提言してきた。

現在、国や地方公共団体は平成 28 年度末までにこのインフラ長寿命化計画（行動計画）（地方公共団体にあっては「公共施設等総合管理計画」）を策定することとされている。〔資料Ⅱ－５－２参照〕

現時点においては、まだこの計画に基づく維持管理を始めている管理主体は少数に留まっている。まずは、計画策定を早急に推進するとともに、計画に基づく老朽化対策を開始することが重要である。計画策定に際しては、以下の視点を踏まえる必要がある他、今後、計画の策定状況のみならず、その取組状況を適切にフォローアップしていく必要がある。

これまでに地方公共団体が策定した計画をみると、社会資本を含む公共施設全般について長寿命化を図るとともに、庁舎や公営住宅などの公共建築物については集約化・適正化を図ることにより、今後の費用増加を抑制することとされている。

社会資本の多くが地方公共団体によって管理されていることに鑑みれば、地方公共団体において特に計画的かつ効率的に対応していく必要性が高い。また、こうした公共施設は、建設時には国の補助金が認められる施設であっても、その維持管理費用は地方税や地方交付税、施設使用料等の地方公共団体の財源で賄われるものであり、地方公共団体が自ら

問題意識をもって残すべき社会資本を厳選する必要がある。

国が交付金等により、地方公共団体の老朽化対策を財政的に支援する場合には、単に地方公共団体によって外形的に計画が策定されているか否かではなく、人口減少等を踏まえた計画を策定・実施している地方公共団体に対する支援に重点化するなど、積極的に取り組む団体にとってのインセンティブとなるよう、これまで以上にメリハリ付けを強化する必要がある。

また、地方公共団体の実態を踏まえ、国によるマニュアル作成などの技術的支援や広域連携等といった財政的支援によらない取組も重要である。今後、地方公共団体において計画の策定やこれに基づく維持管理が進められる中で、公共施設の統合・集約化を着実に推進するために有用な基準・指標の策定や先進的な事例等の共有が重要であるとの指摘もあった。

国においても、自らが管理する道路や河川管理施設等の社会資本について、今後の維持管理・更新の方針や費用の見通しを示し、計画的かつ効率的な維持管理・更新に向けて、率先垂範した取組が求められる。

なお、地域活性化の観点から、社会資本を含む公共施設について拡充を求める意見があるが、将来の人口減少や維持管理・更新費用に与える影響等を踏まえるなど、既存の施設の老朽化対策と整合的でなければならない。

このように費用の増加が見込まれる既存の社会資本の老朽化対策であっても、人口減少等を踏まえ、計画的かつ効率的に対応することにより、安全性を維持しながら、費用の抑制を図っていくことは十分可能であると考えられる。

（２）事業の効率化等による公費の抑制

厳しい財政事情の下では、新規投資や老朽化対策等の事業実施にあたって、「選択と集中」を徹底することに加えて、事業実施に際して様々な工夫を講じていくことで公費負担を抑制していくべきである。

例えば、必要な社会資本の建設や維持管理に対応していく上で、PPP／PFI といった民間活力・民間資金については、地域の実情も勘案しつ

つ、公費負担を圧縮できるような場合には積極的な活用を推進すべきである。この観点から、多くの公共施設を管理する地方公共団体においてPPP／PFI 導入のインセンティブが阻害されることのないよう、国の補助金や地方財政制度の運用などの見直しを図っていく必要がある。〔資料Ⅱ－５－３参照〕

なお、PPP／PFI の活用が想定され得る施設等の管理者は、自ら積極的に財務情報等に関する情報を開示するなど、民間事業者の参加を促す環境整備を強化すべきである。

また、受益と負担の関係が明確な事業においては、適切な受益者負担を求めていくことが適当である。例えば、地方道路公社等が管理する有料道路について、債務償還後も維持管理・更新等に必要な範囲内で引き続き料金を徴収することで、公費負担によらずして適切に維持管理を図っていくことが可能となる。

さらに、まちづくりや住宅[76]といった民間投資が多く占める分野においては、政策誘導に際して、補助金よりも税制や規制の見直しの方が効果的な場合がある。既存の補助メニューであっても、税制や規制の見直しといった他の政策手段によって代替すべき状況にないか、きめ細かく点検し、政策ニーズを踏まえた見直しを行っていくべきである。〔資料Ⅱ－５－４参照〕

この他、公共事業全般を通じて、最新の技術的知見を活用する等により、より少ない人数で必要な事業を実施するなど、一層の効率化・生産性の向上を図っていくことで、費用の圧縮に努めるべきである。

（３）公共事業の担い手

我が国にとって必要不可欠な社会資本が今後とも適切に供用され続けるためには、これらを支える建設業の動向にも留意が必要である。

建設業は、社会資本等の建設のみならず、災害からの復旧作業等を担い、地域において重要な役割を果たしている。しかしながら、高齢化が進んでおり、就業者数の３割以上が 55 歳以上という現状にある。このた

[76] 今後本格化する人口減少下においては、空き家の急増に代表されるように、住宅政策の在り方自体が検討課題となる可能性が高いとの意見があった。

め、現在、建設技能労働者約 340 万人のうち、10 年後までに約 130 万人が離職するとの見通しもある。

現在と同程度の建設市場規模が概ね維持されるとした場合であっても、建設業においては、大量の離職者を補うため、大幅な生産性の向上に加えて、十分な新規入職者が確保される必要がある。既に様々な分野において担い手の不足が指摘される中、今後、生産年齢人口は全体としてむしろ減少することが見込まれている。建設業において一層の生産性の向上や十分な新規入職者の確保が図られなければ、現在の公共投資の水準すら維持できなくなる恐れが高い。この点については、職業教育の在り方といった、より大きな枠組みでの議論も必要となる。

国や地方公共団体等においては、こうした厳しい見通しを踏まえた現実的な対応を検討していく必要がある[77]。

また、建設業においては、今後、建設投資における新規投資から維持管理・更新業務へのシフトに適切に対応していく必要があるし、効率的な施工を可能とする技術革新を追求する必要がある。さらに、生産性向上や業界の魅力向上に向けた、建設業の在り方についても見直しが求められている。

（4）今後の公共事業の規模

公共事業関係費は、平成９年度予算のピーク時（当初予算ベース）と比較した場合、足元の平成 27 年度予算では約４割の減少となっている。この結果、我が国の公共投資の水準は、一般政府の総固定資本形成の対 GDP 比で見た場合、概ね主要先進国の水準に近づきつつある。ただし、我が国の財政事情はこれらの主要先進国と比較して格段に厳しいことに鑑みれば、公共投資の水準を今よりも増やす余裕はなく、引き続き総額の抑制に努める必要がある。

また、主要先進国においては、我が国と比べ社会資本整備が先行してきたことなどから、公共投資の水準は安定的に推移している。近年、社

[77] 国や地方公共団体におけるインフラ長寿命化計画（行動計画）の策定は、地域における維持管理・更新費用の見通しを明らかにするものであることから、維持管理・更新等に係る必要な人材等の確保に向けた見通しを立てやすくなるものと期待される。

会資本の整備水準が大幅に向上してきている我が国においても、中長期視点に立てば、景気対策などで大きく変動させるのではなく、維持管理・更新費用を含め安定的に推移させていくべきである。

上記で述べた内容を踏まえ、今後本格化する人口減少の下、全体の公共事業関係費は増やせないということを前提に、個別の社会資本の必要性を厳しく見極めた上で、必要不可欠な社会資本の機能を確保していくことを指針とすべきである。

６． IT

人口減少社会においては、人口１人当たりの行政サービスの水準を維持しつつも、「自然減」を踏まえて歳出総額は抑制されていくとの基本原則を踏まえれば、行政サービスの見直しと歳出の効率化を通じた行政費用の抑制は不可欠である。IT（Information Technology）は、行政サービスの合理化・効率化を推進する有効な手段として、最大限活用される必要がある。

他方、これまでの国・地方の IT 活用の取組は、IT 投資そのものが自己目的化し、情報の非対称性によるベンダー主導の非効率的で過大な投資が行われる一方、本来の目的である行政サービスの効率化と行政費用の抑制が進まず、国民や利用者の利便性も十分に向上していないとの指摘があった。

このため、当審議会では、IT 予算をとりあげ、これまでの政府の取組を評価し、IT 予算の効率化に向けた検討を行った。

国の IT 投資[78]については、IT 総合戦略本部の下、内閣情報通信政策監（以下政府 CIO）を中心に、政府情報システムの徹底した運用コスト削減や、国・地方を通じたクラウド化の推進など情報インフラの合理化・再構築等の取組を進めている。

また、IT 総合戦略本部の下に「e ガバメント閣僚会議」を開催し、国・地方がともに、業務遂行の効率化と生産性・行政サービスの質の向上を促進すべきとして、議論を進めている。

これらの議論を通じて浮かび上がる IT 予算の過大で非効率な実態は、開発と運用の２段階で発生している。

（１）開発コストの効率化

現状、政府情報システム以外の経費や開発コストには、その費用対効果について特段の数値目標が設定されていないが、行政効率化という本

[78] 国の IT 予算（一般会計・特別会計）は、近年、約１兆円程度（平成 24 年度は約 9,500 億円）。地方の IT 投資については、「２．地方財政」において記載。

来の目的に鑑みれば、あり得ない。本来、IT の利活用は、行政のプロセスを見直し、行政サービス効率化と行政費用の縮減につなげていくものである。PDCA の観点からも、IT 利活用の投資額に対する何らの数値目標もなく[79]、目標達成に向けた抜本的な業務過程の見直し（BPR：Business Process Re-Engineering）（以下 BPR）も検討されていないのであれば、それは IT 投資自体が自己目的化した無駄遣いとの批判は免れない。

システム開発は、予算要求段階では正確な経費の見積もりが不確かなことが多く、予算執行段階において見積りが可能となる場合もある。このため、財政当局による査定が十分でない可能性がある。また、開発業者との情報の非対称性を軽減する等の観点から導入された政府 CIO は、各府省庁に対し概算要求の重点化（重複排除や連携強化等）を助言しているものの、予算執行段階における関与は必ずしも強くない。

こうした現状を踏まえれば、IT 予算におけるシステム開発は、まずは、システム導入の目的とその実現に向けた数値目標（KPI：Key Performance Indicator）（以下 KPI）、費用対効果、システムを最大限活用するための BPR について、精査されなければならない。

そのためには、IT 専門家（政府 CIO・各府省 CIO 補佐官等）や有識者の活用を通じて、開発・運用一体での IT 投資を管理する仕組みや、予算執行段階における調達一元化等に取り組む必要がある。

（２）運用コストの効率化

政府は、情報システムの効率化のため、平成 33 年度までに全体で運用コスト（約 4,000 億円）の３割減を目指すとされている[80]。これを踏まえ、各府省は平成 24 年度より２年に亘り運用コストの削減に取り組んでいるが、足元の平成 27 年度予算においてはほとんど減少していない。さらに、目標達成期限である平成 33 年度の見込みは２割減に留まっている。

３割減を達成するためには、BPR 等を講じ、平成 33 年度を待つこと

[79] 個別のシステムについて KPI は設定されているが、投資額そのものについての数値目標がない。

[80] 「世界最先端 IT 国家創造宣言（IT 宣言）」（平成 25 年６月 14 日 閣議決定、平成 26 年６月 24 日 改定）。平成 24 年度・平成 25 年度予算における各システムの運用コストのうち適切な額を積み上げ、基準額を約 4,000 億円とし、この３割減を目指すとしている。

なく計画的な削減を実現する必要がある。特に、上位のシステム[81]が運用コストの約８割を占めていることを踏まえれば、大規模システムにおける集中的取組（運用コスト削減に向けた実効的な計画の策定と具体的な取組を推進するための PDCA の仕組みの構築）を優先的に行う必要がある。〔資料Ⅱ－６－１参照〕

また、運用コスト削減の一つの手段として、既存システムを政府共通プラットフォーム（以下共通 PF）に統合・集約化を図るとされているが、その総投資額に対し、運用コスト減等の効果が不十分となっている実態がある[82]。システムの統合・集約化自体が自己目的化し、更なる多大なコストが生じることのないよう、まずは本来の目的である運用コストの縮減に向けた評価・検証を行う必要がある。そして、移行する個々のシステム及び共通 PF 自体のトータルコストが移行前後で効率化・合理化され、運用コストが削減されることが担保されるよう、厳格に精査を進めるべきである。

[81] 運用コスト 10 億円以上の上位 53 のシステム

[82] 総投資額 306 億円（平成 26 年度投資計画、平成 33 年度時点）に対し、コスト削減効果は①運用コスト▲14 億円／年、②統合せず既存システムの更改等を継続していた場合の総想定コスト（機器更改（４年毎）等と仮定されている）▲228 億円に留まる。

７．資産・負債

財政健全化の取組の中で、債務残高を着実に引き下げていくため、国や地方が保有する資産の売却を図り、出来る限り債務残高の圧縮に努めるという考え方は自然な発想であり理解できる。しかし、下記に示すように、個々の資産・負債に係る政策目的や制度の合理性を踏まえて分析すれば、実態として売却可能性のある国の資産は極めて限られており、国の債務残高の圧縮にはほとんどつながらない点を認識する必要がある。債務残高を着実に引き下げていくためには、利払費を含めた財政収支を改善することが原則であり、まずは、歳出の見直し・効率化を行うほかない。

（１）国の資産・負債の実態

毎年度財務省が作成する「国の財務書類（一般会計及び特別会計）」によれば、平成 25 年度末現在、国の資産は 652.7 兆円である一方、負債は 1,143.1 兆円であり、資産・負債差額は、平成 24 年度末から▲13.4 兆円悪化し、▲490.4 兆円となっている。〔資料Ⅱ－７－１参照〕

国の資産の一部は見合いの負債が存在している。例えば、外貨証券（119.1 兆円）、財政融資資金貸付金（118.0 兆円）、年金の運用寄託金（104.8 兆円）が挙げられ、それぞれ、外国為替資金証券（117.4 兆円）、財投債（104.2 兆円）、公的年金預り金（112.2 兆円）が見合いの負債となっている。

負債を圧縮する観点から、こうした資産を売却してはどうかとの指摘があるが、もともと政府資産は本来的に政策目的に鑑みて保有しているものであり、単純に負債を圧縮することだけを目的に資産を売却することになれば、本来の政策目的を放棄することになりかねず、また、資産売却に伴う副作用が生じるおそれもある。

したがって、まずは、各資産の背景にある政策目的等を吟味していく必要がある。

国が保有する資産全体の半分強を占めている上記の３資産のうち、外貨証券については、負債である外国為替資金証券の残高を圧縮するため、

外貨証券を売却し円貨に変えることになれば、金融・為替市場に不測の影響を与える恐れがあり、外国為替の安定という本来の目的に逆行することになり、極めて慎重に考えるべきである。

財政融資資金貸付金については、政策的に必要な分野への資金の供給という政策目的に照らして政策金融機関等を通じて貸出等を行うものであり、財投債残高を減らすため、国が約定期限を守らずに政策金融機関等から償還を求める、いわゆる「貸し剥がし」を行うことは本末転倒である。また、同貸付金の証券化については、相当程度のコストが発生し国の信用のもとで低利で資金を調達するメリットが失われることから、基本的に実施しないことが適当である。

年金の運用寄託金は、年金給付財源に充てるために国民から「預かっている」積立金の一部として、給付財源の不足に応じて徐々に取り崩されるものであり、意図的に運用寄託金を減らすことは年金財政の安定的な運営を損ないかねない。

したがって、これらの資産を、負債圧縮を図るため売却することは、政策目的に照らして問題が多い。〔資料Ⅱ－７－２参照〕

その他売却の可能性が考えられる資産としては、外貨証券を除く有価証券（10.2 兆円[83]）の他、有形固定資産（177.7 兆円）とたな卸資産（3.9 兆円)が挙げられる。外貨証券を除く有価証券の大部分は、日本郵政株式会社株式（8.6 兆円（純資産額で評価））であり、平成 34 年度までの売却収入として見込まれている４兆円程度は、復興債の償還（復興財源）に充てることとされている[84]。

有形固定資産については、河川、道路、港等、国のインフラとなっている公共用財産（146.4 兆円）はそもそも売却可能性が低い上、その残高は、これまで投じた用地費や事業費等を積み上げたものにすぎず、売却した場合の価値を示すものではない[85]。

---

[83] 政府保有義務分は含まれていない。なお、資産保有に伴う配当等の副次的な効果についても、有効活用を図る必要がある。

[84] 日本郵政株式は、郵政民営化の際、国民共通の負債である国債の償還に充てる資金を充実させるため、公社から政府が取得した株式の２／３を国債整理基金特別会計に所属替え。その後、東日本大震災の復興財源として、平成 34 年度までに４兆円程度の売却収入を確保することとしている。

[85] 有形固定資産のうち、公務員宿舎については、21.8 万戸から、戸数ベースで▲25.5%を削減す

たな卸資産については、備蓄石油や弾薬等、安全保障等の政策目的で保有が必要なものが多く含まれている。

残る資産のうち、売却の可能性という観点であれば、政府が保有する土地が挙げられるが、その大宗は、防衛施設などの行政上の目的のために所有している行政財産や、在日米軍への提供財産や地方公共団体への貸付財産（代々木公園等）などの普通財産であり、これらは、国の行政活動の基盤となっており、基本的な行政活動を維持するために必要なものである[86]。

結局、売却が可能なものはたな卸資産に含まれる未利用国有地（0.5 兆円）となる。そのうち、現時点で売却可能な 0.1 兆円程度については、早期の処分が予定されている[87]。〔資料Ⅱ－７－３参照〕

（２）国の資産の有効活用

国の資産のうち、本来の目的が失われ売却可能な資産については出来る限り売却処分し、債務の償還に充てることは姿勢として当然である。しかし、以上のように、①見合いの負債が存在する資産については、本来の政策目的に照らして、売却自体困難な性質を持っていること、②その他の資産についても、行政活動を維持する以上、それに必要な資産は売却できないこと、を踏まえれば、国の資産を売却することで国・地方の PB 黒字化と債務残高対 GDP 比の安定的な引下げのために捻出できる財源は、長期債務残高の大きさに比べて、無きに等しい。むしろ、国の資産については、その有効活用を図る観点から、PPP／PFI といった民間活力・民間資金の導入により、公費負担をできる限り抑制しつつ、質の高い行政・民間サービスを提供していくことが望ましい。

ることとしており、跡地の売却収入は復興財源に充てられることとされている。

86 土地については、行政財産として 12.5 兆円、普通財産として 4.8 兆円ある。行政財産については、防衛施設（3.9 兆円）、庁舎等（4.1 兆円）、国会施設（0.8 兆円）をはじめとする公用財産（10.4 兆円）、新宿御苑等の公共用財産（0.5 兆円）、皇室用財産（0.5 兆円）などからなる。普通財産については、在日米軍施設としての提供財産（2.0 兆円）、地方公共団体等への貸付財産（1.8 兆円）などからなる。

87 未利用国有地（0.5 兆円）には、土地区画整理事業や再開発事業の施行区域に所在するもの、境界確定、地下埋設物調査等が必要といった特殊事情を有する財産（0.3 兆円）、地方公共団体等が公園等の用地として利用する予定の財産（0.1 兆円）が含まれており、それ以外の財産(0.1 兆円)について、まちづくりへの貢献を考慮しながら、一般競争入札により、できる限り早期の売却に取り組むとしている。