

平成29年度予算の編成等に関する建議

平成28年11月17日
財政制度等審議会

平成 29 年度予算の編成等に関する建議

平成28年11月17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、平成29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

平成 28 年 11 月 17 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 立正大学経済学部教授

[財政制度分科会長代理]
[委 員]

○ 田近 栄治 成城大学経済学部特任教授
秋山 咲恵 (株)サキコーポレーション代表取締役社長
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

神津里季生 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)大学改革支援・学位授与機構教授

○ 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銀行相談役

[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

伊藤 一郎 旭化成(株)取締役会長

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 罔衛 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)産経新聞東京本社取締役

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ラグジュアリーメディアグループ編集局長
兼ヴァンサンカン総編集長兼リシェス編集長

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)三菱総合研究所政策・経済研究センター副センター長 チーフエコノミスト

富山 和彦 (株)経営共創基盤代表取締役CEO

南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー取締役会長

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授

宮武 剛 (一財)日本リハビリテーション振興会理事長

(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

9 月 7 日 (水)	○ 我が国財政をめぐる現状等について
10 月 4 日 (火)	○ 社会保障 (総論、医療・介護制度改革)
10 月 20 日 (木)	○ 社会資本整備 ○ 経済協力 (ODA) ○ 防衛
10 月 27 日 (木)	○ 社会保障 (年金、生活保護、雇用、障害福祉、医療提供体制) ○ 地方財政
11 月 4 日 (金)	○ 農林水産 ○ 文教・科学技術 ○ エネルギー・環境、中小企業
11 月 10 日 (木)	○ 「平成 29 年度予算の編成等に関する建議 (案)」について
11 月 15 日 (火)	○ 「平成 29 年度予算の編成等に関する建議 (案)」について

目 次

I 総論

1. 財政の現状と課題	1
2. 財政健全化に向けた基本的考え方	6
3. 平成29年度予算編成の課題	9

II 平成29年度予算編成における具体的な取組

1. 社会保障	10
2. 地方財政	31
3. 教育	37
4. 科学技術	46
5. 社会資本整備	49
6. 農林水産	60
7. エネルギー・環境	63
8. 中小企業	67
9. 政府開発援助（ODA）	69
10. 防衛	73

(参 考)

1. 平成29年度予算の編成等に関する建議（概要）	81
2. 参考資料	87

I. 総論

1. 財政の現状と課題

(1) 我が国財政の現状

我が国の財政は、毎年度の歳出のうち3分の1以上を借金に依存している。すなわち、現世代¹にのみ便益が及ぶ支出の多くを現世代が負担することができていない状態が続いている。この結果、平成27年末の借金の残高（一般政府債務残高）は対GDP比で248%²となっており、将来世代に対し、国際的にも歴史的にも例がないほど膨大なつけを残してしまっている。〔資料I－1－1、2参照〕

こうした厳しい財政状況に鑑み、当審議会の前回の建議³では、「平成29年4月に予定されている消費税率の10%への引上げを含め社会保障と税の一体改革を遅滞なく、かつ着実に実施していくこと」を提言した。その後、政府は本年6月1日に、世界的な需要低迷のリスク等を背景に、消費税率の引上げを平成31年10月まで延期することを表明するとともに、28.1兆円規模（財政措置13.5兆円）の「未来への投資を実現する経済対策」（平成28年8月2日閣議決定）を策定した。

しかしながら、少子高齢化は年々進行し、本年10月26日に発表された国勢調査の確定値では、平成27年の人口は、前回調査（平成22年）と比べて減少し、大正9年の調査開始以来初めての減少を記録した。まさに、社会保障の持続可能性の確保は「待ったなし」の状況である。消費税率の引上げを一刻も早く行い、社会保障の充実・安定化を図る必要があると言える。その意味でも、この経済対策の実施等を通じて経済成長の道筋を確かなものとし、平成31年10月に確実に消費税率を引き上げることを政府に強く求めたい。もちろん、消費税率の引上げの環境整備の必要性を錦の御旗として、野放図な歳出拡大が許されるものではな

¹ 将来世代との対比としての現世代。したがって、若年世代に加えて高齢世代も含む。

² IMF 世界経済見通し（2016年10月）による一般政府債務残高（額面価格ベース）。主要先進国の債務残高対GDP比の目標も額面価格ベースとなっている。

³ 財政制度等審議会報告「「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議」（平成28年5月18日）。

い。

第一に、我が国では他の先進国に比して GDP ギャップが大きいことに留意が必要である⁴。そのため、需要喚起を目的とした景気循環安定型（counter-cyclical）の財政政策から、生産年齢人口の減少や潜在成長率の伸び悩みに対応する供給側の構造改革に重点を移すべきである。国際的にも、拡張的な財政政策の余地が限られる中で、単なる歳出規模の拡大というよりは、経済成長や構造改革に資するような分野への重点的な配分が必要であるということが、コンセンサスになってきている⁵。当審議会でも、例えば公共投資について、より少ない費用でより大きな効果を出しているかという観点から、「量」から「質」にその重点を移していくべきであるとの主張があったが、厳しい財政状況の下、すべての歳出分野にわたり、「量」から「質」への転換が求められている。

第二に、更なるリスクに備えるには、リスクに耐えうる強い経済を築くだけでなく、リスクが顕在化した場合の政策余地を残しておくことが不可欠である。2008 年のリーマン・ショック後に多くの主要先進国が財政出動に踏み切り、結果として、G7 各国の一般政府債務残高対 GDP 比は 2008 年から 2010 年で平均して約 18%ポイント上昇したが、これは逆に言えば、財政出動をする「余地」があったということである。

その後も、欧州ソブリン債務危機、米国の金融緩和縮小観測に伴う国際金融市場の動揺（taper tantrum）等、世界の経済は常に変動にさらされている。〔資料 I－1－3 参照〕また、我が国の場合、大規模な自然災害リスクがあることも忘れてはならない（今年も熊本地震や台風 10 号などの災害が続いている）⁶。このような中、各国とも、いつリスクが顕在化しても対応が可能となるよう、2020 年度（平成 32 年度）よりも早い時期に財政健全化を実現する目標を掲げ、果敢な財政健全化努力を通じ

⁴ GDP ギャップの試算は、算出機関によって様々であるが、内閣府は対 GDP 比▲1.0%、日本銀行は対 GDP 比▲0.7%と試算（2016 年 4・6 月期）している。他方、OECD は 2016 年の日本の GDP ギャップを 0.062%と試算しているが、同年の OECD 平均は▲1.46%であり、国際的にも小さい値となっている。

⁵ IMF ポリシー・ペーパー「Fiscal Policy and Long-Term Growth」（2015 年 4 月 1 日）54 頁参照。

⁶ 例えば、東日本大震災においては、復興期間（平成 23～32 年度）における復興事業費は 32 兆円程度が計上されている。

て財政収支を改善させている（「(2) 主要先進国の財政健全化の取組」参照）。

これに対し、我が国の債務残高対 GDP 比は主要先進国の 2 倍を超え、その分、金利上昇リスクに対して脆弱な構造となっている。我が国の財政余地は極めて限られているとの分析⁷や、2020 年代半ばまでに政府債務残高が民間金融資産残高を上回るとの試算⁸がある中、できるだけ早期に債務残高を引き下げておく必要がある。

財政健全化には一刻の猶予も許されない。政府は「2020 年度（平成 32 年度）の基礎的財政収支（プライマリーバランス）黒字化」目標にコミットしており、この目標は引き続き遵守されなければならない。

この財政健全化目標は、各年度の予算全体を律するものである。各歳出分野における事情を理由にこの目標の実現が左右されてはならない。

また、財政運営に当たっては、真に必要な分野に歳出を計上し経済成長を支えるとともに、財政規律を維持することにより、財政や社会保障の持続可能性に対する信認を回復し、家計や企業の将来不安を払拭することが、結果として、個人消費や設備投資の回復、ひいては経済の好循環へとつながっていくことを強調しておきたい。

（2）主要先進国の財政健全化の取組

主要先進国は、リーマン・ショックによる急激な景気減速や大規模な財政出動により悪化した財政の立て直しを進めるため、2010 年 6 月の G20 トロント・サミットにおいて、財政の持続可能性を確保するための計画にコミットし、着実に財政健全化の取組を進めている。〔資料 I－1－4 参照〕

リーマン・ショックの震源地である米国では、財政悪化に対する危機感が党派を超えて高まり、2010 年から 2011 年にかけて、社会保障費等の義務的経費と、軍事費等の裁量的経費の両分野において、財政運営を規律するルールを逸脱した場合に歳出の強制削減が行われる制度が導入

⁷ IMF スタッフ見解ペーパー「Fiscal Space」（2010 年 9 月 1 日）。

⁸ 例えば、伊藤隆敏著「日本財政・最後の選択」168～201 頁参照。

された（Pay-As-You-Go 法と予算管理法）。これらにより、義務的経費の増大が防止されるとともに、特に予算管理法が設定した上限（cap）により、裁量的経費について 2012 年度からの 10 年間で 0.9 兆ドル（約 94 兆円）の歳出が抑制される見通しとなっている。

英国では、2010 年の総選挙で財政健全化の加速を最重要課題と位置付ける保守党を中心とした連立政権が発足し、厳しい財政健全化計画を策定した。歳出面では、2011 年度から 2014 年度にかけて、医療と海外援助を除いた省庁別歳出限度額を累積で 970 億ポンド（約 13 兆円）削減するという過去に例のない歳出削減を断行。歳入面でも、2011 年度に付加価値税を 17.5%から 20%に引き上げた（147 億ポンド（約 2 兆円）の増収）。

ドイツでは、2009 年に憲法を改正し、連邦政府と州政府の財政収支均衡を義務付けるようになった。具体的な取組としても、2011 年から 2014 年の 4 年間で、失業給付の抑制など社会保険給付の見直し（250 億ユーロ（約 2.9 兆円）削減）、原子力発電所に対する新たな税の創設（45 億ユーロ（約 5,100 億円）の増収）等の改革を実施。2000 年以降、競争力の強化にもつながる労働市場改革と、医療・年金等の社会保障改革を累次行ってきたこともあり、近年は、高齢化が進む中でも、継続的に一般政府の財政収支均衡を実現・維持し、債務残高対 GDP 比も低下しつつある。

フランスでは、毎年法律で定めている医療保険支出の目標と実績が乖離していたことから、目標達成が見込まれない場合に医療支出を抑制する仕組みを 2010 年から導入。これにより、2010 年以降、6 年連続で目標を達成している。また、2014 年には、外食等にかかる軽減税率を 7%から 10%に引き上げる等の付加価値税の見直し（57 億ユーロ（約 6,500 億円）の増収）を行った。

これらの取組により、上記 4 カ国の財政収支は短期間で大幅に改善している。〔資料 I－1－5 参照〕2009 年から 2013 年にかけての財政収支対 GDP 比の変化を見ると、日本が▲8.9%から▲7.9%への僅かな改善にとどまっているのに対し、他の主要国は赤字をほぼ半減してきた⁹。結果

⁹ 各国の一般政府財政収支は、2009 年から 2013 年にかけて、以下のように改善している。米国 ▲13.7%→▲5.7%、英国 ▲10.8%→▲5.7%、ドイツ ▲3.2%→▲0.1%、フランス ▲7.2%→▲

として、リーマン・ショック直後に同時に財政出動した G7 の中で、債務残高対 GDP 比が高止まりしているのは我が国だけとなっている。

財政健全化の道のりは容易ではない。IMF は、先進国の財政リスクについて、長引く低成長と低インフレのリスクのために、債務残高対 GDP 比率の引下げが更に難しいものになっていると主張している¹⁰。その中で、多くの先進国が財政問題を将来世代に先送りせず、自らの問題として取り組んでいることは特筆に値する。

これらの努力と対比されるべきは、ギリシャである。2009 年 10 月に財政統計の不正が発覚して以来、財政危機に陥り、IMF や EU 等の累次の資金援助プログラムの下、行政サービスの縮減と大幅な国民負担増を含む厳しい財政健全化を余儀なくされた。外から強制される形で改革を行う場合の痛みは極めて大きい。財政再建を自ら率先して進める必要性が明らかとなっているといえよう。

また、財政健全化を進めるに当たっては、国民的なコンセンサスの醸成が必要であることは疑う余地もないが、諸外国の財政健全化の成功の根底には、このような国民的なコンセンサスがあった。日本においても、政府全体として、国民の財政健全化に対する理解を一層深めることができるよう、財政・租税教育や広報に引き続き取り組むべきであろう。

バブル崩壊後財政の悪化に歯止めをかけることができず、他の主要先進国に比べて格段に大きな債務を抱えてしまった我が国が、これら諸外国における取組から学ぶべき点は多い。

4.0%（出典：OECD “Economic Outlook 99”）

¹⁰ IMF “Fiscal Monitor”（2016 年 10 月版）

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

今後の財政運営に当たっては、引き続き、2020 年度（平成 32 年度）のプライマリーバランス¹¹（以下、PB）黒字化を実現し、その後債務残高対 GDP 比を中期的に着実に引き下げることが求められる。

債務残高対 GDP 比の動きは、「PB」及び「金利と成長率の差」に左右される。したがって、政府の経済財政運営は、PB の黒字化を実現するとともに、成長戦略等の着実な実施によって経済成長を確かな軌道に乗せることが基本である。

とはいえ、経済成長による税収の自然増のみをもって財政健全化を実現することができないことは明らかである。現に今年 7 月に発表された内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成 28 年 7 月 26 日）（以下、中長期試算）においては、2018～2020 年度（平成 30～32 年度）に平均 3.8%との高い名目経済成長率を実現することを仮定した「経済再生ケース」においても、2020 年度（平成 32 年度）において▲5.5 兆円の PB 赤字が残る計算になっている¹²。〔資料 I－2－1 参照〕政府が既に国内外にコミットしている 2020 年度（平成 32 年度）PB 黒字化に向けて、歳出及び歳入両面において着実に改革を行うことが必要であることを示唆している。

また、「経済・財政再生計画」¹³では、2018 年度（平成 30 年度）時点で、目標達成に向けた歳出改革等の進捗状況を評価し、必要な場合には歳出・歳入の追加措置を検討することとされているが、PB 黒字化目標達成のためにあらゆる手段を尽くすべきである。

当審議会には、そもそも中長期試算「経済再生ケース」が想定する成長予測が楽観的に過ぎるのではないかとの指摘が常に存在している。過度に楽観的な成長見通しだけに頼って、財政健全化努力の重要性が軽ん

¹¹ プライマリーバランス（PB）とは、その年度の政策的経費（利払費を除いた歳出）を、その年度の税収及び税外収入でどの程度賄うことが出来ているのかという財政状況を示す指標。

¹² これに対し、経済が足下の潜在成長率並みで将来にわたって推移すると想定した「ベースラインケース」では、2020 年度（平成 32 年度）に▲9.2 兆円の PB 赤字が残る見通しである。

¹³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）（以下、「骨太 2015」）の第 3 章。

じられてはならない。財政再建に向けてとるべきは、「先憂後楽」であるというのが当審議会の考えである。

また、足下では国債金利が極めて低水準で推移しているが、これは異次元の金融緩和政策が大きく影響しているものであることを忘れてはならない¹⁴。また、現行の金融緩和は、いずれ「出口」を迎えることを想定しておく必要がある。既に膨大な債務残高を抱える我が国においては、金利が上昇した場合に国債の利払負担は極めて大きくなることが懸念される。したがって、債務残高対 GDP 比の安定的な引下げの実現のためには、PB のみならず、利払費も含めた「財政収支」の改善が不可欠であり、金利が成長率を上回る状況ではなおさらその観点が重要である。他の主要先進国が「財政収支」を財政健全化目標に掲げる中、我が国においても、早急に PB 黒字化を達成し、「財政収支」にも着目した財政運営を行っていくべきであろう。〔資料 I－2－2 参照〕

なお、我が国の公的債務は巨額に上っているが、その平均年限が長期化していることを勘案すれば、金利が上昇した場合、金融機関等が保有している国債の資産価値が大きく目減りし、結果として、国民の大きな負担につながりかねないことにも留意する必要がある。金利に悪影響を与えることのないよう、財政健全化を通じ、国債の信認を保つ必要性がより高まっているといえよう。

財政健全化を進めていくに当たって、最大の課題は社会保障分野である。社会保障分野においては、高齢世代が負担を上回る受益を得ている。その上、今を生きている我々は、受益に見合う負担を行っておらず、将来世代に負担をつけ回している。給付の抑制・適正化を行うとともに、給付に応じた負担を求めることで、高齢世代と若年世代、更には今を生きる世代と将来世代の間の給付と負担のアンバランスを一刻も早く解消し、今を生きている我々の受益は、今を生きている我々自身が負担する

¹⁴ 日本銀行は、金融緩和の強化を更に進め、本年 1 月には「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」、9 月には「長短金利操作（イールドカーブ・コントロール）」及び「オーバーシュート型コミットメント」を内容とする「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の導入を決定した。

との基本にもう一度立ち返る必要がある¹⁵。2020 年（平成 32 年）以降には団塊の世代が後期高齢者（75 歳以上）となり始める中、将来にわたって持続可能な社会保障制度を速やかに構築し、若年世代を含む未来に活躍する人々が安心して生活できるよう、財政に対する信頼を取り戻さなければならない。そのためにも、2020 年度（平成 32 年度）PB 黒字化目標の堅持は不可欠である。〔資料 I－2－3 参照〕

最後に、補正予算について付言したい。財政健全化目標の指標となっている国・地方を合わせた PB は、特別会計・独立行政法人及び地方政府等を含むとともに、国民経済計算（SNA）に基づく補正予算を含めた執行の繰越等を考慮した支出ベースで判断されることに留意する必要がある。補正予算を編成せざるを得ない場合には、この点を常に念頭に置かなければならない。

¹⁵ 各年齢層ごとの受益と負担の関係を「見える化」することは重要であるとの意見もあった。

3. 平成 29 年度予算編成の課題

平成 29 年度も、引き続き、経済・財政再生計画の着実な実施が求められる。〔資料 I－3－1 参照〕平成 28 年度は、一般歳出及び社会保障関係費の伸びについて、経済・財政再生計画に基づく歳出水準の「目安」に沿った予算編成を行うことができた。平成 29 年度も、経済・財政再生計画における集中改革期間の 2 年目として、2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化に向けた橋頭堡となるべく、これらの「目安」を遵守しなければならない。特に、過去の財政健全化の取組が景気の悪化や経済危機に阻まれてきた歴史に鑑みれば、緩やかな景気回復が見込まれる今年こそ、財政健全化を当然前に進めるべきである。財政に対する信認は、自らのコミットメントの着実な実施でしか得られない。

一般歳出と社会保障関係費の「目安」は、それぞれ 3 年間で 1.6 兆円、1.5 兆円（年平均それぞれ 5,300 億円、5,000 億円）の伸びに抑制するものと定められている。字義通りに解釈すれば、各年度ごとに目安が設定されているわけではないが、平成 29 年度の予算編成で「目安」に沿った歳出削減を達成できなかった場合、その負担は再来年度につけ回される。後年度に過度な負担をかけないように、来年度予算編成でも確実に「目安」に沿って一般歳出の伸びを 5,300 億円に、そのうち、社会保障関係費の伸びを 5,000 億円に抑えるべきである。

このため、昨年策定された「経済・財政再生計画 改革工程表」（平成 27 年 12 月 24 日経済財政諮問会議）（以下、改革工程表）において、できる限り前倒しして改革を実施するとともに、検討を継続するとされている項目についても可能な限り具体的な工程を特定し、その実施に努めるべきである。

また、消費税率の引上げが延期される中、引上げ分により実現することとされていた社会保障の充実については、給付と負担のバランスを考えればすべてを行うことはできない。予算編成の中で更なる財源を確保しつつ、優先順位をつけながら実現していくことが求められる。

II. 平成 29 年度予算編成における具体的な取組

1. 社会保障

我が国の社会保障制度は、基本的に社会保険方式を採っているが、負担面を見ると、公費に相当依存しており、社会保障給付費に占める公費の割合は上昇傾向を辿っている。しかしながら、これを賄う財源を確保できておらず、将来世代に負担が先送りされてきている。対 GDP 比で見た社会保障支出及び国民負担率の 1990 年（平成 2 年）からの推移を見ると、社会保障支出が大幅に増加している一方で、国民負担率はそれと見合ったものとなっておらず、給付と負担のバランスが損なわれている¹⁶。

2025 年（平成 37 年）には団塊の世代がすべて後期高齢者となる超高齢化社会を迎える中、今後、更なる高齢化の進展や、医療の高度化等により、医療・介護分野を中心に、社会保障関係費が更に増加していくことが見込まれる。特に、このうち医療費国庫負担については、医療費全体の伸び率を上回る形で伸びていくものと考えられる。こうした状況を放置しておく、と、将来世代への負担のつけ回しが拡大することとなる。

このため、社会保障制度の持続可能性の確保と財政健全化の同時達成に向けて、引き続き、社会保障と税の一体改革を進めるとともに、改革工程表等に沿って、給付と負担の在り方の見直し等の改革を実行することによって、経済・財政再生計画に定められた社会保障関係費の「目安」を遵守していかなければならない¹⁷。

平成 29 年度は、経済・財政再生計画における集中改革期間の 2 年目にあたる。決して財政健全化の手綱を緩めることなく、「目安」を確実に達

¹⁶ 対 GDP 比で見て、社会保障支出はドイツ等の多くの欧州主要国並みの水準にまで高まっている一方で、国民負担率については、これらの国に比べ、低水準の状況にある。

¹⁷ 経済・財政再生計画においては、「安倍内閣のこれまで 3 年間の経済再生や改革の成果と合わせ、社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5 兆円程度）となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を 2018 年度（平成 30 年度）まで継続していくことを目安とし、効率化、予防等や制度改革に取り組む。この点も含め、2020 年度（平成 32 年度）に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率の引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す。」とされている。

成するため、平成 29 年度の社会保障関係費についても、次年度に負担を先送りすることなく、平成 28 年度に引き続き、その伸びを 5,000 億円に抑えるべきである。このため、改革工程表に掲げられている検討項目等について、できる限り前倒しして改革を実現すべきである。

社会保障と税の一体改革における社会保障の充実については、給付と負担のバランスを考えれば、消費税率の 10% への引上げを延期する以上、更なる財源確保の努力を図りながら、その財源の範囲内で優先順位をつけて実施していくことが求められる。

（１）医療・介護

① 改革の基本的な考え方

我が国の社会保障制度の持続可能性の確保と財政健全化を同時に達成していくため、医療・介護分野の改革の実現は、特に喫緊の課題である。平成 29 年度予算編成においては、診療報酬・薬価改定及び介護報酬改定が予定されていないが、こうした時こそ、改革を集中的に進める機会と捉えていくべきである。この際、医療・介護分野の改革の基本的な考え方について、改めてとりあげる。

イ）我が国の医療・介護サービス需給面での特徴

我が国の医療制度は、医療サービス利用者たる国民の立場からは、国民皆保険制度の下、低い自己負担によりフリーアクセスで受診できること、医療サービス供給者たる医療機関の立場からは、自由開業が認められ、また、出来高払いで報酬が支払われるため、診療行為をするほど収入を確保できる、といった特徴がある。こうした特徴は、国民にとって医療サービスを受けやすいというメリットがあるが、他方で、コストを明確に認識しないまま、自由に医療機関にかかりやすく、また、患者と医療機関の間に情報の非対称性が存在することもあって、過剰なサービス供給が行われやすいという面を有している。このため、医療費の増大を招きやすく、その歯止めがかかりにくい構造にある。医療分野に見られるこのような構造は、介護分野においても基本的に同様である。

ロ) 社会経済状況の変化が医療・介護分野に与える影響

我が国の人口は、団塊の世代がすべて後期高齢者（75 歳以上）となる 2025 年（平成 37 年）に向けて、社会保険制度の主たる支え手である 20～64 歳人口が更に減少する一方、65 歳以上人口の伸びが鈍化する中で、75 歳以上人口が大幅に増加し、高齢者の中でもより高齢の者が増えていく形で高齢化が進展していくことが見込まれている。75 歳以上の一人当たり医療費・介護費は、65～74 歳の場合と比べても大幅に高く¹⁸、こうした人口構成の変化は、今後、社会保障関係費の中でも、医療・介護分野が大幅に増加していくことを示唆するものである。特に医療費に関しては、医療費全体の伸び率を超えて、医療費国庫負担が伸びるものと見られる。その背景として、75 歳以上を対象とする後期高齢者医療制度においては、給付費のうち約 3 割を国費（約 5 割を公費）で賄っており、他の世代（64 歳以下及び 65～74 歳）よりも国庫負担の割合が高くなっている。このため、上述のような人口構成の変化に伴い、今後、後期高齢者の医療費が大幅に増加する結果、医療費全体に占める国庫負担の構成割合が高まっていくことが見込まれる¹⁹。

また、医療分野では医療技術の進歩を背景とする医療の高度化、介護分野では介護サービス利用の広がりといった要因が、医療費・介護費それぞれの費用の増加につながっている。特に医療費について、平成 27 年度に関しては、高額薬剤の影響もあってここ数年よりも高度化による伸びが大きくなっている。医療費・介護費の伸びについては、こうした社会経済上の要因にも留意していかなければならない。

ハ) 制度の持続可能性確保に向けた改革の視点

医療・介護分野の制度の持続可能性を確保していくための改革に当たっては、速やかに、

¹⁸ 特に、75 歳以上の一人当たり介護費（平成 26 年）に関しては、65～74 歳の場合に比べ、約 10 倍となっている。

¹⁹ 一人当たり国民医療費（平成 26 年）は、64 歳以下で平均 18.0 万円、65～74 歳で平均 55.4 万円であるのに対し、75 歳以上では平均 90.7 万円と、64 歳以下に比べ約 5 倍、65～74 歳に比べ約 1.6 倍となっている。

このうち、国庫負担に関しては、64 歳以下で 2.5 万円、65～74 歳で 7.8 万円であるのに対し、75 歳以上で 35.6 万円と、64 歳以下に比べ約 14 倍、65～74 歳に比べ約 5 倍となっている。

- ・ 我が国の人口構成が変化する中、医療・介護分野の制度を支える国民の負担が増大し続けていることを踏まえ、給付と負担の在り方について、世代間の公平性や、自助・共助・公助のバランスの観点から再考する
- ・ 高齢化の進展による患者の疾病構造の変化に対し、人的資源等が限られる中で、効率的に医療・介護サービスを提供していく
- ・ 公定価格の面でも、上述のような社会経済状況の変化を踏まえつつ、見直しを進める

必要がある。

以上を踏まえ、改革に当たっては保険制度に係る改革と医療・介護の提供体制の改革を両輪としながら、以下の視点から具体化を図っていくべきと考えられる。

第一に、負担能力に応じた公平な負担としていく視点である。高齢者の数が増加し、その実態が多様化してきている中、高齢者を一律に捉えることは世代間の公平性の確保の観点から見直されるべきであり、これを踏まえた負担の在り方としては、「年齢別」ではなく、資産の保有状況等も含め、負担能力に応じた負担としていくべきである。

第二に、大きなリスクに保険給付を重点化し、小さなリスクについては自助による対応としていく視点である。自助・共助・公助の最適なバランスの再検討にあたり、公的保険でカバーすべき範囲に関しては、個人で対応できないような大きなリスクをしっかりとカバーしていく一方で、日常負担できるような低額な負担については、制度の持続可能性を踏まえ、「自助」により対応していくべきである。

第三に、高齢化の進展を踏まえた医療・介護提供体制を確保していく視点である。高齢化の進展による疾病構造の変化に対して、病床の機能分化・連携や地域包括ケアシステムの構築、かかりつけ医の普及等を通じて、医療・介護ニーズに適合したサービスを効率的かつ効果的に供給できる医療介護提供体制を整備していくことが必要である。

第四に、公定価格の適正化・包括化等を通じて、より効率的に医療・

介護サービスを提供していく視点である。具体的には、診療報酬・介護報酬の適正化や包括的かつ簡素な仕組みへの見直し、薬価制度改革等を通じて、効率的な医療・介護サービスの提供を図るべきである。

② 実行すべき改革

医療・介護については、改革工程表において本年末までに結論を得ることとされている検討項目²⁰や、後期高齢者の保険料軽減特例の見直しについて、確実に実現し、できる限り平成 29 年度予算に反映させるべきである。また、高額薬剤の薬価を適切に見直すべきであり、特にオプジーボについて、速やかな薬価改定が必要である。改革工程表に掲げられているその他の検討項目についても、改革工程表に沿って検討を進め、改革を実行すべきである。

実行すべき改革の具体的な内容については、項目ごとに参考資料で示しているとおりであるが、以下、その中で、医療・介護分野の制度を将来世代に引き継いでいくため、制度が抱える諸問題を解決し、これを持続可能なものとしていく観点から、当審議会として特に重要と考えるポイントを指摘する。

イ) 年齢ではなく負担能力に応じた公平な負担 (高額療養費の見直し)

高額療養費制度は医療費負担が過重にならないための制度であることを踏まえると、その自己負担限度額は、家計の負担能力により判断されるべきものである。しかしながら、70 歳以上の高齢者の自己負担限度額は、同じ所得水準であっても、70 歳未満に比べ低額となっているほか、外来に関して更なる特例措置が講じられているなど、現行制度は、

²⁰ 改革工程表において本年末までに結論を得ることとされている検討項目については、高額療養費の見直し、高額介護サービス費制度の見直し、金融資産等を考慮に入れた負担を求める仕組みの医療保険への適用拡大、介護納付金の総報酬割、入院時の光熱水費相当額に係る負担の見直し、スイッチ OTC 化された医療用医薬品に係る保険償還率の在り方、介護保険における利用者負担の在り方、軽度者に対する生活援助サービスの在り方、軽度者に対する福祉用具貸与等の在り方、軽度者に対するその他給付の在り方、かかりつけ医以外を受診した場合の定額負担の導入、療養病床の効率的なサービス提供体制への転換、介護費の地域差の分析と給付の適正化がある。

高齢者であることをもって一律に負担軽減がなされている。公平性の観点から、高齢者の高額療養費について、速やかに外来特例を廃止するとともに、自己負担額の限度額を、所得区分に応じて、現役と同水準とすべきである。〔資料Ⅱ－１－１参照〕

また、高額療養費制度における高齢者の「現役並み所得」の判定方法については、収入の高い高齢者世帯が、それよりも収入の低い現役世帯よりも、実質的には低い所得区分として取り扱われている。現役世代との公平性の観点から、収入の多寡を適切に反映する仕組みとなるよう、速やかに見直すべきである。〔資料Ⅱ－１－２参照〕

（高額介護サービス費制度の見直し）

高額介護サービス費制度においては、医療保険における高額療養費制度と比較して、利用者負担の月額上限が部分的に（「一般」の区分において）低くなっている。こうした中で、平成 27 年 8 月から、一定以上の所得者の利用者負担割合が 2 割に引き上げられたが、その後、「一般」の区分における高額介護サービス費支給額が急増しており、結果として、制度全体では、約 10 年間、実質的な利用者負担割合は上昇していない。これらを踏まえ、一部 2 割負担導入の趣旨の徹底や、医療保険制度との均衡の観点から、速やかに高額療養費制度における多数回該当の水準と同水準まで（高額療養費制度において 70 歳以上の月額上限が見直される場合には、見直し後の水準まで）利用者負担の月額上限を引き上げるべきである。〔資料Ⅱ－１－３参照〕

（後期高齢者の保険料軽減特例の見直し）

後期高齢者医療制度においては、制度導入（平成 20 年）時に、本則上の軽減措置に加え、激変緩和の観点からの更なる軽減措置を導入し、現在まで 9 年間予算措置を継続してきている。

後期高齢者医療制度は、急速な高齢者医療費の増加の中で、現役と高齢者の負担関係を明確化し、高齢者にも制度の担い手として、広く薄く保険料負担を求めることとしたものであり、激変緩和措置をいつまでも

継続することは適当ではなく、速やかに廃止していくべきである。

具体的には、制度本来の趣旨や現役との負担の公平性を踏まえ、均等割の軽減特例について、速やかに本則の水準に戻すべきである。

所得割の軽減特例については、こうした点に加え、一定所得以上の者が対象となり、所得が高いほど軽減額が大きくなるものであり、負担軽減措置として非効率な制度となっている面があることも踏まえれば、速やかに廃止すべきである。〔資料Ⅱ－１－４参照〕

また、元被扶養者に対する保険料軽減特例については、「75 歳到達の前日に被扶養者であったこと」のみを基準として、世帯の負担能力とは無関係の基準で負担が左右されるものであり、負担の公平性を著しく損ねていることから、速やかに廃止すべきである。〔資料Ⅱ－１－５参照〕

（金融資産等を考慮に入れた負担を求める仕組みの医療保険への適用拡大）

高齢者は、現役と比べ、平均的に所得水準は低い一方で貯蓄額は多い。しかしながら、医療・介護サービス利用者の負担能力の判定に際し、預貯金等の金融資産については考慮されていないのが一般的である²¹。負担能力に応じた公平な負担を求める観点からは、所得水準だけでなく、預貯金等の金融資産も勘案して負担能力を判定する必要がある。まずは、現行制度の下での取組として、例えば入院時生活療養費等の負担能力の判定に際し、介護保険における補足給付と同様の仕組みを導入すべきである。

その上で、今後、預金口座への任意付番・預金情報の照会を可能とする改正マイナンバー法が施行予定であることも踏まえ、医療保険・介護保険における負担の在り方全般について、マイナンバーを活用して、所得のみならず金融資産の保有状況も勘案して負担能力を判定するための具体的な制度設計の検討を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－１－６参

²¹ 介護保険の補足給付については、平成 27 年 8 月以降、一定額超の預貯金等（単身では 1,000 万円超、夫婦世帯では 2,000 万円超）がある場合には、補足給付の対象外となっている。補足給付においては、預貯金、有価証券等を勘案した上で、負債（住宅ローン等）を差し引くこととなっている。

照]

(介護納付金の総報酬割)

医療保険者が徴収する介護保険第2号被保険者の保険料(介護納付金)については、各医療保険者の負担を決定する際、加入者数による人頭割が採用されており、負担能力(総報酬)に応じたものとなっていない。このため、報酬額に占める第2号保険料の比率(保険料負担率)は、所得水準の高い保険者では低くなり、所得水準の低い保険者では高くなるという不均衡が生じることとなり、実際に、同じ被用者保険者間でも、保険料負担率には大きな差が生じている。一方で、仮に総報酬割が導入された場合、こうした不均衡が解消されるとともに、協会けんぽの被保険者の保険料負担は、国庫補助が行われている現行よりも減少する。また、負担が減少する被保険者数は、負担が増加する被保険者数を上回る見込みである。こうした点も踏まえ、介護納付金については、所得に応じた公平な負担とするため、速やかに総報酬割へ移行すべきである。併せて、高齢者世代の給付や負担の適正化等にも、しっかりと取り組んでいくべきである²²。〔資料Ⅱ－1－7 参照〕

ロ) 大きなリスクは共助、小さなリスクは自助²³

(入院時の光熱水費相当額に係る負担の見直し)

居住費(光熱水費相当)について、在宅療養や介護保険施設の利用に際しては負担がなされているが、入院の際には、療養病床のうち65歳以上の医療区分Ⅰに該当する患者を除き、負担はない。在宅療養等との公平性を確保する観点から、難病患者・小児慢性特定疾患患者等を除くすべての病床について、居住費(光熱水費相当)の負担を求めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－8 参照〕

²² 介護納付金の総報酬割の導入については、高齢者世代の給付や負担の適正化が十分に進んでいない段階にあっては時期尚早であるとの意見もあった。

²³ 「大きなリスクは共助、小さなリスクは自助」は、(1)①ハで述べたとおり、公的保険でカバーすべき範囲に関して、個人で対応できないような大きなリスクをしっかりとカバーしていく一方で、日常負担できるような低額な負担については、「自助」による対応としていく、という趣旨である。

(スイッチ OTC 化²⁴された医療用医薬品に係る保険償還率の在り方)

医療の高度化を公的保険に取り込みつつ、制度の持続可能性を確保していく観点からは、セルフメディケーションの推進が重要である。しかしながら、市販品と同一の有効成分の薬でも、医療機関で処方されれば、市販品を購入するよりも低い自己負担で購入できる現状にある。このため、例えば第 2 類・第 3 類医薬品など、長らく市販品として定着している OTC 医薬品に類似する医療用医薬品については、保険給付の対象から外すか、保険給付として残すのであれば、OTC 医薬品を購入した場合との負担のバランスの観点から、一定の追加的な自己負担を求めるべきである。併せて、医療用医薬品のうち安全性等一定の要件を満たすものについては、自動的に市販品として販売可能となるよう、スイッチ OTC 化のルールを明確化すべきである。〔資料Ⅱ－1－9、10 参照〕

(介護保険における利用者負担の在り方)

介護保険の利用者負担割合は、介護の必要度に関わらず、原則 1 割負担とされているが、軽度者（要介護 2 以下）は、中重度者（要介護 3 以上）と比較して、一人当たりの利用者負担額が小さい一方で、近年の費用額の伸び率が高くなっている。こうした中で、中重度者への給付を安定的に続けていく必要があること、更なる保険料上昇をできる限り抑制していく必要があること等を踏まえ、要介護区分ごとに、軽度者の利用者負担割合を引き上げるべきである。その際、要介護状態の改善に向けた利用者のインセンティブを妨げることがないように留意すべきである。〔資料Ⅱ－1－11 参照〕

(軽度者に対する生活援助サービスの在り方)

訪問介護サービスを利用している要介護 1・2 の軽度者においては、

²⁴ スイッチ OTC とは、医師の診断・処方せんに基づき使用される「医療用医薬品」の有効成分について、使用実績などを踏まえ、副作用の発生状況、海外での使用状況などから見て、一般の者が自己判断に基づき薬局・薬店で購入できるものとして「OTC 医薬品（一般用医薬品）」に転用されたものをいう。

掃除、洗濯、買い物、調理等の生活援助サービスのみを利用している場合が多くなっている。生活援助は、利用者の自立支援や重度化予防につながることを前提として、介護保険給付の対象とされているが、「本当に重度化予防につながっているのか」との指摘がある。また、全額自己負担の民間家事代行サービスを利用する場合と比較して著しく割安な負担でサービスを利用可能となっている²⁵。軽度者に対する生活援助については、介護保険の適用事業者に限らず多様な主体が利用者のニーズに柔軟に対応してサービスを提供していくことも可能と考えられることから、地域支援事業に移行すべきである。また、その前提として、民間家事代行サービスの利用者との公平性や中重度者への給付の重点化の観点から、保険給付の割合を大幅に引き下げるとともに、生活援助により、どのように重度化の防止や自立支援につながるのかをケアプランに明記するよう義務付け、制度趣旨に沿った適正利用を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－1－12 参照〕

（軽度者に対する福祉用具貸与等の在り方）

福祉用具貸与については、貸与事業者が設定した価格が保険給付の基準とされており、価格の適正化は市場競争に委ねられている。貸与価格については、一般に、貸与品の本体価格のほか、搬出入や保守点検等の附帯サービスに係る費用も勘案した上で包括的に設定されているが、要支援1・2を中心に、大きな地域差が見られるほか、全く同一製品でも、平均価格を大きく超える高価格で取引されている例があり、中にはひと月の貸与価格が販売価格を超えている例もある。こうした実態を踏まえ、福祉用具貸与の仕組みについては、適正な価格・サービス競争の促進、不合理な地域差の是正、中重度者への給付の重点化の観点から、以下のとおり、抜本的に見直すべきである。なお、特定福祉用具販売、住宅改修についても、同様の考え方にに基づき見直すべきである²⁶。〔資料Ⅱ－1

²⁵ 生活援助のみの1回当たり利用者負担額は、20分以上45分未満で1割負担の場合、平均187円（各種加算込み）。一方、民間家事代行サービスを利用する場合、地方財務局における調査結果では、平均で1時間2,496円、安くても1時間925円（いずれも交通費別）。

²⁶ 福祉用具貸与に関しては、「地域差の原因はどこにあるのか」、「これだけ地域差があるというのは、取引の公平性に疑問を持たざるを得ない」、「製品やサービスの情報に鑑みて合理的な価

－13 参照]

- ・ 貸与品の希望小売価格や耐用年数等を考慮して算定される合理的な価格と附帯サービス価格を明確に区分することを義務付け、価格形成についての利用者・保険者への情報開示を進める
- ・ 保険給付の対象を、貸与種目ごとに定める標準的な貸与価格と真に有効・必要なサービス価格に限定する
- ・ 要介護区分ごとに標準的な貸与対象品目を定め、その範囲内で貸与品を決定する仕組みを導入する
- ・ 軽度者（要介護2以下）を中心に保険給付の割合を大幅に引き下げる²⁷

（軽度者に対するその他給付の在り方）

近年、通所介護の費用額が顕著に増加しており、その約6割が軽度者（要介護1・2）向けとなっている。通所介護の事業所数については、基本報酬が最も高く設定されている「小規模型通所介護」が特に増加している。一方で、「小規模型通所介護」は、個別機能訓練加算を取得している事業所の比率が他の類型よりも低くなっているものの、サービス提供1回当たりの単位数は最も高くなっている。こうした状況を踏まえ、軽度者に対する通所介護など、介護保険の適用事業者に限らず多様な主体が利用者のニーズに柔軟に対応して必要な支援を行っていくことも可能と考えられるサービスについては、中重度者への給付の重点化や地域の実情に応じた効率的なサービス提供の観点から、地域支援事業に移行すべきである。また、その前提として、機能訓練が殆ど行われていないなど、サービスの実態が、重度化の防止や自立支援ではなく、利用者の居場所づくりにとどまっていると認められる場合には、減算措置も含めた介護報酬の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

格が担保されているのか」、「消費者保護という観点からも問題があると言わざるを得ない」といった指摘があった。

²⁷ 保険給付割合の引下げについては、福祉用具が自立支援や重度化予防に果たす役割に鑑み、軽度者による利用のインセンティブを妨げることがないように留意する必要があるとの意見があった。

ハ) 医療・介護提供体制の確保

α) 機能分化・連携等の効率的な医療・介護提供体制の確保

(かかりつけ医以外を受診した場合の定額負担の導入)

かかりつけ医については、外来の機能分化による効率的な医療提供体制の構築等の観点から、その普及に向けた総合的な取組が進められている。しかしながら、患者側が適切なかかりつけ医を安心して選ぶだけの情報が提供されていないとの指摘もあるなど、十分に進展しているとは言い難い。このため、その普及に向けた更なる取組が必要である。また、諸外国と比較して、我が国の外来受診頻度は高く、多くは少額受診となっているため、限られた医療資源の中で制度を維持していく観点から、比較的軽微な受診に一定の追加負担を求めることも必要である。これらを踏まえ、一定の要件を満たす「かかりつけ医」以外を受診した場合の受診時定額負担を導入すべきである。その際、診療所と病院の機能分化を進めていく観点から、定額負担を施設類型に応じて設定していくことを含め、速やかに検討を進めるべきである。

〔資料Ⅱ－１－15、16 参照〕

(地域医療構想に沿った医療提供体制の実現)

2025 年（平成 37 年）の高度急性期・急性期・回復期・慢性期の 4 機能ごとの医療需要と病床の必要量等を定める「地域医療構想」については、今年度中に全都道府県で策定される見込みである。今後は、その実現に向けた進捗をチェックしていくことが必要であるが、現在の病床機能報告制度においては、病床機能を選択する際の判断基準が定性的であり、各医療機関による報告内容が客観性に乏しいため、進捗のチェックが困難である。このため、レセプトを活用して病棟ごとの診療行為の分析を行い、病床機能ごとの定量的な基準を次期病床機能報告時までに明確化することで、効果的な進捗管理を可能とすべきである。また、地域医療構想を踏まえた在宅医療の受け皿の在り方について、都道府県・市町村で検討を進め、今後策定される医療・介護に係る諸計画について、これと整合的なものとすべきである。〔資料

Ⅱ－１－１７ 参照]

地域医療介護総合確保基金については、地域医療構想の実現に向けた病床の機能分化を推進するため、「骨太 2015」等において、「病床の機能分化・連携」に重点的配分を行う方針が定められている。病床の機能分化・連携への交付額は徐々に増加しているが、この中には、病床の機能分化・連携に直接資する施設整備だけでなく、ICTに係る基盤整備などの様々な事業が含まれている。地域医療構想が今年度中に全都道府県で策定されることを踏まえ、地域医療介護総合確保基金については、病床機能の転換等に直接資するものに交付を重点化すべきである。また、具体的にどのような事業に執行されているか明らかにした上で、各都道府県における基金の活用が、病床の機能分化・連携につながっているか検証・評価し、次年度以降の交付決定に反映するようにするなど、地方の創意工夫を生かしつつ、基金の趣旨・目的を十分踏まえた執行がなされる仕組みとすべきである。〔資料Ⅱ－１－１８ 参照〕

(療養病床の効率的なサービス提供体制への転換)

慢性期病床については、地域医療構想に基づき、入院受療率の地域差を縮小し、病床数を減少させていく必要がある。このうち療養病床については、平成 18 年に介護療養病床を廃止する法改正等が行われ、平成 24 年度に施行したものの、経過措置により延長され、その期限が平成 29 年度末となっている。このため、介護療養病床については、法律どおり平成 29 年度末で廃止するとともに、人員配置等の面で現在より効率的な新施設を設け、医療の必要度が高くない者についてはこれにより対応していくべきである。こうした観点から、早急に新施設の詳細な人員基準、報酬等の検討を進めるべきである。また、医療療養病床（実質配置 25 対 1）については、診療報酬の在り方を見直し、患者の状態像に応じ、新たなサービス提供類型などへの転換を進めるべきである。〔資料Ⅱ－１－１９ 参照〕

(病床再編や地域差是正に向けた都道府県の体制・権限の整備)

地域医療構想の実現に当たり、都道府県は、公的医療機関等に対しては、不足している機能に係る医療を提供することの指示や、過剰な医療機能に転換しようとする病院に対する転換中止の命令等を実施できるが、民間医療機関に対しては、要請等にとどまり、指示・命令はできない。民間医療機関への保険医療機関の指定等にあたり、他施設への転換命令等を付与するなど、医療保険上の指定に係る都道府県の権限を一層強化すべきである。

また、高齢者医療確保法²⁸第 14 条において、厚生労働大臣は、医療費適正化のために必要な場合、都道府県との協議を経て、他の都道府県と異なる診療報酬を設定できるという特例が定められており、これは医療費の地域差半減に向けた有力な手段の一つである。しかしながら、これまで実施例はなく、制度の詳細についての検討も進んでいない。これを活用できるよう、実施に当たっての課題を分析し、国において運用に係るガイドラインを策定すべきである。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

(医療計画における基準病床)

第 7 次医療計画（平成 30～35 年度）では、地域医療構想により将来における病床の必要量が示されるとともに、基準病床制度²⁹に基づく基準病床が算定されることとなる。両者は同じ医療計画で示されるため、医療計画における基準病床数については、一般病床・療養病床ともに、平均在院日数の設定を含め、地域医療構想で示された病床の機能分化・連携の取組と整合的な算定式を示すべきである。〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

(地域医療構想を踏まえた医療従事者の需給の在り方)

特定地域・診療科における医師不足の指摘を背景に、平成 20 年度

²⁸ 「高齢者の医療の確保に関する法律」（昭和 57 年 8 月 17 日法律 80 号）。

²⁹ 基準病床制度とは、病床過剰地域（既存病床数が基準病床を超える地域）において、都道府県知事が病床の開設不許可等を行うことができる制度。

以降、医学部定員を増員するとともに、勤務地・診療科を医師が自由に選べる自主性を前提とした偏在是正対策が実施されている。その結果、医学部学生数は増加しており、平成 32～42 年過ぎに医師の需給は均衡するが、その後は過剰となることが見込まれている。一方、地域における医師不足・診療科偏在はなお根深いものとなっている。

まず、医学部定員については、医師需給の見通しを踏まえた精査・見直しを進めていくべきである。

併せて、マクロでの医師数が増加したとしても、医師不足の地域・診療科において必要な医師数の増加につながるとは限らないという問題がある。このため、医師不足の解消のためには、むしろ医師が特定の地域・診療科に偏在することのないよう、医師不足の地域・診療科で診療に従事したことを、特定の医療機関の病院長といった管理者になるための要件とすることや、保険医の配置・定数の設定など、医師配置等に係る規制も含め、国及び都道府県の権限を強化すべきである。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

b) 医療費適正化、保険者へのインセンティブ強化等

（医療費適正化計画の策定・実現）

第 3 期医療費適正化計画（平成 30～35 年度）に向けた国の基本方針では、外来医療費について、適正化の取組及び適正化額が示されているが、「経済財政運営と改革の基本方針 2016」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）（以下、「骨太 2016」）等で目指されている「地域差半減」の実現に十分なものとはなっていない。既に地方公共団体で実施されている予防等の取組から取組目標等を設ける従来の方法だけでは、地域差の是正する十分な追加策を見出せるかは不透明である。

医療費適正化計画による医療費の伸びの抑制は、2020 年度（平成 32 年度）の財政健全化目標の達成に向けた手段であり、医療費の地域差半減に向けては、こうした方法に加えて、以下のとおり、地域差の「見える化」を起点とする新たなアプローチについて速やかに検討し、都道府県の医療費適正化計画に活用できるようにすべきである。〔資料

Ⅱ－１－23～25 参照]

- ・ レセプト等データベース等で明らかになる医療費の地域差（疾病別・診療行為別等）の「見える化」を進め、医療関係者相互や都道府県における検証・検討につなげる
- ・ 都道府県等がその是正を図る際に採り得る手段を整備する
- ・ 地域差是正に取り組んだ都道府県へのインセンティブ措置を導入する

（医療費適正化に向けた保険者へのインセンティブの強化）

医療費適正化に向けたインセンティブ措置については、後期高齢者支援金において、医療費適正化の取組状況に応じて加減算する措置が講じられているが、平成 30 年度以降は、より実効性ある制度に見直すこととされている。また、国保を対象とした保険者努力支援制度については、平成 30 年度からの開始に向け、後発医薬品の使用促進や糖尿病性腎症重症化予防など、医療費の適正化に取り組む保険者へのインセンティブ措置を一層強化できるよう、メリハリのある仕組みを構築すべきである。その際、保険者努力支援制度については、医療費適正化計画の進捗評価を適正に反映させる仕組みとすべきである。

〔資料Ⅱ－１－26 参照〕

（介護費の地域差の分析と給付の適正化）

介護保険の保険者である市町村では、任意事業として、要介護認定の適正化やケアプランの点検等の適正化事業を実施してきているが、年齢調整後の被保険者 1 人当たり介護費や認定率には、依然として地域差が存在している。地域差の是正に向け、都道府県の保険者支援機能及び市町村の保険者機能を強化するため、地域差の要因分析とその結果を踏まえた介護保険事業（支援）計画の策定を義務付けるとともに、地域の実情を踏まえた介護サービス供給量の調整やケアマネジメントの標準化を行うための権限を強化すべきである。また、市町村による給付の適正化に向けたインセンティブを強化するため、国庫負担

金の中で調整交付金の割合を引き上げ、例えば年齢調整後一人当たり介護費の水準や低下率などの具体的かつ客観的な成果指標に応じて調整交付金を傾斜配分する枠組を導入すべきである。〔資料Ⅱ－１－27 参照〕

二) 公定価格の適正化・包括化等を通じた効率的な医療・介護 (高額薬剤の薬価等の在り方)

高額薬剤について適切な薬価とすべきであり、特にオプジーボについては、当初の売上規模を前提に薬価が決定されているが、その後対象疾患等が大きく拡大したため、巨額の売上が見込まれる状況にある。これを次回薬価改定（平成 30 年 4 月）まで放置することは、医療費や国民負担に与える影響の大きさ等の観点から問題であり、次回薬価改定を待つことなく、速やかに適正水準まで薬価改定を行うとともに、その適正な使用に係るガイドラインを早急に策定し、その遵守を保険償還の条件とすべきである。〔資料Ⅱ－１－28 参照〕

また、現在の薬価制度は、高額薬剤の創出や大幅な適応拡大等の昨今の状況に十分対応できる仕組みとなっていない。こうした状況に対応するため、保険償還の対象とすることの可否の判断、保険償還額の決定及び薬価改定に際して、費用対効果評価を本格的に導入するとともに、適応拡大等による大幅な医療費増加に適切に対応できるよう、薬価制度の見直しを速やかに検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－29 参照〕

(生活習慣病治療薬等の処方の在り方)

生活習慣病治療薬等については、性・年齢、進行度、副作用のリスク等に応じて、基本的には患者ごとに医師が判断すべきものであるが、我が国では、世界全体に比べ、高価な医薬品が多く処方されている現状にあることを踏まえ、薬剤の適正使用の推進の観点から、処方ルールを設定すべきである。〔資料Ⅱ－１－30 参照〕

（２）その他の社会保障分野³⁰

① 年金

年金分野では、制度の持続可能性を高め、将来の世代の給付水準を確保するため、短時間労働者への被用者保険の適用拡大や年金額の改定ルールの見直しを含む法案³¹及び年金受給資格期間を 25 年から 10 年に短縮する法案が国会に提出されている。

また、社会保障改革プログラム法に示された検討事項について、改革工程表に沿って、速やかに検討を進めていく必要がある。

具体的には、

- ・ 次期の財政検証（平成 31 年）に向けて、高齢期における年金受給の在り方について、高齢者雇用の動向等を踏まえつつ、年金受給開始年齢の在り方等
- ・ 高所得者の年金給付の在り方等について、高所得者の老齢基礎年金の支給停止など、年金制度内における再分配機能の強化等

に関し、それぞれ速やかに検討を行い、その結果に基づき、必要な措置を講じるべきである。〔資料Ⅱ－１－31、32 参照〕

② 生活保護

生活保護については、改革工程表に沿って、以下の事項をはじめ、改革を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－１－33～38 参照〕

- ・ 平成 29 年度に行う生活保護基準の検証に際して、一般世帯の消費支出と比べ、不公平感を招く水準とならないよう検討を行うとともに、有子世帯の加算・扶助の在り方・水準、昭和 62 年度以降見直しがない級地区分についても検証を行い、平成 30 年度に必要な

³⁰ その他の社会保障分野についても、実行すべき改革の具体的な内容については、項目ごとに参考資料で示し、その中で、当審議会として特に重要と考えるポイントを本文において指摘する。

³¹ 短時間労働者への被用者保険の適用拡大の促進については、500 人以下の企業も、労使の合意に基づき、企業単位で短時間労働者への適用拡大を可能とするもの。

また、年金額の改定ルールの見直しについては、

- ・ マクロ経済スライドについて、年金の名目額が前年度を下回らない措置を維持しつつ、賃金・物価上昇の範囲内で前年度までの未調整分を含めて調整するほか、
- ・ 賃金変動が物価変動を下回る場合に、賃金変動に合わせて年金額を改定する考え方を徹底するもの。

見直しを行う

- ・ 生活保護は、利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件としていることを踏まえ、引き続き、生活保護受給者に対する就労支援の取組を徹底した上で、正当な理由なく就労に向けた取組を拒む受給者に対して、実効性ある方策を講ずることができるよう、平成 30 年度の制度見直しに合わせて検討する
- ・ 医療扶助について、頻回受診の抑制に向けて、受診指導を受けてもなお改善につながらない頻回受診者³²に対し、例えばその費用について一定の自己負担を求める措置や受診回数の制限など実効性ある改善策を検討し、必要な措置を講じるとともに、頻回受診者が著しく多い等の医療機関については、内容を審査の上、個別指導の徹底を図る
- ・ また、後発医薬品の使用について、医師等が後発医薬品を使用可能と判断し、地方公共団体が指導を行っても、なお生活保護受給者が先発医薬品を使用する場合には、例えば後発医薬品との差額について一定の自己負担を求めるなど、実効性ある改善策を検討し、必要な措置を講じるとともに、後発医薬品の使用割合に係る平成 29 年央の目標の達成に向け、各地方公共団体において、医師会・薬剤師会等の関係者と連携し、当該地域における状況や全国での位置付けを把握の上、使用促進に向けた取組を加速化させる

生活保護制度が適正に運営され、国民から信頼される制度とするためには、稼働収入の無申告等に係る不正受給について、引き続き厳しい対応で臨むべきである。また、平成 26 年度に指定医療機関の指導権限の強化が措置されており、その的確な執行を図るべきである。最近では、高額薬剤に絡む不適切な事案も発生しているが、こうした事案を発見・防止するためにも、地方公共団体において、レセプトデータの分析による生活保護受給者への薬の二重処方の発見に引き続き努めることに加え、薬局を通じて生活保護受給者の服薬管理を徹底させるなど実効性ある改善策を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

³² 主治医・地方公共団体の嘱託医への協議を踏まえ、医学的にも過剰な受診を続けていたと認められる者。

③ 雇用

雇用情勢は着実に改善しており、平成 27 年度の失業給付支出額³³（0.8 兆円）は、平成 21 年度（1.6 兆円）と比較して大きく減少し、雇用保険積立金は、近年、過去最高を更新し続けている。「未来への投資を実現する経済対策」（平成 28 年 8 月 2 日閣議決定）で決定されたとおり、アベノミクスの成果等により、雇用情勢が安定的に推移していること等を踏まえ、雇用保険料や国庫負担の時限的な引下げ等について、必要な検討を経て、成案を得、平成 29 年度から実現すべきである。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

④ 障害福祉

障害者向け予算は 10 年間で 2 倍近くに増加しており、その要因分析や実態把握が必要であるが、現状、そうした取組が十分とは言い難い。また、障害福祉サービスは利用者負担が非常に少ないため、コストインセンティブが低く、供給側によるサービス増加が起こりやすい構造にある。これは、障害者を主にサービスの受け手として捉え、社会の支え手（納税者）とする取組が不足していたことや、結果として社会との接点が限られていたことも要因の一つであると考えられる。これらを踏まえ、障害者が真に必要なサービスが効率的・重点的に供給され、障害者がサービスの受け手から社会の支え手になり、企業を含め社会の様々な主体との接点を広げながら、開かれた社会で生活できるよう、供給側の要因にも留意しつつ、サービス増加の要因や実態を分析・把握するとともに、支給決定を担う市町村の役割の強化について検討し、第 5 期障害福祉計画（平成 30～32 年度）の基本指針や平成 30 年度報酬改定に反映すべきである。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

具体的には、第一に、市町村においては、障害者への支給決定にあたり、そのサービスの必要性をしっかりと精査していくことが重要であり、例えば、市町村職員の専門性を高め、サービス利用に至るプロセスにお

³³ 失業等給付のうち、育児休業給付等を除いた求職者給付。

いて、障害者のニーズをよりの確かつ主体的に見極めることとするなど、市町村の役割や責任を強化すべきである。〔資料Ⅱ－１－４２ 参照〕

第二に、障害福祉サービスの供給主体である事業者にとっては、支援区分が不要であり、利用期限がなく、収支差率が高いサービスほど、安定的な利用者を増加・確保しやすく、収益も向上させやすいと考えられ、こうしたサービスについては、その他のサービスに比較して増加率が高い傾向にある。このため、「支援区分不要」のサービスについては、支援の必要性を測る基準の設定など必要性を精査する仕組みを、「利用期限のない」サービスについては、利用者が固定されないような仕組みを導入すべきである。また、事業者への報酬については、適切なサービス供給量や利益率となるような水準とすべきである。〔資料Ⅱ－１－４３ 参照〕

第三に、報酬設定における適切なインセンティブ付けがなければ、質の低いサービス供給につながり得る。このため、サービスの質への対価を高くする一方、量への対価である基本的な報酬水準を低く保つなど、質の高いサービスを提供する事業者を報いるようメリハリのついた報酬体系とすべきである。就労系支援については、支給決定時に要支援の程度を精査する仕組みを導入するとともに、速やかに報酬水準を是正し、障害者の賃金向上や一般就労に向けた支援などの障害者が真に必要とするサービスを提供する事業者に報いるような報酬体系とすべきである。また、国・都道府県・市町村等による更なる指導やモニタリング等の強化も検討すべきである。その際、就労系支援については、障害者のニーズに合っているかとの視点だけでなく、企業のニーズに合っているかとの視点でモニタリングしていくことも重要である。例えば、企業の外部委託需要を取り込み、障害者の在宅就業を促進していくことも重要である³⁴。障害者をサービス受給者と位置付けるだけでなく、一人でも多くの障害者が、多様な働き方を柔軟に選択でき、「働く誇り」や「社会の支え手としての誇り」を持ち、社会との多様な関わりの中で生活できるようにすることが、一億総活躍社会の実現にも資する改革であると考えられる。〔資料Ⅱ－１－４４ 参照〕

³⁴ 障害者の法定雇用率において、障害者への外部委託を勘案するなど柔軟な運用が求められるという意見もあった。

2. 地方財政

2020 年度（平成 32 年度）までの PB 黒字化が財政健全化目標として掲げられている。このような中、PB 対象経費である地方交付税交付金等については、平成 28 年度予算で歳出全体の 15.8%を占め、社会保障関係費に次ぐ規模となっており、国・地方を通じた不断の見直し・最大限の歳出効率化努力が求められている。

（1）地方財政制度の概要と国・地方の財政状況

我が国の地方財政制度では、すべ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、毎年度の地方財政計画で全地方公共団体の標準的な歳出を見込み、地方税収等の自前の収入で賄えない収支不足に地方交付税等を充てている。平成 28 年度においては、当該ギャップについて、まず地方交付税の法定率分等（約 16.4 兆円）を充て、更に不足する部分について、国と地方が折半し、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）でそれぞれ約 0.3 兆円を補填することとされた。地方交付税の規模が地方財政計画における歳出・歳入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、地方財政計画上の歳出・歳入の水準を常にチェックし適正なものとしていくことが、国・地方を通じた財政健全化のために最も重要かつ必要な取組である。〔資料Ⅱ－2－1、2 参照〕

国と地方の財政状況については、PB を見ると、平成 28 年度で国が約 18.7 兆円の赤字、地方が約 2.8 兆円の黒字となっている³⁵。また、長期債務残高については、国が約 875 兆円と 10 年前に比べ約 300 兆円増加しているのに対し、地方は約 196 兆円とほぼ横ばいから微減となっており、この間、地方の積立金残高は約 1.6 倍に増加している。こうした国と地方の財政状況の違いの背景の一つには、特にリーマン・ショック以降、国が別枠加算等の措置を通じて、地方への財政移転を行ってきたことが挙げられる。〔資料Ⅱ－2－3、4 参照〕

³⁵ 財政収支で見ても、地方は 0.2 兆円の黒字（平成 28 年度）となっている。

こうした国・地方の財政状況の違いも考慮しつつ、2020 年度（平成 32 年度）までの国・地方合わせた PB 黒字化に向け、地方の歳出・歳入両面において改革を進めていく必要がある。

（2）地方財政計画見直しの方向

地方の歳出について、近年の地方財政計画の歳出額（以下、計画額）とそれに対応する調整後決算額（いわば標準的な行政サービスに必要として支出された決算額であり、推計値）を比較すると、継続的に 1 兆円前後、計画額が調整後決算額を上回っていると試算される³⁶。〔資料Ⅱ－2－5～10 参照〕

こうした中、地方の歳出水準は趨勢的に上昇傾向となっており、また、リーマン・ショック以降、地方では毎年度基金を取り崩しての歳出化が行われる一方、それを上回る基金への積立が続いている。平成 19 年度から平成 26 年度の地方の基金残高の状況を見てみると、平均して毎年度約 1 兆円の増加となっており、平成 26 年度末で約 21.2 兆円に達している（減債基金等を除くと約 18.7 兆円）。この背景として、地方公共団体における将来不安への備えや節約による部分もあり、多面的な見方が必要

³⁶ 計画額と調整後決算額の乖離については、一定の幅をもって見るべきものであり、更に精査を要することに留意する必要がある。

以下の点については、調整後決算額を大きくする要因

- ・ 計画外給与の上乗せ分（1.0 兆円）の中には非常勤職員分の給与 0.6 兆円程度が含まれており、これが地方財政計画上、標準的な経費（計画内経費）として整理されていると推定される場合、決算額から控除すべき給与の計画外歳出は 1.0 兆円ではなく、0.4 兆円にとどまる。控除額が小さくなる分、調整後決算額は増加する。
（ただし、給与関係費の 0.6 兆円程度については、「枠」計上の一般行政経費（単独）の内数としており、検証することはできない。）
- ・ 決算額・計画額ともに東日本大震災関係は除かれているため、試算において決算額に加算・減算する際には、東日本大震災の影響を除いたデータを利用する必要。しかし、今回決算額から控除した基金からの取崩分見合い歳出約 2.7 兆円には、東日本大震災関係が含まれていた可能性がある（0.5 兆円程度か）。この場合、基金からの取崩分に見合う歳出のうち決算額から控除すべき額は 2.2 兆円にとどまることになり、控除額が小さくなる分、調整後決算額は増加する。

以下の点については、調整後決算額を小さくする要因

- ・ 統計上、基金への積立歳出等とされている 4.2 兆円の中には、基金への積立ではない計画外歳出と定義されている経費が内訳として存在している可能性（1.1 兆円程度か）。今回の試算では、4.2 兆円全額を基金への積立歳出とし、その扱いについては、近年の基金の増加額を加味して 1.0 兆円は計画外経費として決算額から控除する一方、残額の 3.2 兆円は計画内歳出とみなし、控除していない。しかし、決算額から控除すべき計画外経費が内訳として 1.1 兆円存在する場合、その分控除額が大きくなるため、調整後決算額は減少する。

である一方、真に必要な額を超える財源保障が行われていた可能性があることも否めない。〔資料Ⅱ－２－11、12 参照〕

したがって、毎年度、赤字国債・赤字地方債を発行して交付税等を措置していることも踏まえれば、各年度の地方財政計画を通じた財源移転の適正規模について、より一層の精査が必要と考えられる。

このため、後述する当審議会の各種指摘や改革工程表に則った取組を地方財政計画に反映させ、国・地方の財政改善につなげていく必要がある。〔資料Ⅱ－２－13、14 参照〕

① 地方税収等の計上の適正化

リーマン・ショック以降、地方税収等は決算での上振れが続いており、平成 22～27 年度までの累計で約 4.6 兆円の決算増収となっている（なお、地方税収等が下振れた場合は減収補填債が発行され、地方法人二税等の計画見込みからの下振れ分が補填されており、その元利償還費は後年度の地方財政計画に計上されている）。

地方財政計画で見込んだ歳出・歳入のギャップを埋めるべく交付税が措置されることを踏まえれば、計画見込みからの地方税収等の上振れ分については、結果として、本来必要なかったはずの赤字国債の発行を国の側で行っていたことを意味する。また、地方税収等の上振れ分歳出の使途については、現状では「標準的な行政水準」を計上する地方財政計画を通じての歳出規律が働かない状態となっている。

このため、経済・財政再生計画の趣旨を反映させるべく、地方税収等の計画見込みからの上振れ分については、ミクロベース（個々の団体への交付税配分）では認識されているのと同様に、地方財政計画上でも認識し、精算する仕組みを導入すべきである（なお、国税収が上振れた場合は、後年度に赤字国債・赤字地方債を縮減する形で、地方財政計画上で精算している）。〔資料Ⅱ－２－15、16 参照〕

② 「枠」計上項目の実績把握・検証・適正化

イ) 「枠」計上項目の実績把握と成果の検証

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おり、計上水準の必要性・適正性について説明責任を果たす観点からは、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、検証する必要がある。〔資料Ⅱ－２－17、18 参照〕

例えば、まち・ひと・しごと創生事業費（1.0 兆円）は、人口増減率等の指標を用いて配分されているが、各地方公共団体における具体的用途を含め実績等は不明である。特定の政策目的をもって地方財政計画に計上していることも踏まえれば、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、計上の合理性の検証を行う必要がある。

また、地方財政計画の歳出の中で、「一般行政経費（単独事業）」については、約 14 兆円もの規模がありながら、その大宗（約 11.7 兆円、全体の 83.3%）は、内訳や積算が明らかにされていないため、標準的な財政需要とは考えられないような経費が含まれている可能性もある。地方歳出の決算は目的別内訳と性質別内訳に分けて開示されているが、いずれを見ても、どの部分が地方財政計画における「一般行政経費（単独事業）」の決算であるか、判別できない状況にある。〔資料Ⅱ－２－18 参照〕

当該部分も含め、改革工程表に沿って現在進められている地方財政の「見える化」の取組を更に加速化させることが急務と考えられる。

ロ）歳出特別枠の廃止

リーマン・ショック後の臨時異例の危機対応として、地方財政計画の歳入面では「別枠加算」、歳出面では「歳出特別枠」が措置され、「歳出特別枠」（約 0.45 兆円）は今も継続しているが、経済状況は回復し、地方税収は過去最高の状況となっている。また、「歳出特別枠」は、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として、各地の「人口」を指標に配分されているが、実際にどのような事業に使われているのかを含め、実績等は不明であり、検証することもできない。経済・財政再生計画においては、「危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく」とされており、「歳出特別枠」については継続する理由がないため、廃止する

ことが適当である。〔資料Ⅱ－2－19 参照〕

③ 実績と比べた過大計上経費の見直し

一般行政経費（単独事業）には、国の予備費に相当する経費として、「追加財政需要」が措置されている（約 0.4 兆円）。一方、過去 10 年間の平均的な使用実績は、平均 1,600 億円程度に止まっているほか、追加財政需要については、国の予備費と異なり決算で精算されておらず、使途が不明なまま地方に「渡しきり」とされる状況が続いている。このため、追加財政需要については、使用実績を踏まえた計上の適正化や不用額の精算を図るよう検討する必要がある。〔資料Ⅱ－2－20 参照〕

国の補助事業については毎年度一定の不用が生じており、その地方負担分についても、結果的に見れば、地方財政計画対比で不用が生じているはずである。しかしながら、国庫補助事業の不用に係る地方負担分についても、決算を踏まえた精算が行われておらず、地方に「渡しきり」となっている。このため、例えば、不用額分は後年度の地方財政計画に反映（精算）する等の是正措置が必要である。〔資料Ⅱ－2－21 参照〕

使用料・手数料（約 1.6 兆円）と雑収入（約 4.2 兆円）は、地方財政計画上は「特定財源」とされているものの、収入の内訳が不明な項目があるほか、特定の歳出に充てられているか否かも明らかでない（特に雑収入については、分担金・負担金はともかく、例えば財産運用収入や財産売却収入、預金利子、貸付金利子等についてどの程度「特定の歳出」に充てられているのか把握・検証すべきと考えられるものの、現状では不明）。「特定財源」と整理しながら、実質は一般財源とほぼ同様に支出されている部分が存在するのであれば、計上を適正化すべきである。〔資料Ⅱ－2－22 参照〕

④ 給与関係経費の適正化・効率化

国は、技能労務職員（行政職（二））について、昭和 58 年度以降、新規採用を原則として行わず、平成 27 年度の民間委託率が 93%（昭和 58 年度比）となっている一方、地方は昭和 58 年度以降も新規採用を継続し、

平成 27 年度の民間委託率は 73%（昭和 58 年度比）に止まっている。地方の技能労務職員について、地域の民間給与をより一層反映させる観点からは、国の取組と基調をあわせる必要があり、国と地方における民間委託率差の要因を検証した上で、地方財政計画においては、その検証結果を踏まえた民間委託率での計上を行うことが適当である。〔資料Ⅱ－2－23 参照〕

⑤ 改革工程表に基づく改革成果の地方財政計画への反映

平成 28 年度から基準財政需要額の算定について、トップランナー方式の導入が進められているが、現状では、基準財政需要の単価の見直しが行われるのみとなっている（地方財政計画への反映は行われていない）。このため、財政健全化目標の実現に向け、トップランナー方式による効果（基準財政需要の減少額）が地方財政計画に反映されるよう、計画策定を工夫する必要がある。〔資料Ⅱ－2－24 参照〕

また、自治体クラウドの推進については、平成 29 年度までにクラウド導入市区町村数の倍増（約 1,000 団体）を図るとともに、地方公共団体の情報システム改革推進等の取組を通じて運用コストを圧縮（3 割減）することとされている。当該目標の達成時期を速やかに決定するとともに、運用コスト圧縮の効果を地方財政計画に反映させることを検討する必要がある。〔資料Ⅱ－2－25 参照〕

3. 教育

少子化が急速に進む我が国にとって、教育を通じた人材育成が重要な課題である。このため、教育機会の均等確保の必要性は言うまでもない。また、現在の厳しい財政状況や今後の児童生徒数の見通しを踏まえれば、よりよい教育を実現していく上で、教育に投入する資源の「量」の拡充よりも「質」の向上がより重要である。真に効果的・効率的な予算とするため、学校現場の実態も踏まえつつ、十分なエビデンスに基づく議論を積み重ね、「質」の向上に向けて費用対効果を高めていく必要がある。

（１）教職員定数（義務教育費国庫負担金）

① 教職員定数の現状分析

教職員定数は、学校数や学級数に応じて配置する基礎定数（校長や教頭、養護教諭など含む）と、教育上の特別の配慮などの目的で配置する加配定数とで成り立っている。近年、少子化の進展による児童生徒数減少に伴って法律上の規定に則り配置される基礎定数は減少する一方、加配定数は増加し続けている。その結果、教職員定数全体に占める加配定数の割合は、平成元年度の 1.5% から平成 28 年度の 9.2% まで上昇している。

こうした加配定数の増加により、平成に入ってから児童生徒数は約 3 割減少した一方、教職員定数は約 1 割の減少にとどまり、結果として、児童生徒 40 人当たりの教職員数は平成元年度から平成 27 年度にかけて約 4 割増加した。これにより、教員一人当たり生徒数（PT 比）は小学校段階約 17 人・中学校段階約 14 人となり、主要先進国（G5）と比べても既に遜色ないレベルになっている³⁷。

公財政教育支出の水準についても、在学者一人当たりで見ると、OECD 平均を上回っているだけでなく、主要先進国の中でもトップレベルとなっている。〔資料Ⅱ－3－1 参照〕他方、租税負担率は OECD 平均を大

³⁷ 教員数には校長・教頭等管理職も含む（OECD 統計基準）。児童生徒数を学級数で単純に割ると、小学校は 1 学級 27.6 人、中学校は 1 学級 32.2 人となる（平成 27 年学校基本調査）。

幅に下回っている状況にあり、一人当たりの水準で見れば、公財政教育支出について、国際的にも低い負担で高い支出水準を実現していると言える。

こうした現状はどのような成果をあげているのだろうか。教育の成果を測る方法は様々あるが、一つの例として、国際的な比較が可能である OECD 学習到達度調査がある³⁸。それによれば、日本は、数学力・読解力・科学力の全3分野において、2012年調査では OECD 加盟国中で1位あるいは2位となっており、学力レベルは既に国際的に見て高い水準にあると言える。

また OECD の累次の提言によれば、一般に学級規模と生徒の成績の関連性（少人数学級が学力に与える効果）を示すデータはなく、特に日本は今後教員の「数」を増やすことよりも教員の「質」を高めることを優先すべきとされている³⁹。

以上見てきたように、教員一人当たり生徒数・公財政教育支出レベル・学力レベルについて国際比較をした際、主要先進国の中では既に遜色ない状況になっており、今後、現在の教育環境を継続しながら基礎定数及び加配定数を措置していくことを原則とすべきではないか。

② 教職員定数の今後の推移

現在、基礎定数は10クラス⁴⁰当たりの平均16.2人、加配定数は同1.6人、合計約18人となっている。

今後、少子化の進展により、文部科学省の試算によれば、平成38年度までに子供の数は119万人(▲12.4%)、クラス数は3.1万クラス(▲7.9%)減少する見込みである。なお、この試算は、小学校、中学校、特別支援学校それぞれの児童・生徒数、クラス数の見通しに基づいており、今後増加する見込みである特別支援学校・特別支援学級については、それぞ

³⁸ OECD 学習到達度調査は、参加国が共同で開発・実施している15歳児を対象とする学力調査（読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの3分野）。2000年に開始し、以後3年ごとに実施。

³⁹ 例えば、OECD（2015）“Education at a Glance”、OECD（2012）“Lessons from PISA for Japan”など。

⁴⁰ ここで言う「クラス」とは、義務標準法第3条に規定されている学級編制の標準に基づき学級編制した場合の学級をいう。

れクラス数が増加（平成 38 年度までにそれぞれ+0.2 万クラス、+1.1 万クラス）することを前提とした試算となっている。

それを踏まえつつ、上記①の現状分析にしたがい、現在の教育環境である「10 クラス当たり約 18 人の教職員」を継続する前提で試算すれば、クラス数の減少に伴い、平成 38 年度の教職員定数は約 64 万人（対平成 28 年度比▲4.9 万人、▲7.2%）となる。〔資料Ⅱ－3－2 参照〕これらはあくまで現在の教育環境を継続する前提であり、「教育条件を悪化させる機械的削減」との指摘は当たらない点に留意が必要である。むしろ、児童・生徒数 100 人当たりの教職員数で見れば、平成 28 年度の 7.2 人から、平成 38 年度には 7.6 人へと増加することとなる。これは、児童・生徒の減少ほどクラス数は減少しないことに基づくものである⁴¹。

一方で、文部科学省が平成 29 年度概算要求に当たって策定した『次世代の学校』指導体制実現構想は、複雑・困難化する教育課題に対応する「次世代の学校」創生のため、クラス当たりの教職員定数の割合を平成 38 年度までに増加させるものとなっている。具体的には、現在加配で措置されている障害のある児童生徒に対して週に数時間程度別教室で行う「通級による指導」⁴²や外国人児童生徒等への対応に必要な教員を拡充すること等により、全体で約 1.5 万人の減少にとどめる計画となっている。これは先の「現在の教育環境の継続」に比べ、教職員定数にして 3 万人以上の増であり、平成 38 年度において、公費ベースは約 2,300 億円、国費ベースでは約 800 億円の増加となる。〔資料Ⅱ－3－3、4 参照〕

③ 今後の教職員定数の検討に当たっての考え方

現在の教育環境を継続していく場合の試算を見てきたが、教職員を取り巻く環境は、いじめ・不登校問題、障害のある児童生徒や外国人児童生徒の増加など多様化・複雑化が続いている。こうした現状を踏まえれ

⁴¹ 例えば、児童数が 70 名であれば義務標準法に基づくクラス数は 2 となるが、児童数が 41 名まで減少しても、クラス数は 2 のままとなる。

⁴² 小・中学校の通常学級に在籍する障害のある児童生徒に対して、ほとんどの授業を通常学級で行いながら、週に 1～8 単位時間程度、障害に基づく種々の困難の改善・克服に必要な特別の指導を、特別の場（通級指導教室）で行う教育形態。言語障害者、自閉症・情緒障害者、学習障害者（LD）及び注意欠陥多動性障害者（ADHD）で全体の約 97%を占める。

ば、当審議会として、加配定数の充実等により、現在の水準を超えて教職員数を増加させることを一概に否定している訳ではない。

ただし、日本の財政状況は極めて厳しく、教育予算についても、他の分野の政策と同様、まずは「質」の向上に努めていくことが何よりも重要である。改革工程表や「骨太 2016」等においても、文教分野においては、少子化の進展を踏まえた予算の効率化と共に、予算の質の向上・重点化、エビデンスに基づく PDCA サイクルの徹底が求められているところである⁴³。

したがって、今後、現在の水準を超えるような加配定数の追加措置や基礎定数化を検討するに当たっては、それぞれの項目についての要求官庁による十分なエビデンスの提示を条件として、それを予算編成過程で検証することで PDCA サイクルを徹底しながら、議論していく必要がある。

ここでいうエビデンスとは、実証研究などに基づく「教育政策の効果・費用に関する科学的根拠」を意味する。「対象児童数が増加している」「教職員を増員すれば何らかの効果があつた」といった単線的なものでは不十分であり、

- ・ これまでの教職員配置の効果検証（教育効果との因果関係の分析、様々な加配定数の効果の比較等）
- ・ 外部人材の活用等、他にとりうる手段との組合せを勘案した費用対効果の検証（教員でなければ学習効果の向上が見込めない部分の検証等）

といった、多面的な実証研究に基づく分析が求められている。〔資料Ⅱ－3－5 参照〕これらは、都道府県の取組におけるベスト・プラクティスの分析あるいは教職員と外部人材の組合せパターンによる学習成果の違いの検証によって得られることであろう。

こうした中、平成 29 年度概算要求において、文部科学省は近年対象の児童生徒数が増加している「通級による指導」及び外国人児童生徒への対応に重点をおいて基礎定数化及び増員を要求しているが、その要求内

⁴³ 平成 28 年度予算において文部科学省予算で「教育政策形成に関する実証研究」（4,600 万円）を措置し、教育政策の効果を評価する実証研究を実施。

容については、下記のとおり、エビデンスが十分とは言えない状況にあり、更なる精査が必要である。

イ) 発達障害など「通級による指導」への対応

発達障害など通級指導の対象となる児童生徒は増加しており、今後もその傾向にあると見込まれる⁴⁴。

他方、どのような通級指導を行えば効果が上がるかは明確になっていない。通級指導に関する教員一人当たりの児童生徒数は、都道府県によって最大で 15 倍もの差がある状況である。また、文部科学省の調査によれば⁴⁵、通級指導教室を設置せずに発達障害の児童生徒に対応している例もある。外部の支援員の活用による対応（15 自治体）、副担任など複数教員による指導で対応（12 自治体）など、必ずしも担当教員を配置した通級指導だけが発達障害を持つ児童生徒への対応の選択肢ではなく、幅をもった対応が行われている現状にある。〔資料Ⅱ－3－6 参照〕かつ、それぞれのケースにおける成果の検証はなされていない。

また、海外の研究によれば、こうした特別支援教育において、学級規模と学力・学習成果の間には有意な関連は見られないという結論が多数存在する⁴⁶。

障害を持った児童生徒の教育について、教員の「数」ではなく、ICT なども活用した専門的な知識・技能こそが重要であり、例えば、民間企業や非営利団体が専門家を配置することで教育成果を上げているケースもある。

こうした状況を踏まえると、発達障害等を持つ児童生徒について、どのような対応がより効果的・効率的なのか、外部人材の活用事例も含め

⁴⁴ 通級指導による児童生徒数は、平成 27 年 5 月 1 日時点で約 9 万人（平成 17 年度比で約 2.3 倍）。

⁴⁵ （独）国立特別支援教育総合研究所「発達障害のある児童生徒の指導等に関する全国実態調査」（速報）（平成 27 年）。

⁴⁶ 例えば、Wilson（2011）“The effects of class size on students' academic achievement”（ProQuest Education Journals）によれば「特別支援教育について定量分析を行ったところ、学級規模と国語スコアについて、有意な相関関係なし」との結論。Zarghami and Gary（2004）“Class size reduction: No silver bullet for special education students' achievement”（International Journal of Special Education）によれば「学級規模を小さくしても、特別支援児童の達成度が加速したとのエビデンスはない。政策担当者は、質の高い教員の採用や研修など、より費用対効果の高い方策を検討すべき。」との結論。

た各地方公共団体の取組の分析など、費用対効果を最大化する配置を更に検証する必要がある。

ロ) 外国人児童生徒への対応

国際化の進展により、国内の外国人児童生徒も増加する傾向にあり、それに伴い、日本語指導を必要とする児童生徒も増加している⁴⁷。このような社会の情勢変化に応じて、教育政策も含め、どのように対応していくかが重要な課題となっている。

こうした中、外国人児童生徒の都道府県別の分布を見ると、特定の地域に偏在していることがわかる。愛知県・神奈川県・静岡県といった対象児童生徒数が 1,000 人以上いる 9 都道府県で全体の 74.4%を占め、他方で児童生徒数が 100 人以下であるのが 25 道県という状況になっている。〔資料Ⅱ－3－7 参照〕これは外国人労働者が多い地域とも関係しており、全国を通じた教職員配置基準の拡充を安易に行う前に、こうした地域ごとの事情も踏まえつつ、まずは、地方公共団体や当該地域の経済団体・企業と十分な連携を図りつつ対応していくことが必要である。具体的には、工場立地により便益を受けている場合、経済団体・企業による外国人労働者家庭向けの日本語指導の提供も考えられる。

また、日本語指導が必要な外国人児童生徒について、例えば英語を母国語とする生徒はわずか 2.7%であるなど、非常に多様化している。こうした状況下、教員がすべてに対応することは現実的ではないため、教員数の増加ありきではなく、外部専門家の活用も含め、費用対効果を最大化する最適な対応の在り方を検証することが不可欠と考えられる。

更に、外国人児童生徒が日本語を習得していく過程において、外部人材ではなく、教員でなければ学習効果が十分に上がらない段階はどのなのかの検証が不可欠である。そうした分析に加え、通常学級における児童生徒との公平性も踏まえ、必要とされる学級規模を検討する必要がある。

このように、児童生徒数と単純に比例連動させるのではなく、まず学

⁴⁷ 日本語指導が必要な外国人児童生徒数は、平成 26 年度で約 2.7 万人(平成 17 年度比で 1.4 倍)。

習成果として何をを目指すのかを明確にした上で、外国人児童生徒数の増加による教職員の負担増加は具体的にどういった業務なのか、教員と外部専門家との間でどのように役割分担するのが効果的・効率的なのか等の精査が必要である。

④ 今後の教職員定数の在り方

我が国の教員の年間勤務時間は、小中学校ともに OECD 平均を上回っており、主要先進国の中でも特に多忙であることが統計上示されている。一方で、教員の年間授業時間は小中学校ともに OECD 平均を下回っており（調査対象 30 カ国中 23 位）、アメリカ、ドイツ、フランスなどの主要先進国の平均よりも 20～30%程度少ない状況となっている。その原因としては、我が国の教員が授業以外の仕事（職員会議、一般事務、保護者対応、部活動指導等）にその勤務時間の多くが充てられていることが挙げられる⁴⁸。

そうした中、教員の数を増やすことが真に効果的・効率的な解決策と言えるのだろうか。「チーム学校」という観点で、カウンセラー・ソーシャルワーカー、ICT の専門家、不登校児等を専門に扱う NPO、部活動指導の外部コーチ、元教員等の地域ボランティア、事務作業の経験者など、多様な外部人材の活用という代替策によって、今いる教員が授業を含め必要とされる指導力向上に専念できる環境を整備していくことこそが、まずは求められる政策である。教員でなければ学習成果・指導成果が見込めない部分を分析した上で、費用対効果を最大化するような配置や組み合わせを検討していく必要がある。

また、少子化の進展に伴い、全国の小中学校の約半数が法令で定める学校の適正規模（12 学級以上 18 学級以下）に満たない学級数となっている。文部科学省も教育条件改善の観点から学校統廃合に向けた環境整備を進めており、今後この動きが更に進展していけば、この面からも教

⁴⁸ OECD 国際教員指導環境調査の 2013 年調査結果報告書では、1 週間当たりの仕事時間の合計は、我が国が参加国（34 カ国・地域）中トップの 53.9 時間となっており、参加国平均の 38.3 時間を上回っている。1 週間当たりの授業時間は、我が国は 17.7 時間であり、参加国平均の 19.3 時間を下回っている一方、一般的事務業務に従事する時間は参加國中 2 番目に多い（日本：5.5 時間、参加国平均：2.9 時間）。

育の「質」向上が促されるものと期待される。

教育予算は「未来への投資」ではあるが、歳出のうち3分の1以上を借金に依存しており、教育を受けている子供自身に負担を求めていることに他ならない。真に効果的・効率的な予算とするため、学校現場の実態も踏まえつつ、十分なエビデンスに基づく議論を積み重ねていく必要がある。それが教育予算の「質」を高め、翻って日本の教育水準を向上させることにつながるであろう。

（２）国立大学法人運営費交付金

① 法人化以降の国立大学法人に対する国の支援

国立大学法人運営費交付金は、平成16年度の法人化以降、1,470億円減額されており、教育研究活動に悪影響を与えているとの批判がある。

しかし、これまでの削減は、マクロ的に見れば、附属病院の赤字補填、退職手当の減が大宗を占めており、これを除くと382億円（3.1%）の減にとどまっている。この間、国立大学への入学者数が3.3%減少したこと、国立大学法人運営費交付金と国立大学へ支出されている補助金等を加えた国立大学の教育研究活動に対する公的支出は、むしろ1,047億円増加していることを踏まえれば、全体としては、国立大学の教育研究活動にかかる費用を圧迫しているとの批判は当たらない。〔資料Ⅱ－3－8参照〕

こうした状況から、学生一人当たり、研究者一人当たりで見ても、国立大学生の教育経費は8割増加、国立大学研究者の研究経費も4割増加している姿となっている。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

② 高等教育向け公財政教育支出の水準

我が国の高等教育向け公財政支出は他国と比べて低いとの批判があるが、他国との高等教育向け公的支出の水準の適切な比較は、租税負担率との見合いで考える必要がある。租税負担率を踏まえれば、我が国の大学生一人当たりの公財政教育支出の水準は、OECD諸国の平均を上回っている。〔資料Ⅱ－3－10参照〕

また、主要先進国においては、社会保障以外の政府支出総額も、その中に含まれる高等教育向けの公財政教育支出も増加させているが、我が国は、厳しい財政事情を背景に、社会保障以外の支出は抑制する中であっても、公財政教育支出を増加させている。〔資料Ⅱ－３－11 参照〕

こうした現状を踏まえれば、我が国の高等教育向け公財政支出の水準は、他国と比較して遜色ないと考えられる。

③ 国立大学の今後の取組

今後も国立大学が高い質を確保しながら、自立的、持続的な経営を進めていくためには、各国立大学が形成する強み、特色を最大限に生かすことが必要である。

このため、国立大学法人運営費交付金については、第3期中期目標期間を通じて、各国立大学の取組構想の進捗状況を確認し、予め設定した評価指標に照らして適切に評価し、評価結果に基づくメリハリのある配分を継続して行うことにより、国立大学の改革を国として強力に後押しすることが必要である。

また、自らの収益で経営していく力を強化していくことも必要であり、民間企業との共同研究の拡大や寄附金収入の拡大など、国立大学が運営費交付金以外の収入を多様化し、かつ、増幅させることが不可欠である。例えば、自己収入については、拡大に向けた課題や効果的な手法の検討・整理などを行い、各大学の特性・背景を考慮して個別分野で達成度の「見える化」を図るべきである。その上で、各年度の達成指標に照らしつつ、きめ細かく進捗管理を行い、成功事例を全大学に波及させることなどが有効と考えられる。

4. 科学技術

科学技術振興費は、平成元年度比で約3倍に増加しており、過去20年以上にわたり社会保障関係費をも上回るペースで拡充してきた。国際的に比較して見ても、租税負担率の低さに関わらず、我が国の科学技術予算は遜色のない水準にあり、一般政府総支出に占める割合で見ても、対GDP比で見ても、OECD諸国の平均を上回っている。〔資料Ⅱ－4－1～4参照〕

他方、投入した予算額と研究開発の「質」との間には、必ずしも直接的なつながりがあるわけではない。例えば、1990年代以降、我が国の科学技術予算は他の主要国と比べて遜色のないペースで拡充してきたにも関わらず、同じ期間における我が国の総論文数に占める世界トップ10%論文⁴⁹の割合の推移を見ると、一貫して低水準（7～8%）にとどまっている。〔資料Ⅱ－4－5参照〕

こうした状況を踏まえ、厳しい財政事情の下、我が国の科学技術を引き続き発展させていくためには、以下のような取組によって、研究開発の「質」そのものを高めていくことが不可欠である。

（1）成果目標を通じた進捗管理

「第5期科学技術基本計画」（平成28年1月22日閣議決定）では、科学技術基本計画としては初めて、計画の進捗及び成果の状況を適切に把握するための8つの「成果目標」⁵⁰を導入した。

科学技術政策の「質」を向上させるためには、従来型の投資・投入目標⁵¹に着目するのではなく、こうした「成果目標」に基づいて定量的な進

⁴⁹ 「トップ10%論文」とは、他の論文から引用された回数が世界の上位10%に入る論文を指す。

⁵⁰ 40歳未満の大学本務教員の数（1割増加）、女性研究者の採用割合（自然科学系全体で30%）、我が国の総論文数に占める被引用回数トップ10%論文数の割合（10%）など。

⁵¹ 例えば、第5期科学技術基本計画では、「政府研究開発投資について、平成27年6月に閣議決定された『経済財政運営と改革の基本方針2015』に盛り込まれた経済・財政再生計画との整合性を確保しつつ、対GDP比の1%にすることを目指すこととする。期間中のGDPの名目成長率を平均3.3%という前提で試算した場合、第5期基本計画期間中に必要となる政府研究開発投資の総額の規模は約26兆円となる。」となっている。第1期～第4期の科学技術基本計画においても、類似の投資・投入目標が掲げられている。

捗管理を行い、エビデンスに基づいた PDCA を行うことが重要である。

また、個別の研究開発支援政策等においても、「達成目標」と PDCA の導入等によって、成功を促すような仕組みとすることが重要である⁵²。

〔資料Ⅱ－４－６参照〕

（２）産学連携の推進

産学連携を示す指標の一つとして、大学が企業から受け入れた研究開発費が挙げられるが、我が国では、大学における研究開発費全体の２％程度で推移しており、他の主要国と比べて低水準にとどまっている。

産学連携を推進し、大学等への民間投資を呼び込む⁵³ためには、①大学等において、共同研究を適切に進めるためのマネジメント機能を強化すること⁵⁴や、②民間企業にも裨益するような研究開発等の支援に当たっては、そうした企業との提携を条件とする等の仕組みが重要である。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

（３）プロジェクトの適切な選定と優先順位付け

大規模プロジェクトに伴う多額の後年度負担は、将来における予算配分の柔軟性を低下させる要因となることから、大規模プロジェクトについては、総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）⁵⁵等と緊密に連携し、その選定に当たっては、後年度負担の見込みも十分踏まえながら、特に厳しく優先順位を付けることが重要である。

例えば、宇宙開発・次世代スーパーコンピュータ開発等の大規模プロジェクトに係る所要額は平成 30 年度以降急増する見込みである。〔資料Ⅱ－４－８参照〕平成 29 年度においては、平成 30 年度以降の状況もよ

⁵² 例えば、大学等の研究開発の支援に当たっては、「達成目標」の進捗具合を中間評価でチェックし、その後の支援額に反映させるなど。

⁵³ 「2025 年度までに大学・国立研究開発法人等に対する企業の投資額を OECD 諸国平均の水準を超える現在の３倍とすることを目指す。」（「日本再興戦略 2016」（平成 28 年 6 月 2 日閣議決定）より）。

⁵⁴ 「産学官で資金・知・人材などが好循環する共同研究の実現に向けては、大学の財務構造・成果（知的財産）管理等で多数の障害が存在することが指摘された」（平成 28 年 2 月 16 日 日本経済団体連合会「産学官連携による共同研究の強化に向けて」より）。

⁵⁵ 政府における研究開発関連の大規模プロジェクトについて、事前評価等を実施しているもの。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

く見極めた上で、新たな事業を開始することが適切か否かを慎重に判断
する必要がある。

5. 社会資本整備

この半世紀のインフラ整備により、高速道路、新幹線、空港等の高速交通ネットワークの全国的な整備水準は飛躍的に向上した。この結果、社会資本の整備水準は国際競争力の観点から日本の強み⁵⁶となっている。しかし、ここ四半世紀では、名目 GDP が約 50 兆円程度しか増加しない中で、建設国債残高が 164 兆円増加し 266 兆円（平成 27 年度末）に達するなど日本の財政状況悪化が続いている事実も見逃すことはできない。
〔資料Ⅱ－5－1、2 参照〕

こうした状況を踏まえると、公共事業については、「量」で評価する時代は終わり、選択と集中の下、より少ない費用で最大限の効果が発揮されているかという「質」の面での評価が重要な時代になっている（「量」から「質」へ）。更に、人口減少社会の本格的な到来も踏まえれば、予算の総額を増やすということではなく、引き続き総額の抑制に取り組む中で、日本の成長力を高める事業と防災・減災・老朽化対策への重点化・効率化を進めていく必要がある。

（1）潜在成長率の向上に資する公共事業

① 潜在成長率及び社会資本ストックの現状等

政府は、構造改革の推進等により、低水準の潜在成長率を＋2%近傍まで引き上げることを目指している。こうした目標を見据えた場合、公共事業においても、需要創出による一時的な成長への寄与以上に、資本効率や民間投資誘発効果の高い事業への重点化、労働生産性向上や技術革新の促進により、潜在成長率の向上に寄与していくことが重要である。

しかしながら、社会資本⁵⁷の資本効率（限界生産性）は、整備水準の向上に伴い低下傾向にある。今後の公共事業においても、新規投資を生産性効果の高い事業に重点化していくとともに、既存ストックの最大限の

⁵⁶ World Economic Forum の国際競争力調査（2016 年度）では、インフラは世界ランク 5 位である一方、マクロ経済環境（財政状況、物価等）は 104 位。

⁵⁷ 日本の社会資本ストック（粗資本ストック）は、内閣府の「社会資本ストック推計」によると 800 兆円水準に達しており、民間資本ストック 1,200 兆円と相まって、日本の総資本を形成。

活用を図り、社会資本の資本効率を高めていくことに力を注ぐべきである。〔資料Ⅱ－５－３参照〕

② 今後の方向性

イ) 新規投資の重点化・効率化の徹底

直轄事業等の公共事業においては、新規事業採択にあたり、費用便益分析（B/C）等の事業評価⁵⁸を行っているが、新規採択事業の B/C は全体として低下傾向にある⁵⁹。公共投資の生産性効果を高めるため、B/C の高い事業を厳選し、全体水準の維持・向上を図らなければならない。このため、便益面においては、事業の投資効率性を貨幣価値で評価するという費用便益分析の趣旨を踏まえ、便益を安易に拡大解釈することなく積算の客観性や説明責任の向上を図るとともに、費用面においては、優良事例の横展開⁶⁰、施設の集約化、民間活用（PPP/PFI の推進）等により、不断にコスト縮減の徹底を図る必要がある。〔資料Ⅱ－５－４参照〕

a) 施設の集約化

今後の人口減少等を踏まえると、施設の集約化を通じた「コンパクト＋ネットワーク」を省庁横断的に推進し、行政コストの低減や生産性の向上を実現していかなければならない。今年度中には 100 を超える市町村において立地適正化計画⁶¹が策定され、「コンパクト＋ネットワーク」の取組が平成 29 年度から本格的な実行段階に入ることとなる。その際には、中心市街地活性化など過去の類似施策の成功と失敗

⁵⁸ 事業評価においては、貨幣換算手法が確立した便益（移動時間の短縮、輸送コストの削減等）だけでなく、貨幣換算が困難な定量・定性的効果（災害など社会全体への影響等）をも含めて、事業の投資効果を評価している。

⁵⁹ 例えば、道路事業の B/C の平均値を見ると、平成 14～17 年度は 3 前後で推移していたが、平成 24 年度～27 年度は 2 前後で推移。

⁶⁰ 平成 9 年以来、累次の行動計画等に基づき公共工事のコスト縮減を実施しており、これまでの取組事例を集積し、ICT 技術の進展等も踏まえて先進事例を更新しながら、地方公共団体発注の公共事業も含めて全国展開を図るべき。

⁶¹ 「コンパクト＋ネットワーク」を推進するため、市町村が居住誘導区域、都市機能誘導区域を指定するもの。同計画については、規制・財政・税制・金融面から各種の支援が行われることとされており、財政面では、社会資本整備総合交付金の都市再構築戦略事業により中心拠点区域における誘導施設等の整備を支援している。

の教訓を生かした支援制度の設計が不可欠である。

具体的には、補助金前提の事業計画の下、将来の人口減少や需要の動向等を軽視して過大な施設整備を行った場合には、行政コストが縮減するどころか、無駄な維持管理費の発生等により行政コストが無用に増大している。施設整備に当たっては、こうした事業リスクを関係者間で十分に認識・共有することが重要である。その上で、民間金融機関による厳しい事業審査や優良テナントの事業前の先付けなど PPP の仕組みを活用して施設規模の適正化を図るとともに、施設整備に対する財政支援もそうした適正化を促すものにする必要がある。

〔資料Ⅱ－５－５参照〕

こうした考えの下、立地適正化計画に基づき中心拠点区域における誘導施設等の整備を支援する「都市再構築戦略事業」について、民間事業者の積極的活用を要件化し、商業系の誘導施設は民間事業者による整備を原則化するとともに、隣接市町村による共同施設整備を誘導するなどの見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－５－６参照〕

b) PPP／PFI の推進

PPP／PFI については、本年５月に平成 34 年度までの事業規模目標等を定めたアクションプログラム⁶²が策定され、その推進に取り組むこととされているが、現状では事業数が限られているのが現実である。阻害要因について制度面も含めて整理しながら、先導的事例の横展開、新たな事業モデルの発掘、官営の場合のコスト開示等を進めることにより、地域連携⁶³を図りつつ、公共事業における民間活用を推進していかなければならない。

国土交通省関連の PFI 事業のコスト削減効果を見ると、事業選定時の VFM（Value for Money）がほとんどの事業で特定事業選定時⁶⁴よ

⁶² 「PPP／PFI 推進アクションプラン」（平成 28 年 5 月 18 日民間資金等活用事業推進会議決定）。

⁶³ 地域の民間事業者による PPP／PFI 事業の案件形成能力を高めるため、地域プラットフォームの形成が進められている。

⁶⁴ 「特定事業選定時の VFM」とは、PFI 事業として実施するか否かを判断するに際して、国や地方公共団体が算出する VFM であり、「事業選定時の VFM」とは、選定された民間事業者が算出する VFM である。

りも低減しており、民間活用の効果が如実に現れている。現在、国及び人口 20 万人以上の地方公共団体は PPP／PFI の優先的検討を行うこととされており、こうした取組を実効的に進めることで財政効果が最大限発揮されるようにする必要がある。〔資料Ⅱ－5－7 参照〕

PPP／PFI は財政効果のみを期待して行うものでもない。現在、取組が先行している空港分野のコンセッション導入では、空港運営の自由度が高まり、既存ストックを活用した新規需要の開拓や交流人口の拡大による地域活性化を実現することが期待されている。このように、PPP／PFI は経済再生と財政健全化を両立していく重要なツールであり、地方公共団体と連携しながら、赤字空港を含め原則としてすべての国管理空港にコンセッションを拡大していくべきである。〔資料Ⅱ－5－8 参照〕

その際、空港活性化により収益を拡大し、その結果、運営権対価も増加するといった好循環を目指すことが重要であり、コンセッションを空港整備勘定の収支改善にしっかりとつなげていく必要がある。

こうした観点から、これまでの空港コンセッションの事業者選定では、運営権対価の評価が評価全体に占める割合が低いため、VFM の趣旨に合致しない結果につながるケースがあった⁶⁵。事業者選定において運営権対価を適切に評価するとともに、選定事業者の利益が増加した場合にはその一部を運営権対価に反映させるなど、VFM を最大化する方法を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－5－9 参照〕

次に、重点分野とされている下水道事業については、単年度ごとに発注する単純な維持管理業務の民間委託は相当程度活用されている。しかし、民間活用による効果が高い維持管理業務の包括的民間委託や汚泥有効利用施設への PFI 等の導入は道半ばの状況⁶⁶であり、コンセッションを具体的に検討している地方公共団体は浜松市など 4 市に

⁶⁵ 事業者選定の配点基準 200 点満点のうち運営権対価等が占める割合が 24 点に過ぎなかったため、運営権対価として 40 億円を提示した事業者が選定されず、22 億円を提示した事業者が選定されるという例があった。

⁶⁶ 下水処理施設は全国約 2,200 施設あるが、包括的民間委託を行っているのは約 380 件（契約期間（3～5 年）における導入以前と比較したコスト削減効果は合計 340 億円）。また、汚泥有効利用施設は全国約 100 施設あるが、PFI 等を導入しているのは 34 件（契約期間（概ね 20 年）におけるコスト削減効果は合計 840 億円）。

過ぎない。〔資料Ⅱ－5－10 参照〕

これまで当審議会は、下水道事業について、施設の老朽化に伴う更新需要への対応として、施設の集約化・広域化や利用料の適正化等を指摘してきた。執行体制の脆弱化と老朽化施設の増大が進行している中、今後、サービス水準を持続的に確保していくには、施設の集約化・広域化等を進めながら、PPP／PFI の導入を抜本的に拡大していくことが重要である。このため、既設施設への包括的民間委託の導入はもとより、一定規模の地方公共団体について、施設の改築に際してコンセッションの検討を財政支援の要件とするとともに、汚泥有効利用施設の新設に当たっては PFI 等の導入を原則とするなど抜本的な対策を行うべきである。〔資料Ⅱ－5－11 参照〕

同じく重点分野とされている道路分野では、愛知県地方道路公社においてコンセッションの導入が実現したが、手法の多様化を図ることが重要であり、規制緩和を図りつつ、PFI 手法の活用による無電柱化を進め、円滑な事業調整とコスト縮減につなげていくべきである。

c) 社会資本整備総合交付金制度の見直し

新規投資の重点化・効率化の徹底は、国の事業はもとより、地方が主体となる事業についても積極的に進めるべきことは言うまでもない。昨年秋の当審議会の指摘を踏まえ、平成 28 年度から、社会資本整備総合交付金制度⁶⁷について、不用率・未契約繰越率の把握・公表や望ましい目標例の提示、B／C 算出の要件化とともに、道路、河川などの事業類型ごとに、交付金を重点的に充てるべき事業内容を明確化し、そうした事業内容に特化された整備計画に対して重点配分を実施する取組が開始されている。これにより PDCA の改善や重点配分を着実に進めていく必要があるが、現在の整備計画は事業内容や実施状況がわかりにくいため、今後、こうした取組が実効性をもったものになるよう、交付金事業の「見える化」を推進していくべきである。〔資料Ⅱ－5－12 参照〕

⁶⁷ 国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体の創意工夫を生かすことができる総合的な交付金として平成 22 年度に創設されたもの。

ロ) 既存ストックの最大限の活用

社会資本ストックの生産性を効率的に引き上げていくという観点からは、800兆円の水準にある既存ストックを最大限活用することが重要であり、小さな追加投資や規制・制度の見直しによって、大きな生産性向上の効果を実現できないか不断に検討していく必要がある。

道路分野では、平成28年4月から、首都圏3環状道路の整備の進展を受けて、首都圏の高速道路の料金体系が整備重視から利用重視のものに整理・統一された。これにより渋滞が緩和し、物流の効率化を通じた生産性の向上につながっているところである。〔資料Ⅱ－5－13参照〕近畿圏・中京圏の高速道路においても、首都圏と同じ問題が存在しており、課題等を整理した上で、料金体系の整理・統一により、既存ストックの最大限の活用と生産性の向上を図るべきである。更に、物流の効率化や渋滞対策等を考慮した料金体系（混雑状況等に応じて一定時間毎に変動する機動的な料金等）についても検討を進めねばなるまい。

また、高規格の高速道路については、その規格に見合った使い方をすることで、移動時間の短縮や物流コストの低減を通じた生産性の向上を図っていくことが重要であり、速度規制見直しやダブル連結トラックの導入等を進めていくべきである。更に、自動運転の社会実験など技術革新を進める実験場としても積極的に活用できないか、既存ストックを最大限活用する観点からの検討が重要となろう。

空港分野では、首都圏空港（羽田、成田）において、オリンピック・パラリンピックに向けた訪日外国人旅客の増加を見据えて、滑走路を増設することなく、既存ストックを有効活用し相対的に小さな追加的投資を行う⁶⁸ことで、発着容量を約8万回増加することとしている。

更に、羽田空港では、沖合展開事業等に伴い生じた跡地を利用してホテルや産業交流施設等の建設が予定されている。空港周辺で民間資金を活用したまちづくりが進展することで、空港の魅力向上につながると

⁶⁸ 例えば、羽田空港では、D滑走路の建設等の再拡張事業により約7,300億円で発着容量が14.4万回増加したが、現在取り組んでいる飛行経路の見直し等により、航空保安施設や誘導路等の整備のみ（約400億円）で発着容量約4万回の増加を実現する予定。

もに、土地貸付料収入の増加が期待されるところである。上述のコンセッション方式の活用を含め、空港整備勘定のストックを最大限活用することで、同勘定の収支を改善していく必要がある。〔資料Ⅱ－5－14 参照〕

港湾分野では、大型クルーズ船により訪日する外国人が急増しており、港湾における大型クルーズ船受入能力の拡充が課題となっている。その際、岸壁を新たに作るのではなく、受入可能な港湾を最大限活用するとともに、既存の岸壁に大型クルーズ船用の防舷材や係船柱を整備することで、少ない費用⁶⁹で受入能力を拡大しているところである。このように、既存ストックに適切な改良を加えることで、訪日外国人の受入基盤としての活用も可能となるため、既存ストックを最大限有効活用し、観光インフラの整備を重点的かつ効率的に進めていくことが重要である。

高度成長期以降のインフラ整備により、高速道路、新幹線、空港等、高速交通ネットワークの全国的な整備水準が飛躍的に向上⁷⁰してきたことを踏まえると、こうした既存ストックの最大限の活用の取組をより一層推進することこそが肝要である。こうした観点から、今後のインフラ整備に当たっては、各交通手段を総合的に捉え、連携・役割分担を図るとともに、新規整備の重点化・選択を行い、最適な交通ネットワークを構築すべきである。

ハ) 労働生産性の向上等

建設現場の技能労働者数は、近年概ね横ばいで推移している。しかし、年齢構成別に見ると高齢者が多く、2025年（平成37年）には高齢者の離職等により現在の水準から大幅に減少するものと見込まれる⁷¹。生産

⁶⁹ 世界最大級（23万トン級）のクルーズ船が着岸する際に必要となる整備費は、岸壁を新たに作る場合は平均50億円程度が必要となるが、防舷材・係船柱を整備する場合は平均5億円程度で済む。

⁷⁰ 東京オリンピック後の1965年（昭和40年）時点の高速ネットワークは、東京－大阪間の新幹線（515km）、名神高速（190km）及び滑走路2,000m以上の空港5か所。一方、2014年3月末時点では、新幹線の総延長は2,620km（5.1倍）、高規格幹線道路の総延長は10,685km（56.2倍）、滑走路2,000m以上の空港は66か所（13.2倍）となっている。

⁷¹ 日本建設業連合会は、新規入職者がゼロであると仮定した場合、2014年度（平成26年度）の343万人から2025年度（平成37年度）には216万人まで減少すると推計。

年齢人口の継続的な減少、潜在成長率の向上の必要性等を踏まえると、労働生産性の向上により、技能労働者数が減少する中でも必要な事業を遂行できる環境づくりが重要になっている。

こうした中、国土交通省では、測量から施工・管理段階まですべての建設工程に ICT 技術の導入を行う「i-Construction」を推進し、建設現場の生産性を 2025 年（平成 37 年）までに 2 割向上することを目指している。しかしながら、生産性 2 割向上の考え方が曖昧である。目標について KPI（Key Performance Indicator）として数値化し、「見える化」を図ることにより、効果がしっかりと発現するような形で着実に推進する必要がある。〔資料Ⅱ－5－15 参照〕

i-Construction は、現在、土工（盛土等の工事）の分野で導入が進められているが、そのコスト構造を見ると施工効率向上と少人化により労務費は低下するものの、ICT 機器のレンタル費やメンテナンス経費等が増加するため、トータルではコスト増となっている。しかし、これらの経費は機器の普及が進めば低廉化するものである。したがって、i-Construction により労働生産性の向上と処遇改善を進めるのに併せて、ICT 機器の普及と経費低廉化の見通しを整理し、ICT 技術による工事全体の生産性向上・コスト縮減の効果が機器メーカーのみならず、広く納税者にも及ぶようにすべきである。

更に、公共工事は、民間工事に比して、工程の非効率が指摘されている。このため、工程間の待ち時間ロスや在庫ロスの解消など、最先端のサプライチェーンマネジメントの導入の検討を急ぐべきである。

また、公共工事は、閑散期（年度当初）と繁忙期（年度末）の工事量の差が著しく、人材・資機材の効率的な活用や良好な労働環境を実現する上での障害となっている。マクロの労働生産性向上を図るとともに、労働環境の改善を実現していくため、公共工事の工事量の平準化が有効である。〔資料Ⅱ－5－16 参照〕平成 27 年度当初予算から適正な工期を設定し、2 ヶ年国債（国庫債務負担行為⁷²）を活用するなどの取組が

⁷² 国庫債務負担行為とは、工事等の実施が複数年度にわたる場合、あらかじめ国会の議決を経て後年度にわたって債務を負担（契約）することが出来る制度であり、2 ヶ年度にわたるものを 2 ヶ年国債という。

進められ、一定の効果が出ている。今後は、適正な工期設定を更に推進し、2ヵ年国債の更なる活用のほか、地域単位での発注見通しの統合・公表、計画的に事業を執行するためのゼロ国債⁷³の活用の検討等、財政面でのできる限りの対応を講じることで、更なる平準化を推進すべきである。

（２）安全・安心のための公共事業

① 防災・減災のためのインフラ整備への重点化・効率化

平成28年は熊本地震や北海道・東北等における豪雨、台風など大規模災害が発生した。これらの災害対応では、激甚災害の指定など迅速な対応が実施された。これまでの河川整備やダム建設により、過去と同程度の洪水が起こった場合でも被害が大幅に低減するなど、豪雨・台風災害への対応力が強化されている。気候変動等の影響を受けて、災害が頻発化・大規模化する中、防災・減災のためのインフラ整備への重点化・効率化が重要な課題となっている。

その際、ダム検証⁷⁴の趣旨・検証結果を踏まえ、新たなインフラ整備を検討する場合には、費用便益分析の徹底を図るだけでなく、他の整備手法との比較検証を行う等により、整備の重点化・優先順位付けを客観的に行うとともに、既存ストックの更なる活用を図ることにより、効果的・効率的な整備を行うべきである。〔資料Ⅱ－5－17 参照〕

② ハード対策とソフト対策の適切な組合せ

豪雨・台風災害の頻発化・激甚化を踏まえると、社会全体が「施設的能力には限界があり、施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生するもの」という意識を持つ必要があり、従来のハード対策に加え、実効性のあるソフト対策等を組み合わせ、洪水氾濫に備えなければならない。〔資料Ⅱ

⁷³ ゼロ国債とは、国庫債務負担行為のうち、初年度の国費の支出がゼロのもので、年度内に契約を行うが国費の支出は翌年度のものをいう。

⁷⁴ 平成22年9月から開始し、事業主体（地方整備局、県等）が、洪水調節、利水対策、渇水対策など「目的」別に代替案（例えば、洪水調節の場合は、河道掘削、堤防かさ上げ、遊水池整備）と比較するなど、総合的な評価を実施したもの。対象83事業のうち、平成28年10月1日時点で、継続54事業、中止25事業、検証中4事業という結果になっており、約1,900億円の財政効果も発生。

また、ソフト対策の一環として、規制の適切な運用も重要な課題である。現在、平成 26 年 8 月の広島災害等を受けて改正された「土砂災害防止法」を踏まえ、すべての都道府県において、警戒区域指定の前提となる危険箇所の基礎調査⁷⁵を平成 31 年度末までに完了するとの目標が設定されている。基礎調査完了後速やかに警戒区域指定を進め、災害時の被害軽減を図るべきである。

こうしたソフト対策について、ハード対策と一体となって着実に推進するよう、防災・安全交付金の重点配分を更に進めるとともに、国がフォローアップを行っていく必要がある。

③ インフラ老朽化への計画的・効率的な対策

今後、高度成長期以降に急速に蓄積された膨大な社会資本の老朽化が急速に進行し、何ら対策を講じなければ維持管理・更新費が増加していく見込みである。このため、点検により損傷状況を把握し、計画的なメンテナンスを行うことによりインフラの長寿命化を図り、長期的なコストの圧縮を図っていかなければならない。〔資料Ⅱ－5－19 参照〕

こうした観点から、インフラ管理者（各省及び地方公共団体）は、平成 28 年度までにインフラ長寿命化計画（地方公共団体の場合は公共施設等総合管理計画）を策定し、施設の種別に応じて遅くとも平成 32 年度までに個々の施設ごとの長寿命化計画（以下、個別計画）を策定することとされている。

各地方公共団体が策定した公共施設等総合管理計画については、地方公共団体によって精度にバラツキがあるとの指摘があり、近隣地方公共団体や人口規模等が同程度の地方公共団体との比較を行いながら、計画の精度を高めていくことが重要である。また、個別計画が公共施設等総合管理計画と整合的なものとなっているか、個別計画に基づく更新・縮減・統廃合が行われているかといった観点から、しっかりと進捗管理を

⁷⁵ 基礎調査の早期完了に向けて、防災・安全交付金制度の重点配分制度を活用し、都道府県に対する支援を行っているが、基礎調査を終えた 17 府県のうち、特別警戒区域指定完了に至っているのは 9 県にとどまっている。

していくことも必要である。併せて、維持管理・更新業務を担当する職員がほとんどいない市町村も多いことを踏まえ、国としても、防災・安全交付金等によるハード面の支援だけではなく、点検マニュアルの策定・通知、研修やインフラメンテナンス会議等を通じた技術的な支援により、実施体制を強化することも重要である。

その上で、個別計画の策定を促進し、無計画な更新・維持管理を避けるためにも、防災・安全交付金を含め、インフラの老朽化対策は個々の施設の長寿命計画に基づくものに重点化を更に進めるとともに、「情報の見える化」等により、長寿命化がコスト圧縮に確実につながるようにすべきである。〔資料Ⅱ－５－20 参照〕

6. 農林水産

我が国の農林水産業は減少傾向が続いている。農林水産業の国内総生産は、平成8年は8.9兆円であったが、平成26年には5.7兆円となっており、この間37%も減少した。こうした中、基幹的農業従事者は、65歳以上が65%を占めているのに対して、50歳未満は10%にとどまっており、著しい高齢化が進んでいる。今後、我が国の農林水産業の競争力を強化し、成長産業としていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－1参照〕

米は多くの農家で生産されているが、米の主業農家の割合は4割にとどまっている。その他の作物では主業農家の割合が7割から8割程度となっているのと比べて低い水準である。米の生産農家の平均的な経営規模の拡大は、畜産などと比較して緩やかなものにとどまっている。

これまでも、担い手の育成や担い手に対する農地の集積に取り組んできているが、まだ十分とは言えない。担い手に対する農地の集積は、平成27年度に国全体で新規集積面積が8.0万haあり、そのうち農地中間管理機構による実績は2.7万haにとどまっている。農地中間管理機構を通じた農地集積については運用の改善を行うとともに、今後継続的に補助金などの政策支援を担い手に重点化することにより、農地集積を更に進めていく必要がある。

また、大規模化や機械化に取り組むことにより、生産コストの低下、労働時間の削減、労働環境の改善を進め、生産性を向上させていく必要がある。生産者は、需要に応じた生産を行い、高収益作物に生産をシフトすることによって、収益性を高めていくことができる。こうした取組によって、農業を成長産業化し、若者にとって農業が魅力ある産業に行かなければならない。

国内では高齢化・人口減少によって食市場が縮小していく傾向にあるが、海外に目を向けると人口の増加や新興国の所得向上などにより食市場の拡大が見込まれる。環太平洋パートナーシップ（以下、TPP）協定は昨年10月に大筋合意に至り、現在、参加12カ国において国内手続きが進められているところであるが、TPP協定の発効も見据え、海外の需

要を取り込むため、農林水産物の輸出に積極的に取り組んでいくことが重要である。そのためには、生産コストの低下やブランド化・高付加価値化の推進など、農業の競争力を更に強化していく必要がある。

農林水産関係予算については、こうした方向性に沿うよう競争力強化の取組に対して重点的に支援を行いつつ、厳しい財政事情を考慮して効率化を図っていかなければならない。

（１）水田農業

米政策は、大きな転換点を迎えようとしている。平成 30 年産を目途に「行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、需要に応じた生産が行える状況になるように取り組む」こととされており、いわゆる「減反の廃止」を実施することとされている。

これまで行政による生産調整と併せて、転作に対する助成が行われ、赤字となる作物でも主食用米と同程度の所得が確保できるようにしてきた。例えば、飼料用米については、販売価格が輸入飼料と同程度の低い価格となるため、助成金は販売収入の 10 倍以上となっている。このため、助成金が作物の選択に大きな影響を与えている。〔資料Ⅱ－6－2 参照〕

収益性に着目して作物を選択するという本来あるべき経営判断を促していくためには、主食用米と同程度の所得が確保されるよう助成するという考え方から脱却しなければならない。たまねぎ・キャベツといった野菜は、飼料用米と比べて大幅に収益が高く、所得も一般的には多く得ることができる。しかし、転作助成金は、こうした高収益作物への転換を阻害している面がある。このため、転作助成金の在り方を見直すとともに、野菜のような高収益作物への転換を支援する事業にシフトしていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－3 参照〕

国内需要が先細る中、海外の需要を取り込むことは重要である。米の輸出を促進していくためには、まず大規模化等により生産費を低減させることが最も重要である。一方で、転作助成金は、主食用米の減産により価格を上昇させるため、生産費の低減の努力を損ないかねない。米の輸出を促進するためにも、助成金の在り方を見直していく必要がある。

財務省において行われた転作助成金に関する予算執行調査では、畦畔がないなど水田機能を失っている農地については助成金の交付対象から除外すべきである等の指摘がなされている。こうした指摘を踏まえて、助成金の見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ－6－4～7参照〕

（２）TPP への対応

TPP 協定の発効に備えて、農林水産業の体質強化対策として、生産コスト削減や付加価値向上などの取組への支援や、農林水産物の輸出を促進する施策が講じられている。もとより農業の競争力強化は従来から推進すべき課題であるが、TPP 協定を一つの契機として、競争力強化の取組を加速させる必要がある。また、国内の縮小する需要だけでなく、海外の拡大していく需要に目を向けて、海外の需要を積極的に取り込む努力も必要である。

TPP 関連対策を講じる際にも、厳しい財政事情の中、納税者の理解が得られる必要があることは言うまでもない。ブランド化・高付加価値化の推進、生産コストの削減など真に競争力の強化に資する内容とすべきである。また、競争力強化に向けて、補助金だけでなく、生産資材価格の引下げや生産者に有利な流通・加工構造の確立など、規制の見直しも含めて、総合的に取り組む必要がある。

7. エネルギー・環境

昨年7月に決定した「エネルギーミックス」⁷⁶において、「安全性（Safety）」、「安定供給（Energy Security）」、「経済効率性（Economic Efficiency）」、「環境適合（Environment）」というエネルギー政策の基本的視点の下、2030年度（平成42年度）のエネルギー需給構造の見通し
が示された。そして、これを踏まえ、我が国は、2030年度（平成42年度）に温室効果ガスを2013年度（平成25年度）比で▲26%削減するという目標を設定し、パリ協定⁷⁷において、国際的にも約束するに至った。
〔資料Ⅱ－7－1、2参照〕

2030年度（平成42年度）温室効果ガス削減目標を達成するためには、オイルショック後並の大幅なエネルギー効率の改善と再生可能エネルギーの最大限の導入等が必要であり、一部の経済主体による取組にとどまらず、業務部門や家庭部門を含むすべての部門において、幅広い経済主体が省エネルギー・再生可能エネルギー導入等の推進に取り組んでいく必要がある。このため、目標達成に向けたポリシーミックスを考えると、多数の経済主体の行動を変化させるべく、自主的取組の慫慂にとどまらず、規制的手法が中心的な役割を果たすべきであり、エネルギー・環境予算については、そうした政策体系全体の中で、予算で対応することが適当な分野に重点化していく必要がある。

（1）再生可能エネルギー予算

① 基本的考え方

様々なエネルギー分野について、国費を用いて、研究開発、実証、設備導入補助などが行われているが、費用に比べCO2削減効果が大きいとは言いがたいなど、必ずしも政策目的の達成に直結しているとは思われない事業も見られる。再生可能エネルギー分野に対する支援は総花的になりがちだが、優先順位付けを明確化し、政策効果の高い事業への重点化を進めるとともに、導入補助や実証事業については出口戦略の設定を徹

⁷⁶ 「長期エネルギー需給見通し」（平成27年7月16日経済産業省）。

⁷⁷ 平成28年11月4日発効済み。

底する必要がある。また、2030 年度（平成 42 年度）温室効果ガス削減目標の達成と「エネルギーミックス」の実現に向けて、適切なアウトカム目標や KPI を設定し、PDCA サイクルを回すことによって事業の進捗を管理していくべきである。〔資料Ⅱ－7－3 参照〕

特に、経済産業省と環境省が類似の事業を行う場合などは、両省が連携し、政策の方向性を共有した上で、効果的な予算としていく必要がある。〔資料Ⅱ－7－4 参照〕

② 固定価格買取制度

固定価格買取制度は、再生可能エネルギー導入を促進する上で大きな役割を果たしている一方、賦課金が右肩上がり増加しているため、電気料金を通じた国民負担が増加している。また、予算面でも、制度運用コストの一部だけでなく、地熱資源量の調査や再生可能エネルギー発電の出力変動に対応するための技術開発など、多額の国費投入が行われている。〔資料Ⅱ－7－5、6 参照〕

今年 5 月に成立した改正法⁷⁸により、コスト効率的な導入や電力多消費産業における賦課金減免制度の見直しのための規定の整備が行われたが、当審議会としても、改正法の下、市場の機能を活用しつつ、再生可能エネルギーの導入と国民負担抑制の両立に向けて取り組んでいくことを強く求めたい。

また、国際競争力の維持・強化の観点から導入された電力多消費産業における賦課金減免制度については、企業の省エネ努力と関連付けるなどの見直しが行われているが、制度の改善に向けて更に取り組んでいくとともに、その財源についても、再生可能エネルギー導入拡大に必要な費用は、賦課金を通じて電力利用者が広く負担するというのが固定価格買取制度の基本的な考え方であること等を踏まえ、引き続き国費に頼らないよう取り組んでいくべきである。

更に、固定価格買取制度の対象エネルギーの導入コストについては、事業者が固定価格買取制度を通じて回収することが基本である。予算に

⁷⁸ 「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律」（平成 28 年 6 月 3 日法律第 59 号）。

よる支援は、事業者による対応が困難で、支援効果が大きいものに限定していくべきである。

（２）省エネルギー予算等

① 省エネルギー予算

省エネルギーを効果的に進めるためには、まず、分野や対象に応じて、規制的手法を含む政策体系を構築し、それに基づき予算を重点化することが必要である。

2030 年度（平成 42 年度）温室効果ガス削減目標に向けて、特に省エネルギーの分野では、幅広い事業者や消費者に取組を促す必要があり、規制的手法を中心に取り組んでいくべきである。そのため、省エネ法⁷⁹の「事業者クラス分け制度」の適切な運用、「ベンチマーク制度」の業務部門への拡大、「トップランナー制度」の対象品目の拡大などを進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－７－７参照〕

その上で、省エネルギー予算については、以下のような観点を踏まえ、緊要性が高い分野に重点化すべきである。

- ・ 対象が事業者全般や消費者全般にわたる場合のように、規制的手法で対応する方が効果的な場合については、規制的手法に委ねる。
- ・ 民間の自助努力で対応可能な場合には、規制的手法又は自主的取組の慫慂により対応する。
- ・ 補助金については、規制との連携を図るとともに、政策効果が特に大きいものに限定する。
- ・ 2030 年度（平成 42 年度）温室効果ガス削減目標の達成に向けた政策効果が大きいものを優先する。

② JCM（Joint Crediting Mechanism）

JCM⁸⁰（二国間クレジット制度）については、パリ協定における削減

⁷⁹ 「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（昭和 54 年 6 月 22 日法律第 49 号）。

⁸⁰ JCM は、日本との間で二国間協定を結んだ途上国（JCM パートナー国）に対し、優れた低炭素技術等による温室効果ガス排出削減に貢献することにより、その排出削減分をクレジットとして発行するとともに、日本が獲得したクレジットを日本の温室効果ガス削減目標の達成に活用する制度。

量のカウント方法が定まっていない立ち上がりの段階にあることから、経済産業省と環境省が、それぞれ実証事業と補助事業を実施することにより、実績を積み上げてきている。〔資料Ⅱ－７－８、９参照〕

2030 年度（平成 42 年度）温室効果ガス削減目標の達成に向けて、相対的に削減コストの低い途上国等で獲得する JCM クレジットを活用すれば、産業界にとって、国内対策にかかる負担が軽減されるとともに、省エネ技術の海外展開が進められる等のメリットがある。

そのため、JCM クレジットについては、補助金に依存しない民間資金によるクレジット獲得への移行を後押ししていくことが重要となる。こうした観点の下、JCM プロジェクトに対する支援は、将来的に民間主導のプロジェクトの普及につなげるための道筋を経済産業省と環境省が共有した上で、必要に応じて関係省庁とも協力しつつ、有効性の高い案件を対象として、効率的に実施すべきである。

③ 原子力関係予算

電源立地地域対策交付金については、昨年の建議⁸¹も踏まえ、平成 28 年度予算から、「みなし交付金」の段階的な引下げが行われている。また、廃炉を決定した原子力発電所について、交付金支給の停止と期間を区切った激変緩和措置が講じられている。

原子力政策に関連して、今年 9 月 21 日の原子力関係閣僚会議では、高速炉開発会議において今後の高速炉開発の進め方を議論すること等が決定され、年末までに結論を出すこととされている。更に、経済産業省では、福島第一原子力発電所事故後の東京電力改革について議論が行われており、年度内目途に最終提言が取りまとめられる予定となっている。

原子力関係予算については、こうした様々な議論が進展する中で、国民負担の抑制の観点を踏まえ、引き続き適正化を図っていくべきである。

⁸¹ 財政制度等審議会報告「平成 28 年度予算の編成等に関する建議」（平成 27 年 11 月 24 日）。

8. 中小企業

信用補完制度は、中小企業の資金繰りの安定・円滑を確保する重要な制度である。しかし、金融機関の信用補完制度への過度の依存は、金融機関が中小企業とともに経営改善・事業再生を図るインセンティブを阻害するおそれがある。このことを踏まえ、当審議会では、昨年の建議において、金融機関に対して経営支援機能の発揮を促し、持続可能な制度とする観点から、見直しを行う必要がある旨を指摘した。〔資料Ⅱ－８－１参照〕

現在、中小企業庁の中小企業政策審議会基本問題小委員会に設置された金融ワーキンググループにおいて、以下の方向で検討が行われている。〔資料Ⅱ－８－２参照〕

- ・ 一般保証については、金融機関に対して、保証付き融資だけでなく、信用保証を利用しない融資（以下、プロパー融資）も求めることとし、適切にリスクシェアを行う。その上で、各保証協会・各金融機関のプロパー融資の状況等について情報開示を行うとともに、中小企業庁・金融庁が適切に連携してモニタリングする。
- ・ 大規模な経済危機等の下で迅速に発動でき、適用期限を限定した新たなセーフティネット制度（別枠・100%保証）を整備する。一方で、不況業種を対象とするセーフティネット保証5号（100%保証）は、保証割合を見直す。

こうした方向性については、当審議会の昨年の建議に沿ったものであり、着実な実施が求められる。その際、真に実効性のある見直しとなるよう、以下の点に留意するべきである。

- ・ 一般保証の見直しについて、保証割合の見直し以上の効果があがるよう、金融機関の中小企業に対する支援姿勢を勘案し、必要十分なプロパー融資の量を確保する。
- ・ 大規模な経済危機等への対応として実施する100%保証については、金融仲介機能が回復した後には、モラルハザードに陥ることのないよう、速やかに解除できるようなものとする。

今回の見直しは、金融行政とも連携して、金融機関に経営支援機能の発揮を促し、中小企業の経営改善につながることで、信用補完制度の持続可能性確保にも資するものである。

他方で、信用補完制度は、本来、金融機関がとるべきリスクを信用保証協会、日本政策金融公庫と分担することで、中小企業の資金繰りの安定・円滑を確保するものであり、あくまで保険制度であることを踏まえれば、更に強靱で安定的な制度の構築を目指す必要がある。

今後も、見直しの効果を検証し、保証料率・保険料率の在り方についても検討を行うとともに、必要に応じて、更なる見直しを行うべきである。

9. 政府開発援助（ODA）

我が国の一般会計 ODA 予算は、そのピークを迎えた平成 9 年に財政構造改革法が制定され、平成 10 年度予算で ODA がマイナス 10%シーリングとされて以降、趨勢的に減少傾向にある。その一方で、ODA 事業量は、有償資金協力において過年度の円借款回収分の増加等により、最近は、増加傾向にある。〔資料Ⅱ－9－1、2 参照〕

また、2000 年代に入ってから以降、我が国民間部門からの開発途上国向け直接投資は大幅に増加しており、政府資金（ODA 及びその他政府資金（OOF : Other Official Flows））に対する民間の直接投資の割合は、この 10 年で政府資金の半分強から政府資金を上回る水準にまで増加している。〔資料Ⅱ－9－3、4 参照〕

このため、開発途上国の経済発展への我が国の貢献を評価するに当たっては、一般会計の ODA 予算額のみならず、円借款も含めた ODA の事業規模や、OOF、そして、とりわけ民間資金に着目すべき状況となっている。

こうした状況の下、平成 27 年 2 月に閣議決定された「開発協力大綱」では、その実施体制において開発協力における民間資金との連携の重要性が強調されるとともに、その実施上の原則として、PDCA サイクルの徹底と国民への説明責任の重要性が指摘されている。〔資料Ⅱ－9－5 参照〕

（1）二国間 ODA

民間資金の動員の観点から見ると、従来の開発協力では、技術協力や有償資金協力で人材育成やインフラ整備等を支援し、その後に我が国民間企業からの息の長い直接投資につながるケースが見られてきた。これに比して、最近では、道路や港湾整備等の ODA による開発支援の取組と連携しつつ、従来 ODA で行っていた工業団地内のインフラ整備などについて、国際協力機構（JICA : Japan International Cooperation Agency）の ODA（海外投融資）を活用し、採算性を確保した上で民間企業等が参

入する官民連携のケースが見られるようになってきている。こうした事例を踏まえれば、従来 ODA で行っていた事業への民間参入を促進し、ODA の効率的使用を進めるとともに、その後の民間部門からの息の長い直接投資につなげていくことが重要である。なお、こうした開発協力事業に携わる人々の安全確保に配慮が必要となる点に留意すべきである。また、民間との連携を重視する事業については、二国間 ODA 事業が民間部門からの直接投資の増加や他の民間部門からの息の長い直接投資につながるものとなっているかについて、評価・検証を充実し、今後の取組に役立てていくべきである。〔資料Ⅱ－9－6～8 参照〕

実施主体に着目すると、無償資金協力は、外務省と JICA が担っている。このうち JICA では、大半のプロジェクトについて、プロジェクト毎に事前評価・モニタリング・事後評価を実施し、評価内容を公表している。他方、外務省の無償資金協力は、実施にあたりその概要が公表されているが、実施後の評価は、被供与国関係者へのヒアリング等を通じて各在外公館が実施するにとどまっている。これに関連し、会計検査院からは、供与された機材が十分に活用されていないケースがある旨の指摘がなされているところである。他方で、外務省が行う無償資金協力には、経済社会開発計画のように規模の大きいものがある一方、災害時等の緊急無償資金協力や比較的規模の小さい草の根・人間の安全保障無償資金協力等も含まれており、評価の費用対効果に留意していく必要がある。外務省の無償資金協力については、評価対象の事業規模・種類の絞込みや適切な評価手法の設定等を通じて、求められる柔軟性を確保しつつ、PDCA サイクルに則った事業評価を進め、課題の抽出や事業改善を通じ、一層の戦略的な資源配分を実現していくことが重要である。〔資料Ⅱ－9－9 参照〕

（２）国際機関等に対する拠出

国際機関向けの拠出金等については、例えば、平成 29 年度予算要求において、外務省は任意拠出金として 386 億円（78 機関）の要求を行っているところである。外務省において昨年から国際機関を A から D の 4 段

階で評価する取組が始められたところであるが、英国国際開発省（DFID：Department for International Development）が綿密に行っているレビューをはじめとする海外の評価事例と比較して、各評価項目と全体評価との関係や評価の経年変化の理由が必ずしも明らかではなく、更なる透明性・客観性の向上が求められる。また、昨年の当審議会建議で問題視し、指摘した A、B 評価に偏在し、D 評価該当なしという評価結果について、本年も A、B 評価に偏り、D 評価は該当無しとの結果になっている。しかも、平成 29 年度予算要求では、一部改善が必要として C 評価とされた国際機関に対しても増額要求となっている。このため、こうした国際機関について改善を促すインセンティブ付けについて更なる留意が必要であるとともに国民に対して説明責任を果たすことが求められよう。また、国際社会における日本の影響力を確保するとの観点からは、真に重要な国際機関への支出の重点化を図るとともに、人材育成への取組や人材派遣を通じて国際機関の活動に積極的に貢献することが重要である。〔資料Ⅱ－9－10、11 参照〕

（3）PDCA サイクルと ODA 一般会計予算等

外務省予算の中には、在外公館が実施する文化事業のように ODA 以外にも PDCA サイクルに関連して改善が求められている事業がある。同事業では、事業実施後に在外公館による A から D の 4 段階評価が行われているが、平成 27 年度の在外公館による評価では、A または B とされた事業が全体の 99% を占めている。文化事業に対する評価については難度が高い側面もあるが、本事業は「平成 25 年秋のレビュー」で評価手法について指摘されたものであり、未だ具体的な改善案が提示されておらず、今後、速やかに、評価手法の改善に取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－9－12 参照〕

我が国の厳しい財政事情や経済・社会状況を踏まえれば、ODA 等の一般会計予算について引き続き抑制基調を維持する必要がある。こうした中で、途上国のインフラ需要の増大を含む国際環境の変化に的確に対応していくためには、政府資金の効率的かつ効果的な配分や民間資金との

一層の連携強化を通じた政策効果の最大化を図ることが重要である。このためのツールとして PDCA サイクルの徹底やその高度化等に取り組み、新たな目標設定等を活用することで、一層の戦略的な資源配分を実現していくべきである。

10. 防衛

我が国を取り巻く安全保障環境は、我が国周辺海空域において領海侵入や領空侵犯等を繰り返す中国や度重なる弾道ミサイル・核実験を行う北朝鮮の脅威等、一段と厳しさを増している。我が国の安全保障を最終的に担保する防衛力は、安全保障環境の変化と想定され得る各種事態に実効的に対処できるよう着実な整備を行う必要がある。

本来、一国の安全保障は、防衛力の水準や技術力だけでなく、外交力や日米同盟を基軸とした同盟諸国との信頼関係、財政を含む経済力をあわせた国力全体の中で確保される。

特に、現在の我が国の深刻な財政状況を踏まえれば、財政の健全性確保は安全保障の一つの基盤としても不可欠である。財政が破綻していれば、例えば弾道ミサイル攻撃等の安全保障上のリスクが顕在化した際、防衛力等を行行使することなく我が国は自壊することになりかねない。また、南海トラフ地震等の大規模災害を含む、有事における財政上のニーズに柔軟な対応が可能となるよう、防衛予算の編成も財政健全化の取組に歩調を合わせて進めていく必要がある。

財政健全化目標の達成に向けた経済・財政再生計画において、政府が、一般歳出について増加を前提とせず各分野での歳出改革に取り組む中でも、緊張度を増す我が国の安全保障環境に適切に対処するため、防衛関係費は一定の伸び率による所要経費が規定されている。すなわち、我が国の防衛力整備の基本方針を定めた「中期防衛力整備計画」（平成 25 年 12 月 17 日閣議決定）において、実効性の高い統合的な防衛力を効率的に整備するため、防衛力整備に係る所要経費について、平成 26 年度から平成 30 年度まで、平均実質 0.8%の伸率による総額（23 兆 9,700 億円）の枠を規定している。〔資料Ⅱ－10－1 参照〕

したがって、政府は、同計画で定める総額を踏まえ、変化する安全保障環境に対応するため実効性ある防衛力整備を効率的に行っていかなければならない。防衛力整備に際しては、安全保障の主体性を確保するため、世界的な防衛技術の研究開発競争等の実態を踏まえ、防衛技術の優

位性を確立していくことも重要である。

防衛関係費の構造を見ると、人件・糧食費を除けば、装備品取得等に係る歳出化経費の割合（平成 29 年度概算要求：36.1%）が大きい。防衛装備品の調達等は複数年度にわたるものが多く、国庫債務負担行為等を通じて歳出化経費として後年度の負担となることから、その割合が増加していけば予算の硬直化を招き、時々の安全保障環境等に応じた柔軟な対応ができなくなる。特に、装備品のまとめ買いは単価の低減に資する一方、特定年度の歳出化経費を急増させかねず、平成 29 年度予算においても、平成 27 年度に調達を決定した特定防衛調達による固定翼哨戒機（P-1）の多額の歳出化経費が経費全体を圧迫している。〔資料Ⅱ－10－2 参照〕

したがって、防衛装備品の調達効率化等を通じて新規後年度負担を抑制し、計画的な予算編成を行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－10－3 参照〕

これらを踏まえれば、平成 29 年度予算においては、「中期防衛力整備計画」等に沿って、周辺海空域における安全確保、島嶼部に対する攻撃や弾道ミサイル攻撃への対応等について重点化を図りつつ、「調達改革等を通じた、一層の効率化・合理化」を図ることにより、メリハリある計画的な予算としていく必要がある。

昨年の当審議会の建議でも指摘したところであるが、調達改革等を通じた防衛関係費の効率化・合理化は、昨年 10 月に設立された防衛装備庁を中心に、防衛省が取り組むべき最重要課題の一つである。

政府は、「中期防衛力整備計画」において、「調達改革等を通じ、一層の効率化・合理化を徹底した防衛力整備に努め、概ね 7,000 億円程度の実質的な財源の確保を図る」こと、経済・財政再生計画において、防衛関係費の歳出改革について「ライフサイクルを通じたプロジェクト管理の強化等の歳出改革を進め、費用対効果の向上を図る」ことをそれぞれ閣議決定している。

調達改革に係る政府方針の下、防衛省自らも「防衛生産・技術基盤戦略」（平成 26 年 6 月）等を掲げて、調達改革等の取組を進めているところであるが、依然として道半ばであると言わざるを得ない。

まずは、同戦略に掲げた取組（（１）装備品の取得方法の効率化・最適化、（２）装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理の強化、（３）「防衛装備移転３原則」を踏まえた装備品の海外移転、（４）知的財産権の活用、（５）国内産業の再編・連携 等）について、工程表の早期策定を通じて、早期の具体化を図るとともに、装備品の価格低減等を着実に図るため、防衛装備庁が実施する（６）原価の監査を徹底し、（７）GCIP率⁸²の在り方を見直すとともに、（８）契約時における価格上昇リスクの抑制等に取り組む必要がある。

（１）装備品の取得方法の効率化・最適化

装備品の取得方法としては、主に国内開発、ライセンス国産、輸入、国際共同開発・生産があるが、生産コスト、維持整備コスト、防衛生産・技術基盤の維持等の観点からそれぞれメリット・デメリットがある。

他方、これまで、実際の装備品の調達プロセスにおいては、対外的にコストを含めた比較が積極的に説明されておらず、回転翼機等において高い調達価格が結果的に調達数量の減少につながるなどの弊害が一部に見受けられる。このため、今後、取得方法の選択の際には、各取得方法の比較によるメリット・デメリットを国民に明らかにしていくことを通じて、調達効率化を図る必要がある。

特に、コスト面を犠牲にしても、技術基盤維持や産業振興といった政策的観点からライセンス国産や国内開発を選択するのであれば、防衛関係費で措置する妥当性や維持すべき技術基盤の優位性等についても対外的に説明しなければならない。その前提として、防衛省は、防衛装備品に関する技術分野全般について、民需での競争力も勘案しつつ、我が国が比較優位のある分野と劣後する分野を個別具体的に明らかにしていく必要がある。

（２）装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理の強化

装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理は、調達改革の柱

⁸² GCIP：GC（General Cost）、I（Interest）、P（Profit）を指し、装備品価格を構成する要素。

の一つである。防衛省・防衛装備庁は、平成 27 年 11 月に管理対象となる重点装備品 12 品目についてプロジェクトマネージャー及びプロジェクトチームを設置し、本年 8 月にライフサイクルコストや調達・運用リスクを分析した「取得戦略計画」を策定・公表した。〔資料Ⅱ－10－4 参照〕

今後、プロジェクト管理の実効性を高めることで、装備品全般の調達・運用等におけるコスト増大に歯止めをかけていく必要がある。

しかしながら、現行の選定対象装備品数が 12 品目にとどまり防衛関係費全体の効率化の効果が限られている。〔資料Ⅱ－10－5 参照〕

また、ライフサイクルコスト算定の精緻化等に必要となるコストデータベースはほとんど整備が進んでいない。

更に、プロジェクト管理の実効性確保に不可欠なプロジェクトの見直しプロセスは防衛省内での検討にとどまり、対外的な検証が欠如し、米国⁸³と比較して規律が緩いのが実態である。〔資料Ⅱ－10－6 参照〕

今後、選定基準における評価項目や尺度の明確化の徹底を図る訓令（内部規定）の見直しや早急なコストデータベースの整備、行政改革部局も関与したプロジェクト見直し時の手続きの客観化等を通じて、これらの制度上の課題を改善し、装備品全般の調達・運用等のコスト低減を図る必要がある。

（３）「防衛装備移転 3 原則」を踏まえた装備品の海外移転等

装備品の海外移転は、量産効果を通じた装備品の価格低減により、防衛生産・技術基盤の強化に資することが期待されるが、これまで実現例はない。

むしろ、安全保障環境の変化や世界的な防衛装備品の研究開発競争の中で、防衛装備品が高度化・複雑化し、既存の国内防衛企業では製造し得ない装備品が増加し、近年は、FMS⁸⁴や輸入が増加している。このため、「防衛技術戦略」⁸⁵等に基づく研究開発の推進により、技術的優位性

⁸³ 米国では、装備品価格が一定以上上昇した場合、事業の継続可能性について、価格上昇の分析結果を議会に提出し、その承認を得る必要がある。（ナン・マッカーディー条項）

⁸⁴ FMS（Foreign Military Sales）有償援助調達：海外製の防衛装備品を外国政府を経由して調達する仕組み。

⁸⁵ 防衛省「防衛技術戦略」（平成 28 年 8 月 31 日）：諸外国に対する技術的優越を確保し、優れた

を確立しつつ、優れた防衛装備品を効果的・効率的に創製することで、輸出力の強化とバーゲニングパワーを確立していく必要がある。

特に、高い技術水準がある分野においてさえ、その実現例がないのは、とりわけ価格面での国際競争力がないことの裏返しであり、技術的優位性の確立とあわせ、価格低減を含めた官民一体の取組が不可欠である。

（４）知的財産権の活用

これまで防衛省が行ってきた装備品の研究開発の成果の一部は我が国の産業への波及効果があったとされる。ところが研究開発を通じて防衛省が保有する特許権により民間企業から利用料を得た実績はわずか１件⁸⁶にとどまる。〔資料Ⅱ－10－7 参照〕

防衛分野における研究開発で得られた技術や成果のうち、民生技術への活用が期待されるものについては、特許権の帰属の明確化を図ることで、研究開発に携わった企業からのスピノフを通じ、我が国全体の技術力向上に資する適切な活用を図るとともに、特許料等、税外収入の確保に努めることが適当である。

（５）国内産業の再編・連携

これまで防衛省は、いわゆる「国産化方針」⁸⁷を背景に、装備品全般について、ライセンス国産や研究開発を通じた国産化を進めてきた。この過程で国内複数社に防衛生産・維持整備基盤を保持させた結果、少量生産体制によるコスト高を招くだけでなく、国内産業の組織再編を妨げていた側面がある。

このため、欧米諸国と比して、我が国の防衛産業は、事業連携・部門統合等の組織再編が進まず、防衛専門企業もなく、企業内での防衛事業シェアも低い。

したがって、今後は、基盤維持を目的としたライセンス国産や国産化

防衛装備品の効果的・効率的な創製を目標とした、防衛省における新たな研究開発政策の戦略。

⁸⁶ 00 式個人用防護装備に係る特許使用料。

⁸⁷ 装備の生産及び開発に関する基本方針、防衛産業整備方針並びに研究開発振興方針について（昭和 45 年 7 月 16 日）：「防衛の本質からみて、国を守るべき装備は我が国の国情に適したものを自ら整えるべきものであるので、装備の自主的な開発及び国産を推進する。」

を通じた、いわば非競争的・非効率的な調達、防衛産業における組織再編を阻害することのないよう、(1)で述べた取得方法の効率化・最適化に取り組むとともに、具体的な国内防衛産業の再編促進策を検討する必要がある。

また、哨戒機や輸送機等の航空機分野等において、複数の国内企業が参加して国内開発を実現する一方で、非競争的な開発・生産により高価格化を招く事態に至っている。こうした事態を改善するためにも、価格の積算方式の見直しや各企業が強みをもつ要素を結集できる企業選定方式（JV型受注体制等）について早急に具体化を図る必要がある。

（6）原価の監査の徹底

防衛装備品の取得価格は、積み上げによる製造原価に GCIP 率を掛け合わせることで算出される。このため、製造原価が上昇すれば利益額も上昇するため、受注企業のコスト削減努力の意欲を阻害している。このため、まずは防衛装備庁が行う原価の監査を徹底する必要がある。その際、原価の適正性を防衛装備庁自らが正確に判断できるよう、先に述べた、コストデータベースの構築は急務である。その構築の前提として、調達時の契約において、原材料や部品等の原価リストの提出を義務付ける必要がある。

また、実際の調達において装備品の取得単価が上昇する場合には、防衛省と受注企業の両者が、原材料費、加工費、直接経費、GCIP 率等について要因分析を行い、WBS ベース⁸⁸で精査し、単価の上昇を回避する必要がある。〔資料Ⅱ－10－8 参照〕

（7）GCIP 率の在り方の見直し

GCIP 率は、一般管理費及び販売費（GC）、利子（I）、利益（P）で構成されるが、このうち GC は、各企業の実績値を用いて計算されるため、受注企業にとって一般管理費及び販売費を抑制する意欲は乏しい。この

⁸⁸ Work Breakdown Structure：装備品を部位や作業工程ごとに要素分解してコストを管理する手法。

ため、GC について、一定の上限を設定する等、受注企業にコスト削減努力を促す仕組みとする必要がある。

また、「初度費」として国が負担をする、装備品製造の初期段階で発生する専用治工具の取得やライセンス元に支払う技術提携費等に係る経費についても GCIP が計上されているが、企業が自己負担をしない「初度費」に対して、利益率等を追加的に国が受注企業に支払う理由はなく、その見直しは不可欠である。

（８）契約時における価格上昇リスクの抑制

装備品の機種選定時に、防衛省から示される提案要求書等に対して、企業からは「供給の安定性」や「価格の優位性」等、様々な提案が行われる。しかし、採用後に、実際の契約書にそれらの提案内容が盛り込まれるとは限らず、選定プロセスでの企業側の提案に拘束力が生じていない場合がある。

このため、機種選定プロセスにおける企業側の提案や説明内容について不確実性がある場合に、調達開始後に国が一方的に価格上昇等のリスクを負うことのないよう、企業側の提案内容等について予算編成過程等で精査を行うとともに、国と企業の間で適切なリスク負担を図ることを契約書上、明らかにする必要がある。