

平成 30 年度予算の編成等に関する建議

平成 29 年 11 月 29 日
財政制度等審議会

平成30年度予算の編成等に関する建議

平成29年11月29日

財務大臣 麻生 太郎 殿

財政制度等審議会会長
榎原 定征

財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成30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 29 年 11 月 29 日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

榎原 定征 東レ(株)相談役

[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]

赤井 伸郎 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

秋山 咲恵 (株)サキヨ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

倉重 篤郎 (株)毎日新聞社編集局専門編集委員

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

佐藤 主光 一橋大学国際・公共政策大学院教授

角 和夫 阪急電鉄(株)代表取締役会長

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

竹中 ナミ (社福)プロップ・ステーション理事長

○ 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

○ 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

藤谷 武史 東京大学社会科学研究所准教授

宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員

[臨時委員]

秋池 玲子 ボストンコンサルティンググループ
シニア・パートナー&マネージング・ディレクター

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特別教授

宇南山 卓 一橋大学経済研究所准教授

老川 祥一 (株)読売新聞グループ本社取締役最高顧問・主筆代理

大槻 奈那 マネックス証券(株)執行役員チーフアナリスト・名古屋商科大学経済
学部教授

岡本 圭衛 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
喜多 恒雄 (株)日本経済新聞社代表取締役会長
北尾 早霧 慶應義塾大学経済学部教授
小林慶一郎 慶應義塾大学経済学部教授・キヤノングローバル戦略研究所研究主幹
○ 小林 豪 (株)産経新聞東京本社取締役
進藤 孝生 新日鐵住金(株)代表取締役社長
末澤 豪謙 S M B C 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
田中 弥生 (独)大学改革支援・学位授与機構特任教授
○ 富田 俊基 中央大学法学部教授
富山 和彦 (株)経営共創基盤代表取締役C E O
中曾 宏 日本銀行副総裁
南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長
増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授
神子田章博 日本放送協会解説主幹
宮武 剛 (一財)日本リハビリテーション振興会理事長
○ 吉川 洋 立正大学経済学部教授

(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

9月19日(火)	<ul style="list-style-type: none">○ 我が国財政をめぐる現状等について○ 麻生大臣との意見交換
10月4日(水)	<ul style="list-style-type: none">○ 社会保障①（総論）○ 「社会保障制度を将来世代に伝える」について<ul style="list-style-type: none">— 清家 篤 慶應義塾学事顧問○ 「Society 5.0（知識集約型社会）への社会変革と大学の役割」について<ul style="list-style-type: none">— 五神 真 東京大学総長
10月17日(火)	<ul style="list-style-type: none">○ 社会資本整備○ 農林水産○ エネルギー・環境、中小企業○ 外交関係
10月25日(水)	<ul style="list-style-type: none">○ 社会保障②（各論）
10月31日(火)	<ul style="list-style-type: none">○ 文教・科学技術○ 地方財政○ 防衛
11月8日(水)	<ul style="list-style-type: none">○ 「平成30年度予算の編成等に関する建議」について①
11月29日(水)	<ul style="list-style-type: none">○ 「平成30年度予算の編成等に関する建議」について②

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	4
3. 今後の財政運営についての考え方	10

II 平成30年度予算編成における具体的な取組

1. 社会保障	14
2. 地方財政	40
3. 文教・科学技術	47
4. 社会資本整備	59
5. 農林水産	67
6. エネルギー・環境	72
7. 中小企業	77
8. ODA・外交関係	79
9. 防衛	83

(参考)

1. 平成30年度予算の編成等に関する建議（概要）	89
2. 参考資料	95

I. 総論

1. 財政の現状と課題

我が国の財政は引き続き深刻な状況に陥っている。

政府は平成 28 年度、29 年度と 2 年連続「経済・財政再生計画」¹に示された歳出改革の「目安」²を達成した。しかしながら、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」(平成 29 年 7 月 18 日) (以下、中長期試算)によると、平成 28 年度の国・地方のプライマリーバランス (以下、PB)³は、▲18.9 兆円 (対 GDP 比▲3.5%) もの赤字と見込まれている。また、同年末の一般政府債務残高は対 GDP 比 239%⁴と歴史的にも国際的にも例のないレベルで高止まりしており、将来世代に対して膨大なつけを残し続けている状況には全く変わりがない。〔資料 I-1-1、2 参照〕

少子高齢化により財政や社会保障の支え手が減少していくことを踏まえれば、世代間の受益と負担の格差を是正するためにも、一刻も早くこのような状況を変える必要がある。

こうした中、政府は平成 29 年 9 月、以下の旨を発表した⁵。

- ・ 少子高齢化という課題を克服するため、高等教育や幼児教育・保育に係る負担の軽減、介護人材の確保等の「人づくり革命」を実施すべく、2 兆円規模の新たな政策を実施する。
- ・ その財源の大宗は、平成 31 年 10 月に予定されている消費税率の 10%への引上げによる増収分の使い道を変更することにより賄う。
- ・ 2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化目標の達成は困難となった

¹ 「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) の第 3 章。

² 「経済・財政再生計画」では、2016~2018 年度 (平成 28~30 年度) の 3 年間 (「集中改革期間」) にかけて、一般歳出の伸びを 1.6 兆円、うち社会保障関係費の伸びを 1.5 兆円に抑えることを「目安」としており、年平均でそれぞれ 5,300 億円及び 5,000 億円の伸びに抑える必要がある。

³ プライマリーバランス（基礎的財政収支）とは、税収・税外収入と、国債費（国債の元本返済や利子の支払いに充てられる費用）を除く歳出との収支のことを表し、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す財政指標。

⁴ 国際通貨基金（IMF）「世界経済見通し」(平成 29 年 10 月) による推計（額面価格ベース）。

⁵ 内閣総理大臣記者会見 (平成 29 年 9 月 25 日)。

ものの⁶、財政再建の旗を降ろすことはなく、PB の黒字化を目指すという目標自体は堅持し、引き続き歳出・歳入両面からの改革を続け、今後、達成に向けた具体的な計画を策定する。

政府はこうした取組により、子育て・介護に係る不安と財政・社会保障の持続性に対する不安という国民の 2 つの大きな不安を解消し、消費の喚起にもつなげていくと説明している。

当審議会としても、次世代の育成とともに、女性の活躍を促進し、労働力人口の減少のペースを緩めていく観点からも、子育てを支援していく必要がある等の提言を行ってきており、少子高齢化に対する政府の問題意識を共有するものである。また、財政・社会保障の将来に関する家計や企業の不安を払拭し、安心して消費・投資できる環境を整備することの重要性も強調してきたところである。

一方、上記のとおり膨大な公的債務が積み上がっている中、消費税の增收分を財源として少子化対策への支出を拡大し、2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化目標の達成は困難となる旨を政府が発表した以上、我が国の財政規律がこれまでにも増して強く問われていることを認識すべきである。今こそ財政に対する信認を確保すべきである。

国民の不安の解消、消費の喚起といった成果につなげるためには、財政再建に対する政府のコミットメントを説得力ある形で強く示すことが必要不可欠である。景気の緩やかな回復基調が続いている中、腰を据えた歳出・歳入改革により一層取り組み、経済再生と財政健全化の両立を図っていくべきである。

以上を踏まえ、当審議会としては政府に対して、

- ・ 平成 30 年度予算について、歳出改革の「目安」を遵守しつつ生産性向上に資する質の高い予算とすること、
- ・ PB 黒字化をできるだけ早期に確実に達成すべく、達成時期に加え、これまでの歳出・歳入改革を加速させる具体的な措置を備えた、

⁶ 内閣府の中長期試算では、4 %近くの高い名目経済成長率の実現を仮定した「経済再生ケース」においても、2020 年度（平成 32 年度）において▲8.2 兆円（対 GDP 比▲1.3%）の PB 赤字が残る試算となっている。〔資料 I-1-1 参照〕なお、この試算には、消費税率の 2 % の引上げによる增收分の使い道の変更の影響は織り込まれていない。

- 実効性ある財政健全化計画を策定すること、
- ・ 消費税率の 10%への引上げは約束どおり平成 31 年 10 月に実施すること、
- を強く求めるものである。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

PB の黒字化達成に向けた新たな計画の策定を念頭に置いて、財政健全化はなぜ必要か、そのための目標についてどう考えるか、景気回復期においては財政健全化にどう取り組むべきかといった基本的な考え方について、改めて整理することとしたい。

(1) 財政健全化の必要性

PB が赤字であるということは、今を生きる我々が、過去の債務の償還・利払いはもとより、年金や医療、教育など自らが受けているサービスに見合う負担も負わず、将来世代に負担を押し付けていることを意味する。将来世代に明るい未来を残すため、自分の世代だけが良ければそれで良いと考えるのではなく、我々に何ができるか、一人一人が自分、そして自分の子供や孫の問題として危機感をもって真剣に考えなくてはならない。

そのためには、財政状況の悪化を放置すれば国民生活にどのような影響が生じるか、分かりやすくかつリアリティをもって伝える必要がある。金利上昇により国債の利払費が大きく増えれば、国民生活に必要不可欠な公的サービスの水準が低下するおそれがある。更に財政破綻、すなわち、終戦直後のハイパーインフレーションやギリシャ等における債務危機のような事態となれば、国民生活に深刻な悪影響が生じる。〔資料 I - 2 - 1、2 参照〕

財政危機がどのような形をとるにせよ、一番の被害を受けるのは結局、国民である。被害を受けるのが国民であれば、それを止めることができるのも国民であり、国民が選ぶ政治家である。こうした国民的・政治的コンセンサスを形成していくためにも、引き続き、広報や財政・租税教育を通じて、財政危機の影響の大きさや財政健全化の必要性についての認識が国民の中で広く共有されるよう努めていく必要がある。

財政健全化は、将来世代に対する責務であると同時に、我々にとっても急務である。

第一に、財政健全化は、民需主導の持続的な経済成長を実現する上で不可欠である。

家計の動向を見ると、雇用・所得環境の改善に対して、消費の伸びは相対的に弱く、平均消費性向は低下傾向にある。〔資料 I－2－3 参照〕この要因の一つとして、家計、特に若年層は財政・社会保障の持続可能性への不安から、消費を手控えているとの指摘がなされている。老後の生活設計について悩みや不安を感じている者の割合は、40～59歳や60歳以上では近年横ばいである一方、20～39歳においては上昇傾向にある。世代別の平均消費性向を見ると、39歳以下の世帯の低下傾向がより顕著となっている。〔資料 I－2－4 参照〕

個人を対象にした調査でも、社会保障制度や税制の先行きに関する不確実性が高いと感じており、そのことが消費の抑制・貯蓄志向の高まりにつながっていることが示されている⁷。

企業においては、収益が過去最高となる一方で、設備投資や賃金の伸びは相対的に低く留まっており、現預金が積みあがっている。〔資料 I－2－5 参照〕企業に対しては予算・税制を含む各種の施策によって設備、人材等への投資が促されているところであるが、他方、企業は社会保障制度や財政等の先行きについての不確実性が高いと感じており、こうした不確実性が設備投資や正社員の採用等の意思決定に影響しているとする調査結果もある⁸。また、財政の持続可能性に関する不確実性の高まりは、国債や企業の信用力に悪影響を及ぼす⁹とともに、マクロ経済環境の安定性に関する評価を低め、日本の国際競争力を引き下げる要因ともなっている¹⁰。

財政健全化への着実な取組によって財政・社会保障の将来に対する家

⁷ 森川正之（2017）、「政策の不確実性と消費・貯蓄行動」、RIETI Policy Discussion Paper、17-J-007。

⁸ 森川正之（2016）、「政策の不確実性：企業サーベイに基づく観察事実」、RIETI Policy Discussion Paper、16-P-005。

⁹ 平成29年4月に予定されていた消費税率引上げの延期等を受けて国債の格付が引き下げられた際には、銀行や保険会社の格付も併せて引き下げられた。

¹⁰ 世界経済フォーラムが本年9月に発表した2017～2018年の国際競争力ランキングでは、日本は9位となっている。同ランキングは、インフラやマクロ経済環境、労働市場の効率性やインバーションなど12の柱のスコアから算出される。日本は、マクロ経済環境が137の経済の中で93位となっており、その内訳である政府債務に至っては最下位となっている。

計・企業の不安を払拭し、不確実性を低下させることで、国民が安心して消費でき、企業も投資を行うことができる環境の整備につなげていくことが必要である。

第二に、財政健全化は、財政が公的サービスの提供や経済の安定化などの役割をこれからも適切に果たしていくためにも必要である。金融緩和等を背景とした金利の低下傾向にもかかわらず、国債の利払費は過去10年間、国債残高の累増により増加してきており、債務償還費等と合わせた国債費は歳出総額の4分の1近くを占めるほどになっている¹¹。将来、金利が上昇した場合には国債の利払負担は極めて大きくなる¹²ことが懸念され¹³、これにより政策経費が更に圧迫されると、前述のとおり、医療サービスや教育、インフラ整備など、国民生活に必要不可欠な公的サービスの水準が低下するおそれがある。また、大規模な自然災害や国際的な金融危機の発生、昨今の国際情勢に係るリスクの顕在化等、様々な外的ショックに対して柔軟な財政運営を可能にするためにも、財政対応の余地を少しでも回復しておく必要がある。

(2) 財政健全化目標についての考え方

当審議会では、PB 黒字化は債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくための必要条件であるとして、その達成を求めてきた。債務残高対 GDP 比は、分子の債務残高が PB 赤字と金利分だけ増加する一方、分母の GDP は経済成長率分だけ増加していく。春の建議では、歴史的にも理論的にも、通常の状況では金利は経済成長率を上回ると考えるのが自然であり、PB を十分に黒字化することなしに債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくことはできない旨を示した。

¹¹ 平成 29 年度予算で見ると、国債費は 23.5 兆円。うち利払費等は 9.2 兆円、債務償還費は 14.4 兆円。国債費が一般会計歳出総額（97.5 兆円）に占める割合は 24.1%。

¹² 財務省による「平成 29 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（平成 29 年 1 月）によると、平成 30 年度以降の金利が前提（1.2～1.4%）よりも 2 % ポイント上振れた場合、平成 30 年度の国債費は 2.0 兆円、平成 31 年度は 4.5 兆円、平成 32 年度は 7.3 兆円増加することとなる。

¹³ これに関連して、今後、持続的な経済成長が実現すれば、金利の上昇、利払費の増加が想定されることに留意が必要である、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といった指摘があった。

財政健全化目標として債務残高対 GDP 比の安定的な引下げが重要であることは論をまたないが、当該指標は経済成長率や金利の動向といった政府がコントロールできない要素に左右され、結果が出るのに時間要することから、それだけでは、毎年度の予算編成の中で有効に機能する規律とは言い難い¹⁴。このため他の主要先進国においても、達成年限を明示した財政収支（PB に利払費を加えたもの）と債務残高対 GDP 比の水準を組み合わせて財政健全化目標とし、毎年度の財政収支の改善に取り組むことで、債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを図っている¹⁵。〔資料 I－2－7、8 参照〕

内閣府のこれまでの中長期試算では、「経済再生ケース」の下、債務残高対 GDP 比が低下していく見込みが示されてきているが、実績を見ると、同指標は一貫して上昇を続けている。〔資料 I－2－9 参照〕これは、分子である債務残高が経済対策等により当初の見込みよりも増えたこともあるが、より影響が大きいのは、実際の経済成長率が見込みを下回ってきていることである。当審議会ではそもそも、「経済再生ケース」が想定する経済予測が楽観的に過ぎるのではないかとの指摘が常に出ており、そうであればなおのこと、債務残高対 GDP 比のみでは実効性ある財政運営の指針となり得ない¹⁶。

¹⁴ 例えば仮定のケースとして、GDP500 兆円、債務残高 1,000 兆円の経済において、債務残高対 GDP 比 200% の維持を目指すと想定する。この時、予算編成時に翌年度の名目成長率を 3 % と想定したものの、実際には 2 % だったとすると、債務残高対 GDP 比を 200% に保つため、(利払い分も含めて) 30 兆円の国債発行が許容される前提で予算を編成したにも関わらず、実際に許容される発行額は 20 兆円だったことが事後的に判明することとなる。すなわち、名目成長率の見通しが 1 % ポイントずれただけで、財政運営に 10 兆円ものぶれが生じる。〔資料 I－2－6 参照〕

¹⁵ 81 か国の財政ルールを調査した IMF の研究によると、うち約 50 か国が財政収支に係るルールと債務に係るルールを組み合わせて用いている (Nina Budina, Tidiane Kinda, Andrea Schaechter, and Anke Weber, "Numerical Fiscal Rules: International Trends," in *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, ed. Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2013), pp.107-135)。

¹⁶ 債務残高対 GDP 比の分子（債務）はストックである一方、分母（GDP）はフロー（一定期間内における国内での最終生産物への支出（需要）の合計）であることにも留意が必要である。つまり、仮に財政拡大により分母である GDP が増加し、結果として一時的に債務残高対 GDP 比が低下したとしても、その効果は一時的に過ぎず、財政拡大と同じだけの需要が民間から生み出され続けない限り、他の条件が同じであれば、分母である GDP はやがて縮小する。他方、分子である債務残高は財政拡大の分だけ大きくなることから、債務残高対 GDP 比は上昇に転じる。財政乗数（財政の拡大・縮小が経済に及ぼす影響）については様々な推計が

前述のとおり、政府は、2020年度（平成32年度）のPB黒字化目標の達成は困難となったものの、PBの黒字化を目指すという目標自体は堅持するとしている。政府のコミットメントに対する信認を確保するためにも、引き続き、歳出・歳入両面からの改革を着実に進めるとともに、できる限り早期のPBの黒字化に向けて、その達成の時期を含む実効性ある計画の策定に取り組む必要がある。

（3）景気回復期における財政健全化の取組

我が国経済は、現在、景気の緩やかな回復基調が続く中で、GDPギャップの改善が続いており¹⁷、先行きについても、緩やかに回復していくことが期待される状況にある。〔資料I－2－10参照〕

こうした経済状況下での海外の財政運営の例を取り上げると、米国・クリントン政権では、経済成長が続く中、裁量的経費への上限額の設定（Cap制）と義務的経費及び歳入に関するPay-As-You-Go原則¹⁸を内容とする包括財政調整法に基づき、歳出対GDP比を着実に低下させていった。この結果、経済成長及び税制改革による歳入増と相まって、政権成立前（1992年）には対GDP比で▲7%近かった一般政府の財政赤字を、政権最終年（2000年）には+0.8%の黒字に転換させた¹⁹。こうした取組は、金利の低下をもたらし、民間投資を促す経済環境を醸成したとの評価がなされている。〔資料I－2－11参照〕

また、スウェーデンでは、1990年代初頭の金融危機により財政状況が

あり、一概に言えるものではないが、少なくとも、一時点での財政拡大が永久に同じだけの民需を生み出し続けるとする研究は見当たらない。

¹⁷ GDPギャップの試算は算出機関によって様々であるが、内閣府は対潜在GDP比+0.5%、日本銀行は+1.2%（内閣府は平成29年7－9月期、日本銀行は同年4－6月期）としており、内閣府は平成29年1－3月期以降、日本銀行は平成28年10－12月期以降、ともに3四半期連続のプラス（超過需要）としている。また、経済協力開発機構（OECD）は平成28年（2016年）のGDPギャップを+0.3%としている一方、IMFにおいては同年のGDPギャップは▲1.8%となっているものの、平成26年（2014年）の▲2.6%から2年連続で改善している（OECDは平成29年11月、IMFは同年10月時点）。

¹⁸ ある年度における義務的経費の増加や減税に対して、同一年度内にその額に見合った歳出削減・歳入増を求める原則。

¹⁹ PBで見ると、1992年には対GDP比で▲2.3%の赤字だったものが、2000年には+3.6%の黒字となっている。

大幅に悪化していたところ、1994年に成立したカールソン政権及びこれを引き継いだペーション政権では、景気回復が進む²⁰中で、歳出の総額や分野ごとの上限（シーリング）を議会で決定する方式の導入や、社会保障改革等により、歳出対 GDP 比を大幅に引き下げた²¹。こうした取組は、同国が人口動態の変化に対応し、福祉国家であり続ける上で、非常に有益なものであったと国際的に評価されている。〔資料 I－2－12 参照〕

もちろん、我が国においてこれらの国と同様の取組をそのまま実行できるものではない。しかしながら、これらの事例は、景気拡大による歳入増のみに頼るのではなく、景気が拡大する中でより一層歳出抑制に取り組み、経済再生に資する質の高い予算を編成していくことの重要性を示しているものと考えられる。

我が国の現下の経済状況は、経済再生と財政健全化を両立する絶好の機会である。政府においては、腰を据えて歳出・歳入改革に取り組むことで、我が国が将来にわたって持続的に成長していくための基盤を速やかに整備していくことが求められる²²。

²⁰ この時期の景気回復の要因の一つとして、金融危機を受けた自国通貨安による輸出競争力の回復が指摘されている。

²¹ 一般政府の歳出対 GDP 比は 1993 年の 68.6% から 2006 年には 51.4% まで低下。財政収支は、1993 年の対 GDP 比▲10.8%（PB で見ると▲9.9%）から、2006 年には+2.2%（PB で見ると+3.0%）まで改善。

²² IMF においても、「良好な経済環境は、（財政健全化を含む）大胆な構造改革を進める好機を与えてくれている」との分析がなされている（IMF, 2017, “Japan: 2017 Article IV Consultation”, International Monetary Fund）。

3. 今後の財政運営についての考え方

(1) 現下の経済状況を踏まえた財政運営

我が国経済は現在、労働力不足等の供給制約に直面しており、投資や労働参加の拡大による供給力、すなわち潜在成長率の改善が課題となっている。このような状況で財政を拡大しても、期待どおり総需要の増大につながるかは明らかでなく²³、かえって民需を阻害するおそれもある²⁴。前述の米国やスウェーデンの成功例にもあるとおり、歳出抑制に継続的に取り組む中で、民需主導の持続的な経済成長につなげていくことを目指すべきである。

社会保障についても、こうした観点も踏まえながら、医療費・介護費の適正化に向けたインセンティブの強化等を通じて、効率的な医療・介護サービスの提供に引き続き取り組んでいく必要がある。

また、社会保障以外の分野について、成長力向上に資することから、歳出を拡充すべきとの主張がある。しかしながら、厳しい財政状況に加え、人口が減少していく²⁵ことを見据えれば、聖域を設けることなく、非社会保障関係費を含む歳出全体の抑制に努めていく中で予算の内容や使い方を徹底的に見直し、成長力・生産性の向上につなげていくべきである²⁶。

特に、「人づくり革命」や、次なる成長戦略のもう一つの柱とされる「生産性革命」についても、人口減少の中でどのように労働力人口の確保、生産性の向上を実現し、成長力や国際競争力を高めていくのかという視点

²³ 財政乗数は一般的に、好況時よりも不況時の方が大きいとされる（Nicoletta Batini, Luc Eyraud, Lorenzo Forni, and Anke Weber, 2014, “Fiscal Multipliers : Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections,” International Monetary Fund Technical Notes and Manuals No. 2014/04）。

²⁴ 特に日本のように膨大な債務残高を抱える国においては、財政拡大は経済にマイナスの影響を及ぼすとの実証研究もあることに留意が必要である（Ethan Ilzetzki, Enrique G. Mendoza, Carlos A. Vegh, “How big (small?) are fiscal multipliers?”, Journal of Monetary Economics, Volume 60, Issue 2, March 2013, Pages 239-254.）。

²⁵ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年 4 月推計）」（出生中位・死亡中位仮定）によると、日本の総人口は平成 27 年（2015 年）の 1 億 2,709 万人から、平成 42 年（2030 年）には 1 億 1,913 万人まで減少する（797 万人の減少）。15～64 歳の人口は、同期間に 853 万人減少する（平成 27 年の 7,728 万人から平成 42 年の 6,875 万人）。

²⁶ 米国・英国においても、リーマン・ショック以降、非社会保障関連の予算を金額・割合とも減らしてきている。〔資料 1－3－1 参照〕

に立ち、真に必要な分野に絞って重点的・効率的に資源を投入していくことが求められる。

以上の考え方は、年末に向けて編成するとされている補正予算²⁷についても全く変わるものではなく、安易な補正予算の編成とならないよう、その規模や事業内容について厳しく精査することが必要である。

(2) 平成 30 年度予算編成の課題

平成 30 年度は「経済・財政再生計画」における「集中改革期間」の最終年度である。加えて、平成 30 年度は、政府が 2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化目標の達成は困難となった旨を発表してから最初の予算編成となることに留意しなければならない。政府が財政再建の旗を降ろさないとした以上、平成 30 年度予算編成は、我が国の財政規律が改めて問われることになるとの認識を持つべきである。

したがって平成 30 年度予算において、同計画における歳出改革の「目安」を遵守し、一般歳出の伸びを 5,300 億円以下、そのうち社会保障関係費の伸びを 5,000 億円以下に抑えることが求められるのは言うまでもない。

このため、「経済・財政再生計画 改革工程表 2016 改定版」（平成 28 年 12 月 21 日経済財政諮問会議）（以下、改革工程表）に掲げられた全ての項目の進捗状況を点検し、その着実・迅速な実施に努めるとともに、検討を継続するとされている項目については、具体的な工程表を速やかに策定するべきである。

また、前述のとおり、日本経済が労働力不足等の供給制約に直面している中、平成 30 年度予算においても、「目安」をしっかりと達成しつつ、中長期的な視点に立ってその中身、使い方を徹底して見直し、重点化することで、生産性向上に資する質の高い予算とすることが求められ

²⁷ 政府は、年末に向けて平成 29 年度補正予算を編成する方針を本年 11 月 1 日に発表した。当該補正予算においては、災害対応を始めとする追加的財政需要に対処し、その際、「生産性革命」や「人づくり革命」のうち緊急性が高いものへの対応、防災・減災対策、「総合的な TPP 等関連政策大綱」に基づく農林水産業の強化策等の措置を講じることとされている。

る。

(3) 今後の財政健全化計画の策定に向けて

PB 黒字化の達成に向けて新たに策定する計画についても、財政再建の旗を降ろすことはないという政府のコミットメントを裏付ける、具体性と実効性を備えた信頼できる計画とすることが強く求められる。すなわち、具体的な歳出・歳入措置を掲げた上で、現実的な経済前提や試算に基づき、どのような経路でいつまでに PB 黒字化を達成するのかをきちんと示し、できる限り早期の達成を目指す計画とすべきである。その際、当審議会が繰り返し主張してきたように、PB 黒字化は財政の持続可能性確保に向けた「一里塚」に過ぎないことから、主要先進国の主な財政健全化目標である財政収支も視野に入れて計画を策定すべきである。財政健全化目標は、これまでと同様、国民経済計算（SNA）に基づく補正予算を含む実際の支出ベースで判断されることが適切である。

歳出措置としては、毎年度の予算編成につながるよう、実効性のある歳出規律を設定すべきである。新たな「目安」について、現行の「経済・財政再生計画」の「目安」を最低限の出発点として、更なる歳出改革の加速に向けて踏み込んだ検討を行うべきである。

PB 黒字化達成の目標年限の設定に当たっては、持続可能な財政、社会保障制度を作るために残された時間は少ないと危機感を持つべきである。いわゆる「団塊の世代」（昭和 22 年～24 年生まれ）は 2022 年（平成 34 年）から 75 歳以上となり始め、1 人当たりの医療費・介護費が急増する。〔資料 I－3－2、3 参照〕計画の策定に当たっては、こうした時間的制約も強く意識する必要がある。

また、実効性・信頼性のある計画とするためには、各歳出分野について、歳出改革のための具体的な取組とその工程を明確化し、PDCA サイクルを徹底していくことが不可欠である。社会保障を始めとする主要分野について、改革工程表の全項目を改めて精査し、どこまで取組が進んでいるか、残された課題は何か、更にどのような取組を行うべきかについて具体的に検討し、計画に反映すべきである。

加えて、新たな計画の下で PB 黒字化を達成するためには、約束どおり

平成 31 年 10 月に消費税率を引き上げることが前提となることは言うまでもない。

当審議会としても今後、「経済・財政再生計画」の実施状況について検証するとともに、PB 黒字化の達成に向けた新たな計画について議論を行い、必要な提言を行う予定である。

II. 平成 30 年度予算編成における具体的な取組

1. 社会保障

我が国の社会保障給付費は高齢化等に伴い年々増加し、年間約 120 兆円、国民所得の約 3 割といった水準にまで達している²⁸。また、我が国 の社会保障制度は、高齢者医療・介護を中心に公費負担に相当程度依存している。高齢化も相俟って、国の社会保障関係予算は、平成 29 年度で一般会計の 3 分の 1、一般歳出の 6 割弱を占めるに至っており、今後も増加していくことが見込まれる。

一方、社会保障関係費を賄うだけの税財源は確保されておらず、給付と負担のバランスが取れていないため、結果として将来世代への負担の先送りが毎年積み上がっていくことになる。

制度的に見ると、我が国の医療・介護制度の基本的な特徴として、国民皆保険・フリーアクセス・自由開業制・出来高払いといったものがある。これらは、国民にとってサービスを受けやすいというメリットにつながる一方で、医療費・介護費の増大を招きやすい面もあることから、制度の持続可能性を確保するため、各分野にわたり必要な改革に取り組まなければならない。

さらに、“人生 100 年時代²⁹”を迎える現役世代の人口が減少し、高齢者の割合が増加することによる社会の構造変化が訪れている。これに対応するため、高齢者や女性、障害者の労働参加を適切に推進するとともに、「すべての世代が、その能力に応じて支え合う」という、年齢ではなく能力に応じた公平な負担とそれに基づく全世代型社会保障の考え方 が一層重要になってくる。

また、我が国の社会保障制度は、「自助」を基本としつつ、そのリスクを分散する「共助」で補完することになっている。そのため、小さなリスクは「自助」で対応しつつ、個人で対応できないような大きなリスクを「共助」により対応する視点が重要である。

²⁸ 平成 29 年度予算ベースで 120.4 兆円。

²⁹ 例えば「LIFE SHIFT-100 年時代の人生戦略」（リンダ・グラットン他著）。

特に、団塊の世代が後期高齢者となり始める2020年代に入ると、医療・介護を中心に社会保障関係費の急激な増加が見込まれている。国民負担を抑制し、制度を持続可能なものとし、世代間・世代内の公平性を確保することが不可欠であり、社会保障の効率化・適正化に不断に取り組んでいく必要がある。

これまでも、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実現する観点から、改革工程表に沿って社会保障制度改革を進めてきたところであるが、30年度は「経済・財政再生計画」における「集中改革期間」の最終年度であり、手を緩めることなく改革に取り組み、社会保障関係費の「目安」をしっかりと達成する必要がある³⁰。具体的には、

- ・ 診療報酬について、国民負担の増加の抑制や制度の持続可能性の観点から▲2%半ば以上のマイナス改定が必要であるほか、地域医療構想の実現に向けた対応や薬局の実態を踏まえた調剤報酬改革等を行う必要がある。
- ・ 薬価制度の抜本改革について、国民負担の軽減を図る観点から、毎年改定の具体化や新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的見直し等に取り組む必要がある。
- ・ 介護報酬について、保険料負担の増を抑制するため、一定程度のマイナス改定としつつ、生活援助サービスなどの報酬水準の適正化等が必要である。
- ・ 生活保護制度については、生活扶助基準の見直しのほか後発医薬品の使用促進や頻回受診対策による医療扶助の適正化等にも取り組む必要がある。

これに加えて、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による医療・介護の効率化、障害福祉分野における報酬適正化、子供・

³⁰ 「経済財政運営と改革の基本方針2015」の「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。

子育て分野における制度見直しなど、社会保障の各分野について、様々な制度改革努力や歳出削減努力を積み重ねていく必要がある。

また、平成 31 年度以降についても、年金分野を含め³¹、引き続き制度改革に向けて取り組むことが重要である。現在の厳しい財政状況や施行準備に一定の時間が必要となり得ることも踏まえると、平成 30 年度予算編成と並行して、これまでの改革項目の進捗状況を検証するとともに、新たな改革項目の検討を早期に進める必要がある。

(1) 医療

① 平成 30 年度診療報酬改定

イ) 改定率の考え方

平成 30 年度は 2 年に 1 度の診療報酬改定の年である。診療報酬は、「本体」と「薬価等」で構成される³²。

このうち薬価等については、医療保険制度に基づき、公定薬価により医療機関や薬局に償還がなされる仕組みとなっている。これに対し、製薬企業から医療機関・薬局までの医薬品の取引は市場取引であり、通常、公定薬価を下回った市場実勢価格で取引されている。このため、これまで累次の建議で示してきたように、市場実勢価格を上回る過大な予算執行を避けるため、市場実勢価格を適切に反映して薬価改定がなされるべきである。また、薬剤費総額が高齢化等による使用量の増加などにより増加していることも踏まえれば、薬価改定は診療報酬本体の財源とはなり得ない。

診療報酬は、医療サービスに対する公定価格であり、医療機関から見れば「収入」となるものである一方、国民から見れば受診にかかる「料金」

³¹ 年金分野では、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、マクロ経済スライドの機能を一層発揮させつつ、

- ・ 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、高齢者雇用の動向や年金制度が高齢期の就労に与える影響等を踏まえつつ、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。

³² 「本体」とは、医師の人件費等の「技術・サービスの評価」であり、「薬価等」とは、薬の値段等の「物の価格評価」である。

に相当する。このため、診療報酬改定に当たっては、医療機関の経営という側面だけではなく、国民の負担に与える影響が十分に考慮されなければならない。また、医療費の総額は、診療行為に報酬単価を掛け合わせたものの積上げである。診療行為は高齢化等により毎年増加していく一方だが、診療報酬改定は単価を増減させるものであり、国民負担の増加を抑制する観点からは、診療報酬単価を抑制していく必要がある³³。

国民医療費は過去 10 年で平均年 2.5% のペースで増加しているが、このうち高齢化等の要因による増加は年 1.2% であり、残りはその他要因による。こうした医療費の伸びは、これを賄う雇用者報酬等の伸びを大きく上回り、保険料引上げの要因になってきたが、医療費の伸びを高齢化等による伸びの範囲内とするためには、2 年に 1 回の診療報酬改定において ▲ 2 % 半ば以上のマイナス改定が必要である³⁴。近年の経済成長の下での雇用者報酬の伸びが続いたとしても、これを上回る改定は保険料率の更なる引上げにつながりかねず、制度の持続可能性の観点からも、少なくともこの程度のマイナス改定が求められる。

また、我が国がデフレを経験した 1990 年代後半以降、賃金や物価水準がデフレにより上昇せず、リーマンショック後などは急激に落ち込むこともあった中で、医療機関の入件費や物件費を賄う診療報酬本体の水準については、報酬改定により、概ね上昇を続けてきた。この結果、診療報酬本体の水準は、賃金や物価の水準と比べて高い水準となっている。このため、国民負担の抑制や制度の持続可能性の観点から、診療報酬本体についてもマイナス改定が必要である。〔資料 II-1-1、2 参照〕

ロ) 適切な医療提供体制の構築（地域医療構想の実現等）

（基本的な考え方）

団塊の世代が後期高齢者になり始める 2022 年（平成 34 年）、全て後期高齢者となる 2025 年（平成 37 年）に向けて、高齢化の進展等による医

³³ なお、仮に診療報酬が一定程度マイナスであったとしても、診療報酬総額は増加するため、医療機関の增收は確保されることになる。

³⁴ 国民医療費の伸び（平均約 2.5%/年）のうち、高齢化等以外の要因は約 1.3%/年である。2 年に 1 回の診療報酬改定により医療費の伸びを高齢化等の範囲内とし、保険料率の上昇にもつながらないようにしていくためには、少なくとも 2 % 半ばのマイナス改定が必要となる。

療ニーズの変化にも対応した効率的な医療提供体制を実現していく必要があるが、2022年（平成34年）までに診療報酬・介護報酬が同時改定となるのは平成30年度が事実上最後の機会である。

今後、将来の医療需要を踏まえて策定された地域医療構想に沿って、病床の在り方を高度急性期・急性期³⁵から回復期や在宅医療等に大きく転換していく必要があり、個別の病院名や転換する病床数等の具体的な転換方針の速やかな策定に向けて、各地域において2年間程度で集中的な検討が行われることになっている。

こうした地域ごとの実情に応じた取組と併せて、今回の改定においても、実効的な見直しを行う必要がある。現行の診療報酬は、提供している医療機能というより、看護師など職員配置による評価との側面が強く、患者の状態像や地域の医療ニーズの変化を踏まえた効率的な医療提供体制への転換が進みにくい状況となっているため、地域医療構想の実現に向けて、診療報酬・介護報酬においても、必要な見直しを行い、病床転換の動きが加速するような改定内容としていくことが重要である。

（地域ごとの状況に応じた対応）

一般病棟入院基本料を算定する病床の稼働率は、近年、低下傾向にある。また、二次医療圏³⁶ごとに見ると、人口の減少が進んでいる過疎地においては、病床稼働率の低い医療圏が相当程度存在しており、医療機関の経営にも一定程度の影響を与えるものと考えられる。

こうした地域の医療ニーズの変化や減少による医療機関の経営課題への対応については、全国一律の診療報酬単価による調整では、地域ごとの状況に応じたきめ細かな対応ができず、地域医療構想の実現にもつなが

³⁵ 高度急性期機能、急性期機能は、それぞれ、病床機能報告制度において「急性期の患者に対し、状態の早期安定化に向けて、診療密度が特に高い医療を提供する機能」、「急性期の患者に対し、状態の早期安定化に向けて医療を提供する機能」とされている。「地域医療構想策定ガイドライン」においては、「救命救急病棟等やICU、HCUで実施するような重症者に対する診療密度の特に高い医療から一般的な標準医療へ移行する段階」の医療資源投入量（入院基本料等相当分を含まない1日当たり診療報酬出来高点数）を3,000点とし、それ以上を高度急性期、それ以下を急性期として推計を実施している。

³⁶ 一体の区域として入院医療を提供する体制の確保を図ることが相当とされる地域的単位。都道府県が、地理的条件等の自然的条件、日常生活の需要の充足状況、交通事情等の社会的条件を考慮して設定するものであり、一般に複数の市町村で構成される。

らないため、適当ではない。むしろ、地域ごとの医療ニーズの現状や見通しを踏まえつつ、地域医療介護総合確保基金による必要な支援を通じて、病床機能の転換やダウンサイジング等により対応していくべきであると考えられる。このように、診療報酬改定に当たっては、単に医療機関の平均的な収支差の状況を見て単価調整の必要性を判断するのではなく、その背景や要因を踏まえ、診療報酬による対応の必要性については厳しく精査すべきである。〔資料II－1－3参照〕

(急性期病床の適正化)

高齢化の進展や人口の減少に伴い、急性期や高度急性期病床のニーズは客観的に見ても減少していくことが想定される。しかし、診療報酬上、急性期を念頭に高い報酬設定がなされている「7：1入院基本料」³⁷を算定する病床は、これまでの要件見直しにもかかわらず、ごく緩やかな減少にとどまっており、今後転換するとの意向も医療機関からは殆ど示されていない。

一般病棟入院基本料は、看護師の配置の多寡で基本的に点数が決定されている。7：1入院基本料には、これに加えて、「重症度、医療看護必要度」を満たす患者が25%以上との要件があるものの、残り75%の患者の状態については問われておらず、評価項目に一つも当てはまらない患者も相当割合存在している。したがって、必ずしも重症度や医療看護必要度の高くなない患者が、高い報酬設定がなされている急性期病床に入院している可能性も否定できない。このほか、7：1入院基本料を算定する病床数の地域差も大きい。

このため、地域医療構想において、急性期から回復期への転換が求められていることも踏まえ、7：1入院基本料について、今後どの程度病床数を適正化していくかの見通しを示した上で、これに向けて重症度・医療看護必要度など算定要件の一層の厳格化を行うべきである。また、入院基本料ごとに具体的にどのような医療を提供しているか検証した上で、看護

³⁷ 一般病棟入院基本料は、基本的に看護師の配置の多寡で点数が決定されており、患者に対して看護師数が多い病床（7：1の場合は、患者7人に対して看護師1人）ほど、報酬は高くなっている。

職員配置ではなく、提供している医療の機能により評価される仕組みを目指していくべきである。〔資料Ⅱ－1－4 参照〕

(診療科偏在と診療報酬)

外科や産婦人科などの診療所に従事する医師数が減少する中、皮膚科、眼科などの診療所の医師数が増加しており、医師総数の増加が診療科偏在のはずしもつながっていない。診療科のうち、皮膚科、眼科などを主たる診療科とする診療所などの損益率等が高く、累次の診療報酬改定においてもこの傾向は変わっていない。診療報酬における配分により、診療科偏在を助長しかねないことから、今回の診療報酬改定においては、こうした観点からの見直しも行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－5 参照〕

ハ) 調剤報酬の改革

(基本的な考え方)

調剤医療費のうち、薬剤料を除いた技術料部分の伸びは、医薬分業の進展による処方せん枚数の増加のみならず、処方せん1枚当たりの単価の増加により、入院医療費や外来医療費と比較して大きいものとなっている。また、これまでの診療報酬改定では、医科・歯科・調剤の各科について、各科を取り巻く状況にかかわらず、それぞれの技術料部分に対して、同程度の伸びとなるように改定率が設定され、単価の上乗せが行われてきた。

こうした中、薬剤師数は近年増加しており、国際的に見ても非常に多い。薬局数も、開設許可には需要面からの規制がないため、増加を続けている。通常の市場競争であれば、必要以上の供給増は収益の低下を通じた薬局数等の調整が行われることになるが、医療サービスは公定価格であるため、こうした価格を通じた競争は行われない。実態としては、薬剤師数の増加により薬剤師一人当たりの処方せん枚数は減少しているにもかかわらず、調剤報酬の引上げにより、薬剤師一人当たりの技術料が維持されている状況にある。〔資料Ⅱ－1－6 参照〕

また、同じ金額の薬剤を処方する場合であっても、院外処方の場合は院内処方と比べて3倍を超える技術料が算定される。こうした院内処方と比べたコスト差について、薬局のどのような機能を評価したものであるのか、調剤薬局の実態との間に乖離はないのか、それらを含めた評価として適切な水準であるのか等について、改めて検証し、患者の受け取るサービスの価値に見合った技術料となるよう、調剤報酬体系の見直しを行っていく必要がある。〔資料II-1-7参照〕

(薬局の実態とそれを踏まえた対応)

薬局の機能に関しては、昨今「服薬情報の一元的・継続的把握」といった側面が強調されている。将来像としても、地域包括ケアシステムの一翼を担い、薬に関して、いつでも気軽に相談できる「かかりつけ薬剤師」が役割を発揮する「かかりつけ薬剤師・薬局」のビジョンが提示されている。

しかしながら、平成29年度予算執行調査によれば、特定の医療機関から受け付ける処方せんの割合（集中率）が50%を超える薬局が全体の7割、90%を超える薬局が4割となっている。すなわち、様々な医療機関から処方せんを地域で受け付ける「面分業」を行う薬局は少数派であり、面分業が根付いている地方公共団体はごく例外的である。また、中小規模の薬局は、地域において面分業を行っている薬局も一定程度あるが、特定の医療機関の処方せんを受け付ける薬局（いわゆる門前薬局・マンツーマン薬局³⁸など）が大宗を占めている。これら薬局が真に地域における「かかりつけ薬剤師・薬局」として高い院外処方のコストに見合った機能を果たしているものとは考えにくい。〔資料II-1-8、9参照〕

こうした薬局の実態を踏まえると、「処方内容のダブルチェックといった最低限の機能を果たしつつ、患者の負担軽減や利便性を重視する形態」や「高齢者等を対象に在宅対応やきめ細やかな服薬指導を行う形態」など、薬局の多様な在り方や経営環境を踏まえつつ、それに即した調剤報酬の

³⁸ 一般的に、「門前薬局」は主に大規模な医療機関に近接して開局する形態、「マンツーマン薬局」は診療所の前に開局し、基本的にひとつの診療所に対してひとつの薬局となっている形態の薬局を指す。これら薬局は、通常、特定の医療機関からの処方せんの受付割合が高くなっているものと考えられる。

評価を行っていくべきであると考えられる。

「かかりつけ薬剤師・薬局」のビジョンに向けて、調剤報酬の大宗を占める「調剤基本料」や「調剤料」について、地域においてかかりつけ機能を担っている薬局は適切に評価しつつ、こうした機能を果たしていない薬局の報酬水準は適正化していくべきである。また、平均より小規模の薬局も含め、大手調剤薬局グループに所属している薬局や、処方せん集中率が高い薬局については、経営環境・収益性の観点からも、間接経費の効率化などより低コストでのサービス提供を求めていくべきである。これにより、患者の負担軽減にもつながる。

こうした観点から、平成 30 年度報酬改定においては、

- ・ 大型門前薬局に係る調剤基本料の対象範囲³⁹を拡大し、平均以上の規模の門前薬局・マンツーマン薬局を対象とすべきである。その際には、規模に応じた収益性や処方せん集中率の差異を踏まえた段階的な報酬設定とすることも考えられる。〔資料 II－1－10 参照〕
- ・ 平均以下の規模の門前薬局・マンツーマン薬局に対する調剤基本料についても、その機能やグループへの所属など経営実態や収益性を踏まえつつ、適正化を進めていくべきである。〔資料 II－1－10 参照〕
- ・ 1 回の処方につき定額とされている調剤料についても、今日の業務の実態や技術進歩を踏まえ、調剤料の水準を全体として引き下げるとともに、報酬体系を見直すべきである。後発医薬品調剤体制加算についても、既に 3 分の 2 の薬局が算定していることや、足元の後発医薬品使用割合、更には目標の使用割合が 80% に引き上げられたこと等を踏まえ、基準の引上げを行うべきである。〔資料 II－1－11 参照〕

② 薬価制度の抜本改革

イ) 基本的な視点

³⁹ 平成 28 年度診療報酬改定において、処方せん受付回数が月 2,000 回超（従来は 2,500 回超）かつ集中率 90% 超の薬局や特定の医療機関からの処方せん受付回数が月 4,000 回超の薬局について、調剤基本料が 410 円から 250 円となつたが、これにより減額の対象となった薬局は全体の 3 % にとどまっている。また、グループ全体の処方せん受付回数が月 4 万回超であつて、処方せん集中率が 95% 超又は特定の医療機関との間で賃貸借取引がある薬局について、調剤基本料が 200 円となつたが、これにより減額の対象となった薬局は全体の 7 % にとどまっている。

2年に1度の薬価改定による薬価引下げにもかかわらず、高齢化に加え、年度途中の新薬の収載・効能追加などにより、これまで薬剤費は大きく増加してきた。また、近年は高額の薬剤が相次いで登場しており、こうした状況は今後も続くものと見込まれる。このため、医療保険制度の持続可能性を確保し、国民負担の軽減を図る観点から、昨年末にまとめた「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」に基づき、以下の2つの基本的な視点に即した形で、改革を具体化していくことが求められる。〔資料Ⅱ－1－12、13参照〕

(市場価格の反映による国民負担の軽減)

現行の薬価制度では、慣行により、これまで市場実勢価格の把握は2年に1回とされ、市場実勢価格が把握されても、新薬の相当部分について、市場価格を上回る価格を維持したままとなっている。医薬品についても、適時に市場価格を薬価に反映させることで、市場価格を上回る部分に係る国民負担を抑制する仕組みとしていくべきである。

(革新的な医薬品を見極めたイノベーションの評価)

イノベーションを適切に評価していくためには、新薬であれば何でも評価するのではなく、患者にとっての個々の医薬品の画期性や有用性を見極めて評価していくことが重要である。研究開発の原資とするために一定の売上を確保する観点から公的医療保険の価格設定を行うことは適当ではなく、また、それが本当に画期的な医薬品を創出する研究開発につながるかどうかも明らかではない。そもそもイノベーションの推進に向けては、財政措置のみに頼るのではなく、研究開発環境の改善や創薬コストの低減、産業構造の転換といった自助努力が重要である。

ロ) 具体的な改革項目

(新規収載と効能追加)

国や地方の予算において、年度途中での新薬の保険収載や既存薬の効能追加を個別に織り込んでいないが、実際には予算成立後に新薬収載等

が行われ、それに伴う公費負担が自動的に生じている。こうした取扱いは、財政民主主義の観点からも慎重であるべきであり、年度途中に新薬を保険収載する場合には、保険財政や国民負担の観点から、収載による財政影響を検証するとともに、これに対して必要な措置を講ずることができるよう検討していくべきである。

また、新薬の収載後も、その使用動向を隨時把握し、効能追加等により保険適用時の見込みよりも販売額が増加する場合には、市場拡大再算定も参考に、速やかに薬価を引き下げる仕組みを設けるべきである。〔資料II－1－14 参照〕

(薬価の毎年調査と毎年改定)

医薬品においては、数量ベースと金額ベースとでその内訳が大きく異なっている。「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」は、「価格乖離の大きな品目」について毎年改定を行うこととしているが、金額ベースで見て国民負担の軽減に十分につながるものとなるような範囲とすべきである。

〔資料II－1－15 参照〕

(新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的見直し)

薬価を最初に算定する際に、医薬品の画期性や有効性に応じて薬価に加算を行う制度が別途あるが、新薬創出等加算は当該制度で評価された革新的医薬品にとどまらず、こうした評価がなされなかつた医薬品も含め、新薬に幅広く適用されているのが実態である。優れた医薬品が生まれた場合にこれを評価する必要はあるとしても、そうした画期性や有効性の高さが認められなくとも新薬創出等加算の対象となるため、イノベーションの適正な評価という観点からも問題が大きい仕組みとなっている。新薬創出等加算による毎年の国民負担は、平成22年度以降薬価改定で試行が継続する度に追加されてきたが、現在、新薬創出等加算による財政影響は単純計算で年間2,530億円であり、これに加えて改定後の薬剤使用量の変化や類似薬効比較方式による他の医薬品の薬価引上げを通じた影響も生じている。

こうしたことから、まずは、現行の新薬創出等加算制度は廃止すべきであると考えられる。仮に、薬価改定時の加算制度を何らかの形で存続する場合には、十分に国民負担を軽減しつつ、イノベーションの促進につながるよう、他の医薬品にない画期性や有用性の高さを根拠に薬価算定時に相応の加算が認められた医薬品に対象を絞り込むべきである。また、これまでになされた加算についても速やかに薬価を引き下げ、解消していく必要がある。〔資料II－1－16、17参照〕

(費用対効果評価の活用)

新規の医薬品等について、既存の医薬品等に比べて、効果と費用がどの程度変化するかを分析し、「効果に比べてどの程度費用が高くなるか」、「公的保険として受け入れ可能な水準か」等を評価する「費用対効果評価」が平成30年度から制度化されるため、医薬品の価格設定への反映方法等を本年末までに決定することとされている。

新たな医薬品の保険償還価格は、市場価格がないため、一定の算定式に基づいて計算されるが、例えば、原価計算方式について、企業の提出した「原価」に営業利益分などを積み上げて価格設定されるものであり、輸入医薬品の場合には企業間の輸出入価格がそのまま「原価」とされるなど、価格水準の妥当性は必ずしも明らかではない。このため、原価計算方式で算定された医薬品は費用対効果評価を義務付け、費用対効果が悪いものについては、薬価全体について公的保険として償還可能な価格まで引き下げる仕組みとすべきである。また、類似薬効比較方式で算定された医薬品についても、補正加算が付される場合には、費用対効果評価を義務付け、その結果に応じて薬価を引き下げるべきである。〔資料II－1－18参照〕

③ 医療・介護提供体制

地域医療構想や基準病床制度により、病床については一定の規制を行う仕組みが整備されつつあるが、診療所や医師の配置、高額医療機器への設備投資、介護の在宅サービスについては、提供体制をコントロールする仕組みがない（介護については後述（2））。医師数は医療費に大きな影響

を与えていりとの指摘がある一方で、医師の地域偏在、診療科偏在への対応として、医師増加が図られているが、実効的なコントロールの手段がない中での医師総数の増加は、十分な偏在是正の効果がないまま医療費の増加につながっている可能性がある。また、外来医療に関しては、高齢化に伴い、複数疾患を抱える患者等を総合的・継続的に診療する専門的知見・能力が重要となるが、こうした観点からの医師養成は進んでいない。

診療所や医師数、高額医療機器など病床以外の医療資源に関しても、医療費の増加を抑制しつつ、診療科や地域ごとの偏在を是正し、限られた医療資源の中で適切かつ効率的な医療提供体制を構築していく観点から、その配置に係る実効的なコントロールが必要であり、その在り方について早期に議論を進めるべきである。また、来年度以降養成が開始される「総合診療専門医」について、必要な養成数を確保し、速やかな養成を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－19 参照〕

④ 改革工程表の着実な実施

改革項目については、改革工程表に沿って、着実に実施していかなければならぬ。このうち、病院・診療所間の機能分化の観点からの病院への外来受診時の定額負担の在り方、先発医薬品価格のうち後発医薬品に係る保険給付額を超える部分の負担の在り方、地域別診療報酬の在り方等については、本年末までにしっかりと結論を得ることが求められる。また、これらに限らず、後期高齢者の窓口負担⁴⁰や、薬剤自己負担の引上げ等についても、できる限り速やかに検討を進めていくことが重要である。特に、現在 70 歳～74 歳について段階的に実施している自己負担割合の 2 割への引上げを引き続き 75 歳以上についても延伸すること、既に 75 歳以上で 1 割負担の者についても数年かけて段階的に 2 割へ引き上げることについて、平成 31 年度から実施すべきであり、これに向けて、早急な検討が求められる。〔資料Ⅱ－1－20～26 参照〕

⁴⁰ 「年齢ではなく負担能力に応じた公平な負担」といった応能原則の考え方を進めるべきであるとの意見があった。また、自己負担割合の引上げを行った上で、資産の保有状況等も勘案し、必要な者については負担割合を引下げるといったことも考えられるのではないかとの意見があった。

(2) 介護

介護費用は、大幅に増加しており、中でも訪問介護・通所介護の伸びが大きい。また、訪問介護・通所介護のいずれも受給者の伸びだけでなく、サービスの算定回数の増加に伴い、一人当たりのサービス費用が増加している。この結果、介護費用を賄う税負担・保険料負担といった国民負担も大きく増加している。全国平均の保険料水準は、制度導入当初、約3,000円であったが、足元では約5,500円と大きく増加しており、2025年度(平成37年度)には8,000円を超えることが見込まれる中、こうした国民負担の増加を極力抑制することが重要な課題となっている。

① 平成30年度介護報酬改定

(基本的な考え方)

介護保険では平成30年度からの3年間が新たな計画期間(第7期)となっている。この3年間の介護費用の見通しを踏まえ、介護保険料率の見直しが行われる。介護報酬の改定は、これまで、主に保険料負担の上昇の抑制、利用者負担の軽減、介護サービス事業者の経営状況を踏まえた報酬水準の適正化、物価等の動向の勘案、介護人材の待遇改善、といった視点から行われてきたところである。しかし、ただでさえ高齢化の進展等による介護費用の増加により、保険料の引上げが見込まれる中、平成30年度介護報酬改定は、こうした国民負担の増加を極力抑制する観点を十分に踏まえたものとしていかなければならない。

第7期の介護保険料率については、平成29年度の臨時改定による影響も含めて見直しが行われることになっており、介護報酬改定が国民負担に与える影響という観点からは、平成30年度改定は平成29年度臨時改定とセットで考えなければならない。すなわち、介護報酬改定に当たっては、これまでも介護人材の待遇改善等を行う一方、介護サービスの実態等を踏まえた報酬水準の適正化も併せて行ってきたが、今回の改定では、介護人材の待遇改善は既に平成29年度臨時改定で先行実施しており、報酬の適正化や改革工程表に沿った見直し等が未実施の状態となっている。

こうしたことを踏まえると、平成 30 年度改定においては、国民負担の増加を抑制していく観点から、報酬の適正化や改革工程表に沿った見直し等にしっかりと取り組むことで、平成 29 年度臨時改定でのプラス改定の影響を極力抑えるものとしていく必要があり、平成 30 年度単年度だけを見れば、一定程度のマイナス改定とすることが適當である⁴¹。〔資料 II-1-27 参照〕高齢者の数が益々増加していく中、報酬改定により介護費用の伸びを極力抑えていかなければ、これを賄う税負担・保険料負担といった国民負担の大幅な増加を招くことになる。

また、介護サービス事業者の収支差率は、訪問介護や通所介護などで比較的高い水準となっており、全体で見ても、中小企業の経営状況と比較して概ね良好な状況となっている。平成 30 年度介護報酬改定を巡る前述したような状況を踏まえれば、収支差率の状況も踏まえた報酬水準の適正化・効率化は必須であると考えられる。

なお、平成 27 年度改定において、全体の報酬水準は引き下げる一方、質の高いサービスを提供している事業所は加算により手厚い報酬が得られる仕組みしたことから、介護事業者の経営状況も、こうした加算の取得状況により異なってくるものと考えられる。こうした仕組みとしているにもかかわらず、加算が取れていない事業者も含めた経営状況で各サービスの報酬水準の改定の必要性を判断してしまうと、質の高いサービスへの移行を促進する方向性に逆行することとなる。介護事業者の経営状況の判断に当たっては、質の高いサービスの提供を評価する加算が取得できている事業者のみの収支差率を把握し、これを踏まえ各サービスの報酬水準の在り方を判断していくことが適當である。〔資料 II-1-28 参照〕

(生活援助サービスの効率的で適切な利用の促進)

訪問介護における「生活援助中心型」の利用状況を見ると、要介護度が低い者においても月 100 回を超えて利用されているケースもあるほか、全体として利用状況に大きなばらつきが見られ、必ずしも効率的なサー

⁴¹ 平成 30 年度介護報酬改定においては、介護人材の安定確保という観点も踏まえるべきとの意見もあった。

ビス提供が行われていない可能性があるものと考えられる。このため、保険者機能の強化に向けた取組の一環として、例えば、一定の回数を超える生活援助サービスを行う場合には、多職種が参加する地域ケア会議等におけるケアプランの検証を要件とするなど、制度趣旨に沿った適切な利用の徹底を図るべきである。

また、一定の間隔を開ければ1日に複数回にわたり所定の報酬を算定可能な現行の報酬体系は、必要以上のサービス提供を招きやすい構造的な課題を抱えている。このため、包括払いとなっている「定期巡回・隨時対応型訪問介護看護」とのバランスも踏まえ、例えば、1日に算定可能な報酬の上限を設定するなど、「身体介護」も含めて訪問介護の報酬の在り方を見直すべきである。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

(高齢者向け住まいにおける在宅サービス利用の適正化)

「サービス付き高齢者向け住宅」や「住宅型有料老人ホーム」においては、外部の在宅サービス利用に係る受給者1人当たりの利用単位数が非常に高い傾向にあるといった調査結果⁴²がある。また、高齢者向け住まいの居住者にも要介護度が高い者が一定程度おり、介護サービス事業所が併設・隣接されているものが半数以上を占めている。その大半が同一グループの経営となっており、実質的に介護施設に近い性格を有しているものが多く存在すると考えられる。このような高齢者向け住まいでは、訪問介護・通所介護サービスが出来高で提供されているのに対し、特定施設入居者生活介護(外部サービス利用型以外)の指定を受けている有料老人ホーム等については、1日当たりの費用が決まっている。こうしたことから、高齢者向け住まいに居住する者の在宅サービス利用については、必要以上にサービスが提供されることのないよう、例えば、特定施設入居者生活介護とのバランスも考慮し、報酬を算定できる回数の上限を設定するなどの対応を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

⁴² 「大阪府における介護施策の現状と課題、対応の方向性について」(平成29年大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会専門部会報告書)

(通所介護サービスの適正化)

通所介護サービスを提供する事業所のうち、個別機能訓練加算⁴³を取得し、理学療法士等の専門職の配置を行っている事業所については、他の事業所と比べて、利用者の日常生活自立度の改善・維持率が高くなっている。一方で、事業所の規模が小さいほど、個別機能訓練加算の取得率が低くなる一方、サービス提供 1 回当たりの単位数は高くなる傾向にあり⁴⁴、規模が小さい事業所に通う利用者にとっては、機能訓練などの質の高いサービスを受ける割合が低いにもかかわらず、高い費用を支払う結果となっている。こうしたことを踏まえると、通所介護について機能訓練などの自立支援・重度化防止に向けた質の高いサービス提供がほとんど行われていないような場合には、事業所の規模にかかわらず、基本報酬の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－1－31 参照〕

(地域医療構想の推進と療養病床の再編)

慢性期の患者が入院する病床に関して、医療の必要性の高い者については医療療養病床で対応し、医療よりもむしろ介護の必要性が高い者については、在宅医療や介護保険の居住系サービス、老人保健施設などの施設サービスで対応することで機能分担を図ることが求められている。

こうした中、現行の介護療養病床は、一定の経過措置を付けた上で、平成 29 年度末で廃止となり、新たな類型として介護医療院が設置され、これに合わせて地域医療構想の方向性に沿った療養病床の再編が行われていくことになる。一方で、再編に当たっては、介護医療院の人員・施設基準は、現行の療養機能強化型と老健施設並びの二つの類型が検討されている。25：1 医療療養病床については、介護医療院への転換ではなく、より報酬の高い 20：1 医療療養病床⁴⁵へ転換するといった動きがある。こ

⁴³ 個別機能訓練加算（I）：生活意欲が増進されるよう、利用者による訓練項目の選択を援助。身体機能への働きかけを中心に行うもの。個別機能訓練加算（II）：生活機能の維持・向上に関する目標（1人で入浴できるようになりたい等）を設定。生活機能にバランスよく働きかけるもの。

⁴⁴ 規模が小さいほど、サービス提供 1 回当たりの管理的経費が高いことが考慮され、基本報酬が高く設定されていることが要因と考えられる。

⁴⁵ 医療療養病床の入院基本料は、看護師の配置の多寡により体系は分かれており、その診療報酬

の場合、現行の報酬体系を前提として、一定の仮定の下に試算すると、再編後の医療費・介護費は変わらないか、かえって増加することもあり得て、こうした転換例が多くなる場合、療養病床全体を在宅等への移行も含めて効率的な提供体制に再編するとの地域医療構想の考え方とも整合的でなくなる。

こうした事態を避けるためには、患者の状態像にそぐわない 20：1 医療療養病床への転換の防止のための医療必要度の要件の厳格化等を図るとともに、「生活の場」である介護医療院について、人員配置や費用面での効率化が進むよう報酬・基準を設定する必要がある。また、医療療養病床、介護療養病床とともに、入院患者のうち医療の必要度の低い患者については、在宅医療等での対応を進めるような改定内容としていくべきである。〔資料 II－1－32 参照〕

② 介護保険制度の見直し

(調整交付金を活用した財政的インセンティブの強化)

制度の持続可能性を確保する観点からは、保険者自身が地域の課題を分析し、保険者機能を発揮しながら、介護費用の適正化を進めることが期待される。このため、介護費の適正化などの保険者機能の強化に向けた財政的インセンティブとして、客観的な指標に基づき、努力した地方公共団体に対し財政支援を行う新たな交付金を創設することとなっている⁴⁶。しかし、この新しい交付金を努力した保険者に配分するだけでは、現在、取組を進めていない保険者に対するインセンティブとしては十分ではない。全地方公共団体の取組の底上げを図るために併せて、現在、被保険者の年齢構成と所得水準の違いのみを調整することとされている調整交付金について、保険者の取組も反映した配分を行うことにより、インセンティブとして活用することも不可欠である。新たな交付金とセットで、調整交付金も活用したインセンティブの仕組みを導入すべきである。〔資料 II

(点数) は、20：1（患者 20 人に対して看護師 1 人）が 814 点～1,810 点、25：1（患者 25 人に対して看護師 1 人）が 750 点～1,745 点となっており、看護師の配置が多い 20：1 の方が高く設定されている。

⁴⁶ 平成 29 年通常国会において成立した「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」による。

— 1 — 33 参照]

(在宅サービスの提供体制の見直し)

相対的に軽度者の利用が多い訪問介護・通所介護⁴⁷について、被保険者1人当たり給付費は、年齢等の調整を行ってもなお、全国平均と最大値との間で訪問介護は5倍、通所介護は3倍の差が存在する。一方で、訪問介護・通所介護をはじめとした在宅サービスについては、施設サービスや地域密着型サービスと異なり、総量規制や公募制などの地方公共団体がサービス供給量をコントロールする仕組みが十分でない。今後、介護費の地域差縮減に向けて保険者機能を強化していくことが必要であり、その一環として、在宅サービスについても、総量規制や公募制など、サービス供給量を地方公共団体がコントロールできる仕組みを導入すべきである。

[資料II－1－34 参照]

(介護施設と在宅の公平性の確保)

近年、介護施設の入所者の割合が減少し、高齢者向け住まいの定員や在宅でのサービス受給者の割合が増加してきている。このうち介護施設等の利用者の低所得者には、その居住費・食費について、介護保険制度から補足給付が支給されているが、今後、更に在宅での介護サービス利用者が増加していくことが見込まれる中、在宅との負担の公平といった観点からは、補足給付の在り方について検討していくことが適当である。こうした検討の中で、例えば、補足給付の支給要件の更なる見直しも行っていく必要があると考えられる。[資料II－1－35 参照]

(軽度者に対する生活援助サービス等の更なる地域支援事業への移行)

訪問介護サービスを利用している要介護1・2の者においては、掃除、洗濯、買い物、調理等の生活援助中心型の利用者の割合が多い。こうした生活支援に関わるサービスは、保険給付による提供だけでなく、多様な主

⁴⁷ 平成28年度の介護サービス受給者に占める要介護度別割合を見ると、要介護1・2の者の割合は、介護サービス全体で50.5%であるのに対し、訪問介護は61.3%、通所介護は67.3%である。

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が有益であり、介護保険財政の観点からも望ましい。このような観点から、要支援1・2の者に対する訪問介護・通所介護については、平成27年度から地域支援事業（総合事業）への移行が進められているが、当初想定された多様な主体によるサービス提供は進んでいない状況にある。このため、総合事業については、一層、多様な主体によるサービス提供に移行していく必要があり、その移行状況も踏まえながら、改革工程表に基づき、軽度者に対する生活援助サービスなどの更なる地域支援事業への移行を進めていく必要がある。〔資料II-1-36参照〕

（3）子供・子育て

これまでも待機児童解消等のため保育の受け皿拡大が進められてきたが、女性の就業率の上昇に伴い、保育利用率も増加し続けており、未だ待機児童の解消には至っていない。このため、政府は、本年6月に新たに「子育て安心プラン」を発表し、平成30年度から2～3年間で約22万人分の保育の受け皿を拡大するとともに、その後も更に2年間で約10万人分を拡大することとした。更に本年9月には、当該プランを前倒しし、平成32年度までの3年間で32万人分の受け皿拡大を行うこととされたところである。〔資料II-1-37参照〕

子供・子育て分野の充実・強化は、全世代型社会保障の実現に向けて極めて重要な施策であるが、保育の受け皿を拡大した場合、当然のことながら、その分運営費が増加することとなる。そのための安定的な財源をどのように確保していくのかが大きな課題となる中、子供・子育て分野についても、不断の見直しに取り組み、人口動態の変化等も見据えながら、効率的・効果的な支援とするための重点化・適正化を図っていかなければならない。

まず、保育事業の収支状況は、平成28年度調査によれば、保育所等の事業者全体の平均収支差率は+9%程度となっており、一般の中小企業の利益水準である約3%を大幅に上回る状況となっている。保育所等は公費を基に運営されている中、他業種とのアンバランスが生じていない

か、公費で負担している範囲は適切か、これまでの保育士の処遇改善加算が適切に人件費に反映されているのかなどの点から検証を行い、公定価格全体を適正化する必要がある。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

次に、児童手当についても検証が必要である。所得判定基準について、児童手当の制度創設時において、父親が家計を支えている世帯（専業主婦モデル）が多かったこと等もあり、児童手当が支給されるか否かの判定基準である所得の範囲は、世帯の中で所得が最も多い者（「主たる生計者」）の所得のみで判定することとされてきた。しかしながら、平成9年以降共稼ぎ世帯数が専業主婦世帯を上回り、足元ではほぼ倍となるなど、制度創設時から大きな変化が生じていることを踏まえると、主たる生計者のみの所得で判断するのではなく、世帯合算で判断する仕組みに変更すべきである。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

また、児童手当では、所得制限を超える者に対する「当分の間」の措置として、月額5千円の「特例給付」が支給されている。使途に関する調査によれば、足元の子育て費用に充てている割合は半分以下となっている。

その一方で、年収1,000万円以上の子育て世帯においてはむしろ保育所の利用ニーズが高まるとの調査結果もある。さらには、共働き家庭の児童向けの放課後児童クラブの登録児童数も年々増加しており、整備のニーズも一層高まっている。全世代型社会保障の実現に向け、子供・子育て分野の充実・強化を図る中においても、効果的・効率的な支援していくことが重要であり、現行の施策についても、分野内における優先順位付けも含め必要に応じた見直しを検討することが適当である。児童手当の所得制限を超える者に対して、「当分の間」の措置として支給されている特例給付については、他の施策との整合性も考慮しつつ、直接的な金銭支給である現金給付からサービス給付や施設利用といった現物給付への重点化という流れも踏まえ⁴⁸、廃止の方向で見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

また、事業主拠出金による子供・子育て支援の充実についても検討する

⁴⁸ 例えば、小塩隆士一橋大学教授は、フランス・アイルランド・スウェーデンなどの高出生国は、90年代前半以降、子育て支援を現金給付から現物給付に大きくシフトしており、その後の出生率の反転に影響したと推察されるとしている（平成29年2月17日付日本経済新聞）。

ことが必要である。事業主拠出金による「企業主導型保育事業」は、保育の受け皿整備の拡充に向けて平成28年度に創設されたものであり、創設当初は5万人分の受け皿拡大を目指していたが、申請状況を踏まえ、新たに2万人分を追加し、平成29年度末までに7万人分の受け皿を確保する予定となっている⁴⁹。企業主導型保育事業は、制度創設以降、企業からの申請は増加傾向にあり、来年度以降に新たに取組を始めようとする企業のニーズにも応えていくためには、当該事業の安定的な運営を図るための財源を確保する必要がある。さらに、人づくり革命や全世代型社会保障制度の実現に向けた取組を進めていく上で、子供・子育てを社会全体で支援していく仕組みを強化していく観点からは企業も相応の役割を担うことが求められると考えられる。この事業主拠出金について、法定上限の引上げ等により子供・子育て支援の充実を行うことを検討すべきである⁵⁰。

〔資料II－1－41 参照〕

(4) 障害福祉

(障害福祉分野の概況と報酬改定)

障害福祉については、これまで「ノーマライゼーション」理念の浸透とともに、利用者がサービスを選択できる制度に移行するなど支援施策の充実が図られてきた。利用者負担の観点では、平成18年度に介護保険のような1割の応益負担が導入されたものの、累次の軽減措置により、最近の負担率は0.23%、負担のない者の割合は93.3%となっている。このような小さな利用者負担は、様々な困難を抱える障害者のセーフティネットとして機能する一方で、供給サイドによるサービスの増加や質の低いサービスにつながる側面もあると考えられる。〔資料II－1－42 参照〕

こうした中、障害保健福祉関係予算は、自立支援給付や障害児施設給付費等を中心に急増し、平成18年度の障害者自立支援法の施行以降、事業所数とともに、2倍強となっている。障害福祉は、障害者的人権や基本的自由の享有を確保することができる制度としていく必要があるが、障害者にとって真に必要なサービスを将来にわたって維持していく観点から、

⁴⁹ 新たに追加した2万人は「子育て安心プラン」の前倒し実施分となる。

⁵⁰ 事業主拠出金については、開かれた場における議論によって判断すべきとの意見もあった。

障害者が単にサービスの受け手としてではなく、多様な働き方により社会の支え手（納税者）としても活躍できるような支援を進めていくとともに、予算の増加額を適正な形で抑制し、制度の持続可能性を確保することが急務である。

平成30年度は、障害福祉サービスについても報酬改定が行われるが、改定に当たっては、サービスの内容等が類似する介護保険における議論や事業者の収支差率も勘案しつつ、全体としての適正化はもとより、後述するような各サービスや障害者の生活の実態に即して必要な見直しを検討していくことが重要である。

(就労支援事業の報酬適正化)

就労支援事業（就労移行支援・就労継続支援）⁵¹は、自立支援給付の中でも大きな割合を占め、予算額の伸びも大きい。一方で、サービス供給が急拡大する中、利用者のニーズに基づかないサービスや質の低いサービスの供給も見られることが指摘されている。

こうした中、就労移行支援については、民間企業では法定雇用率の引上げ等に伴い障害者雇用が増加しているにもかかわらず、一般就労への移行実績を十分に上げられていない事業所も見受けられる。

また、就労継続支援については、障害者の工賃を、創意工夫や営業努力により売上げを伸ばすなどの方法で適切に増やすのではなく、制度趣旨にそぐわない形で税財源の障害報酬によって補てんしている⁵²と考えられる事業所も見受けられる。

こうした状況を踏まえれば、就労支援事業の報酬については、サービスの質や費用に見合った水準としつつ、移行実績や賃金・工賃の向上がより適切かつ効果的に評価されるよう、報酬体系そのものを見直すべきであ

⁵¹ 就労支援事業には、一般就労を希望する障害者に、一定期間、就労に必要な知識や能力の向上のために必要な訓練を行う「就労移行支援」と、一般就労が困難な障害者に、就労の機会を提供し、能力向上に必要な訓練等を行う「就労継続支援」がある。また「就労継続支援」には、雇用契約に基づく（最低賃金が適用される）「A型」と、雇用契約に基づかない（最低賃金が適用されない）「B型」がある。

⁵² 障害者の所得保障としては障害年金など他の仕組みがある中、就労支援事業は、税財源を直接移転するのではなく、就労環境づくりに充てることで、障害者が自立した日常・社会生活を営めるように行うものである。

る。また、賃金・工賃の向上については、税財源からの移転に依存するのではなく、優良事例のノウハウを収集し事業者への展開を図ること等によって実現するべきである。〔資料Ⅱ－1－43～46 参照〕

(放課後等デイサービスの報酬適正化)

障害児向けのサービスである放課後等デイサービスについても、高い報酬水準等を背景に多くの法人が参入し、サービス供給が急増する中、支援の質の低い事業所の存在や、障害児の発達にとって望ましいとは言えないような利用のされ方も見られることが指摘されている。

このため、障害児の成長や発達を妨げるような形での利用を防ぐことができるよう、事業者の監督や必要な支援の評価を適切に行うとともに、サービスの質や費用に見合った報酬水準となるよう見直すことが必要である。〔資料Ⅱ－1－47 参照〕

(5) 生活保護

(生活扶助基準・各種加算等の見直し)

生活保護制度は、最低限度の生活を保障するとともにその自立を助長することを目的としているが、給付水準や制度運用の在り方によっては、制度自体に対する国民からの信頼が低下することとなりかねず、国民の信頼感や公平感を確保していくことが求められる。

生活扶助基準は一般低所得世帯との均衡を図るように5年に1度の頻度で検証することとされており、本年は平成24年以来の検証の年に当たる。前回の検証においては、生活扶助基準と一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位層）の消費実態との乖離が確認されたものの、その一部は激変緩和措置として基準の見直しに反映されなかった。今回の検証においては、比較対象としてどのような水準の一般低所得世帯を設定することが適切か検証するとともに、一般低所得世帯との乖離を適切に反映することが必要である。〔資料Ⅱ－1－48参考〕

また、多種多様な需要に配慮するため、多くの加算・扶助制度が存在しているが、生活扶助本体と合わせ、その必要性や内容・水準について適切

な検証が必要である。〔資料Ⅱ－1－49参照〕特に、有子世帯に対する加算・扶助は、一般低所得世帯と比較して生活扶助等の額が高くなる要因の一つであり、二重の配慮が生じているものもある。貧困の世代間連鎖の防止に向けた子供の学習機会の確保等も踏まえつつ、整理を含めた見直しを行う必要がある。その際、加算・扶助の目的をしっかりと達成する観点から、現金給付以外の方策で行うことも検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－50、51参照〕

この他、昭和62年度以降見直されていない級地区分については、現在の生活水準の実態と乖離が生じている可能性があることから、級地制度自体の抜本的な見直しを行うとともに、定期的な見直しの対象とすることが適当である。〔資料Ⅱ－1－52参照〕

(その他の個別の取組)

生活保護制度の適正化等の観点から、改革工程表に沿って、改革項目にしっかりと取り組んでいかなければならない。

生活保護費の半分程度を占める医療扶助の適正化は、持続可能な生活保護制度の運営のためには不可欠である。具体的には、「経済財政運営と改革の基本方針2017」(平成29年6月9日閣議決定)においても掲げられている後発医薬品の使用促進を更に図っていく必要がある。これまで、平成25年の生活保護法改正における後発医薬品使用の努力義務化をはじめ様々な取組が実施されてきたが、依然として使用割合の地域差が大きいほか、後発医薬品を調剤しなかった理由の約7割が患者意向であることを踏まえると、更なる促進にはもう一段の取組が必要と考えられる。医師の使用許可を前提に、後発医薬品使用の原則化や、自己都合による先発医薬品使用の場合の自己負担制度の創設などを検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－53参照〕

また、生活保護受給者は自己負担がないため過剰受診に対する抑制効果が働きにくいとの指摘がある中、頻回受診対策についても更なる取組が必要である。頻回受診の発生状況には地域差がうかがわれるほか、生活保護受給者の通院日数がそれ以外の者の通院日数に比べて多い医療機関

が標榜する診療科は特定の診療科に偏る傾向が見られ、レセプト請求件数の全数または大多数が生活保護受給者のレセプトである医療機関も見受けられる。こうした中、現在の頻回受診者に対する適正受診指導にも限界があると考えられる。こういった実情を踏まえ、頻回受診者の適切な把握、レセプトに基づいて頻回受診者が多く発生している医療機関に着目した対策の導入、適正受診指導を受けても改善の見られない頻回受診者に対する自己負担（償還払い）制度の創設など、実効性ある対策を検討すべきである。〔資料II－1－54参照〕

更に、最近の雇用環境が大幅に改善する一方で、就労割合は緩やかな上昇にとどまっているため、就労の促進に向けた更なる取組が必要である。就労指導の着実な実施に加えて、現実に稼働能力があり本人に適切と思われる職場が紹介されているものの就労しない者などに対して、保護の停止措置の積極的な活用や生活保護費の減額措置といった廃止に至る前の柔軟な対応を設けることを検討すべきである。〔資料II－1－55 参照〕

2. 地方財政

地方交付税交付金等は、平成 29 年度予算において国の一般会計歳出の 16.0%を占め、社会保障関係費に次ぐ規模である。

我が国的地方財政制度では、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、毎年度の地方財政計画において全地方公共団体の標準的な歳出を見込んだ上で、地方税収等の自前の収入で賄えない収支不足（歳出歳入ギャップ）について、まずは地方交付税の法定率分等を充て、それでも不足する部分について、国と地方が折半し、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で負担する仕組みとなっている（折半ルール）。[資料 II-2-1 参照]

国と地方の財政状況を見てみると、平成 29 年度において、国は、PB は 20.7 兆円の赤字、財政収支は 27.9 兆円の赤字と、ともに大幅な赤字であるのに対し、地方は PB も財政収支も黒字となっている。また、長期債務残高の推移を見ると、直近 10 年間で、国が約 330 兆円増加しているのに対し、地方においては、ほぼ横ばい・微減であるとともに、基金残高は約 1.6 倍となっている。[資料 II-2-2、3 参照]

国と地方を通じた PB 改善に向けては、こうした国・地方の財政状況の違いも考慮しつつ、地方財政計画の歳出を着実に抑制し、歳出歳入ギャップを縮小していくことが重要である。

（1）地方財政計画と地方決算の PDCA

上述の通り、地方交付税総額は地方財政計画に基づき決定される。これを踏まえれば、地方財政計画について、決算との比較・検証を行い、その結果を踏まえた歳出改革を行った上で、翌年度の地方財政計画を策定するという「PDCA サイクル」を継続的に回していくことが必要である。

しかしながら、現状では、地方財政計画と地方歳出決算が比較可能な形となっていないため、各経費ごとの比較を含め、計画と比較可能な形での決算データの公表を検討していく必要がある。

この点、「PDCA サイクル」を回す一助とするため、地方財政計画と地

方歳出決算が比較可能となるよう試算を行ったところ、継続的に1兆円前後、地方財政計画における歳出が決算における歳出を上回るとの試算結果となつた⁵³。また、平成28年度末の地方の基金残高は、21.5兆円と過去最高となっている。〔資料II-2-4～6参照〕

毎年度、国において赤字国債を発行して地方の一般財源総額を確保していることを踏まえれば、各年度に必要となる財源保障（移転）の適正規模については、より一層の精査が必要である。また、計画から上振れた地方税収等や使用料・手数料などの歳入を財源とする歳出については、地方財政計画を通じての歳出規律が働くかない状態であり、是正を検討する必要がある。

このため、（2）及び（3）における改革や見直しを通じて、地方財政計画をより適切なものとしていくことが必要である。

（2）地方財政計画と基金

上述のとおり、地方の基金残高は、平成28年度末において21.5兆円と過去最高となっている⁵⁴。その内訳を見ると、年度間の財源の不均衡を調整するための「財政調整基金」は、リーマンショック後の地方税収が減少した時期を含め近年ほぼ一貫して増加し、7.5兆円と過去最高水準となっており、「その他特定目的基金」⁵⁵も近年大幅に増加し、11.5兆円と過去最高となっている。また、交付団体・不交付団体の別によらず、近年、全体の基金残高は増加傾向にある。仮に基金への積立てを一切行わず、過去最高額での取崩しのみを続けた場合でも、現在の基金残高は約7年分に相当する水準となっている。〔資料II-2-6～9参照〕

⁵³ 地方財政計画における歳出と決算における歳出の乖離に係る試算については、前年度繰越金等の影響を排除した修正後決算額（以下「修正後決算額」という。）から給与関係経費の決算乖離分（0.4兆円（平成26年度））を控除しているが、同決算乖離分に係る財源見合いが雑収入等の決算増収に含まれていることが推定される場合には、雑収入等の決算増収分見合い歳出（3.7兆円（平成26年度））との関係を検証する必要があるため、地方財政計画における歳出と決算における歳出の乖離幅はある程度の幅をもって見る必要がある。〔資料II-2-4参照〕

⁵⁴ 地方公共団体は、地方債の満期一括償還のために積み立てている資金を保有しているが、これは総務省の決算統計上、公債費に計上され、「減債基金」には含まれていない。

⁵⁵ 地方公共団体が特定の目的のために設置する基金。なお、同基金の中には、設置目的が「地域振興を図るため」、「産業振興を図るため」など、実質的に幅広い歳出に充てることが可能な基金があることに留意する必要がある。

こうした中、毎年度、国が赤字国債の発行や特別会計における財源捻出によって地方交付税を措置している現状を踏まえれば、各地方公共団体の基金残高の増加要因等を分析・検証し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向け、地方財政計画への反映等につなげていく必要がある。

また、個々の団体ごとに見ると、財政力指数 0.33 未満であって、基金残高割合（基準財政需要額に対する基金残高の割合）が 100% 以上の団体については、基準財政需要額に占める「まち・ひと・しごと創生事業費」

（地域の元気創造事業費等）等の割合が相対的に大きい傾向にある。小規模な団体が「まち・ひと・しごと創生事業費」（地域の元気創造事業費等）等として配分された財源を使いこなせておらず、結果として基準財政需要額が過大となっており、基金残高を増加させる一因となっている可能性がある。これらにつき、詳細を分析する必要があるとともに、必要に応じ、地方公共団体の広域的な連携や合併等の更なる推進、地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」等の水準の妥当性等を検討・検証すべきと考えられる。〔資料 II－2－10 参照〕

（3）その他地方財政改革の方向性

① 地方税収等の計上の適正化

地方税収等は、リーマンショック以降、概ね決算が地方財政計画額を上回るという上振れ傾向が続いている、平成 22～28 年度までの累計で 4.2 兆円の決算増収となっている。〔資料 II－2－11 参照〕

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ていることを踏まえれば、計画からの地方税収等の上振れは、結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味する。また、地方税収等が下振れた場合は、減収補填債が発行され、後年度においてその元利償還費が地方財政計画に計上されるとともに、国もこれを負担している。

こうしたことを踏まえれば、地方税収等の計画からの上振れ分については、上振れの有無・規模が判明した段階で後年度の地方財政計画において精算を行い、地方交付税総額に反映させるべきである。

② 税源の適切な帰属

地方財政計画を適切に策定するためには、各地方公共団体への税源の適切な帰属が必要である。この点、地方消費税については、その税収は「最終消費地」に帰属するべきものとされ、これを実現するため「清算基準」に基づき都道府県間において税収の清算が行われている。〔資料Ⅱ－2－12 参照〕

この地方消費税の清算基準については、「平成 29 年度税制改正大綱」（平成 28 年 12 月 8 日自由民主党・公明党）において、「必要に応じ人口の比率を高めるなど、抜本的な方策を検討し、結論を得る」とされている。

地方消費税は、社会保障施策の財源となる重要な税であり、適切な税収帰属を図ることが必要であるが、現在の清算基準は、最終消費の実態を適切に反映できていないと考えられること⁵⁶や、過去に激変緩和として導入された性格が強く既に役割を終えていると考えられるものがあることなどの問題がある。これに対し、これまでも、清算時に利用する統計から「インターネット販売」を除外するなどの改正が行われてきたが、こうした対応にも限界があるものと考えられる。〔資料Ⅱ－2－13 参照〕

都道府県間の清算後の市町村への配分（税率引上げ分）は、全額人口に基づき行われていること等も踏まえつつ、地方消費税の清算基準については、より適切な税収帰属を図るため、人口基準の比率を大幅に高めるなど抜本的な見直しが必要であると考えられる。

③ 「枠計上経費」の適正化

地方財政計画には、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在している。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、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－2－14 参照〕

⁵⁶ 現在の清算基準では、統計基準として、商業統計の小売年間販売額及び経済センサス活動調査のサービス業対個人事業収入額が用いられている。これらは、全数調査の供給側統計であるが、例えば、県境を跨いで購入が行われ購入地と最終消費地が乖離する場合に、最終消費地を適切に捉えることができないなどの問題がある。

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使途を含め実績等は不明である。また、全市町村における基準財政需要額26.2兆円のうち、「まち・ひと・しごと創生事業費」及び「歳出特別枠」（地域経済・雇用対策費）は0.7兆円（2.7%）程度であるが、個別団体ごとに見れば、基準財政需要額の2割以上が「まち・ひと・しごと創生事業費」等によって配分されている団体が存在している。こうした実態を踏まえても、特定の政策目的をもって地方財政計画に計上している経費については、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。

加えて、「歳出特別枠」は、リーマンショック後、雇用対策等のために設けられた臨時異例の危機対応措置である。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ことを踏まえれば、これまでの建議で再三述べてきたように、平時モードへの切替えの中で、廃止するべきである。

④ 国庫補助事業の不用に係る地方負担分の計上の適正化

国庫補助事業については毎年度不用が生じており、その地方負担分についても地方財政計画において不用が生じていることとなる。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は、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。

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ていることを踏まえれば、この不用に係る地方負担分は、結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味し、是正策を検討する必要がある⁵⁷。〔資料II－2－15参照〕

⑤ トップランナー方式の拡大等と改革成果の地方財政計画への反映

現在、歳出の効率化を推進する観点から、他団体のモデルとなるよう

⁵⁷ 同様の論点として、「追加財政需要」（国の予備費に相当する経費）がある（平成29年度においては4,200億円を計上）。過去10年間の使用実績は平均1,860億円程度であり、決算で精算が行われていないことから、使途が不分明なまま地方に「渡しきり」となっている状況にある。「追加財政需要」の計上額についても、使用実績を踏まえた適正化を図るよう検討する必要がある。

業務改革を行っている団体の経費水準を基準財政需要額の算定基礎とする取組（トップランナー方式）が推進されている。同方式は、23業務が検討対象とされ、平成29年度までに18業務について導入されている。

ただし、平成28年度における同方式の対象経費は、全基準財政需要額のうち3.5%程度に止まるものと推定されることから、23業務以外も含め、トップランナー方式の更なる拡充を目指すべきである。〔資料II-2-16～18参照〕

また、地域行政サービスの地域差の「見える化」を推進し、類似団体間でのコストの比較やその要因分析を行うとともに、先進・優良事例の横展開を行い、更なる行財政改革を進めていくべきである。併せて、自治体クラウドの導入やマイナンバーの活用等による行政の効率化を進めていくことが重要であると考えられる。

トップランナー方式については、現状では、基準財政需要額の単価の見直しが行われるのみとなっている。財政健全化目標の実現に向けては、トップランナー方式、先進・優良事例の横展開、自治体クラウドの導入による効率化等の効果（基準財政需要額の減少額）を地方財政計画に反映し、財政資金の効率的配分が図られるよう、計画策定を工夫する必要がある。

〔資料II-2-19参照〕

⑥ 基金をはじめとする財政に関する情報公開の改善

各地方公共団体のホームページを見ると、例えば基金残高について、詳細な内訳を公表している団体は一部に止まるほか、積立ての考え方等を示している団体は確認されなかった。また、各年度の予算・決算についても、一部の地方公共団体ではホームページでの情報公開が行われていない。〔資料II-2-20参照〕

サービスとコストの関係についての住民の理解に立脚した歳出の重点化・効率化が行われるよう、財政のフローとストックの状況について、「見える化」（ホームページによるアクセスしやすい情報公開）が行われるべきである。

⑦ 地方公務員の退職手当の適正化

国家公務員の退職手当については、人事院による退職給付に係る官民比較調査の結果及び見解（平成29年4月）において、「公務が民間を上回り、「国家公務員の退職給付水準について見直しを行うことが適切である」とされたことを踏まえ、平成30年1月から、支給水準の引下げを行う」とされている。〔資料II-2-21参照〕

地方公務員の退職手当についても、同様の見直しを地方財政計画に反映させるべきである。また、厳しい財政状況及び各地方公共団体の給与事情等を十分検討した上で、地域における国家公務員又は民間の退職給付水準を上回っている地方公共団体にあっては、その適正化を図るため必要な措置を講ずるべきである。

3. 文教・科学技術

我が国の競争力強化や生産性向上に向けて、教育や科学技術の質を高めていくことは重要である。また、少子化が進展する中で、将来世代に負担を先送ることなく、限られた財政資源を最大限活用し、その目的を達成することが求められる。そのため、文教・科学技術分野におけるマネジメント機能を強化するとともに、目指すべきアウトカム目標を適切に設定し、その達成に向けた費用対効果を分析した上で、適切な手段を選別することが必要である。

(1) 公財政教育支出

経済協力開発機構（OECD）諸国の中で、我が国の公財政教育支出⁵⁸の対GDP比が低い、あるいは、私費負担が大きいとの指摘がある。

しかしながら、在学者一人当たりで見れば、OECD 諸国と比べて、教育支出全体は高い水準にあり、公財政支出に限っても遜色ない水準となっている。今後、少子化が進展する中では、公財政教育支出が現在の水準であっても、在学者一人当たりの支出は増加していく。〔資料II－3－1 参照〕

また、教育に係る私費負担の多寡を議論するのであれば、国民負担率の多寡も併せて議論する必要があるが、国民負担率の水準は、OECD 諸国の中で最低レベルにある。〔資料II－3－2 参照〕

こうした点を考慮すれば、公財政教育支出の対GDP比だけを見て、量的水準の拡大を目的化することは適切ではない。

(2) 幼児教育

我が国においては、3歳児で80%、5歳児で97%の子供が幼稚園又は保育所に在籍している。また、幼児教育については、子育て世帯の経済的負担の軽減の観点から、これまで無償化を進めてきており、低所得世帯、ひとり親世帯及び多子世帯（第3子以降）は、ほぼ無償化されている。〔資

⁵⁸ 教育機関に対する最終支出のうち、公的部門からの支出として、OECD 統計（Education at a glance, OECD Indicators）で用いられている指標。

料Ⅱ－3－3 参照]

こうした中、更に幼児教育の無償化を進めるにあたっては、公平性の観点から、標準的な保育料を超えた部分までも公費負担の対象とすることは適切ではない。また、保育料の引上げを助長する事がない仕組みとしていくことが重要である。〔資料Ⅱ－3－4 参照〕

(3) 義務教育

① 教職員定数

文部科学省からの平成 30 年度概算要求等では、学校における「働き方改革」や新しい学習指導要領の実施のため、3,415 人（平成 30～38 年の 9 年間で約 2.3 万人）の定数改善が必要であるとされている。〔資料Ⅱ－3－5 参照〕

児童生徒数の減少に伴う自然減や平成 29 年度の法改正に基づく基礎定数化を勘案した見通しによれば児童生徒あたりの教職員数は増加する。これに加えて、更なる教職員数の増加が必要となるか否かは、定量的かつ客観的なエビデンスによる立証や PDCA サイクルの確立を大前提とすべきである。

まず、「働き方改革」については、教育委員会等から学校に対する調査・報告依頼などの事務負担の現状を直視する必要がある。しかしながら、学校において、教職員の勤務時間・内容の管理ができておらず、管理職による業務の適正化が行えているとは言えない。

また、市町村費負担事務職員数を見ると、普通交付税の基準財政需要額への算入額から推計される職員数は、学校基本調査で報告されている職員数を大きく上回っており、地方交付税により措置されているにもかかわらず、十分な配置がなされていない可能性もある。

部活動に関しては、生徒の健全育成の観点から、週 2 日以上の休養日を設定することが適切であるとされているにもかかわらず、十分な休養日が設定されていない学校が多い。

このため、まずは教員の業務の見直し、すなわち、

- ・ 教育委員会等からの事務、調査の厳選と合理化、
- ・ 総量規制を含めた部活動の在り方の見直し、
- ・ 市町村費負担事務職員の配置の実態把握と適切な活用、

といったことを通じて、教員がより多くの時間を授業に充てられるよう業務の適正化を行っていくべきである。また、必要に応じて、学校業務のアウトソーシング化を進めるべきとの指摘もあった。

次に、新学習指導要領（平成 32 年度以降）への対応については、小学校の英語の授業コマ数の増加により、現行の学習指導要領の 941 コマから、新学習指導要領では 964 コマに増加する。一方、文部科学省の平成 27 年度の実態調査によれば、小学校において 981 コマの授業が行われており、総授業時数の観点から見れば、既に新学習指導要領の必要授業コマ数（964 コマ）を上回る授業を行っている現状にある。また、教員の養成・採用の観点から言えば、教職課程において小学校英語教育に対応している大学は一部に過ぎず、採用試験においても英語を課していない都道府県が多く、小学校英語に対応した教員の採用は難しい現状であろう。なお、語学指導等を行う外国青年招致事業（JET プログラム）等を通じた外国語指導助手（ALT）の活用ということも考え得るが、その際、ALT が単独で授業を行うことを制限している現状には、効率性の観点から改善が必要であろう。〔資料Ⅱ－3－6 参照〕

このため、今般の学習指導要領改訂に伴う英語の授業時数の増加に関しては、

- ・ 必要な授業時数を上回って実施されている授業の英語への振替え、
- ・ 中学校の英語教員も含めた教員配置の見直し、
- ・ ALT 等の外部人材の活用やそのための特別免許状制度⁵⁹の積極的な活用を含めた免許制度の見直し、

といったことを通じて、対応していくべきである。

② 学校の規模

⁵⁹ 教員免許を持っていないが、優れた知識経験等を有する社会人等に対し、教員免許を付与する制度。

文部科学省によれば、小・中学校ともに 12~18 学級が適正規模とされているが、公立の小・中学校の半数が適正規模を下回っているのが実態である。[資料 II-3-7 参照]

地域の実情を勘案する必要はあるが、児童生徒が、その能力を育み、社会性や規範意識を身に付けられるような教育環境を整備する観点から、人口動態を踏まえ、学校規模の適正化が必要である。

(4) 高等教育⁶⁰

① 高等教育にかかる経済的負担の軽減

「意欲」と「能力」がある若者が大学等の高等教育を受けられるよう、これまででも低所得世帯を中心に、奨学金制度の充実、大学授業料の減免の拡充などに取り組んできている。また、国際的に見ても高等教育全体の進学率・学位保持率は最高水準にある。[資料 II-3-8 参照] こうした現状を踏まえれば、高等教育に掛かる経済的負担の軽減は、引き続き、真に支援が必要な低所得世帯の若者に絞った対応とすべきである。

また、大学生や大学教育の実態を見れば、義務教育（中学校）までに身につけるべき教科・科目の知識・理解が不足している大学生が相当数在籍している。こうした中で、大学生の授業外の学修時間は、1 日 1 時間未満が全体の 6 割以上と、米国⁶¹と比べて、著しく短い時間となっている。更に、大学設置基準が前提としている学修時間は、1 日約 9 時間であるにもかかわらず、日本の大学生の学修時間（授業、授業関連の学習、卒業論文）は、約 4.6 時間にとどまっており、大学側も学生に対して十分に学修を求めていない可能性がある。大学改革においては、大学における教育の成果を問うことで、大学と学生が、その成果を確実に得られる努力をし、好循環を実現することが重要であろう。[資料 II-3-9~11 参照]

このため、高等教育に期待される役割を踏まえ、経済的負担の軽減を拡充するにあたっては、

⁶⁰ 高等教育は、大学等における教育を指すのに対し、初等中等教育は、小学校・中学校・高等学校等における教育を指す。

⁶¹ 米国では、6 割近くの学生は、1 日 2 時間超の授業外の学習時間を確保しているとの調査（東京大学・大学経営政策研究センター「全国大学生調査 2007 年」）がある。

- ・ 大学を卒業すると生涯賃金が高まるとされており、中高卒者との公平性を踏まえ、過度に不公平感を高めないようにする、
 - ・ 社会のニーズに合致し、社会からも評価されている、質の高い教育を行っている大学を前提としつつ、大学経営陣、教職員が大学改革を進めようとするインセンティブを阻害しないようにする、
 - ・ 全ての学生を対象とするのではなく、学修の成果を確認しつつ、勉学に励もうという意欲がある学生を対象とする、進学後に、勉学に励まない学生は支援の対象から外すなど、学生が勉強するインセンティブを高める工夫をする、
 - ・ 大学にも相応の負担・協力を求めるることはもとより、定員割れの大学や赤字経営の大学への単なる経営支援にならないようにする、
 - ・ 支援すべき生活費の範囲については、医療・介護・障害等の他制度との整合性を失わないようにする、
- といった課題に対応し、全世代が負担することを念頭に置いた制度設計が必要になる。専門学校についても、負担軽減を進めるに当たっては、同様の課題について検討が必要である。

高所得世帯も対象にする全面的な無償化については、上記の課題に加え、低所得世帯との差が埋まらないばかりか、既に大学に進学できている高所得世帯にも受益が及んでしまい、格差をかえって拡大する可能性があることから、適切ではないと考えられる。

また、同様に高所得世帯も対象にしてしまうオーストラリア型のHECS制度⁶²についても、上記の課題や格差解消につながらないという問題に加え、管理すべき対象が増加し、コスト面で非効率であること、管

⁶² オーストラリアの HECS 制度 (Higher Education Contribution Scheme) は、それまで授業料を徴収していなかった制度から、授業料を徴収する制度に移行する中で生み出された授業料相当額を後払いする制度。具体的には、①高所得世帯を含め、全学生が、在学中には授業料を納付せず（自発的に納付することは可能）、卒業後、所得が一定水準以上の場合は、税務当局に「学生拠出分」を納付（HELP（Higher Education Loan Program）を活用）。在学中は、政府が「学生拠出分」を大学に支払い。②このほか、政府は「政府拠出分」を大学に補助。ただし、非大学型の私立高等教育機関に対しては「政府拠出分」の補助はなく、学生は授業料の全額を支払う。なお、オーストラリアの大学型の高等教育機関は、国公立大学は 37 大学、私立大学は 2 大学。

理運営・執行の実現可能性に課題があることから、適切ではないと考えられる。

なお、多様なライフスタイル・キャリアパスが求められている中で、例えば、無償化等によって、あたかも全員が一律に高等教育に進学すべきである、というようなメッセージを与えかねない点は常に留意が必要であることは言うまでもない。

② 若手研究者の処遇

国立大学法人運営費交付金の減少が、若手教員の処遇を悪化させているのではないかとの指摘がある。しかしながら、まず、国立大学法人運営費交付金を含めた国立大学の財務基盤については、国立大学法人化された平成 16 年度以降、平成 29 年度までの間で、国立大学法人運営費交付金は、附属病院の赤字解消（▲584 億円）、退職手当の減（▲427 億円）という特殊要因を除くと、▲434 億円（▲3.5%）減少と、この間の入学者数の減少（▲4.0%。18 歳人口は▲15%。）程度にとどまっており、国立大学に対する補助金等の増加（約 1,000 億円増）と合わせれば国立大学法人への財政支出は増加している。〔資料 II－3－12 参照〕

若手教員の処遇については、外部資金も積極的に活用しつつ、オープンイノベーションを推進し、競争力や生産性を向上させるため、基礎研究に配慮しつつも、一定の流動性を確保することは必要であろう。また、各大学において、

- ・ 雇用や任期の判断が効果的になされていない可能性、
- ・ 独立行政法人化した平成 16 年度以降、国立大学の学生数は▲1.5 万人減少しているが、常勤教員数を増加させてきており、その中で、「実質任期なし」の若手教員を増加させる余地があったこと、
- ・ 定年延長により、「実質任期なし」の年配教員を増加させる人事政策をとってきたこと、

に鑑み、マネジメント機能を強化しつつ、これらを見直すことで、若手教員の処遇を改善することは可能であると考えられる。〔資料 II－3－13、14 参照〕

加えて、博士課程の進学者数は減少しているとの指摘もあるが、1990年代以降に大幅に増加した後の高止まり状態からの微減である。〔資料II－3－15 参照〕

博士人材の確保のためには、修了後を見据え、

- ・ 大学側において、社会のニーズにあった教育・研究への見直し、
- ・ 企業側においても、博士人材の適正な評価、

といったことが必要であると考えられる。今後、博士課程への支援の在り方については、大学院の在り方の見直し、特に博士人材を取り巻く企業との協働体制の構築とセットで議論していくことが求められる。〔資料II－3－16 参照〕

③ 大学競争力

国立大学法人運営費交付金の減少が国際的な大学ランキングの低迷の原因となっているのではないかとの指摘がある。

しかしながら、日本の大学の世界ランキングの低下は、「論文被引用」の評価方法の変更（2014年）⁶³等によるものが大きい。〔資料II－3－17 参照〕また、低迷している点については、後述するように、我が国の高等教育部門における研究開発の効率性に課題があるものと考えられる。

日本の国立大学は、国立大学法人運営費交付金への依存度が高い大学経営となっているが、その交付金の80%強を占める基幹経費の割合に大きな変化は見られない。各国立大学への配分額の変化も、特殊要因経費（毎年度所要額が異なる義務的要素を含む経費）を除いて比較してみると、ほとんどが1%未満の範囲に過ぎない。

また、企業の保有する現預金等は最近の好業績を受けて増加し過去最高水準にあるにもかかわらず、大学における企業負担の研究開発費の割合は低迷しており、諸外国と比べても低水準にとどまっている⁶⁴。产学連

⁶³ 使用言語による論文引用数への影響を標準化するために実施されてきた国別補正を緩和。

⁶⁴ 大学における企業負担の研究開発費の割合（2014年）は、ドイツ14.1%、アメリカ5.2%、イギリス4.3%、フランス2.7%、日本2.4%となっている（文部科学省、科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2017」）。

携の深化は、大学の教育・研究を社会のニーズにあったものとするためにも強く期待される⁶⁵。

こうした状況を踏まえれば、国立大学の国際競争力の向上のため、国立大学法人運営費交付金等について、グローバルレベルで競争する大学への重点配分を行うなどのメリハリ付けを含め、配分基準を見直すべきである。また、国立大学法人運営費交付金だけに頼るのではなく、世界ランキング上位校と同様に、財源の多様化を進めるべきである。加えて、产学連携の深化に向けて、マッチングファンド⁶⁶の仕組みの活用や、大学のマネジメント機能の改善を進める必要がある。

④ 私学助成

18歳人口が減少する一方、私立大学の入学定員は増加しており、私立大学全体のうち、定員割れの大学が約4割を占めている。継続的に大幅な定員割れの大学は、学生に選ばれないという意味で、教育の質や魅力に乏しく、社会から評価されていない大学とも考えられる。また、定員割れ大学のうち、財務状況（帰属収支差額比率）がマイナスの大学が約6割を占めており、持続可能性にも問題がある。〔資料II－3－18 参照〕こうした課題に対応するためには、大学間の連携や統合等を進めることは当然に必要となるが、私立大学の教育の質の向上や魅力の向上のために私立大学等経常費補助⁶⁷を有効に活用すべきである。

しかしながら、定員割れの私立大学等に対する私立大学等経常費補助の補助額を見ると、平成24年度から平成28年度にかけて増加している。この増加は、定員割れ私立大学等の学生一人当たりの補助額で見た一般補助が概ね横ばいで推移している一方、特別補助が年々増加していることによるものである。特別補助の増加要因は、「私立大学等改革総合支援事業」や「経営強化集中支援事業」の増加であるが、これらの事業につい

⁶⁵ 「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）においては、「2025年までに企業から大学、国立研究開発法人等への投資を3倍増とすることを目指す。」とされている。

⁶⁶ 大学・研究機関等が実施する研究開発と民間事業者が求めるニーズのマッチングを図り、民間事業者が一定の資金負担を行うことを前提に、国も研究費等の拠出を行う仕組み。

⁶⁷ 同補助には、教職員数や学生数等の学校規模等に対応して配分される「一般補助」と、改革に取り組む大学を重点的に支援する「特別補助」がある。

では、目標や KPI が設定されておらず、その成果の把握もなされていない。また、審査基準の項目や配点については、補助目的に照らして適正であると考えられないものが散見される。〔資料 II－3－19～21 参照〕

こうした状況を踏まえれば、一般補助については、大学教育の質を向上させるため、

- ・ 教育の質や成果を示す客観的な配分基準による配分の強化、
- ・ 定員割れ大学に対して、定員充足率を補助額に確実に反映するよう、定員に対する学生等の割合による増減調整の厳格化、
- ・ 大学教育の質や成果の「見える化」・情報開示を進めるため、現在の教育・研究に関する基礎的な事項や財務状況に関する開示項目の見直しや非開示の大学に関する減算の強化、

を行うべきであると考えられる。

また、特別補助のうち、「経営強化集中支援事業」については、大学の経営改善の状況について大学関係者以外の者も取り入れた客観的な評価を行う仕組みを構築し、その改善が見られない大学に対しては補助を廃止するなど、PDCA サイクルを確立し、予算に反映させることが必要である。また、「私立大学等改革総合支援事業」等については、

- ・ 原則として、教育の質が確保されていない大学等について、補助対象から除外するほか、定員割れや経常赤字が生じている大学への単なる経営支援とならない仕組みとする、
- ・ 産学連携や地方連携等に係るメニューは、形式的な外形要件ではなく、外部資金の受入れや地方からの協力、国際的展開に実効性のある客観的な基準を導入する、

など、早急に実効性がある見直しを行っていく必要がある。

(5) 科学技術

① 科学技術の予算規模と成果

我が国の科学技術関係予算は、対 GDP 比でも実額でも、主要先進国と比べて遜色のない水準であり、研究開発税制と併せて見れば、米英独に並ぶ水準となっている。また、科学技術振興費は、平成元年度以降、3倍増

となるなど、過去 20 年以上にわたって社会保障関係費以上のペースで拡充されている⁶⁸。〔資料 II-3-22 参照〕

しかしながら、我が国の高等教育機関における研究開発の効率性は必ずしも高いとは言えない。例えば、日本の高等教育部門において、「政府からの研究開発費の額」はドイツと比して遜色ない水準である一方、

「Top10%論文数」がドイツと比べて少ないとから、Top10%論文 1 件を生み出すために必要な政府からの研究開発費が大きくなってしまっている。〔資料 II-3-23 参照〕

研究開発の質や効率性を高めるため、科学技術予算のメリハリ付け、効率化・適正化、後年度負担を考慮した施策の展開を図っていくことが必要であろう。

② 科学技術予算のメリハリ付け

日本では、伝統的な学問分野の体系に則した研究が多く行われており、分野を超えた変化が小さいため、社会や産業構造の変化に対応できていないのではないかと考えられる。

しかしながら、現在の予算の「メリハリ」付けは、科学技術重要施策アクションプラン、科学技術イノベーション総合戦略などにより、重点化すべき施策を特定する、いわば「メリハリ」のみを強調した仕組みとなっている。

このため、かつて総合科学技術会議において行われていたいわゆる「SABC⁶⁹」のような評価制度を適切に運用することを前提とした「メリハリ」も含めた優先順位付けや、客観的で適切な成果指標を設定した上で、それに基づく評価等を確実に次年度の予算に反映させるなど、エビデンスに基づく実効的な PDCA サイクルによって、分野を超えた有効なメリハリ付けを進めるべきである。

⁶⁸ 科学技術基本計画（平成 28 年 1 月 22 日閣議決定）においては、「官民合わせた研究開発投資を対 GDP 比の 4 %以上とすることを目標とするとともに、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」とされている。

⁶⁹ 総合科学技術会議において、平成 23 年度まで実施されていた各省の施策に対する優先度判定。

③ 研究開発コストの削減（予算執行の効率化・適正化）

予算執行の効率化・適正化を図る観点から、コストの適正化に向けて、なぜ国産機器の価格と比べても割高な海外製機器が購入されるのかについて、調査の実態を調査した上で、必要な見直しを行うべきである。〔資料II－3－24 参照〕

また、特に汎用性の高い研究設備について、国費に頼らない自立的な共用システムを構築するべく、設備の保有者に減価償却費や人件費も含めた利用料金の確保を求め、設備の共同利用に関する政府の負担を逓減していくことが必要である。

加えて、研究不正の防止に向け、不正行為が起きて研究の成果が見込めなくなった場合に、現行制度は論文の投稿料等しか返還を求めていない。こうした制度は、十分な抑止力を果たしているのか、大学等の研究機関の管理責任の強化等が必要ではないか、といった観点から不断の見直しを行うべきである。

④ 科学技術予算の後年度負担

大規模プロジェクトには、開始時の事業費は小さいものの、プロジェクト後半にかけて事業費が著しく増加するものがある。こうしたプロジェクトの後年度負担の財源を確保するため、本来必要な研究開発が圧迫されかねない状況となっている。また、国際核熱融合実験炉事業など、大規模な国際共同プロジェクトについては、計画遅延、調達機器の仕様変更、材料費高騰等を理由として、事業の途中で、事業費が大幅に拡大するケースがある。

このため、大規模な新規プロジェクトについては、後年度負担を十分に踏まえた上で、特に厳しい優先順位付けを行うべきであり、既存プロジェクトについても不斷に効果検証を行い、継続の要否を検討すべきである。特に、大規模な国際共同プロジェクトについては、各国の分担と履行状況、費用全体及び費用対効果をしっかりとチェックすべきである。

（6）文化

観光ビジョン等の施策により、訪日外国人旅行者が増加している好機を捉え、文化財施策は、「保護」から「活用」に重点を移し、稼ぐ力を向上させていくという視点が重要である。

文化財の活用による来場者数の増加に向けた努力や入場料の見直しを行うことで、我が国の文化財全体の修繕や活用に係る事業規模を確保し、その結果として、文化財の魅力が高まっていくという好循環を実現していくべきである。そのため、文化財修復に対して補助を行う場合は、修復後の活用の方策や計画を検討した上で、活用が可能なものについては、広く活用することを前提として補助金の配分を行っていく必要がある。具体的には、過去の収入を前提とした補助金の配分を行うのではなく、将来の収入見込みを立て、その活用も踏まえた補助の在り方を見直していくことが求められる。〔資料Ⅱ－3－25 参照〕

また、国立文化財施設については、寄付金の増加に向けた努力を進めるほか、開館時間の工夫や入場者数の増加、共催展収益の配分の見直し、施設の活用、保有文化財の貸付など自己収入の増加に向けた取組を強化し、戦略的・自律的な運営を確立すべきである。〔資料Ⅱ－3－26 参照〕

4. 社会資本整備

社会資本整備については、これまでの建議において、整備水準の向上等を踏まえ、「量」で評価する時代は終わり、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ことを強調してきた（「量」から「質」へ）。この方針の下、平成30年度予算においては、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、予算の中身、使い方を徹底して見直す必要がある。〔資料II-4-1参照〕

（1）最近の公共事業関係費の推移と留意点

公共事業関係費については、「経済・財政再生計画」の下、当初予算において、「目安」を踏まえて安定的に推移するとともに、災害や経済情勢等による追加財政需要に対して、補正予算により対応してきた。

今後の水準については、社会資本の整備水準の向上等に加え、好調な民間投資、GDPギャップの解消、人手不足等を勘案すると、公共事業の「量」を拡大する状況にはない。

まず、官民合わせた日本全体の建設投資水準を見ると、投資額が堅調に推移するとともに、手持ち工事高も積み上がっている。今後も、2020年に向け、民間投資は堅調に推移する見通しとなっており、公共投資が民間投資を阻害しないようにする必要がある。〔資料II-4-2参照〕

こうした中、GDPギャップ（内閣府）は2017年1-3月期以降、需給ギャップ（日銀）は2016年10-12月期以降、ともに解消している。総需要不足という状況ではなく、供給面において生産性を高め、潜在成長率を高めていくことこそが重要な課題である。〔資料II-4-3参照〕

労働市場を見ても、建設業の雇用人員の不足感は高い水準にあり、有効求人倍率は、地方を含め、全国的に高い水準にある。また、中長期的に建設業の働き手を確保していくため、「働き方改革」は喫緊の課題である。

「働き方改革」の効果をフォローアップしていくとともに、残業規制の強化、週休二日制の普及等が労働市場に及ぼす影響に留意する必要がある。

[資料II-4-4 参照]

こうした状況を踏まえると、公共事業の安易な追加は厳に慎むべきであり、民間投資を阻害しないよう留意しつつ、中長期的な視点に立って、民間投資を誘発する生産性の高い事業への重点化を徹底し、「質」の改善を図っていく必要がある。

(2) 平成30年度予算における重点課題

平成30年度予算においては、公共事業の「質」を改善する観点から、以下を重点課題とし、生産性の向上と安全・安心の向上を実現する予算とすべきである。

① 生産性の向上

イ) 成長戦略に基づくインフラの重点整備

圏央道の順次開通と料金体系の一元化により、首都圏の物流が大幅に改善し、大型物流施設等の民間投資も誘発されている。また、近畿圏でも、料金体系の一元化とあわせ、高速料金を活用したボトルネックの解消のための道路整備が推進されている。このように、料金政策等を適切に活用して、全国物流ネットワークの核となる三大都市圏環状道路への重点投資を加速し、物流効率化と民間投資の誘発により、日本全体の生産性の向上を図るべきである。[資料II-4-5 参照]

北関東では、高速道路と港湾の直結により、北関東の輸出拠点が茨城港にシフトし、物流が大幅に改善するとともに、工場立地が累増している。平成28年には、茨城港において新岸壁の供用が開始され、完成自動車の北米向け輸出に大型船の利用が可能となった。このように、道路、港湾、空港等のインフラの連携により整備効果が増大する事業への計画的な重点化を進め、社会資本全体として生産性効果が最大限に発揮されるようすべきである。[資料II-4-6 参照]

また、成長戦略の一環である農林水産業の競争力強化に向け、飼料用穀物の輸入拠点として釧路港において大型船に対応した新岸壁を整備し、北海道・東北の各港が個別に中型船を仕立てていた北米からの飼料用穀

物の輸送コストを大幅削減するとともに、穀物供給を安定化し、畜産業の競争力を強化する取組が進められている。さらに、北海道内の6港が連携し、ホタテ貝等を連携水揚港湾から輸出拠点港湾として整備を進める苫小牧港・石狩湾新港へ集約する取組も進展している。このように、港湾の規模・役割に応じた重点投資を効果的に行い、物流コストの削減等につながる基盤整備を重点的に推進すべきである。〔資料II-4-7参照〕

また、エネルギー戦略の観点から、我が国が世界最大のLNG輸入国であり、既存のLNG基地が多数立地していることを踏まえると、LNGバンカリング（船舶へのLNGの燃料供給）拠点として高いポテンシャルを有している。国際的な排ガス規制強化に伴うLNG燃料船舶の増加を見据え、シンガポールと連携し、国際的なLNGバンカリング拠点を戦略的に整備することにより、我が国の港湾の国際競争力を高める必要がある。このため、既存のLNG基地を活用しつつ、平成30年度予算において、2020年「Ship to Ship」バンカリング⁷⁰の導入実現のために必要な投資を重点的に行うべきである。〔資料II-4-8参照〕

ロ) PFI等による民間活用の推進

質の高い社会資本の整備及び運営を進めていくためには、民間の創意工夫を活かし、効率化を徹底していくことが重要である。このため、民間の事業機会の拡大を図るとともに、民間がノウハウを活用しやすい環境を作っていく必要がある。とりわけ、社会資本の老朽化により維持管理・更新費が増加していく見込みであることを踏まえると、民間活用による効率化等を通じてインフラの持続可能性を高めることにより、国民生活の根幹を支えるインフラを安心・安全なものとして中長期的に維持していくことが重要である。

a) 空港コンセッション⁷¹の進展

⁷⁰ LNG燃料船に給ガスを行う方式について、現在は、陸上のLNGタンクローリーからLNG燃料船を行っているが、2020年には、海上でLNGバンカリング船をLNG燃料船に横付けして行うことを目指している。

⁷¹ コンセッション（公共施設等運営権）方式とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、

空港コンセッションについては、平成 28 年 4 月に関西国際空港・大阪国際空港（関空・伊丹空港）で事業が開始されたほか、現在、19 の国管理空港のうち 9 空港においてコンセッションが進捗している⁷²。こうした中、関空・伊丹空港については、神戸空港も加えた⁷³関西 3 空港一体での運営が決定され、今後、更なる経済活性化効果が期待されている。また、事業開始から約 1 年が経過した仙台空港では、民間ノウハウを活かした運営により新規 LCC 路線の就航が実現するなど成果を上げている。高松空港コンセッションでは、昨年秋の建議を受けて運営権対価の配点割合が引き上げられ⁷⁴、空港活性化計画と運営権対価提案額の双方で高い評価を得た者が選定された。

今後とも、コンセッションによる地域活性化と収支改善を追求しつつ、好事例を実施方針に的確に反映させるとともに、残る未着手空港についてもコンセッションを積極的に導入し、空港整備勘定の収支改善につなげる必要がある。

b) 下水道事業

本年春の建議では、受益者負担の原則の徹底と民間活用の推進を提言した。これを反映して国土交通省において策定された「新下水道ビジョン加速戦略」に沿って、平成 30 年度予算より、基準化、制度構築等を着実に推進する必要がある。[資料 II-4-9 参照]

海外に目を転じて見ると、EU（欧州連合）では、EU 指令で「水サービスに係る費用回収原則」が規定され、この EU 指令の下、フランスでは、「Water pays for water の原則」として、収支均衡が規定されている。こうした原則の下、フランスの上下水道事業では、広域化・コンセ

施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式をいう。

⁷² 国管理空港については、既に実施済みの仙台空港（平成 28 年 7 月から）に加え、8 空港（高松空港、福岡空港、北海道内 4 空港（新千歳空港、函館空港、釧路空港、稚内空港）、熊本空港、広島空港）においてコンセッション実施に向けた手続が進捗中。

⁷³ 神戸市が実施中の神戸空港コンセッション事業者の選定手続において、関空・伊丹空港を運営する関西エアポート㈱が優先交渉権者に選定された（平成 29 年 8 月）。

⁷⁴ 高松空港コンセッションの審査手続では、運営権対価の配点が 20% に引き上げられた（仙台空港コンセッションでは 12%）。審査では空港活性化等の計画に加え各グループともに意欲的な運営権対価を提案し、競争の結果、運営権対価 50 億円を提案した者が選定された。

ッション等による包括的な民間委託が進んでおり、水メジャーによるICT活用や国際展開など、効率的な運営が行われる中で、適正な料金設定が行われている。〔資料II-4-10参照〕

一方、我が国では、全体の8割以上の地方公共団体が、公費負担分を除いた汚水処理費用を使用料で全て賄えていない。また、広域化、民間活用、コスト縮減等のためには、財務・経営状況を把握する必要があるが、現在、人口3万人未満の地方公共団体の4割以上が公営企業会計の適用の検討に着手していない状況である。更に、下水道事業の汚水処理原価や使用料単価は、地方公共団体間で大きな差がある。公営企業会計を適用するための取組を加速し、下水道事業の経営情報の「見える化」により、使用料の適正化やコスト縮減の徹底を図るべきである。〔資料II-4-11参照〕

こうした観点を踏まえ、汚水処理人口普及率が90%を超え、10年後に汚水処理施設整備の概成が見通せる中、「新下水道ビジョン加速戦略」に基づき、住民理解を醸成しつつ、国の財政支援を汚水処理に係る「受益者負担の原則」と整合的なものに見直していくことが必要である。建設省告示（昭和46年第1705号）においても、汚水処理の衛生処理システムの概成後は、原則、汚水に関する下水道管渠^{きよ}の新規事業分については、国庫補助負担事業を廃止するとされているところである。この告示も踏まえ、社会資本整備総合交付金等については、平成30年度予算から、下水道の公共的役割・性格を勘案し、地域の特性等に配慮しつつ、未普及の解消及び雨水対策に重点化していくべきである。また、その他の地方公共団体に係る財政措置についても、「受益者負担の原則」と整合的なものとなるよう、見直しを検討すべきである。〔資料II-4-12参照〕

また、財政規律を強化する中で、経営の効率化を進めることが重要である。事業の広域化・共同化、コンセッションをはじめとするPFIの導入、ICT活用等により、経営の効率化の成果を出した地方公共団体があり、経営状況の地域差の「見える化」等を推進する中で、こうした先進事例を広く公開して横展開を図るべきである。また、広域化、コンセッションが一般化し、水メジャーを生み出したフランスでは、ICTを活用

した先端的な管理システムを導入し、経営を効率化している。こうした事例を参考にしつつ、成長戦略として、インフラ・ビジネスの拡大・国際競争力の強化を図る必要がある⁷⁵。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

ハ) 最先端技術の積極的導入

2025 年度までの建設現場の生産性の 2 割向上を目指し、平成 28 年度から、全ての建設生産プロセスで ICT 等を活用する i-Construction が段階的に推進されており、例えば、ICT 土工では、作業時間が約 28% 削減されるなど効率化が実現しつつある。

さらに、平成 30 年度要求では、AI・センサ等の最先端技術の建設現場での現場実証と実装を推進する方針が示されている。最先端技術の導入支援に当たっては、開発側・発注側双方のニーズ⁷⁶を踏まえた現場実証・実装が必要である。その際、産業技術開発を支援する各府省（経済産業省等）との連携を強化し、各府省の開発の成果である有望な技術シーズが、公共事業の現場で、現場実証・実装のプロセスに円滑に入れるようすべきである。また、実証・実装を通じて得られた効率化等の成果については、必要に応じ、施工や検査等の基準に反映⁷⁷すること等により、最先端技術の導入インセンティブのある環境を整備すべきである。その上で、これらの取組を通じ、生産性向上・コスト縮減効果が最大限発揮されるようにする必要がある。〔資料Ⅱ－4－14 参照〕

② 安全・安心の向上

イ) 最近の大規模災害と緊急対応

昨年は熊本地震や北海道・東北等における台風など、本年は九州北部等

⁷⁵ PFI について海外の事例を参考にする際には、料金や水質への影響についても見ていく必要があるとの指摘があった。

⁷⁶ 開発側のニーズとしては、技術の精度向上や効果確認、現場ニーズの把握等のため現場で本格実証やデータ蓄積をしたいといったものがある。また、発注側のニーズとしては、AI など先端技術の建設現場への導入について幅広く提案を募り、技術シーズの掘り起しを行いたいといったものがある。

⁷⁷ ドローン等の無人航空機（UAV）測量では、写真が 90% 以上重なること（ラップ率）を求めていたが、80% 以上に変更した結果、写真の枚数が半分になり、UAV の飛行速度も 2 倍となって、効率化が実現。

における豪雨など、大規模災害が発生した。気候変動の影響を受けて激甚化・頻発化する大規模災害の特徴等を踏まえ、激甚災害の的確な指定、再度災害防止への効果的な対策など、迅速かつ的確な対応を実施する必要がある。

昨年の北海道・東北豪雨災害や本年の九州北部豪雨災害においては、都道府県が管理する中小河川で大きな被害が生じている。こうした状況を踏まえ、本年9月に、再度災害防止対策を緊急実施するとともに、都道府県において、国土交通省や林野庁と連携を図りつつ、全国の「中小河川の緊急点検」を実施しているところである。この点検結果を的確に反映し、国の防災・安全交付金事業等と地方単独事業の連携強化により、地域の総合的な緊急対策を重点的に支援していくべきである。〔資料II-4-15参考〕

ロ) 既存ストックの最大限の活用としてのダム再生

昨年秋の建議を受けて、本年6月末に国土交通省が策定した「ダム再生ビジョン」では、既存ダムを最大限に活用した対策、ソフト施策とハード施策の適切な組合せを推進するとされている。今後は、このビジョンを踏まえ、既存ダムを最大限活用した防災・減災対策を推進する必要がある。その際、治水ダムのみならず、電力会社の発電用ダムなどの利水ダムも活用して、我が国のダム施設全体⁷⁸で、効率的・効果的に防災・減災対策に取り組むべきである。〔資料II-4-16参考〕

ハ) 調節池の効率的な整備

河川改修事業の一環として、下流部の人口・資産が集積する地域の洪水氾濫を防ぐため、その上流部で調節池を整備し、洪水を一時的に貯留する治水対策が実施されている。本年春の予算執行調査において、調節池が多くの用地確保等を伴う面整備であることを踏まえ、地役権補償方式⁷⁹、工

⁷⁸ 我が国には、国土交通省や水資源機構が管理する123の治水ダムのほかに、道府県が管理する治水ダム（435か所）や電力会社等が管理する利水ダム（892か所）があり、それらを含めたダムの総数は1,450に上る（平成29年4月現在 国土交通省調べ）。

⁷⁹ 平常時には調節池を農地等として所有者が利用し、洪水発生時のみ調節池として使用する権利を設定する方式。

期縮減、最適地整備等の効率的な整備手法とすることが提言された。

この予算執行調査を受けて、平成 30 年度予算から、着手している事業の計画の見直しを進めるとともに、新規事業にも適切に反映し、総事業費の抑制と工期短縮による効果の早期発現を図るべきである。〔資料 II－4－17 参照〕

二) インフラ長寿命化事業の質の向上

本年春の予算執行調査により、防災・安全交付金で支援している地方公共団体の道路事業において、インフラ長寿命化という基本方針と整合的でない事業があることが判明した。具体的には、点検を実施していない橋や予防保全の対応をすべき橋を更新している例があったほか、「早期に措置を講ずべき状態」と判定されたもののうち、修繕と更新の費用比較をせずに更新を行っている橋が 1/4 を占めていた。これを受け、同調査では、防災・安全交付金の支援対象を早期措置段階と緊急措置段階のものとした上で、修繕と更新のライフサイクルコスト（LCC）を比較し、更新の方が LCC が小さい事業に重点化することが提言された。同調査の指摘に基づき、平成 30 年度予算から改善を徹底し、インフラ長寿命化計画の実効性を上げる必要がある。

さらに、PDCA を徹底し、毎年度の執行状況の精査を通じて、新技術・民間活用によるコスト縮減や地方単独事業との連携を含めて、好事例と問題事例を整理・横展開することにより、交付金事業の質を向上させるべきである。〔資料 II－4－18 参照〕

5. 農林水産

我が国の農林水産業は、経済構造の変化の中で、戦後一貫してその規模の減少を続けてきた。特に農業において高齢化は深刻で、就業人口のうち6割以上は65歳以上となっている。農業の産業としての競争力を高め、食料の安定供給を維持するためには、将来にわたって農業生産の中核を担う経営者（担い手）に農地を集積することが不可欠である。また、農家一戸当たりの平均経営規模を見ると、特に畜産を中心に大規模化は進んでいるものの、水稻などの大規模化の伸びはいまだ鈍いと言わざるを得ない。全ての品目に亘り、更に大規模化・機械化を進め、生産コストの低減や生産性の向上につなげていくことは、重要な課題の一つとなっている。〔資料II-5-1参照〕

品目別に見ると、総産出額8.8兆円の2割弱を占める米に6割以上の農家が集中する一方、野菜は3割弱の総産出額を1割強の人口で生み出す構図になっている。また、稻作など土地利用型農業には、直接的な補助金にして6,500億円を超える支援が行われている一方で、野菜・果樹への補助金は240億円程度と、補助金にあまり依存しない形で経営が行われている。農業就業人口の減少や高齢化の進行を前提として、農林水産業の競争力を高めていくためには、野菜のような高収益作物への転換を更に推し進めることが不可欠である。〔資料II-5-2参照〕

このような課題に直面する中、政府は、平成25年12月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」⁸⁰を決定し、産業政策と地域政策を車の両輪とする農政改革を進めている。特に産業政策においては、生産現場の強化（供給面）と輸出振興を含む国内外の需要フロンティアの拡大（需要面）を二本柱として進めることになっている。更に、平成28年11月には、「農業競争力強化プログラム」⁸¹を決定し、流通、資材価格、人材育成といった農業者の努力だけでは解決できない構造的な問題にも取り組むこととしている。

⁸⁰ 農林水産業・地域の活力創造プラン（農林水産業・地域の活力創造本部 平成25年12月10日決定、平成26年6月24日改訂、平成28年11月29日改訂）。

⁸¹ 農業競争力強化プログラム（農林水産業・地域の活力創造本部 平成28年11月29日決定）。

財政面でも、財政健全化の観点から歳出の総額を極力抑制しながら、大胆なメリハリ付けにより、農林水産業の競争力の強化や成長産業化を推進し、若者にとっても魅力的な農林水産業に変わっていくことが重要である。

(1) 農地中間管理機構

政府は、平成35年度までに担い手への農地集積を全農地面積の8割とする目標を掲げ、この目標の達成のため、平成26年に農地の「中間的受け皿」として農地中間管理機構（以下「機構」という。）を各都道府県に設置した。更に、機構の活動を後押しするため、国は各都道府県に対し、新規集積面積に応じた機構集積協力金（5万円／10a）の交付等を行っている。

機構の発足から3年間（平成26年度から平成28年度）、集積の協力金として471億円の国費が使われたが、政府目標に即せば平成35年度までに今後1,800億円～3,000億円⁸²の財政負担を伴うことが予想される。PDCAサイクルの観点から、これまでの実績を踏まえ、財政負担を持続可能な形に抑える方向に見直すことが不可欠である。〔資料II-5-3参考〕

機構の実績を見ると、発足から3年間の集積面積20.5万haのうち機構経由が占める割合は4分の1にとどまり、残り4分の3は、機構集積協力金が支払われない相対取引等によるものである。このように相対取引が進んできた背景には、本年度行われた予算執行調査でも示唆されるとおり、これまで農地を保有していた農家がリタイアや営農規模縮小により自発的に農地を手放し、担い手に貸出すケースも少なくないのではないかと考えられる。

自発的に担い手への集積が進むのであれば、必要な政策の重点は、単に

⁸² 目標達成に必要となる新規集積面積120万haに占める機構経由の割合に応じて以下の通り試算。

（機構経由割合が5割の場合）120万ha×5割×5万円／10a=3,000億円

（機構経由割合が3割の場合）120万ha×3割×5万円／10a=1,800億円

扱い手に農地を集中させること（＝集積）ではなく、まとまりのある農地にして生産性を高めること（＝集約）に向けられるべきである。そのためには、まず機構を経由した場合と経由しない場合の集積実態や集約度等の違いを数量的データやエビデンスに基づき分析することが必要である。そのうえで、集約度の高低に合わせて協力金に傾斜をつけることを検討すべきである⁸³。〔資料 II-5-4 参照〕

（2） TPP 及び日 EU・EPA への対応

環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）については、本年 1 月に米国が交渉からの離脱を表明した後、日本を中心となり、米国以外の 11か国（TPP11）の間で早期発効を目指して交渉が行われ、11 月の閣僚会合で大筋合意に至った。また、EUとの間では、本年 7 月に経済連携協定（EPA）が大枠合意に至った。これらを受け、政府は、TPP 関連政策大綱を改訂したが、その中で、改めて体質強化策・経営安定対策⁸⁴を見直すこととしている。

TPP 関連政策の見直しにあたっては、日 EU・EPA 対策の基本方針⁸⁵に定められているように、これまでの体質強化策の実績の検証が不可欠である。これまで取られてきた対策の中身に着目すれば、施設整備や公共事業が大宗を占めているが、これらが真に競争力強化という成果を生み出しているか、合理化の余地がないか、各事業の KPI（Key Performance Indicator）に照らしてその効果を検証することが重要である。〔資料 II-5-5 参照〕

また、日 EU・EPA を踏まえた新たな対策を検討するにあたっても、支援の中身の精査が必要である。例えばチーズについては、一般に国産と EU 産との間でコスト差は見られるものの、EU 産の GI（地理的表示）チーズと価格・品質において競争力のあるチーズを製造するチーズ工房も

⁸³ これに加え、当審議会では、法人化を更に推進する必要性にも着目するべきとの意見もあった。

⁸⁴ 「体質強化対策」とは、協定の発効に先立って、農林漁業者の経営発展に向けた投資意欲を後押しするものを指す。また、「経営安定対策」とは、協定の発効に合わせて、重要品目の農家の経営の安定を図るものという。

⁸⁵ 日 EU・EPA 交渉の大枠合意を踏まえた総合的な政策対応に関する基本方針（平成 29 年 7 月 14 日 TPP 等総合対策本部決定）。

存在することから、単なるコスト差補てんではなく、むしろ高付加価値化・ブランド化や生産性向上といった取組に支援を集中するべきである。木材についても、協定発効後に EU からの製材等の輸入増加が懸念されるが、林業者の生産性向上への支援だけでなく、需要面も見据えた支援も検討が必要である。〔資料 II-5-6、7 参照〕

(3) 林業の成長産業化

我が国林業は、戦後に大量に植林した人工林が主伐期を迎えており、その意味では、これまでの保育主体の施業（例：間伐）を転換し、主伐により森林資源を有効活用すると同時に、計画的に再造林を進め、林業を成長産業へと転換していく好機である。

他方、戦後の拡大造林ではおよそ林業経営が成り立つべき条件不利地にも植林が行われたこともあり、自然的・社会的条件のよい人工林は限られている。したがって、財政支援については、植栽・育成・伐採の循環利用のサイクルを確立することができる林地に重点化することが不可欠である⁸⁶。一方、条件不利などの理由により所有者等による適切な管理が見込めない森林については、災害防止や地球温暖化防止のための森林吸収源対策といった公益的機能の維持等の観点から、公的主体（市町村）が森林整備を行うことが適当である。その検討にあたっては、国民に等しく負担を求める基本とする「森林環境税」（仮称）の検討と併せて行う必要がある⁸⁷。〔資料 II-5-8、9 参照〕

また、これまでの林野施策が、木材の供給元となる川上（素材生産のための路網整備、機械導入）の支援に偏ってきたことは否めない。林業の生産性向上のためには、川上だけに着目するのではなく、例えば川中（製材）

⁸⁶ 森林・林業基本計画（平成 28 年 5 月 24 日閣議決定）では、将来的に望ましい森林の規模として「育成単層林 660 万 ha」が目指されているが、その全てが林業の生産性向上に資するかどうかについては慎重な検討が必要。

⁸⁷ 「未来投資戦略 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）抄：

「林業所得の向上のための林業の成長産業化の実現と森林資源の適切な管理のため、森林の管理経営を、意欲ある持続的な林業経営者に集積・集約化するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討し、年内に取りまとめる。この検討は、平成 29 年度与党税制改正大綱において、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた森林環境税（仮称）の検討と併せて行う。」

や川下（最終需要）との間の直接取引に基づき、中間市場を介することによるコストを抑制する取組などを支援することが考えられる。また、非住宅分野における新しい建築用製材⁸⁸の需要創出や、成長著しい中国をはじめとするアジア各国への木材製品の輸出など、収益性の高い取組は、生産性の向上や財政負担の軽減につながるものであり、積極的に支援していくべきである。〔資料 II-5-10、11 参照〕

⁸⁸ 例えば、CLT（Cross Laminated Timber：直交集成板）などがある。

6. エネルギー・環境

平成 27 年 7 月に決定した「エネルギー・ミックス」⁸⁹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 年度のエネルギー需給構造の目標を実現していく考えが示された。〔資料 II-6-1 参照〕これを踏まえ、我が国は、2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度比で▲26% 削減するという目標を設定し、パリ協定において国際的にも約束するに至った。

2030 年度の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の取組が必要である。エネルギー政策基本法では、少なくとも 3 年ごとに「エネルギー基本計画」⁹⁰の検討を行うこととされているところ、資源エネルギー庁は、こうした状況を勘案しつつ、計画の見直しの必要性について検討を進めている。2030 年度の目標に比して、足元の取組はまだ道半ばの状況である中、目標を如何に実現していくかについての道筋を示していくことが必要である。

なお、2030 年度の目標を実現したとしても、一次エネルギーの自給率は約 25% に留まる。化石燃料を海外に依存せざるを得ない状況が続くため、化石燃料の安定供給を如何に実現するかについての視点も必要である。

(1) 資源関係予算

① エネルギー自主開発比率

平成 22 年のエネルギー基本計画では、2030 年にはエネルギー自主開発比率⁹¹を 40% 以上とする目標が明記されている。

平成 28 年度のエネルギー自主開発比率は 27% であり、40% 目標には

⁸⁹ 「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)。

⁹⁰ 直近のエネルギー基本計画は平成 26 年 4 月に閣議決定。

⁹¹ 自主開発比率 = (我が国企業の権益下にある石油・天然ガスの引取量 + 国產生産量) ÷ (石油・天然ガスの輸入量 + 国内生産量)。

まだ届かないものの、平成 21 年度（石油のみならず、天然ガスも合算した年）の 23% と比較すると比率は着実に上昇してきている。この間、自主開発量が 24% 増加してきたことが寄与している。〔資料 II-6-2 参照〕

他方、将来的な 2030 年のエネルギー믹스に目を向けると、省エネルギーの推進や非化石エネルギーの供給増を実現する結果、一次エネルギー国内供給に占める石油・天然ガスの供給量が 2030 年には 2013 年比で 32% 減少すると見込まれている。その場合、仮に 2030 年の自主開発量を現状と同程度と仮定すると、自主開発比率はほぼ 40% に到達すると試算される。〔資料 II-6-3 参照〕目標達成に向けて、過去に見られたような自主開発量の増加が必ずしも必要とされない点を踏まえ、予算の在り方を検討すべきである。

② 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）予算 イ) JOGMEC による資源開発支援

自主開発量の引上げに当たり、JOGMEC が日本の上流開発企業の資源開発支援の役割を担っている。JOGMEC の支援ツールとしては、出資・民間企業向け債務保証が可能である。また、政府保証付き借入での資金調達が可能である。JOGMEC による出資は、一般会計からの繰入を財源とするエネルギー対策特別会計及び財政投融資特別会計からの予算で手当されている。

JOGMEC は、前身の石油公団の機能等を引き継ぐ形で平成 16 年に設立された。石油公団時代には、自主開発量の確保を重視するあまり、資金の効率的な運用が不十分であったほか、責任体制が曖昧であったこともあり、多額の繰越欠損金が生じた（平成 16 年度において約 5,200 億円）といった課題が見られた。こうした課題を踏まえ、JOGMEC は「民間主導の原則」を基本とし、出資・債務保証の支援割合の上限を 5 割としている。

ロ) JOGMEC の繰越欠損金

JOGMECにおいても繰越欠損金が増加傾向にあることに厳に注意しなければならない。2011年度（平成23年度）にJOGMECに繰越欠損金が生じて以降、5年間で約1,500億円の水準まで増加している。繰越欠損金の増加要因を分析すると、JOGMECが支援した探鉱案件のうち、損失確定として評価損が計上された事業終結案件が約40%まで増加してしまっていることが指摘できる⁹²。欠損金の原因となっている探鉱業務を抑制するなど、探鉱・開発案件の適切な規模について検証し、JOGMECの収益改善を図ることが求められる。〔資料II-6-4参照〕

ハ) JOGMECによる民間企業向け債務保証と出資金予算

近年、JOGMECによる民間企業向け債務保証額は原油価格の変動に概ね連動して減少してきているものの、JOGMECに対する出資金予算額（エネルギー対策特別会計、財政投融資特別会計）はこうした動きと逆相関となり、拡大傾向となっている。JOGMECは「民間主導の原則」を基本としている以上、業務が肥大化することのないよう、JOGMECによる適切な支援対象・手法の在り方を検討しつつ、出資金予算額の規模について厳しく見直すべきである。〔資料II-6-5参照〕

二) JOGMECのリスク管理態勢

昨年のJOGMEC法改正⁹³に伴い、JOGMECは海外の資源会社の企業買収が可能となったほか、国営石油企業株式のケースであればJOGMECのみでの単独出資が可能となった。こうした単独出資案件ではJOGMEC自身でリスク評価を行う必要性があるが、リスク評価のための内部規定が整備されていないのが現状であり、リスク管理態勢の向上のため、早急に内部規定が策定されることが求められる。その上で、適切にリターンが見込める案件については、企業買収や単独出資など法改正により拡充された仕組みを利用することを考慮すべきである。その際、必要資本量を精査しつつ、政府保証付き借り入れを有効に活用していくことも求められ

⁹² 繰越欠損金には、探鉱出資時における出資額の2分の1の評価損計上も含まれている。

⁹³ 「独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律」（平成28年11月16日法律第78号）。

る。〔資料Ⅱ－6－6 参照〕

(2) 省エネルギー予算、再生可能エネルギー予算等

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、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みつつ、補完的に予算を必要分野に限って重点化して活用していくことが必要である。

こうした規制的手法の一環として、昨年から経済産業省は「事業者クラス分け評価制度」を導入した。これは、省エネ法⁹⁴の定期報告を提出する全ての事業者を省エネ実績に応じて 4 段階評価（S・A・B・C）のクラス分けを行い、クラスに応じたメリハリのある対応を実施することを企図している。〔資料Ⅱ－6－7 参照〕

しかし、クラス分け評価の実績について、平成 27 年度と平成 28 年度を比較すると、平成 28 年度では S クラスが減少する一方、A・B クラスが増加している（C クラスは該当なし）。同クラスは努力目標を達成できていないが、その割合は 31% から 42% に増加している。〔資料Ⅱ－6－8 参照〕

こうした結果は、クラス分け評価が有効に機能していないことを示唆している可能性がある。省エネ取組が不十分な事業者に対する経済産業省によるペナルティの強化や、クラス分けの細分化について検討を行うことが必要である。ペナルティについては、例えば、現行では S クラスのみが公表されているが、その他クラスに対する努力目標未遵守の公表や、経済産業省の指導の強化についても検討する余地がある。

② 再生可能エネルギー予算

再生可能エネルギーの導入に当たっては、固定価格買取制度（FIT）の下で、国民負担が増加傾向にある点に留意すべきである。平成 29 年度の FIT 買取費用は約 2 兆 7000 億円に上る見込みであり、2030 年度にはこの費用が約 4 兆円に増加すると想定されている。本年施行された FIT 法

⁹⁴ 「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）。

の改正⁹⁵によって、大規模太陽光発電の入札制度といった買取価格抑制のための一定の見直しが行われたものの、いまだ海外での再生可能エネルギー買取価格と比べると高止まりしている。FIT の下で利潤も保証されており、コスト低減のインセンティブが弱い中、一層の価格競争の促進や工法の効率化など、FIT 買取価格の更なる引下げの方途についての検討が急務である。〔資料Ⅱ－6－9 参照〕

再生可能エネルギー予算の課題の一例として、ごみ焼却施設におけるエネルギー利用については、小規模施設ではほとんど発電がなされておらず、ごみ焼却から生じるエネルギーが無駄になっている。こうした施設の更新に当たっては、エネルギー対策特別会計を活用し、エネルギー利用の高度化がなされることを原則とすべきである。〔資料Ⅱ－6－10 参照〕

省エネルギー予算、再生可能エネルギー予算の双方に通じた課題であるが、研究開発、実証、設備導入補助など、予算が総花的になりがちであるため、優先順位付けを明確化し、政策効果の高い予算への重点化を進める必要がある。その際、特に、国の支援から生じる市場への影響や、モデル事業が終了した後の展開の見通し、国と民間の役割分担、導入補助金からの自立といった視点をもって検討を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－11 参照〕

⁹⁵ 「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)。

7. 中小企業

近年、中小企業の経営状況は着実に改善してきている。これまでの各般の中小企業支援策の効果もあり、特に、中規模企業については、経常利益、現預金、内部留保がいずれも過去最高水準に達している。一方で、借入金は大幅に減少し、設備投資もリーマンショック前の水準を下回っている中、有形固定資産は減少傾向にある。〔資料II-7-1参照〕

今後、労働力人口の減少が見込まれる中、既に人手不足感が急速に高まってきており、更なる成長を目指していくためには、付加価値を生み出す効果的な設備投資を通じて中小企業の労働生産性を高めていくことが不可欠となっている。また、中小企業の経営者の高齢化が進展している現状を踏まえれば、新興企業の育成や生産性の高い企業における円滑な事業承継・再編・統合の実現と併せて開業率・廃業率10%台⁹⁶を実現していくなど、新陳代謝を促していくことも重要である。〔資料II-7-2参照〕

こうした中、最近の中小企業支援策を概観すると、多くの中小企業が利用する資金繰り支援や税制上の支援と、利用者は一部に限られるものの、ライフステージごとに企業活動全般を網羅するように予算措置されている各種補助金等で構成されている。〔資料II-7-3参照〕

このうち、資金繰り支援に関しては、昨年の当審議会の建議も踏まえ、担保・保証に依存せず、事業性を評価した融資を促進する金融行政と連携し、金融機関と信用保証協会との間の適切なリスク分担を求めるを通じて、金融機関が事業性資金の供給に併せて経営支援機能を発揮していくことを促すための信用補完制度の見直しが行われた。今後、新たな制度の運用状況や見直しの効果を検証するとともに、保証料率・保険料率の在り方についても検討し、必要に応じて、更なる見直しを行うべきである。

〔資料II-7-4参照〕また、先般、株式会社商工組合中央金庫の危機対応業務における不正事案についての調査結果が公表された。国の予算を活用した業務であることを踏まえ、民業補完の趣旨に反することがない

⁹⁶ 「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）において「開業率が廃業率を上回る状態にし、米国・英国レベルの開・廃業率10%台（現状約5%）を目指す」とされ、その後の成長戦略におけるKPIとされている。

よう、適切に制度を運用すべきである。

一方で、中小企業向けの補助金については、近年、高い補助率のものが多くなっているが、こうした高率の補助金については、以下のような弊害も懸念される。〔資料Ⅱ－7－5参照〕

- ・ 事業コストを大幅に引き下げるため、モラルハザードが生じ、効率的な投資等に向けた適切な経営判断が妨げられる。
- ・ 補助金の獲得自体が目的化し、事業活動における補助金依存度が高まる。
- ・ 適正な市場競争を歪め、生産性の低い企業の退出を妨げるなど、新陳代謝を阻害する。

以上のような中小企業を取り巻く現状を踏まえれば、今後の中小企業支援策は、市場競争を前提に、独立した中小企業者の自主的な努力の助長を旨とする「中小企業基本法」の原点に立ち返り、経営力強化に向けた自律的な取組を促していくことが適当である。中小企業の手元資金の改善状況や信用補完制度の見直しの趣旨もあわせ考えれば、中小企業の資金需要に対する補助金等の財政資金の必要性は低下してきており、新たな信用補完制度の下で民間資金の活用により対応していくことを基本とすべきである。〔資料Ⅱ－7－6参照〕

その上で、中小企業向けの補助金については、現下の中小企業政策の課題を踏まえつつ、公平・公正な競争環境の確保やモラルハザードの防止の観点から不断の見直しを行うとともに、中小企業セクター全体への波及効果が大きく、生産性向上につながるような分野・対象（オープンイノベーションによる研究開発等）に重点化していくべきである。

同時に、事業の効率性が高まるよう、補助率のメリハリ付け等の効果的な対応を講じていく必要がある。更に、中規模企業と小規模企業では財務基盤に違いがあることや、小規模企業については、「小規模企業振興基本法」において事業の持続的発展が旨とされていることを踏まえ、補助の在り方を含めて、両者に対する支援の枠組みを再構築していくことも重要なである。

8. ODA・外交関係

我が国は、「質の高いインフラ投資」、「自由で開かれたインド太平洋戦略」などを推進し、日本の国益に貢献するよう、政府開発援助（ODA）を戦略的に展開している。こうした中、我が国的一般会計 ODA 予算は平成9年をピークに減少傾向にあるが、支出総額の事業見込は有償資金協力の増加等により増加している。

事業量見込の内訳を見ると、大規模プロジェクトへの支援を行いやすく、途上国のオーナーシップを後押しするなど経済的インセンティブが働く有償資金協力の規模が拡大してきている。〔資料II-8-1 参照〕

我が国から途上国への資金全体の流れに目を向けると、近年、民間資金が ODA などの政府資金を大きく上回っており、民間資金のうち直接投資は、10 年間で ODA を超える規模にまで増加している。民間直接投資は、途上国の国内産業の強化や雇用増大につながるとともに、二国間の持続的な経済関係の発展に資する重要なものであり、途上国側でも、雇用と技術移転をもたらし、自立的発展に資するものとして評価する動きも見られるようになっている。〔資料II-8-2 参照〕

これらを踏まえ、外務省・国際協力機構（JICA）が実施する無償資金協力・技術協力についても、紛争地域における平和構築支援など、世界の平和と安定に直接資するような ODA は別として、途上国における民間の投資環境の整備・改善に資する事業も重視していく必要がある。このため、現在、事業実施規模が僅かにとどまっている無償資金協力・技術協力の PPP⁹⁷ や BOP ビジネス⁹⁸について、民間の事業意欲を引き出しつつ、高い数値目標を設定し、関連案件の拡大に取り組んでいくべきである。〔資

⁹⁷ ODA 分野の PPP (public-private partnership) は、民間企業の知見を ODA の案件形成から取り入れて、例えば、基礎インフラは ODA で整備し、投資や運営・維持管理は民間で行うといったように、官民で役割分担し、開発効率の向上とともに持続可能な形の事業の実施を目指すもの。現在、無償資金協力における PPP 関連の件数は、年間 1 件程度とごく僅かにとどまっている。

⁹⁸ BOP (Base of the Economic Pyramid) とは、開発途上国・地域の低所得階層。ODA を実施する上では、こうした低所得階層の生活向上等につながる BOP ビジネスを積極的に行う企業と連携することで、一過性の支援ではなく、持続的な活動につなげることができる。近年、技術協力における BOP ビジネス関連の案件の事業規模は毎年総額 8 億円程度で横ばいとなっている。

料Ⅱ－8－3、4 参照]

(1) ODA 実施主体としての JICA の課題

第一に、JICA の有償資金協力勘定については、現在は収入が支出を上回る順ザヤとなっているが、新規の平均約定金利は年々低下傾向にある。今後も低金利による貸付けが続けば、逆ザヤに転換することが予想され、一般会計から多額の支出を強いられたり、事業量が制約されたりするおそれが高い。このように貸付金の金利が低下している背景としては、日本企業の技術を活用すれば低金利となる仕組み(STEP)など金利の低い優遇条件の活用が増加傾向にあることが挙げられるが、JICA の財務状況の観点も踏まえ、不斷に貸付金利の見直しを行っていく必要がある。また、無償資金協力や技術協力を上手く活用すれば、低金利に頼らずに、計画策定期階から我が国の優れた技術を支援プロジェクトに盛り込むことも可能であり、こうした有償資金協力につながる無償資金協力・技術協力の拡大に取り組んでいくべきである。我が国の優れた技術を使用したプロジェクトは、相手国にとって利益になるものと考えられる。〔資料Ⅱ－8－5 参照〕

第二に、技術協力については、その実施機関である JICA に対し、事業費も含め裁量性の高い独立行政法人運営費交付金として予算措置されており、その事業の有効性等については不斷に検証を行う必要がある。〔資料Ⅱ－8－6 参照〕

例えば、ボランティア事業の場合、青年海外協力隊における派遣隊員の約3割は、資格・専門能力等が不要な募集職種が占めるに至っている。また、近年東京オリンピック・パラリンピックを見据えスポーツ分野の隊員を約3倍に増加させている。ボランティア事業全体で JICA の運営費交付金の中から年間約 100 億円の予算が使われていることを鑑みると、期待される役割を明確にした上でボランティアの派遣を行い、手当て等の在り方を含めて効果検証を厳密に行う必要がある。〔資料Ⅱ－8－7 参照〕

また、研修生の受入事業についても、途上国に対する技術協力の一環と

して、同様に運営費交付金から年間約44億円の予算を使って、日本の大学に留学生を受け入れ、学費等を支援している。趣旨は異なっているものの、文部科学省が実施している国費留学生と比べ、選考倍率が後者の約20倍に対して、JICA事業の中核を占めるアフリカを対象としたプログラムは約5.6倍にとどまる一方、1人当たりの年間予算額は文部科学省事業の約200万円に対し、約500万円となっている。こうした実態を勘案し、文部科学省事業との目的の違いを踏まえた整理や連携を図るとともに、留学終了後の母国への貢献や政策的効果の精査を行うことを提案したい。〔資料II-8-8参照〕

このようにJICAの個々の事業内容について、有効性・効率性や他省庁との事業の重複等の観点から検証を行い、必要に応じ見直しを行うとともに、国民へのアカウンタビリティーの強化を図るべきである。

(2) 国際機関等に対する任意拠出金の見直し

外務省は、平成27年度から任意拠出金⁹⁹の評価を開始し、概算要求に際しては、これに基づき要求額に差をつける取組を行っている。しかしながら、評価結果は高評価のAとBに偏り、低評価のC(一部改善が必要)は僅か、D(実績が不十分)は0となっており、予算規模の大きい事業は特にA評価に偏っている。予算のメリハリをつける観点からは、まだまだ取組が不十分な状況と言わざるを得ない。予算配分の観点からも優先順位が明らかとなるよう、評価に第三者の視点を取り入れるなど、透明性・客觀性の向上に更に努めるべきである。特にA評価、B評価についてはその評価根拠をより具体的にし、日本の国益に資していることを分かりやすく説明する必要があろう。〔資料II-8-9参照〕

また、平成26年に、会計検査院は、任意拠出金が拠出先で使われずに次年度に多額の繰越額が発生しているケースがあるとして、支出額や繰越額を適時適切に把握し、これに応じて拠出する必要があると指摘している。拠出先で拠出金が使われずに次年度に多額の繰越額が発生してい

⁹⁹ 任意拠出金：分担金や義務的拠出金と異なり、我が国が有益と認め、支援すべきと判断した事業等に対し、自発的に支出するもの（平成29年度予算は、総計765億円でうち外務省分は327億円）。

る場合には、その実態を精査した上で、拠出金の削減・停止を求めていくべきである。〔資料Ⅱ－8－10 参照〕

(3) 外務省定員と在外公館

外務省は、我が国の外務省の人員体制及び在外公館数は主要国に比べ未だ低い水準であるとして、外務省定員の大幅な増員及び在外公館の新設を要求している。

しかしながら、そもそも我が国は、諸外国よりも少ない公務員数で行政需要に応える簡素で効率的な政府を実現しており、外交官の数が外交力につながるとの主張は、簡素で効率的な政府を掲げる我が国の行政運営の基本方針との整合性を問われるべきである。

また、在外公館については、近年、その「量」を追い求めてきた結果、その数は英独と同水準である。更に、北大西洋条約機構（NATO）や欧州安全保障機構（OSAE）、欧州評議会といった地域限定の国際機関への代表部を除くと日本の在外公館は英国を上回り、ドイツと同数である。他方で、現地に日本の大使館がない45か国との人的・経済的結びつきは弱く、新設のニーズ及びその効果がどこまで見込まれるのかについて、大いに議論の余地がある。

大使館を増設すれば、その新設費用だけでなく、毎年相応の運営費用が新たな財政負担として発生し、既存公館の経費や人員は逆に手薄となるおそれが高いことにも留意する必要がある。在外公館の新設に当たっては、費用対効果の観点から厳しくチェックされるべきである。〔資料Ⅱ－8－11、12 参照〕

厳しい財政状況を踏まえれば、今後も、在外公館の「量」と「質」の二兎を追うのは現実的ではなく、ここで一旦立ち止まって、在外公館に求められる役割とその環境整備の在り方を改めて整理すべきである。

9. 防衛

我が国を取り巻く安全保障環境は、北朝鮮による核開発や累次の弾道ミサイル発射、中国の領海侵入・領空侵犯等、とみに厳しさを増している。我が国としては、こうした安全保障環境の変化に、一層の緊張感をもって対処していく必要がある。

我が国の安全保障は、防衛力に加え、日米同盟を基軸として関係各国と安全保障協力を積極的に推進することによって確保されてきた。そして、持続的な防衛力整備は、安定的な経済、高度な技術、健全な財政といった総合的な国力を背景として初めて可能となることを認識した上で、効果的、効率的に我が国の防衛力を高めていく必要がある。

政府は、我が国の防衛の基本方針を定めた「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」の下、「中期防衛力整備計画」（平成 25 年 12 月 17 日閣議決定）に沿って防衛力整備を進めている。同計画では、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% の伸び率による総額（23 兆 9,700 億円）（平成 25 年度価格）を確保することが定められており、本年度は最終年度であるため、同計画の総額の枠内の編成が前提となっている。〔資料 II-9-1 参照〕

財政健全化に向け、一般歳出について増加を前提とせずに歳出改革に取り組む中であっても、緊張の度を増す安全保障環境に適切に対処するため、防衛関係費は、一定の所要経費の伸びの枠内で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。特に、現在の北東アジア情勢の下では、防衛力を整備し、適切に対処することが必要であり、有事の際に適切に装備品が可動するよう、通常の装備の維持や補修、人材育成や練度の向上にも留意する必要がある。更に、実効性ある防衛力整備を行うために、新規の防衛装備品の調達は、装備品の質を低下させることなく、価格面を含めて効率化・合理化することが強く求められている。付言すれば、装備品調達における徹底したコストダウンは、防衛力整備に資するのみならず、国内防衛産業の価格競争力の強化にもつながる重要な要素とも言える。

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 30 年度概算要求総額の 37%）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くれ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いくなる。〔資料 II-9-2～4 参照〕

「中期防衛力整備計画」では、「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とされており、平成 26 年度から平成 29 年度までの間に、5,730 億円が効率化による縮減額とされてきたところである。これに、平成 30 年度概算要求における縮減額を加味すれば、7,000 億円を上回る見込みであるが、平成 30 年度予算編成に当たっては、特に原価の精査等を通じ、更なる価格低減を厳しく追及し、この額の上積みを図るべきである。〔資料 II-9-5 参照〕

（1）調達改革

昨年の当審議会では、調達改革等を通じた防衛関係費の効率化・合理化に向けて、具体的に 8 項目（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、⑥原価の監査の徹底、⑦GCIP¹⁰⁰率の在り方、⑧契約時における価格上昇リスクの抑制）を指摘したところである。実際に、防衛省においても、プロジェクト管理の対象装備品の拡大、GCIP 率の在り方を検討するための経費率研究会¹⁰¹の設置、コストデータベースの構築など、調達改革等の取組を進めているところであるが、引き続き、内容を精査するとともに、財政当局として督励していく必要がある。一方、8 項目の指摘に従って、調達改革等の取組を進めている中で、国内産業の生産分担や FMS（Foreign Military Sales）に関する課題も出てきたため、当審

¹⁰⁰ GCIP：一般管理費及び販売費を GC (General Cost)、利子を I (Interest)、利益を P (Profit) とし、装備品価格を算出するために用いる構成要素。

¹⁰¹ 平成 29 年 1 月に防衛省に経費率研究会が設置された。

議会でも取り上げることとなった。

防衛装備品の調達においては、市場価格の存在しないものが多数存在するという特殊性があるため、防衛省の定める予定価格訓令に基づき、原価計算方式により製造原価に GCIP 率を掛け合わせることで防衛装備品の取得単価を設定している。これ自体は、防衛装備品調達における価格設定の在り方として、不合理とまでは言い難いが、企業側からすると、製造原価（直接材料費、加工費、直接経費）が増えれば、それだけ GCIP に相当する額も比例して増加することから、企業のコストダウンのインセンティブが生まれにくく状況となっている。昨今の安全保障環境を踏まえると、装備品取得の重要性は理解できるものの、原価の精査の徹底により製造原価の抑制を図る必要がある。

また、機種選定時や中期防衛力整備計画策定時の見積もりと比較し、実際の要求単価にあっては、装備品の高性能化・複雑化に伴う価格上昇だけでは説明がつかない、加工工数や設計工数の増加といった要因による価格上昇も存在している。装備品としての取得単価が企業側からの一方的な主張による価格上昇となっていることも懸念されることから、防衛省・自衛隊が、予算要求の段階から、企業の見積もりを厳しく精査し、価格の低減を追及していく必要がある。

GCIP 率の在り方の見直しについては、昨年の当審議会でも指摘したところである。一般に製造の元請けと下請けの関係にあっては許容されていることとはいって、装備品の開発・製造において、各々が主契約企業となり得る大手企業の間で作業工程を分け合い、生産を分担しているケースにまで、主契約企業が製造分担企業のコスト・GCIP も含めた総原価に主契約企業の GCIP 率を乗じることも（いわゆる「ダブル GCIP」）、高コスト構造をもたらしている。GCIP については、昨年の当審議会の指摘を踏まえて、GCIP の付加対象の部分的な整理¹⁰²を行っているとされるが、ダブル GCIP に関しても、早急に是正措置を探ることを強く求めたい。〔資料 II-9-6、7 参照〕

¹⁰² 経費率研究会において、平成 29 年 6 月に、初度費（設計費や専用治工具費等）については内製的・外製的の区分に応じて GCIP の付加対象を区別することが整理された。

(2) FMS (Foreign Military Sales)¹⁰³に基づく調達

近年、装備品の調達の中でも、FMSに基づく調達が増えている。FMSについては、米国政府が武器輸出管理法に基づき、武器輸出適格国に対し、装備品等及び役務を有償で提供するものである。FMS調達の特性として、米国の対外援助の一部として米国政府がFMSの条件を定め、購入国はこの条件を受諾することによりはじめて必要な援助を受けられる。こうしたFMS調達については、価格上昇要因の未把握等の課題があり、米国政府との調整・折衝によって、対象となっている装備品の単価内訳を透明化することや装備品のコスト低減の取組を強化する必要がある。

FMSにより取得している装備品の例として、F-35A戦闘機が挙げられるが、同戦闘機の調達に当たっては、国内防衛産業基盤の維持・発展を目的として、国内企業が米国企業の下請けとして参画するスキームとなっている。これにより、米国からの輸入と比較して、一機当たり40億円¹⁰⁴（国内企業への設備投資費も加味すると、一機当たり79億円¹⁰⁵）程度の価格差が見られるところである。しかしながら、平成29年9月の会計検査院報告によると、平成25年度に調達した2機について、国内企業の製造部品が搭載されていなかったとされている（平成26年度に調達した4機も同様の可能性が指摘されている。）。

防衛省においては、F-35Aの調達に関し、国内防衛産業基盤の維持・発展という政策目的を達成するための施策の妥当性につき、納税者への説明責任の点から、改めて検証すべきである。その上で、会計検査院報告で指摘されたことは正、政策目的を達成するために投じられた財政

¹⁰³ FMS (Foreign Military Sales) 有償援助調達：海外製の防衛装備品について外国政府を経由して調達する仕組み。米国政府が見積った価格を提示し、納期は出荷予定期間に過ぎず、支払いは前払いが原則（納入・給付終了後、米側が精算し過不足を調整）となっている。

¹⁰⁴ 平成29年2月の米国防総省や製造企業の発表では、米国調達分を含む最新の機体単価は、9,460万ドル（約107億円）となる旨が示されている。一方、日本がFMSにより調達するF-35Aについては、国内企業が製造に参画していることにより、国内企業維持費等が加算され、機体単価は約147億円（平成29年度予算）となっており、比較すると、米国調達分とは一機あたり40億円の差が生じている。

¹⁰⁵ 初度費として合計1,467億円が予算で措置されていること（38機の調達を予定した場合に一機分として初度費を割り戻す）を踏まえると、一機あたりでは更に39億円のコスト増となっている。

資金の国庫返還、F-35A の米国からの完成機輸入等について、速やかに検討し、対応すべきである。〔資料Ⅱ－9－8、9 参照〕

(参考1)

概 要

平成30年度予算の編成等に関する建議（概要）

I. 総論

1. 財政の現状と課題

- 深刻な財政状況の中で少子化対策への支出を拡大し、2020年度のプライマリーバランス(PB)黒字化目標の達成は困難となる旨を政府が発表した以上、我が国の**財政規律**がこれまでにも増して強く問われていることを認識すべき。今こそ財政に対する信認を確保すべき。
- 国民の不安解消、消費の喚起につなげるためには、財政再建に対する政府のコミットメントを説得力ある形で示すことが必要不可欠。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

- 財政健全化は、財政や社会保障の将来に対する不安を払拭し、安心して消費・投資できる環境を整備するためにも必要。
- PB黒字化**は債務残高対GDP比を安定的に引き下げていくための**必要条件**。財政健全化目標として**債務残高対GDP比**の安定的な引下げは重要だが、同指標は経済成長率や金利に左右され、実績を見ても政府の見通しに反して上昇しており、それのみでは**実効性ある財政運営の指針**となり得ない。
- 諸外国の例を見れば、景気拡大による歳入増のみに頼るのではなく、景気が拡大する中でより一層歳出抑制に取り組むことが重要。

3. 今後の財政運営についての考え方

- 「経済・財政再生計画」における「集中改革期間」の最終年度である平成30年度予算においても歳出改革の「目安」を遵守し、一般歳出の伸びを5,300億円以下、そのうち社会保障関係費の伸びを5,000億円以下に抑える必要。その際、中長期的な視点に立って、生産性向上に資する質の高い予算とすべき。
- 新たな財政健全化計画**は、具体的な歳出・歳入措置を掲げたうえで、現実的な前提等に基づき、できる限り早期のPB黒字化達成を目指すべき。現行の「目安」を最低限の出発点として、**更なる歳出改革の加速**に向けた踏み込んだ検討を行うべき。2022年(平成34年)から「団塊の世代」が75歳以上となり始め、**社会保障関係費**が急増することを強く意識する必要。
- 消費税率10%への引上げは約束どおり平成31年10月に実施すべき。

II. 平成30年度予算編成における具体的な取組①

1. 社会保障

平成30年度は、集中改革期間の最終年度。手を緩めることなく改革に取り組み、社会保障関係費の「目安」をしっかりと達成する必要。また、これまでの改革項目の進捗状況を検証するとともに、**新たな改革項目の検討**を早期に進めるべき。

1. 医療

- ・**診療報酬改定**: 国民負担の増加の抑制や制度の持続可能性の観点から、▲2%半ば以上のマイナス改定が必要。これまでの賃金・物価の動向等を踏まえ、**診療報酬本体**についても一定程度のマイナスとすべき。**地域医療構想の実現**に向けた**対応**(急性期病床の適正化など)、**薬局の実態**を踏まえた**調剤報酬の抜本的な見直し**を行るべき。
- ・**薬価制度の抜本改革**: 「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」に基づき、「毎年調査・毎年改定」、「新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的な見直し」、「費用対効果評価の活用」など、改革を具体化し、十分な国民負担の軽減につなげるべき。
- ・**医療・介護提供体制**: 医師の配置等に係る実効的なコントロール、療養病床の再編などに取り組むべき。
- ・**改革工程表の着実な実施**: 病院への外来受診時の定額負担、先発医薬品価格のうち後発医薬品に係る保険給付額を超える部分の負担、地域別診療報酬のあり方等について、平成29年末までに結論を得る必要。また、後期高齢者の窓口負担、薬剤自己負担の引上げ等についても、できる限り速やかに検討を進めいくべき。

2. 介護

- ・**介護報酬改定**: 保険料負担の増加を抑制するため、平成29年度臨時改定(処遇改善)とセットで考へるべきであり、**一定程度のマイナス**が適当。また、生活援助サービス等の**報酬水準の適正化**が必要。
- ・**制度見直し**: 調整交付金を活用した介センティティブの強化、軽度者に対する生活援助サービス等の地域支援事業への移行などに取り組むべき。

3. 子供・子育て

- ・子供・子育て分野の充実・強化を図る中においても、不断の見直しに取り組み、効果的・効率的な**支援**としていく。(保育所運営に係る公費の適正化、児童手当特例給付を廃止の方向で見直し等)

4. 障害福祉・生活保護

- ・障害者の社会の支え手としての活躍の観点等も踏まえ、**障害福祉サービス**について、その内容や報酬を適正化する必要。
- ・**生活保護制度**について、**生活扶助基準の見直し**のほか、後発医薬品の使用促進や頻回受診対策による**医療扶助の適正化**等に取り組む必要。

II. 平成30年度予算編成における具体的な取組②

2. 地方財政

- ・国・地方の財政状況の違いも考慮しつつ、地方財政計画の歳出を着実に抑制し、歳出歳入ギャップを縮小していくことが重要。
- ・地方財政計画と地方歳出決算について「PDCAサイクル」を回していく必要。試算によれば、計画における歳出が決算における歳出を継続的に1兆円前後上回っている。各年度に必要となる財源保障の適正規模について、より一層の精査が必要。
- ・地方の基金残高は、**21.5兆円と過去最高**(平成28年度末)。各地方公共団体の基金残高の増加要因等を分析・検証し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向け、地方財政計画への反映等につなげていく必要。
- ・地方税収等の計画からの上振れ分については、**地方財政計画上でも精算を行い**、地方交付税総額に反映させるべき。
- ・地方消費税の清算基準は、最終消費の実態を適切に反映できないなどの問題があることから、人口基準の比率を大幅に高めるなど抜本的な見直しが必要。
- ・国庫補助事業の不用に係る地方負担分の計画上の適正化やトップランナー方式による効果の計画への反映等を進めいく必要。

3. 文教・科学技術

- ・我が国の競争力強化等に向けて、教育・科学技術の質を高めていくことが重要。その際には、**将来世代に負担を先送りすることなく**、限られた財政資源を最大限活用するべき。
- ・幼児教育の無償化を進めるに当たっては、**保育料の引上げを助長することがない仕組み**としていくことが重要。
- ・児童生徒数の減等を勘案すれば、**児童生徒当たりの教職員数は増加**。更なる教職員数の増加は、定量的・客観的なエンジニアリングやPDCAサイクルの確立が前提。教員が多くの時間を授業に充てられるよう、**業務の適正化**が必要。新学習指導要領の実施については、授業内容や教員配置の見直し、外部人材の活用や免許の見直し等を通じて対応すべき。
- ・大学改革については、大学の教育の成果を問うことで、大学と学生が、その成果を確実に得られる努力をし、**好循環を実現する**ことが重要。
- ・高等教育の経済的負担軽減の拡充に当たっては、**質の高い教育を行うための大学改革**を進め、社会からも評価される大学を前提としつつ、学生が**勉強するインセンティブ**を高め、定員割れ大学等の単なる**経営支援にしない**ことが重要。
- ・私学助成については、**定員割れ大学への配分を見直し**、**教育の質や成果を示す客観的な指標等**に応じた配分とすべき。
- ・科学技術については、研究開発の効率性が必ずしも高いとは言えず、**予算のメリハリ付け**、**効率化・適正化**等が必要。

II. 平成30年度予算編成における具体的な取組③

4. 社会資本整備

- ・社会資本の整備水準の向上等に加え、好調な民間投資、GDPギャップの解消、人手不足等を踏まえると、**公共事業の安易な追加は厳に慎むべき。**総額の抑制に取り組み、民間投資を阻害しないようしつつ、**生産性を高める事業と防災・減災・老朽化対策への重点化、民間活用等による効率化**を進めるべき。

5. 農林水産

- ・農地中間管理機構は、集積の実態を把握しつつ、財政的に持続可能な形で担い手への農地集約を進める施策を検討すべき。**TPP及び日EU・EPA対策**の検討にあたっては、各事業のKPIに照らして真に生産性向上や競争力強化につながるものに支援を集中するべき。**林業**は、条件有利地に支援を重点化するとともに、成長産業化に向け新しい需要創出や輸出なども支援すべき。

6. エネルギー・環境

- ・規制的手法を中心に行うとともに、予算では、**政策効果の高い事業への重点化**を進めることが必要。**JOGMEC**については「民間主導の原則」の下、適切な**支援対象・手法のあり方**を検討しつつ、**出資金の規模**について厳しく見直すべき。

7. 中小企業

- ・**中小企業向けの補助金**について、公平・公正な**競争環境の確保**や**モラルハザードの防止**の観点から不斷の見直しを行うとともに、**生産性向上につながるような分野・対象への重点化、補助率のメリハリ付け等**を実施すべき。

8. ODA・外交関係

- ・ODAについて、途上国における民間の投資環境の整備・改善に資するよう、無償・技協の**PPP**や**BOPビジネス関連案件の拡大**に取り組んでいくべき。ODAの実施主体である**JICA**については、有償資金協力において不斷に**貸付金利を見直していく**とともに、技術協力においても**ボランティアや研修事業などについて有効性等の検証**を行い、必要に応じ見直しを行うべき。

9. 防衛

- ・「中期防衛力整備計画」や「経済・財政再生計画」に沿って、周辺空域における安全確保、島嶼部攻撃や弾道ミサイル攻撃への対応等について重点化をしつつ、実効性ある**調達改革等を通じた装備品の価格低減**を図ることで、メリハリある予算とすべき。

(参考2)

参 考 資 料

「中長期の経済財政に関する試算」(中長期試算)の概要

※ 平成29年7月18日 経済財政諮問会議提出(内閣府)

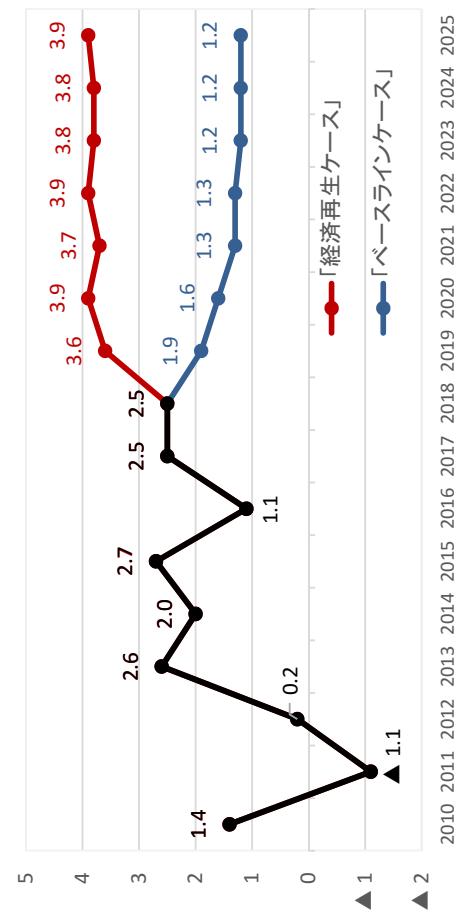
経済・財政面における主要な想定

- 経済シナリオ
 - ・①「経済再生ケース」：デフレ脱却・経済再生に向けた経済財政政策の効果が着実に発現(2019-25年度平均：名目3.8%、実質2.2%)
 - ・②「ベースラインケース」：経済が足元の潜在成長率並みで将来にわたって推移(2019-25年度平均：名目1.4%、実質0.7%)
- 財政前提
 - ・2018(平成30)年度：賃金・物価動向や一定の歳出改革等を勘案し、結果として高齢化等を除く歳出の増加率が賃金・物価上昇率の半分程度となると仮定して機械的に計算
 - ・2019(平成31)年度以降の歳出：社会保障歳出は高齢化要因等で増加、それ以外の一般歳出は物価上昇率並に増加することを想定。
 - ・消費税率(国・地方)が2019年10月1日に10%へ引き上げられ、社会保障歳出は一定の充実が図られる(注)。

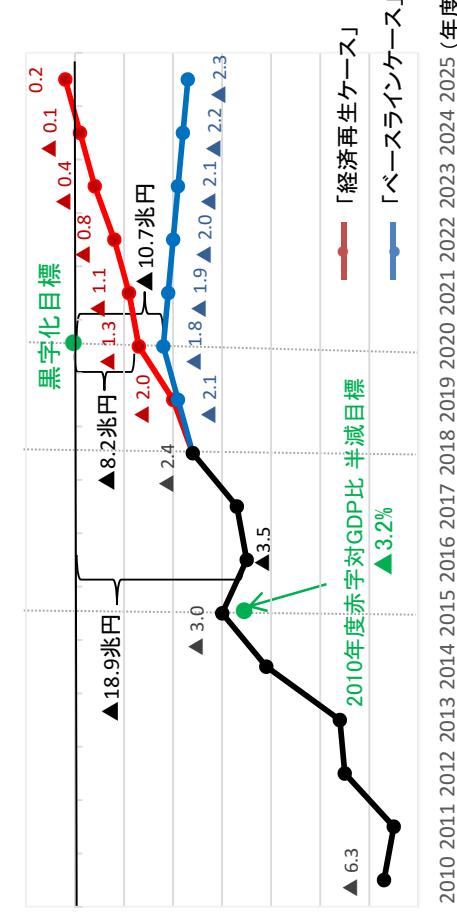
試算結果のポイント

- 2015(平成27)年度の国・地方PB対GDP比：**▲3.0%**(半減目標(▲3.2%)は達成)
- 2018(平成30)年度の国・地方PB：**▲13.4兆円(対GDP比▲2.4%)**
- 2020(平成32)年度の国・地方PB：**①▲8.2兆円(対GDP比▲1.3%) ②▲10.7兆円(対GDP比▲1.8%)**

＜名目経済成長率＞ (%)



＜国・地方の基礎的財政収支(対GDP比)＞ (%)

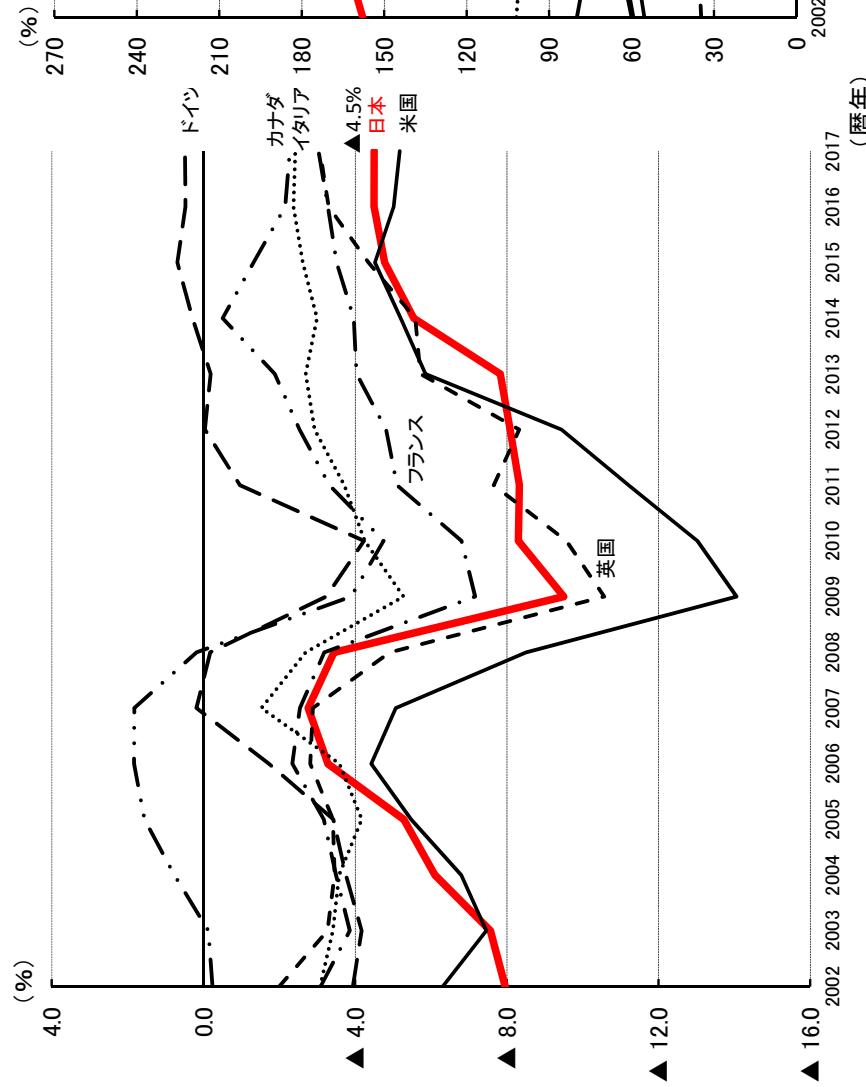


(注) 消費税の軽減税率制度の実施に伴う減収に対応して、「所得税法等の一部を改正する法律」(2016年3月31日公布)に基づき確保する安定的な恒久財源について、本試算では、総合計算制度の見送りにより確保する財源を織り込んでいる。織り込まれていない残りの所要額については、同法において、2018年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、確保する」ととしている。

財政収支・債務残高の国際比較（対GDP比）

- 我が国の財政収支は大幅な赤字が続いている。
債務残高も増加が続いており、他の主要先進国を大きく引き離して最悪の水準。

«財政収支の国際比較（対GDP比）»



(出典) 財政収支については、OECD “Economic Outlook 100”(2016年11月)。債務残高については、IMF “World Economic Outlook Database”(2017年10月)。

(注) 数値は一般政府ベース。ただし、財政収支については、日本の財政収支を除いたものであり、さらに日本の社会保障基金を除いたものでは、単年度限りの特殊要因を除いた数値。

戦後直後の混乱期における金融危機対策と財政再建

※平成27年11月24日「平成28年度予算の編成等に関する建議」参考資料

資料 I - 2 - 1

- 終戦直後、ハイペインフレーションの進展を阻止し、戦後経済の再建を図るため、「預金封鎖」、「新円切替」を柱とする金融危機対策と、財産税等の特別課税等を柱とする財政再建計画が立案・公表される。
- これらは実施されるが、実際にはハイペインフレーションが急速に進展し、終戦直前に200%程度であった国債残高対名目GDP比は昭和25年度15%弱にまで大幅に低下。
⇒ 結果として、戦後財政は、低水準の債務負担の中、均衡財政でスタート。

<預金封鎖・新円切替>

- 昭和21年2月16日、悪性インフレーションの進展を阻止するための措置として、「経済危機緊急対策」を公表。同日「金融危機措置令」が発出され、翌17日「預金封鎖」、「新円切替」を同時に実施。
- 「預金封鎖」：2月17日以後、全金融機関の預貯金を封鎖し、引出しを原則的に禁止。生活費や事業資金について一定額のみ引出しを承認。
 - 〔 実施期間：昭和21年2月17日から昭和23年3月末までの約2年間。
・封鎖預金からの新円での引出可能な額は、当初は月額世帯主300円、世帯員1人当たり100円。 〕
- 「新円切替」：日本銀行券を昭和21年3月3日以降は「旧券」として強制通用力を喪失させることとし、同7日までに流通中の旧券を預貯金等に受け入れ、既存の預金とともに封鎖。2月25日より「新券」を発行し、新円による預金引出しを認めることとした（引出可能な額は上記金額）。
 - 〔 2月25日から3月7日までの間は、一定限度内に限って（一人当たり100円）旧券と新券の引換えが行われた（交換比率は1:1）。 〕

<財政再建計画>

- 終戦直後の昭和20年11月5日、戦後の債務処理を行い、財政再建の基盤を造成するため、財産税等の特別課税を柱とする「財政再建計画大綱要目」を閣議了解。（当初の計画では、約4,000億円の国富に対して、1,000億円弱の課税を想定。）
 - GHOとの調整等を経て、「財産税」及び「戦時補償特別税」の2税を創設。
 - 「財産税」：昭和21年3月3日時点において国内に在住した個人を対象に、通常生活に必要な家具等を除く個人資産（預貯金、株式等の金融資産及び宅地、家屋等の不動産）に対して、一回限りの特別課税（税率は課税価額に応じた累進課税（税率25%～90%））。
 - 「戦時補償特別税」：戦時中、戦争遂行のために調達した物品や建設工事の工事代金等の軍や政府に対する戦時補償請求権に対して100%課税を行うことで、戦時補償の支払いの打ち切りを実施。
 - 両税の税収は「財産税等収入金特別会計」で経理され、原則として国債償還金に充当。
 - 〔 （参考）財産税及び戦時補償特別税による収入は5年間累計で約487億円（昭和21年時点：一般会計税収約264億円、個人及び法人企業の金融資産は約3,806億円）。 〕
- ⇒ 実際には、ハイペインフレーションの進展により、国債残高対名目GDP比は大幅に低下。財産税等による寄与は限定的。
- （出典）「昭和財政史 終戦から講和まで 第7巻」、「昭和財政史 終戦から講和まで 第11巻」、「昭和財政史 終戦から講和まで 第12巻」。

資料 I - 2 - 2

歐州債務危機の発生による経済・社会等への影響

※平成26年12月25日「平成27年度予算の編成等に関する建議」資料

- 経済や失業率が大幅に悪化する中、財政再建の実施に伴う増税や年金支給額抑制等に不満を持つ国民によるデモやストライキが多発し、国内の政治情勢も不安定化。

経済状況の悪化 (実質GDP成長率・2012年)

ギリシャ	イタリア	ポルトガル	スペイン
▲7.0%	▲2.4%	▲3.2%	▲1.6%

失業率の悪化 (かつこ内は25歳未満の若年失業率) (2012年)

ギリシャ	イタリア	ポルトガル	スペイン
24.5% (55.3%)	10.7% (35.3%)	15.8% (37.9%)	24.8% (52.9%)

- ✓ ギリシャ等において、経済状況の悪化に伴う**不良債権の増加**や**金利上昇**に伴う**保有国債の価格下落**による損失等により、**金融機関の破綻**などが相次いで発生。

財政再建策の実施

EU・IMF等からの支援を受けた国では**国民の痛みを伴う厳しい財政再建策**を実施

ギリシャ

- 一般政府財政収支対GDP比：2009年▲13.6%→14年▲2.6%
- 公務員人件費削減(ボーナス廃止・公務員数を2015年までに15万人削減等)
- 年金支給額削減(ボーナス廃止・月1,400€超の年金給付を平均8%削減・支給開始年齢65歳への引上げ等)
- 附加価値税の引上げ(21%→23%)等
- 税制改革(各種控除・優遇税制等の廃止等)
- 労働保護法制の見直し(パートタイム労働者活用拡大・最低賃金の22%引下げ等)
- 一般政府財政収支対GDP比：2010年▲9.1%→13年▲3.0%
- 公務員人件費削減(賃金を平均5%削減し13年まで名目額を凍結、中央政府公務員数を2012年から14年まで年1%削減、管理職のリストの15%以上削減等)
- 年金支給額削減(月1,500€超の年金受給者の年金を削減、給付額の凍結)
- 教育・大規模インフラ等への歳出削減
- 付加価値税の非課税対象品目や各種優遇税制等の見直し
- 労働保護法制の見直し(雇用の柔軟性強化、失業手当の減額等)

デモ・ストライキの発生

- ✓ ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン等において、**失業率悪化**や**緊縮財政**に反対する**大規模なデモやストライキ**が多発。
- ✓ 交通機関の運休、学校の休校や商店の閉鎖等により国民生活に悪影響も。

政治情勢の不安定化

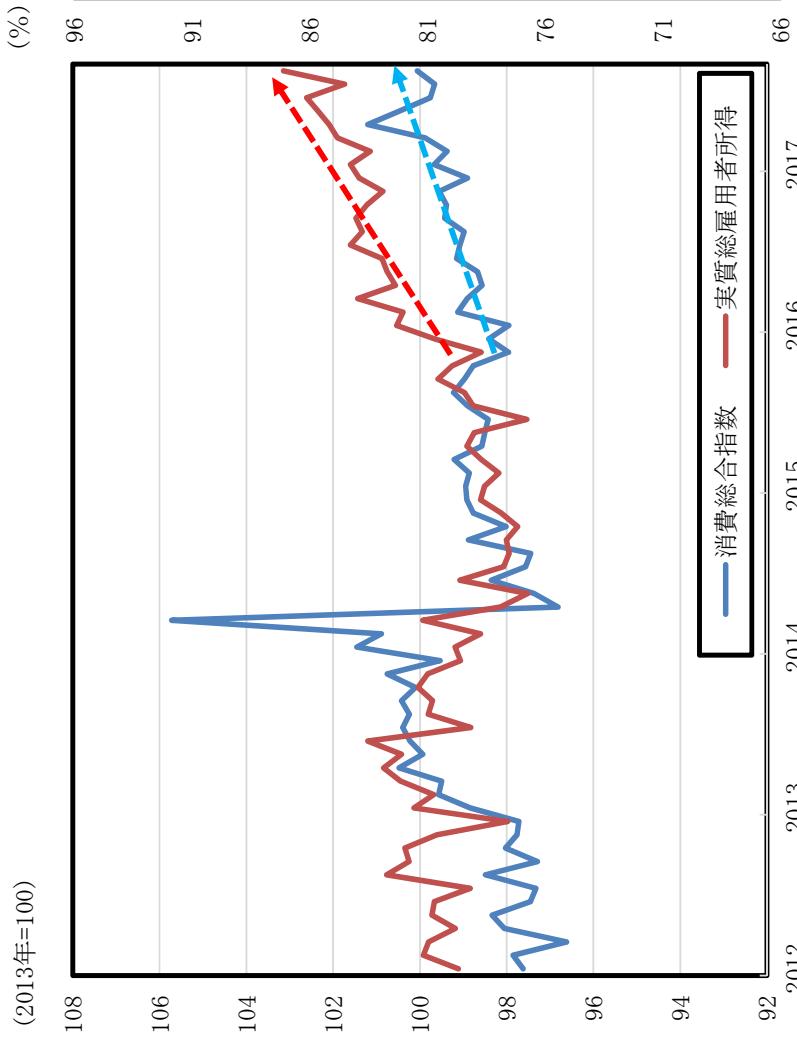
- ✓ ギリシャ：2012年5月、**財政再建**を実施してきた**連立与党**が総選挙で過半数割れ。連立協議も失敗し、**政治的空白**が発生。
- ✓ 翌6月の再選挙で財政再建派が過半数獲得。
- ✓ イタリア：2012年12月、**財政再建**を巡る**連立与党内の対立**により、首相が辞意表明。翌年4月、**政権交代**。

家計の所得・消費の動向

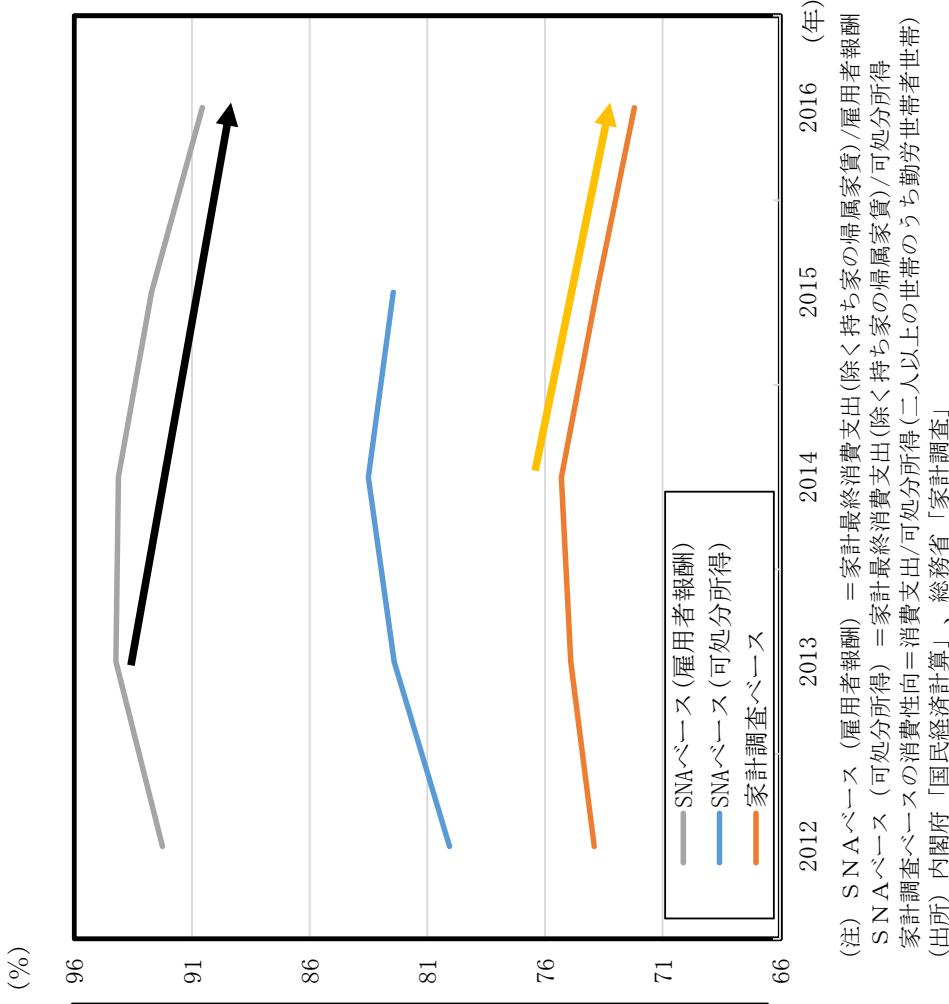
資料 I－2－3

○ 雇用・所得環境の改善に対して、消費の伸びは相対的に弱く、平均消費性向は低下傾向にある。

«消費総合指數と総雇用者所得»



«平均消費性向»



(出所) 内閣府「消費総合指數」、「総雇用者所得」
(出所) 内閣府「国民経済計算」、総務省「家計調査」

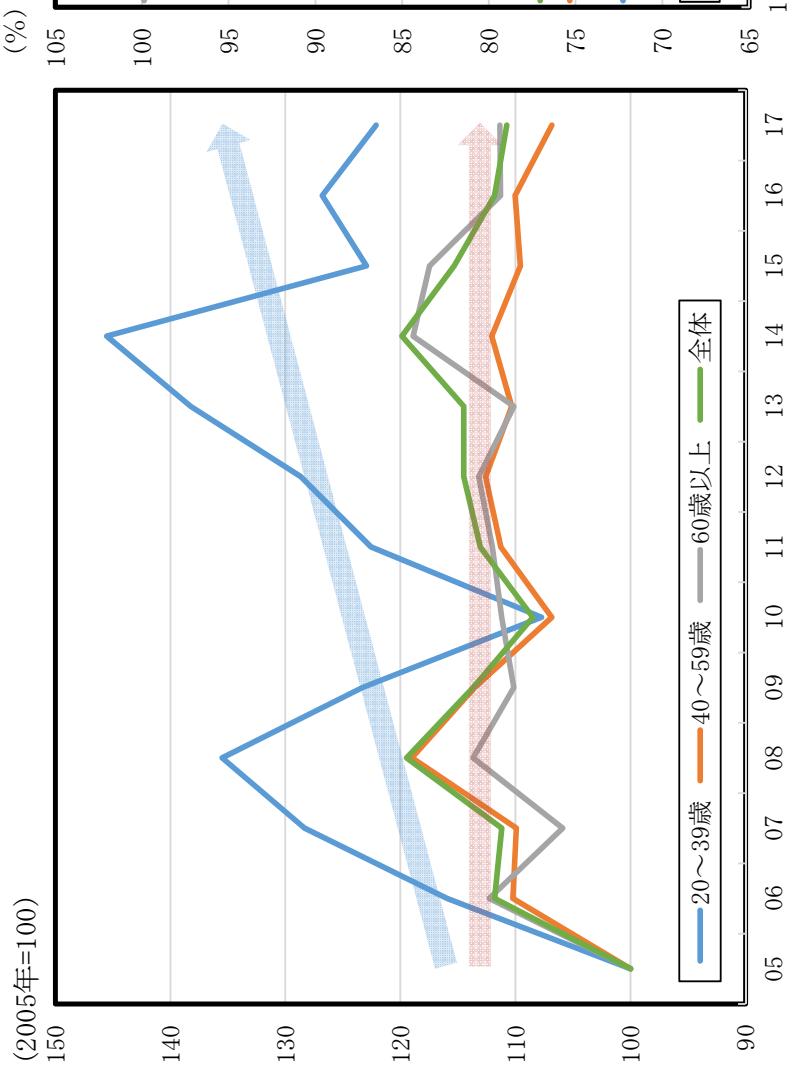
(注) SNAベース (雇用者報酬) = 家計最終消費支出(除く持ち家の帰属家賃)/雇用者報酬
SNAベース (可処分所得) = 家計最終消費支出(除く持ち家の帰属家賃)/可処分所得
家計調査ベースの消費性向 = 消費支出/可処分所得(二人以上の世帯のうち勤労世帯者世帯)
(出所) 内閣府「国民経済計算」、総務省「家計調査」

将来不安と消費性向

資料 I－2－4

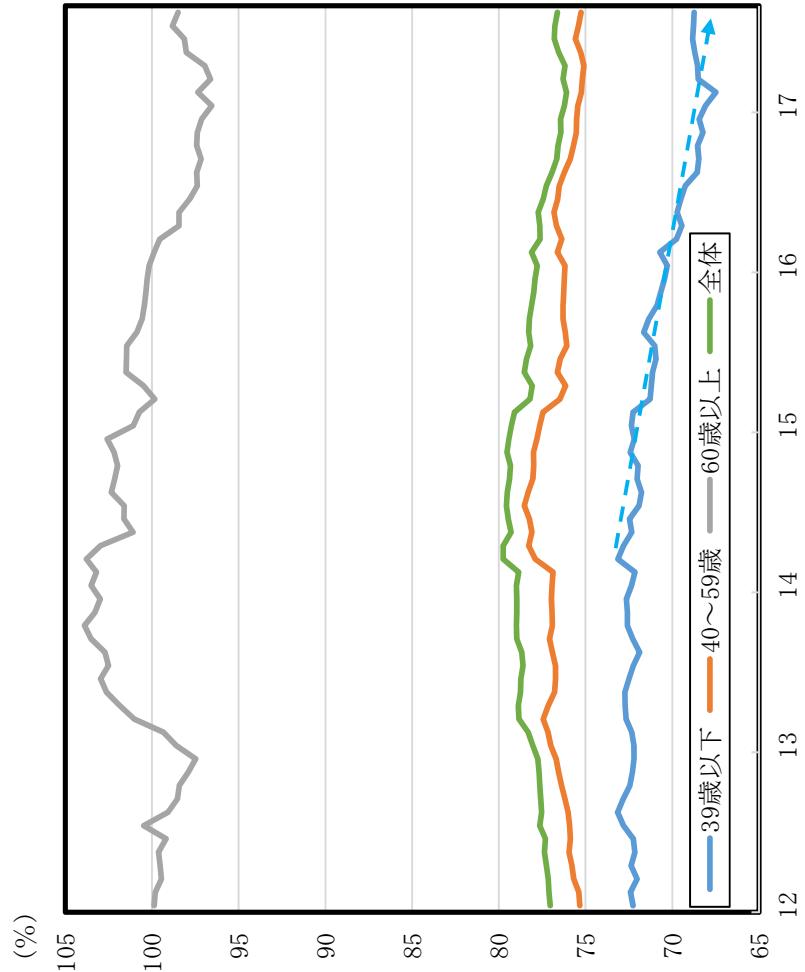
○ 老後の生活設計について悩みや不安を感じている者の割合は、20～39歳において増えており、同じ年齢層の世帯(39歳以下)において、消費性向の低下傾向がより顕著となっている。

「老後の生活設計について悩みや不安を感じている
とする者の割合の推移」



(注) 悩みや不安の内容として、「老後の生活設計について」を挙げた
年齢階層別（10歳ごと）の回答者割合を加重平均したもの。
(出所) 内閣府「国民生活に関する世論調査」

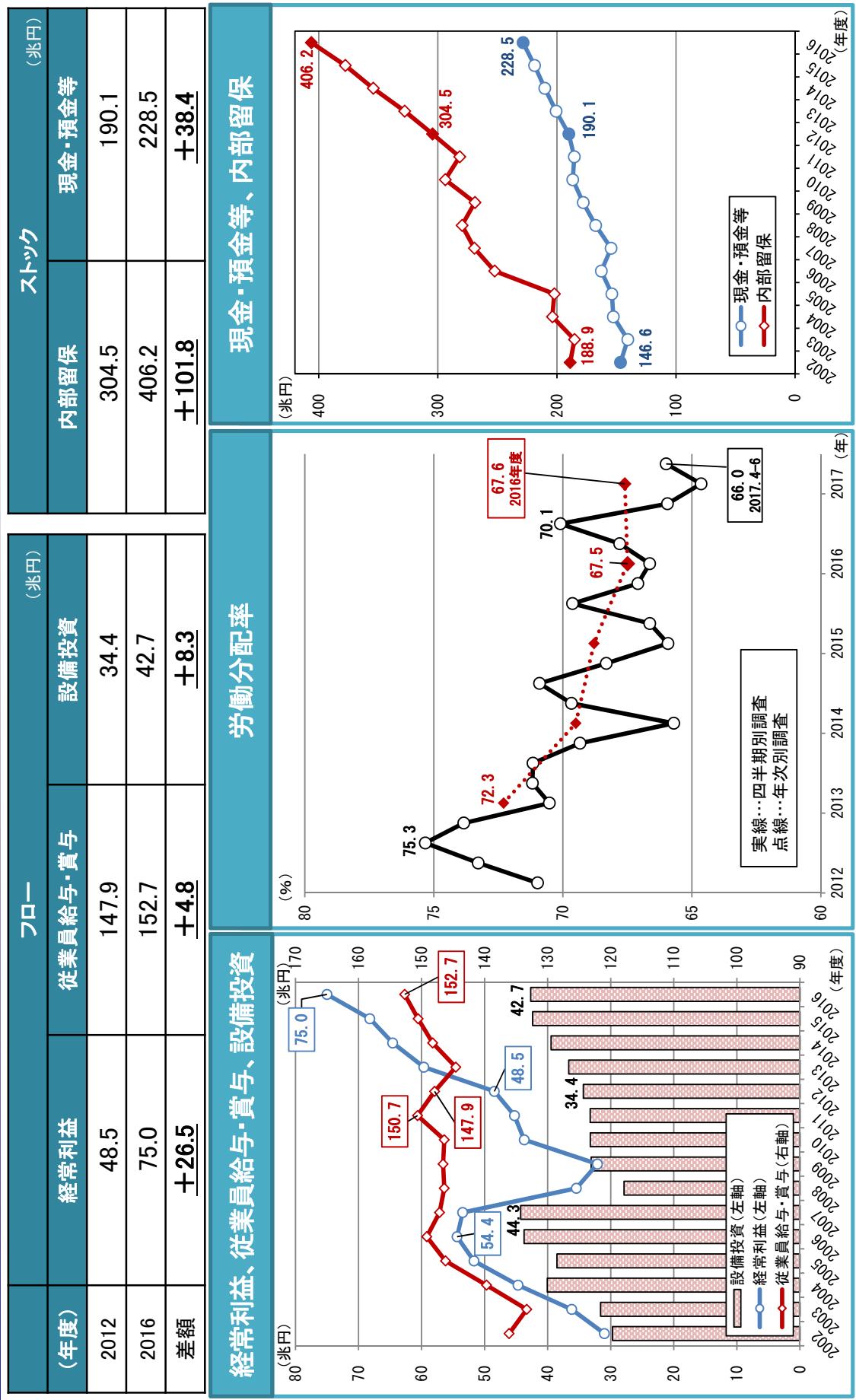
「世代別平均消費性向」



(注) 「二人以上の世帯のうち勤労者世帯」の原系列12ヵ月移動平均値。
直近は2017年8月。
(出所) 総務省「家計調査」

企業収益の動向

資料 I－2－5



名目成長率と債務残高対GDP比

資料 I - 2-6

- 債務残高対GDP比は、分母である名目GDPのぶれが大きいため、毎年の財政運営の指針にならない。

【設例】債務残高対GDP比200%を財政運営の指針とする場合
(名目GDP500兆円・債務残高1000兆円を仮定)

$$\frac{\text{債務残高 } 1,000 \text{兆円}}{\text{名目GDP } 500 \text{兆円}} = 200\%$$

↓ 想定

名目 3% 成長	債務残高 1,030 兆円
名目 GDP 515 兆円	

↓ 実際

名目 2% 成長	債務残高 1,020 兆円
名目 GDP 510 兆円	

名目 GDP成長率が1%ポイント動くだけで、許容される債務残高に**10兆円**もの差

名目3%成長を想定して予算を編成した後に、実際には名目2%成長であったと判明

↑ 名目成長率が1%ポイント動くだけで許容される債務残高が10兆円も減少、**目標達成が不可能に**

主要先進国における財政健全化目標

資料 I-2-7

◎:議会の議決を経た目標、○:政府が定めた目標、×:なし

	収支目標（フロー）	残高目標（ストック） (対象)債務残高対GDP比
日本	○ (対象)プライマリーバランスのみ	○
英國	◎【予算責任憲章】 (対象)プライマリーバランス+利払費	◎【予算責任憲章】 ※補助的な目標
ドイツ	◎【憲法】 (対象)プライマリーバランス+利払費	○
フランス	◎【法律】 (対象)プライマリーバランス+利払費	○
イタリア	◎【憲法】 (対象)プライマリーバランス+利払費	○
米国	○ (対象)プライマリーバランス+利払費	○
カナダ	○ (対象)プライマリーバランス+利払費	×

主要国の財政健全化目標

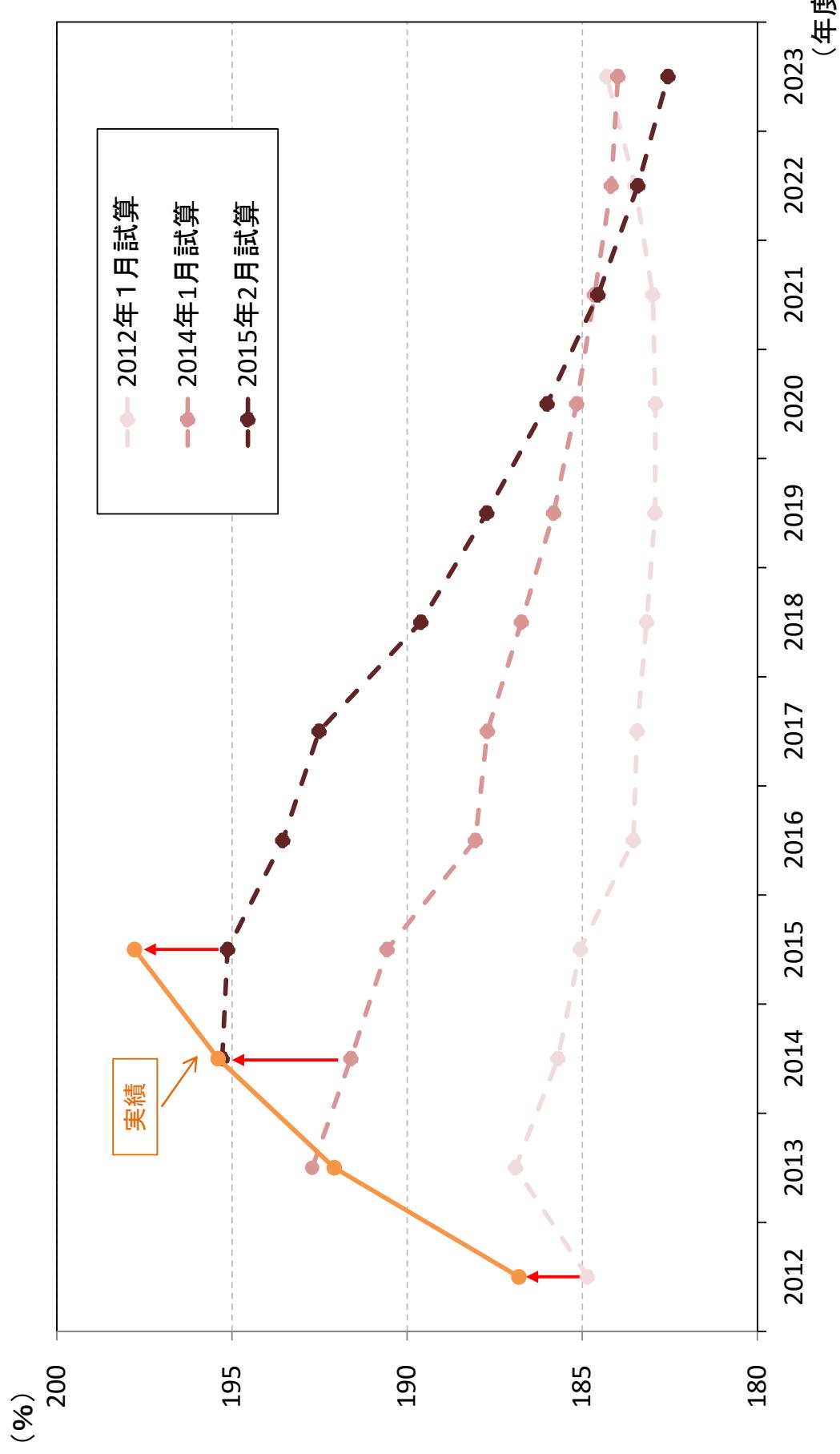
資料 I－2－8

財政運営の原則等		具体的な目標等(計画等)
日本 ■	財政法(1947年) <ul style="list-style-type: none"> ● 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。 	中期財政計画(2013年) <ul style="list-style-type: none"> ● PB(国・地方) ⇒ ①2015年度までに赤字対GDP比半減(2010年度比) ②2020年度までに黒字化 ● 公債等残高(国・地方)対GDP比 ⇒ 2021年度以降、安定的に引下げ
米国 ■	大統領予算教書(2017年) <ul style="list-style-type: none"> ● 10年以内に財政収支(連邦政府)を均衡させ、債務残高(連邦政府)対GDP比を60%に削減する。 	予算責任憲章 <ul style="list-style-type: none"> ● 構造的財政収支(公的部門)対GDP比 ⇒ 2020年度までに▲2%以下に削減 ● 純債務残高(公的部門)対GDP比 ⇒ 2020年度には減少
英國 ■	予算責任・会計検査法(2011年) <ul style="list-style-type: none"> ● 財務省において、財政政策の策定・実施等に関する文章として、予算責任憲章を策定し、その中において、財政の目標を定めなければならない。 ● 予算責任憲章は、下院の決議による承認が必要。 	安定化プログラム2017(2017年) <ul style="list-style-type: none"> ● 財政収支(連邦政府) ⇒ 2018年から2021年まで均衡を維持 ● 債務残高(一般政府)対GDP比 ⇒ 2020年までに60%以下
ドイツ ■	連邦基本法(2009年) <ul style="list-style-type: none"> ● 連邦及び州の予算是、原則、借り入れなしに、均衡させなければならない。 	複数年財政計画法2014～2019(2014年) <ul style="list-style-type: none"> ● 構造的財政収支(一般政府)対GDP比を2019年までに▲0.4%以下とする。 (参考) 安定化プログラム2017(2017年) ● 財政収支(一般政府)対GDP比 ⇒ 2017年までに▲3%以下 ● 債務残高(一般政府)対GDP比 ⇒ 2020年より60%超の部分を直近3ヵ年平均1/20以上削減
フランス ■	憲法(2008年) <ul style="list-style-type: none"> ● 公共財政の複数年にわたる方針を計画法において定め、その方針は会計均衡の目標の中に位置づけられる。 	安定化プログラム2017(2017年) <ul style="list-style-type: none"> ● 構造的財政収支(一般政府)対GDP比 ⇒ 2019年までに均衡化 ● 債務残高(一般政府)対GDP比 ⇒ 60%超の部分を直近3ヵ年平均1/20以上削減
イタリア ■	憲法(2012年) <ul style="list-style-type: none"> ● 行政は、欧州連合の法規と一致するよう、予算の均衡及び公的債務の持続可能性を保障する。 ● 国は、景気循環の後退期及び拡大期を考慮して、その予算の歳入と歳出の均衡を保障する。 	参考> EUにおける財政闇連ルール <ul style="list-style-type: none"> ◆ 域内の財政健全化目標(マーストリヒト基準)(1)財政収支(一般政府)対GDP比▲3%、(2)債務残高対GDP比60%(欧州連合機能条約)(1993年) ◆ 每年、中期財政目標を定めた「安定化プログラム」を欧州委員会に提出することを義務付け(安定成長協定)(1997年) ◆ 財政収支均衡又は黒字化(構造的財政収支対GDP比▲0.6%以内でも可)を国内法(拘束力があり永続的な性格を有する規定(望ましくは憲法)又は予算編成過程で十分に尊重・遵守されることが保証されるもの)で定める(財政協定)(2012年)

債務残高対GDP比（中長期試算と実績の比較）

資料 I-2-9

- 「経済再生ケース」において、債務残高対GDP比は低下が見込まれてきたが、経済成長率の下振れ等により、実績では上昇している。



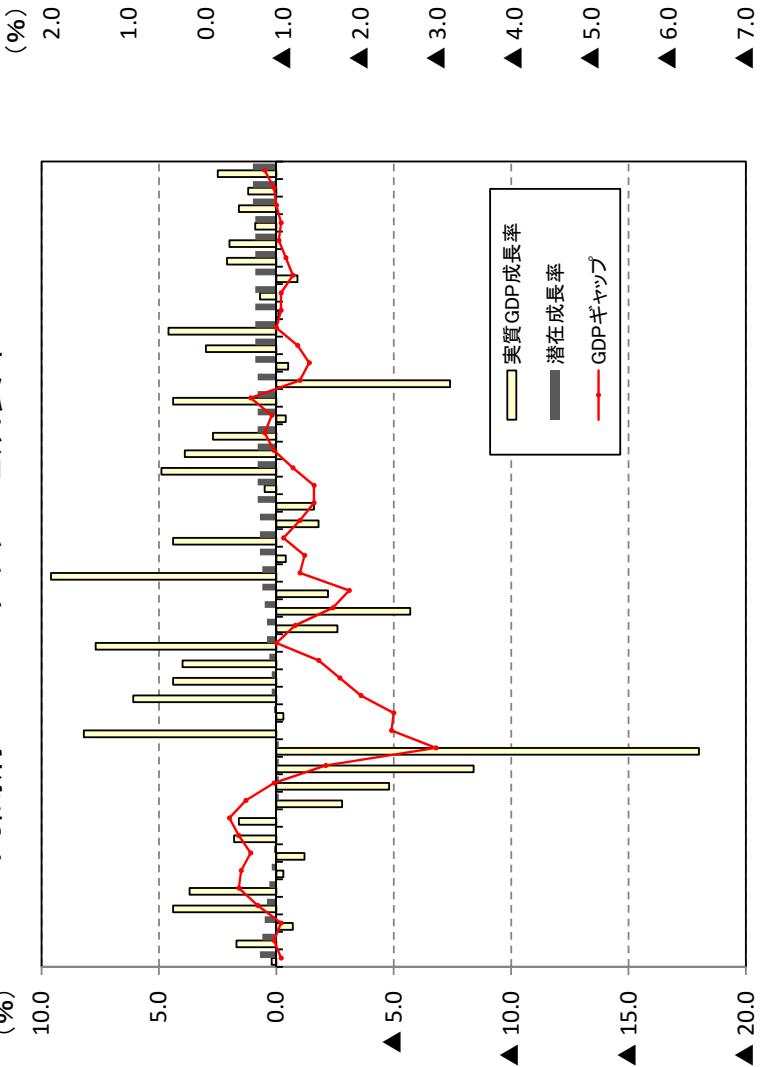
(出所) 試算については、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」。いずれも「経済再生ケース」。
(注)2013年1月は試算が実施されていない。

GDP(需給)ギャップ(内閣府、日本銀行)

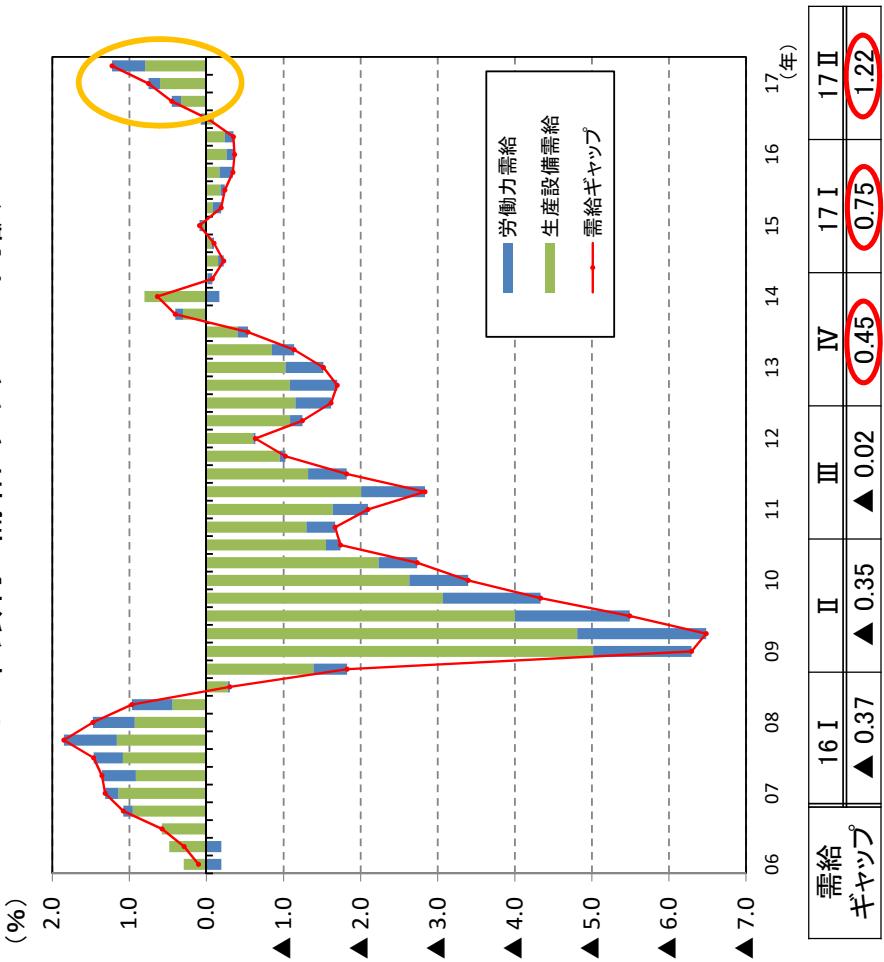
資料 1－2－10

- 潜在成長率を上回る成長により、GDPギャップの改善が続いている。
- 足元では、労働力も生産設備も需要が供給を上回っているとみられる。

«内閣府・GDPギャップと成長率»



«日本銀行・需給ギャップの内訳»

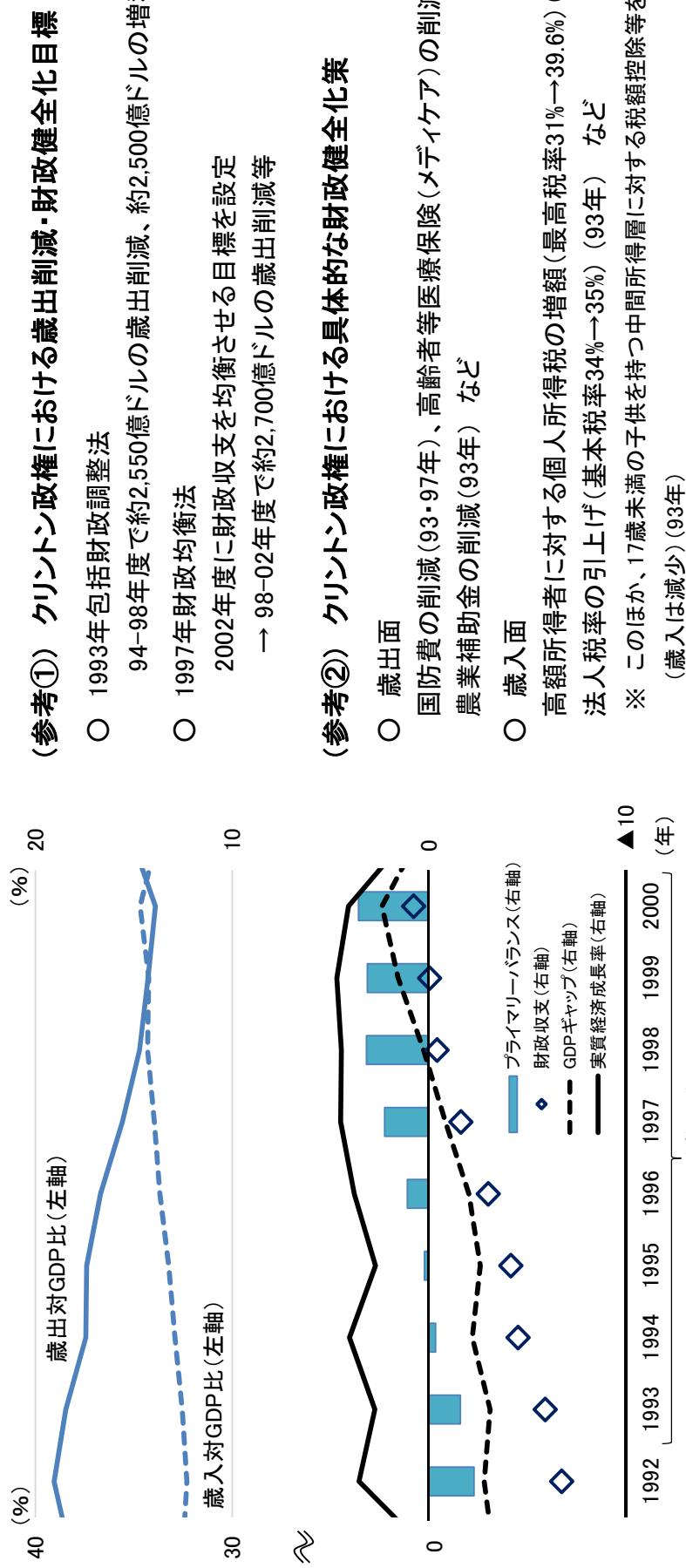


(出所) 内閣府「国民経済計算（2017年4-6月期2次速報）」（2017年9月8日公表）
「GDPギャップ、潜在成長率（2017年4-6月期2次速報後）」（2017年9月15日公表）
日本銀行「需給ギャップと潜在成長率」（2017年10月4日公表）

海外の財政再建の事例①（米国・クリントン政権）

資料 1－2－11

- 米国クリントン政権（93‐00年）は、93年2月、経済活性化と財政赤字削減を柱とする経済再生計画を発表。同政権下では、GDPギャップの縮小が進み、景気回復が図られる中で、前ブッシュ（父）政権が導入した裁量的経費への上限設定（キャップ制）と新規施策や制度変更により義務的経費が増加する場合の歳出相殺措置（ペイオフ原則）を継承して歳出抑制を図つたことにより、税収増と相まって、財政状況が大幅に改善。
- その結果、政権獲得前（92年）と政権最終年（00年）とを比較すると、歳出対GDP比は約5%ポイント減少、歳入対GDP比は約3%ポイント増加。財政収支対GDP比は約7.5%ポイント改善。財政再建が金利の低下をもたらし、民間投資を促す経済環境を醸成（好循環を実現）したとの評価（ブライアンダーラー大統領経済諮問委員会（01年当時）ほか）。

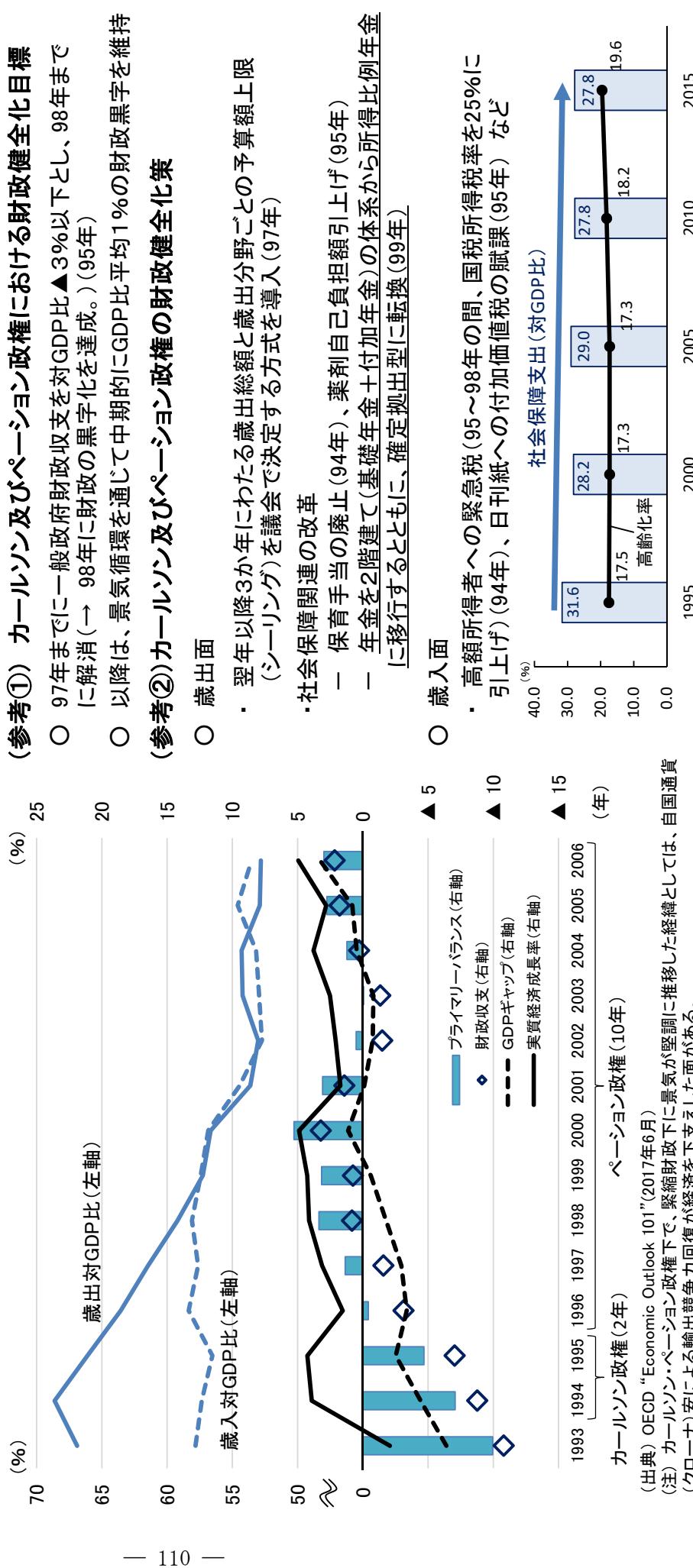


海外の財政再建の事例②（スウェーデン・カールソン・ペーション政権）

資料1－2－12

- スウェーデンでは、財政再建を掲げて政権の座についたカールソン政権とこれを引き継いだペーション政権（カールソン政権における財務大臣）が、GDPギャップの縮小が進み、景気回復・安定が図られる中で、年金・医療等の社会保障支出を含む歳出抑制に一貫して取り組むことで財政健全化を実現。

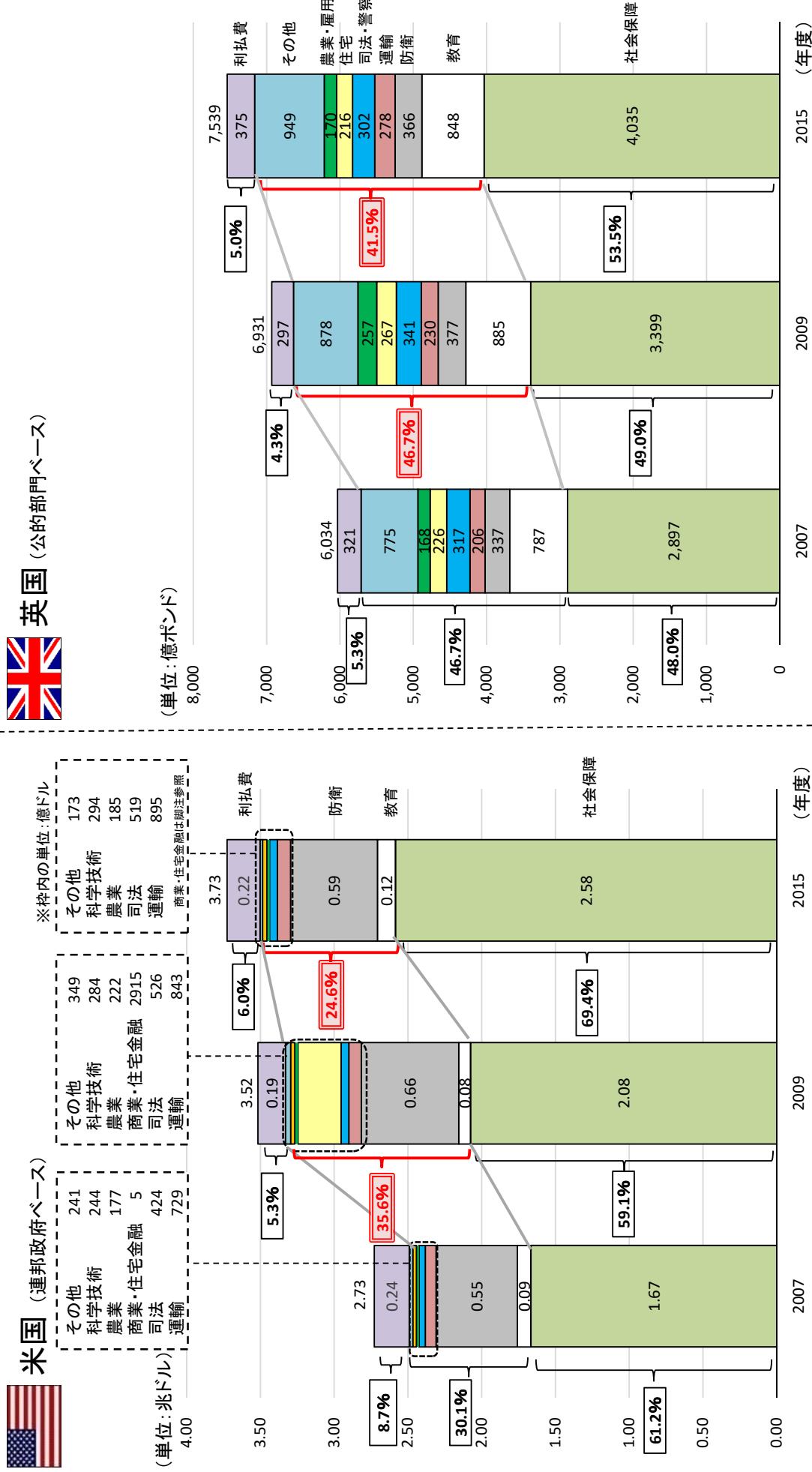
- カールソン政権が実施した財政健全化策は、OECD諸国の中でも最も野心的な取組であったとされ、また、ペーション政権がこの取組を継続し、さらに年金改革等を実施したことは、同国が人口動態の変化に対応し、福祉国家であり続ける上で非常に有益なものであったと評価（OECD(97、08年)、IMF(08年)）。



リーマンショック後の米・英の財政状況（実額）

資料 I-3-1

○ 米国、英国では、リーマン・ショック以降、社会保障の伸びに伴い歳出総額が膨らむ中、「非」社会保障関係費を抑制。例えば、米国では農業・防衛費等、英国では教育・農業・防衛費等の全般を抑制している。

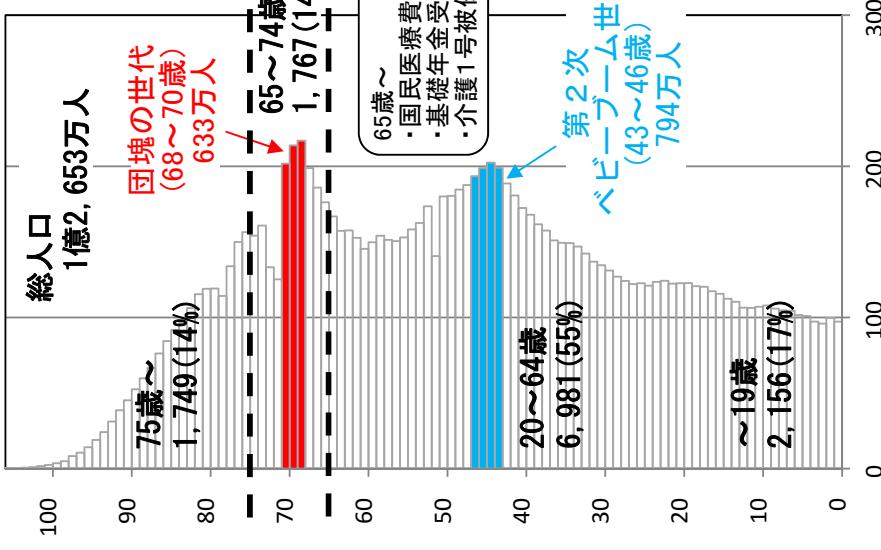


少子高齢化の進行

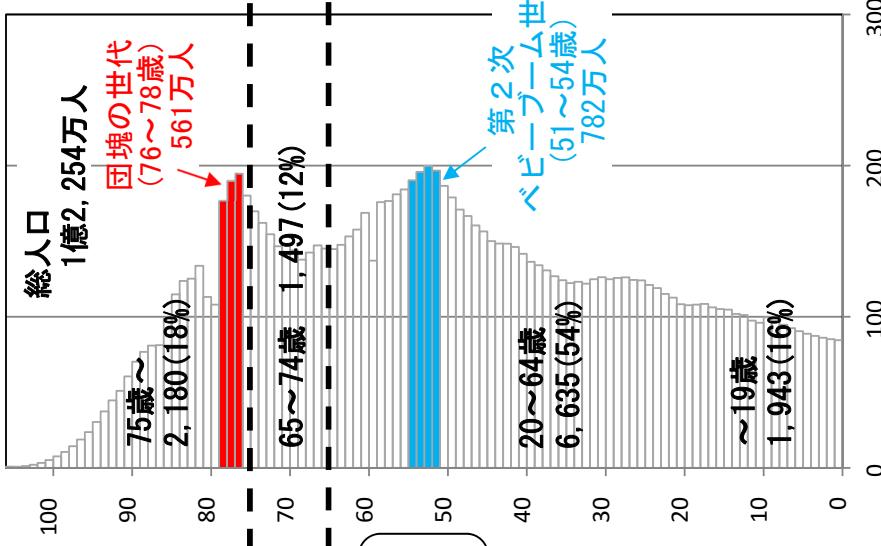
資料 I-3-2

2025年には団塊の世代(1947～49年生まれ)が後期高齢者(75歳～)に移行し、高齢化率は継続的に上昇することとなる。

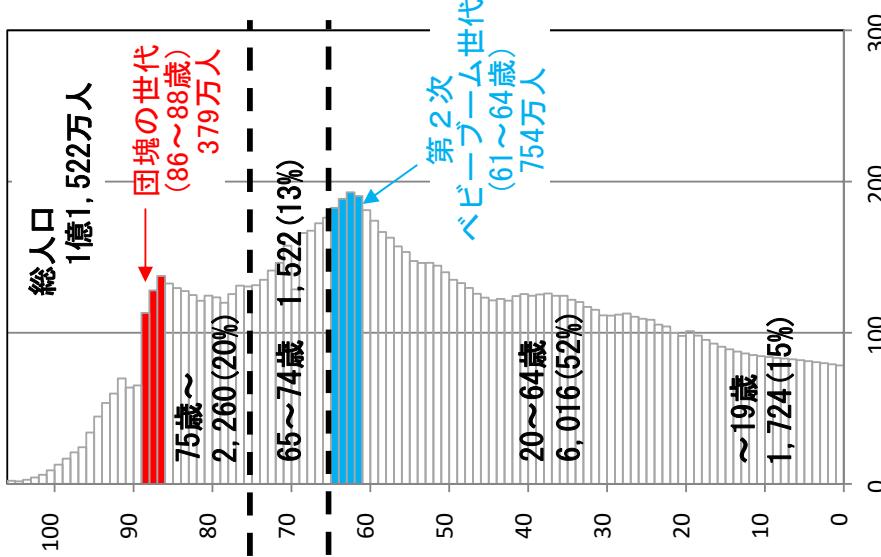
2017年(H29)



2025年(H37)



2035年(H47)



(出典)国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成29年4月推計)」

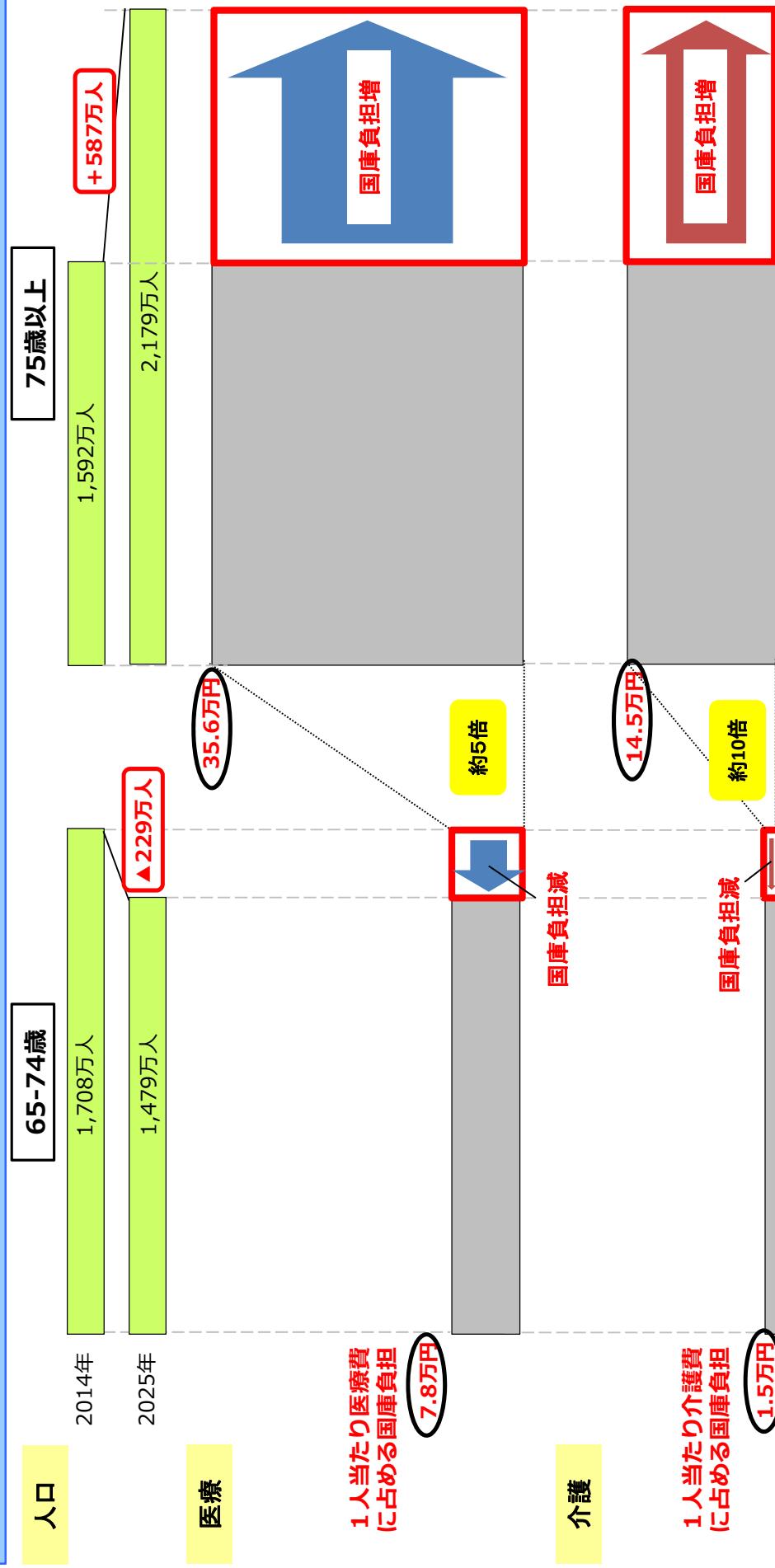
(注)団塊の世代は1947～49(S22～24)年、第2次ベーブーム世代は1971～74(S46～49)生まれ。

高齢化の進展が財政に与える影響

資料 I－3－3

○ 75歳以上になると、医療・介護に係る1人当たり国庫負担額が急増する。このため、高齢化の進展に伴い、仮に今後、年齢階級別の1人当たり医療・介護費が全く増加しないと仮定※しても、2025年にかけて、医療・介護に係る国庫負担は急増する見込み。

※ 実際の医療・介護費の伸びを要因分解すると、高齢化のほか、高度化等による影響がある。

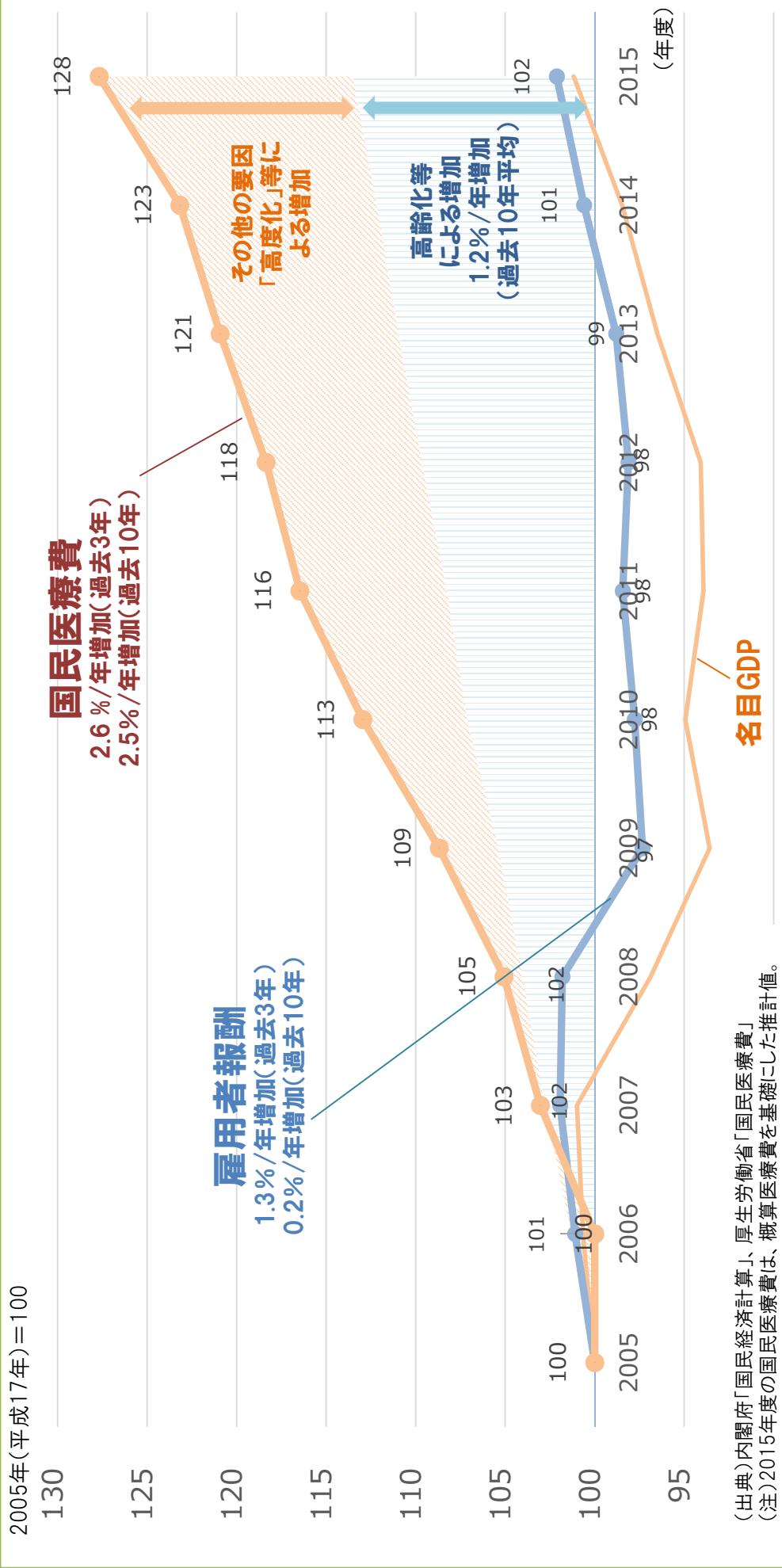


(出所) 総務省「人口推計」、国立社会保障・人口問題研究所「将来推計人口(出生中位・死亡中位)」、厚生労働省「国民医療費の概況」、「介護給付費実態調査」等

医療費の伸びと経済動向

資料Ⅱ－1－1

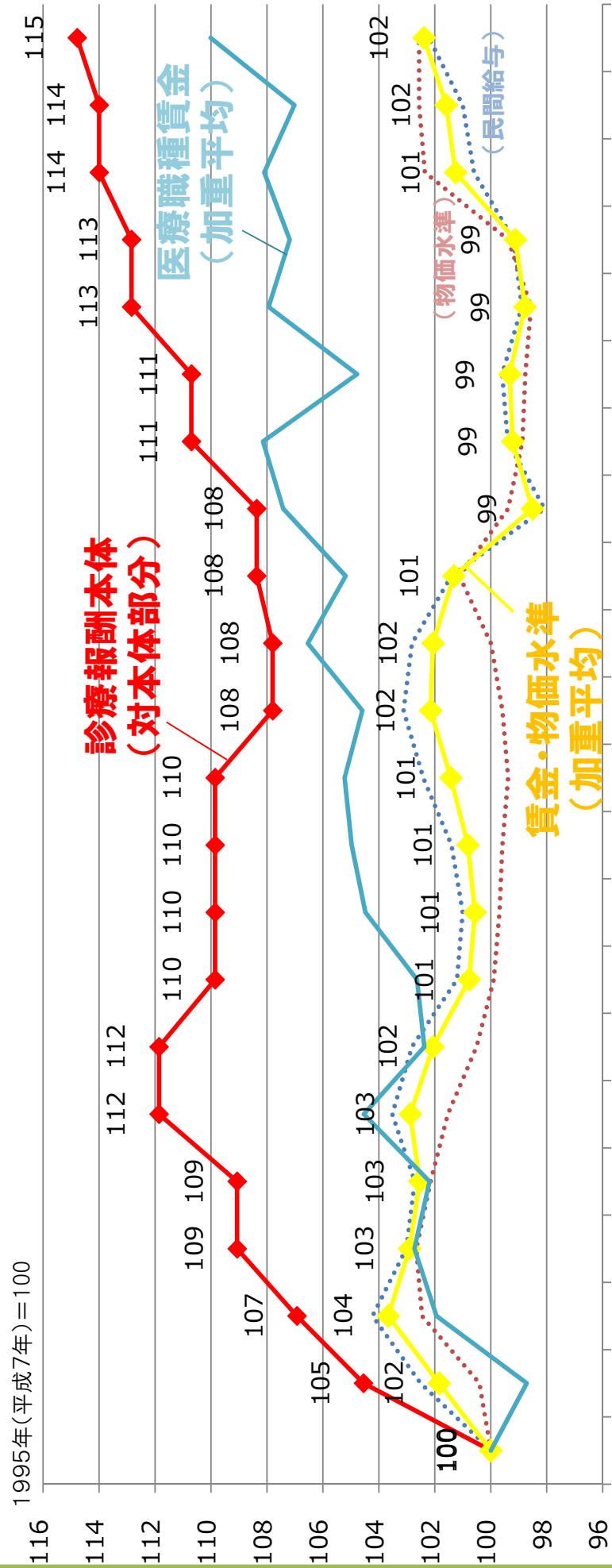
- 国民医療費(は)過去10年で平均2.5%/年のペースで増加。このうち、高齢化等の要因による増加は1.2%/年であり、残りの半分程度(は)、人口や高齢化以外の要因によるもの。
- こうした医療費の伸び(は)、これを賄う雇用者報酬等の伸びを大きく上回り、保険料率引き上げの要因になってきた。
- 医療費の伸びを「高齢化等」の範囲内とするためには、診療報酬改定1回あたり2%半ば以上のマイナス改定が必要となる。また、近年の雇用者報酬の伸びを踏まえても、保険料率の更なる引上げ(に)づながるないようにし、制度の持続可能性を確保するためにも、少なくともこの程度のマイナス改定とすることが求められる。



診療報酬本体と賃金・物価の動向

資料Ⅱ－1－2

- 我が国がデフレを経験した1990年代後半以降、賃金や物価水準がデフレにより上昇せざるまま、リーマンショック後などは急速に落ち込むこともあるたが、医療機関の人件費や物件費を賄う診療報酬（本体）の水準についてには、改定（人為的な価格増）により、概ね上昇を続けてきた。
- この結果、診療報酬本体の水準は、賃金や物価の水準と比べて、高い水準となつており、国民負担の抑制や割度の持続可能な性の観点から、診療報酬本体のマイナス改定により、これを是正していく必要がある。



※ 診療報酬本体(対本体部分)は、薬剤費等を除く医療費(一部公表資料に基づく推計値)に対する改定率に換算したものを指す。各年度の改定による本体部分の単価の伸びを示したもの。

※ 医療職の平成7～8年の給与額、各職種の平成26年度の従事者数は直近年からの推計値。

※ 「賃金・物価水準」は、医療機関の費用構造における人件費と物件費の比率により、賃金及び物価指数を加重平均したもの。

(出典) 厚生労働省発表の診療報酬改定率、厚生労働省「毎月勤労統計調査」賃金指数(現金給与総額、事業所規模30人以上)、総務省統計局「消費者物価指数年報」による。

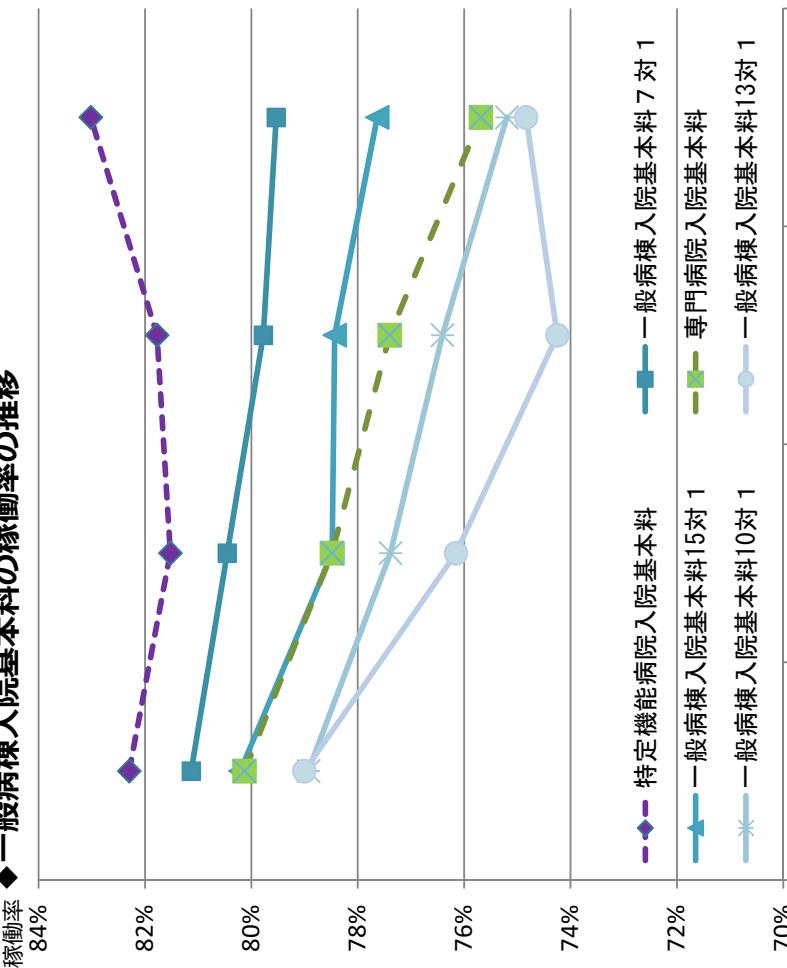
病院の稼働実態を踏まえた対応の在り方

資料Ⅱ－1－3

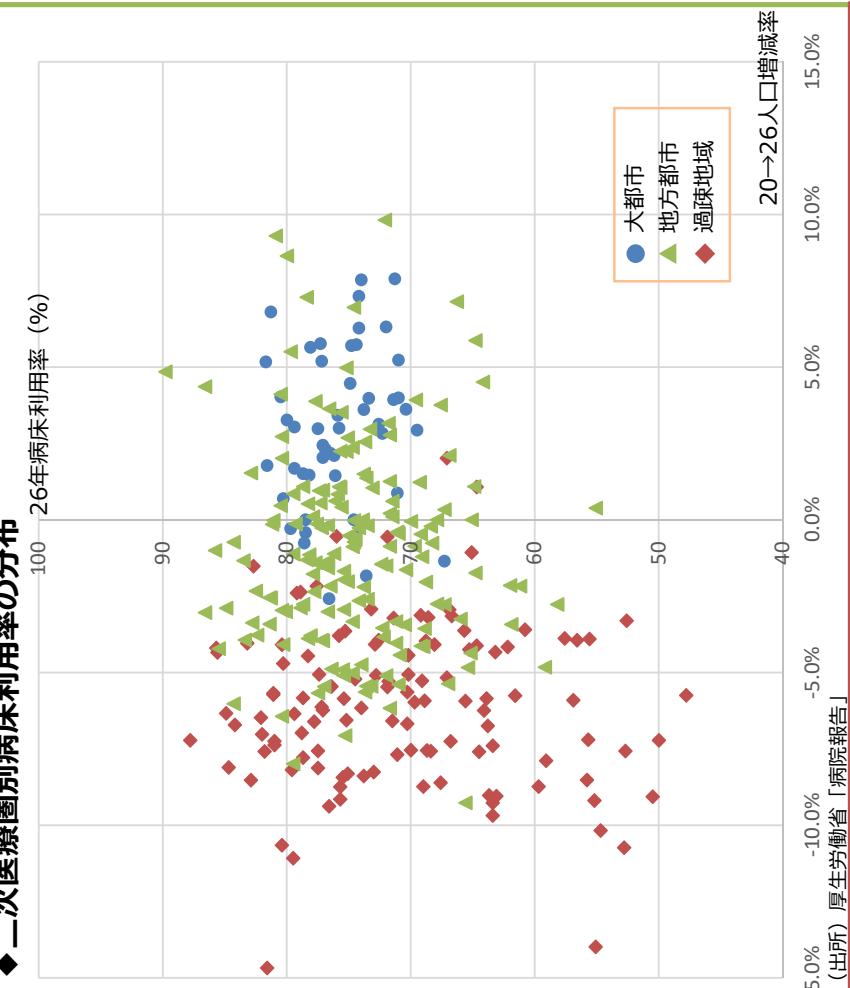
【論点】

- 一般病棟入院基本料の稼働率を見ると、近年低下傾向にある。
- また、二次医療圏ごとに見ると過疎地ほど人口の減少が進展しており、病床利用率の低い医療圏が相当程度存在。
- こうした実態は、医療機関の経営にも一定程度の影響を与えるものと考えられる。

◆一般病棟入院基本料の稼働率の推移



◆二次医療圏別病床利用率の分布



【改革の方向性】(案)

- 地域の医療ニーズの変化や減少による経営課題への対応については、
 - ① 全国一律の診療報酬単価の調整を行うことは、地域ごとの状況に応じたきめ細やかな対応ができるが、地域医療構想の実現にもつながらないため、適当ではなく、むしろ、地域ごとの医療ニーズの現状や見通し（地域医療構想等）を踏まえつつ、地域医療介護総合確保基金による必要な支援を通じて、病床機能の転換やダウンサイジング等により対応していくべきではないか。

急性期病床の適正化(7:1入院基本料)

資料Ⅱ－1－4

【論点】

- 高齢化や人口減少に伴い、今後、急性期や高度急性期のニーズ(は)減少していくことが想定されている。
- 他方、診療報酬上、急性期を念頭に高い報酬設定がなされている「7:1入院基本料」を算定する病床が、導入(平成18年度)以降、急増し、最多となつている。これまでの要件見直しにもかかわらず、緩やかな減少にとどまつており、今後転換するとの意向も医療機関から(は)ほとんど示されていない。

(注) 26改定においては、要件見直しにより「9万床」の7:1病床を転換するものとされていた。

◆一般病棟入院基本料の概要

看護配置	入院 基本料	その他要件
7:1	1,591点	・平均在院日数(18日以内) ・重症度、医療・看護必要度基準を満たす患者が、25%以上 ・在宅復帰率(8割以上)
10:1	1,332点	・平均在院日数(21日以内)
13:1	1,121点	・平均在院日数(24日以内)
15:1	960点	・平均在院日数(60日以内)

◆一般病棟入院基本料7対1の届出病床数の推移



【改革の方針性】(案)

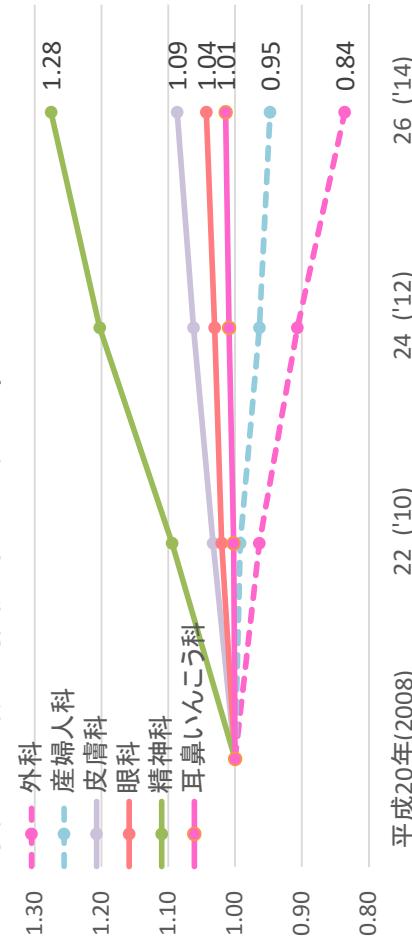
- 地域医療構想において、将来の少子高齢化を踏まえて急性期から回復期への転換が求められていることも踏まえ、7:1入院基本料について、今後2025年に向けてどの程度病床数を適正化していくか見通しを示した上で、これに向けて重症度、医療・看護必要度など算定要件の一層の厳格化を行うべき。
- 入院基本料ごとに具体的にどのような医療を提供しているか検証したうえで、看護職員配置ではなく、提供している医療の機能(高度急性期、急性期、回復期等)により評価される仕組みを目指していくべき。

診療科偏在と診療報酬

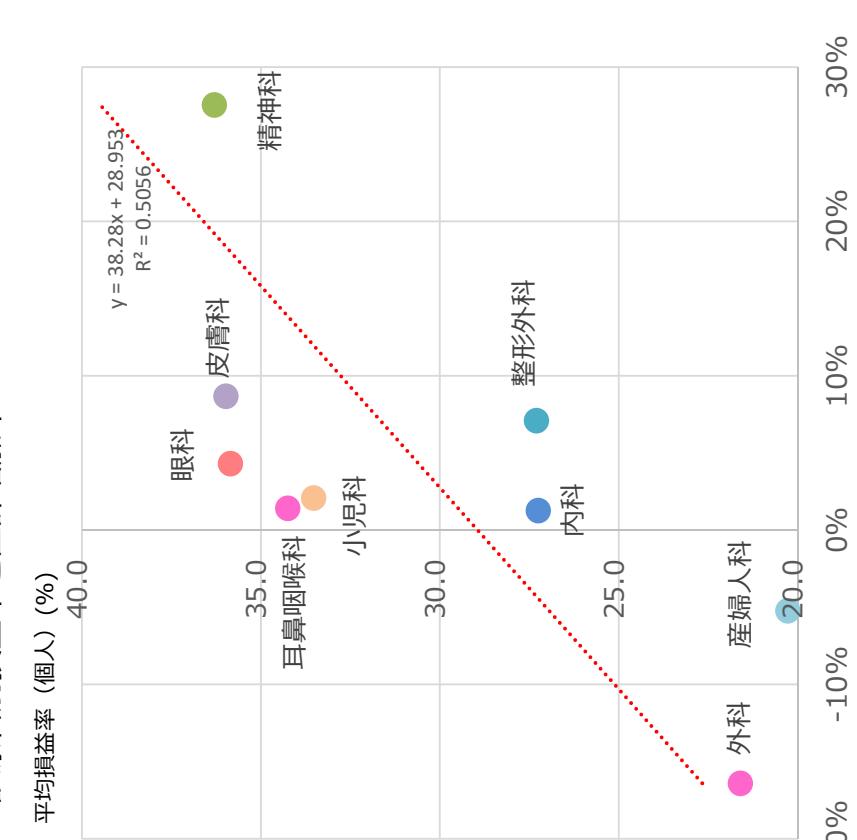
資料Ⅱ－1－5

- 外科や産婦人科などの診療所に従事する医師数が減少する中、皮膚科、眼科などの診療所の医師数が増加しており、医師数の増加が診療科偏在の是正に十分つながっていない。
- 診療報酬においても、診療科のうち、皮膚科、眼科などを主たる診療科とする診療所などの損益率等が高く、累次の診療報酬改定においてこの傾向は変わっていない。こうした診療報酬における配分により、診療科偏在を助長しかねない。

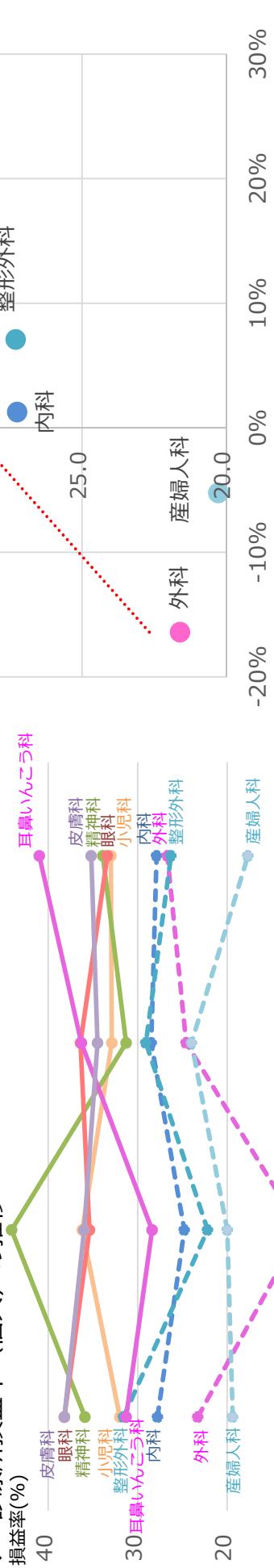
◆ 診療科別医師数の推移（2008年＝1）



◆ 診療科別損益率と医師增加率



◆ 診療所損益率（個人）の推移



(出所) 厚生労働省「医療経済実態調査」、
〔医療施設調査〕
(注) 21年調査は21年6月、23年調査～27年調査は前年4月から当年3月までに終了した事業年（度）の損益率。
(出所) 厚生労働省「医療経済実態調査」、
〔医療施設調査〕
(注) 医師数の増減は、平成20年から26年までの診療科ごとの診療所従事者医師数の増減。

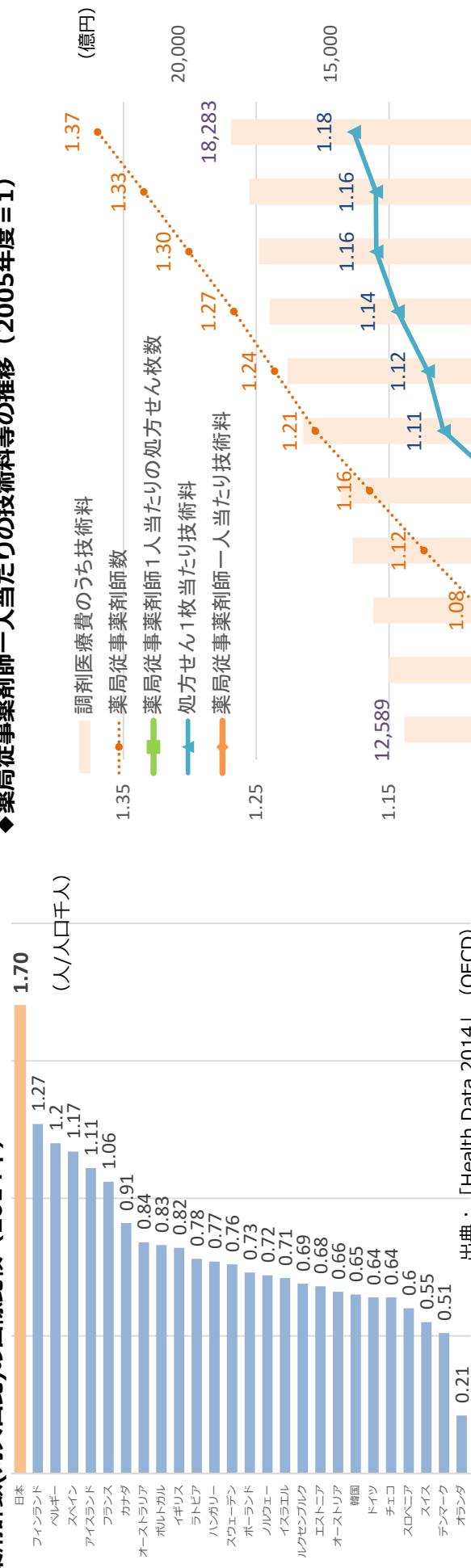
(出所) 厚生労働省「医療経済実態調査」、
〔医療施設調査〕
(注) 医師数の増減は、平成20年から26年までの診療科ごとの診療所従事者医師数の増減。

薬局・薬剤師数と調剤報酬(技術料)の増加

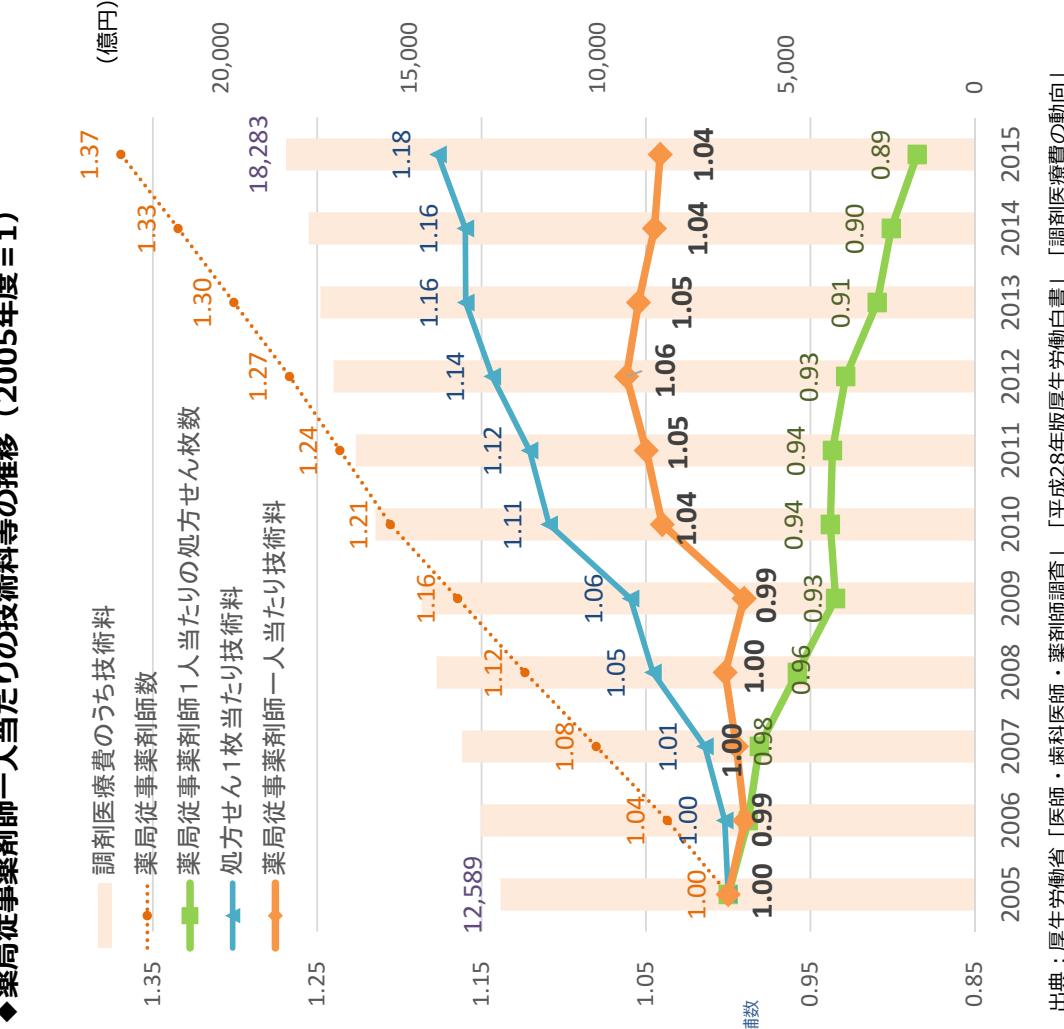
資料Ⅱ－1－6

- 薬剤師数は近年増加しており、国際的に見てもOECD諸国の中で最も多い。また、薬局の開設許可には需給面からの規制がなく、薬局数も増加。コンビニエンスストアの店舗数や郵便局、ガソリンスタンド（給油所数）よりも多い。
- 通常の市場競争であれば、必要以上の供給増（は収益の低下を招き調整が行われる。しかしながら、薬剤師数の増加により薬剤師一人当たりの技術料が維持されている状況。

◆薬剤師数(対人口比)の国際比較（2014年）



◆薬局従事薬剤師一人当たりの技術料等の推移（2005年度＝1）



院外処方と院内処方のコスト差

資料Ⅱ－1－7

- 同じ金額の薬剤を処方する場合であっても、院外処方は院内処方と比べて3倍超の診療報酬（技術料）が算定される。
- 処方せん受付1回ごとに算定される「調剤基本料（狭義）」、処方する医薬品の剂数に応じて算定される「調剤料」について、薬局のどのような機能を評価して、院内処方と比べたコスト差が生じているのか明らかでない。

◆ 1処方の平均的な技術料 (薬剤料6,360円あたり)

調剤料
550円

調剤基本料
940円

院外処方
940円

院内処方
940円

「薬学管理料」(0.4兆円)

- 例) 薬剤服用歴管理指導料 以下を実施した場合に算定
 - ・薬剤服用歴の記録による重複投薬等の確認、薬剤情報提供文書による情報提供、説明
 - ・患者との対話による服薬状況等の確認
 - ・お薬手帳への記載 (手帳を用いる場合)
 - ・後発医薬品に係る情報提供
 - ・残薬の状況確認

「調剤料」(1.0兆円)

- 例) 調剤基本料 (狭義)
基準調剤料加算
後発医薬品調剤体制加算
開局時間、構造設備、備蓄品数等に応じて加算
- 処方した薬剤の剂数や処方日数等に応じて算定

◆具体的なケースにおける院内処方と院外処方の診療報酬上の評価（例）

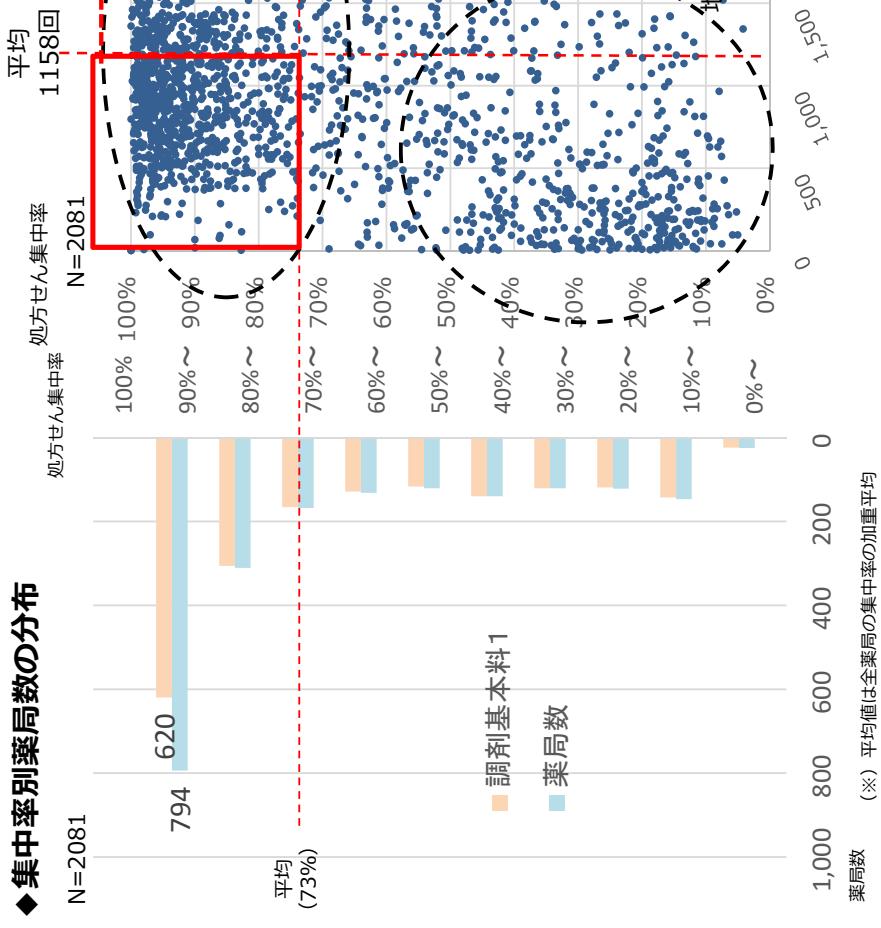
前提条件	院内処方（診療所等）	院外処方（診療所等 + 薬局）	差額
[例] ・高血圧、糖尿病、不眠、胃炎 (内服薬28日分) 790円	処方料 長期投薬加算 調剤技術基本料 調剤料 その他加算 調剤情報提供料等 合計 1,390円	640円 650円 80円 90円 20円 130円 420円	680円 670円 410円 180円 2,400円 1,280円 80円 380円 6,080円 1,820円 4,690円 1,400円

- (注1) 上記診療報酬は、投薬に関する費用のみで、医療機関で算定する基本診療料や医学管理料は含まれない。
 (注2) 事例は、平成27年3月12日「規制改革会議公開ディスカッション」にて日本医師会が提出した資料を抜粋したものであり、平成28年度診療報酬改定を踏まえて一部修正。

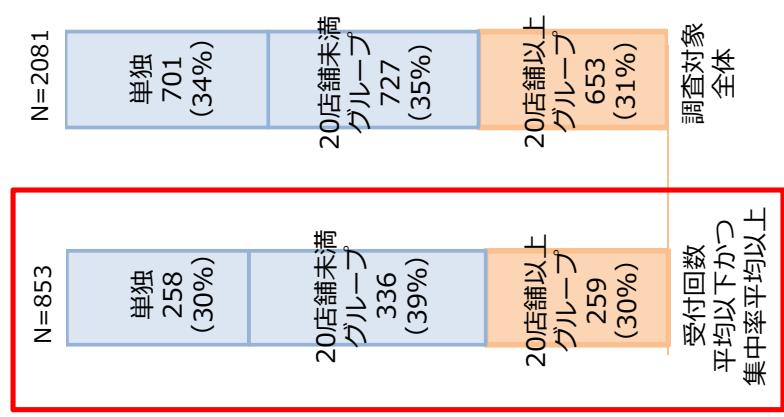
処方せんの受付回数や集中率からみた薬局の実態①(平成29年度予算執行調査) 資料Ⅱ－1－8

- 全体として、特定の医療機関から受付ける処方せんの割合（集中率）が50%を超える薬局が全体の7割、90%を超える薬局は少數派。
- 処方せん集中率と規模で薬局を4形態に区分すると、「平均より小規模」で「集中率が高い」類型が4割を超え、最多。次いで「平均より大規模」で「集中率が高い」類型が3割。
- 中小規模の薬局は、地域において面分業を行っている薬局も一定程度あるが、集中率が高い薬局が多い（いわゆる門前薬局・マンツーマン薬局など）。
- 処方せん受付回数が平均以下の薬局であっても、その3分の1は、20店舗以上の大手保険薬局チエーンに属しており、単独、単独で経営している小規模薬局とは経営実態が異なるものと考えられる。

◆集中率別薬局数の分布



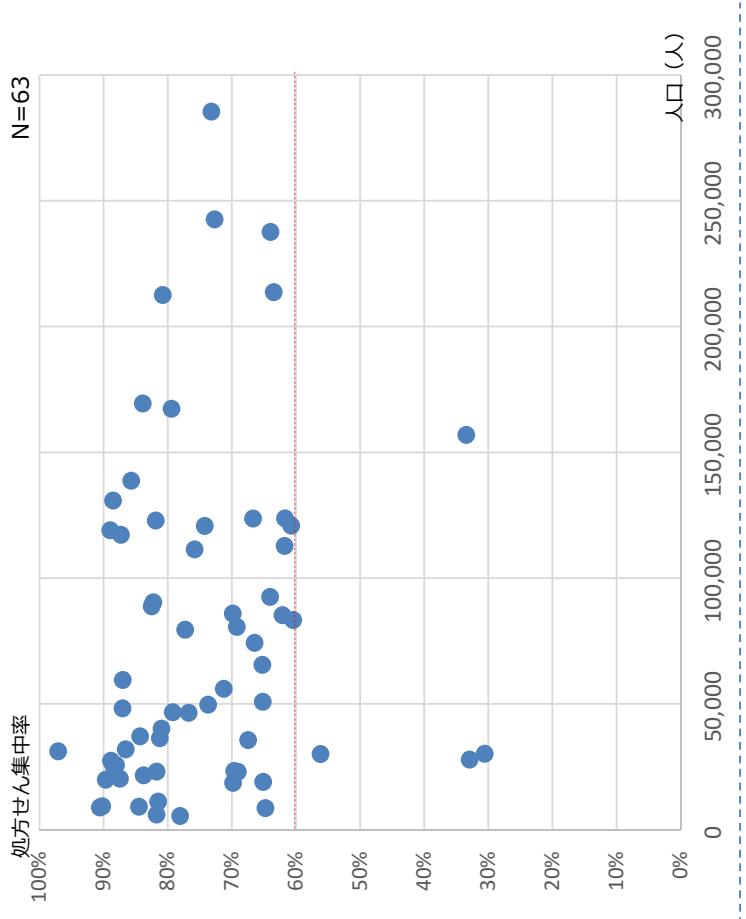
◆薬局グループへの所属状況



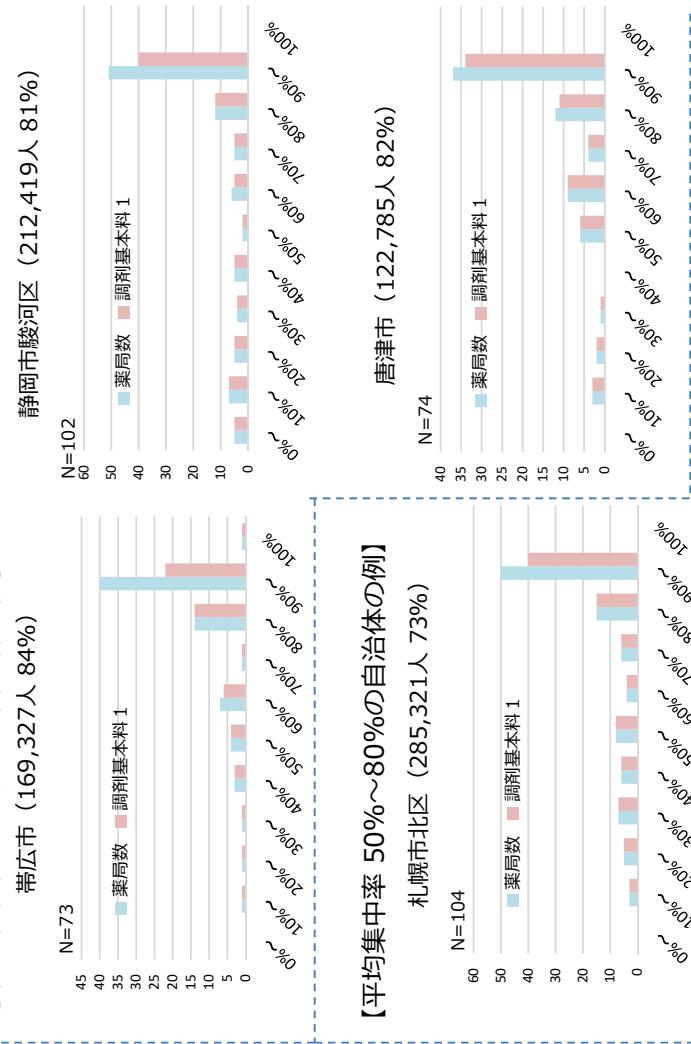
処方せんの受付回数や集中率からみた薬局の実態②(平成29年度予算執行調査) 資料Ⅱ－1－9

○ 地域別にみると、面分業が根付いている自治体(はごく例外的)のうち4自治体)であり、大都市であつても、門前薬局等が多く、面分業を行つ薬局があまり機能していないと考えられる。

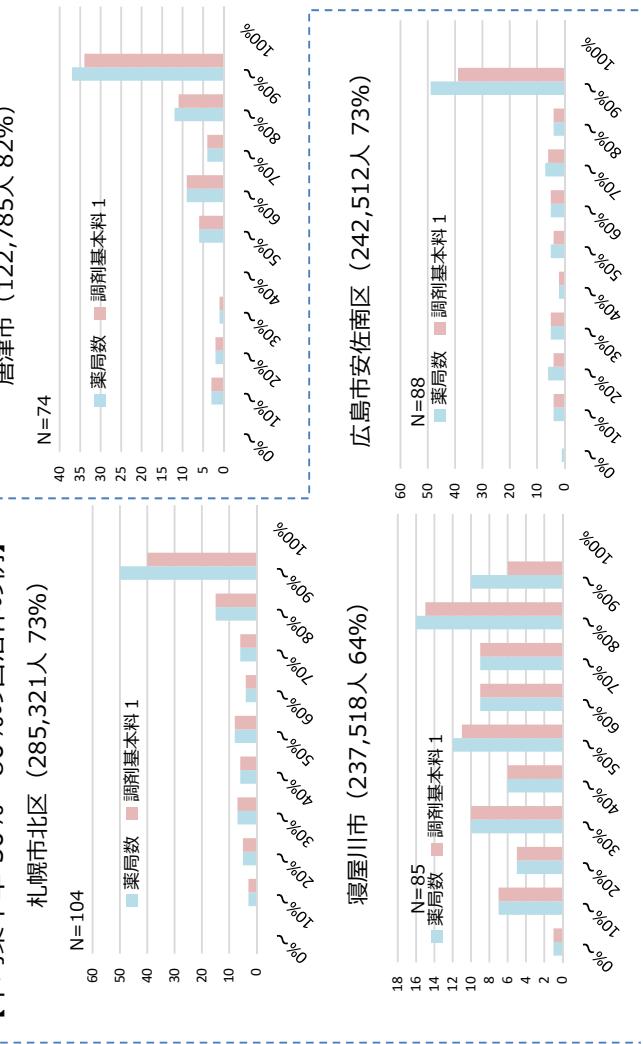
◆集中率別薬局数の分布(自治体別)



◆平均集中率80%以上の自治体の例】



◆平均集中率50%～80%の自治体の例】



(※) 括弧内の人口は総務省統計局「平成27年国勢調査」の人口、割合は集中率の加重平均。
(※) N数は各自治体の薬局数。

薬局の実態を踏まえた調剤基本料のあり方(平成29年度予算執行調査)

資料Ⅱ－1－10

- 28年度診療報酬改定において、大型門前薬局に係る調剤基本料の見直しが行われたが、これにより調剤基本料が250円に減額となつた薬局は、全体の3%、200円に減額となつた薬局は全体の7%にとどまった。平均より規模が大きい門前薬局の大宗は引き続き、地域において面分業を行つてある薬局と同じ高い調剤基本料（410円）が算定されている。
- また、平均より規模が小さい薬局にも、大規模グループに所属していく薬局は多いが、その多くは、薬局の機能の違いにかかわらず、高い調剤基本料の算定を行つている。
- 政策目標である「地域で暮らす患者本位の医薬分業の実現」に向けては、薬局の4割を占める「平均より小規模」の門前・マニマークン薬局等の機能をどのように評価していく必要があるのではないか。

◆調剤基本料（狭義）の概要（下線は28改定）

調剤基本料1（410円）：下記以外の場合

- ・処方せん受付回数月4000回超かつ集中率70%超
- ・処方せん受付回数月2000回超（←2500回超）かつ集中率90%超
- ・特定の医療機関からの処方箋受付回数が月4000回超（集中率に関わらず対象）

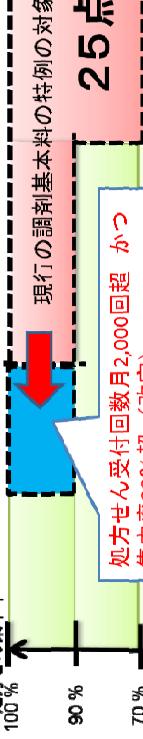
グループ全体の処方せん受付回数が月4万回超であつて、

- ・処方せん集中率が95%超の薬局 又は
 - ・特定の医療機関との間に賃貸借取がある薬局
- ※かかりつけ薬剤師指導料等（患者の同意書が必要）を調剤基本料1となる。

（参考）28年度改定の図（厚労省HPより）

処方せん受付回数と集中率による特例の拡大

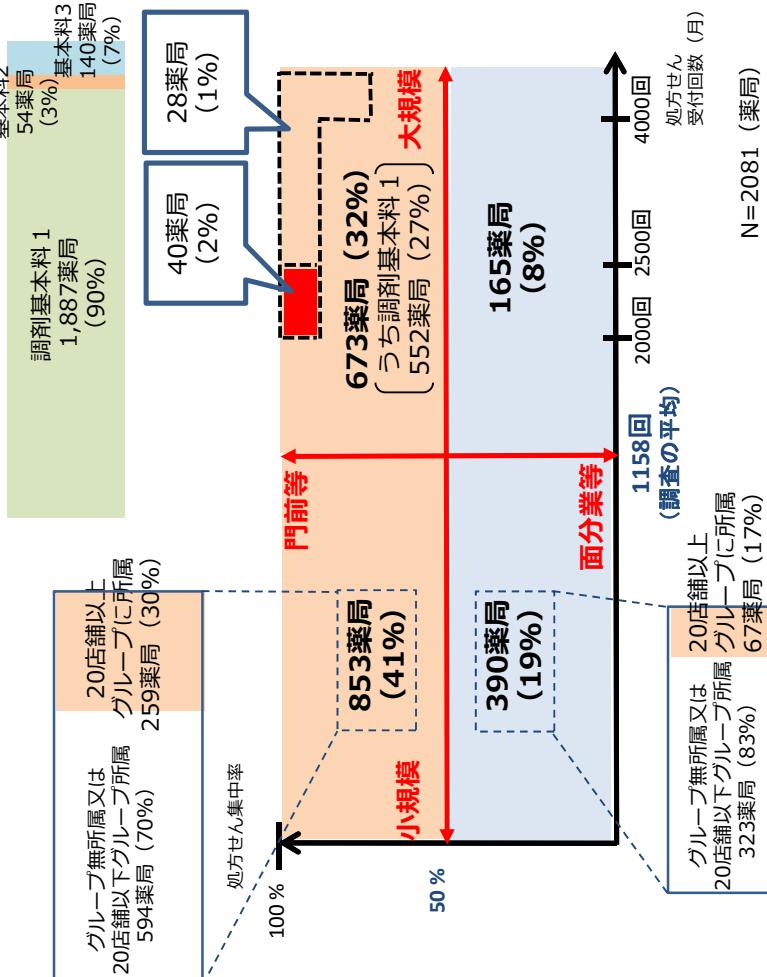
現行の調剤基本料の特例の対象



調剤基本料1 41点



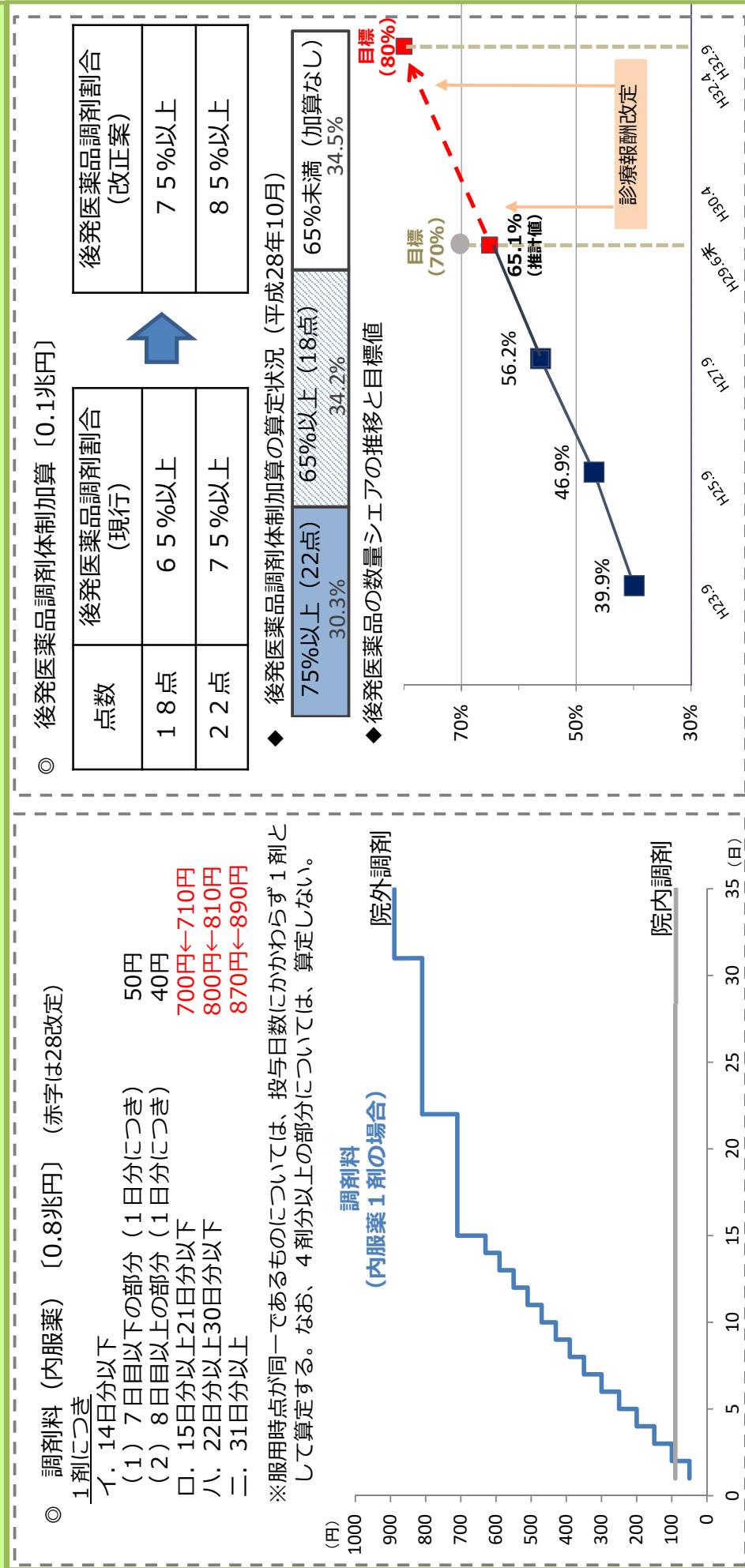
■予算執行調査の結果



調剤料等の見直し

資料 II -1-11

- 調剤料（内服薬）については、院内処方では投与日数や剤数にかかわらず1回の処方ににつき定額（9点）とされている一方で、院外では投与日数や剤数に応じて点数が高くなるように設定されている。
 - 今日の業務の実態や技術進歩（PTP包装の一般化、全自动錠剤分包機の普及など調剤業務の機械化等）を踏まえれば、調剤料の水準を全体として引き下げるとともに、投与日数や剤数に応じて業務コストが比例増することを前提にした調剤料の仕組みを見直すべき。こうした観点からの28年度改定における見直しはごく一部にとどまり、さらなる引下げを行うべき。
 - 後発医薬品調剤体制加算については、すでに2/3の薬局が算定していることや、足元の後発医薬品使用割合、80%の目標達成時期が平成32年9月とされたことを踏まえ、次期改定において、これに向けて基準の引き上げを行うべき。

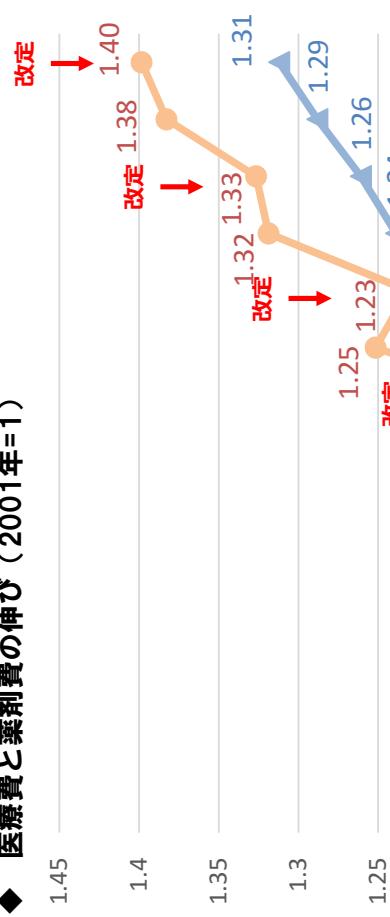


薬価制度の抜本改革

資料Ⅱ－1－12

- 2年に1度の薬価改定による薬価引き下げにもかかわらず、高齢化に加えて、年度途中の新薬の収載・効能追加などにより、これまで、薬剤費は大きく増加しててきた。また、近年、高額な薬剤が相次ぎ収載されており、こうした状況は今後も続くと見込まれる。
- 医療保険制度の持続可能性を確保し、国民負担を軽減していく観点から、「薬価制度の抜本改革(に向けた基本方針)に基づき、年末までに改革の具体案を決定する必要。

◆ 医療費と薬剤費の伸び (2001年=1)



◆ 近年登場した高額薬剤の例

販売名 (収載年月)	会社名	薬効 〔適応〕	費用
オブジーバ点滴静注 (26年9月)	小野薬品工業 /プリストル・マイ ヤーズ	その他の腫瘍用薬 (注 射薬) (免疫チエックポイント 阻害薬) (非小細胞肺癌等)	約1,400万円/人 (体重50kg,1年間の場合)
キイトルーダ点滴静注 (28年9月)	M S D		約1,400万円/人 (1年間の場合)
ソリレディ錠 (27年5月)	ギリアド・サイエ ンシズ	抗ウイルス剤 (内用薬) 〔C型肝炎〕	約355万円/人 (12週間)
ハーボニー配合錠 (27年8月)			約460万円/人 (12週間)

※ 中央社会保険医療協議会資料に基づき作成、費用は市場拡大再算定反映後のもの。

◆ 世界売上上位10品目 (2001年・2016年)

年	製品名	主な薬効等	メーカー名	売上高 (億ドル)
2001年	リトモリカ® 高脂血症薬	メル	先正達 (日本代理)	6,670
2016年	1 ジミラ 開創初等 アザイ 16,501	2 リフレル 開創初等 アザイ/ 武田	9,248	
1	リトモリカ® 抗潰瘍PPI	アストラゼネカ	3 リボニ-	慢性肝炎 アリド・サクニ
2	リトモリカ® 降圧剤Ca拮抗 アザイ-	4 リード 開創初等 アリド/田辺三 共	3,582	
3	リトモリカ® 高脂血症薬	三共/BMS	5 リサ 抗がん剤 アリド・ア	8,718
4	リトモリカ® 抗潰瘍PPI	アストラゼネカ	6 リード/ 多発性骨髓腫 アリド	6,974
5	リトモリカ® 降圧剤Ca拮抗 アザイ-	7 タバロ 抗潰瘍PPI	7 タバロ 転移性結腸がん アリド/中外製薬	6,879
6	リトモリカ® 腎性貧血 アリド	8 クリゾリD 抗がん剤 アリド・アラ	9 リセタ HER2乳がん アリド/小野薬品/ アリド	6,878
7	リトモリカ® 抗潰瘍PPI	9 セレノリカ Cox2阻害剤 アリド	10 シアリカ 精神分裂病薬 アリドリ-	6,419
8	リトモリカ® 抗潰瘍PPI	3,212	10 シアリカ 腫瘍痛/ アリド	6,317
9	リトモリカ® 抗潰瘍PPI	3,159		
10	リトモリカ® 精神分裂病薬 アリドリ-	3,114		
		3,087		

薬価制度の抜本改革(基本的な視点)

資料Ⅱ－1－13

(市場価格の反映による国民負担の軽減)

- 市場価格を適時に把握して不必要な財政支出がなされないように予算執行がなされるのが通常であるが、医薬品分野については、①慣行により、市場実勢価格の把握は従前2年に1回とされ、②市場実勢価格が把握されても、新薬の相当部分について、市場価格を上回る価格を維持したまま予算が執行されている。
- 医薬品についても、適時に市場価格を薬価に反映させることで、市場価格を上回る部分に係る国民負担を抑制する仕組みとしていくべき。

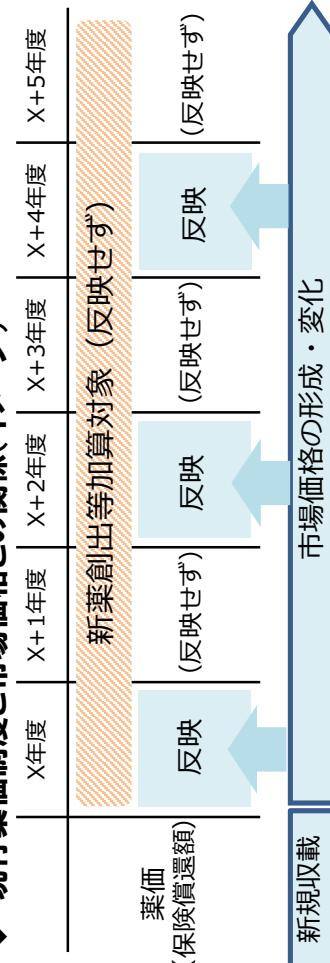
(革新的な医薬品を見極めたイノベーションの評価)

- イノベーションを適切に評価していくためには、新薬であれば何でも評価するのではなく、患者にとつての個々の医薬品の画期性や有用性を見極めて評価をしていくことが重要。
- そうした観点ではなく、研究開発の原資とするために一定の売上げを確保する観点から公的医療保険の価格設定を行うことは適当ではなく、また、それが本当に画期的な医薬品を創出する研究開発につながるかどうかも明らかではない。
- また、財政措置のみに頼るのでなく、研究開発環境の改善、創薬コスト低減や産業構造転換といった対応が重要。

◆ 市場価格を反映した予算執行を行っている他の行政分野の例

分野	市場価格の反映方法
公共工事	労務費や資材単価について毎年市場価格調査を行い入札予定価格に反映
石油や米の国家備蓄	入札時点の市場価格を予定価格に反映

◆ 現行薬価制度と市場価格との関係(イメージ)



新規収載と効能追加の考え方

資料Ⅱ－1－14

- 【論点】
- 新薬収載・薬価算定や効能追加は、予算にかかわらず年度中に実施される。

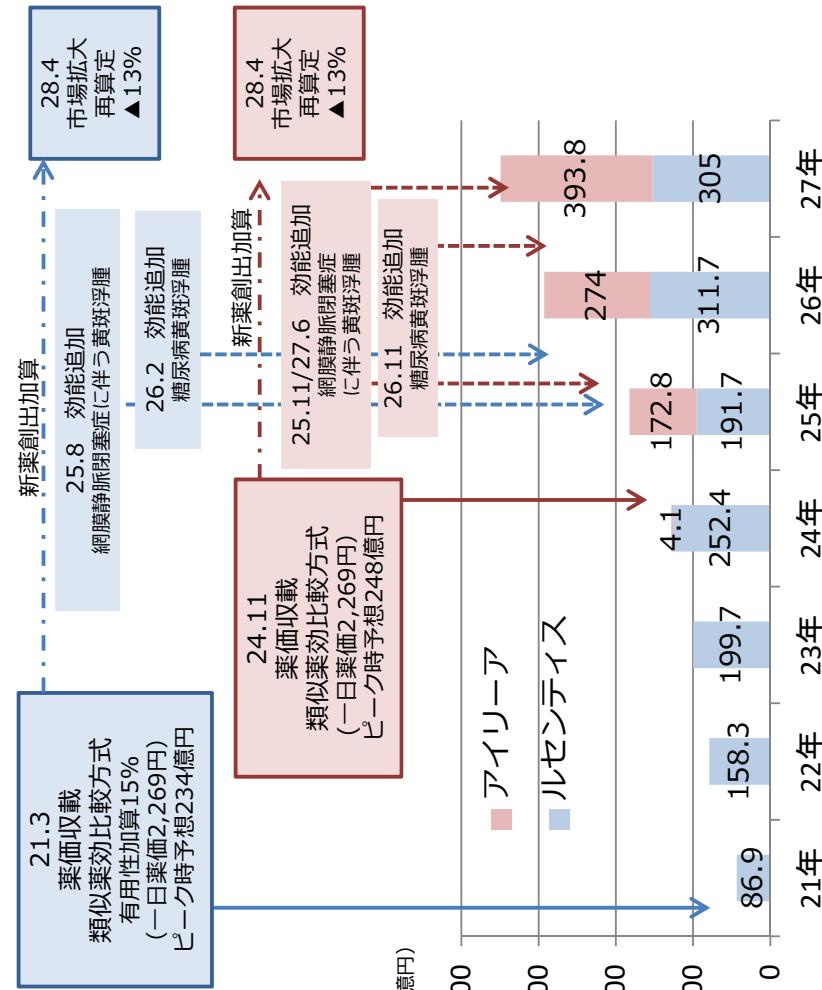
○ その際、新薬が既存薬と競合し、医療費への影響は大きくない場合もあるが、新たな薬効のあるものや、類似薬と比べて高薬価のもの等についてには、新規収載は医療費の増加につながる。

○ また、収載後の市場環境の変化があれば、収載時の見込みにかかわらず、医療費が増大していく。

類似薬効比較方式(原則) 同じ効果を持つ類似薬がある場合には、新薬の一日前日薬価を既存類似薬の一日前日薬価とあわせる。類似薬に比べて高い有用性が認められる場合には、これに補正加算(+5~120%)を行う。

原価計算方式 類似薬がない場合には、製造原価(原材料費等)、販売費・研究費、営業利益等を積み上げて価格算定する。既存治療と比較した有効性、安全性の程度に応じて、営業利益率に-50~+100%の加減算を行う。

◆ 眼科薬剤（加齢黄斑変性治療薬）の例



(出典) (公財) 日本眼科医会

【改革の方向性】（案）

- 年度途中に新薬を保険収載する場合には、保険財政や国民負担の観点から、収載による財政影響を検証するとともに、これに 対して必要な措置を講ずることができるように検討すべき。
- 新薬の収載後も、その使用動向を隨時把握し、効能追加等により保険適用時の見込みよりも販売額が増加する場合には、市場拡大再算定も参考に、速やかに薬価を引き下げる仕組みを設けるべき。

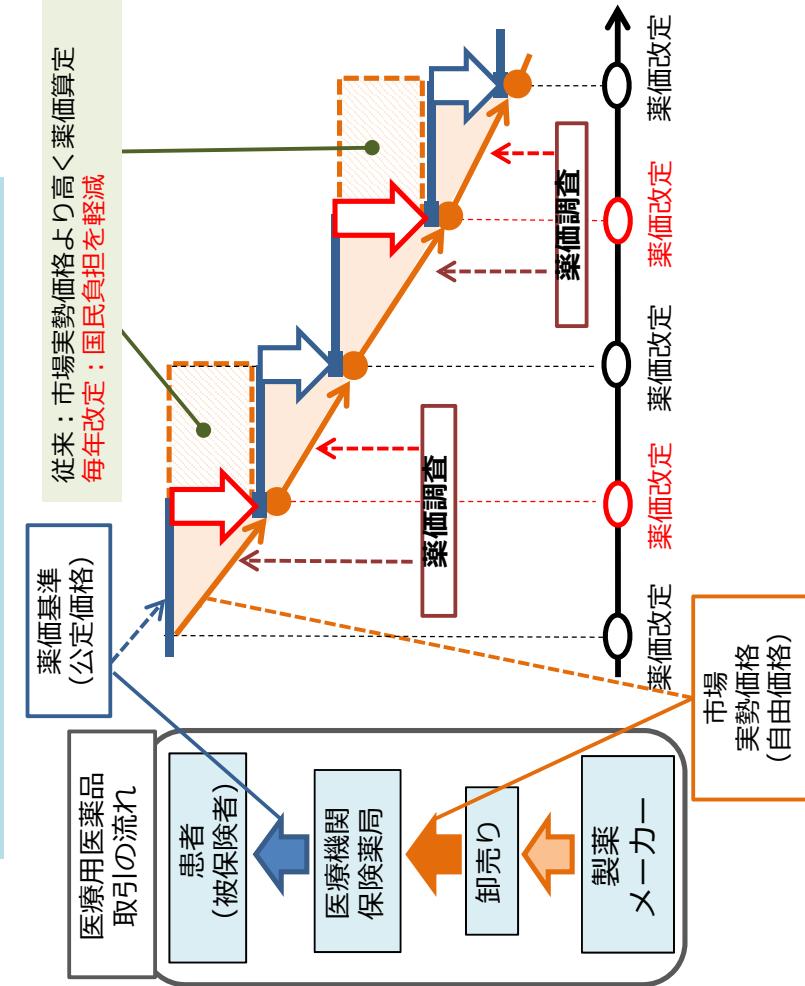
毎年調査と毎年改定

資料Ⅱ－1－15

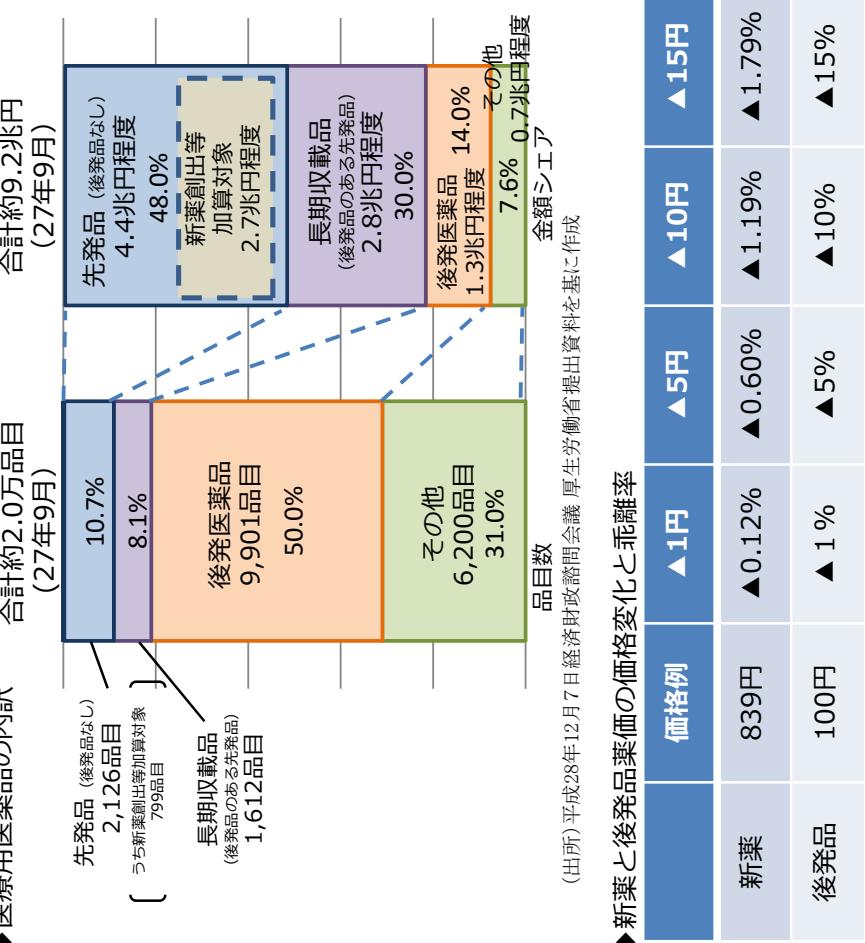
【論点】

- 医療用医薬品の内訳について、品目数や数量ベースでは後発医薬品が最大であるが、金額ベースで半分程度を「後発品のない先発品」が占めるなど、数量ベースと金額ベースでは内訳が大きく異なる。
- また、先発品は薬価水準が高いため、先発品は薬価と市場価格の乖離額が大きくなる。

◆毎年改定のイメージ (赤字：今般新たに追加)



◆医療用医薬品の内訳 (27年9月)



【改革の方向性】(案)

- 「価格乖離の大きな品目」の検討にあたっては、金額ベースでみて国民負担の軽減に十分につながるものとなるような範囲とすべき。

新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的見直し①

資料Ⅱ－1－16

- 薬価を最初に算定する際に、医薬品の画期性や有用性に応じて薬価に加算を行う制度が別途あるが、新薬創出等加算は、そうした制度で評価された革新的医薬品にとどまらず、こうした評価がなされなくなく適用されている実態。
- 優れた医薬品が生まれた場合にこれを評価する必要はあるとしても、こうした画期性や有用性の高さが認められなくとも新薬創出等加算の対象となるため、イノベーションの適正な評価という観点からも問題が大きい仕組みとなつている。

●新薬創出加算の要件

- ① 薬価収載後15年以内で、かつ後発品が収載されていないこと。
- ② 市場実勢価格と薬価との乖離が、薬価収載されている全医薬品の平均を超えないこと
- ③ 厚生労働省による開発要請品目又は公募品目について開発に向けた取組を行う企業が製造販売するもの、又は「真に医療の質の向上に貢献する医薬品」の研究開発を行う企業が製造販売するものの、
- ④ 再算定対象品でないこと。

◆26～28改定時の収載品目の場合

新薬創出等加算の有無
(28改定)

薬価算定時の評価

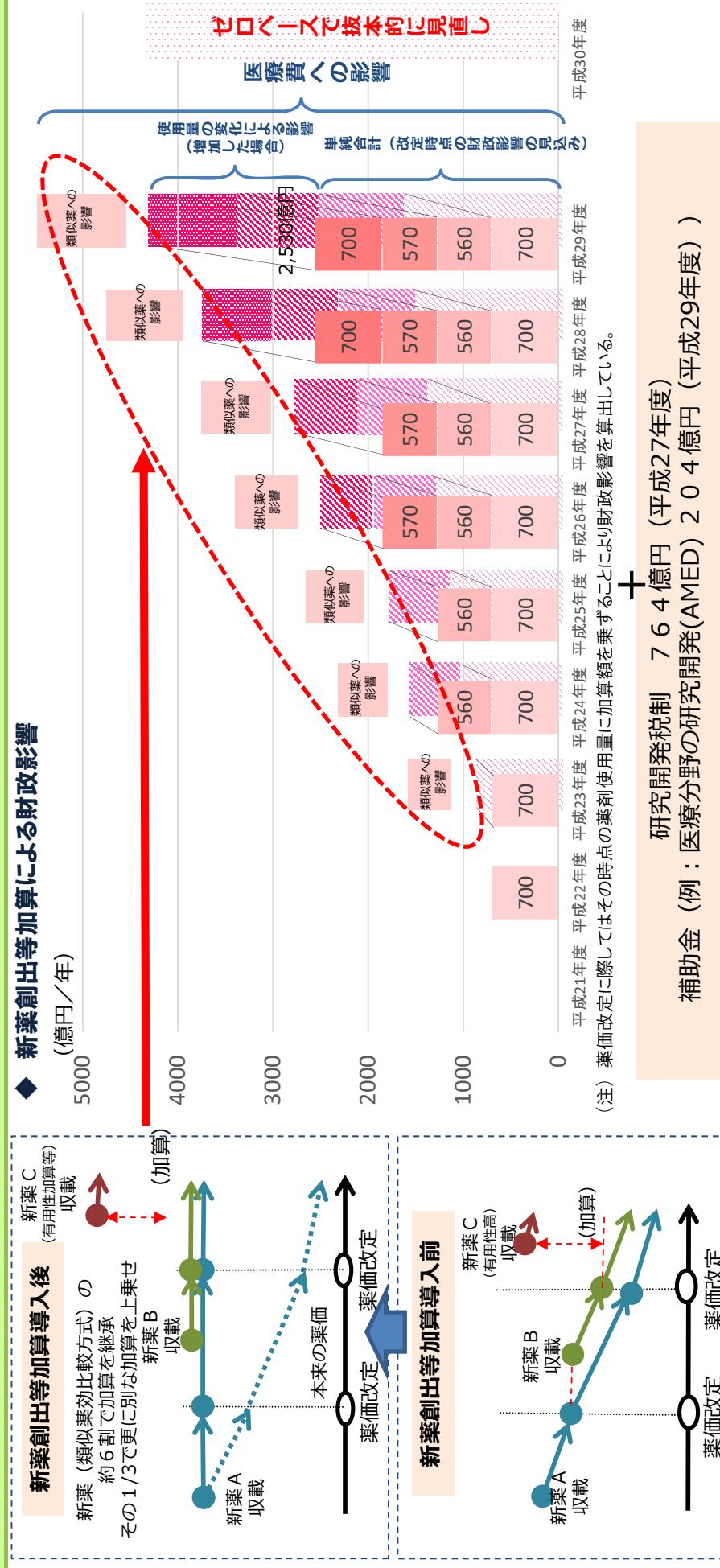
新薬創出等加算の有無
(28改定)

- ◆新薬創出・適応外薬解消等/促進加算の対象となる医薬品の薬価推移のイメージ
- 当該加算の対象となつた新薬の薬価
 - 当該加算の対象とならなかつた場合の新薬の薬価（現行制度における新薬の薬価）
 - 新薬の薬価収載
 - 新薬特許期間満了（後発品上市）又は新規後発品が上市された後の時間
 - 薬価 A円
 - 当該改定猶予分
 - 当該先発品の市場実勢価格による引下げ分
 - 新規収載品目 168
 - 新規収載等加算品 146 (87%)
 - 有用性及び画期性加算がなされたものの22品目 (15%)
 - その他
 - 上記の加算なし 122品目 (84%)
 - 原価計算方式 40品目 (27%)
 - 類似薬効比較方式 82品目 (56%)

新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的見直し②

資料Ⅱ－1－17

【論点】 単年度の国民負担は、22年度以降、薬価改定で試行が継続するたびに追加。現在、新薬創出等加算の財政影響（は単純計算で2,530億円/年であり、これに加えて改定後の薬剤使用量の変化や類似薬効比較方式による他の医薬品の薬価引き上げを通じた影響も生じている。



【改革の方針性】（案）

- 現行の新薬創出等加算制度は廃止すべき。薬価改定時の加算制度を何らかの形で存続する場合には、十分に国民負担を軽減しつつイノベーションの促進につながるよう、他の医薬品にない画期性や有用性の高さを根拠に薬価算定時に相応の加算が認められた医薬品に対象を絞り込むべき。
- これまでになされた加算についても速やかに薬価を引き下げ、解消していくべき。

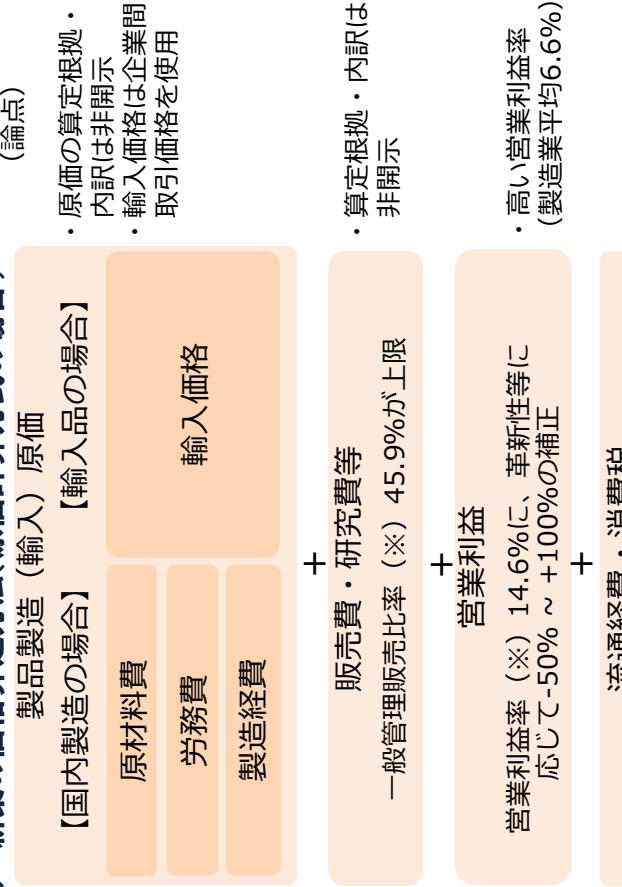
費用対効果評価の活用

資料Ⅱ－1－18

【論点】

- 新規の医薬品等について、既存の医薬品等に比べて、効果と費用がどの程度変化するかを分析し、「効果に比べてどの程度費用が高くなるか」「公的保険として受け入れ可能な水準か」等を評価する「費用対効果評価」が30年度から制度化。医薬品の価格設定への反映方法等を年末までに決定することとされる。
- 新たな医薬品の保険償還価格は、市場価格がないため、一定の算定式に基づいて計算されるが、例えば、「原価計算方式」について、企業の提出した「原価」に営業利益分などを積み上げて価格設定されるものであり、輸入医薬品の場合には企業間の輸出入価格がそのまま「原価」とされるなど、価格水準の妥当性(は)明らかでではない。

◆新薬の価格算定方法(原価計算方式の場合)



* 製造業者出荷価格 (原価+販売費・研究費+営業利益) に占める割合。製造業の平均値。
** 要件を満たす場合に外国平均価格調整がなされる。

【改革の方向性】(案)

- 原価計算方式で算定された医薬品は費用対効果評価を義務付け、費用対効果が「悪い」ものについては、薬価全体について公的保険として償還可能な価格まで引き下げる仕組みとすべき。
- 類似薬効比較方式で算定された医薬品についても、補正加算が付される場合には費用対効果評価を義務付け、その結果に応じて薬価を引き下げるべき。

今後の医療・介護提供体制のあり方

資料Ⅱ－1－19

【論点】

- 地域医療構想や基準病床制度により、病床については一定の規制を行う仕組みが整備されることがある。一方、診療所や医師の配置、高額医療機器への設備投資、介護の在宅サービスについては、提供体制をコントロールする仕組みがない。
- このうち外来医療に関しては、高齢化に伴い複数疾患をもつ患者等を総合的に診療する専門的知見・能力が重要なとされるが、こうした観点からの医師養成は進んでいない。

病床	地域医療構想 年齢階級別人口等を基に算定した基準病床を地域の病床の上限とする	外来医療 ・診療所 ・医師配置	高額 医療機器	介護サービス 事業者 介護施設
(公的医療機関等)	(公的医療機関等)	(公的医療機関等) 過剰な病床機能への転換等に關して、命令など	(民間医療機関) 過剰な病床機能への転換等に關して、要請／勧告など	(介護施設) 総量規制 ※ 計画に定める定員数を超える場合、指定等をしないことがあります。
医療法 医療機関の開設・管理 (都道府県知事)	病床過剰地域での病院開設・増床の不許可	病床過剰地域での病院開設・増床に關して要請／勧告	自由開業 自由標榜	(地域密着型 サービス) 公募制
健康保険法等 医療保険の給付対象範囲 (厚生労働大臣)	上記勧告を受けた場合、厚生労働大臣は保険医療機関の指定をしないことができる	なし	なし	(在宅サービス) なし

【改革の方向性】(案)

- 診療所や医師数、高額医療機器など病床以外の医療資源に関する医療費の増加を抑制しつつ、診療科や地域ごとの偏在を是正し、限られた医療資源の中で適切かつ効率的な医療提供体制を構築していく観点から、その配置に係る実効的なコントロールが必要であり、その在り方にについて早期に議論を進めるべき。
- 来年度以降養成が開始される「総合診療専門医」について、必要な養成数を確保し、速やかな養成を進めるべき。

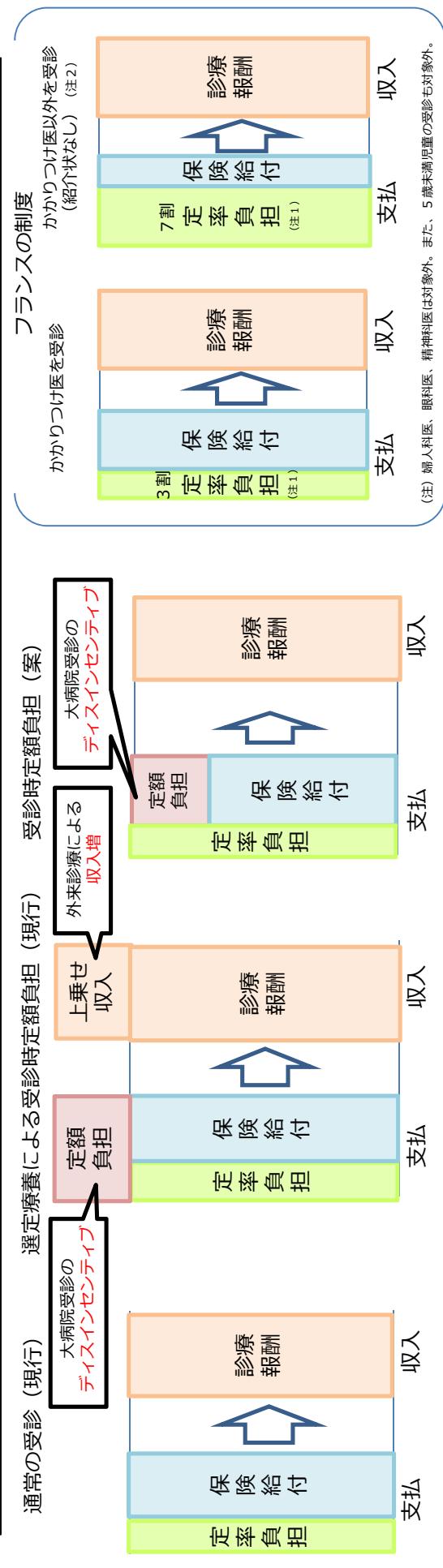
かかりつけ医普及の観点からの外来時の定額負担

資料Ⅱ－1－20

【論点】

- 病院への紹介状なしの外来受診が依然として多いなど、「かかりつけ医」の普及や外来の機能分化は十分に進展していない。
- 現在、導入されている「紹介状なしで大病院を受診する場合の定額負担」は、すべて病院の追加収入となるため、大病院への外来受診を抑制するために患者には定額負担を求めるながら、医療機関側にとつては外来診療による収入増を与えるものとなつている。このため、制度としても整合性がなく、保険財政にも寄与しない。
- また、かかりつけ医の普及や、国民皆保険制度を維持していく観点を踏まえ、かかりつけ医以外を受診した場合について、個人が日常生活で通常負担できる少額の定額負担の導入に向けて取り組んで行く必要。

○ 紹介状なしで大病院を受診する場合等の定額負担の導入
保険医療機関相互間の機能の分担及び業務の連携の更なる推進のため、平成28年度から一定規模以上の保険医療機関について、定額の収取を義務とする。
① 特定機能病院及び一般病床500床以上の地域医療支援病院については、現行の選定期養の下で、定額の収取を義務とする。
② 定額負担は、徴収する金額の最低金額として設定するとともに、初診については5,000円（歯科は3,000円）、再診については2,500円（歯科は1,500円）とする。



【改革の方向性】（案）

- かかりつけ医の普及に向けた、現行の選定期養について、まずは病院・診療所の機能分化を適切に進めしていく観点から、診療報酬への上乗せ収入とはせず、診療報酬の中での定額負担を求める仕組みとし、あわせて保険財政の負担軽減につながるよう仕組みを見直すべき。
- かかりつけ医機能のあり方について、速やかに検討を進めるとともに、かかりつけ医以外を受診した場合の定額負担の導入に向けた検討を進めるべき。

薬剤自己負担の引き上げ

資料Ⅱ－1－21

- 【論点】
- 高額・有効な医薬品を公的保険に取り込みつつ、持続可能性を確保していく必要。
 - 市販品と同一の有効成分の医薬品でも、医療機関で処方されれば、自ら市販品を求めるよりも大幅に低い負担で入手が可能。セルフメディケーションの推進に逆行し、公平性も損ねている。
 - なお、諸外国では、薬剤の種類に応じた保険償還率の設定や、一定額までの全額自己負担など、薬剤の負担については技術料とは異なる仕組みが設けられている。

◆ 薬剤自己負担の国際比較

日本	原則3割+高額療養費制度 (義務教育就学前:2割、70~74歳:2割、75歳以上:1割)
ドイツ	10%定率負担(各薬剤につき上限10ユーロ、下限5ユーロ) (注)参考価格(償還限度額)が設定された医薬品の場合は、限度額を超えた額は自己負担
フランス	薬剤の種類別に自己負担割合を設定(加重平均した自己負担率34%) 抗がん剤等の代替薬のない高額な医薬品:0% 胃薬等:70% ビタミン剤や強壮剤:100% (注)参考価格(償還限度額)が設定された医薬品の場合は、限度額を超えた額は自己負担
スウェーデン	900クローナまで(全額自己負担)より高額の薬剤についても一定の自己負担割合を設定 (注)上限は年間2,200クローナ

◆ 市販品(OTC医薬品)と医療用医薬品の比較

種類	医療用医薬品			OTC医薬品		
	医療費	銘柄	薬価	3割負担 (現役)	1割負担 (高齢者)	銘柄
湿布	1,500億円程度	AA	120円	36円	12円	A
ビタミン剤	1,100億円程度	BB	300円	90円	30円	B
漢方薬	800億円程度	CC	170円	51円	17円	C
皮ふ保湿剤	500億円程度	DD	1,180円	354円	118円	D

美容クリームより処方薬?

美容には、何万円もある高級クリームよりも、医療用医薬品「ヒルドイド」がいい。
ここ数年、女性誌やウェブに、こんな特集記事が続々と出る。保湿効果があるヒルドイドは、医師が必要だと判断した場合のみ処方されるが、雑誌には「娘に処方してもらつたものを自分に塗つたらしつとり」といった体験談も載る。
ソフト軟膏タイプの50g入りで1185円。保険がきくので、患者負担は現役世代なら3割の350円余り、子どもなら自治体によっては無料になる。東京都内の40代の開業医は「患者に『多めにして欲しい』と言われれば、出さざるを得ない」と話す。(朝日新聞 29年8月31日 朝刊)

※1 各区分における市販品と医療用医薬品は、いずれも同一の有効成分を含んでいます。ただし、同一の有効成分を含むことは留意が必要です。

※2 市販品の価格は、メーカー希望小売価格。

※3 医療用医薬品の価格については市販品と同じ数量について、病院・診療所で処方箋を発行してもらい、薬局で購入した場合の価格であり、別途専用料、処方料、調剤料等がかかる。

※4 医療費の金額は、平成26年度における、各薬効分類の入院、外来別の上位30品目の売上金額である。

【改革の方針性】(案)

- 薬剤自己負担の引上げについて、薬剤の種類に応じた保険償還率の設定や一定額までの全額自己負担といつた諸外国の例も参考としつつ、市販品と医療用医薬品とのバランス、リスクに応じた自己負担の観点等を踏まえ、速やかに具体的な内容を検討し、実施すべき。

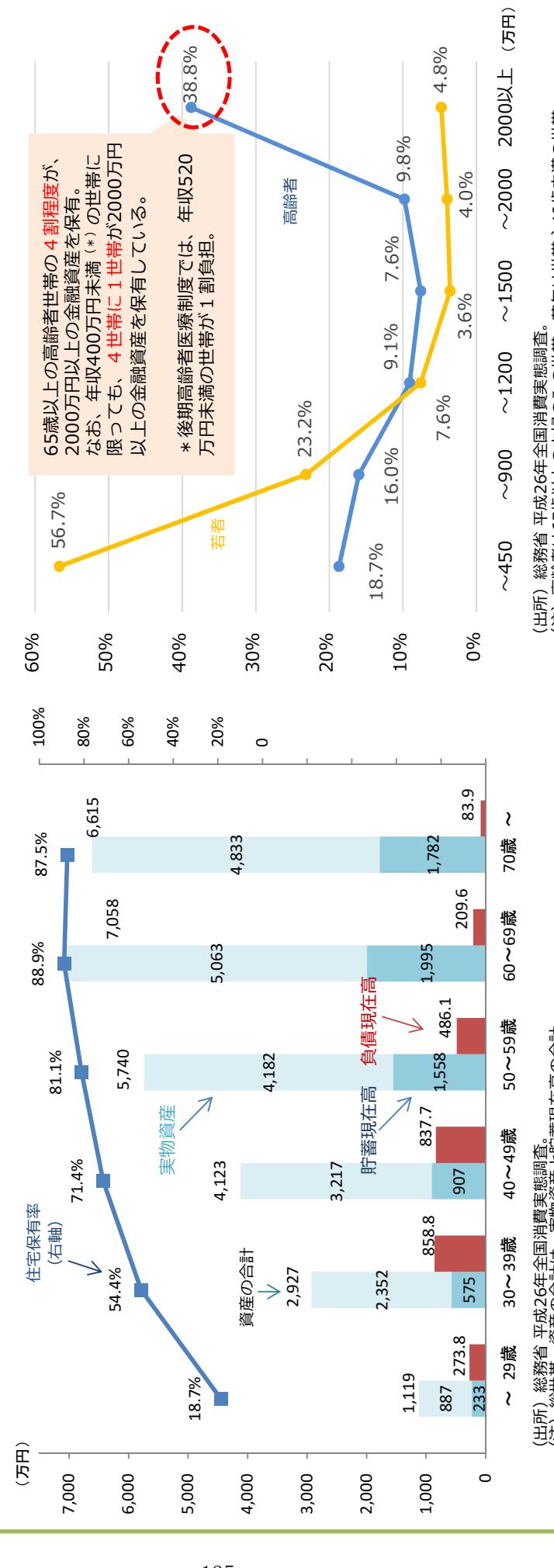
金融資産等を考慮に入れた負担を求める仕組みの医療保険への適用拡大

資料Ⅱ－1－22

【論点】

- 高齢者は、現役と比べて、平均的に所得水準は低い一方で、貯蓄現在高は高い一方で、（介護保険における補足給付を除き）高齢者の負担能力の判断に際し、預貯金等の金融資産（は勘案されていない）。
- 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来年から施行予定。

＜世帯主の年齢階級別資産残高＞



【改革の方向性】（案）

- まずは、現行制度の下での取組として、入院時生活療養費等の負担能力の判定に際しても、補足給付と同様の仕組みを適用すべき。
- さらに、医療保険・介護保険における負担の在り方全般について、マイナンバーを活用して、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について検討を進めていくべき。

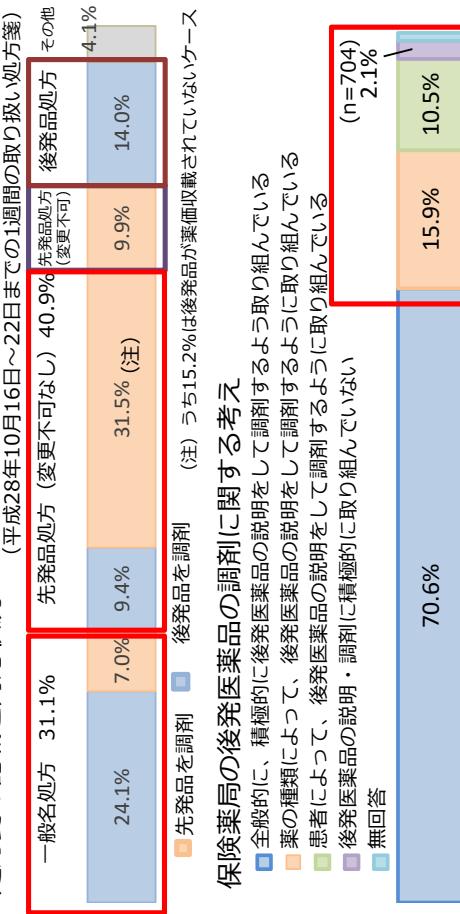
後発医薬品の使用促進(後発医薬品の価格を超える部分への対応)

資料Ⅱ－1－23

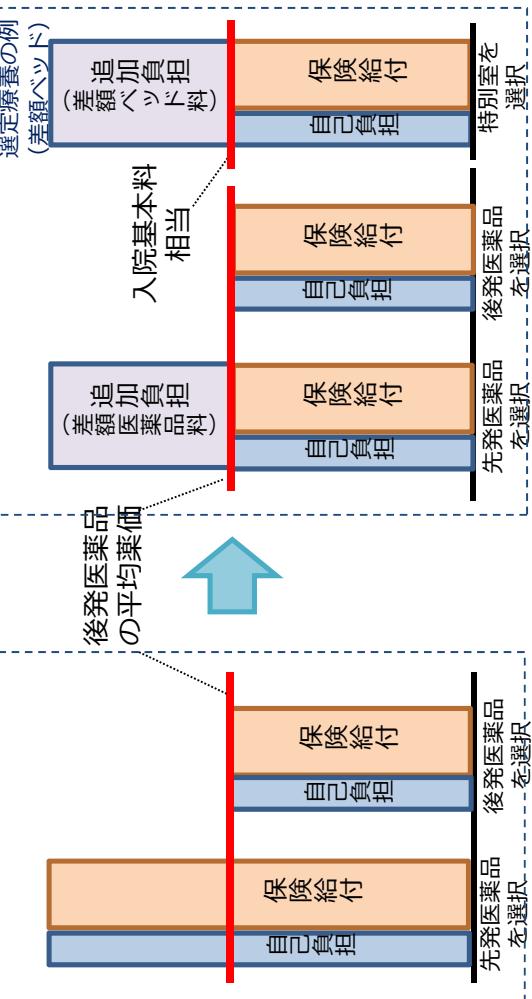
【論点】

- 平成32年度末までに後発医薬品の使用割合を80%とする目標が閣議決定され、その歳出削減効果は来年度からの全都道府県の医療費適正化計画に織り込まれる予定。
- 他方、後発医薬品が使用されないのは患者の意向によるケースが多い。
- 後発医薬品の使用割合を更に高めていく上では、これまでの措置の拡充・強化に加え、患者により働きかける施策が必要。また、後発医薬品の使用割合が7割近くまで上昇し、多くの方が後発医薬品を選択している中、公平性にも配慮する観点からも、保険給付は後発医薬品の平均価格を基準とすべきではないか。

【处方箋の記載に対する状況】



改革の方向性



【改革の方向性】(案)

- 選定期間の仕組みも参考に、後発品の平均価格を超える部分について(は、原則、自己負担で賄う仕組みを導入すべき。

生活習慣病治療薬等の処方の方針

資料 II - 1 - 24

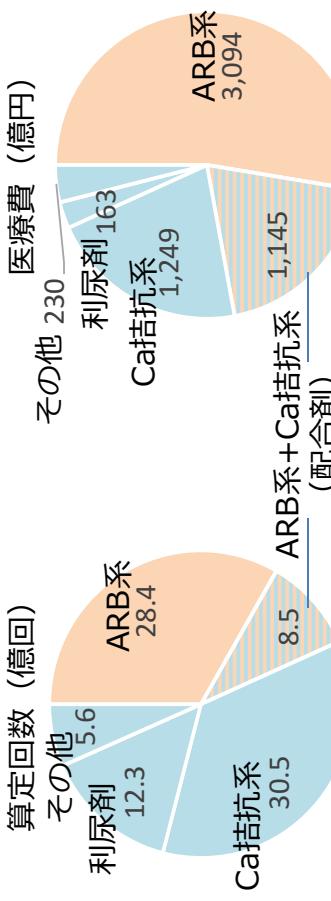
論點

- 生活習慣病治療薬等の処方は、臨床上の知見を踏まえつつ、性・年齢、進行度、副作用のリスク等に応じて、基本的には個々の患者ごとに医師が判断すべきものであるが、例えば、高血圧薬については、我が国では高価なARB系が多く処方されている。



(出典) 研フアーマ・ブレーン発行「NEW Pharma Future」(2017年1-2月号)
（注）先発品。なお、ミカルディス（ペーリンガー・イン・ブルガル（イム））の世界売上げについては、2015年の実績。

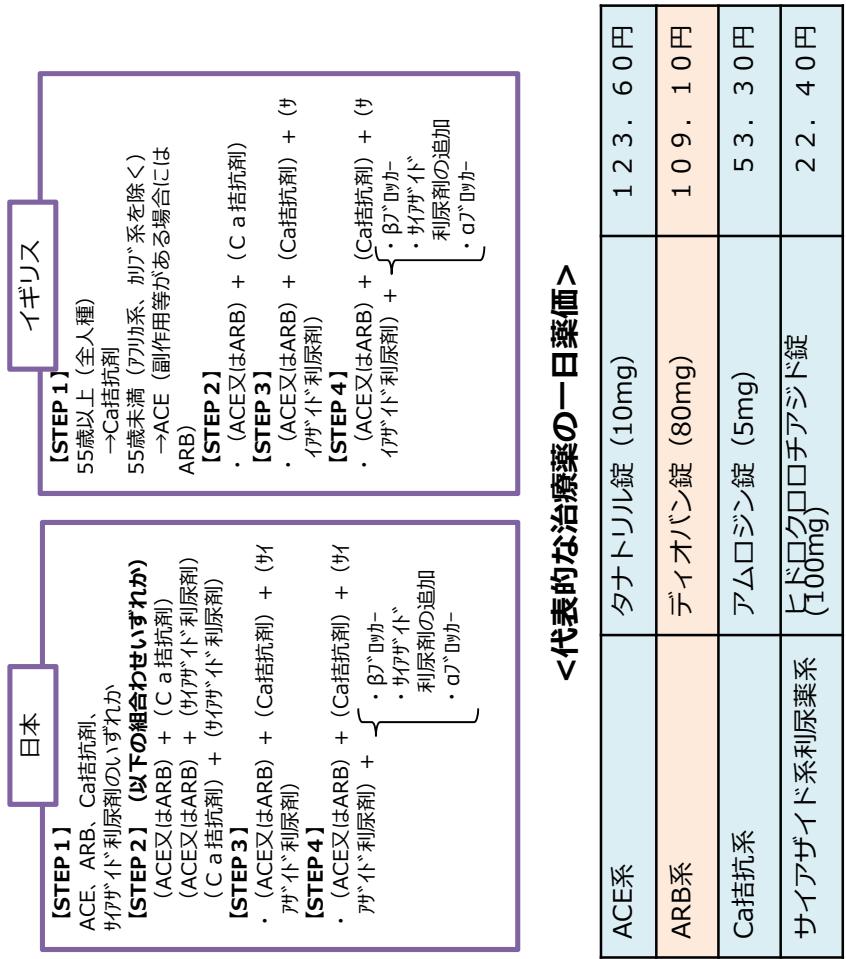
◆我が国の高血圧治療薬の内訳（2014年度）



(出所) 厚生労働省 第1回NDBオープンデータ (対象期間: 平成26年4月～平成27年3月)
(注) 該当期間の入院、入院外、調剤における「血圧降下剤」「利尿剤」の薬効分類の医薬品(効能・効果に高血压が含まれないものを除く)の算定回数(それぞれの上位30品目)を基礎に作成

[改革の方向性] (案)

- 薬剤の効率的かつ適正な使用の推進の観点から、生活習慣病治療薬等について、臨床上の有効性・安全性を前提としつつ、経済的な観点も踏まえた医薬品選択のガイドラインを策定すべき。
 - 併せて、生活習慣病治療上の対応の在り方を検討すべき。



— 137 —

医療費適正化に向けた地域別の診療報酬の設定

資料Ⅱ－1－25

【論点】

- 高齢者医療確保法第14条においては、医療費適正化の観点から地域ごとの診療報酬の定めを行いうることが規定されているが、平成18年の法律改正で規定されて以来、これまで実施例はなく、どのような内容の診療報酬の定めができるかについて、検討は進んでいない。
- また、地域ごとに異なる診療報酬の定めを行うことは、同条の規定に関わらず、厚生労働大臣の権限として実施が可能。介護報酬等によっては1点当たりの単価(は地域によつて異なるなど、公定価格が全国一律ではない例もある。
- 平成30年度からの国保改革により、都道府県が、県内の医療費の水準や見通しを踏まえた保険料設定と住民への説明責任を負うこととなり、県内の医療提供体制の在り方と一体的な検討を行うこととなる。

全国一律 (注)

1点あたり

$$\begin{array}{rcl} \text{単価} & & \\ 10\text{円} & = & \text{医療費} \end{array}$$

(参考)
①介護報酬では地域によつて1点単価で最大14%の差異が設けられている。
②かつて診療報酬も地域別に単価が設定されていた。

診療報酬点数 (厚生労働大臣告示)

(例)	初診料	282点
	入院基本料 (7 : 1)	1,591点
	調剤基本料 1	41点

— 138 —

(注) 入院基本料への地域加算(都市部に加算)など、例外的に地域ごとに異なる取扱いもある。

◆ 医療費適正化に向けた地域別の診療報酬の活用(考え方られる例)

- 医療費の伸びが高く住民の保険料負担が過重となる場合における診療報酬 1点単価の調整
- 入院医療費の地域差是正等の観点からの、特定の病床が過剰な地域における当該入院基本料単価の引下げ
- 調剤業務の需要に見合わない供給増(薬剤師や薬局数の増加)が生じた場合の調剤技術料の引下げ

【改革の方向性】(案)

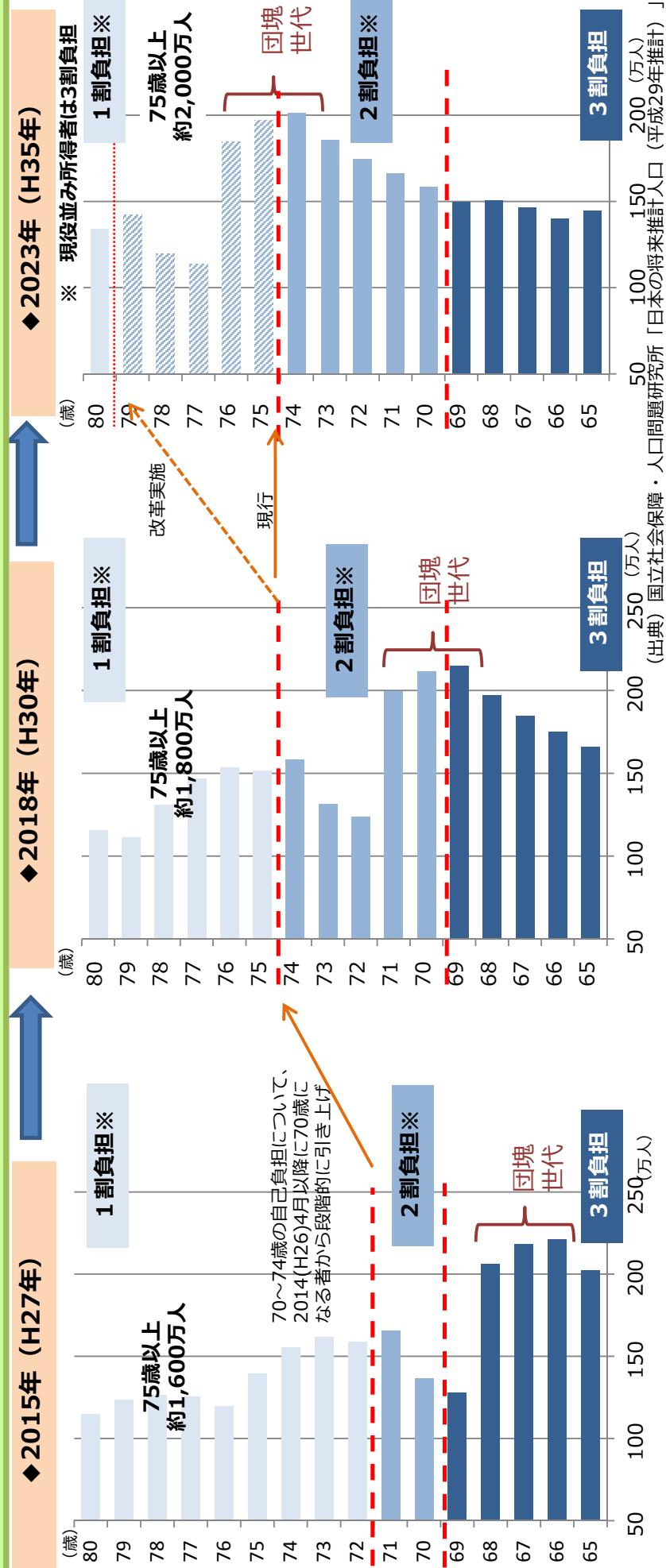
- 第2期医療費適正化計画の実績評価が行われる来年度から、都道府県における医療費適正化の取組みに資する実効的な手段を付与し、都道府県のガバナンスを強化する観点も踏まえ、医療費適正化に向けてどのような活用が考えられるか、次期診療報酬改定において、具体的な方策を幅広く検討すべき。

医療保険における後期高齢者の窓口負担の在り方

資料Ⅱ－1－26

【論点】

- 後期高齢者の定率の窓口負担は、現役世代よりも低い1割に軽減されている。他方、後期高齢者的人口は毎年増加。
- 平成30年度に74歳までの自己負担(2割)が、31年度以降、75歳以上の自己負担(1割)となる対象者が毎年増加していく（5年間で約200万人増加）。



【改革の方向性】（案）

- 後期高齢者数や医療費が毎年増加し、これを支える現役世代の保険料や税の負担が重くなつていく中、世代間の公平性や制度の持続可能性を確保していく観点から、75歳以上の後期高齢者の自己負担について見直しを行う必要。
- 現在70歳～74歳について段階的に実施している自己負担割合の2割への引き上げを、引き続き75歳以上についても延伸して実施し、2019（H31）年度以降に新たに75歳以上となる者について2割負担を維持すべき。また、2019（H31）年度時点で既に75歳以上となる者については、数年かけて段階的に2割負担に引き上げるべき。
- これらの実施は31年4月からとなるため、早急に議論を開始すべき。

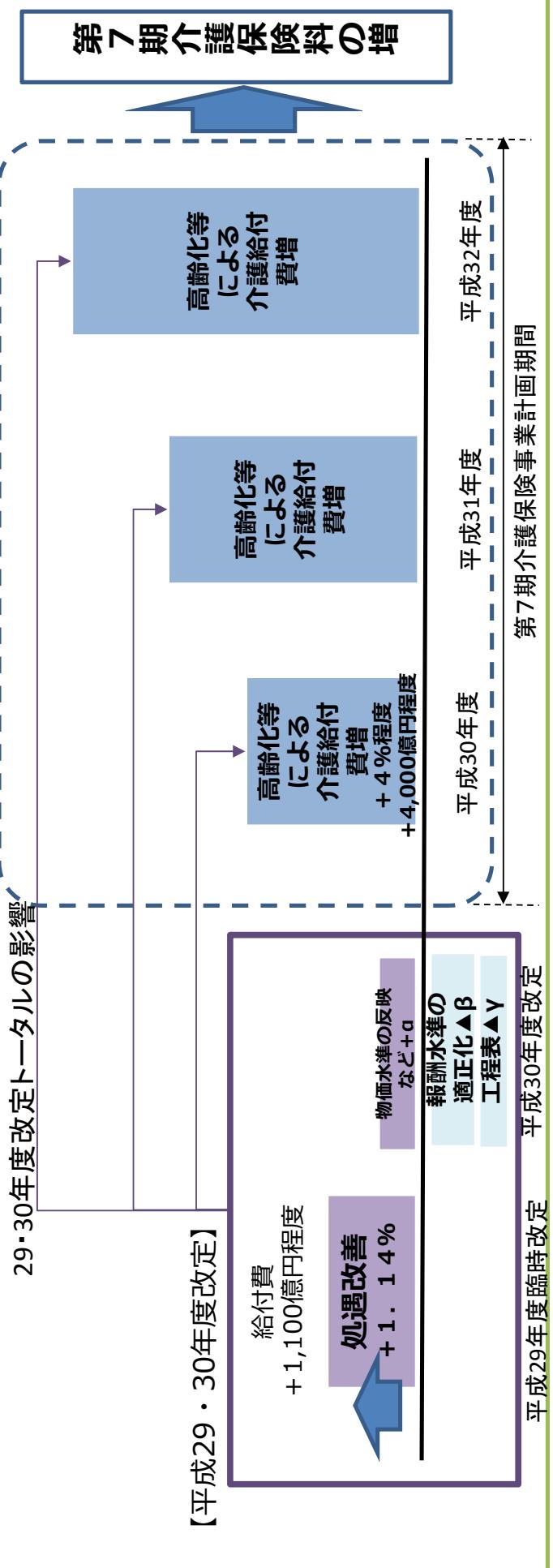
平成30年度介護報酬改定の基本的考え方

資料Ⅱ－1－27

【論点】

- 介護保険料負担や介護サービスの利用者負担の伸びを極力抑制していく観点等から、これまでも報酬改定毎に、介護人材の処遇改善や質の高いサービスの評価と合わせて、介護事業者の経営状況を踏まえた報酬水準の適正化などを実施。
- 平成29年度には臨時の介護報酬改定により、+1.14%（給付費 + 1,100億円程度（満年度））の介護人材の処遇改善を先行して実施した一方、工程表に沿った見直しや報酬水準の適正化等は未実施となつている。
- 先行実施した+1.14%と平成30年度改定の合計が次期介護保険事業計画の保険料負担に直結することから、保険料負担の増を極力抑制する観点から、は平成30年度改定においてマイナス改定が必要。

【平成30年度介護報酬改定のイメージ】



【改革の方向性】(案)

- 平成30年度においても高齢化等による介護保険給付費の伸びや保険料負担の増が想定される中で、29年度には+1.14%の臨時改定を先行実施しており、この先行実施した改定分の保険料負担の増を極力抑制する観点から、平成30年度改定において報酬水準の引き下げや工程表に沿った見直し等に取り組む必要。

介護保険サービス(生活援助中心型)について(平成29年度予算執行調査資料の補足)

資料Ⅱ－1－29

【論点】* 本年6月公表「平成29年度予算執行調査」資料は、45分以上の生活援助中心型が含まれていないため、今回、当該件数も含めて再集計。

- 訪問介護は、サービス内容に応じて「生活援助」と「身体介護」に区分され、このうち「生活援助」は、「利用者が一人暮らしだるか又は家族等が障害、疾病等のため、利用者や家族等が家事を行うことが困難な場合」に対して、所定の報酬を算定することができる。

(注1) 「生活援助中心型」を利用する場合の基本報酬は、20分以上45分未満：183単位、45分以上：225単位（1単位=10円）とされているが、おおむね2時間以上の間隔を空けた場合には、それぞの訪問ごとに所定の報酬を算定できる。

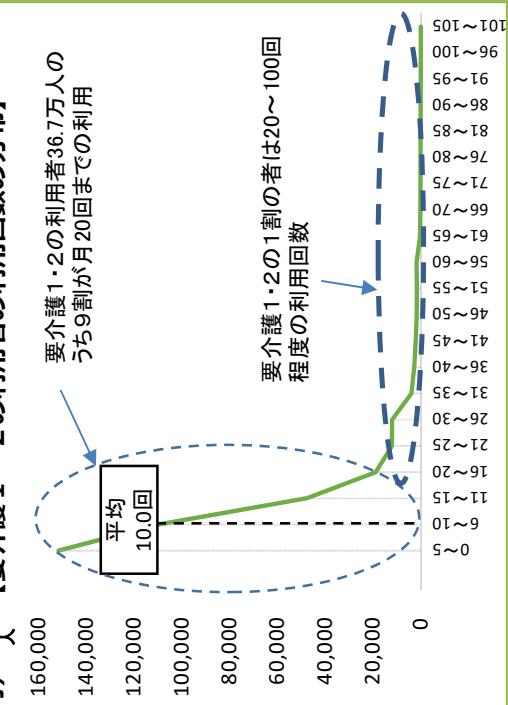
(注2) 日中・夜間を通じて、「生活援助」のみならず「身体介護」も含めて、定期巡回・随時対応型訪問介護看護」では、実際の訪問回数にかかるらず、利用者の要介護度別に月当たりの基本報酬が固定されている。

- 「生活援助中心型」の利用状況を調査したところ、1人当たりの平均利用回数(は月10回程度となつているが、月31回以上の利用者が24,748人にのぼり、中には月100回を超えて利用されているケースも認められた。また、例えば、要介護1・2の者の場合、利用者の約9割(は月20回までの利用であり、残り1割の利用者は月20回以上、中には100回以上の者)がいるなど、全体として利用状況に大きなばらつきがあり、利用者の状態に沿った効率的なサービス提供が行われていない可能性がある。

訪問介護のうち「生活援助中心型」の利用状況(平成28年9月) 人

利用回数多い利用者の「回数」と「要介護度」					
順位	利用回数	要介護度	順位	利用回数	要介護度
1	115	5	7	98	5
2	108	5	7	98	2
3	104	2	7	98	3
4	103	4	7	98	3
4	103	2	8	96	3
4	103	4	9	95	4
4	103	3	9	95	3
5	101	3	9	95	4
6	99	5	10	94	3
7	98	4

出所:厚生労働省「介護保険総合データベース(平成28年9月サービス実施、10月審査分)」



【改革の方針性】(案)

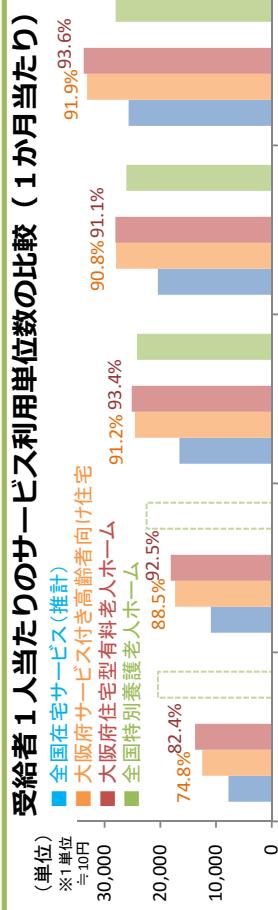
- 保険者機能の強化に向けた取組の一環として、例えば、一定の回数を超える生活援助サービスを行う場合には、多職種が参加する地域ケア会議等におけるケアプランの検証を要件とするなど、制度趣旨に沿った適切な利用の徹底を図るべき。
- また、一定の間隔を空ければ1日に複数回所定の報酬を算定可能な現行の報酬体系は、必要以上のサービス提供を招きやすい構造的な課題を抱えていることから、「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」とのバランスも踏まえ、例えば、1日に算定可能な報酬の上限設定など、「身体介護」も含めて訪問介護の報酬の在り方を見直すべき。

高齢者向け住まいについて

資料Ⅱ－1－30

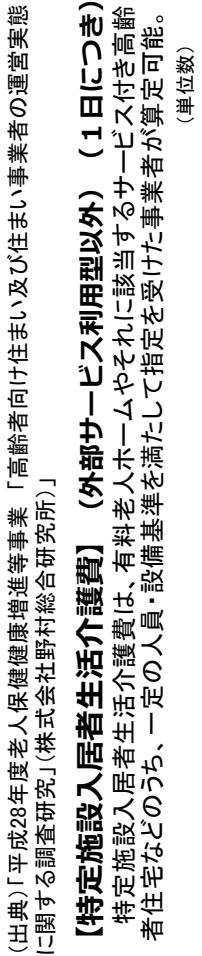
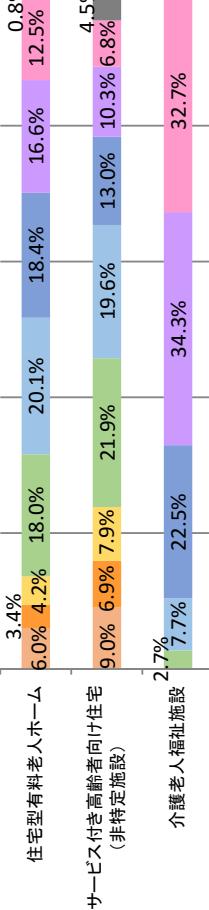
【論点】

- 大阪府の調査結果では、「サービス付き高齢者向け住宅」や「住宅型有料老人ホーム」においては、外部の在宅サービス利用に係る受給者1人当たり単位数が非常に高い傾向。
- 高齢者向け住まいの居住者にも要介護度が高い方が一定程度おり、介護サービス事業所が併設・隣接されているものが半数以上ある。その大半が同一グループの運営となつておらず、実質的に介護施設に近い性格を有しているものが多くあると考えられる。
- こうした高齢者向け住まいでは、訪問介護・通所介護サービスが出来ている一方、特定施設入居者生活介護（外部サービス利用型以外）の指定を受けている有料老人ホーム等については、1日当たりの費用が決まっている。



※ パーセント(%)表記は、区分支給限度基準額（在宅サービスに係る1か月間の保険給付上限）に対する比率。
(出典)厚生労働省「平成28年度介護給付費等実態調査（平成28年5月審査分）」、大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会専門部会報告書「大阪府における介護施策の現状と課題・対応の方向性について」

【入居者の要介護度】



（単位）	①介護サービス事業所の併設・隣接状況	②併設・隣接事業所の運営主体との関係	③通所介護・通所リハ	④訪問介護
別法人	4.9%	4.9%	4.9%	4.9%
無回答	40.5%	84.6%	85.9%	85.9%
同一法人	54.6%	11.5%	3.2%	3.2%

（出典）「平成28年度老人保健健康増進等事業」「高齢者向け住まい及び住まい事業者の運営実態に関する調査研究」（株式会社野村総合研究所）「介護サービス施設・事業所調査（27年10月1日）」

【改革の方向性】（案）

- 高齢者向け住まいに居住する者の在宅サービス利用については、必要以上にサービスが提供されないよう、例えば「特定施設入居者生活介護費」とのバランスも考慮し、報酬を算定できる回数の上限を設定するなどの対応を検討すべき。

通所介護サービスについて

資料Ⅱ－1－31

【論点】

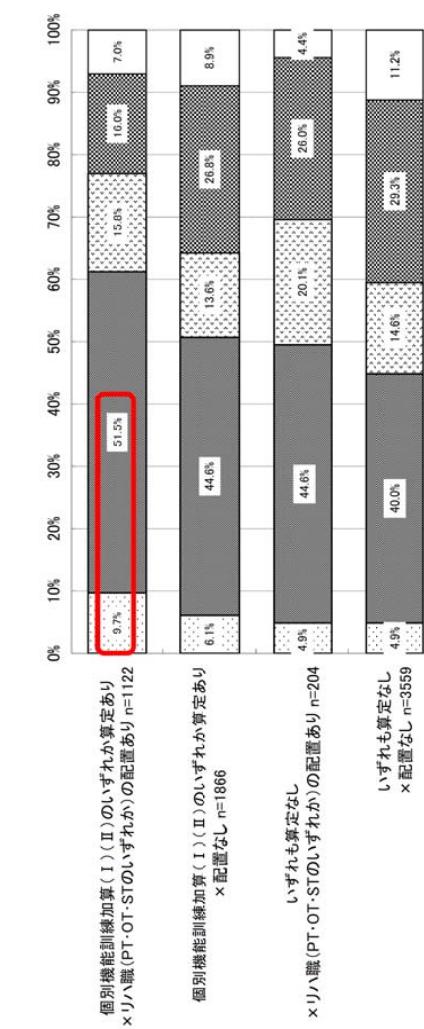
- 通所介護サービスを提供する事業所のうち、個別機能訓練加算※1を取得し、リハ職（PT・OT・STなど）の配置を行っている事業所については、他の事業所と比べて、利用者の日常生活自立度の改善・維持率が高くなっている。
- 一方で、事業所の規模が小さいほど、個別機能訓練加算の取得率が低くなる一方で、サービス提供1回当たりの単位数ははなる傾向にあり※2、規模が小さい事業所に通う利用者にとっては、機能訓練などの質の高いサービスを受ける割合が低いにもかかわらず、高い費用を支払う結果となっている。

※1 個別機能訓練加算（I）46単位/日：生活意欲が増進されるよう、利用者による訓練項目の選択を援助。身体機能への働きかけを中心に行うもの。

個別機能訓練加算（II）56単位/日：生活機能の維持・向上に関する目標（1人で入浴できるようになりたい等）を設定。生活機能にバランスよく働きかけるもの。

※2 規模が小さいほど、サービス提供1回当たりの管理的経費が高いことが考慮され、基本報酬が高く設定されていることが要因と考えられる。

【通所介護の機能訓練による効果等】



（出典）平成29年6月21日 介護給付費分科会資料

※ 「介護保険総合データベース（平成27年10月審査分）」から抽出した給付データを基に、同時に1回でも加算を取得している事業所は、「加算取得事業所」と計上。

（出所）厚生労働省「平成27年度介護給付費等実態調査」、「介護保険総合データベース（平成27年10月審査分）」

【改革の方向性】（案）

- 通所介護について機能訓練などの自立支援・重度化防止に向けた質の高いサービス提供がほどんど行われていないような場合には、事業所の規模にかかわらず、基本報酬の減算措置も含めた介護報酬の適正化を図るべき。

地域医療構想の推進と療養病床の再編

資料Ⅱ－1－32

【論点】

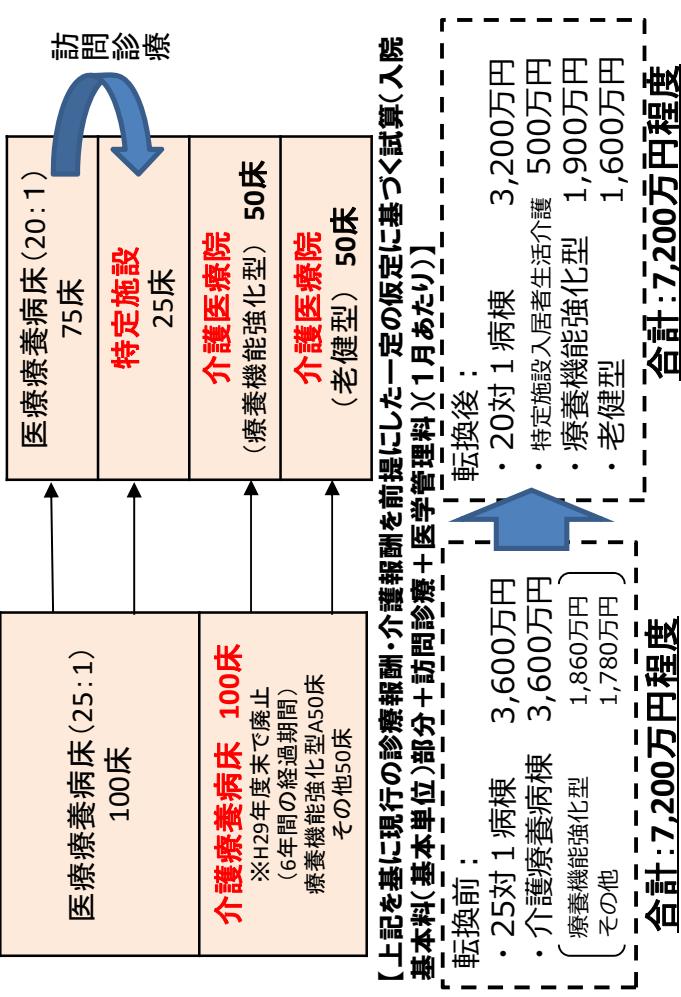
- 現行の介護療養病床は平成29年度末で廃止（経過措置あり）となり、新たな類型として介護医療院が設置され、これに合わせて地域医療構想の方向性に沿った療養病床の再編が行われていくこととなる。
- 一方で、再編にあたっては、①介護療養病床について、現行の療養機能強化型と老健施設並びの二つの類型へ転換、②25対1病床の一部を、より報酬の高い20対1病床へ転換する、といった動きがある。
- この場合、現行の報酬体系を前提として、一定の仮定の下に試算すると、再編後の医療費・介護費は変わらないか、かえって増加することもありえ、こうした転換例が多くなる場合、療養病床全体を在宅等への移行も含めて再編するとの地域医療構想の考え方とも整合的でなくなる可能性がある。

【本来旨すべき療養病棟の転換の方向性（イメージ）】



※「在宅医療等」には、介護医療院以外の介護施設や高齢者向け住まいなども含まれる。

【療養病床の転換の一例】



※介護医療院のうち、療養機能強化型は、現行の療養機能強化型A、老健型は療養型老健 多床室の報酬水準を前提。

【改革の方向性】（案）

- 地域医療構想の方向性と整合的に療養病床の転換を進めるとともに、効率的な医療・介護サービスの提供体制を構築するため、患者の状態像にそぐわない20対1病床への転換の防止のための医療必要度の要件の厳格化等や、介護医療院について、人員配置や費用面での効率化が進むよう報酬・基準を設定するとともに、療養病床の入院患者のうち医療の必要度の低い患者については、在宅医療等で対応を進めるよう改定内容とすることを検討すべき。

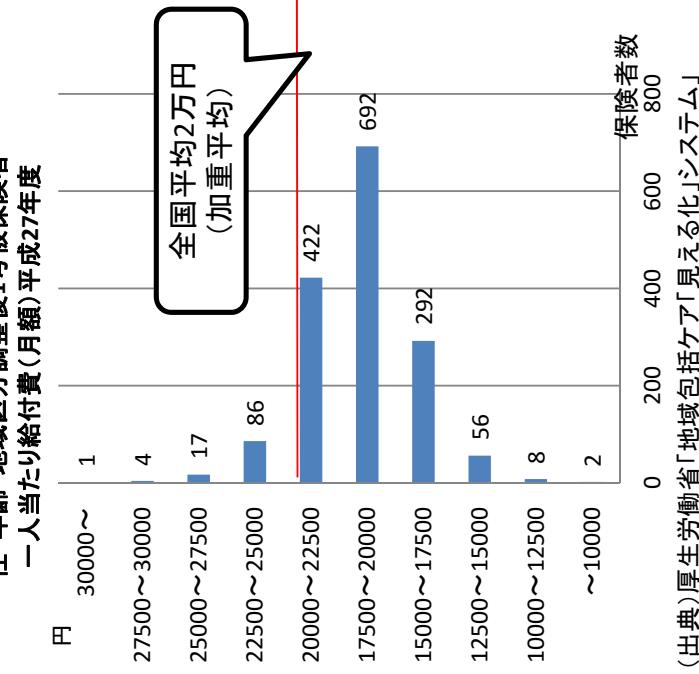
調整交付金の活用について

資料Ⅱ－1－33

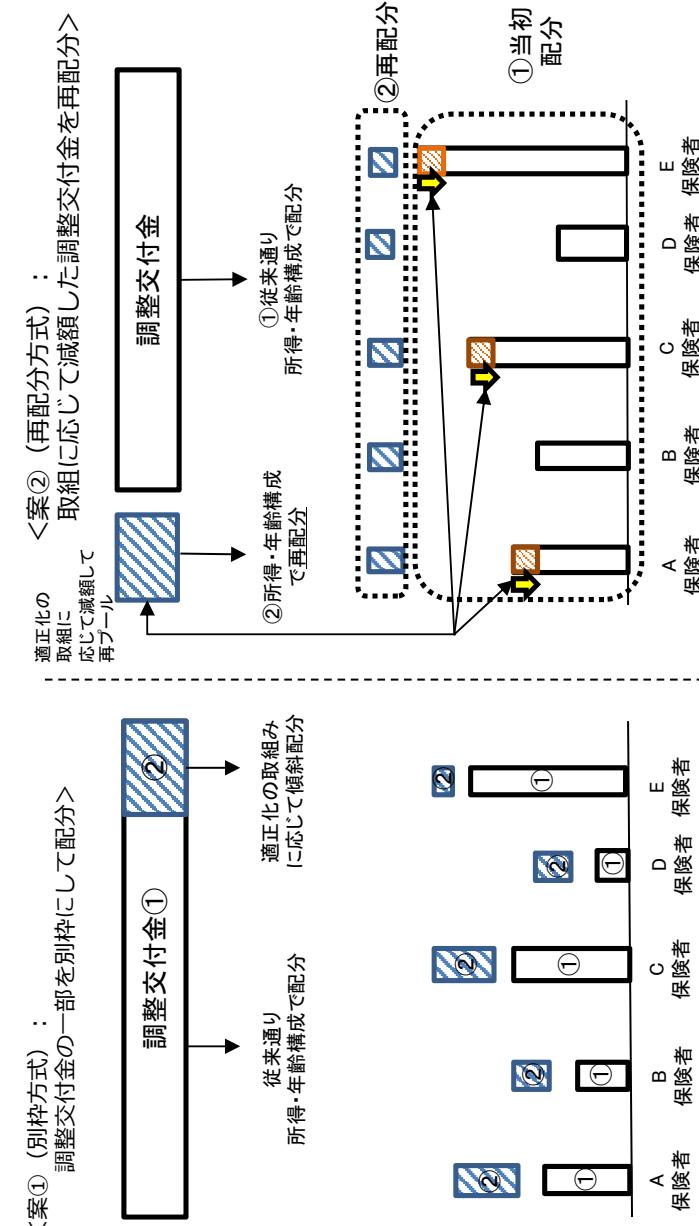
【論点】

- 介護サービスについては、性別・年齢（5歳階級別）や地域区分による単位の違いを調整した上で、なお、被保険者一人当たり給付費には、大きな地域差が存在。
- 今後、こうした地域差を縮減する観点から、保険者機能を強化し、保険者による介護費の適正化に向けたインセンティブを強化することが必要。

性・年齢・地域区分調整後1号被保険者



【調整交付金の活用イメージ】



【改革の方向性】（案）

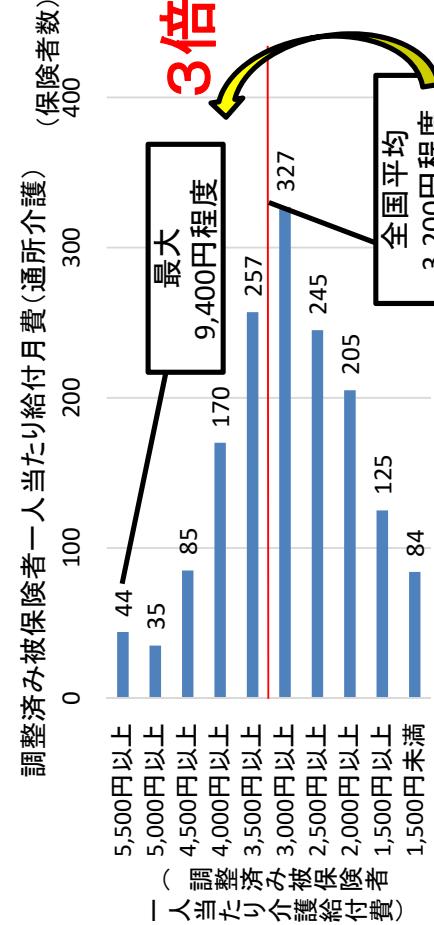
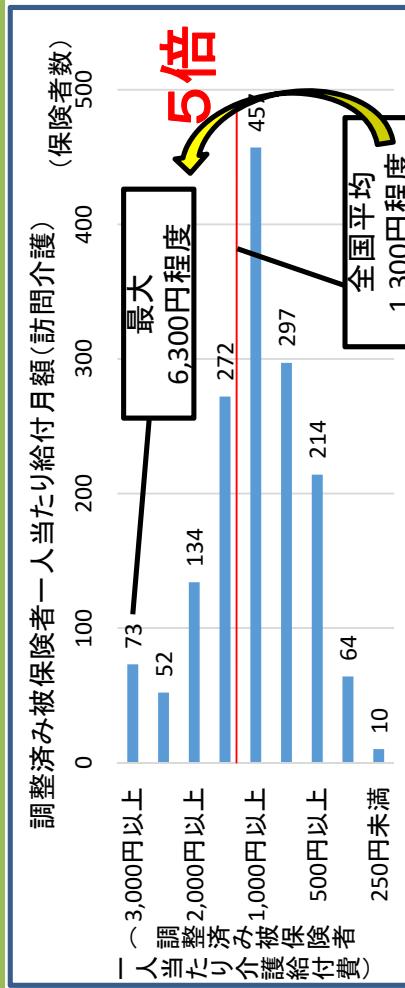
- 介護費の適正化などに向けた財政的なインセンティブとして、客観的な指標に基づき自治体に対して財政支援を行う新たな交付金を創設することとなつていいが、全自治体の取組みの底上げを図るためにには、あわせて現行の調整交付金の活用によるインセンティブも必要。
- 新たな交付金とセットで、調整交付金を活用したインセンティブの仕組みを導入すべき。

在宅サービスの提供体制について

資料Ⅱ－1－34

【論点】

- 訪問介護・通所介護の被保険者一人当たり給付費について(は、性・年齢階級（5歳刻み）・地域区分を調整してもなお、全国平均と最大値との間で3倍～5倍の差が存在。
- 一方で、訪問介護・通所介護をはじめとした居宅サービスについては、総量規制や公募制などの自治体がサービス供給量をコントロールする仕組みが十分でない。



	居宅サービス	地域密着型サービス	施設サービス
指定等	都道府県 (指定都市・中核都市) ・特定施設入居者生活 介護	市町村 ・認知症対応型共同 生活介護 ・地域密着型特定施 設入居者生活介護 ・地域密着型老人福祉 施設入所者生活介護	都道府県 (指定都市・中核都市) ・介護老人福祉施設 (介護老人療養院(※)) ・介護医療院(※) ※H29年介護保険法等改正法 の改正後(新設の場合のみ)
総量規制	公募制 ・定期巡回・随時対 応型訪問介護看護 ・小規模多機能型居 宅介護 ・複合型サービス	・訪問介護 ・訪問入浴介護 ・訪問リハ ・通所介護 ・通所リハ ・短期入所生活介護 など	

(注1)総量規制：都道府県知事又は市町村長は介護保険事業計画等の達成に支障が生じる場合などにおいては、事業者の指定等をしないことができる。
 (注2)公募制：市町村長は公募により、特定の地域での開設を特定の事業者のみに認めることができる。
 (注3)介護療養型医療施設については、介護保険法の改正により平成24年以降、新設は認められない。
 (注4)定期巡回などの地域密着型サービスの普及のためには、市町村長は訪問介護・通所介護の都道府県知事による指定について協議を求めることがある。
 (注5)居宅サービスについては、平成29年法改正により条件付加の仕組みが設けられた。

【改革の方針性】（案）

- 今後、介護費の地域差を縮減に向けて保険者機能を強化していくことが必要であり、在宅サービスについても総量規制や公募制などのサービスの供給量を自治体がコントロールできる仕組みを導入すべき。

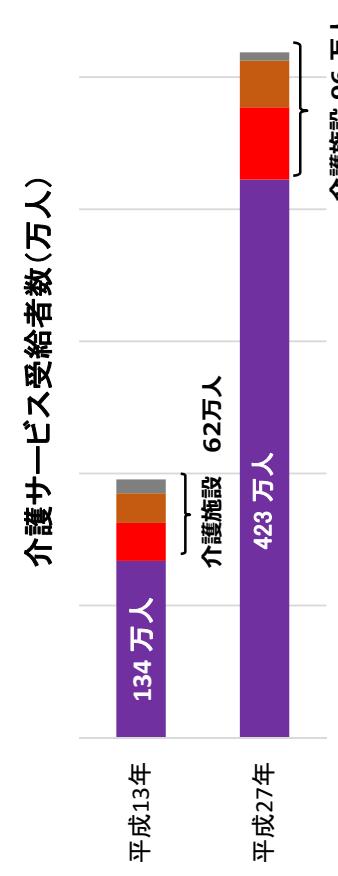
介護施設と在宅との公平性の確保

資料Ⅱ－1－35

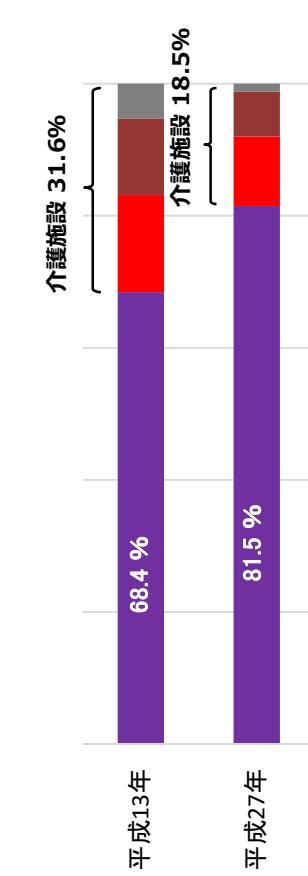
【論点】

- 近年は介護施設の入所者の割合が減少し、高齢者向け住まいを含めた在宅でのサービス受給者の割合が増大。
- 介護施設等の利用者のうち低所得者には、その居住費・食費について介護保険制度から補足給付が支給されているが、在宅でのサービス利用者は基本的に全額自己負担となっている。

＜介護施設・在宅サービスの利用者数・割合（一部推計）＞



介護サービス受給者割合（%）



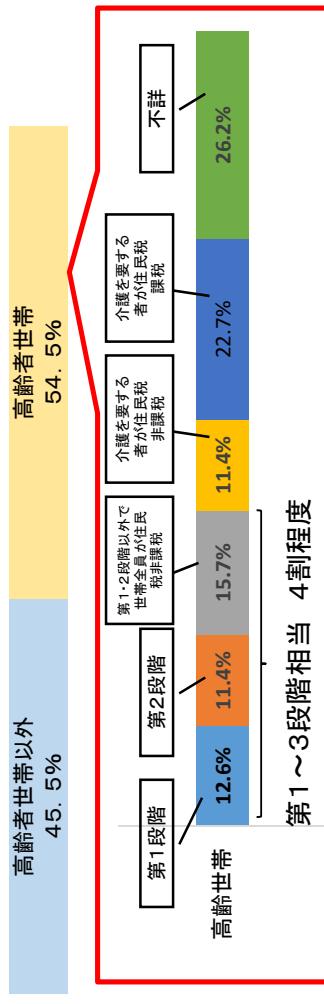
(出典)厚生労働省「平成28年 国民生活基礎調査」

認定者数：137万人、給付費：3,456億円[平成27年度]

※ 介護施設の入所者だけでなく、短期入所生活介護、短期

入所療養介護の利用者も対象。

＜介護を要する者（在宅）のいる世帯（高齢者世帯）の所得段階＞

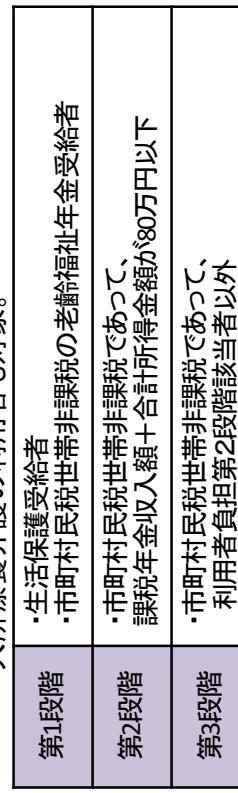


(出典)厚生労働省「平成28年 国民生活基礎調査」

認定者数：137万人、給付費：3,456億円[平成27年度]

※ 介護施設の入所者だけでなく、短期入所生活介護、短期

入所療養介護の利用者も対象。



(出典)厚生労働省「介護保険事業状況報告」

※ 補足給付の支給にあたっては①預貯金等、②配偶者の所得、③非課税年金 を勘案することとなる。①・②平成27年8月～、③平成28年8月～
介護施設の入所者だけでなく、短期入所生活介護、短期入所療養介護の利用者も対象。

【改革の方針性】（案）

- 今後、更に在宅での介護サービスを利用者が増加していく中で、在宅と施設におけるその負担の公平性を確保するためには、
補足給付については、さらにも要件等について見直しを検討する必要。

地域支援事業への更なる移行

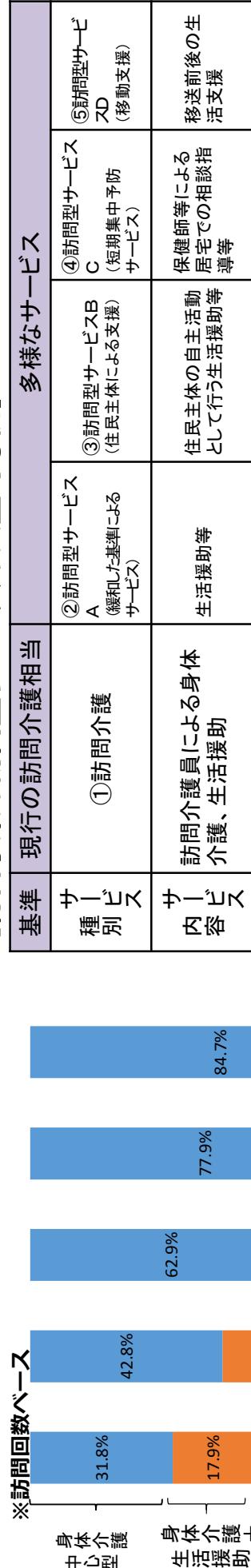
資料Ⅱ－1－36

【論点】

- 訪問介護サービスを利用している要介護1・2の者においては、生活援助中心型の利用者の割合が多く、こうした生活支援にかかる費用が柔軟に対応して提供することが有益であり、介護保険財政の観点からも望ましい。
- こうした観点から要支援1・2の者に対する訪問介護・通所介護は、平成27年度から地域支援事業（総合事業）へ移行している。現状、総合事業を実施するサービス事業所においては、ほとんどが移行前の訪問介護・通所介護相当のサービスの実施にとどまっている。

(参考)経済・財政再生計画改定版 平成28年12月21日 経済財政諮問会議
に対する生活援助サービスやその他の給付の地域支援事業への移行について、介護予防訪問介護等の移行状況等を踏まえつつ、引き続き関係審議会等において検討し、その結果に基づき必要な措置を講ずる(2019(平成31)年度末まで)

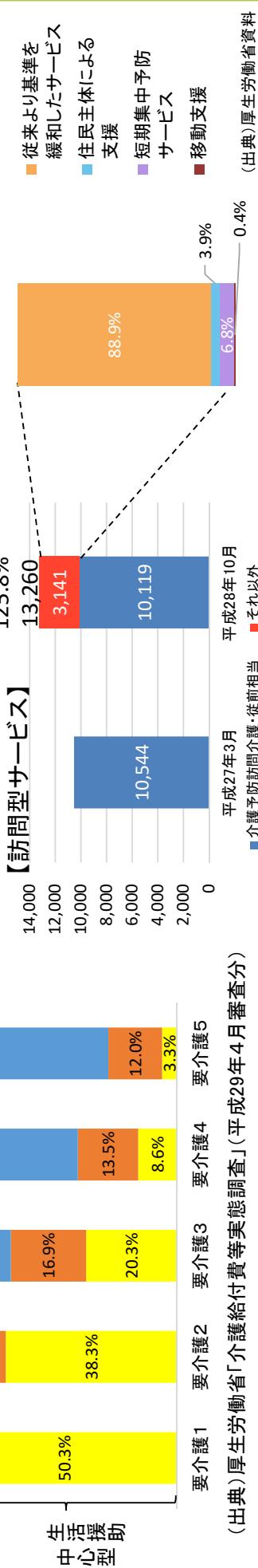
【訪問介護利用者の要介護度別サービス内容】



【総合事業の訪問型サービスの典型的な例】

基準種別	現行の訪問介護相当	多様なサービス			
		(1)訪問介護	(2)訪問型サービスA (緩和した基準による サービス)	(3)訪問型サービスB (住民主体による支 援)	(4)訪問型サービスC (短期集中予防 サービス)
サービス内容	訪問介護員による身体 介護、生活援助	生活援助等 として行う生活援助等	住民主体の自主活動 として行う生活援助等	保健師等による相談指 導等	移送前後の生 活支援
					移送前後の生 活支援

【総合事業のサービス別事業所数推移】



(出典)厚生労働省「介護給付費等実態調査」(平成29年4月審査分)
■ 介護予防訪問介護・從前相当 ■ それ以外

【改革の方向性】(案)

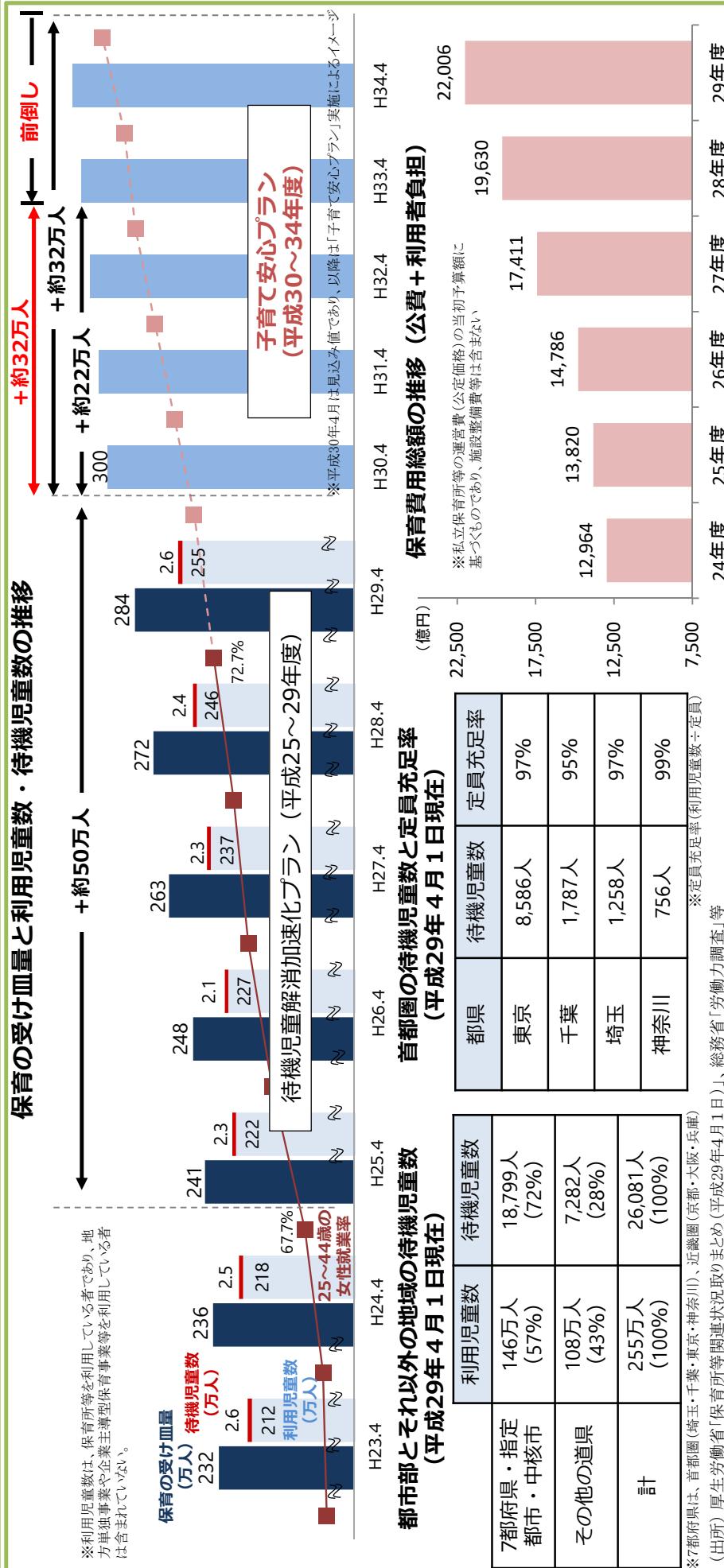
- 今後、総合事業については、さらには多様な主体によるサービス提供に移行していく必要があり、その移行状況も踏まえながら、改革工程表に基づき、軽度者に対する生活援助サービスなどとの更なる地域支援事業への移行を進めていく必要。

保育の受け皿拡大について

資料Ⅱ－1－37

【論点】

- 本年6月、待機児童解消等のために、厚生労働大臣から「子育て安心プラン」が発表された。同プランにおいては、今後2～3年間で保育の受け皿を約22万人分拡大し、遅くとも平成32年度末までに待機児童を解消することとともに、女性就業率80%に対応できるよう、平成34年度末までの5年間で合計約32万人分の受け皿を拡大することとされていったところである。その後、9月の総理記者会見において、同プランを前倒しし、平成32年度までに32万人分の受け皿拡大を進めることができたところである。
- 保育の受け皿拡大に伴う運営費の増分については、安定的な財源を確保していく必要がある。



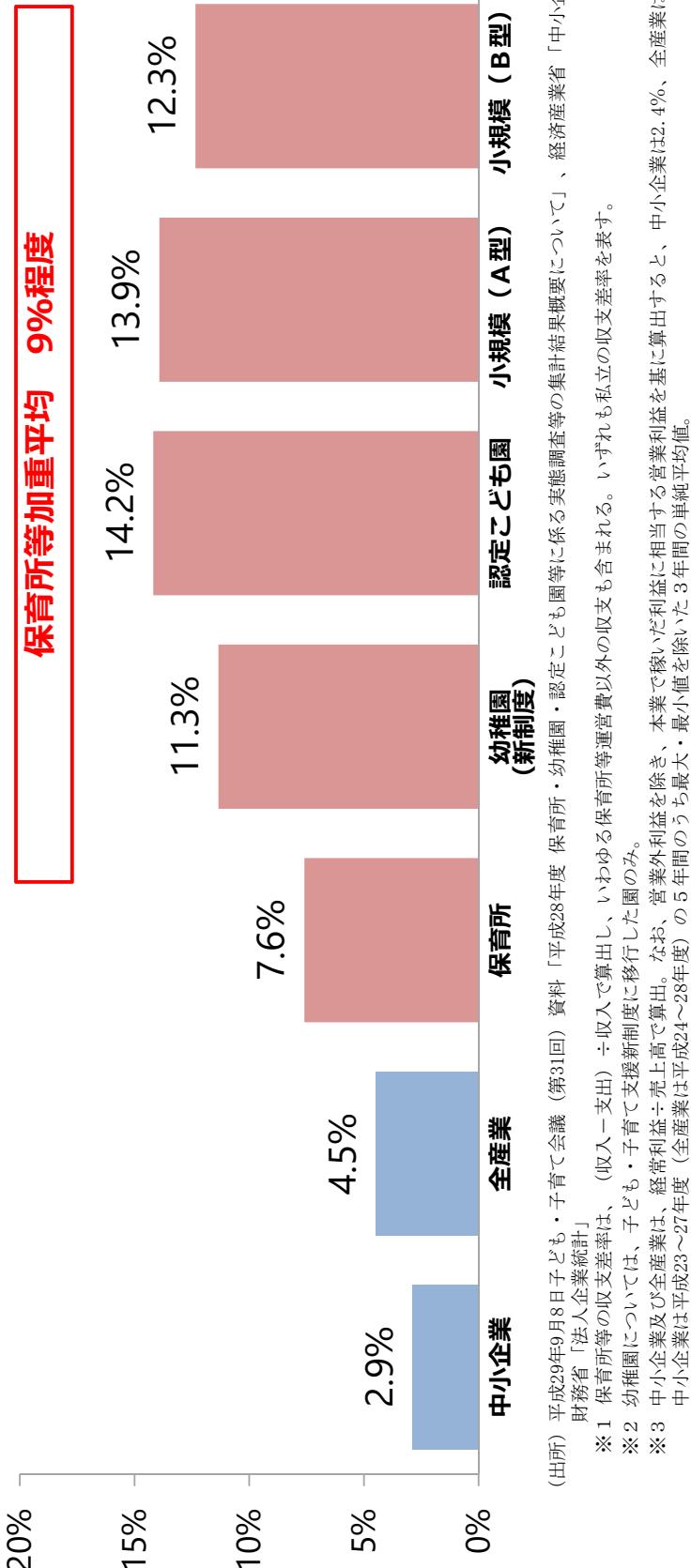
保育事業の収支状況

資料Ⅱ－1－38

【論点】

- 保育事業の運営にあたつては、事業類型・定員規模等に応じて算出された公定価格から利用者負担額を控除した額が施設型給付・委託費（＝公費）として、各事業者に配分されている。
- 平成28年度調査（平成29年9月公表）によれば、保育等事業者全体の平均収支差率は+9%程度となつておおり、一般の中 小企業の利益水準の平均約3%を大幅に上回る状況。（平成29年度調査は結果集計中であり今後公表予定）
- 公費を基に運営されている中で他業種とのアンバランスが生じていなかか、公費で負担している範囲は適切か、これまでの保育士の処遇改善加算が適切に人件費に反映されているのか、といった点から検証し、公定価格全体を適正化する必要があるのではないか。

平成27年度保育所等の収支状況



(出所) 平成29年9月8日子ども・子育て会議（第31回）資料「平成28年度 保育所・幼稚園・認定こども園等に係る実態調査等の集計結果概要について」、経済産業省「中小企業実態基本調査」、財務省「法人企業統計」
※1 保育所等の収支差率は、(収入－支出)÷収入で算出し、いわゆる保育所等運営費以外の収支も含まる。いずれも私立の収支差率を表す。
※2 幼稚園については、子ども・子育て支援新制度に移行した園のみ。
※3 中小企業及び全産業は、経常利益÷売上高で算出。なお、営業外利益を除き、本業で稼いだ利益に相当する営業利益を基に算出すると、中小企業は2.4%、全産業は3.7%。
中小企業は平成23～27年度（全産業は平成24～28年度）の5年間のうち最大・最小値を除いた3年間の単純平均値。

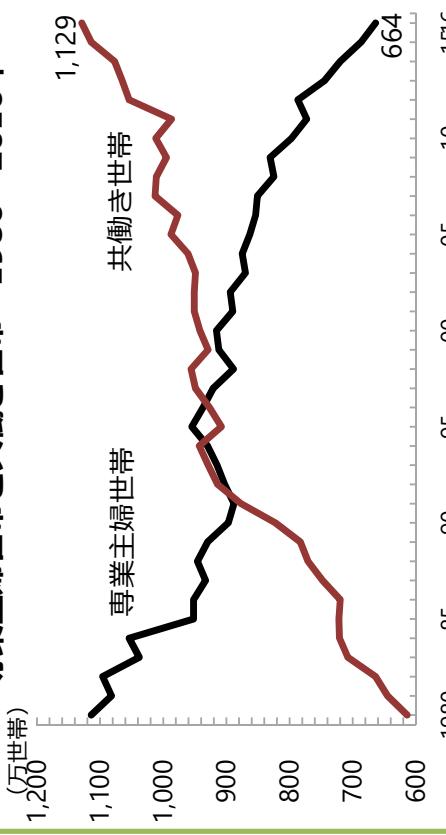
児童手当の見直し(所得判定基準)

資料Ⅱ－1－39

【論点】

- 児童手当の制度の創設（昭和47（1972）年）時ににおいて、父親が家計を支えている世帯が多かったこと等を踏まえ、児童手当が支給されるか否かの判断基準については、世帯全体の所得ではなく、世帯の中で所得が最も多い者（主たる生計者）の所得のみで判断することとされている。（本則給付の所得基準は夫婦子2人の場合年収960万円未満）
- 平成9年以降、共働き世帯数が専業主婦世帯数を上回り、足元ではほぼ倍になつていている。このように制度創設時から大きな変化が生じている中、現行の仕組みについても見直す必要があるのではないか。（参考：保育料は世帯合算の所得で判断）

専業主婦世帯と共働き世帯 1980～2016年



収入の例	児童手当支給額（月額）
世帯収入1,200万円 （夫 収入1,000万円 妻 収入 200万円）	特例給付10,000円
世帯収入1,200万円 （夫 収入 800万円 妻 収入 400万円）	児童手当25,000円

(出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構「グラフでみる長期労働統計」
(注) 「専業主婦世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者（非労働力人口及び完全失業者）の世帯。「共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。なお、出所の「グラフでみる長期労働統計」において、妻が非農林業雇用者で、夫が非就業者の世帯の集計結果は公表されていない。

【改革の方向性】（案）

- 児童手当の所得制限について、足元の状況変化等を踏まえ、「主たる生計者」のみの所得で判断するのではなく、保育料と同様、世帯合算で判断する仕組みに変更すべきではないか。

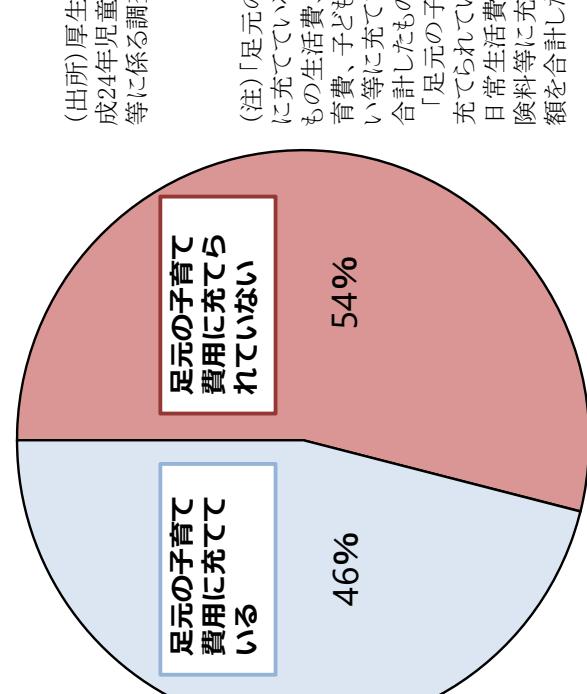
児童手当の見直し(特例給付)

資料Ⅱ－1－40

【論点】

- 児童手当の所得制限（夫婦子2人の場合で年収960万円未満）を超える者に対しては、「当分の間」の措置として、月額5千円の「特例給付」が支給されている。（平成29年度予算 国費490億円、公費734億円、そのほか公務員分で26億円）
- 全世代型社会保障の実現に向け、子ども・子育て分野の充実・強化を図る中においても、効果的・効率的な支援とするためには、現行の施策についても、分野内における優先順位付けも含め、必要に応じた見直しを検討すべきである。

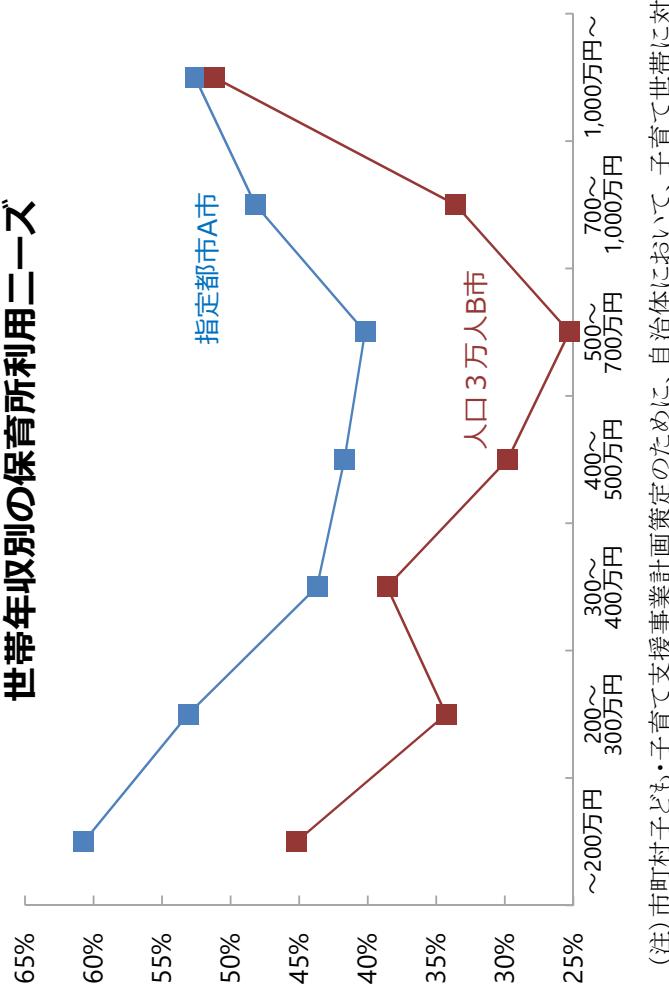
特例給付の使途別使用金額の構成比



(出所)厚生労働省「平成24年児童手当の使途等に係る調査」

(注)「足元の子育て費用に充てている」とは、子どもの生活費、子どもの教養費、子どものおこづか、い等に充てている金額を合計したもの。
「足元の子育て費用に充てられない」とは、日常生活費や貯蓄・保険料等に充てている金額を合計したもの。

世帯年収別の保育所利用ニーズ



(注)市町村子ども・子育て支援事業計画策定のために、自治体において、子育て世帯に対してニーズ調査(平成25年調査)を行っており、その調査結果報告書を基に作成したもの。現在、保育所を利用している、利用していないにかかわらず、定期的に利用したいと考える事業として保育所と回答した世帯年収別の割合。

【改革の方向性】(案)

- 児童手当の所得制限を超える者に対しては「当分の間」の措置として特例給付が支給されているが、効果的・効率的な支援とするため、廃止の方向で見直しを行なべきではないか。

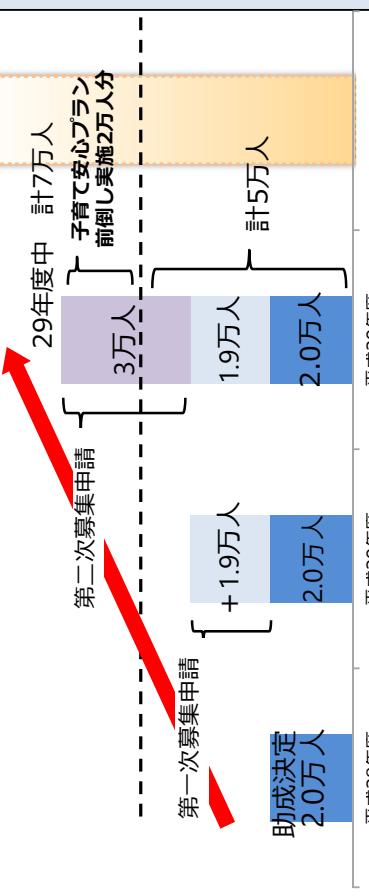
事業主拠出金による子ども・子育て支援の充実

資料Ⅱ－1－41

【論点】

- 保育の受け皿整備の拡充に向けて、事業主拠出金を引き上げ、事業主導型保育事業を創設（平成28年度～）。創設当初は5万人の受け皿拡大を目指していたが、申請状況を踏まえ、新たに2万人を追加し、29年度末までに7万人の受け皿を確保する予定（新たに追加した2万人は「子育て安心プラン」の前倒し実施分）。内閣府集計によれば、8月の第二次募集に対する申請は計7万人に到達）。制度創設以降、企業からの申請は増加傾向にあり、来年度以降に新たに取組を始めようとする企業ニーズに応え、安定的な運営のための財源を確保する必要。
- 全世代型社会保障制度の実現に向け、子ども・子育てを社会全体で支援していく仕組みの強化を図っていく中で、企業にも相応の役割を担って頂くとの観点から、事業主拠出金について、法定上限の引上げ等により、子ども・子育て支援の充実を検討すべきではないか。
(事業主拠出金による財源 平成28年度+0.05% (+835億円)、平成29年度+0.08% (+1,377億円))

企業主導型保育事業拡大量の推移



平成28年度助成決定の地域別定員 (人)				
	北海道	東北	関東	中部
平成28年度	1021	1301	5343	3255
平成29年度	3386	1405	1059	944

【企業主導型保育事業の財源】	
・28年度に企業が負担する拠出金率※の上限を+0.1%引上げ (0.15%→0.25% (28年度:0.2%、29年度:0.23%))	▲0.1%
※ 厚生年金保険の被保険者を使用する事業主が負担。既存の事業主拠出金は引き続き児童手当等の財源に充当。	(0.5%→0.4%)
(参考) 雇用保険料率引下げ (28年度)	
・失業等給付	▲0.1%
・使用者分	▲0.1%
・被用者分	▲0.1%

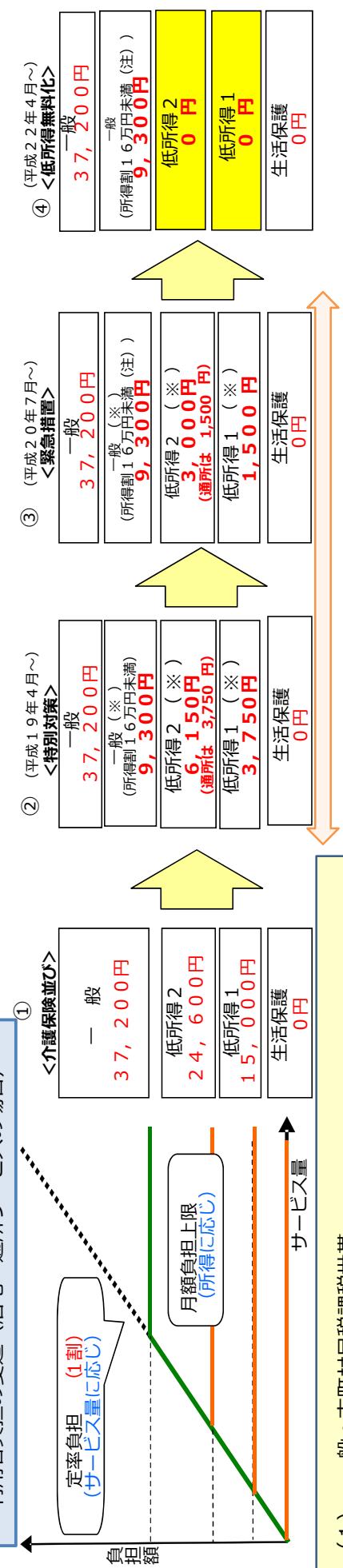
【改革の方向性】(案)

- 子ども・子育てを社会全体で支援していく中で、企業にも相応の役割を担つて頂くとの観点から、事業主拠出金について、法定上限も含めた拠出金率の引上げ等を検討すべきではないか。

利用者負担の在り方

- 障害福祉等に係る利用者負担については、累次の軽減措置により大幅に軽減され、現在、給付費全額に占める利用者負担額の割合は、0.23%、利用者負担のない者の割合は93.3%。
- 利用者負担が非常に少ないことは、コストインセンティブが働くか、す、供給サイドによるサービス増加や、質の低いサービス供給につながる側面も持ち合わせているのではないか。

利用者負担の変遷(居宅・通所サービスの場合)



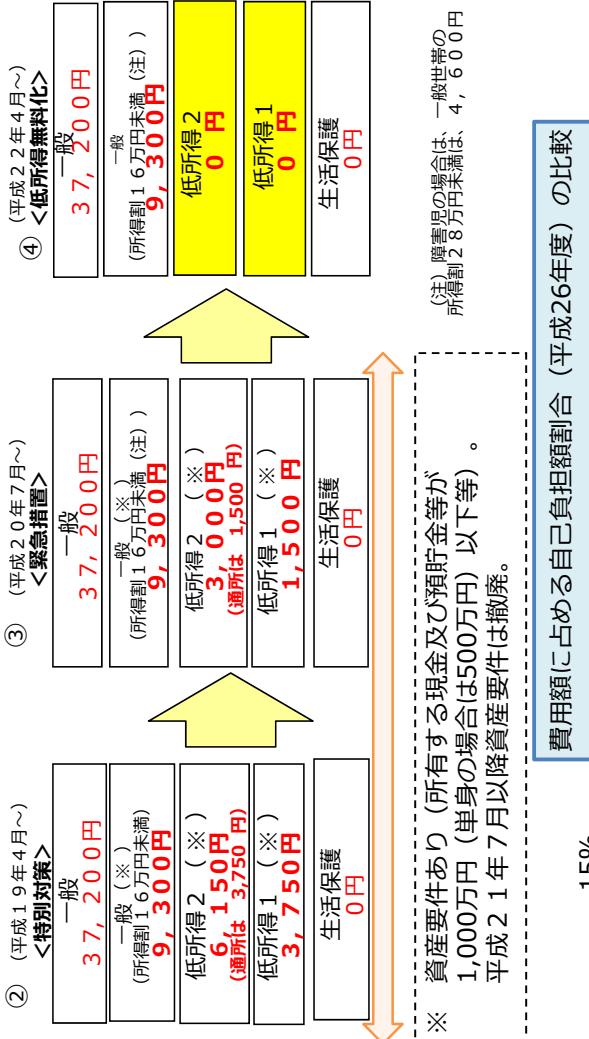
- (1) 一般：市町村民税課税世帯
 (2) 低所得2：市町村民税非課税世帯((3)を除く)
 (3) 低所得1：市町村民税非課税世帯であって、利用者本人(障害児の場合はその保護者)の年収が80万円以下の方
 (4) 生活保護：生活保護世帯
- ・緊急措置により平成20年7月から障害者の負担額度額については、世帯全体ではなく「本人及び配偶者」のみの所得で判断

利用者負担の状況

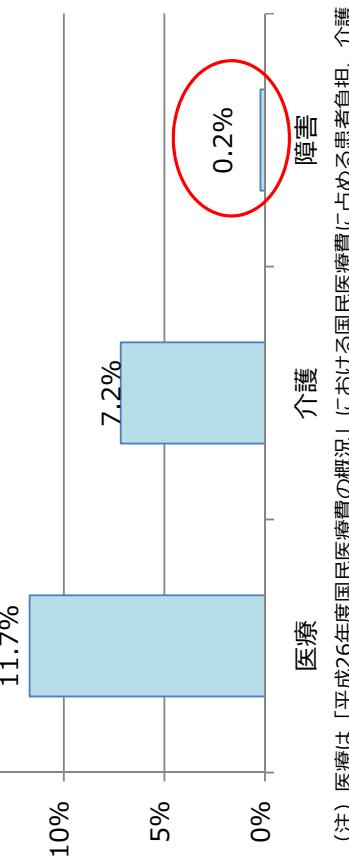
	19年11月	20年7月	21年7月	22年4月	29年5月	
利用者負担率	4.28%	2.86%	1.94%	0.37%	0.23%	0.23%
負担がない者	N.A.	N.A.	10.6%	86.8%	93.3%	93.3%

(注) 障害者総合支援法に基づく障害福祉サービスの利用者負担について国保連データを基に作成。

資料II-1-42



費用額に占める自己負担額割合(平成26年度)の比較



就労支援（就労移行支援、継続支援）①

資料 II - 1 - 43

- 就労支援（移行支援、継続A・B）は、近年大きく増加してきた自立支援給付[=障害福祉サービス等報酬]（28年度：1兆8,767億円）の中でも、大きな割合（4,636億円、25%）を占め、また、その伸びもとくに大きい（24年3月→29年3月の伸び率：97.4%）。
 - ：就労移行支援：一般就労を希望する障害者に、一定期間、就労に必要な知識や能力の向上のために必要な訓練を行う。
 - ：就労継続支援：一般就労が困難な障害者に、就労の機会を提供し、能力向上に必要な訓練等を行う（雇用契約に基づくA型、基づかぬB型がある。）
 - 障害者の所得保障については障害年金など他の仕組みがある中、就労支援事業は、税財源を障害者に直接移転するのではなく、障害者が就労できる環境づくりに充てることで、社会生活を営めるように行うもの。

伸び
全体の
7割

就労支援サービスの利用額の伸びと特徴						
	総費用伸び率 (24.3→29.3)	利用期限	支援区分 平均	収支差率	就労支援サービス利用者数に占める障害支援区分の有無	
就労移行支援	52.5% 97.4% 原則24ヶ月以内	就労移行支援	区分あり 区分なし	16.8% 0.6	9,170人	6,396人 ▲2,774人 ▲30.3%
就労継続支援 A型	276.5% 9.4% (加重平均) 無し	就労継続支援 A型	区分あり 区分なし	9.4% 0.4	16,189人	26,215人 10,026人 61.9%
就労継続支援 B型	81.8% 1.4% (加重平均) 無し	就労継続支援 B型	区分あり 区分なし	10.1% 1.4	4,177人	11,412人 7,325人 173.2%
(参考) 生活介護	51.4%			5.0	16,565人	55,482人 38,917人 234.9%
(参考) 居宅介護	50.0%			3.2	70,971人	107,046人 36,075人 50.8%
				9.4% 無し	82,194人	119,788人 37,594人 45.7%

(注1) 総費用伸び率は「国保連データ」の24年3月分と29年3月分との比較。
(注2) 支援区分別では、各サービス別利用者数区分（29年3月）を加重平均したものであり、区分6が最も支援の必要度が高い。
(注3) 収支差率は、「平成26年障害福祉サービス経営実態調査」による。

※ 支援区分別では、各サービス毎の「利用者人口（縦軸）」と「事業所数/人口（横軸）」
内は、都道府県別の「利用者/人口」の最大値/同最小値

**利用期限
なし <就労継続支援 A型>**

**利用期限
あり (2年) <就労移行支援>**

就労支援サービスの基本報酬による収入 (月額)

(注) 「国保連データ」の24年4月分と29年4月分の比較。
(注) 利用定員21人以上40人以下、月22日利用した場合の職業指導員一人当たりの基本報酬による収入には、更に就労用に当たり一人当たり「130~240円」の助成が付与される（特定求職者雇用開拓助成金）。

就労支援(就労移行支援、就労継続支援)②

資料Ⅱ－1－44

- サービス供給が拡大する中、「一般就労の可能性があり本人も希望しているにもかかわらず、一般就労に向けた支援を行わない」「就労継続支援事業A型を安易に選択してしまう」など、利用者のニーズに基づかないサービスや質の低いサービスの供給が指摘されている。
- こうした状況は、「ニッポン一億総活躍プラン」が掲げる障害者「希望や能力、障害や疾病の特性等に応じて最大限活躍できる」環境整備等を推進する上で大きな課題。

「障害福祉サービスから一般就労への移行をより一層促進するための意見書」(抄)
(障害福祉サービスの在り方等に関する論点整理のためのワーキンググループ(第5回、平成27年2月4日)における、全国就労移行支援事業所連絡協議会副会長 酒井氏提出資料)

1. 「福祉から一般就労へ」の促進

平成18(2006)年に障害福祉サービスが再編された際の骨子の一つは、本来、一般就労する力があるにも関わらず、福祉施設を利用し続けている方々に適切な就労移行支援を提供し、なるべく多くの方が一般企業で就職できるようになります。これはノーマライゼーション理念に沿ったものであり、共生社会の一つの柱です。しかし、現行制度が運用されてきた中で、懸念される状況が明らかになつてきました。
2. 不適切な就労継続支援事業A型の指摘

もう一つは、就労継続支援事業A型(以下、A型と呼ぶ。)を安易に選択してしまうという状況です。A型は急激に増加していますが、一般就労できるにもかかわらず、A型を利用し続ける利用者が増えることになります。この点については、実際に障害者雇用を実現している企業からも懸念の声が聞かれています。(後略)

「ニッポン一億総活躍プラン」
(平成28年6月2日閣議決定)(抄)

4. 「介護離職ゼロ」に向けた取組の方向

(3) 障害者、難病患者、がん患者等の活躍支援
一億総活躍社会を実現するためにには、障害者や難病患者、がん患者等が、希望や能力、障害や疾病の特性等に応じて最大限活躍できる環境を整備することが必要である。このため、就職支援及び職場定着支援、治療と職業生活の両立支援、障害者の身体面・精神面にもプラスの効果がある農福連携の推進、ICTの活用、就労のための支援、慢性疼痛対策等に取り組むとともに、グループホームや就労支援事業等を推進する。

1. 就労の質の向上

① 事業収入から必要経費を控除した額に相当する金額が、利用者に支払う賃金額以上となるように② 賃金を給付費から支払うことは原則禁止
2. 障害福祉計画上の必要サービス量を確保できている場合、自治体は新たな指定をしづらい場合、福岡市で別の事業所を運営する男性は「事業収益がなくとも、利用者の就労時間は短くして賃金を抑えれば給料を払つてももうつけが出る」と証言する。(以下略)
3. 実施時期 平成29年4月1日

就労支援（就労移行支援、就労継続支援）③

資料 II - 1 - 45

- 就労支援事業の実態を把握するため、予算執行調査として、全国の事業所（16,186事業所）を対象に調査票を送付し収集したデータを基に分析（有効回答数8,644件、有効回答率53.4%）。

○増加する利用開始者の中では、5～6割を一般就労経験のある者が多くを占めており、そのうち6～7割は精神障害者が占めている。

○一方で、一般就労への移行による退所は進んでおらず、結果として、福祉サービスの利用者は増加し続ける構造。

○移行支援事業については、民間企業では法定雇用率の引き上げ等に伴い、毎年2万人程度、障害者雇用が増加しているにもかかわらず、全体の3割の移行支援事業者は、平成27年度（一年間）において一般就労への移行者を一人も出せていない。

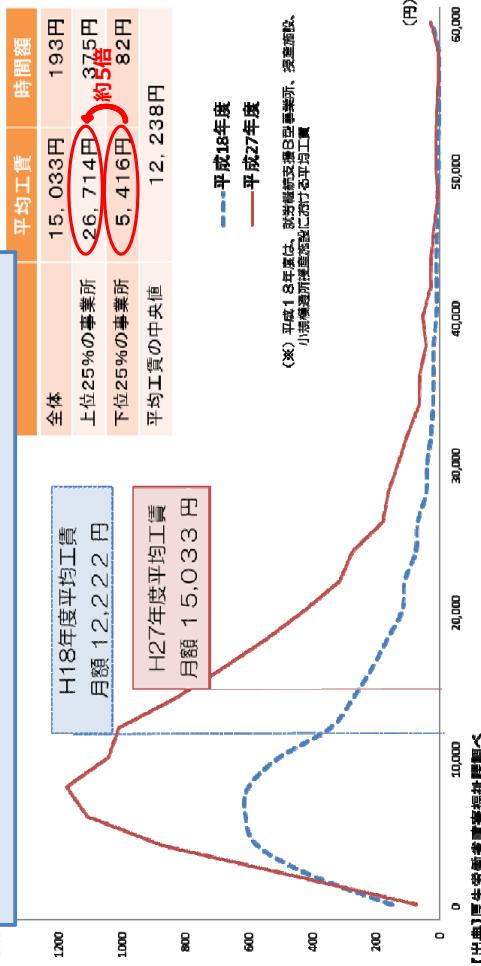


就労支援(就労移行支援、就労継続支援)④

資料Ⅱ－1－46

- 継続B型事業については、工賃の支払いを、障害者の生産活動による収入で賄うことができるが、本来障害者への直接の所得移転に充てるべきでない報酬(税財源)によつて補てんしていると考えられる事業者が、全体の3割に上る。
- 一方で、継続B型事業所の中には、創意工夫や営業努力によって売上げを伸ばし、適切に障害者への工賃を大幅に増加させている事業所の存在も指摘されている。
- こうした中、障害者に支払われる工賃については、上位25%と下位25%の事業所で約5倍の差があるなど二極化。

就労継続支援B型における平均工賃の状況



就労継続支援B型事業所における賃金增加の取組の紹介（読売新聞2017年8月24日）

一般企業での就労が難しい障害者が働く「就労継続支援B型事業所」で、賃金を増やす取り組みが活発になってきた。（略）愛知県豊橋市的一般社団法人「ラ・バリカグループ」は3年前から、知的障害や精神障害などの人が高級チヨココレートを作りする取り組みを進めている。（略）賃金は月額約3万5,000円。全国平均の約1万5,000円を大きく上回る。（略）千葉県いすみ市のNPO法人「アロアンアロン」は9月、同県富津市に、知的障害者がギフト用のコチョウランを開設するB型事業所を建設する。慶事用として、すでに企業500社以上から注文があり、月額賃金10万円程度を見込む。（略）アイデアで勝負するだけでなく、事業者の営業力や障害者の作業効率向上など地道な努力も重要な。兵庫県姫路市のNPO法人「出愛の里福祉協会では、積極的な営業活動を展開し、ダイレクトメールの封入業務などを受注。10年度は約6,000円だった賃金を、今年度には約4万円まで増やしている。ヤマト福祉財団（東京）が事業者向けに行っている研修で、実際に賃金アップに成功した事業所の担当者から営業ノウハウなどを学んだ。（以下略）

【改革の方向性】（案）

- 就労支援事業所に支払われる報酬について、他の障害福祉サービス等との均衡を図りつつ、サービスの質や費用に見合った水準となるよう見直しを行なべき。また、「雇用」の施策との整合性も確保すべき。
- 障害者の活躍・一般就労の促進のため、移行実績が一層効果的に評価されるような報酬体系改定すべき。
- 障害者に支払われる賃金・工賃について、その向上に向けた適切なインセンティブが働く報酬体系とすべき。また、賃金・工賃の向上については、安易に税財源に依存するのではなく、優良事例のノウハウを収集し事業者への展開を図ること等によつて実現すべき。

放課後等デイサービス

資料Ⅱ－1－47

- 放課後等デイサービスについては、高い収益を確保できる報酬水準であること等により多くの法人が参入しているが、事業所の中には利潤を追求し支援の質が低い事業所が増えていくとの指摘や、障害児の発達にとつて望ましいとは言えないような利用のされ方もみられるとの指摘がある。

（参考）放課後等デイサービスの指摘（西日本新聞2017年3月26日）

サービス名	収支差率
児童発達支援	4・7%
医療型児童発達支援	1・1%
放課後等デイサービス	14・5% (注)
保育所等訪問支援	0・9%

（注）障害福祉サービス等経営実態調査（26年度調査）から作成

（参考）放課後等デイサービスの運用の見直し（第75回社会保障審議会障害者部会（平成27年11月9日）における委員からの意見（抜粋））

放課後等デイサービスの数が劇的に増えています。東京都のある区では、4月から5月の間に倍増したという結果も出ているほど、とても増えているのですね。（略）会計士か税理士の方が、放課後等デイサービスはもうかるどうたつて、営利法人に対してあっせんしているといふ実例もあります。ただ、現状は、では、そこで質的なものが担保されているかなどそういうふうであります。ただ預かるだけ、部屋に押し込めてビデオをただ流しているだけではなく、私たちの所に入ってくるのは、ただ預かるだけ、実際は月に1回しか通えないとか。それから、重度の人を預かると言いつつも、実際に行つたのだけれども、2階にあって工レベーターがない状況だつたりといふような形で、多々問題が出ておりましたが、質の向上と支援内容の適正化を図るというところを、どうか国を挙げて徹底していただきたいと考えております。

（参考）放課後等デイサービスの運用の見直し

厚生労働省における見直し内容等
1. 障害児支援等の経験者の配置
① 管理責任者の資格要件を見直し、障害児・児童・障害者
の支援の経験（3年以上）を必須化
② 配置すべき職員を「児童指導員」「保育士」「障害福祉
サービス経験者」とし、そのうち、児童指導員又は保育士を
半数以上に
2. 「放課後等デイドライ」の遵守及び自己評価結果
公表の義務付け
3. 実施時期 平成29年4月1日
※既存の事業所については、1年間の経過措置を適用

障害児の放課後の居場所として国が2012年度に創設した放課後等デイサービスを巡り、国は4月から事業所スタッフの資格要件を厳しくする。民間の指定事業所の急増に伴い、支援の質が一部で低下しているのが理由。一方、送迎サービスが付いて利用料の自己負担が軽いことでもあって、連日夕方遅くまで預けられる例もみられ、教育現場などからは「行き過ぎた利用（は、障害児の負担になる）との懸念が聞かれれる。（略）支援学校の校長経験者は「高等部（は自主通学が原則だが、送迎車に自家まで送られ、生徒の公共交通機関を使う能力が落ちている）と危惧する。（略）北九州市では利用日数の上限を、国に準じ原則「各月の日数マックス8日」と定める。保護者の依頼で障害児25人の利用計画を作成する相談支援専門員（略）によると、上限いっぱいの利用を望む例が多いといふ。「親の仕事や息抜きも大切だが、本人の成長や発達にマイナスにならないことが前提。その点は嫌な顔をされても伝えています」と語る。

【改革の方向性】（案）

- 障害児の成長や発達を妨げるような形での利用を防ぐことができるよう、事業者の監督や必要な支援の評価を適切に行うべき。
- 障害児への療育・訓練サービスの提供に当たっては、特別支援学校や特別支援学級との適切な役割分担を踏まえたものとすべき。
- 事業所に支払われる報酬について、他の障害福祉サービス等との均衡を図りつつ、サービスの質や費用に見合った水準となるよう見直しを行ふべき。

生活扶助基準の検証

資料Ⅱ－1－48

- 昭和59年度以降、生活扶助基準は一般低所得世帯との均衡を図るように設定されており、具体的には全国消費実態調査における第1・十分位層の消費実態と均衡を図つてきた。一般低所得世帯との均衡が適切に図られているか否かを見極めるため、5年に一度の頻度で生活扶助基準の検証を行うこととされ、本年（平成29年）はその検証の年。
- 平成24年検証においては、年齢、世帯人員及び居住地域の3要素別に検証を行った結果、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との間に乖離が確認されたものの、その一部は激変緩和措置として基準の見直しに反映されず。

○ 社会保障審議会生活保護基準部会報告書（平成25年1月18日）（抄）

1. 基準部会の役割と検証概要

- 今回の検証においては、生活保護において保障すべき健康で文化的な最低限度の生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてどうえらばれるべき相対的なものとされてきたことから、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として、年間収入階級第1・十分位層（以下「第1・十分位」という。）を設定した。

○ 経済財政運営と改革の基本方針2017（平成29年6月9日）（抄）

3. 主要分野ごとの改革の取組

（1）社会保障

- 生活保護制度、生活困窮者自立支援制度の見直し
- 生活扶助基準について、一般低所得世帯の消費実態との均衡等の観点からきめ細かく検証する。

前回（平成24年）の生活扶助基準の見直し

- 生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡を年齢・世帯人員、居住地域の3要素別に検証し、制度内の不均衡を適正化

○ 前回見直し（平成20年）以降の物価変動の反映

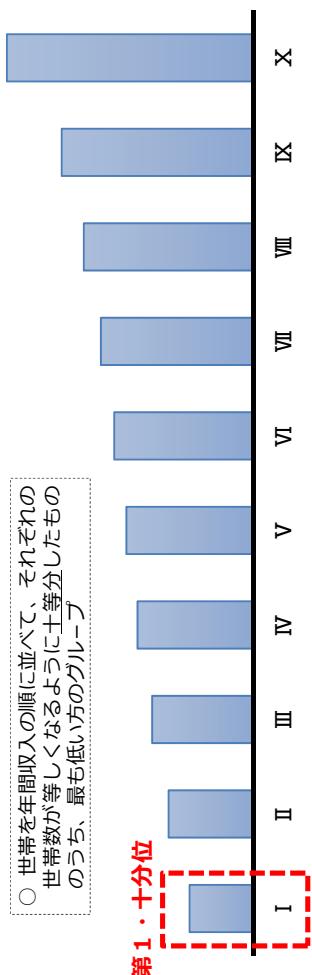
※ 生活扶助基準の見直しにあたっての激変緩和措置

- ・ 見直しの影響を一定程度に抑える観点から、現行基準からの増減幅について、**±10%を限度とするよう調整**

- ・ 生活扶助基準額の見直しは、平成25年8月から27年度まで、3年程度をかけて段階的に実施

＜全国消費実態調査における第1・十分位層のイメージ＞

（年間収入十分位階級別の生活扶助相当消費支出額）



（注）生活扶助相当の消費支出額とは、消費支出全体から、住居（住宅扶助相当）、保健医療（医療扶助相当）、教育（教育扶助相当）、自動車等関係費（生活保護受給世帯の自動車保有は原則不可）、NHK受信料（生活保護受給世帯は支払免除）等を控除して算出するもの。

（前回の見直しにおける「激変緩和措置」）



※見直し前の基準額は、現行基準額表①から算出し、見直し後の基準額は現行基準額表②から算出したもの

【改革の方向性】（案）

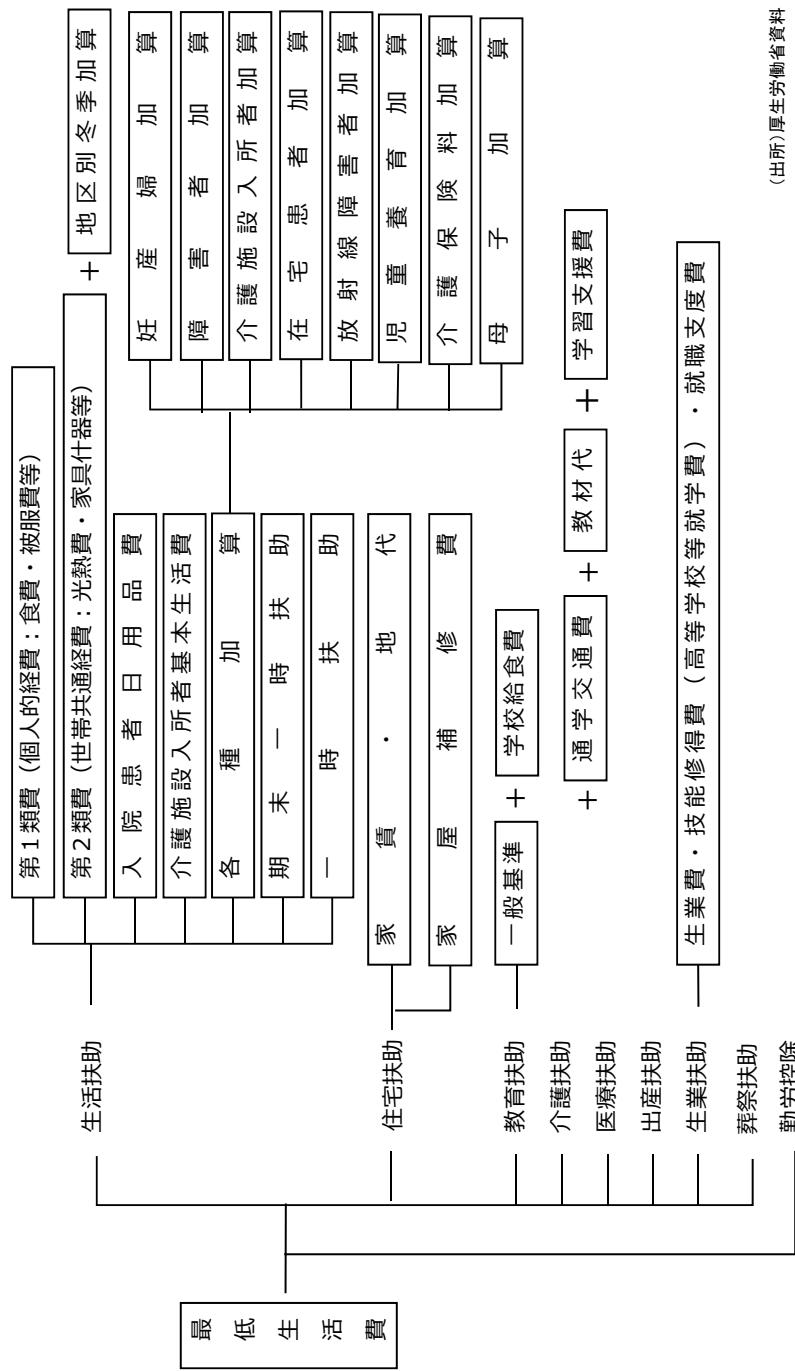
- 今回の生活扶助基準の検証においては、 국민に理解の得られる制度とする観点から、均衡を図る対象とする一般低所得世帯の水準を検証するとともに、一般低所得世帯の消費実態との間で乖離が生じないよう検証結果を適切に反映すべき。

各種の加算・扶助の全体像

資料Ⅱ－1－49

- 一般低所得世帯の消費実態と均衡を図つて設定される生活扶助（第1類費・第2類費）(に加えて、生活保護制度には多くの加算・扶助が存在し多種多様な特別の需要に配慮)。
- 近年、期末一時扶助や住宅扶助、冬季加算について見直しが行われたが、必要性や内容・水準について検証が行われていない加算・扶助も存在。

＜最低生活費の体系＞



＜近年における各種加算・扶助の見直し＞

平成25年度	
期末一時 扶助	・年末において増加する食費や維持費等 の経費を補填するものとして支給 ・世帯人員に関わらず、一律に人数倍 した額を支給していたものについて、 経済性（スケールメリット）を勘案 するよう見直し
平成27年度	

(出所)厚生労働省資料

【改革の方向性】（案）

- 近年、見直しが行われていない加算・扶助について、同類型の一般低所得世帯との間で不均衡は生じていないか、加算・扶助により対応することとされた特別の需要に重複が生じていないか、などといった観点から検証すべき。

有子世帯の加算・扶助（母子加算・児童養育加算）

資料Ⅱ－1－50

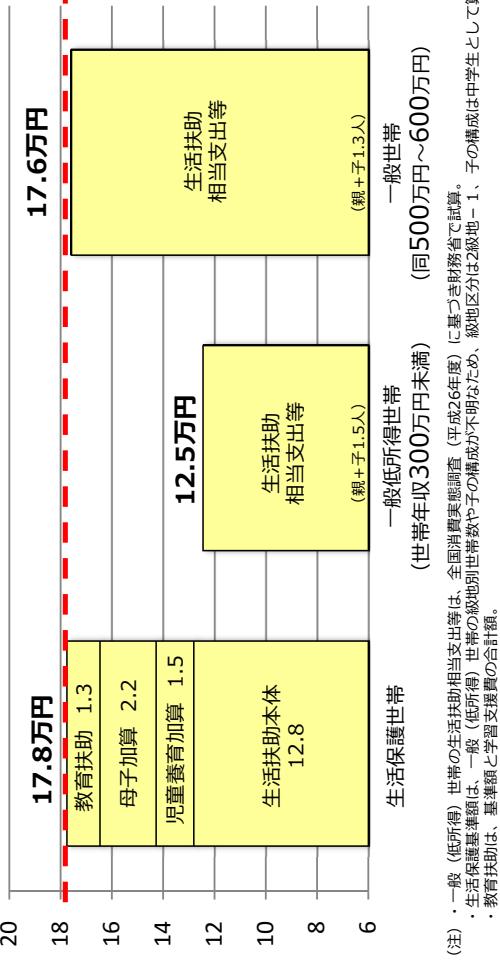
- ひとり親世帯の母子加算・児童養育加算を含めた生活扶助等の額は、ひとり親の一般低所得世帯の消費水準を大きく上回つており、世帯年収500～600万円の世帯の消費水準に相当。
- 児童養育加算については、児童手当に相当するものとして児童手当と同額を加算。生活保護世帯の生活扶助額（第1類費・第2類費）は、一般低所得世帯の消費支出は就労収入だけでなく児童手当も含めた収入全体から支出しているものであり、改めて生活保護世帯に対してのみ児童手当見合いの児童養育加算を行うことは二重の配慮となる可能性。

＜有子世帯の加算・扶助の概要＞

趣旨	母子加算	児童養育加算		教育扶助	高等学校等就学費
		児童の教養文化的経費、健全育成に資するためのレクリエーション経費等の特別需要に対するもの。			
基準額 (月額、29年度)	○在宅 1 級地 22,790円 2 級地 21,200円 3 級地 19,620円 ○入院入所 18,990円	児童手当と同額 ○第1子及び第2子 3歳未満 15,000円 3歳以上 10,000円 ○第3子以降 中学生 前 15,000円 中学生 10,000円	○基準額 小学校 2,210円 ○学級費等 小学校 670円以内 ○教材代、学級経費、校外活動費、通学交通費 ※学習支援費 小学校 2,630円 中学校 4,450円	○基準額 ○学級費等 ○教材代、学級経費、校外活動費、通学交通費 ※学習支援費 ○授業料、入学料、入学検査料 ※学習支援費	○基準額 ○学級費等 ○教材代、学級経費、校外活動費、通学交通費 ※学習支援費 ○授業料、入学料、入学検査料 ※学習支援費
経過	子育てを一人でするひとり親世帯には追加的な栄養等が必要であることを理由として、昭和24年創設。	児童手当制度創設に伴い、児童の教養文化的経費、健全育成に資するためのレクリエーション経費等の特別需要に対応するものとして、昭和47年創設。	義務教育就学児童・生徒がいる世帯での義務教育に必要とされる費用の援助のため、昭和25年創設。	生活保護を受給する有子世帯の自立を支援する観点から高等學校等の就学費用に対応するため、平成17年創設。	

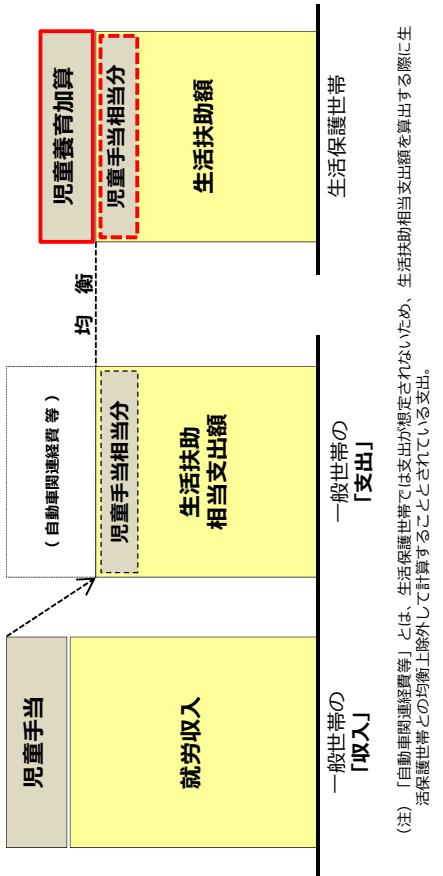
※学習支援費については、貧困世帯に属する子どもの増加という「子どもの貧困」「貧困の連鎖」が社会問題化しつつあったことも踏まえ、平成21年創設。

＜ひとり親世帯の消費水準＞



(注)・一般(低所得)世帯の生活扶助相当支出等は、全国消費実態調査(平成26年度)に基づき財務省で計算。
・生活保護基準額は、一般(低所得)世帯の総持家数や子の構成不明なため、級地区分は2級地、1、子の構成は中学生として算出。
・教育扶助は、基準額と学習支援費の合計額。

＜児童手当と児童養育加算の関係＞

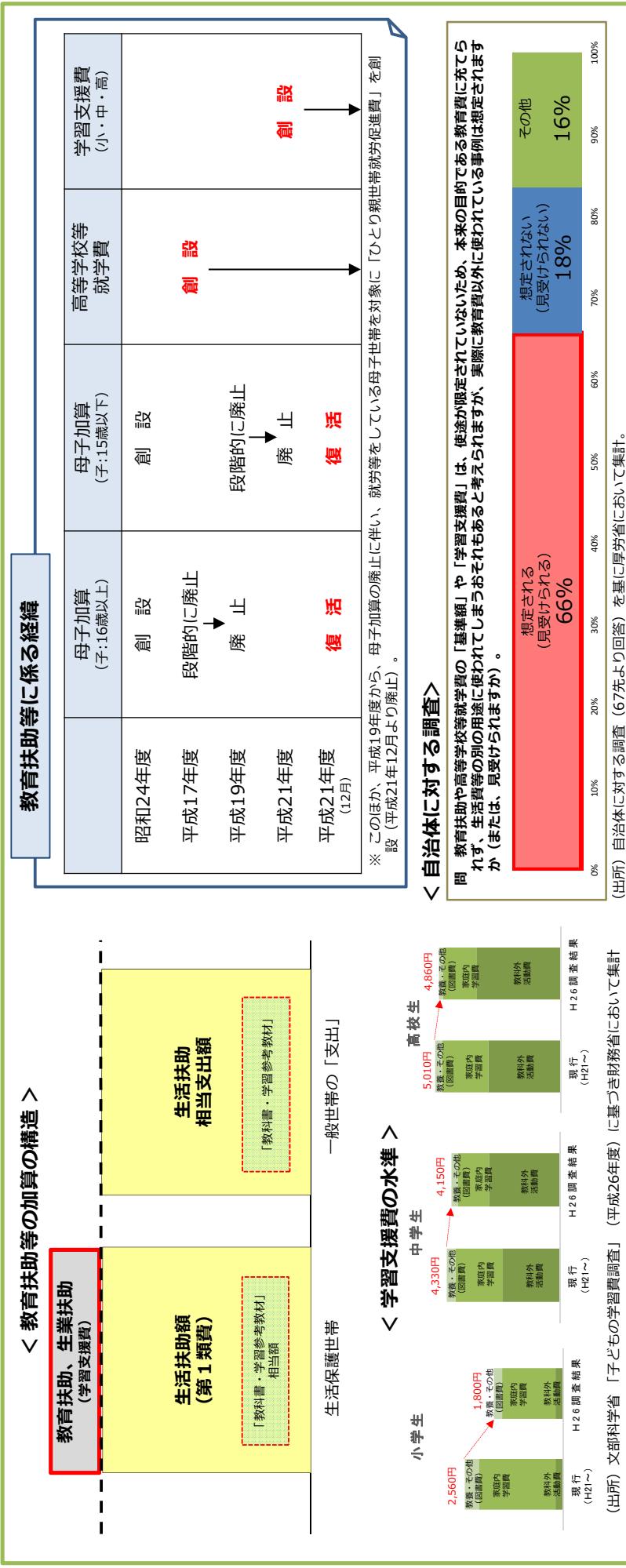


(注)「自動車運転経費等」とは、生活保護世帯では支出が想定されないため、生活扶助相当支出来額を算出する際に生活保護世帯との均衡上除いて計算することとされている支出。

有子世帯の加算・扶助（教育扶助等）

資料Ⅱ－1－51

- 教育扶助（小学生・中学生を対象）、高等学校等就学費に含まれている「学習支援費」については、
 - ・ 生活扶助（第1類費）において「教科書・学習参考教材」といった費用も勘案されている
 - ・ 母子加算の廃止と同時に創設されているが、平成21年度の母子加算の復活後もそのまま存続している
 - ・ といった事情が存在することにあるおそれがあるのではないかとの指摘。



【改革の方向性】（案）

- 有子世帯に対する加算・扶助は、一般低所得世帯と比較して生活扶助等の額が高くなる要因の1つであるとともに、二重の配慮が生じているものも存在しており、子供の学習機会の確保等も踏まえつつ、整理を含めた見直しを行なべきではないか。
- その際、加算や扶助の目的をより効果的・効率的に達成する観点から、現金給付以外の方策で行なうことはどういかとの観点からも検証すべき。

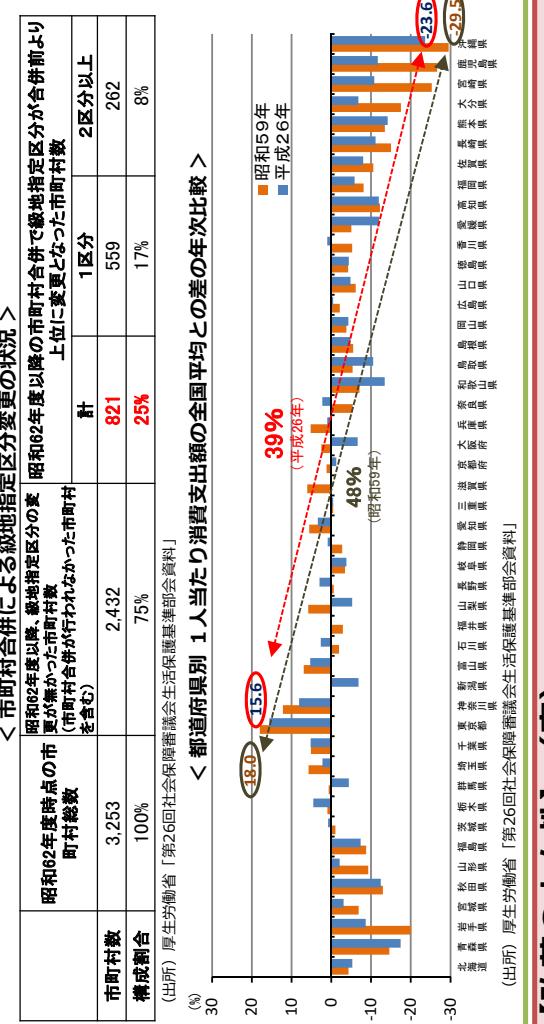
級地の見直し

資料 II - 1 - 52

○ 現在の級地区分は、全国消費実態調査（昭和59年）などを基礎として算出した各市町村の消費水準の額をもとに昭和62年度に区分したものであり、30年が経過。その後、消費者の購買行動の変化、「平成の大合併」による市町村の広域化、地域ごとの消費水準の変動など、経済社会の状況は大きく変化しており、生活水準の実態と乖離が生じているおそれ。

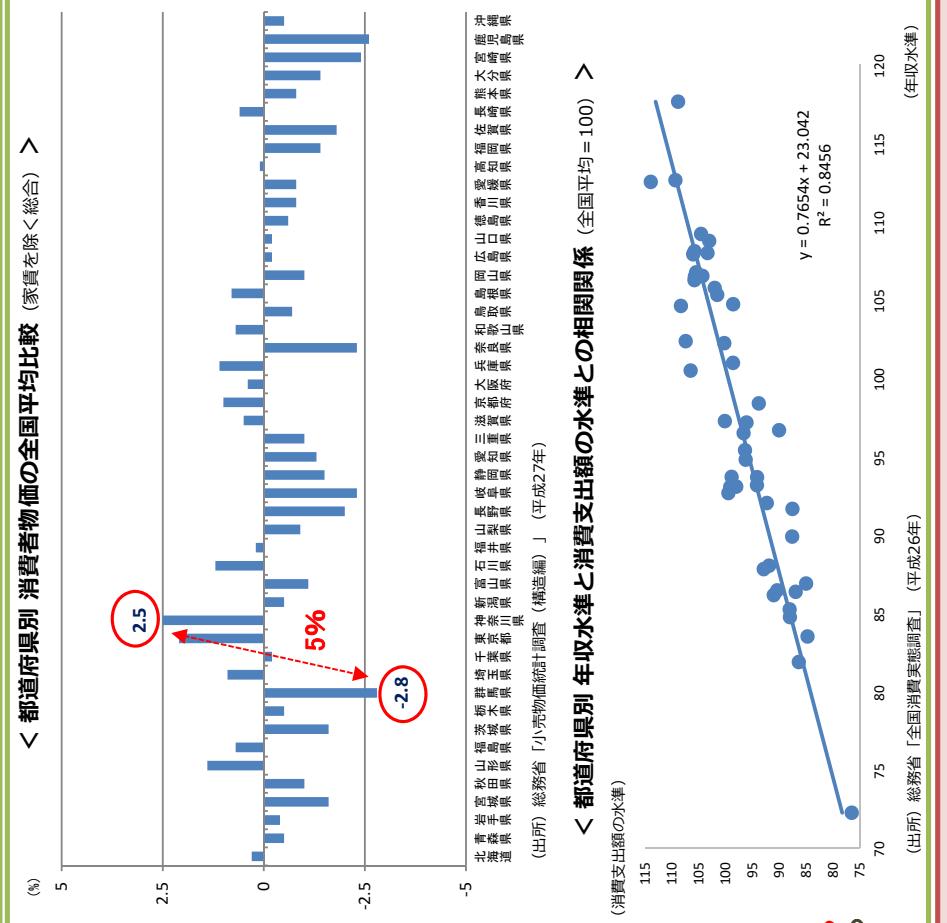
＜級地区別の最低生活保障水準＞							(単位:万円/月)
	1級地-1	1級地-2	2級地-1	2級地-2	3級地-1	3級地-2	
3人世帯 (夫:20～40歳、妻:20～40歳、子:3～5歳)	16.0	15.4	14.7	14.3	13.7	13.2	
高齢者単身世帯 (70歳～)	7.6	7.3	6.9	6.7	6.4	6.1	
市町村数 (平成28年4月1日現在)	1,719 (100.0%)	58 (3.4%)	49 (2.9%)	121 (7.0%)	79 (4.6%)	557 (32.4%)	855 (49.7%)
被保護者世帯数 (平成27年7月31日現在)	1,602,551 (100.0%)	647,091 (40.5%)	267,951 (16.6%)	314,451 (19.6%)	66,284 (4.1%)	204,124 (12.7%)	102,650 (6.4%)
市町村の例	東京23区 横浜市 大阪市	札幌市 千葉市 福岡市	秋田市 静岡市 高知市	長岡市 三島市 佐世保市	弘前市 福知山市 今治市	結城市 篠山市 宇和島市	

※ 平成28年度の生活扶助額の例



〔改章の方同様〕

【改革の方向性】(案)

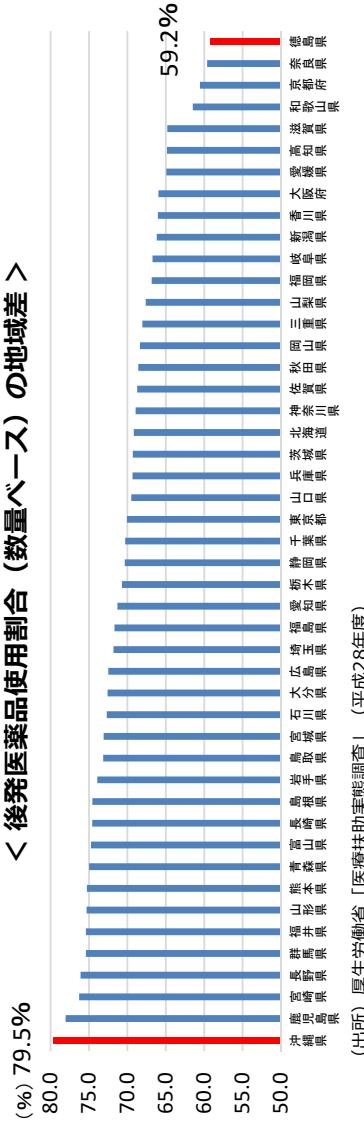


級地別
の生活扶助額は、級地ごとの消費支出額を基に算出しているが、消費支出額は収入の増加に応じて増加していく傾向が強く、あくまでも最低限度の生活の需要を満たす制度であるという趣旨を踏まえれば、例えば、物価の差による調整にとどめることを基本とすべきではないか。

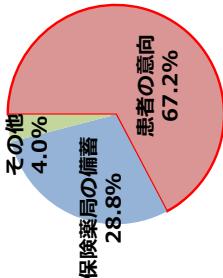
後発医薬品の使用促進

資料Ⅱ-1-53

- 生活保護受給者の後発医薬品の使用割合は年々上昇しているものの、依然として使用割合には地域差が存在するとともに、一般名処方が行わされた医薬品で後発医薬品を調剤しなかつた理由の約7割が患者意向であり、多くの自治体ではこれまでの服薬指導の効果だけでは一定の限界があるのではないかとの認識。更なる使用促進に向けてもう一段の取組が必要と考えられる。



＜一般名処方が行われた医薬品で、
後発医薬品を調剤しなかった理由＞



注：後発医薬品が存在しない場合を除く。
（出所）政令指定都市及び中核市の平成27年度データを財務省において集計。

<自治体に対する調査>

問 電子レセプト管理システム等を活用し、先発医薬品を希望する理由に妥当性がないと判断される者について、服薬指導を含む健康管理指導の対象とすることとされています。後発医薬品の使用促進の観点から健康管理指導の結果として実感に一番近いものをお選びください。

(当所) 自治体に対する調査(67年より回答)を基に厚生省にて集計

○ 第8回社会保障制度審議会「生活困窮者自立支援及び生活保護部会」提出資料
(平成29年10月12日・摘要)

生活保護受給者の健康管理と医療扶助費の適正化

④後発医薬品の使用促進

(論占)

医薬品の使用を更に促進する方策についてどう考えるか。

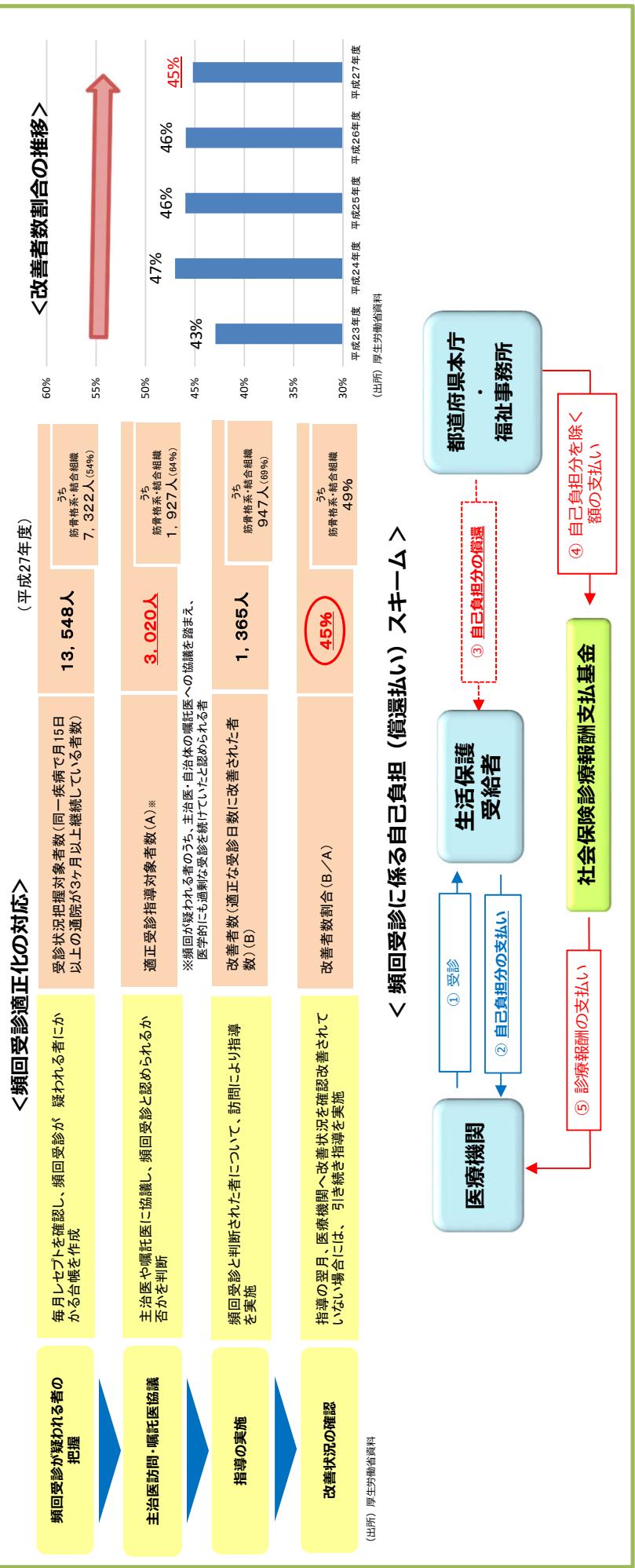
[改革の方向性] (案)

- 後発医薬品の更なる使用促進に当たっては、医師がその使用を認めていることを前提に、
・ 薬局における在庫の欠如などの問題がない場合には後発医薬品の使用を原則とする、
・ または、服薬指導を行つてもなお自己都合で先発医薬品を使用する場合には先発医薬品と後発医薬品の差額について自己負担を求める

策對診受頻回

資料 II -1 -54

- 頻回受診対策として、電子レセプトを活用した適正受診指導の取組などが進められてきたが、近年の改善者数割合はおおむね横ばいで推移しており、自治体からは現状の適正受診指導には一定の限界がある旨の指摘もある。頻回受診対策について、もう一段の取組が必要と考えられる。



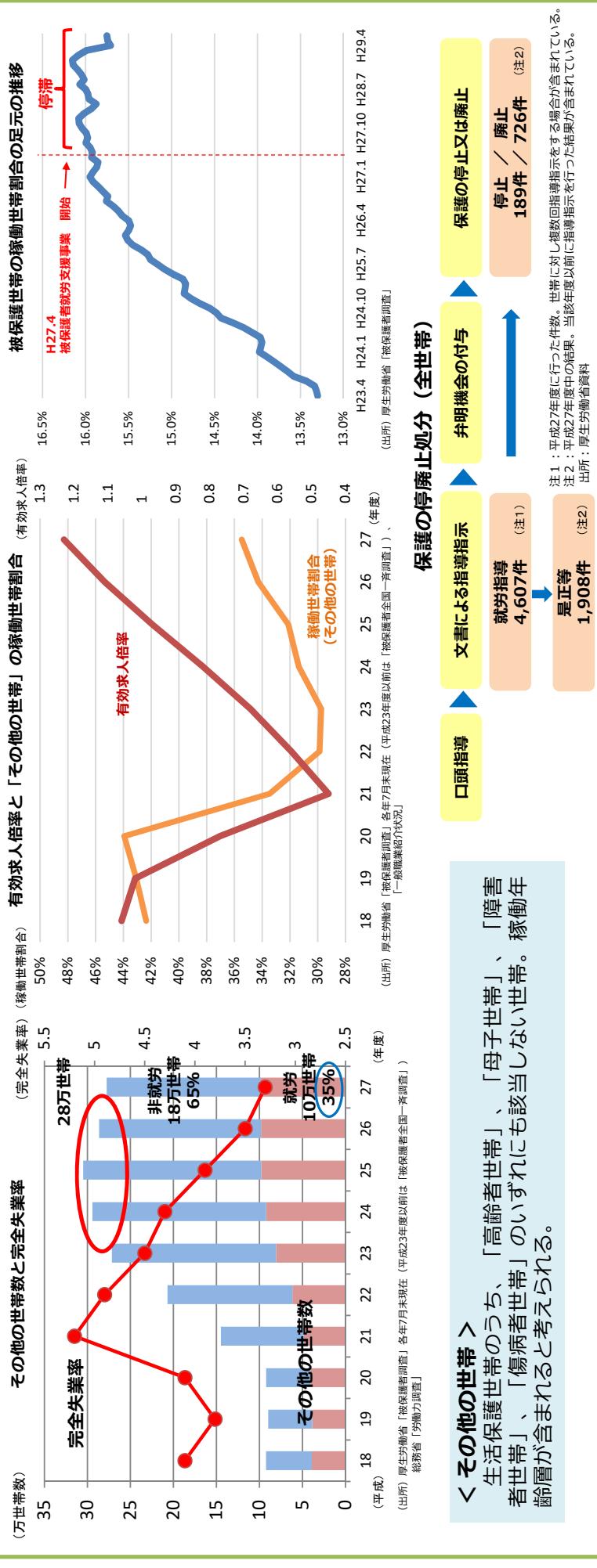
【改革の方向性】（案）

- 更なる頻回受診対策として、
 - ・ 各自治体に対して、例えば、嘱託医制度の充実や個別指導の重点化など頻回受診者が多く発生している医療機関に着目した対策を講じるよう促すとともに、
 - ・ 頻回受診であるとして適正受診指導を受けた者について(は、例えば、一定の自己負担(償還払い)を求めるなど実効性ある対策が必要ではないか)

就労の促進に向けた取組

資料Ⅱ－1－55

- 「その他の世帯」の世帯数は近年では減少傾向にあるが、最近の雇用環境の大幅な改善にもかかわらず、リーマンショック以前の状況と比べ依然として多い。障害・疾病などの事情がない就労可能な生活保護受給者は生活保護法の趣旨に基づき稼働能力を活用することが原則であるが、「その他の世帯」における稼働世帯割合（就労割合）は、雇用環境の改善と比較すると緩やかに上昇にとどまる状況。



【改革の方針性】（案）

- 稼働年齢層が含まれるとされる「その他の世帯」を中心に、稼働能力を有すると考えられるには引き続き就労指導を着実に実施していくべきではないか。
- その上で、現実に稼働能力があり本人に適切と判断される職場が紹介されているにもかかわらず就労しないなど、正当な理由がない者に対する対応では、保護の停止の積極的な措置として、保護の停止の実効性を高めていくべきではないか。

地方交付税総額(マクロ)の算定

資料Ⅱ－2－1

- 地方交付税総額の算定においては、地方財政計画における歳入ギャップに対し、国税の一割合である地方交付税の法定率分(国)を充当。
 - * 法定率：所得税33.1%、法人税33.1%、酒税50%、消費税22.3%
 - * このほか、地方法人課税の偏在是正のために導入された地方法人税の収支全額が交付税の原資となる（特会財源）。
- 法定率分等で不足する財源については、**特例加算(国)**と**臨時財政対策債(地方)**により国と地方の折半で負担。
 - * リーマンショック後は、これに加え、国の全額負担による別枠加算で地方の負担を軽減（28年度に廃止）。

平成29年度地方財政計画(単位:兆円、(カッコ書)は対前年度増減額)

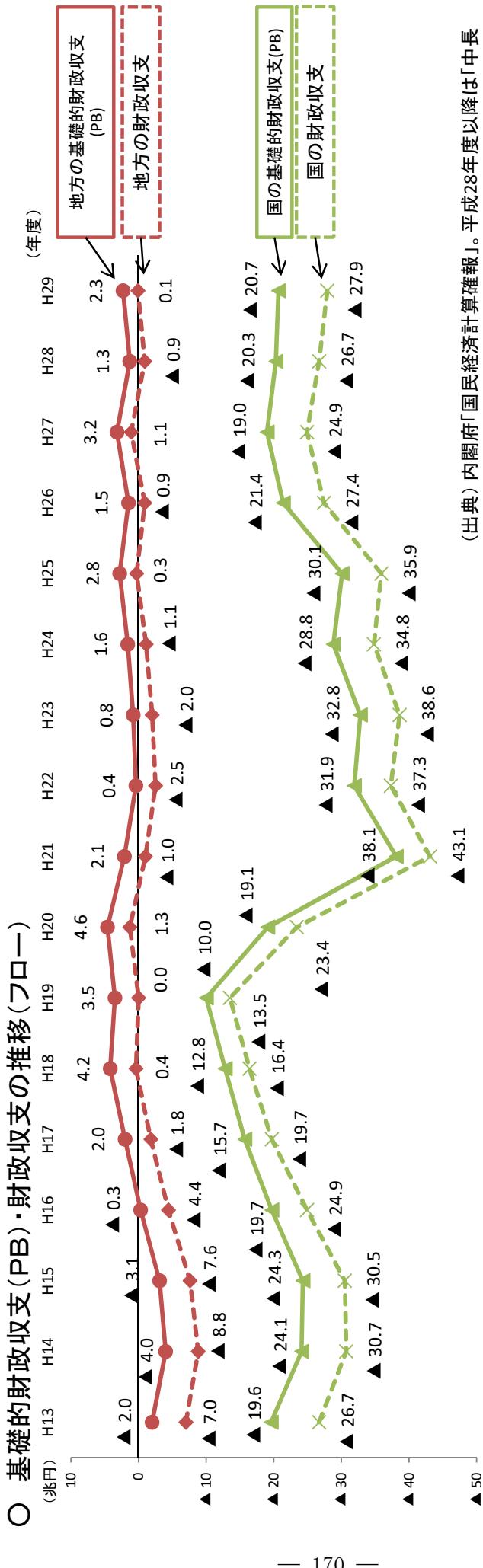
【歳出86.6(+0.9)】		【歳入86.6(+0.9)】	
給与・関係経費 :20.3(▲0.0)	歳出歳入ギャップ 17.0 (+0.0)	折半対象 財源不足 1.3(+0.8)	臨財債 0.7(+0.4) 特例加算 0.7(+0.4)
一般行政経費 :36.6(+0.8)	地方特例交付金:0.1(+0.0)	特会財源 0.9(▲0.6)	【地方負担】 … 臨時財政対策債(折半対象)の発行により確保 ⇒ フローベースの財源不足 [に応じ]
			【国負担】 … 特例国債の追加発行 により財源確保
			地方交付税総額 16.3兆円
			「折半対象外臨時財政対策債」 … 発行済み臨時財政対策債の元利 償還金等の財源として発行 ⇒ ストックベースの債務に起因する 財源不足に応じ
地方税・地方譲与税 :41.6(+0.5)		交付税 法定率分 等 14.8 (▲0.1)	
うち、補助分:19.8(+0.8) うち、単独分:14.0(▲0.0) うち、まち・ひと・しごと創 生事業費:1.0(±0) うち、重点課題対応分: 0.25(±0)			
歳出特別枠:0.2(▲0.3)	国庫支出金: 13.5(+0.3)		
投資的経費 :11.4(+0.2)	地方財債:9.2(+0.3) うち、臨財債:3.4(▲0.1) (折半対象臨財債を除く)		
公債費:12.6(▲0.2)			
その他:5.6(+0.4)	その他:5.8(+0.1)		

国と地方の財政状況(フロー)

資料Ⅱ－2－2

- リーマンショック後、国と地方との財政状況の不均衡が拡大。国と異なり、地方の足元の財政状況を見ると、基礎的財政収支(PB)は黒字で継続し、財政収支もほぼ黒字となっている。

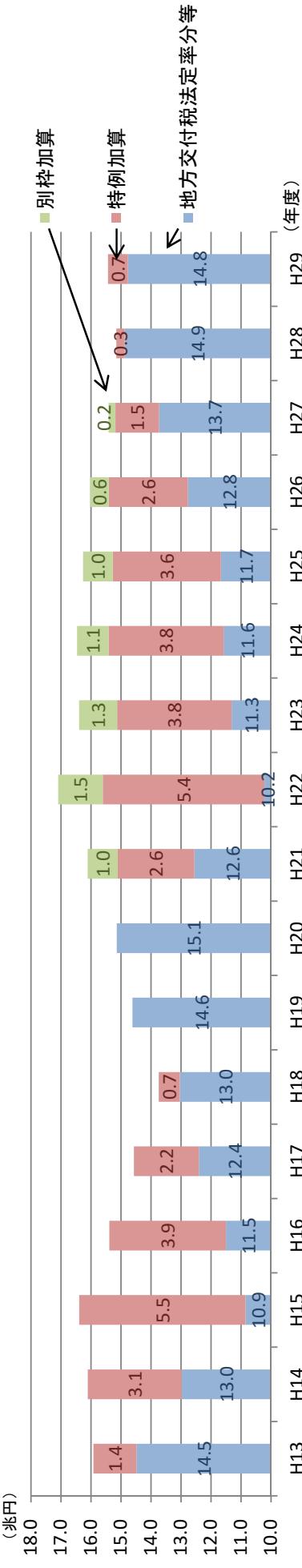
○ 基礎的財政収支(PB)・財政収支の推移(フロー)



(出典) 内閣府「国民経済計算確報」。平成28年度以降は「中長期の経済財政に関する試算」(平成29年7月18日 内閣府)。

(注) 国・地方とも、平成23年度以降については、復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

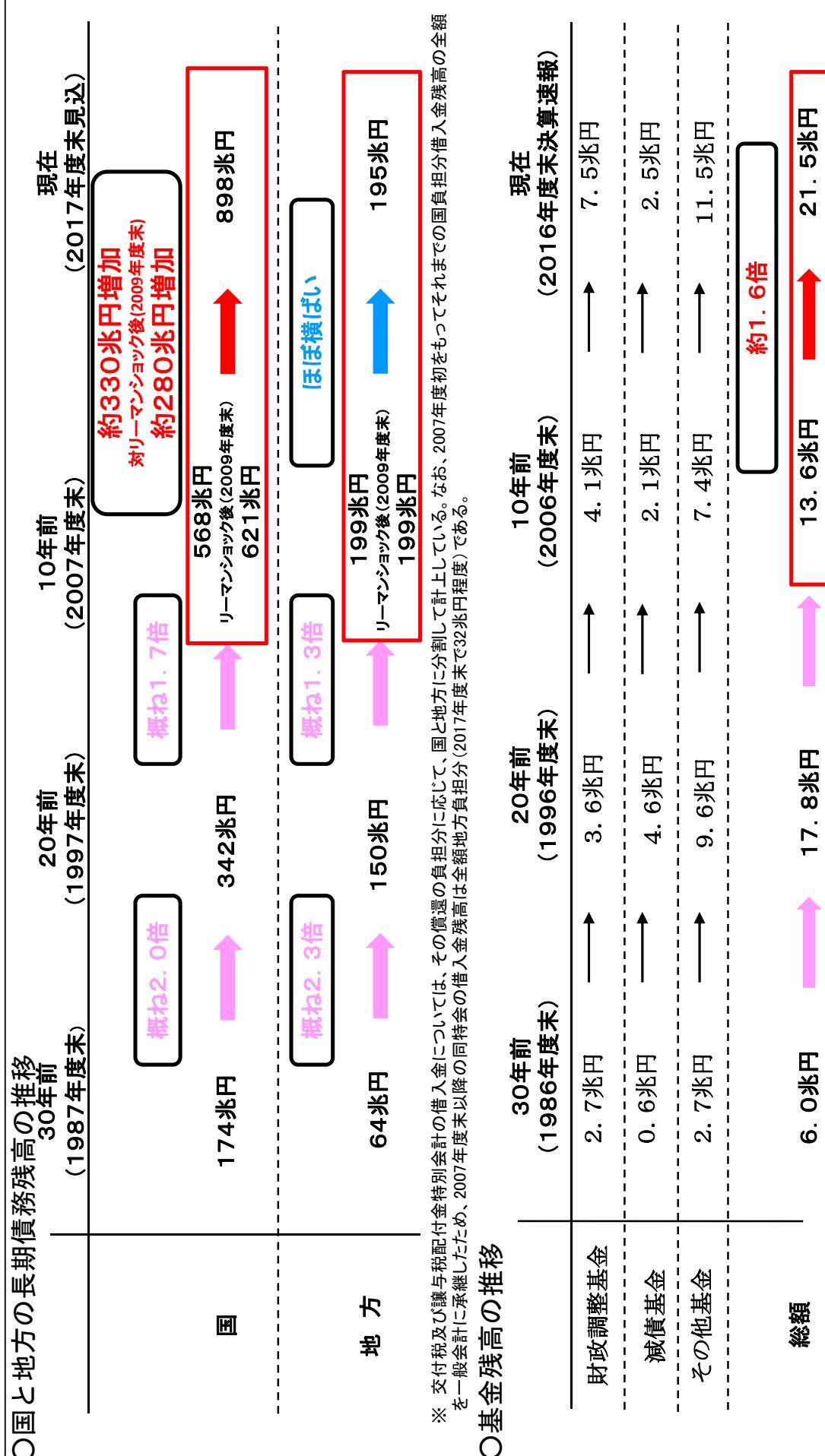
○ 地方交付税交付金(一般会計ベース)の推移



国と地方の財政状況(ストック)

資料Ⅱ－2－3

- 30年前から10年前までは、国及び地方のいづれにおいても長期債務残高が増加。
- 過去10年程度を見ると、国の長期債務残高は約330兆円増加している一方、地方は「ほぼ横ばい」。
- 一方、地方の貯金である基金残高は過去10年間に約1.6倍に増加。



決算歳出と計画歳出との乖離について（総論）

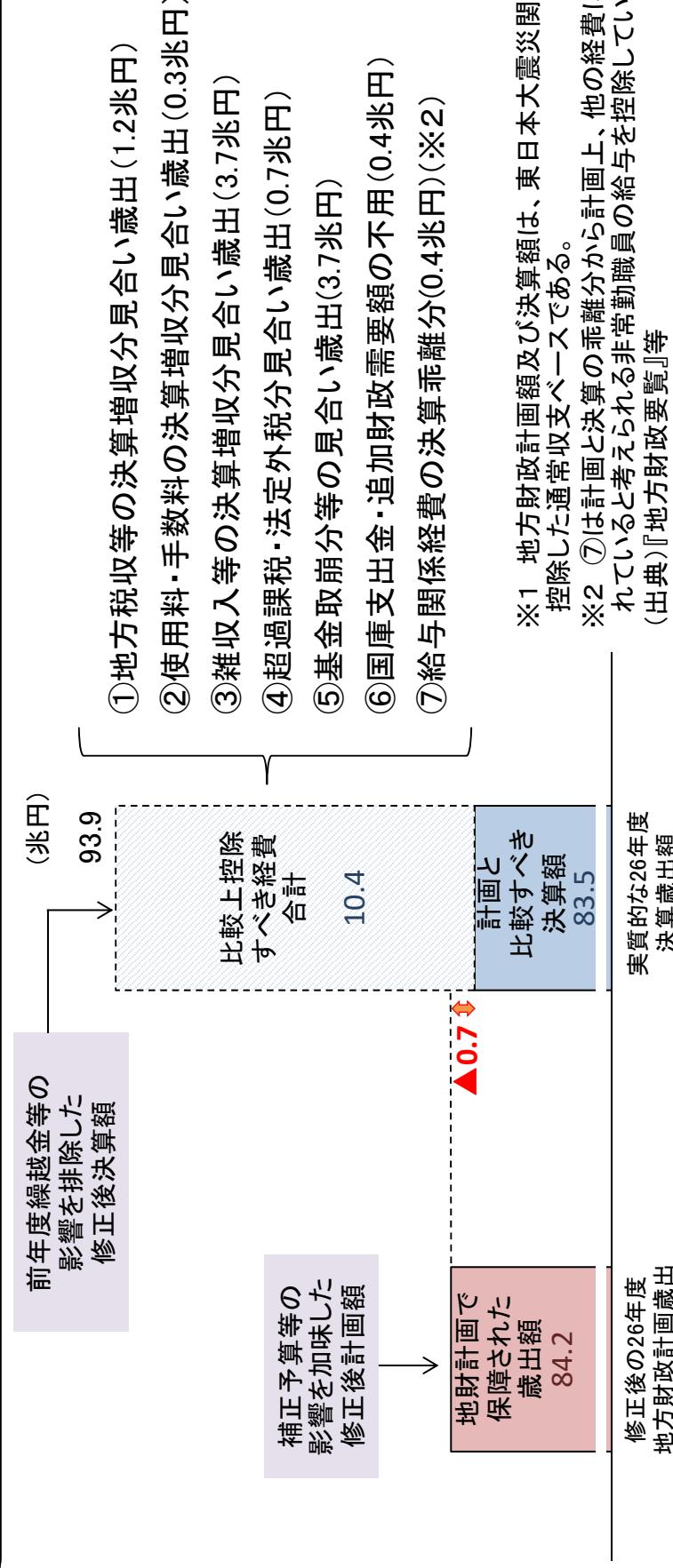
資料 II－2－4

- 地方財政計画と地方歳出決算が比較可能となるよう、以下の通り試算を行ったところ、
計画歳出(84.2兆円) > 決算歳出(83.5兆円)（平成26年度）
となり、計画歳出が決算歳出を上回っている。

《具体的な試算方法》

まずは、(ア) 地方財政計画において補正予算等の影響を加味し、(イ) 地方歳出決算において前年度からの繰越金等の影響を排除。その上で、

- ・ 地方税収等の決算増、基金取崩、国庫支出金の不用に係る地方負担分の不用など、計画上予定されしていない歳入等を財源とした歳出を地方歳出決算から控除、
- ・ 給与関係経費の決算乖離分を控除。

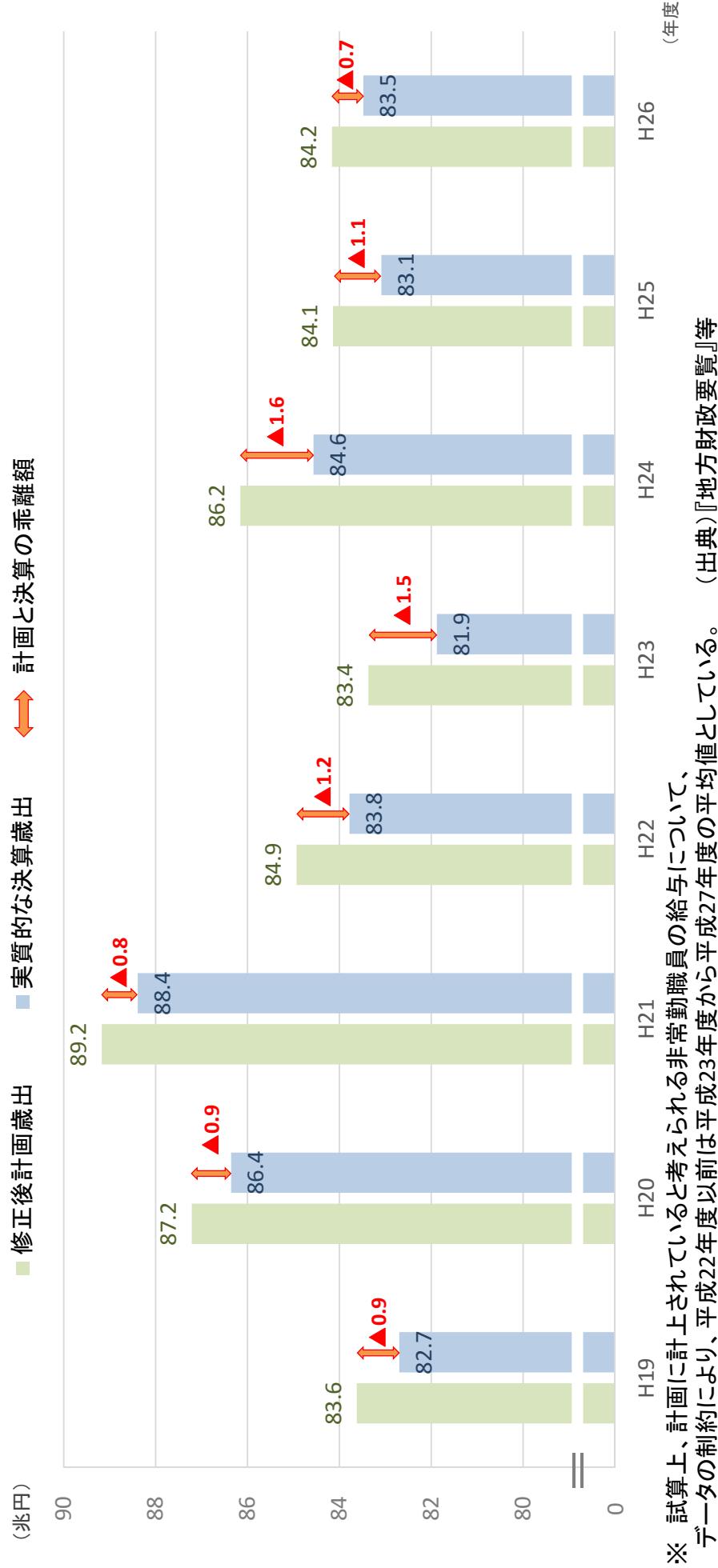


決算歳出と計画歳出の乖離推移

資料Ⅱ－2－5

- 近年における決算歳出と計画歳出を比較すると、継続的に1兆円前後、計画歳出の方が決算歳出を上回るとの試算結果となる。

- 毎年度、国において赤字国債を発行して地方の一般財源総額を確保していることを踏まえれば、各年度に必要な財源保障(移転)の適正規模については、より一層の精査が必要である。また、計画から上振れた地方税収等や使用料・手数料などの歳入を財源とする歳出についても、地方財政計画を通じての歳出規律が働くない状態であり、是正を検討する必要。



地方の基金残高の推移(通常収支分)

資料Ⅱ－2－6

- 地方の基金残高は、21.5兆円と過去最高。
- その内訳を見ると、年度間の財源の不均衡を調整するための「財政調整基金」は、リーマンショック後の地方税収が減少した時期を含め近年ほぼ一貫して増加し、現在、7.5兆円と過去最高水準。
- 地方公共団体が特定の目的のために設置する「その他特定目的基金」も近年大幅に増加し、現在、11.5兆円と過去最高。なお、同基金の中には、設置目的が「地域振興を図るため」、「産業振興を図るため」など、実質的に幅広い歳出に充てることが可能な基金があることに留意する必要。

(参考1) 地方債の償還のための「減債基金」には、満期一括償還のために基金に積み立てられているものは含まれていない。

(参考2) 国庫支出金に伴い設置される基金の残高は平成27年度において1.3兆円(国費相当額は0.8兆円)。(※2)



不交付団体の地方基金残高の推移(通常収支分)

資料Ⅱ－2－7

- 平成29年度における不交付団体のうち、平成17年度から一貫して不交付だった団体の基金残高の推移を見ると、10年間で2.6兆円増加(2.4倍に増加。毎年度平均約2,600億円増加)。リーマンショック後に残高が減少した時期もあるが、平成25年度以降、再び増加傾向にある(3年間で1.3兆円増加)。
- なお、財政調整基金は10年間で約1.8倍に増加。その他特定目的基金は約3.2倍に増加し、近年の増加傾向が著しい。



※1 基金残高は都道府県分と市町村分の合計である。
(出典)総務省「地方財政状況調査」「平成29年度普通交付税の算定結果」等

※2 不交付団体は、平成29年度時点の一本算定で不交付となつた団体のうち、平成17年度以降、一貫して不交付だった38団体。合併した場合、合併前の団体も加味している。

交付団体の地方基金残高の推移(通常収支分)

資料Ⅱ－2－8

- 交付団体の基金残高の推移を見ると、10年間で5.2兆円増加（1.5倍に増加。毎年度平均約5,200億円増加）。リーマンショック後の時期を含めほぼ一貫して増加傾向にある。
- なお、財政調整基金は10年間ほぼ一貫して増加し、約2.0倍となっている。その他特定目的基金は約1.3倍に増加。



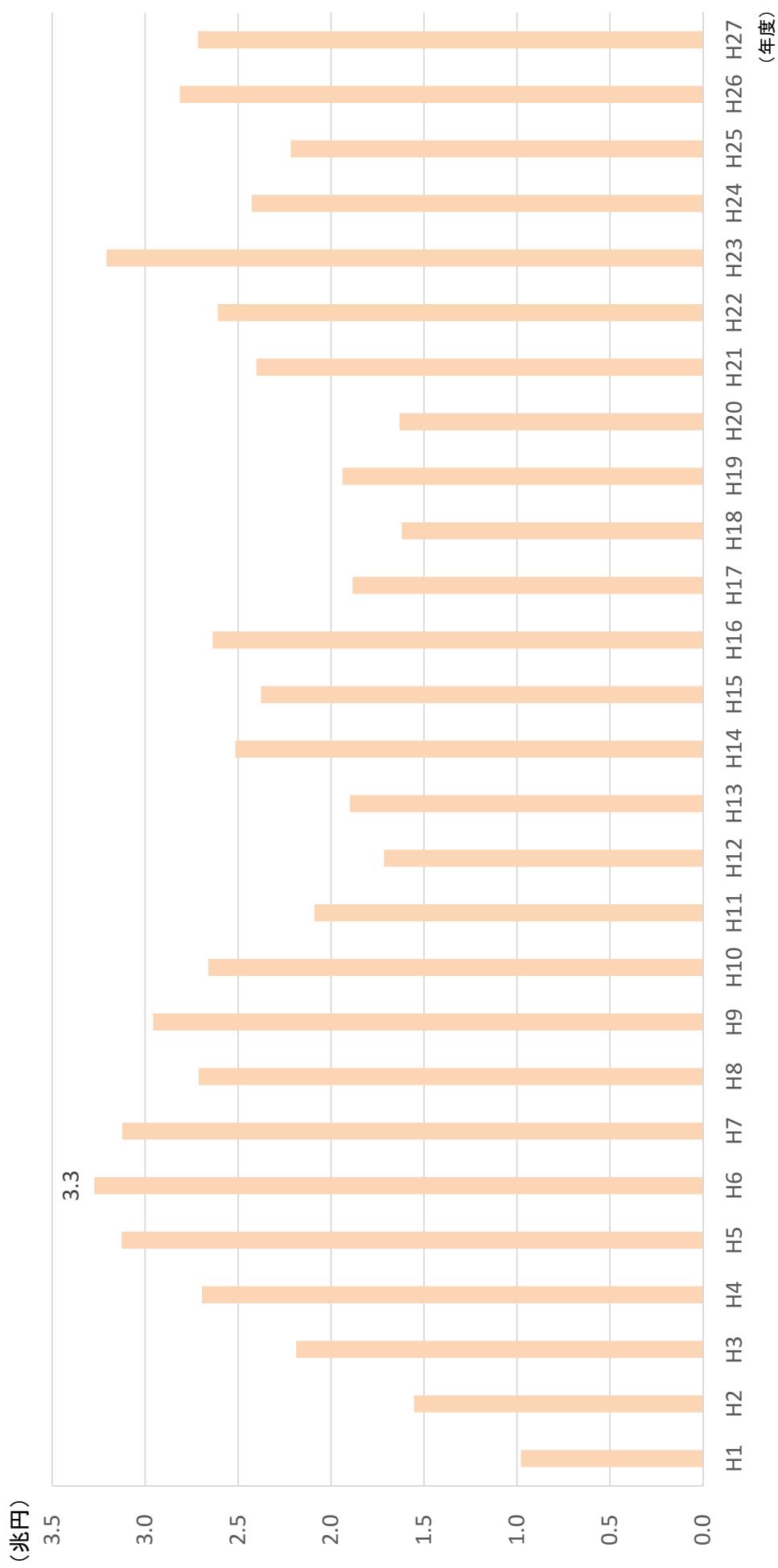
※1 基金残高は都道府県分と市町村分の合計である。
(出典)総務省「地方財政状況調査」「平成29年度普通交付税の算定結果」等

※2 交付団体は、平成29年度時点の一本算定で不交付となつた団体のうち、平成17年度以降、一貫して不交付だった団体としている。

地方の基金取崩額(通常収支)の推移

資料Ⅱ-2-9

- 基金取崩額の推移を見ると、平成元年以降における最大取崩額(は約3.3兆円(平成6年度))。
- 仮に基金への積立てを一切行わざず、この水準で取崩しのみを続けた場合でも、現在の基金残高は約7年分に相当する。
- ※ 過去最大の基金残高減少額(は約1.3兆円(平成9年度))であり、仮にこの水準で基金残高の減少が続いた場合でも、現在の基金残高は約17年分に相当する。



※ 基金取崩額(は都道府県分と市町村分の合計である。(出典)総務省「地方財政状況調査」

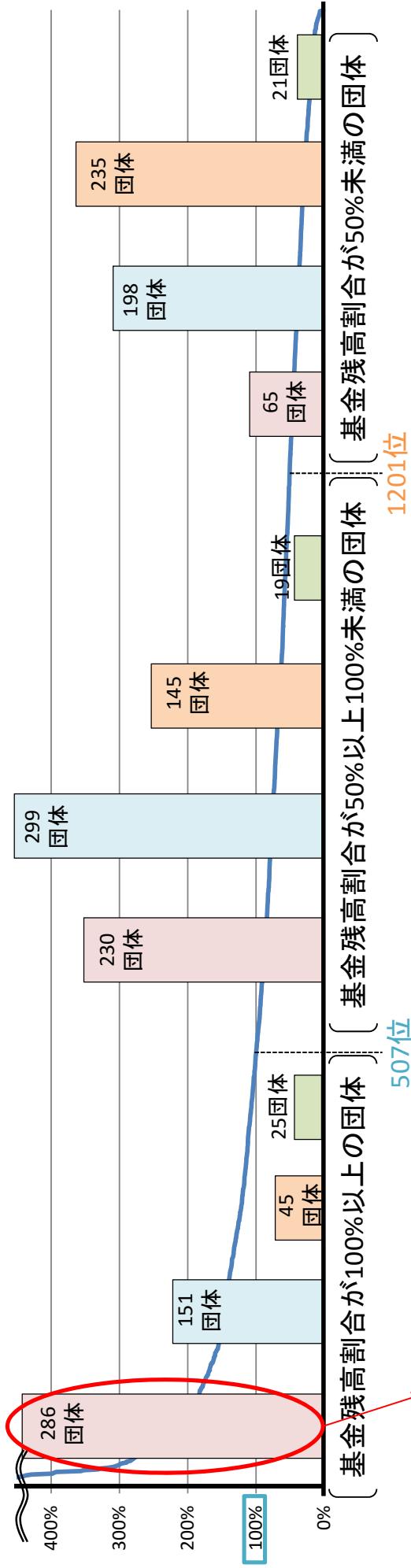
個々の市町村の「基金残高割合」と財政力指数との関係(平成27年度)

資料Ⅱ－2－10

○ 財政力指數の低い団体(交付税が主たる財源となる団体)は、基準財政需要額に対する割合で基金残高を保有。中でも、財政力指數0.33未満であつて、基金残高割合(基準財政需要額に対する基金残高の割合)が100%以上以上の団体を見てみると、基準財政需要額に占める「まち・ひと・しごと創生事業費」(地域の元気創造事業費等)等の割合が相対的に大きい傾向にある。

○ 小規模な団体が「まち・ひと・しごと創生事業費」等として配分された財源を使いこなせておらず、結果として基準財政需要額が過大となつており、基金残高を増加させる一因となつている可能性がある。これらにつき、詳細を分析する必要があるとともに、地方公共団体の広域的な連携や合併等の更なる推進、地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」等の水準の妥当性等を検討・検証すべきではないか。

【凡例】 ■ 財政力指數0.33未満 ■ 財政力指數0.33以上0.66未満 ■ 財政力指數0.66以上1.0未満 ■ 財政力指數1.00以上



・基準財政需要額の平均額：約30億円(全国平均：約140億円)

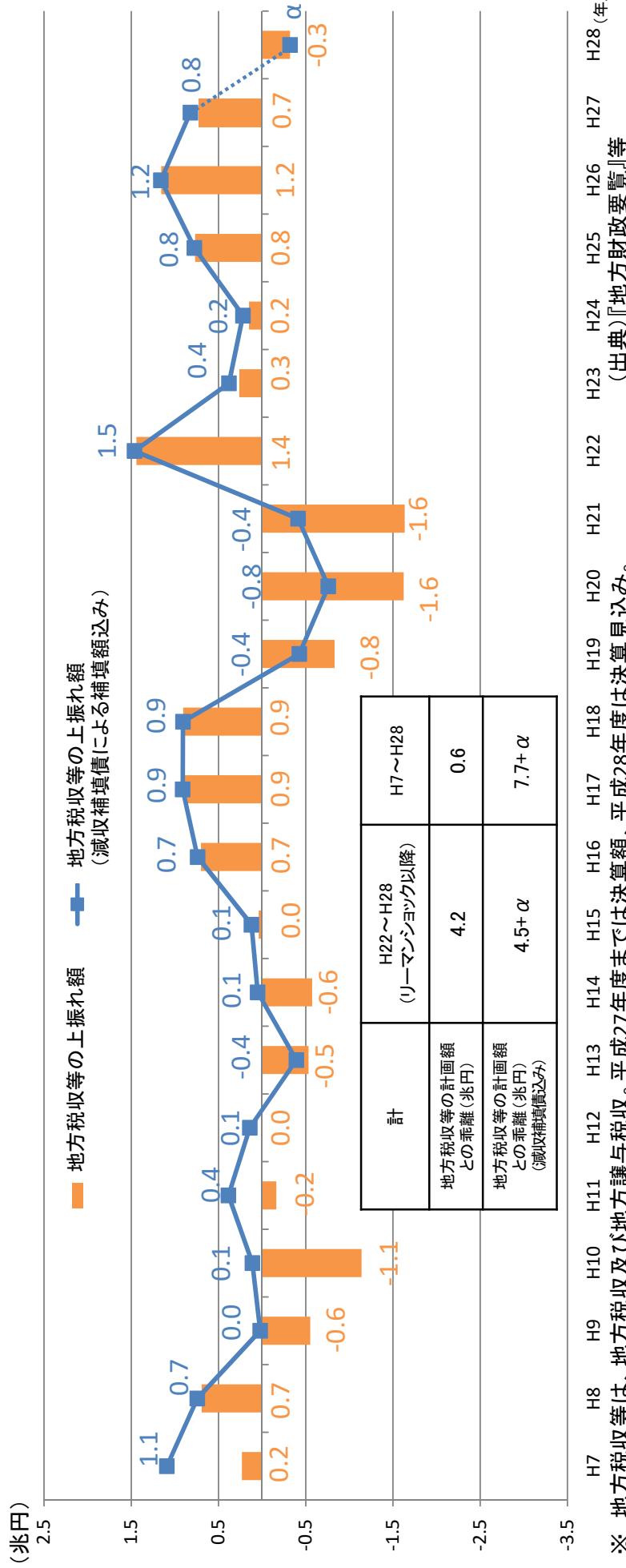
・基金残高の平均額：約50億円

・基準財政需要額に占めるまち・ひと・しごと創生事業費及び歳出特別枠の割合の平均：11.4%(全国では3.3%)

地方税収等の計上の適正化

資料Ⅱ－2－11

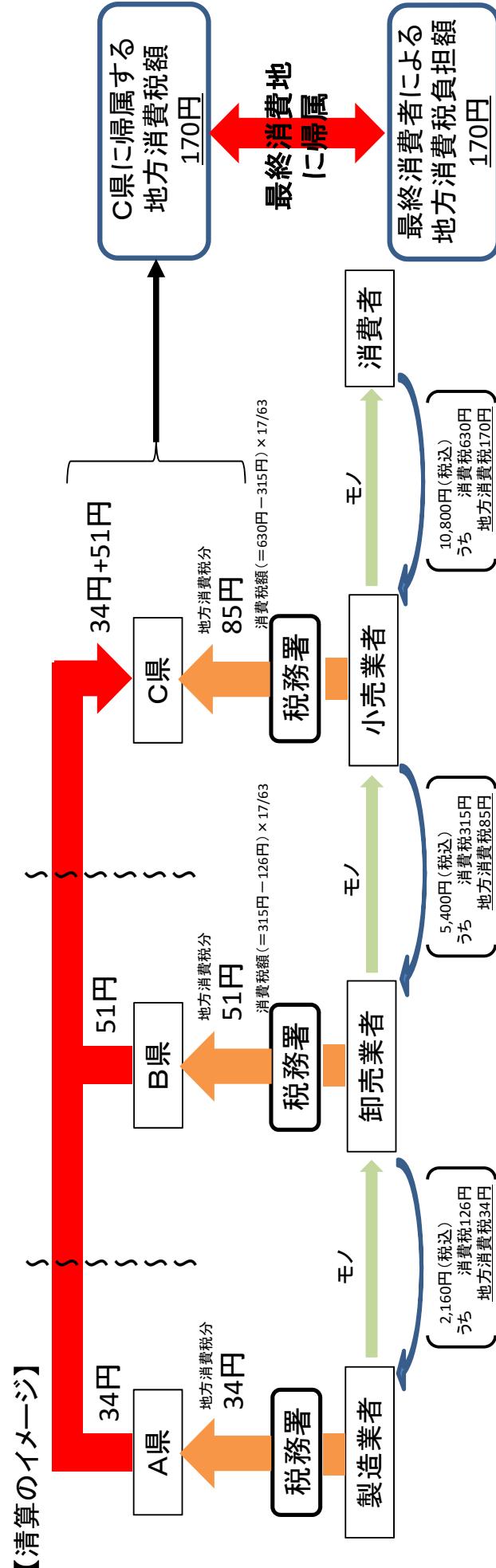
- 地方税収等は、リーマンショック以降、概ね決算が地方財政計画額を上回るという上振れ傾向が続いている、平成22～28年度までの累計で+4.2兆円の決算増収。
- 地方財政計画で見込んだ歳出歳入のギャップを埋めるべく交付税が措置されていることを踏まえれば、計画からの地方税収等の上振れは、結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味する。
- こうした地方税収等の計画からの上振れ分については、上振れの有無・規模が判明した段階で後年度の地方財政計画において精算を行うべきではないか。
- ※ なお、地方税収等が下振れた場合は減収補填債が発行され、後年度においてその元利償還費が地方財政計画に計上される（国も負担）。



税源の適切な帰属（地方消費税の清算基準①）

資料Ⅱ－2－12

- 消費税・地方消費税の最終負担者は消費者であり、税収は「最終消費地」（下記C県）に帰属すべきものとされている（仕向地原則）。
- 他方、消費税・地方消費税は多段階課税であるため、各段階の事業者が本店所在地の税務署（国）に、消費税と地方消費税を一括して申告納付し、その所在都道府県に地方消費税相当額が払いこまれる。このため、「最終消費地」（下記C県）と「税収が一目帰属する都道府県」（下記A県・B県）との不一致が生じる。
- 最終消費地と税収の最終的な帰属（ともにC県）とを一致させるため、各都道府県間において「消費に相当する額」に応じて「清算」が行われており、その方法を地方消費税の清算基準といいう。



税源の適切な帰属（地方消費税の清算基準②）

資料Ⅱ－2－13

- 具体的には、「統計基準」、「人口基準」、「従業者基準」によって清算が行われる。しかしながら、この清算基準について以下の問題がある。
 - ・「統計基準」として利用する統計には、最終消費ではない消費や、最終消費地とは異なる場所での消費が含まれており、最終消費の実態を適切に反映できていないこと(①)。
 - ・「従業者基準」は、消費税導入前に存在した「料理飲食等消費税」等からの移行に伴う激変緩和として導入された性格が強く、既にその役割を終えていると考えられること(②)。

- 地方消費税は、社会保障施策の財源となる重要な税であり、適切な税収帰属を図ることが必要。これまでも、統計から「インターネット販売」を除外するなどの改正が行われてきたが、こうした対応にも限界あり。こうした中、都道府県間の清算後の市町村への配分(税率引上げ分)は、全額人口に基づき行われていること等も踏まえつつ、地方消費税の清算基準については、人口基準の比率を大幅に高めるなど抜本的な見直しが必要ではないか。

【地方消費税の清算基準】

統計基準	小売年間販売額(H26商業統計)	75%
人口基準	サービス業対個人事業収入額 (H24経済センサス活動調査)	17.5%
従業者基準		7.5%

- ①
- ・ 最終消費ではない、企業による中間消費(備品購入や交際費によるサービス消費等)が含まれている
 - ・ 家電を始めとする耐久財等は、購入後、県境を越境した配送・持ち帰りが行われるなど、購入地と最終消費地が乖離し得る等

- ②
- ・ 料理飲食等消費税(平成元年廃止)やその後の消費譲与税(平成9年廃止)からの歳入の変動を少なくするという経緯から用いられており、既にその役割は終えているのではないか。

「平成29年度税制改正大綱」(平成28年12月8日 自由民主党・公明党)(抜粋) 【第三 検討事項 14】

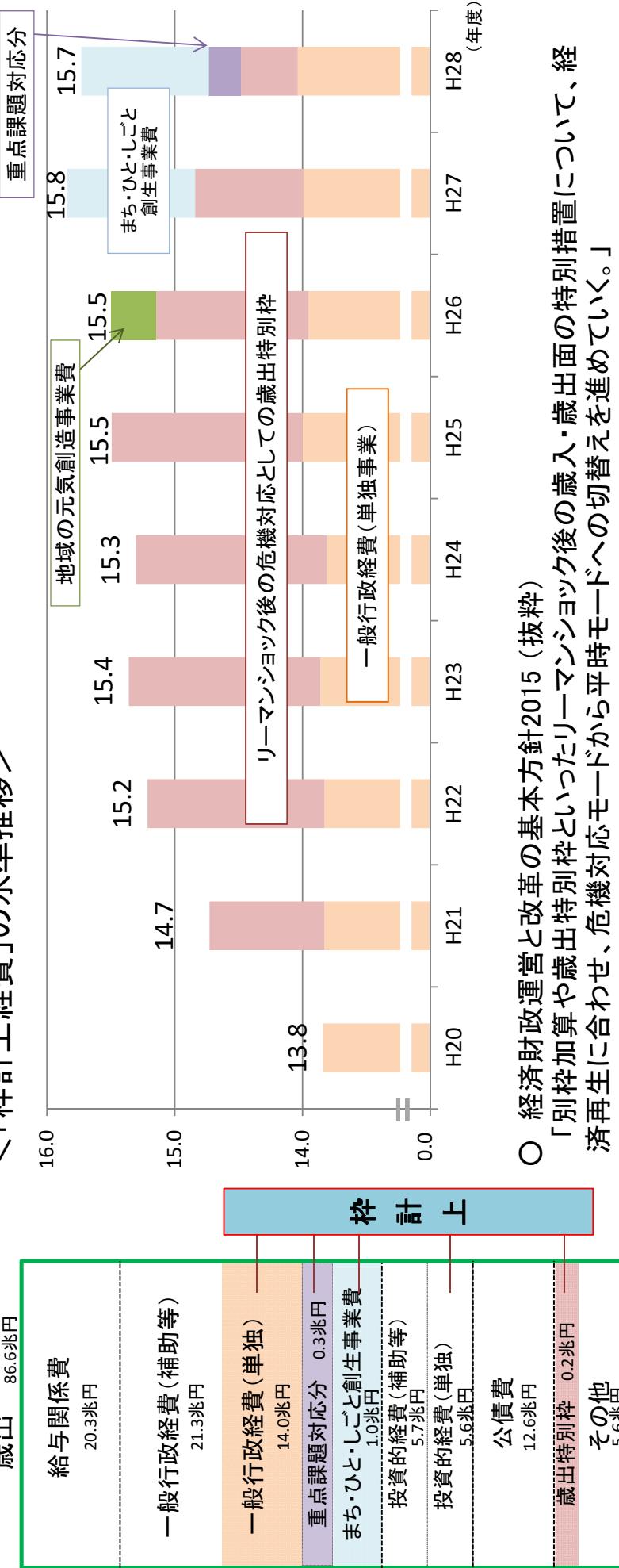
- 地方消費税の清算基準については、平成30年度税制改正に向けて、地方消費税の税率を最終消費地の都道府県により適切に帰属させるため、地方公共団体の意見を踏まえつつ、統計データの利用方法等の見直しを進めるとともに、必要に応じ人口の比率を高めるなど、抜本的な方策を検討し、結論を得る。

「枠計上経費」について

資料Ⅱ－2－14

- 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。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、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。
※ 例ええば、まち・ひと・しごと創生事業費は、人口増減率等の指標を用いて配分されているが、各自治体における具体的な用途を含め実績等は不明。特定の政策目的をもつて地方財政計画に計上している項目については、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。
- また、歳出特別枠は、リーマンショック後、雇用対策等のために設けられた臨時異例の危機対応措置であり、平時モードへの切替えの中で、廃止するべきではないか。

地方財政計画(29年度)
歳出
<「枠計上経費」の水準推移>



- 経済財政運営と改革の基本方針2015（抜粋）
「別枠加算や歳出特別枠といったリーマンショック後の歳入・歳出面の特別措置について、経済再生に合わせ、危機対応モードへの切替えを進めていく。」

国庫補助事業の不用に係る地方負担分の計上の適正化

資料Ⅱ－2－15

- 国庫補助事業については毎年度不用が生じており、その地方負担分についても地方財政計画において不用が生じることとなる。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は、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。
- 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ていることを踏まえれば、この不用に係る地方負担分は、結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味し、是正を検討する必要。

国庫補助事業の不用に係る地方負担分（推計）

	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	5ヶ年平均
給与関係経費(義務教育費国庫負担金)	391億円	325億円	322億円	323億円	92億円	291億円
一般行政経費(補助事業分)	605億円	670億円	1,016億円	2,696億円	816億円	1,161億円
投資的経費(直轄事業・補助事業分)	303億円	245億円	373億円	181億円	124億円	245億円
合計	1,299億円	1,240億円	1,711億円	3,200億円	1,032億円	1,697億円

※1 國の決算における不用割合（不用額／歳出予算現額）を地方財政計画における地方負担額に乗じて試算
※2 投資的経費の不用額は歳出不用額に一般財源充当割合を乗じて計算

トップランナー方式

資料Ⅱ－2－16

- 骨太2015に基づき、歳出の効率化を推進する観点から、他団体のモデルとなるような業務改革を行っている団体の経費水準を基準財政需要額の算定基礎とする取組み(トップランナー方式)を推進。
- トップランナー方式は、23業務が検討対象とされ、平成29年度までに18業務について導入。平成33年度における累計減少額(基準財政需要額の減少額)は約1,640億円と見込まれている。

○これまでの取組み・成果

＜平成28年度＞

- ・ 16業務について導入し、段階的な反映における初年度の見直しを実施。
- ・ 平成28年度における影響額(基準財政需要額の減少額)は441億円。

＜平成29年度＞

- ・ 導入済の16業務について、段階的な反映における2年目の見直しを実施。
- ・ 新たに2業務について導入(合計18業務)。
- ・ 平成29年度における影響額(基準財政需要額の減少額)は473億円(累計減少額は914億円)。

＜平成29年度における取組例(都道府県分)＞

対象業務	基準財政需要額の 算定項目	見直し内容		
		経費水準 見直し前	経費水準 見直し後	基準財政需要額の算定基礎とする 業務改革の内容
学校用務員事務 (高等学校、特別支援学校)	高等学校費	388,570(千円)	332,208(千円)	民間委託等
	特別支援学校費	57,312(千円)	50,510(千円)	
体育館管理 競技場管理 プール管理	その他の教育費	25,629(千円)	据え置き	指定管理者制度導入 民間委託等
公園管理	その他の土木費	161,345(千円)	据え置き	
庶務業務 (人事、給与、旅費、福利厚生等)	包括算定経費	庶務業務として特定せず 包拠的に算定	8,270(千円)の減	庶務業務の集約化
公立大学運営	その他の 教育費 (理科系学部) (保健系学部)	1,694(千円／人) 1,938(千円／人)	1,460(千円／人) 1,668(千円／人)	地方独立行政法人化

(出典)経済・財政一体改革推進委員会 国と地方のシステムワーキング・グループ 第7回資料等

基準財政需要額に占めるトップランナー方式導入対象経費の割合

資料 II - 2 - 17

○ ただし、平成28年度におけるトップランナー方式の対象経費の割合は、全基準財政需要額のうち3.5% + α (※)。

※ + α については、包括算定経費に含まれる庶務分

【都道府県分】

トップランナー方式の拡大、先進・優良事例の横展開等

資料Ⅱ－2－18

- 総務省は「(基準財政需要額算定の)単位費用に計上されている業務」等として23業務を検討対象としているが、各自治体には23業務以外にも多くの業務が存在。こうした業務を含め、トップランナー方式の更なる拡充を目指すべきではないか。
- また、地域行政サービスの地域差の「見える化」を推進し、類似団体間でのコストの比較やその要因分析を行うとともに、先進・優良事例の横展開を行い、更なる行財政改革を進めていくべきではないか。
- 併せて、自治体クラウドの導入やマイナンバーの活用等による行政の効率化を進めていくことが重要ではないか。

【トップランナー方式の検討対象であるが、まだ導入されていない業務】

- 図書館 ○博物館(美術館、科学館、歴史館、動物園等) ○公民館、市民会館 ○児童クラブ、学童館等
- 窓口業務

【トップランナー方式の検討対象とされていない業務の一例】

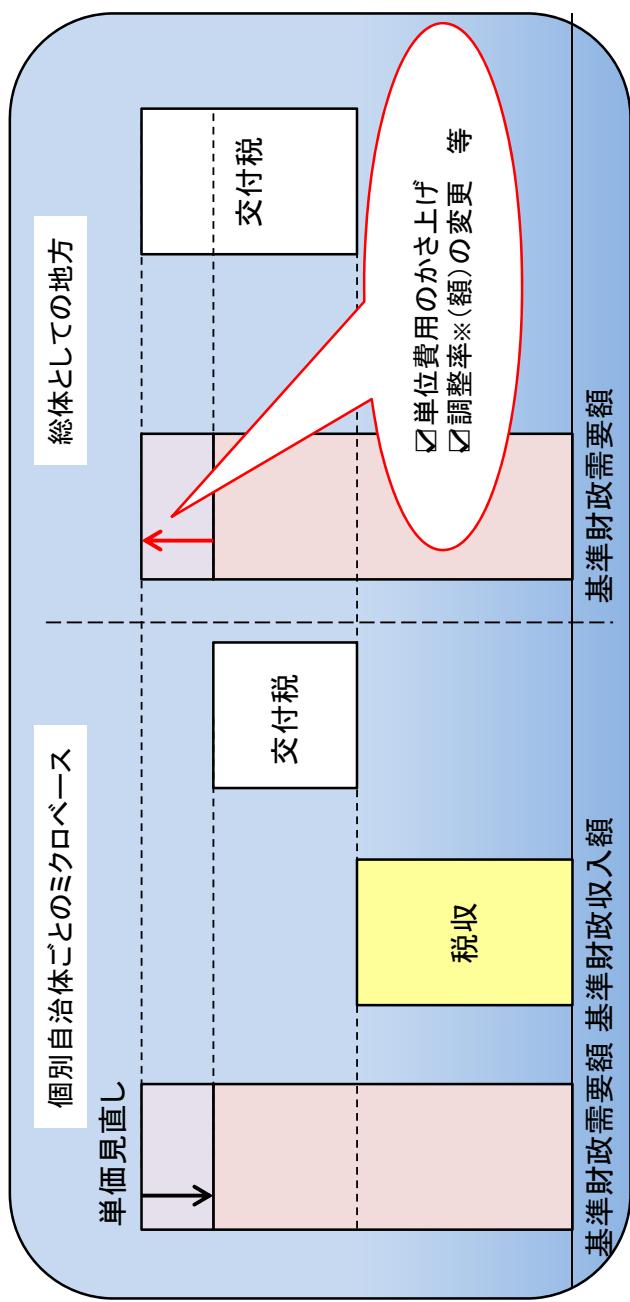
- 河川維持修繕 ○砂防維持修繕 ○港湾維持管理 ○漁港維持管理 ○高等学校維持修繕
- 特別支援学校の建物・運動場維持修繕 ○教育研修センター施設維持管理等 ○婦人相談所施設管理
- 児童相談所施設管理 ○し尿収集

改革成果の地方財政計画への反映

資料Ⅱ－2－19

- 平成28年度からトップランナーオ方式の導入が進められているが、現状では、基準財政需要額の単価の見直しが行われるのみ（地方財政計画への反映は行われていない）。
- このため、トップランナーオ方式で単価の見直しが行われる一方で、地方財政計画で措置された交付税を全額配分すべく、他の経費の単価アップ等の調整がなされれば、地方財政計画の歳出規模の抑制、地方財政の効率化にはつながっていないことになる。
- 財政健全化目標の実現に向け、トップランナーオ方式、先進・優良事例の横展開、自治体クラウドの導入による効率化等の効果（基準財政需要額の減少額）を地方財政計画に反映し、財政資金の効率的配分が図られるよう、計画策定を工夫する必要。

トップランナーオ方式による効果

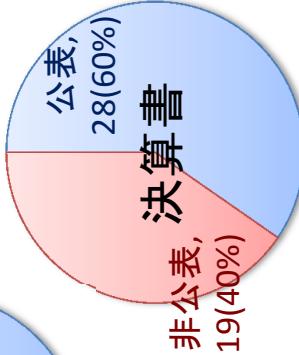
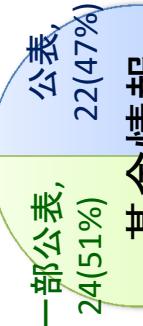
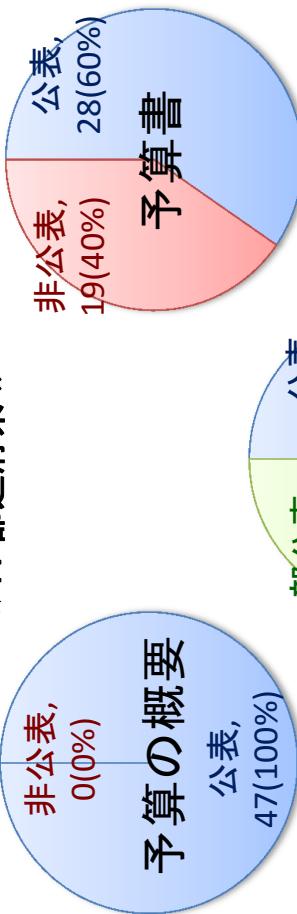


基金をはじめとする財政に関する情報の公開について

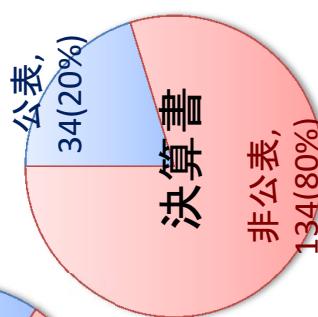
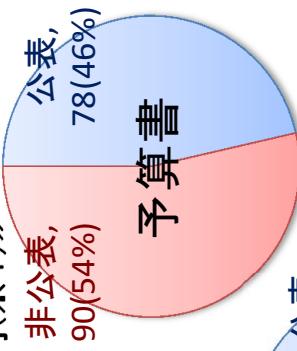
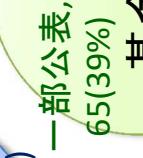
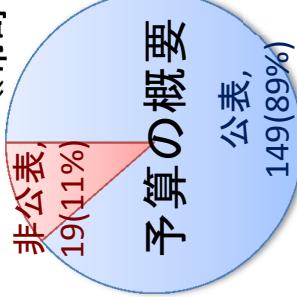
資料Ⅱ－2－20

- 基金については、総務省の決算統計上、財政調整基金、減債基金、その他の特定目的基金の別による公表しか行わない。また、各地方公共団体のホームページにおいて詳細な内訳を公表している団体は一部に止まるほか、積立ての考え方等を示している団体は確認できず。
- 各年度の予算・決算についても、一部の地方公共団体ではホームページでの情報公開が行われていない。
- サービスとコストの関係についての住民の理解に立脚した歳出の重点化・効率化が行われるよう、財政のフローとストックの状況について、「見える化」(ホームページによるアクセスしやすい情報公開)が行われるべきではないか。

(平成29年9月時点) 《47都道府県》



《市町村：168市町村(※1)》



*1 市町村は、県庁所在地及び政令指定都市に加え、全市町村を財政力指数0.33ごとに四段階に区分し、各段階のトップ30の市町村を抽出。

*2 ここでいう「公表」とは、ホームページ上で当該情報が公表されていることをいい、「非公表」とはホームページ上で当該情報が公表されていないことをいう。

*3 「予算の概要」「決算の概要」「基金情報」の公表には、財政状況資料、決算カード、予算等に係る情報が掲載された広報誌等のみをホームページ上で公表しているものは含まない。

*4 ここでいう「予算書」「決算書」の公表とは、予算書・決算書等をホームページ上で公表しているものをいう。

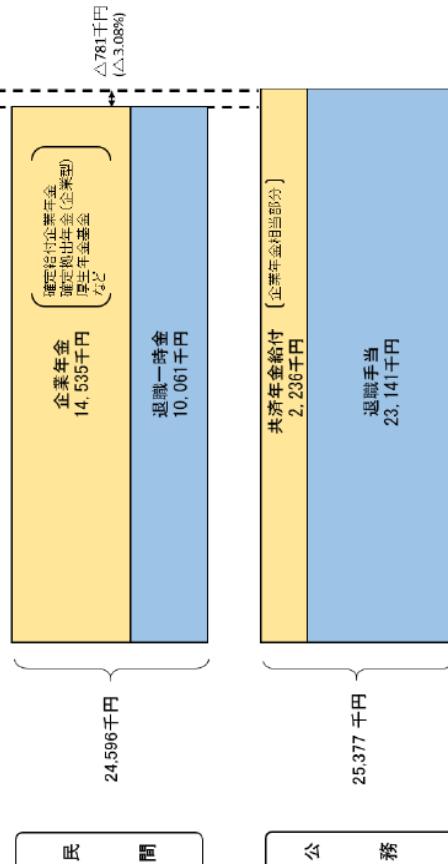
地方公務員の退職手当の適正化について

資料Ⅱ－2－21

- 国家公務員の退職手当については、人事院による退職給付に係る官民比較調査の結果及び見解(平成29年4月)において、公務が民間を上回り、「国家公務員の退職給付水準について見直しを行うことが適切である」とされたことを踏まえ、平成30年1月から、支給水準の引き下げを行っている。
- 地方公務員の退職手当についても、同様の見直しを地方財政計画に反映させるべきである。また、厳しい財政状況及び各地方公共団体の給与事情等を十分検討した上で、地域における国家公務員又は民間の退職給付水準を上回っている地方公共団体にあっては、その適正化を図るために必要な措置を講ずるべきではないか。

民間の退職金及び企業年金の実態調査の結果並びに国家公務員の退職給付に係る本院の見解(平成29年4月19日)(抜粋)

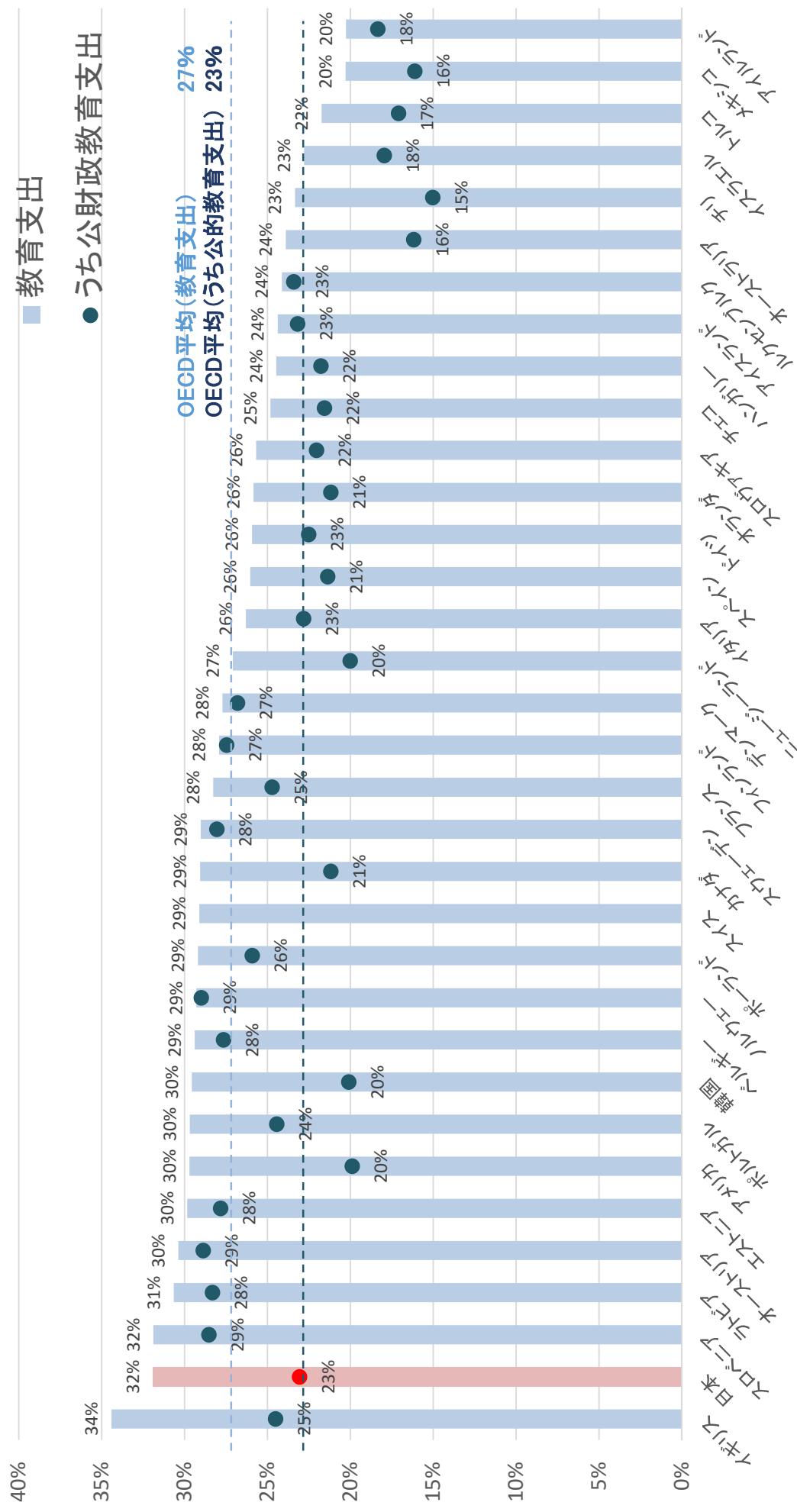
- 退職一時金と企業年金(使用者拠出分)を合わせた退職給付額での官民比較
民間 24,596千円 公務 25,377千円 (781千円 (3.08%) 公務が上回る)
＜同職種の者について、退職事由及び勤続年数を合わせて比較＞
- 官民均衡の観点から、上記の比較結果に基づき、退職給付水準について見直しを行うことが適切



- ・ 勤続20年以上の事務・技術関係職種の常勤従業員(公務は行政職俸給表(一)適用者)で定年又は会社都合(公務は応募認定)で退職した者(大学卒(大学院修了を含む)及び高校卒)を対象
- ・ 退職事由別(定年・会社都合(公務は応募認定))、勤続年数別のラスパyles比較(民間の一人当たり平均の退職給付額を算出する上で、退職事由別、勤続年数別の公務の人員数ウェイトを使用)
- ・ 官民それぞれの使用者拠出による退職給付額を比較
- ・ 官民とも年金分については、退職時点に一時金として支給するとした場合の現価に換算

「在学者一人当たり」教育支出の対一人当たりGDP比(2014年)

資料Ⅱ－3－1

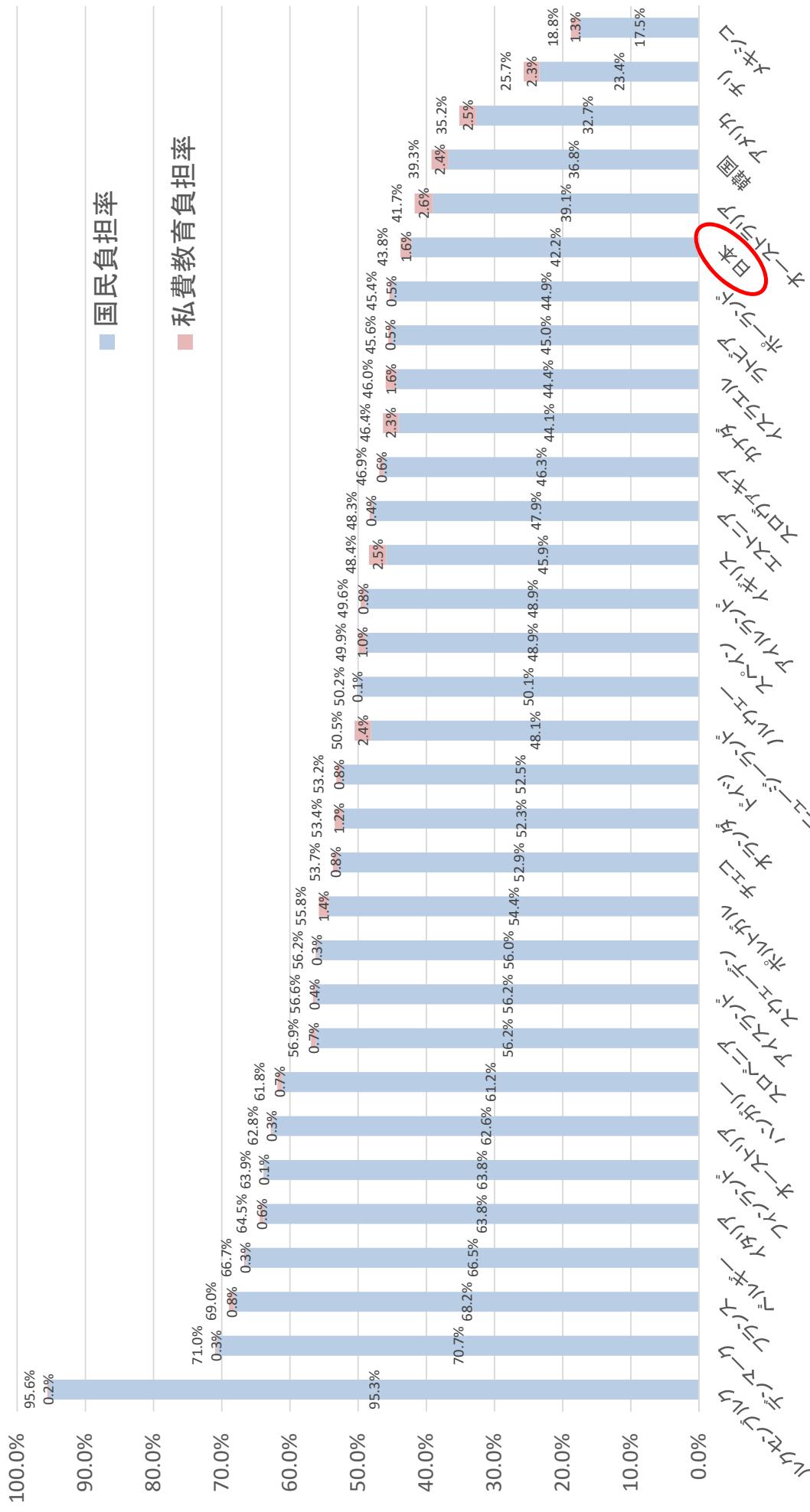


(注1) 教育支出は全サービスに対する支出を指し、公的教育支出は教育支出に「教育機関に対する最終支出の公費負担割合」を乗じ、算出したもの。
 (注2) OECD平均の値は、計数が取れず算出不能である国を除いた加盟国の平均値。

(出典) OECD 「Education at a Glance 2017」

国民負担率と私費教育負担率(2014年)

資料 II -3-2



(注) 私費教育負担は、教育機関への年間支出のうちの私費負担分であり、私費教育負担率は「私費教育負担額・国民所得」により算出
(出典) 内閣府「国民経済計算」、OECD「Education at a Glance 2017」、OECD「National Accounts」、OECD「Revenue Statistics」等

3~5歳児の幼稚園における負担軽減の取組み

資料Ⅱ－3－3

○通常の世帯

【階層区分】	年収(目安)	区分	平成25年度 保育料(月額)
生活保護世帯	－	第1子 第2子 第3子以降	6,600円 3,300円
市町村民税非課税世帯 (市町村民税所得割非課税世帯含む)	～約270万円	第1子 第2子 第3子以降	9,100円 4,550円
市町村民税所得割課税額 77,100円以下世帯	～約360万円	第1子 第2子 第3子以降	16,100円 8,050円
市町村民税所得割課税額 211,200円以下世帯	～約680万円	第1子 第2子 第3子以降	20,500円 10,250円
市町村民税所得割課税額 211,200円超世帯	約680万円～	第1子 第2子 第3子以降	全額負担(25,700円) 全額負担(25,700円) 全額負担(25,700円)

※補助額 保護者負担額 平均保育料(25,700円(月額))の場合の保護者負担額



※市町村民税所得割課税額(補助基準額)及び年収は、夫婦(片働き)と子ども2人の世帯の場合の金額であり、年収はおおまかな目安。
※市町村民税所得割課税額(補助基準額)211,200円超世帯について、小学校4年生以上は子供の人数にカウントしない。

○ひとり親世帯等

※ひとり親世帯等、在宅障害児(者)のいる世帯、その他の世帯(生活保護法に定める要保護者等特に困窮していると市町村の長が認めた世帯)

【階層区分】	年収(目安)	区分	平成25年度 保育料(月額)
市町村民税非課税世帯 (市町村民税所得割非課税世帯含む)	～約270万円	第1子 第2子 第3子以降	9,100円 4,550円
市町村民税所得割課税額 77,100円以下世帯	～約360万円	第1子 第2子 第3子以降	16,100円 8,050円

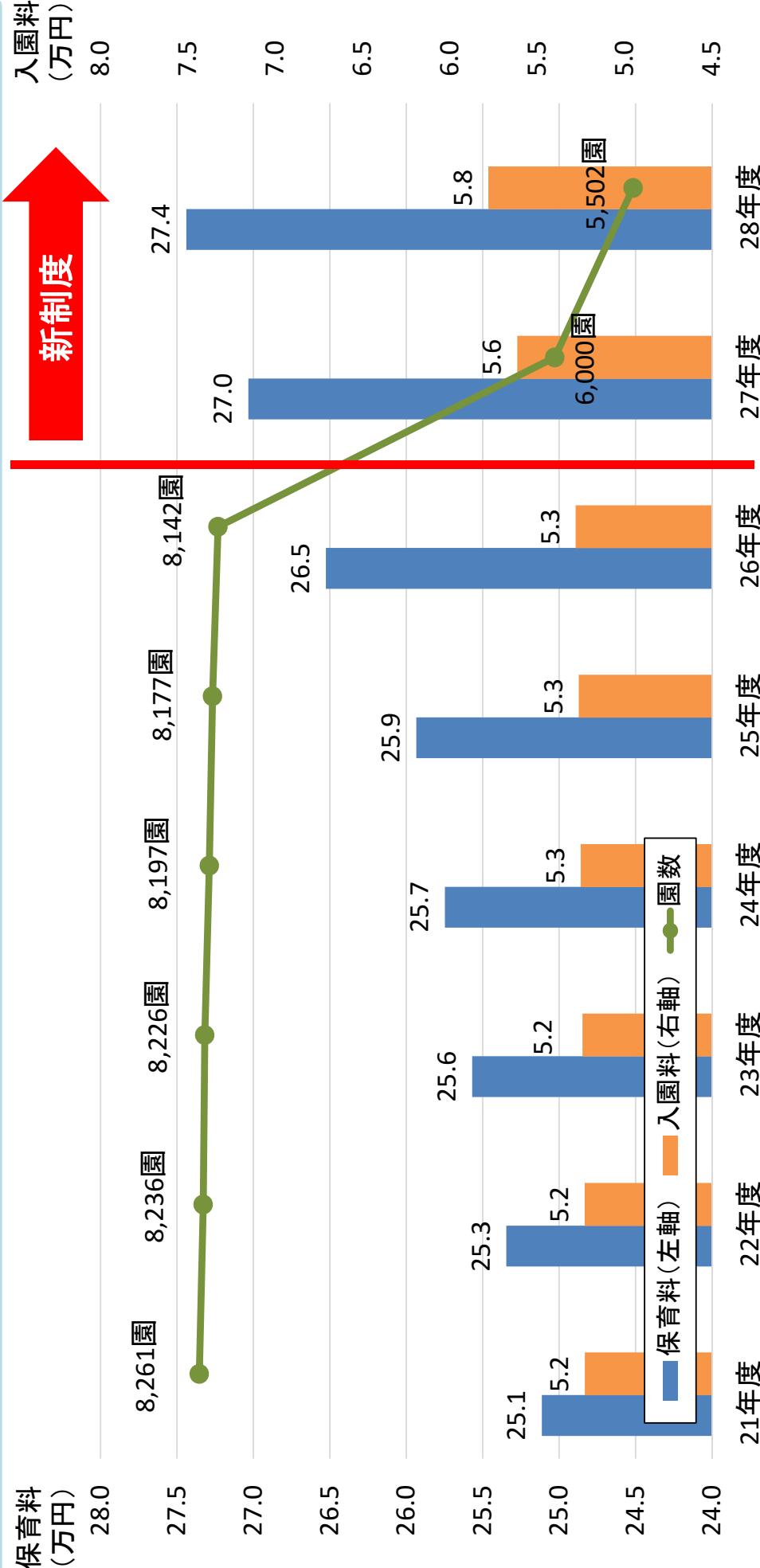
※補助額 保護者負担額 平均保育料(25,700円(月額))の場合の保護者負担額



私立幼稚園の平均保育料等の推移

資料Ⅱ－3－4

○ 私立幼稚園の平均保育料の上昇傾向は、子ども・子育て新制度への移行による部分もあると考えられるが、上昇要因の分析が十分なされているとは言えないのではないか。



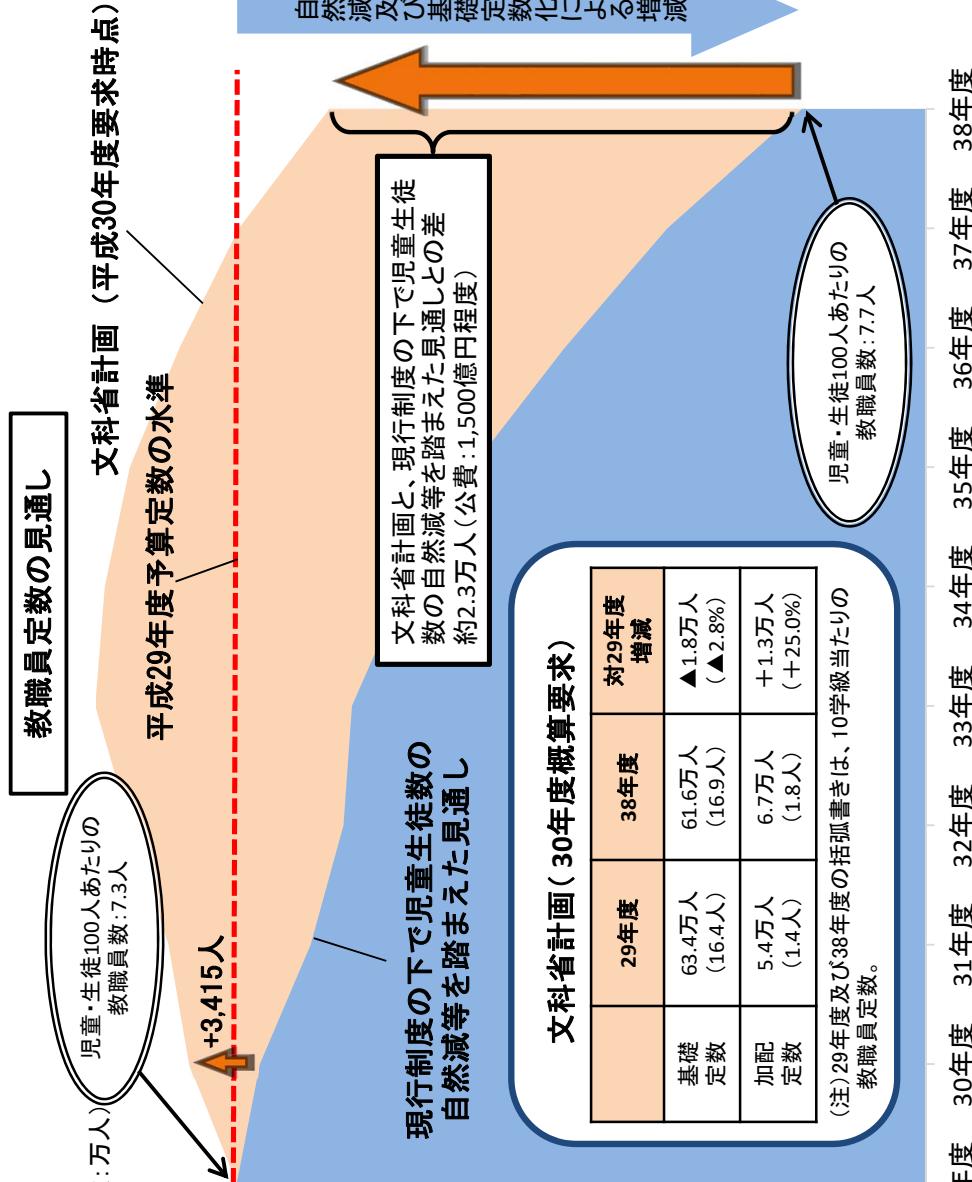
文部科学省の定数改善要求

資料Ⅱ－3－5

- 文部科学省からは、30年度3,415人の増（平成30～38年の9年間で約2.3万人の増）の要求。

平成30年度概算要求における定数改善要求

事項	H30 要求	H30～38 計画
小学校専科指導の充実	+2,200人	+6,635人
貧困等に起因する学力課題の解消	+100人	+800人
中学校における生徒指導体制の強化（いじめ・不登校等の未然防止・早期対応等の強化）	+500人	+4,100人
統合校・小規模校への支援	+75人	+925人
学校指導体制の基盤整備（養護教諭・栄養教諭等）	+40人	+1,330人
共同学校事務体制強化	+400人	+8,365人
主幹教諭の配置充実	+100人	+600人
合計	+3,415人	+22,755人



新学習指導要領(小学校における英語教員の実態)

資料Ⅱ－3－6

- 小学校教員を養成する教職課程での英語教育に対応している大学は一部。
- 語学指導等を行う外国语年招致事業(JETプログラム)等を通じて、外国语指導助手(ALT)を活用。
- 「特別免許状制度」(教員免許を持つていないが、優れた知識経験等を有する社会人等に対し、教員免許を授与)を、小学校における英語の教科化等への対応に活用しているが、限定的。

新規教員採用の実態

- 小学校教員の教職課程において、英語が必修科目とされる大学の割合は10%であり、半数以上が教科外国语に対応した科目を設置していない。
- 一部の都道府県で、英語の資格等を有する者に対して、英語試験の一部免除・加点がなされているが、必ずしも外国语が導入されている訳ではない。

小学校英語教員の英語力の状況

調査対象教員数(A)	英語能力に関する外部試験を受験した経験のある教員数	英検準1級以上等を取得している教員数(B)
346,094人	124,591人	3,333人 (B)/(A)=約1%

(参考)英検準1級以上等は、中学校(英語教諭)で32.0%、高校(英語教諭)で62.2%

外国语指導助手(ALT)等の任用・契約形態別人数等の状況(平成28年度)

小学校におけるALT等の任用・契約形態別人数【平成28年12月1日現在】

JETプログラム	直接任用	労働者契約派遣	請負契約	その他	合計
2,216人	1,875人	1,362人	1,831人	5,140人	12,424人

(注)「その他」は、留学生や英語が堪能な地域入材(日本人を含む)の人数。

ALTが活用されている授業時数の割合【平成27年度実績】

ALTの外国語の授業における活用率	小学校5,6年生
	61.7%

特別免許状の授与状況

- 平成26年のガイドライン策定後、英語の特別免許状の授与件数は微増。
- ※ 授与者の主な職歴は、ALT、外国语講師、通訳、大学教員等。

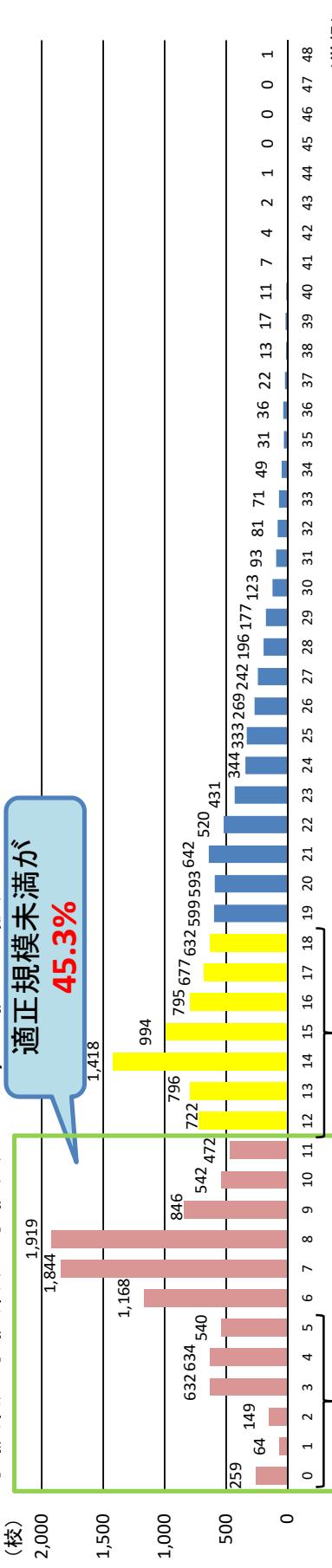
年度	授与件数	うち英語の授与件数
23年度	39	0
24年度	52	3
25年度	59	6
26年度	92	35
27年度	215	95

学級数別の学校数

資料Ⅱ－3－7

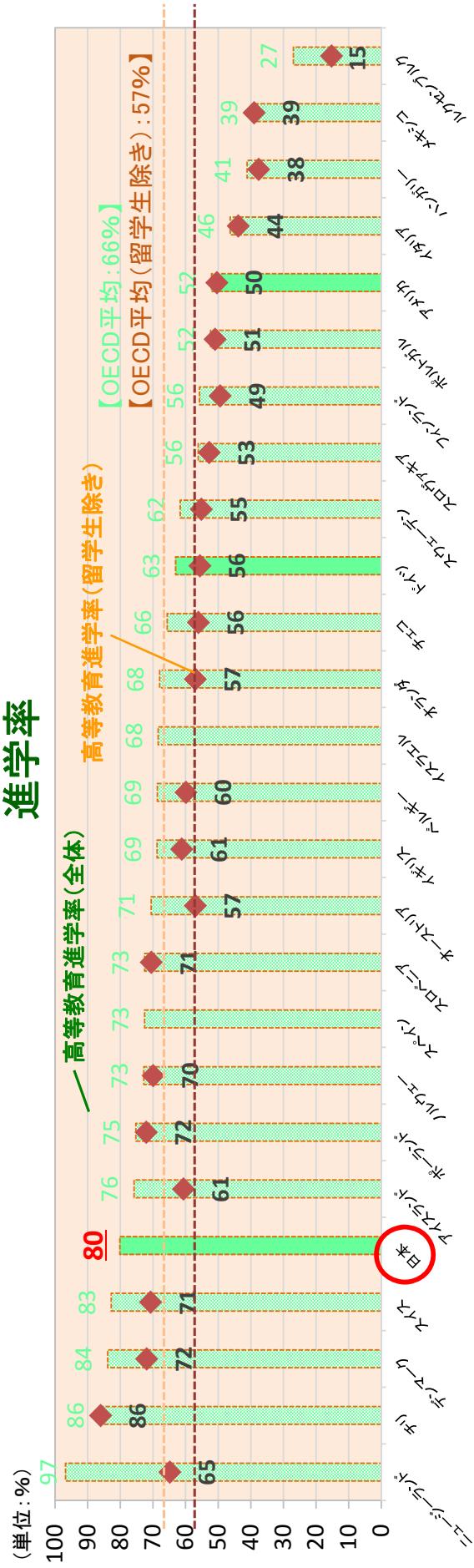
- 学校規模については、「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」（文部科学省）によれば、小・中学校とともに12～18学級が適正規模であるとされているにもかかわらず、それ未満の学校が約5割も存在。

学級数別学校数(小学校)(公立20,011校の内訳)

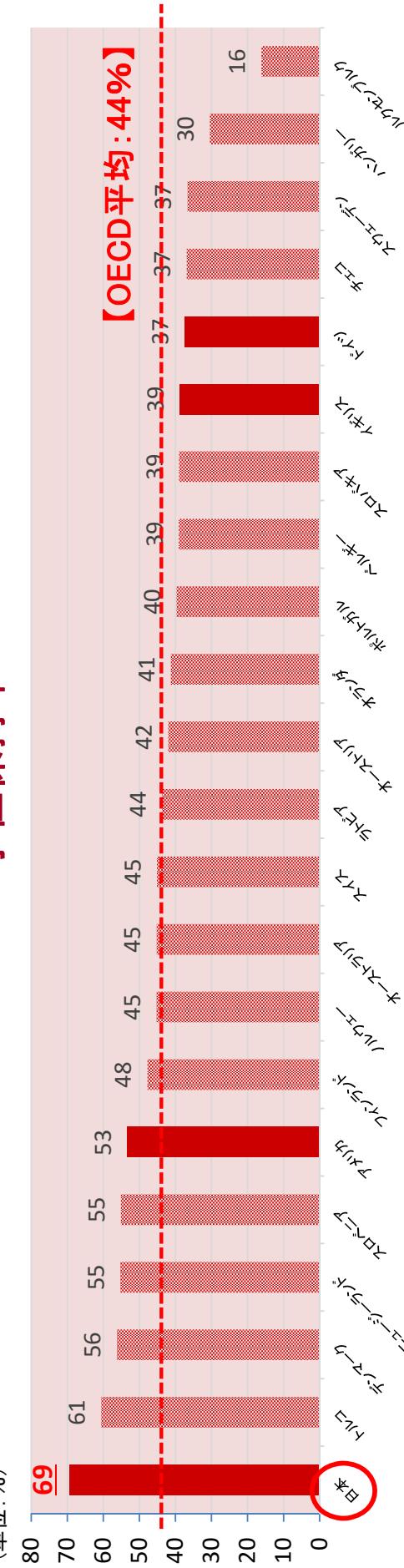


高等教育進學率·學位保持率(2015年)

資料 II -3-8



(注) 日本は留学生除きのデータはないが、高等教育機関に在籍する留学生割合は3%。



注) 高等教育進学率：高等教育課程（2年制大学等も含む高等教育課程）に進学したある年齢の進学者数を当該年齢人口で除して年齢別進学率の合計。なお、高等教育進学率

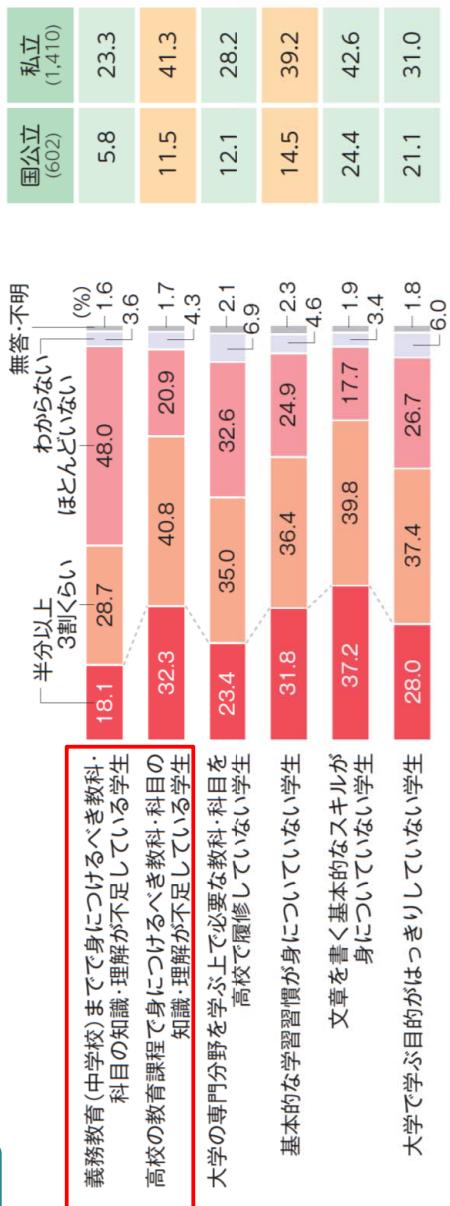
(留学生除き)については、データのある国のみ掲載している(日本はデータなし)。学位保持率(初回卒業率)・高等教育課程(2年生卒業率)・会員会員率(会員会員率)の初回卒業率

子立保持率(初回卒業率)：国際教育概観
Education at a Glance 2017 (OECD)

大学生・大学教育の実態(大学入学者の学力・学習状況)

大学生の学力・学習の状況(全体)

Q: 貴学科の1年生についてお聞きします。貴学科の今年度の1年生で、次のような学生はどうぞくらいいますか。



注1) 「半分以上」の割合は、「ほとんど全員」「7割くらい」「半分くらい」の合計の値。図1－2も同じ。

注2) 設置者別の表の ■ は、20ポイント以上の差があるものを表す。

高校3年生(4年制大学に進学予定)の学力・学習の状況(全体)

Q: 貴校から四年制大学に進学する予定の生徒(3年生)について伺います。進学予定の3年生の中で、次のような生徒はどれくらいいますか。



(出典) ベネッセ教育総合研究所「高大接続に関する調査(2013年)」

大学生・大学教育の実態(「大学設置基準」を満たしていない学修時間)

資料Ⅱ－3－10

- 大学設置基準が前提としている学修時間は、1日約9時間であるが、日本の大学生の学修時間(授業、授業関連の学習、卒論)は、約4.6時間にとどまっており、大学の教育の実態は大学設置基準に合致していない可能性。

大学設置基準(抄)

(単位)

第二十一条 各授業科目の単位数を定めるに当たっては、一単位の授業科目を四十五時間の学修を必要とする内容をもつて構成することを標準とし、授業の方法に応じ、当該授業による教育効果、授業時間外に必要な学修等を考慮して、次の基準により単位数を計算するものとする。
一 講義及び演習については、十五時間から三十時間までの範囲で大学が定める時間の授業をもつて一単位とする。

(卒業の要件)

第三十二条 卒業の要件は、大学に四年以上在学し、百二十四単位以上を修得することとする。

大学生の学修時間が大学設置基準に合致していない可能性

【大学生の実態】

【大学設置基準の前提】

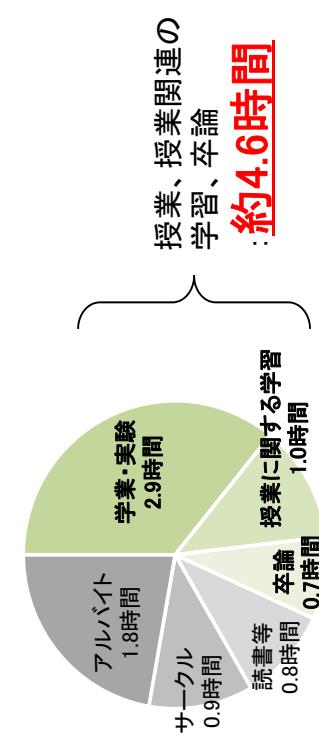
大学設置基準は、

- ・ 1単位当たり、授業も含め、45時間の学修時間
- ・ 卒業要件は4年間で124単位

を前提としている。

したがって、1日あたり約9時間の学修を前提としている。

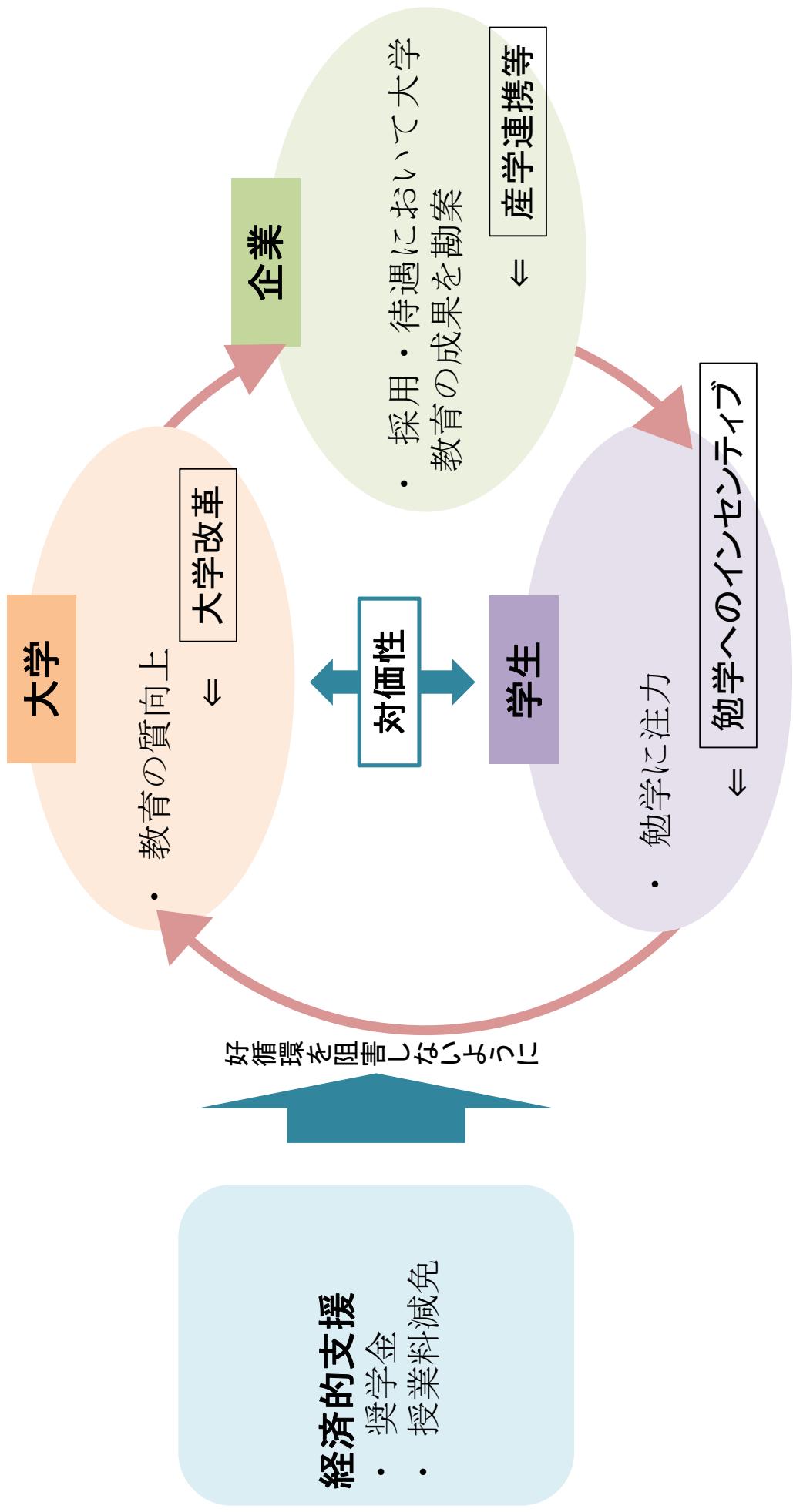
※約9時間 = 45時間 × 124単位 ÷ 4年 ÷ 30週 ÷ 5日



(出典) 平成23年8月22日 中央教育審議会 大学分科会大学教育部会(第4回)における金子元久委員提出資料 等から作成

大学生・大学教育の実態(大学改革を阻害しない負担軽減)

- 大学改革においては、大学教育・研究の成果を問うことで、大学(=供給者)と学生(=需要者)が、その成果(='稼ぐ力')を確実に得られる努力をし、好循環を実現することが重要。



国立大学法人運営費交付金(法人化以降の国立大学に対する支援)

資料Ⅱ－3－12

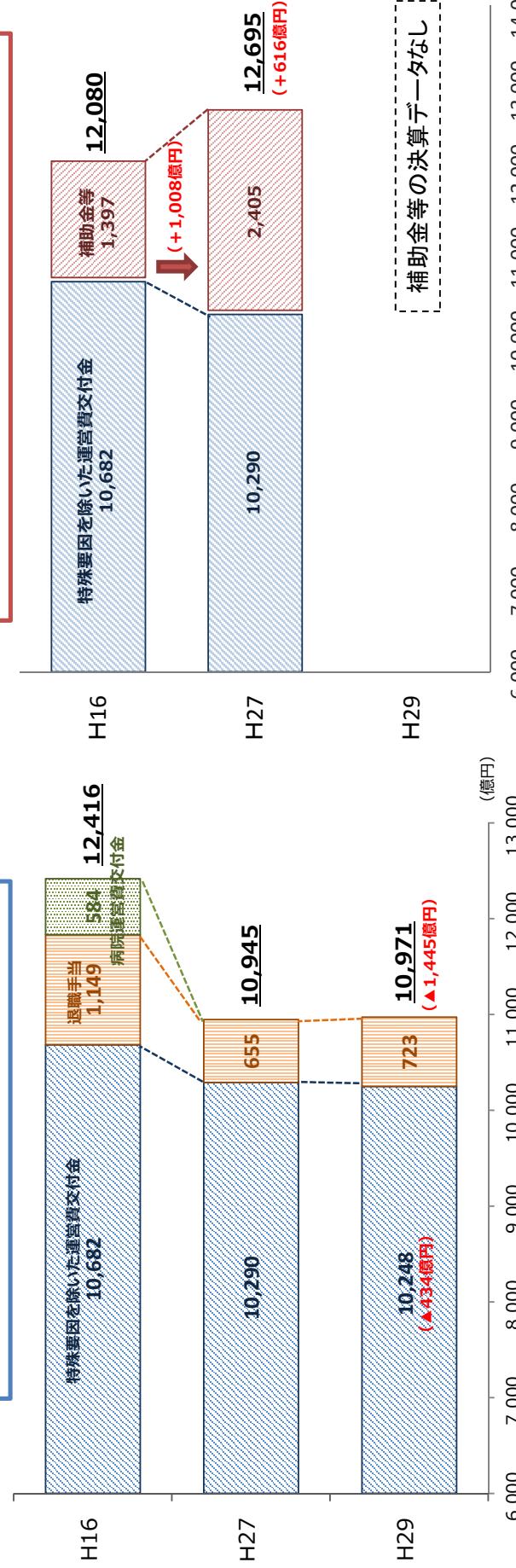
- 国立大学法人運営費交付金は、平成16年度の法人化以降▲1,400億円程度減額されているとの指摘がある。しかしながら、
 - ・ 附属病院の赤字解消（▲584億円）、退職手当の減（▲427億円）という特殊要因を除くと、▲434億円（▲3.5%）の減に留まつていてこと、この間、入学者数が▲4.0%（18歳人口は▲15%）減少したこと、
 - ・ 国立大学に対する補助金等は約1,000億円増加したことを勘案する必要がある。

国立大学法人運営費交付金予算額（H16、27、29）

附属病院の赤字補填、退職手当の減を除けば▲434億円（H16→29）

国立大学の教育研究活動に対する公的支援（H16→27）
(国立大学法人運営費交付金+補助金等)

補助金等を加えれば合計 + 616億円（H16→27）



(注) 上記は、国立大学法人運営費交付金の予算額（附属病院の赤字補填と退職手当の減を除いた額）と国立大学に対する補助金等を除く他の決算額を用いる。また、補助金等については、国立大学法人運営費交付金の予算額を用いる。

国立大学の教員(若手教員の方①)

資料Ⅱ－3－13

- 40歳未満の教員について、「任期付き」が増加し、「任期なし」が減少しているとの指摘がある。
- しかししながら、教員の雇用や任期の判断が効果的になされてこなかったのではないか。
- また、入学者数が減少している中で、常勤教員数を増加させていることから、40歳未満の「実質任期なし」を改善する余地があつたのではないか。

教員の業績評価の活用状況

業績評価結果を判断材料としている主な項目	活用している割合
① 賞与・報奨金等	67%
② 給与	58%
③ 評価が悪かった教員に対する指導	51%
④ 学内・研究所内の表彰等	21%
⑤ 教員の基礎的研究費の配分	18%
⑥ 升任	17%
⑦ 雇用継続・任期延長の判断	4%

常勤教員数



国立大学の教員(若手教員の方②)

資料Ⅱ－3－14

- 加えて、40歳以上の「実質任期なし」の教員数を増加させるような人事政策(定年延長、40歳以上の採用)をとってきたことや社会全体が高齢化していることをどうのようになりますか。

定年延長

(単位:大学)

定年 年齢	15年度	16年度	19年度	22年度	25年度	29年度
61歳	1					
62歳	1	2				
63歳	28	25	24	18	10	9
64歳			2	3		
65歳	55	58	59	64	75	76
66歳						
67歳	1	1	1	1	1	1

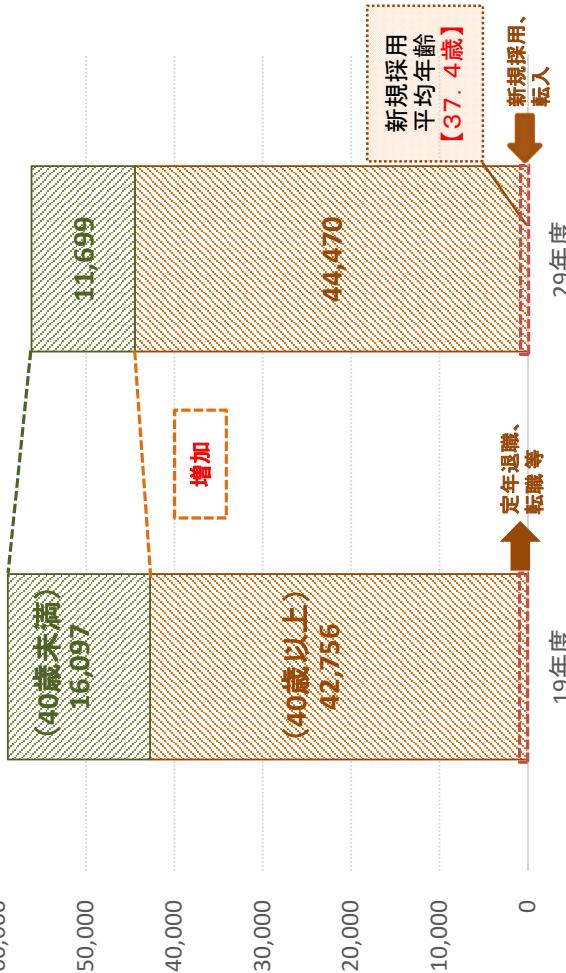
常勤教員のうち「実質任期なし」教員数

40歳未満の「任期なし」が減少しているが、
 • 退職補充の際に、40歳以上の任期なし教員の採用比率が高い可能性があること、
 • 社会全体として高齢化が進んでいることをどう考えるか。

(単位:人)

58,853人

56,169人

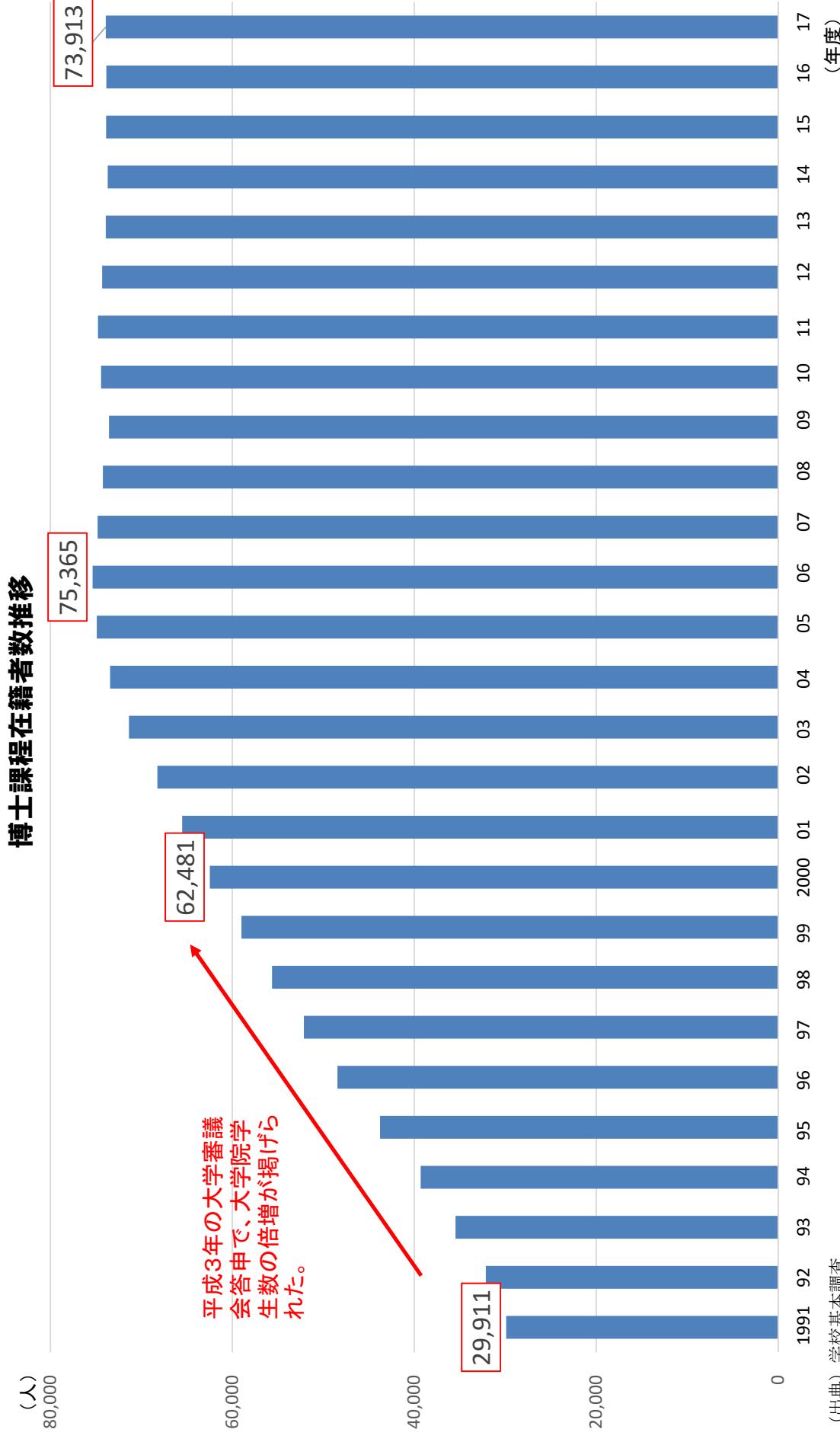


(注) 「実質任期なし」教員数は、「任期なし」教員数を含めた人数。
(出典) 文部科学省調査

博士課程（博士課程の在籍者数の推移）

資料Ⅱ－3－15

- 博士課程の進学者数は減少していると言わ�るが、1990年代以降に大幅に増加した後の一時止まり状態の中で微減。



博士課程(博士の評価)

資料Ⅱ-3-16

- 我が国の大大学院教育、特に博士課程の成果について、市場において適正な評価がなされているのか、教育・研究内容について社会が求める必要な役割を果たしていない可能性があるのではないか。

日本における初任給の水準(年額、修了課程別)

学士	修士	博士
約253万円	約274万円	約292万円

約1.15倍

(1\$ = 110円換算)

米国における初任給の水準(年額、修了課程別)

学士	修士	博士
約460万円	約564万円	約734万円

約1.6倍

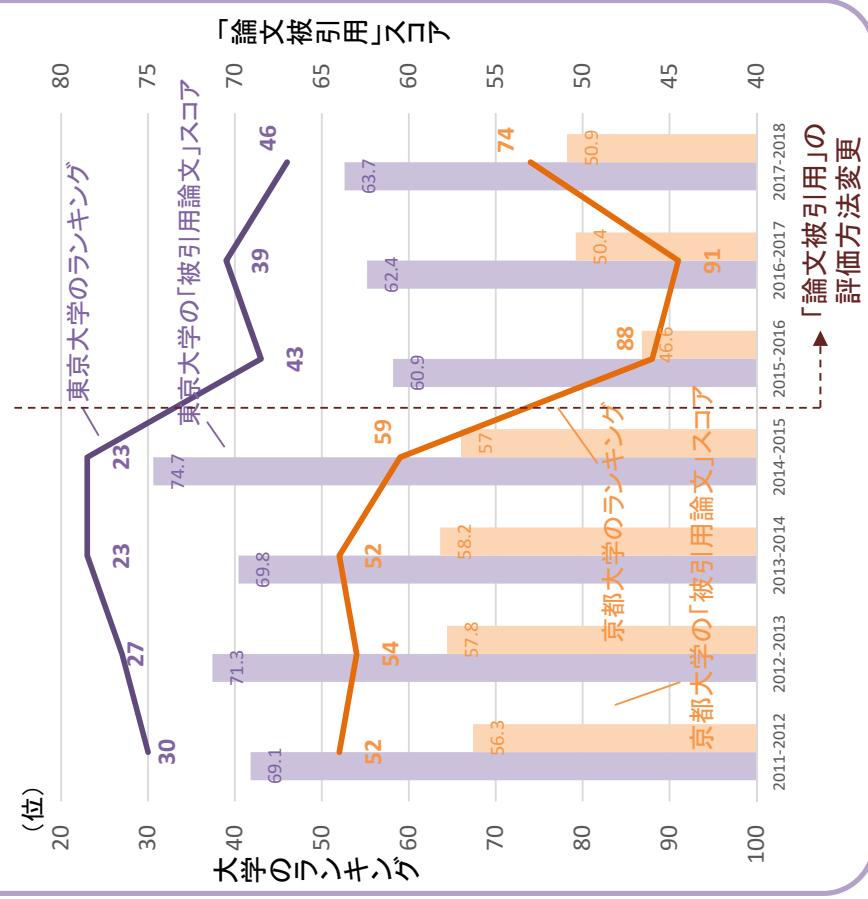
(注1) 米国における初任給は、各分野の平均初任給（ボーナス等除く）の単純平均により算出した。
(注2) 日本における初任給の年額は、平均初任給（月額）の12か月分とした。
(出典) 一般財団法人労務行政研究所「2017年度 新入社員の初任給調査」、National Association of Colleges and Employers 「Salary Survey」

世界大学ランキングから見た日本の大

資料Ⅱ－3－17

- 国立大学法人運営費交付金の減少がランクイングの低迷をもたらしているとの指摘がある。
- 日本の大学の世界ランキングの低迷は、評価方法の変更(2014年)(注)により、「論文被引用」のスコアが低下したこと等によるものである。(注)これまで論文被引用に対する言語や文化などの国情の影響に配慮して国補正を行っていたが、その補正を半分に減らした。

東京大学・京都大学の世界大学ランキング
「論文被引用」スコアの推移



世界大学ランキング上位校及び東京大学・京都大学
の評価スコアの内訳の比較

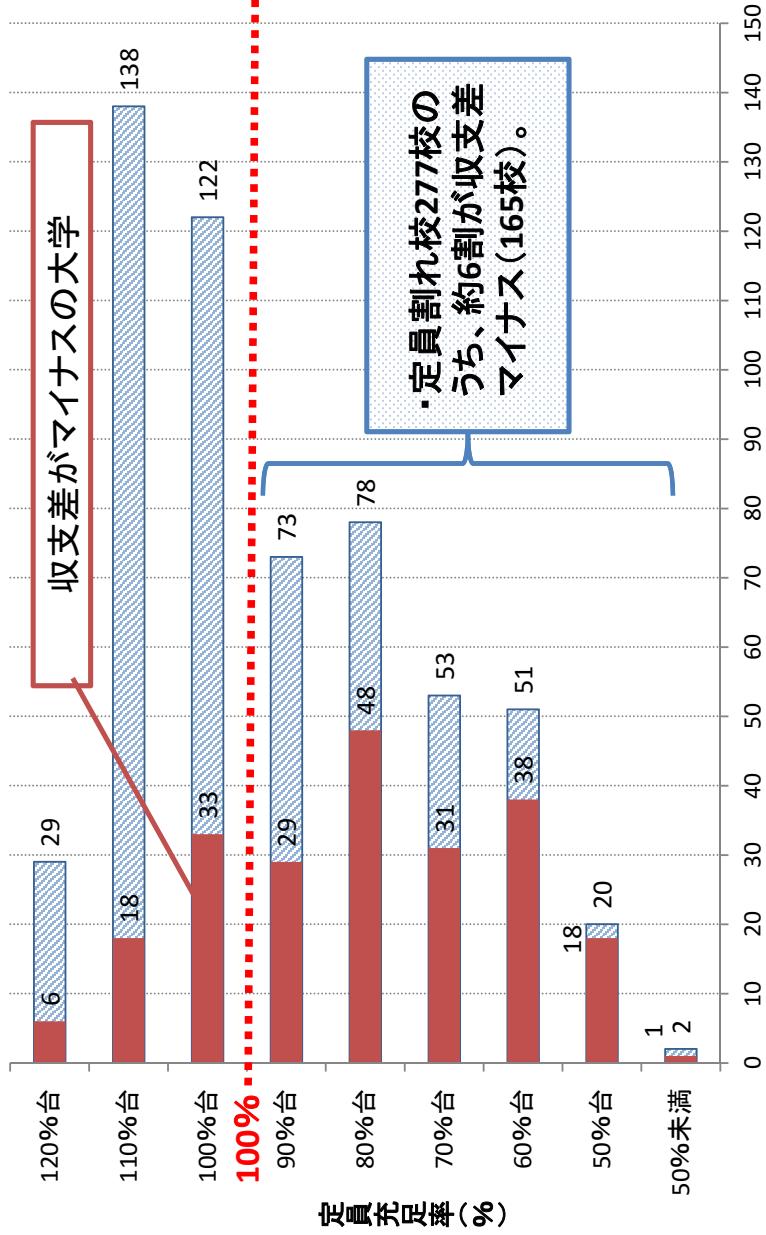
	ランク	総合スコア	教育	研究	論文被引用	産業界からの収入	国際性
2014-2015	オックスフォード大学	3	93.2	88.6	97.7	95.5	72.9
	スタンフォード大学	4	92.9	91.5	96.7	99.1	63.1
	カリフォルニア大学バークレー校	8	89.5	84.2	96.7	99.1	44.8
	東京大学	23	76.1	81.4	85.1	74.7	51.2
	京都大学	59	62.8	70.4	68.4	57.0	73.3
2017-2018	オックスフォード大学	1	94.3	86.7	99.5	99.1	63.7
	スタンフォード大学	3	93.0	89.1	96.7	99.9	60.5
	カリフォルニア大学バークレー校	18	84.3	77.4	84.5	99.8	37.5
	東京大学	46	72.2	79.5	85.2	63.7	52.7
	京都大学	74	64.9	71.8	78.6	50.9	93.8

定員割れ大学(私立大学の定員充足率と収支状況)

資料Ⅱ－3－18

- 定員割れの大学では、財務状況（帰属収支差額比率）がマイナスの大学が約6割を占める。
- 私立大学全体の帰属収支差額の合計は、約1,200億円であるが、定員割れ大学の帰属収支差額は、約200億円のマイナスとなっている。

私立大学(収容定員)



定員充足・定員割れ大学の帰属収支差額

区分	学校数	帰属収支差額
定員充足	289校	1,394億円
定員割れ	277校	▲199億円
合計	566校	1,195億円

(注1) 「定員割れ校」は、学部生の収容定員充足率（学生数／収容定員数）が100%未満の大学
 (注2) 帰属収支差額比率とは、学校法人の負債とならない収入である帰属収入から消費支出が100%未満の大学であります。また、国公立学校のように施設が公費で維持されない学校法人では、校地・校舎等の新設や高度化、設備の向上など教育研究の充実に必要な資産相当額を資本（基本金）として帰属収入の中からあらかじめ確保しなければならないため、基本金組入れ相当の帰属収支差額が必要となる。(文部科学省「学校法人の経営等に関する参考資料」より引用)
 (出典) 財務省「平成29年度予算執行調査 私立大学等経常費補助（定員割れ私大等への助成等）」を財務省において分析したもの。その他、「学校法人の経営等に関する参考資料」等文部科学省資料

定員割れ大学への補助(平成29年度予算執行調査結果)

○ 定員割れの私立大学等への補助額は、平成24年度から平成28年度にかけて増加。

(単位:校、億円)

区分	平成24年度			平成25年度			平成26年度			平成27年度			平成28年度		
	学校数	補助額	学校数	補助額	学校数	補助額	学校数	補助額	学校数	補助額	学校数	補助額	学校数	補助額	
定員充足率(75%以上～100%未満)	321	520.6	314	552.9	314	515.6	324	570.6	319	637.2					
" (50%以上～75%未満)	164	160.5	150	148.8	153	160.8	154	172.9	155	192.3					
" (50%未満)	6	1.2	5	1.0	5	0.9	3	0.6	5	1.4					
定員割れ私立大学等 計(①)	491	682.3	469	702.7	472	677.3	481	744.1	479	830.9					
交付対象私立大学等 全体(②)	881	3,230.0	880	3,195.7	882	3,206.3	877	3,165.9	877	3,211.6					
割合(①/②)	55.7%	21.1%	53.3%	22.0%	53.5%	21.1%	54.8%	23.5%	54.6%	25.9%					

(注1) 大学等は、大学、短期大学及び高等専門学校を指す。

(注2) 定員充足率は「在籍学生数÷収容定員」

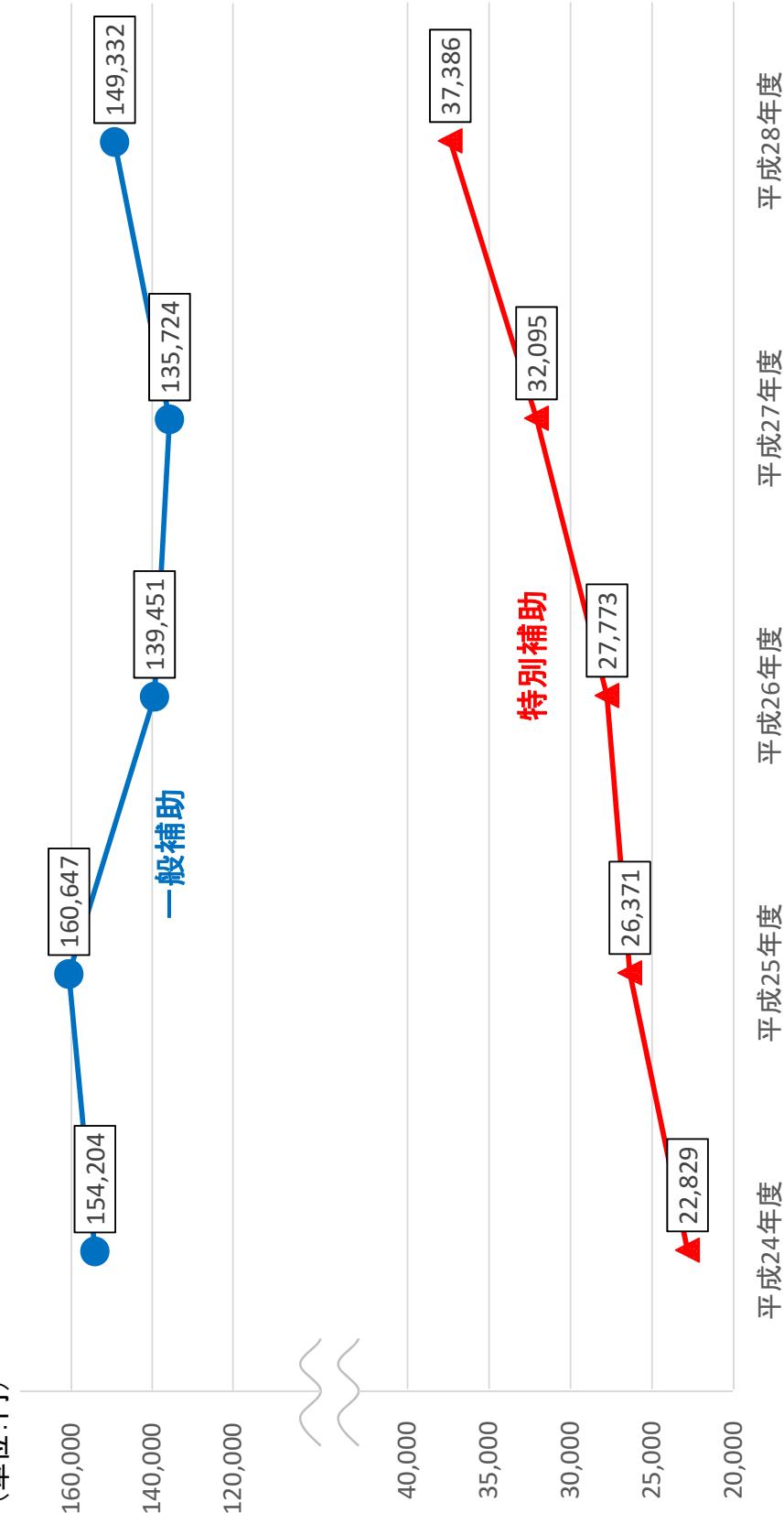
(出典) 財務省「平成29年度予算執行調査 私立大学等経常費補助(定員割れ私大等への助成等)」

定員割れ大学への補助(一人あたり補助額の推移)

資料Ⅱ－3－20

○ 定員割れ私立大学等について、学生一人あたりの補助額は、一般補助（教職員数や学生数等の学校規模に対応したもの）は概ね横ばい推移している一方、特別補助（改革に取り組む大学を重点的に支援するもの）は年々増加傾向にある。

学生一人あたり補助額
(単位:円)

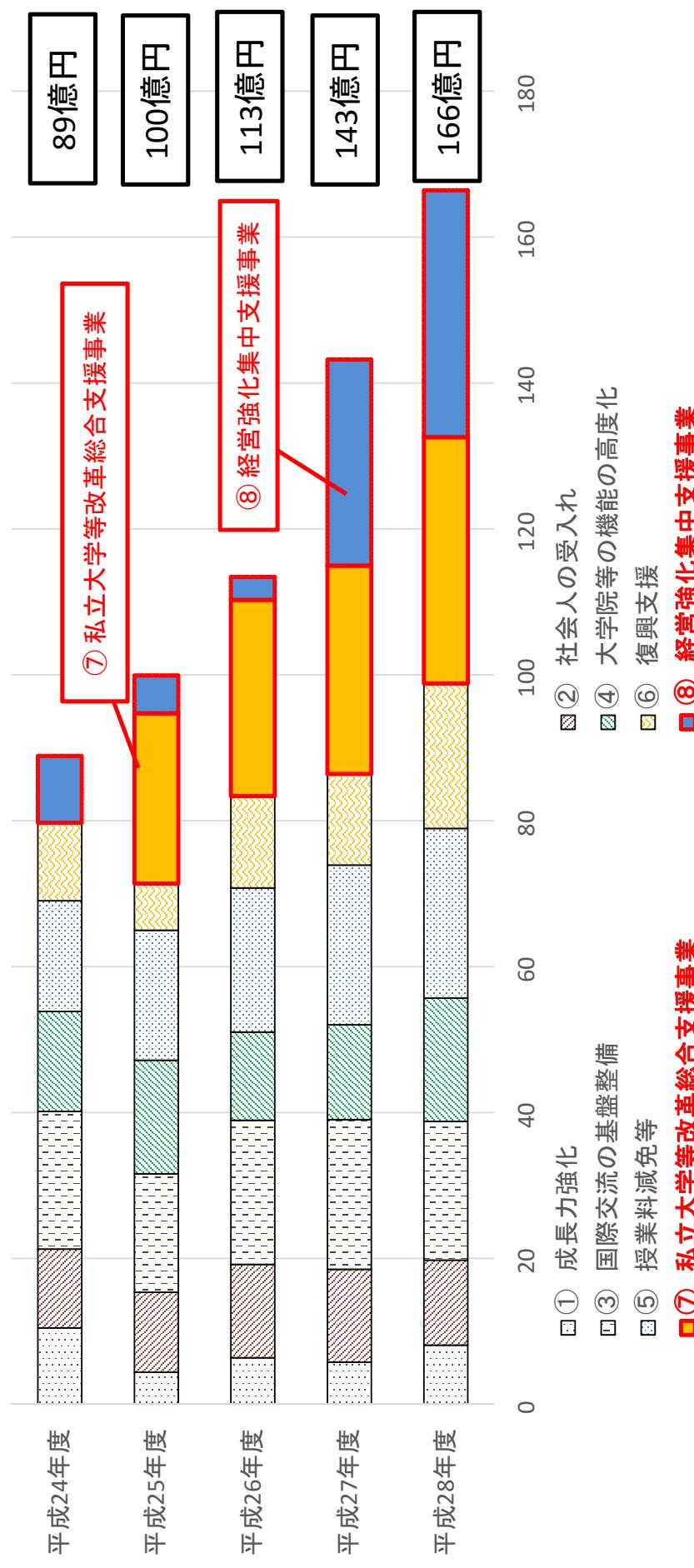


(注) 大学等は、大学、短期大学及び高等専門学校を指す。
(出典) 財務省「平成29年度予算執行調査 私立大学等経常費補助（定員割れ私大等への助成等）」を財務省において分析したもの

定員割れ大学への補助(特別補助の推移)

資料Ⅱ－3－21

- 定員割れ私立大学等に対する特別補助の増加要因としては、近年、「私立大学等改革総合支援事業」や「経営強化集中支援事業」に係る補助額が大きく増額している。
- こうした事業について、現状、支援大学毎に目標やKPIが設定されておらず、また、その成果把握もなされている。



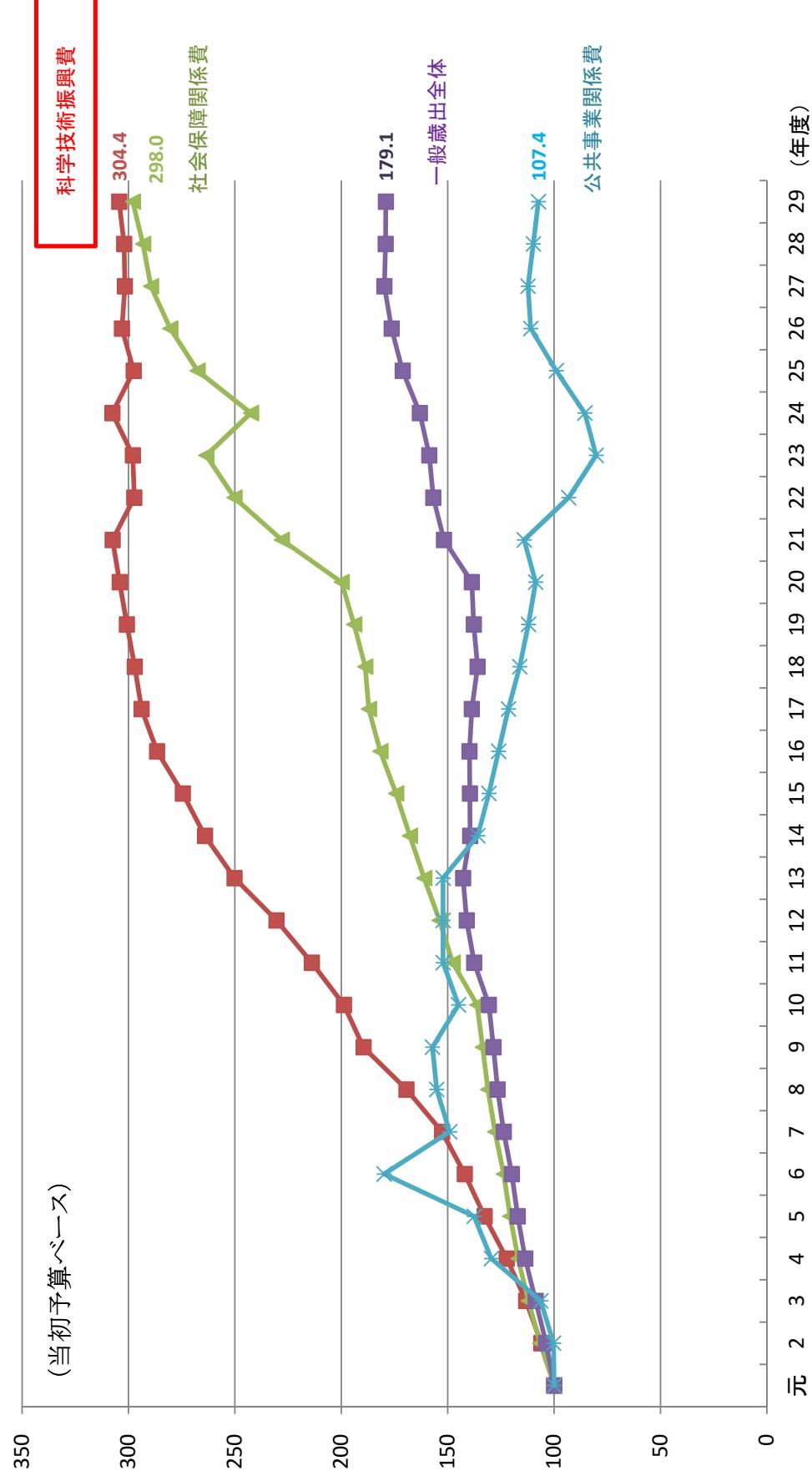
(注) 大学等は、大学、短期大学及び高等専門学校を指す。
(出典) 財務省「平成29年度予算執行調査 私立大学等経常費補助（定員割れ私大等への助成等）」等を財務省において分析したもの。

予算規模（科学技術振興費）

資料Ⅱ－3－22

- 科学技術振興費は、過去20年以上にわたって社会保障関係費以上のベースで拡充。

一般会計・主要経費の推移(平成元年度を100とした場合)



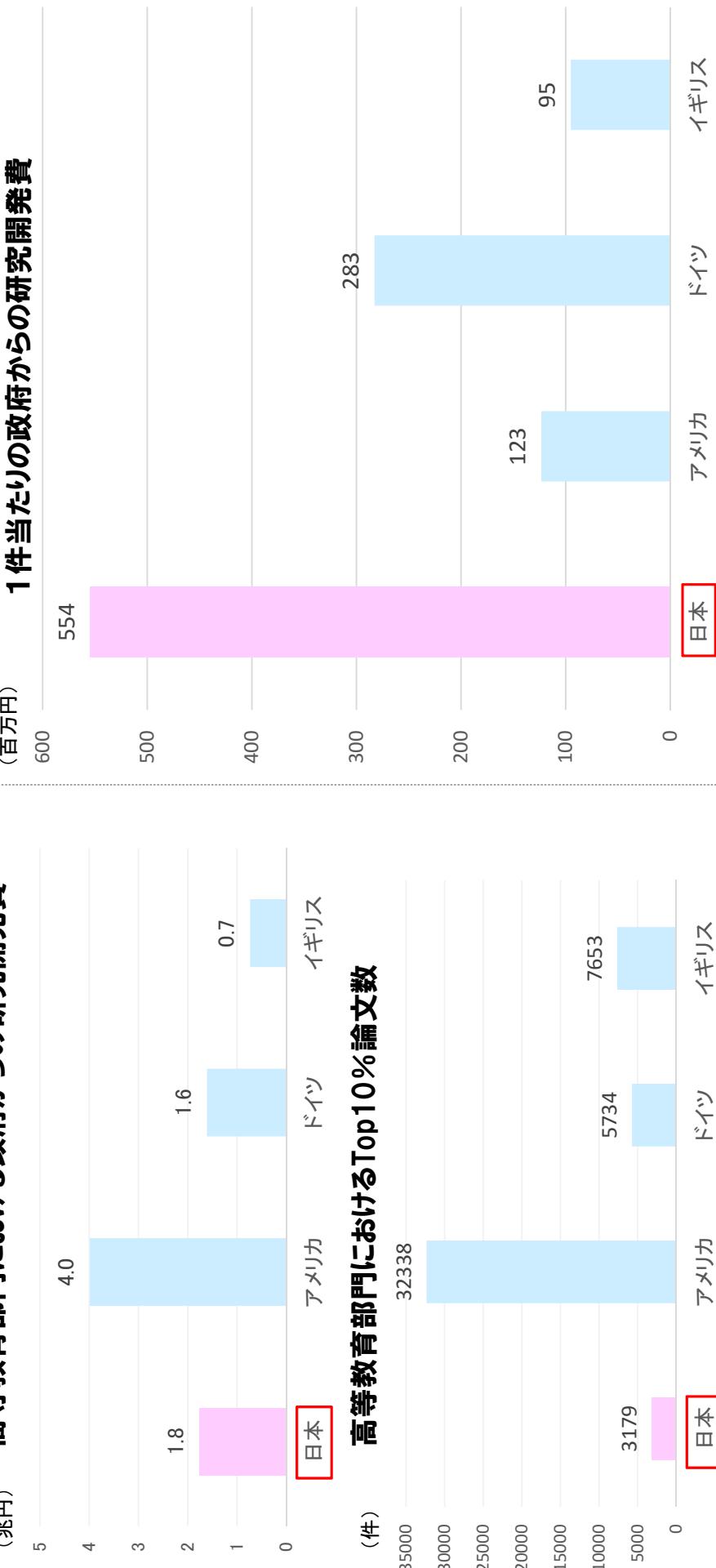
(注)比較のため、一般会計から東日本大震災復興特別会計に移管された経費等について調整を加えてある。

予算規模と成果（大学における研究開発費と成果）

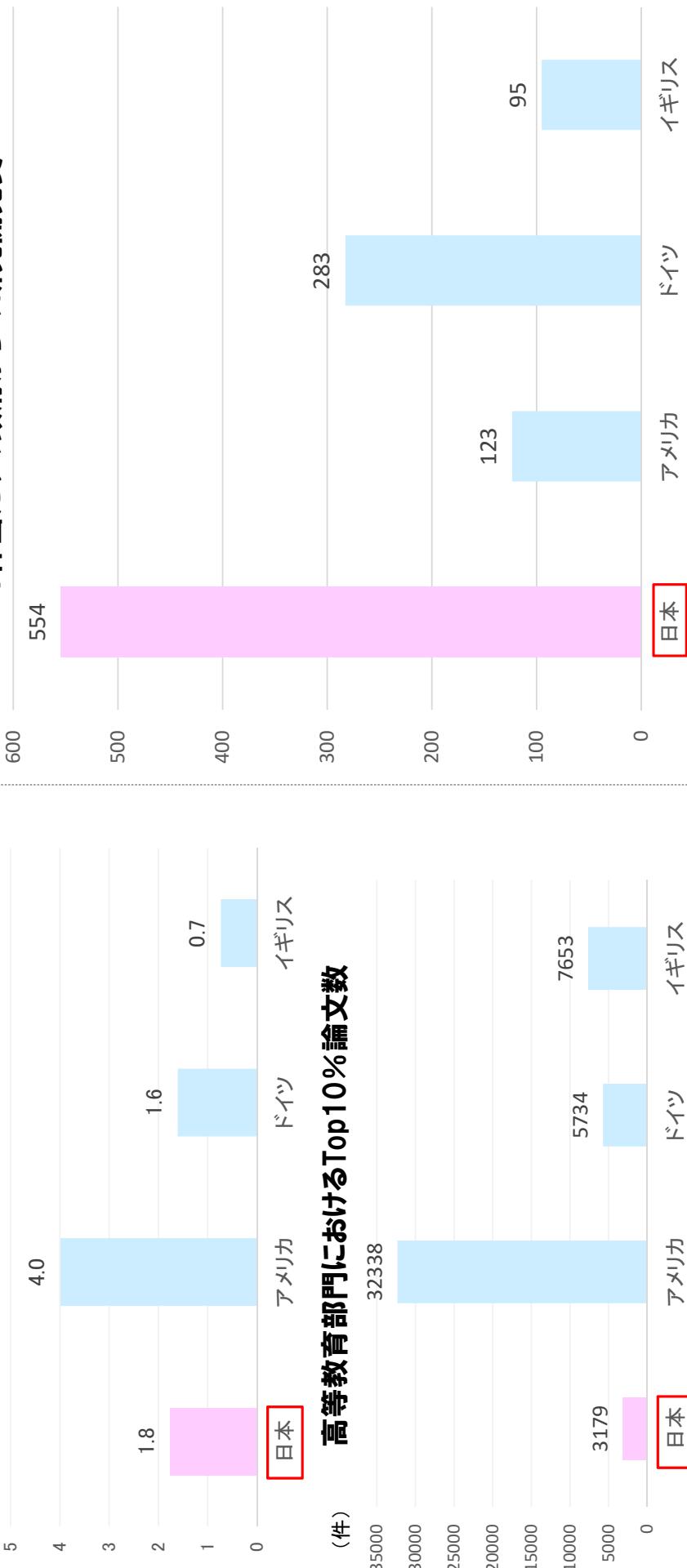
資料Ⅱ－3－23

- 日本の高等教育部門における、「政府からの研究開発費の額」はドイツと比して遜色ない水準である一方、「Top10%論文数」がドイツと比べて少ないことから、Top10%論文1件を生み出すために必要な政府からの研究開発費が大きい。

(兆円) **高等教育部門における政府からの研究開発費**



(件) **高等教育部門におけるTop10%論文数**



(注1)論文数は権正論文数であり、分數カウントベース。研究開発費はOECD購買力平価により円換算した。
 (注2)高等教育部門における論文数は、総論文数(2015年)に高等教育部門のシェア(2006年)を乗じて算出。
 (出典)文部科学省「科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2017」、「第3期基本計画フォローアップ調査研究『日本と主要国インプット・アウトプット比較分析』」

予算の効率化・適正化（研究開発に必要な機器のコスト）

資料Ⅱ－3－24

- 日本の研究開発経費について、
 - ・ 日本で購入される海外製機器の価格は、国産機器より割高である可能性、
 - ・ 日本は機器購入に要する費用割合が高いこと
 - もあって、コスト高になっているのではないか。

海外製機器と国産機器の価格差

- ・ 例えば、NMR（核磁気共鳴装置）、TEM（透過型電子顕微鏡）について、科学機器年鑑から2015年の市場価格を試算すると、海外製機器は国産機器の価格より高い。

NMR（核磁気共鳴装置）（2015年）

	国産機器	海外製機器
販売台数	61台	48台
単価	3700万円	6300万円

TEM（透過型電子顕微鏡）（2015年）

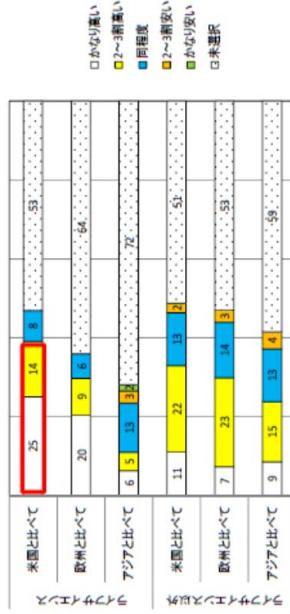
	国産機器	海外製機器
販売台数	47台	8台
単価	1億3700万円	2億4600万円

(注) NMR、TEMとも、科学機器年鑑2016年版より試算。

研究者に対するアンケート調査結果

- ・ 約4割の研究者が、米国製機器の日本での価格は、米国での価格と比べて高いと回答。

研究者に対する日本での米国製機器価格のアンケート調査



(出典) 科学技術・学術審議会総合委員会(第41回) 平成25年1月17日

日米の大学等の機器購入費用の比較

- ・ 大学等の機器購入金額は、研究費に占める割合や一人当たり研究者の金額で比較すると、日本がアメリカの約2倍

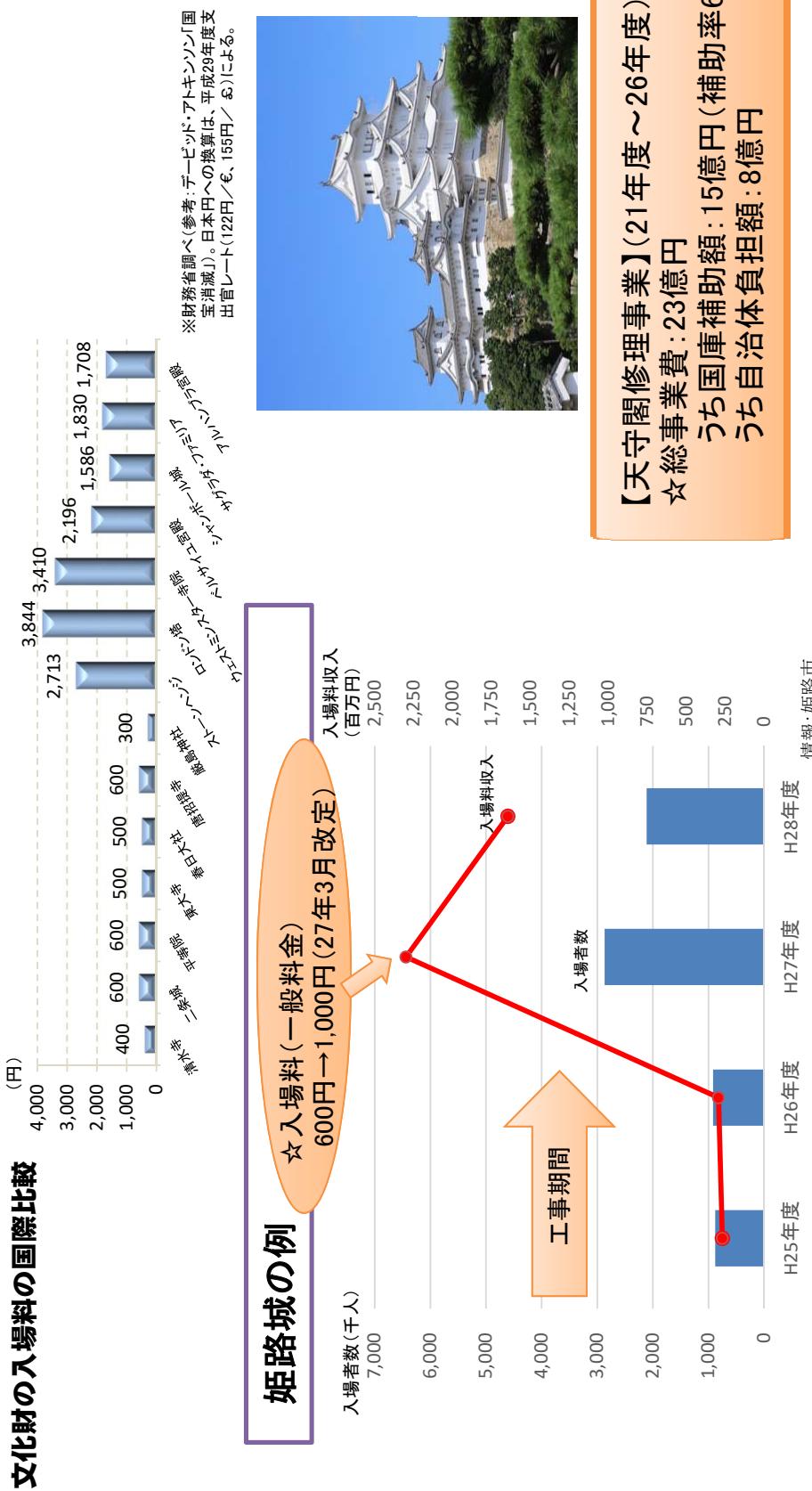
	日本	アメリカ
機器等の購入額	2,196億円 (国産961億円、 海外製1,235億円)	19.8億ドル
研究費に占める割合	6.2%	3.2%

(出典) 科学技術・学術政策研究所 科学技術動向2014 7.8月号

文化財の修復と収入確保

資料 II -3-25

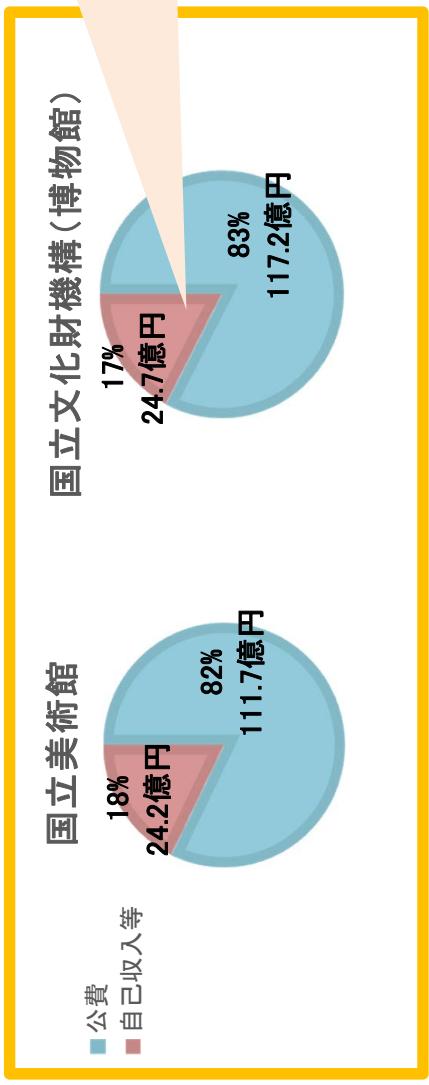
- 個々の文化財の来場者数の増加や入場料の見直しにより、文化財の修理の財源を確保することがで
きる文化財があるのではないか。



博物館・美術館の運営費と収入確保

資料Ⅱ－3－26

- 我が国の博物館・美術館の収入全体に占める自己収入等の割合は、諸外国の主要な博物館・美術館に比べると低い。
- 本来、主要な観光施設であるにもかかわらず、訪日外国人旅行者数の伸びに比べ、国立博物館の入場者数は増加していない。



(出典) スミソニアン機構 : Smithsonian Institution Financial Statements 2016、大英博物館 : The British Museum Report and Accounts for the year ended 31 March 2017、ルーブル美術館 : 2014 Annual Report Summary and Key Figures、JNTO、文化庁
国立文化財機構の自己収入等の割合は、「展示事業等収入」と「その他寄付金等」の合計を「収入計」で除したもの（平成28年決算報告書）。国立美術館の自己収入等の割合は、「展示事業収入」と「寄付金収入」の合計を「収入計」で除したもの（平成28年決算報告書）。

「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）」等のポイント

資料Ⅱ－4－1

- 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ふ「質」の面での評価が重要な時代になつてゐる（「量」から「質」へ）。
- 人口減少社会の本格的な到来も踏まえれば、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。

【公共事業を取り巻く状況】

【公共事業の方向性】

＜潜在成長力の向上＞

社会資本の整備水準の向上

人口減少社会の本格的な到来

潜在成長率の低下

財政状況の悪化

災害の頻発化・大規模化

1) 新規投資の重點化・効率化の徹底

- ・費用便益分析の徹底（客観性・説明責任の向上とコスト縮減）
- ・コンパクト・プラス・ネットワーク
- ・事業評価の厳格化
- ・受益者負担の原則の徹底
- ・民間活用（PPP/PFI等）の推進

2) 既存ストックの有効活用

- ・高速道路の有効活用（料金体系の整理・統一、社会実験の場）
- ・首都圏空港の機能強化
- ・クルーズ船受入環境改善
- ・他事業間の連携

3) 労働生産性の向上

- ・公共工事の施工時期の平準化（ゼロ国債、2か年国債の活用）
- ・i-Construction（目標・KPI設定、ICT活用による生産性向上・コスト縮減）

＜安全・安心の向上＞

1) ハード対策とソフト対策の適切な組み合わせ

- ・整備の重点化・優先順位付け（費用便益分析、他手法との比較）
- ・実効性のあるソフト対策（規制の適切な運用等）

2) 計画的・効率的なインフラ老朽化対策

- ・個別施設ごとの長寿命化計画（個別施設設計画）の策定と精度の向上
- ・個別施設設計画に基づく老朽化対策への重点化と進捗管理の徹底

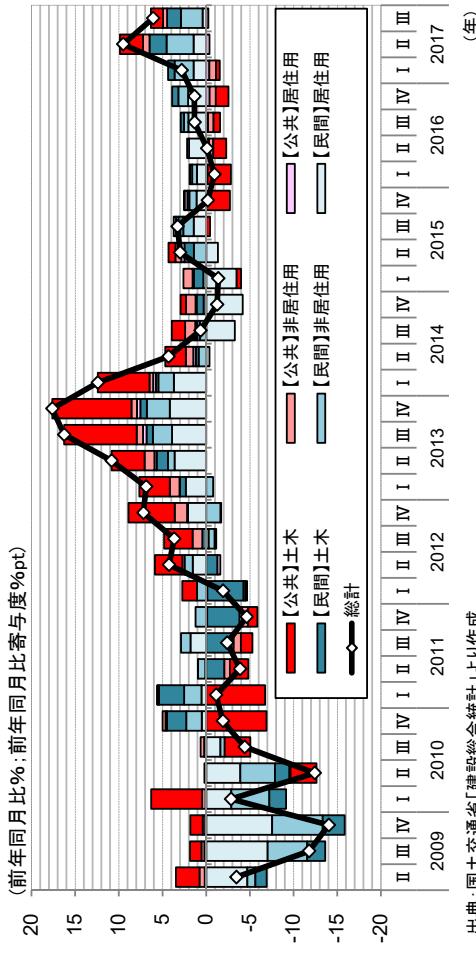
～好調な民間投資～
今後の公共事業関係費の水準に関する留意点

- 官民合わせた日本全体の建設投資水準は、投資額が堅調に推移するとともに、手持ち工事高も積み上がっている。
今後も、2020年に向け、民間投資は堅調に推移する見通しとなる。
 - 公共投資は、民間投資を阻害することがないよう留意しつつ、中長期的視点に立って、民間投資を誘発する生産性の高い事業への重点化を徹底するべきである。

資料 II - 4 - 2

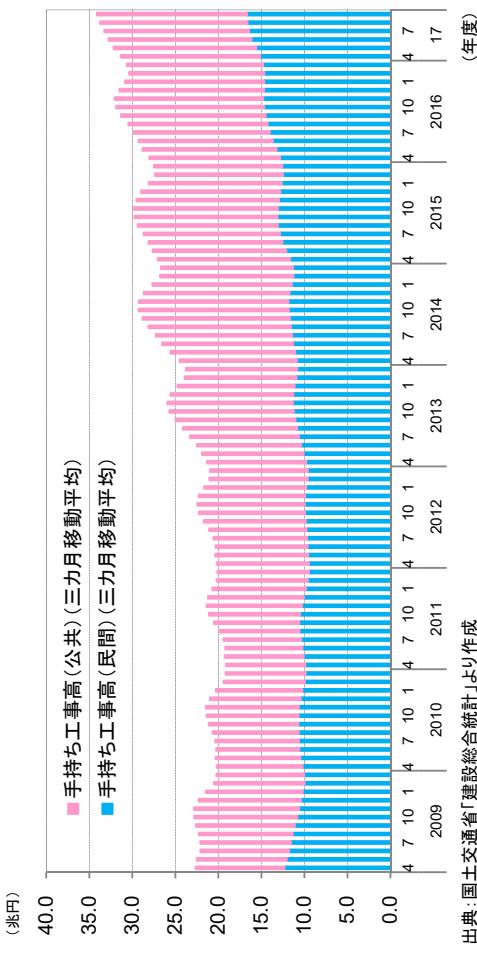
- 官民合わせた日本全体の建設投資水準は、投資額が堅調に推移するとともに、手持ち工事高も積み上がっている。
今後も、2020年に向け、民間投資は堅調に推移する見通しとなる。
 - 公共投資は、民間投資を阻害することがないよう留意しつつ、中長期的視点に立って、民間投資を誘発する生産性の高い事業への重点化を徹底するべきである。

建設総投資(建設工事出来高)の推移



出典：国土交通省「建設統計」上位成

手持ち工事の推移



出典：国土交通省「建設総合統計」により作成

建設投資の見通し

「2020年東京オリンピックの経済効果」

- こうした建設投資のチーム・アンド・バスティによる景気の大きな振幅を回避するためには、上述の親半導体政策に加え、規制緩和をはじめとする各種の成長力インフラの整備といった間接的な需要も含まれる。過去のオリンピック開催国のパターンを参考にすると、関連する建設投資は、2017～2018年頃にかけて大きく増加したあと、2020年頃にかけてピークアウトしていくと予想される。

出典：日本銀行「2020年東京オリンピックの経済効果（2015年12月）」より

- ▶ <「ポスト・オリンピックの建設需要と人手不足問題」>
- ▶ 東京オリンピック開催まで既に3年を切った日本でも、いよいよ五輪熱が本格的に高まる時期に差しかつたと言えよう。特に、五輪効果で活況を呈するところに高まっているのが建設市場だ。
- ▶ しかし、(中略)いくら建設需要があっても、労働者が少なくなれば、建設ラッシュが起こるどころか、計画の見直しを迫られる可能性すらある。
- ▶ 民間企業は、人手不足対策として労働生産性改善に向けた取り組みを加速させているが、情報通信技術(ICT)活用促進など政策的支援の余地は大きい。加えて、民業圧迫にならないよう公共インフラを選定するといった政策的配慮が、従来以上に求められることになろう。

出典：みずほ銀行、みずほ総合研究所「みずほリサーチ（2017年9月）」より

《日銀短觀》(17年9月調査)»

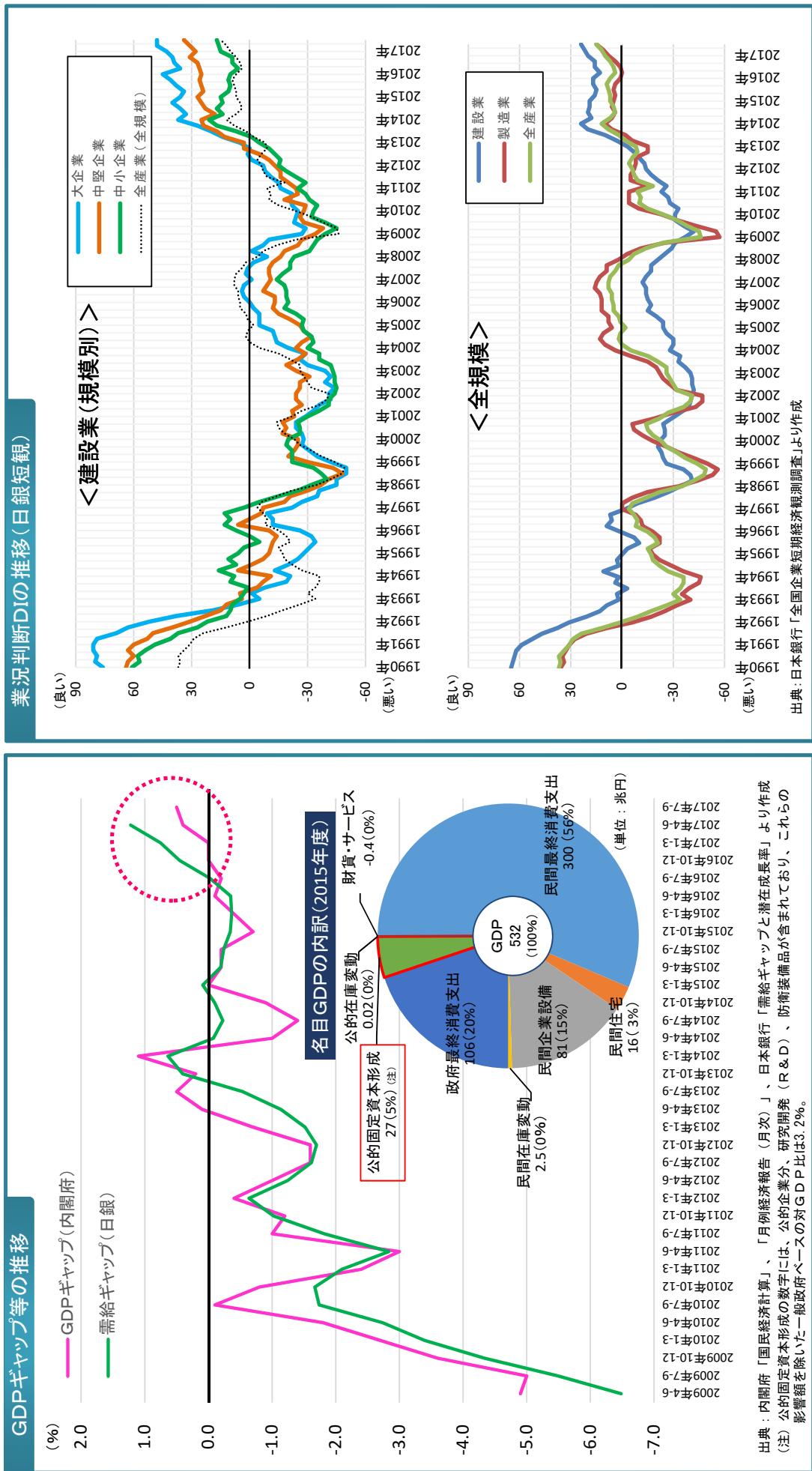
- 設備投資計画上方修正のセメンタムはや弱めであったが、機やかな景気、拡大が持続していると判断されること、省力化需要、オリニック、インバウンドに絡む建設需要等が底堅いことから、設備投資の腰折れの可能性は低いと判断される。

出典：野村證券「日銀短観（17年9月調査）」（2017年10月）より

今後の公共事業関係費の水準に関する留意点～GDPギャップの解消～

資料Ⅱ-4-3

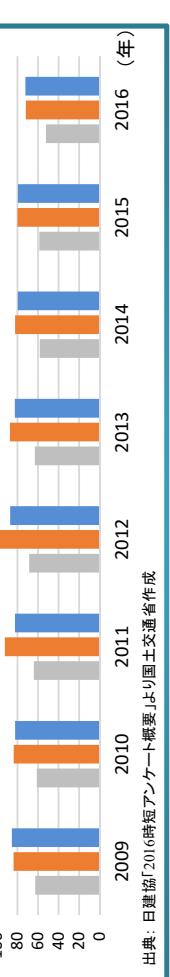
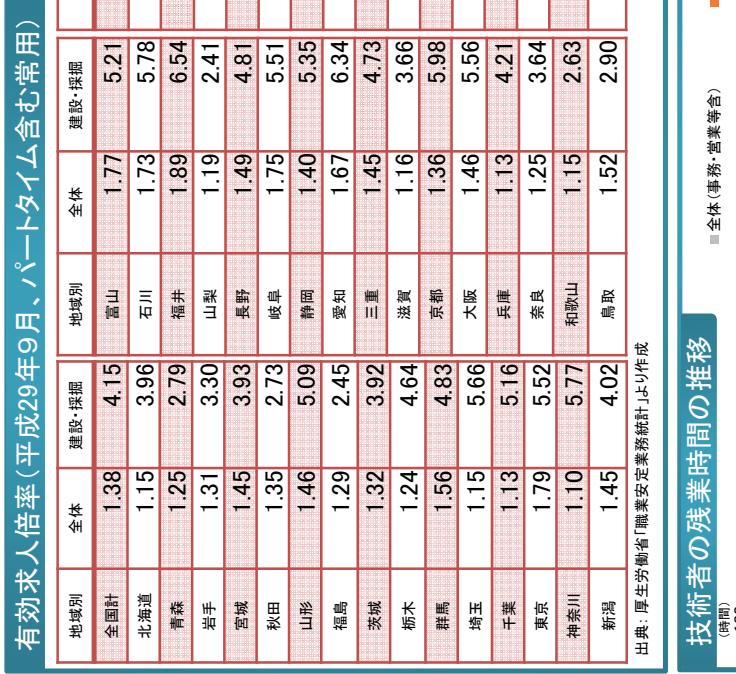
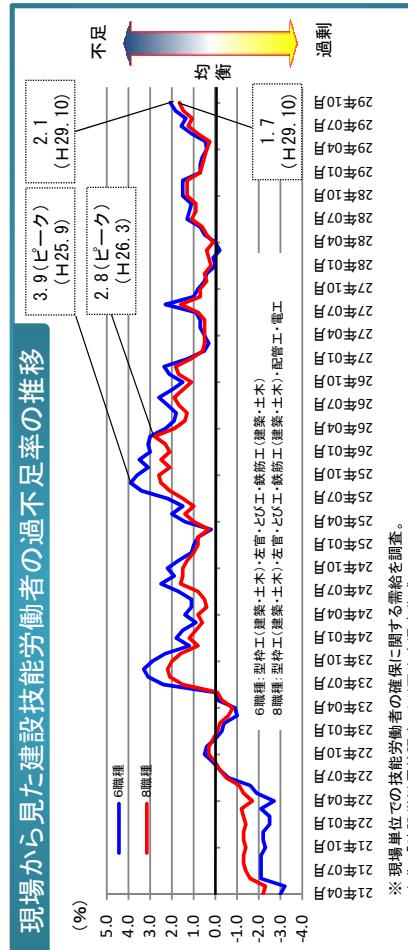
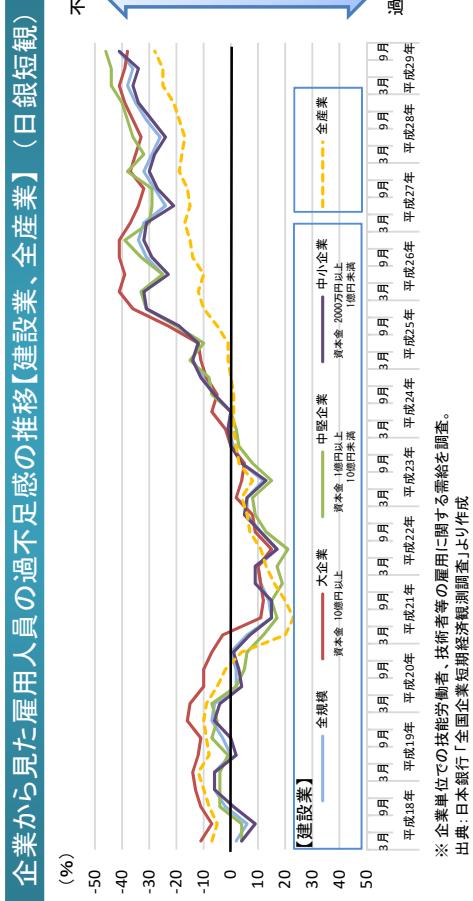
- GDPギャップ(内閣府)は2017年1-3月期以降、需給ギャップ(日銀)は2016年10-12月期以降、ともに解消。
- 総需要不足という状況にはなく、供給面において生産性を高め、潜在成長率を高めていくことが重要な課題。
- 建設業の景況感も、大企業を中心としたプラスとなり、全産業の平均を上回っている。



今後の公共事業関係費の水準に関する留意点～人手不足と働き方改革～

資料Ⅱ－4－4

- 建設業の雇用人員の不足感は高い水準にあり、有効求人倍率をみても、地方を含め、全国的に高い水準。
- 中長期的に建設業の働き手を確保していくため「働き方改革」は喫緊の課題であるが、残業規制の強化、週休二日制の普及等が労働市場に及ぼす影響に留意する必要。



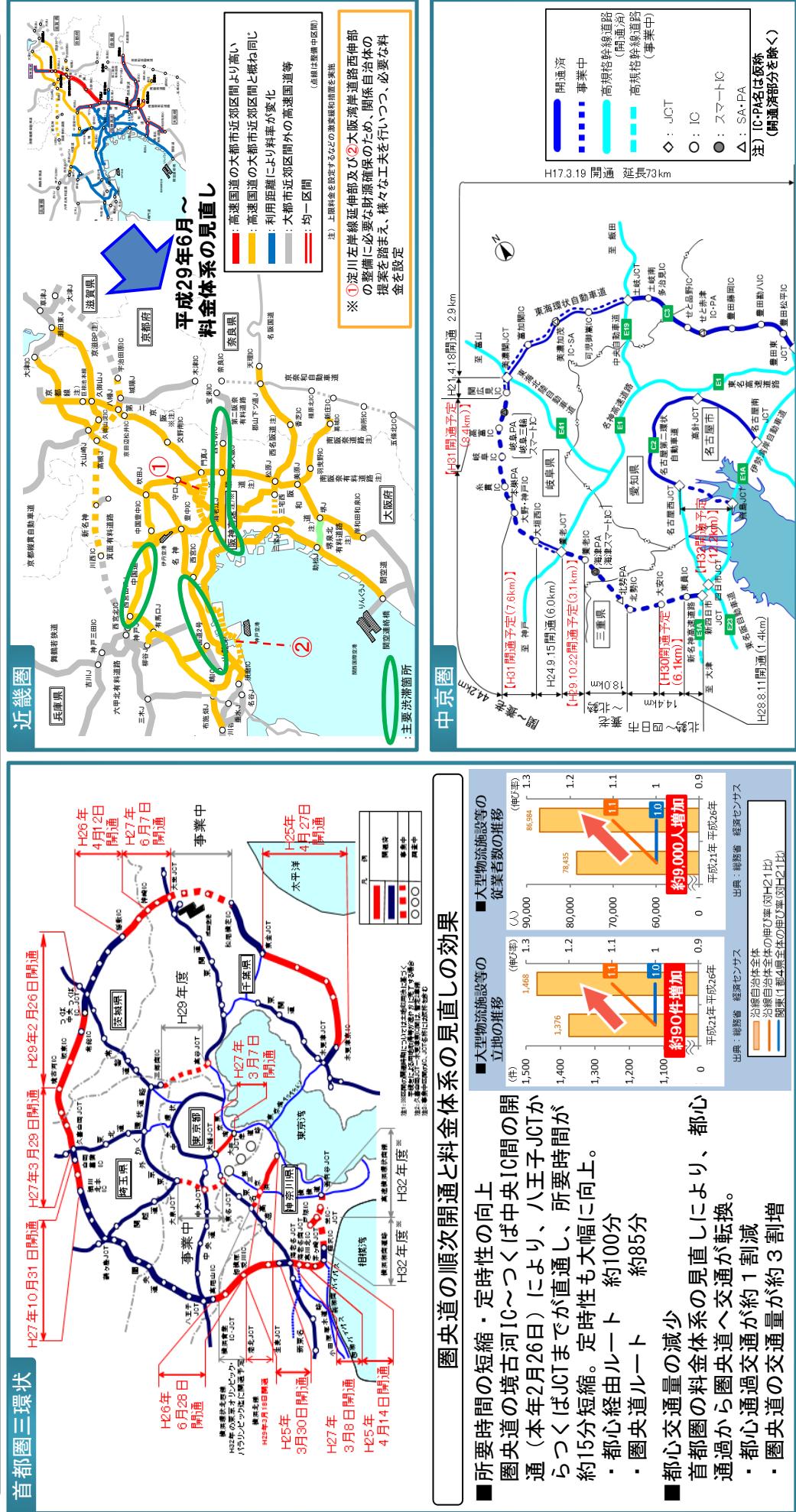
建設業の働き方改革の今後の取組の方向性（「建設業の働き方改革に関する協議会」配布資料より）

1. 適正な工期設定・施工時期の平準化
 - ✓ 週休2日工事の徹底、ゼロ国債、2カ年国債の活用
2. 社会保険の法定福利費や安全衛生経費の確保
 - ✓ 適正な請負代金による契約の徹底
3. 生産性向上
 - ✓ ICTの活用、書類の簡素化
4. ガイドラインの策定・周知
 - ✓ 現場単位での技能労働者の確保に関する需給を調査。
5. 不適正な工期への対応強化
 - ✓ ダンピングや短工期の強要の防止
 - ✓ 民間発注者への支援等
 - ✓ 先進的な取組への支援、普及啓発活動
 - ✓ フォローアップ

資料Ⅱ-4-5

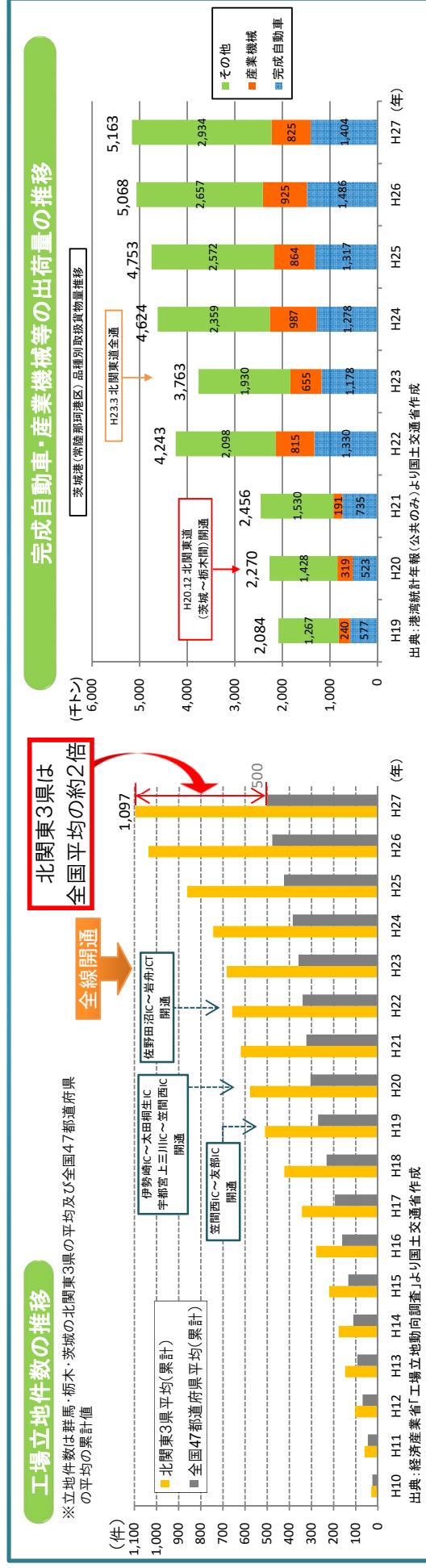
成長戦略に基づくインフラの重点整備 ～①全国物流ネットワークの核となる三大都市圏環状道路の整備加速～

- 圏央道の順次開通と料金体系の見直しにより、首都圏の物流が大幅に改善し、大型物流施設等の民間投資も誘発。近畿圏でも高速料金を活用したボトルネックの解消のための道路整備が推進。
- 料金政策等を適切に活用して、全国物流ネットワークの核となる三大都市圏環状道路への重点投資を加速し、物流効率化と民間投資の誘発により、日本全体の生産性の向上を図るべき。



資料Ⅱ－4－6

- 北関東では、高速道路と港湾の直結により、北関東の輸出拠点が茨城港にシフトし、物流が大幅に効率化するとともに、工場立地が累増。自動車産業や建設機械・産業等の国際競争力の強化が期待。
- 道路、港湾、空港等の連携による輸出競争力の強化～として生産性効果が最大限に発揮されるようになります。



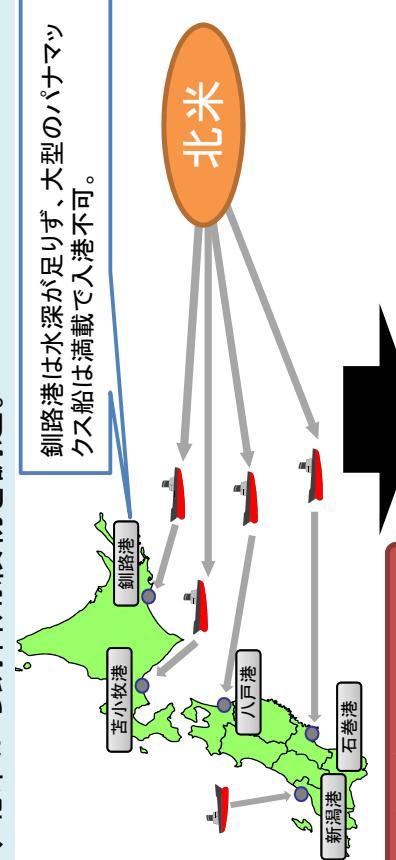
成長戦略に基づくインフラの重点整備

③農林水産業の競争力強化へ

- 北海道では、飼料用穀物の輸入拠点として釧路港を整備し、輸送コストの大削減、穀物供給の安定化等を通じて、畜産業の競争力を強化。また、道内の6港が連携し、ホタテ貝等を連携水揚港湾から輸出拠点港湾として整備を進めます。
- 港湾の規模・役割に応じた重点投資を行い、物流コストの削減等を通じて、農林水産業の競争力強化を実現していくべき。

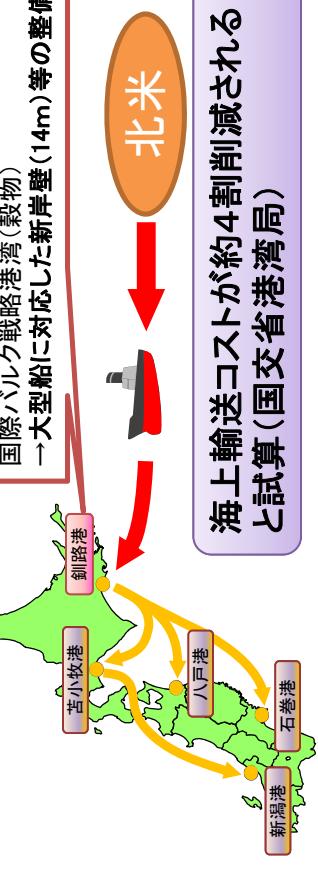
これまでの穀物輸入

北海道・東北の各港が個別に中型船を仕立て(3~4万DWT級)、北米から飼料用穀物を調達。

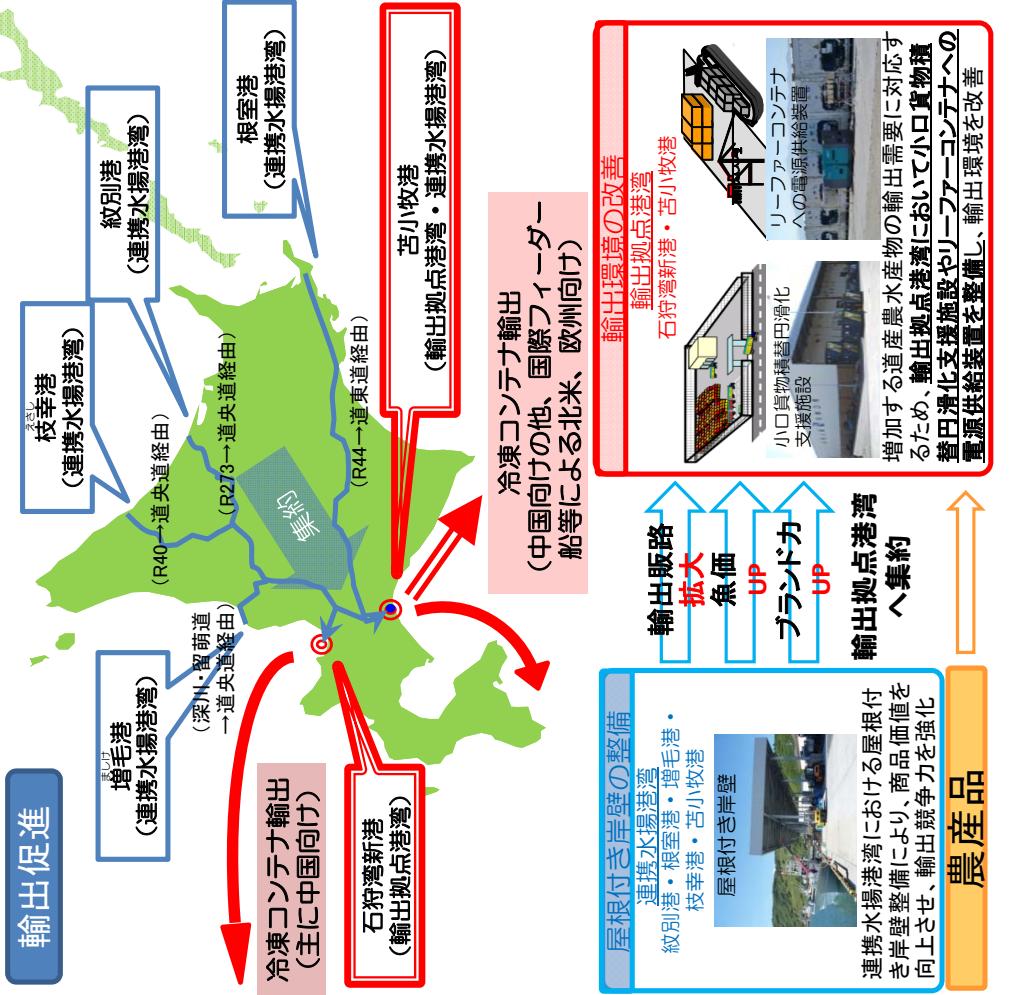


今後・輸入拠点化

北米からまず釧路港にパナマックス船満載(7万DWT級)で輸送し、北海道・東北各港への2次輸送・2港寄り輸送を実施。



輸出促進

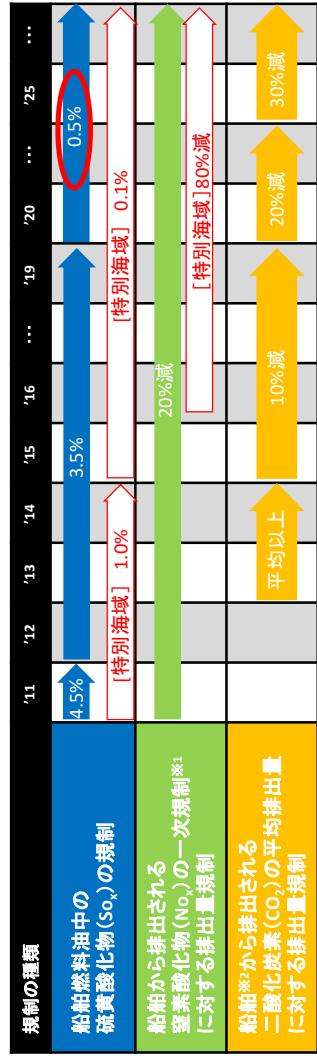


成長戦略に基づくインフラ重点整備～④LNGバシカルギングの推進～

資料Ⅱ－4－8

- 国際的な排ガス規制強化に伴うLNG燃料船舶増加を見据え、シンガポールと連携し、国際的なLNGバシカルギング拠点を戦略的に整備することにより、我が国の港湾の国際競争力を高める必要。
- このため、既存のLNG基地を活用しつつ、平成30年度予算において、2020年の「Ship to Ship」バシカルギングの導入実現のために必要な投資を重点的に行うべき。

船舶からの排出ガスに対する国際的な規制



調査機関による船舶LNG燃料化の将来予測

調査機関名	時期	重油がLNGに切り替わる割合
THE BOSTON CONSULTING GROUP	2025	5～27%
Lloyd's Register	2030	11%
DNV-GL	2025	6～11%
iHS	2030	8%

- DNV-GLについては、重油の世界年間バシカルギング量を2億4千万トンとしたうえで、LNGと重油の燃費差を考慮して割合を求めた。

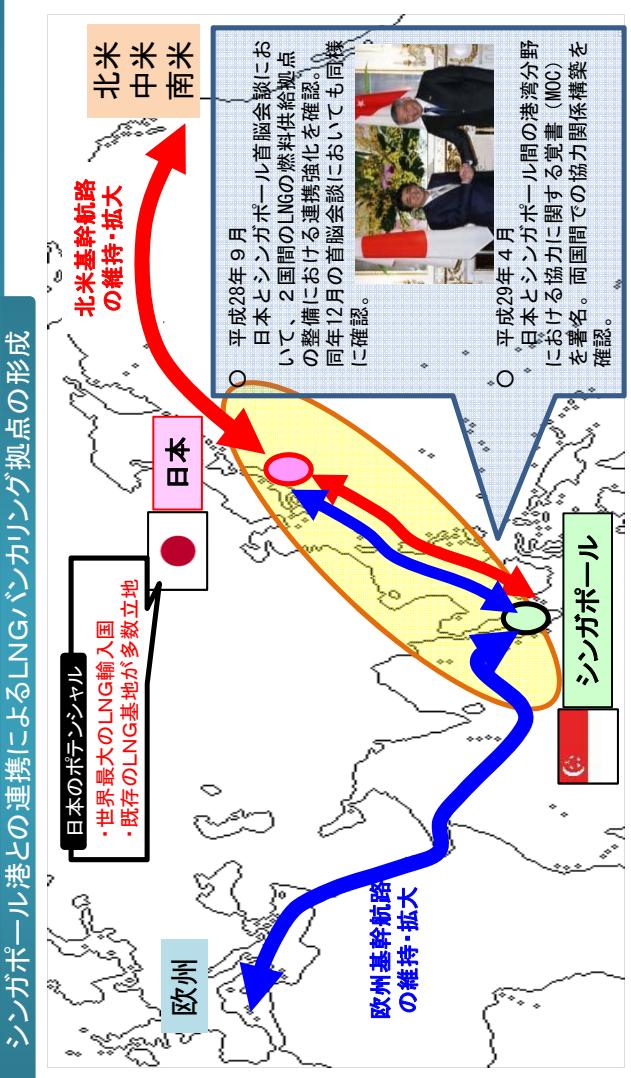
出典：国土交通省「横浜港LNGバシカルギング拠点整備方策検討会とりまとめ」

今後のロードマップ

Phase I (現在)	Phase II (2020年～)	Phase III (需要拡大後)
「Truck to Ship」 バシカルギングの効率化	「LNGタンク ローリー」 LNG燃料船「魁」	「Ship to Ship」 バシカルギングの導入 「Ship to Ship」 バシカルギングの強化



船舶へのLNGバシカルギングの拡大(イメージ)



PFI等による民間活用の推進～下水道事業～ 「新下水道ビジョン加速戦略（平成29年8月10日 国土交通省）」のポイント

資料II-4-9

- 本年春の財審建議を受けて、本年8月に策定された「新下水道ビジョン加速戦略」において、「受益者負担の原則に基づく適切な使用料の設定」、「下水道の公共的役割・性格や国の役割・責務等を踏まえた財政面での支援のあり方について整理」等を明記。
- 平成30年度予算より、「新下水道ビジョン加速戦略」に基づき、基準化、制度構築等を着実に推進すべき。

春の財審の主なポイント

- 汚水処理施設整備率が90%の水準に達し、今後は維持管理・更新が主要課題になることを踏まえると、受益者負担の原則を徹底し、雨水対策・水質保全等の役割を勘案しつつ、原則として使用料で必要な経費を賄うことを目指すべき。その際、国費での支援については、こうした方向性に沿った取組を促進する観点から、水道事業体系・役割も参考にしつつ、徹底した重点化を検討すべき。
- 受益者負担の原則を追求する以上、コスト縮減の徹底は欠かせない。その際、民間活用が有効であり、浜松市のコンセッション事業のような先行事例を踏まえ、PPP／PFIの横展開が着実に進むよう、支援の在り方を含め、更なる環境整備を進めるべき。

「新下水道ビジョン加速戦略（平成29年8月10日 国土交通省）」のポイント

第2 加速すべき重点項目と基本的な施策

重點項目Ⅲ 污水処理システムの最適化

2. 基本的な施策

(1) 役割分担の最適化

- 下水道、集落排水、浄化槽の役割分担を定めた「都道府県構想」の定期的な見直しの促進、構想に基づく汚水処理の10年概成の推進支援【事業実施】
- 施設規模・執行体制の最適化(広域化・共同化)
- (執行体制の最適化)

- 下水処理場等、複数施設の集中管理、遠隔制御等を行うためのICTの活用促進(例:データ項目等の仕様の共通化)【基準化、事業実施】

重點項目Ⅳ マネジメントサイクルの確立

2. 基本的な施策

(1) 維持管理情報を活用した新たなマネジメントサイクルの確立と実践

- モデル事業等を通じた、日常の維持管理情報データベース化し下水道ストックマネジメント計画の策定や効率的な修繕・改築に活用する、新たなマネジメントサイクルの標準化・水平展開【基準化、事業実施】
- (4) 健全な下水道経営の確保

- 下水道の持続可能性の確保に向けた以下の経営改善方策について、各種ガイドライン等の策定・周知、先進的な取組み事例や経営改善上の効果に関する情報の共有等を実施【普及啓発、その他】

(a) 公営企業会計の適用、中長期的な収支見通しや財政計画を活用した計画的な経営

(b) PPP/PFIの促進、事業の広域化・共同化、省エネ技術の採用等によるコスト縮減の徹底

(c) 受益者負担の原則に基づく適切な使用料の設定(資産維持費の活用を含む)、下水道への接続促進、下水汚泥を活用した創エネ等による収入の確保

- 前述した経営改善やマネジメントサイクル等の取組みをより一層促し、下水道の持続可能性を高めていく観点から、下水道の公共的役割・性格や国の役割・責務等を踏まえた財政面での支援のあり方について整理【制度構築、その他】

PFI等による民間活用の推進～歐州における官民連携の動向～

資料Ⅱ－4－10

- EUでは、EU指令で「水サービスに係る費用回収原則」を規定。EU指令の下、フランスでは、いわゆる「Water pays for waterの原則」として、収支均衡を規定。
- こうした原則の下、フランスの上下水道事業では、広域化・コンセッション等による包括的な民間委託が進んでおり、水メジャーによるICT活用や国際展開等、効率的な運営が行われる中で、適正な料金設定が行われている。

<EU指令ー水政策分野における共同体活動枠組ー(2000年10月23日)>

(第9条)

- 加盟国は、(中略)特に汚染者負担の原則(the polluter pays principle)に従って、水サービスに係る費用回収原則(the principle of recovery of the costs of water services)を考慮しなければならない。

<フランス 地方公共団体総法典>

(L2224-11条)

- 上下水道公共サービスは、財政的には商工業的性格のサービスとして運営される。

(L2224-1条)

- 市町村によって公団、アフェルマージュ、コンセッションで運営される商業的性格の公共サービスは、収支均衡していかなければならない。

(L2224-2条)

- L2224-1条に規定された公共サービスの支出を自己財政で負担することは禁止する。

<欧州における広域化・コンセッション等の事例>

	ポルドー市(約24万人)	カンヌ市(約160万人)	バルセロナ市(約160万人)
--	--------------	--------------	----------------

広域化	27コミューン(基礎自治体)	4コミューン	36自治体
処理人口	約70万人	約25万人	約324万人
管路総延長	4,178km	1,300km	—

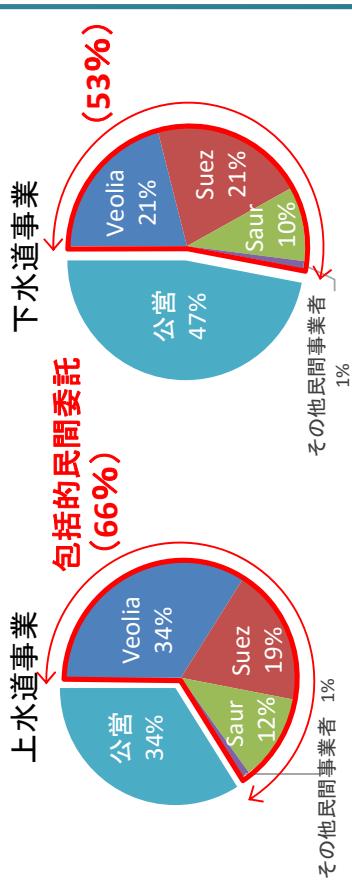
事業スキーム	アフェルマージュ	処理施設:コンセッション 管渠:アフェルマージュ	コンセッション
--------	----------	-----------------------------	---------

(注)基本的には、包括的民間委託のうち施設の整備を含む場合はコンセッション、含まない場合はアフェルマージュ。

出典:内閣府、日本政策投資銀行、日本経済研究所「歐州等の水道分野における官民連携制度と事例の最新動向について(2)」(平成29年10月)

<フランスにおける包括的民間委託の状況>

- フランスでは、下水道事業体の過半数が包括的に民間委託されており、コンセッション及びアフェルマージュが主流。委託先は、上位3社(Veolia、Suez、Saur)が占めている。
- 日本で包括的民間委託を導入している事業体は、全体の18%。浜松市が、国内初の下水道事業におけるコンセッションを平成30年4月から開始予定。



	日本 (東京)	フランス (パリ)	イギリス (ロンドン)
上水道(20m³使用時)	100	170	194
下水道(20m³使用時)	100	243	210

出典:消費者庁「公共料金の窓(改訂版)」

PFI等による民間活用の推進～経営状況の地域差の「見える化」～

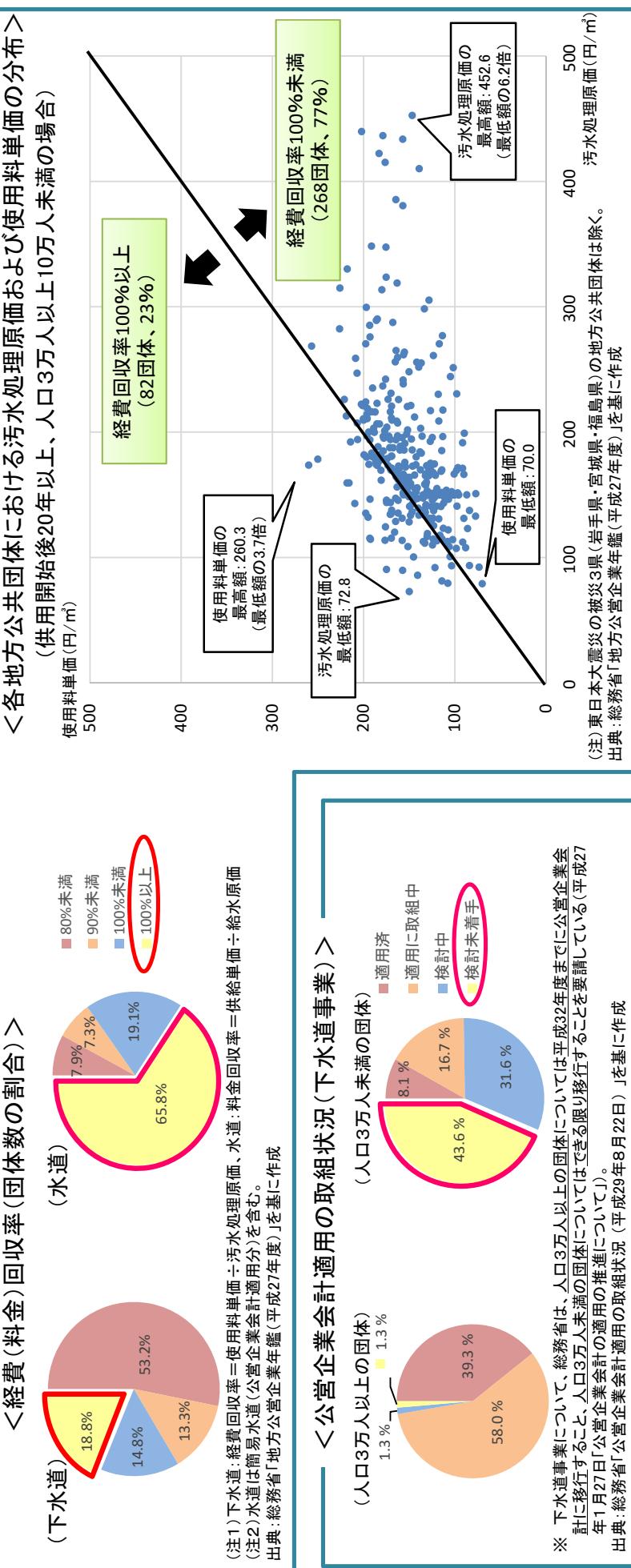
資料Ⅱ-4-11

- 全体の8割以上の地方公共団体が、汚水処理費用(公費負担分を除いた費用)を使用料で全て賄えていない。
- 広域化、民間活用、コスト縮減等のためには、財務・経営状況を把握する必要があるが、現在、人口3万人未満の地方公共団体の4割以上が公営企業会計の適用の検討に未着手であり、適用するための取組を加速すべき。
- 下水道事業の汚水処理原価や使用料単価には、それぞれ地方公共団体間で大きな差がある。こうした経営情報を「見える化」し、使用料の適正化やコスト縮減の徹底を図るべき。

(留意点)

- 汚水処理原価には、公費負担分(維持管理費及び資本費の一部)は含まれていない。
- 経費回収率が100%未満の場合、公営企業繰出基準に基づかない繰出金(基準外繰出金)等で賄われている。

<汚水処理費用と使用料の状況>



* 下水道事業について、総務省は、人口3万人以上の団体については平成32年度までに公営企業会計に移行すること、人口3万人未満の団体についてはできる限り移行することを要請している(平成27年1月27日「公営企業会計の適用の推進について」)。
出典: 総務省「公営企業会計適用の取組状況(平成29年8月22日)」を基に作成

(注) 東日本大震災の被災3県(岩手県・宮城県・福島県)の地方公共団体は除く。
出典: 総務省「地方公営企業年鑑(平成27年度)」を基に作成

PFI等による民間活用の推進～下水道事業に係る国の財政支援の方針～

資料II-4-12 資料II-4-12

- 汚水処理人口普及率が90%を超えて、10年後に汚水処理を汚水処理施設整備の概成が見通せる中、「新下水道ビジョン加速戦略」に基づき、国の財政支援が定める費用等
- 建設省告示(昭和46年第1705号)も踏まえ、社会資本整備総合交付金等についてには、平成30年度予算により、下水道の公共的役割・性格を勘案し、地域の特性等に配慮しつつ、未普及の解消及び雨水対策に重点化していくべき。
- その他の地方公共団体に係る財政措置についても、「受益者負担の原則」と整合的なものとなるよう、見直しを検討すべき。

下水道法施行令第二十四条の二第二項第一号
の国土交通大臣が定める費用等
(昭和46年10月9日 建設省告示第1705号)

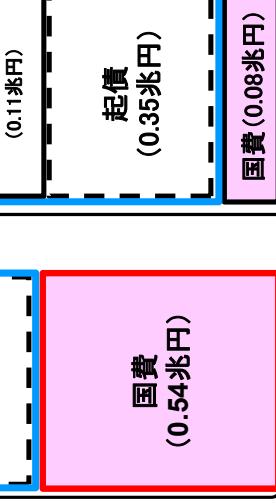
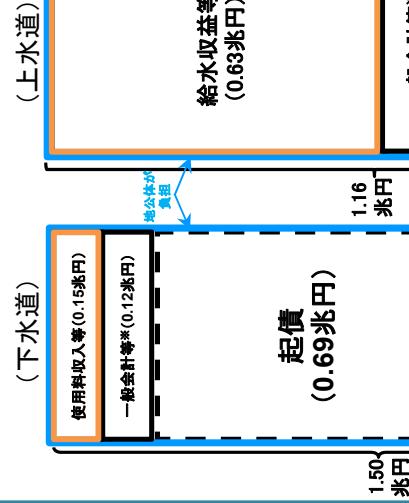
6 令第二十四条の二第二項の規定により国土交通大臣が定める主要な管渠(きよ)の範囲は、次に掲げるものを除き、別表に定める公共下水道による。ただし、分流式の污水に係る公共下水道については、当該公共下水道による汚水処理が個別に設置される浄化槽(浄化槽のうち、一の建築物から排出される污水を処理するための浄化槽をいう。)により污水を処理する場合に比較して経済的であることを要件とする。

→十 省略

十一 汚水処理の衛生処理システムの概成後においては、重要な公共用公共下水道の水質保全等のために必要がある場合等を除き、汚水に関する下水道管渠(きよ)の維持更新(管渠(きよ)の排除能力又は水質改善機能の増強を伴わないものに限る。)のうち、新規事業分については、国庫補助負担事業を停止する。

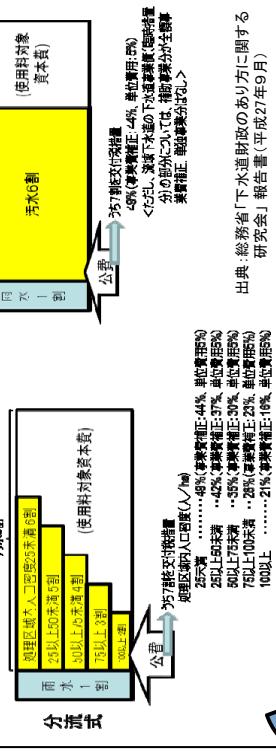
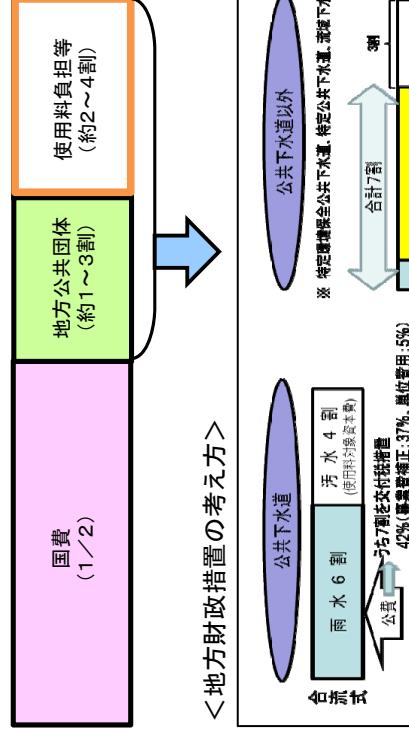
- (注1) 令第二十四条の二第二項では、公共下水道の主要な管渠の範囲について規定。
(注2) 第十一号については、平成16年改正で追加。

建設改良費(上下水道事業)の財源内訳
(平成26年度実績)



※一般会計・都道府県補助金・工事負担金
(注) 下水道の建設改良費には雨水対策・水質保全施設の整備・管理分も含まれる。
出典: 総務省「地方公営企業年鑑(平成26年度)」
を基に作成

建設改良費(下水道事業)の財源構成
(国庫補助対象事業の場合)



※特定廃棄物公共下水道・特定公共下水道・雨水下水道
の部分については、排水料負担分が生じる
審査認定結果分が分担。出典: 総務省「下水道財政のあり方に関する
研究会」報告書(平成27年9月)
(注) 单位費用は、地方交付税法第12条第4項で規定。

PFI等による民間活用の推進～経営の効率化～

資料Ⅱ－4－13

- 事業の広域化・共同化、コンセッションをはじめとするPFIの導入、ICT活用等により、経営の効率化の成果を出した地方公共団体があり、経営状況の地域差の「見える化」等を推進する中で、横展開を図るべき。
- 広域化、コンセッションが一般化し、水メジャーを生み出したフランスでは、ICTを活用した先端的な管理システムを導入し、経営を効率化している。成長戦略として、インフラ・ビジネスの拡大・国際競争力を強化を図るべき。

<山形県新庄市(約4万人)> 事業の広域化・共同化

- NTT回線の利用により周辺市町村の処理場と維持管理業務を共同化し、業務を効率化



人件費等について、
約14%のコスト削減効果

<静岡県浜松市(約81万人)> コンセッションの導入

- 終末処理場及びポンプ場の改築・維持管理を20年間一體的に委託するコンセッション導入決定

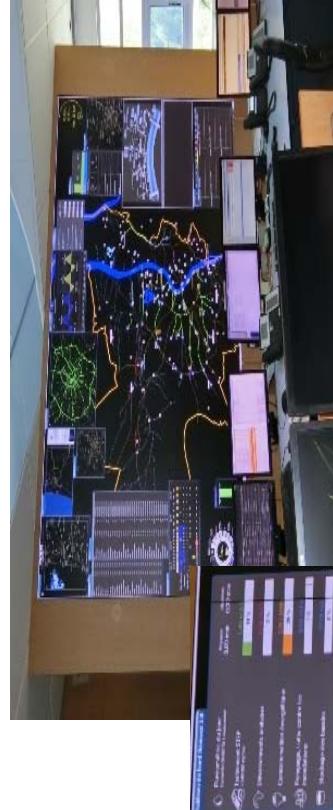


改築・維持管理費について、
約14.4%のコスト削減効果

<ボルドー市(フランス)> ※ボルドー市(約24万人)を中心とした27のコミューン(基礎自治体)で広域化 (処理人口:約70万人)

- 上下水道事業の運営を委託された民間事業者(Suez)が独自のノウハウを活かし、雨水及び汚水の処理・管理をICT活用によりコントロールセンターで集中的に実施(ダイナミック・マネジメントシステム: RAMSES)。

ICTの活用



<長崎県長崎市(約42万人)> ICTの活用

- Web広域監視による下水処理場の運転、マンホールポンプ等の監視により業務を効率化



人件費等について、
約48%のコスト削減効果

<石川県かほく市(約3万人)> 上下水道関連事業の一元化

- 上水道(管路を除く)、下水道及び農業集落排水の3事業について、一元的な包括的民間委託を導入



運転・保全管理費について、
約13%のコスト削減効果

出典：内閣府、日本政策投資銀行、日本経済研究所「欧州等の水道分野における官民連携制度と事例の最新動向について(2)」(平成29年10月)

最先端技術の積極的導入～i-Constructionの推進～

資料Ⅱ－4－14

- 建設現場の生産性の2025年度までの2割向上を目指し、平成28年度より、全ての建設生産プロセスでICT等を活用するi-Constructionを段階的に推進し、効率化を実現。
- 平成30年度予算要求では、AI・センサ等の先端技術の建設現場での現場実証と実装を推進する方針。

i-Constructionの推進

- 平成28年度より、i-Constructionのトップランナー施策としてICT土工を導入。

施工



UAV(ドローン等)による3次元測量

ICT建機による施工(ICT土工用積算基準の導入)



IC 建機による施工



従来施工



従来施工

検査

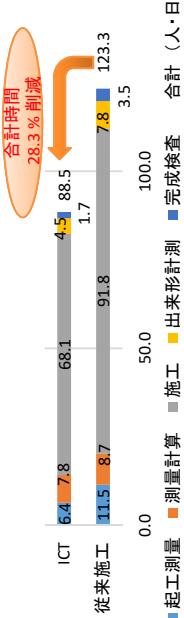


従来施工



従来施工

【ICT土工の導入効果(実際の施工事例から算出)】



ICTの活用分野の拡大

- 平成29年度より、ICT舗装工、ICT浚渫工を導入するとともに、橋梁分野(i-Bridge)等への試行を実施。
- 平成30年度要求においては、橋梁(i-Bridge)、トンネル、ダム、維持管理等への導入、CIM※モデルの標準化に向けて検討する方針。

ICT活用工種の拡大



ICT浚渫工の導入

橋梁分野でのCIMモデルの導入

(i-Bridgeの試行)

ICT舗装工の導入

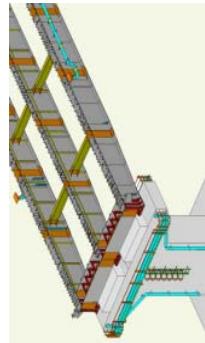
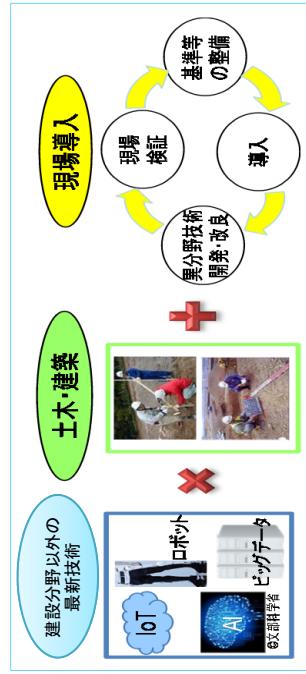
橋梁分野でのCIMモデルの導入

(i-Bridgeの試行)

※ CIM : Construction Information Modelingの略。受発注者双方の業務効率化・高度化を図るための土木情報共有モデル。

先端技術の建設現場での実証・実装

- 平成30年度要求では、IoTやAI等の先端技術も活用し、現場実証・実装を推進する方針。



橋梁分野でのCIMモデルの導入

(i-Bridgeの試行)



ICT舗装工の導入

橋梁分野でのCIMモデルの導入

(i-Bridgeの試行)



ICT浚渫工の導入

橋梁分野でのCIMモデルの導入

(i-Bridgeの試行)



国と地方の連携事業の推進～中小河川緊急対策～ ＜九州北部豪雨など今夏の集中豪雨を受けた緊急対応策（平成29年9月26日公表）＞

資料Ⅱ－4－15

- 昨年の北海道・東北豪雨災害や本年の九州北部豪雨災害において、都道府県が管理する中小河川で大きな被害が生じていることを踏まえ、本年9月に、再度災害防止対策を緊急実施するとともに、全国の「中小河川の緊急点検」を実施。同時に、今回の災害の特徴を踏まえ、林野庁も流木の緊急点検を実施。
- 点検結果を的確に反映し、国の防災・安全交付金事業等と地方単独事業の連携強化により、地域の総合的な緊急対策を重点的に支援していくべき。

【気候変動等による近年の豪雨・台風災害の頻発化・激甚化への対応（基本的考え方）】

- 洪水氾濫被害を軽減するには「施設では防ぎきれない大洪水は必ず発生する」という意識（水防災意識）を持つこと。
- 従来のハード対策に加え、危機管理型（避難のための時間をかせぐ）ハード対策や住民目線のソフト対策を適切に組み合わせること。

【全国の中小河川の緊急点検（ポイント）】

○緊急点検の3つの視点

29年11月



○国と地方の連携

都道府県
(緊急点検を実施)

連携

国土交通省

林野庁

【近年の中小河川の豪雨災害の特徴】

- 山腹崩壊などで大量の流木や土砂が発生し、氾濫被害が拡大



平成28年8月 岩手県小本川

- 水位観測などが必要で十分に行われていない、



平成29年7月 福岡県赤谷川

- 上流での局所的な集中豪雨により、水位が急激に上昇し、洪水氾濫が発生

水位観測・水位計設置状況

- 平成29年7月 九州北部豪雨
・福岡県朝倉市、東峰村で多くの死者
⇒面地域で氾濫した15の中小河川では水位計が未設置

- 水位計の設置状況（全国ベース）
・中小河川 約5000台（河川総数 約2万河川）
⇒多くの河川で水位計が未設置

自治会など住民組織による防災行動

- 平成29年7月 九州北部豪雨
・朝倉市の平樺（ひらえのき）地区では、5年前の九州北部豪雨の経験と教訓をもとに、独自の判断と組織的な防災行動で自主的避難を行い、地区住民全員が無事避難

資料Ⅱ－4－16

既存ストックの最大限の活用としてのダム再生～「ダム再生ビジョン」の深化～

- 昨年の財審建議を受けて、本年6月末に国土交通省が策定した「ダム再生ビジョン」では、既存ダムを最大限に活用した対策、ソフト施設とハード施設の適切な組合せを推進するとされている。
- さらに、既存ダムのみならず、電力会社の発電用ダムなどとの利水ダムも活用して、我が国のダム施設全体で、効率的・効果的に防災・減災対策に取り組むべき。

「ダム再生ビジョン」(29年6月 国土交通省)

賢く整備（ダム再開発事業）

- 既存ダムへの堤体への放流設備増設や嵩上げを進め、既存ダムの大軒な能力向上を図る。



賢く柔軟な運用（操作規則の見直し）

- 降雨予測等の精度向上を踏まえ、渴水・洪水時に応じてダムを柔軟に運用する手法を導入。
※ 全国123ダム（国・水資源機構管理）を対象に可能なものから見直し

全国の運用中ダムの実態（29年4月現在：国土交通省調べ）

区分	目的	管理者	許可形態	ダム数	有効貯水容量	洪水調節容量	備考
治水ダム (※1)	洪水調節等 水資源機構	国 等	水資源機構	100	5,602	2,797	
利水ダム (※2)	水道、工業用水、発電等	都道府県、市町村、電力会社等	国交省 許可ダム 道府県等 許可ダム	23 435	1,771 3,752	599 1,920	河川法26条（工作物の新築等の許可）に基づき国交省が許可したダム。同条に基づき道府県等が許可したダム。左の計数は道府県等からの聞き取り。
合計					496	5,578	—
				396	1,159	—	
				合計	1,450	17,863	5,316

（※1）治水ダムとは、治水事務及び治水目的を持つ多目的ダム

（※2）利水ダムとは、治水目的を持たないダム
なお、利水ダム管理者が水利権を持つ場合は、一定期間ごとに、河川法23条に基づき、河川管理者たる国土交通大臣等の許可（更新の許可）を受ける必要

「新桂沢ダム再開発事業」

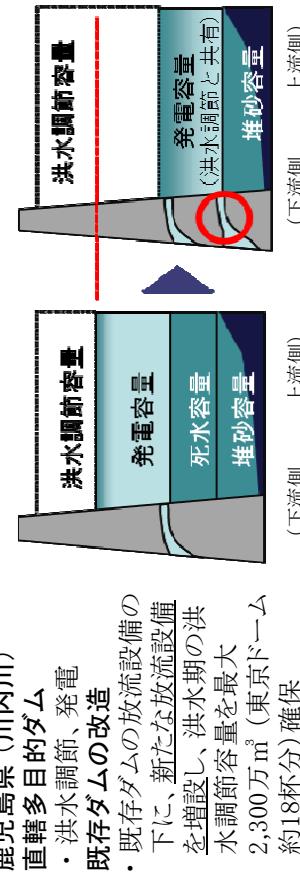
【嵩上げ断面図】

- 場所：北海道（石狩川水系）
- 区分：直轄多目的ダム
- 事業：
 - ・洪水調節、発電等
 - 既存ダムの嵩上げ
- 既存の桂沢ダムを嵩上げし、洪水期の洪水調節容量を最大2,660万m³（東京ドーム約21杯分）確保



ダム再開発による治水機能向上

【改修断面図】



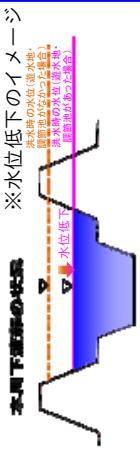
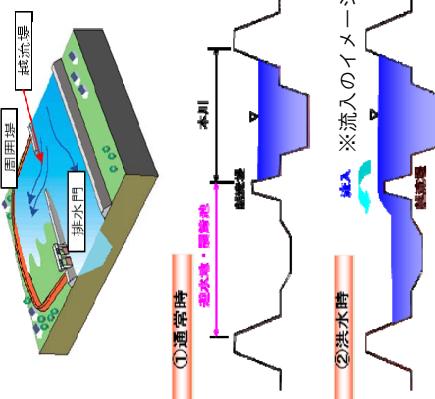
調節池の効率的な整備～予算執行調査の反映～

資料Ⅱ－4－17

- 河川改修事業の一環として、下流部の人口・資産が集積する地域の洪水氾濫を防ぐため、その上流部で調節池を整備し、洪水を一時的に貯留する治水対策を実施。
- 本年春の予算執行調査において、調節池が多くの用地確保等を伴う面整備であることを踏まえ、地役権補償方式、工期縮減、最適地整備等の効率的な整備手法とすることを提言。
- 予算執行調査を受けた後、総事業費の抑制と工期短縮による効果の早期発現を図るべき。

調節池の役割・概要

洪水を一時的に貯留し、洪水の最大流量（ピーク流量）をカットすることにより、下流部の水位を下げ、氾濫を防止する施設。



予算執行調査の結果と改善点

1. 用地の確保

- 「地役権補償方式（※）」における補償費が、用地買収価格の3割で設定。
⇒ 同方式を積極的に活用するなど効率的に用地を確保すべき。

[表1]用地買収・補償単価の比較(方式別・高低額2箇所)		(単位:千円/m ²)
高額	低額	
用地買収・補償(掘込)方式	地役権補償方式	(※) 平常時には調節池を農地等として所有者が利用し、洪水発生時のみ調節池として使用する権利を設定する方式
鶴見川多目的遊水地(横浜市)	上野遊水地群(三重県)	2.4
朝霞調節池(埼玉県)	一関遊水地群(岩手県)	2.3
千歳川遊水地群(北海道)	大和田遊水地(北海道)	0.9
浜坂遊水地(鳥取県)	大久保遊水地群(山形県)	0.2

2. コスト縮減等

- 「洪水時の流量カット量（効果）」当たりの事業費単価は、下流部に大都市圏を持つ調節池で高くなる傾向。
- 調節池の事業期間は平均で28年と長期に及ぶ。
⇒ 土地利用状況、地価、効果等といった点から、整備する「最適地」を見極め、コスト縮減と工期縮減を徹底すべき。

[表2]整備効果の単価(事業費/洪水流量カット量)		(単位:百万円/(m ³ /秒))	
鶴見川多目的遊水地(横浜市)	653.8	吉田川遊水地群(宮城県)	33.4
朝霞調節池(埼玉県)	566.5	中郷遊水地(兵庫県)	48.1
上野遊水地群(三重県)	98.9	稻庭井調節池(茨城県)	49.2
大和田遊水地群(名古屋市)	0.9	大和田遊水地(名古屋市)	51.4
浜坂遊水地(鳥取県)	0.2	大久保遊水地群(山形県)	

3. 効果発現（既存ストックの有効活用）

- 計画した洪水調節容量に対して洪水調節の実績が低い状況。
⇒ 調節池を再検証したうえで、既存ストックの有効活用の観点から、適切な施設改良を実施すべき。

調節池名稱	計画	実績
妙川遊水地(北海道)	1,050	380
荒川第一調節池(埼玉県)	3,090	2,000
菅生調節池(茨城県)	2,700	2,200
田中調節池(千葉県)	6,100	4,500
渡良瀬遊水地(栃木県等)	17,180	10,700
鶴見川多目的遊水地(横浜市)	330	154
小田井遊水地(名古屋市)	140	41
牟田邊遊水地(佐賀県)	90	67
大久保遊水地群(山形県)	900	210

(注)完了後10年以上経過した調節池

インフラ長寿命化事業の質の向上～予算執行調査の反映～

- 本年春の予算執行調査により、防災・安全交付金で支援している地方公共団体の道路事業において、インフラ長寿命化という基本方針と整合的であることが判明。
- 同調査の指摘に基づき、平成30年度予算により、改善を徹底し、インフラ長寿命化計画の実効性を上げるべき。
- さらに、P D C Aを徹底し、毎年度の執行状況の精査を通じて、新技術活用によるコスト縮減や地方単独事業との連携を含めて、好事例と問題事例を整理・横展開することにより、交付金事業の質を向上させるべき。

【調査の結果・分析】

1. 橋梁の更新事業と修繕履歴・点検結果との関係

判定区分		修繕履歴			合計
		有り	無し	不明	
I	未実施	2件（1%）	3件（1%）	0件（0%）	5件（2%）
I	1件（0%）	0件（0%）	0件（0%）	1件（0%）	1件（0%）
II	1件（0%）	4件（2%）	0件（0%）	5件（2%）	5件（2%）
III	77件（30%）	106件（42%）	33件（13%）	216件（85%）	
IV	4件（2%）	19件（7%）	5件（2%）	28件（11%）	
合計	85件（33%）	132件（52%）	38件（15%）	255件（100%）	

点検を実施していない橋や、予防保全の対応をすべき橋を更新している例があった。

修繕する場合との費用比較を実施せずに更新を行っている橋が1/4（53件）を占めている。

修繕を一度も行わずにいきなり更新を行った橋が半分以上あった。

（参考）道路橋の健全性の診断の判定区分

区分	状態
I 健全	構造物の機能に支障が生じていない状態。
II 予防保全段階	構造物の機能に支障が生じないが、予防保全の観点から措置を講ずることが望ましい状態。
III 早期措置段階	構造物の機能に支障が生じる可能性があり、早期に措置を講ずべき状態。
IV 緊急措置段階	構造物の機能に支障が生じる、又は生じる可能性が著しく高く、緊急に措置を講ずべき状態。

2. 長寿命化計画（個別施設計画）の記載内容

予防保全箇所の優先順位付けやP D C Aに基づく長期的なコスト圧縮という観点から、以下の3項目を確認したところ、それぞれの項目につき2割前後の計画で記載がなされていなかった。

- ・予防保全の対象施設の要件が明確化されているか（38件、15%）
- ・予防保全型の管理を行った場合の維持管理費の算出がなされているか（58件、23%）
- ・点検結果を踏まえ、今後、修繕計画を見直すことを明記しているか（36件、14%）

【改善点・検討の方向性】

交付金の対象事業の重点化や長寿命化計画の質の向上という観点から、以下の見直しを実施すべきである。

- ① 判定区分I・IIの橋梁の更新事業は、交付対象から除外。

- ② 判定区分III・IVの橋梁の更新事業については、修繕と更新のライフサイクルコスト（LCC）を比較し、更新の方がLCCが小さくなる事業に重点化。

- ③ 重点配分対象となる個別施設計画の基準（必要記載事項等）を整理し、この基準を満たさない個別施設計画に基づく老朽化対策は重点配分対象とならないことを明確化。

農業構造の現状

- 農業就業人口が急速に減少、高齢化する中、担い手の育成や担い手への農地集積が不可欠。
- 経営規模は、水稻などはまだ伸びが緩やか。大規模化・機械化による生産コストの低減、高収益作物への転換が課題。

農家戸数、農業就業人口の推移

	昭35年	45	55	平2年	12	17	22	27
農家戸数(万戸)	606	540	466	383	312	285	253	216
販売農家(万戸) (割合)	…	…	…	297 (77.5)	234 (74.9)	196 (68.9)	163 (64.5)	133 (61.7)
主業農家(万戸) (割合)	…	…	…	82 (21.4)	50 (16.0)	43 (15.1)	36 (14.2)	29 (13.6)
農業就業人口(万人) うち65歳以上人口(万人) (割合)	1,454	1,035	697	482	389	335	261	210 (63.5)

農家一戸当たりの平均経営規模の推移

	昭35	60	平7	17	22	27
経営耕地面積(ha)	0.88	1.05	(1.50)	(1.76)	(1.96)	(2.20)
全国	3.54	9.28	(13.95)	(18.68)	(21.48)	(23.81)
北海道	0.77	0.83	(1.15)	(1.30)	(1.42)	(1.57)
東北	—	—	—	—	—	—
関東	—	—	—	—	—	—
中部	—	—	—	—	—	—
中国	—	—	—	—	—	—
四国	—	—	—	—	—	—
九州	—	—	—	—	—	—
沖縄	—	—	—	—	—	—
水稲(a)	55.3	60.8	(85.2)	(96.1)	(105.1)	(119.7)
乳用牛(頭)	2.0	25.6	44.0	59.7	67.8	77.5
肉用牛(頭)	1.2	8.7	17.5	30.7	38.9	45.8
養豚(頭)	2.4	129.0	545.2	1095.0	1436.7	1809.7
採卵鶏(羽) ブロイラー(羽)	—	1037	20059	33549	44987	52151
—	21400	31100	38600	44800	57000	—

資料：農林水産省「農林業センサス」

注1：農家一戸当たりの経営耕地面積(30a以上又は農産物販売金額50万円以上の農家)の数値、それ以外は農家(経営耕地面積10a以上又は農産物販売金額15万円以上の世帯)。なお、昭和35年～60年にについては、経営耕地面積が東日本は10a以上、西日本5a以上で、農産物販売金額が一定以上(昭和35年は2万円以上、60年は10万円以上)の世帯)の数値である。

2：水稻の平成7年以前は水稻を収穫した農家の数値であり、12年以降は販売目的水稻を作付けした農家の数値である。

3：採卵鶏の平成7年の数値は成鶏めす羽数「300羽未満」の飼養者を除き、平成10年以降は成鶏めす羽数「1000羽未満」の飼養者を除く。

4：ブロイラーの平成17年は16年の数値、平成22年は21年の数値、平成27年は26年の数値である。ブロイラーの平成22年は21年の数値、平成27年は26年の数値である。

5：養豚、採卵鶏の平成17年は16年の数値、平成22年は21年の数値である。

注2：販売農家割合と主業農家割合は、総農家に占める割合である。

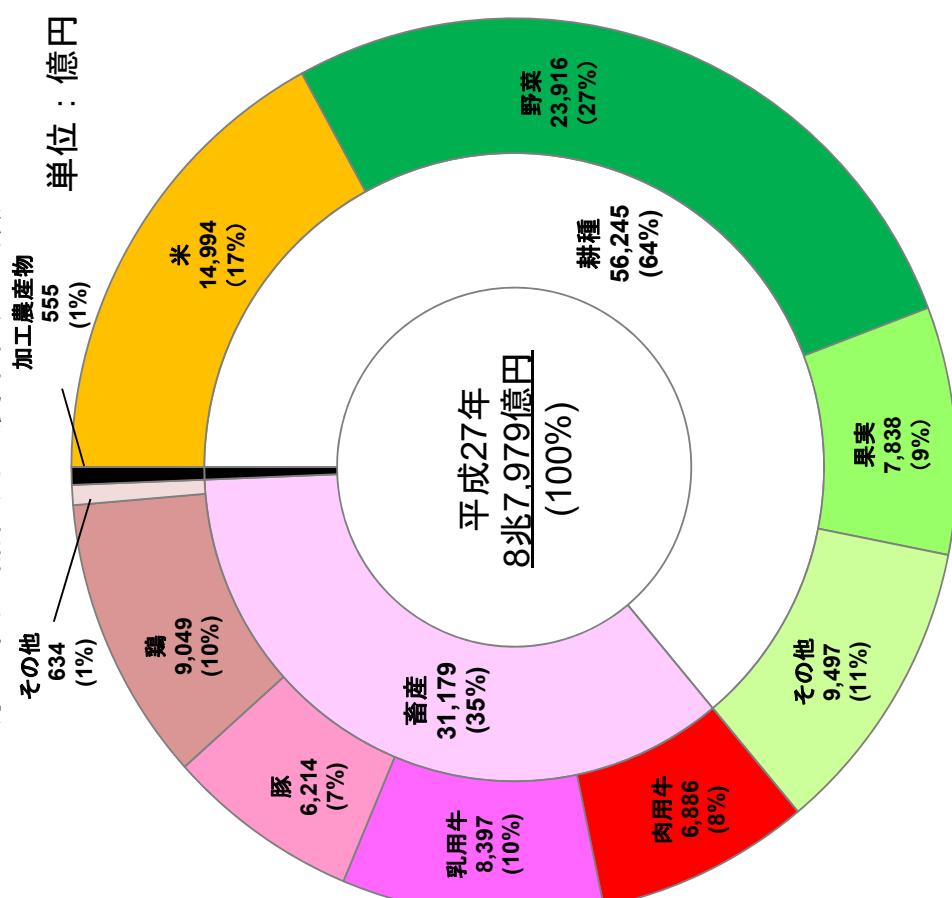
※ 販売農家：経営耕地面積が30a以上または農産物販売金額が50万円以上の農家。

※ 主業農家：農業所得が主(農家所得の50%以上が農業所得)で、1年間に60日以上自営農業に従事している65歳未満の世帯員がいる農家。

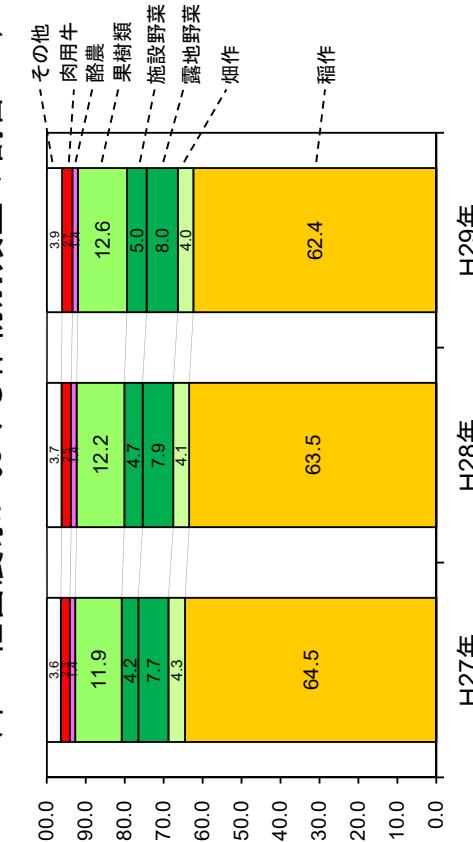
農業の総産出額と農家数の比較

○ 農業の総産出額は8兆7,979億円。品目別にみると、米は産出額ベースのシェアは2割弱であるが、従事者は全体の13%程度。他方、野菜は産出額の27%を占めているが、従事者は全体の13%程度。

(我が国の品目別の農業総産出額)



(単一経営農家における作物別類型の割合 : %)



H27年 H28年 H29年

(土地利用型(米、麦、大豆等))

- ・水田活用の直接支払交付金 (所要額) 3,150億円
- ・畠作物の直接支払交付金 (所要額) 1,950億円
- ・米の直接支払交付金 (所要額) 714億円
- ・収入減少影響緩和対策 (所要額) 746億円

(畜産)

畜産・酪農経営安定対策 (所要額) 1,763億円

[野菜 野菜価格安定対策事業 (所要額) 172億円
果樹 果樹・茶支援関連対策 72億円]

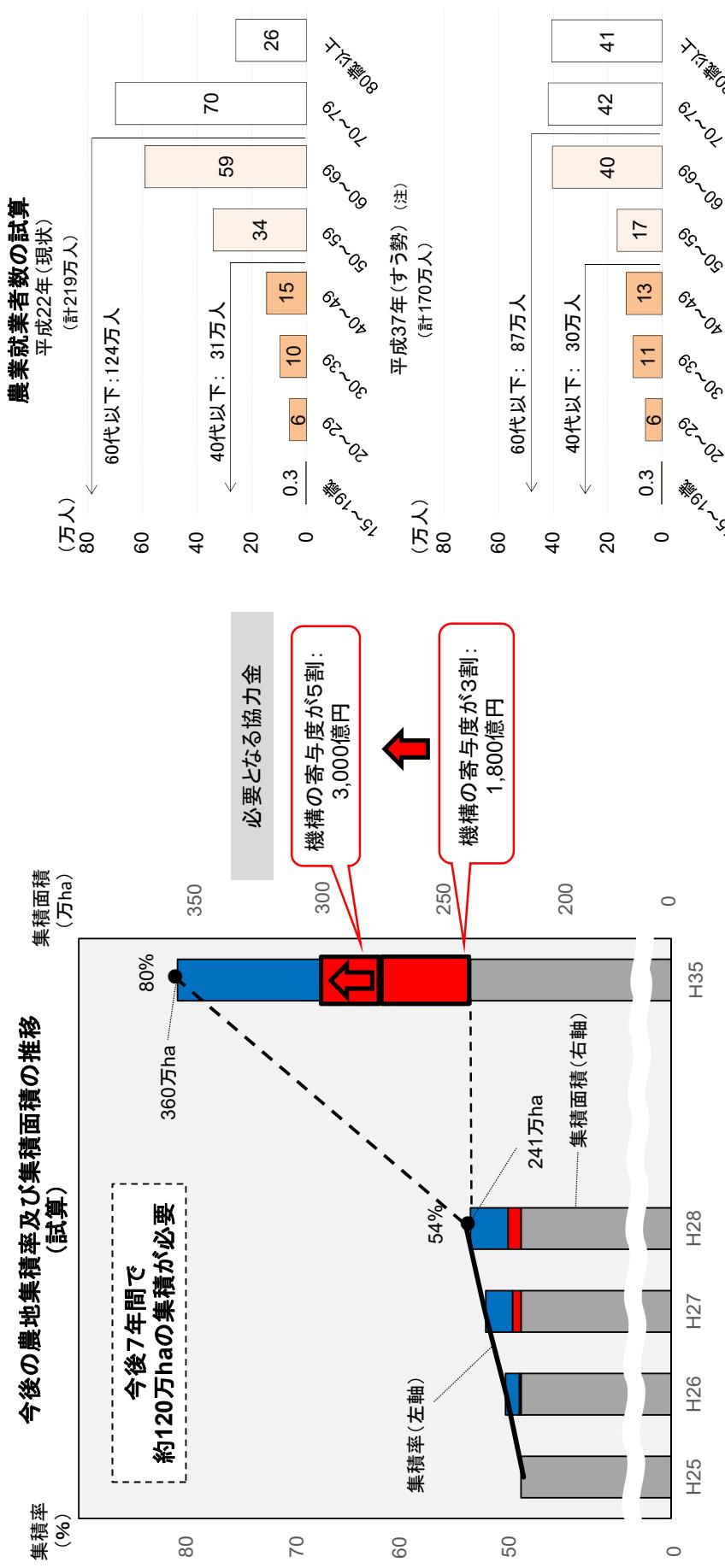
資料：農林水産省「平成27年 生産農業所得統計」

注：乳用牛には生乳、鶏には鶏卵及びブロイラーを含む。

農地集積率目標の達成に向けた方向性

資料 II－5－3

- 政府目標「平成35年度までに集積率8割」を達成するためには、29年度から35年度までの7年間で約120万haを集積させる必要。(注1)
- 仮に、現在の協力金単価を前提として、今後の集積面積に占める機構経由の割合を3割(30年度要求ベース)とした場合には、必要となる財政負担は1,800億円、機構加算措置等により5割まで上昇した場合には、3,000億円と試算される。(注2)
- 高齢化によるリタイヤや當農規模縮小の加速が見込まれる中、機構経由以外の集積実態も分析の上、中長期的な戦略を検討し、協力金の財政負担を削減すべき。



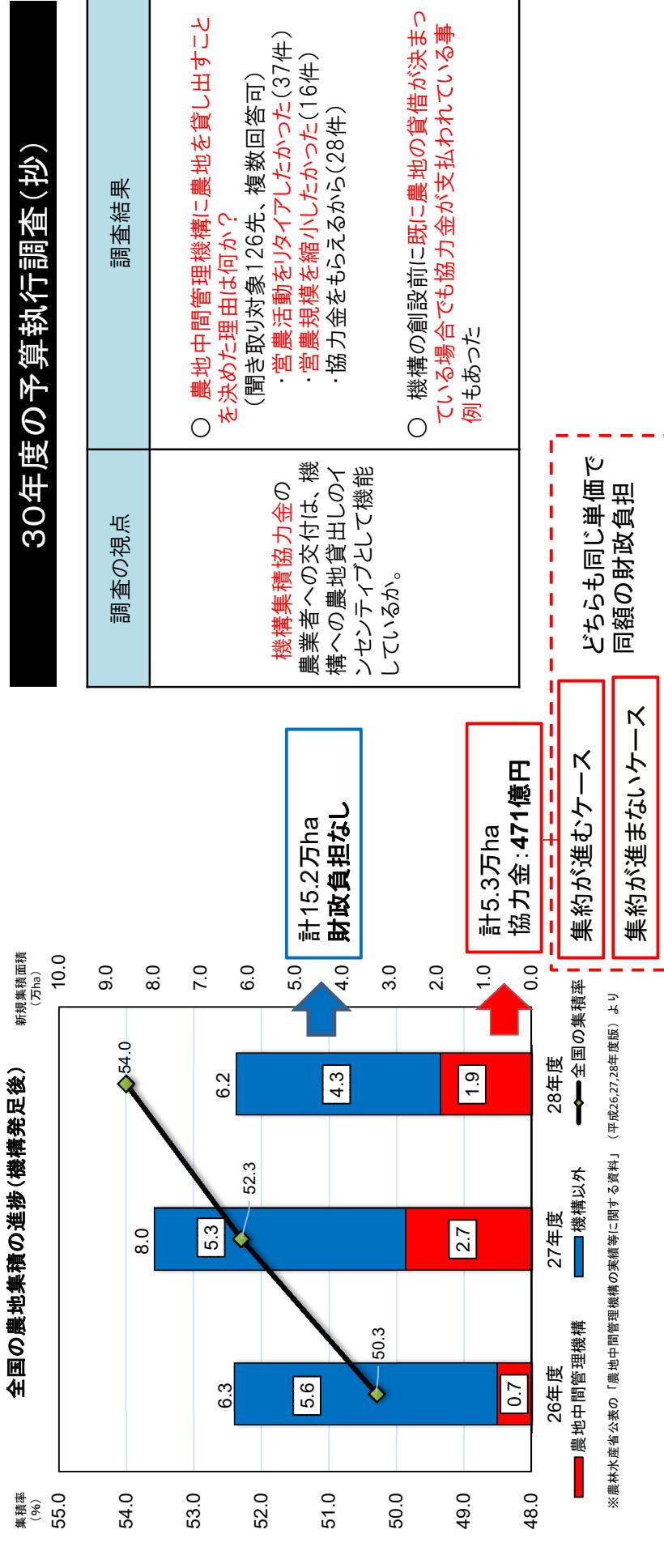
(注1) 全耕地面積450万ha、集積率H28実績54%→H35目標80% (+26%)
 (注2) 目標達成までの7年間で必要となる財政措置は[20万ha × 5割] × 5万円/10a = 3,000億円
 [20万ha × 3割] × 5万円/10a = 1,800億円

(注) すう勢の試算の前提: 各年齢階層の5年ごとの増減数(及び新たに加わる最若年層(15~19歳層)の人数)が、今後も17年から22年と同数で推移すると仮定
 ※農林水産省公表資料より

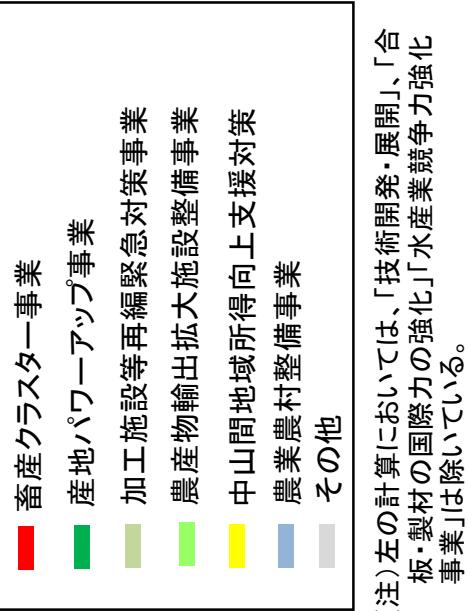
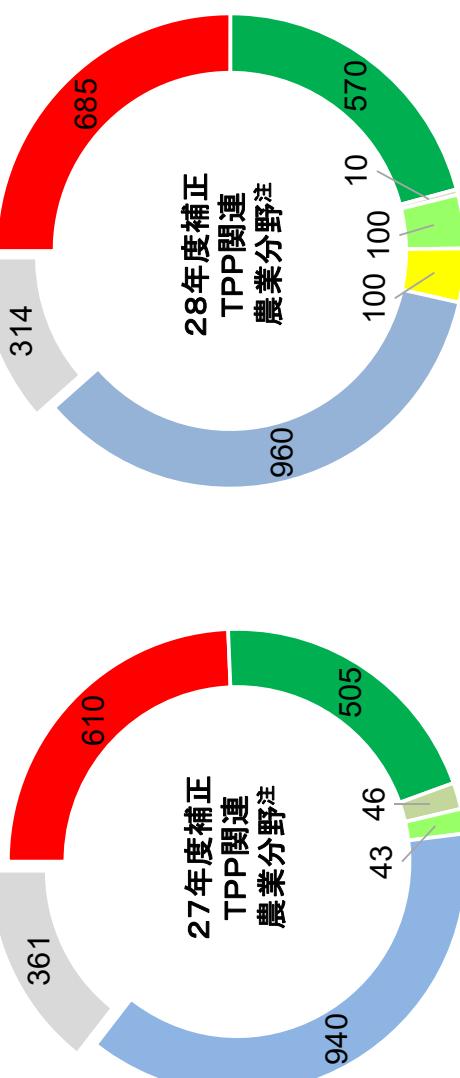
農地中間管理機構の実績及び評価

- 機構発足後3年間(26年度～28年度)の農地集積は、全国で20.5万haであるが、そのうち4分の3は、機構を経由しない相対取引等が占めており、財政負担のない集積も進んでいる。他方、機構を経由した集積と経由しない集積を比べた場合の質的な差(集約度合い、生産性向上等)を示すエビデンスはない。
- 本年度の予算執行調査では、機構に農地を貸し出す背景として、高齢化によるリタイアや営農規模の縮小が挙げられており、機構集積協力金のインセンティブ効果は限定的。
- 今後は、集積・集約が進むよう、集約度の高低に合わせて協力金に傾斜をつけることを検討するべきではないか。

資料Ⅱ－5－4



TPP関連政策大綱における体質強化対策



(注)左の計算においては、「技術開発・展開」、「合板・製材の国際力の強化」「水産業競争力強化事業」は除いている。

事業名	予算額 (27補正と28補正の合計)	概要	
		主な事業	主な事業
畜産クラスター事業	1,295億円	「畜産クラスター計画」を策定した地域に対して、収益向上等に必要な機械のリース導入、施設整備等を支援。 例:キャトルステーション(牛の預託施設)、バンカーサイロ、搾乳ロボットの導入	
産地・パワーアップ事業	1,075億円	産地において、収益力強化のための「産地・パワーアップ計画」を作成。 上記計画に基づき、その実現のために必要な施設整備・機械導入、改植等を補助。 例:穀類乾燥調製貯蔵施設、集出荷貯蔵施設、ハウス資材の導入	
農業農村整備事業	1,900億円	農地の大区画化・汎用化の推進、水田の畑地化、畠地・樹園地の高機能化等の推進、畜産クラスターを後押しする草地整備の推進 例:水田・畠地の区画整理、かんがい施設や排水路の整備	

日EU・EPA大枠合意を踏まえた体質強化の方向性（チーズ）

資料Ⅱ－5－6

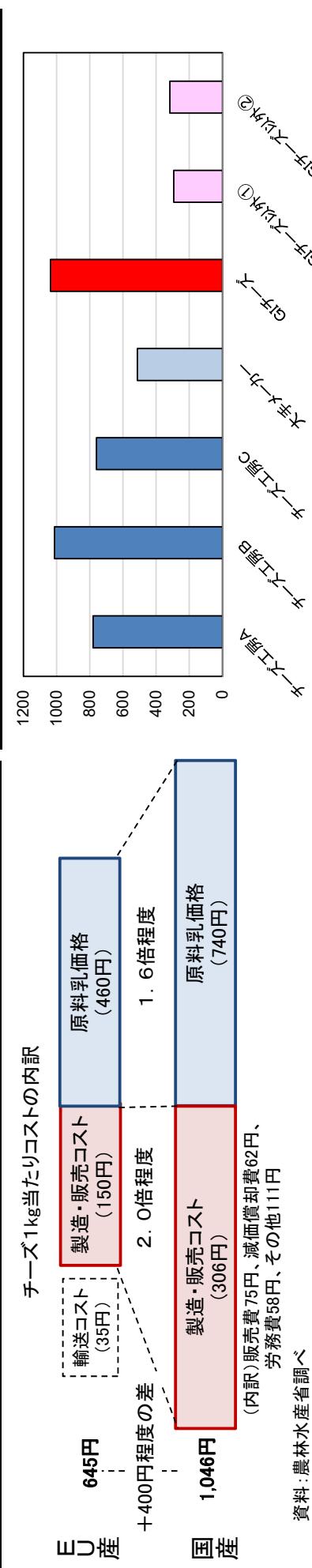
日EU・EPAの大枠合意の内容

- ソフト系チーズ(現行関税率：22.4%～40%)は、一括して関税割当を設定。枠数量は、国産と輸入を含めた国内消費の動向を考慮して、国産の生産拡大と両立できる範囲として、初年度20,000トン、16年目で31,000トン。
- 主に原材料として使われる熟成ハード系チーズ(チエダーチーズ、ゴーダ等)やクリームチーズ(乳脂肪45%未満)等については、現行関税率は26.3%～29.8%であるが、段階的に16年目に関税を撤廃)。

基本方針

- 日本産のチーズ等の競争力を高めるため、原料面で原料乳の低コスト・高品質化の取組の強化、製造面でコストの低減と品質向上・ブランド化等を推進する。
(施策例)
・チーズ向け生乳の新たな品質向上促進特別対策及び生産性向上対策・生産拡大対策
・製造設備の生産性向上、技術研修、国際コンテストへの参加支援等

日本とEUのナチュラルチーズのコスト比較



- EU産に比べて、国産チーズは原料面、製造面のいずれにおいても高コスト体質。
- 体質強化対策の検討に当つては、広くコスト差を機械的に埋めるのでではなく、限られた財政資源を、高付加価値化・ブランド化や生産性向上に向けた取組への支援に集中するべきではないか。

日EU・EPA大枠合意を踏まえた体質強化の方向性（木材）

資料Ⅱ－5－7

日EU・EPAの大枠合意の内容

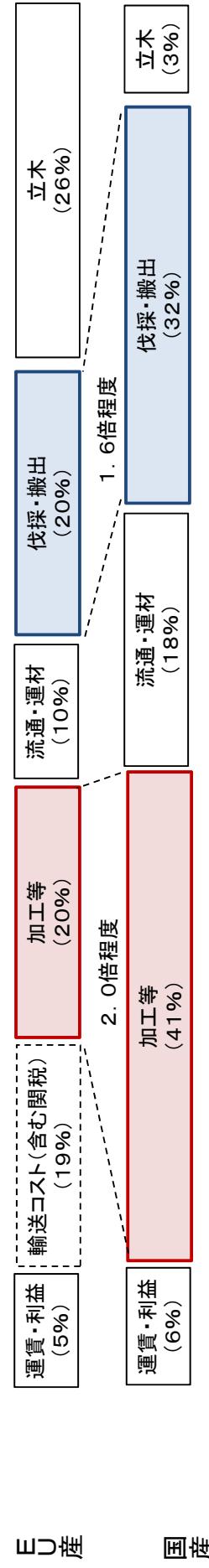
- EUからの輸入の多い構造用集成材、SPF製材(※)等について、7年の段階的削減を経て、8年目に撤廃。
(※)トウヒ(Spruce)、マツ(Pine)、モミ(Fir)の製材

基本方針

日本産の競争力を高めるため、加工施設の効率化、競争力のある製品への転換、効率的な林業経営が実現できる地域における原木供給の低コスト化等を推進する。
(施策例)・効率的な林業経営が実現できる地域への路網整備、高性能林業機械の導入等の集中的な実証
・木材加工施設の生産性向上及び競争力ある品目への転換支援 等

日本とEUの林産物コスト比較

集成管材のラミナ製造・加工コストで比較した場合



資料：農林水産省調べ

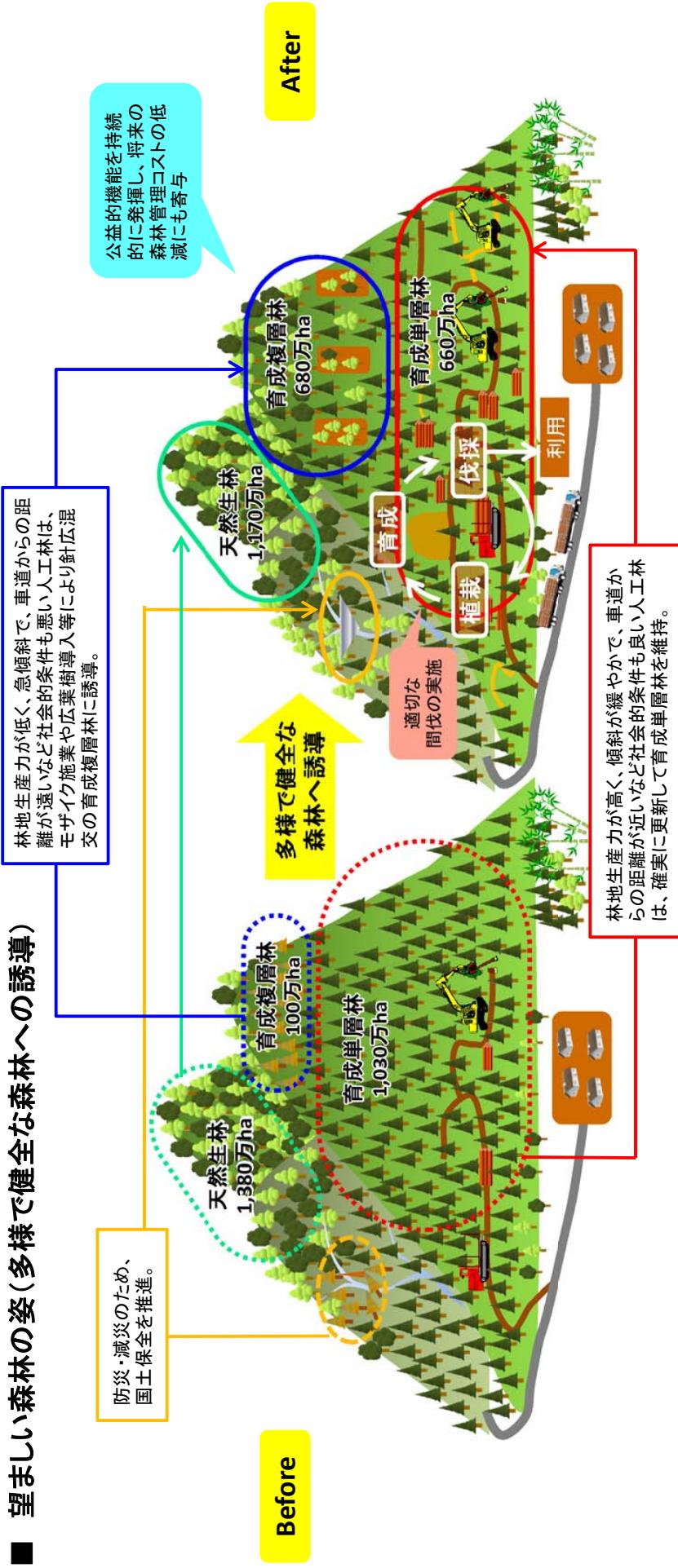
- EU産に比べて、国産木材は、川上(伐採・搬出)だけでなく川中(加工等)においても高コスト体質であることに加えて、川下(消費者、ハウスメーカー)の住宅建築等におけるニーズの変化に対応出来ていないのではないか。
- 体質強化対策の検討に当つては、供給側の改革(林業者の生産性向上)だけではなく、川上から川下への連携を強化し、需要側のニーズも見据えることのできる林業経営体に対する支援を重点化するべきではないか。

適切な森林管理及び林業の生産性向上の方向性

資料Ⅱ－5－8

- 自然的・社会的条件の良い人工林については、施業の集約化と主伐・再造林の一貫作業により森林資源の循環利用を進め、川下の需要に応えるべく木材の安定供給を図るべき。
一方、将来的に望ましい森林の規模として「育成单層林660万ha」が目指されているが、その全てが林業の生産性向上に資するかどうかには慎重な検討が必要。
- (所有者による適切な管理が見込めない)条件不利の森林については、公的主体等による管理を通じて将来的な自然林化(育成複層林)を図ることで、公益的機能の維持と森林管理コストの低減を両立。

■ 望ましい森林の姿(多様で健全な森林への誘導)



新たな森林管理システムと森林環境税（仮称）

資料Ⅱ－5－9

多くの森林では公益的機能の発揮が求められていながら、所有者等による自発的な間伐等が困難な状況。

- 「新たな森林管理システム」により、
林業経営が成り立つ森林については、市町村が一時に管理委託を受け、意欲と能力のある林業経営者に再委託。
- 自然的条件が不利で自発的な間伐等が見込めない森林については、市町村が主体となって管理。
⇒ これらの検討は、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた「森林環境税（仮称）」の検討と併せて実施。
- 大きな財政負担のかからない、持続可能なシステムとすることが求められる。

森 林 所 有 者

※ 適 切 な 森 林 管 理 の 責 務 を
明 確 化

森林管理
の再委託

- 意欲と能力のある林業経営者に森林管理を
再委託

市 町 村

森林管理の委託
(立木の伐採・処分権又
は林地の使用収益権を
設定)



意 欲 と 能 力 の あ る 林 業 経 営 者

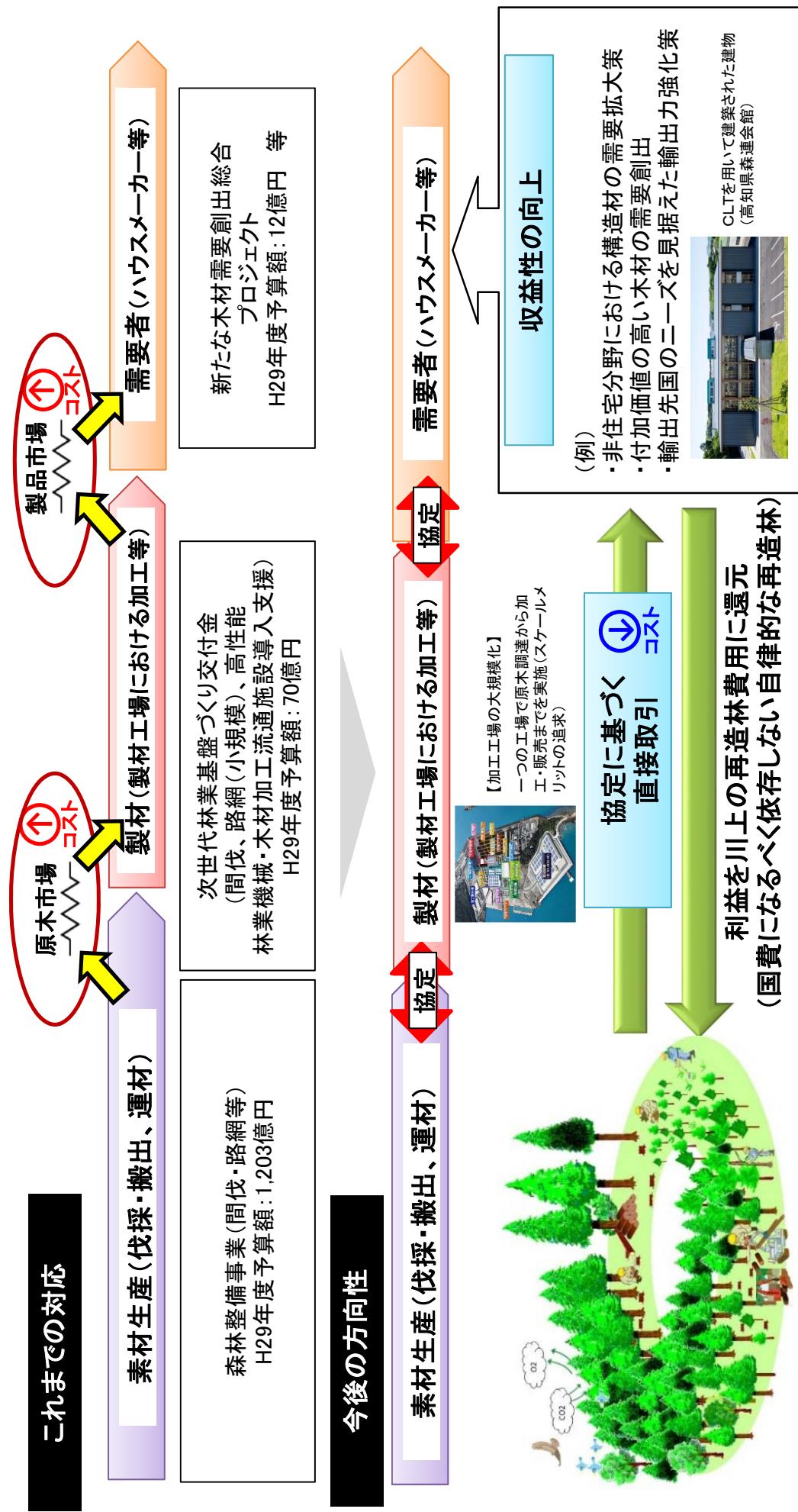
森林管理
の再委託

- 再委託できない森林(自然的条件が不利な
森林等)及び再委託に至るまでの間の森林に
ついては、市町村が管理(間伐)を行う

※ これらの検討は、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた「森林環境税（仮称）」の検討と併せて行う。

林業の成長産業化に向けた課題

- これまでの施策は川上に対するハード整備(間伐・路網・高性能林業機械導入等)に偏っており、川下の需要を刺激する有効な施策も検討すべきではないか。
- あわせて、原木市場や商社、製品市場等を介在した多段階流通構造がコスト増の要因になつていて、政策誘導により直接取引をやすなど、財政負担のかからない施策も検討すべきではないか。



(参考) 林業成長産業化に資する優良事例

- 住宅需要の減少を見据え、非住宅分野における新たな建築用製材としてCLT(直交集成板)が有望視されている。
- 川中においては、製材工場の大規模化や、木材の安定供給に資する川上との協定締結も進んできているところ。

CLT (Cross Laminated Timber : 直交集成板)

CLTとは→ ひき板を纖維方向が直交するよう積層接着した重厚なパネル



10階建て共同住宅(豪州)



スギのCLT

CLTを用いて建築された建物
【高知県森連会館】



製材工場の大規模化

(1)大規模・単独型

- 一つの工場で原木調達から加工・販売までを実施(スケールメリットの追求)
- 未利用材から中～大径材まで様々な原木を集荷し、それぞれ対応したラインで製造する
- ほか、端材等を活用しバイオマス発電を実施



大手製材メーカー工場全景



中核製材工場の乾燥施設

(2)大規模・連携型

- 九州にあるA製材会社においては、森林組合と月間2,000m³の丸太を供給する「原木供給協定」を締結
- 伐採された丸太は原木市場を経由せず、直接工場に搬入されることで、トラック運搬費や市場の取扱手数料の低減が図られ、相当のコストダウンを実現
- 協定において、得られた収益による再造林を義務付けるなど、利益を山へ還元

(参考) A製材会社ホームページ及び
同社ヒアリング結果

エネルギーミックス（平成27年7月「長期エネルギー需給見通し」にて決定）

資料Ⅱ－6－1

<政策目標>

**自給率
(Energy Security)**

震災前(約20%)を
更に上回る概ね25%程度
(2014年:6%)

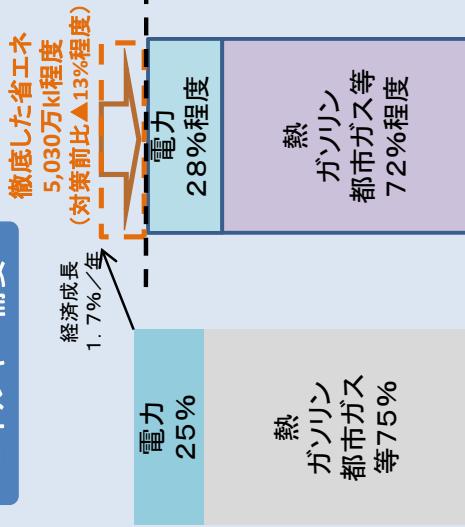
**電力コスト
(Economic Efficiency)**

現状よりも引き下げる
(2013年度比▲2~5%)

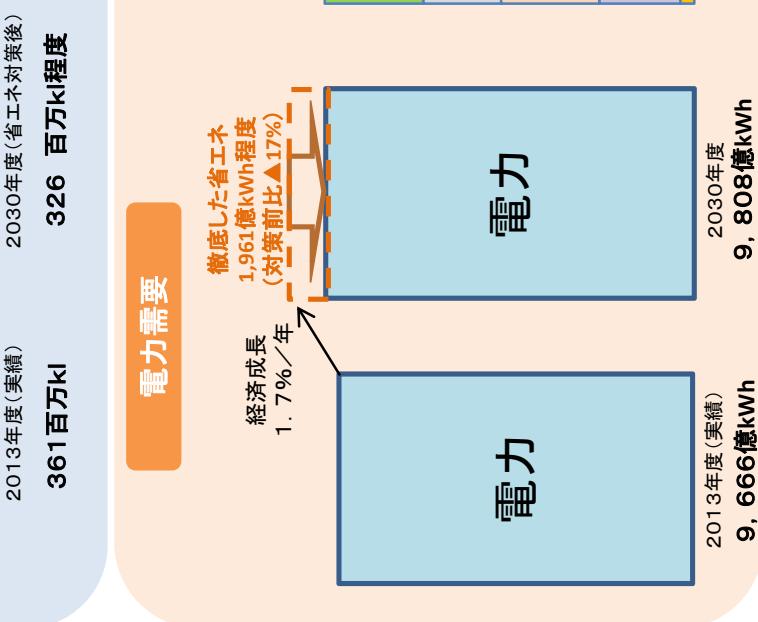
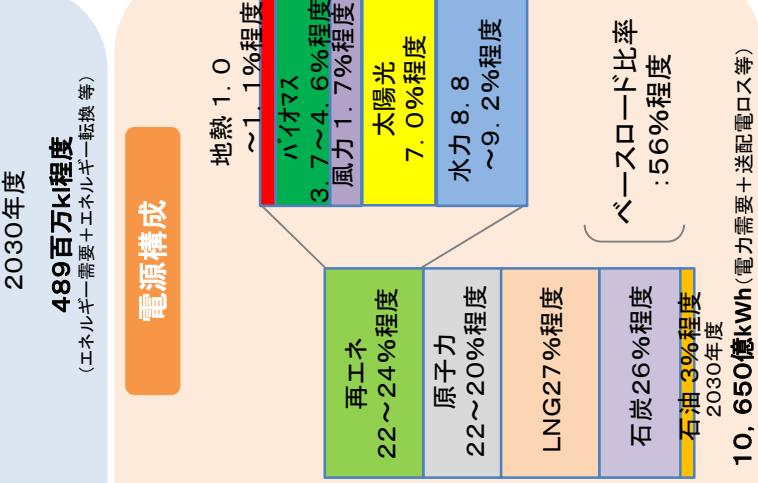
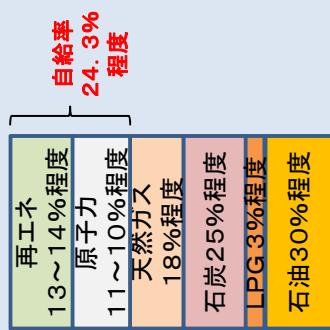
**温室効果ガス
排出量
(Environment)**

欧米に遜色ない
温室効果ガス削減目標
〔⇒日本の約束草案は2013年度比▲26%〕

エネルギー需要



一次エネルギー供給



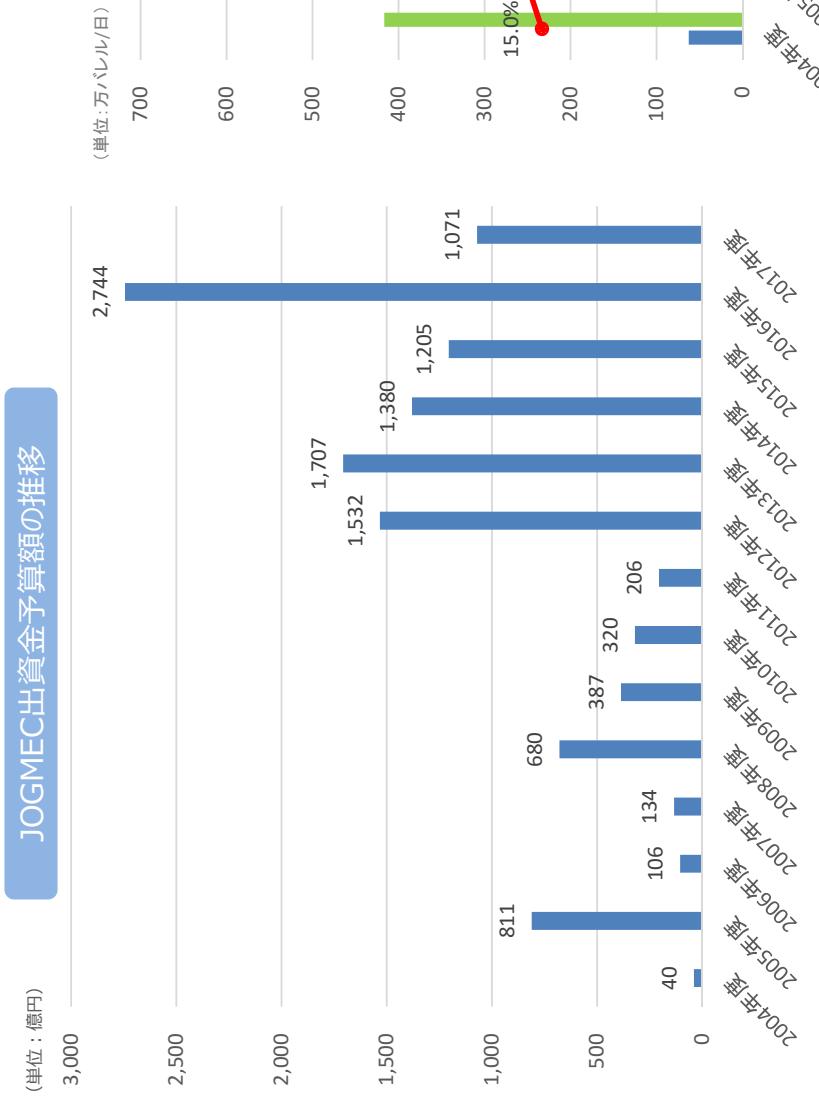
安全性が大前提
安全性(Safety)

石油・天然ガスの自主開発比率について

資料Ⅱ－6－2

- 経済産業省は自主開発比率（2009年度から天然ガスも合算）※1 を2030年には40%以上※2とすることを目指している（2016年度の自主開発比率は27.4%）。
- ※1 自主開発比率 = (我が国企業の権益下にある石油・天然ガスの引取量 + 国産生産量) ÷ (石油・天然ガスの輸入量 + 国内生産量)
- ※2 2010年のエネルギー基本計画に明記。
- 2009年度以降を見ると、自主開発比率が増加しているが、総供給量（分母）がほぼ横ばいとなる中、自主開発量（分子）が増加している（+24%）。

JOGMEC出資金予算額の推移



自主開発比率の推移

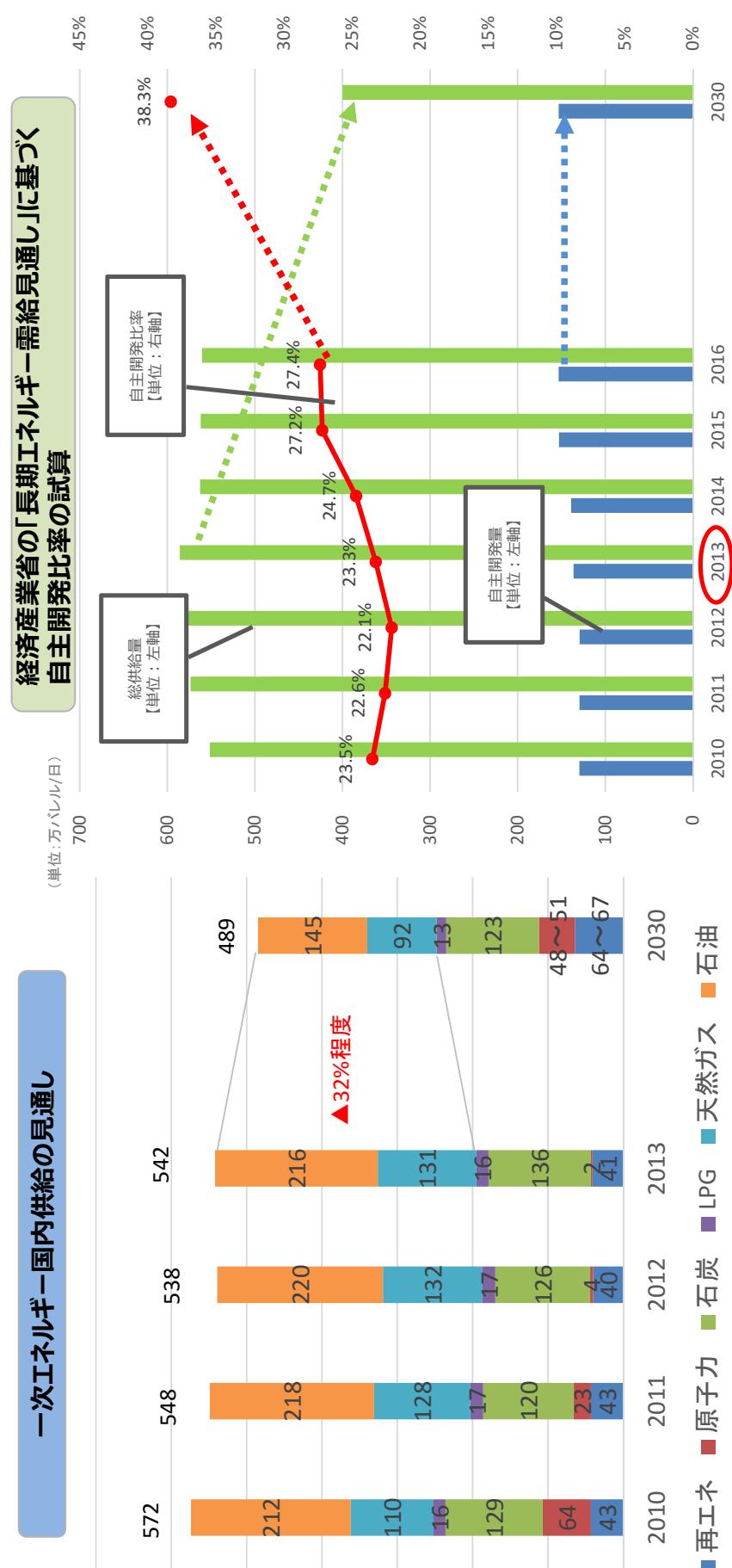


※出資金予算額は、エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定及び財政投融資特別会計投資勘定からの出資金の合計額（補正を含む）。金属資源開発分、石炭資源開発分及び地熱資源開発分も含む。
※2016年度の出資金予算額は、JOGMEC法改正に伴う企業買収出資分1,500億円（財投特会）を含む。

エネルギー需給見通しと自主開発比率の試算

資料 II-6-3

- エネルギーミックスを実現すれば、一次エネルギー国内供給に占める石油・天然ガスの供給量は、2030年には▲32%程度減少する見込み。
- その場合、自主開発量（自主開発比率の分子）を現状と同程度と仮定すると、自主開発比率（はまば40%）に到達すると試算される。



JOGMECの繰越欠損金の推移

資料Ⅱ－6－4

- JOGMECにおいては2011年度に繰越欠損金が生じることとなり、それ以後拡大基調が継続。足下で約1,500億円の水準に到っている。探鉱案件のうち、損失確定した事業終結案件件数が増加しており、繰越欠損金の増加に寄与している。

- 探鉱・開発案件の適切な規模の検証など、JOGMECの収益改善に向けた検討が必要。

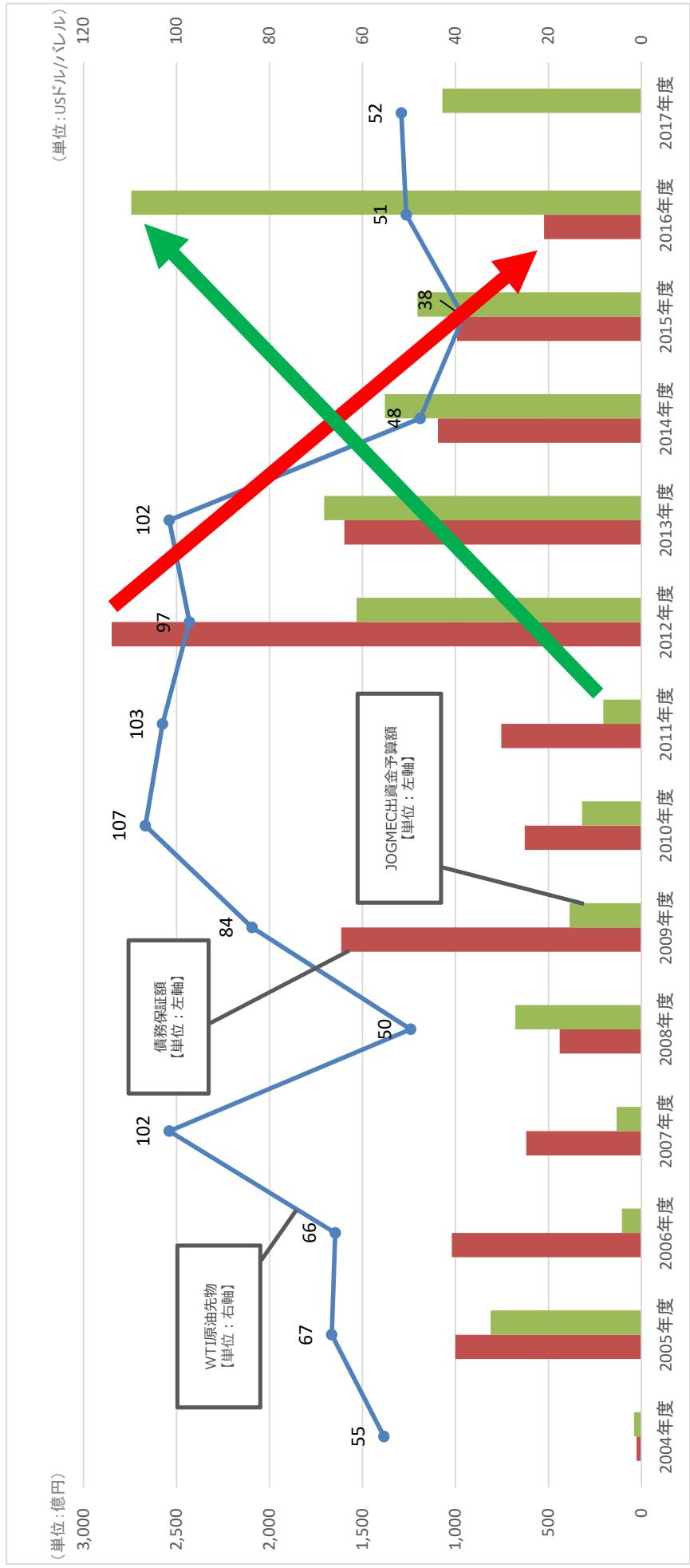


※ 出資採択案件数（累積）は、新規採択案件数の累積であり、資産買収案件を含む。
※ 出資採択案件数（累積）、事業終結案件件数及びJOGMEC繰越欠損金は、いずれも石油天然ガス等勘定及び投融資等、金属鉱産物備蓄勘定の合計。

JOGMEC債務保証額及び出資金予算額の推移

資料Ⅱ－6－5

- JOGMECが実施した民間企業向けの債務保証額は、原油価格の変動に概ね連動。他方、JOGMECに対する出資金予算額は拡大傾向。
- 「民間主導の原則」に基づき、自主開発量の確保を重視するあまりJOGMECが肥大化することのないよう、適切な支援対象・手法のあり方を検討すべき。



※ 出資金予算額は、エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定及び財政投融资特別会計投資勘定からの出資金の合計額（補正予算含む）。

※ 金属資源開発分、石炭資源開発分も含む。

※ WTI原油先物は、各年度末時点（2017年度は9月末時点）のWTI原油先物価格の終値。

※ 債務保証額は、各年度の債務保証実施額（ワード）。

※ 2016年度の出資金予算額は、JOGMEC法改正に伴う企業買収出資分1,500億円（財投特会）を含む。

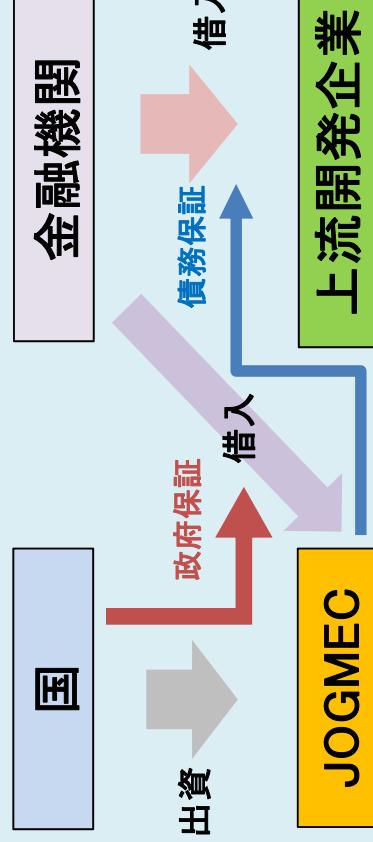
JOGMEC法改正による支援メニューの拡充

資料Ⅱ－6－6

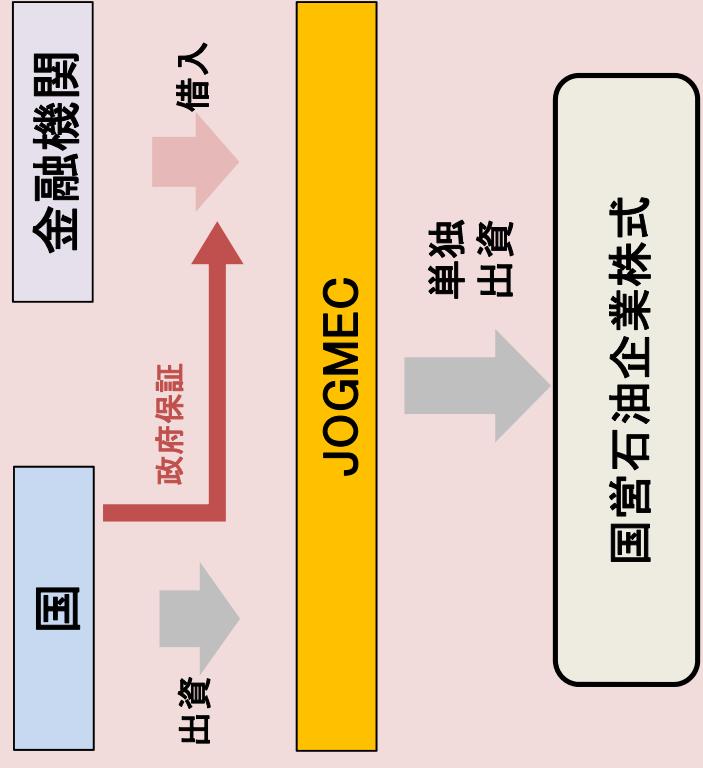
- 2016年のJOGMEC法改正により企業買収が可能となり、特に国営石油企業の買収ケースでは JOGMECのみでの単独出資が可能となった。
- 特に単独出資業務に対応するため、JOGMECのリスク管理態勢の向上が喫緊の課題。必要資本量を精査しつつ、政府保証付き借入を活用していくことが必要。

法改正により拡充された主な支援メニュー

○企業買収 (JOGMEC・上流開発企業による共同出資)



○単独出資
(国営石油企業の場合、JOGMECによる単独出資が可能となつた)



省エネギー分野における規制的手法（事業者クラス分け評価制度）

資料Ⅱ－6－7

- 2030年度の温室効果ガス削減目標に向け、幅広い事業者や消費者に取組を促す必要があり、規制的手法を中心取り組んでいくべき。2016年4月より制度が開始された「事業者クラス分け評価制度」の適切な運用が必要。

- 省エネ法の定期報告を提出する全ての事業者をS・A・B・Cの4段階へクラス分けし、クラスに応じたメリハリのある対応を実施するもの。
- 優良事業者を業種別に公表して称揚する一方、停滞事業者以下はより厳格に調査する。
- 事業者は、他事業者と比較して自らの立ち位置を確認することができる。

Sクラス 省エネが優良な事業者 6,669社 (58.3%)	Aクラス 一般的な事業者 3,386社 (29.6%)	Bクラス 省エネが停滞している事業者 1,391社 (12.1%)	Cクラス 注意を要する事業者
【水準】 ①努力目標達成 または、 ②ベンチマーク目標達成 ※2 ※3	【水準】 Bクラスよりは省エネ水準 は高いが、Sクラスの水準 には達しない事業者 ※2	【水準】 ①努力目標未達成かつ直近 2年連続で原単位が対前 度年比増加 または、 ②5年間平均原単位が5% 超増加 ※2	【水準】 Bクラスの事業者の中で特 に判断基準遵守状況が不 十分 ※2
【対応】 優良事業者として、経産 省HPで事業者名や連続 達成年数を表示。 特段なし。	【対応】 注意喚起文書を送付し、現 地調査等を重点的に実施。	【対応】 省エネ法第6条に基づく指 導を実施。	

※1 平成28年度定期報告（平成27年度実績） 総事業者数11,446者（5年度分データのない901者を除く）より算出

※2 努力目標：5年間平均原単位を年1%以上低減すること。

※3 ベンチマーク目標：ベンチマーク制度の対象業種・分野において、事業者が中長期的に目指すべき水準。

事業者へ省エネの改善を促す取組の強化について

資料Ⅱ－6－8

- 平成27年度と平成28年度のクラス分け評価結果を比較すると、Sクラス事業者の割合が減少する一方、A・Bクラス事業者の割合が増加。
- 省エネ取組が不十分な事業者に対して、経済産業省から改善を促す仕組みに改善の余地があるのではないか（経済産業省による指導の強化、未遵守企業の公表など）。

平成28年度提出分

Sクラス		Aクラス		Bクラス	
事業者数	割合	事業者数	割合	事業者数	割合
全事業者 (H28)	11,446	6,669	58.3%	3,386	29.6%

平成27年度提出分

全事業者 (H27)	11,338	7,775	68.6%	2,356	20.8%	1,207	10.6%
---------------	--------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

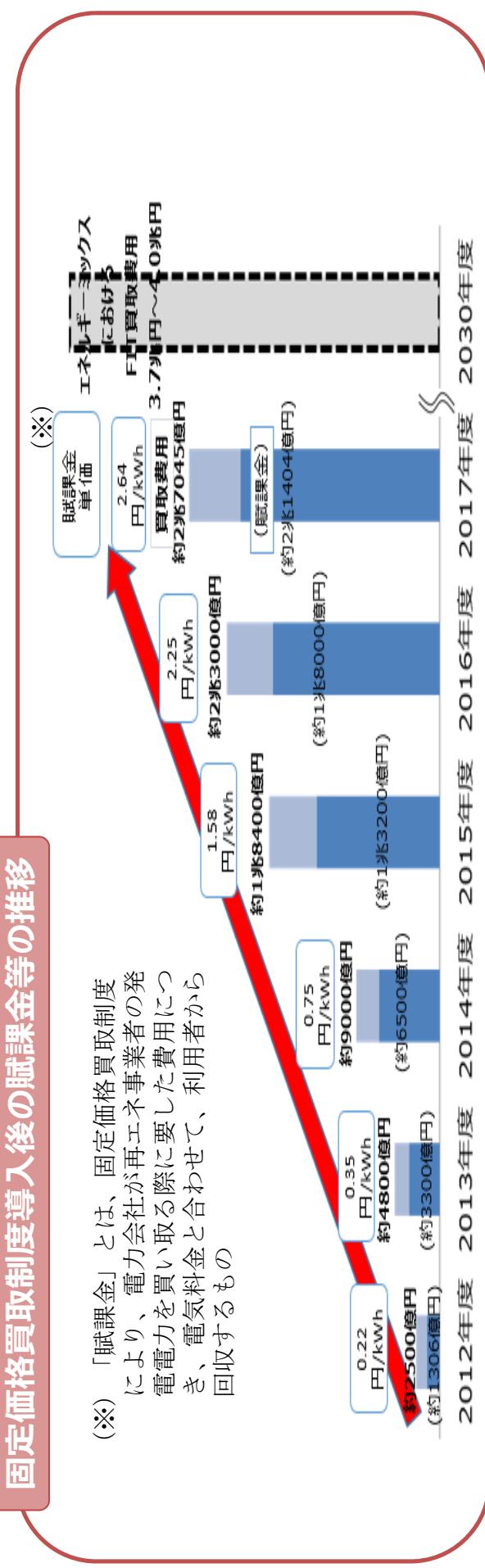
※1 平成28年度報告（平成27年度実績）総事業者数11,446者（5年度分データのない901者を除く）より算出
※2 平成27年度報告（平成26年度実績）総事業者数11,338者（5年度分データのない1,074者を除く）より算出

固定価格買取制度(FIT)

資料Ⅱ-6-9

- 固定価格買取制度(FIT) の下で、再生可能エネルギーの導入が拡大することにより、国民負担の増大が見込まれる。2030年にはFIT買取費用が約4兆円に上る見込み。
- 本年施行した改正FIT法により、コスト抑制のための一一定の見直しが行われた。海外での再生可能エネルギー価格が大きく下落する中、国民負担の抑制のため、FIT買取価格の更なる引下げについての検討が急務。

固定価格買取制度導入後の賦課金等の推移



改正FIT法(平成28年5月成立、平成29年4月施行)

- コスト効率的な導入
 - ・大規模太陽光発電の入札制度
 - ・中長期的な買取価格目標の設定

調達価格の例(各國との比較)

	太陽光(10kW以上) 調達価格 (1kWhあたり)	風力(陸上)(20kW以上) 調達価格 (1kWhあたり)	期間
日本	21円	21円	20年間
ドイツ	10円	11円	20年間
フランス	12円	11円	15年間

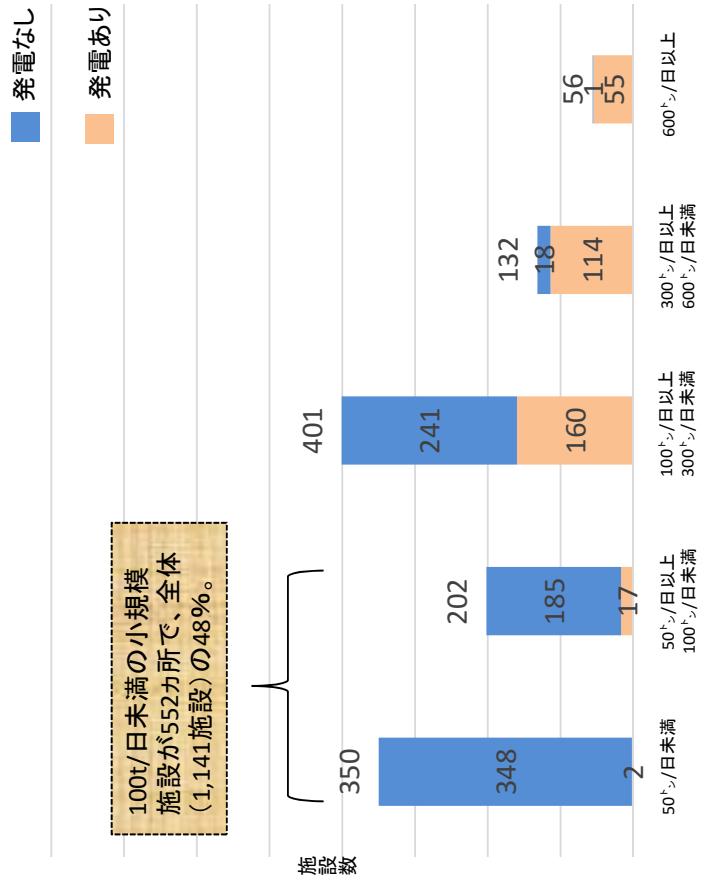
※1 日本における調達価格は平成29年度(10月)の価格。
※2 ドイツ、フランスにおける調達価格は平成28年度(10月)の価格。
※3 日本の卸電力取引市場における平均取引価格は、8.46円/kWh(平成28年度平均)

ごみ焼却施設におけるエネルギー利用(発電)について

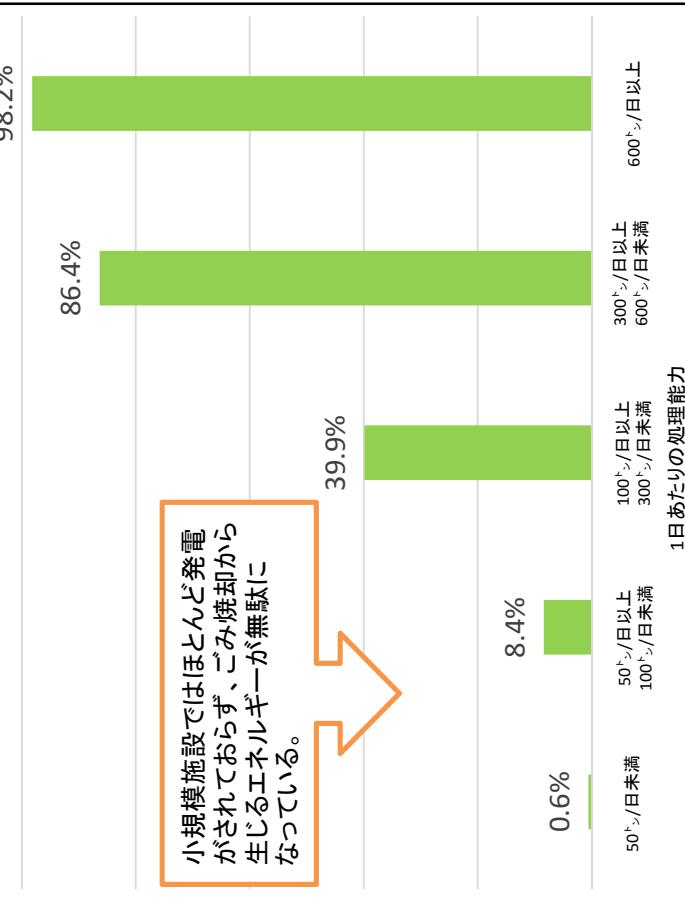
資料Ⅱ-6-10

- ごみ焼却施設の半数程度は、1日の処理能力が100t[・]/未満の小規模施設が占める。
- それらの小規模施設では、ほとんど発電がされておらず、ごみ焼却から生じるエネルギーが無駄になっている。
⇒ 施設の更新にあたっては、エネルギー対策特別会計を活用し、エネルギー利用の高変化がなされることを原則とすべき。

ごみ焼却施設の規模ごとの施設数



ごみ焼却施設の規模ごとのエネルギー利用(発電)割合



(出典)「日本の廃棄物 平成27年度版」(環境省大臣官房廃棄物・リサイクル対策部 廃棄物対策課)

再エネ・省エネ関連予算を考える視点

資料Ⅱ－6－11

○市場への影響
→国の支援によって、却つて市場メカニズムを歪めることにならないか。

◎グリーンボンドや地域の資金を活用した低炭素化推進モデル事業（環境省）

- 30年度要求額 20億円（新規）
- 企業等が低炭素化事業の財源に充てるために発行する債券（グリーンボンド）について、起債額の0.1%（地方自治体が発行する場合は0.2%）等を補助

○国と民間の役割分担
⇒国費による支援がなくとも、民間で進められる事業ではないか。

◎先進的低炭素技術搭載家電活用推進事業（環境省）

- 30年度要求額 10億円（新規）
- 家電メーカー等と連携し、既存技術を組み合わせることで高効率な冷蔵庫等を開発。フィールド実証を行い、CO₂削減効果を検証。

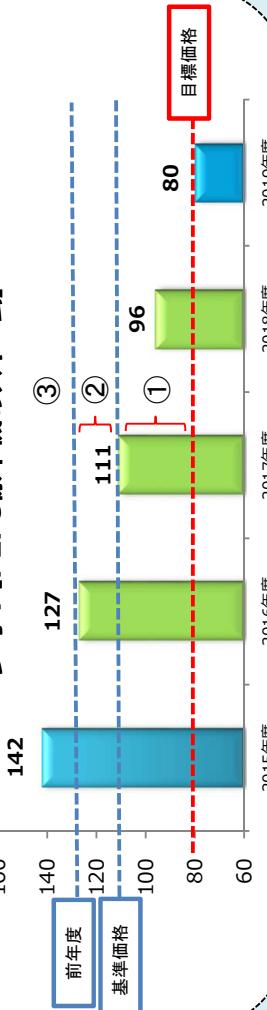
◎燃料電池の利用拡大に向けたエネファーム等導入支援事業（経産省）

- 導入補助金からの卒業の検討の必要性
⇒導入補助金については、将来的なビジネスベースでの事業実現に向けて、卒業の道筋の検討が必要。
- 中期的には、大きな価格低減を実現し、補助金から卒業

◎地方公共団体カーボン・マネジメント強化事業（環境省）

- 30年度要求額 50億円（29年度予算額 32億円）
- 28年度～32年度までのモデル事業、115先実施中
- 公共施設における空調や照明等について、マネジメントの最適化を通じて、排出されるCO₂の削減に取り組む自治体に対し、省エネ設備等の導入に係る費用を支援。

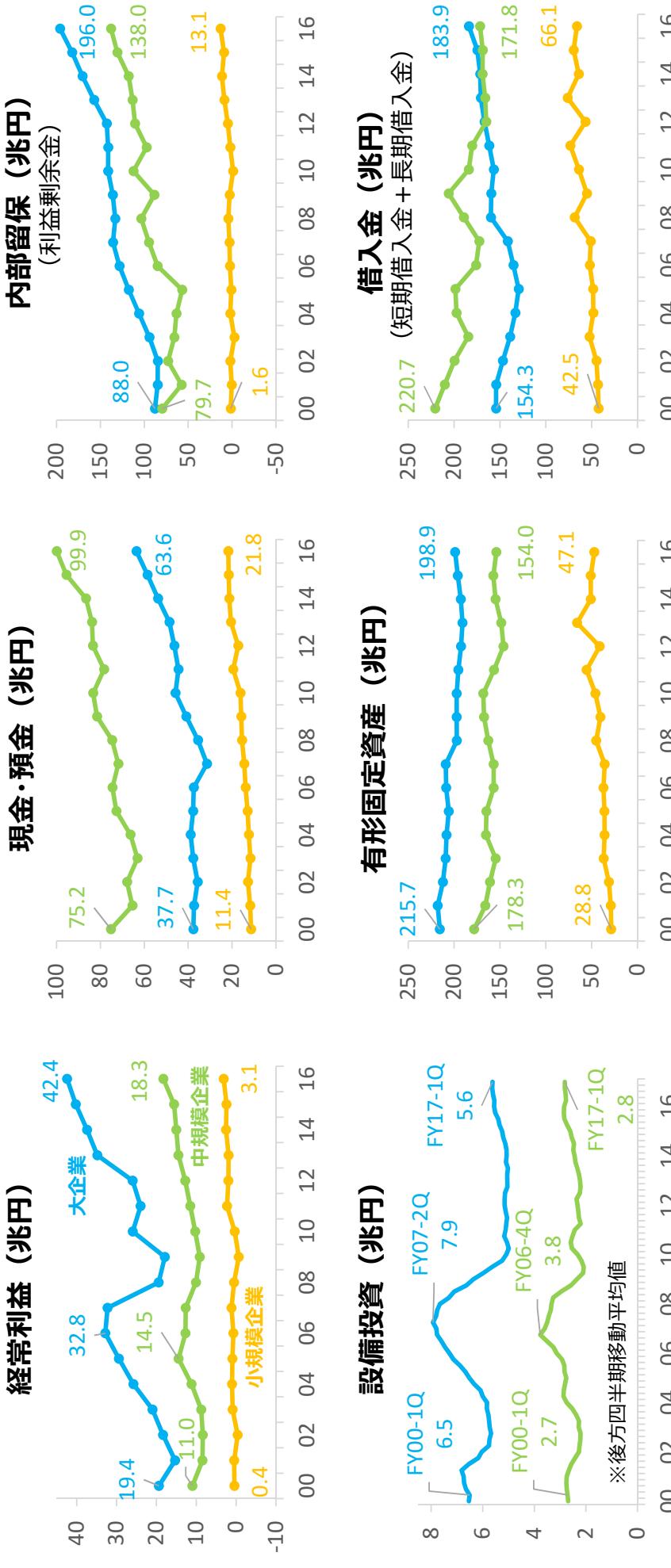
参考：[PEFC標準機のスキーム]



中小企業の経営状況

資料Ⅱ－7－1

- 中小企業の経常利益は、2009年度以降増加傾向にあり、中規模企業は過去最高水準、小規模企業もバブル期以降で最高水準となつている。こうした中、中規模企業の現預金と内部留保も過去最高水準まで積み上がりつつある。
- 一方で、中規模企業の借入金は大企業を下回る水準まで大幅に減少し、設備投資もリーマンショック前の水準を下回っている中、有形固定資産は減少傾向にある。



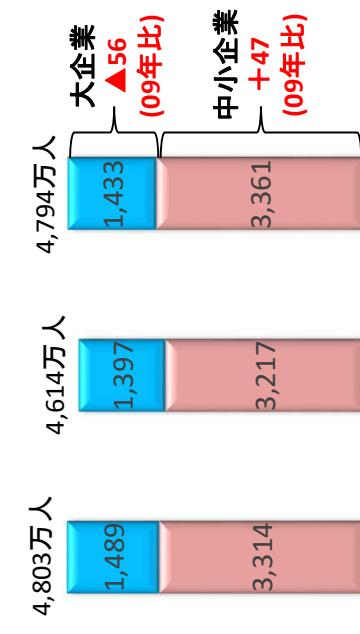
(注)「大企業」は資本金10億円以上の企業、「中規模企業」は資本金1千万円以上1億円未満の企業、「小規模企業」は資本金1千万円未満の企業。
出所:財務省「法人企業統計年報」、「法人企業統計季報」

中小企業を取り巻く課題

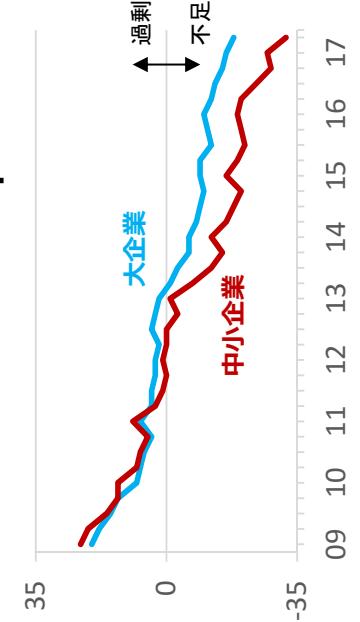
資料Ⅱ－7－2

- これまでの中小企業の経営は、労働力投入によって支えられてきたが、今後、労働力人口の減少・高齢化が見込まれる中、既に人手不足感が急速に高まってきており、労働集約型の成長モデルは限界を迎えている。
- 今後は、付加価値を生み出す効果的な設備投資や、成長戦略に掲げられている開発率10%台の実現を含む新陳代謝の促進等を通じて、中小企業の労働生産性を高めていくことが不可欠。

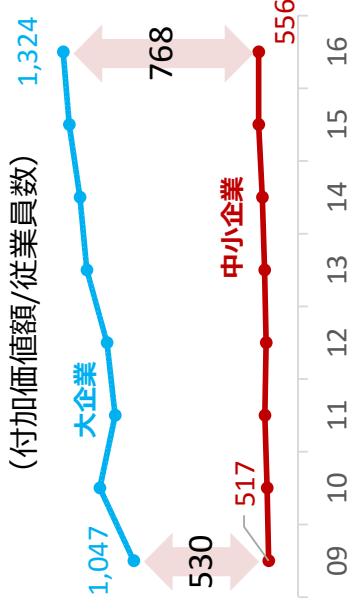
企業規模別従業者数



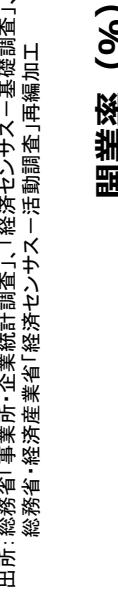
雇用人員DI (%pt)



労働生産性 (万円)



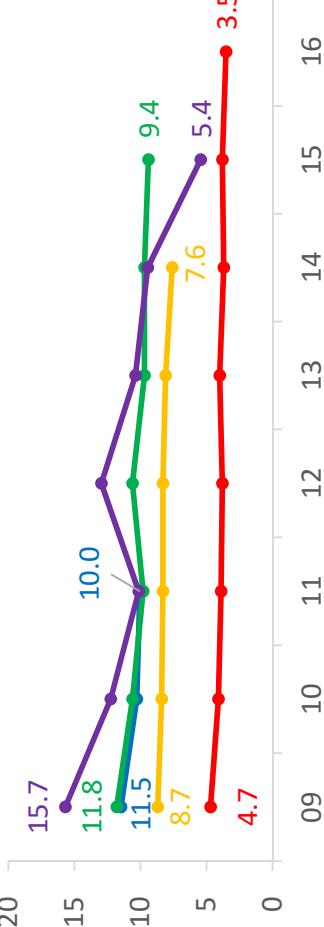
(注)「大企業」は資本金10億円以上の企業、「中小企業」は資本金1億円未満の企業。



(注)「大企業」は資本金10億円以上の企業、「中小企業」は資本金1億円未満の企業。

出所:財務省「法人企業統計年報」

廃業率 (%)

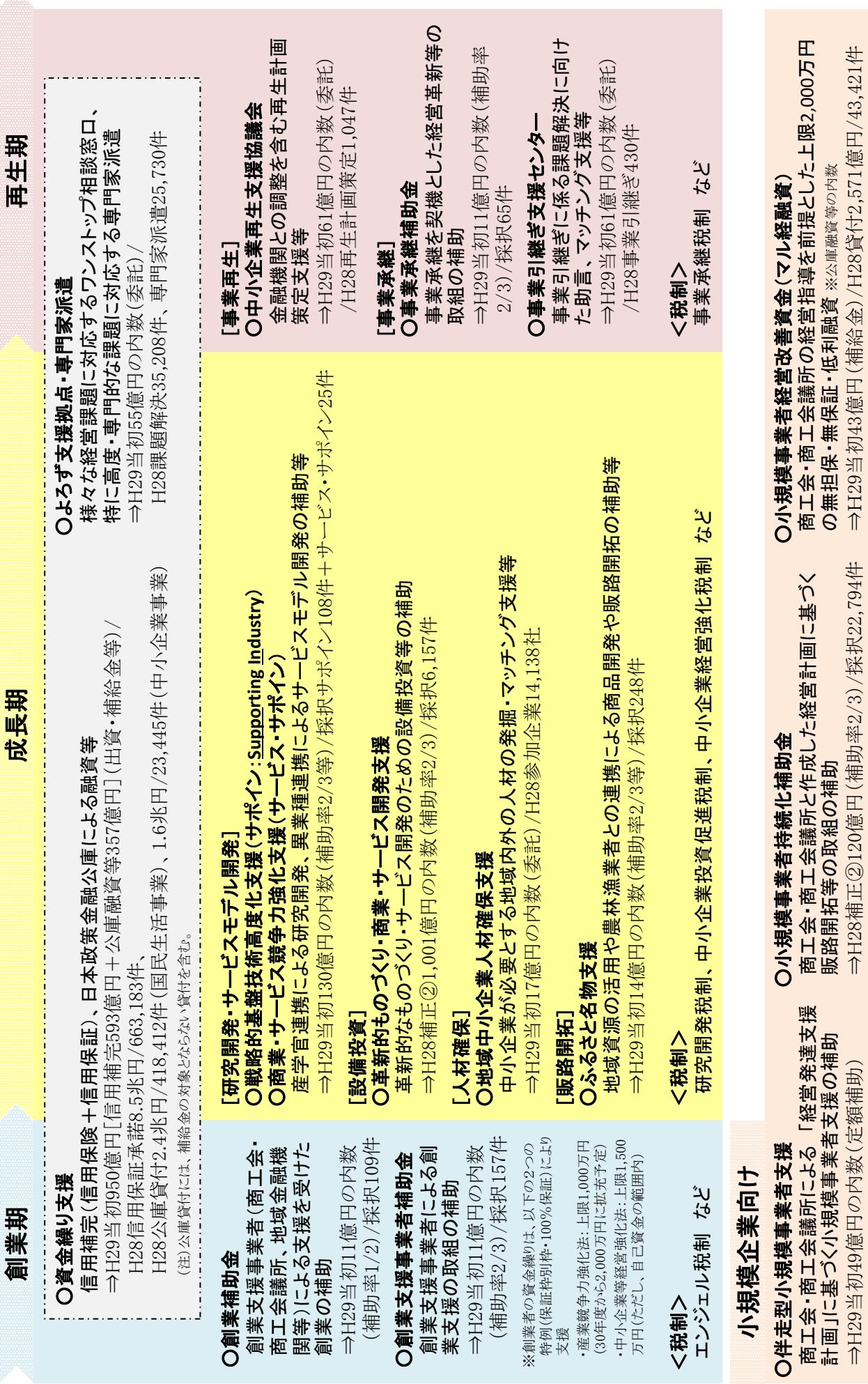


(注)「大企業」は資本金10億円以上の企業、「中小企業」は資本金1億円未満の企業。

出所:財務省「法人企業統計年報」

策支業主な中小企業の最近の発展

資料 II - 7 - 3



信用補完制度の見直し

資料Ⅱ－7－4

- 中小企業の安定的かつ円滑な資金繰りを支える信用補完制度については、昨年の財政制度等審議会における「建議」も踏まえ、担保・保証に依存せず、事業性を評価した融資を促進する金融行政と連携し、金融機関と信用保証協会との間の適切なリスク分担を求めることを通じて、金融機関が事業性資金の供給にあわせて経営支援機能を発揮していくことを促すための見直しが行われた。

「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) (抄)

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。

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。

- ・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つたものであり、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など、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。

<信用補完制度の見直しのポイント>

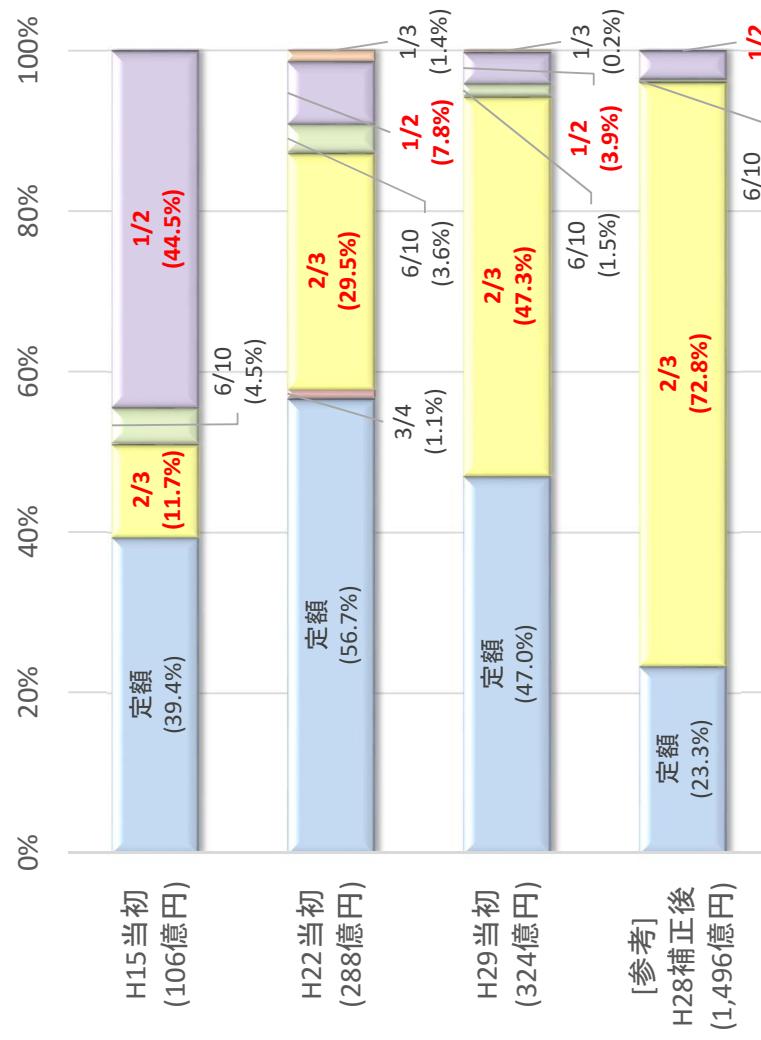
- ◆ 保証協会と金融機関のリスク分担を通じた中小企業の経営改善・生産性向上
 - 金融機関のプロパー融資(保証の付かない融資)と保証付き融資を適切に組み合わせることで、金融機関による事業を評価した融資、適切な期中管理・経営支援を確保
 - 保証協会・金融機関のプロパー融資の状況等の情報開示(見える化)
- ◆ セーフティネット保証による副作用の抑制と大規模な経済危機等への備え
 - 大規模な経済危機等の事態に際して、予め期限を区切って迅速に発動できる新たなセーフティネット制度を整備(別枠・100%保証)
 - 既存のセーフティネット保証(不況業種としての5号)について、金融機関の支援の下で経営改善や事業転換等が促されるよう、その保証割合を見直し(100%→80%)
- ◆ 創業期や持続的発展が重要な小規模事業者向けの支援の拡充、事業承継・撤退時などの資金ニーズへのきめ細かな対応
 - 創業者が手元資金なく100%保証を受けられる限度額を拡充(1,000万円→2,000万円)
 - 小口向けの100%保証を拡充(1,250万円→2,000万円)
 - 事業承継や円滑な撤退の際に必要な資金を円滑に調達できるよう保証メニューを充実

中小企業向けの補助金の内容

資料Ⅱ－7－5

- 中小企業向けの補助金については、以前は補助率1/2が半分弱を占めていたが、最近(は)補助率2/3が占める割合が大きくなっている。
- 例え(ば)、過去の補正予算で計上した中小企業の設備投資等を支援するために「ものづくり補助金」(補助率2/3)による事業の実施状況を見ると、投資コストのうち自己負担分を回収できている事業者は少數にとどまっている。

中小企業等向け補助金の補助率別構成比



(注)「中小企業等向け補助金」とは、一般会計の中小企業対策費として経済産業省に計上された裁量的経費である補助金のうち、地方公共団体向けや政府関係機関等向けを除いたもの。

「ものづくり補助金」による事業の状況

	補正予算年度	H24	H25	H26
予算額		1,007億円	1,400億円	1,020億円
申請倍率 (申請件数/採択件数)		2.3倍	2.6倍	2.3倍
事業実施件数	9,666件	13,382件	12,319件	
製品が1つ以上販売されている段階	4,277件 (44.2%)	7,061件 (52.8%)	4,330件 (35.1%)	
自己負担分 回収完了段階	69件 (0.71%)	38件 (0.28%)	7件 (0.06%)	

(注)「自己負担分回収完了段階」の件数は、平成28年度までの各年度における収益納付※の件数の合計であり、複数年度にわたりて収益納付を行った同一事業者が複数回カウントされている場合がある。

※「収益納付」とは、補助事業により、当該補助事業に要した経費のうち自己負担分を超える収益を計上した場合に、補助金交付額に達するまで、年度ごとに所定の額を国庫納付する仕組み。

中小企業基本法の基本理念

資料Ⅱ－7－6

- 平成11年の中企基本法の改正により、中小企業施策の basic 理念は、大企業と中小企業との生産性の格差などの二重構造を背景とする「格差是正」から、「市場競争」を前提とした「多様で活力ある成長発展」に転換。
- 小規模企業については、平成26年に施行された小規模型企業振興基本法において、「事業の持続的発展」を旨とするとともに、「経営資源の有効活用」や「円滑かつ着実な事業運営の確保」に考慮することとされている。

中小企業基本法

(基本理念)

第三条 中小企業については、多様な事業の分野において特色ある事業活動を行い、多様な就業の機会を提供し、個人がその能力を発揮しつつ事業を行う機会を提供することにより我が国の経済の基盤を形成しているものであり、特に、多数の中企者が創意工夫を生かして経営の向上を図るために事業活動を行うことを通じて、新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られなければならない。

2 (略)

[参考]小規模型企業振興基本法

(基本原則)

第三条 小規模型企業の振興は、人口構造の変化、国際化及び情報化の進展等の経済社会情勢の変化に伴い、国内の需要が多様化し、若しくは減少し、雇用や就業の形態が多様化し、又は地域の産業構造が変化する中で、顧客との信頼関係に基づく国内外の需要の開拓、創業等を通じた個人の能力の發揮又は自立的で個性豊かな地域社会の形成において小規模型企業の活力が最大限に發揮されることの必要性が増大していることに鑑み、個人事業者をはじめ自己の知識及び技能を活用して多様な事業を創出する小企業者が多数を占める我が国の小規模型企業について、多様な主体との連携及び協働を推進することによりその事業の持続的な発展が図られるることを旨として、行わなければならない。

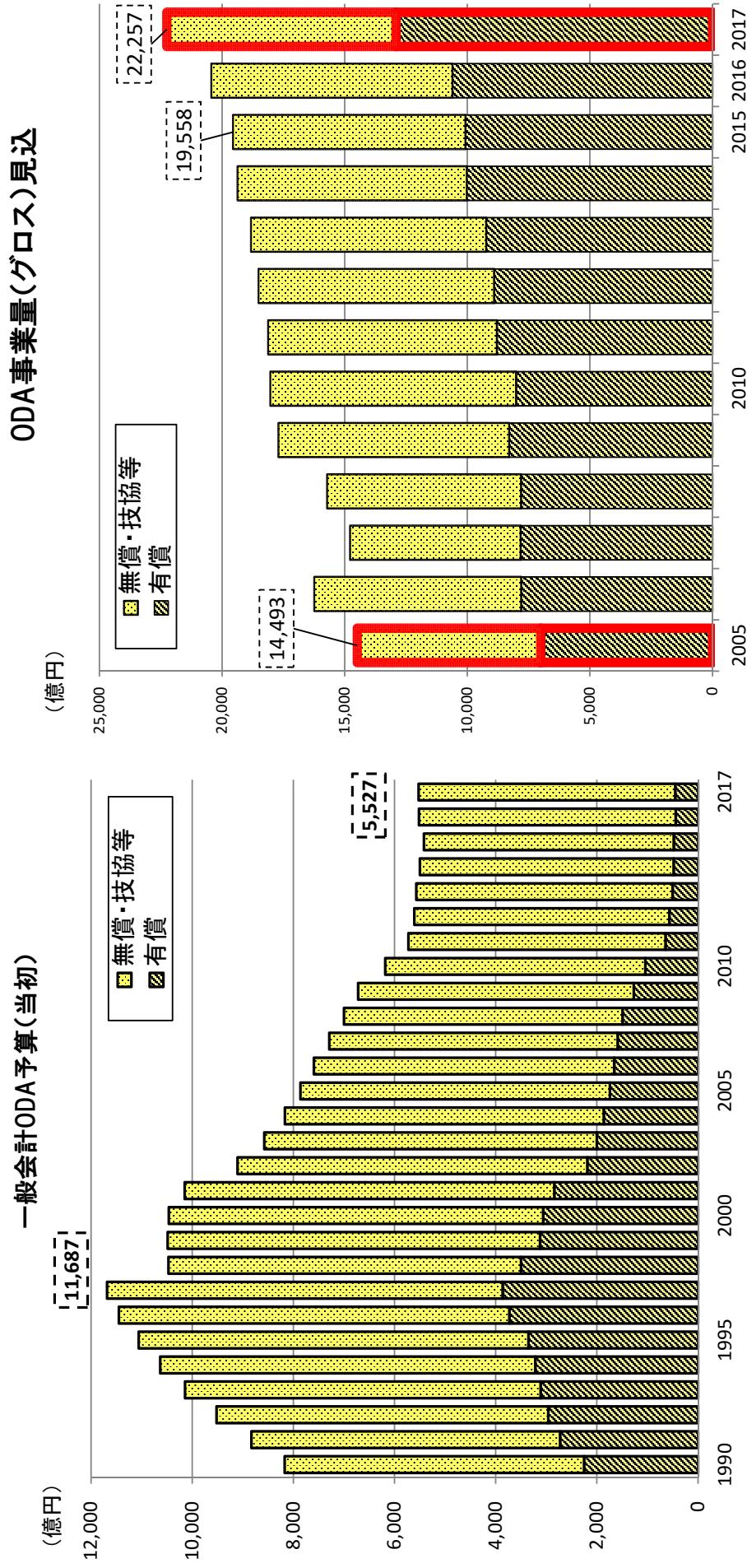
第四条 小規模型企業の振興に当たっては、小企業者がその経営資源を有効に活用し、その活力の向上が図られ、その円滑かつ着実な事業の運営が確保されるよう考慮されなければならない。

一般会計ODA予算(当初)とODA事業量見込

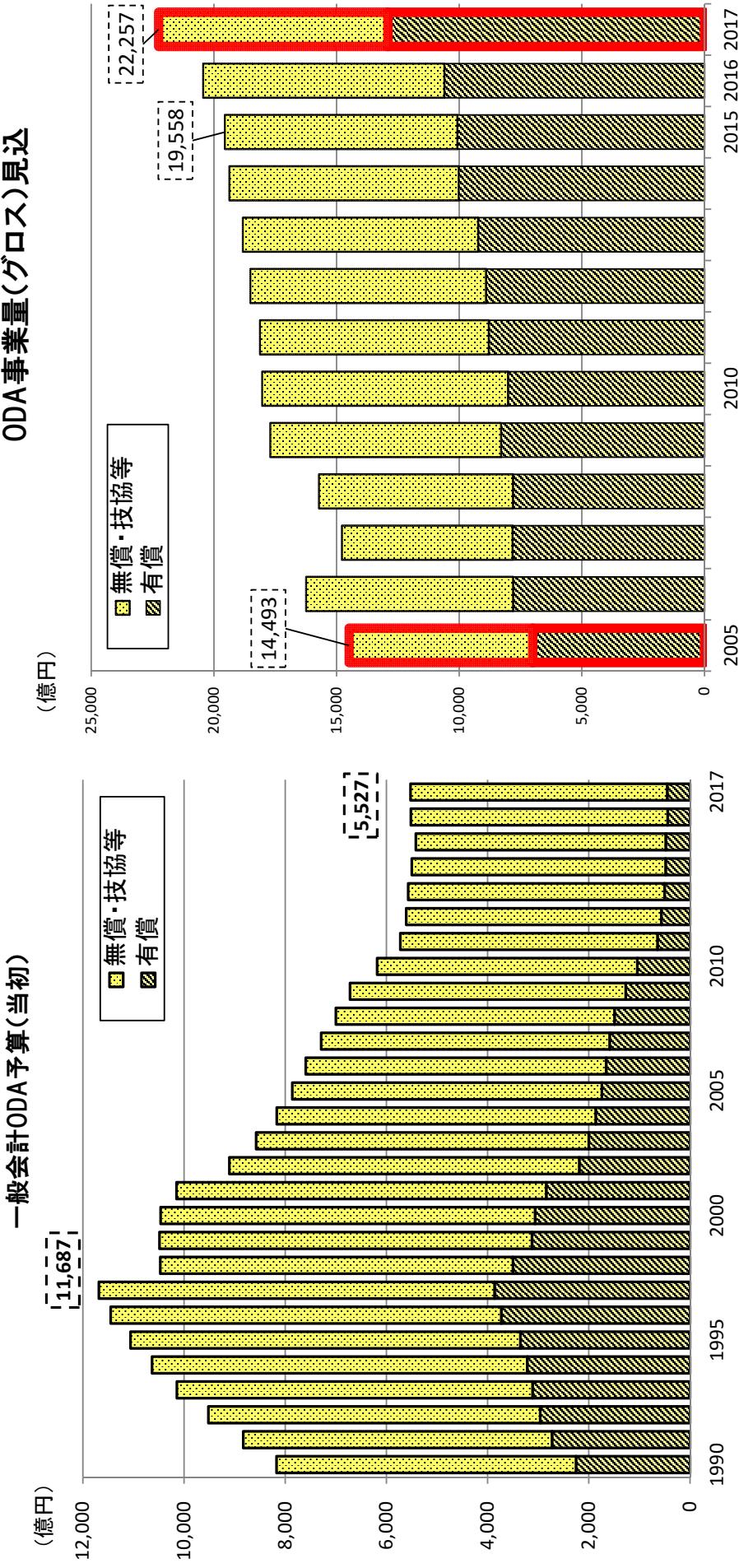
○ 一般会計ODA予算は97年をピークに減少傾向にあるが、支出総額の事業見込は有償資金協力の増加等により増加。

○ 事業量見込の内訳を見ると、過去は無償資金協力・技協等が有償資金協力を上回っていたが、近年は逆に有償資金協力が無償資金協力・技協等を上回っている。我が国では「質の高いインフラ投資」及び「自由で開かれたインド太平洋戦略」などを推進しており、また、大規模プロジェクトへの支援を行いやすい上、途上国のオーナーシップを後押しするなど経済的インセンティブが働く有償資金協力の規模が拡大してきている。

ODA事業量(グロス)見込



一般会計ODA予算(当初)

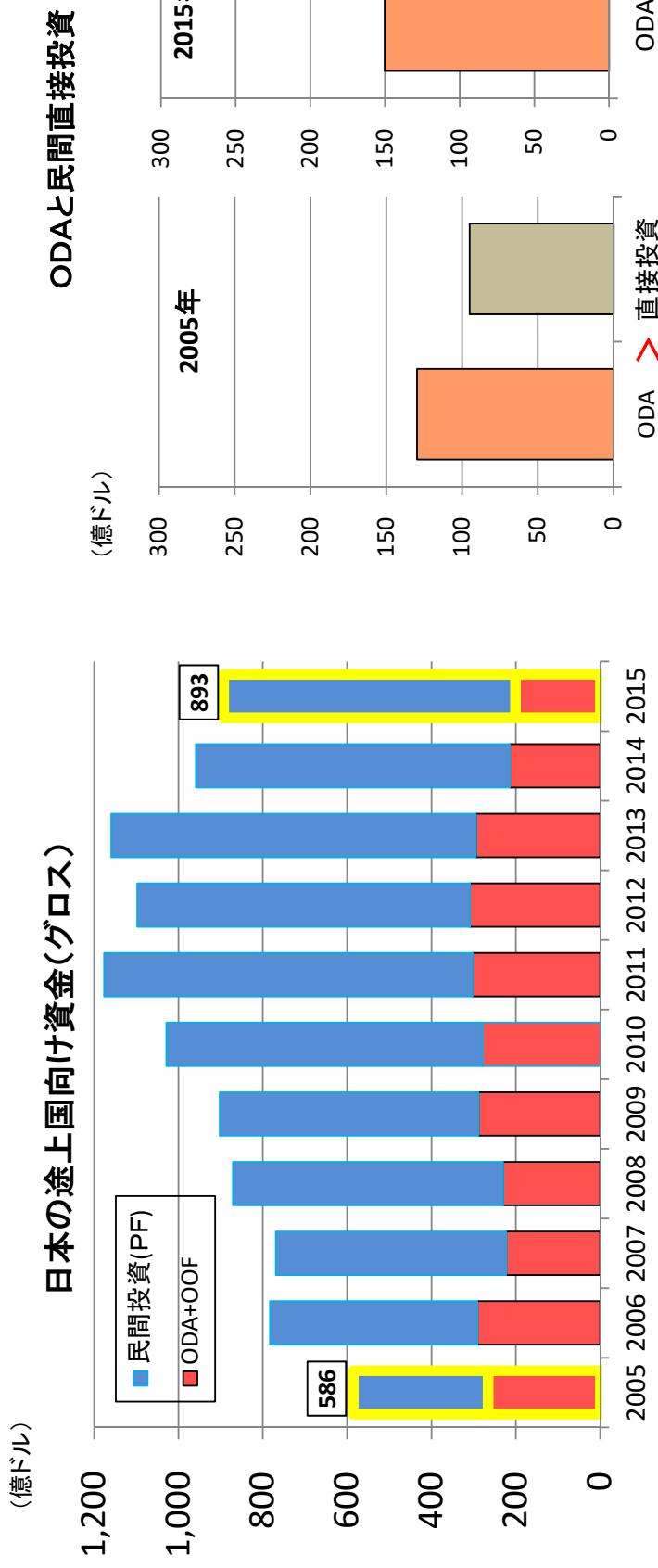


ODAと民間資金

資料 II－8－2

- 近年、我が国から途上国向けの民間資金は、ODAなどの政府資金を大きく上回っている。また、民間資金のうち、直接投資は、10年間でODAを超える規模にまで増加している。

○ 途上国の開発及び貧困削減にとって、民間直接投資は、途上国 국내産業の強化や雇用増大につながるとともに、2国間の持続的な経済関係の発展に資する重要なものの途上国側でも、民間投資は、雇用と技術移転をもたらし自立的発展に資するものとして評価する動きも見られようになつていて。無償資金協力・技術協力についても、予算の配分に当たつて、民間投資に繋がる案件を重視していくべき。



(出所) ODA・OOFはOECD DAC、それ以外(民間資金のうち直接投資、輸出信用等)は財務省

無償資金協力におけるPPP(Public Private Partnership)

資料Ⅱ－8－3

- 限られた予算を効果的に使ったためには、民間企業の知見をODAの案件形成の段階から取り入れて、民間の技術や知識・経験、資金を活用し、開発効率の向上とともに持続可能な事業の実施を目指すPPPの取組を進めていくことが重要。
- 無償資金協力においても、PPPの取組が始まっているが、その件数は、年間1件程度とごく僅かにとどまっている。今後、民間の事業意欲を引き出しつつ、高い数値目標を設定し、PPP関連案件の拡大を図っていく必要があるのではないか。

ミャンマー「ヤンゴン市無収水削減計画」

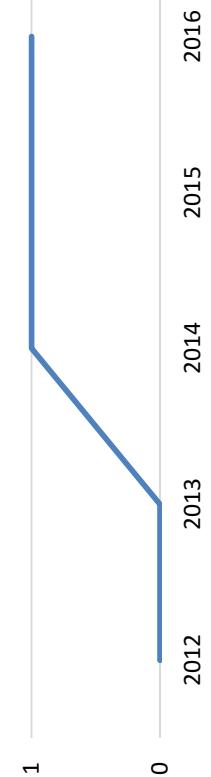
- 開発途上国のニーズ
- ◆ヤンゴン市における上下水道サービス不足(普及率は人口の38%)。
- ◆水供給能力の向上が喫緊の課題。
- ◆無収水(漏水、盗水など)対策に必要な調査・修繕等の豊富な技術力。
- ◆商業資金のみではファイナンスに課題。



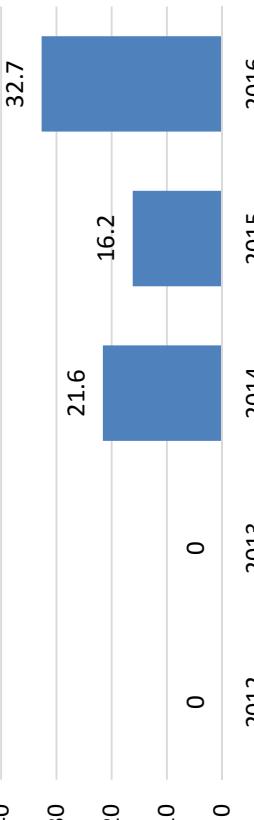
無償資金協力により日本企業の持つインフラ技術の海外展開を支援

- ◆ 計画概要(終事業費約26億円、うち無償資金21.06億円)
 - ・日本企業が事業の実施から運営・維持管理までを担う。
 - 基礎調査: 流量測定点の設定、試掘、漏水調査計画策定等。
 - 漏水調査・修繕工事: 漏水調査を行い、必要な修繕を実施。
 - 維持管理: 修復した配水設備の維持管理。
- ◆ 目的・成果
 - ・日本企業の技術をいかした質の高いサービスを持続的に提供。
 - ・ヤンゴン市における漏水率を低減し、水供給量を増大させる。
 - ・新規の配管網整備に比べ、短期の効果発現が期待される。
 - ・無償資金の国際協力にて日本企業との契約を義務づけ、日本企業の海外進出に貢献。

件数
無償資金協力におけるPPP関連案件



億円
無償資金協力におけるPPP関連案件の金額



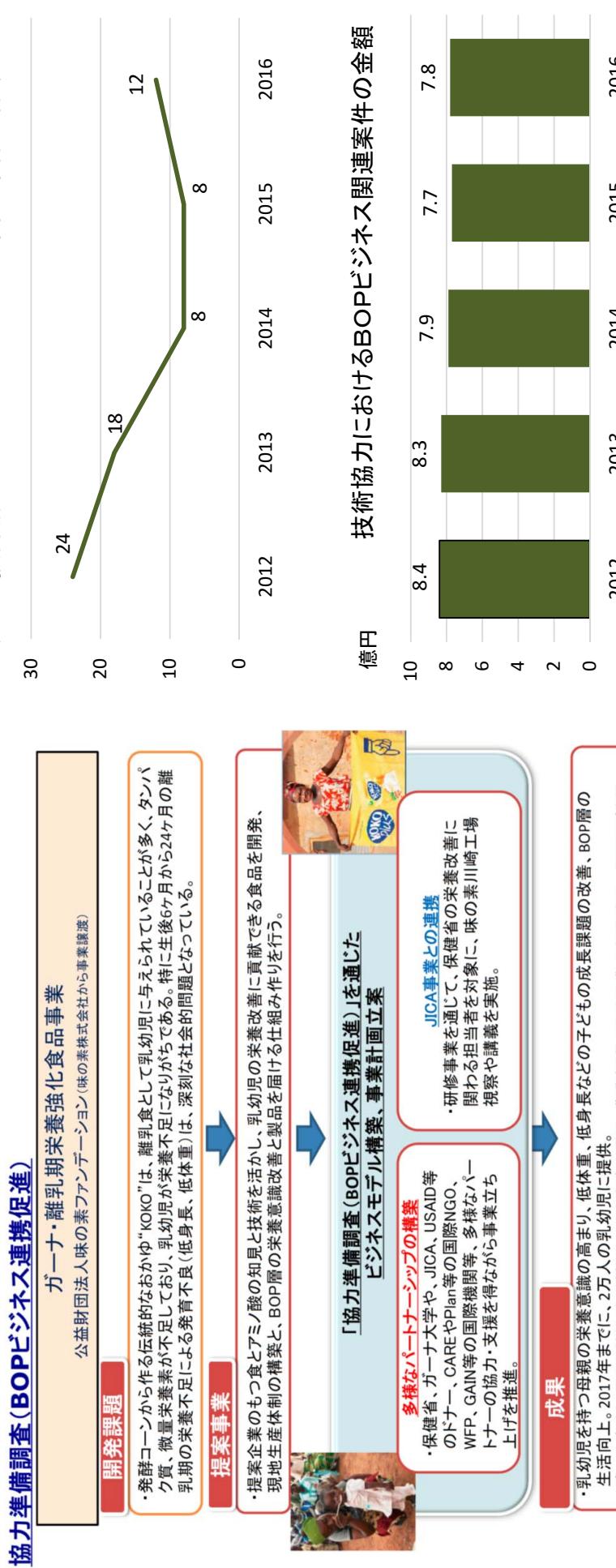
出典 外務省、JICA

技術協力におけるBOP(Base of the Economic Pyramid)ビジネスとの連携

資料Ⅱ－8－4

○ 近年、民間企業が担い手となり、開発途上国・地域の低所得階層の生活向上等につながるBOPビジネスが注目されている。ODAを実施する上では、こういったビジネスを積極的に行う企業と連携することで、一過性の支援ではなく、持続的な活動につなげることができる。

○ JICAが実施する技術協力においても、BOPビジネスとの連携により成果が上がりつつある事例も出てきている。しかしながら、BOPビジネス関連の案件の事業規模は毎年総額8億円程度に収まっており、事業規模を伸ばしていくという動きは見られない。今後、民間の事業意欲を引き出しつつ、高い数値目標を設定し、BOPビジネス関連案件の拡大を図っていく必要があるのではないか。

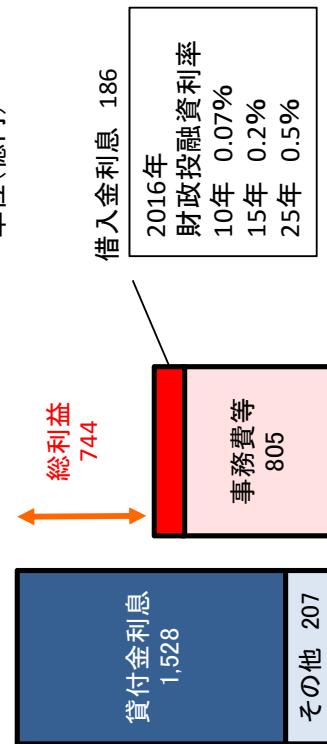


無償資金協力・技術協力と有償資金協力の連結

資料 II－8－5

- 有償資金勘定では、今は収入が支出を上回っているが、新規約定期利は、年々低下傾向にあり、徐々に収益が圧迫される。今後も低金利による賃付けが続ければ、一般会計から多額の支出を強いられたり、事業量が制約されるおそれが高い。このように、賃付金の金利が低下している背景としては、日本企業の技術を活用すれば低金利となる仕組み(STEP)など金利の低い優遇条件の活用が増加傾向にあることが挙げられるが、JICAの収益性の観点も踏まえ、不斷に金利の見直しを行っていく必要がある。
- また、無償資金協力や技術協力を上手く活用し、計画策定期階から我が国の優れた技術をプロジェクトに盛り込むなど有償資金協力につながる無償資金協力・技術協力の拡大に取り組んでいくべき（無償資金協力が円借款における日本企業受注につながった案件は5年間で3件）。

JICA有償資金勘定の収支(2016年度) 単位(億円)



4.0
3.57%
0.44%

有償資金協力の年度別新規平均約定期利

円借款の供与条件

所持段階	一人当たりGNI (2015年) うち貧困国 (US\$ 1,025以下)	条件	固定	金利 変動 (%)	償還期間 (年)	うち据置 期間 (年)	調達条件
LDCまたは 貧困国 (US\$ 1,025以下)	一般条件	0.01	設定なし	40	10	10	アントアイド
	優先条件	0.70	LIBOR+45bp	30	10	10	
ハイスペック	一般条件	0.25	設定なし	30	10	10	
	STEP	0.10	設定なし	40	12	12	トイド
低・中所得国	一般条件	1.20	LIBOR+105bp	30	10	10	アントアイド
	優先条件	1.00	LIBOR+85bp	30	10	10	
高・中所得国	ハイスペック	0.50	設定なし	30	10	10	
	STEP	0.10	設定なし	40	12	12	トイド
中進国以上	一般条件	1.40	LIBOR+125bp	30	10	10	アントアイド
	優先条件	1.20	LIBOR+105bp	30	10	10	
ハイスペック	一般条件	0.70	設定なし	30	10	10	
	STEP	0.10	設定なし	40	12	12	トイド

STEP(本邦技術活用条件)とは、我が国の優れた技術やノウハウを活用するものとして途上国から適用の要請があるので、かつ、我が国の事業者の有する技術やノウハウが必要かつ実質的に活かされる案件に適用。

無償資金協力の実施が円借款における日本企業の受注につながった事例

【成功例】ミャンマー→本邦技術である鋼管矢板工法(SPSP)を無償資金協力で採用し、その後円借款においても同様にSPSPを採用。

【無償】[新タケタ橋建設設計画](平成26年度)(供与限度額:42.16億円)ヤンゴン市中心とティラワ地区とを結ぶタケタ橋の架替えによって幅広を行うもの。

【円借款】[バゴー橋建設設計画](平成28年度)(供与限度額:31.51億円)

ヤンゴン市ヒティラワ経済特区等のあるタンリン地区間を結ぶバゴー川に橋梁を建設するもの(タンリン橋の隣に新設)。

ASEAN連結性強化、日本企業(サプライヤー/ユーザー)の進出促進



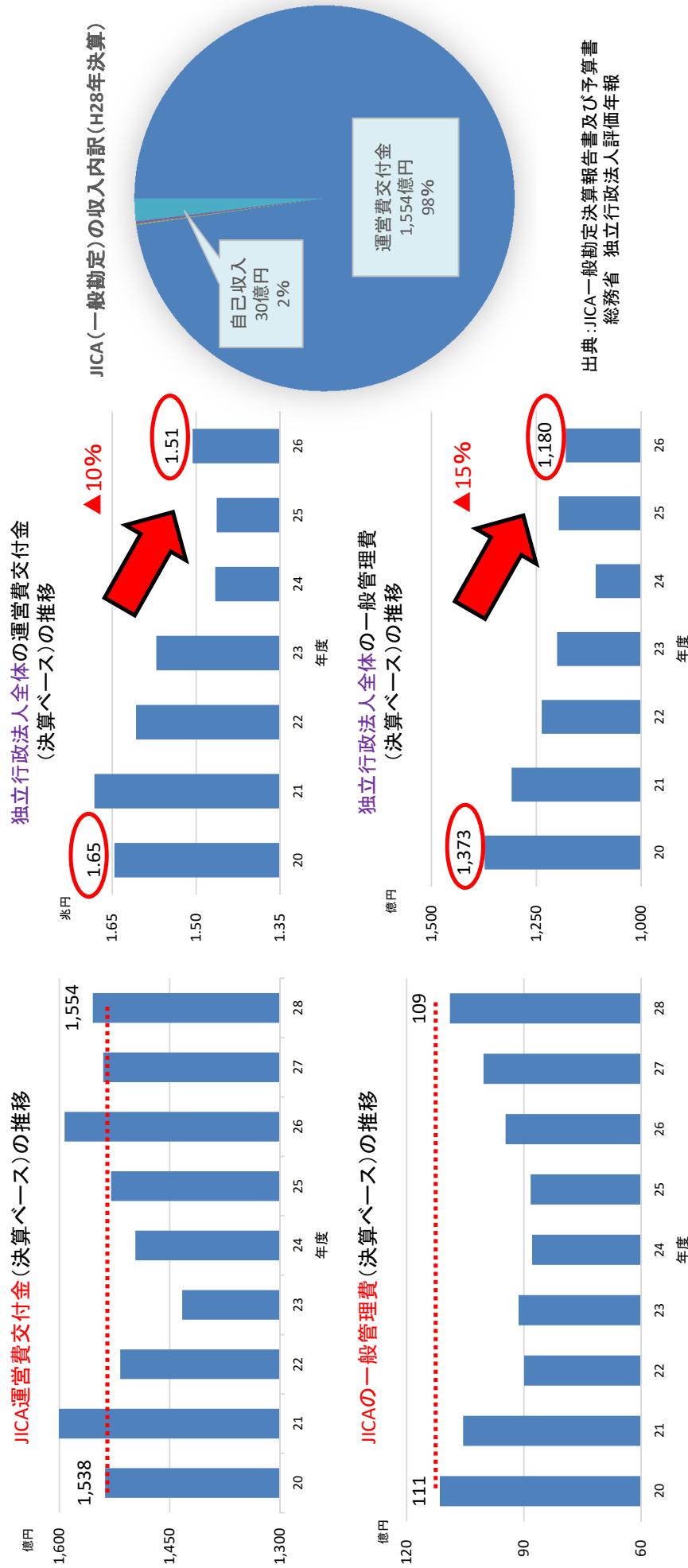
出典 外務省、JICA

JICAの収入構造

資料 II — 8 — 6

- JICAの運営費交付金は、H20年とほぼ同水準。他方で、**独立行政法人全体の運営費交付金は、効率化努力により、H20年からH26年にかけて約10%減**。独立行政法人は、毎年、一般管理経費の効率化を図ることとされているが、JICAの一般管理費は、H20年とほぼ同水準。他方で、独立行政法人全体の一般管理費は、効率化努力により、H20年からH26年にかけて約15%減少。

- JICAは、事業費も含めて、経費のはば全てを裁量性の高い予算である運営費交付金に依存。このため、事前の予算編成過程で、事業の有効性、個々の事業の必要額、他省庁との事業の重複等について厳密なチェックを受けていない。

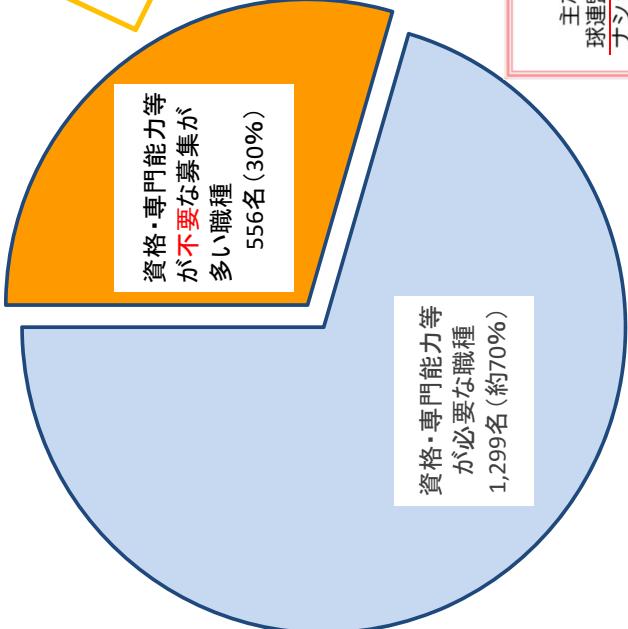


途上国への技術協力として実施されているボランティア活動の実態

資料Ⅱ－8－7

- JICAは、途上国に対する技術協力(ODA)の一環として、運営費交付金の中から毎年約100億円の予算を使って、日本人をボランティアとして開発途上国に派遣。ボランティアは現地での生活費等に相当額の手当が支給される。その一方で、派遣隊員の約3割は、資格等が不要で幅広い者が応募可能な職種となつており、途上国への貢献度が測りにくものも多い。また、JICAは2020年の東京オリンピック・パラリンピックを見据え、途上国の経済・社会の発展に直接は寄与しないスポーツ分野の隊員を約3倍に増加させており、今後、さらにに増加させていくこととしている。
- ボランティアの活動が途上国の経済・社会の発展に役立つよう、派遣者の選考方法や派遣分野等の見直しを検討すべき。

青年海外協力隊の派遣者数(H29.4)



活動内容の例

- 集落に住み、地域住民の生活様式を調査し、調査によって得られた情報に基づく観光ビジネス案を村長に提案。
- 生涯学習支援団体で、フローワーアレジメント、手芸、美術などを教える。
- 地方都市で、家庭ゴミの分別回収に関する住民啓発等を行う。
- 地域住民に日本語を教える。

「野球」隊員とは？

主な配属先は、野球・ソフトボール協会や野球連盟など。小中高の子供たちへの野球教室、ナショナルチームに対する技術指導、指導者人材の育成などの活動を行っています。

技術向上だけでなく、野球を通じた青少年育成、若者の非行・犯罪防止など、礼儀やマナーを尊重する日本式野球が地域社会の環境向上に貢献しています。

看護師、栄養士、電気工事士等

スポーツ分野の青年海外協力隊員派遣数



※ ボランティアには、現地での生活費等に加えて、200万円～1,200万円程度が帰国後の社会復帰費や現職派遣者の給与補てんとして支給される。

出典 JICAホームページ等を基に作成

技術協力として実施している研修事業(日本の大学への留学)の実態

- JICAは、途上国に対する技術協力(ODA)の一環として、開発途上国の国づくりの担い手を育成するため、運営費交付金の中から年間約44億円の予算を使って、日本の大学に留学生として受け入れ、学費等を支援。
- 途上国からの留学生受け入れに関するODA事業では、文部科学省でも、約187億円の予算の中で実施(国費留学生)。JICAの事業の留学生は、文部科学省の事業の留学生と比べて応募倍率が低いにもかかわらず、一人当たりの予算額は2倍以上かかっている。外務省は、来年度予算で、こういった留学生受け入れ型の研修事業の増額を要求。

- 民間人を多く受け入れ研修生の数も多い最近のプログラムを中心に、JICAの事業と国費留学生の役割分担を整理するとともに、留学生の選考方法や事業内容の効率化を検討すべき。

現在JICAの研修メニューの中核を占めるアフリカを対象としたプログラム
文部科学省が実施している国費留学生の受入上位校(2016年)
(アフリカからも約600人受け入れ)

選考倍率(大使館推薦)
約20倍

< 4倍

選考倍率
約5.6倍

> 2倍

一人当たり年間予算額
約500万円

一人当たり年間予算額
約200万円

任意拠出金の「透明性・客観性の向上」と「支出の重点化」

資料Ⅱ－8－9

- 任意拠出金は、分担金や義務的拠出金と異なり、我が国が有益と認め、支援すべきと判断した事業等に対し、自発的に支出するもの（平成29年度予算では、総計765億円でうち外務省分は327億円）。
- これまでの建議では、任意拠出金について、評価の透明性・客観性の向上、真に重要な国際機関への支出の重点化を図るべきと提言。

○ 外務省は、H27年度から任意拠出金を評価し、評価に応じ概算要求に差をつける取組も行われている。しかしながら、評価結果は高評価のAとBに偏り、低評価のCはわずか、Dは0となる。予算規模の大きい拠出金は特にA評価に偏っている。予算のメリハリをつける観点からは、まだまだ不十分な状況。予算配分の観点からも優先順位が明らかとなるよう、評価に第三者の視点を入れるなど、透明性・客観性の向上に更に努めるべき。特にA評価、B評価についてはその評価根拠をより具体的にし、日本の国益に資していることを分かりやすく説明する必要。

● 外務省が実施している評価の基準

①国際機関等の専門分野における活動の成果・影響力、②国際機関等の組織・財政マネジメント、③日本の外交課題遂行における国際機関等の有用性、④国際機関等における日本人職員・ペストの状況等、⑤日本の拠出金等の執行管理におけるPDCAサイクルの確保

A:期待する成果を超える実績をあげている

C:期待する成果はあるが、一部改善が必要な部分がある

B:期待する成果を着実にあげている

D:期待する成果に対する実績が不十分

評価区分毎の概算要求額の増減率
(対前年度当初予算比)

	28年度要求	29年度要求	30年度要求	
A	31.7%	37.9%	10.3%	
B	0.1%	13.3%	4.2%	
C	▲10.7%	0.0%	▲3.6%	
D	—	—	—	
合計	7.2%	19.7%	5.4%	

外務省による概算要求時点の任意拠出金の評価の状況
事業数(金額)

	28年度要求	29年度要求	30年度要求	
A	22 (220.8億円)	22 (253.9億円)	23 (236.6億円)	
B	39 (47.6億円)	47 (123.3億円)	49 (97.0億円)	
C	12 (2.9億円)	5 (0.7億円)	4 (0.6億円)	
D	0 (—)	0 (—)	0 (—)	
合計	73 (271.2億円)	74 (377.8億円)	76 (334.2億円)	

データ出典:外務省

拠出先の国際機関等における繰越しの状況

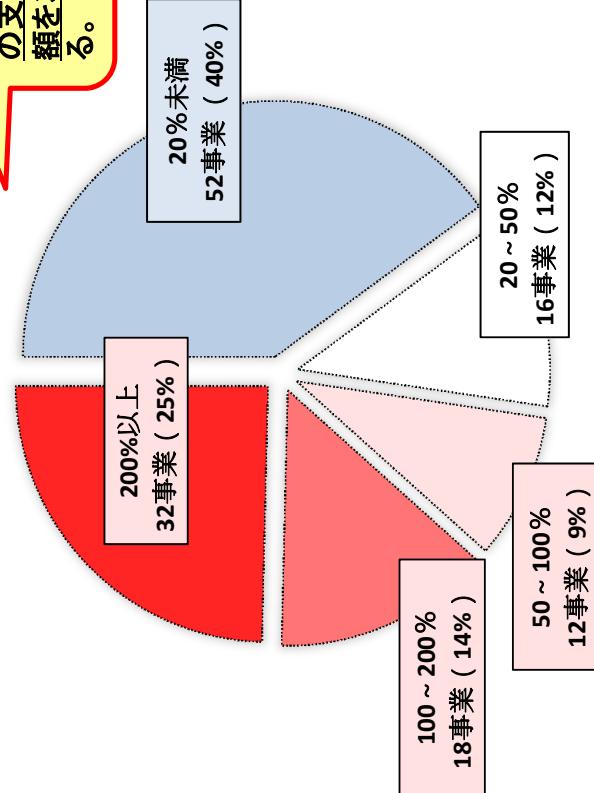
資料Ⅱ-8-10

- 平成26年に会計検査院は、任意拠出金の拠出先で拠出金が使われずに次年度に多額の繰越し額が発生しているケースがあるとして、支出額や繰越し額を適時適切に把握し、これに応じて拠出する必要があると指摘。
- 今回、7省庁の任意拠出金の状況をヒアリングしたところ、約半数の事業で1年間の支出額の50%以上の金額を次年度に繰り越していることが判明。また、約1／4の事業では、年間支出額の2倍以上の金額を繰り越している。
緊急時対応に備えた繰越しなど合理的な理由がある場合を除き、このような拠出先に、さらに拠出金を積み上げるのは、適当ではないことから、実態を精査し、拠出金の削減・停止を求めていく必要。

任意拠出金(130事業)の繰越し割合の状況

各府省庁が所管する政府開発援助(国際機関等への拠出・出資)の実施状況についての報告書
(平成26年10月会計検査院)

約1／4の事業で、1年間の支出額の2倍以上の金額を次年度に繰り越している。



出典：外務省、財務省、文科省、農水省、経産省、金融庁ヒアリングより、作成

繰越し割合＝次年度への繰越し額／当年度の支出額

各府省庁が所管する政府開発援助(国際機関等への拠出・出資)の実施状況についての報告書
(平成26年10月会計検査院)

3 (2) イ 拠出金等の繰越し等の状況
…直近に提出された会計報告をみたところ、298事業のうち195事業において繰越し額が生じていた。

そして、この195事業について直近の会計期間終了時点での当該年度の支出額に対する繰越し額の倍率をみたところ、126事業は2.0未満である一方、全体の35%を占める69事業は2.0を超えるか又は繰越し額があるのに支出額がないかのいずれかとなっている。
(中略)
所管府省庁は、任意拠出金の拠出に当たり、緊急支援等を行うなどの場合に備えて必要な額を保有しておく任意拠出金には留意しつつ、特に支出額に対する繰越し額の倍率が継続的に大きくなっている拠出金等について、拠出金等の支出額や繰越し額等を適切に把握し、これに応じて拠出等する必要があると認められる。

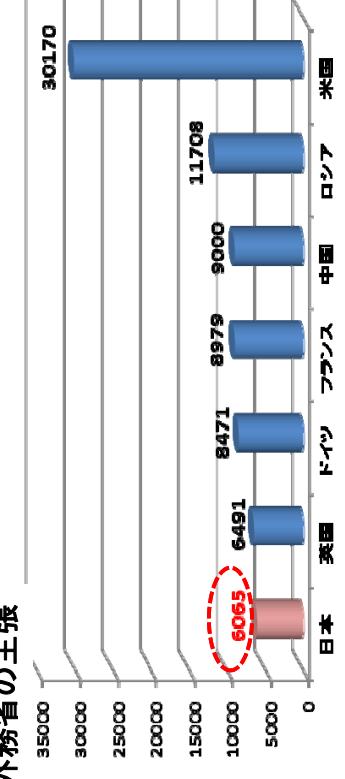
人員体制・在外公館の「量」について

資料Ⅱ－8－11

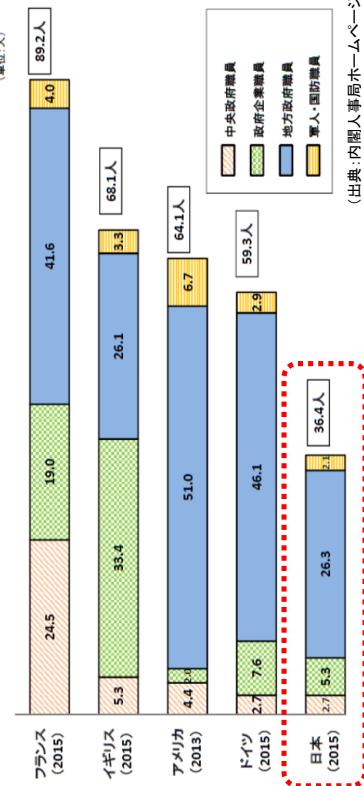
- 外務省は、主要国に比べて外務省の職員が少ないと主張しているが、そもそも我が国は、諸外國よりも少ない公務員数で行政需要に応える簡素で効率的な政府を実現。外交官の数が外交力につながるという外務省の主張は、簡素で効率的な政府を掲げる我が国の行政運営の基本方針との整合性を問われるべき。

○ また、外務省は、主要国に比べて我が國の在外公館数は少ないと主張しているが、米国・欧州は地域限定の国際機関に多く加盟。また、業務量が多くない国際機関の政府代表部は現地の大使館等で対応することが十分可能。近年、在外公館を新設してきた結果、国際機関の政府代表部を除いた在外公館数で見ると、我が国は既に英國を上回り、ドイツと同数。

主要国外務省との職員数比較

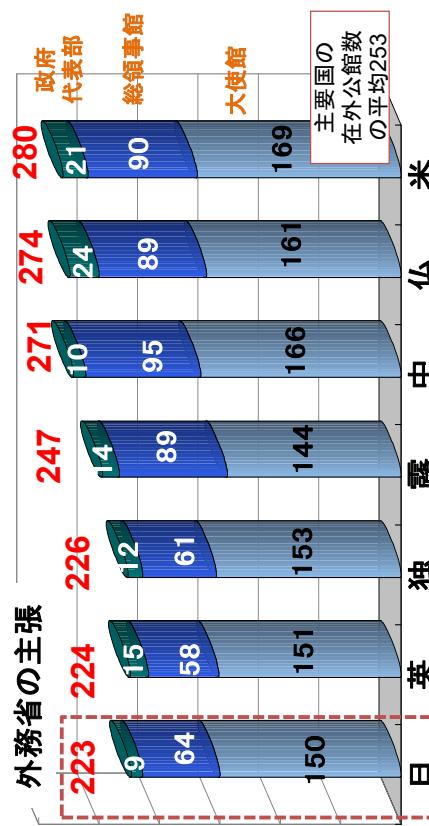


人口千人当たりの公的部門における職員数の国際比較（未定稿）



(出典：内閣人事局ホームページ)

主要国(P5+独)との在外公館数の比較



注)日本の数値はH29年度末予定。主要国の数値はH29年1月現在。

○ 欧州・米国は、地域限定の国際機関に加盟。(例えば、英國の場合、NATO、歐洲安全保障協力機構(OSCE)、歐州評議会)

政府代表部を除いた在外公館数の比較

	日	英	米	仏	中	露	獨	英	日
政府代表部を除いた在外公館数	214	209	214	233	261	250	259	214	214

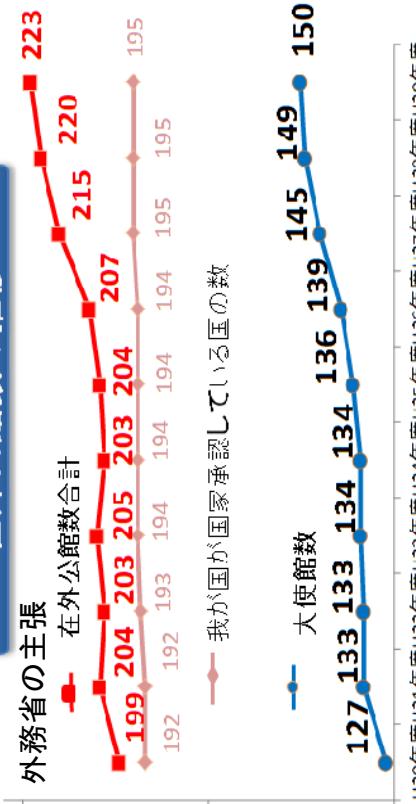
在外公館の「質」について

資料Ⅱ－8－12

- 外務省は、我が国が国家承認しているが日本の大使館が現地にない国が45あるとして、大使館増設を要求。他方で、この45カ国との人的・経済的結びつきは弱く、新設のニーズ及びその効果がどこまで見込まれるのかについて、大いに議論の余地がある。

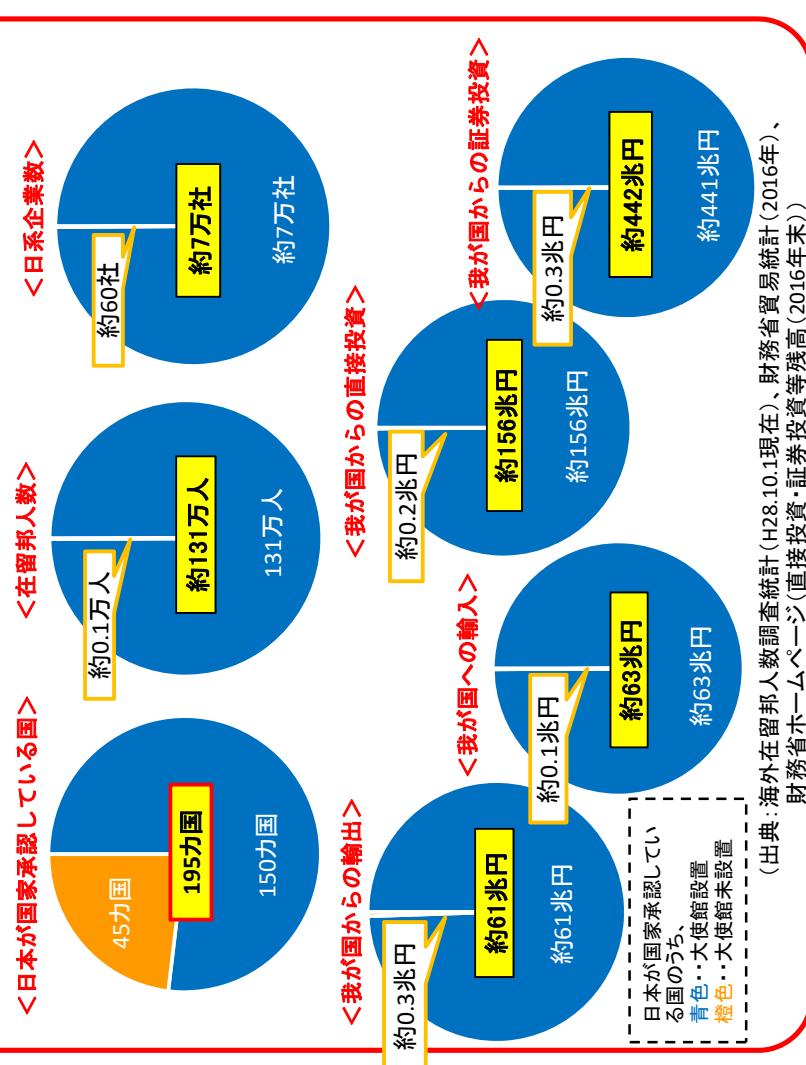
- 大使館を増設すれば、毎年のランニングコストとして1館当たり3億円程度かかり、新設公館に必要な人員は既存公館から振替えにより確保するのが一般的。大使館新設により既存公館の経費や人員は逆に手薄となるおそれが高い。

在外公館数の推移



効果面

- 日本が国家承認している国195カ国のうち、大使館が設置されない45カ国と日本との人的・経済的結びつきは弱い。



経費面

- 在外公館を新設すれば、現地スタッフの給与等の恒常的経費として、毎年、大使館で約3億円、総領事館で約1.5億円かかる。また、新設公館に必要な人員は、主に既存公館からの振替えにより確保。

公館名	平年度化額(千円)
在キプロス大	287,036
AU代表部	84,672
在レバノン	139,026
合計	510,734

- ・ 外務省は、左記3公館の定員17名のうち、15名は既存公館からの振り替えにより確保。

（出典：海外在留邦人數調査統計(H28.10.1現在)、財務省貿易統計(2016年末)、財務省外一ムページ(直接投資・証券投資等残高(2016年末))

防衛関係費に係る政府方針

資料Ⅱ－9－1

「中期防衛力整備計画」（抄）
(平成25年12月17日閣議決定)

VI 所要経費

1 この計画の実施に必要な防衛力整備の水準に係る金額は、平成25年度価格でおおむね24兆6,700億円程度を目途とする。

2 本計画期間中、国の他の諸施策との調和を図りつつ、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、おおむね7,000億円程度の実質的な財源の確保を図り、本計画の下で実施される各年度の予算の編成に伴う防衛関係費は、おおむね23兆9,700億円程度の枠内とする。

「経済・財政再生計画」（抄）
(平成27年6月30日閣議決定)

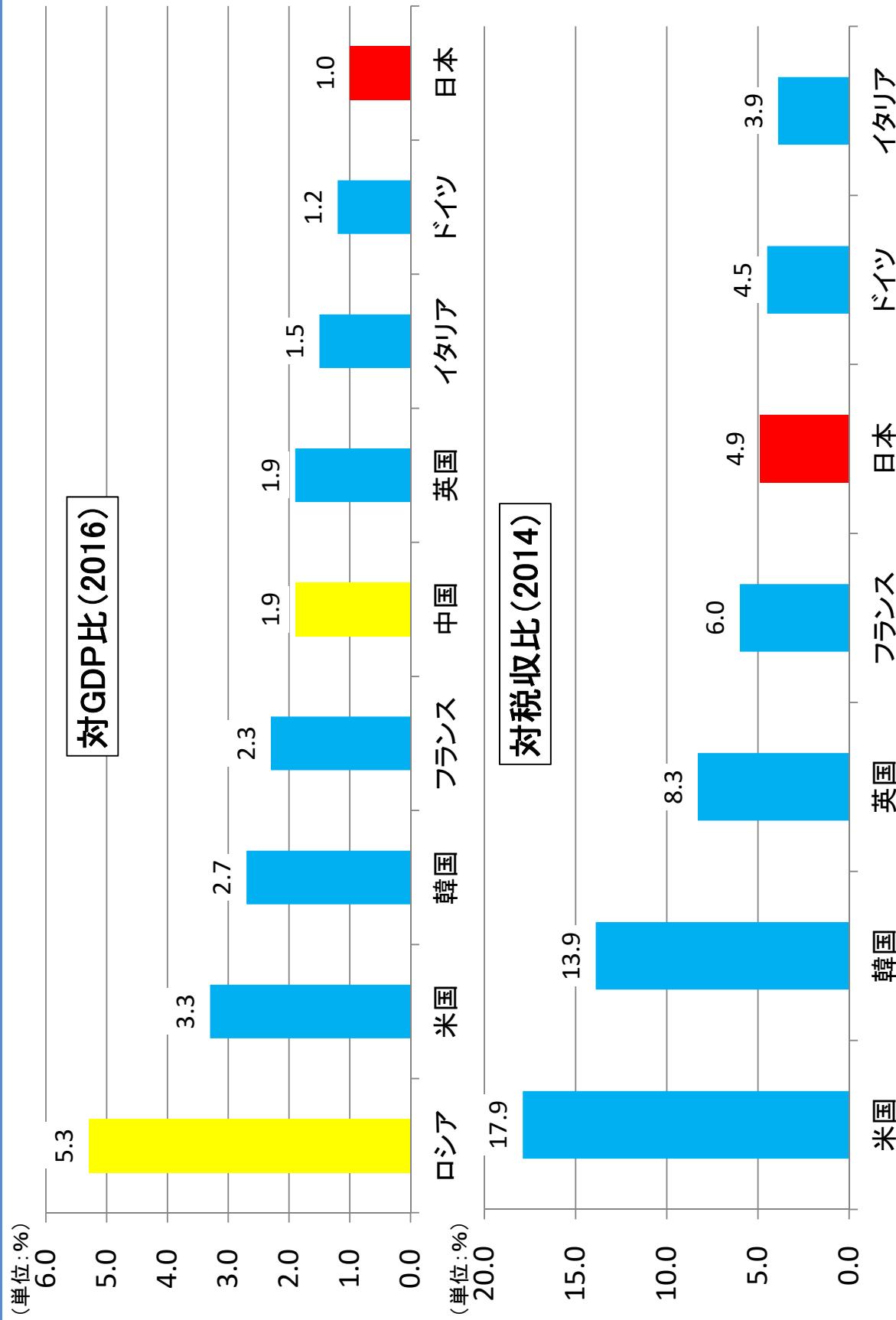
○ 国の一般歳出については、安倍内閣のこれまでの取組を基調として、社会保障の高齢化による増加分を除き、人口減少や賃金・物価動向等を踏まえつつ、増加を前提とせず歳出改革に取り組む。

※ 国の一般歳出の水準の目安については、安倍内閣のこれまでの3年間の取組では一般歳出の総額の実質的な増加が1.6兆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）まで継続させていくこととする。

○ 防衛力の整備については、「中期防衛力整備計画」に基づき、効率的に整備する。その際、ライフサイクルを通じたプロジェクト管理の強化等の調達改革を進め、費用対効果の向上を図る。

主要国国防費の比較

資料 II-9-2

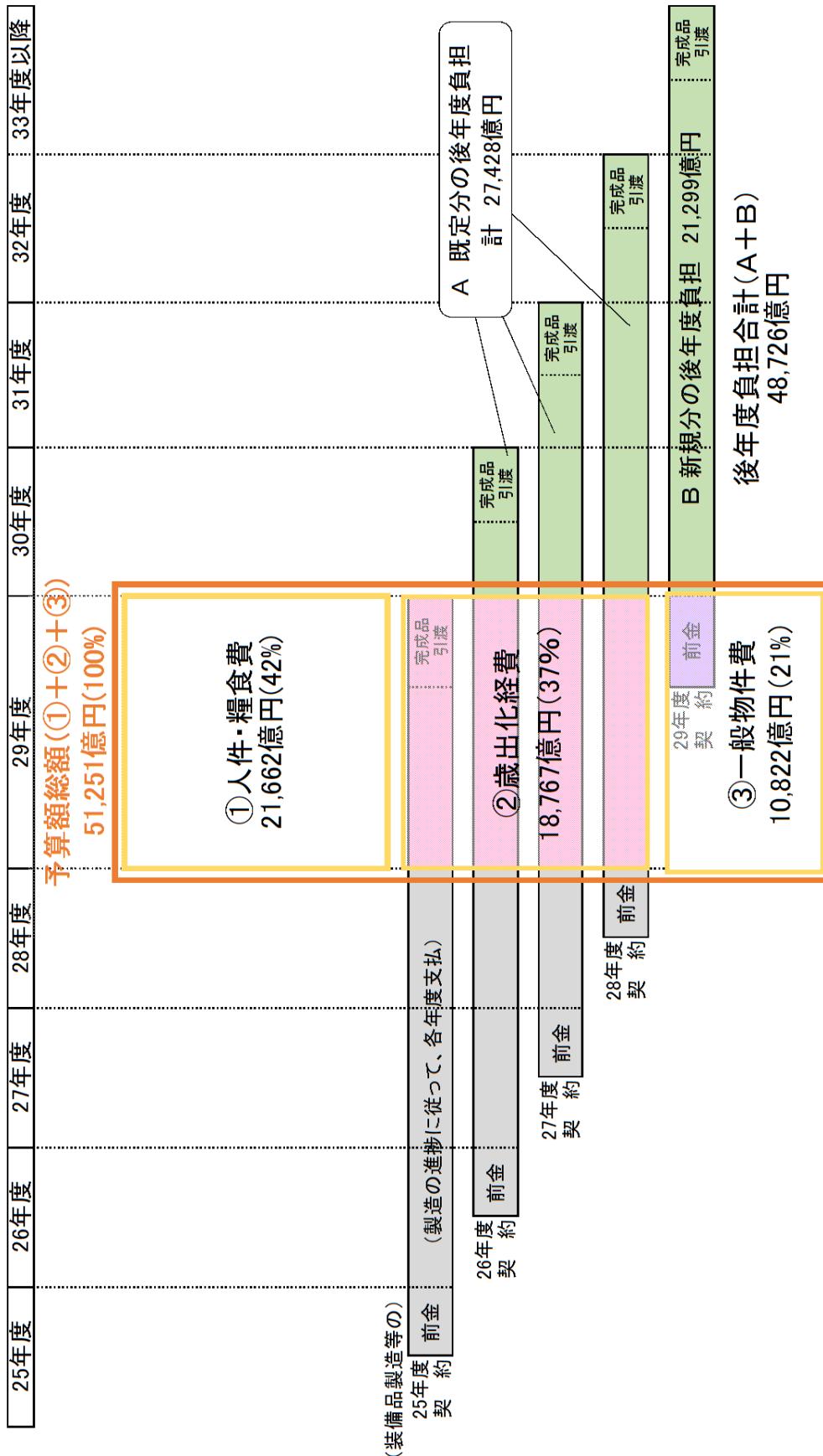


(出典) 対GDP比は、ストックホルム国際平和研究所 (SIPRI) から取得。
対税収比は、OECD加盟国 の税収 (国・地方合計) はOECD「Revenue Statistics」から取得。

(注) 対税収比については、中国、ロシアがOECD加盟国ではないため、同条件の対比ができないため、記載していない。

防衛関係費の構造

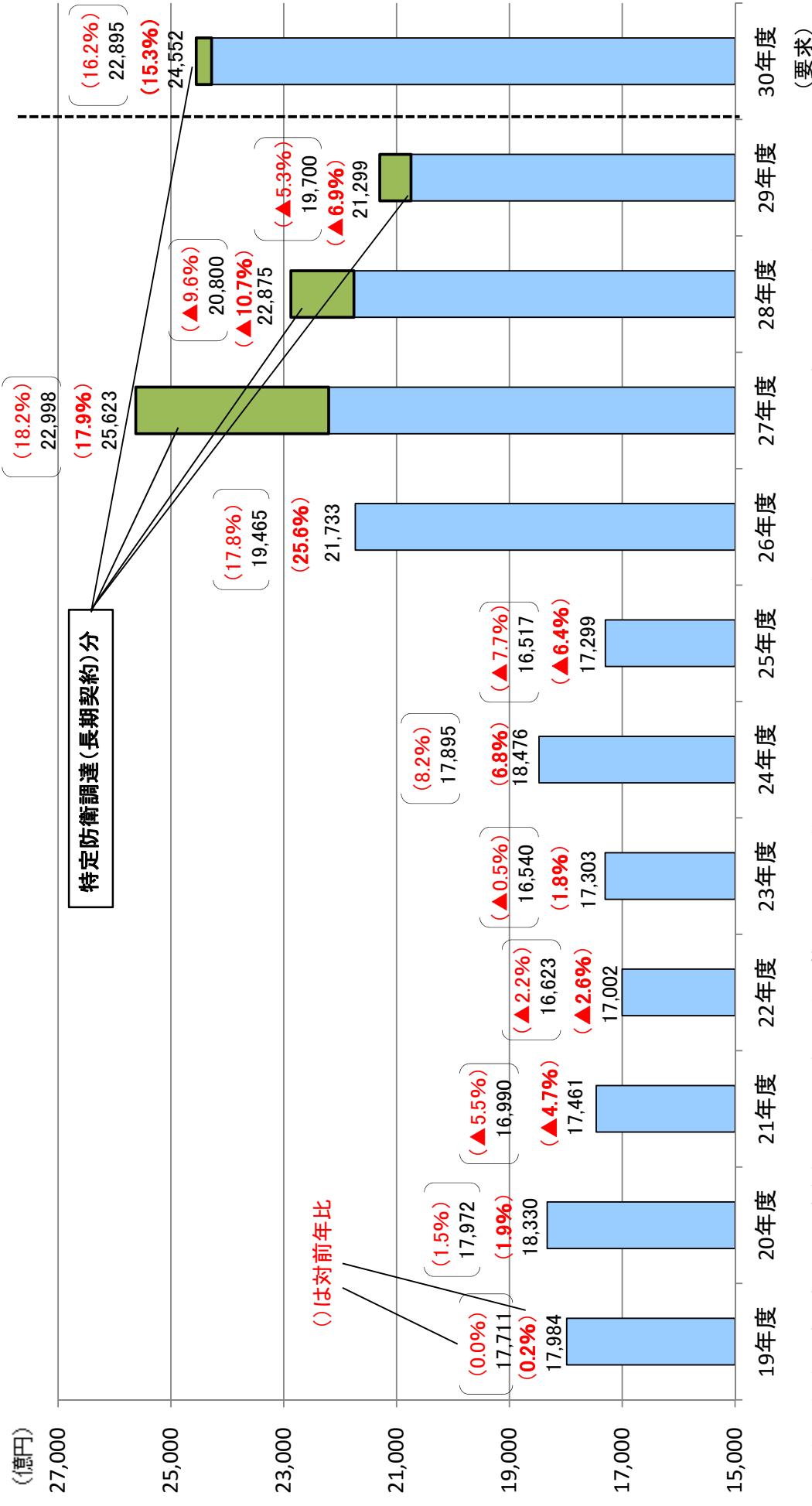
資料Ⅱ－9－3



- ①人件・糧食費：隊員の給与、退職金、當内での食事など
 ②歳出化経費：前年度以前の契約に基づき、当年度に支払われる経費（戦車、護衛艦、戦闘機など）
 ③一般物件費：装備品の修理・油購入等の活動費、基地周辺対策費、在日米軍駐留経費負担など

新規後年度負担額の推移

資料 II-9-4



(注1) 各年度の新規後年度負担額は一般会計当初予算計上額を記載。なお、東日本復興特別会計については、24年度計上額は59億円、25年度計上額は376億円、26年度計上額は80億円。

(注2) 「」についてはSACO・米軍再編等を除く。

(注3) 特定防衛調達分は、27年度分は固定翼哨戒機P-1、28年度分は固定翼哨戒機P-1、29年度分は輸送ヘリコプター(CH-47JA)等、30年度はF110エンジン((戦闘機F-2)用)維持部品のPBLを含む。

調達改革について

資料Ⅱ－9－5

施策の例	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度 (要求ベース)
長期契約を活用した装備品等及び役務の調達	—	417億円	148億円	110億円	50億円
維持・整備方法の見直し (ロジステイクスの改革)	81億円	336億円	432億円	540億円	686億円
民生品の使用・仕様の見直し	250億円	423億円	455億円	582億円	169億円
装備品のまとめ買い	331億円	350億円	465億円	467億円	378億円
原価の精査等	—	—	—	345億円	—
単年度計	660億円	1,530億円	1,500億円	2,040億円	1,280億円
累計	660億円	2,190億円	3,690億円	5,730億円	7,010億円

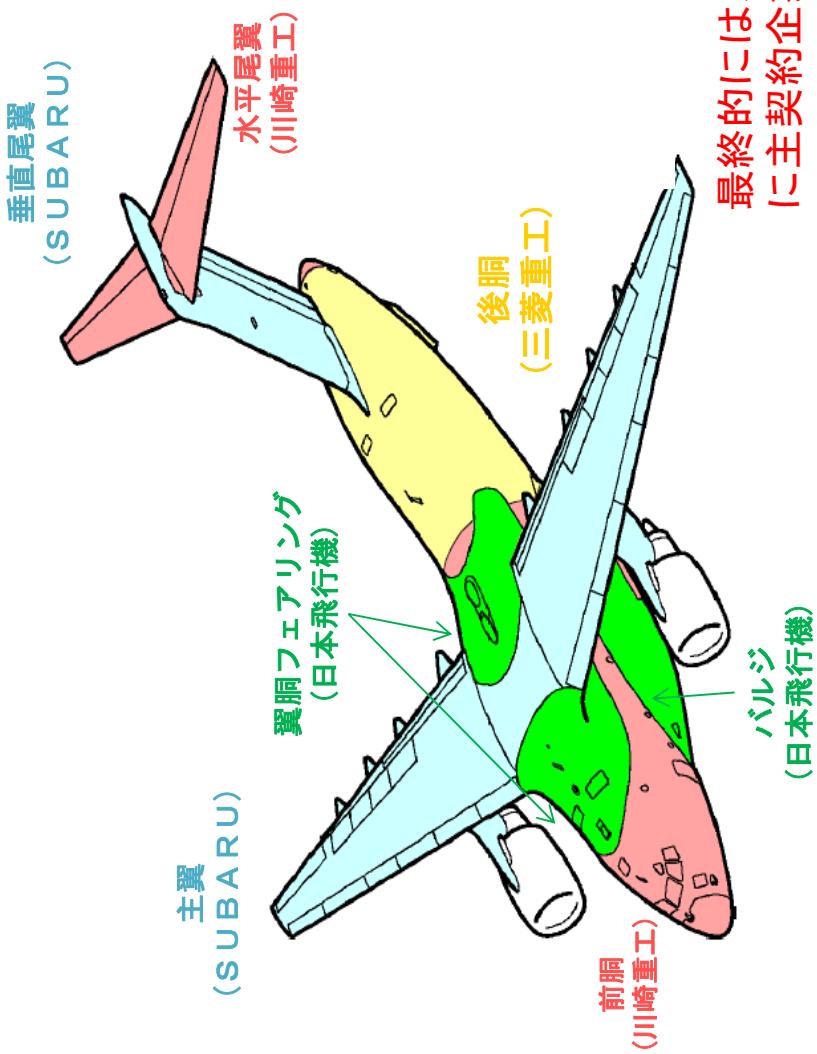
(注) 長期契約とは、財政法上5箇年度が上限である国庫債務負担行為について、「特定防衛調達に係る国庫債務負担行為により支出すべき年限に関する特別措置法」(平成27年4月成立)により、5箇年度を超えたことで、自衛隊の装備品等の調達及び整備をより安定的かつ効率的に実施できるもの。

防衛産業間の取引に由来する高コスト構造（イメージ）

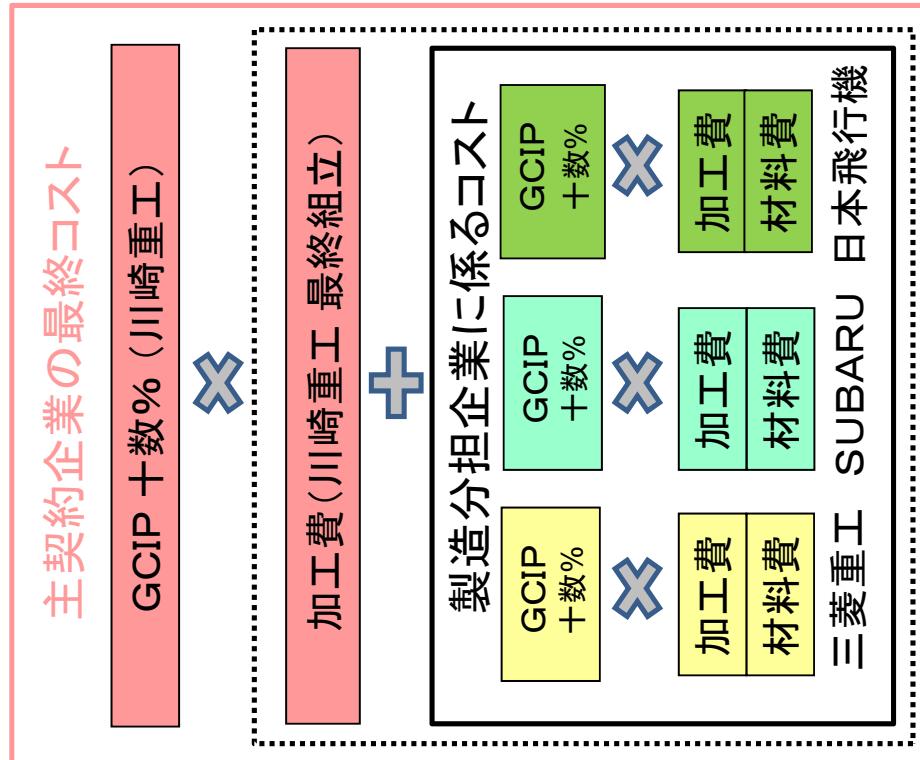
資料 II -9-6

(例) C-2 輸送機の製造分担図

区分	企業名	製造部位	凡例
主契約	川崎重工	前胴、水平尾翼、最終組立	
機体製造協力会社	三菱重工	後胴	
	SUBARU	主翼、垂直尾翼	
	日本飛行機	翼胴フェアリング、バルジ	



価格内訳(イメージ)



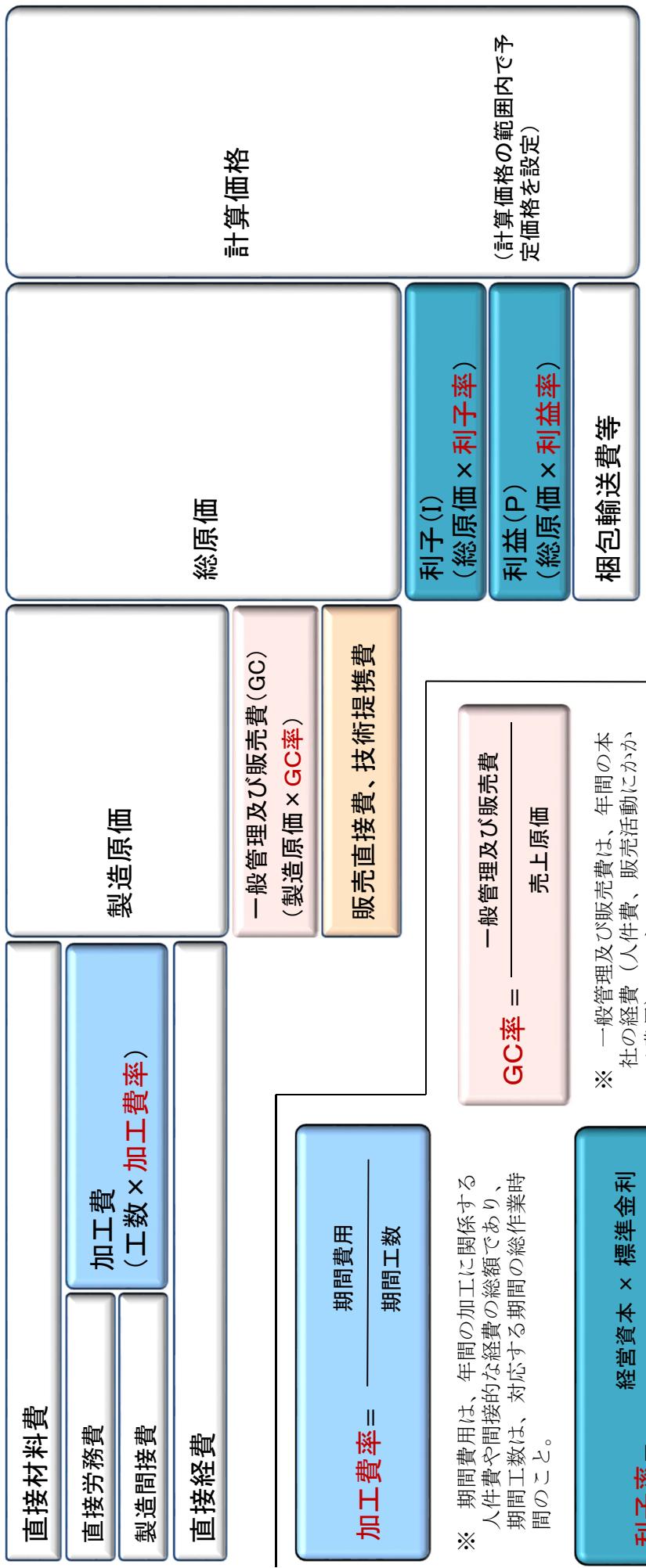
最終的には、製造分担企業のコスト・GCPも含めた総原価に主契約企業のGCPを乗じるため、高コスト構造に

(参考) 原価計算方式の計算構成について

防衛省作成資料

資料 II -9-7

原価計算方式は、市場価格がない場合に(原則は市場価格方式)、構成要素ごとに積み上げた製造原価に利益等を付加して計算価格を算出する方式のこと。



※ 標準利益率は、統計資料により製造企業が得られる利益を平均したもの。
事業特性調整係数は、装備品製造のために大型の設備保有が必要な場合、資本回転率が悪くなる傾向がある。そのため、防衛産業の特性を利益率に反映。
契約履行難易度調整係数は、契約履行上の難易度を考慮するもの。

$$\text{利益率} = \frac{\text{標準利益率}}{\times \text{事業特性調整係數} \times \text{契約履行難易度調整係數}}$$

※ 経営資本は、総資産のうち経営目的に直接関係するもの。
標準金利は、統計資料による短期、長期、社債等に係る金利を平均したもの（製造業企業の標準的な資金調達手段などを考慮）。

FMS調達について

○ FMS調達の概要

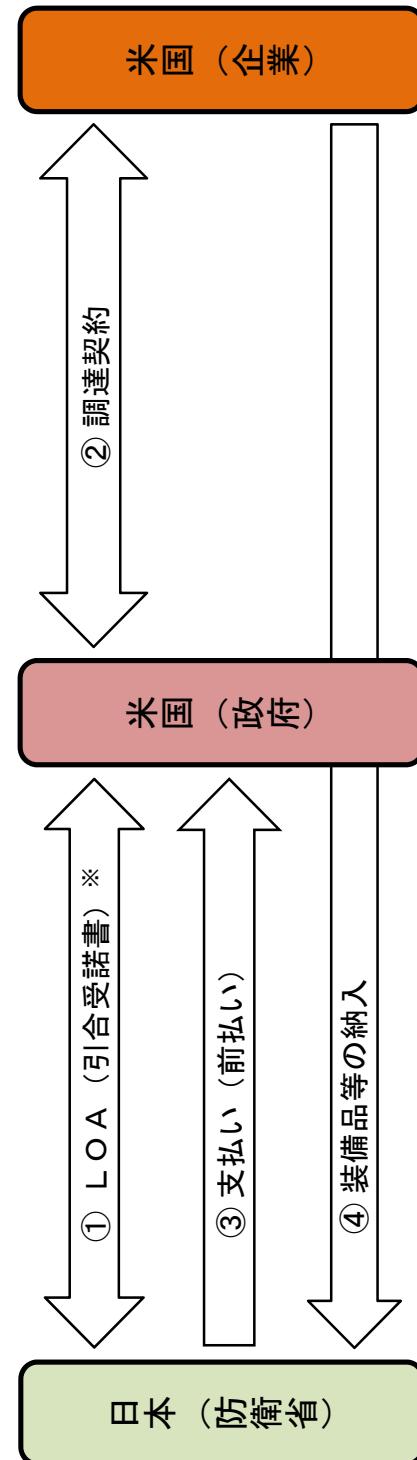
FMS (Foreign Military Sales) は、米国政府が武器輸出管理法に基づき、武器輸出適格国に對し、装備品等及び役務を有償で提供するもの。

○ FMS調達の特性

FMSは、米国の対外援助の一部として米国政府がその条件を定め、購入国はこの条件を受諾することによりはじめて必要な援助を受けられるもの。このため、契約自由の原則に基づく一般の国内契約とは異なり、主に次のような特性を有する。

- ① 価格は米国政府の見積り
- ② 納期は出荷予定期であり目標
- ③ 支払いは前払いが原則（納入／給付終了後、米側が精算し過不足を調整）

○ FMS調達の手続き



※ LOA (Letter of Offer and Acceptance) : FMSの下での取引ごとに防衛省と米国政府との間で署名される文書

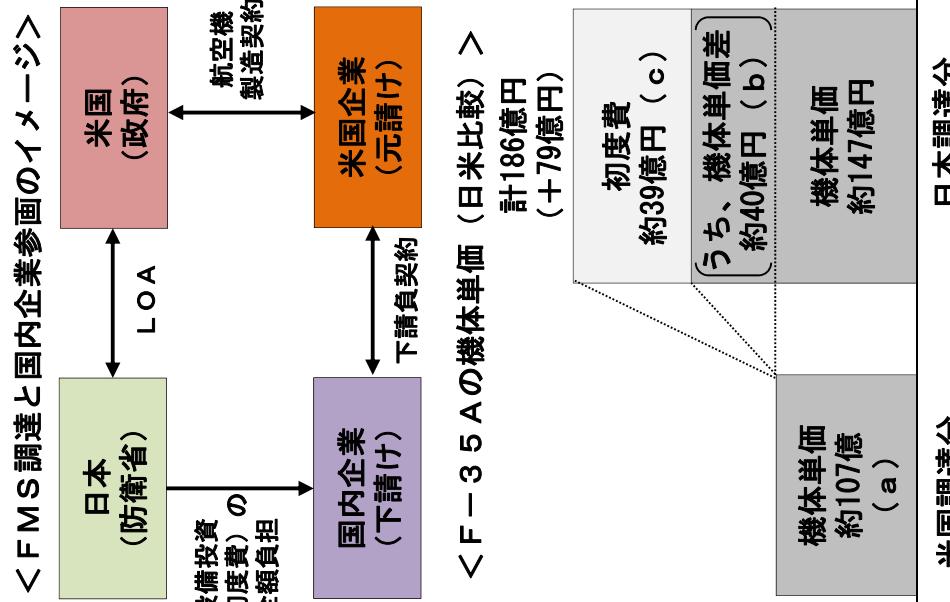
F-35Aの調達と国内企業参画

資料Ⅱ-9-9

- FMSによる調達の場合、米国政府との調整・折衝により、単価内訳の透明化及びコスト低減の取組みを強化する必要がある。
- 特に、F-35Aの調達については、国内企業が製造に参画していることにより価格上昇が発生しており、今後の調達を検討する際には、国内企業参画のあり方を検討すべき。

調達の経緯

- F-35Aは平成24年度に米国との有償軍事援助（FMS）で4機を調達。平成25年度以降、**国内企業が下請けとして部品製造及び機体組立を行うことを予定**。



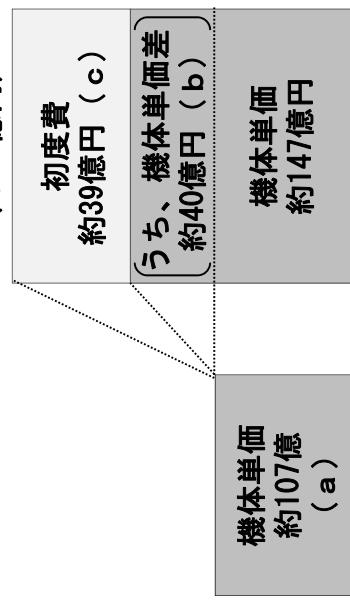
日米のF-35Aの機体単価比較

- 平成29年2月の米国防総省とロッキード・マーチン社の発表では、米国調達分を含む、最新の機体単価は、9,460万ドル（約107億円）（a）となる旨が示された。
- 一方、日本調達分については、国内企業が製造に参画していることにより、国内企業維持費等が加算され、機体単価は約147億円（平成29年度予算）。**米国調達分とは一機あたり40億円の差（b）。**

- 上記とは別に、国内企業参画に係る初度費として、これまでに合計1,467億円を予算措置（38機の調達を予定）。一機あたりでは**39億円のコスト増（c）**。

会計検査院による指摘（平成29年9月）

- 平成24年度にFMSで調達したF-35Aについては、価格上昇要因を定量的に把握できていないこと、納品完了後の余剰金の返済について詳細が定められていないことから、米国政府との調整が求められている。
- 平成25年度に調達した2機については、**国内企業の製造部品が搭載されていなかつた**ことが判明（平成26年度に調達した4機も同様の可能性）。



米国調達分

日本調達分

