

# 新たな財政健全化計画等に関する建議

平成 30 年 5 月 23 日  
財政制度等審議会



# 新たな財政健全化計画等に関する建議

平成30年 5月23日

財務大臣 麻生 太郎 殿

財政制度等審議会会長  
榊原 定征

財政制度等審議会・財政制度分科会は、政府が本年の「経済財政運営と改革の基本方針」において示すこととしている新たな財政健全化計画の基本的考え方等を、ここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨を真摯に受け止め、新たな財政健全化計画に反映させるとともに、今後の財政運営に当たるよう強く要請する。



# 財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

平成 30 年 5 月 23 日現在

[財政制度等審議会会長  
兼財政制度分科会長]

榑原 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)サキコーポレーション代表取締役社長

遠藤 典子 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授

倉重 篤郎 (株)毎日新聞社編集局専門編集委員

黒川 行治 千葉商科大学大学院会計ファイナンス研究科教授

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UFJ銀行特別顧問

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

雨宮 正佳 日本銀行副総裁

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 罔衛 日本生命保険相互会社取締役相談役
- 葛西 敬之 東海旅客鉄道(株)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 東京大学大学院経済学研究科教授
- 小林慶一郎 慶應義塾大学経済学部教授・キャノングローバル戦略研究所研究主幹
- 小林 毅 (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 (株)野村資本市場研究所客員研究員
- 富山 和彦 (株)経営共創基盤代表取締役CEO
- 南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長
- 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

1月26日(金)	○ 平成30年度予算及び財政制度分科会の今後の進め方等
3月14日(水)	○ 「日本経済と財政健全化について」 － 熊谷 亮丸 大和総研 常務取締役 調査本部副本部長 チーフエコノミスト ○ 「「高格付け安全資産」としてのJGBの重要性と財政再建」 － 大島 周 みずほ銀行 常務執行役員
3月30日(金)	○ 「人口変動が突きつける日本の将来」 － NIRA総合研究開発機構 ○ 海外調査報告
4月6日(金)	○ 「「経済・財政再生計画」の下での財政健全化の取組 ～新しい財政健全化計画に向けて～」 － 冨田 俊基 委員 ○ 「我が国の財政に関する長期推計」 － 土居 丈朗 委員 ○ 防衛
4月11日(水)	○ 社会保障
4月17日(火)	○ 「わが国財政の健全化に向けた基本的考え方」 － 日本経済団体連合会 ○ 文教・科学技術
4月25日(水)	○ 地方財政 ○ 社会資本整備 ○ 農林水産 ○ 社会保障②
5月14日(月)	○ 「財政健全化に向けた取組みについて ～長期財政試算を踏まえて～」 － 経済同友会 ○ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」について①
5月21日(月)	○ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」について②



# 目 次

## I. 新たな財政健全化計画の策定に向けた考え方

1. 早期の財政健全化の必要性・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 財政健全化に向けたこれまでの取組の進捗状況・・・・・・・・ 6
3. 新たな財政健全化計画についての考え方・・・・・・・・ 10

## II. 主要分野において取り組むべき事項

1. 社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15
2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
3. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 40
4. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 49
5. 農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60
6. 防衛・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 64

### (参 考)

1. 新たな財政健全化計画等に関する建議（概要）・・・・・・・・ 69
2. 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 75
3. 海外調査出張報告（とりまとめ資料）・・・・・・・・ 227
4. 我が国の財政に関する長期推計（改訂版・起草検討委員提出資料）・・・239



## I. 新たな財政健全化計画の策定に向けた考え方

政府は昨年（平成 29 年）、平成 31 年（2019 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見直し、その概ね半分を、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等の施策に充てることを決定した。これに伴い、2020 年度（平成 32 年度）のプライマリーバランス（以下、PB）<sup>1</sup>黒字化目標の達成は困難となるものの、PB の黒字化を目指すという目標自体は堅持し、本年（平成 30 年）の「経済財政運営と改革の基本方針」において、PB 黒字化の達成時期、その裏付けとなる具体的かつ実効性の高い計画を示すこととした（「新しい経済政策パッケージについて」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定））。〔資料 I - 0 - 1 参照〕<sup>2</sup>

これ以上の財政健全化の遅れは許されない。この強い決意の下、当審議会は、政府が策定するとしている PB 黒字化に向けた新たな計画（以下、新たな計画）についての提言を行う。以下ではまず、我が国の経済財政を取り巻く状況を整理し、次に経済・財政再生計画<sup>3</sup>〔資料 I - 0 - 2 参照〕の下での財政健全化の取組の進捗状況について確認する。それらを踏まえて新たな計画についての提言を示す。

### 1. 早期の財政健全化の必要性

我が国の経済が活力を取り戻し、人々が安心して暮らしていける持続可能な社会を構築していくためには、その土台となる財政の持続性確保が不可欠である。そのために残された時間は限られている。政府においてはこの事実から目をそらすことなく、「後がない」という危機感を持って、

---

<sup>1</sup> 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す財政指標。プライマリーバランスが均衡していれば、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賄っていることとなるが、債務残高の実額は利払費の分だけ増加する。債務残高の実額を増加させないためには、プライマリーバランスを黒字にした上で、利払費を含む財政収支を均衡させる必要。

<sup>2</sup> 参考資料（参考 2）の資料番号を指す。以下同じ。

<sup>3</sup> 「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。

PB 黒字を今度こそ確実かつ安定的に実現すべく真摯に取り組むことが求められる。

#### (1) 持続的な経済成長の前提としての財政健全化

早期の財政健全化は、現政権の最優先課題であるデフレ脱却・持続的な経済成長の実現のために不可欠の前提であることを忘れてはならない。財政健全化に向けた累次の取組が挫折し、財政健全化目標が後ろ倒しになっていく中で、国民の多くが将来の生活に強い不安を抱いている<sup>4</sup>。当審議会が行った有識者からのヒアリングでは、我が国の財政状況等に関する国民の不安が貯蓄率を押し上げ、消費にマイナスの影響を及ぼしているとの見方が示された。

国際通貨基金（IMF）からも、当審議会が実施した海外調査の際、我が国の財政健全化の道筋が不透明であることなどが、社会保障制度の持続可能性に対する不安を増大させ、過剰貯蓄、消費の低迷、期待インフレの低下などにつながっているとの見解が提示された（参考3）。

また、企業がビジネスを行いやすい環境を整備し、我が国の国際競争力を高めていくためには、財政を含めて安定したマクロ経済環境の実現が不可欠である。有識者からのヒアリングでは、日本国債は金融機関等が外貨を調達する際の担保として重要な役割を果たしており、仮にその格付けが引き下げられた場合、外貨調達に大きな影響が生じ得る旨が示された<sup>5</sup>。

こうした意味で、「経済再生なくして財政健全化なし」であると同時に、「財政健全化なくして経済再生なし」であることを改めてしっかりと認識する必要がある。PB 黒字を確実かつ安定的に実現し、財政や社会保障制度の持続可能性についての不確実性を減らすことで、家計や企業が安心して消費・投資できる環境を整備することが極めて重要である。

---

<sup>4</sup> 金融広報中央委員会の「家計の金融行動に関する世論調査」によれば、老後の生活について「非常に心配である」と考えている世帯主年令 60 歳未満の世帯の割合は、平成 4 年の 14.8%から平成 20 年には 50.1%まで上昇し、平成 29 年においても 42.7%となっている。

<sup>5</sup> 日本国債の格付けが引き下げられた場合、更に、本邦金融機関や企業の資金調達コストが上昇するおそれがあることにも留意が必要である。

## (2) 持続可能な社会を支える財政基盤の構築

我が国の経済財政を取り巻く構造・環境の変化を見据え、持続可能な財政基盤の構築に向けて早急に取り組むとともに、様々なリスクが顕在化した場合の政策対応の余力を回復しておく必要がある。

第一に、いわゆる「団塊の世代」(昭和 22 ～24 年 (1947～1949 年) 生まれ) が 75 歳以上の後期高齢者となり始める 2022 年 (平成 34 年) が迫ってきている。75 歳以上の一人当たり医療費・介護費は、65～74 歳に比べても大幅に高く、「我が国の財政に関する長期推計 (改訂版)」(参考 4) によれば、人口の約 4 分の 1 が 75 歳以上となる 2060 年度 (平成 72 年度) に向けて、医療費・介護費は一貫して上昇を続ける見込みとなっている<sup>6</sup>。民間のシンクタンクによる推計でも同様の見通しが示されている。〔資料 I - 1 - 1 参照〕

後期高齢者の急増に伴う医療費・介護費の増加の一方、今後いよいよ人口減少のペースが加速し、制度の支え手が急速に減少していく<sup>7</sup>ことを踏まえると、これ以上財政健全化を遅らせる余地は全くない。不退転の決意で、持続可能な社会保障制度の確立に向けた取組を加速させる必要がある。

第二に、金利上昇に伴う利払費の増加リスクに備える必要がある。我が国の名目長期金利は、物価上昇率の低迷や金融緩和等を背景に長期にわたって低下している。足元では、日本銀行のイールドカーブ・コントロール<sup>8</sup>もあって名目長期金利は 0% 近傍と、名目成長率を大きく下回る水準で推移している。この結果、国の普通国債残高は平成 2 年度から平成 29 年度の間、5 倍超 (166 兆円から 864 兆円) と著増しているにもかかわらず

<sup>6</sup> 同推計によれば、高齢化の進展に伴って社会保障支出が増えていき、これを国債の発行で賄うことにより債務残高対 GDP 比が増加していくことから、PB 均衡の達成が 1 年遅れるごとに、債務残高対 GDP 比を長期的に安定させるために必要な収支改善幅が毎年約 1～1.2 兆円増加していくこととなる (参考 4)。

<sup>7</sup> 20～64 歳の人口で見ると、2015 年 (平成 27 年) の 7,123 万人から、2065 年 (平成 77 年) には 4,189 万人まで減少する見通し (国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来人口推計 (平成 29 年推計)」(出生中位・死亡中位推計))。これは今後 50 年間、毎年平均 60 万人近く (平成 27 年の東京都八王子市や鳥取県の人口に相当) が減少していくことを意味する。

<sup>8</sup> 日本銀行が平成 28 年 9 月に導入。現在は、日本銀行当座預金の一部に▲0.1%のマイナス金利を適用するとともに、10 年物国債金利が 0%程度で推移するよう長期国債の買入れを実施することによって、短期金利と長期金利双方の操作を行っている。

らず、利払費は減少している（10.8兆円から8.1兆円）<sup>9</sup>。〔資料Ⅰ－1－2参照〕

このような低金利環境がいつまでも続くことを前提とした経済財政運営は持続可能とは言えない。海外を見ると、米国では連邦準備制度が、バランスシートを縮小させつつ政策金利の引上げを行ってきた。欧州中央銀行においても、金融緩和の「出口」に向けた動きが始まっている。金融緩和が「出口」を迎えれば、景気や物価を反映して金利が上昇しても不思議ではない。

我が国において金利が上昇した場合には、国債の利払費は極めて大きくなることを見込まれ<sup>10</sup>、この結果医療サービスやインフラ整備など、国民生活に必要な公的サービスの水準が低下するおそれがある。我が国においても金利が上昇する前に、少しでも財政状況を改善しておく必要がある。

最後に、大規模な自然災害や経済危機、安全保障に関するリスクの顕在化等、今後生じ得る外的ショックに対する財政対応の余力を回復しておく必要がある。我が国はこれまでも、震災や内外の経済危機などに見舞われてきた。これらの外的ショックに対する適切な財政対応を可能にするためにも、GDPギャップの改善が続いている今のうちに着実に財政健全化を進めておくことが求められる。財政健全化を実現している各国の経験に照らしても、景気が回復している時に歳出を抑制することで、景気回復に伴う税収増と合わせて財政の対応余力を確保しておくことが重要である。

### （3）プライマリーバランス黒字の確実かつ安定的な実現

以上を踏まえると、「団塊の世代」が後期高齢者になり始める2022年度（平成34年度）よりも前までの間に財政や社会保障制度の持続可能性

<sup>9</sup> 平成2年度は決算、平成29年度は補正後予算に基づく。

<sup>10</sup> 財務省「平成30年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（平成30年1月）によると、平成31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、国債費が平成31年度に2.0兆円、平成32年度に4.4兆円、平成33年度に6.7兆円増加する。一方、平成31年度以降の名目経済成長率が前提（3.0%）よりも2%ポイント上振れた場合には、税収が平成31年度に1.3兆円、平成32年度に2.9兆円、平成33年度に4.5兆円増加する試算となっており、いずれも金利が2%ポイント上振れた場合の国債費の増加分を下回っている。

の確保に向けて集中的に取り組むことが不可欠である。これにより、遅くとも「団塊の世代」が全て後期高齢者となる 2025 年度（平成 37 年度）までに PB 黒字を安定的に確保しておく必要がある<sup>11</sup>。

当審議会としては、政府に対して、PB 黒字を安定的に実現する目標年限を明確に設定するとともに、本建議も踏まえ、目標を確実に達成するための具体性・実効性のある新たな計画とすることを強く求めるものである。

---

<sup>11</sup> 経済協力開発機構（OECD）からも、2025 年（平成 37 年）よりも前に PB 黒字化の目標年限を設定すべきとの指摘がなされている（参考 3）。

## 2. 財政健全化に向けたこれまでの取組の進捗状況

政府は、経済・財政再生計画の下、平成 28 年度から平成 30 年度までの 3 年間で集中改革期間として、財政健全化の取組を進めてきた。以下では、新たな計画の策定に向けて、これまでの取組の進捗状況を確認・検証する。

### (1) 財政健全化目標に関する進捗の状況

経済・財政再生計画では、集中改革期間における改革努力のメルクマールとして、平成 30 年度における国・地方の PB 赤字について、対 GDP 比▲1%程度（▲5.5 兆円程度に相当）を目安とすることとされていた。

しかしながら、内閣府による直近（平成 30 年 1 月）の「中長期の経済財政に関する試算」（以下、中長期試算）によれば、平成 30 年度の PB 赤字は対 GDP 比▲2.9%、▲16.4 兆円と見込まれている。これは、上記の目安はもとより、経済・財政再生計画が策定された時の中長期試算（平成 27 年 7 月）における、歳出改革の効果を織り込まない自然体の見通し（平成 30 年度の PB 赤字対 GDP 比▲1.7%、▲9.5 兆円（経済再生ケース）すら達成できないことを意味する。〔資料 I - 2 - 1 参照〕

なお、PB の見通しを国、地方それぞれについて見ると、いずれも経済・財政再生計画策定時の自然体の見通しよりも悪化している。〔資料 I - 2 - 2 参照〕

国・地方の債務残高対 GDP 比については、経済・財政再生計画の策定時には、歳出改革の効果を織り込まない自然体の場合であっても、平成 27 年度以降低下していく見通しであった（経済再生ケース）。しかしながら、直近の中長期試算では、平成 29 年度まで上昇を続ける見込みとなっている。〔資料 I - 2 - 3 参照〕

これは、上記のとおり PB が計画策定時の見通しよりも悪化していることに加え、分母である名目 GDP の成長率が計画策定時の見通しを下回っているためである。〔資料 I - 2 - 4 参照〕

この結果、金融緩和政策の下、名目経済成長率が名目長期金利を上回る異例の状況が続いているにもかかわらず、債務残高対 GDP 比は上昇してきている。

このことから明らかなとおり、

- ・ PB 黒字は債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくための必要条件であること、
  - ・ 債務残高対 GDP 比は重要な財政指標であるものの、名目 GDP や金利の動向など政府がコントロールできない要因に影響されることから、毎年度の財政運営の中で有効に機能する規律ではないこと<sup>12</sup>、
- を改めて強調しておきたい。

## (2) プライマリーバランスの改善が進んでいない要因

上記のとおり PB の改善が進んでいない要因としては、まず歳入面において、

- ① 経済・財政再生計画の策定時点では平成 29 年 4 月に予定されていた消費税率の 10%への引上げが、平成 31 年 10 月に延期されたこと、
  - ② 計画策定時に見込んでいた高い名目経済成長率（3年間で平均 3%超）が実現せず、税収が計画策定時の見通しほど伸びていないこと、
- が大きい。〔資料 I - 2 - 4 ~ 6 参照〕

平成 30 年 3 月の経済財政諮問会議に提出された資料によれば、消費税率引上げの延期（上記①）が平成 30 年度の PB に及ぼす影響は対 GDP 比▲0.7%（▲4.1 兆円）程度、税収の下振れ（上記②）の影響は対 GDP 比▲0.8%（▲4.3 兆円）程度とされている<sup>13</sup>。〔資料 I - 2 - 7 参照〕

---

<sup>12</sup> 当審議会が実施した海外調査の際、IMF からも、債務残高対 GDP 比は最終的な財政健全化目標（“Fiscal Anchor”）としては効果的であるが、財政収支や支出をコントロールするための毎年の財政運営の指針（“Operational Guidance”）としては適さない旨が指摘された。IMF はその理由として、債務残高対 GDP 比は景気変動など政府がコントロールできない要因に左右されることに加え、好景気時には名目 GDP（分母）が増加することから、歳出拡大により債務残高（分子）を増やしても良いとの議論を招き、結果として景気循環を増幅させやすいことなどを挙げている（参考 3。参照：Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledo, and Catherine A Pattillo, “Second-Generation Fiscal Rules : Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability,” IMF Staff Discussion Note, 2018.）。

<sup>13</sup> 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価」（平成 30 年 3 月 29 日経済財政諮問会議提出資料）。

歳出面においては、3年間の目安に沿った歳出改革が行われた一方、補正予算の編成に伴って歳出が増加したことが挙げられる。〔資料 I - 2 - 5 参照〕

前者の歳出改革は平成 30 年度の PB を対 GDP 比で 0.7% (3.9 兆円) 程度改善させた一方、後者の補正予算の編成は、同 PB を対 GDP 比で ▲0.4% (▲2.5 兆円) 程度悪化させたとされている<sup>14</sup>。〔資料 I - 2 - 7 参照〕

### (3) 経済・財政再生計画の下での取組の評価

まず、経済・財政再生計画の下、3年間の歳出改革の目安が達成されたことは積極的に評価されるべきである。バブル崩壊以降、財政健全化に向けて累次の取組が行われてきた<sup>15</sup>が、計画に沿った歳出改革が国・地方を通じて着実に行われたという意味では、初めての例と言える。

この成功の要因としては、

- ① 集中改革期間を3年間に設定し、その間、経済危機等の大きな外的ショックが発生しなかったこと、
  - ② 社会保障、一般歳出、地方財政という大括りの歳出分野ごとに3年間の歳出改革の目安を設定したこと、
  - ③ 個別の改革の内容・工程を具体的に定めた改革工程表を策定し、歳出改革を着実に進展させたこと、
- が挙げられる。

また、目安を達成する中で、予算の徹底的な効率化を図りつつ、より政策効果の高い施策、生産性向上に資する施策に重点化するなど、予算の質の向上が図られてきたことも評価されるべきである。

しかし、社会保障をはじめとする歳出改革に3年間取り組み、目安を達

---

<sup>14</sup> 経済・財政一体改革推進委員会「経済・財政一体改革の中間評価」（平成 30 年 3 月 29 日経済財政諮問会議提出資料）。なお、仮に目安に沿った歳出改革が行われ、これまで挙げた歳入の減少（消費税率引上げの延期、税収の下振れ）、歳出の増加（補正予算の編成）がなければ、平成 30 年度の PB 赤字対 GDP 比 ▲1% 程度の目安はほぼ達成できていたということになる。

<sup>15</sup> 具体的には、財政構造改革の推進に関する特別措置法（平成 9 年 11 月 28 日成立）、経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）2006（平成 18 年 7 月 7 日閣議決定）、財政運営戦略（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）・中期財政フレーム、当面の財政健全化に向けた取組等について－中期財政計画－（平成 25 年 8 月 8 日閣議了解）。

成したにもかかわらず、財政健全化目標である国・地方の PB の改善が進んでいない。

新たな計画の策定に当たっては、こうした成功・失敗両面の経験とその要因をよく踏まえ、PB 黒字を今度こそ確実に安定的に達成できる計画とすることが強く求められる。

### 3. 新たな財政健全化計画についての考え方

以下では、これまで見てきた早期の財政健全化の必要性、経済・財政再生計画の下での財政健全化の取組の評価を踏まえ、PB黒字の確実かつ安定的な実現に向けた新たな計画についての提言を行う。

#### (1) 基本的な考え方・枠組み

1. で指摘したとおり、我が国の経済財政を取り巻く情勢を踏まえ、2022年度（平成34年度）よりも前までの間に財政や社会保障制度の持続可能性の確保に向けて集中的に取り組むことが不可欠であり、これにより、遅くとも2025年度（平成37年度）までにPB黒字を安定的に確保しておく必要がある。新たな計画においては、こうした考え方の下、PB黒字を安定的に実現する目標年限を明確に設定し、目標達成のために必要なPBの改善幅を的確に認識した上で、歳出・歳入両面からの取組によって必要な改善幅をどう達成するかを具体的に示すべきである。

集中改革期間において3年間の目安に沿った歳出改革が達成されたことを踏まえ、新たな計画においても、経済・財政再生計画と同様の枠組みを基本として、具体的には以下のような計画とすることが考えられる。

- ① 2021年度（平成33年度）までの3年間において改革の取組を集中・加速させる
- ② 国の一般歳出、社会保障関係費、地方財政について、毎年度の予算編成の指針となる歳出の水準に関する規律を設ける
- ③ 各歳出分野で取り組むべき個別の改革について、新たな改革課題も含めて具体的な内容・工程を定める
- ④ 3年間の取組の進捗状況を検証し、目標実現を確保するため、必要に応じて歳出・歳入両面からの追加措置を検討する

#### (2) 歳出の水準に関する規律

我が国の財政が危機的な状況にある中でPB黒字達成の目標年限を設定し直し、新たな計画を策定する以上、歳出改革の取組がこれまでより

も後退するようなことがあってはならない。仮にそのようことがあれば、国民や市場の理解・信認は到底得られず、国民の将来不安はますます強くなって人々は財布の紐を締めるばかりである。また、今後人口減少が加速していくことから、公共サービスの「量」を追求するのではなく、EBPM（Evidence-Based Policy Making）<sup>16</sup>の観点も踏まえて見直し・効率化を徹底し、人口減少社会に適応した真に「質」の高いサービスを確保していくことが重要である。

こうした考え方に立って、歳出の水準に関する規律（上記②）については、少なくとも、

- ・ 国の一般歳出については、これまでの歳出改革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、
- ・ 社会保障関係費については、その伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げと併せて行う社会保障の充実等に相当する水準におさめる、
- ・ 地方財政については、一般財源の総額について、実質的に同水準を確保する、

という経済・財政再生計画における目安の考え方を踏まえ、今後も聖域を設けることなく歳出改革をしっかりと進めることで、目標を確実に達成できるように設定すべきである。

また、新たな歳出増加要因が生じた場合には、真に必要な財政需要に絞り込んだ上で、他の歳出を抑制するなど、適切な安定財源を確保して対応すべきである（Pay-As-You-Go原則<sup>17</sup>）。

なお、現在の景気拡大は既に戦後2番目の長さに達しているとも言われる中、今後は消費税率の引上げやオリンピック・パラリンピックの開催に伴う需要の変動も予想され、景気の先行きについて楽観視できないと

---

<sup>16</sup> EBPM（証拠に基づく政策立案）とは、①政策目的を明確化させ、②その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組。

<sup>17</sup> 歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保するという原則。

の声もある。持続的な経済成長の実現は財政健全化を継続していくためにも不可欠であることは勿論であるが、他方で財政健全化には一刻の猶予もない。このため深刻な景気の落ち込み等に対しては財政を含めた短期的な対応を機動的にとらざるを得ないとしても、真に効果のある必要な対応に限定するとともに、新たな計画の下、歳出水準の規律に基づく歳出効率化・重点化は着実に進めていくことが重要である。

### (3) プライマリーバランス黒字の確実かつ安定的な達成に向けて

2. で見たとおり、経済・財政再生計画においては、3年間の歳出改革の目安は達成されたものの、歳入・歳出両面の要因により、結果としてPBの改善にはつながらなかった。新たな計画においては、同じ轍を踏む訳にはいかない。

そのためにはまず、消費税率の10%への引上げを約束どおり実施することが大前提であることは言うまでもない<sup>18</sup>。

さらに、新たな計画では、経済成長率が計画の想定を下回ることに伴って税収が下振れる可能性などを踏まえて歳出改革を徹底することで、PB黒字を確実かつ安定的に達成できる計画とすべきである。

財政健全化計画の前提となる経済見通しについて、海外においては、民間シンクタンクの平均予測値を用いる等、見通しの正確性や客観性を担保するための様々な仕組みが設けられている（参考3）。翻って我が国においては、内閣府の中長期試算、特に「成長実現ケース」<sup>19</sup>が楽観的に過ぎるのではないかとの指摘が常々なされている。実際2. で確認したとおり、集中改革期間における名目経済成長率は経済・財政再生計画の策定時の見通しを下回っており、結果として税収も、当時の見通しほど伸びていない。これを踏まえて当審議会においては、新たな計画は「成長実現ケー

<sup>18</sup> 加えて、更なる歳入改革についても国民的な議論を開始すべきであるとの指摘があった。

<sup>19</sup> 従来の中長期試算においては、「経済再生ケース」と「ベースラインケース」の2つに基づく試算が示されていたが、平成30年1月の同試算においては、「経済再生ケース」に代わって「成長実現ケース」が設定された。「成長実現ケース」は、「デフレ脱却・経済再生という目標に向けて、政策効果が過去の実績も踏まえたより現実的なペースで発現する姿を試算したもの」とされるが、それでもなお、平成34年度から平成39年度まで実質2%、名目3.5%程度の経済成長が続く想定となっている。

ス」ではなく、「ベースラインケース」を前提にすべきとの意見が強い<sup>20</sup>。仮に新たな計画が「成長実現ケース」を前提とするのであれば、税収が下振れする蓋然性を踏まえ、更により一層の歳出改革の強化が必要である。また、税収の下振れ等に伴って財政健全化の取組に遅れが生じていないかを定期的に検証し、財政健全化目標の達成を確保するための歳出・歳入両面からの追加措置の具体的な検討につなげていくことが重要である。

また、補正予算については、法律の本旨<sup>21</sup>に立ち返り、安易な編成を厳に慎むべきである。諸外国においては、予算の決定は年1回を原則とする、補正予算においても既定のシーリングを超えて歳出を行うことができない法制度とする、といった例も存在する<sup>22</sup>。財政健全化については、補正予算を含む実際の支出ベースで進めていくことが重要であり、政府も新たな計画において、引き続き実際の支出ベースでの PB 黒字を目指すこととしている。このため、仮に補正予算を編成せざるを得ない場合には、財政健全化目標に及ぶ影響をしっかりと認識・考慮した上で、補正予算を含めて厳しい財政規律を堅持するよう、政府に強く求めたい<sup>23</sup>。

なお、PB 黒字の達成は財政の持続可能性確保に向けた「一里塚」に過ぎず、将来的には利払費を含めた財政収支の改善を図っていく必要があることから、新たな計画の下でも、財政収支について継続的・適切にモニターしていくべきである<sup>24</sup>。

---

<sup>20</sup> 更に、経済の実績が「ベースラインケース」の前提よりも下振れする可能性も念頭に置く必要があるとの指摘もあった。

<sup>21</sup> 財政法第 29 条において、内閣は以下の場合に限って補正予算を編成できるとされている。

- ・法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出、又は債務の負担を行うため必要な予算の追加を行う場合
- ・予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合

<sup>22</sup> 前者はオランダ、後者はスウェーデンの例。

<sup>23</sup> なお例えば、金利が当初予算の積算金利を下回ったことに伴って国債費の減額が生じ、その分を歳出の追加に充てた場合、PB はその分悪化することに留意すべきである。

<sup>24</sup> なお、財政収支を財政健全化目標に掲げている他の G 7 諸国の PB 対 GDP 比を見ると、ドイツやイタリア、カナダは既に PB 黒字を達成（それぞれ 2016 年度において +2.1%、+1.5%、+0.3%）し、その他の G 7 諸国（英国、フランス、米国）も▲1%台かそれよりも小さな赤字にとどまっており（2016 年度においてそれぞれ▲0.6%、▲1.5%、▲1.9%）、日本（2016 年度において▲3.0%）よりも財政状況の改善が進んでいる。ギリシャも PB 黒字を達成している（2016 年度において +3.3%）。〔資料 I-3-1 参照〕

#### (4) 政治のコミットメント・国民の後押しの重要性

どんなに立派な財政健全化計画が策定されようとも、その成否を左右するのは、計画の実施に関わる人々、特に政治のコミットメントである。今回調査を行った欧州の国々においては、政権合意や法律等といった形で政治が財政健全化目標・計画の策定を主導し、計画と実績に乖離が見られる場合には是正措置を求めるなど、政治がリーダーシップを発揮して財政健全化を進める枠組みが構築されている。これは、これらの国が欧州共同体（EU）という枠組みの中にあることも大きいですが、より本質的な違いは、各国の国民が財政健全化の取組を後押ししていることである（参考3）。これらの国においては、こうした国民の後押しに応じて財政健全化を着実に進め、同時に経済成長も実現している。

我が国でも、国民の信頼・後押しなくして財政健全化を実現することはできない。国民の多くが財政や社会保障制度の持続可能性に不安を抱く中、国民からの信頼確保に努めつつ、政府及び国会においては、本建議も踏まえて不退転の決意で確実に財政健全化を進めていくことで、国民の不安に応じていくことが求められる。

## II. 主要分野において取り組むべき事項

### 1. 社会保障

#### ① 社会保障を巡る状況

平成 30 年度予算は、様々な改革努力を積み重ねた結果、対前年度比 4,997 億円増と、経済・財政再生計画の目安<sup>25</sup> に沿ったものとなった。また、「人づくり革命」の実現に向け、「新しい経済政策パッケージ」に基づき、「子育て安心プラン」を前倒しし、保育の受け皿拡大等を推進するなど、メリハリの効いた予算となった。

しかしながら、その総額は 33.0 兆円と、一般会計歳出の 33.7%、一般歳出の 56.0%を占めるに至っている。高齢化の進展や医療の高度化・高額化等に伴い、社会保障関係費は増加の一途を辿っており、今後とも長期にわたり医療・介護を中心に増え続けることが見込まれる<sup>26</sup>。

こうした中、社会保障給付と国民負担のバランスを国際比較すると、我が国は給付に見合った負担となっておらず、かつ、このまま制度改革を行わなければ、高齢化等により、更にこのアンバランスが拡大していくことになる。広く国民の安心の基盤となる社会保障制度の持続可能性を確保する観点からも、給付と負担の見直しを含めた制度改革を進めることが不可欠であり、同時に財政負担を将来世代に先送りしている構造を改善していかなければならない。

---

<sup>25</sup> 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。この目安を踏まえ、昨年秋の「平成 30 年度予算の編成等に関する建議」においては、「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。」とされた。

<sup>26</sup> NIRA 総合研究開発機構によると、社会保障給付費の対 GDP 比は、2016 年度の 21.5%から 2041 年度の 24.5%へ、3%ポイント上昇する。また、2041 年度の公費負担及び保険料負担の対 GDP 比は、2016 年度対比、それぞれ 1.6 倍、1.3 倍に増加する。なお、本推計は、特に人口構造の変化のみに着目したものであり、医療については、そうした人口要因だけではなく、急激な高度化にも留意が必要であるとしている（平成 30 年 3 月 20 日 NIRA オピニオンペーパー no.34）。

また、「人生 100 年時代」を迎え、若年・現役世代という「支え手」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。したがって、高齢者や女性、障害者の労働参加を積極的に図っていくとともに、「すべての世代が、その能力に応じて支え合う」という全世代型社会保障の考え方を一層推進していくことが重要である。このほか、医療の高度化の進展も著しい。こうした中、自助・共助・公助のバランスの再構築、効率的な医療・介護提供体制の実現、高齢化や人口減少を踏まえた給付と負担の見直しという視点で、更に踏み込んで制度改革に取り組んでいかなければならない。

## ② 今後の社会保障改革の考え方

社会保障関係費の自然増は、「高齢化等の人口変動に伴う伸び」と「その他要因に伴う伸び（医療の高度化による伸び等）」からなる。このうち、「その他要因に伴う伸び」に伴う増加額については、他の分野と同様、制度改革や効率化等に取り組むことで抑制していかなければならず、社会保障関係費の伸びは「高齢化等の人口変動に伴う伸び」の範囲内におさめることが必要である。こうした考え方にに基づき、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」において目安が設定され、平成 28～30 年度の 3 年間、この目安に沿った予算編成が行われてきた。なお、ここでいう「高齢化による伸び」は社会保障制度の持続性を確保するための量的な考え方であって、「その他要因」に該当する医療の高度化等も必要なものは取り込む一方、高齢者向け給付であっても当然に効率化の対象となる。〔資料Ⅱ－1－1 参照〕

今後の社会保障関係費の歳出の目安についても、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」において、2020 年度（平成 32 年度）に向け、消費税率引上げと併せて行う充実等を除き、社会保障関係費の伸びを高齢化による増加分に相当する水準におさめることを目指すとの方針が既に決定されている。また、2022 年（平成 34 年）には団塊の世代が後期高齢者になり始めることを見据えると、それよりも前までの間に一層の改革を推進することが不可欠である。こうしたことを踏まえ、今後数年間にわた

る具体的な歳出の伸びの目安を定めることが必要である。〔資料Ⅱ－1－2参照〕

また、具体的な制度改革は、これまで「改革工程表」に沿って進めてきたが、現在の改革項目のうち残された全ての課題をしっかりと検討の上、着実に実現していくことはもとより、後述する新たな改革項目を「改革工程表」に追加し、制度改革を継続していくことが必要である<sup>27</sup>。

## （1）医療・介護

### ① 医療・介護と公費負担の現状

医療費・介護費については、これまで国全体の負担能力（経済成長）を大きく超えるペースで増加しており、その大宗は公費・保険料負担の増加によって賄われてきた。公費負担は、財政赤字により次世代に負担を付け回しながら確保している状況であり、このままでは、今後とも公費の増加に大きく依存した形で費用の増加が続き、保険料負担も増加していくことになりかねない。その一方で、一人当たりの患者負担はほとんど増加していない。〔資料Ⅱ－1－3～6参照〕

このうち、公費負担については、通常国の政策は、施策の必要性、妥当性、費用対効果等を精査して編成された予算により歳出権が与えられ、その範囲内で執行される。しかしながら、医療・介護などの義務的経費は、患者等に実際にサービスが提供されて生じた給付費に応じて国庫負担が決まる。いかなる理由であれ給付費が増加すれば、それに応じて財政負担も自動的に増加する仕組みとなっており、予算の範囲内で執行額をおさめるという意味での財政規律が働く仕組みとはなっていない。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

こうした中、医療費や介護費が現行制度の下で毎年増加するため、医療・介護に係る国庫負担も増加している。その医療費の増加要因の半分程度は、高齢化など人口要因による理由以外での増加（その他の増加）<sup>28</sup>で

<sup>27</sup> 後述の医療・介護、年金に加え、子供・子育てについても、「新しい経済政策パッケージ」により全世代型社会保障の実現に向けて充実・強化を図る中においても、効果的・効率的な支援としていくことが重要であり、現行の施策についても、優先順位付けも含めた不断の見直しをしていく必要がある。具体的には、特例給付も含めた児童手当の在り方の見直しや保育所運営費の公定価格の適正化などについて、今後、新たな計画の中で実現していくことを検討する必要がある。

<sup>28</sup> 「人口要因による理由以外での増加（その他の増加）」の内訳は、必ずしも明らかでないが、受診・

あり、新規医薬品等の保険収載の在り方の検討<sup>29</sup>や、医療の提供体制へのコントロール<sup>30</sup>など政策的な対応の余地があると考えられる。〔資料Ⅱ－1－8～10 参照〕

予算編成において支出の必要性が厳しく精査される他の政策経費とのバランスや、限りある財政資源の適切な配分という観点を踏まえれば、「その他の増加」を前提とせずに、医療・介護給付費を直接的に抑制するための制度改革やメリハリ付けを通じて、給付費について適切に財政規律を働かせていくべきである。

## ② 今後直面する「3つの課題」

このように、現時点においても負担を後世代に先送りしながら賄っている医療・介護であるが、将来を見据えると、更に「3つの課題」に直面している。

### 課題1) 高齢者の増加による医療費・介護費の増加

まず今後の人口動態の変化をみると、医療費・介護費に大きな影響を与える後期高齢者数は2030年（平成42年）頃まで大幅に増加し、その後はほぼ横ばいが続き、2040年（平成52年）頃から再び増加する見込みである。後期高齢者医療費に占める公費負担が大きいこと等により、この医療費・介護費の増加は、大幅に財政に依存した形で賄われることとなる。

---

診療行動の変化に加えて、診療報酬改定のほか、新規の医薬品や医療技術の保険収載といった施策、行為に起因するものや、医師や医療機関の増加などによる影響も含まれると考えられる。また、介護費用についても、近年、年間2.3～6.5%の伸び率のうち、概ね1%程度の「その他の増加」が存在している。

<sup>29</sup> 新規に開発されて薬事承認を得た医薬品は、基本的に全て3か月以内に保険収載がなされる（年4回）。薬価については、これまでは2年に1回、既に収載されている医薬品等について、実勢価格を反映した価格の引下げを行い、その影響については予算に反映させている。一方で、高齢化による使用量の増加に加えて、こうした年度中の新規保険収載等が生じるため、薬剤費自体は増加を続けている。これに伴い、国庫負担も増加しているが、現行制度では、年度中の新規保険収載に対して、財政上の観点から検証がなされることにはなっていない。

<sup>30</sup> 我が国の医療には、「患者と医療提供者との情報の非対称性」という医療サービスの性格に加えて、「国民皆保険による低い自己負担」、「フリーアクセス」、「出来高払い」といった我が国の公的医療保険制度の特性もある。医療費は医師数や医療機関数といった提供体制に強い影響を受けることになるが、我が国では必要な医療需要に応じて提供体制を適切にコントロールする仕組みが不十分である。

## 課題2) 支え手の大幅な減少

その一方で、保険制度の主たる「支え手」となる20～74歳<sup>31</sup>の人口は、今後中長期的に大幅な減少が続くことになる。〔資料Ⅱ－1－11 参照〕

今後の制度の持続可能性を確保していくためには、「高齢者の増加による医療・介護費用の増加」という従来からの課題に加え、「支え手の数の大幅な減少による保険料等の負担能力の減少」という課題にどのように制度的に対応していくかが極めて重要になってくる。

## 課題3) 医療の高度化・高額化

さらに、近年の医療を巡るイノベーションの状況も踏まえると、「医療の高度化・高額化」という問題も、制度の持続可能性に対する今後の大きな課題になってくる。近年の高額な医療技術・医薬品の登場などを背景に、高額な医療が大幅に増加してきているが、今後も技術の進歩により、ゲノム医療や再生医療など、これまでの医療技術とは次元の異なる医療技術や医薬品が実用化してくることが見込まれる。〔資料Ⅱ－1－12 参照〕

これらの公定価格はこれまでとは大きく異なるレベルまで高額化する可能性がある。こうした医療技術・医薬品の高度化・高額化に対し、制度的にどのように対応してくのかということが極めて重要な課題となってくる。

従来、「高齢者の増加による医療費・介護費の増加」が主な課題であったが、これに加えて、「支え手の大幅な減少」や「医療の高度化・高額化」も含めた「3つの課題」への対応が避けられなくなっている<sup>32</sup>。

## ③ 対応の方向性「3つの視点」

<sup>31</sup> 「現役世代」は通常20～64歳を指す。一方、今後、労働力人口が減少していくことが見込まれる中で、高齢者の就労を促進していくことは重要な課題となっており、仮に相当程度高齢者の就業率が高まった場合を想定し、74歳までを「支え手」と表現している。

<sup>32</sup> 日本経済新聞社等が実施したアンケート調査によると、「国民皆保険の持続可能性についての現場の医師の見方」について、「高齢者の医療費の増大」や「医療が高度化して薬剤が高額になっている」ことなどから、約半数の医師が「現状の皆保険制度は持続可能ではない」と考えているとの結果となっており、医療現場レベルにおいても、制度の持続可能性に対する危機意識が高まっていることがみと取れる。(平成29年6月30日付日本経済新聞朝刊1面)

こうした課題の中で、財政と医療・介護保険制度の持続可能性を確保していくためには、様々な改革の検討と実施が求められるが、その際の基本的な枠組みとして、以下の3つの改革の視点が重要である。〔資料Ⅱ－1－13、14参照〕

#### 視点1) 制度の持続可能性を踏まえた保険給付範囲

上述の課題を踏まえれば、我が国社会において、税及び保険料という国民負担によって、公的保険としてどの程度の医療・介護サービスをどこまで給付するか、これまで十分に検討されてこなかった論点に向き合う時期に来ている。これまで、最先端の医療から薬局でも自由にも買える医薬品まで、極めて幅広く保険給付の対象としてきたが、今後は、公的保険の「線引き」を正面から議論していく必要がある。具体的には、

- ・ 現在は、新たな医療技術や医薬品は有効性・安全性が認められれば基本的に全て公的保険の給付対象となっているが、高度・高額な医療技術や医薬品が次々と登場してくる状況に対応していくためには、新たな医薬品・医療技術について、安全性・有効性に加えて経済性・費用対効果を踏まえて公的保険で対応する仕組みとしていくべきである。
- ・ また、「小さなリスクは自分で負担し、大きなリスクは公的に」という考え方の下、少額の外来医療や市販品類似薬の処方などについては、従前のような手厚い保険給付の対象とするのではなく、より自助で対応することとしていくことが求められる。

#### 視点2) 必要な保険給付の効率的な提供

我が国において公的保険によって給付することとしたサービスについては、国民負担で賄われる以上、できるだけ効率的に提供することは当然である。このため、

- ・ 診療報酬本体、薬価など公定価格について、国民負担を考慮して、できる限り効率的に提供するよう、診療報酬・薬価の適正化等を進める必要がある。
- ・ また、これまで以上に限られた財源とマンパワーの中で、必要なサービスを過不足なく効率的に提供していくため、新技術の活用による効率化を図りつつ、医療提供体制についての都道府県を中心としたコン

トロールの仕組みを整備・充実していくべきである。

### 視点3) 高齢化や人口減少を踏まえた給付と負担の見直し

こうした視点により、医療費全体を適正化した上で、その医療費を、制度の支え手が減少していく中で、持続可能な形で負担していくため、給付と負担のバランス、負担の公平を問い直す必要がある。このため、

- ・ 団塊の世代が後期高齢者となり始める 2022 年度（平成 34 年度）よりも前までの間に、世代間の公平の観点も踏まえ、「後期高齢者の窓口負担の引上げ」などの改革を実施すべきである。
- ・ また、負担の先送りを解消していくとともに、支え手の負担能力を踏まえつつ、給付を見直していくことで、医療保険制度の持続可能性を確保していく道筋を付けることが求められる。

### ④ 改革の視点を踏まえた具体的な対応

今後直面する課題に対応し、医療・介護保険制度を持続可能なものとしていくには、以下のとおり具体的に改革を実施していかなければならない。現在の改革工程表において既に掲げられている改革項目を確実に実施していくとともに、新たな改革項目や、既存の改革項目の内容を深掘した項目についても、しっかりと取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－1－15 参照〕

#### イ) 「制度の持続可能性を踏まえた保険給付範囲」に係る改革

(保険収載の在り方)

現在、新たな医療技術は、診療報酬改定の際に収載されているが、収載に当たって経済性は考慮されていない。また、医薬品については、薬事承認が行われたものは事実上全て収載される仕組みとなっており、どの程度財政影響が生じるかを考慮して収載を判断することにはなっていない。これらの保険収載の影響が、医療費の「高度化による増加」の要因の一つとなっている。

このため、新たな医薬品・医療技術について、安全性・有効性に加えて経済性・費用対効果を踏まえて、公的保険での対応の在り方を決める仕組みとしていくべきである。〔資料Ⅱ－1－16 参照〕

### （費用対効果評価の活用）

新規の医薬品等について、既存の医薬品等との関係で、「効果に比べてどの程度費用が高くなるか」等々を評価する費用対効果評価の本格導入に関して、平成 30 年度中に結論を得ることとされている。

新たな医薬品の保険償還価格に関して、原価計算方式で算定される場合、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が、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はない。

このため、保険収載の判断に関し、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、保険収載を見送るか、公的保険として対応するのであれば、薬価全体につい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。さらに、保険収載が見送られた医薬品等について、安全性・有効性があれば、保険外併用療養により柔軟に対応するか否かの検討も行う必要がある。

〔資料Ⅱ－1－17 参照〕

### （薬剤自己負担の引上げ）

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っ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、実施すべきである。〔資料Ⅱ－1－18 参照〕

### （受診時定額負担の導入）

諸外国と比較して、我が国の外来受診頻度は高く、多くは少額受診となっている。限られた医療資源の中で医療保険制度を維持していく観点からも、比較的軽微な受診について、一定の追加負担が必要である。また、効率的で質の高い医療を提供する上で、かかりつけ医やかかりつけ薬局へ患者の受診行動を一定程度誘導する必要があるが、そのためにこれま

で行われてきた「診療報酬での評価」では患者と医療機関等とで逆方向のインセンティブとなってしまおうという問題が生じることに對しても、定額負担は有効な手段になると考えられる<sup>33</sup>。

このため、制度の持続可能性の観点から、少額の受診に一定程度の追加負担を求めていくべきである。その際、かかりつけ医やかかりつけ薬局への患者の誘導策として定額負担に差を設けることについても、検討を進めることが求められる。〔資料Ⅱ－1－19 参照〕

#### （ケアマネジメントの質の向上と利用者負担の導入）

介護保険サービスの利用に当たっては一定の利用者負担を求めているが、ケアマネジメントの利用機会を確保する観点などから、居宅介護支援・居宅予防支援（ケアマネジャーによるケアプランの作成やモニタリングなど）については、利用者負担が設定されていない。利用者負担がないことで利用者側からケアマネジャーの業務の質についてのチェックが働きにくい構造となっていると考えられるため、ケアマネジメントの質の向上を図る観点等から、居宅介護支援等にも利用料負担を設ける必要がある。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

#### （軽度者へのサービスの地域支援事業への移行）

軽度者（要支援、要介護1・2）は生活援助サービスの利用割合が大きいですが、こうした生活支援に関わるサービス等は、国による一律の基準によるサービス提供よりも、地域の実情に応じた、住民などの多様な主体によるサービス提供が望ましい。

平成27年度から要支援者に対する訪問・通所介護は、総合事業に移行し、利用者の状態像や地域の実情に応じて、国による基準に基づく専門的なサービスだけでなく、基準を緩和したサービスや住民主体のサービスを実施することとなっている。平成29年度に全市町村が総合事業に移行

---

<sup>33</sup> 例えば、かかりつけ薬局に患者を誘導する政策として、かかりつけ薬局の報酬を引き上げた場合、かかりつけ薬局の収入は増加する（かかりつけ薬局側のインセンティブが向上する）ものの、患者負担はかかりつけ薬局の方が高くなるため、逆インセンティブとなる。これに對し、かかりつけ薬局以外を受診した場合に定額負担を求める仕組みであれば、薬局の収入は不変のまま、患者にかかりつけ薬局へのインセンティブを付与することができる。

しているが、まだ多くが国による基準に基づくサービスの実施にとどまっている。

このため、今後、先行した地方公共団体の例も踏まえ、一定の時期までに利用者の状態像によって専門的なサービスが必要な特段の場合を除き、基本的に緩和型や住民主体のサービスに移行するなどの方針を国において定めるべきである。その際、単独では緩和型サービスの基準や住民主体の取組の企画・策定が難しい地方公共団体にあっては、都道府県が積極的に支援することにより、複数団体にまたがる事業の実施も検討する必要がある。

また、介護予防・重度化防止にも配慮しつつ、軽度者のうち残された要介護1・2の者の生活援助サービス等の更なる地域支援事業への移行も進めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

ロ) 「必要な保険給付の効率的な提供」に係る改革

(診療報酬改定)

これまで診療報酬全体がマイナス改定となった場合でも、国民医療費は基本的にはプラスで推移してきている。医療費が増加すれば、その分国民負担も増加してしまうこと等の影響に鑑みれば、引き続き、医療費の伸びを抑制する方向で診療報酬改定を行っていく必要がある。また、診療報酬改定においては、一定の政策目的で単価や要件の設定等を行っているものもあり、想定された政策目的が達成されているかについて、その後の検証を行いつつ、病院・診療所など医療機関の間での診療報酬の適切な配分に向けた議論を深めていくことが重要である。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

(薬価制度の抜本改革)

薬価制度については、平成30年度の薬価制度改革において、一定の改革が実施されたが、費用対効果評価の導入や毎年薬価改定の対象範囲など、残された検討課題については、スケジュールに沿って着実に検討を進めていくべきである。あわせて、イノベーションの推進に向けて、創薬コストの低減、製薬企業の費用構造の見直しに取り組むことが求められる。

〔資料Ⅱ－1－23 参照〕

### （調剤報酬の改革）

調剤報酬については、平成 30 年度診療報酬改定においても、大型門前薬局<sup>34</sup>に係る調剤報酬の引下げ等が実施された。今後とも、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ことが必要である。一般の報酬改定の効果を検証しつつ、門前薬局について診療報酬を適正化すると、患者負担としては門前薬局に行く方が軽くなってしまふ点への対応も含め、調剤報酬の在り方については、引き続き検討を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－1－24 参照〕

### （介護施設の多床室における室料負担の見直し）

介護の施設サービスにおける食費や居住費（室料及び光熱水費）を介護保険給付の対象外とする見直しについては、これまで 2 回にわたり行われてきたが、介護老人保健施設や介護療養病床、新設される介護医療院では、多床室の室料相当分が介護保険給付の基本サービス費に含まれたままとなっている。

在宅と施設の公平性を確保する等の観点から、これらの施設の多床室の室料相当額についても基本サービス費から除外する見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ－1－25 参照〕

### （地域医療構想の推進）

効率的な医療提供体制を実現していくためには、地域医療構想に沿って、高度急性期・急性期から回復期や在宅医療等に大幅な医療機能の転換を進めていく必要がある。

このため、都道府県が病床再編を具体的に進めていけるような手段の付与や、進捗に応じた財政支援などのインセンティブ措置、適切な進捗管理を行うための病床機能報告における定量的基準の策定、医療費適正化効果の検証など、様々な施策を講じながら、地域医療構想を着実に実現していくべきである。〔資料Ⅱ－1－26 参照〕

---

<sup>34</sup> 一般的に、「門前薬局」は大規模な医療機関に近接して開局する形態を指し、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。

また、例えば「7：1入院基本料」<sup>35</sup>などについては、政策的配慮から単価設定が行われており、想定された政策目的が達成されているかについて、その後の検証を行っていく必要があるが、これまではこうした取組が十分行われてこなかった。このため、今回の診療報酬改定が、全体としてどの程度地域医療構想に沿った病床の再編・急性期入院医療費の削減につながっていくかについて、適切な KPI を設定した上で、進捗を評価し、必要に応じて更なる要件厳格化等を次期改定において実施すべきである。〔資料Ⅱ－1－27 参照〕

介護療養病床の転換についても、地域医療構想の趣旨を踏まえ、提供体制全体として医療費・介護費の効率化がなされるよう、転換状況を逐次把握し分析するとともに、必要に応じ更なる施策の強化を図るなどにより、効率的な提供体制の実現に着実につなげていかなければならない。〔資料Ⅱ－1－28 参照〕

#### （医療・介護提供体制のコントロールの在り方）

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、一方で、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。これらについても、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、我が国の経済成長をけん引する人材を確保していく観点からも、これまで大幅に増加してきた医学部定員の在り方を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

#### （医療費の適正化に向けた地域別の診療報酬の設定等）

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

---

<sup>35</sup> 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ほど、報酬が高くなっている。「7：1入院基本料」は、患者7人に対して看護師1人であり、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。

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。

こうした中で、国保の法定外繰入れ<sup>36</sup>等の解消を速やかに進め、受益と負担を「見える化」することで、規律ある財政運営を進めることが大変重要であり、適切なインセンティブを設けながら、先進事例を横展開していくべきである。

国保改革の流れを受け、過大な給付が過大な負担を強いていないかを確認する緊張関係の中で、負担増以外の選択肢として、高齢者医療確保法第 14 条を必要に応じて柔軟に活用できるようにしていくことが重要である。同条では、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得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可能かについて都道府県に具体的に示されてもいない。このため、都道府県における医療費適正化の取組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た地域別の診療報酬の具体的に活用可能なメニューを国としても示し、平成 30 年度から開始した第三期医療費適正化計画の達成に向けて速やかに活用できるようにしていかなければならない。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

#### （保険者機能強化のためのインセンティブの活用）

平成 29 年に成立した改正介護保険法に基づき、平成 30 年度予算において都道府県・市町村の保険者機能強化のための新たな交付金が創設された。今後、こうしたインセンティブを活用することで、各市町村が保険者機能を発揮し、介護費の地域差縮減に努めていくことが求められる。

この交付金については、市町村・都道府県の保険者機能強化に向けた体制整備や自立支援・重度化防止の取組などの複数の指標の成績に応じて交付することとなっていることから、この指標の達成状況について「見える化」を実施するとともに、達成状況が良い地方公共団体の取組を分析し、横展開を図るとともに、取組が十分でない地方公共団体への指導を徹底すべきである。

---

<sup>36</sup> 国保の法定外繰入れとは、国保の保険者が国保特別会計の決算補填や保険料（税）の負担緩和等を目的として一般会計から繰入れを行うもの。平成 28 年度実績見込みでは、全体で約 3,300 億円。

あわせて、こうした取組を更に進めるため、調整交付金のインセンティブとしての活用も進める必要がある。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

#### （頻回のサービス利用の適正化）

訪問介護の生活援助サービスについては、月 100 回以上の利用など平均を大きく上回る利用が存在していたこと等から、平成 30 年 10 月から、全国平均の利用回数を大きく超えたサービス利用については、ケアプランの保険者への届け出を義務付け、保険者によるケアプランの点検や地域ケア会議における検証を行うこととし、不適切な事例については是正を促すこととされた。

このため、国において平成 30 年 10 月までに、保険者によるケアプランチェックのための指針等を早急に策定・周知するとともに、今後、ケアプラン点検の実績も踏まえ、次期介護報酬改定に向けて、利用者の状態像に応じたサービスの利用回数や内容等についての標準化を進める必要がある。〔資料Ⅱ－1－32 参照〕

#### （在宅サービスの供給量コントロールの導入）

訪問介護や通所介護の被保険者一人当たり給付費については、年齢等の調整を行ってもなお大きな地域差が存在している。一方で、訪問介護や通所介護をはじめとした居宅サービスについては、地方公共団体が地域のサービス供給量をコントロールする仕組みが十分ではない。今後、介護費の地域差の縮減等に向けて保険者機能を強化していく必要があり、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－1－33 参照〕

#### （介護サービスの事業所・施設の経営の効率化）

介護サービス事業者の事業所別の規模と経営状況との関係を見ると、規模が大きいほど経費の効率化余地が高いこと等から、経営状況も良好な傾向にある。一方で、一部の営利企業による経営主体の大規模化が図れているものの、依然として介護サービス事業全体でみた場合、経営主体は小規模な法人が多い。介護サービス事業者の経営の効率化・安定化や、今

後も担い手が減少していく中での人材の確保・有効活用等の観点から、経営主体の統合・再編等を促すための施策を講じていくことが求められる。

〔資料Ⅱ－1－34 参照〕

ハ) 「高齢化や人口減少を踏まえた給付と負担の見直し」に係る改革  
(医療保険における後期高齢者の窓口負担の在り方)

後期高齢者数や医療費が毎年増加し、それを支える現役世代の保険料や税負担が重くなっていく中、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、まずは、できる限り速やかに 75 歳以上の後期高齢者の自己負担について 2 割に引き上げていくべきである。〔資料Ⅱ－1－35 参照〕

あわせて、介護保険についても、今後とも、介護費が大きく伸びていくと見込まれる中で、制度の持続可能性や給付と負担のバランスを確保する観点から、利用者負担について原則 2 割とするなど、引上げを行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－36 参照〕

(金融資産等を考慮に入れた負担を求める仕組みの導入)

高齢化が進む中で、能力に応じた負担を求めていくに当たっては、やはり金融資産も負担能力として考慮していく必要がある。

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、介護保険の補足給付と同様の仕組みを適用していくべきである。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、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できるようにするための基盤整備について、マイナンバーの積極的活用を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－1－37 参照〕

(後期高齢者の現役並み所得者の判定方法の見直し)

後期高齢者の自己負担は、現役の平均の所得水準を基準に、それ以上の所得があれば現役と同様、3 割負担とされている。しかしながら、実際の判定基準は、所得要件と収入要件の両方を上回ることでとされているため、現役以上の「所得」があっても「現役並み」とは評価されない仕組みとなっている。このため、「現役並み所得者」の割合は極めて低く、しかも減

少傾向にある。「現役並み所得者」の判定基準について、現役世代との公平性の観点から、見直しを行う必要がある。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

（給付率を自動的に調整する仕組みの導入）

医療サービスの対価（医療費）のうち、自己負担分以外は、保険料負担と公費負担からなる給付費で賄われる。医療費に占める給付費の割合（実効給付率）<sup>37</sup>は、自己負担割合が低い高齢者数の増加や、医療の高額化が進む中で高額療養費（負担上限）の影響等<sup>38</sup>により年々上昇しており、実効自己負担率は年々低下している。一方、医療費の増加に加えて、こうした実効給付率の上昇によって増加する給付費の財源を負担する支え手は、今後長期にわたり大幅に減少していく。それは、支え手1人当たりの負担が大きくなることを意味する。

医療費の伸びが国民の負担能力の伸びを上回った場合、現行の仕組みでは、負担増は基本的には全て保険料率や公費負担の上昇によって対応することとされている。しかしながら、今後、長期間にわたり「支え手の大幅な減少」が見込まれる中、過大な給付が抑制されないまま、医療費の増加と実効給付率の上昇による影響を、支え手が払う保険料・公費のみに負担増という形でしわ寄せを続けることには限界があり、医療保険制度の持続可能性を危うくする点で重大な問題である。

このため、上述のように、診療報酬の抑制等医療費そのものが増加しないよう不断の努力を行っていくとともに、平成34年度（2022年度）に向けて高齢者の窓口負担の見直し等を行った上で、その後は、長期にわたる人口減少を見据え医療費や支える側の負担能力の変化に対応し、実効給付率を自動的に調整する観点が求められる。医療費そのものを抑制しつつ、医療給付費や経済・人口の動向に応じて、支え手の負担が過重とならないよう一定のルールに基づき給付率を調整（＝自己負担<sup>39</sup>を調整）す

<sup>37</sup> 我が国の医療保険制度においては、表面上の給付率は20～70歳が定率7割給付（3割負担）、後期高齢者が9割給付（1割負担）とされているが、実際には、高額療養費の仕組みが導入されており、自己負担には上限があるため、実際の給付率（実効給付率）は全体で約85%（1割5分負担）、後期高齢者で約92%（8分負担）となっており、年々上昇している。

<sup>38</sup> 高額療養費制度における負担上限額が概ね固定されているため、医療費全体が高額化していく中で、負担上限を超える件数や、負担上限を超える部分が増加することで給付率が上昇する効果があるものと考えられる。

<sup>39</sup> 自己負担としては、高額療養費の上限の在り方も含め、国民にわかりやすく説明しながら、幅広く検討していく必要がある。

る仕組みの導入に向け、具体的方策について検討を開始すべきである。  
〔資料Ⅱ－1－39、40 参照〕

## （2）年金

### ① 年金制度の現状と課題

年金制度については、平成 16 年に大きな改革が行われ、基礎年金国庫負担や保険料の一定水準までの引上げにより財源を確保するとともに、これらの財源に収まるよう給付水準を自動調整するマクロ経済スライドが導入された。これらにより、年金財政を均衡させるための基本的な仕組みは、概ね完成している。

一方で、マクロ経済スライドは、これまでデフレ下で機能を発揮せず、将来の給付水準に影響が生じている。また、最近は制度創設時に比べ、働く意欲や能力のある高齢者が大きく増加している。

平成 31 年は、5 年に 1 度の財政検証の年であり、行うべき制度改革についても検討していくこととなるが、このような社会の変化等を踏まえ、制度をファインチューニングしていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

### ② 「人生 100 年時代」の年金受給の在り方と支給開始年齢の引上げ

今後、いわゆる「人生 100 年時代」においては、平均寿命が伸びる一方、社会保険制度や財政の支え手の減少や、年金の給付水準の維持が大きな課題となっていく。

このため、高齢者の就労の促進や、将来世代の給付水準の維持・向上の観点から、十分に準備期間を設けることを前提としつつ、私的年金といった自助努力の促進とあわせ、支給開始年齢<sup>40</sup>を更に引き上げることにについて議論を深めていくべきである<sup>41</sup>。また、短時間労働者に対する被用者保

<sup>40</sup> ここで言う支給開始年齢とは「標準的な受給開始年齢」であり、現行制度においても 60 歳～70 歳の範囲で受給開始年齢を選択することが可能であることから、支給開始年齢の引上げと受給開始年齢の柔軟化は相互に矛盾するものではない。一方で、現在（平成 28 年度末）、繰下げ受給を選択する者は、受給者の 1.4%にとどまっている。

<sup>41</sup> 支給開始年齢の引上げについては、しばしば「財政を助けるため年金をカットするもの」との誤解があるが、給付と負担が長期的にバランスする平成 16 年改正後の年金制度の下では、ある時点で財源を節約しても、これは後年度において使われることとなり、直接的に財政負担を減らす効果が期待できる訳ではない。また、支給開始年齢の引上げについては、現役世代を中心に影響を大きく受ける一定の世代もいることから、こうした世代を含め国民の理解が得られる

険の更なる適用拡大を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－42 参照〕

③ 高所得者への年金給付等の在り方の見直し

老齢基礎年金は、老齢期における労働所得の減少など稼得能力の喪失に対応するものであり、財源の2分の1は国庫負担である。

年金分野においても、「年齢」ではなく「能力」に着目し、高所得者について基礎年金の給付を停止したり、年金課税の見直しを行ったりすることで、今後高齢化で増加する国庫への負担を軽減する必要がある。〔資料Ⅱ－1－43 参照〕

---

よう、丁寧に検討を進めていく必要がある。

## 2. 地方財政

地方交付税交付金等は、平成 30 年度予算において国の一般会計歳出の 15.9%を占め、社会保障関係費に次ぐ規模である。

また、国と地方の財政状況を見ると、国は、平成 30 年度において 17.2 兆円の PB 赤字が見込まれているのに対し、地方は平成 17 年度以降、PB 黒字が継続している。このため、直近 10 年間で、長期債務残高については、国が約 340 兆円増加しているのに対し、地方においては微減となっており、基金残高も約 1.6 倍の 21.6 兆円に達している。〔資料Ⅱ－2－1、2 参照〕

国と地方を通じた財政健全化目標の実現に向けては、こうした国・地方の財政状況の違いも考慮しつつ、地方歳出について不断の見直しを行い、地方財政計画における歳出歳入ギャップ（全地方公共団体の標準的な歳出の見込みに対し、地方税収、国庫支出金等の歳入で賄えない収支不足）を縮小していくことが重要である。

### （1）一般財源総額実質同水準ルールの取扱い

経済・財政再生計画においては、地方の歳出水準について、「国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、（中略）一般財源の総額について、2018 年度（平成 30 年度）までにおいて、2015 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」こととされた（一般財源総額実質同水準ルール）。

これを踏まえ、地方一般財源（地方税、地方交付税、臨時財政対策債等）の総額については、平成 27 年度以降、60 兆円程度で推移してきている（水準超経費除きの場合。水準超経費込みでは 62 兆円前後で推移）。〔資料Ⅱ－2－3 参照〕

その内訳を見ると、同ルールが地方の安定的な財政運営に寄与する中で、地方税収等が増加し、地方交付税等及び臨時財政対策債が減少している。〔資料Ⅱ－2－4 参照〕

他方、昨年秋の「平成 30 年度予算の編成等に関する建議」でも指摘し

たように、地方財政計画と地方歳出決算を比較すると、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る<sup>42</sup>。〔資料Ⅱ－2－5、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、各年度の地方財政計画の歳出規模、すなわち各年度に必要な国による財源保障（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<sup>43</sup>。一般財源総額実質同水準ルールの今後の取扱いについては、こうしたことを踏まえつつ検討を行っていくべきである。

また、平成30年度における地方の折半対象財源不足額<sup>44</sup>は0.3兆円であり、今後、地方税収や交付税法定率分等が増加すれば、折半対象財源不足が解消され、財源余剰が生じる可能性がある。この財源余剰分については、国・地方の財政健全化目標を着実に達成する観点から、地方のPB歳出の積み増しに費消するのではなく、国・地方のPB改善に着実につなげ、過去の財源不足期に累積した債務の縮減を図っていく必要がある。その際、これまで国は地方の財源不足に対し法定率分を超えて特例加算や別枠加算の形で負担してきた経緯や国の厳しい財政状況等に鑑みれば、地方の債務縮減に充てるだけでなく、国の債務縮減にもつなげていかなくてはならない。

## （2）地方財政計画と地方決算のPDCAと業務改革の更なる推進

累次の建議で指摘してきたように、地方交付税総額は地方財政計画に基づき決定されていることを踏まえれば、地方財政計画について、地方歳出決算との比較・検証を行い、その結果を踏まえた歳出改革を行った上で、次の地方財政計画を策定するという、「PDCAサイクル」を回していく必

<sup>42</sup> 平成27年度においても計画歳出が決算歳出を0.6兆円程度上回る試算結果となる。なお、この試算結果についてはある程度の幅をもって見る必要がある。

<sup>43</sup> このほか、昨年秋の「平成30年度予算の編成等に関する建議」でも指摘したとおり、いわゆる「枠計上経費」については、内訳や積算が明らかではないことから、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、計上水準の必要性・適正性について検証する必要がある。

<sup>44</sup> 地方の折半対象財源不足額とは、上述の地方財政計画における歳出歳入ギャップに対し、国税の一定割合である地方交付税の法定率分等を充ててもなお、不足する額のことをいい、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）により、国と地方が折半して負担することとされている。

要がある。

このため、総務省において、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べきである<sup>45</sup>。加えて、歳出の効率化を図る観点から、以下のとおり、地方団体による自主的な改革を推し進めるとともに、PDCA サイクルを回し、これらを地方財政計画等に適切に反映させなくてはならない。

### ① 業務改革の更なる推進

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（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ほか、窓口業務について、民間委託のための取組を強化し、その状況を踏まえ平成 31 年度の導入を視野に入れて検討することとされている。

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%程度にとどまるものと推定される。〔資料Ⅱ－2－7 参照〕

こうした中、地方団体による自主的な改革を推し進め、歳出の効率化を図る観点からは、原則、全ての行政分野を対象に、地方歳出の「見える化」を進めつつ、同規模の類似団体間における経費水準を比較し、これらにより判明した先進・優良事例<sup>46</sup>の横展開を促進すること等を通じて、歳出規模を効率的な団体の規模に合わせていくべきである。また、こうした自主的な改革を地方団体に促す仕組み（インセンティブ付け）についても検討すべきである。〔資料Ⅱ－2－8 参照〕

### ② 「見える化」されたデータの一層の利活用

地方団体による自主的な改革を進めていくためには、上述のとおり、まずは各団体が類似団体との比較を適切に行い、自らの経費水準等を客観

---

<sup>45</sup> 加えて、速やかに PDCA サイクルを回す観点から、こうした決算データを速報性を持って公表することを検討していく必要がある。

<sup>46</sup> ICT の積極的活用を含む。

的に把握することが必要である<sup>47</sup>。このため、内閣府による「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」について、「見える化」されたデータの一層の利活用に向け、業務改革に資するようなデータ内容の充実に加え、総務省が「類似団体別市町村財政指数表」において設定する類似団体比較の類型と同様の比較が出来るよう、機能拡充を行うべきである。また、そもそも、比較すべき類似団体は項目ごとに異なるとも考えられるため、どの歳出項目についてどういった条件で類似団体を設定すべきかについて、指針や例示の作成を検討していくべきである。

### （3）広域連携の更なる推進

人口減少社会に突入する中で、行政サービスを安定的・持続的に提供していくためには、効率的な行政運営に向け、広域連携を一層進めていく必要がある。

改革工程表においては、上下水道について、広域化等の検討を進めることとされており、後述するように、公営企業について広域連携をしっかりと進めていく必要がある。

また、総務省の研究会による報告書<sup>48</sup>では、従来広域連携があまり活用されてこなかった分野であっても、事務が定型的で裁量の余地が小さいもの、専門性が高いもの、一定の規模があることが望ましいもの等については、広域連携を進めることが可能であるとして、監査、会計管理・出納、情報公開等が例示されている。

しかしながら、こうした分野について広域連携が進んでいるとは必ずしも言えないことから、その要因を分析するとともに、こうした業務について更なる広域連携を促す仕組みを検討していくべきである。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

### （4）公営企業改革

---

<sup>47</sup> 地方財政における「見える化」のツールとして、「類似団体別市町村財政指数表」（総務省）、「類似団体比較カード」（地方団体）、「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」（内閣府）などがある。

<sup>48</sup> 総務省「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」（平成21年）。

地方公営企業は、経営に伴う収入（料金）で経費を賄う独立採算制が原則である。しかし、繰出基準を満たす一定の経費については、地方公共団体の一般会計等が負担することとされており、地方財政計画において「公営企業繰出金」として計上されている。このほかに、基準に基づかない繰出金（基準外繰出金）が、収支の赤字補填等のために公営企業会計に繰り入れられており、その額は0.7兆円に上る。

このため、広域連携や PPP/PFI 等による事業の効率化に加え、民営化や事業の廃止等を含む抜本的な改革を進め、赤字補填など必要性が認められない基準外繰出金については廃止していくべきである。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

また、公営企業の中でも下水道については、「雨水公費・汚水私費の原則」が下水道財政の大原則とされている<sup>49</sup>。しかしながら、昨年秋の「平成30年度予算の編成等に関する建議」においても指摘したとおり、分流式下水道の汚水資本費に対する公費負担など、原則とは異なる繰出が繰出基準において認められている。こうした繰出により、人口密度の高い団体において、使用料が低いにもかかわらず経費回収率<sup>50</sup>が高くなっており、この公費負担の必要性は低いことから、繰出基準の見直しを行うべきである。また、経費回収率が低いにもかかわらず使用料も低い団体が多数あり、上記原則を踏まえた使用料の適正化が図られるよう改革を行うべきである。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

## （5）基金と債務残高の安定的引下げ

臨時財政対策債の残高が増加してきている中で、地方の基金残高は、平

<sup>49</sup> 総務省「今後の下水道財政の在り方に関する研究会報告書」（平成18年3月）。なお、EU指令においては、「加盟国は、（中略）特に汚染者負担の原則に従って、水サービスに係る費用回収原則を考慮しなければならない」と規定。

<sup>50</sup> 経費回収率とは、汚水処理費のうち繰出基準に基づき一般会計等が負担すべきとされる経費を除くもの（すなわち使用料により回収すべき経費）を、使用料で賄っている割合。

$$\text{経費回収率} = \frac{\text{利用者から徴収した使用料}}{\text{汚水処理費} - \text{繰出基準に基づき一般会計等が負担すべきとされる経費}}$$

仮に繰出基準の見直しにより一般会計等が負担すべきとされる経費が減少すると、使用料がそのままであれば経費回収率は低下することとなる。

成 28 年度末において 21.6 兆円と過去最高であり、交付団体・不交付団体の別によらず基金残高は増加傾向にある。また、個別の団体を見ても、臨時財政対策債の残高を増やししながら基金残高も増加している団体が 7 割に上っている。〔資料Ⅱ－2－12～14 参照〕

このように地方の基金残高と臨時財政対策債の残高が両建てで増加している中で、健全な財政運営に向けては、地方の債務残高の安定的な引下げを行っていくことが重要である。こうした観点から、まずは、地方債の発行時期を工夫することにより、年度末において予算の執行状況等を踏まえ一定の決算黒字が見込まれる場合には地方債の発行取りやめを検討することなどを通じて、地方団体が自主的な財政運営を行う中で、財政の持続可能性を高めていかななくてはならない。〔資料Ⅱ－2－15 参照〕

#### （6）地方法人課税の偏在是正

地方公共団体が安定的な行財政運営を行うためには、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築することが重要である。

この点、平成 20 年度税制改正において、法人事業税の約 4 割を地方法人特別税・譲与税（国税）としたほか、消費税率の 8 % への引上げに合わせ、法人住民税法人税割の一部を地方法人税（国税）とし、同税収の全額を地方交付税原資化するとともに、消費税率の 10 % への引上げの際にも、法人住民税法人税割の更なる地方交付税原資化が予定されている。〔資料Ⅱ－2－16 参照〕

しかしながら、地方法人二税（法人住民税及び法人事業税）の人口一人当たり税収額の偏在（最大／最小）は、平成 28 年度決算において 6.1 倍となっている。〔資料Ⅱ－2－17 参照〕

また、地方税収等が過去最高水準に達する中で、東京都及び特別区の地方税収等も増加し、全国に占める税収のシェアは近年で最高水準となっている。財政力の状況の推移をみると、東京都及び特別区は上昇傾向であるのに対し、財政力指数が平均値未満の団体（27 道県）は横ばいとなっており、財政力格差が拡大している。〔資料Ⅱ－2－18、19 参照〕

今後、経済再生により地方法人二税の税収が増加する中で、地方公共団

体間の財政力格差の更なる拡大が見込まれることを踏まえれば、平成 30 年度与党税制改正大綱に沿って、地方法人課税における新たな偏在是正策についてしっかりと検討を行い、平成 31 年度税制改正において実現を図るべきである。

### 3. 文教・科学技術

文教・科学技術予算については、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つつ、教育や科学技術の質を向上させていくという考え方が重要である。こうした考え方に立脚して、将来を担う人材の育成に確実につなげるとともに、研究開発の生産性を主要先進国並みに高め、競争力を強化していくことが必要である。

教育分野において、OECD 諸国の中で、我が国の公財政教育支出の対GDP 比が低い、あるいは、我が国の私費負担割合が大きいとの指摘があるが、

- ・ 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。
- ・ また、高等教育まで進学できた割合やその学位を保持している割合は、OECD 諸国の中でトップクラスの水準にある。

しかしながら、小学生より学習時間が確保されていないなど、学習をしていない学生が指摘されており、その学習に必要な仕組みを構築していないなど、我が国の高等教育の「質」が必ずしも確保されているとは言えない。〔資料Ⅱ－3－1 参照〕

また、科学技術分野においても、我が国の科学技術の予算の伸びが十分でないとの指摘があるが、対GDP 比や実額の絶対値で見れば、我が国の科学技術関係予算は、主要先進国と比べて遜色のない水準であり、研究開発減税と合わせれば米独に並ぶ水準となっている。しかしながら、質の高い論文の数は主要先進国を下回り、研究開発の「生産性」は必ずしも高いとは言えない。〔資料Ⅱ－3－2 参照〕

このように、教育分野や科学技術分野における課題は、予算の「量」ではなく、予算の「使い方」にあると考えられる。加えて、国民負担率の水準も OECD 諸国において最低レベルにある中では、予算の「量」の拡大を目的化することは適切ではなく、「使い方」を改善することで、教育の「質」や研究開発の「生産性」を向上させていくべきである。

なお、教育の無償化・負担軽減については、施策の効果について定量的なデータを集め、分析・評価する仕組みを構築しながら、施策を実施すべ

きである。

### (1) 幼児教育の無償化

少子化対策として「新しい経済政策パッケージ」に基づく幼児教育の無償化を進めていくに当たっては、子ども・子育て支援新制度に移行しない幼稚園（旧制度の幼稚園）の保育料は公定価格とされていないことから、保育料の引上げを助長しないようにすることが必要である。

「預かり保育」については、幼稚園の標準時間に加え、その前後に実施されているが、必ずしも利用条件が設定されている訳ではない。また、幼稚園の「標準時間」は保育園の「保育時間」よりも短い。更に、旧制度の幼稚園のうち、新制度への移行予定がない、又は、将来に移行が明確でない幼稚園が半数を占める。〔資料Ⅱ－3－3、4参照〕

こうした中で、「預かり保育」まで無償化の対象とすべきとの指摘があるが、その場合には、無償化の趣旨を超えた過剰なサービスとならず、事業者の新制度への移行の意欲を削ぐことがないように、

- ・ 「保育の必要性」の認定の要件化、
  - ・ 幼稚園の標準時間当たりの公費負担水準が保育所を大きく上回っていることを踏まえた給付水準の設定、
  - ・ 待機児童対策や利用者利便の観点から、認定こども園への移行が進んでいない現状分析と移行促進、
- が必要となる。

### (2) 義務教育における教職員定数

教職員定数については、児童生徒数の減少に伴う自然減等を反映した上で、累次の建議でも指摘してきたとおり、教員がより多くの時間を授業に充てられるよう業務の見直し・適正化や外部人材の活用等を行っていくことで対応すべきであるという主張に変わりはなく、確実な対応が求められる。

### (3) 私立高校授業料の実質無償化

私立高校の授業料については、「新しい経済政策パッケージ」において、安定的な財源を確保しつつ、年収 590 万円未満の世帯を対象に実質無償化を進めることとされている。

現在、高校授業料の負担軽減については、地方自治体は、地域における私立高校の役割等に応じて、国の支援に上乘せし、手厚い軽減を既に行っている。また、私立高校の授業料の負担軽減は、15 歳以上人口が減少する中で、私立高校の生徒数を増加させる一方、公立高校の生徒数を一層減少させる要因となっている。特に、東京都は、全国平均と比較して公立高校の生徒数の割合が少なく、更に公立高校の生徒数の減少が見込まれている。〔資料Ⅱ－3－5、6 参照〕

こうした点を踏まえ、

- ・ 大学等に係る現行の給付型奨学金制度や授業料減免制度は、平年度化等に伴い、今後財源が必要となり確保を検討していくこととなるが、それらは、消費税の用途変更に伴う現行制度・予算の見直しにより活用可能となるため、こうした財源を含めた安定的な財源確保を徹底する、
- ・ 制度を適正なものとするため、所得算定方法の精査や資産勘案等を含め、真に支援が必要となる対象者の見直しを検討する、
- ・ 特に公立高校の生徒数が少ない東京都において、より一層公立高校の生徒数の減少につながるといったことを踏まえ、国・地方の役割分担を改めて考え直す、

といったことが必要であると考えられる。

#### （4）高等教育（大学、専門学校）

##### ① 教育の質の確保と経済的負担の軽減

高等教育に係る公財政支出が OECD 諸国に比べて少ないとの指摘があるが、日本の高等教育における進学率・学位保持率は OECD 諸国の中でトップクラスの水準にある。こうした現状を踏まえれば、高等教育に係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、学生の学習時間が十分でないという現状や高等教育を修めたに

もかかわらず将来必要となる知識や技術を身に付けられていない現状など、成果が得られないことは問題である。特に、教育の質が確保されないまま、経済的負担の軽減がなされることがないよう、

- ・ 教育の質をチェックしていく、
- ・ 教育の質を第三者にも公表していく、

といった大学や専門学校の改革が必要である。〔資料Ⅱ－3－7～9参照〕

大学改革においては、教育をする大学と教育を受ける学生が、互いにその成果(=「社会を支える力」、「稼ぐ力」)を確実なものとする努力をし、好循環を実現することが重要となる。

特に、「新しい経済政策パッケージ」に基づく高等教育の負担軽減が、学生に選ばれていない大幅な定員割れ大学・専門学校に対する支援になってしまい、税金によって救済されるというようなことがあってはならない。また、高等教育段階の負担軽減は、本来、学生の成績や能力に応じた支援とすべきである。そのため、高等教育の質を確保し、学生が勉学に励む環境を作るため、支援対象者や支援対象となる大学・専門学校に関して、

- ・ 学生の意欲・能力の確認、
- ・ 学習成果の厳格な管理・評価・公表という教育の質の確保、
- ・ 教育の質を含めた経営・財務情報の徹底的な開示(有効な第三者評価結果を含む)、

といった実効性ある要件を定めていく必要がある<sup>51</sup>。また、制度を適正なものとするため、所得制限の厳格化や資産要件の導入、不正受給対策も必要である。更に、大学等において、高等教育の負担軽減を最大限有効に実施するため、入学前・在学中の能力・意欲や、卒業後の状況を的確に把握するとともに、しっかりと説明責任を果たすべきである。

---

<sup>51</sup> 大学教育の質保証に向けて、少なくとも、下記の取組が必要であると考えられる。

- ・ シラバス(授業計画)において、学習に必要な指示・課題・時間の目安等を示すこと
- ・ GPA制度について、多くの大学で導入されているが、その標準化と活用を図るとともに、運用状況等を公表すること
- ・ 私立大学・専門学校について、就職率・定員充足率・経営見通しなどの経営・財務情報について、大学等の中で比較が可能な形で公表すること
- ・ 専門学校について、第三者評価を導入し、適切な評価を実施すること

なお、一部の大学関係者において、実質的に低所得世帯以外の世帯も無利子奨学金の対象にすることになるオーストラリア型の HECS (Higher Education Contribution Scheme) を参考とした制度を導入すべきとの指摘もあるが、本制度を導入しても、機会均等や格差是正に寄与するものではなく、

- ・ 高所得世帯に追加的に便益を及ぼし、かえって格差を拡大してしまうこと、
- ・ 未回収分や利子をどのように負担するのか明確でないこと、
- ・ 管理すべき対象が増加し、コスト面で非効率であること、
- ・ 管理運営・執行の実現可能性に課題があること、

といった制度上の問題点も指摘されていることなどから、適切とは言えない。〔資料Ⅱ－3－10 参照〕

## ② 大学改革に向けた資金配分

大学改革に向けては、大学行政の改革を進め、資金配分（大学間・大学内・学部内）と、その前提となる評価を実効あるものにしていくことが肝要となる。

まず、国立大学法人間の運営費交付金等については、例えばグローバルレベルの競争力の高い大学に戦略的に配分するなど、教育・研究の質を評価して配分する割合を高め、メリハリある予算編成を実現すべきである。

〔資料Ⅱ－3－11 参照〕

これと併せて、国立大学法人の評価制度の見直しを図る必要がある。例えば、

- ・ 第2期中期目標期間に係る国立大学法人評価において、達成状況の不十分さ・重大な改善事項を指摘された項目は全体の3%に過ぎず、重点支援評価においても、戦略の進捗状況は全てA評価とされている、
  - ・ 具体的な評価例では、目標自体があるべき水準に比べて著しく低い事例、質の改善に直結しないインプット目標である事例、実績を無視した自己評価・改善状況の評価がなされている事例が散見される、
- など、評価制度が機能しているとは考えられない。そうした背景には、大

学関係者による「身内の評価」によって、評価を曖昧にしたり、差異を付けることを敬遠してきたことがある。そのため、複数併存・重複する評価制度について整理・統合を図るとともに、教育・研究水準の向上が図られるよう、相対評価を取り入れつつ、厳格な第三者評価を実施すべきである。こうした大学評価の強化を通じて、大学の新陳代謝と最適な資金配分を行うべきである。〔資料Ⅱ－3－12～15 参照〕

また、国立大学法人の学内の予算配分については、教育研究環境整備など、新たなニーズに対応する必要があるのであれば、外部資金も合わせ、学長裁量経費等を有効に活用しながら、学長のリーダーシップを発揮するとともに、施策を確実に進めるために必要となるガバナンス改革を行うことにより、重点的な配分とすべきである。

そのため、各大学において、客観的かつ定量的な成果目標の設定、執行実績の把握や取組の評価、評価結果の活用を適切に実施するとともに、セグメント別の予算・決算を管理し、各学科・各教員の教育・研究成果を評価する必要がある。〔資料Ⅱ－3－16 参照〕

次に、私学助成については、私立大学の約4割が定員割れしていることや資金ショートを起こすおそれがある経営困難な法人が約100法人ある中で、定員割れ大学への私学助成、特に特別補助がこれまで増えてきたことを踏まえ、大学経営に関する危機感を持って、学生に対する教育の質の向上につながるようなメリハリ付けを行うとともに、定員割れや赤字経営の大学等への助成停止等も含めた減額を強化すべきである。ただし、定員充足率に応じた配分を定員割れ大学への特別補助により相殺することがあってはならない。〔資料Ⅱ－3－17、18 参照〕

特に、経営困難な大学法人等に対しては、教育活動資金収支差額・経常収支差額や、外部負債の残高等に応じて、適切な指導が必要である。安易な救済が行われることがないよう、経営改善等がない法人は、特別補助等の助成対象から除外すべきである。

なお、公費投入における国立大学と私立大学の差が指摘されているが、

- ・ ガバナンス・予算・情報公開等が全く異なっていること、
  - ・ 私立大学は国による予算統制等もされておらず、原則として独立採算を前提に、経費の増額は大学の判断でなされていること、
  - ・ 教育・研究の比率、大学院の比重も異なること、
- から、両者を比較すること自体が適切ではない。〔資料Ⅱ－3－19 参照〕

### ③ 国立大学教員の研究環境

国立大学教員の研究環境に関して、個人研究費が減少している、個人の研究時間割合が減少しているといった指摘があるが、

- ・ 外部資金を含めた教員一人当たりの研究費は増加していること、
- ・ 大学全体としての研究時間は主要先進国と遜色がないこと、
- ・ 調査方法が異なるアンケートによるデータの単純な比較は必ずしも妥当ではないこと、

に留意する必要がある。それぞれの教員の教育と研究の比重の置き方については、教員の業績評価や大学のマネジメント機能の発揮を通じて、教員個人への研究費や研究時間の配分のメリハリの中で議論すべきである。

〔資料Ⅱ－3－20 参照〕

そうした中で、若手教員の処遇改善を求める意見があるところ、一定の流動性を確保することは必要であるが、仮に改善が必要な場合には、各大学において、

- ・ 入学者が減少している一方、常勤教員数を増加させてきている、
- ・ 雇用や任期の判断が効果的になされていない、
- ・ 単純に定年を延長し、新陳代謝を進める取組を行っていない、

といった現状について、マネジメント機能を発揮して人事・給与システムを見直すことで、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－3－21 参照〕

### ④ 大学院改革

博士課程への進学者数が減少しているとの指摘があるが、博士課程の在籍者数は高止まりしている一方、大学院修了後には、約2割が就職も進

学もしていない。また、昨今の社会のニーズに対応した教育を十分に提供できていることは考えにくい。こうした状況に加え、大幅な定員割れとなっている大学院が多いことを踏まえれば、大学院研究科の定員の見直しを含め、大学院教育の抜本的な改革が求められていることは明らかである。〔資料Ⅱ－3－22、23 参照〕

その際、

- ・ 大学院側は修了後のキャリアパスにつながる教育を行う、
- ・ また、大学院側は、働き方の多様化や変化に応じた教育の工夫や開発を行う、
- ・ 企業側は大学院教育の成果を適切に評価する、

といった「出口」を見据えた改革が必要である。そのため、産学連携を通じて、大学院・企業の意味疎通を図ることが望ましいと考えられる。

#### （5）科学技術

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、研究者数も同様である一方、質の高い論文の数は、主要先進国に劣ることから、研究開発の生産性が低いことが課題である。また、大学の人事・組織の硬直性があり、旧来分野から新たな分野への進出や新陳代謝が妨げられていることも、研究開発の生産性が低い要因になっていると考えられる。〔資料Ⅱ－3－24～26 参照〕

更に、「戦略イノベーション創造プログラム（SIP）」や、「革新的研究開発促進プログラム（ImPACT）」においては、社会実装・商品化に近い研究がなされているが、個別企業が裨益するにもかかわらず、国費に依存し、これらの企業に資金拠出を求めている共同研究プロジェクトが存在するなど、産業界と国の役割分担に課題がある。

研究開発の生産性を高めるため、科学技術分野における戦略やプロジェクトにおいては、

- ・ 予算の「量」の多寡や競争的資金の「採択率」などのインプットを目標とするのではなく、研究開発の「中身」や「質」などのアウトカムを目標とする、

- いわゆる「ハリ」の分野のみを提示するのではなく、「メリ」の分野も明確化し、旧来分野から新たな分野への転換、新陳代謝を促す、
  - 教員の業績評価や大学のマネジメント機能の発揮を通じて大学の組織・人事の硬直性を改善する、
  - 民間企業が自己資金で実施することが可能と考えられる分野に公費投入するのではなく、官民の役割分担を厳正にとらえ、厳格な評価を実施する、
  - 政府の限られた予算の中でイノベーションを喚起すべく、国費に依存しない先進事例も参考にしつつ、民間の資金や技術開発力を引き出す取組を検討する、
  - 民間資金の獲得は、新たな予算の上乗せによるのではなく、既存予算の配分のメリハリにより、適切なインセンティブを付ける、
- といったことが必要である。〔資料Ⅱ－3－27～31 参照〕

また、科学技術予算の執行に当たっては、なお一層の適正化を進める必要がある。特に、

- コストについては、例えば宇宙輸送サービスにおいて、欧米ではロケット打上げサービス価格が低下しているが、日本では高止まりしている事例を踏まえれば、民間の宇宙利用を図るとともに、宇宙開発の各分野の中でのメリハリをつけつつ、その効率化に向けて不断の努力が必要である。〔資料Ⅱ－3－32 参照〕
- 基金方式については、「財政規律の観点から、厳に抑制する」と閣議決定されており、例えば、ImPACT 等では、適切な評価や PDCA サイクルの構築がおろそかになっており、初年度に多額の交付を行ったために評価が芳しくないプログラムでも減額等ができていないなど、適正な執行管理ができないことや、不必要な資金保有のために国債金利を負担してしまうことなどから、その利用は慎重な検討が必要である。〔資料Ⅱ－3－33、34 参照〕
- 研究不正の防止については、不正行為が起きた場合の予算返還の徹底、大学等の研究機関の管理責任の強化が必要である。

## 4. 社会資本整備

公共事業関係費については、その規模はピーク時に比して当初予算ベースで4割減、補正予算後でも半減となっている。他方、一般政府の総固定資本形成（対GDP比）を見ると、欧米諸国との比較で、引き続き高い水準にある。また、高度成長期以降のインフラ整備により、日本の社会インフラは概成<sup>52</sup>しつつある。こうした状況を踏まえ、これまでの建議<sup>53</sup>では、人口減少社会の本格的な到来<sup>54</sup>を見据え、「量」から「質」への転換を提言してきたところである。〔資料Ⅱ－4－1参照〕

「質」の面では、生産性と安全・安心を確実に向上させていくため、費用便益分析をはじめ、エビデンスに基づく事業評価を厳格化することにより新規事業を厳選するとともに、設計・施工・維持管理の各段階において効率化を徹底し、公共事業の投資効率を向上させていくことが重要である。さらに、既存社会資本ストックを最大限活用し、ソフト対策との組合せ、民間活用による効率化、新技術活用によるコスト縮減を図っていくべきである。

一方、「量」の面では、現在の経済状況を見ると、需給ギャップが解消し、人手不足による供給制約が高まっていること等から、総需要追加のための公共事業の必要性は乏しい。また、インフラの老朽化に対しては、予防保全による計画的・効率的なインフラの長寿命化と統廃合、更には、PPP/PFI等による民間活用や新技術の積極的活用により、維持管理・更新コストの増高を抑制していくべきである。〔資料Ⅱ－4－2～4参照〕

### （1）社会資本の整備水準と今後の課題

高速道路、新幹線、空港、港湾、治水施設、生活関連施設等の社会資本の全国的な整備水準は飛躍的に向上し、概ね完成の域に達しつつあると

---

<sup>52</sup> ほぼ出来上がること（出典：三省堂「大辞林」第三版）。

<sup>53</sup> 財政制度等審議会「平成29年度予算の編成等に関する建議」（平成28年11月17日）。

<sup>54</sup> 人口減少等から所有者不明土地が増加しており、所有者不明土地を円滑に利用する仕組み等を定めた「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案」が今国会に提出されている。

いえる。

今後の社会インフラ整備に当たっては、各社会資本を総合的に捉え、インバウンド対応をはじめ既存ストックを最大限活用するとともに、新規採択を厳選しつつ、日本の成長力を高める事業や防災・減災・老朽化対策への重点化を徹底し、長寿命化を図りながら最適な社会資本水準を維持することが重要である。〔資料Ⅱ－４－５参照〕

### ① 高規格幹線道路

高規格幹線道路については、地域の発展の核となる地方都市等から概ね1時間程度で利用可能とするとの構想の下に計画された約14,000kmのうち、平成30年4月時点で11,604km（83%）が供用されている。これに、事業中の道路1,550kmを加えると13,154km（94%）となる。

今後は、将来の人口や交通量の減少を踏まえ、既存ストックを最大限活用しつつ、真に必要なミッシングリンク<sup>55</sup>の効率的整備を進めるとともに、自動運転社会を見据え、公共交通体系を含め、最適な交通ネットワーク整備を図るべきである。

あわせて、維持管理コストの利用者負担の観点から、料金政策を一層活用することが重要である。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

### ② 整備新幹線

整備新幹線については、国鉄民営化後に整備計画5路線の整備が進み、北陸新幹線の敦賀－新大阪ルート以外は、完成又は着工に至っている。また、九州新幹線の西九州ルートについて、フリーゲージトレイン（FGT）の技術開発の遅れ等を受けて、与党において、平成34年度の対面乗換方式での開業以降の整備の在り方に関して検討が行われている。

今後の整備に当たっては、人口減少社会や自動運転社会等の将来の経済社会状況を的確に見据えつつ、後述のように費用や収支等の見通しに

---

<sup>55</sup> ミッシングリンクとは、高速道路ネットワークの未整備区間をいう。

ついて客観性を確保しながら、整備新幹線の着工5条件<sup>56</sup>やこれまでの建議<sup>57</sup>等に沿った的確な対応を図るべきである。〔資料Ⅱ－4－7参照〕

これらの点を踏まえ、九州新幹線（西九州ルート）については、以下の観点からの検討を行うことが必要である。

まず、新規投資に当たっての費用便益分析の徹底という観点から、現在整備中のフル規格路線（武雄温泉～長崎間）において事業費の上振れが発現している状況を真摯に受け止めなければならない。事業費増の要因を分析・公表した上で、抜本的なコスト削減策を講じるとともに、費用や工期の見通しについて、その適正性を厳格に精査すべきである。

また、民間資金の最大限の活用という観点から、国民負担の増加をできる限り少なくするため、現在整備中の路線（武雄温泉～長崎間）を含め、収支改善効果を反映して貸付料収入を最大限確保すべきである。

さらに、既存ストックを最大限活用した最適な交通ネットワークの構築という観点から、山陽新幹線への乗り入れを考慮するのであれば、既存の鉄道インフラの活用によるコスト削減を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－4－8参照〕

### ③ 空港

現在、日本国内の空港数は97、2,000m以上の滑走路がある空港数は66に達し、空港整備は、配置的側面から見れば概成したものと考えられる<sup>58</sup>。

今後は、コンセッション<sup>59</sup>を原則的に導入し、空港の整備・運営を抜本的に効率化することにより、空港経営の自立化と空港整備勘定の収支改善を実現するとともに、コンセッション収入を適切に活用しつつ、既存ストックを最大限活用して、インバウンドへの対応や老朽化対策など必要な投資を行うべきである。〔資料Ⅱ－4－9参照〕

<sup>56</sup> ①安定的な財源見通しの確保、②収支採算性、③投資効果、④営業主体であるJRの同意、⑤並行在来線の経営分離についての沿線自治体の同意の5条件をいう。

<sup>57</sup> 昨年春の建議において、①新規投資に当たっての費用便益分析の徹底、②民間資金の最大限の活用、③既存ストックを最大限活用した最適な交通ネットワークの構築について指摘している。

<sup>58</sup> 空港の設置及び管理に関する基本方針（国土交通省告示）。

<sup>59</sup> 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、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を設定する方式をいう。

#### ④ 港湾

港湾整備については、水深 14m 以深の公共岸壁が平成 2 年度の 7 か所から 77 か所まで増え、近年は、船舶の大型化に対応した水深 18m 以深の岸壁やインバウンド対応も、官民で重点的に整備されている。

今後は、道路など他のインフラとの連携により整備効果を最大化しつつ、既存ストックや民間資金・ノウハウを最大限有効に活用し、港湾の国際競争力強化のために必要な投資を重点的かつ効率的に行うべきである。〔資料Ⅱ－4－10 参照〕

#### ⑤ ダム

治水ダム<sup>60</sup>は、平成 30 年 4 月時点で 558 か所に上り、30 年前の 2 倍強の水準となっている。これに利水ダム<sup>61</sup>892 か所を加えると、全国で 1,450 か所となる。

我が国の良好なダムサイト<sup>62</sup>は有限であり、ダムの堤体は適切に施工・維持管理されれば半永久的に利用することが期待できることから、ソフト・ハード対策の両面から、既設ダムを最大限活用するべきである。〔資料Ⅱ－4－11 参照〕

#### ⑥ 生活関連社会資本

住宅については、これまで居住の安定確保の観点から公営住宅等を整備してきたが、住宅数が世帯数以上に増加している。今後は、平成 32 年頃以降の世帯数の減少を見据え、空き家対策に重点を移していく必要がある。

水道施設の整備の進展により、水道普及率は既に 98% に達している。汚水処理施設も、普及率が 90% を超え、今後 10 年程度で概成する見通しとなっている。汚水処理施設の未普及解消に当たっては、地域の将来

---

<sup>60</sup> 治水ダムとは、治水専用ダム及び治水目的を持つ多目的ダムをいう。

<sup>61</sup> 利水ダムとは、水力発電、かんがい・上水道・工業用水の供給等を目的とするダムで、河川法に基づき国土交通省等が許可したダムをいう。

<sup>62</sup> ダム本体が造られる場所。

人口を客観的に見据え、浄化槽をはじめ最も効率的かつ持続可能な手法で実施すべきである。また、人口減少や老朽化に伴う更新投資等を見据え、広域化・共同化、民間活用、ICT活用等の推進により、水道及び汚水処理施設の運営効率化を徹底していく必要がある。〔資料Ⅱ－4－12 参照〕

## （2）改革工程における課題と対応

「量」から「質」への転換を図っていく上で、当面の改革工程において、以下の課題に重点的に取り組むべきである。

### ① エビデンスに基づく事業評価の厳格化

#### イ）事業評価の検証

公共事業分野では、平成10年度以降、費用便益分析を含めた事業評価を、維持管理や災害復旧等を除く公共事業に導入し、新規採択事業の重点化等を推進してきた。この事業評価を通じた重点化・効率化を更に推進するため、これまでの実績等を検証し、EBPMの観点から、貨幣換算が困難な効果を含め、事業効果の客観的な把握を推進し、PDCAサイクルの実効性を向上させるべきである。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

こうした観点から、直近の整備新幹線事業（（独）鉄道建設・運輸施設整備支援機構）を見てみると、事業評価のプロセスが十分に機能せず、適切なコスト管理が行われていない状況が認められた。これを踏まえ、全ての公共事業分野において、評価プロセスを検証し、事業評価の実効性を高めるとともに、適切なコスト管理を徹底すべきである。あわせて、整備主体・手法等について、PPP/PFI等の事例も参考にしながら、最適な選択を行える環境を整える必要がある。〔資料Ⅱ－4－14 参照〕

また、北海道新幹線（新青森－新函館北斗）では、開業前の想定（新幹線▲47億円、並行在来線等＋49億円）に比べ、赤字が大幅に拡大<sup>63</sup>しており、JR北海道の経営状況を一層悪化させ、地域交通網の維持に影響を及ぼすおそれがある事態に至っている。これを踏まえ、整備新幹線の着工

<sup>63</sup> 北海道新幹線に係る営業損益は、平成28年度（実績）▲54億円、平成29年度（見込み）▲103億円、平成30年度（計画）▲102億円とされている。

5条件を含め、公共事業の事業採択に当たっては、客観的な見通し策定を制度的に担保し、こうした事例が繰り返されないようにする必要がある。

[資料Ⅱ－4－15 参照]

## ロ) コンパクト・プラス・ネットワーク

人口減少社会を見据えて、コンパクトシティと公共交通網を組み合わせるコンパクト・プラス・ネットワーク<sup>64</sup>の先行事例を見ると、まちづくりとあわせ、公共交通体系の見直しを一体的に推進することが重要であることがエビデンスとして示されている。例えば、富山市では、公共交通を軸とした拠点集中型のまちづくりが行われ、まちなかの賑わいを取り戻しつつ、公共交通利用者も増加している。

しかしながら、立地適正化計画を作成・公表している116団体のうち、まちづくりに係る「立地適正化計画」と公共交通に係る「地域公共交通再編実施計画」の双方を作成している団体はJR高梁駅周辺に都市機能を誘導し、同駅中心の路線を充実させる計画を公表した岡山県高梁市など4団体に過ぎない。

今後は、計画策定団体を更に増やし、計画と整合的なまちづくりが進んでいるかしっかりと検証していくとともに、「立地適正化計画」と併せて「地域公共交通再編実施計画」の作成を推進し、実効性のあるコンパクト・プラス・ネットワークに取り組むべきである。

## ② ソフト対策の最大限の活用

### イ) 既存インフラの最大限の活用による生産性の向上

道路インフラについては、一般道における実勢速度との乖離が大きい路線について規制速度の引上げが進んでいるほか、新東名高速道路の一部区間では、規制速度の110kmへの引上げも試行されている。また、暫定2車線区間については、ワイヤロープによる安全対策が推進されてい

---

<sup>64</sup> コンパクト・プラス・ネットワークとは、行政や医療・福祉、商業等の都市機能を一定のエリアに集約化（コンパクト化）し、人口の集積を図るとともに、集約化に併せて地域公共交通のネットワークを再編し、都市機能と公共交通サービス双方の効率性・持続性を高める取組をいう。

る。

こうした中、先進安全自動車（ASV）技術の進展を踏まえ、安全確保を前提に、規制速度の引上げを更に進めることを検討し、物流効率化を通じた生産性の向上を図るべきである。

また、新東名高速道路においては、ダブル連結トラックやトラック隊列走行の本格運用を目指し、実証実験が進んでいる。自動運転社会を見据え、こうした最先端技術の本格運用の場として、新東名高速道路等の既存ストックを活かした機能強化を検討すべきである。

#### ロ) ダム再生の深化

激甚化・頻発化する自然災害への対応という観点から、ハード対策に限りがある中では、電力会社の発電用ダムなどの利水ダムを含め、全国のダム施設全体で効率的・効果的な防災・減災対策に取り組むことが急務である。

このため、電力会社による「治水協力」を横展開するとともに、河川法に定める利水ダム管理者への規制や運用改善について、点検・見直し等を検討するべきである。

#### ハ) TEC-FORCE（緊急災害対策派遣隊）

大規模な自然災害に際し、迅速に地方公共団体等への支援が行えるよう、国土交通省において、平成 20 年に **TEC-FORCE（Technical Emergency Control FORCE：緊急災害対策派遣隊）** が創設され、この 10 年で大きな成果を上げてきた。

近年、自然災害が激甚化・頻発化する中、施設の能力には限界があることを踏まえると、災害対応体制の重要性が高まっている。このため、平時から地方公共団体等との連携の一層の強化を図るとともに、発災前の警戒段階から支援を行うなど、TEC-FORCE の体制・機能を拡充・強化するべきである。

### ③ 民間活用による効率化の推進

#### イ) 空港コンセッション

空港コンセッションについては、北海道で道内7空港一括での事業実施に向けた事業者選定手続が開始されるとともに、静岡空港で事業者が選定<sup>65</sup>され、南紀白浜・鳥取といった地方管理空港の単独案件も本格化するなど、着実に進展している。

一方、コンセッション事業未着手の空港が現時点で多数残る状況であり、今後、これまでの好事例を横展開して、原則として全ての国管理空港にコンセッションを拡大するとともに、地方管理空港においても積極的な導入を図るべきである。

#### ロ) 下水道

下水道事業については、平成30年度より、国の財政支援について、広域化・共同化に関する計画策定の検討着手や公営企業会計の適用の検討着手が要件化されたところであり、広域化・共同化、PFI導入やICT活用等による経営効率化に着実につながるよう、ボトルネックを検証しつつ、実効性のある取組を進めるべきである。

特に、経営の効率化が急務な小規模地方公共団体の広域化等の取組が進むよう、下水道についても、人口3万人未満の地方公共団体も含め、公営企業会計の適用<sup>66</sup>を一層促進すべきである。また、PFIの担い手として、地場の企業の技術やノウハウを高めていくことも重要である。

### ④ 新技術活用によるコスト縮減の推進

#### イ) 最先端技術の実装促進

河川の水位計については、多額の初期投資や維持管理コストが普及の隘路となっていたが、IoTを活用した危機管理型水位計の開発により、1/10～1/100のコストダウンが実現されるなど、公共事業は新技術活用によるコスト縮減の余地が非常に大きい。

<sup>65</sup> 静岡空港は赤字が毎年▲5億円前後あったが、選定された事業者の提案では事業期間平均の収支で経常利益が生じており、滑走路等の更新投資費用を運営権者負担（税抜16.8億円）とする提案に加え、運営権対価10億円の提案があった。

<sup>66</sup> 上水道（計画給水人口5,001人以上）については、公営企業会計が当然適用とされている。

こうした先行事例では、現場ニーズに基づいた要求水準を明示することで、企業間の競争と民間開発投資が誘発され、加えて、短期間で実装と普及が進むことにより、コストも加速度的に縮減されている。

平成 30 年度予算において導入した新技術導入促進経費を活用し、技術開発を担う経済産業省等との連携を強化しながら、最先端技術の現場実証を推進するとともに、施工等の基準の見直しや総合評価方式の活用等を通じて現場実装を促進し、全てのインフラ分野で新技術を活用した建設・維持管理コストの大幅削減を早期に実現すべきである。〔資料Ⅱ－4－16 参照〕

#### ロ) インフラ・メンテナンス

海外展開を見据え、インフラ・メンテナンスが産官学による成長分野と位置付けられ、点検などの老朽化対策を中心に、新技術の活用によるコスト縮減の取組が進められている。

例えば、下水道管路では、最先端の点検カメラと検査する技術を組み合わせることで、補修における対策工法の適正化や管路の状態に応じた優先順位付け等により、改築費の大幅な削減・平準化が見込まれている。

このように、新技術の活用に当たっては、点検・補修・長寿命化というプロセスを一体的にとらえ、複数の新技術を連携させて、最適な補修方法の選択・優先順位付けを通じて、コスト縮減効果を最大化すべきである。

また、地方公共団体に先進事例を横展開し、長寿命化計画、更には、地方交付税の積算根拠に反映すること等により、長期的に、維持管理・更新コストの大幅な縮減につなげるべきである。〔資料Ⅱ－4－17 参照〕

### ⑤ 計画的・効率的なインフラ長寿命化

#### イ) インフラ維持補修・更新費の中長期展望

社会インフラの長寿命化や施設の縮減について、内閣府の試算<sup>67</sup>では、一部の地方公共団体で目標としている取組を全国で徹底した場合には、費用の増加が相当程度抑制される姿が示されている。

抑制率が高い団体並の効率化<sup>68</sup>を目指して費用抑制を徹底するとともに、インフラ・データを的確に管理・活用しつつ、PPP/PFI や新技術の導入により対策を強化すれば、現在の予算の水準でもインフラ老朽化への対応が可能な姿が見通せる。

さらに、本格的な人口減少社会の到来を見据え、コンパクト・プラス・ネットワークの考え方も踏まえ、社会インフラの統廃合についても、長寿命化計画の中にしっかり反映すべきである。〔資料Ⅱ－４－18 参照〕

#### ロ) インフラ長寿命化の「見える化」

直轄道路については、国土交通省において、予防保全によるライフサイクルコストの縮減効果を 20 年間で約 5,000 億円と試算した上で、将来の修繕費の見通しが示されている。他の直轄事業についても、徹底した予防保全によるライフサイクルコストの縮減効果と、将来の修繕費の見通しを示すべきである。

また、地方公共団体管理の橋梁についても、地方公共団体で公表されている資料を前提として、予防保全型の維持修繕を実施した場合の費用が試算されている。

防災・安全交付金の重点配分対象となる老朽化対策については、平成 30 年度から費用の見通し等の記載を要件化したところであり、国土交通省において、こうした仕組みを活用して、地方公共団体についても予防保全によるライフサイクルコストの縮減効果と将来の修繕費の見通しを

<sup>67</sup> 内閣府「インフラ維持補修・更新費の中長期展望」（平成 30 年 3 月 29 日 経済財政諮問会議提出資料）。

<sup>68</sup> 「インフラ維持補修・更新費の中長期展望」では、平成 29 年 3 月 31 日時点の公共施設等総合管理計画（長寿命計画）において、将来の費用について、対策前後の費用を明示している地方公共団体は 189 あり、その削減率は平均 24%、ストック規模を考慮した第 1 四分位から第 3 四分位の削減率は 12~34%とされている。

とりまとめるとともに、類似団体間の比較等により、効率化の徹底を図るべきである。〔資料Ⅱ－４－１９参照〕

## 5. 農林水産

我が国の農政の中心的課題は、いつの時代においても米政策であったといっても過言ではない。かつては戦中・戦後の食料不足を背景に厳格な食糧管理制度が採られていたが、昭和40年代から米の過剰問題が発生し、米の生産調整（いわゆる「減反」）が始まった。その後、平成16年からは転作面積ではなく生産数量目標を農家に配分する方式に変更され、平成30年の生産からは、このような行政による生産数量目標の配分は廃止されることとなった<sup>69</sup>。

その一方で、「水田フル活用」を目的に飼料用米などへの転作に対する助成（水田活用の直接支払交付金、以下「水田活用交付金」という。）は継続しており、農業所得の過半を交付金収入に依存する米農家も存在する。農業総産出額で2割弱を占めるに過ぎない米作は、6割以上の農家が従事し、直接的な補助金も約6,000億円が措置されているなど、他の作物に比べ構造改革の遅れが際立っている。

### （1）米政策を巡る状況

主食用米の需給については、食生活の変化や高齢化による需要の減少を背景に長らく供給過多の状態にあったが、平成27年からは供給が需要を下回る水準となっている。

このような急速な需給の逼迫に伴い、主食用米の価格は過去3年で3割上昇している。特に中食・外食でニーズがあり、比較的低価格だった業務用米の価格が急速に上がっている。これに伴い、業務用米と競合するSBS米<sup>70</sup>（外国産米）の需要の高まりも見られ、国内における外国産米の

<sup>69</sup> 農林水産業・地域の活力創造プラン（平成25年12月10日農林水産業・地域の活力創造本部決定）別紙1において、「行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、国が策定する需給見通し等を踏まえつつ生産者や集荷業者・団体が中心となって円滑に需要に応じた生産が行える状況になるよう、行政・生産者団体・現場が一体となって取り組む」とされ、未来投資戦略2017（平成29年6月9日閣議決定）において、「行政による生産数量目標の配分は、2018年産から廃止する」とされた。

<sup>70</sup> SBS米（Simultaneous Buy and Sell、売買同時契約）とは、ガット・ウルグアイ・ラウンドに伴い、ミニマムアクセス米の一部（最大10万トン）を主に主食用として輸入する外国産米のこと。平成29年度では、アメリカ産中粒種やオーストラリア産短粒種が多い。

シェアが拡大している。〔資料Ⅱ－５－１、２参照〕

急速な需給の逼迫の背景として、水田活用交付金による飼料用米等の生産への誘導効果が過剰に働いている可能性が考えられる。特に飼料用米については、単収（単位面積当たりの収量）の向上に伴って交付金単価も上がる仕組みとなっており、単収が高い場合には主食用米を生産した場合より高い所得を得ることができることとなるため、特に誘導効果が高いと考えられる。過去５年の水田作付面積の推移でも、水田活用交付金の単価の高い飼料用米やWCS用稲<sup>71</sup>の作付面積の増加が目立っている。その結果、主食用米について需要に見合う生産が行われなくなっているのではないかと考えられる。〔資料Ⅱ－５－３～５参照〕

現行の「食料・農業・農村基本計画」（平成27年3月31日閣議決定）では、米の需要減少分のほぼ全てを飼料用米の拡大に単に振り替えることとしているが、今後とも飼料用米等の作付への振替えが続いた場合、生産基盤の一層の弱体化につながっていくことも懸念される。

## （２）米政策の今後の方向性

行政による生産数量目標の配分が廃止された今、市場が求めるものを自ら経営判断して作る農業への変革を図ることは、歳出の質を向上させるとともに、農業を若者にとっても魅力的な、競争力のある産業へとシフトしていく上で、喫緊の課題である。

このような問題意識から、当審議会は、今後の米政策のグランドデザイン作りに向けて、以下の４つの方向性を提示したい。

### ① 高収益作物への転換による競争力強化

まず米農家が、主食用米や飼料用米を生産するだけでなく、一般的に高収益とされる野菜等の生産に転換していくことが必要である。そのためには、水田の畑地化・汎用化<sup>72</sup>を一層推進すべきである。他方、野菜は生

<sup>71</sup> WCS用稲（Whole Crop Silage、稲発酵粗飼料）とは、稲の実と茎葉を一体的に収穫し、発酵させた牛の飼料のこと。

<sup>72</sup> 水田の畑地化とは、野菜等の高収益作物の栽培ができるよう排水改良やパイプライン等の整備を行い、畑地として固定的に使用すること。汎用化とは、麦、大豆、野菜等を栽培できるように暗渠排水等の排水対策を行うことにより、田畑の輪換方式による営農を可能とすること。畑地

産に労働時間を要することもあり、労働力の制約から取り組みにくい場合がある。このため、生産に労働時間を多く要さない上に、近年の品質向上などもあって国産への需要が増加している麦の生産を拡大することも考えられる。〔資料Ⅱ－5－6 参照〕

## ② 生産コスト削減による競争力強化

生産コストの削減<sup>73</sup>が競争力強化にとって必要であることは言うまでもない。米のような土地利用型作物は、作付規模の拡大が生産コストの削減につながる傾向にあるため、一層の大規模化を推進していくことは論を待たない。他方、作付面積が概ね 10 ヘクタールを超えるとコスト削減効果は緩やかとなることから、更なるコスト削減のためには、多収品種の導入や直播栽培<sup>74</sup>など新たな取組も推進すべきである。

特に、我が国においては、生産調整下で生産量を制限されてきた中で、食味の向上による価格の引上げが最優先となり、多収化の取組は遅れてきた。多収品種の飼料用米の導入を契機として、多収による業務用米や輸出用米の生産という新たなビジネスモデルの創出を目指していくべきである。〔資料Ⅱ－5－7 参照〕

## ③ 飼料作物の増産

現行の水田活用交付金は、減反を担保するために交付されていた転作助成金に由来するものである。そのため、主食用米の生産からの転換を第一義的に考え、(転作作物としての) 飼料作物の増産への取組は十分ではなかった面は否めない。

今後は、飼料作物の増産を優先課題の一つととらえ、飼料用米や WCS 用稲から飼料としての生産効率が高いトウモロコシへの転換等を推進す

---

化は、連作障害防止のため地域に適した畑作輪作体系を構築できることが必要条件となる。一方、汎用化は、水田作を取り入れた輪作体系であり比較的取り組みやすい。

<sup>73</sup> 未来投資戦略 2017 等において「今後 10 年間 (2023 年まで) で資材・流通面等での産業界の努力も反映して担い手のコメの生産コストを 2011 年全国平均比 4 割削減する」との KPI が設定されている。具体的には、2011 年産の全国平均のコメの生産コスト 16,001 円/60kg を 9,600 円/60kg まで引き下げるもの。

<sup>74</sup> 育てた苗を水田に植えるのではなく、種を直接水田に播く栽培方法。育苗・田植作業の省略による春作業の軽減 (労働コストの削減) などのメリットがあるもの。

るべきである。その際には、畜産農家や飼料生産組織が飼料作物の生産に直接取り組むことを支援するなど、耕種・畜産の生産全体で収益を確保することを図るべきである。〔資料Ⅱ－５－８参照〕

#### ④ 適地適作の推進

現行の水田活用交付金は、国が全国一律の単価を決める部分（戦略作物助成）と地域（都道府県等）で単価を決められる部分（産地交付金）を組み合わせたものとなっている。国が全国一律で交付金単価を決めるのは、かつて転作助成金の交付が全国的な生産調整と関連していた経緯によると思われるが、平成30年からの生産数量目標の配分の廃止に伴い、その発想を転換する必要がある。

実際には、気候、土壌、消費地との距離、畜産地域とのつながりなど様々な条件によって、転作作物の作付の地域差は大きい。これからは、各都道府県において、農地中間管理機構（農地バンク）等も活用しながら地域の強みを活かした産地づくり計画を策定し、当該計画実現のための交付金を国が配分する方式も考えられる。その際、交付金単価も当該計画に基づいて各都道府県が自主的に決められるようにすることも必要となろう。

〔資料Ⅱ－５－９参照〕

## 6. 防衛

平成 30 年度の防衛関係費は、「中期防衛力整備計画」や厳しさを増す安全保障環境を踏まえ、弾道ミサイル攻撃への対応等に重点化を図るとともに、防衛装備品の調達効率化等を通じてメリハリある予算とした。中でも、調達改革については、予算編成プロセスを通じて取り組んだ結果、5年間の累計で「中期防衛力整備計画」が定める目標額を上回る合理化を実現した。〔資料Ⅱ－6－1、2参照〕

本年末には、「防衛計画の大綱」の見直し、新たな「中期防衛力整備計画」の策定が予定されており、厳しさを増す安全保障環境が新たな段階にまで変質している現実を直視し、真に実効的な防衛力を充実強化することが求められている。その際には、昨年秋の「平成 30 年度予算の編成等に関する建議」で指摘したように、実効的な防衛力の整備は、国民の確かな信頼の下、安定的な経済、競争力のある産業、高度な技術、そして何より、健全かつ持続的な財政といった、総合的な国力を背景として初めて可能となることを十分認識する必要がある。

今般の当審議会での検討においても、防衛装備品を調達するに当たっては、費用対効果を重視して効率的に行うべきであり、これは民間企業が調達・購買の際に当然に行っていることであるとの指摘があった。また、あらゆるものを自国で調達する必要はないが、技術によっては自国で持つべきものもあり、日本の存在価値を高めるための技術水準の維持といった点も検討すべきとの指摘があった。これらの指摘を踏まえ、厳しい財政状況の中で、納税者の理解を得つつ防衛力の充実を進めるためには、防衛分野における我が国技術力の選択と集中を戦略的に行った上で、防衛調達において一層の効率化を追求する必要がある。

新たな「中期防衛力整備計画」においては、現在の「中期防衛力整備計画」が求める合理化の目標額を超過達成した<sup>75</sup>ことを踏まえ、以下で述べる事項を含む調達改革の取組を更に強化することを前提として、計画を

---

<sup>75</sup> 原価の精査等に本格的に取り組み始めた平成 29 年度予算、平成 30 年度予算において 2,000 億円程度の合理化を達成したこと等により、「中期防衛力整備計画」（平成 25 年 12 月 17 日閣議決定）が求める 5 年間の合理化累計 7,000 億円を上回る 7,710 億円の合理化を実現した。

策定すべきである。

#### (1) 調達改革－装備品選定前

装備品の調達にあっては、まずその目的に照らして要求性能や開発・取得方法が検討されねばならない。その内容は部隊運用上の必要性・合理性の観点から当然厳しく吟味されるべきであり、更に費用対効果や効率性の観点をも適切に反映させる必要がある<sup>76</sup>。

装備品の費用対効果の観点からは、例えば、基本的な構成部品を共通化させる装備品のファミリー化<sup>77</sup>が有効な手段である。これにより研究開発の効率化や交換する部品等の統一化が図られ、簡素で合理的な装備体系とすることができる。こうした装備品のファミリー化の推進に加え、陸上・海上・航空自衛隊の統合運用の深化を受け、各自衛隊間の装備品の共通化や調達の一元化等により、更なる調達効率化を進めるべきである。

[資料Ⅱ－6－3～6参照]

#### (2) 調達改革－装備品選定時

装備品の選定時においては、国内外の企業間に徹底した競争環境を確保することが必要である。このためには、まず、選定手続の透明性を高め、納税者に対する説明責任を果たしていくことが必要である。次に、選定に際して、コスト面を含めた企業の提案内容や取得方法の妥当性を厳格に評価し、調達価格の低減を図っていくことが必要である。

手続の透明性の観点からは、航空機の機種選定手続等の一部規定を除き、装備品の選定に係る明文規定が存在せず、選定プロセスや評価方法が明確になっていない点が問題である。選定時の検討内容に係る情報開示が不十分であり、どのような比較検討を行い、装備品の決定が行われたのかについて、国民に対して十分説明できているとは言いがたい。このため、装備品選定手続の明文規定化によるプロセス・評価方法の明確化を速や

<sup>76</sup> 例えば、C-2輸送機は、C-1輸送機の後継機として平成13年度から開発され、当初より国際平和協力任務での使用を想定していたが、未舗装の路面に離着陸する不整地離着陸能力が付与されていない。

<sup>77</sup> 装備品について、基本的な構成部品を共通化させつつ、機能、性能等にバリエーションを持たせることで異なる運用要求に応えるようにすること。

かに進めるとともに、選定時の検討内容について、積極的な情報開示を行っていくことが求められる。

装備品の選定時においては、複数の企業から行われた様々な提案を比較・評価した結果、一企業の装備品が選定されるが、価格を含めた提案内容が実際の調達時に反映されなければ、選定手続自体が有名無実化しかねない<sup>78</sup>。このため、装備品選定時の企業の提案内容に、一定の拘束力を持たせる仕組みとする必要がある。さらに、主要装備品の選定時において、装備品本体の取得価格のみを判断材料とするのではなく、開発・運用等の経費も含めたライフサイクルコスト（LCC）を算定し、比較することを徹底すべきである。加えて、システム関連経費等に見られる、一者入札が大半を占める状況について、改善を図ることが求められる。〔資料Ⅱ－6－7、8参照〕

### （3）調達改革－装備品選定後

装備品の選定後においては、原価の精査等により装備品の調達価格を適正化するとともに、計画的な取得やプロジェクト管理に基づき、中長期的な調達価格の低減を図っていくべきである。

防衛装備品には一般的に国内市場価格は存在せず、防衛省の訓令等に基づく原価計算方式により、直接材料費や加工費等の原価要素ごとに積み上げた製造原価に利益や販管費（GC）等を付加して調達価格を算出している。上記の計算に必要なGC率や加工費率は、企業提出の資料・数値に基づいて算定しているため情報の非対称性が大きく<sup>79</sup>、その妥当性を十分に検証できない問題がある。この点、防衛省においても、これまで原価監査の態勢・手法の強化等に取り組んできてはいるが、より一層の改善が

<sup>78</sup> 特に、試作開発を経て装備品を調達する場合において、実際の調達時に価格上昇が発生する例が存在。例えば、P－1哨戒機及びC－2輸送機について、主契約企業決定後の開発遅延や機体単価の上昇等により、1機あたりのライフサイクルコストがそれぞれ1.4倍に上昇。

<sup>79</sup> 企業提出資料に係る情報の非対称性は、過去に発生した、防衛調達に関する過大請求事案からも見て取れる。例えば、平成24年に発覚した、三菱電機等の過大請求事案について、「今般の事案では、過去数十年にわたって工数の付替えが続けられてきており、この間、幾度となく制度調査や原価監査が行われていたにもかかわらず、防衛省は、結局のところ外部からの情報提供を受けて調査に入るまで、これを探知することができなかった。」（平成24年12月21日「三菱電機等による過大請求事案の概要及び再発防止策について」防衛省発表）と指摘されている。

求められる。

また、長期継続して装備品の調達を行う際に、各年度の調達数量が増減することがある。この場合、本来得られるべき量産による習熟効果が発揮されず、逆に製造ラインの維持が自己目的化した結果、少量の調達を冗長に続け、単価の上昇を招いている例<sup>80</sup>が見られるのは、大きな問題である。各年度の装備品の調達数量が取得単価に及ぼす影響を踏まえ、装備品ごとに中長期的な取得計画を定め、計画的な調達を行っていくべきである。

[資料Ⅱ－6－9、10 参照]

プロジェクト管理についても、全体として十分な体制が構築できているとは言い難い。対象装備品の拡大、LCCの精緻化、大幅な価格上昇リスクが顕在化した場合の事業見直しを厳格化<sup>81</sup>するなど、プロジェクト管理の深化を図るべきである。

防衛省の予算事業の契約が、件数・金額ともに、6割以上が第4四半期に集中している実態も問題である。契約時期の遅れは、装備品導入時期の遅れや契約の一部が間に合わずに多額の執行残が発生して予算と執行が乖離する一因となり、早急な是正が求められる。

#### (4) 調達改革－防衛産業の強靱化

これまで企業にとって防衛受注は「安定収益源」<sup>82</sup>とされてきた。しかし、上記のような選定前、選定時、選定後に係る調達改革の取組を徹底すると、防衛産業分野においても一定の競争原理が働くこととなり、防衛産業の在り方を見直すことが課題となる。

この点については、防衛省が平成26年6月に策定した「防衛生産・技術基盤戦略」において「企業にとっては、他社と相互に補完し合うことに

<sup>80</sup> 例えば、軽装甲機動車（LAV）の取得価格は、取得開始当初は製造経験の蓄積とともに減少していたが、近年は調達数量の減少等に伴い上昇に転じている。平成22年度と平成30年度の取得価格を比較すると、約1.6倍に上昇している。

<sup>81</sup> 例えば、プロジェクト管理対象の装備品であるC-2輸送機については、量産期に入っても取得単価が右肩上がりであり、1機あたりライフサイクルコストについても、平成21年度から平成29年度にかけて約1.4倍に上昇するなど、コスト管理の不十分さが露呈している。これに加え、脚注76、脚注78の事例も踏まえれば、事業見直しを実施し、今後のC-2輸送機の調達を中止するとともに、費用対効果に優れた機種で代替すべきではないか。

<sup>82</sup> 日本経済新聞「日本の装備、進む米シフト」（平成30年3月13日朝刊）。

よる国際競争力の強化、防衛省にとっては調達効率化・安定化という観点から事業連携、部門統合等の産業組織再編・連携（アライアンス）は有効な手段であるところ、その防衛産業組織の在り方について、今後検討していく必要がある。」と述べられている。

特に、14種類の弾薬の生産を10社で分け合っている弾薬業界や、欧米では国境を越えた巨大企業同士の厳しい競争が展開されている一方、国内では複数のメーカーが混在している航空機産業では、高コストの生産となっており、産業構造の改革を通じた競争力の確保が急務である。これまでのように漫然と国内各社に発注を割り振るような装備品調達手法は、高コスト構造を温存し、かえって競争力を低下させかねないことに十分留意し、装備品調達における企業間競争の確保や徹底したコストダウンを通じて、我が国の防衛産業を強靱化していくことを強く求めたい。〔資料Ⅱ－6－11～14 参照〕