

平成31年度予算の編成等に関する建議

平成30年11月20日
財政制度等審議会

平成31年度予算の編成等に関する建議

平成30年11月20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、平成31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30年11月20日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

榑原 定征 東レ(株)相談役

[財政制度分科会長代理]

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授

[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)名誉会長

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 圀衛 日本生命保険相互会社相談役
- 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 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・キヤ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
- 田近 栄治 成城大学経済学部特任教授
- 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
- 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7日(金)	<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9日(火)	<ul style="list-style-type: none">○ 社会保障
10月16日(火)	<ul style="list-style-type: none">○ 外交関係○ 農林水産○ 社会資本整備
10月24日(水)	<ul style="list-style-type: none">○ 文教・科学技術○ エネルギー、中小企業、環境、出入国在留管理・治安関係○ 防衛
10月30日(火)	<ul style="list-style-type: none">○ 「社会保障制度改革における自治体の役割を問う ～医療行政の都道府県化の現状と課題～」 — 三原 岳 ニッセイ基礎研究所 准主任研究員○ 地方財政
11月8日(木)	<ul style="list-style-type: none">○ 「平成31年度予算の編成等に関する建議」について①
11月20日(火)	<ul style="list-style-type: none">○ 「平成31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. 平成財政の総括・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 受益と負担の乖離・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
3. 新たな時代を見据えて・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

II. 平成31年度（2019年度）予算編成の課題

1. 社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9
2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 35
3. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 43
4. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 54
5. 農林水産・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 63
6. エネルギー・環境・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 68
7. 中小企業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 72
8. 出入国在留管理・治安関係・・・・・・・・・・・・ 73
9. 外交関係・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 74
10. 防衛・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 79

(参 考)

1. 平成31年度予算の編成等に関する建議（概要）・・・・ 85
2. 参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 91

I. 総論

1. 平成財政の総括

平成 31 年度（2019 年度）予算編成は、平成最後の予算編成となる。

振り返れば、平成時代の財政は、長年の懸案とされていた消費税の導入の実現とともに始まった。平成に入って実質的に最初の編成となった平成 2 年度（1990 年度）予算では、15 年もの歳月と多大な歳出削減努力を経て、特例公債からの脱却が達成された。〔資料 I - 1 - 1 参照〕

特例公債は、将来世代に資産を残すことなく負担のみを残すものであり、歳出は経常的な収入で賄う財政法の基本原則に著しく反するものとしてその発行が忌避されてきた。まして、我が国には、第 2 次世界大戦時の軍事費調達のために多額の国債が発行され、終戦直後からハイパーインフレーションなどの惨禍を招いた歴史がある。この過程で国の債務は実質的に目減りしたが、国債を保有していた国民の資産を代償にしたことも忘れてはならない。こうした教訓に基づいて財政法上の非募債主義等¹が定められたのであり、財政法上の規律の遵守こそが財政運営の最重要課題とされたのは当然のことであった。

しかし、今や、その特例公債の発行額は平成 30 年度（2018 年度）当初予算ベースで 27.6 兆円にも及ぶ。現在の世代のみが受益し、その費用の負担を将来世代に先送ることの問題点については今更多言を要しないが、少子高齢化によってその深刻さは増している。〔資料 I - 1 - 2 参照〕

すなわち、少子化は負担を先送りされる将来世代の数の減少を意味し、高齢化は社会保障給付等を受益する現在の世代の増加を意味する。現状

¹ 非募債主義とは、財政運営において基本的に公債（借金）によらないことを原則とする考え方。

日本では、財政法第 4 条第 1 項にこの考え方が明記されている。

財政法（昭和 22 年（1947 年）法律第 34 号）（抄）

第四条 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。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

②・③ 略

第五条 すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない。但し、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない。

では、平成が始まった当時の人口推計が想定した以上に、出生率の低下等により年少人口・生産年齢人口が減少し、高齢者人口が増加している。益々増大する負担を益々減少する将来世代に先送りすることにより、将来世代1人当たりの負荷は重くなっている。負担先送りの罪深さはかつての比ではない。〔資料 I - 1 - 3 参照〕

問題は、特例公債に限られない。建設公債についても、公共事業や施設整備の恩恵を享受する将来世代の人口は当時の想定より遥かに少なかったことになる。受益者人口が想定した規模に満たないまま、将来世代に費用の負担のみを背負わせた例は多々見られる。

そして、今年度末には平成2年度(1990年度)末の5.3倍に当たる883兆円もの公債残高が積み上がり、一般政府債務残高は対GDP比238%に達しようとしている。歴史的にみても、足下の債務残高対GDP比は、先ほど言及した第2次世界大戦末期の水準に匹敵している²。〔資料 I - 1 - 4 ~ 6 参照〕

平成という時代は、こうした厳しい財政状況を後世に押し付けてしまう格好となっている。かつて昭和の政治家は戦後初めて継続的な特例公債の発行に至った際に「万死に値する」と述べたとされるが、その後先人達が苦勞の末に達成した特例公債からの脱却はバブルとともに潰えた一時の夢であったかのようなようである。より見過ごせないことは、平成14年(2002年)から財政健全化に向けた出発点となる指標として掲げている国・地方合わせたプライマリーバランスの黒字化という目標すら、15年を超える歳月を経てもいまだ達成されていないことである。

地球温暖化を含む環境問題について、所有権が存在せず、多数の主体がアクセス可能な資源が過剰に利用され枯渇するという「共有地の悲劇」が指摘されることがあるが、財政にもまた「共有地の悲劇」が当てはまる³。現在の世代が「共有地」のように財政資源に安易に依存し、それを

² 平成30年度末における国の公債残高は883兆円の見込み。これに地方や社会保障基金の債務を加えた一般政府の債務は1,327兆円、対GDP比で238%の見込み(IMF “World Economic Outlook Database” (2018年10月))。

国債及び借入金現在高(「国債統計年報」等による)には、上記の国の公債残高に加え、財投債、政府短期証券、交付税特会等の借入金等が含まれる。この水準は、昭和19年度(1944年度)末で204%(対GNP比)、平成30年度(2018年度)末の見通しで222%(対GDP比)。

³ Hardin G. (1968) “The Tragedy of the Commons,” *Science* では、誰もが利用可能な共有の放牧

自分たちのために費消してしまえば、将来の世代はそのツケを負わされ、財政資源は枯渇してしまう。悲劇の主人公は将来の世代であり、現在の世代は将来の世代に責任を負っているのである。

先人達や、新たな時代そして更にその先の時代の子供達に、平成時代の財政運営をどのように申し開くことができるのであろうか。

2. 受益と負担の乖離

平成に入ってから債務残高の累増要因の約7割は、社会保障関係費の増加及び税収の減少によるものであり、更に地方交付税交付金等における一般会計からの補填部分を含めれば、約8割を占める。〔資料 I - 2 - 1 参照〕

我が国の社会保障制度は、国民自らが高齢や疾病等のリスクを分かち合い支え合うとの考え方の下、受益と負担の対応関係が明確な社会保険方式を基本としている。しかし、現実には保険料より公費への依存が増しており、しかも本来税財源により賄われるべき公費の財源について、特例公債を通じて将来世代へ負担が先送られているため、受益と負担の対応関係が断ち切られている。負担の水準の変化をシグナルと捉えて受益の水準をチェックする牽制作用を期待できないまま、給付（受益）の増嵩が続いており、我が国財政の悪化の最大の要因となっている。〔資料 I - 2 - 2 参照〕

次に、税収については、消費税率の導入・引上げを行ってきたにもかかわらず、平成2年度（1990年度）と平成30年度（2018年度）の税収はほぼ同水準に留まっている。これは、バブル経済の時期に大きく膨張した土地や株式の譲渡益や利子等に係る所得税収が剥落した要因もあるが、景気対策として所得税や法人税の制度減税を重ねてきた要因も大きい。〔資料 I - 2 - 3、4 参照〕税制の最も基本的かつ根源的な機能が「公的サービスの財源調達機能」であることを踏まえれば、この時代において、必要な給付（公的サービス）を賄うだけの負担を国民に求める努力

地では個々人が自分の利益を最大化させるために家畜頭数を増加させ、放牧地が劣化し、全体としては不利益を受けるといった問題が指摘されている。

が十分になされてきたとは言えない。

こうした中で、2度にわたって先送りされてきた消費税率引上げが来年10月に実施される予定である。今般の社会保障・税一体改革は、消費税率を社会保障財源化することで、負担の先送りに歯止めを掛けることを本旨とする。あわせて、社会保障の充実策を講じ、更に、消費税率引上げによる増収分の使途変更により教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等を行うことを通じて、全世代型社会保障制度の構築を図ることは、受益と負担の断ち切れた糸を紡ぎ直そうとする懸命の努力と位置づけたい。

地方交付税交付金等については、そもそも地方交付税は、法定率分も含め、地域住民の受益を国民全体で負担する仕組みであり、地域で受益と負担の対応関係が完結しない。特に国の一般会計による補填部分については、その増減自体が社会保障関係費の増加や税率の減少の影響も受けるが、特例公債を財源として負担が将来世代に先送られるため、受益と負担の結びつきは地域どころか世代を超えて断ち切られる。このように地方団体が住民と向き合って自主的・自律的に財源を調達するという理想的な姿から程遠い地方税財政の実情は、地方団体における財政規律を働きにくいものとし、地方の歳出歳入差額の増加圧力を通じて、その財源を補填する国の財政負担に影響をもたらしている。

言うまでもなく、税財政運営の要諦は、国民の受益と負担の均衡を図ることにある。他方で、誰しも、受け取る便益はできるだけ大きく、被る負担はできるだけ小さくしたいと考えるがゆえに、税財政運営は常に受益の拡大と負担の軽減・先送りを求めるフリーライダーの圧力に晒される。平成という時代は、人口・社会構造が大きく変化する中で、国・地方を通じ、受益と負担の乖離が徒に拡大し、税財政運営がこうした歪んだ圧力に抗いきれなかった時代と評価せざるを得ない。

より問題を根深くしているのは、財政問題の解決には国民の理解が不可欠であるにもかかわらず、受益と負担の乖離が、国民が財政の問題を自らの問題として受け止めることを困難にし、財政問題の解決をさらに遠のかせてしまっているおそれがあることであり、憂慮に堪えない。

3. 新たな時代を見据えて

新たな時代においては、財政健全化どころか一段と財政を悪化させてしまった平成という時代における過ちを二度と繰り返すことがあってはならず、手をこまねくことは許されない。

「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年（2018 年）6 月 15 日閣議決定）（以下、「骨太 2018」という。）で策定された「新経済・財政再生計画」に財政健全化目標として盛り込まれた平成 37 年度（2025 年度）の国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化は、平成に目標年次の後ろ倒しが繰り返された⁴中での背水の陣そのものであり、まずはその確実な達成に向けて取組を進めなければならない。プライマリーバランスがその時点で必要とされる政策的経費をその時点の税收等でどれだけ賄えているかを示す財政指標であることを踏まえれば、現在の世代の受益と負担の乖離に歯止めをかける観点からその黒字化は重要である。それは、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げるための必須の過程である。

「新経済・財政再生計画」では、社会保障関係費、社会保障関係費以外の一般歳出及び地方の一般財源総額について今後 3 年間の歳出規律が盛り込まれており、この規律を各年度の予算編成において遵守しながら、受益と負担の乖離に少しでも対処していく努力を積み重ねる必要がある。来年 10 月に予定される消費税率の 10%への引上げは、その観点からも不可欠な取組であり、当審議会としてはその確実な実施を求めたい⁵。

財政健全化に向けて国民の一層の理解を得ていく取組も重要である。時あたかも「ポスト真実」（世論形成において、客観的真実よりも感情や個人的信条への訴えかけの方が影響力を持つような状況）の時代とされる。しかし、財政健全化の取組に奇策や近道はなく、税財政運営においてこそ、現状や課題を丹念かつ的確に把握し、真に有効な対応策を選択するとともに、効果を検証していく姿勢が求められる。エピソードに基

⁴ 平成 14 年（2002 年）に 2010 年代初頭、平成 18 年（2006 年）に平成 23 年度（2011 年度）とされた目標年次は、平成 22 年（2010 年）に平成 32 年度（2020 年度）、平成 30 年（2018 年）に平成 37 年度（2025 年度）と後ろ倒されてきている。

⁵ 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。

づく政策立案⁶や甘い幻想に陥ることなく、データ等を積極的に利用したエビデンスに基づく政策立案⁷を推進していかねばならない。

そして、こうしたプロセスや政策を巡る議論の状況を分かりやすく国民に提示していくことが欠かせない。複雑で専門的に過ぎる説明は、国民から財政問題やその解決のための方策を理解する機会を奪いかねない。一部の専門家や関係団体だけで議論が行われることとなれば、財政の議論が民主性を失い、財政健全化に対する国民的コンセンサスを醸成する妨げとなることを肝に銘じなければならない。

一方で、将来を担う若年層に対する財政・租税教育も充実・強化すべきである。受益と負担の構造、我が国財政の深刻な状況、財政・社会保障制度の持続可能性が国家的課題であること等について、将来を担う若年層が共通の知識として学び、当事者意識を持って捉え、考えてもらうことが重要である。

政策決定の場において将来の世代の利益を代弁する者がいないということは、これまで必ずしも大きな問題として捉えられてこなかった。しかし、我が国の歴史的な財政状況の悪化は、まさに将来世代の代理人が今必要であることを明らかにしている。当審議会は、現在の世代の納税者の代理人であるとともに、将来世代を負担の先送りによってもたらされる悲劇から守る代理人でありたい。そのため、平成の時代に当審議회가果たしてきた役割、果たしえなかった役割を真摯に見つめ直し、新たな時代を見据え、発信力の強化などを含め、体制や運営の在り方を改革していくことを辞さない覚悟である。

⁶ たまたま見聞きした事例や限られた経験（エピソード）に基づき政策を立案すること（「統計改革推進会議中間報告 参考資料」（平成29年（2017年）4月）より）

⁷ 証拠に基づく政策立案。EBPM（Evidence Based Policy Making）。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あ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。

Ⅱ. 平成 31 年度（2019 年度）予算編成の課題

「骨太 2018」で策定された「新経済・財政再生計画」においては、平成 37 年度（2025 年度）の国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化に向けて、平成 31～33 年度（2019～2021 年度）を「基盤強化期間」と位置づけ、以下のとおり歳出改革の方針を示している。〔資料Ⅱ－0－1、2 参照〕

- ① 社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえ、その実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめる。
- ② 非社会保障関係費については、経済物価動向等を踏まえつつ、施策の優先順位の洗い直し、無駄の徹底排除と予算の重点化など、これまでどおり歳出改革の取組を継続する。
- ③ 地方の一般財源総額について、平成 30 年度（2018 年度）の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。

平成 31 年度（2019 年度）予算編成は、この「新経済・財政再生計画」を基に編成する「基盤強化期間」初年度の予算である。

国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化については、同計画により、目標年次を平成 37 年度（2025 年度）に後ろ倒してあらためてその達成を目指すこととなった以上、財政健全化に向けて後がない状態であることを忘れてはならず、可能な限り早期に目標を達成しなければならない。

前計画期間中においては 3 年間の目安の設定が着実な歳出改革につながった⁸ことを踏まえつつ、平成 31 年度（2019 年度）予算編成の帰趨が、「基盤強化期間」全体の財政規律を規定するとの認識を持ち、同計画に掲げる歳出改革等を着実に実行する必要がある。その際、補正予算も含めた決算を反映した SNA（国民経済計算）ベースでプライマリーバランスを黒字化することが重要であり、当初予算のみならず、補正予算も一

⁸ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年（2015 年）6 月 30 日閣議決定）の「経済・財政再生計画」においては、集中改革期間（平成 28～30 年度（2016～2018 年度））の予算編成について、国の一般歳出の伸びを 3 年間で 1.6 兆円程度、社会保障関係費の伸びを同 1.5 兆円程度に抑制するとともに、地方の一般財源総額は実質的に同水準を確保するとの目安が示され、それぞれ目安に沿った予算が編成された。

体として歳出改革の取組を進めるべきである⁹。

平成 31 年度（2019 年度）予算においては、来年 10 月に消費税率 10% への引上げを確実に実施するための環境整備等も求められている。持続可能な社会保障制度を確立する観点から、消費税率の引上げは予定どおり確実にを行うことが必要である。引上げに当たっては、引上げ前後の消費を平準化する等、経済への影響を緩和するために万全を期す必要がある。その方策については当然のことながら、効果的、効率的かつ将来的な財政の膨張につながらないようなものでなければならない。

平成 31 年度（2019 年度）予算は、平成最後の予算編成であると同時に、次の新たな時代に向けた最初の予算編成でもあり、その幕開けにふさわしい予算となることを期待したい。

⁹ 「骨太 2018」においても、「PB の改善に向けて、当初予算のみならず、補正予算も一体として歳出改革の取組を進める」こととされている。

1. 社会保障

社会保障関係費は、急速な高齢化を背景として大きく増加しており、平成30年度（2018年度）予算においては、一般歳出の60%を占めるに至っている。わが国の社会保障制度は、社会保険方式を取りながら、公費負担に相当程度依存しており、社会保障給付費に占める公費の割合は上昇している。しかし、これを補う財源を確保できていないため、給付と負担のバランスが損なわれ、将来世代に負担を先送りしている状況にある。

こうした中、中長期的な人口見通しを見ると、今後、65歳以上の人口については、急激に増加を続け、平成52年（2040年）頃にかけてピークを迎え、その後は減少傾向となる一方、65歳未満の若年・現役世代については、今後一貫して大幅に減少する見込みである。支え手（現役世代）の減少が見込まれる中、経済社会の活力を保つため、高齢者・女性・障害者の就労を一層促進し、すべての世代が、その能力に応じて支え合いながら、給付と負担がバランスした全世代型社会保障の考え方に基づく取組を一層推進していくことが重要である。

これまで、持続可能な社会保障制度の構築に向けて制度の重点化・効率化を図るべく、改革工程表に沿って社会保障制度改革を行い、社会保障関係費が伸びる中で高齢化による伸びの範囲におさめるとの方針の下、「経済・財政再生計画」における「目安」を3年連続で達成してきた。こうした方針は、「骨太2018」においても踏襲されており、平成31年度（2019年度）は、「骨太2018」に定める「新経済・財政再生計画」における基盤強化期間の1年目に当たる¹⁰。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」という方針の下、決して財政健全化の手綱を緩めることなく、これまでと同様、改革を実現していく必要がある。

そうした下、今後、国民皆保険を維持しつつ、制度の持続可能性を確

¹⁰ 「骨太2018」の「新経済・財政再生計画」においては、「社会保障関係費については、再生計画において、2020年度に向けてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019年度以降、その方針を2021年度まで継続する。」とされている。

保していくために、以下の視点に基づいて医療・介護制度改革を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－１－１参照〕

- ① 制度の持続可能性を踏まえた保険給付範囲としていく（大きなリスクには共助、小さなリスクには自助で対応等）
 - 費用対効果や財政影響などの経済性も踏まえた保険収載の在り方など、高度・高額な医療技術や医薬品への対応
 - 薬剤自己負担の引上げ、介護の軽度者向け生活援助サービスに係る給付の在り方の見直しなどにより、大きなリスクは共助、小さなリスクは自助や地域の支え合いで対応
- ② 必要な保険給付をできるだけ効率的に提供する（医療・介護提供体制の改革、公定価格の適正化・包括化）
 - 地域医療構想の実現に向けた都道府県によるコントロール機能の強化、医療費・介護費の地域差半減・縮減に向けたインセンティブ策の活用による保険者機能の一層の強化など、医療・介護提供体制の改革
 - 診療報酬・薬価の適正化、介護報酬改定に係る PDCA サイクルの確立など、公定価格の適正化・包括化
- ③ 高齢化や支え手減少の中で公平な負担としていく（給付と負担のバランス）
 - 医療保険における後期高齢者の窓口負担の引上げや介護の利用者負担などの改革による年齢ではなく負担能力に応じた負担
 - 支え手減少下での医療費増加に対する総合的な対応

こうした視点に基づく具体的な取組については、政府は、経済財政諮問会議において平成 29 年（2017 年）に策定された改革工程表に基づき、44 項目にわたる改革を実施している。例えば、費用対効果評価の本格実施など平成 30 年度（2018 年度）末までに結論を得るとされている項目もあり、これまでの進捗状況を十分に検証し、進捗に遅れが見られる項目については、検討を加速することが求められる。その上で、当審議会の提言の内容が本年末までに取りまとめられる新たな改革工程表に適切に反映され、改革がスケジュールに沿って着実に実施されていくことを

強く期待したい¹¹。〔資料Ⅱ－1－2参照〕

全世代型社会保障の実現に当たっては、高齢者の就労促進や個々人の生活の豊かさ向上や健康増進等により経済社会の活力を維持する観点から、予防医療等の促進も取り組むべき重要な課題である。しっかりとした検証に基づき、効果のある事業を横展開等により推進することを通じて、実績として社会保障費の自然増が減少すれば、社会保障費の伸びの抑制にもつながり得ることとなる¹²。こうした中、予防医療等による医療費等の定量的な削減効果については、様々な見解があることから、過大な期待を抱くべきではない。社会保障制度の持続性を確実なものとするためには、予め健康予防の将来的効果を見込むことにより改革の手を緩めるべきではなく、エビデンスや検証可能な KPI (Key Performance Indicator) に基づいて予防医療等を促進するとともに、医療・介護提供体制の改革や給付と負担の見直しを含む制度全般にわたる改革を着実に進める必要がある。

平成 31 年 (2019 年) 10 月には消費税率の 10% への引上げが予定されており、その際予定していた社会保障政策を着実に実行する必要がある。具体的には、政府は、全世代型社会保障の実現に向けて、消費税率引上げによる増収分の使い道を見直し、幼児教育の無償化や待機児童の解消など子育て世代への投資と社会保障の安定化に充当することとしている¹³。また税率引上げに当たっては、低所得高齢者の介護保険料の軽減強化¹⁴や年金生活者支援給付金¹⁵といった取組を実施し、消費への影響を緩和することとしている。さらに、これらの取組と併せ、「今後の社会保障改革の実施について」(平成 28 年 (2016 年) 12 月 22 日社会保障制度改革推進本部決定) に基づき、世代間の公平の観点から、低所得の後期高齢者の保険料 (均等割) に係る軽減特例 (予算措置) について見直しを実

¹¹ 平成 34 年 (2022 年) から平成 37 年 (2025 年) にかけて団塊の世代が後期高齢者入りするといった人口動態等を見据え、優先順位や時間軸をもって改革を着実に進めるべき、との意見もあった。

¹² 仮に見込み通りに効果が生じなければ、結局追加の財源確保が求められることになり得る。

¹³ 「新しい経済政策パッケージ」(平成 29 年 (2017 年) 12 月 8 日閣議決定)

¹⁴ 介護保険の 1 号保険料について、給付費の 5 割の公費とは別枠で公費を投入し、低所得の高齢者の保険料を強化するもの (平成 27 年 (2015 年) 4 月に一部実施済)。

¹⁵ 所得が一定の基準を下回る老齢基礎年金の受給者に、老齢年金生活者支援給付金 (国民年金の保険料納付済期間及び保険料免除期間を基礎) を支給するもの。

施すべきである。〔資料Ⅱ－1－3～5参照〕

（1）医療

① 平成31年度（2019年度）予算編成の課題

平成31年（2019年）10月には消費税率の10%への引上げが予定されている。平成26年度（2014年度）の消費税率引上げ時（5%→8%）には、医療機関等が負担する仕入税額相当額について、診療報酬で補填することが可能となるようマクロとして適切に予算措置を実施し、その後、中央社会保険医療協議会での議論等を経て、財源配分や診療報酬の点数が決定された。

今般の消費税率の引上げに伴い、医療機関等が負担する仕入税額相当額について、診療報酬で適切に補填するに当たっては、

- イ）医療保険制度内での対応とすること、
- ロ）総額において医療機関等が負担する仕入税額相当額の範囲内での対応とすること、
- ハ）各科間、診療所・病院間（病院部門は更に各類型（特定機能病院など）間）において、各々の仕入税額相当額の総額に基づき財源配分を行った上で、更に各類型の中で看護配置基準別のデータも用いるなど、できる限り精緻な対応とすること

といった点を基本的な考え方とすべきである。〔資料Ⅱ－1－6参照〕

また、薬価についても消費税率引上げ相当分の改定を行うことになるが、過剰な国民負担となることのないよう、併せて薬価に市場実勢価格を反映させることが必要である。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

② 医療保険制度改革

- イ）制度の持続可能性を踏まえた社会保障給付範囲
（保険収載の在り方）

新規医薬品については、年4回、薬事承認が行われたものは、ほぼ自動的に、事実上全て保険収載される仕組みとなっており、これによる財政影響が十分検証されていない。また、新たな医療技術については、収

載に当たって費用対効果¹⁶や財政影響などの経済性は考慮されておらず、これら保険収載の影響は、医療費の「高度化による増加」¹⁷の要因になっていると考えられる。

このため、安全性・有効性に加え、経済性の面からの評価も踏まえた上で、新たな医薬品・医療技術については、保険収載の可否も含め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。その際、保険収載が見送られた医薬品等については、安全性・有効性が認められれば、保険診療と保険外診療の併用が認められる「保険外併用療養制度」により柔軟に対応するか否かの検討も行うべきである。〔資料Ⅱ－1－8参照〕

（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対比で「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」が試行的に導入されているところ、本格実施に向けて、その具体的な内容について平成30年度（2018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」¹⁸については、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はない。このため、原価計算方式で算定された医薬品については、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、公的保険として受け入れ可能な水準に至るまで当該医薬品

¹⁶ 費用対効果に当たっては、「効果に比べてどの程度費用が高くなるか」などの観点から評価が行われるが、その際には、例えば、生存年数と生活の質（QOL）の双方を考慮した質調整生存年（QALY：Quality-adjusted life year）などの効果指標が用いられている。

¹⁷ 高齢化など人口要因による理由以外での増加の1つと考えられるが、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おり、今後も技術の進歩によりこれまで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。

¹⁸ 薬価算定単位当たりの製造販売に要する原価に、販売費及び一般管理費、営業利益、流通経費並びに消費税及び地方消費税相当額を加えた額を薬価とする算定方式。

の薬価を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¹⁹で算定された医薬品についても、補正加算²⁰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－1－9 参照〕

（薬剤自己負担の引上げ）

薬剤については、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、自ら市販薬を求めるよりも大幅に低い負担で入手可能となっており、セルフメディケーションの推進にも逆行し、公平性を損ねている。このため、薬剤の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全額自己負担といった諸外国の例²¹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、速やかに具体的内容を検討し、実施すべきである。〔資料Ⅱ－1－10 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が高く、その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、諸外国で導入されている制度も参考にしつつ、比較的軽微な受診に一定程度の追加負担を求めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－11 参照〕

ロ) 必要な保険給付の効率的な提供

a) 医療提供体制の改革

（地域医療構想の推進）

団塊の世代が後期高齢者になり始める平成 34 年（2022 年）、すべて後

¹⁹ 同じ効果を持つ類似薬がある場合に、市場での公正な競争を確保する観点から既存類似薬の 1 日薬価に合わせて新薬の 1 日薬価を算定する方式。

²⁰ 類似薬効比較方式で算定される新規収載品に対して行われる画期性加算や有用性加算等の各種加算。

²¹ フランスのように薬剤の種類に応じた保険償還率を認定している国や、スウェーデンのように、一定額まで全額自己負担となる国など、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。

期高齢者となる平成 37 年（2025 年）に向けて、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。しかし、具体的対応方針について合意済みの病床数²²を踏まえると、その進捗は極めて遅れていると評価せざるを得ない。また、議論が先行している公立・公的医療機関においても進捗状況に大きな地域差が見られる。

地域医療構想の推進に当たって都道府県が行使できる権限は限定的であり、特に、民間医療機関の病床に対する権限は事実上ごく限られたものに留まっている。そのため、民間医療機関も含めて具体的対応方針の作成を一層推進するとともに、保険医療機関の指定等に当たり、民間医療機関に対する他の病床機能への転換命令等を付与するなど都道府県の権限をより一層強化すべきである。

病床の機能分化・連携の具体的な進捗管理を適切に行っていくことも併せて重要である。具体的には、現在の病床機能報告において定性的なものにとどまっている各医療機関の判断・報告基準について、医療機能に着目した判断・報告が行える定量的基準の更なる明確化が必要である。また、病床の転換等による医療費適正化というアウトカムに対応した適切な指標（KPI）を設定し、これにより評価することとすべきである。〔資料Ⅱ－1－12、13 参照〕

また、地域医療介護総合確保基金や国民健康保険の保険者努力支援制度については、地域医療構想の推進に向けた具体的なインセンティブ付けの効果が乏しい状況にある。そのため、病床機能の転換等の進捗状況に係る明確な指標に基づくメリハリ付けの実績を「見える化」するとともに、その実績を踏まえ平成 37 年度（2025 年度）に向けてメリハリ付けを強化する観点から、指標の水準の引上げやウエイト付けを行っていくべきである。

さらに、地域医療介護総合確保基金については、地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設整備等に引き続き重点化しつつ、基金創設前か

²² 例えば、高度急性期・急性期について平成 37 年（2025 年）までに増減すべき病床数は▲21 万であるのに対し、地域の医療関係者、医療保険者等から構成される地域医療構想調整会議において具体的対応方針が合意済みの病床数は▲1,989にとどまっている（平成 30 年（2018 年）6 月末時点）。

ら存在している事業か否かにかかわらずメリハリのある配分調整を行うべきである。また、各事業が病床の機能分化・連携にどのように繋がっているか検証するとともに、併せて病床のダウンサイジングに係る追加的な支援策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

（急性期病床の適正化）

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対1入院基本料」²³を算定する病床は、平成18年度（2006年度）の導入後に急増し、累次の見直しでも十分に減少していない状況にあった。これを受けて、平成30年度（2018年度）の診療報酬改定においては、入院基本料の名称を変更し、(旧)7対1入院基本料を算定する際の基準の変更²⁴などが実施されている。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のか、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－1－15 参照〕

（法定外一般会計繰入等の速やかな解消）

国民健康保険は、社会保険方式を採りながらも、制度上、前期高齢者調整分を除く5割超を公費で賄っている。こうした制度上の公費に加えて、実際には保険料の負担軽減等の目的で総額2,500億円超（平成28年度（2016年度））の法定外繰入が行われており、受益と負担の対応関係が不明確となっている。他方、財政運営を都道府県単位化する国保改革と併せ、国民健康保険が抱える財政上の構造的な問題に対応し財政基盤を強化するため、平成27年度（2015年度）から措置された1,700億円に加え、平成30年度（2018年度）から更に1,700億円を措置している。こうした財政支援の拡充や国保財政の運営の都道府県単位化を機に、保険給付に応じた保険料負担を求める本来の仕組みとする観点から、速やかに法定外一般会計繰入や繰上充用を解消し、保険財政運営の健全性を

²³ 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、患者に対して看護師数が多い病床（7対1の場合は、患者7人に対して看護師1人）ほど報酬が高い。

²⁴ 重症度・医療看護必要度要件の引上げなど。

確保すべきである。このため、これらの解消に積極的な都道府県の先進事例を後押しするとともに横展開を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－16 参照〕

（医療費適正化に向けた地域別の診療報酬の設定）

高齢者医療確保法第14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と規定されており、都道府県が医療費適正化の責任を果たそうとすれば、その適用の必要性を検討していくことは避けられない。しかし、平成18年（2006年）の法律改正で規定されて以来、実施例はなく、また、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。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示すとともに、今年度から開始する第三期医療費適正化計画の達成に向けても柔軟に活用していくための枠組みを整備すべきである。〔資料Ⅱ－1－17 参照〕

（普通調整交付金の配分方法の見直し）

国民健康保険においては、地方公共団体間の財政力の格差（医療費、所得等）を調整するために普通調整交付金の制度が設けられている。地域間の医療費の差には、高齢化など年齢構成によるものと、年齢構成では説明できない「地域差」があるが、現在、こうした理由の違いにかかわらず、医療費に応じて普通調整交付金が増減額される仕組みとなっている。結果として、年齢構成では説明できない部分にも交付金が充てられている。地域差是正に向けたインセンティブを強化する観点から、普通調整交付金の配分に当たっては、実際の医療費ではなく、地方公共団体の年齢構成を勘案²⁵した標準的な医療費水準を前提として交付額を決定する仕組みに改めるべきである。〔資料Ⅱ－1－18 参照〕

²⁵ 本人や地方公共団体の責任に帰さない要素であることが不可欠であり、年齢構成のほか、具体的には性別も考えられる。

(今後の医療提供体制の更なる課題)

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一方で、診療所や医師の配置、高額医療機器への設備投資については、提供体制をコントロールする仕組みがない。このため、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することが求められる。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、配置に係る実効的なコントロールが必要であり、1人当たり医療費の地域差半減の視点も踏まえつつ、その在り方について早期に議論を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－19 参照〕

(外来診療等に係る提供体制の在り方)

これまで、かかりつけ機能を評価するための診療報酬上のインセンティブの付与²⁶や、紹介状なく大病院に受診する場合の定額負担の導入²⁷を進めてきたが、患者を適切に誘導するための施策として、必ずしも効果や施策の対象範囲が十分とは言えない状況にある。また、診療報酬上のインセンティブの付与（加算）は、保険料・国民医療費の増加につながるとともに、患者の自己負担が増加するため患者にとってディスインセンティブとなる可能性がある。

諸外国においては、フリーアクセスを維持したまま自己負担の差を設けることでかかりつけ医での受診に誘導している例もある。こうした例も踏まえ、適切かつ効率的な外来診療体制の提供を早急に進める観点から、かかりつけ機能の評価の整理を行いつつ、かかりつけ医やかかりつけ薬剤師以外に外来受診等をした際の定額負担を導入すべきである。なお、かかりつけ医のかかりつけ機能を評価するためには包括払い形式とすることが本来は望ましい。また、大病院受診時の選定療養による定額負担について、対象範囲を更に拡大しつつ、診療報酬への上乗せ収入と

²⁶ 平成 26 年度（2014 年度）改定で創設された地域包括診療加算・地域包括診療料や、平成 28 年度（2016 年度）改定で創設されたかかりつけ薬剤師指導料。

²⁷ 保険医療機関相互の機能の分担等の推進のため、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、平成 28 年（2016 年）4 月から、紹介状なしで受診する場合に定額を徴収（例：医科初診について 5,000 円 等）。平成 30 年度（2018 年度）改定で対象範囲を拡大。

するのではなく保険財政の負担軽減につながるよう診療報酬の中で定額負担を求めるなど、仕組みの見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－1－20、21 参照〕

（高額医療機器（CT、MRI）の配置状況）

平成 30 年度（2018 年度）予算執行調査（財務省）によると、都道府県別の人口 10 万人当たりの CT 台数及び MRI 台数に差がでている。最も多い都道府県で CT が 21.8 台（徳島県）、MRI が 10.2 台（高知県）となっており、全国平均の約 2 倍の配置状況、最も少ない都道府県との地域差はいずれも 3 倍超となっている。更に、同数値について、OECD 諸国と比較すると、CT については全ての都道府県において OECD 諸国の台数を上回っており、MRI についてもアメリカを除く OECD 諸国の台数を上回っている状況にある。

また、CT 及び MRI それぞれ 10 万人当たりの高額医療機器の台数が多いほど 1 台当たりの撮影回数は少なく、10 万人当たりの台数が少ないほど 1 台当たりの撮影回数は多い傾向がある。人口当たりの設置台数が多い地域では、需要に比して過大な設備投資が行われている可能性や医療機関の収益を圧迫している可能性がある。

こうした状況を踏まえ、地域における高額医療機器の効率的な活用の観点から、地域の医療需要や、高額医療機器の設置が医療費・医療機関の経営に与える影響も勘案しつつ、機器の新規設置や更新の際に都道府県や医療関係者の協議を経る規制の導入など、高額医療機器の配置を適正化するための取組を行うべきである。〔資料Ⅱ－1－22、23 参照〕

b) 診療報酬・薬価の適正化

（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、国民負担の軽減と医療の質の向上に取り組むとともに、医薬品産業を高い創薬力を持つ産業構造に転換するべく、残された検討課題²⁸についてはスケジュールに

²⁸ 費用対効果評価の導入、毎年薬価調査・薬価改定、新薬創出等加算対象品目を比較薬とする場合の取扱いの見直し、長期収載品の段階的な価格引下げまでの期間の在り方等。

沿って着実に検討を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－1－24 参照〕

（毎年薬価調査・毎年薬価改定）

医療用医薬品の内訳をみると、数量ベースと金額ベースでは内訳が大きく異なる。品目数や数量ベースでは後発医薬品が最大であるが、金額ベースでは半分程度を「後発医薬品のない先発品」が占めている。また、先発品は薬価水準が高いため、薬価と市場価格の乖離率は相対的に小さく見えても、乖離額は大きい。このため、平成 33 年度（2021 年度）における薬価改定の対象範囲については、金額ベースで見て国民負担の軽減に十分につながるようなものとするべきである。〔資料Ⅱ－1－25 参照〕

（次期薬価改定に向けたその他の課題）

平成 32 年度（2020 年度）の薬価改定において、新薬創出等加算対象品目を比較薬として薬価算定を行う場合、新薬創出等加算の対象とならない新規収載品目については、比較薬に上乘せされている新薬創出等加算に係る額を控除して薬価算定を行う仕組みとするべきである。

長期収載品については、平成 32 年度（2020 年度）の薬価改定において、後発医薬品の置換率の状況等を確認しつつ、必要に応じて段階的な価格引下げ開始までの期間²⁹の短縮を実施すべきである。〔資料Ⅱ－1－26 参照〕

（調剤報酬の改革）

患者本位の医薬分業を実現し、地域において薬局が効果的・効率的にその役割を果たすことが重要である。

今後とも、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評価を行っていく観点から、かかりつけ機能の在り方を改めて検討した上で、地域においてかかりつけ機能を担っている薬局を適切に評価する一方、こうした機能を果たしていない薬局の報酬水準は、

²⁹ 平成 30 年度（2018 年度）薬価改定において、後発品の上市後 10 年間を後発品の置換え期間とし、その後、段階的に価格を引き下げることとされた。

適正化していくことが必要である。

また、薬中心の業務から患者中心の業務へのシフトが求められる中、投与日数や剤数に比例した院外処方調剤料設定の妥当性、かかりつけ薬局の評価次第では受けるサービス以上に患者負担が増加するといった点への対応も含め、平成30年度（2018年度）診療報酬改定³⁰の効果も検証しつつ、調剤報酬の在り方について、引き続き検討を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－1－27、28参照〕

ハ) 高齢化や支え手減少を踏まえた給付と負担の見直し

（医療保険における後期高齢者の窓口負担の在り方）

後期高齢者の窓口負担は、現役世代の3割に対して、1割と大きく軽減されている一方、後期高齢者の人口は毎年増加していく。後期高齢者数や医療費が増加し、これを支える現役世代の保険料や税の負担が重くなっていく中、世代間の公平性や制度の持続可能性を確保する観点から、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。その際、現在70～74歳について段階的に実施している自己負担割合の2割への引上げと同様、75歳到達後も自己負担を2割のままとすることに加え、既に後期高齢者となっている者についても、数年かけて段階的に2割負担に引き上げるべきである。〔資料Ⅱ－1－29参照〕

（金融資産等を考慮に入れた負担を求める仕組みの医療保険への適用拡大）

高齢者は、現役世代と比べて、平均的に所得水準は低い一方で、貯蓄現在高は高く、所得が低い高齢者の中にも、相当の金融資産を保有しているケースもある。しかし、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。

このため、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、介護保険における補足給付と同様の仕

³⁰ 大型駅前薬局に係る調剤報酬の引下げを実施。

組みを適用すべきである。更に、預金口座への任意付番・預金情報の照会を可能とする改正マイナンバー法が施行されたことを踏まえ、医療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、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である。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

（現役並み所得の判定方法）

後期高齢者の自己負担は、「現役並み」（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、現役と同じ3割負担、それ以下であれば、1割負担とされている。しかし、実際の判断基準は、個人の課税所得に係る要件と世帯収入に係る要件が併用されており、「現役並み」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ため、相当の収入がある後期高齢者についても1割負担となっている。このため、「現役並み」所得の判断基準について、高齢者の負担に係る見直し全体の中で、能力に応じた負担としつつ現役世代との公平性を図る観点から、世帯収入要件について見直しを行うとともに、現役世代の所得水準の変化も反映すべきである。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

（支え手減少下での医療費増加に対する総合的な対応）

今後、現役世代の人口が急速に減少する一方、医療費は増加し、実効給付率（医療費に占める給付費の割合）も上昇していく³¹。支え手の中核を担う勤労世代が減少しその負担能力が低下する中で、改革に関する国民的理解を形成する観点から保険給付率（保険料・公費負担）と患者負担率のバランス等を定期的に見える化しつつ、診療報酬とともに保険料・公費負担、患者負担について総合的な対応を検討していくべきである。〔資料Ⅱ－1－32 参照〕

³¹ 患者負担は定率であるが、高額療養費制度により負担限度額が定められているため、医療の高度化等によって医療費が増加するにつれて、実効負担率は下がっていく（実効給付率は上がっていく）。

(2) 介護

介護保険制度については、これまで保険給付の範囲の見直し、介護給付の適正化・効率化、利用者負担の引上げ等の改革に取り組んできたものの、高齢化の進展等により、総費用や保険料負担の増加に歯止めがかかっていない。こうした中、次期介護保険制度の改正は、制度創設から20年という節目の年に行われることになるの見込まれる。今後の高齢者の増加、現役世代（支え手）の減少を見据えて、創設当初の想定に比して、どのような状況変化があり、何が残された課題なのかを認識し、その解決への道筋を示し、制度の持続可能性を高めていく必要がある。

① 制度の持続可能性を踏まえた社会保障給付範囲

（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）への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提供よりも、地域の実情に応じた多様な主体による提供が望ましい。こうした観点から、要支援者に対する訪問・通所介護は、平成27年度（2015年度）から介護予防・日常生活支援総合事業に移行を開始し、平成30年（2018年）3月末までに全市町村が移行を完了した³²。今後、利用者の状態像や地域の実情に応じ、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が可能となったが、まだ多くの地方公共団体が、移行前と同様の国による基準に基づくサービスの実施を中心としている。

軽度者（要支援1・2）へのサービスの地域支援事業への移行については、予定している給付の効率化やサービスの質を確保しつつ、地方公共団体の好事例³³も踏まえ、円滑な実施が図られるよう更なる制度改善に

³² 介護予防・日常生活支援総合事業については、厚生労働省資料（平成25年（2013年）12月10日 社会保障審議会介護保険部会（第25回）事務局提出資料）によると、「中長期的には費用の伸びが、効率的なサービス提供を通じて、後期高齢者の伸び（3～4%）程度となることを目安として努力」することとされている。

³³ 武蔵野市の訪問型サービスにおいては、多様な者による多様な価格（報酬）に基づくサービスを展開している。総合事業の報酬については、こうした取組を参考に、地域における担い手の確保に関する見通しに配慮しつつ、利用者がそのニーズや状態、自己負担に応じて選択可能としていく必要がある。

つなげていくべきである。具体的には、

イ) 基準を緩和したサービスや住民主体のサービスへの移行を基本としつつ、地域資源の活用などを通じた創意工夫が図られるよう、国が一定の方針等を示すこと、

ロ) 総合事業に係るサービスの報酬水準をきめ細かく設定すること、

ハ) 都道府県が、単独では緩和型サービスの実施が困難な地方公共団体への支援や複数の地方公共団体にまたがる事業の実施も検討することといった取組が考えられる。

また、要介護1・2の者に対する生活援助サービス等については、サービスの質を確保しつつ、地域の実情に応じた多様な主体による提供の推進や保険給付の厚みを引き下げる観点から、第8期介護保険事業計画期間中の更なる地域支援事業への移行や利用者負担の在り方について具体的に検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－33、34 参照〕

② 必要な保険給付の効率的な提供

(介護費の地域差縮減に向けた取組の一層の強化)

要介護認定率や1人当たり介護給付費については、性別・年齢階級・地域区分を調整してもなお大きな地域差が存在している。その背景には高齢化の進展状況や介護供給体制など様々な要因が考えられるが、例えば、要介護認定は、介護の必要量を全国一律の基準に基づき、コンピュータ等を用いて客観的に判定された上で介護認定審査会による二次判定が行われる。しかし、軽度者の認定率や在宅等のサービスの給付費には容易に説明できない地域差が見られる。また、こうした地域差と高齢者の自立支援・重度化防止に向けた成果の関係等に係るエビデンスの収集・公表や分析はこれまで十分になされてきていない。

介護の地域差の要因を検証の上、問題と考えられる介護費の地域差の縮減に向け、保険者機能強化推進交付金（インセンティブ交付金）への適切なアウトカム指標の設定やそのPDCAサイクルの確立、調整交付金の活用を通じて保険者機能の一層の強化を進めるべきである。また、軽度者の認定率等に地域差が大きいことを踏まえ、国が、介護保険給付と地域支援事業の予防・自立支援等との連携の在り方などに関する好事例

や指針を示すことで適正化を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－35 参照〕

（保険者機能強化のためのインセンティブ付与の在り方）

被保険者1人当たりの給付費に係る地域差を縮減する観点から、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を創設³⁴し、これを実施に移している。

今後、保険者による介護費の適正化に向けた取組をより一層促進するため、調整交付金の活用も含めたインセンティブの付与の在り方を検討する必要がある。特に、調整交付金のインセンティブとしての活用については、全地方公共団体の取組のより一層の底上げを図るため、平成31年度（2019年度）中に結論を得て、第8期介護保険事業計画期間の始期である平成33年度（2021年度）からの実施を検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－36 参照〕

（在宅サービスについての保険者等の関与の在り方）

訪問介護・通所介護の被保険者1人当たりの給付月額については、性別・年齢階級・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倍程度の差が存在している³⁵。政令指定都市・中核市の訪問介護の訪問・通所介護事業者の集中度合いと被保険者1人当たりの給付月額をみると、両者に一定の相関が認められる。これらを踏まえると、認定された介護度に応じた利用限度額の範囲内での利用ではあるものの、供給が需要を生んでいる面があるのではないかと伺われる。また、訪問介護・通所介護を始めとした居宅サービスについては、平成30年度（2018年度）から条件付与の仕組みが創設されたものの、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。

要介護認定率等の地域差縮減、介護保険給付と地域支援事業との連携の推進とあわせて、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検討す

³⁴ 保険者機能強化推進交付金（30年度（2018年度）予算額：200億円）

³⁵ 平成30年（2018年）4月11日財政制度等審議会資料

べきである。〔資料Ⅱ－1－37 参照〕

（地域医療構想を踏まえた介護療養病床等の転換）

平成 30 年度（2018 年度）から新設されることとなった介護医療院への 25 対 1 医療療養病床や介護療養病床から転換に際しては、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・介護費が効率化されることが重要である。このため、今後の介護療養病床等の転換促進に当たっては、転換状況を逐次把握・分析するとともに、

イ) 患者の状態像にそぐわない単価の高い医療療養病床へ転換を防止すること、

ロ) 工程表に基づき、多床室の室料負担の見直しを確実に実施すること、

ハ) サービス付き高齢者住宅など、高齢者住まいへの転換も含めた幅広いダウンサイジングに向けた方針を策定すること

などの取組を着実に進めていく必要がある。また、介護療養病床等については、6 年間の経過措置期間内に着実な転換を図るため、新たな工程表では転換状況等に関する適切な KPI を設定した上で、進捗を評価し、必要に応じて介護療養病床の報酬水準の適正化等の転換促進策を更に検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

（介護事務所・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、延べ利用人数や延べ訪問回数が多い規模の大きい事業者ほど経費の効率化余地などが高いことから、経営状況も良好なことが伺える。一部の営利企業においては、経営主体の合併等により規模の拡大が図られている。営利企業とその他の経営主体では同列でない部分もあるが、介護サービス事業全体で見た場合、介護サービスの経営主体は 4 割弱が 1 法人 1 施設・事務所であるなど、小規模な法人が多いことが伺える。

また、平成 30 年度（2018 年度）予算執行調査（財務省）によると、社会福祉法人においても、1 法人当たり複数の事業所を抱える法人の方は、平均収支差が良好なことが明らかになった。こうした背景には、本部機能、給食事業、物品購入等について統合・共同化することなどを通

じて、経営の効率化が図られていると考えられる。

介護サービス事業所の経営の効率化・安定化の観点に加え、今後も担い手が減少する中、人材の確保・有効活用やキャリアパスの形成によるサービスの質の向上といった観点から、介護サービスの経営主体の統合・再編を促す施策を講ずるべきである。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

（介護現場の生産性向上）

介護を必要とする高齢者の更なる増加が見込まれる一方、就業者数の大幅な減少が見込まれることから、今後とも介護サービスを安定的に供給していくためには、十分な介護人材の確保に加え、介護現場における生産性向上が課題になっている。

厚生労働省によると、平成 37 年度（2025 年度）末までに約 55 万人の介護人材、年間約 6 万人程度の介護人材の確保が必要とされている³⁶。また、特養における介護・看護職員の配置については、特養の設備・運営基準の上限値（3.0）を超えて配置（加配）される状況が常態化している。

生産性向上に向けた各種取組を通じて、質の高いサービスを維持しつつ、介護職員の働きやすい職場環境を実現するとともに、効果検証から得られたエビデンスに基づき、人員・設備基準の緩和といった制度改革や介護報酬改定に反映していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

（介護事業経営実態調査³⁷等の精度向上）

平成 30 年度（2018 年度）予算執行調査（財務省）において、介護報酬改定の基礎となる介護事業経営実態調査と関連するデータを集計している介護給付等実態調査（マクロ統計）等と比較したところ、そのトレンド等について統計間での差が大きいことが確認された。

次期介護報酬改定に向けては、改定をより適切なものとするべく、複数の事業所を有する多様な主体の経営状況等が適切に把握できるよう、介護事業経営実態調査等の調査手法・集計方法等を見直すとともに、例

³⁶ 第 7 期介護保険事業計画に基づく介護人材の必要数の推計（厚生労働省 平成 30 年（2018 年）5 月 21 日公表）。

³⁷ 厚生労働省において、介護保険制度の改正及び介護報酬の改定に必要な基礎資料を得ることを目的に行われている統計調査の 1 つであり、その内容については高い信頼性が求められている。

年、調査の有効回答率が低調であること等を踏まえ、その向上を図ることにより、統計の精度を高めていくことが急務である。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

（介護報酬改定に係る PDCA サイクルの確立）

介護報酬については、これまで地域包括ケアシステムの推進、質の高い介護サービスの実現、多様な人材の確保と生産性の向上等といった様々な観点から改定が行われているが、報酬改定の効果に関する検証については十分ではない。

公定価格の適正化等を通じた介護給付の効率化に向けて、これまでの介護報酬上の加算等の効果に関する客観的なエビデンスに基づき、介護サービスの質の反映や事業者の経営への効果・影響を検証するといった PDCA サイクルを確立した上で、次期介護報酬改定に反映していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－42 参照〕

（ケアマネジメントの質の向上と利用者負担）

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、居宅介護支援については、制度創設当初より、ケアマネジメントの利用機会を確保するなどの観点から利用者負担が設定されていない。このため、利用者側からケアマネジャーの業務の質へのチェックが働きにくい構造にある。

また、特別養護老人ホームなどの施設サービス計画の策定等に係る費用は基本サービスの一部として利用者負担が存在しており、居宅介護支援への利用者負担はサービスの利用の大きな障害とされないと考えられる。

このため、これまでに講じた頻回サービス利用に関する保険者によるケアプランチェックやサービスの標準化の推進と併せ、居宅介護支援におけるケアマネジメントに利用者負担を設け、利用者・ケアマネジャー・保険者が一体となって質の高いケアマネジメントを実現する仕組みとする必要がある。〔資料Ⅱ－1－43 参照〕

③ 高齢化や支え手減少を踏まえた給付と負担の見直し

(介護保険の利用者負担)

今後、介護費用は経済の伸びを越えて大幅に増加することが見込まれる中で、若年者の保険料率の伸びの抑制や、高齢者内のサービス利用者と非利用者の給付と負担の均衡を図る必要がある³⁸。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、介護保険サービスの利用者負担を原則2割とするなど、段階的に引き上げていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－44 参照〕

(在宅と施設の公平性の確保（補足給付）)

介護施設等の利用者のうち低所得者には、居住費・食費について介護保険制度から補足給付がなされる一方、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。補足給付が福祉的性格を有するため、経済力のある高齢者の負担を軽減することは本来の姿ではなく、かかる補足給付を維持しながら、第2号被保険者の保険料負担を高めることは、世代間の不公平をも拡大する。このため、平成27年度（2015年度）改正において、一定以上の預貯金や有価証券等の金融資産を有する世代には補足給付を行わない旨の要件の見直しを行った。

しかし、世帯主が65歳以上の世帯が保有する資産構成をみると、補足給付の要件に勘案される預金や有価証券よりも、宅地等の固定資産の方が大きくなっている。さらに、補足給付の基準は、預貯金等について単身で1,000万円、夫婦世帯で2,000万円となっているが、これは、65歳以上の者の預貯金の保有状況に照らして中央値を超えた水準になっており、負担能力を判断する基準としては低い水準となっている。

このため、在宅サービス受給者と施設サービス受給者との負担の権衡や世代間の公平性を確保するため、補足給付対象者の資産状況の実態調査等を通じてその実像を把握し、現行の補足給付の要件等について見直

³⁸ 介護保険の財源構造は、所得の高い者を除き基本的に1割の利用者負担を求めた上で、残りの給付費を公費と保険料で半分ずつ負担する構造であり、保険料は65歳以上の者（1号被保険者）と40～64歳の者（2号被保険者）により負担されている。また、65歳以上の者の要介護認定率は2割弱であり、介護サービスを実際に利用している者と保険料のみを負担している者が存在している。

しを検討する必要がある。〔資料Ⅱ－1－45、46 参照〕

（在宅と施設の公平性の確保（多床室の室料負担））

平成 17 年度（2005 年度）制度改正において、施設サービスにおける食費や個室の居住費（室料と光熱料）を介護保険給付の対象外とする制度見直しを実施したが、多床室については、光熱水費のみが給付対象外とされ、また低所得者には補足給付が創設されている。平成 27 年度（2015 年度）介護報酬改定において、特養の多床室の室料負担を基本サービス費から除く見直しを行ったが、介護老人保健施設、介護療養病床、介護医療院については、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観点から、次期介護報酬改定において、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べきである。〔資料Ⅱ－1－47 参照〕

（3）子ども・子育て

全世代型社会保障の構築に向けて、これまでも保育の受け皿の拡充や幼児教育の無償化など、子ども・子育て支援の充実が進められている。政府は、昨年 6 月に発表した「子育て安心プラン」を前倒し、平成 30～31 年度（2018～2019 年度）末までの 2 年間で保育の受け皿を約 22 万人分拡大、女性就業率 80%に対応できるよう平成 32 年度（2020 年度）末までの 3 年間で合計約 32 万人分の受け皿整備を進め、遅くとも平成 32 年度（2020 年度）末までの 3 年間で待機児童を解消することとされており、喫緊の課題である待機児童解消にも取り組んできている。また、保育の無償化について、これまで段階的に進めてきたところ、本年 6 月に閣議決定された「骨太 2018」において、3 歳から 5 歳までの全ての子供及び 0 歳から 2 歳までの住民税非課税世帯の子供について、平成 31 年（2019 年）10 月からの全面的な無償化措置の実施を目指すこととされている。〔資料Ⅱ－1－48 参照〕

ただし、子供・若者も安心できる全世代型社会保障の実現に向けて、こうした子ども・子育て支援の充実・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、優先順位付けも含めた見直しを行っていく必要がある³⁹。

(児童手当の見直し)

児童手当については、現行制度が創設されて以降の社会の変化や給付の実態を踏まえた検証が必要となっている。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）の所得のみで判定することとされているが、平成9年（1997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るなど、制度創設時から大きな変化が生じている。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ある。

また、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、月額5千円の「特例給付」が支給されているが、使途に関する調査によれば、必ずしも足元の子育て費用に充てられていない状況にある。「特例給付」については、効果的・効率的な支援とするため、廃止を含めた見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－1－49 参照〕

(公定価格の適正化（単価水準等）)

子ども・子育て支援制度における施設型給付等は、公定価格から利用者負担額を控除した額（施設型給付等＝公定価格－利用者負担額）とされている。このうち、公定価格については、地域区分別、利用定員別に応じて積み上げて算定された「基本額」に、事業の実施体制等に応じた「各種加算等」を加えた金額（公定価格＝基本額＋各種加算等）で構成されている。

平成30年度（2018年度）予算執行調査（財務省）において、
イ）国からの施設型給付等の一部が、積立金も含め、自施設の運営以外の目的に流用して使われていること、

³⁹ 子ども・子育て支援のさらなる推進に当たっては、事業主負担にも配慮すべきとの意見があった。

- ロ) 公定価格の基本額に、非常勤講師等の職員配置のための費用が含まれているにもかかわらず、実際にはその職員が配置されていないケースが約半数あること、
- ハ) 施設類型別や利用定員別の収支差率に開きがある（小規模保育系の方が収支差率が良好である）こと
- 等が確認された。

施設型給付等の一部が実際の運営以外に回っている実態を踏まえれば、公定価格の水準の見直しは不可欠である。具体的には、実態が伴っていない基本額の見直し（加算化・減算化）、各施設類型における単価設定の水準の見直しを行う必要がある。さらに、公定価格の個別の算定項目に見直しが必要なケースがあることや他業種平均との間で収支差率に一定の差が見られること等を踏まえれば、各々対象となる費目を積み上げる「積み上げ方式」から、実態調査等に基づき、人件費・事業費・管理費等を包括的に評価する「包括方式」への移行も検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－５０参照〕

（４）年金

来年は５年に１度の年金の財政検証が行われる年である。財政検証は、年金財政の健全性をチェックするものであるとともに、その後の制度改正の基礎となるものであり、重要な意義を持つ。年金財政に対する信頼を損なわないためにも、財政検証の内容は、保守的な経済前提を置くことも含めて、国民を説得できる試算結果を示すことが必要である。

さらに、平成 26 年（2014 年）の財政検証と同様、オプション試算を積極的に活用することが重要である⁴⁰。オプション試算は、社会保障改革プログラム法で規定された課題への対応に資するものとなるよう、前回の財政検証時に示されたマクロ経済スライドのフル発動も含め、幅広いオプションを含むものとすべきである。

⁴⁰ 平成 26 年（2014 年）財政検証では、３種類のオプション試算（オプションⅠ：マクロ経済スライドの仕組みの見直し、オプションⅡ：被用者保険の更なる適用拡大、オプションⅢ：保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制）を実施。

(5) 生活保護

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。こうした中、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を着実に進める必要がある。

(頻回受診対策)

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。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あることが伺われるほか、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している診療科は特定の診療科に偏る傾向が見られ、レセプト（診療報酬明細書）請求件数の全件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。そうした中、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、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や、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－1－51～53 参照〕

(就労の促進に向けた取組)

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－1－54

参照]

(級地区分の見直し)

昭和 62 年度 (1987 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していくことが適当である。〔資料Ⅱ－1－55 参照〕

2. 地方財政

国・地方を通じた財政の状況を見ると、歳出・歳入ともに地方が6割近いシェアを占めており、国・地方を合わせた財政健全化目標を実現するためには、地方においても国と足並みを揃えて財政健全化に取り組んでいくことが不可欠である。〔資料Ⅱ－2－1参照〕

こうした認識の下、「骨太 2018」では、平成 33 年度（2021 年度）までの財政運営の方針（目安）として、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、（中略）一般財源⁴¹の総額について、平成 30 年度（2018 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」とされた（一般財源総額実質同水準ルール。以下、「一般財源ルール」という。）。同ルールは平成 23 年度（2011 年度）予算から導入され⁴²、以後維持されてきているものである。〔資料Ⅱ－2－2参照〕

ここでは、この一般財源ルールの下でどのような地方財政運営が行われ、地方財政にどのような影響を及ぼしてきたかを振り返った上で、今後も同ルールの下で地方財政の健全化を進めていくために必要な方策について検討する。

（1）一般財源総額実質同水準ルールに基づく地方財政運営の状況

一般財源ルールの下、地方財政計画における一般財源総額は平成 23 年度（2011 年度）以降、不交付団体の水準超経費⁴³や消費税率の 8 % への引上げに伴う社会保障の充実に相当する分等を踏まえた上で、60 兆円前後の水準で維持されてきている。この間、景気動向や消費税率の引上げにより地方税収等の増加が続き、地方財政計画における歳出歳入ギャップが縮小してきた結果、地方交付税の総額及び臨時財政対策債の新規発行額が減少してきている⁴⁴。〔資料Ⅱ－2－3参照〕

⁴¹ 地方交付税、地方特例交付金、地方税、地方譲与税及び臨時財政対策債の総額。

⁴² 「財政運営戦略－国民の安心と希望のために－」（平成 22 年（2010 年）6 月 22 日閣議決定）。

⁴³ 「水準超経費」とは、地方財政計画の歳出に計上されている不交付団体における平均水準を超える必要経費。

⁴⁴ 我が国の地方財政制度では、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、

このことは、地方の財政運営に伴う国・地方それぞれの債務の増加ペースが鈍化してきていることを意味し、実際、地方の債務残高は名目額では平成 26 年度（2014 年度）以降 5 年連続、対 GDP 比では平成 25 年度（2013 年度）以降 6 年連続で減少している。〔資料Ⅱ－2－4 参照〕

一方で地方においても国と同様、高齢化に伴って社会保障費が増加していくことなどを理由に、一般財源総額の増額を求める声がある。〔資料Ⅱ－2－5 参照〕

（2）地方財政計画と実際の地方財政運営との乖離

一般財源ルールの下、結果として地方交付税の総額及び臨時財政対策債の新規発行額が縮減してきた背景としては、税収が伸びる中で各地方公共団体が概して堅実な財政運営に努めてきたことが挙げられるが、地方財政計画で示される地方財政の姿と実際の地方財政運営に、ある種の「乖離」が存在することも挙げられる。

① 決算における税収等の上振れ

まず歳入面を見ると、一般財源ルールが導入された平成 23 年度（2011 年度）以降、平成 27 年度（2015 年度）まで決算での税収等の上振れが続いており、足元では下振れているものの、累計で 2.6 兆円の増収となっている。〔資料Ⅱ－2－6 参照〕

地方税収等の地方財政計画への計上額と決算額との乖離については、上振れ・下振れとも精算が行われておらず、結果として、こうした決算による上振れは地方の追加歳入となっている。

② 地方財政計画上の歳出と決算歳出の乖離

次に歳出面においては、これまでも指摘してきており、地方財政計画と決算の歳出額を比較すると、計画への計上額が決算の額を継続

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－2－2 参照〕

的に上回る試算結果となる⁴⁵。〔資料Ⅱ－2－7参照〕

こうした乖離の一部を生んでいるのが、国庫補助事業の不用分と「追加財政需要」の未使用分の取扱いである。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

国庫補助事業には毎年度不用が生じており、その地方負担分にも不用が生じていることとなるが、地方負担分については決算を踏まえた地方財政計画上の精算が行われておらず、地方に「渡しきり」となっている。過去5年間の平均を見ると、毎年度1,700億円を超える不用が地方に生じており、別の経費に充てられていることとなる。

同様に、国の予備費に相当する追加財政需要（災害等に係る歳出増に備えて地方財政計画に計上されている経費）についても、国の予備費と異なり、決算を踏まえた地方財政計画上の精算が行われていない。平成26年度（2014年度）以降、地方財政計画に毎年度4,200億円が計上されている一方、主な使用額は3,000億円前後に留まっており、毎年度1,000億円程度が、使途が不分明なまま地方に「渡しきり」となっている。

これらは結果として、地方財政計画に計上されていない経費に係る財源まで国が保障していることを意味している。計画への計上額が恒常的・構造的に決算の額を上回っている経費については、真に必要な財源保障の水準について検討する必要がある。また、計画への計上額の適正性について精査するためにも、計画と決算を分かりやすく比較できるようにすることが重要である⁴⁶。

③ 多額の「枠計上経費」の存在

上記のような地方財政計画への計上の適正化を求める議論に対しては、一部の項目のみを取りだして議論することは不適切とする主張があるが、地方財政計画には内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在しており、これらについてはそもそも計上水準の必

⁴⁵ この試算は、地方財政計画と決算が比較可能になるよう、補正予算等の影響を加味するとともに、地方税収等の決算上振れや基金の取崩しなど、計画上予定されていない歳入等を財源とした歳出を決算の額から控除するといった処理を行ったもの。結果についてはある程度の幅をもって見る必要がある。

⁴⁶ 「骨太2018」においても、「地方財政計画と決算について、よりわかりやすく比較が可能となるよう、基盤強化期間中に、地方財政計画上の各歳入・歳出項目と決算との差額及び対応関係について見える化する。」とされている。

要性・適正性が検証できるようになっていない。〔資料Ⅱ－2－9 参照〕

国民への説明責任を果たす観点から、これらの経費により実施された事業の実績や成果等を把握し、検証する必要がある⁴⁷。

地方の基金残高は一般財源ルールを導入後も増加を続けており、平成 29 年度（2017 年度）には 22.0 兆円と過去最高となっている⁴⁸。つまり地方全体で見れば、基金を取り崩しながら何とかやりくりしているといった財政状況にはなっていない。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

こうした状況にも関わらず一般財源総額の増額が必要と主張するのであれば、その前に、計画における歳出の計上額が真に必要な財源保障の水準となっているかの検証が求められることは言うまでもない。真に PDCA サイクルが機能するよう、改革工程表の見直しを含め、着実に取り組んでいくことが求められる。

（3）地方財政における社会保障費抑制の必要性

地方財政計画上の歳出・歳入について、一般財源ルールが導入されてから平成 30 年度（2018 年度）までの増減の内訳を見ると、

- ・ 景気に伴って地方税収等が 4.4 兆円増加しており、それと同じだけ地方交付税等（消費税率引上げに伴う地方交付税法定率分の増加を除く）の総額と臨時財政対策債の発行額が減少している一方、
- ・ 歳出増の大宗は一般行政経費、特に補助事業の増（+4.8 兆円）となっており、ここから公債費や給与関係経費等の減を差し引いた 4.4 兆円の歳出の純増を、消費税率の 8% への引上げに伴う増収や国庫支出金の増で賅っている

形となっている⁴⁹。一般行政経費・補助事業の伸びは、そのほぼ全てが社

⁴⁷ 「骨太 2018」においても、「地方財政計画の一般行政経費（単独）と対応関係にある地方単独事業（ソフト）について、実態を定量的なデータで把握するとともに、法令との関係を含めて見える化する。」とされている。

⁴⁸ ただし、平成 30 年度（2018 年度）から都道府県が国民健康保険の財政運営の責任主体となることに伴い、平成 29 年度（2017 年度）に国費を財源として都道府県が積み立てた国民健康保険財政安定化基金の増加分（全都道府県で 1,911 億円）を除けば、東京都及び特別区以外の地方公共団体の基金残高は対前年度比 444 億円の減となっている。

⁴⁹ なお、各歳出・歳入の項目は紐づいているわけではなく（国庫補助事業と国庫支出金、投資的経費と地方債等を除く）、あくまで整理・理解の仕方の一つであることに留意が必要。

会保障に関する経費の伸びによるものである。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

最近の世界経済の不確実性等に鑑みれば、地方税込等の伸びが今後も継続するとは限らず、また、(2) で示したような歳入の上振れ・歳出の下振れをいつまでも当てにすることはできないし、そもそも財政運営として適切でもない。したがって、今後も一般財源ルールの下で地方財政を健全化させていくためには、一般行政経費・補助事業の伸び、すなわち社会保障費の伸びを抑制していくことが不可欠である⁵⁰。

地方から見ると、社会保障関係の補助事業に係る経費は国が決定する制度に伴って発生するものであり、地方の裁量による抑制の余地が小さいと考えられがちである。当審議会が行った有識者からのヒアリングにおいても、地域医療構想や国民健康保険改革について、国と都道府県に認識のギャップがある、都道府県の取組に主体性が見られない、といった実情についての説明があったところである。

しかしながら、社会保障費の抑制のためには、地方が国とともに主体的に取り組むことが不可欠である。近年の社会保障改革によって都道府県は、「医療計画・地域医療構想」、「医療費適正化計画」、「国民健康保険の財政運営」を一体的に担う主体となっており、医療の供給側、需要側の両面から地域医療体制や医療費の水準・保険料負担の双方を俯瞰し、住民の受益と負担の均衡確保のため主体的な役割を果たすことが求められている。このため都道府県は、意識改革や組織・人事の改革に取り組む必要があり、国においても、そうした取組を進める都道府県を積極的に評価していく姿勢が求められる。〔資料Ⅱ－2－13 参照〕

それぞれの地方公共団体は住民生活に密接に関連した行政サービスを提供しており、本来は、財政状況がサービスの質の水準につながること

⁵⁰ 一般行政経費のうち社会保障等に係る経費（民生費）の推移（決算ベース）を見ると、老人福祉費、児童福祉費、その他の社会福祉費等（生活保護費を含む）とも増加してきている。〔資料Ⅱ－2－12 参照〕

このうち地方単独事業については、増加の大宗は児童福祉費である。地方単独事業の増要因として高齢化による社会保障経費の「自然増」を挙げる向きがあるが、こうした見方は必ずしも当たらない。

他方、国庫補助事業については、高齢化による後期高齢者医療や介護、生活保護、障害者自立支援等に係る地方負担分経費の増を反映した「増加」が認められる。

で、住民が財政の問題をより身近に感じるようになるはずである。しかし現状ではそうしたトレードオフが、受益と負担の乖離によって見えなくなっている。人々が財政健全化や給付・歳出合理化の必要性をより実感をもって捉えられるよう、受益と負担の関係の「見える化」を進める必要がある。

以下では医療費を題材にして、「地域医療構想」、「国民健康保険」、「公立病院改革」の3点から、都道府県が中心となって住民の受益と負担の対応関係の確保に向けて取り組んでいくべき旨を示す。

① 地域医療構想の推進

1人当たり医療費については、各都道府県の年齢構成を調整してもなお大きな格差が存在している。このうち入院医療費については病床数との強い相関が見られるところであり、都道府県が中心となって地域医療構想の下で病床再編を推し進めることが不可欠である。「1. 社会保障」で述べたとおり、地域医療構想の進捗には遅れが見られるところであり、民間医療機関の病床に対する都道府県の権限を強化するなどにより、取組を加速させることを検討すべきである⁵¹。〔資料Ⅱ－2－14、15参照〕

② 国民健康保険の財政健全化

国民健康保険については、毎年度3,000億円を超える法定外一般会計繰入が行われており、本来は加入者の保険料の引上げで賄われるべき給付が、公費により賄われている形となっている。この結果、給付と負担の対応関係が不明確となって相互の牽制が働かなくなっていることは、既に述べたとおりである。〔資料Ⅱ－2－16参照〕

地方財政計画に基づかない法定外一般会計繰入については、地方財政の健全化の観点からも速やかな解消を図るべきであり、先行事例を後押しするとともに、横展開を進めていく必要がある⁵²。

⁵¹ 「骨太2018」においても、「自主的な取組による病床の機能分化・連携が進まない場合には、都道府県知事はその役割を適切に発揮できるよう、権限の在り方について、速やかに関係審議会等において検討を進める。」とされている。

⁵² 「骨太2018」においても、「国保財政の健全化に向け、法定外繰入の解消など先進事例を後押しするとともに横展開を図り、受益と負担の見える化を進める。」とされている。

また、当審議会では従来から、施設の運営・管理や窓口業務をはじめとする地方公共団体の行政サービスについて、広域連携や民間委託等による効率化を主張している⁵³が、こうした主張は国民健康保険制度に係る事務にも当てはまる。国民健康保険の都道府県単位化を機に、広域連携に取り組む例も出てきているものの、全体として見ると、こうした取組は他の事務と比較しても進んでいない状況にある。民間委託も同様であり、8割の団体において検討もされていない⁵⁴。こうした状況となっている要因を分析し、更なる効率化・広域化を促す仕組みを検討していくべきである。〔資料Ⅱ－2－17 参照〕

③ 公立病院の経営改革

公立病院は地域における基幹的な公的医療機関として、地域医療の確保のために重要な役割を果たしているが、他の公立病院と比して著しく収益の悪い病院が存在しており、持続可能な医療提供体制の確保に懸念が生じている。〔資料Ⅱ－2－18 参照〕

公立病院については各地方公共団体が経費の一部を負担している以上、地方財政健全化の観点からも、各病院が専門的な外部人材の活用等によりマネジメントを強化し、一層の経営改革・コスト削減に取り組むよう促していく必要がある。また、その過程で得られた経営改革の知見・ノウハウを都道府県の医療行政部局にフィードバックすることで、都道府県の医療行政の質を高めていくことが重要である。

公立病院を含む地方公営企業は独立採算が原則であるが、救急医療や過疎地の医療など、一定の政策目的に基づく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、該当する経費や繰出しの基準が総務省から示されている。しかしながら、この基準に基づかず、

⁵³ 委員からは、地方交付税について、地方公共団体による広域連携の取組を阻害することなく、後押しするような配分の仕方としていくことが重要との意見があった。

⁵⁴ 「骨太 2018」においては、「窓口業務の委託について、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書等の拡充・全国展開などの取組を強化し、その状況を踏まえ、トップランナー方式の 2019 年度の導入を視野に入れて検討する。」とされている。

地方財政計画の枠外で行われている繰出しが 1,013 億円（平成 28 年度（2016 年度））もあり、地方財政の圧迫要因となっている。このような基準外繰出しには単なる赤字補填など、かえって各病院の経営効率化に向けたインセンティブを阻害しかねないものが含まれており、早急な精査・改善が必要である。〔資料Ⅱ－2－19 参照〕

（4）地方法人課税の偏在是正

（3）で取り上げた歳出面の努力に加え、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の構築が必要である。地域間の税収の格差が特に大きい地方法人課税については、消費税率の 10%への引上げ時に法人住民税法人税割の更なる地方交付税原資化等が予定されているところ、平成 30 年度（2018 年度）の与党税制改正大綱においては、地方法人課税について更なる偏在是正を行うべく新たな措置について検討し、平成 31 年度（2019 年度）税制改正において結論を得ることとされている。〔資料Ⅱ－2－20 参照〕

この背景には、東京都の地方税収等の全国に占めるシェアが、平成 20 年度（2008 年度）税制改正における偏在是正の取組によって一旦低下したにも関わらず、地方税収等が過去最高水準となる中で、再び最高水準となっていることが挙げられる。〔資料Ⅱ－2－21 参照〕

また、同じ経済活動であっても、そこから得られる税収の偏在が拡大する環境が広がってきている。例えば地方の個人経営の小売店がコンビニエンスストアに形態を変えた結果、従来は売上に応じて全て地元の地方公共団体に納税されていたものが、売上の一部がフランチャイズ料として東京本社に移転され、その多くが東京に納税される形となっている。〔資料Ⅱ－2－22 参照〕

以上のような変化も踏まえつつ、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築すべく、本年末までにしっかりと結論を得るべきである。

3. 文教・科学技術

急激な少子化の進展や、国際的な競争環境の中、人的資本の向上や科学技術の発展は重要である。一方、すでに現在および将来の子供たちに対して巨額の負担の先送りをしてきており、教育や科学技術分野を考える際に、このことを忘れるわけにはいかない。さらに、同分野における公的支出の水準が主要先進国と比べて必ずしも遜色があるわけでもない。これらのことを考慮すれば、真の課題は、予算の「量」ではなく、予算の「使い方」にあり、「使い方」の見直しによって教育・研究の質を大幅に高めていくことが必要である。特に高等教育で学生が勉強をする仕組みになっていないことの改善や研究開発の生産性の向上が求められる。

(1) 公財政教育支出

経済協力開発機構（OECD）諸国の中で、日本の公財政教育支出⁵⁵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、教育は一人ひとりに対するものであるという観点から、在学者1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〔資料Ⅱ-3-1参照〕。また、私費負担の多寡を議論するのであれば、国民負担率の水準も考慮する必要がある。国民負担率の水準は、OECD諸国の中で最低レベルにあり、単に私費負担の高さのみを論ずることは一面的である〔資料Ⅱ-3-2参照〕。

したがって、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) 幼児教育の無償化

幼児教育の無償化については、「新しい経済政策パッケージ」等に基づき、平成31年（2019年）10月からの実施を目指すこととされている。その際、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

⁵⁵ 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。

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。また、保育の必要性があると認定された幼児に対する「預かり保育」も無償化の対象とされている。旧制度の幼稚園においても「預かり保育」が本格的に実施されるのであれば、待機児童対策や利用者利便の観点から、新制度の認定こども園への移行が進んでいない現状の分析を行うべきである。〔資料Ⅱ－3－3参照〕

(3) 義務教育

文部科学省からの概算要求等では、平成31年度(2019年度)に2,615人、平成38年度(2026年度)までに1.9万人の教職員定数の改善が必要とされている。

しかしながら、少子化の進展に伴う自然減や平成29年度(2017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、定数改善を行わなくとも、児童生徒当たりの教職員数は増加することとなる。また、すでに教員1人当たりの児童生徒数は主要先進国と比べて遜色がない。〔資料Ⅱ－3－4参照〕

したがって、更なる定数改善が必要か否かは、定量的かつ客観的なエビデンスやPDCAサイクルの確立を大前提とすべきである。

その上で、教員に係る働き方改革の観点から、教員の8割が国や教育委員会からの各種の調査への対応に負担感を抱いている実態や、多くの中学校で、教員の希望とは無関係に、教員全員が部活動に当たることを原則としており、平日で平均2時間、土・日の合計で平均6時間の活動を行っている実態に目を向ける必要がある。

さらに、予算執行調査によれば、市町村費負担事務職員数は、普通交付税の基準財政需要への算入額から推計される職員数を大きく下回っており、地方交付税により財源が措置されているにもかかわらず、学校設置者たる地方公共団体において必ずしも配慮がなされていない実態もある。〔資料Ⅱ－3－5参照〕

こうした実態や教師の勤務実態に関する様々な指摘を踏まえれば、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、
- ・ 部活動の回数や時間、位置づけを含めた在り方の見直し、
- ・ 市町村費負担事務職員が活用されていない実態の分析

といったことを通じて、より効果的な授業配分が図られるよう業務の適正化を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－3－6参照〕

また、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対しては、教科全体としてすでに学習指導要領改訂後の必要授業時数を上回る授業を行っている実態に鑑み、

- ・ 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、
- ・ 外国語指導助手（ALT）等の外部人材の活用やそのための免許制度の見直し

といったことを通じて、対応していくべきである。

ところで、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。しかしながら、適正規模に満たない学校が小学校で4割以上、中学校で過半数となっている。〔資料Ⅱ－3－7参照〕

地域の実情を勘案する必要があるが、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や学校運営上の観点からすれば、義務教育においては、統廃合による学校規模の適正化が重要な課題と考えられる。

（4）私立高校授業料の実質無償化

「新しい経済政策パッケージ」等においては、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私立高校の授業料の実質無償化を進めることとされている。大学等にかか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、その確保を検討していくこととなる。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財源を含め、安定的な財源確保を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－3－8参照〕

また、これまでの私立高校の授業料負担の軽減が、公立高校生数の減少の一つの要因になっていると考えられる。特に公立高校生の少ない東京都において、より一層公立高校生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必要がある。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

（5）高等教育

① 教育の質の確保と経済的負担の軽減

これまで、中・高所得世帯の若者たちを含め広く有利子奨学金の対象とすることにより高等教育へのアクセス機会の確保を図りつつ、低所得世帯の若者たちは更に無利子奨学金の対象とすることにより格差是正を図ってきた。

そうした中、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り、中所得世帯の若者の高等教育へのアクセス機会も日本全体の水準と同程度の水準に確保されている。〔資料Ⅱ－3－10、11参照〕

こうした現状を踏まえれば、高等教育にか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。「新しい経済政策パッケージ」等に基づき、少子化対策として平成32年（2020年）4月から実施される経済的負担の軽減も、この考え方に沿ったものとなっている⁵⁶。

しかしながら、多くの若者に高等教育へのアクセス機会が確保されているにもかかわらず、学生の学修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十分な知識や技術など成果

⁵⁶ 「新しい経済政策パッケージ」において、「貧困の連鎖を断ち切り、格差の固定化を防ぐため、どんなに貧しい家庭に育っても、意欲さえあれば専修学校、大学に進学できる社会へと改革する。所得が低い家庭の子供たち、真に必要な子供たちに限って高等教育の無償化を実現する。このため、授業料の減免措置の拡充と併せ、給付型奨学金の支給額を大幅に増やす。」とされている。

を身につけられていない例がある現状は問題である。〔資料Ⅱ－3－12参照〕

したがって、高等教育機関の教育の質をチェックすることや、その内容を第三者に公表するなど、大学や専門学校の改革を進めることが求められる。教育する大学や専門学校と教育を受ける学生が、互いにその成果を確実なものとする努力をし、好循環を実現していくべきである。

特に、「新しい経済政策パッケージ」等に基づく経済的負担の軽減が、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、これらが国民の税負担によって救済されることがあってはならない。教育の質を向上するための改革を阻害することのないよう、支援の対象となる学生や大学・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とともに、経営指導の対象となっており、かつ、継続的に定員の8割を割っている大学については、対象にしないことなどを検討する必要がある。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設定、不正受給対策も必要である。

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の若者も無利子奨学金制度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) ⁵⁷を参考とした制度

⁵⁷ 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、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。

を導入すべきとの指摘がある。しかしながら、この制度は、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

から、適切とは言えない。

② 私立大学の教育の質の向上

少子化が進む中で、私立大学の定員は増加してきている。一方で、私立大学のうち4割が定員割れとなっており、相当数の学校法人が経営に問題を抱えているとされている。〔資料Ⅱ－3－13 参照〕そうした中、高等教育の質を高めていく観点から、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、必要な指導を行うとともに、私学助成については、教育の質に応じたメリハリ付けを行い、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。

特に、大幅な定員割れ大学を含めてほとんどの大学が特別補助の対象となっている実態を見れば、特別補助が教育の質の向上に実効性を有しているとは考えられない。大幅な定員割れ大学が国民の税負担によって救済さ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。あわせて、大学に通常期待される内容や大学が本来取り組むべき内容を要件としているものを助成することのないよう、厳しく精査すべきである。〔資料Ⅱ－3－14 参照〕

なお、一部の大学関係者において、公費投入における国立大学と私立大学の差を指摘する声もあるが、

- ・ 授業料設定や人事管理、予算統制、情報公開などのガバナンスの程度が全く異なっていること、
- ・ 教育・研究の比率、学部・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。むしろ両者が適切に必要な役割を果たしていくべきである。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

（6）科学技術関係予算

日本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るにもかかわらず、質の高い論文の数は主要先進国に劣る。その結果、例えば、日本の高等教育部門におけるトップ 10% 論文⁵⁸ 1 件当たりの研究開発費はドイツの約 2 倍となっている。しかしながら、日本が主要先進国並みの研究開発の生産性を確保できれば、日本のトップ 10% 論文のシェアは主要先進国を上回ることができる。したがって、科学技術関係予算の伸びが問題視されることが多いが、研究開発の生産性の低さが真の課題であると言える。〔資料Ⅱ－3－16、17、18 参照〕

日本の研究開発費が主要先進国と比べて遜色のない水準であるにもかかわらず、科学技術・学術政策研究所の分析によれば、「国際的に注目を集める研究領域」への参画数が少なく、かつ、1 領域当たりの論文数も少ない。この背景には、例えば、

- ・ 様々な研究者が新たな領域への参画に対する大学の硬直性を指摘していること、
- ・ トップリサーチャー⁵⁹の約 5 割が 40 歳未満の若手層であるにもかかわらず、大学のポストや研究費の配分がシニア層に偏っている実態などがある。これらを見ると、資源が必ずしも若手や新たな研究領域に振り向けられておらず、新陳代謝が十分でない現状があるものと考えられる。

日本の研究開発の生産性を高めるためには、

- ・ 予算の多寡などの「インプット」を目標とするのではなく、真の課題を直視し、例えばトップ 10% 論文の数といった、研究開発の内容や

⁵⁸ 各分野における被引用度が上位 10% 以内の論文を指す。

⁵⁹ 科学技術・学術政策研究所「優れた成果をあげた研究活動の特性：トップリサーチャーから見た科学技術政策の効果と研究開発水準に関する調査報告書」（2006）において調査対象とした、被引用度上位 10% の日本の論文の著者を指す。

質などの相対的な評価が可能な「アウトカム」を目標とする、

- ・ その上で、重点化する、いわゆる「ハリ」の分野のみを提示するのではなく、過去に総合科学技術会議が科学技術予算について SABC⁶⁰の4段階評価を行っていたように、温存をしない、いわゆる「メリ」の分野も明確化し、新陳代謝を促す、厳しい優先順位付けを行うといったことが必要である。〔資料Ⅱ－3－19 参照〕

（7）研究開発の主力たる国立大学

① 運営費交付金の配分

平成 16 年度（2004 年度）の国立大学法人化以降、国立大学運営費交付金が約 1,400 億円の減額がなされたとの指摘がある。しかしながら、この間、実質的な運営費交付金に補助金も合わせれば、国立大学への公的な支援額は 600 億円増加している。また、日本の国立大学に対する公的な支援額は、主要先進国の国公立大学の中でトップクラスの水準にある。

- ・ 科学技術・学術政策研究所の分析によれば、教員 1 人当たりや事業費当たりのトップ 10%論文の生産性には、大学間で大きな差がみられる。しかしながら、平成 16 年度（2004 年度）に法人化されて以降、運営費交付金のほとんどの部分が、原則として前年同額で各大学に配分されており、大学間での配分に大きな変化は見られない、
- ・ 運営費交付金の一部を評価に基づいて配分してきたものの、ごく一部に限られている上に、必ずしもアウトカム指標ではなく、相対評価も行われていない、
- ・ 前述のように、トップリサーチャーの約 5 割が 40 歳未満の若手層であるにもかかわらず、大学のポストや研究費の配分がシニア層に偏っている

といったことを考えれば、これらを改善し、新陳代謝を促す配分の仕組みが必要であると考えられる。

このため、社会のニーズに応じた教育水準・グローバルレベルで通用

⁶⁰ 総合科学技術会議において、平成 23 年度（2011 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。

する研究水準の確保のために実効性のある運営費交付金の配分において、

- ・ 各大学共通で、厳選されたアウトカム指標、すなわち、教育面では例えば就職率・進学率など、研究面では教員1人当たりトップ10%論文数・若手教員比率・外部資金獲得額などの指標を設定し、この指標に基づき相対評価かつ厳密な第三者評価を実施する、
 - ・ 評価に基づいて配分する額を運営費交付金のまずは10%程度、1,000億円程度にまで拡大する、
- といった改善を行うべきである。

② 国立大学の研究環境

なお、国立大学教員の研究環境について、若手教員の処遇改善を求める指摘がある。日本の研究生産性の向上に向けて、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、前述の運営費交付金の配分に際して、若手教員比率などの指標を盛り込むとともに、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、
- ・ 単純に定年延長をし、65歳以上教員を増加させてきている

といった現状についても、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－3－20参照〕

また、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1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。各大学内での配分の議論に資するよう、各大学において、セグメント別の予算・決算や、各学科・各教員の教育・研究成果の見える化が必要である。

さらに、博士課程への進学者数が減少しているとの指摘がある。しかしながら、博士課程在籍者数は大幅に増加したのち、高止まりしている実態がある。また、大学院の就職状況や大幅な定員割れとなっている大学院が多いこと等を踏まえれば、むしろ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のではないか。その際、

- ・ 大学院側は働き方の変化に応じて、修了後のキャリアパスにつながる教育内容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はないか。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。

(8) 科学技術分野における官民の役割分担と執行上の問題

① 官民の役割分担

国が実施する研究プロジェクトにおいて、社会実装・商品化に近い研究がなされているが、個別企業に裨益するにもかかわらず、これらの企業に十分な負担を求めている例がみられる。例えば、「戦略イノベーション創造プログラム」(SIP)において、乗用車用内燃機関などの民間企業での活用が想定される技術開発であるにもかかわらず、企業負担がわずかになっている。また、「革新的研究開発プログラム」(ImPACT⁶¹)において、民間企業との共同研究を実施しているにもかかわらず、企業負担を求めている。〔資料Ⅱ－3－21 参照〕

日本の企業部門の研究開発投資の水準は主要先進国の中でトップクラスにあり、また企業が好業績で現金保有が過去最高水準にある中で、諸外国と比較して、企業が大学に投じる研究開発費の割合は低水準であり、1件当たりの規模も小さいという状況にある。そのような中で、民間企

⁶¹ 実現すれば産業や社会のあり方に大きな変革をもたらす革新的な科学技術イノベーションの創出を目指し、ハイリスク・ハイインパクトな挑戦的研究開発を推進。

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、寄付税制も活用しながら、民間企業が大学や公的研究機関の知恵やノウハウに対して資金投入することで、研究開発の生産性の向上や、社会のニーズにあった研究開発の充実につながっていくことが期待される。〔資料Ⅱ－3－22、23 参照〕

なお、その際、大学が獲得した民間資金に応じて運営費交付金を増額するインセンティブを与えるべきとの指摘がある。しかしながら、民間資金に応じた単なる上乘せでは、民間資金獲得の努力を行わない大学が温存されるため、これは望ましいとは言えない。前述の国立大学運営費交付金の配分に際して、外部資金獲得額などの指標を盛り込むことで、インセンティブを抜本的に強化する方向で改革していくべきである。〔資料Ⅱ－3－24 参照〕

② 科学技術分野における執行上の問題

研究開発においては、研究の進度に応じた柔軟な研究費の使用が可能となるよう、基金化を求める指摘があり、例えば ImPACT において基金方式を採用してきたところである。しかしながら、基金方式については、「財政規律の観点から、厳に抑制する」と閣議決定されている。毎年度の適切な評価と資金配分への厳格な反映など、PDCA サイクルの構築がおろそかになりがちであることや、国債で賄った資金を無用に抱えることで、不要な国債金利負担が発生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－3－25 参照〕

また、研究不正の防止については、日本における研究不正の発生率は、主要先進国の中で相対的に高い水準となっているが、その不正に対する対応はまだ十分とは言えない。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。〔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、整備水準が概成⁶²しつつある状況を踏まえ、「量」をいたずらに拡大する状況にはなく、中長期的な視点に立って「質」の改善を図っていくことの重要性を強調してきた（「量」から「質」へ）。平成 31 年度（2019 年度）予算においては、引き続きこうした方針を継続しなければならないことはいうまでもない。一方、近年大規模な災害が頻発し、全国各地に深刻な被害をもたらしていることは看過できないところである。こうした現状を踏まえた上で、安全・安心の向上に資する、実効性の高い防災・減災対策に向けた重点化・効率化を進めるほか、日本の成長力を高める生産性の高い事業にも重点化するなど、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、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、これまで過去にインフラ整備を着実に進めてきた結果、バブル景気の 30 年前の整備水準と比較しても、高速道路、新幹線、空港、港湾、生活関連施設等の社会資本の整備水準は大きく向上しており、社会インフラは概成しつつある。

今後の社会資本の整備に当たっては、将来の人口や交通需要の減少も見据え、「量」の観点から、新規採択を厳選することとし、「質」の観点から、社会インフラの長寿命化を図りながら既存ストックを最大限活用していくことが重要である。

（2）平成 31 年度（2019 年度）予算における重点課題

⁶² ほぼ出来上がること。（出典：三省堂「大辞林」第三版）

平成 31 年度（2019 年度）予算においては、以下を重点課題とし、安全・安心の向上と生産性の向上を実現する予算とすべきである。

① 安全・安心の向上

イ) 最近の大規模災害と今後の課題

本年、大阪北部地震、西日本 7 月豪雨、台風 21 号、北海道胆振東部地震といった大規模災害が発生している。気候変動の影響を受けて、災害が激甚化・頻発化しているが、効率的・効果的な防災・減災対応を実施するためには、大きな被害が生じた要因を精緻に分析した上で、ハード・ソフト一体的な対応について検討を進めるべきである。

国土交通省の社会資本整備審議会河川分科会⁶³においては、西日本 7 月豪雨の被害状況を踏まえて今後対応すべき主な課題が整理された。それによれば、災害に対する住民の危機感が共有されていない点、水災害のリスク情報が十分に地方公共団体によって公表されていない点、リスクの高い地域に立地する住宅が存在する点など、ソフト対策⁶⁴を一層拡充していく必要性が指摘された。〔資料Ⅱ－4－2 参照〕

なお、ハード面の具体例として、西日本 7 月豪雨でダムがどのような機能を発揮していたかについて見てみる。8 ダムにおいては洪水調節容量を使い切る見込みとなり、ダムへの流入量と同程度の放流量とする異常洪水時防災操作を実施したものの、205 ダムにおいては円滑な洪水調節が実施された。失敗例に着目し、教訓とすることは重要であるが、こうした既存ダムが発揮した有効な機能を客観的に評価しつつ、更なる改善点の分析を進めることが必要である。〔資料Ⅱ－4－3 参照〕

ロ) 個別補助化による重点的支援と地方公共団体のソフト対策の推進

社会資本整備分野での国による地方公共団体への財政支援については、地方にとって自由度が高く、創意工夫を活かせる制度として社会資本整

⁶³ 平成 30 年（2018 年）9 月 28 日 国土交通省社会資本整備審議会河川分科会 大規模広域豪雨を踏まえた水災害対策検討小委員会

⁶⁴ 地方公共団体によるソフト対策の具体例としては、水害対応タイムラインの作成、災害危険区域の指定、土砂災害警戒区域等の指定の他、消防団・水防団といった地域自主防災の充実・強化が挙げられる。

備総合交付金、防災・安全交付金を創設してきた経緯がある。これまで、こうした交付金の PDCA の改善や重点配分の明確化といった見直しを進めてきてはいるものの、計画的・集中的な支援が困難であるほか、国が意図する計画的な事業進捗が図られないといった課題が残されたままである。

今般の大規模災害を踏まえると、防災・減災対策の「質」の改善として、国と地方公共団体の更なる連携が必要な防災・減災対策など、優先的に取り組むべき事業については、従来の交付金による支援から、国の個別補助による計画的・集中的な支援に切り出していくことについて検討すべきである。また、既存の防災・安全交付金の改善策として、配分に当たっては、各種法律の規制の適用といったソフト対策の実施状況を重点配分の要件にするなど、地方公共団体がソフト対策を加速するインセンティブを高める方策を検討すべきである。加えて、地方公共団体による防災・減災対策事業の推進に向けて、それぞれの取組状況を比較可能とするなど、取組の「見える化」を更に進めることが必要である。〔資料Ⅱ－４－４参照〕

ハ) インフラ長寿命化の取組

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⁶⁵によると、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みの効率化を目指して費用抑制を徹底するとともに、PPP/PFI や新技術の導入によって対策を強化すれば、現在の予算の水準でもインフラ老朽化への対応が可能になると考えられる。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⁶⁶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

⁶⁵ 「インフラ維持補修・更新費の中長期展望」(内閣府)(平成30年(2018年)3月29日 経済財政諮問会議提出資料)より

⁶⁶ 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、まちづくりと連携した地域公共交通のネットワークを再構築することにより、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指す。

りと反映していくことが重要である。〔資料Ⅱ－４－５参照〕

② 生産性の向上

イ) 既存ストックの有効活用

日本の成長力を高める生産性の高いインフラ整備を進めていく上で、道路や、空港、鉄道、港湾といった重要な機能を担っている既存インフラを最大限効率的に活用していく方策について検討を進めていくべきである。

a) 道路

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/時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。

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、引き続き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。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

また、高速道路においては、過去の整備の経緯により、有料区間・無料区間が混在している路線が存在しているが、こうした区間と並行する一般国道での渋滞を発生させる一因ともなっている。将来にわたり、高速道路の適切な維持管理を継続していくため、中長期的な料金負担の在り方について検討を行っていくべきである。例えば、海外の有料化事例も参考に、こうした区間の混在を解消しつつ、同一路線の有料化なども考えたい。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

b) 空港

これまで、空港整備勘定の歳入として、自主財源に加えて純粋一般財源からも繰入れを行い、主に空港建設に充てている状況である（平成 30 年度（2018 年度）予算 271 億円）。今後、那覇空港滑走路増設や東京オリンピック・パラリンピック大会に備えた首都圏空港の機能強化が終了することにより、空港整備の重点は新施設建設から維持管理・老朽化対策等にシフトしていく見込みである。

他方で、インバウンド増加や空港コンセッション⁶⁷の進展により、空整勘定の歳入における自主財源が充実傾向にある。今後、発着枠オークション制⁶⁸の導入や時間帯別着陸料など、発着枠の有効活用について検討するなど、更なる自主財源の充実に取り組むことが重要であり、空港整備勘定の独立採算化を早期に実現すべきである。〔資料Ⅱ－4－8 参照〕

北海道の新千歳空港の事例を挙げると、毎年過去最多の利用者数を更新している状況であり、平成 32 年（2020 年）からのコンセッション開始による活性化効果も見込まれ、今後一層の利用者数の増加が期待されている。同空港はこれまでも発着枠増加や施設整備などに取り組んできたが、更なる空港容量の拡大を実現するためには、隣接する既存ストックである防衛省千歳飛行場の滑走路を活用することが効率的な選択肢となり得る。同滑走路の民航機との共用について、国防との調和も十分に図りつつ、今後積極的に検討していくことが必要である。〔資料Ⅱ－4－9 参照〕

c) 鉄道、港湾

北海道では、道内の貨物輸送のほとんどを自動車が担っているにも関わらず、定期便により道外輸送が行われる港湾は 5 港（函館・室蘭・苫小牧・釧路・小樽）に留まっている。他方で、青函トンネルにおいては、北海道新幹線と貨物列車が共用走行しているため、安全性の観点から新幹線速度が 140km/時に制限されているほか、青函トンネルを含めた修繕費は J R 北海道の収支を圧迫している状況にある。

⁶⁷ 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。

⁶⁸ 発着枠オークション制度とは、主に混雑空港における発着枠の配分に市場メカニズムを導入し、オークションにより発着枠を割り振る制度のこと。

青函トンネルのボトルネックを解消し、新幹線の速達性を確保するとともに、既存港湾においてフェリーや RORO 船⁶⁹のための航路を新設するなど、北海道全体での効率的な物流を実現する方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－10 参照〕

ロ) PFI 等による民間資金の活用

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。PPP/PFI 推進アクションプラン⁷⁰においては、人口 20 万人以上の地方公共団体に対して、上下水道、公営住宅などを重点分野⁷¹として PFI の活用の検討が求められている。重点分野以外への PFI の積極的な導入や、人口 20 万人未満の地方公共団体の広域連携を通じた PFI の受け皿づくりについても進めていくべきである。また、地域プラットフォームなどを通じて、PFI に向けたノウハウ習得、人材育成を進める必要がある。同プランでは、民間ビジネス拡大効果が特に高い分野や、今後ストックの維持更新について大きな課題を抱えることが予想される分野を重点分野として指定し、事業目標として平成 25 年度（2013 年度）から平成 34 年度（2022 年度）までに 21 兆円を掲げており、引き続きその達成に向けての取組を推進していくことが必要である。（平成 25～28 年度（2013～2016 年度）における事業規模の実績は 11.5 兆円）〔資料Ⅱ－4－11 参照〕

a) 道路

道路整備特別措置法では、料金の徴収主体は高速道路会社、地方道路公社等に限定されているものの、構造改革特区制度により、地方道路公社によるコンセッション方式が可能となっており、既に愛知県が本制度を活用している。同事例では、コンセッションの対象となる運営権対価が道路公社予定最低価格（1,220 億円）を上回る価格で入札決定されてお

⁶⁹ 貨物をトラックやフォークリフトで積み下ろすために、船尾や船側に車両通行用のゲートを有する貨物船。

⁷⁰ 平成 30 年（2018 年）6 月 15 日 民間資金等活用事業推進会議決定

⁷¹ 重点分野として、空港、水道、下水道、道路、文教施設、公営住宅、クルーズ船向け旅客ターミナル施設、MICE 施設、公営水力発電、工業用水道が指定されている。

り(1,377億円)、愛知県道路公社の確実な債務償還に貢献してきている。他の道路公社においても、こうした同様の取組の実施について検討していくべきである。〔資料Ⅱ－4－12参照〕

b) 下水道

下水道事業については、平成30年度(2018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を要件化しており、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、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を一層促進していくべきである⁷²。〔資料Ⅱ－4－13参照〕

また、汚水処理にかかる下水道事業については、「受益者負担の原則」と整合的であることが必要である。費用構造は固定費が大半であるが、収入については、基本使用料として賦課する割合が小さく、従量使用料が多くなっている。今後、世帯人口の減少や節水技術の進歩による使用水量減少が見込まれる中、収入が不安定となる要因となりかねない懸念がある。こうした状況を踏まえ、国が各地方公共団体に対し、費用構造を踏まえた望ましい使用料体系の在り方を積極的に示していくことが必要である。〔資料Ⅱ－4－14参照〕

ハ) 新技術の活用

国土交通省においては、「ICTの全面的な活用（ICT土工）」等の施策を建設現場に導入することによって、建設生産システム全体の生産性向上を図り、魅力ある建設現場を目指す取組であるi-Constructionを進めている。こうした技術の活用にあたっては、建設・維持管理コストの縮減を実現していくことが重要であり、そのための社会実装に必要な支援

⁷² 下水道事業について、総務省は、人口3万人以上の地方公共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3万人未満の地方公共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」）。

を効果的に行っていくことが必要である。また、平成 37 年度（2025 年度）までに建設現場の生産性の 2 割向上を目指している中、こうした最先端技術の活用によって生産性を高めることで、建設現場での人手不足に対応していくことが必要である。〔資料Ⅱ－4－15 参照〕

例えば、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、新技術活用によるコスト縮減の余地は非常に大きい。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るほか、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してきている。平成 30 年度（2018 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し、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〕

二) 事業評価の活用

公共事業分野では、平成 10 年度（1998 年度）以降、費用便益分析 (B/C) を含めた事業評価を導入し、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、データ検証を重視する EBPM (Evidence Based Policy Making)⁷³ の観点から、これまでの事業効果の実績等の客観的な把握を進め、PDCA サイクルの実効性を向上させることが重要である。

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る。徹底的なコスト縮減を図った上で、総事業費の増嵩や交通需要の変化など、最新の状況を踏まえた精緻な費用便益分析を早急に行うべきである。〔資料Ⅱ－4－17 参照〕

同事業では、営業主体 (JR) は、想定収益（「新幹線を整備する場合の収益」－「新幹線を整備しない場合の収益」）の範囲内で 30 年間にわた

⁷³ 脚注 6 を参照のこと。

り貸付料を支払うこととされている。事業費のうち、この貸付料で賄えない部分を国・地方が負担することとされている。これまで、整備新幹線の貸付料の前提となる需要は、実績が予測を上回る結果となっている。また、JR各社の経常利益は、近年、過去最高益を記録する状況にある。

事業費増嵩への対応も含め、整備新幹線については、安易に国・地方の負担に依存せず、民間活用の視点に立って貸付料等の引上げも視野に入れて整備を行っていくべきである。〔資料Ⅱ－４－18参照〕

5. 農林水産

我が国の農林水産業の大きなトレンドとしては、農業就業人口、農地面積、総産出額などの面で減少傾向が続いている。就農者の高齢化は著しく、農業就業人口の4割以上が70歳以上となっている。また、農家一戸当たりの経営規模は、水稻などはまだ緩やかな伸びにとどまっている。水稻のみならず、すべての品目について、将来にわたって農業生産の中核を担う経営者（担い手）に農地を集めることなどを通じて、生産コストの低減を進め、競争力を強化していくことが大きな課題と言える。〔資料Ⅱ－5－1参照〕

例えば、農業総産出額9.2兆円の内訳を見ると、6割以上の農家が従事している米は2割弱にとどまっている。それにも関わらず、稲作などの土地利用型農業に対して6,000億円を超える直接的な補助金が投入されている。これに対し産出額の約4割を占める野菜、果樹に対する補助金の投入は240億円程度にとどまり、財政に依存せず競争力ある農業を構築することができているといえる。〔資料Ⅱ－5－2参照〕

このような課題に直面する中、政府では、「農林水産業・地域の活力創造プラン」⁷⁴に沿って、産業政策と地域政策を車の両輪とする農林水産政策改革が実施されているところである。さらに、平成30年（2018年）6月には、水産資源の管理と水産業の成長産業化に関する水産政策改革の内容が追加された。

我が国の農林水産業の競争力を強化し、拡大が見込まれる海外の食市場の需要も取り込み、若者にとっても魅力的な産業にしていくことが重要である。こうした取組は食料の安定供給の確保や多面的機能⁷⁵の発揮にもつながる。農林水産業の競争力強化に照らして予算が効果的・効率的なものになっているかどうか検証しつつ、厳しい財政事情を考慮して大

⁷⁴ 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（2013年）12月10日決定、平成26年（2014年）6月24日改訂、平成28年（2016年）11月29日改訂、平成29年（2017年）12月8日改訂、平成30年（2018年）6月1日改訂）。

⁷⁵ 農業・農村の有する多面的機能とは、「国土の保全、水源の涵養（かんよう）、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等、農村で農業生産活動が行われることにより生ずる、食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能」のこと（農林水産省HPより抜粋）。

胆なメリハリ付けをすることが必要である。

(1) 米政策

平成 30 年度（2018 年度）から行政による生産数量目標の配分が廃止され、農家自らが作物の種類及び作付面積を決定するという新たな環境に移行している。一方で、需要が減少する主食用米から他の作物への転作を促す財政的支援は、水田フル活用を名目に、水田活用の直接支払交付金（以下、「水田活用交付金」という。）として継続している。水田活用交付金の交付金単価は、基本的には転作した場合に主食用米と同程度の所得が確保できるように設計されている。その結果、飼料用米については、交付金が販売収入の 10 倍以上となっており、農家の作物選択に与える影響は大きいと考えられる。〔資料Ⅱ－5－3 参照〕

水田全体の面積が減少する中、水田活用交付金が本格的に開始された平成 22 年（2010 年）以降の状況を見ると、飼料用米や WCS 用稲⁷⁶の増加が目立っている。近年では、主食用米の生産は需要を下回る水準となり、平成 27 年度（2015 年度）以降は価格の上昇傾向が継続している。この価格上昇が消費者の買い控えに拍車をかけ、需要量の減少が主食用米の生産の縮小を加速させてしまう懸念も存在する。〔資料Ⅱ－5－4、5 参照〕

こうした現状から、水田活用交付金による飼料用米等への誘導が過剰に働いているため、農家の作物選択に大きな歪みを与えていることは否めない。水田活用交付金の政策目的を再考するとともに、交付金の制度設計の在り方を検討すべきである。

まず、高収益が期待される野菜などの作物へ転換していく環境整備が必要である。野菜は労働時間を多く要するという側面があるが、機械化や水田の畑地化・汎用化⁷⁷による省力化・生産性向上等を図りつつ、野菜

⁷⁶ 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。

⁷⁷ 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。

などに転換していくことを促す水田活用交付金の仕組みとすべきである。

[資料Ⅱ－5－6 参照]

食生活の変化を踏まえると飼料作物の増産も優先課題の一つとなっているが、単に飼料用米や WCS 用稲が安易に選択される現状は飼料の需要者側にとって必ずしも望まれる状況ではなく、飼料作物の中で比較的ニーズの高いものが作付される環境整備が必要である。具体的には、飼料用米や WCS 用稲に比べて飼料としての生産効率が高く市場価値も高い飼料用トウモロコシなどへの移行を促すことが必要である。その際、農家の作物選択に歪みを与えないよう飼料作物間でバランスの取れた交付金体系の構築を検討すべきである⁷⁸。[資料Ⅱ－5－7 参照]

また、飼料用米への財政支援については、多収化の取組に対して二重の促進措置⁷⁹ともとれるものが設定されていることや、単収の更なる向上に対するインセンティブが十分に働くようになっていないことを指摘しておきたい。[資料Ⅱ－5－8 参照]

(2) 農地中間管理機構

平成 26 年（2014 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。）が各都道府県に設置され、国は、機構による農地の集積・集約化の取組を後押しするために、新規集積面積に応じた機構集積協力金の交付等を行ってきた。当審議会では、単に担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）に対して政策の重点が向けられるべきであると提言してきた。今般、機構法の施行後 5 年を目途とする見直し⁸⁰の時期が到来しているが、各地域がより一層農地の集約化に向かうとともに、集約化された農地での生産性の高い農業を実現できるよう財政的支

⁷⁸ WCS 用稲については、現行の 10 アール当たり 8 万円の交付金単価の下で、畜産農家との間の取引価格がゼロという実態も見受けられ、必ずしも健全な取引環境とは言えない状態にある点が平成 30 年度（2018 年度）予算執行調査で指摘されている。

⁷⁹ 飼料用米については、単収の向上に応じて交付金単価が 10 アール当たり 5.5 万円から 10.5 万円に増加する仕組み。これとは別に、飼料用米の多収品種を作付する場合には、10 アール当たり 1.2 万円の産地交付金の上乗せ措置がとられている。多収品種を用いた飼料用米の多収化の取組は両者の恩恵を受けることとなる。

⁸⁰ 農地中間管理事業の推進に関する法律（平成 25 年（2013 年）法律第 101 号）附則第 2 条。

援についても見直しを行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－5－9 参照〕

農家の高齢化が著しく進展している状態にあるが、平成 29 年度（2017 年度）予算執行調査においては、リタイアによる機構への農地の貸出しが多いことが判明している。また、時間の経過とともに、今後、大量の農業従事者が離農していくことも予想される。したがって、農地の出し手への協力金の農地集積に対する追加的なインセンティブ効果が薄くなってきていると言えることから、農地の出し手への直接的な補助金は、存続も含めて、在り方を検討しなければならない。〔資料Ⅱ－5－10、11 参照〕

また、農地の集積・集約化を推進する地域に対する使途自由の協力金である地域集積協力金の実際の使われ方が農地の受け手への支援に寄っていることも踏まえれば、農地の出し手への支援から、集約化する地域の農業への支援（農地の受け手への支援）という形に軸足を移していくべきである。その際に、人・農地プラン⁸¹に具体的な農地の集積・集約化計画を含めるとともに、それを協力金の要件とすることによって、農地の集積・集約化を効果的・効率的に推進していくべきである。さらに、協力金が国民負担によるものであることを踏まえれば、協力金の使途の透明性の確保（見える化）は必須である。〔資料Ⅱ－5－12 参照〕

今後とも、支援策を検討するに当たっては、機構はあくまで農地の集積・集約化のツールに過ぎないことから、機構の活用自体が政策目的となることのないよう十分に留意すべきである。更には、農地の集積のみならず集約まで到達することが政策目的であることを明確に示すべきである。

（3）水産改革

我が国はかつて世界最大の漁業国であったが、漁業生産量は 1980 年代を境に減少を続け、現在はピーク時（昭和 59 年（1984 年））の約 3 分の 1 まで減少している。また、国際的に見ても、漁業者 1 人当たり・漁船

⁸¹ 人・農地プランは、地域農業マスタープランとも呼ばれており、言わば「地域の農業の未来設計図」。人と農地の問題解決のために地域の農業者が話し合いをベースにしながら作成することを企図しているもの。話し合いに当たっては、新規就農者や新規参入者（農業法人、企業等）も参加できるよう周知することとしている。

1 隻当たりの生産量はアイスランド、ノルウェー等と比べ著しく少なく、漁業就業者数の減少や高齢化、漁船の高齢船化といった問題に直面している〔資料Ⅱ－5－13～15 参照〕。

漁業生産量の減少については、各国の排他的経済水域の設定や近隣諸国の漁獲量増大も要因と考えられるが、これまで適切な資源管理が行われてこなかったために水産資源が減少している面も大きい。総漁獲可能量の範囲内で漁業者（漁船毎）に漁獲量を割り当てる個別割当（IQ）方式⁸²を含め、科学的な資源評価に基づく漁獲量管理を進め、資源量に見合う漁業に向けた構造改革を推進することで、我が国漁業を持続可能なものとするとともに、単位当たりの生産性の向上を図ることが必要である⁸³。〔資料Ⅱ－5－16 参照〕

その際、資源管理の強化等による水産改革は、ノルウェー等の先行事例⁸⁴に見られるように、中長期的には漁業者自らの利益となるものであり、IQ 導入による計画的な操業とトン数規制撤廃等により漁業の効率化を図ることで、若者に魅力のある生産性の高い漁業の実現を目指すべきである。予算の面からは、最小限度の予算でもって、最大限度の政策効果が得られるよう、漁業の構造改革や生産性向上に資する取組に重点化すべきである。それにより、漁獲量を抑制しつつも収益が確保できるような自立した漁業の確立を支援すべきである。〔資料Ⅱ－5－17、18 参照〕

⁸² 諸外国で採用されている IQ（Individual Quota）方式には、IQ を売買などで譲渡できる ITQ（Individual Transferable Quota）方式（アイスランド、ニュージーランド等）や、IQ と漁船の譲渡を併せて行う IVQ（Individual Vessel Quota）方式（ノルウェー）といった、漁獲枠の取引を可能にすることで効率化を図る仕組みがある。

⁸³ 農林水産業・地域の活力創造プラン（別紙8）「水産政策の改革について」参照。

⁸⁴ ノルウェーでは減船の実施とともに 1990 年から IQ 方式による資源管理を導入した。漁獲量・漁獲高は 1990 年代より回復基調となり、営業利益率も上昇トレンドとなっている。

6. エネルギー・環境

我が国のエネルギー政策に関する予算は、主にエネルギー対策特別会計で経理されている。〔資料Ⅱ－6－1参照〕

エネルギー対策特別会計エネルギー需給勘定においては、平成 24 年（2012 年）10 月の石油石炭税の課税の特例（いわゆる温暖化対策税）の導入前と現在を比較すると、約 2,000 億円の歳入増となっている一方、経産省・環境省の各種政策の歳出も大幅に増加している。特に、省エネ設備等の導入支援や再生可能エネルギーなどの新技術の実証・研究開発、石油・天然ガスの権益獲得や石油備蓄などの資源関連政策の歳出が増加しており、それぞれの政策目的に照らし、その歳出が合理的かつ効率的であるかどうか、各省間で重複がないかどうか、精査することが必要である。〔資料Ⅱ－6－2参照〕

エネルギー対策特別会計電源開発促進勘定においては、電源開発促進税収が伸びない中で、原子力関係の財政需要に対応する必要があり、徹底した歳出合理化等に取り組む必要がある。〔資料Ⅱ－6－3参照〕

（1）再生可能エネルギー関係予算

再生可能エネルギーの導入を支援するため、再エネ事業者に長期間固定価格での再エネ由来電力の購入を保証し、その固定価格と市場価格の差を賦課金として広く一般の需要家に負担させる固定価格買取制度（FIT（Feed in Tariff）制度）が、平成 24 年度（2012 年度）に導入された。この FIT 制度の賦課金は、平成 24 年度（2012 年度）導入当初約 1,300 億円が、平成 30 年度（2018 年度）には約 2.4 兆円まで増加している。ひと月の電気代が 7,000 円程度の家庭においては、電源開発促進税は 100 円程度にとどまるが、FIT 制度の賦課金は 750 円を超えており、電気料金の 1 割を超える水準となっている。FIT 制度の賦課金の負担が急増を続ける中で、FIT 制度の既認定量を含めれば、（平成 42 年度）2030 年度のエネルギーミックスを達成するために必要な再生可能エネルギーの容量は、地熱を除きほぼ確保されている一方、太陽光を中心に高額な調達価格で認定された未稼働案件の存在が問題となっている。こうした未稼

働案件を整理するとともに、賦課金の負担を抑制していくために FIT 制度の抜本的な見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－6－4～7 参照〕

FIT 制度の賦課金については、制度創設以来、国際競争力等の観点から、電力多消費産業に対して、省エネ努力などを踏まえて賦課金を減免し、その費用の一部を国費で補填してきた。これについては、電力消費者全体で負担を分かち合うとの FIT 制度の趣旨を踏まえ、引き続き国費に頼らないよう取り組んでいくとともに、対象となる事業者を含めた制度の在り方・妥当性について見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－6－8 参照〕

また、FIT 制度の導入以後、制度の運営に係る事務量が増大し、運用業務委託費が急増しているが、抜本的な制度運営の合理化・効率化が喫緊の課題である。〔資料Ⅱ－6－9 参照〕

上記の FIT 関係予算を含む再生可能エネルギー関連の歳出予算について、温暖化対策税の導入前と現在を比較すると、FIT 制度の導入に伴い整理された補助金の額を超えて大幅に増加している。温暖化対策税という財源ができたことで不要不急の歳出増が行われていないかどうか、各事業の必要性・有効性・効率性等について検証しなければならない。〔資料Ⅱ－6－10 参照〕

（2）省エネルギー関係予算

平成 42 年度（2030 年度）のエネルギーミックスや温室効果ガスの削減目標（▲26%）を前提とすると、今後、平成 42 年度（2030 年度）に向けて、オイルショック後並みのエネルギー消費効率の改善が必要とされている。〔資料Ⅱ－6－11 参照〕

省エネルギー関連の歳出予算について、温暖化対策税の導入前と現在を比較すると、1,460 億円程度から 2,060 億円程度へと大幅に増加しているが、近年、製造業などにおけるエネルギー消費原単位の改善は足踏み状態となっている。省エネルギーを促進する政策手段としては、予算や税制に加えて省エネ法（エネルギーの使用の合理化等に関する法律）による規制的手法が重要であり、製造業の省エネが大きく前進したのは、石油ショック後の省エネ法制定の時期であった。〔資料Ⅱ－6－12～13

参照]

こうした事実を踏まえると、革新的技術の開発・普及に加えて、これまでの省エネルギー関連の歳出予算の効果を十分に検証し、省エネ法の規制的手法との組み合わせで重点化を図っていく必要がある。

(3) エネルギー関係の研究開発関係予算

我が国のエネルギー関連の研究開発関係予算は、GDP 比や研究開発予算全体に占める割合で諸外国と比較すると、突出して大きくなっており、各事業の必要性・有効性・効率性等について検証する必要がある。エネルギー特別会計では、AI や自動走行などの研究開発事業も行われているが、これらについては、既に民間の取組が先行し投資額も国の予算をはるかに上回っており、予算措置の対象を重点化していくべきである。〔資料Ⅱ－6－14、15 参照〕

また、研究開発の成果についても、徹底した検証が必要である。これまで新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）が技術開発プロジェクトに投入した累計額は 3.6 兆円に上るにもかかわらず、収益納付を見ると、累計で 6.3 億円にとどまっている。実用化などの成果が見られない事業については、その必要性を含めて見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－6－16 参照〕

(4) 資源開発関係予算

資源開発関連の歳出予算について、温暖化対策税の導入前と現在を比較すると、1,940 億円程度から 2,540 億円程度へと大幅に増加している。特に、石油・天然ガス等の資源権益獲得のための JOGMEC（(独)石油天然ガス・金属鉱物資源機構）への出資金が増加している。〔資料Ⅱ－6－17 参照〕

平成 42 年度（2030 年度）のエネルギーミックスを前提とすると、日本の石油・天然ガスの一次エネルギー供給は、平成 42 年度（2030 年度）において平成 25 年度（2013 年度）比▲32%程度となる見込みであり、現在の自主開発量でも目標とされる自主開発比率（40%）に近い水準となる。JOGMEC をはじめとした資源開発については、民業補完の観点な

ども踏まえ真に必要な案件に重点化を図っていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－18 参照〕

（5）環境

廃棄物処理施設は、1990年代に大きな社会問題となったダイオキシン問題への対応のための施設整備から20年以上が経過し、老朽化に伴う更新需要が増加傾向にある。人口減少や地方の過疎化、担い手不足の中で、安定的・効率的で持続可能な廃棄物処理施設の運営を行っていくためには、更新及び維持管理に係るトータルコストを縮減することが必要である。

こうした観点から、施設の広域化・集約化、PFI等の民間活用、廃棄物エネルギー活用（省エネ化）の徹底を図るべきである。また、一般廃棄物会計基準の導入や廃棄物処理の有料化等を通じて、行政コスト収支の透明化・運営効率化や廃棄物の減量化を一層促進すべきである。〔資料Ⅱ－6－19～21 参照〕

このため、平成31年度（2019年度）予算より、一般会計（循環型社会形成推進交付金）の活用にあたっては、①施設の広域化・集約化、②PFI等の民間活用、③一般廃棄物会計基準の導入、④廃棄物処理の有料化について検討することを交付要件とし、こうした合理的な取組を行う市町村等に対して重点的に支援すべきである。また、エネルギー対策特別会計（「廃棄物処理施設への先進的設備導入推進等事業」）の活用を通じて、廃棄物エネルギー活用を一層促進すべきである。

7. 中小企業

中小企業については、事業者数が全体として減少を続けており、倒産件数も減少している。こうした中で、人手不足が深刻化しており、中小企業の生産性向上に向けた支援の実効性確保が課題となっている。〔資料Ⅱ－7－1参照〕

中小企業向けの補助金については、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理念を基本として、生産性向上につながるような分野・対象への重点化や補助率のメリハリ付け等に取り組んできている。〔資料Ⅱ－7－2、3参照〕引き続き、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、生産性の向上や新陳代謝の促進につながるような分野・対象に重点化していくべきである。

信用補完制度については、これまで、責任共有制度の導入等の改革が行われ、日本政策金融公庫の保険収支が改善してきている。

日本政策金融公庫の中小企業向け融資については、民間金融機関を補完するものと位置付けられており、近年、民間金融機関との協調融資を積極的に推進している。〔資料Ⅱ－7－4、5参照〕また、日本政策金融公庫では、特に政策的な対応が必要な場合に、毎年度の予算措置に基づき、基準金利から一定利率を引き下げた特別利率を適用しているが、超低金利の状況が続く中で、政策誘導の効果を踏まえた特別利率の適用の在り方等について検討する必要がある。〔資料Ⅱ－7－6～9参照〕

8. 出入国在留管理・治安関係

外国人旅行者や在留外国人が増加する中で、就労を目的とする新たな在留資格を創設する法案（出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案）が今国会に提出された。同法案では、法務省の入国管理局を出入国在留管理庁に格上げすることとなっている。〔資料Ⅱ－8－1～3参照〕

今後、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策を推進することが重要となっており、出入国在留管理行政の役割が増大することが見込まれている。こうした中で、先進技術⁸⁵を活用した費用対効果の高い取組等により効率的な行政を実現するとともに、出入国在留管理のための財源の確保も検討しながら、増大する行政需要に適切に対応する必要がある。

治安については、平成31～32年度（2019～2020年度）に、G20大阪サミット、皇位継承、平成32年（2020年）東京オリンピック・パラリンピック競技大会等が開催される予定であり、良好な治安の確保やテロの未然防止等のための警備体制の徹底などが必要である。既存のリソースを最大限効率的に活用しながら対応する必要がある。〔資料Ⅱ－8－4参照〕

⁸⁵ 例えば、出入国審査については、顔認証技術の活用により、出入国審査業務の円滑化・効率化が図られている。

9. 外交関係

我が国を取り巻く国際情勢は、緊迫する北朝鮮問題を初め、経済成長を続ける中国の軍事力の拡大、日米同盟の一層の強化の必要性など、様々な課題が存在している。そのような中で、外務省は、「自由で開かれたインド太平洋戦略」等の重点分野を定めているが、外交政策において引き続き重点化が必要な状況である。

また、平成31年度（2019年度）においてはG20大阪サミット、第7回アフリカ開発会議（TICAD7）、即位の礼（外国賓客の接遇）等、我が国の外交にとって重要な行事が予定されている。これらの場を活用して、いかに我が国の国益を実現できるのか、その戦略性も求められる状況である。

このように、外交政策に重点化・戦略性が求められる中、限られたリソースの中で成果を出していくためには、真に必要な政策分野への重点化、予算の無駄のない執行、政策の費用対効果の検証など、予算の効率的な活用がより一層不可欠である。

（1）ODA 予算の執行管理の適正化

外務省は、「自由で開かれたインド太平洋戦略」等の外交戦略を推進するための政策手段の一つとして、無償資金協力や技術協力等のODAを活用しており、適切な予算執行、戦略的な配分によって効果的に予算が活用されなければならない。

ODAは、有償資金協力、無償資金協力及び技術協力の二国間援助並びに国際機関に対する拠出・出資に分かれるが、一般会計ODA予算のうち、無償資金協力及び技術協力は全体の75%と大宗を占めており、両分野における適切な執行が特に重要である。〔資料Ⅱ－9－1参照〕

① 執行主体であるJICAにおける運用

こうした中、独立行政法人国際協力機構（JICA）は、平成29年（2017年）10月以降、同年度内の支出を伴う新規契約の公示を原則先送りするとともに、契約済みの企業に対しても事業スケジュールの変更や年度内

支出の圧縮を依頼した。このことで、JICA が資金不足に陥っているのではないかとの懸念が高まるという事態を引き起こした。

JICA による執行抑制の背景として、平成 26 年度（2014 年度）に約 150 億円の予算執行残額が生じたため、後年度の執行額への影響を十分考慮せずに平成 27～28 年度（2015～2016 年度）に技術協力案件の新規契約を増加させたことが挙げられる⁸⁶。その結果、平成 29 年度（2017 年度）の予算執行率が同年度末に予算を超過しかねない水準まで上昇したため、同年度に、契約の新規公示の抑制（発注の絞り込み）や契約済みの案件に係る前払金の支払い猶予等の執行抑制を図り、これが上述の懸念を引き起こしたものである。

この急激な執行抑制により、未払いによる契約不履行には陥らなかったものの、JICA において基本的な予算執行管理が適切に行われていなかった事実は否めない。〔資料Ⅱ－9－2 参照〕

今般の問題を踏まえ、JICA は、本年 7 月に「予算執行管理室」を設置して事業費等を部局横断的に管理・統制することとし、また理事会において、大規模な技術協力の要請案件に係る採択の適否の検討等を行うこととした。これら当座の対応に加えて、外部有識者からなる「予算執行管理に関する諮問委員会」を立ち上げて更なる改善策を検討し、年内に提言を取りまとめ、公表される予定である。

そもそも独立行政法人は、国から独立した法人格が与えられ、事業実施や財務運営に一定の自主性が確保されている以上、まずは JICA 自身が、資金のひっ迫を二度と招かぬよう、後年度負担の適切な把握を含め、予算の執行と事業の進捗管理を徹底する必要がある。〔資料Ⅱ－9－3 参照〕

② 所管省庁である外務省における企画立案

また、JICA による執行前の段階では、技術協力の案件は、外務省本省において、開発協力大綱以下の各種方針や外交上の意義を総合的に勘案

⁸⁶ 技術協力案件の契約は 6 か年度（初年度下半期から 6 年度目上半期までの 5 年間）に及ぶことが多い。

した上で選定されることとなっている⁸⁷。選定された案件は、予算上全案件を円滑に執行できる前提であったが、これに反して現実には上述のとおり資金のひっ迫を引き起こした。これは、案件選定の際、当該案件に要する予算総額や翌年度において金額的にどれだけ新規契約が可能かといった基本的な点が十分確認されていなかったことにも原因があると考えられる。

今般の問題を踏まえ、外務省においては、JICA から、過去に選定した後未実施となっている案件や実施中の案件の状況、後年度負担額、一定の安全率を踏まえた翌年度の契約可能額を十分確認した上で案件を選定すべきである。また、財務省においても、少なくとも新規案件の採択に当たって、これらの点を十分審査すべきである。

併せて、政策的重要性や我が国の国益の観点から、効果の高い案件に予算を重点化すべきであり、そのために必要となるきめ細かい案件の優先順位付けに取り組むべきである⁸⁸。今般、対中国 ODA が一定の役割を果たしたとして完全に終了することとされたが、このように相手国の経済や技術水準の現状を十分踏まえたものとなるようにすべきである。〔資料Ⅱ－9－4 参照〕

さらに、外務省が案件選定の際に参照する開発協力重点方針は、毎年度多少の変更はありつつも、分野網羅的で、途上国の要望に幅広く応えられる一般的な内容となっている。外務省においては、戦略的な配分を行うため、各種方針の在り方も抜本的な見直しを行うべきである。

その上で、後年度負担額の状況や翌年度契約額の見通し、個々の案件の費用対効果を明らかにすることに加え、新規案件に係る外交政策上の重要性・優先順位を踏まえて、例えば戦略枠・一般枠といった切り分けも検討しつつ、毎年度の予算要求を行うべきであり、財務省においてもその妥当性を確認すべきである。〔資料Ⅱ－9－5 参照〕

⁸⁷ 「ODA タスクフォース」と外務省本省においては、案件について以下の評価を実施。外務省本省で A 評価を受けたものは、国際約束の締結、そして JICA による実施段階へと移る。

【A：採択し、翌年度から開始、B：予算の手当てが見込まれれば翌年度から開始を検討、C：不明確な点があり、継続検討、D：不採択】

⁸⁸ 例えば、目安となる割合を示しつつ、AAA、AA、A などに区分することも考えられる。

(2) 国際機関等の分担金・拠出金の評価・検証

国際機関等に対する任意拠出金については、評価の透明性・客観性の向上、支出の重点化を図るべきとの過去の建議⁸⁹における指摘を踏まえ、外務省では平成 27 年度（2015 年度）から「国際機関等に対する評価」を導入し、評価基準⁹⁰、評価の目安⁹¹、評価結果を公表している。

しかし、評価結果は A～C の総合評価に留まるとともに、B に偏る傾向がある。他方で、評価基準ごとの評価は非公表とされていることから、評価結果の妥当性を検証することが困難な状態である。

また、平成 31 年度（2019 年度）予算要求では、評価結果が前年度に比べ悪化しているにもかかわらず、評価結果が予算要求に反映されず、むしろ要求額が増加している任意拠出金も存在している。

外務省においては、「国際機関等に対する評価」の客観性・透明性を一層向上させ、任意拠出金の優先度が分かるよう、評価項目ごとの評価基準と結果を開示すべきである。併せて、日系企業への対応も念頭においた評価基準の見直しや定量的評価の導入にも努めるべきである。これは単に財政的見地のみならず、日本の外交政策との整合性を検証する観点からも重要である。〔資料Ⅱ－9－6 参照〕

なお、定量的評価の導入に際しては、国際機関等の本部において組織運営や政策立案に関与する邦人幹部職員数や国際機関等による日系企業からの調達規模等、数値化に馴染みやすい項目から検討を始め、国際機関等への分担金・拠出金が効率的なものとなる取組を進めることはもとより、国際機関が我が国の国益に資するものとなるよう、邦人職員の採用をはじめ国際機関等への働きかけを一層進めていくべきである⁹²。また、分担金・拠出金を負担している国際機関の活動そのものが日本の国益に

⁸⁹ 「平成 26 年度予算の編成等に関する建議」（平成 25 年（2013 年）11 月 29 日）以降、毎年度の建議において指摘されている。

⁹⁰ 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・重要性、④国際機関等における日本人職員・ポストの状況等、⑤日本の拠出金等の執行管理における PDCA サイクルの確保等。

⁹¹ A：期待する成果を超える成果を上げている、B：期待する成果を着実に上げている、C：期待する成果を上げているが一部改善が必要、D：期待する成果を十分に上げていない。

⁹² 国連事務局では年間 30 億ドル（約 3,330 億円）、国連システム全体（40 機関）では 186 億 2,200 万ドル（約 2 兆円）規模の物品・サービスを調達している他、我が国が任意拠出金を支出しているその他の国際機関等においても調達活動を実施している。

資しているかどうかも厳しく検証されてしかるべきである。〔資料Ⅱ－9－7参照〕

（3）効率的な外交実施体制の構築

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目指し、厳しい機構・定員管理を行ってきた。こうした中で外務省には平成 26 年度（2014 年度）以降連続で増員が認められてきたことに加え、在外公館も英国の 224 公館を凌ぎドイツと同じ 226 公館まで新設が進められてきた。この上、平成 31 年度（2019 年度）予算要求においても、引き続き外交実施体制の抜本的強化として、増員や在外公館の新設の要求が行われているところである。

我が国の限られた財源や人員数で真に必要な外交政策の重要課題等を解決できるよう、相手国との人的・経済的結びつきを考慮するとともに、主要国との単なる量的な比較による増員や在外公館の新設ではなく、まずは職員の配置の見直しや業務の効率化に取り組むべきである。〔資料Ⅱ－9－8参照〕

10. 防衛

我が国を取り巻く安全保障環境は、領土をめぐる不透明・不確実な要素の存在、周辺国による軍事力の近代化・強化や軍事活動の活発化、純然たる平時でも有事でもない、いわゆるグレーゾーンの事態の増加・長期化など、一層厳しさを増している。北朝鮮の核・ミサイルの脅威についても、依然として予断は許されない状況にある。こうした中、抑止力を高め、各種事態の発生を未然に防止するためには、我が国安全保障の基軸である日米同盟を強化するとともに、国民を守るために真に必要な防衛力の充実・強化を着実に図っていく必要がある。

他方で、実効的な防衛力整備は、国民の確かな信頼と理解の下、安定的な経済、競争力のある産業、高度な技術、そして、健全かつ持続可能な財政といった、総合的な国力を背景として初めて可能となる。特に、極めて厳しい財政状況の下で持続性のある防衛力を保持するためには、財政健全化との両立を図ることが不可欠である。

また、「国際的に低い租税負担率の最も重要な要因は、戦後の軍事費の動向である。」との説もあるように⁹³、我が国の租税負担率は主要国に比べて低い水準にある。こうした点を踏まえると、将来的に防衛関係費の大幅な増額を見込む場合には、同時にその負担の在り方についても、国民的な議論を行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－10－1 参照〕

（1）中期防衛力整備計画

本年末には、「防衛計画の大綱」の見直しと、新たな「中期防衛力整備計画」（以下、「次期中期防」という。）の策定が予定されている。我が国を取り巻く安全保障環境に鑑みれば、次期中期防に対しては相応の財政措置を講じていかざるを得ない。

この点、防衛関係費を含む非社会保障関係費については、「骨太 2018」において、「これまでの歳出改革の取組を継続する」とされている。次期中期防期間中の防衛関係費については、こうした基本方針を踏まえた上

⁹³ 石弘光「国家と財政：ある経済学者の追想」

で、他の主要経費との釣合を見極めつつ、財政の持続可能性を勘案したものにすることが不可欠である。〔資料Ⅱ－10－2参照〕

現在の「中期防衛力整備計画」（以下、「現中期防」という。）においては、計画期間における主要な装備品の具体的な整備規模や、同計画の下で実施される各年度の予算編成に伴う防衛関係費の総額が定められている。次期中期防の策定に当たっては、より適切に財政規律を働かせるとともに、国民への説明責任を果たしていく観点から、装備品の整備規模や防衛関係費の総額のみならず、次に掲げる事項についても検討していくべきである。〔資料Ⅱ－10－3参照〕

① 新規後年度負担の適切な管理

現中期防の期間においては、それ以前と比べて新規後年度負担が大きく増加した。その結果、後年度の予算の一層の硬直化や歳出規模の増大を招きかねない状況となっている。このため、防衛関係費を適切にマネージしていく観点から、次期中期防においては、新規後年度負担について歯止めをかけていく必要がある。〔資料Ⅱ－10－4参照〕

② 装備品のメリハリ付けと計画単価の明示

次期中期防に盛り込む装備品については、陸海空の各幕僚監部からの要求を単純に積み上げたものとするのではなく、我が国の戦略体系や統合運用の観点から真に必要と認められるものに厳選するなど、スクラップ・アンド・ビルドを徹底する必要がある。その際、装備品の優先順位を明確化し、優先順位の高いものから調達するなど、的確なメリハリ付けを行っていくべきである。さらに、それぞれの装備品について、ライフサイクルコストのみならず、様々なコスト指標を用いて分析を行ったり、旧来型の装備品ではなく革新的な技術を活かした安価な装備品を採用するなど、コストパフォーマンスの観点から装備品の優先順位付けを行うことも必要である。〔資料Ⅱ－10－5、6参照〕

現中期防においては、装備品の数量は記載されているが、その単価については明らかとなっていない。この点、現中期防策定時の計画単価と各年度予算に計上した単価を比較すると、多くの装備品について予算単

価が計画単価を上回っている状況にある。こうした中で、計画通りの数量の取得を目指すことは、中期防衛力整備計画に定められた防衛関係費の総額との関係で維持整備費や訓練費等が圧縮され、合理的な運用に支障を来すことになりかねないことから、不適當と言わざるを得ない。このため、次期中期防については、国民に対する説明責任を果たすためにも、装備品の計画単価を明示した上で、ライフサイクルを通じたプロジェクト管理等によりこれを遵守するとともに、企業側にもコスト削減努力を促しながら価格低減を図っていくべきである。その際、単価が上昇する場合は、装備品の機能を抑制したり、優先順位に基づいて調達数量を削減する必要がある。〔資料Ⅱ－10－7参照〕

（2）調達改革

調達改革は、一時の取組ではなく、民間企業同様、永続的に取り組んでいくべき重要な課題である。とりわけ、今後、宇宙・サイバー及び電磁波といった新たな領域における対応が求められる中で、健全かつ持続的な財政運営との両立を図りながら防衛力の質と量を確保していくためには、装備品の調達効率化の取組をこれまで以上に進めていかなければならない。

このため、当審議会としても、本年春の「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成30年（2018年）5月23日）等において、各自衛隊間の装備品の共通化や調達の一元化等、調達の一層の合理化・効率化に向けて必要な取組について指摘してきたところである。次期中期防の期間においては、当審議会が指摘してきたこれらの事項に加え、以下で述べるような装備品調達における発注者側（防衛省）と受注者側（防衛産業）の改革を通じて、現中期防を上回る1兆円以上の合理化効果を目指すべきである⁹⁴。

① 防衛省全体の能力・体制の更なる強化

⁹⁴ 防衛装備庁発足（平成27年（2015年）10月）後、本格的に予算編成を行った平成29年度（2017年度）及び平成30年度（2018年度）においては、年2,000億円程度の合理化効果を出している。これを5年間継続した場合の合理化効果は、現中期防の期間で達成した7,700億円程度を上回り、少なくとも1兆円となる。

調達改革は、防衛装備庁はもとより、防衛省の各部局が一丸となって進めていくことが不可欠である。例えば、各幕僚監部や内部部局においては、先に述べたとおり、次期中期防において、装備品の選定・調達を行う際には優先順位を明確化することや、適切な単価設定を行うことが求められるほか、情報システムについても適切な価格水準で調達を行う必要がある。また、防衛監察本部においては、予算の適正かつ効率的な執行を担保するため、システム等の一者応札の改善をはじめとした調達の適正化について、独立した立場から牽制機能を働かせていくべきである。〔資料Ⅱ－10－8 参照〕

防衛装備庁においては、調達の一層の効率化・合理化に向けて、ライフサイクルコストの適切な管理や、装備品の調達コスト等を管理・分析するためのデータベースの整備等を着実に進めていく必要がある。しかしながら、現状の取組は掛け声倒れと言わざるをえず、抜本的な改善が求められる。また、こうした取組を行うためには人材育成が不可欠であるが、現状は不十分との誇りを免れない。調達コストの削減に直結する実践的な研修を充実させるほか、コスト管理に精通した民間出身者等の外部人材を活用するべきである。〔資料Ⅱ－10－9、10 参照〕

「調達物品等の予定価格の算定基準に関する訓令」（以下、「予定価格訓令」という。）が採用する原価計算方式の下で加工費を算定する際には、企業判断により防需と民需を合算した加工費レートを用いることができるが、こうした扱いを許容している結果、民需が負担すべき設備投資等の費用を防衛装備品の単価の上昇で賄う構造となっている場合がある。このため、納税者への説明責任や装備品価格の適正化の観点から、予定価格訓令及びその運用の見直しを行い、こうした構造を是正すべきである。〔資料Ⅱ－10－11 参照〕

② 防衛産業の強靱化

調達改革を進めていく上で、防衛産業の競争力の強化も避けて通れない課題である。防衛生産・技術基盤の維持・強化は、装備品の品質や価格に関する厳しい要求に応えるべく、各企業が革新的な技術を活用した製造プロセスの効率化やサプライチェーンの強化等を着実に進めていく

ことにより、実現することができる。その際、防衛省においても、装備品の調達方法を工夫することにより、こうした企業の取組がより積極化するよう促していく必要がある。

欧米の主要な防衛企業は、大規模な再編を通じて現在の高い国際競争力を獲得してきた⁹⁵。これに対して、我が国においては、例えば民間航空機産業においては一部に再編を模索する動きもみられるものの、防衛企業の再編は必ずしも進んでいるとは言えない。我が国の防衛企業の多くが民需を主体とした生産活動を行っていることを踏まえると、防衛省としても、関係省庁と緊密に連携しつつ、こうした機会を捉えて防衛産業の再編・連携を促していくべきである。〔資料Ⅱ－10－13 参照〕

⁹⁵ 米国におけるいわゆる4大防衛企業（ボーイング社、ロッキード・マーチン社、ノースロップ・グラマン社、レイセオン社）は、冷戦の終結を受けた大規模な合従連衡により設立された。また、欧州においても、例えば、エアバス社は、フランス、ドイツ、スペインの企業の国際的な再編により設立された。〔資料Ⅱ－10－12 参照〕