

我が国の財政運営の進むべき方向

令和6年5月21日
財政制度等審議会

我が国の財政運営の進むべき方向

令和6年5月21日

財務大臣 鈴木 俊一 殿

財政制度等審議会会長
十倉 雅和

財政制度等審議会・財政制度分科会は、我が国の財政運営の進むべき方向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

令和6年5月21日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

十倉 雅和 住友化学(株)代表取締役会長

[財政制度分科会長代理]

増田 寛也 日本郵政(株)取締役兼代表執行役社長

[委員]

秋池 玲子 ポストン・コンサルティング・グループ日本共同代表

大槻 奈那 名古屋商科大学大学院教授・ピクテ・ジャパン(株)シニアフェロー

○ 河村 小百合 (株)日本総合研究所調査部主席研究員

熊谷 亮丸 (株)大和総研副理事長

小林 慶一郎 慶應義塾大学経済学部教授

○ 佐藤 主光 一橋大学経済学研究科教授

○ 武田 洋子 (株)三菱総合研究所執行役員兼研究理事シンクタンク部門長

○ 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長

藤谷 武史 東京大学社会科学研究所教授

宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員

安永 竜夫 三井物産(株)代表取締役会長

芳野 友子 日本労働組合総連合会会長

[臨時委員]

上村 敏之 関西学院大学経済学部教授

遠藤 典子 早稲田大学研究院教授

小黒 一正 法政大学経済学部教授

木村 旬 (株)毎日新聞社論説委員

國部 毅 (株)三井住友フィナンシャルグループ取締役会長

権丈 英子 亜細亜大学経済学部長・教授

末澤 豪謙 S M B C 日興証券(株)金融経済調査部金融財政アナリスト

角 和夫 阪急電鉄(株)会長

- 滝澤 美帆 学習院大学経済学部経済学科教授
- 伊達 美和子 森トラスト(株)代表取締役社長
- 田中 里沙 事業構想大学院大学学長
- 中空 麻奈 BNPパリバ証券(株)グローバルマーケット統括本部副会長
- 平野 信行 (株)三菱UFJ銀行特別顧問
- 広瀬 道明 東京ガス(株)相談役
- 福田 慎一 東京大学大学院経済学研究科教授
- 堀 真奈美 東海大学健康学部健康マネジメント学科教授
- 神子田 章博 日本放送協会解説主幹
- 村岡 彰敏 (株)読売新聞東京本社代表取締役社長
- 横田 響子 (株)コラボラボ代表取締役
- 吉川 洋 東京大学名誉教授

(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 歳出改革部会 名簿

令和6年5月21日現在

[歳出改革部会長]	増田 寛也	日本郵政(株)取締役兼代表執行役社長
[歳出改革部会長代理]	土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
[委員]	秋池 玲子	ボストン・コンサルティング・グループ日本共同代表
	河村 小百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
	熊谷 亮丸	(株)大和総研副理事長
	佐藤 主光	一橋大学経済学研究科教授
	武田 洋子	(株)三菱総合研究所執行役員兼研究理事シンクタンク部門長
	宮島 香澄	日本テレビ放送網(株)報道局解説委員
	安永 竜夫	三井物産(株)代表取締役会長
[臨時委員]	上村 敏之	関西学院大学経済学部教授
	遠藤 典子	早稲田大学研究院教授
	小黒 一正	法政大学経済学部教授
	木村 旬	(株)毎日新聞社論説委員
	権丈 英子	亜細亜大学経済学部長・教授
	末澤 豪謙	SMB C日興証券(株)金融経済調査部金融財政アナリスト
	滝澤 美帆	学習院大学経済学部経済学科教授
	田中 里沙	事業構想大学院大学学長
	中空 麻奈	BNPパリバ証券(株)グローバルマーケット統括本部副会長
	広瀬 道明	東京ガス(株)相談役
	福田 慎一	東京大学大学院経済学研究科教授
	堀 真奈美	東海大学健康学部健康マネジメント学科教授
	神子田 章博	日本放送協会解説主幹
	村岡 彰敏	(株)読売新聞東京本社代表取締役社長

横田 響子 (株) コラボラボ代表取締役

吉川 洋 東京大学名誉教授

(注)上記は五十音順。

財政制度等審議会 財政制度分科会
審議経過

3月5日（火）	○ 令和6年度予算等について
4月4日（木）	○ 海外調査報告 ○ 財政総論 ○ 令和4年度国の財務書類（連結）について
4月9日（火）	○ 成長、人口・地域等
4月16日（火）	○ こども・高齢化
5月8日（水）	○ とりまとめに向けた審議
5月21日（火）	○ とりまとめに向けた審議

目 次

I. 基本認識	1
II. 財政総論	5
1. 人口動態の見通しと経済・財政への影響	5
2. 市場動向	6
(1) 金利・物価動向	6
(2) 国債発行等の状況	7
(3) 国債の格付け	8
3. 主要国における最近の財政の動向	10
(1) 欧州	10
①金利上昇等の環境下での財政運営	10
②財政規律の確保	10
③新たな財政需要への対応及び経済成長への取組	11
(2) 米国	11
①金利上昇等の環境下での財政運営	11
②財政規律の確保	12
③新たな財政需要への対応及び経済成長への取組	12
4. 我が国の財政状況と財政健全化に向けた取組	12
(1) 財政健全化目標について	13
(2) 「金利のある世界」と有事への対応	14
(3) 国民への情報提供・将来世代の視点	17
①情報提供の重要性	17
②将来世代の視点	18

Ⅲ. 経済成長及び人口減少下での地域の課題への対応.....	19
1. 民間主導の持続的な経済成長の実現に向けて	19
(1) 労働市場改革.....	21
(2) 産業政策の在り方.....	22
①大きく変化する産業政策.....	22
②諸外国の動向	23
③半導体産業に対する支援.....	23
④産業政策に対する様々な視点とその在り方	24
2. 人口減少下での地域の課題への対応	25
(1) 持続可能な社会資本整備の在り方.....	26
①人口減少を踏まえたインフラ整備の在り方	26
②土地利用規制を組み合わせた防災・減災対策の必要性.....	27
③建設業の人手不足	28
(2) 自治体 DX（デジタル・トランスフォーメーション）と情報 システム	28
①自治体 DX の必要性.....	28
②デジタルの力を活用した行政の効率化	29
(3) 人口減少下での教員の処遇の見直し	30
①人材確保との関係（教職業務の効率化の徹底）	31
②民間や一般行政職とのバランス	31
③メリハリある給与体系（既定の給与予算の活用）	32
④安定財源の確保（歳出・歳入の見直し）	33
(4) 地方財政の課題	33
①人口減少を踏まえた地方財政の効率化	33
②東京一極集中・税源偏在への対応	33
3. 政策効果最大化に向けた工夫.....	35
(1) EBPM 活用の具体化.....	35

①行政事業レビューの活用.....	35
②基金の見直し.....	36
(2) ODA の効果の最大化に向けた取組.....	37
①民間資金活用の重要性.....	37
②既存の ODA 予算の効率的な活用.....	38
IV. こども・高齢化.....	40
1. 少子化対策.....	43
(1) 総論.....	43
①状況認識.....	43
②諸外国の動向.....	43
③我が国の構造課題.....	44
(2) 「こども未来戦略」と総合的な取組の必要性.....	46
①若い世代の所得向上に向けた取組.....	46
②こども・子育て支援政策における PDCA の推進.....	47
③社会全体の構造・意識の変革の必要性.....	48
(3) こども・子育て支援政策の更なる充実に向けて.....	50
2. 医療.....	51
(1) 公定価格の適正化.....	52
①診療報酬本体.....	52
ア) さらなる経営情報の「見える化」・医療統計の充実.....	53
イ) 医療機関ごとの疾病管理の実態と在り方.....	54
②薬価.....	54
(2) 費用対効果など経済性の勘案・患者本位の治療.....	55
①医薬品の保険収載の在り方.....	56
②日本の医薬品市場の課題.....	58
③新規医薬品の薬価算定方式の見直し.....	58
④患者本位の治療の確立に向けた取組（研究の推進とガイドライ	

ンの策定)	59
(3) 医療提供体制	60
①医師数の適正化及び偏在対策	60
ア) 国民全体の人口減少に対応した医学部定員の適正化	60
イ) 病院・診療所間の偏在対策	61
ウ) 地域間の偏在対策	61
②かかりつけ医機能の発揮と地域医療構想の推進等	62
ア) 質の高い外来医療の効率的な提供	62
イ) かかりつけ医機能が発揮される制度整備	63
ウ) 地域医療構想の推進	63
エ) 公立病院改革	64
(4) 保険者機能の発揮（国民健康保険の更なる改革）	65
①普通調整交付金の配分方法の見直し	65
②医療扶助の適正化（生活保護受給者の国保等への加入）	66
(5) 医療 DX の推進	66
(6) 保険給付範囲の見直し	67
①セルフメディケーションの推進	68
②セルフメディケーション推進と統合的な保険給付範囲の見直し	68
③費用対効果評価の本格活用等と統合的な保険給付範囲の見直し	68
(7) 年齢ではなく能力に応じた負担	69
①金融所得の勘案	69
②金融資産等の取扱い	70
③現役並み所得の判定基準の見直し	70
3. 介護	71
(1) 効率的な給付	71
①生産性の向上	71
ア) ICT 機器を活用した人員配置の効率化	71

イ) 経営の協働化・大規模化の推進	72
②高齢者向け施設・住まいにおけるサービス提供の在り方	72
ア) 高齢者向け施設・住まいの整備の在り方	72
イ) 利用者に対する囲い込み等への対応	73
③保険外サービスの活用	74
④人材紹介会社の規制強化.....	75
⑤軽度者に対する生活援助サービス等の地域支援事業への移行	75
⑥生活援助サービスに関するケアプラン検証の見直し	76
(2) 給付の在り方 (ケアマネジメントの利用者負担の導入)	76
(3) 負担の在り方.....	77
①利用者負担の見直し.....	77
②多床室の室料負担の見直し	78
4. 年金.....	79
(1) 被用者保険の適用拡大.....	79
(2) 「年収の壁」への制度的な対応について	80
(3) 年金制度改革のオプション試算項目による国庫負担.....	80
(参考)	
1. 概要.....	83
2. 参考資料.....	89

I. 基本認識

我が国の構造的課題である、少子高齢化・人口減少は現在、急速に進展している。また、「金利のある世界」が既に現実のものとなっている。あわせて、頻発する地震等の自然災害や安全保障環境の変化等、国内外の潜在的なリスクに対する備えの必要性が高まっている。コロナ禍を脱し、経済が力強さを取り戻しつつある今、こうした諸課題に対応するために、財政を強靱化させることが強く求められている。

(日本が置かれた環境の変化)

国際情勢は緊迫の度合いを高めている。法の支配に基づく国際秩序は、ロシアによるウクライナ侵略により挑戦にさらされている。中東地域も緊張した状況が続く。保護主義が台頭し、グローバルサウス¹が世界に大きな存在感を示しつつある。

一方、国内に目を転じると、我が国の最大の構造的課題である少子化は止まる気配が見えない。昨年1年間の出生数は75万9千人²であったが、国立社会保障・人口問題研究所の「将来推計人口（令和5年推計）」（出生中位・死亡中位）では、出生数が76万人を下回るのは令和17年（2035年）と予想されていた³。すなわち、12年も少子化が前倒しされたことになる。日本の総人口は13年連続で減少しており⁴、令和5年（2023年）の人口減少は1年間で約60万人に達した。かかる状況に鑑みれば、まずは少子化・人口減少に歯止めをかけるべく政府として最大限努力していくことが必要であるが、同時に、社会保障制度、公共サービス、社会資本

¹ 「グローバルサウス」とは、明確な定義や国のリストがあるわけではないが、国際社会における影響力が増している途上国、新興国の総称。

² 「人口動態統計速報（令和5年（2023年）12月分）」（厚生労働省）によれば、令和5年（2023年）の出生数（速報値。外国人を含む総人口ベース）が前年比5.1%減の75万8,631人。

³ 「日本の将来推計人口（令和5年推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）によれば、出生中位ケースの場合、出生数は令和5年（2023年）に76万2千人となった後、令和6年（2024年）に増加し、その後徐々に低下し令和17年（2035年）に75万5千人になると推計されていた。

⁴ 総務省が本年5月に発表した昨年10月1日現在の人口推計によれば、日本の総人口が1億2,435万2千人と13年連続で減少したほか、自然減が83万7千人で、17年連続の自然減少となり、減少幅は拡大している。

等これまでの日本を支えてきた社会経済システム等を将来の我が国の形にあわせて大胆に見直していくことが不可欠である。課題解決を先送りする時間的な余裕は残されていない。

(経済・財政状況等)

我が国の経済は、生産性上昇に資する投資の低迷や産業の新陳代謝が十分起きなかったこと等を背景に、バブル崩壊後の30年間にわたり低成長を続けてきたが、今や新たなステージに移行しつつある。令和5年(2023年)の名目GDPは対前年比5.7%増という32年ぶりの高い伸びを示し、591兆円に達する見通しとなっており、600兆円が目前に迫る。昨年度の消費者物価指数⁵の上昇率は3.9%と、42年ぶりの水準となった。足もとの春闘では33年ぶりの賃上げを伺う勢いである。

こうした中、日本銀行は本年3月の金融政策決定会合において、「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の枠組みを見直し、17年ぶりの利上げを実施した。コロナ禍の間は概ね0%近傍で推移していた長期金利は、昨夏以降は1%に近い水準まで上昇してきている。預金金利を引き上げる金融機関も徐々に広がりつつある。

過去30年間の我が国の財政を振り返ると、高齢化という構造的課題への対応が不十分であったことに加え、経済危機・災害等への対応のため繰り返し財政出動が行われてきたこと、かつ、そうした危機後の歳出構造の平時化に時間を要してきていることから、債務残高は増加の一途をたどってきた。足もとの債務残高対GDP比は一般政府⁶ベースで250%を超え、19世紀以降の主要先進国において、戦時でもない中で異例と言える水準⁷に達しつつある。

諸外国に目を転じると、イギリスでは、一昨年のトラス・ショック⁸に

⁵ 生鮮食品及びエネルギーを除く総合

⁶ 中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの

⁷ 1900年以降の主要先進国において記録のある範囲内で見れば、第二次世界大戦後のイギリスが債務残高対GDP比で250%を超える水準となっている。

⁸ イギリスのリズ・トラス内閣(当時)が、財源の裏付けがなく、経済財政見通しも示さないま

より、新たな支出計画の策定に当たって財政目標の達成を確認しておくことの重要性が改めて明らかとなった。ドイツでは、コロナ禍という未曾有の非常時には一時的に債務ブレーキを停止して公債発行額の増加を認めたが、平時においては債務ブレーキを復活させ、財政バッファの確保に努めている⁹。アメリカでは、金利上昇による利払費増加により財政赤字が拡大し、2034年度の債務残高対GDP比は第二次世界大戦後で最大になると見込まれている¹⁰が、一方で他の主要国と同様に拡大したコロナ禍での例外的な支出については、期限どおりに縮小・終了し、速やかに正常化を進めたことも事実である¹¹。

(財政運営の進むべき方向)

以上の状況を踏まえれば、巨額の債務残高を抱える我が国は、諸外国以上に金利上昇に伴う利払費の増加リスクを意識して節度ある財政運営に当たるべきである。仮に金利上昇による利払費の増加に伴い国債の増発を余儀なくされ、それが更なる金利の上昇を招くようなこととなれば、实体经济に著しい悪影響を及ぼし、国民生活を悪化させる。財政が経済の足を引っ張るような事態は避けなければならない。

経済が活力を取り戻し、物価・賃金が上昇し、そして金利が上昇基調に

ま、2022年9月23日に成長戦略を公表したことにより、金利急騰、ポンド急落といった市場の混乱を招くこととなった。その後、同内閣は成長戦略の見直し策を相次いで公表したものの、混乱は収まらず、就任から44日が経過した10月20日にトラス首相は辞任を表明するに至った。

⁹ ドイツでは憲法により、連邦政府は構造的財政収支対GDP比▲0.35%の基準までしか公債発行できない。新型コロナ等への対応のため2020年から非常事態として債務ブレーキが停止されていたが、2024年から再開されている。

¹⁰ アメリカ議会予算局(CBO)の推計(“The Budget and Economic Outlook:2024 to 2034”(2024年2月))によれば、2034年度の連邦政府財政赤字は2.6兆ドルと、24年度の1.6兆ドルから約6割増加し、連邦政府債務残高対GDP比は116%(24年度末は99%)となる見込み。CBO、及びアメリカ行政管理予算局(OMB)に記録が残る1940年度以降において、連邦政府債務残高対GDP比の最大値は1946年度の106.1%。

¹¹ アメリカでは、新型コロナ感染拡大に伴う経済的影響を緩和するため、2020年3月からの1年間で累次の経済対策を制定し、連邦政府の赤字は大幅に拡大したが(2021年度:約2.8兆ドル)、財政支出を伴う立法措置には対策の期限が規定されており、対策の延長は特に議論とならず、2022年度には大きく減少(約1.4兆ドル)した。

入りつつある今だからこそ、歳出構造をいち早く平時化させ¹²、持続可能な財政構造の構築に向けて取り組んでいくことが必要である。既存の社会経済システムを大胆に変革することで、企業の投資を促し、民間主導の自律的な経済成長を実現していくとともに、財政健全化に向けた揺るぎのない姿勢を国内外に示し、財政に対する市場の信認を確保していくべきである。そのためには、現行の財政健全化目標（2025年度の国・地方のプライマリーバランス¹³黒字化、債務残高対GDP比の安定的な引下げ）を堅持し、その実現に向けて、規律ある「歳出の目安」¹⁴の下で歳出改革の取組を継続すべきである。加えて、「金利のある世界」を強く意識するとともに、国家のリスクマネジメントの観点から、有事に備えた財政余力を確保するためには、債務残高対GDP比を安定的に引き下げていくことが求められる。そのためには、プライマリーバランス黒字化の達成後においても、一定の黒字幅の確保や財政収支の赤字幅の縮減を継続していくことを通じ、財政の強靱化を図っていくべきである。現行の財政健全化に向けた取組を一步も後退させてはならず、政府は高い緊張感を持って財政運営に臨むべきである。

¹² 例えば、令和4年（2022年）1月に一時的な緊急避難措置として開始した燃料油価格激変緩和事業については、累次の延長の結果、これまでに総額約6.4兆円という巨額の予算を措置している。G7主要国のほとんどは既に同様の価格高騰対策を終了しており、我が国も、脱炭素化に向けて産業構造の転換を図る観点も踏まえ、本事業は早期に脱却する必要があると考えられる。

¹³ プライマリーバランスとは、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指標。税收・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等）を除く歳出との収支のことを表す。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、その時点の税收等で賄うことができていることとなる（ただし債務残高の実額は利払費の分だけ増加する）。

¹⁴ 「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年（2021年）6月18日閣議決定）に以下の記載がなされている。

「2022年度から2024年度までの3年間について、これまでと同様の歳出改革努力を継続することとし、以下の目安に沿った予算編成を行う。

- ① 社会保障関係費については、基盤強化期間におい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、その方針を継続する。
- ② 一般歳出のうち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、これまでの歳出改革の取組を継続する。
- ③ 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、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2021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。」

II. 財政総論

1. 人口動態の見通しと経済・財政への影響

日本の総人口は、今後、主要国と比べて、かなり早いペースで減少していく見通しである。国連の推計によれば、令和3年（2021年）時点において、我が国の人口は世界で概ね10位前後、世界の人口に占めるシェアは1.6%となっているが、令和52年（2070年）には日本の人口は世界で26位まで後退し、世界の人口に占めるシェアは0.9%となる見通しとなっている。〔資料Ⅱ－1－1参照〕

我が国の年齢別構成の推移と今後の見通しを見ると、これまで総人口に占める高齢者（65歳以上）の比率は一貫して増加してきた。足もとではその伸びはやや鈍化しているものの、令和12年（2030年）前後より再び大きく増加していく見通しとなっている¹⁵。一方、総人口に占める生産年齢人口（15～64歳）の比率を見ると、1990年代には減少に転じ、一貫して減少してきた。足もとでは概ね横ばいとなっているものの、令和12年（2030年）前後から再び大きく減少する見通しとなっている。

高齢者と生産年齢人口の比率を国際的に比較すると、中長期的に見て、高齢者比率は主要先進国と比べて高い水準に達していく一方、生産年齢人口比率は主要先進国と比べて低い水準となる見込みとなっている。〔資料Ⅱ－1－2参照〕

一方、2010年代の我が国の就業者数は、女性や高齢者の労働参加率の上昇等もあり増加傾向にあったが、近年は頭打ちの傾向が見られる。今後生産年齢人口の減少が見込まれる中、就業者数の大幅な伸びは期待できない。このことは今後の日本の潜在成長率にも大きな影響を及ぼす¹⁶。こうした今後の人口動態や就業者数の見通しが我が国の経済・財政に及ぼ

¹⁵ さらに、団塊の世代が全て75歳以上の後期高齢者となる令和7年（2025年）以降は、高齢者に占める後期高齢者の割合は増加する。

¹⁶ 労働時間は、パートタイム労働者の割合の増加や働き方改革等も背景に、潜在成長率の押し下げ要因となっているほか、資本投入量も、近年はほとんど潜在成長率の上昇に寄与していない。

す影響を見据えながら、持続的な経済成長と財政健全化の両立に向けて足もとで何をすべきかを真摯に検討し、実行に移していく必要がある。

〔資料Ⅱ－１－３参照〕

2. 市場動向

(1) 金利・物価動向

平成 20 年 (2008 年) のいわゆるリーマン・ショックへの対応のため、欧米各国の中央銀行は政策金利を大幅に引き下げた。その後の経済回復の局面においては引締め動きも見られたが、全体として見れば、リーマン・ショックからコロナ禍までの概ね 15 年は、総じて緩和的な金融政策を実施してきたと言える。

その後、コロナ禍以降の急激な物価上昇に対応するため、主要各国中央銀行は 2021 年末より政策金利を段階的に引き上げた。足もとのアメリカ連邦準備制度の政策金利は 5.25～5.50%、イングランド銀行は 5.25%、欧州中央銀行は 4.00%と、概ねリーマン・ショック以前の水準まで政策金利は引き上げられている。こうした中央銀行の対応もあり、欧米各国で一時は 8%を超えた物価上昇率は、足もとでは 3～4%で推移している。

一方、我が国の足もとの消費者物価上昇率¹⁷は、3%程度¹⁸となっている。これは、平成 26 年 (2014 年) の消費税率引上げのタイミングを除くと 1990 年代前半以来の上昇率となっている。さらに、賃金について見ると、足もとの春闘では 33 年ぶりの賃上げを伺う勢いである。連合が公表した第 5 回集計 (5 月 8 日公表) 時点の賃上げ率 (平均賃金方式) は 5.17%となっており、最終的に 5%を超えれば平成 3 年 (1991 年) 以来となる。また、GDP ギャップ (需給ギャップ) はゼロ近傍となっている¹⁹。

¹⁷ 生鮮食品及びエネルギーを除く総合

¹⁸ 令和 6 年 (2024 年) 3 月では、2.9%となっている。

¹⁹ 内閣府による GDP ギャップの推計値は、2023 年 4-6 月期にプラスに転じたものの、2023 年

こうした中、日本銀行は本年3月の金融政策決定会合で、マイナス金利の解除や「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」の枠組みの見直しを決定し、金融政策の枠組みは大きく見直されることとなった。コロナ禍では概ね0%近くの水準となっていた長期金利は、昨夏以降は1%に近い水準まで上昇している。「金利のある世界」は既に現実のものとなっている。
〔資料Ⅱ－2－1、2参照〕

(2) 国債発行等の状況

我が国における借換債等を含めた毎年度の国債発行額は、コロナ禍前は150兆円前後で推移していたが、令和2年度(2020年度)には新型コロナへの対応のために巨額の補正予算を計上した影響から、257兆円程度まで急増した。その後はやや減少傾向にあるものの、令和6年度(2024年度)の国債発行額はコロナ禍以前の水準と比べれば30兆円程度上振れしており、我が国の国債発行規模が依然として極めて高い水準にあることに変わりはない。〔資料Ⅱ－2－3参照〕

国債のカレンダーベース市中発行額²⁰の年限別構成を見ると、コロナ禍直後には年限1年以下の短期債の発行割合が大きく上昇した。その後は徐々に短期債の発行額を縮小し、相対的に中長期債・超長期債の割合を増加させたことにより、令和6年度(2024年度)に発行を予定している国債の平均償還年限は8年7か月とコロナ禍前の状況に戻りつつある²¹。こうした償還年限の長期化は、短期的な金利変動に対する脆弱性を回避できるという効果がある一方で、金利が上昇した場合、これに伴う利払費増の影響が長期に及ぶことになる点には留意が必要である。〔資料Ⅱ－2－4参照〕

10-12月期GDP2次速報後のGDPギャップの推計結果(令和6年3月15日公表)については、▲0.6%の若干のマイナスとなっている。また、日本銀行の推計(令和6年4月3日公表)では昨年10-12月期15四半期ぶりにプラスに転じている。なお、GDPギャップについては、潜在GDPの推計方法に課題があること等から幅を持って見る必要がある。

²⁰ あらかじめ額を定めた入札により定期的に発行する国債の、4月から翌年3月までの発行予定額(額面)の総額をいう。

²¹ 令和6年度国債発行計画における短期債の発行額は38.4兆円と、依然としてコロナ禍前の水準を上回っている。短期債への依存が高まると、今後短期金利が上昇した場合に金利の高い国債への借り換えが急速に進むため、金利変動に脆弱な資金調達構造となることに留意が必要。

国債の保有者割合の推移を見ると、平成 25 年（2013 年）4 月の量的・質的金融緩和の導入により日本銀行が国債を大量に市場から買い入れた結果、令和 5 年（2023 年）12 月末時点で日本銀行の保有割合は 47.9% となっており、国債発行残高の 5 割近くを日本銀行が占めるに至っている²²。また、この間銀行等がシェアを大きく低下させた一方で、海外投資家の保有割合は、平成 22 年度（2009 年度）末の 5.7% から令和 5 年（2023 年）末の 13.5% へと 2 倍超に増加している。海外投資家は国債売買を積極的に行う傾向にあり、国債流通市場において海外投資家のプレゼンスが高まっている状況も踏まえると、市場からの信認確保の重要性はこれまで以上に高まっている。

本年 3 月に行われた金融政策の枠組みの見直しの中で、日本銀行は、長期国債の買入れは継続し、当面緩和的な金融環境が継続するとし、続く 4 月の金融政策決定会合でもその方針を維持した。しかしながら、物価・賃金が上昇し、経済が変化しつつある中にあることは、日本銀行のバランスシートが長期的には縮小していく可能性も考慮すべきである。金利・為替等の市場動向や海外当局の政策変化等により、各経済主体の国債に対するニーズは大きく変化し得るとの前提に立ち、そうした中においても安定的に国債を消化できるよう、健全な財政運営を行っていくことが不可欠である。〔資料Ⅱ－2－5 参照〕

（3）国債の格付け

海外の主要な格付け会社（Moody's、S&P、Fitch）によると、日本国債の格付けは、リーマン・ショック後の経済停滞や消費増税の延期等を契機として 2014 年から 2015 年にかけて引き下げられた後、シングル A からシングル A プラスの水準で維持されている（Moody's : A1、S&P : A+、Fitch : A）。この水準は、例えば東アジア諸国との比較では、概ね中国と同程度、韓国や台湾をやや下回る位置付けとなっている。〔資料Ⅱ－2－6、7 参照〕

²² 日本銀行「資金循環統計」。国債及び国庫短期証券の保有割合。海外投資家の保有割合についても同じ。

格付け会社は、経済成長率や1人当たりGDP等の経済、立法・行政の質といったガバナンス、債務残高や利払費等の財政状況、その他金融・対外状況といった各項目について、各社が定めている手法に基づき評価し、これをベースに各国の国債の格付けを決定している。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

日本国債の格付けの変更は、日本に所在する民間企業の格付けにも影響を与え得る（いわゆるソブリンシーリング）。例えばS&P社によるそれぞれの格付けごとの民間企業の社数の推移を見ると、2011年、2015年に日本国債がそれぞれ1ノッチ²³格下げされた際には、日本国債と同水準の格付けだった民間企業の4割～5割が同じ時期に格下げされている²⁴。民間企業の格付けが引き下げられると、当該企業が発行する社債の金利が上昇すること等を通じ、資金調達コストが上昇するおそれがある。〔資料Ⅱ－2－9参照〕

主要格付け会社による我が国に対する今後の格上げ・格下げに対する見方をみると、経済成長や財政健全化が進展する場合等に格上げの可能性があるとする一方、経済の低迷、高齢化への不十分な対応、更なる財政悪化が見込まれる場合等に格下げとなる可能性があるとされている。

主要格付け会社による日本国債の見通しは、足もとではいずれも「安定的」となっており、直ちに日本国債の格下げが生じる状況にはないと見ることもできる。しかし、国債が格下げされれば、国債価格下落・金利上昇につながるおそれがあり、財政運営に支障をきたす可能性がある。加えて、国債の担保価値の低下による金融機関の外貨調達への影響の他、金融機関や民間企業もあわせて格下げとなれば、これによる資金調達コスト上昇の可能性もある。したがって、仮に差し迫った格下げの可能性はなくとも、更なる格下げを回避すべく努力することは当然である。むしろ、我が

²³ 格付の最小刻み幅であり、例えばAから1ノッチ引き下げられた場合はA-、1ノッチ引き上げられた場合はA+となる。

²⁴ S&P社の例では、2011年1月27日に日本国債がAAからAA-に格下げされたが、同年1月1日時点で格付けがAAであった民間企業数は22社であったが、同年2月1日時点では11社に減少した。同様に、2015年9月16日に日本国債がAA-からA+に格下げされた際にも、同年9月1日時点で格付けがAA-であった民間企業数は30社であったが、同年10月1日時点では18社に減少した。

国の国際的なプレゼンスの向上に向けて、格上げを目指すべく経済・財政運営に取り組むべきである。そのためにも、経済を持続的な成長軌道に乗せるとともに、高齢化に伴う経済・財政への影響を緩和し、財政を持続可能なものにしていくことが重要である。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

3. 主要国における最近の財政の動向²⁵

(1) 欧州

①金利上昇等の環境下での財政運営

イギリスでは、過去3年間、先進国の中でも物価・金利が最も大きく上昇し、利払費対GDP比が大きく上昇した中で、歳出の伸びの抑制等に取り組んできた。その結果、財政赤字対GDP比は2021年度以降着実に減少しており、5年後の2028年度までに財政赤字対GDP比3%、純債務残高対GDP比の減少という財政健全化目標は達成される見込みとなっている。

ドイツにおいても、コロナ禍前はほぼゼロだった利払費が、足もとの金利上昇を受けて急増しており、債務ブレーキの適用が再開される中で、公債残高や利払費の増加を念頭に置きながら財政運営が行われている。

②財政規律の確保²⁶

イギリスでは、政府が財政政策を策定するのにあわせて、独立財政推計機関である予算責任庁（OBR：Office for Budget Responsibility）が財政目標の達成²⁷を評価・公表している。新たな支出計画を策定するに当たって財政目標の達成状況を確認しておくことが、財政への信認を確保する

²⁵ 当審議会では、諸外国の財政事情・制度等を調査し、我が国の財政運営等に活かす観点から、従来から当審議会委員による海外調査を実施してきている。本年1月から2月にかけて、イギリス・EU本部・ドイツを訪問した欧州調査と、ワシントンD.C.とニューヨークを訪問した米国調査を実施。

²⁶ なお、海外の先行事例及び海外調査結果も参考に、独立財政推計機関の創設に向けた検討の着手や、複数年度にわたる財政の大枠を規定する財政計画の策定を求める意見があった。

²⁷ イギリスは現在、5年後までに財政収支対GDP比を▲3%以内に抑制し、あわせて純債務残高対GDP比を減少させるとの財政目標を掲げている。

上で重要な役割を果たしている。

また、ドイツでは、コロナ禍という未曾有の非常事態への対応のため2020年から4年にわたって債務ブレーキの適用を停止したが、その間超過公債発行により追加借入を行った分については、将来の借入可能額から削減する仕組みとなっている。緊急時は必要な財政需要に対応するため一時的に債務ブレーキの適用を停止して公債発行額の増加を認めただけで、平時においては債務ブレーキを復活させ、健全財政をいち早く取り戻し、財政バッファを再構築する仕組みとなっている。〔資料Ⅱ－3－1～4参照〕

③新たな財政需要への対応及び経済成長への取組

EUでは2020年より財政ルールの見直しが議論されてきており、昨年12月に見直し案について大筋合意がなされた。新しい財政ルールでは、従来の財政規律の基本原則（財政収支赤字対GDP比3%、債務残高対GDP比60%）を維持しつつ、EUの加盟国に対するサーベイランス²⁸の基本的な指標として、従来の構造的財政収支と比べて政府がよりコントロールしやすい純支出（歳出から利払費等を除いたもの）を用いることとしている。また、経済的ショック等に対応するための財政バッファ（強靱化のためのセーフガード：resilience safeguard）の構築を目指しつつ、EUの優先課題であるグリーン分野等で改革や投資を行う際は、通常より長期の財政調整期間を認めており、財政規律の確保と成長のための投資の両立を図っている。〔資料Ⅱ－3－5参照〕

（2）米国

①金利上昇等の環境下での財政運営

足もとの債務残高増大や金利上昇により、利払費の増加が顕著であり、

²⁸ EUが、加盟各国の経済等の情勢をモニターし、加盟国と経済政策等に関する対話等を行うこと。

2024 年度には純利払費が国防費を上回る見通しとなっている²⁹。加えて、高齢化に伴い社会保障費が今後一層増加することも見込まれており、財政の持続可能性について懸念を示す向きもある³⁰。〔資料Ⅱ－3－6、7 参照〕

②財政規律の確保

アメリカでは、ペイアズユーゴー原則³¹、債務上限等の財政規律が法定されており、これまで議会等における財政健全化の意識を高める上で一定の役割を果たしてきたとの指摘がある一方で、例えば債務上限が議会における政治対立の交渉材料になっている等の課題もある。こうした中、財政健全化に関する国民や議会の意識を醸成するため、民間シンクタンクが有力議員に働きかけたり、広く国民にメッセージを伝えたりといった動きも見られる。〔資料Ⅱ－3－8、9 参照〕

③新たな財政需要への対応及び経済成長への取組

バイデン政権下で、超党派インフラ法、CHIPS 法³²、インフレ抑制法が成立し、インフラ、半導体、気候変動対策への大規模投資が実施されている。一方で、新型コロナ対応としての各種施策については、期限どおりに縮小・終了し、速やかに例外的な支出水準からの脱却を進めた。〔資料Ⅱ－3－10、11 参照〕

4. 我が国の財政状況と財政健全化に向けた取組

²⁹ アメリカ議会予算局（CBO）の推計（“The Budget and Economic Outlook: 2024 to 2034”（2024 年 2 月））によれば、2024 年度の純利払費は 8,700 億ドルと、国防費の 8,500 億ドルを上回る見通し。

³⁰ 例えばパウエル米 FRB（連邦準備制度理事会）議長は、「米連邦政府は持続不可能な財政の道を歩んでいる。つまり、債務が経済を上回るペースで増加しているということだ。持続不可能なのだ。それはまったく議論の余地がない。」とインタビューで述べている（CBS’ “60 Minutes” news program, 2024 年 2 月 4 日）。

³¹ 財源確保義務として、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。

³² The CHIPS and Science Act, signed into law on August 9, 2022

(1) 財政健全化目標について

近年、我が国においては、フロー・ストック両面について財政健全化目標を設定し、その達成に向けた取組を継続してきた。例えば、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（平成 18 年（2006 年）7 月 7 日閣議決定）では、2011 年度には国・地方のプライマリーバランスを黒字化することを目標とするとともに、黒字化達成後も収支改善努力を継続して一定の黒字幅を確保し、債務残高対 GDP 比の安定的引下げを目指すとされていた。その後、リーマン・ショックによる経済の低迷等を契機として目標時期は順次延期されてきたが、そうした中であっても「歳出の目安」等に沿った歳出改革の取組は継続してきた。

現在は、「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（令和 3 年（2021 年）6 月 18 日閣議決定）に基づき、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を目指す、同時に債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げる、というフロー・ストック両面での財政健全化目標が掲げられている。あわせて、2022～2024 年度の 3 年間について「歳出の目安」を設定し、予算編成に当たっての歳出規模の規律として重要な役割を果たしている。〔資料Ⅱ－4－1 参照〕

一方、改めてこれまでの我が国の財政状況を振り返ってみると、債務残高対 GDP 比は 1990 年代のバブル崩壊以降概ね一貫して増加し続けてきた結果、足もとでは一般政府ベースで約 250%に達している。これは、19 世紀以降の主要先進国において記録のある範囲で見れば、第二次世界大戦直後のイギリスに匹敵する水準となっている。我が国の財政悪化の要因は、少子高齢化といった構造的な課題への対応が不十分であったことに加え、度重なる経済危機や災害等への対応、さらにそうした危機後も歳出構造の平時化に時間を要している結果と言える。〔資料Ⅱ－4－2、3 参照〕

次に、各国の債務残高対 GDP 比の伸びを、プライマリーバランスに起因する部分とその他の要因（成長率、金利、その他）に起因する部分に分解すると、我が国も主要先進国においても債務残高対 GDP 比の増要因は、主としてプライマリーバランスの悪化によるものであることが分か

る。すなわち、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくためには、まずはプライマリーバランスを黒字化することが一里塚となる。

我が国の国・地方のプライマリーバランスの推移を見ると、平成4年度（1992年度）以降は30年以上にわたり一貫して赤字が続いている。内閣府の中長期試算³³によれば、成長実現ケースの場合、歳出改革努力を継続すれば、2025年度のプライマリーバランス黒字化が視野に入る状況となっているが、今後の経済の下振れリスクや、追加的な財政需要が生じる可能性等を踏まえると、その実現は必ずしも楽観視できる状況にはない。目標実現のためには、現行の財政健全化目標を堅持し、歳出構造の平時化を図るとともに、規律ある「歳出の目安」の下で歳出改革の取組を継続していくことが必要不可欠である。その際には、優先度の高い施策に財政資金を重点投入し効果の低い既存予算の廃止・縮減を図る、スクラップ・アンド・ビルドの考え方を徹底することも重要である。〔資料Ⅱ－4－4、5参照〕

（2）「金利のある世界」と有事への対応

上記のとおり我が国の債務残高対 GDP 比は世界で最悪の状態にある。巨額の債務残高を抱える中でひとたび金利が上昇すれば、利払費が年を追うごとに増加し、その影響が長期に及ぶことが懸念される。例えば、令和6年度（2024年度）後年度影響試算³⁴の考え方に基づき、令和7年度（2025年度）以降金利が1%上昇した場合の利払費の増加幅を機械的に延伸すると³⁵、利払費の増加幅は段階的に拡大し、9年目の令和15年度（2033年度）時点における利払費は+8.7兆円に達するとの試算結果が

³³ 「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府（令和6年（2024年）1月22日））。なお、「中長期試算」をめぐっては、かねてより、経済前提等が楽観的過ぎるのではないかとの指摘もある。

³⁴ 「令和6年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（財務省（令和6年（2024年）2月））

³⁵ 一定の経済前提（名目 GDP 成長率3%、物価上昇率2%）を仮置きした上で、令和6年度当初予算の制度・施策を前提として、令和7～9年度の国の一般会計の歳出・歳入を機械的に試算。新規国債発行額は、令和9年度までは、試算した歳出・歳入の差額、令和10年度以降は、令和9年度の額と同額で推移すると仮定。金利については、令和6年度は予算積算金利（1.9%）、令和7年度以降はインプライド・フォワード・レート（市場に織り込まれた金利の将来予想）を加味した金利に設定した上で、それぞれの年度における金利を1%上昇させ、上昇前後の利払費を比較したもの。

示された。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

一般的に、金利が上昇した場合、新たに償還期限が到来した低い金利の国債から、高い金利の国債に順次置き換わっていく。このため、金利が上昇した場合の利払費の増加が完全に発現するまでには一定の時間を要する。このことは、いわば「期間のボーナス」と言える面もあるものの、かかるボーナスが存在するがゆえに財政の健全化に向けた手綱を緩めて良いということには決してならない。仮にその後金利が低下したとしても、これによる利払費の減少が完全に発現するまでには一定の時間を要するという意味での「期間のオナーズ」も存在する。金利の上昇による財政への影響は長期にわたって生じることを常に意識しておくべきである。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

なお、いわゆるドーマー条件³⁶を念頭に、名目経済成長率（ g ）が名目金利（ r ）を上回れば、プライマリーバランスが赤字であっても債務残高対 GDP 比は減少するので問題はないとの指摘もある。しかしながら、日本における 1990 年代から足もとにかけての名目経済成長率と国債債務残高に係る平均金利（以下「平均金利」という。）の推移を見ると、極めて緩和的な金融政策が実施されてきた 2010 年代以降においては、名目経済成長率が平均金利を上回る時期もあれば下回る時期も見られるものの、それ以前は全体として平均金利が名目経済成長率を上回っている。こうした歴史的な事実を踏まえると、名目経済成長率が平均金利を上回るという楽観的な前提に立って財政運営を行うべきではなく、むしろ平均金利が名目経済成長率を上回る可能性があることを視野に入れて今後の財政運営を行っていくことが必要である。〔資料Ⅱ－４－８参照〕

また、昨年秋の建議でも指摘したことではあるが、有事において財政面でも機動的な対応が可能となるよう、常に財政余力を確保していくことも求められる。新型コロナの感染拡大に当たり、我が国は各国同様に巨額

³⁶ ドーマー条件とは、名目成長率と名目金利を比較し財政の安定性を示すもので、プライマリーバランスが均衡している状態においては、名目成長率が名目金利より高ければ債務残高対 GDP 比は減少し、名目成長率と名目金利が同じであれば債務残高対 GDP 比は一定となり、名目成長率が名目金利より低ければ債務残高対 GDP 比は増加する、というものである。

の財政出動を行った。これらは総じて必要な対応であったと言えるが、その結果として我が国の財政事情はより一層厳しい状況に追い込まれた。新型コロナの感染拡大が生じる前の令和2年（2020年）1月の中長期試算では、国・地方の公債等残高対GDP比は、成長実現ケースの下では将来的に安定的に減少し、ベースラインケースの下でも令和6年度（2024年度）まで減少していく見通しが示されていたが、その後新型コロナの感染拡大に伴う対応等により、結果として公債等残高対GDP比は大きく増加した。

今後我が国で想定される有事としては、大規模地震が挙げられる。例えば南海トラフ地震や首都直下型地震が発生した場合には膨大な財政需要が発生することが想定される。このほか、新たな感染症の拡大や安全保障上の有事といった事態も想定し得る。国家のリスクマネジメントという観点から、そうした事態が発生するリスクに備えておくことが必要である。我が国の債務残高対GDP比は、総債務で見ても、金融資産を差し引いた純債務で見ても、諸外国と比べて突出した水準にある。こうした点を踏まえれば、今後債務残高対GDP比を安定的に引き下げることによって財政余力を確保していくべきである。平時においては節度ある財政運営を行うことによって、有事が発生した場合において躊躇無く財政措置を講じることが可能となる。〔資料Ⅱ－4－9参照〕

「金利のある世界」の下、名目金利が名目経済成長率を上回る可能性を視野に入れて財政運営を行っていくべきであること、かつ、今後有事が発生するリスクに備えて債務残高対GDP比を安定的に引き下げていくべきであることを踏まえれば、プライマリーバランス黒字化実現は財政健全化のあくまでも一里塚である。その実現後においても、プライマリーバランスの一定の黒字幅の確保や財政収支の赤字幅の縮減を継続していくことを通じ、中長期的な視点に立って財政の強靱化を図っていくべきである。その際には、客観的な事実認識と慎重な将来予測に基づくことが基本であることは論を俟たない。

(3) 国民への情報提供・将来世代の視点

①情報提供の重要性

過去の当審議会の建議において、「海外の財政健全化の成功例に目を向けると、財政健全化への国民的なコンセンサスが、その成功の根底にある」と指摘している³⁷。今後我が国で財政健全化に取り組んでいくに当たっては、その前提として、財政の現状や課題に対する国民の理解を醸成し、議論を喚起していくことが重要であり、それに資する客観的で分かりやすい情報を国民に発信し、「見える化」を進めていくことが必要である。そのためにも、財政の現実を適切に伝えられるよう、財政に関する広報及び教育により一層注力していくべきである。

また、こうした取組に加えて、企業会計の考え方及び手法を参考に国の財政状況等を説明した「国の財務書類」³⁸は有益な情報であるため、今まで以上に財務情報の充実を図り、積極的な情報発信を行うべきである。

[資料Ⅱ－4－10 参照]

特に、公債発行に過度に依存する形で現世代が財政支出を行えば、その負担を負うおそれがあるのは若い世代や将来世代であるが、その若い世代の財政に関する問題意識が希薄ではないかとの懸念がある。1万人を対象にした Web 調査によれば、借金に依存した財政を続けた場合に将来生じ得ると思われる問題を問う設問に対し、若い世代の約3分の1が分からないと回答との結果が示されている³⁹。今後の日本を担う現在の若者が、現在の財政運営の在り方が将来に及ぼす影響を自分事としてとらえ、持続可能な社会の在り方について建設的な議論をする意識が醸成される

³⁷ 「「経済・財政再生計画」の着実な実施に向けた建議」（財政制度等審議会（平成28年（2016年）5月18日））

³⁸ 「令和4年度国の財務書類（一般会計・特別会計）」「令和4年度連結財務書類」（財務省（令和6年（2024年）3月））

³⁹ 「広報活動の改善を目的とした調査（令和4年度）」（財務省（令和5年（2023年）3月））。「借金（国債）に依存した財政を続けた場合、将来、どのようなことが問題になりそうだと思いますか」との設問に対し、「子どもや孫の世代の税負担により、借金を返済することになる」「借金の返済が増え、現在と同じ水準の公共サービスを維持できなくなる」「国債や通貨の信認が低下し、金利や物価に影響が生じる」「経済危機や自然災害が起こったときの財政支出の余地が狭められる」「財政支出に対するチェックが甘くなりやすい」「借金に依存した財政でも問題ない」「わからない」から回答を選ぶ形式。世代全体では「わからない」が22.6%なのに対し、18～24歳は29.5%、25～34歳は34.2%。

ことが必要である。

②将来世代の視点

財政や社会保障はもとより国家の運営に当たっては、将来世代の利益にもつながる対応を選択し、持続可能な社会・経済を未来に残していかなければならない。当審議会は、昨年5月の建議⁴⁰において、フューチャー・デザイン⁴¹の考え方を社会に浸透させていくための努力を継続していくべきであり、あわせて、社会各層の自発的な取組を後押しするとともに、その成果を共有していくためのプラットフォームづくりも検討していくべきと指摘した。この観点から、対象と目的に応じた各種コンテンツの作成やワークショップの実践、情報共有のプラットフォームとなるポータルサイトの開設等の取組の進展を大いに歓迎したい。

今後少子化や人口減少が避けられない中で、今を生きる我々の世代は、財政に限らず持続可能な社会を考えていく上での諸課題について、現在の当事者としてだけでなく、まだ生まれていない世代をも含む将来世代の視点に立って、現世代において真に取り組むべき行動は何か議論し、実践することが求められる。こうした観点からフューチャー・デザインの取組が有効であり、引き続き、幅広い世代が将来視点で諸課題について議論できるような取組を進めることが重要である。〔資料Ⅱ－4－11 参照〕

⁴⁰ 「歴史的転機における財政」（財政制度等審議会（令和5年（2023年）5月29日））

⁴¹ フューチャー・デザインとは、将来世代は現在の政策決定に意思を反映できないという問題意識に立ち、現世代が将来可能性（将来世代の利益のために行動しようとする潜在的意欲）を発揮できる社会の仕組みをデザインすること。

Ⅲ. 経済成長及び人口減少下での地域の課題への対応

基本認識で指摘したように、我が国では少子化・人口減少が加速化している。少子化対策に引き続き全力を尽くす必要があるのは言うまでも無いが、その効果が顕在化するまではかなりの時間を要することから、当面は、我が国において人口減少が進行していくことを前提に、潜在成長率や、社会の在り方への影響も考慮しつつ、経済成長と財政健全化の両立を図っていくことが求められている。

1990年代以降、我が国は政府支出対GDP比を大きく増加させてきた。こうした対応等の結果、政府債務残高は大きく増加したが、一方でこの間の名目GDPはほぼ横ばいであり、政府支出の増加が持続的な成長にはつなげていない面もある。〔資料Ⅲ－0－1、2参照〕

こうした過去の事実から見れば、単に財政支出を拡大することで経済成長を図ろうとしても、結果は望み難い。また、イノベーション創出、新陳代謝促進につながる政策を重視すべきとの指摘もある。これらを踏まえると、需要不足の穴埋めを第一の目的としたような量的な拡大ではなく、財政支出のメリハリをつけ、成果を挙げられる支出に重点化していくことが重要である。あわせて、デフレ脱却に向けて前向きな動きが見られる今こそ、労働市場改革や規制改革等の各種手段も組み合わせることで、人口減少下においても、限られた労働・資本の最適な資源配分を促し、民間主導の持続的な経済成長を図っていく必要がある。〔資料Ⅲ－0－3参照〕

1. 民間主導の持続的な経済成長の実現に向けて

今後我が国において生産年齢人口が大きく減少する中であって、持続的な経済成長を実現していくためには、諸外国以上に労働生産性を上昇させ、1人当たりの付加価値を高めていくことが不可欠となる⁴²。これま

⁴² 日本の1人当たり名目GDPは、2000年は全世界で2位、2023年は34位。(IMF World Economic Outlook 2024年4月。2023年の値は一部推計値を含む。)

での日本の労働生産性上昇率の推移を見ると、1990年代後半以降徐々に低下し、労働力を1単位投入することによる付加価値額の上昇力が弱まってきており、とりわけ資本装備率による押上げ寄与の低下が大きい。また、2010年代の労働生産性の伸びを諸外国と比較すると、我が国は特にソフトウェア、人的資本など無形資産の資本装備率の寄与が小さくなっている。我が国は、民間企業による設備投資を促進し、無形資産等の資本装備率を高めることで、労働生産性を上昇させる余地があると考えられる。〔資料Ⅲ－1－1参照〕

民間企業部門の貯蓄・投資バランスを見ると、2000年代を通じて、民間企業の投資は低迷し、貯蓄から投資を引いた日本の企業の純貯蓄の対GDP比は諸外国と比べて高い水準で推移している。こうした投資の低迷は、資本の平均年齢（ヴィンテージ）の上昇につながっているとの指摘もある⁴³。

今後は、人への投資を含めて、民間企業による無形・有形の設備投資を促し、民間主導の経済成長を実現していく必要がある⁴⁴。〔資料Ⅲ－1－2参照〕

なお、様々な分野において、人手不足により生産活動やサービスの提供が十分にできなくなることが懸念されており、待遇改善等を通じた人材確保策の必要性が議論されている。一方で、今後中長期的に生産年齢人口・就業者数全体が減少していくことが見込まれており、人手不足は特定の産業に限った話ではないという現実も直視する必要がある⁴⁵。公的部門を含めたあらゆる産業分野において、これまで以上の省力化等を通じて労働生産性の向上を図っていくことが不可欠である。

⁴³ 「令和5年度 年次経済財政報告」（内閣府（令和5年（2023年）8月））

⁴⁴ 中小企業・小規模事業者については、労務費を含む適正な価格転嫁が依然進んでいないとの指摘もある。令和5年（2023年）11月に公表された「労務費の適切な転嫁のための価格交渉に関する指針」の周知徹底とあわせ、下請法の改正も見据えたより踏み込んだ対応が必要との意見があった。

⁴⁵ 産業別の就業者数について、医療・福祉、教育・学習支援、情報通信業については、今後も就業者数は増加する見通しである一方、それ以外の多くの産業では、就業者数が減少するとの推計結果もある。（「2023年度版労働力需給の推計（速報）」（労働政策研究・研修機構（令和6年（2024年）3月）））

また、先進国では労働移動の円滑度⁴⁶が高いほど実質賃金成長率が高い傾向にあるとの結果が内閣府の資料⁴⁷において示されている。今後、日本の経済構造の変化に応じて労働市場が大きく変化する可能性がある中、労働需給や生産性を踏まえた上で、労働者が自らの選択によって円滑に労働移動できるような環境整備を進めていくことが重要である。〔資料Ⅲ－1－3参照〕

（1）労働市場改革

骨太 2023⁴⁸で指摘されているように、政府は、構造的な人手不足への対応を図りながら、人への投資を強化し、労働市場改革を進めることにより、構造的な賃上げを実現するため、「①リ・スキリング（学び直し）による能力向上支援」、「②個々の企業の実態に応じた職務給の導入」、「③成長分野への労働移動の円滑化」という「三位一体の労働市場改革」を進めていくこととしている。この際、労働者のリ・スキリングの結果が実際の就労や処遇の改善に結びつく取組や、成長分野の人材育成に結びつく取組を引き続き進めるべきである。これらの労働市場改革を通じて、中小企業を含めた労働生産性の向上に結びつけていくことが重要である。

今後は、企業の適切な参入・退出を進めていくとともに、柔軟な働き方の促進や十分なセーフティネットの確保を行いながら、今般の雇用調整助成金の見直しを含め、労働市場改革に取り組んでいくことで、労働生産性を高めていくことが求められる。また、労働人口の絶対数の減少が避けられない中で、女性や高齢者、外国人材がより活躍できる環境を整備するとともに、長期的な視点に立った将来の労働市場や人材配置のあるべき姿を見据えた労働政策の検討も期待したい。〔資料Ⅲ－1－4参照〕

リ・スキリング支援や成長分野への労働移動円滑化等を強化するため、個人への直接支援を強化するための教育訓練給付の給付率の拡充や、教育訓練中の生活を支えるための給付と融資制度の創設、自己都合で離職

⁴⁶ 失業期間1年未満の失業者数／失業期間1年以上の失業者数

⁴⁷ 「日本経済 2022-2023」（内閣府（令和5年（2023年）2月3日））

⁴⁸ 「経済財政運営と改革の基本方針 2023」（令和5年（2023年）6月16日閣議決定）

した人がリ・スキリングに取り組んでいる場合の失業給付の給付制限の解除等が、今般国会で成立した「雇用保険法等の一部を改正する法律」に盛り込まれている。〔資料Ⅲ－１－５参照〕

雇用調整助成金については、コロナ禍において雇用維持策として重要な役割を果たした。しかし、助成が長期にわたり継続する場合、労働者の職業能力の維持・向上や成長分野への円滑な労働移動を阻害する面があったことも否定できない。今般、休業よりも教育訓練による雇用調整を選択しやすくするための見直しが行われたことは、在職者によるリ・スキリングを強化する観点から重要である。〔資料Ⅲ－１－６参照〕

（２）産業政策の在り方

①大きく変化する産業政策

我が国の産業政策の変遷について振り返ると、戦後から昭和後半までは特定産業の保護・育成等を目的とした産業振興策が見られたが、その後市場環境の整備や規制緩和、出融資での支援にその軸足を移していった⁴⁹。平成後半は、リーマンショックや東日本大震災等への対応により、補助金措置額は一時的に増えたが、その後、規模の平常化が図られてきた⁵⁰。その間、法人税率の引下げや研究開発税制の拡充等、税制面での対応が一貫して行われてきた。

一方、令和以降になると、補助金は、新型コロナへの対応から、経済安全保障の観点からサプライチェーンを強靱化するための半導体支援やGX（グリーン・トランスフォーメーション）への対応等に、足もとではその比重を移してきている⁵¹。また、税制面でも、令和6年度（2024年

⁴⁹ 「年次経済報告」（内閣府）、「昭和財政史」（東洋経済新報社）、「平成財政史」（大蔵財務協会）等

⁵⁰ 平成20～27年度の経済産業省所管補助金は、平成20年度3,801億円、平成21年度14,432億円、平成22年度4,350億円、平成23年度17,102億円、平成24年度9,281億円、平成25年度7,101億円、平成26年度8,892億円、平成27年度5,761億円となっている（平成元～20年度の平均は5,049億円）。（各年度の予算書より、一般会計のうち経済産業省所管の補助金の金額と、経済産業省所管の特別会計の補助金の金額を合計したもの。補正後予算ベース。）

⁵¹ 令和2～5年度の経済産業省所管補助金は、令和2年度71,309億円（うち中小企業庁所管57,068億円）、令和3年度26,397億円（うち半導体関係7,740億円）、令和4年度101,568億円

度) 税制改正において戦略分野国内生産促進税制を創設し、生産量・販売量に応じて10年間という長期の税額控除を行うこととしており、産業政策のフェーズは大きく変化してきている。〔資料Ⅲ－1－7参照〕

②諸外国の動向

こうした産業政策の在り方について、諸外国にも目を向けると、近年、地球規模の気候変動問題への対応や、コロナ禍を経た産業構造の転換、安全保障環境の変化等を背景として、各国においても、経済への国家の関与が高まっている。また、政府が大規模な投資を行う際には、同時に必要な財源を確保している例も見られる。例えばアメリカでは、エネルギー安全保障や気候変動対策等への財政支出を通じた経済政策を推進する一方、大企業への最低課税等により財源を確保し、10年間で3,000億ドル規模の歳入超過を見込んだインフレ抑制法⁵²が成立している。〔資料Ⅲ－1－8、9参照〕

③半導体産業に対する支援

こうした産業政策の中でも、とりわけ半導体産業については、アメリカをはじめ主要先進国等により財政支援が実施・表明されている。アメリカでは、CHIPS法に基づき、5年間で527億ドル規模(対GDP比0.21%)の半導体支援が表明されているが、日本においても、これまでの3年間で半導体支援のために合計約3.9兆円⁵³の予算を措置しており、これをGDP比で見ると0.71%となり、主要先進国で最大規模となっている⁵⁴。また、規模だけでなく、その対象も、従来型半導体から先端半導体、次世代半導

(うち半導体関係13,036億円、GX関係10,439億円)、令和5年度51,937億円(うち半導体関係18,532億円、GX関係15,291億円)となっている。(各年度の予算書より、一般会計のうち経済産業省所管の補助金の金額と、経済産業省所管の特別会計の補助金の金額を合計したもの。補正後予算ベース。内数で示した半導体関係とGX関係の金額には一部重複がある。)

⁵² The Inflation Reduction Act of 2022, signed into law on August 16, 2022。なお、金額は法案成立時点の情報に基づく。

⁵³ 令和3年度補正予算、令和4年度第2次補正予算、令和5年度補正予算における半導体関係の予算措置額の合計額。

⁵⁴ 各国の支援額対GDP比は、表明された複数年度にわたる支援額を名目GDPで除して算出。各国の名目GDPは、2022年の値。

体の製造支援等、幅広く支援策を講じている。支援内容については、例えば日本の先端半導体支援では補助率 1/2 以内と定め、また、次世代半導体ではほぼ全額を国費で支援している一方で、アメリカでは、CHIPS 法に基づく直接資金援助の助成率はプロジェクト総額の 5～15%の範囲内とした上で、融資や政府保証も含めた場合は総額の 35%以内と規定しており、融資等の位置付けも明確化されているなど、日米間で違いが見られる。
〔資料Ⅲ－1－10、11 参照〕

5年間の総支援額を明示しているアメリカとは異なり、日本では毎年度の予算編成、特に補正予算編成の中で支援の必要性や支援額を議論・決定している。既に対 GDP 比では支援の規模が主要先進国で最大となっている状況も踏まえれば、今後も我が国として必要な半導体支援を一定期間続けていく場合には、こうした諸外国の支援スキームを参考にするとともに、「GX 推進戦略」⁵⁵と同様に、安定的な財源と一体で、出口も含めた複数年度の支援戦略を描くことで、民間部門における半導体関連投資等についての予見可能性をより高めるべきである。政府による中長期的・安定的な支援姿勢が、民間企業による投資や金融機関による資金供給拡大につながり、また半導体産業が継続的に発展していくことが見込まれれば、企業による人的投資や就職・転職を希望する人材の裾野も広がっていくことが期待される。

④産業政策に対する様々な視点とその在り方

こうした近年の産業政策に対して、世界的に様々な見方がされている。例えば、「経済成長の基盤となり、安全保障上重要なセクターにおいて、政府主導で産業育成を行う戦略が必要」⁵⁶との主張もある一方で、国際機関やアカデミアからは「補助金の増大は自由貿易や市場競争の歪曲につながる」⁵⁷、「サプライチェーン強靱化に向けた産業政策の拡大は世界経

⁵⁵ 脱炭素成長型経済構造移行推進戦略（令和 5 年（2023 年）7 月 28 日閣議決定）

⁵⁶ ジェイク・サリバン米大統領補佐官 ブルッキングス研究所における講演（令和 5 年（2023 年）4 月）

⁵⁷ 「Subsidies, Trade, and International Cooperation」（IMF、OECD、WTO、世界銀行（令和 4 年（2022 年）4 月））

済の分断化を招く可能性がある」⁵⁸、また、産業政策一般として「補助金ではなく民間の資金調達に委ねておく方が賢い」⁵⁹という主張も従来から見られる。〔資料Ⅲ－１－１２参照〕

半導体を含む産業政策を行うに当たってはこうした点に留意しつつ、近年増加している企業保有の現預金の効果的な活用を促すとともに、資金調達の手法として出資・融資⁶⁰等も含めて民間資金を積極的に動員することが必要である。また、これまでの我が国における産業政策の功罪や、経常収支等の動向から見られる日本企業の稼ぐ力の低下、人口減少が進む中で今後も厳しい状況が続く我が国の財政事情等を踏まえると、持続可能な経済成長の実現を図る観点からも、政府が支援すべき産業・対象企業等の選択と集中を徹底することが不可欠である。気候変動やデジタル化等の社会課題の解決に対し、民間では取り切れない大きなリスクを政府が担ってきている現状に鑑みれば、まず政策の予見可能性を高めるとともに、個別企業に代わって政府、すなわち国民全体が取っているリスクの実態を国民に対して明らかにすることが必要である。したがって、継続的に投資対効果のモニタリングを行うことで、効果がしっかりと見込まれる分野へ資源を重点的に投入するとともに、効果の上がらない分野への支援や時間の経過に伴い必要性の薄れた政策は廃止も含めた見直しを行うべきである。また、官民のリスク分担の適切な在り方や産業政策のフェーズの変化を常に意識し、政府の関与の在り方を不断に見直していくことが必要である。

2. 人口減少下での地域の課題への対応

今後我が国で進む人口減少は、国の在り方、特に地域社会の在り方に大きな影響を及ぼす。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれ

⁵⁸ ラガルド ECB（欧州中央銀行）総裁 ニューヨークにおける講演（令和5年（2023年）4月）

⁵⁹ ジャン・ティロール著、村井章子訳『良き社会のための経済学』（平成30年（2018年）8月）

⁶⁰ コンディショナルローン（条件付き融資）のような新たな手法も考えられる。事業失敗により収益が得られなければ返済を免除する（＝補助金同様の扱いになる）一方、成功時には、融資額に金利を加えた金額に達するまで売上の一定割合をロイヤリティとして課す等の仕組みである。

ば、都道府県別に人口推移の見通しを見てみると、令和2年（2020年）を100とした場合の令和32年（2050年）の都道府県別指数は、東京都の102.5から秋田県の58.4までばらつきがあり、特に地方の減少の割合が大きくなっている。〔資料Ⅲ－2－1参照〕

市区町村別の将来推計人口によれば、例えば、令和32年（2050年）時点における75歳以上人口が、令和2年（2020年）と比較して1.5倍以上となる市区町村数が211と見込まれる一方で、0.5倍未満となる市区町村数も32見込まれるなど、今後の人口構成の変化は、市区町村によって大きく異なる見通しである。地域の状況を一律に捉えるのではなく、各々の地域の状況に応じて、持続可能なシステムの在り方を検討していくことが必要となる。〔資料Ⅲ－2－2参照〕

今後総人口が減少し、また担い手である生産年齢人口も減少する中にあることは、従来どおりの行政サービスを提供し、担い手の確保が困難であるから予算措置を講じて人材を確保する、といった手法は立ちゆかなくなる点を強く意識した政策の企画立案、社会の合意形成が必要となってくる。メリハリのある予算措置は無論であるが、必要なインフラ、公共サービス等を持続可能な形で提供するために、より大きな観点からの効率化・合理化を行う余地がないかなど、人口減少下における必要な対応の議論を、各分野や地域の状況や特性も考慮に入れながら、深めていくことが極めて重要である⁶¹。

（1）持続可能な社会資本整備の在り方

①人口減少を踏まえたインフラ整備の在り方

我が国では今後人口減少が進み、令和32年（2050年）には8割の地域で人口が30%以上減少し、約2割の地域で無居住化するとの推計もある。こうした中で、インフラ整備の事業評価（B/C：費用便益比）を見ると、例えば道路の新規事業で、B/Cが1.5未満の比較的低い事業が増加

⁶¹ あわせて、国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計（令和5年推計）によれば、総人口に占める外国人の割合が今後1割を超える推計もあり、外国人との共生社会の実現に向けた課題への対応も必要との意見があった。

傾向にある。また、事業化後に再評価（原則5年毎）等を行った際に、B/Cが1.0を切るまで低下する事業も少なくない。今後の社会資本整備に当たっては、今後の人口動態も見据え、地域の多様性や独自性を踏まえつつ、将来世代にも受益が及ぶ事業に一層の重点化を図る必要がある。〔資料Ⅲ－2－3参照〕

また、今後の人口減少社会を見据えれば、コンパクトなまちづくりを前提にインフラ整備を進めることが必須である。まちのコンパクト化により、行政サービスや地域コミュニティの維持、地域公共交通の利用増等につながり、まちの生産性や持続可能性を高め得る。その際は、インセンティブや規制的手法等を工夫することにより、居住誘導を進める必要がある。

さらには、上記とあわせて、今後の人口減少を踏まえ、国土全体を見渡しながらか、例えば、どの地域にどの程度の人口があれば国土全体として持続的な成長性を高めることにつながるか、といった観点も含め、マクロな視点での人口減少下での国土のグランドデザインを、省庁横断的な視点を踏まえつつ、具体的に描いていくことも検討すべきである。なお、その際には、各地域から様々な意見・主張が示されることが想定される中で、関係者の合意形成を図るに当たっては、現在だけでなく将来の在り方も視野に入れたフューチャー・デザインを活用することも有用である。〔資料Ⅲ－2－4参照〕

②土地利用規制を組み合わせた防災・減災対策の必要性

近年の大雨による被害等様々な災害リスクが顕在化しているが、人口減少が進んでいる地域であっても、災害リスクの高いエリアにおいて人口が増加するといった状況が見られる⁶²。こうした状況を踏まえれば、災害が実際に起きる前の備えとして、防災・減災効果を効率的に高めるため

⁶² 都道府県全体の人口増減率と洪水浸水想定区域の人口増減率を見ると、平成7年（1995年）から平成27年（2015年）にかけて、32の都道府県で洪水浸水想定区域内人口が増加し、うち21の道府県で人口が減少する一方で洪水浸水想定区域内人口が増加し、6都県で人口増加率を上回って洪水浸水想定区域内人口が増加している。（令和4年（2022年）4月20日財政制度等審議会歳出改革部会資料）

に、例えば、令和6年度（2024年度）から進めることとしている災害の危険性の高い地域への住宅支援の引下げや、土地利用規制の導入と組み合わせた治水対策等、ハード整備のみならず土地利用規制の強化も含めたソフト対策を一体的に進める必要がある。特に新規立地については、居住を災害リスクの少ない安全な地域としていく必要がある。〔資料Ⅲ－2－5参照〕

また、地震による液状化被害が見られる中で、地域によっては液状化のリスクマップが作成されるなどリスクの認識を促す工夫も見られる。他方で、液状化リスクの高い区域における土地利用を規制する仕組みは現状無い。

コンパクトなまちづくりを進めるに当たっては、このような防災・減災を意識した土地利用規制の強化等のソフト対策を取り入れることにより、より効果的なものとしていく必要がある。

③建設業の人手不足

近年、建設投資額が民間・政府ともに増加傾向にある中、建設業の就業者数は減少傾向が続いており、建設業の人手不足が懸念されている。こうした中、近年、「防災・減災、国土強靱化」等への対応により公共事業関係費の予算規模が増加傾向にあるとともに、公共工事の設計労務単価が引き上げられてきたが、今後、このような公共事業の諸施策の結果として、民間工事の円滑な施工に影響を及ぼすといったクラウドイングアウトを引き起こすことのないよう留意が必要である。〔資料Ⅲ－2－6参照〕

（2）自治体 DX（デジタル・トランスフォーメーション）と情報システム

①自治体 DX の必要性

令和32年（2050年）までの間に生産年齢人口は25%減少し、特に、4大都市圏以外の都道府県での減少ペースは顕著である。このような情勢の中、今後、自治体職員の確保は困難になるとの見通しもあり、既に、

地域や職種によっては定員割れとなる自治体も見られ始めている。少ない職員数で、十分な公共サービスの提供を維持するためにも、行政の合理化、効率化は急務である。

全国の自治体における情報関係業務担当職員数を見ると、担当者が3名以下の自治体が54.6%、担当職員数1名以下の自治体が16.9%となっており⁶³、担当職員が手薄になっている実態が伺える。必要な業務に重点化し、BPR（ビジネス・プロセス・リエンジニアリング：業務の見直し）を実施した上で、自治体が個別にDXに取り組むだけでなく、国が全体最適の観点を見据えながら、システムの統一・標準化・共通化等やデータの連携も図りつつ、自治体の行政の効率化・コストの抑制に努めていく必要がある。あわせて、システムを整備・運用する際は、国・地方の間で、受益に応じて適切に費用を分担する議論も必要である。〔資料Ⅲ－2－7参照〕

②デジタルの力を活用した行政の効率化

国においても、デジタルの力を活用して行政の効率化を図っていく必要がある。利便性の向上や、行政効率化等につながる新たな投資の原資とするためにも、情報システムの運用等経費を効率化・合理化する必要がある。政府は既に、削減目標を設定しているが、情報システム経費の総額は著しく増加している。

まずは政府が有する全ての情報システムについて、一覧性をもって可視化・共有化することが必要である。さらに、システムの更新や新規導入の際には、効率化努力を行うことに加えて、投資対効果を検証し、どのようなシステムを優先的に整備するのかについても議論を行った上で、真に行政の効率化につながる予算措置を行うべきである。〔資料Ⅲ－2－8参照〕

⁶³ 「デジタル行財政改革の更なる展開に向けて」（デジタル行財政改革会議（令和6年（2024年）2月22日））

当審議会の指摘⁶⁴も受けて、令和6年度（2024年度）予算編成過程において、財務省とデジタル庁との間で、システム予算による行政の効率化や、システム経費の妥当性の検証等に関する合意がなされたことは、歓迎したい。〔資料Ⅲ－2－9参照〕

行政が行う事業については、行政事業レビューを活用してPDCA⁶⁵のサイクルが回されているが、情報システムについては行政事業レビューシートが作成されていないものもあり、詳細なPDCAの検証が行われていない。一方で、デジタル庁設置法において、デジタル庁は、「国の行政機関が行う情報システムの整備及び管理に関する行政各部の事業を統括し及び監理する」事務をつかさどることとされており、また、デジタル庁設置に向けた議論の中では、デジタル庁は、政府のシステムのうち非効率なものを廃止して全体の効率性を高める機能も有するべきとの見解も示されている。行政事業レビューの活用の現状も踏まえれば、デジタル庁は発足の目的に立ち返って、各省庁のシステムを統括・監理することを通じて効率化を促すべきであり、そのためにも、情報システムについて一覽性を持った可視化を行うとともに、それぞれのシステムの投資対効果についても明らかにするべきである。〔資料Ⅲ－2－10参照〕

（3）人口減少下での教員の処遇の見直し

近年、昭和50年代の大量採用時の教員が定年を迎え大量退職する一方、教員数を維持するため、若年人口が大きく減少する中で大量採用してきた結果、教員の採用倍率が低下している。

また、令和4年度教員勤務実態調査によると、教員アンケートに基づく「時間外在校等時間」は、教職調整額（給特法⁶⁶）が前提としている「残業時間」（8時間）と乖離が大きいという指摘がある。〔資料Ⅲ－2－11参照〕

⁶⁴ 「システムを整備する際の検討に加え、整備後においても、期待された効果が生まれているかを透明性のある形で検証する枠組みも構築すべきである。」（「令和6年度予算の編成等に関する建議」（令和5年（2023年）11月20日））

⁶⁵ Plan・Do・Check・Action の略

⁶⁶ 「公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法」（昭和46年法律第77号）

こうした中、骨太 2023 において、「2024 年度中の給特法改正案の国会提出を検討する」とされており、令和 7 年度（2025 年度）予算編成において、教員の処遇について見直しが行われる見込みである。教職調整額の水準を引き上げるべきとの意見もあるが、検討に当たっては、以下の視点に立った議論が必要である。〔資料Ⅲ－2－12 参照〕

①人材確保との関係（教職業務の効率化の徹底）

近年、教員の採用倍率が低下しており、人材確保のために給与を引き上げるべきとの意見もある。他方、新卒の教員採用試験受験者数は、新卒人口が減少する中でも一定数を維持しており、むしろ 20 年前と比べれば 5,000 人超増加している⁶⁷。採用倍率の低下は、必ずしも教職の人気低下によるものではなく、教員の年齢構成による近年の大量退職・大量採用に伴う構造的な現象である。

今後、当面は定年延長の間に退職者が減少していくため、採用倍率は改善していく可能性が高いが、20～35 年後に再び大量退職期が見込まれる。こうした中、我が国における若年人口が大きく減少することを踏まえると、中長期的に質の高い人材を採用し続けるためには、「働き方改革」・「デジタル化」・「外部人材の有効活用」等により、教職業務の効率化を徹底し、教員のマンパワーのみに頼らない効率的な教育現場への転換を進めることで、児童生徒や保護者にとって真に望ましい「質」の高い教育を実現する必要がある。〔資料Ⅲ－2－13 参照〕

②民間や一般行政職とのバランス

教員勤務実態調査を踏まえれば、一定の処遇改善を検討する必要があるが、若年人口が減少する中、福祉をはじめ他分野との人材確保の競合となれば、国全体として望ましい人材の配分とはならないことから、

- ・（教員を含む）地方公務員の給与は、国や民間の給与等を考慮することとされており（「均衡の原則」、教員の給与は、人事院勧告を踏

⁶⁷ 平成 15 年度（2003 年度）：12,906 人 → 令和 5 年度（2023 年度）：18,066 人

まえ、近年の民間の賃上げの影響が反映され大幅に改善しており、今後もその可能性が高いこと

- ・ 教員の給与は、時間外勤務手当を含む一般行政職の給与より高いこと⁶⁸

- ・ 近年、外部人材拡充等の効果もあり、教員の「時間外在校等時間」は減少しているが、一般行政職の時間外勤務は増加していること⁶⁹等を踏まえる必要がある。なお、教職調整額が本給として支給されているため、退職手当についても一般行政職より優遇されている。

また、人材確保法⁷⁰による給与改善後の教員の優遇分の水準（約7%）を確保するために教職調整額を引き上げるべきとの意見があるが、同法が施行された昭和49年（1974年）と現在とでは社会経済情勢も大きく異なっており⁷¹、適当ではない。〔資料Ⅲ－2－14 参照〕

③メリハリある給与体系（既定の給与予算の活用）

教職調整額を含む教員に特有の手当等を合わせると、平均すれば教員1人当たり残業18時間分の手当（給料の9%相当）が既に支給されている⁷²。

また、教員の勤務時間には大きな幅があり、時間外勤務の少ない者もいること、長時間勤務を固定化するおそれもあることから、既定の給与予算を最大限に活用し、一律に給与水準を引き上げるのではなく、例えば負担が大きい主任手当を引き上げるなど、負担の軽重に応じたメリハリある給与体系とするのが、教員の処遇を見直すに当たっての基本的な考え方であるべきである。〔資料Ⅲ－2－15 参照〕

⁶⁸ なお、総人件費改革等の観点から、行革推進法（平成18年法律第47号）や自民党歳出改革PTにおいて、当時の教員の給与が一般行政職の給与を上回る部分（月収ベース：2.76%）を縮減するとしていた経緯がある。

⁶⁹ 平成30年度（2018年度）：12.6時間／月 → 令和4年度（2022年度）：14.7時間／月

⁷⁰ 「学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保に関する特別措置法」（昭和49年法律第2号）

⁷¹ 昭和49年（1974年）の児童生徒数は増加中かつ現在の1.5倍以上ありながら、教員数は現在より少ない。

⁷² なお、このうち非常災害時等の緊急業務に係る手当も含まれているが、令和6年度予算ベースで約200万円と見込まれる。

④安定財源の確保（歳出・歳入の見直し）

骨太 2023 に明記されているとおり、教員の処遇改善を行うのであれば、そのための安定的な財源の確保が不可欠である。そのため、

- ・ 児童生徒数の減少等を踏まえ、教育環境を悪化させずに合理化できる歳出はないか（加配定数の合理化等）
- ・ 短期間実施することが想定されていた調査研究事業等で、（名称を変えるなどして）長期間継続している事業はないか
- ・ 効果や公平性等の観点から、継続する必要性が認められない租税特別措置はないか

といった観点から、文部科学省施策全体の歳出・歳入両面の抜本的な見直しにより財源を捻出すべきである。〔資料Ⅲ－2－16 参照〕

（4）地方財政の課題

①人口減少を踏まえた地方財政の効率化

地方公務員の職員数は、30年前と比較して15%程度減少しているが、近年では生産年齢人口の減少が進む一方で、職員数は増加傾向に転じている。特に、地方公共団体の職員配置の裁量が比較的大きい一般職員については、過去10年間のうち多くの年で増加が見られる⁷³。

他方で、令和32年（2050年）には、令和2年（2020年）に比べて生産年齢人口が半数未満となる自治体が4割を超えるとの試算もあり、職員の確保も難しくなることが見込まれる。こうした点を踏まえれば、自治体業務の在り方の見直しや、DX化の推進、公共施設の統廃合等を通じた効率化が重要であり、施設の維持管理費や人件費等、関係する歳出の抑制にもつなげることが可能となる。〔資料Ⅲ－2－17 参照〕

②東京一極集中・税源偏在への対応

我が国では近年、生産年齢人口の転入超過や大企業の集中等、人口動態面・経済活動面において東京一極集中が続いてきており、コロナ禍で一旦

⁷³ ここでいう「一般職員」とは、総務省「定員管理調査」における一般行政職員から福祉関係及び土木・農林水産関係を除いた職員のことを指す。

減少した東京都への転入超過数も、以前の水準に戻りつつある。年齢階層別では、10代後半から20代後半が転入超過となっており、大学進学や就職に伴って若年層が東京都に流入する構造となっている。こうした傾向が続けば、若年層が流出する地方において少子化が一層進むと考えられる。一方の東京圏においても、人口が集中する中で、住居費が高騰し、通勤も比較的長時間となることから、若年層や子育て世帯の可処分所得や可処分時間が低水準となり、少子化が加速する可能性があるとの指摘がある。このため、東京一極集中の状況を是正していくことは、国全体の少子化の流れを変えていくことにもつながる可能性がある。

また、東京都の地方税収等は増加傾向となっており、累次の税制改正による是正措置が講じられてきたものの、全国の地方税収等に占める東京都のシェアは、なお高い水準を維持している⁷⁴。この背景には、人口・経済の一極集中に加え、近年の電子商取引の普及・拡大といった事業形態の変化等も一定の影響を及ぼしていると考えられる⁷⁵。東京都はこうした地方税収等の増加に伴い、過去10年間、他の道府県と比較して、歳出総額を大きく増加させてきている。〔資料Ⅲ－2－18 参照〕

豊かな財政力を背景に東京都が手厚い行政サービスを充実させることで、東京と地方の間、さらには首都圏内の都県間においても、行政サービスの格差が拡大してきており、東京への人口流入を加速させる可能性がある。こうした地域格差が過度に広がることなく、各地域の実情に応じたきめ細やかな行政サービスを地方自治体が安定的に提供していくための基盤として、偏在性が小さい地方税体系を構築することが重要である。

〔資料Ⅲ－2－19 参照〕

⁷⁴ 「東京都の地方税収等」は、特別区を含む地方税収及び地方譲与税収の合計額（超過課税分、法定外税等を含む。）。

⁷⁵ 地方法人2税の税収は、自治体ごとの税額計算に当たり、所在する事業所数や従業者数等に応じて課税標準額が分割される。電子商取引は、購入者の近くに事業所等が無くとも広く事業展開が可能であるため、事業所等の数が少なくなり、本社が多く存在する東京に一層税収が集中しやすい構造となっていることが考えられる。

3. 政策効果最大化に向けた工夫

(1) EBPM 活用の具体化

昨年の建議でも指摘したところであるが、財政支出に当たっては、定量的な政策目標を明確にするとともに、その政策効果を厳しく問う EBPM（証拠に基づく政策形成）を徹底していくことが重要である。こうした取組を通じて PDCA サイクルを強化し、財政出動が経済成長をはじめとする政策目標の達成に当たって効果的なものとなっているか不断に検証していくことが不可欠である。

①行政事業レビューの活用

予算事業については、行政事業レビューシート等を活用した EBPM のための環境整備が進められており、事業の目的に沿った短期・中期・長期の成果目標及び実績（アウトカム）を記載事項とするなどの改善が実施された。また、行政事業レビューシートシステムの公開等により各省庁のレビューシート等の一元的な閲覧や検索等が可能になる予定であり、個別事業のみならず分野横断的な政策単位での分析・検証への活用を検討することも重要である。こうした取組を通じ、予算編成等の透明性を高めて第三者からの検証等を可能とし、事業所管省庁における自律的な事業の見直しを促進するとともに、事業が各時間軸でどのように成果を上げ、目的を達成するのかが明らかになることを強く求める。加えて、こうした仕組みを活用し、実際の予算編成に検証・分析の結果を反映させていくべきである。

なお、事業所管省庁が定めたアウトカム指標の中には、事業の効果測定に当たっては不十分・不適切なものが未だ含まれている。これらを適正なアウトカム指標に見直して行政事業レビューの質の向上を図ることが重要である。こうした取組を前提とした上で、外部有識者による点検等も活用し、効果の上がない事業については廃止も含めた見直しを行うなど、実際の予算編成や政策立案の過程において検証・分析の結果を反映させていくことにより、予算の効率化や政策効果の向上に取り組んでい

くべきである。〔資料Ⅲ－3－1 参照〕

②基金の見直し

新型コロナの感染拡大及びその経済的影響等への対応から、令和2年度（2020年度）補正予算から基金への予算措置額が急増し、足もとでもコロナ禍前よりも多額の予算措置が講じられている。基金は、複数年にわたり機動的に財政出動ができる反面、一度予算が計上されるとその執行管理が不透明になるとの指摘があるほか、成果目標が設定されていない基金や、目標の達成期限が設定されていない基金も散見されていた。〔資料Ⅲ－3－2 参照〕

このように、コロナ禍以降に急拡大したことを踏まえ、基金の在り方・運用方法を見直し、政策効果を向上させるという観点から、「基金の点検・見直しの横断的な方針」（以下「基金方針」という。）⁷⁶にのっとり、行政改革推進会議の下で、基金全体の点検・見直しが行われた。基金方針では、予算決定と同時に短期（3年程度）のものも含めて、定量的な成果目標を策定・公表するとともに、新たな予算措置は、3年程度として、成果目標の達成状況を見て、次の措置を検討するとしており、EBPMに基づく予算措置の考え方を取り入れているなど、適切な見直しの方向性となっている。〔資料Ⅲ－3－3 参照〕

今回の点検・見直し⁷⁷により、全ての基金に短期・長期を含めた定量的な成果目標が設定され、原則として10年以内の終了予定時期を設定するとともに、支出が管理費のみの事業のうち事業が終了している11事業全てについて、令和6年度（2024年度）までに廃止するなど改善が進んでいる。また、今回の点検・見直しにおける事業見込みの精査等を踏まえた基金の国庫返納予定額は、令和5年度（2023年度）及び令和6年度（2024年度）で合わせて約5,500億円となっている。今後、定量的な成果目標の達成状況等を厳しく検証した上で、政策効果が上がっていない基金事業は廃止も含めて速やかに見直し、政策効果の「見える化」、及び「最大化」

⁷⁶ 令和5年（2023年）12月20日行政改革推進会議決定

⁷⁷ 「基金方針」にのっとり、基金全体（200基金事業（152基金））の点検・見直しを実施。

を進めるべきである。〔資料Ⅲ－3－4 参照〕

（2）ODA の効果の最大化に向けた取組

昨今の厳しい国際情勢において、我が国の最も重要な外交ツールの一つである ODA（政府開発援助）については、戦略的、効果的な活用が求められる。令和6年度（2024年度）予算においても日本の強みを生かして積極的に案件を提案するオファー型協力や民間企業等と連携した効果的な ODA が重点的に措置されている。

国際機関等の研究⁷⁸によると、2015年に採択された持続可能な開発目標（SDGs : Sustainable Development Goals）達成のための資金ギャップは拡大し、またその内容も多様化しているが、同時に民間セクターによるサステナブルファイナンス⁷⁹の推進も積極的になっている。こうした状況を踏まえ、ODA についても民間資金の動員等による効果の最大化にかかる検討を深めていくことが重要である。

①民間資金活用の重要性

先進国から途上国への資金フローを見ると、その額は過去20年で約3倍に拡大しており、その間、民間資金の割合が拡大している一方、ODA の割合は全体の2～3割程度で近年推移している状況であり、開発資金ニーズについては民間資金の活用が大きな役割を占めている。こうした状況下で、公的資金による民間資金の動員が活発化しており、2018年から2022年にかけて公的資金によって動員された民間資金を見ると、4分の3が国際機関によるものである一方、4分の1は各国が個別に動員したものである。欧米主要先進国が ODA 予算を減らす方向にある中で⁸⁰、

⁷⁸ UNCTAD, World Investment Report (2023)によると、SDGs 目標達成のための資金ギャップは2015年時点の2.5兆ドルから、2023年時点では4兆ドルに拡大。

⁷⁹ 持続可能な経済・社会・環境開発を促進するための資金調達手法。

⁸⁰ アメリカは2024年度予算において対外援助資金の減額を実施。イギリスは2021年にODA 予算をGNI比0.7%から0.5%に大幅削減。0.7%に戻す条件として収支の改善等を挙げており、早くとも2027-2028年度まではこれに到達しない旨公表。フランス・ドイツも2023年度まではODA 予算を増額させていたが、2024年度予算においては財政状況等に鑑みて、援助関係の予算について減額。

民間資金動員は重要な役割を担っており、国別にみるとアメリカやヨーロッパが多く民間資金を動員している。OECD の統計⁸¹によれば、民間資金の動員額は日本は全体のうち 8 番目となっており、ODA 予算が日本よりも少ない北欧諸国が日本よりも多くの民間資金を動員している現状を踏まえれば、日本においても公的資金を活用した民間資金の動員は伸び代があると考えられる。〔資料Ⅲ－3－5 参照〕

こうした状況の中、外務省において「開発のための新しい資金動員に関する有識者会議」が開催され、民間資金動員のための触媒として ODA を活用する方策等について議論を行っている。

国際社会における複合的な危機を克服する必要がある一方、我が国の厳しい財政状況を踏まえれば、公的資金のみならずあらゆる資金を動員することは極めて重要であり、世界的な潮流も踏まえ、より効果的に ODA を活用するための検討を引き続き深めていくべきである。同時に、その資金動員に充てる公的資金は税金が原資となっていることも踏まえ、民間資金で実施できる案件とのすみわけや、不要なものにまで ODA を投入するといったモラルハザードの防止が必要である。〔資料Ⅲ－3－6 参照〕

②既存の ODA 予算の効率的な活用

無償資金協力や技術協力等、既存の ODA も引き続き外交の重要なツールであり、効率的に活用されるように不断の見直しをしていくべきである。その際、従前より当審議会でも指摘している、国際協力機構 (JICA) 内の無償資金協力の予算や運営費交付金等の繰越金については、これを着実に執行していく必要がある。無償資金協力については相手国政府の事情等の外的要因があることも事実であるが、相手の事情によって長らく案件が中断しているものについては、案件の終了に向けた手続きを行って繰越金を返納すべきである。また、国際約束や契約書のひな型を改定するといった執行の改善も重要であり、こういった取組が進められてい

⁸¹ 各国が動員した民間資金の額 (2018~2020 年の平均値)。「Private Finance Mobilised By Official Development Finance Interventions」(OECD、2023 年 1 月)

ることは意義深く、引き続き検討を行っていくことが望ましい。運営費交付金についても当初予算による繰越金は足もと減少している状況であり、今後もこの取組を持続的に行い、また ODA の効果の測定・検証等にも取り組むことで、限られた ODA 予算を有効活用していくべきである。

IV. こども・高齢化

(全世代型社会保障の構築の必要性)

政府は長きにわたり、団塊の世代が全て後期高齢者になる令和7年(2025年)を目指して、社会保障制度改革を進めてきた。改革の目標は能力に応じて負担し、必要に応じて給付し、次世代にとっても安心できる持続可能な仕組みである「全世代型社会保障」の構築にあり、給付は高齢者中心、負担は現役世代中心となっているこれまでの社会保障の構造を見直していく必要がある。こうした観点から、医療介護の制度改革や少子化対策の充実等が行われてきたが、医療提供体制の改革や年齢ではなく能力に応じた負担の観点からの改革等に遅れがみられる。

令和7年(2025年)以降も後期高齢者は引き続き増加が見込まれる一方で、生産年齢人口は一貫して急速な減少を続ける。その結果、今後も高齢化率は上昇し続けていくことから、これまでの支え合いを前提とすると、社会保障制度の支え手たる現役世代の負担がより重くなることが見込まれる。このため、社会保障の持続可能性を確保する観点から、引き続き、女性や高齢者の就労促進を進めながらも、全世代型社会保障の構築に向けた改革に取り組む必要がある。〔資料IV-0-1参照〕

「こども未来戦略」⁸²においても、こども予算の充実に向けて、今後も、「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋(改革工程)」⁸³(以下「改革工程」という。)における医療・介護制度等の改革を実現することを中心に取り組むこととされている。まずは令和10年度(2028年度)までに検討する取組についてしっかりとした検討を行い、進捗管理を行いながら、着実に実施に移していくことが重要である。

(社会保障関係費のメリハリある予算編成)

社会保障給付は保険料によるほか、公費(国費・地方費)で賄われている。この国費に相当する社会保障関係費については、過去9年間、いわゆ

⁸² 令和5年(2023年)12月22日閣議決定

⁸³ 令和5年(2023年)12月22日閣議決定

る歳出の目安の下で制度改革を行いながら、メリハリある予算編成を実施してきた。歳出の目安は、社会保障関係費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とともに、経済・物価動向等を踏まえるとされている。令和6年度(2024年度)予算においては、少子化対策の充実や経済・物価動向等を踏まえた年金スライド、報酬改定等について、この歳出の目安の下で措置している。今後も、歳出の目安を継続しつつ、その下で、引き続きメリハリある予算編成を行い、少子化対策の財源確保を含め対応していく必要がある⁸⁴。〔資料Ⅳ－0－2～4参照〕

(社会保険料の水準についての考え方)

社会保障の持続性確保の観点からは、社会保険料の負担にも目配りをする必要がある。社会保険料については、医療・介護の給付の伸びが雇用者報酬の伸びを上回っており、結果として保険料率は上昇してきた。若者・子育て世帯の手取り所得を増加させるとともに、社会保障制度の持続性を確保する観点から、こども未来戦略に基づき、給付の適正化等を通じ医療・介護の保険料率の上昇を最大限抑制する必要がある。〔資料Ⅳ－0－6参照〕

(医療・介護給付費の伸びと雇用者報酬及び経済成長率)

マクロの視点から見ると、医療・介護給付費の伸びを雇用者報酬の伸びと同水準にすることで、医療・介護の保険料率の上昇傾向に歯止めがかかることになる。この雇用者報酬を含む経済成長率は、景気の動向に応じて周期的に変動する一方、医療費は、経済状況にかかわらず安定的に増加す

⁸⁴ こども未来戦略においては、こども予算の充実に向けて、これまで歳出の目安の下での歳出改革により、平成25年度(2013年度)から令和4年度(2022年度)までの9年間で、こども・子育て関連予算(国・地方あわせた公費ベース)を年平均0.18兆円程度増加させてきているこれまでの実績も踏まえ、今後も、改革工程における医療・介護制度等の改革を実現することを中心に取り組み、令和10年度(2028年度)までに、公費節減効果について1.1兆円程度の確保を図ることとしている。〔資料Ⅳ－0－5参照〕

る傾向にある⁸⁵。医療費の伸びと経済成長率の関係を議論する際には、周期的な振幅を考慮に入れた周期的な変動を均した成長率と比較すべきである。また、高齢化により、現行制度においては実効給付率が增大するため、医療費以上に医療給付費は伸びることにも留意が必要である。

社会保障に係る現役世代の負担は今後も増加が見込まれており、マクロの視点から医療・介護に係る保険料率の上昇を最大限抑制するため、効率的で質の高い医療・介護サービスを確保しつつ、給付の適正化を図るべく、改革工程に記載されたミクロの改革項目を着実に実施していく必要がある⁸⁶。〔資料Ⅳ－０－７～１１ 参照〕

⁸⁵ 世界金融危機時（平成 20 年度（2008 年度）及び平成 21 年度（2009 年度））の平均の経済成長率は▲4%程度であったが、国民医療費は+3%程度となっている。

⁸⁶ この点に関し、ミクロの改革項目の実施が遅滞する場合等を念頭において医療介護の保険料率について上限を定め、上限を超過する際に給付を自動調整するなどマクロの管理手法を検討すべきとの意見があった。

1. 少子化対策

(1) 総論

①状況認識

令和5年(2023年)の出生数(外国人等を含む速報値)は、75万9千人と過去最少を更新した。出生数は過去10年で30万人近くも減少しており、少子化のスピードが加速している。そして、加速化する少子化は全体の人口減少のスピードも速めている。今、この少子化・人口減少に歯止めをかけなければ、経済・社会システムは維持できず、地域の担い手もいなくなり、我が国の社会保障制度を保つこともできなくなる可能性がある。〔資料Ⅳ－1－1参照〕

年間出生数は、2000年代に入るまでは120万人程度で推移していたが、その後急速に減少しており、減少した世代が30代を迎える2030年代以降、出生率を維持できたとしても、若年人口は急減していくことが見込まれている。2030年代に入るまでが、こうした状況を反転させることができるかどうかの重要な分岐点であり、ラストチャンスと捉えて取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅳ－1－2参照〕

また、少子化・人口減少は、高齢者を含めた全ての世代、企業を含めた全ての経済主体に関わる課題であり、まずは、その進展が、将来にどのような重大な事態を招き得るのか、危機感を国民一人一人が共有することが重要である。〔資料Ⅳ－1－3参照〕

その上で、昨年末に決定したこども未来戦略に基づく3.6兆円規模の「こども・子育て支援加速化プラン」(以下「加速化プラン」という。)を、スピード感を持って実行していくことはもとより、若者の結婚、出産、子育てに関する希望の実現を阻んでいる社会全体の構造や意識を変え、皆が参加して、こども・子育てを応援する社会を築いていく必要がある。

②諸外国の動向

スウェーデンやフランスの出生率は、直近は新型コロナの影響で低下しているが、日本より高い水準にある。一方で、近年、日本のみならず、

韓国や台湾などアジア諸国・地域においては、日本以上に出生率の低下が著しい。〔資料Ⅳ－１－４参照〕

フランスでは、1970年代後半以降、女性就労の進展とともに「出産時期の先送り」が進み、その年の出生率を示す年次合計特殊出生率⁸⁷は低下したものの、世代全体の出生率（世代合計特殊出生率⁸⁸）は低下せず、1990年代以降、出生率は回復した。他方、我が国では、出産時期の先送りとともに、世代全体の出生率が低下しており、これについては、仕事と育児を両立できなかったことが影響しているとの指摘がある。〔資料Ⅳ－１－５参照〕

韓国では、累次の少子化対策が策定され、予算が投入されている中で、出生率（2023年速報値）が0.72と深刻な状況にある。また、未婚・晩婚化の進展が少子化の大きな要因の一つとして挙げられている。若者の結婚に対する意識の変化も顕著であり、その背景として、不動産価格の高騰や若者の就職事情、過度な教育費負担等が指摘されている。さらにその裏側には、都市への一極集中や過度な競争主義、男性中心社会といった構造的な課題の存在も指摘されている⁸⁹。〔資料Ⅳ－１－６参照〕

③我が国の構造課題

日本においても、①男性の意識が変わらず、「共働き共育て」が確立されていないことが出生率低下の要因となっているとの指摘⁹⁰や、②女性の働き方に関する意識の変化に社会の仕組みが対応できていないことが、少子化の加速という形で現れているとの指摘⁹¹がある。〔資料Ⅳ－１－７

⁸⁷ ある期間（1年間）の出生状況に着目したもので、その年における各年齢（15～49歳）の女性の出生率を合計したもの。女性人口の年齢構成の違いを除いた「その年の合計特殊出生率」であり、年次比較、国際比較、地域比較に用いられている。

⁸⁸ ある世代の出生状況に着目したもので、同一世代生まれ（コーホート）の女性の各年齢（15～49歳）の出生率を過去から積み上げたもの。

⁸⁹ 出石直 NHK 解説委員「出生率 0.78 韓国の少子化対策はなぜ失敗したのか」（令和5年（2023年）4月10日）、イー・サンヨン「世界最下位を記録した韓国の出生率、その現状と政府の対応」（独）労働政策研究・研修機構、令和4年（2022年）7月）

⁹⁰ メアリー・ブリントン「縛られる日本人」（中公新書、令和4年（2022年））

⁹¹ 権丈英子「女性が活躍する日本経済を実現するためにワーク・ライフ・バランス施策のアップデートを」（月刊資本市場、令和5年（2023年）12月）

参照]

女性の有業率が過去最高になる中で、女性の活躍をより推進していくためにも、職場の文化・雰囲気を含め社会全体の雇用慣行を抜本的に変えることは急務であり、仕事と育児を両立できる環境作りを進め、夫婦のいずれもがキャリアを犠牲にすることなく、協力して育児できる社会を作るため、制度の見直しも含め検討していく必要がある。

特に、女性において、キャリアと家庭の両立を阻む障壁が存在し、「仕事か、出産・育児か」の二者択一を迫られていると指摘されている。女性の正規雇用比率が20代をピークに低下し、30代、40代などは、非正規雇用が中心となる、いわゆる「L字カーブ」が見られる。また、出産・育児でキャリアを中断することに伴う機会費用が相当な額にのぼっている⁹²と示唆されており、「仕事と両立できる働き方ができそうにない」ことが出産退職をした大きな理由となっている。このことを踏まえれば、若い世代が子どもを持つことで、退職したり、働き方を変更したりせざるを得ない状況に置かれており、収入が低下・喪失することを「経済的リスク」と考え、出産・育児を回避することにつながっている可能性がある。〔資料IV-1-8参照〕

また、育児負担が女性に集中する「ワンオペ」の課題も指摘されている。育児休業取得率は、女性は8割台で推移している一方、男性は上昇しているものの女性より大幅に低い水準にとどまっている。取得期間についても、女性は9割以上が6か月以上である一方、男性は約5割が2週間未満と短期間が中心となっている。正社員男性が育児休業制度を利用しなかった理由は「収入を減らしたくなかった」や「取得しづらい職場の雰囲気、職場の無理解」等も多く、制度はあっても利用しづらい職場環境の存在が見受けられ、こうした状況は、中小企業においてより顕著であると考えられる。また、特に育児期においては、男女で育児・家事を分担できるよう、時短勤務やテレワークを含めた柔軟な働き方へのニーズが高いが、そう

⁹² 久我尚子「大学卒女性の働き方別生涯賃金の推計」（ニッセイ基礎研究所・基礎研レポート、令和5年（2023年）2月28日）によれば、正規・出産等の休業なしの場合と正規・出産退職しその後非就業の場合で退職金を含めた生涯賃金に2億円程度の差が生じることが示唆されている。

した職場環境が十分に整備されているとは言いがたい。〔資料Ⅳ－1－9 参照〕

（2）「こども未来戦略」と総合的な取組の必要性

こども未来戦略では、少子化の背景には結婚、妊娠・出産、子育ての希望を阻む様々な要因が複雑に絡み合っているとしつつ、こども・子育て支援政策を抜本的に強化していくことで乗り越えるべき課題として、①若い世代が結婚・子育ての将来展望を抱けない、②子育てしづらい社会環境・職場環境がある、③子育ての経済的・精神的負担感や不公平感が存在する、といった3点が挙げられている。〔資料Ⅳ－1－10 参照〕

今回、3.6兆円に及ぶ「加速化プラン」により「こども・子育て支援政策」が抜本的に強化されることとなるが、これだけでは少子化の背景にある構造的な課題に対応しきれないと考える。

こども未来戦略でも指摘しているとおり、若者・子育て世代の所得を伸ばさない限り少子化を反転させることは難しく、より大きな社会経済政策として、賃上げ等を通じて「若い世代の所得向上」に取り組むことが必要である。その際、給付の適正化等を通じ医療・介護の保険料率の上昇を最大限抑制することや、給付と負担の構造を見える化することも重要である。

あわせて、「こども・子育て支援政策」の意義や目指す姿を分かりやすいメッセージで伝えるとともに、企業、地域社会、高齢者や独身者も含め、社会全体でこども・子育て世帯を応援するという気運を高めていく必要がある。こうした「社会の意識改革」を、「こども・子育て支援政策」とあわせ、車の両輪として進めることが不可欠である。〔資料Ⅳ－1－11 参照〕

①若い世代の所得向上に向けた取組

こども・子育てのための経済的基盤の安定を確保するためには、若い世代の所得向上が必要であり、「新しい資本主義」の下、「成長と分配の好循環」と「賃金と物価の好循環」の実現を目指すべきである。

春闘の第5回集計の賃上げ率が5.17%と、33年ぶりに5%を超える高水準であり、まずはこの流れを社会全体に波及させることが重要である。さらに、最低賃金について、2030年代半ばまでに1,500円を目指すとした目標を、より早く達成できるように取り組んでいく必要がある⁹³。〔資料Ⅳ－1－12 参照〕

このような持続的・構造的な賃上げに取り組むことに加えて、賃上げの動きを全ての働く人々が実感でき、将来展望をもって生活できるよう、雇用の安定を図る施策にも取り組む必要がある。

雇用保険の適用範囲の拡大⁹⁴により、最大約500万人に、雇用のセーフティネットが新たに提供されることは大きな一歩であるが、さらに、雇用形態に関わらない公正な待遇確保（いわゆる「同一労働同一賃金」）に向けた方策も引き続き促進するとともに、こどもの貧困を始めとする多様な支援ニーズへの対応を着実に強化していく必要がある。〔資料Ⅳ－1－13 参照〕

②こども・子育て支援政策におけるPDCAの推進

「少子化」が政策課題として認識された1990年代以降、少子化対策に係る予算規模は着実に増加してきている。特に、最近10年間あまりで、社会保障と税の一体改革による安定財源の確保を背景に、待機児童対策、幼児教育・保育の無償化、高等教育の無償化等の取組が進められた。

こうした取組の結果、保育所等の待機児童は大きく減少する⁹⁵など一定の効果が出ている一方、いまだに多くの方々のこどもを生き育てたいと

⁹³ 政労使の意見交換（令和6年（2024年）3月13日）における岸田内閣総理大臣の発言（抄）
「昨年を上回る水準の春季労使交渉の本日の回答額も踏まえて、今年の最低賃金の引上げ額について、公労使三者構成の最低賃金審議会ですっかりと議論いただきたいと思います。労働生産性の引上げ努力等を通じ、2030年代半ばまでに1,500円となることを目指すとした目標について、より早く達成ができるよう、中小企業・小規模企業の自動化・省力化投資や、事業承継、M&Aの環境整備等について、官民連携して努力してまいります。」

⁹⁴ 雇用保険の適用範囲を週の所定労働時間が10時間以上（現行：20時間以上）の労働者まで拡大（令和10年（2028年）10月施行予定）

⁹⁵ 待機児童数は平成29年（2017年）4月の最大26,081人から令和5年（2023年）4月の2,680人まで減少。

いう希望の実現には至っていない状況にある⁹⁶。〔資料Ⅳ－1－14 参照〕

待ったなしの政策課題である少子化対策を進めるに当たっては、EBPM の観点も踏まえ、施策ごとに将来的に達成すべき目標である KPI を適切に設定し、政策の効果等を検証しながら進めていくことが不可欠⁹⁷である。

今後のこども・子育て政策に関する PDCA の推進に当たっては、「こども大綱」に基づく枠組み⁹⁸と、経済財政諮問会議の下で策定される「改革工程表」の枠組み⁹⁹が用意されており、これらとの連携の下、行政事業レビューも行われる。これらを重層的に活用しながら、政府全体として対応していくべきである。〔資料Ⅳ－1－15 参照〕

今後、改革工程表や行政事業レビューシートにおいて、個別施策の KPI 設定を具体化し、PDCA の考え方にに基づき、施策の実施状況や効果等を検証しつつ、必要な見直しを不断に行っていくべきである。あわせて、最終的な政策目標を明確化し、その達成に効果のある施策に重点化していくことが重要である。〔資料Ⅳ－1－16 参照〕

③社会全体の構造・意識の変革の必要性

我が国では、自国が「こどもを生み育てやすい国」と思う割合が低いほか、就学前のこども育児について、「妻が行う」ものとする割合が過半数に達している状況にある。社会全体でこども・子育て世帯を応援するという気運を高めていくためにも、企業や男性、さらには地域社会、高齢者や独身者を含めて、皆が参加して、社会の構造、意識の変革に取り組んでいかなければならない。このことは、施策が社会や職場で活用され、こど

⁹⁶ こどもが欲しいと思わない未婚男女（18～29 才）の割合が年々増加し、令和 5 年（2023 年）には初めて 5 割を超えたとの調査結果もある（ロート製薬「妊活白書 2023」）。

⁹⁷ これまでも少子化社会対策大綱等において、指標を掲げて政策を推進してきた。

⁹⁸ 既に「こども大綱」（令和 5 年（2023 年）12 月 22 日閣議決定）で政策全体に係る数値目標を含めた指標を設定しているほか、今後、「加速化プラン」に盛り込まれた施策を含め、具体的施策の進捗状況を把握するための指標を、令和 6 年（2024 年）6 月を目途にまとめる「こどもまんなか実行計画」で設定することとしている。

⁹⁹ 令和 5 年（2023 年）12 月に経済財政諮問会議の下でまとめられた「新経済・財政再生計画改革工程表 2023」（以下「改革工程表」という。）において、少子化対策の推進に関する改革工程を新設し、今後、KPI 設定の更なる拡充を図ることとしている。

も・子育て政策全体の効果を高めていくためにも重要である。〔資料Ⅳ－1－17 参照〕

若者、特に女性の結婚・出産や仕事に対する意識は大きく変化している。結婚・出産・子育てといったライフイベントと仕事の両立をはじめ、若者が今後の人生を見通しやすい環境づくりが急務である。

その際、長時間労働の更なる是正や男性の育休取得の更なる促進、男女ともに時短勤務やテレワークといった柔軟な働き方を可能とする仕組みの導入等、仕事と育児を両立できる職場環境を企業が先頭に立って整備していくことが重要であり、結婚・出産を希望する若者が、そうした職場を選ぶことができるようにしていく必要がある。従来から、企業における両立支援の取組を促すため、「くるみん認定」制度による各種優遇措置や男性育休取得率等の開示等¹⁰⁰に取り組んできているが、更なる制度的・規制的手法も不断に検討していくべきである。〔資料Ⅳ－1－18 参照〕

社会全体の構造や意識を変革する上では、政府のみならず、企業を含めた民間や地方公共団体による自発的な取組が重要であり、積極的な取組が期待される。既に多くの好事例が報告されており、こうした取組を本格的に横展開することで、社会全体の気運を高めていくことが必要である。〔資料Ⅳ－1－19 参照〕

また、3.6兆円の「加速化プラン」施策の財源として、徹底した歳出改革の取組とあわせて、子ども・子育て支援金制度が導入される¹⁰¹。この制度について、政府は、少子化対策に受益を有する全世代・全経済主体が、社会連帯の理念の下に、子育て世帯を支える仕組みであるとしている。こ

¹⁰⁰ 仕事と子育てを両立できる環境整備に取り組む事業主への支援の拡大（両立支援等助成金）や男性育休取得率の公表義務の対象拡大とそれに伴って有価証券報告書においても開示を求める取組（育児・介護休業法改正等）など。

¹⁰¹ 支援金制度の創設を含む「加速化プラン」の安定財源確保の考え方について、政府（岸田内閣総理大臣）は、国会において以下のとおり答弁している。

「新しい政策を実行するその際に、財源を考えなければならない。しかも安定的な財源を考えなければならないという際に、まず借金、国債に頼るとか、まず増税に頼るというのではなく、まずは歳出改革を最大限努力をし、その歳出改革によって削減された予算の範囲内で新しい政策の財源を考えていく。これが、まず第一に考えるべき、考え方であるということで、今回、支援金制度についても考えているわけであります。」（令和6年（2024年）4月16日衆議院地域活性化・こども政策・デジタル社会形成に関する特別委員会における一谷勇一郎委員に対する岸田内閣総理大臣の答弁（抜粋））

うした制度趣旨を浸透させるためにも、引き続き丁寧に説明責任を尽くすことで、国民の理解を得ていくとともに、子育て世帯への給付を充実させることと相まって、社会全体でこども・子育て世帯を応援する気運につながるということが重要である。〔資料Ⅳ－1－20 参照〕

さらに、少子化・人口減少問題については、企業・学校・地域社会等の様々な場において、持続可能な未来を実現するために今何を行うべきか、バックキャスト型の議論が行われることが望まれる。その際、この問題が、今を生きる全ての世代にとどまらず、将来世代の利益に大きくかかわる課題であることを考えれば、検討ツールの一つとして、「フューチャー・デザイン」の考え方を活用していくことも一案といえる。〔資料Ⅳ－1－21 参照〕

（3）こども・子育て支援政策の更なる充実に向けて

少子化・人口減少のトレンドを反転させるためには、まずは、3.6兆円の加速化プラン施策を着実に実行に移すことが重要である。これに加えて、更なる政策展開を検討していくに当たっては、加速化プラン施策を含めた「こども・子育て支援政策」全般についてPDCAを回し、施策の効果等を検証しつつ、適切な見直しを図っていくとともに、「若い世代の所得向上に向けた取組」や「社会の意識改革」の取組状況をよく見極めた上で、少子化の背景にある構造問題を克服するために更に必要な施策はどのようなものか、しっかりと精査する必要がある。

その上で、施策の充実には、内容に応じて、社会全体でどう支えるかあらゆる選択肢を視野に入れて検討していくべきである。〔資料Ⅳ－1－22 参照〕

2. 医療

(過剰な医療提供を招きやすい構造)

日本の医療保険制度は、国民皆保険・フリーアクセス・自由開業医制・出来高払いの4つの大きな特徴がある。

そうした中で、医療費は年々増加し、現役世代の保険料負担も増加している。さらに、制度上の特徴として、公的保険でカバーする範囲が広く、薬事承認された医薬品は原則として全て保険収載しており、一方で、医薬品等に対する費用対効果評価の適用は限定的であることが挙げられる。

また、患者にとっては、負担が低く、コストを抑制するインセンティブが生じにくい構造となっている。国民の誰もが国内のどのような医療機関・医療技術にもアクセス可能である一方、患者側と医療機関側の情報の非対称性がある。

医療機関側としては、患者数や診療行為数が増加するほど収入が増えるいわゆる出来高払いの仕組みが基本となっており、自由開業医制の下、都市部の開業医が多いことなど地域間、診療科間、病院・診療所間の医師の偏在が課題となっている。また、医療機関側で薬剤の適正使用等を促す仕組みが欠如している。

このように、日本では医学的な必要性以上に過剰な医療提供を招きやすい構造となっている。さらに、今後加速する「支え手（現役世代）」の減少や、イノベーション等による医療の高度化・高額化の進展を踏まえると、質の高い医療を提供しつつ国民皆保険の持続性を確保していくための医療制度改革を確実に実施していかなければならない。〔資料Ⅳ－2－1、2参照〕

なお、こうした医療提供体制の現状を他の主要先進国と比較してみても、日本では、人口当たりの病床数・MRI台数・CTスキャナー台数や、1人当たりの外来受診回数が他国に比べて多いことが分かる。さらに、日本では医師一人で開業するケースも多く、医療資源の分散や、地域偏在が課題となっている。〔資料Ⅳ－2－3参照〕

こうした中、質の高い医療の効率的な提供、保険給付範囲の在り方の見

直し、高齢化・人口減少下での負担の公平化の観点から、制度の持続可能性を確保していくための医療制度改革を進めていく必要がある。〔資料Ⅳ－２－４参照〕

これらの改革は、総合的な政策パッケージを策定した上で進められるべきだが、その前提として、政府は国民に対して、医療保険制度の「あるべき姿」を示すとともに、高齢化・人口減少により、1人当たりの社会保険料負担の増加が免れない中で、現行の制度にメスを入れなければ、制度の持続可能性が失われ、継続自体が困難になるという未来を明確に示した上で、制度改革に対する国民理解を醸成する必要がある。

（１）公定価格の適正化

診療報酬本体、薬価等、保険償還の対象となるサービスの価格については、患者の窓口負担、現役世代等の保険料負担、公費負担を軽減し、制度の持続性を確保する観点から、できる限り効率的に提供するよう、診療報酬の合理化・適正化等を進めていく必要がある。〔資料Ⅳ－２－５、６参照〕

令和6年度（2024年度）診療報酬改定では、財務省の機動的調査により医療機関の経営状況を明らかにした上で、診療所を中心とした診療報酬の適正化等が行われている。引き続き、経営状況等の「見える化」を行いつつ、データに基づく診療報酬の合理化・適正化等に取り組んでいくべきである。〔資料Ⅳ－２－７参照〕

①診療報酬本体

令和6年度（2024年度）診療報酬改定では、「物価に負けない賃上げ」に向けた対応を行いつつ、診療所を中心に効率化・適正化を行うなどメリハリのある改定が行われた。

令和6年度（2024年度）診療報酬改定に向けた建議においては、診療所の報酬単価について、国民負担を極力抑制する観点を考慮し、診療所の経常利益率（8.8%）が全産業やサービス産業平均の経常利益率（3.1～3.4%）と同程度となるよう、5.5%程度引き下げるべきなどの指摘を行っ

た。この点に関しての改革は道半ばである。

今後の課題としては、ア) データに基づく政策策定に資するよう、医療機関の経営状況の継続的な把握や医療統計の充実、イ) 診療実態に医療機関によって大きな差があるとの指摘等も踏まえた、生活習慣病や他の疾病の管理の在り方、ウ) 診療所と病院の医師の偏在是正について引き続き検討すべきである。(ウ) については、60～62 ページで後述。) [資料IV-2-8、9 参照]

ア) さらなる経営情報の「見える化」・医療統計の充実

改正医療法が令和5年(2023年)8月に施行され、医療機関が特定されない形での「経営情報データベース」が導入されたが、特に「見える化」のコアとも言うべき、職員の職種別の給与・人数については、任意提出項目とされている。医療機関の「経営情報データベース」については、匿名であること、国民への説明責任の観点から踏まえれば、職種別の給与・人数の提出の義務化が必要である。

このため、EBPMを推進していく観点からも、今後の処遇等に関わる施策を検討するための前提として、こうした各医療機関・事業者のデータの収集が必要であり、医療機関の「経営情報データベース」において、職種別の給与・人数の提出を義務化すべきである。また、診療報酬の加算の算定に当たって職種別給与等の提出を要件化すべきである。[資料IV-2-10 参照]

医療の質的向上と効率化に向けては、医療機関の経営情報や提供される医療サービスの可視化が重要であり、全ての医療機関を対象にして、毎年の事業報告により、経営状況と医療サービスの提供内容の開示を義務付けていくことも検討すべきである。これらは介護事業者についても同様である。

また、データに基づいた医療政策の議論を充実させていくためにも、保健医療サービスごとの支出額の多寡について国際比較が可能となるよう医療費等のデータの整備を進めていく必要がある。具体的には、SHA (A System of Health Accounts) に則った保健医療支出 (Health

Expenditure) の統計を正確かつ迅速に公表できる体制を整備していくことを検討すべきである。

イ) 医療機関ごとの疾病管理の実態と在り方

主な傷病の総患者数を比較すると、高血圧性疾患、糖尿病、脂質異常症、が上位を占め、外来医療費 15.5 兆円のうち高血圧性疾患は 1.5 兆円、糖尿病は 0.9 兆円となっているが、この生活習慣病の診察実態については、診療頻度や使用される薬の価格（薬価の高い薬か安い薬か）が医療機関によって大きく差があるとの指摘等もある。

令和 6 年度（2024 年度）診療報酬改定においては、生活習慣病にかかる報酬の適正化を実施している。具体的には、月 2 回算定できる特定疾患療養管理料から、生活習慣病である高血圧性疾患・糖尿病・脂質異常症を除外し、新たに月 1 回算定可能な生活習慣病管理料（Ⅱ）が新設された。

疾病管理の評価に関しては、生活習慣病の診療頻度や使用される薬の価格が医療機関によって大きな差があるとの指摘等も踏まえ、生活習慣病や他の疾病の管理の在り方について検討を深めるべきである。〔資料Ⅳ－2－11、12 参照〕

②薬価

令和 6 年度（2024 年度）薬価等改定においては、実勢価の反映による国民負担の軽減を基本としつつ、革新的新薬の特許期間中の薬価維持等イノベーションの評価や、安定供給問題にも対応するため不採算品の薬価引上げが行われた。

薬剤費については、既存薬価の改定率は例年マイナスとなっているが、薬剤使用量の増加や新規医薬品の保険収載等により、薬剤費総額は年 2%程度増加してきた（平成 22 年度（2010 年度）～令和 2 年度（2020 年度））。今後、高齢化の進展に伴い、さらなる薬剤費の増加が見込まれる中、国民負担の軽減の観点から、毎年薬価改定を着実に実施していく必要がある。その下で、国民皆保険の持続可能性確保とイノベーションの推進を両立させる配分の見直し等を行う必要がある。

本年（2024年）末に向けては、3度目の毎年薬価改定（診療報酬改定がない年の薬価改定）があり、薬価制度に関する議論が行われていく。この毎年薬価改定に関しては、令和5年度（2023年度）改定では、新薬創出等加算や不採算品再算定において臨時・特例的な対応を行う一方で、新薬創出等加算の累積額控除及び長期収載品に関する算定ルールについては適用されなかった¹⁰²。

毎年薬価改定が行われる中で、2年に1度しか適用されないルールがあるのは合理的な説明が困難である。例えば、新薬創出等加算の控除等については、収載のタイミングによる不公平も生じる。このため、令和7年度（2025年度）改定では、既収載品の算定ルールについて、全て適用すべきである。〔資料IV-2-13、14参照〕

（2）費用対効果など経済性の勘案・患者本位の治療

日本の医療制度は、薬事承認された医薬品は原則として公的保険の対象となるほか、費用対効果評価や追加的有用性評価¹⁰³を経ずに多くの新薬の償還価格決定・調整がなされる点において、公的な医療保険等を財源の中心とする諸外国の中でも大きく異なっている。

日本の医薬品市場については、承認された新薬の製品数はアメリカと遜色ない中で、ドラッグラグ・ドラッグロスの課題¹⁰⁴やカントリードラッグ（日本でしか流通していない新薬）が多いとの指摘がある。

¹⁰² 令和5年度薬価改定の骨子（令和4年（2022年）12月21日 中央社会保険医療協議会了承）においては、「令和6年度改定において、「国民皆保険の持続可能性」と「イノベーションの推進」を両立する観点から、新薬創出等加算や長期収載品に関する薬価算定ルールの見直しに向けた検討を行う」とされた。また、追加承認項目等の加算等については、評価に一定の時間を要することなどから、令和5年度（2023年度）改定では適用しないこととされた。令和6年度薬価制度改革の骨子（令和5年（2023年）12月20日 中央社会保険医療協議会了承）においても、「診療報酬改定がない年の薬価改定の在り方については、引き続き検討することとし、令和6年度速やかに議論を開始することとしてはどうか」とされた。

¹⁰³ 追加的有用性評価は、既存の医療技術等と比較した際の追加的な有用性を評価するもの。費用対効果評価は、追加的有用性に加えて、既存の医療技術等と比較した際の費用の増減をあわせて分析し評価するもの。

¹⁰⁴ 医薬品の迅速・安定供給実現に向けた総合対策に関する有識者検討会報告書（令和5年（2023年）6月9日）において、「ドラッグ・ラグとは、欧米では承認されているが日本では承認されていない医薬品が発生している事象のことをいい、このうち、特に日本での開発に着手されていない事象をドラッグ・ロスという」とされている。

医療現場では、費用対効果評価等を経ずに保険収載された医薬品が医師の判断に基づき自由に使用される。一方で、高額療養費制度があるため、患者側・医療機関側ともに、高額医療に対してコスト意識が働かない。また、減薬・休薬を含む医薬品の適正使用は副作用の軽減にもつながるため、患者本位の治療の確立に向けて一層の努力が必要との指摘もある。

こうした公的保険の対象範囲、医薬品市場、医療現場における課題を解決していく必要がある。質の高い医療の提供・イノベーションの促進と、国民皆保険制度の持続性確保を両立する観点から、諸外国の例も踏まえ、費用対効果等の経済性や患者の利益を勘案した保険診療が効率的に行われる仕組みを構築すべきである。〔資料Ⅳ－２－１５参照〕

①医薬品の保険収載の在り方

日本では、有効性・安全性が認められ薬事承認された医薬品は、年４回、事実上全て公的保険で収載されている。年度途中の保険収載により生じる財政影響は、予算編成においては勘案されておらず、予算統制の枠外となっている。また、保険収載された新薬に対する費用対効果評価の適用も極めて限られている。〔資料Ⅳ－２－１６参照〕

公的な医療保険等が財源の中心となっている諸外国を見ると、薬事承認とは別に、薬価のコントロール手段として、費用対効果分析（イギリス等）や追加的有用性評価（フランス、ドイツ等）により、保険償還の有無や償還価格を決める仕組みを採用しているのが一般的である。

イギリスでは、薬事承認後に費用対効果評価を行い、その結果に応じて公的医療制度での償還についても判断される。１割強の新薬について保険収載が非推奨となっているほか、３割の新薬について適用場面を限定した上での保険収載を推奨している。推奨された新薬について費用対効果評価の結果を踏まえて償還価格の調整・決定がなされる。

フランス¹⁰⁵やドイツでは追加的有用性評価を幅広く適用し、新薬の価

¹⁰⁵ フランスでは、追加的有用性評価に基づき新薬の表面価格（list prices）を設定。新薬の６割が評価５（追加価値なし）とされるなど厳格に運用されている。追加的有用性がある新薬（評価１

格を決定・調整している。新薬の5～6割程度について「追加的有用性無し」と評価され、こうした追加的有用性評価の結果に基づき、メリハリの効いた表面価格が決定される。その上で、フランスでは費用対効果評価結果とあわせて価格交渉が行われている。〔資料Ⅳ－2－17、18参照〕

費用対効果評価と追加的有用性評価のいずれの方法にせよ、統一的な手法により真に革新的な新薬とそうでないものを区分し、差別化した価格設定を行っている。

一方、我が国では、費用対効果評価制度が平成31年（2019年）4月から運用されているが、その対象が、市場規模が大きい、又は著しく単価が高い医薬品・医療機器に限られ令和6年（2024年）4月時点で、36品目についての実施にとどまっている¹⁰⁶。評価結果を反映させる価格調整範囲は、薬価全体ではなく、有用性系加算や営業利益に関する部分に限られており、これまでの薬価の引下げ幅は最大▲9.4%にとどまる。また、保険償還の可否の判断に用いられていない。

保険収載された医薬品の費用は窓口負担・保険料負担・公費負担により賄われており、費用対効果が低い医薬品に多額の支出が行われることは、費用を負担する国民から見て好ましくない。真に革新的な新薬とそうでないものを区分し差別化した価格設定を行うことは、国民の革新的な医薬品へのアクセスを改善することにつながる。

諸外国において費用対効果評価や追加的有用性評価を本格活用して差別化した薬価の設定をしていることを踏まえ、我が国で既に一部導入されている費用対効果評価を実施する薬剤の範囲や価格調整対象範囲を拡大するとともに、費用対効果評価を実施している他国の例も踏まえ、費用対効果評価の結果を保険償還の可否の判断にも用いることも検討すべきである。その際、革新的な新薬を適切に評価することを含め他国における運用上の工夫や国際的な議論の動向にも配意することが重要である。あ

～評価3とされた新薬）については、費用対効果評価結果とあわせて価格交渉が行われ、表面価格（list prices）から値引きされる（値引き後価格は対外秘）。薬剤費が規定値を超えた場合は製薬業界が売上超過額の一定額等を払い戻す仕組みを採用している。

¹⁰⁶ その結果、27品目の薬価が引き下げられている（うち2品目は令和6年（2024年）7月1日適用予定）。

わせて、費用対効果評価を実施する体制を強化する必要がある。〔資料Ⅳ－２－19 参照〕

②日本の医薬品市場の課題

我が国の医薬品市場については、承認された新薬の製品数はアメリカと遜色ない中で、ドラッグラグ・ドラッグロスの課題やカントリードラッグ（日本でしか流通していない新薬）が多いとの指摘がある。薬剤費の配分に問題があると考えられる。

前述のように費用対効果評価を徹底した上で、真に革新的な医薬品と費用対効果が低い医薬品を区分して評価し、小児用・希少疾患用医薬品を適切に評価することを含め、薬価配分にメリハリをつけることは、我が国の医薬品市場の魅力を高め、ドラッグラグ・ドラッグロスの課題に対応するとともに、製薬企業の国際競争力の強化にもつながると考えられる。

〔資料Ⅳ－２－20 参照〕

③新規医薬品の薬価算定方式の見直し

我が国では、既に後発医薬品が使用可能で、新規性に乏しい新薬であっても、類似薬効比較方式により、新薬として高い薬価で収載されることが可能となっている。

こうした薬価算定方式は、新規性に乏しい新薬を開発するインセンティブを製薬企業に与え、ドラッグラグ・ドラッグロスやカントリードラッグが多いことの一因となっている可能性がある。

前述のように費用対効果評価を本格実施し、薬価にメリハリをつけていくべきである。また、それまでの間においても、後発品上市後に改めて新規性が乏しい新薬が高値で収載されることに対しては、革新的な創薬に係るイノベーションの推進や国民皆保険の持続性確保の観点から、類似薬効比較方式（Ⅱ）において「類似薬の薬価」と比較して薬価を定める際に、類似薬に後発品が上市されている場合はその価格を勘案して定めることとすべきである。〔資料Ⅳ－２－21、22 参照〕

④患者本位の治療の確立に向けた取組（研究の推進とガイドラインの策定）

質の高い医療の効率的提供という観点からは、患者本位の良識ある腫瘍治療研究の確立に向けて、将来ビジョンや基本的考え方を共有しようとする専門家の取組（Common Sense Oncology）が、カナダを起点として、世界の腫瘍治療研究専門家により行われている。

そこでは、患者の立場に立って、専門家として意味ある改善が期待できない治療を推奨しないことや、患者や政策当局者のがん治療の選択肢に対する理解を深めていくことが目指されている。多くの新薬は患者のQOL（生活の質）の改善等につなげていないこと、全ての抗がん剤治療は何らかの副作用をもたらすこと、患者のQOL等を改善しない治療を見極めることも重要であるといった問題意識が示されている。

我が国においても、患者本位の治療、研究の確立という考え方に沿って、幅広く対策を講じていく必要がある。〔資料Ⅳ－2－23 参照〕

具体的には、まず、前述の費用対効果評価の結果については、各学会が定める診療ガイドラインや厚生労働省が作成する最適使用推進ガイドライン等の各種ガイドラインに反映すべきである。

次に、最適使用推進ガイドラインについては、革新的な作用機序を有する医薬品に対し、患者や医療機関等の要件を設定しているが、対象医薬品は限定的であり、より幅広い医薬品を対象とする必要がある。また、各学会が定める診療ガイドラインも含めた各種のガイドラインにおいて、減薬・休薬を含めた投与量の調整方法等患者本位の治療の適正化に関する事項についても盛り込むべきである。

さらに、減薬・休薬を含む治療の適正化に関する研究・調査について、民間による調査研究が活発に行われにくいことを踏まえ¹⁰⁷、国として積極的に進めていく必要がある。〔資料Ⅳ－2－24 参照〕

¹⁰⁷ これまでも、治療の質を維持しつつ医薬品の投与量を減らすといった研究も存在するが、新薬開発の研究とは異なり、活発ではない。

(3) 医療提供体制

① 医師数の適正化及び偏在対策

国民全体の人口減少が進む中で、医学部定員を維持する現行制度の下では、令和 12 年（2030 年）頃には医師の供給過剰になると見込まれている。医師は医学部卒業後 40 年程度勤務することを踏まえると医師の総数を急激に抑制することはできない。また、過剰な医師数は医療需要の掘り起こしを通じて中長期的な医療費や国民の税・保険料負担を押し上げる要因となりかねない。全体の人口減少に対応した医学部定員の適正化を速やかに行う必要がある。

また、医師の偏在は、自由開業医制の下で生じている根深い課題であるが、今後の人口減少社会の下で、国民のニーズに沿った質の高い医療を提供する観点から速やかに解決しなければならない。改革工程に基づき、医師の地域間、診療科間、病院・診療所間の偏在是正に向けて、経済的インセンティブと規制的手法の双方を活用した強力な対策を講じる必要がある。あわせて、タスク・シフト／シェアの推進についても図っていく必要がある。〔資料Ⅳ－2－25 参照〕

ア) 国民全体の人口減少に対応した医学部定員の適正化

令和 2 年（2020 年）の医学部定員を前提とした厚生労働省の将来推計によれば、令和 11 年（2029 年）頃にマクロでは医師需給が均衡し、その後は医師の供給過剰となることを見込まれる。それにもかかわらず、足もともども医学部定員は増加している。〔資料Ⅳ－2－26 参照〕

昭和 45 年（1970 年）には、18 歳の者の約 436 人に 1 人が医学部に進学していたが、仮に令和 6 年（2024 年）の医学部定員を維持すると、令和 32 年（2050 年）には約 85 人に 1 人が医学部進学することとなる。18 歳人口に占める医師養成数の比率をこれまでの水準に戻そうとすると、定員数の大幅な削減が必要となる。

今後の医師需給見込みを踏まえ、医学部定員の適正化を速やかに実施していく必要がある。その際、医師の偏在対策についてもあわせて検討していく必要がある。〔資料Ⅳ－2－27 参照〕

イ) 病院・診療所間の偏在対策

令和2年度(2020年度)からスタートした「外来医療計画」に基づき、「外来医師多数区域」においては一定の取組が始まっているが、全体の診療所数の増加は止まっていない。一方で、病院の勤務医不足の課題が指摘されている。開業医の一定数が病院勤務にシフトすれば、病院の勤務医不足は相当程度改善されるとの指摘もある。

病院勤務医から開業医へシフトする流れを止めなければならない。改革工程に基づき、経済的インセンティブ措置として、診療所の報酬適正化をはじめとした診療報酬体系の適正化に取り組むべきである。〔資料Ⅳ－2－28 参照〕

ウ) 地域間の偏在対策

医師の偏在は、病院・診療所間の偏在という側面に加えて、地域間の偏在という側面もある。医師は、人口以上に大都市部の診療所に集中し、現状のままでは、大都市部において医師や診療所数が過剰となり、地方はそれらが過少となる傾向が続くことになる。〔資料Ⅳ－2－29 参照〕

こうした医師偏在の状況を踏まえると、改革工程に基づく経済的インセンティブ措置として、診療所の報酬適正化に加えて、地域別診療報酬を活用したインセンティブ措置を検討する必要がある。診療報酬の仕組みは、報酬点数×1点あたり単価(10円)となっているが、診療所不足地域と診療所過剰地域で異なる1点あたり単価を設定し、報酬面からも診療所過剰地域から診療所不足地域への医療資源のシフトを促すことを検討する必要がある。また、当面の措置として、診療所過剰地域における1点あたり単価(10円)の引下げを先行させ、それによる公費の節減効果を活用して医師不足地域における対策を別途強化することも考えられる。〔資料Ⅳ－2－30 参照〕

さらに、規制的手法も組み合わせる必要がある。ドイツ¹⁰⁸やフランス

¹⁰⁸ 開業には医師免許に加え、卒後研修を修了し、保険医としての許可が必要。許可は、保険医の種類毎・地域毎の供給水準を定める需要計画で調整される。

109は日本と同様に公的医療保険制度をとる中で、診療科別、地域別の定員を設ける仕組みをとっている。上述の診療所の報酬適正化、地域別診療報酬体系の導入とあわせ、医師過剰地域における新規開業規制の導入について諸外国の例も参考に検討すべきである。〔資料Ⅳ－２－31 参照〕

②かかりつけ医機能の発揮と地域医療構想の推進等

外来機能については、プライマリ・ケア等の、慢性疾患を有する高齢者等を地域で支えるために必要となるかかりつけ医機能を強化する観点から、前述の診療所・病院間、地域間の医師の偏在対策の強化のほか、分散している医療資源の集約化、診療実績に関する情報提供の強化が必要である。

入院機能については、地域医療構想の実現に向けて、診療報酬の適正化に加え、都道府県に実効的な手段・権限を付与しつつ、取組の結果に応じた強力なインセンティブを設ける必要がある。〔資料Ⅳ－２－32 参照〕

ア) 質の高い外来医療の効率的な提供

日本の外来の医療提供体制をみると諸外国と比べてMRIやCTスキャナーの台数が極めて多く、1人当たりの外来受診回数も多い。一方で、診療所については、医師1人で運営するところが多く、複数の医師で医療を提供する場合と比べて事務職員の割合が高くなり、効率的ではないとの指摘もある。

生産年齢人口の減少により、人材確保も難しくなる中、質の高い医療を効率的に提供する体制を構築する観点からは、各地域の実情に応じて、診療所を含めた外来の医療機能の転換・集約を推進していくべきである。

〔資料Ⅳ－２－33 参照〕

109 専門医として医療行為を行うためには、専門医養成課程の修了と国による認定が必要（他の診療科の診療はできない）。専門医養成課程は、地域毎・診療科毎に定員が設定されている。全国選抜試験（ECN）の成績順に、進路となる専門医養成課程を選択可能。

イ) かかりつけ医機能が発揮される制度整備

かかりつけ医機能¹¹⁰が発揮される制度整備として、かかりつけ医機能報告制度が創設され、令和7年（2025年）4月の施行に向けて具体的な省令の検討が行われている。あわせて、医療機能情報提供制度の刷新が行われる。こうした取組を通じ、国民・患者はそのニーズに応じて、かかりつけ医機能を有する医療機関を選択して利用し、医療機関は地域のニーズや他の医療機関との役割分担・連携を踏まえつつ、かかりつけ医機能の内容を強化することとされている。

かかりつけ医機能が発揮される制度整備に当たっては、医療サービスの質の向上につながるようにすることが重要である。患者による医療機関の選択に資するよう、各医療機関がどのような症候や疾患に対応可能なのかなど、必要な情報が報告・公表されるようにする必要がある。また、例えば、生活習慣病は医療機関によって診療密度等が大きく異なるなどの指摘があることも踏まえ、診療実績に関する情報提供の強化についても検討していく必要がある。

さらに、将来的には、上記の制度整備の施行状況も踏まえ、かかりつけ医の登録制や認定制等についても検討していくべきである。〔資料Ⅳ－2－34 参照〕

ウ) 地域医療構想の推進

地域医療構想は、後期高齢者が急増する令和7年（2025年）を目指して、各地域において病院・病床の役割分担を進めるため、平成26年（2014年）の医療法改正により始まった仕組みである。その際、地域ごとに、DPCデータ¹¹¹等から入院患者の医療資源投入量を踏まえたエビデンスに基づいて令和7年（2025年）の病床数の必要量を推計して、各都道府県において地域医療構想を策定した経緯がある。

¹¹⁰ 医療法において「身近な地域における日常的な診療、疾病の予防のための措置その他の医療の提供を行う機能」と定義。

¹¹¹ 厚生労働省が収集・管理している、分析可能な全国統一形式の患者臨床情報及び診療行為の電子データセット。

しかし、その進捗ははかばかしくない。このような中、急性期・回復期をはじめとする病床の役割分担が進まないと、今後、各地域で治療に長い期間を要する高齢者が増える中で、質の高い急性期医療、回復期における適切なケアの提供ができなくなるおそれがある。〔資料Ⅳ－２－35、36 参照〕

このため、令和7年（2025年）の目標に向け、国においても、病床機能報告上の病床数と必要量との差異等を踏まえ、医療提供体制上の課題や重点的な支援の必要性があると考えられる区域を設定し、都道府県等における区域対応方針の策定・推進を支援するなど、地域医療構想の実現に向けた取組を強化することとしている。〔資料Ⅳ－２－37 参照〕

また、医療法において、地域の会議における協議が整わない場合には不足している病床機能を提供するよう、病院に指示・要請できるとの規定があるが、ほとんど発動実績はない。

地域医療構想の実現の必要性、進捗の遅さを踏まえ、令和7年（2025年）までの確実な目標実現を見据えて、国においても都道府県と一体となって必要な対応方針を示しつつ、進捗が遅れている地域の取組の後押しを行うとともに、各医療機関において地域医療構想と統合的な対応を行うよう求めるなど知事の権限強化に向けた法制的対応が必要である。また、目標が達成困難となっている今回の反省を活かして、次期地域医療構想とその具体的な推進手法の検討を進めるべきである。〔資料Ⅳ－２－38 参照〕

エ）公立病院改革

公立病院は、これまで再編・ネットワーク化、経営形態の見直しなどに取り組んできたが、医師・看護師等の不足、人口減少・少子高齢化に伴う医療需要の変化等により、依然として、持続可能な経営を確保しきれない病院も多い実態を踏まえ、令和4年（2022年）3月、総務省は地方公共団体に対して公立病院の経営強化プランの策定を要請した。

令和2年度（2020年度）及び令和3年度（2021年度）は顕著な収支改善が見られたが、この黒字は新型コロナ補助金等の要因によるものであ

り、地方公共団体の普通会計で負担する繰出金の水準は維持されている。

新型コロナ補助金等の要因により黒字化したことによって経営改革の動きが阻害されることはあってはならず、経営強化プランを踏まえた取組を着実に進めていくとともに、公立病院の経営者（院長）に経営マインド・コスト意識（限られた公的資源、財源の有効活用等）を持たせるための取組（研修等）を省庁横断的、地域医療構想との関係も踏まえて広域的に取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅳ－２－39 参照〕

（４）保険者機能の発揮（国民健康保険の更なる改革）

国民健康保険制度については、保険者機能が適切に発揮されるよう改革を進めてきている。平成 30 年度（2018 年度）より国民健康保険の財政運営は都道府県単位化され、管内の医療提供体制の確保に責任を有する都道府県が、医療提供体制と地域保険運営の双方で一体的に改革を進めていくことが可能となった。

今後、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とともに、地域差の是正など医療費の適正化に向けた都道府県等のインセンティブを強化する観点から、更なる改革を続けていく必要がある。〔資料Ⅳ－２－40 参照〕

①普通調整交付金の配分方法の見直し

国民健康保険の給付のうち前期高齢者調整分を除く 5 割超は公費で賄われており、このうち 5,900 億円は、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、普通調整交付金として国から都道府県に配分されている。

地域間の医療費の差は、高齢化など年齢構成により生じるものと、いわゆる「地域差」（年齢構成では説明できないもの）があるが、現行制度では、理由にかかわらず、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おり、医療費適正化のインセンティブが働かない。

普通調整交付金の配分方法に当たっては、実際に要した医療費ではなく、各都道府県の年齢構成等を勘案して算出した標準的な医療費を前提

として交付額を決定する仕組みに改めるべきである。改革工程表において長く検討が進んでいない項目であり、まずは、こうした仕組みに改めた場合の試算を示して議論を深めるべきである。〔資料Ⅳ－２－４１ 参照〕

②医療扶助の適正化（生活保護受給者の国保等への加入）

医療扶助は生活保護費の半分以上を占めているが、生活保護受給者は国民健康保険等から脱退して医療扶助を受けることになっているため、医療扶助の適正化については、福祉事務所を設置している市町村ごとに、頻回受診対策等の取組を進めてきている。

この点、生活保護受給者が国民健康保険や後期高齢者医療制度に加入することとすれば、都道府県が保険者としての機能もあわせ持つことによって、医療扶助を含めた地域の医療全体について、より実効的な適正化を図ることが期待される。

国が引き続き応分の財政責任を果たすことを前提として、生活保護受給者が国保等に加入することとすべきである。骨太の方針に記載されたまま、長く検討が進んでいない項目であり、まずは、具体的な制度の見直しの複数の選択肢を示して議論を深めるべきである。〔資料Ⅳ－２－４２ 参照〕

（５）医療 DX の推進

医療 DX の推進は様々なメリットがある。例えば、患者データを集約し、担当医がそれに基づいて幅広い相談・診療を行うことは、医療の質の向上にとって不可欠である。「電子処方箋」の活用により薬剤情報のリアルタイムでの共有が図られる。また、カルテ情報を医療機関間で電子的に共有することにより、医療機関の事務負担の軽減、過去の治療や薬剤情報等の共有が図られる。リアルタイムでの情報共有が進めば、併用禁忌の確実なチェックや、重複投薬・重複検査等の効率的な実施も可能となり、質の高い医療の効率的な提供が実現することが期待される。医療 DX につ

いては、工程表¹¹²に沿って着実に推進していく必要がある。

医療 DX は医療機関の業務効率化等にも資するものであるが、医療機関はそれだけでは積極的に導入するに至っていないところ、令和6年度（2024年度）診療報酬改定では、医療 DX 推進体制整備加算を新設し、マイナ保険証利用により得られる薬剤情報等を診察室等でも活用できる体制を整備するとともに、電子処方箋及び電子カルテ情報共有サービスの整備、マイナ保険証の利用率を要件とすることで、医療 DX を推進するインセンティブとしている。

引き続き、医療 DX の基盤となる、マイナ保険証の利用促進を進めていくことが必要である。また、薬剤情報等のリアルタイムでの情報共有が可能となる中、改革工程に基づき多剤重複投薬や重複検査等の適正化に向け、更なる実効性ある仕組みを検討すべきである。〔資料Ⅳ－2－43～45 参照〕

（6）保険給付範囲の見直し

我が国の外来薬剤費や国民1人当たり外来受診回数は諸外国と比べて高い水準にあり、軽微な不調は自ら対応するセルフメディケーションを推進する余地がある。医療技術の進歩に伴い高額な医薬品の収載が増加傾向にあり、今後も、保険財政への影響が大きい医薬品が出てくることも想定される。

こうした状況を踏まえ、イノベーションの推進¹¹³や質の高い医薬品へのアクセスの確保、国民皆保険の持続性確保を両立する観点から、前述の費用対効果評価の本格適用に加えて、自助・公助の適切な組み合わせの観点から、保険給付範囲の在り方を検討する必要がある。〔資料Ⅳ－2－46～48 参照〕

¹¹² 医療 DX の推進に関する工程表（令和5年（2023年）6月2日 第2回医療 DX 推進本部）

¹¹³ イノベーションの更なる評価等を行うため、長期収載品の保険給付の在り方を見直しとして、選定療養の仕組みを導入（令和6年（2024年）10月施行）。長期収載品の使用について、一般名処方の場合等において長期収載品を選定する場合は、後発医薬品との価格差の4分の1は全額自己負担することとなる。

①セルフメディケーションの推進

軽微な不調は自ら直すセルフメディケーションは、国民の利便性向上に資するほか、診療や調剤に係る医療費を含めた合計の自己負担額で見ると OTC 薬¹¹⁴を購入した方が安くなるケースもあることを踏まえ、推進していく必要がある。

国民の利便性向上に資する医薬品のスイッチ OTC 化¹¹⁵を進め、薬局で自ら購入できる医薬品の選択肢を増やしていく必要がある。〔資料Ⅳ－2－49 参照〕

②セルフメディケーション推進と統合的な保険給付範囲の見直し

諸外国の動向を見ると、軽度な症状に対する医薬品の処方制限をするといった対応が取られているほか、医薬品の有用性が低いものは自己負担を増やす、薬剤費の一定額まで自己負担とするといった対応がとられている。

セルフメディケーションの推進、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、OTC 類似薬に関する薬剤の自己負担の在り方について、保険外併用療養費制度の柔軟な活用・拡大とあわせて検討すべきである。

また、諸外国の例も踏まえ、医薬品の有用性が低いものは自己負担を増やす、あるいは、薬剤費の一定額までは自己負担とするといった対応を検討すべきである。〔資料Ⅳ－2－50 参照〕

③費用対効果評価の本格活用等と統合的な保険給付範囲の見直し

現在、保険診療と保険外診療を併用して治療を行う場合には、原則として保険診療部分も含めて全額が自己負担となり、「全ての診療行為を保険適用とする」か「全ての診療行為を保険適用としない」のいずれかしか選択肢がない硬直的な制度となっている。未承認薬を使用すると、薬剤料だけでなく、技術料も含めて全額自己負担となり、患者にとって大きな負担

¹¹⁴ 薬局等で購入できる一般用医薬品等の市販薬。

¹¹⁵ 医療用医薬品から一般用医薬品等の市販薬への転用。

となり得る。

今後、費用対効果評価を本格活用していけば、薬事承認されたものの保険収載されない医薬品の範囲が拡大していくと見込まれる。

このため、費用対効果の本格活用の検討とあわせ、保険外併用療養費制度の柔軟な活用・拡大、民間保険の活用について検討を行う必要がある。今後、例えば、民間保険の活用に向け、金融業界における保険商品化に係るガイドラインの策定等が期待される。〔資料Ⅳ－２－51 参照〕

（7）年齢ではなく能力に応じた負担

75歳以上の者の1人当たり医療費は現役世代の約4倍であり、そのうち8割強が公費と現役世代の支援金で賄われる構造となっている。他方で、現役世代は医療費のうち8割を患者負担と保険料で賄いつつ、加えて後期高齢者支援金も負担している。

年齢ではなく能力に応じた負担とし、世代間の公平性を確保する観点から、改革工程に基づき、医療保険・介護保険の保険料や窓口負担の判定における金融所得の勘案や金融資産等の取扱い等について検討を深めるべきである¹¹⁶。〔資料Ⅳ－２－52、53 参照〕

①金融所得の勘案

後期高齢者等の保険料は税制における課税所得をベースに賦課する仕組みとなっているが、申告不要が選択できる上場株式の配当等で確定申告がされない場合や、源泉分離課税の預貯金の利子など、税制において源泉徴収のみで完結する金融所得に関しては、課税はされるが保険料の賦課対象となっていない。

こうした現在保険料の賦課対象とされていない金融所得のうち、本人の選択によって保険料の賦課対象となるかどうかが変わり得るもの（上場株式の配当等。預貯金の利子等は含まれない。）については、公平性の観点から、保険料の賦課ベースに追加し、負担能力の判定においても活用

¹¹⁶ このほか、遺族年金についても保険料や窓口負担の判定に用いられていない。

する仕組みについて検討すべきである。その際、NISA 等の非課税所得（NISA 口座で管理される金融資産は 1,800 万円（簿価残高）まで非課税。）は、保険料においても賦課対象としないことを前提とする必要がある。〔資料Ⅳ－2－54 参照〕

②金融資産等の取扱い

高齢者は、現役と比べて平均的に所得水準は低い一方で、貯蓄現在高は高い。また、所得が低い高齢者の中にも相当の金融資産を保有するケースもある。しかし、（介護保険における補足給付を除き）高齢者の負担能力の判断に際し、預貯金等の金融資産は勘案されていない。

まずは、現行制度の下での取組として、医療保険における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すべきである。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、マイナンバーを活用¹¹⁷して、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Ⅳ－2－55 参照〕

③現役並み所得の判定基準の見直し

後期高齢者の患者負担は、「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様 3 割負担を求めることとしている。

しかしながら、実際の判定基準は、一定の仮定を置いた世帯収入要件もあわせて設けていることから、「現役並み」以上の課税所得があっても必ずしも「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」の割合が実効負担率に影響することも踏まえ、「現役並み所得」の判定基準について、現役世代との公平性を図り、世帯収入要件について見直しを行うべきである。〔資料Ⅳ－2－56 参照〕

¹¹⁷ 預貯金口座への付番についても進めていく必要がある。

3. 介護

介護保険制度については、これまでも給付の適正化等の改革を実施してきたが、1人当たり介護給付費が急増する85歳以上人口が増加を続けること¹¹⁸や、現役世代（支え手）の減少を見据え、「保険給付の効率的な提供」、「保険給付範囲の在り方の見直し」、「高齢化・人口減少下での負担の公平化」という3つの視点から、制度の持続性確保のための見直しを改革工程に沿って遅滞なく進めることで、中長期的に増大する介護需要に応えられる体制を構築していく必要がある。〔資料Ⅳ－3－1、2参照〕

（1）効率的な給付

①生産性の向上

ア）ICT機器を活用した人員配置の効率化

日本全体で労働力の確保が課題となる中、限られた介護人材を有効に活用し、生産性を向上させることは喫緊の課題であり、今後も増大し続ける介護ニーズに対応していくためには、介護現場のタスク・シフト/シェアの推進に加えて、ICT機器を活用して人員配置の効率化を強力に進めていくことが不可欠である。

令和6年度（2024年度）介護報酬改定においては、特定施設（介護付き有料老人ホーム等）における人員配置基準の特例的な柔軟化や、介護老人保健施設における夜間の人員配置基準の柔軟化が行われたところであり、引き続きICT機器の導入・活用を推進しつつ、特別養護老人ホーム・通所介護等における人員配置基準の更なる柔軟化を実施すべきである。

〔資料Ⅳ－3－3参照〕

¹¹⁸ 足もとでは、年齢別の要介護認定率は低下しており、1人当たり介護給付費も減少している（ただし、要支援も含めた90歳以上の要介護認定率は過去からあまり変わらずに推移している）。他方で、将来的には、65～74歳、75～84歳の人口は減少していくのに対して、要介護認定率や1人当たり介護給付費が急増する85歳以上の人口は今後も右肩上がりが増加していくことが想定される。

イ) 経営の協働化・大規模化の推進

介護の生産性向上に向けては、経営の協働化・大規模化も重要な取組である。

在宅・施設とも、規模が大きいほど収支差率が上昇している。この中で、営利法人と社会福祉法人を比較すると、営利法人の方が良好な収支差率となっている。

このため、規模の利益を生かして、介護現場の業務の効率化や職場環境改善を図るため、令和5年度（2023年度）補正予算で措置した、人材の一括採用・事務処理部門の集約・老朽設備の更新等のための支援策を活用して、経営の協働化・大規模化を早急に進めるべきである。〔資料Ⅳ－3－4参照〕

また、近年、介護事業者の休廃業等の件数は増加しているが、それ以上に新設法人が介護市場に参入しており、その多くは営利法人の事業者と見られる。一方で、社会福祉法人においては、新規設立・解散・合併のいずれも少ない状態にある。

こうした中で、社会福祉法人の過半は、1法人1拠点又は2拠点となっているが、こうした法人の利益率は低調となっている。一方で、規模が大きくなるほど、社会福祉法人の労働生産性は高まる傾向にあり、また、特別養護老人ホームの職員1人当たりの給与も増える傾向にある。

このため、今後、特に社会福祉法人における経営の協働化・大規模化を円滑に進める環境整備を更に図っていくべきである。〔資料Ⅳ－3－5参照〕

②高齢者向け施設・住まいにおけるサービス提供の在り方

ア) 高齢者向け施設・住まいの整備の在り方

高齢者向け施設・住まいについては、従来からの施設である特別養護老人ホームのほか、（介護保険サービスの一類型である特定施設入居者生活介護の指定を受ける）介護付き有料老人ホームやサービス付き高齢者向け住宅（サ高住）（以下「介護付き有料老人ホーム等」という。）、（特定施設の指定を受けない）住宅型有料老人ホームやサ高住（以下「住宅型有料

老人ホーム等」という。)の建設数も増加している。

特別養護老人ホームについては、平成 27 年(2015 年)より原則として入所者が要介護度 3 以上に限定されている。他方で、「介護付き有料老人ホーム等」に加えて、自立して生活できる軽度者向けの住まいとして、「住宅型有料老人ホーム等」の整備が進められたが、足もとでは、「住宅型有料老人ホーム等」においても、要介護度 3 以上の入居者が約 3～5 割を占めており、一部のホームは特別養護老人ホームと同等の機能を有するようになっている。

しかしながら、「住宅型有料老人ホーム等」の整備は、特別養護老人ホームや「介護付き有料老人ホーム等」といった介護保険施設と異なり、市町村・都道府県が策定する介護保険事業計画において任意の記載事項にとどまっているほか、総量規制の対象外となっている。

このため、介護保険施設の指定を受けている特養等(「特別養護老人ホーム」及び「介護付き有料老人ホーム等」と)と、指定を受けていない高齢者向け住まい(「住宅型有料老人ホーム等」)の役割分担・住み分けについて改めて検討し、地方公共団体の介護保険事業計画において、有料老人ホーム・サ高住も含めた高齢者向け住まいの整備計画も明確に位置付けるべきである。地域包括ケアの推進の観点からも、有料老人ホームやサ高住における要介護者に対する介護サービスの需給を勘案した上で、一体となった整備方針を定めるべきである。〔資料Ⅳ－3－6 参照〕

イ) 利用者に対する囲い込み等への対応

有料老人ホームやサ高住の提供事業者は、介護報酬の仕組み上、自ら介護サービスを提供する(包括報酬)よりも、関連法人が外付けで介護サービスを提供した方(出来高払い)がより多くの報酬を得ることが可能となっており、こうした構造が、未届けの施設を含めた、利用者に対する囲い込み・過剰サービスの原因になっている¹¹⁹⁾。

¹¹⁹⁾ 自ら介護サービスを提供する場合は併設・隣接の介護事業所が無い施設が 7 割である一方、外付けで介護サービスを活用する場合は約 8 割を超える施設で介護事業所が併設・隣接され、その運営主体の多くが「関連法人」となっている。

また、自ら介護サービスを提供する施設よりも、外付けで介護サービスを活用する施設の方が家賃等が安い傾向にある。安い入居者負担で利用者を囲い込み、関連法人による外付けサービスを活用した介護報酬で利益を上げるビジネスモデルが成立している可能性がある。

このため、有料老人ホームやサ高住における利用者の囲い込みの問題に対しては、訪問介護の同一建物減算といった個別の対応策にとどまらず、外付けで介護サービスを活用する場合も、区分支給限度基準額ではなく、特定施設入居者生活介護（一般型）の報酬を利用上限とする形で介護報酬の仕組みを見直すべきである。〔資料Ⅳ－３－７、８参照〕

③保険外サービスの活用

今後も増大し続ける多様な介護需要に対して、介護保険事業と介護保険外の民間企業による関連サービスで対応していくことが有益と考えられる。

介護保険事業者が保険内と保険外のサービスを柔軟に組み合わせてサービス提供することは、高齢者の多様なニーズに応え、国民の利便性向上に資するだけでなく、事業者にとっても効率的なサービス提供や、収益の多様化、経営基盤の強化に資すると考えられ、職員の賃上げにも還元することが可能となる。

現在、利用者保護や保険給付の適正な担保の観点から、サービスの明確な区分や説明責任の徹底といったルールを順守することで、介護事業者は保険内外のサービスを組み合わせて提供可能となっている。しかし、介護事業者による保険外サービスの活用にあたっては、地方公共団体によってルールの解釈が異なり、保険外サービスが認められないところもある（いわゆるローカルルール）、といった声も聞こえる。

このため、地方公共団体のローカルルールの実態把握を行った上で、国民の利便性向上に資するよう、介護保険外サービスの柔軟な運用を認めるべきである。〔資料Ⅳ－３－９参照〕

④人材紹介会社の規制強化

介護事業者が民間の人材紹介会社を活用して人材を採用する場合、一部の人手が不足している事業者は高額な経費（手数料）を支払っている状況にある。また、人材紹介会社経由の場合、離職率が高いとする調査もあり、必ずしも安定的な職員の確保につながっているとは言い難い。

介護職員の給与は公費（税金）と保険料を財源としており、本来は職員の処遇改善に充てられるべきものである。その少なくない一部が、割高な手数料の支払いに回っている現状は、看過できない。

このため、人材紹介会社に対する指導監督の強化により一層取り組むとともに、医療・介護業界の転職者が一定期間内に離職した場合は、手数料分の返金を求めることを含め、実効性ある対策を更に検討すべきである。また、ハローワークや都道府県等を介した公的人材紹介を充実させるべきである。〔資料Ⅳ－3－10 参照〕

⑤軽度者に対する生活援助サービス等の地域支援事業への移行

今後も介護サービスの需要の大幅な増加が見込まれる一方で、介護の人材や財源に限りがある中で、生活援助型サービスをはじめ、全国一律の基準ではなく、人員配置や運営基準の緩和等を通じて、地域の実情に合わせた多様な人材や資源の活用を図り、必要なサービスを提供するための枠組みを構築する必要がある¹²⁰。

このため、要介護者の中でも専門的なサービスをより必要とする重度の方へ給付を重点化していくとともに、生活援助等は地域の実情に応じて効率的に提供していくことが求められる。

具体的には、軽度者（要介護1・2）に対する訪問介護・通所介護についても地域支援事業への移行を目指し、段階的にでも、生活援助型サービスをはじめ、地域の実情に合わせた多様な主体による効果的・効率的なサービス提供を可能にすべきである。〔資料Ⅳ－3－11 参照〕

¹²⁰ 要支援者に対する訪問介護・通所介護については、地域の実情に応じた多様な主体による効果的・効率的なサービス提供を行う観点から、地域支援事業へ移行した（平成30年（2018年）3月末に移行完了）。

⑥生活援助サービスに関するケアプラン検証の見直し

利用回数の多い訪問介護の生活援助サービス¹²¹については、平成 30 年（2018 年）10 月より、ケアプランの保険者への届出を義務づけ、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¹²²。

しかしながら、届出を避けるため、訪問介護の「生活援助サービス」から「身体介護サービス」への振替が行われているとの指摘がある¹²³。また、ケアプラン検証の取組についても、地方公共団体によって差がある状況にある。

このため、身体介護に安易に置き換えられるケース等を是正し、訪問介護全体での適切なサービスを確保するため、身体介護も含めた訪問介護全体の回数で届出を義務付けるなど、更なる制度の改善を図るべきである。また、各地方公共団体のケアプラン検証の取組状況を定期的に把握し、より実効的な点検を行うことで、必要なサービスを確保しつつ、サービス提供の適正化につなげていく必要がある。〔資料Ⅳ－3－12 参照〕

（2）給付の在り方（ケアマネジメントの利用者負担の導入）

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、居宅介護支援については、制度創設時以来、ケアマネジメントの利用機会を確保する観点等から利用者負担を取らない取扱いとされてきた。

介護保険制度創設から 20 年以上が経ち、現状では、ケアマネジメントに関するサービス利用が定着している。こうした中で、利用者が本来負担すべきケアマネジメントに係る費用を現役世代の保険料で肩代わりし続けることは、世代間の公平の観点から問題があると考えられる。

また、質の高い介護サービスを提供する上で、利用者の立場に立ってケ

¹²¹ 具体的には、「全国平均利用回数＋2 標準偏差」：月 30～40 回程度。

¹²² さらに、令和 3 年（2021 年）10 月からは、居宅介護事業所ごとに見て、①区分支給限度基準額の利用割合が 7 割以上、②その利用サービスの 6 割以上が訪問介護サービスとなる場合についても、ケアプランを保険者へ新たに提出することとされた。

¹²³ これを裏付けるように、近年、特に軽度者（要介護 1・2）の「生活援助サービス」の利用割合が減る一方で、「身体介護サービス」や、「生活援助＋身体介護サービス」の利用割合が増えている。

アプランを作成するケアマネジャーは重要な役割を果たしている。ケアマネジメントについて利用者負担を取らない取扱いは、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となっている。

利用者自身が自己負担を通じてケアプランに関心を持つ仕組みとした方が、サービスの質の向上につながるものと考えられる。

公正・中立なケアマネジメントを確保する観点から、質を評価する手法の確立や報酬への反映とあわせ、居宅介護支援に利用者負担を導入することで、質の高いケアマネジメントが選ばれる仕組みとする必要がある。

[資料Ⅳ－3－13 参照]

(3) 負担の在り方

①利用者負担の見直し

介護保険の利用者負担については、昨年、2割負担の対象者の範囲拡大に向けた議論が行われたものの、引き続き検討を行い、令和9年度(2027年度)からの次期事業計画の開始前までに結論を得ることとなった。[資料Ⅳ－3－14 参照]

昨年の議論では、2割負担の対象者の範囲拡大に伴うフローの収支への影響を中心に検討が行われたが、ストックの金融資産等を勘案した議論は本格的に行われなかった。他方で、利用者負担の見直しを行わないことにより、介護保険サービスを利用しない高齢者を含め、保険料の上昇という形で影響が生じている¹²⁴。

このため、負担能力に応じて、増加する介護費をより公平に支え合う観点から、改革工程に沿って、所得だけでなく金融資産の保有状況等¹²⁵の反映の在り方や、きめ細かい負担割合の在り方とあわせて検討した上で、

¹²⁴ 令和6年度(2024年度)から始まる事業計画において、65歳以上の高齢者が支払う第1号保険料の全国加重平均の金額は、前期と比べて月211円増加し、過去最高となった(第8期(令和3年度(2021年度)～令和5年度(2023年度)):6,014円→第9期(令和6年度(2024年度)～令和8年度(2026年度)):6,225円)。また、40歳～64歳の者が支払う第2号保険料についても、前年度と比べて月60円増加し、過去最高となる見込みである(令和5年度(2023年度):6,216円→令和6年度(2024年度):6,276円。いずれも見込額であり、事業主負担分・公費分を含む。)

¹²⁵ 年収上位約30%の高齢者世帯では、平均約2千万円近くの貯蓄があり、こうした点も考慮する必要がある。

2割負担の対象者の範囲拡大について早急に実現すべきである。

また、医療保険と同様に、利用者負担を原則2割とすることや、現役世代並み所得（3割）等の判断基準を見直すことについても検討していくべきである。〔資料Ⅳ－3－15 参照〕

②多床室の室料負担の見直し

介護老人保健施設・介護医療院の多床室については、特別養護老人ホームの多床室等と異なり、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¹²⁶となっている。令和6年度（2024年度）介護報酬改定において見直しが行われたが、新たに室料負担が導入された対象施設は施設数ベースで介護老人保健施設の約6%、介護医療院の約32%と限定的な見直しにとどまった。〔資料Ⅳ－3－16 参照〕

他方で、介護老人保健施設や介護医療院は、在所日数等を見れば、利用者の「生活の場」と言える状況にある。

こうした利用実態等も踏まえれば、居宅と施設の公平性の観点から課題が残っている。

今回見送りとなった残りの介護老人保健施設・介護医療院についても、どの施設であっても公平な居住費（室料＋光熱水費）を求めていく観点から、多床室の室料相当額を基本サービス費等から除外する見直しを更に行うべきである。〔資料Ⅳ－3－17 参照〕

¹²⁶ 介護保険制度の創設時から、「施設介護については、居宅介護とのバランスや高齢者の自立が図られてきている状況から見て、食費等日常生活費は、利用者本人の負担とすることが考えられる」とされてきた（老人保健福祉審議会「高齢者介護保険制度の創設について（平成8年（1996年）4月22日）」。平成17年度（2005年度）には、食費と個室の居住費（室料＋光熱水費）を介護保険給付の対象外とする見直しを実施（多床室は食費と光熱水費のみ給付対象外）している。さらに、平成27年度（2015年度）には、特別養護老人ホーム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実施している。

4. 年金

年金制度は、平成 16 年（2004 年）の制度改正で、急速に進行する少子高齢化を見据えて、将来にわたって、制度を持続的で安心できるものとするための年金財政のフレームワークが導入された¹²⁷。その後、年金保険料の引上げが終了したことで、基礎年金国庫負担の 2 分の 1 への引上げとあわせ、収入面では、財政フレームは完成をみている。

令和 6 年（2024 年）は、こうした枠組みに沿って 5 年に 1 度の財政検証¹²⁸が行われる年となっており、年末までに年金制度改革案をまとめていくことになる。検証に当たっては、人口・労働力・経済について幅広い前提をおいた試算を行うべきであり、オプション試算においても、複数の選択肢を用意して議論の土台を準備する必要がある。〔資料Ⅳ－4－1～3 参照〕

（1）被用者保険の適用拡大

勤労者がその働き方や勤め先の企業規模・業種にかかわらず、ふさわしい社会保障を享受できるようにするとともに、雇用の在り方に対して中立的な社会保障制度としていく観点から、適用拡大を進めていくことが重要である。全世代型社会保障構築会議報告書（令和 4 年（2022 年）12 月 16 日）において、次期年金制度改革において検討・実施すべき事項として、短時間労働者への被用者保険の適用に関する企業規模要件の撤廃及び個人事業所の非適用業種の解消が位置づけられている。これらについては、次期年金制度改革において確実に実現すべきである。〔資料Ⅳ－4－4、5 参照〕

また、週所定労働時間 20 時間未満の労働者への適用拡大についても、同報告書において、次期年金制度改革において検討・実施すべき項目とし

¹²⁷ 負担の水準を固定し、給付を自動調整して長期的な財政均衡を図る仕組みが構築された。

¹²⁸ 少なくとも 5 年ごとに、人口や経済の動向の変化を反映し、財政見通し及び給付水準の自動調整（マクロ経済スライド）の開始・終了年度の見通しの作成を行い、年金財政の健全性を検証するもの。

て位置づけられている。

雇用保険においては、適用対象が、週の所定労働時間が10時間以上の労働者まで拡大される見込みであり、勤労者皆保険を徹底する観点から次期年金制度改革において、被用者保険についても20時間未満労働者への適用についても道筋をつけるべきである。〔資料Ⅳ－4－6参照〕

（2）「年収の壁」への制度的な対応について

被用者保険においては、106万円¹²⁹及び130万円の年間収入の各水準について、いわゆる「年収の壁」¹³⁰として指摘がなされており、社会全体で労働力を確保するとともに、労働者自身も希望どおり働くことができる環境づくりが重要である。当面の対応策として「年収の壁・支援強化パッケージ」¹³¹を実行しているところであるが、改革工程においては「年収の壁」を意識せずに働くことが可能となるよう、制度の見直しに取り組むこととされている。厚生労働省の社会保障審議会年金部会においても、様々な制度設計上の対応策の例が提示されているところであり、次期年金制度改革において、制度的対応を実現する必要がある。〔資料Ⅳ－4－7、8参照〕

（3）年金制度改革のオプション試算項目による国庫負担

次期財政検証においては、①基礎年金保険料拠出期間を45年に延長した場合、②基礎年金と報酬比例のマクロ経済スライド調整期間を一致させた場合についても、オプション試算を行う方針とされている。これらに

¹²⁹ 正確には月額賃金8.8万円。

¹³⁰ 厚生年金保険の被保険者（第2号被保険者）の配偶者であり、配偶者の収入により生計を維持するものは第3号被保険者とされており、保険料を直接払わずとも、被保険者が負担した保険料について被扶養配偶者が共同して負担したものであるという基本的認識の下に、基礎年金や健康保険の給付を受けることができる。こうした第3号被保険者のうち、週20時間以上勤務し、被用者保険の適用事業所に勤務する者の場合、年収106万円（月額賃金8.8万円）以上となると、被用者保険が適用され、第2号被保険者となり、厚生年金・健康保険の保険料負担が生じることとなる。それ以外の場合には、年収130万円以上となると、配偶者の扶養から外れ、第1号被保険者となり、国民年金・国民健康保険の保険料負担が生じることとなる。

¹³¹ キャリアアップ助成金の活用や事業主の証明による被扶養者認定の円滑化等により、短時間労働者が「年収の壁」を意識せずに働くことが出来る環境づくりを支援する政策パッケージ。令和5年（2023年）9月27日に全世代型社会保障構築本部において決定された。

ついて、過去に示された試算では後年度に多額の国庫負担が生じることとされている¹³²。

財政検証後にこうした各施策を議論する場合には、国庫負担に対する財源を確実に確保する方策とあわせて検討を行う必要がある。〔資料Ⅳ－4－9 参照〕

¹³² 当時の試算では、抛出期間の延長による影響で1兆円強、調整期間一致による影響で2兆円程度追加の国費が必要になると見込まれている。なお、これらの金額は賃金上昇率により、2019年度価格に換算したものであり、賃金動向によって名目の所要額は増加することが見込まれる。