

令和7年度予算の編成等に関する建議

令和6年11月29日
財政制度等審議会

令和7年度予算の編成等に関する建議

令和6年11月29日

財務大臣 加藤 勝信 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、令和7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

令和6年11月29日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

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 早稲田大学大学院教授

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11月29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。

審議経過

10月16日(水)	○ 財政総論
10月22日(火)	○ 地方財政
10月28日(月)	○ 防衛 ○ 社会資本整備
11月1日(金)	○ 国内投資・中小企業等 ○ 外交・デジタル
11月11日(月)	○ 農林水産 ○ 文教・科学技術
11月13日(水)	○ 社会保障
11月20日(水)	○ 令和7年度予算の編成等に関する建議(案)について①
11月29日(金)	○ 令和7年度予算の編成等に関する建議(案)について②

※ 10月28日(月)、11月11日(月)は歳出改革部会

目 次

I. 財政総論

1. 経済の新たなステージへの移行に向けて.....	3
2. 新たなステージにおける課題.....	5
3. 今後の財政運営	10

II. 令和7年度（2025年度）予算編成の課題

1. 社会保障.....	15
(1) 総論.....	17
(2) 少子化対策・子育て.....	20
(3) 医療.....	23
(4) 介護.....	51
(5) 年金.....	58
(6) 障害福祉.....	61
(7) 生活保護.....	65
(8) 雇用.....	73
2. 地方財政.....	75
3. 防衛.....	83
4. 外交.....	89
5. 文教・科学技術.....	93
6. 社会資本整備.....	104
7. 農林水産.....	115
8. 国内投資・中小企業等.....	123
9. デジタル.....	135

(参 考)

1. 概要.....	
2. 参考資料.....	

I. 財政総論

もはやコロナ禍ではない。未曾有の事態への緊急対応を余儀なくされた数年間は過ぎ去り¹、我が国は、今、約 30 年ぶりの物価上昇に直面するなど新たな局面を迎えている。デフレからの脱却を確実なものとし、30 年来続いたコストカット型経済を転換させ、賃上げや活発な投資が牽引する民需主導の自律的・持続的な経済成長を確かなものとするために潜在成長力を高めていかなければならない。さらに、令和 7 年（2025 年）はいわゆる「団塊の世代」²が全て 75 歳以上となる年であり、人口減少・少子高齢化という我が国の抱える構造的な課題も未だ残されている。国際社会の混迷の度合いも深まるばかりである。

国民の間に広がる漠然とした将来不安を解消し、希望ある社会にしていくためには、政府としても、経済の新たなステージに向けた芽吹きを歓迎し、注意深く丁寧に育てていくと同時に、広範な政策課題を認識し、先見性を持って対応していくことが求められる。その際、財政に求められる役割や視座が自ずと変化していくことは言うまでもない。

経済が新たなステージへ移行する中、主要先進国同様、我が国の歳出規模もコロナ禍前の巡航速度を見据え、速やかに平時化させる必要がある。また、消費者物価上昇率が継続的に 2% を超える中、コスト上昇に起因する財価格の上昇はピークアウトし、賃金上昇など基調的な要因による物価上昇へと変化している。一方で GDP ギャップ³は今後プラスで推移する見通しであり、人手不足が深刻化する中で、財政出動が物価上昇を後押しし、国民の暮らしや企業の活動にかえって悪影響を及ぼしかねない点にも留意する必要がある。

金融環境も変化しており、国債については、海外投資家の国債保有割合が増加する中、日本銀行が長期国債の買入れの減額を決定するなど状況

¹ 新型コロナが社会生活にもたらした影響を否定するものではなく、新型コロナ感染リスクや後遺症・ワクチン副反応等の症状が存続しており、対応が必要であることは言うまでもない。

² 第一次ベビーブーム（昭和 22～24 年（1947～1949 年））の時期に生まれた世代。

³ 一国全体の財・サービス市場において、総需要が、景気循環の影響をならしてみた平均的な供給力をどれほど上回っているのかを示すもの。

が変化している。今後、更なる金利上昇も想定される中、市場の安定性が確保されるような政策形成をしつつ、民間部門・政府部門ともに、資金調達コストの上昇を上回るよう投資効率・費用対効果を向上させることが一層必要となる。

我が国を取り巻く環境を踏まえれば、あり得べき有事に備え、国民を守るための財政余力を確保することは極めて重要である。大規模災害や感染症は、予測困難であるが、ひとたび起こると甚大な影響を与えるブラックスワンである。いつ、どのような事態が発生したとしても、国民の命・暮らしを守り、経済を下支えする機動的な対応を可能とするため、平時に蓄えをするとともに⁴、財政資金を安定調達できる環境維持のための政策努力が不可欠である。

令和7年度（2025年度）は、国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）⁵黒字化の目標年度であり、我が国の経済財政運営に対する市場からの信認を維持・確保するためにも、黒字化達成に向け、不退転の覚悟を持って予算編成に臨むことが求められる。その上で、プライマリーバランスの黒字化は、あくまで財政健全化に向けた取組の一里塚であることも忘れてはならない。令和8年度（2026年度）以降も、経済の新たなステージへの移行を定着させるとともに、これまでの取組の進捗・成果を後戻りさせることなく、経済再生と財政健全化を両立させる歩みを更に前進させ、国家として培ってきた国際的な信用を次世代に引き継がなければならない。こうした将来を見据えた営みこそ、今を生きる我々の責務であろう。

以下、その詳細を述べる。

⁴ 英国のウィリアム・グラッドストーン大蔵大臣は、1866年の財政演説において、「最近、平和な時期に（中略）債務を増加させている（中略）。それは、平和な時期に戦争のための資源を費やしているようなものである。それはあたかも世界が豊作の年に、不作の年のために蓄える代わりに、その豊作の全収穫を使い果たし、さらに別の収穫の半分を費やしているようなものである」と述べている。

⁵ 基礎的財政収支（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、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標。税収・税外収入と、国債費（国債の元本返済や利子の支払いに充てられる費用）を除く歳出との収支のことを表す。プライマリーバランスが均衡していれば、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等で賄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。）。

1. 経済の新たなステージへの移行に向けて

日本経済の各部門で明るい兆しがみられる。

個人消費は、一部に足踏みが残り、力強い回復には至っていないものの、コロナ禍から持ち直してきている。消費者マインドは、物価上昇率がピーク時と比べ幾分低下する中で、低所得世帯も含め改善傾向を辿っている。賃金については、連合の調査結果によれば、春闘における令和6年(2024年)の賃上げ率は5.10%⁶と過去30年で最大の水準となり、中小企業におけるベースアップも高水準となった。ベースアップが実際の賃金に反映され、夏季賞与も好調な中、実質賃金は6月に2年3か月振りにプラスに転化し、今後、プラス基調の定着が期待される。〔資料I-1-1、2参照〕

企業部門は、収益が過去最高を更新し、歴史的な高水準で推移している。設備投資も既に拡大傾向ではあるものの、企業が保有する現金・預金等及び内部留保は、引き続き過去最高を更新している。〔資料I-1-3参照〕

雇用情勢は、生産年齢人口が減少する中、コロナ禍からの経済再開等に伴い有効求人倍率が改善するなど労働需要が増加している。人手不足の深刻度は業界間でばらつきがあるものの、多くの業界で人手不足となっている。〔資料I-1-4参照〕

物価については、消費者物価上昇率は2%を上回って推移し、GDPデフレーターも2%を超える水準が継続している。消費者物価上昇率の内訳を見ると、資源価格等の輸入物価上昇によるコストプッシュ要因がひと頃と比べ和らぎ、食料品等の財の価格上昇率もピークアウトしている一方で、サービス価格の緩やかな上昇が続いている。足もとでは、外生的なコストプッシュ型の物価上昇から、賃金上昇等を反映したより基調的な物価上昇に変化しつつある。〔資料I-1-5参照〕

このような状況の中、名目・実質GDPとも、令和5年度(2023年度)に過去最高水準に達した。令和6年度(2024年度)は、高水準の賃上げや堅調な企業収益、各種政策効果に支えられ、消費が回復するとともに、

⁶ 組合の定期昇給相当込みの賃上げ全体の数値。ベースアップは3.56%と33年ぶりの高水準。

設備投資が増加し、民需が主導する形での成長が継続するものと見込まれている。GDP ギャップもゼロ近傍まで改善しており、IMF によると、令和6年（2024年）以降プラスで推移する見通しである。〔資料 I - 1 - 6、7 参照〕

足もとでは景気が回復基調にある一方、中長期の経済成長を実現する上では引き続き課題がある。生産年齢人口の更なる減少が見込まれる中、就業者数の大幅な伸びは期待するべくもない。そうした下、経済の好循環を実現し、デフレからの脱却を確実なものとし、持続的な経済成長を実現するためには、潜在成長率の引上げが急務であり、労働生産性の向上や資本投入の増加が鍵を握っている。政策運営においても、これらを後押しする役割が今後重要になろう。〔資料 I - 1 - 8 参照〕

労働生産性の向上の観点からは、企業における人材育成などに加えて、労働移動の円滑化が重要である。産業別の就業者数の見通しを見ると、情報通信や医療・福祉分野では今より増加するものの、それ以外の多くの分野では減少することが見込まれている。先進国では労働移動の円滑さと実質賃金の上昇率は相関しており、これらを踏まえれば、生産性や成長力の高い分野への円滑な労働移動が可能となるような労働市場の発展を目指す必要がある。〔資料 I - 1 - 9 参照〕

資本投入については、企業部門による積極的な投資が必要である。我が国は、リーマンショック以降、一般政府が恒常的に赤字を計上する一方、企業部門はほぼ一貫して貯蓄超過であり、かつ、その水準は諸外国と比べても高い。民需主導の持続的成長を実現するためには、企業部門が投資主体となっていくことが重要である。企業が過度に保有する現預金を、賃上げや人への投資などに振り向けることを一層促進し、新たな経済ステージへの移行に向けてステップアップしていくことを後押しする環境作りが求められる。〔資料 I - 1 - 10 参照〕

2. 新たなステージにおける課題

(1) コロナ禍から平時への移行

新型コロナや物価高への対応等のため、令和2年度(2020年度)以降、従来と比べて突出した水準の補正予算を計上してきた。これらは有事に迅速に対応するためのものであったが、結果的には令和2年度(2020年度)には過去最高の繰越額(30.8兆円)を、令和4年度(2022年度)には過去最高の不用額(11.3兆円)を計上することとなった⁷。その後も歳出構造の平時化は道半ばであり、借換債などを含む令和6年度(2024年度)の国債発行額は、コロナ禍直後の水準に比べて減少したとは言え、コロナ禍以前と比べ、概ね30兆円程度高い水準にある。〔資料I-2-1、2参照〕

新型コロナ対応等のための大規模な財政出動を行ってきたのは我が国だけではないが、欧米各国においては、コロナ禍後の需要回復等により物価上昇が継続する下で政府支出対GDP比を令和2年(2020年)から相当程度減少させるなど、財政運営の平時化に取り組み、財政健全化が着実に進んでいる。他方、我が国における政府支出対GDP比の減少度合は、主要先進国の中では緩やかなものとなっている。〔資料I-2-3参照〕

財政の健全性が損なわれれば、セーフティネットの構築など、社会課題への対応も困難となる。経済が平時を取り戻し、新たなステージへの移行が進む中、有事に備えて財政余力を確保していくためにも、歳出構造の平時化に向けた取組を加速していくべきである。

(2) 物価上昇

我が国をはじめとする主要先進国は、コロナ禍後の需要回復に加え、ロシアによるウクライナ侵攻による資源価格の高騰や供給減少等により、物価上昇圧力に見舞われた。一般的には、物価上昇局面では、物価高対応を求める声が増加するものであり、政府支出においても一定の配慮が必要である。しかしながら、世界で最も高齢化が進んでいる我が国において

⁷ 令和5年度(2023年度)の繰越額は11.1兆円、不用額は6.9兆円であり、依然として高水準。

は、社会保障給付費が高齢化等により増大基調である中、制度改革なく物価高や賃金上昇などを反映すれば、給付費を賄うためには更なる保険料の上昇を余儀なくされる。その結果、現役世代の負担が増加（可処分所得が減少）することにも留意が必要である。〔資料 I - 2 - 4 参照〕

また、物価上昇が継続する局面におけるマクロ財政金融政策運営について、IMF や OECD は、高インフレ、高債務、金利上昇、不確実性の高まりという状況下では、金融政策と財政政策の整合性が重要であり、物価上昇圧力に対応するよう財政政策も金融政策と歩調を合わせ引き締めのスタンスにすべきと提言している。米国、英国などの主要先進国も、2021 年以降、世界的に物価上昇が進行する中で、同様のスタンスの下、経済財政運営に当たってきた。〔資料 I - 2 - 5、6 参照〕

米国では、金利上昇による利払費増加や財政支出の拡大等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ことが見込まれているが、「インフレ抑制法」⁸や「財政責任法」⁹等を通じて、財政規律の確保に努めてきた。2024 年 3 月に公表された予算教書では、富裕層や大企業に対する課税強化等により、今後 10 年間で財政赤字を約 3 兆ドル削減することなどを提案した。同様に英国では、2022 年 11 月の財政計画公表時には、財政再建はイングランド銀行のインフレとの戦いを支援することとなる旨を表明した。

日本では、消費者物価もコストプッシュ型の物価上昇から基調的な物価上昇へ変化し、GDP ギャップも今後プラスで推移する見通しである。日本銀行が 2% の物価安定の目標の持続的・安定的な実現に向けて、金融政策の調整を進める中、財政政策も金融政策と整合的なスタンスとし、物価高対策は、支援対象を物価高の影響を特に受け、厳しい状況に置かれている者に重点化するなど、真に必要かつ効果的なものに集中すべきである。

⁸ 2022 年 8 月成立。気候変動対策（10 年間で約 4,370 億ドル）を講じるとともに、大企業への課税強化等により財源を確保し、10 年間で 3,000 億ドル規模の財政赤字削減を見込んでいる。

⁹ 2023 年 6 月成立。歳出抑制（国防費以外の裁量的支出について、2024 年度は現行水準据え置き、2025 年度は前年比 1% 増以内）や債務上限の 2025 年 1 月までの凍結等を規定。

(3) 金利

主要先進国においては、コロナ禍後の需要回復等により物価上昇が継続する中で、政策金利の累次の引上げ等の対応を講じてきた。我が国においても、令和4年（2022年）以降、物価上昇率が2%を超える中、日本銀行は本年3月に17年ぶりの利上げを決定し、その後7月には追加利上げを行った¹⁰。我が国の長期金利は上昇傾向にあり、1%を上回る水準まで上昇した。〔資料I-2-7参照〕

国債の保有者別割合の推移を見ると、平成25年（2013年）に日本銀行が量的・質的金融緩和を導入して以降、日本銀行の保有割合が高まる一方、国内銀行等の割合は減少している。残る主体である海外投資家の保有割合も緩やかに増加しており、特に国庫短期証券では全体の6割弱を占めている。〔資料I-2-8参照〕

こうした中、日本銀行は、本年7月、長期国債買入れの減額計画¹¹を決定し、保有国債残高が令和8年（2026年）3月までにおおよそ7～8%減少するとの見通しを示している。その後も日本銀行の国債保有残高の減少が見込まれる一方、民間試算では、国内銀行等による追加的な国債消化余力は、金融規制等によって限度があり、日本銀行保有国債の減少分の一部にとどまる可能性を示唆している¹²。〔資料I-2-9参照〕

金融政策の調整が進められる中で、各種規制等を考慮した国内銀行等の国債消化余力の度合いや海外投資家の保有割合の上昇等を踏まえると、国債の安定消化のためには、財政に対する市場からの信認維持が一層求められる。

実際、拡張的な財政政策を掲げて2022年9月に誕生した英国トラス内閣は、財源の裏付けがなく、独立財政機関による経済財政見通しも示さな

¹⁰ 日本銀行は、無担保コールレート（オーバーナイト物）の誘導目標を本年3月に0～0.1%程度とし、7月に0.25%程度に引き上げた。

¹¹ 月間の買入れ予定額（令和6年（2024年）7月5.7兆円程度）を毎四半期4,000億円程度ずつ減額し、令和8年（2026年）1～3月に3兆円程度とする。令和7年（2025年）6月の金融政策決定会合において令和8年（2026年）4月以降の買入れ方針について検討しその結果を示すほか、必要な場合には金融政策決定会合において計画を見直すこともあり得る。

¹² 一部の民間シンクタンクは、一定の仮定を置いて試算すると、令和22年（2040年）末時点の日本銀行の保有国債残高が120～250兆円程度と、令和6年（2024年）6月対比で320～460兆円程度減少すると見込んでいる。一方、別の民間試算では、国内銀行等による追加的な国債消化余力は、金融規制等により、150～200兆円弱程度とされている。

いままに「成長戦略」を公表したこと等が問題視され、2022年9月23日の公表直後から、金利が急騰し、市場が大混乱した。自国通貨建て国債を発行する先進国においても、財政運営次第で金利の急騰や国債価格の下落が起き、利払費の増加のみならず、企業活動や国民生活にも影響が及び得るという事態が現実のものとなったことは他山の石とすべきである。

〔資料 I - 2 - 10 参照〕

こうした金利上昇により経済社会における資金調達コストが上昇することもある。その観点で我が国企業部門の投資効率を見ると、ROE（自己資本収益率）は上昇傾向にあるものの、欧米と比較して低水準、かつ、分散が少なく、低リターンの傾向にある。また、我が国の開業率・廃業率ともに、欧米と比較して低水準で推移している。今後、資金調達コストが上昇する中では投資効率の一層の向上に取り組むことが不可欠である。その際、セーフティネットを整備しつつ、企業の適切な参入・退出を促し、経済社会全体の活性化を目指す必要がある。〔資料 I - 2 - 11 参照〕

政府部門においても、金利上昇は大きなインパクトを持つ。我が国の普通国債残高は 1,000 兆円を超えており、諸外国と比べても金利上昇リスクに対して脆弱な構造となっている。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 7 年度（2025 年度）以降金利がベースラインよりも 1% 上昇した場合の影響を機械的に試算すると、令和 15 年度（2033 年度）の利払費は 8.7 兆円増加する。〔資料 I - 2 - 12、13 参照〕

このような金利上昇局面を迎え、低金利状況下では拡張的な財政政策をとるべきとの意見を表明していた米国の著名な経済学者も、当時の主張を修正し、財政赤字を問題視するスタンスに転じている。〔資料 I - 2 - 14 参照〕

さらに、金融市場のボラティリティー（価格の変動度合い）が高まる中においては、国債格付についても意識する必要がある。海外格付機関が付与した現在の日本国債の格付は、シングル A レンジとなっているが、これは G7 の中では最低レベル、アジアで見ると概ね中国と同程度、韓国や台湾をやや下回る格付である。国債の格付は、国の資金調達はもとより、

いわゆるソブリン・シーリング¹³を通じて民間企業による資金調達コスト、ひいては日本企業の国際競争力に影響を与え得る。そうでなくても、金利上昇に伴い民間企業の資金調達コストの上昇が想定される中、国債格付からの影響を最小化するためには、更なる格下げを回避すべく財政健全化に向けて取り組むことはもとより、現状の格付に甘んじることなく、G7並みに向上させることを目指し、健全な経済財政運営を推進すべきであろう。〔資料 I - 2 - 15~17 参照〕

(4) 有事への備え

公債等残高対 GDP 比は、コロナ禍が深刻化する前の令和 2 年（2020 年）1 月に内閣府が公表した「中長期の経済財政に関する試算」（以下「中長期試算」という。）においては、令和 2 年（2020 年）以降、成長実現ケースの下で安定的に減少していく見通しであったが、その後、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う対応等により、見通しと比べ、大きく上方シフトして推移している。

過去を見ても、金融危機や自然災害といった有事が一定の頻度で起き、必要な政策対応を行った結果ではあるものの、その都度、公債等残高対 GDP 比は非連続的に大きく増加し、有事が収束した後も増加こそすれ減少することはなかった¹⁴。〔資料 I - 2 - 18 参照〕

このため、想定外の有事が発生した場合であっても、国家のリスクマネジメントの観点から、財政に対する信認を確保しながら、十分な財政措置を講じることができるよう、公債等残高対 GDP 比を安定的に引き下げることで、財政余力を確保し、財政の強靱化を進めていくことが重要である。〔資料 I - 2 - 19、20 参照〕

有事に備え、財政余力を確保し、持続的で信頼できる財政運営を行うことの重要性は、IMF のみならず G7 や G20 においても広く共有されてい

¹³ 企業の格付は、その企業が主に事業を展開する国の国債の格付が概ね上限となるとの考え。

¹⁴ 国・地方の公債等残高対 GDP 比は、アジア通貨危機・国内金融システム不安の際は 1996 年度末（67.5%）から 1999 年度末（91.9%）にかけて 25%程度悪化。リーマンショックの際は 2007 年度末（135.6%）から 2010 年度末（163.8%）にかけて 30%程度悪化。東日本大震災の際は 2010 年度末（163.8%）から 2013 年度末（182.7%）にかけて 20%程度悪化。新型コロナの際は 2019 年度末（192.4%）から 2022 年度末（212.2%）にかけて 20%程度悪化。

る考え方でもある。〔資料 I - 2 - 21 参照〕

3. 今後の財政運営

(1) 財政健全化目標

我が国は、現在、「経済財政運営と改革の基本方針 2024」（令和 6 年（2024 年）6 月 21 日閣議決定）（以下「骨太 2024」という。）に基づき、財政健全化目標として、2025 年度の国・地方を合わせたプライマリーバランス黒字化を目指している。同時に債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを掲げている。〔資料 I - 3 - 1 参照〕

債務残高対 GDP 比の増減要因には、プライマリーバランス及び経済成長率と金利の大小関係がある。〔資料 I - 3 - 2、3 参照〕

後者について、名目経済成長率と名目金利は市場で決まるもので、政府が決定する政策変数ではなく、その将来の水準について確たることを見通すことができない。さらに、各国においてコロナ禍以降に実施されてきた大規模な資産買入れなどの非伝統的な金融政策が見直されている状況や、過去における経済成長率と金利の推移¹⁵を踏まえれば、経済成長率が金利よりも高い状況が継続するとの楽観的な見通しに立って財政運営を行うべきではない。

実際に、各国の債務残高対 GDP 比の伸びを、プライマリーバランスの要因とそれ以外の要因（成長率、金利、その他）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 比の増減の多くは、プライマリーバランスの要因によるものであることが見て取れる。このことも踏まえれば、債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくためにはプライマリーバランスの改善が重要であり、歳出改革の取組の継続、歳出構造の平時化を図っていく必要がある。〔資料 I - 3 - 4 参照〕

一方で、財政健全化目標の達成への道程は決して容易なものではない。

¹⁵ 我が国の経済成長率と金利を比較すると、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、経済成長率が国債の債務残高に係る平均金利（普通国債の利率加重平均：23 年度末 0.77%）を上回る時期も見られるものの、1990～2010 年までの 20 年間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。

初めてプライマリーバランス黒字化目標の年限を定めた 2002 年度以降、政策対応を機動的に実施してきたこともあり、黒字化は一度も達成されないまま、目標年限が先送りされてきた。結果として債務残高対 GDP 比は累増の一途にある。〔資料 I - 3 - 5 参照〕

本年 7 月に内閣府が公表した中長期試算では、歳出等に関する一定の前提の下で、2025 年度に黒字化を達成する姿が示されたが、今般閣議決定された経済対策の 2025 年度のプライマリーバランスへの影響も踏まえれば、引き続き、骨太方針に基づき、これまでの歳出改革努力を継続し、目安に沿った規律ある予算編成を行うことが肝要である。

さらに、我が国の財政状況は諸外国と比べて最悪の水準である。今後、経済社会を巡る様々なリスクが顕在化した場合に十分な財政措置を講じるためには、2025 年度プライマリーバランス黒字化のみならず、それを一里塚として、これまでの取組の進捗・成果を後戻りさせることなく、債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指し、経済再生と財政健全化を両立させる歩みを、まなじりを決して前進させる必要がある。〔資料 I - 3 - 6、7 参照〕

その際、我が国の財政に対する市場からの信認を維持していくためには、政策フレームワークについて、主要先進国のスタンダードと軌を一にする必要がある。

そうした観点から諸外国の財政規律について見ると、IMF によれば、調査対象 106 か国のうち 78 か国が、フローの規律（収支ルール又は歳出ルール）とストックの規律（債務ルール）を組み合わせた財政ルールを導入している。さらに、債務ルールを導入している 85 か国のうち 81 か国が具体的な数値目標を設けており、その多くは 60% を上限としている。我が国は現在フローの規律のみと位置付けられており、フローの規律とストックの規律を組み合わせていくことも重要な課題であろう。〔資料 I - 3 - 8、9 参照〕

また、財政ルールを導入している先進国 32 か国のうち 25 か国が、事後的に政府に履行する責任を持たせるなど、ルールの実効性を高めるための履行確保メカニズムを備えている。例えば、EU は各国に財政ルール

を国内法で規定することを義務付け、その下で各国は中期的な財政計画を策定し、計画を逸脱した場合は過剰赤字是正手続が発動する。スウェーデンは中期的な債務残高目標の達成に必要となる毎年度の歳出上限額を実額で設定しており、それを遵守するための措置も法定化され、独立財政機関が達成状況の評価などを行っている。我が国は履行確保メカニズムがなく、今後財政規律の在り方を検討する上での一つの論点である¹⁶。〔資料 I - 3 - 10 参照〕

(2) 効果的な政策運営

政府支出の伸びと経済成長の関係について、因果関係は明らかではないが、先進国において、インフレ要因・人口要因を取り除いた実質ベースで見ると、政府支出の伸びと1人当たりGDP成長率やTFP（生産性）上昇率の間に相関関係は見られない。〔資料 I - 3 - 11 参照〕

そうした中、今後金利上昇とともに政府の資金調達コストの上昇が想定され、投資効果も見据えた政策運営が求められるため、政府支出の成果として、潜在成長率の引上げや社会課題の解決を効果的・効率的に実現する必要性が一層増している。

このためには、「規模ありき」の予算編成をするのではなく、EBPM（証拠に基づく政策形成）による予算の中身の重点化や施策の優先順位付けを行い、ワイズスペンディング（効果的・効率的な支出）を徹底することで、予算・政策の質の向上を図ることが不可欠である。そのため、使用データの特性や分析結果の多義性等に留意しつつ、データに基づく政策効果の分析等を積極的・体系的に実施することが必要であり、経済財政諮問会議の取組や行政事業レビューシート¹⁷などを活用することも含め、EBPMの強化に向けた道筋を具体化し、効果的な予算配分・予算執行につなげていくことが重要である。〔資料 I - 3 - 12 参照〕

¹⁶ 独立財政推計機関の創設に向けた検討の着手を求める意見があった。

¹⁷ 行政事業レビューシートにおいて、事業の目的に沿った成果目標・指標を設定し、実績をフォローアップすることは、予算・政策の質の向上を図るのみならず、事業の「見える化」を進め、国民に対する説明責任を果たす上でも重要であり、その内容を不断に見直す必要がある。

(3) 国民的議論の推進と行動

過去、当審議会は「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」と指摘した¹⁸。今後我が国で更なる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、本建議がその一助となることを期待する。

米国では、民間のシンクタンクが経済界のリーダーや有力議員への直接働きかけを通じた啓蒙活動を行い、国民や議会における財政健全化への理解を醸成している。こうした取組の結果、議会でも財政健全化に取り組むための超党派委員会の設置に向けた議員立法が審議されているところである¹⁹。〔資料 I - 3 - 13 参照〕

我が国の将来には、もとより人口減少・少子高齢化による担い手不足という厳しい課題が突き付けられている。そうした中、今を生きる我々が更に国債に頼る財政運営を行い、将来世代に過度な負担を先送りすることとなれば、こども・若者世代を含む将来の国民が享受できるはずであった貴重な財政資源を使い果たすことになりかねない。

その意味で、財政問題は、少子化や人口減少が進む中、環境問題等と同様、世代間倫理に関わる課題でもある。その衡平を確保するには、まだ生まれていない世代も含む将来世代の視点に立ち、遡って現時点において何が必要な行動となるかを議論し、実践することが重要である。このようなフューチャー・デザイン²⁰の考え方を活用した取組や国民的議論が社

¹⁸ 「「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））

¹⁹ 財政委員会法案（Fiscal Commission Act）は、①議会に超党派の財政委員会（Fiscal Commission。上院議員 6 名（民主党 3 名、共和党 3 名）、下院議員 6 名（民主党 3 名、共和党 3 名）と民間部門の専門家 4 名で構成）を設置し、②委員会は、「(I)債務と赤字の削減を含め、連邦政府の長期的な財政状態を有意義に改善し、(II)2039 年度まで（15 年以内）に公的債務の GDP に対する持続可能な比率（100%以下）を達成し、(III)公的医療保険や公的年金を支える連邦信託基金の支払能力を少なくとも 75 年間改善する」ための財政再建案について報告書及びそれを実現する法律案の両方を勧告として 2025 年 5 月までに議会に提出し、③上院・下院は勧告を採決（議会に修正権限はなし）、可決された場合は自動的に法律案が提出され、それも採決されるものとなっている（2023 年 9 月に発表され、2024 年 1 月下院・予算委員会で法案可決、現在下院にて継続審議中）。

²⁰ 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、現世代が将来世代の役割を演じるなどの手法により、将来可能性（将来世代の利益の

会各層で広く自発的に進むよう後押しすることが必要である。〔資料 I - 3-14 参照〕

これに関し、最近ドイツ連邦憲法裁判所や韓国憲法裁判所が、気候変動対策について、政府が 2031 年以降の CO₂削減目標を設定しないことは、将来世代に対する義務を果たしていないという観点から違憲である旨の判決を出したことは、注目に値する。無論この判決は気候変動対策に関するものではあるが、今を生きる我々が将来世代に対する責務を果たしているか、この観点は財政を考える上でも同様であり、常に立ち戻って拳拳服膺しなければならない。

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。将来世代の利益のために行動することが、結果として、将来世代から評価を受けることもあろう。

Ⅱ. 令和7年度（2025年度）予算編成の課題

1. 社会保障

社会保障分野においては、令和7年（2025年）は、いわゆる「団塊の世代」が全て75歳以上となる節目の年を迎える。人口構造の変化のスピードが加速する中で、社会保障が、将来世代を含めた全ての世代にとって安心を提供するセーフティネットとして機能し続けられるようにするため、給付と負担のバランスを確保するための改革に不断に取り組んでいく必要がある。

こうした観点から、令和7年度予算編成においては、昨年末に閣議決定した「こども未来戦略」²¹に基づく少子化対策の強化と全世代型社会保障改革に向けた「改革工程」²²に基づく医療・介護保険制度の持続性を確保するための改革を着実に推進するほか、5年に1度の年金制度改革に取り組む必要がある。

少子化対策については、「こども未来戦略」に基づく「加速化プラン」を着実に実施し、若い世代の所得向上、全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充、共働き・共育ての推進に一体的に取り組んでいくとともに、社会全体でこども・子育て世帯を応援する気運を高めるための企業や社会の構造・意識改革を車の両輪として推進していく必要がある²³。

また、医療・介護保険制度改革については、誰もが年齢にかかわらず能力や個性を最大限生かすことができ、全ての世代で能力に応じて負担し、必要な社会保障サービスが必要な者に適切に提供される全世代型社会保障制度の構築に向け、医療・介護給付を適正化するとともに、現役世代等の保険料負担を最大限抑制することで、将来不安を取り除いていく必要がある。

²¹ 令和5年（2023年）12月22日閣議決定

²² 「全世代型社会保障構築を目指す改革の道筋（改革工程）について」（令和5年（2023年）12月22日閣議決定）

²³ 子育てをしやすい労働環境を企業が責任を持って整えることが重要との意見があった。

さらに、本年は5年に1度の公的年金に係る財政検証²⁴の年であり、検証結果を踏まえ、国民の価値観が多様化する中で、働き方に中立的な制度の構築を目指すとともに、高齢期の経済基盤の安定や所得保障・再分配機能の強化を図るための制度改革を実施していくことが求められる。〔資料Ⅱ－1－1参照〕

²⁴ 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。

(1) 総論

① 今後の社会保障関係費の歳出水準の考え方

これまで政府は、社会保障関係費について、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との方針の下、予算編成を行ってきた。骨太 2024 においても、令和 7 年度（2025 年度）から令和 9 年度（2027 年度）までの 3 年間について、経済・物価動向等に配慮しつつ、こうした歳出改革努力を継続することとしている。〔資料Ⅱ－1－2 参照〕

また、本年 6 月に成立した改正子ども・子育て支援法²⁵により、3.6 兆円規模に及ぶ子ども・子育て政策の抜本強化に係る財源確保の枠組みが法定化された。これにしたがって、令和 10 年度（2028 年度）にかけて歳出改革等の取組を継続し、公費節減の効果（合計 1.1 兆円程度、年 0.18 兆円程度）と社会保険負担軽減の効果（合計 1.0 兆円程度、年 0.16～0.17 兆円程度）を積み上げていく必要がある。そのため、各年度の予算編成過程において、「改革工程」に掲げられた改革項目を着実に実現し、全世代型社会保障の構築を進めるとともに、子ども・子育て政策の財源確保につなげていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－3、4 参照〕

② 現役世代が負担する社会保険料負担

全世代型社会保障の構築に当たっては、主に社会保障の支え手である現役世代が負担する社会保険料に目を配る必要がある。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ている。足もと、現役世代の保険料率は、年金・医療・介護の合計で報酬の約 3 割²⁶に及んでおり、今後も、医療・介護の保険料率は継続的に上昇することが見込まれている。政府が一丸となって取り組んでいる賃上げを、若者・子育て世帯の可処分所得の増加、ひいては消費の増加につなげていく観点からも、給付の適正化等を通じ、マクロの観点から、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。

²⁵ 「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律」（令和 6 年法律第 47 号）

²⁶ 事業主負担も含む合計保険料率（全国健康保険協会の場合）。

ある²⁷。〔資料Ⅱ－1－5、6参照〕

特に、医療費について言えば、過去、高齢化や医療の高度化を背景に、経済・物価が低迷する中であっても、医療機関の総収入であり国民負担の総額である医療費の総額は経済の実態の伸びを上回る形で継続的に伸びてきている。足もと、経済全体が賃上げ傾向にシフトしていく中で、経済・物価動向にあわせて診療報酬を伸ばすよう求める声もあるが、こうした過去の乖離が保険料率の上昇をもたらしてきたことを十分に踏まえ、引き続き不断に制度改革を積み上げていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

③ 社会保障関係費のメリハリある対応

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。

令和6年度予算においても、高齢化による増加分に相当する伸びにおさめるとの枠組みの下で、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、報酬改定による医療・介護・障害福祉・保育の分野の現場で働く幅広い職員の処遇改善のための対応²⁸等について、必要な財源を確保した上で措置している。令和7年度予算においても、引き続きメリハリある予算編成を行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－8参照〕

²⁷ 「こども未来戦略」（令和5年（2023年）12月22日閣議決定）の脚注27において、「高齢化等に伴い、医療・介護の給付の伸びが保険料の賦課ベースとなる雇用者報酬の伸びを上回っており、このギャップにより、保険料率は上昇している。若者・子育て世帯の手取り所得を増やすためにも、歳出改革と賃上げによりこのギャップを縮小し、保険料率の上昇を最大限抑制する。」とされている。

また、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等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複数の意見があった。

²⁸ 医療・介護等については、令和6年度（2024年度）2.5%、令和7年度（2025年度）2.0%のベースアップを実現するために必要な水準を措置しており、これは、医療従事者の場合、定昇分を入れれば、令和6年度（2024年度）4.0%程度、令和7年度（2025年度）3.5%程度に当たる。さらに、これに加え、高齢化等に伴う医療・介護費等の増加による収入増を活用し、賃上げを行うことが可能。〔資料Ⅱ－1－9参照〕

④ 経営情報の更なる「見える化」

経済・物価動向や全世代型社会保障の構築の観点を踏まえた合理的・効果的な施策を実施していくためにも、データに基づく議論が不可欠であり、経営情報の更なる「見える化」を進めていくことが求められる。

例えば医療機関においては、改正医療法²⁹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」の核心とも言うべき、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。

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る。また、改正医療法の施行状況を踏まえて、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。〔資料Ⅱ－1－10参照〕

²⁹ 「全世代対応型の持続可能な社会保障制度を構築するための健康保険法等の一部を改正する法律」（令和5年法律第31号）

(2) 少子化対策・子育て

① 現状認識・課題

令和5年(2023年)の出生数(日本における日本人)は約73万人と過去最少を更新した。さらに、令和6年(2024年)上半期の出生数(概数)は約33万人となっており、少子化のスピードは更に加速化している。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なくなる可能性があり、まさに、国の根幹に関わる「静かな有事」と言える。

政府は、「少子化」が政策課題として認識された1990年代以降、少子化に係る予算規模について、安定財源を確保しつつ、着実に増加させてきている。こうした取組もあって、保育所等の待機児童は大きく減少するなど一定の効果が出ているが、いまだにこどもを生み育てたいと願う多くの人の希望を実現できていない状況にある。

今後は、「こども未来戦略」に基づく加速化プランについて、財源を確保しつつ、スピード感を持って着実に実行するとともに、EBPMの取組を強化し、必要な政策の見直しを不断に行っていく必要がある。あわせて、施策の強化だけでなく、若者の結婚、出産、子育ての希望の実現を阻む社会構造や意識を変え、皆が参加して、こども・子育てを応援する気運を高めていくための意識醸成にも取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ-1-11、12参照〕

② 少子化対策におけるEBPMの強化

社会保障と税の一体改革の取組をはじめとする累次の政策強化により、少子化対策・子育て関連予算の規模は増加している。今後、3.6兆円規模の加速化プランの実施により、更なる充実が図られることとなる。今後は、施策の充実を図りつつ、EBPMの取組を更に強化し、施策の進捗状況や効果の検証を行い、より効果の高い政策に重点化していくことが求められる³⁰。〔資料Ⅱ-1-13参照〕

EBPMの推進に当たっては、各施策の進捗状況や効果を把握し、政策

³⁰ 日本はOECD平均に比べこどもを持つ一定の低所得層に対する負担軽減策が不十分であることを踏まえ、低所得の子育て世帯への支援策が必要との意見があった。

立案に生かすための評価指標（KPI³¹）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となる。その際、政策全体の目標も意識しながら、個別施策の KPI 設定を行うことで、政策を体系的にとらえていくことが重要である。また、効果が小さい又は評価が低い施策は縮小・廃止して、効果が大きい又は評価が高い施策にシフトさせていくという選択と集中が、今後はこれまで以上に重要となる。

こうした観点から、こども家庭庁において本年6月に「少子化対策の KPI（素案）」が取りまとめられたところである。こうした政策体系について、今後は、経済財政諮問会議や行政事業レビューの枠組みとの連携の下、政策の実施状況を踏まえ、随時、必要な見直しを図るとともに、これらを活用して各種施策の効果検証を行い、施策内容の見直しを不断に行っていくべきである。〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

③ 個別政策に関する EBPM の観点からの見直し

ア) 保育の受け皿整備

待機児童の解消に向けた政府を挙げた取組の結果、保育の受け皿整備は大きく進捗し、平成 29 年（2017 年）をピークに待機児童は大幅に減少してきた。足もとでは、少子化のスピードが加速する中で、保育所の利用児童数は減少に転じ、保育所の定員充足率は低下している。この傾向は過疎地域においてより鮮明となっている。さらに、今後も児童数の減少が続くことが見込まれるとともに、「こども誰でも通園制度」³²の全国展開による新たな業務負担や保育士の人手不足も深刻化することが見込まれている。

こうした状況を踏まえれば、待機児童の解消の観点から受け皿増を最優先してきた政策を大きく転換する必要がある。今後は、地域ごとのニーズに応じた保育提供体制の在り方及び保育施設で働く全ての職員の更なる処遇改善について検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－1－15 参照〕

³¹ 重要業績評価指標（Key Performance Indicator）

³² 現行の幼児教育・保育給付に加え、月一定時間までの利用可能枠の中で、就労要件を問わず時間単位等で柔軟に利用できる新たな通園給付。令和7年度（2025年度）に子ども・子育て支援法に基づく地域子ども・子育て支援事業として制度化し、令和8年度（2026年度）から子ども・子育て支援法に基づく新たな給付として全国の自治体において実施予定。

イ) 保育の公定価格

保育の公定価格については、子ども・子育て支援新制度の下で、5年に1度、見直しが行われることとされており、本年はその改定年にあたる。それに先だって行われた財務省の予算執行調査³³によれば、施設類型別の収支差率に開きがあり、特に地域型保育事業の収支差率が突出していることや、恒常的に定員を超過している施設の収支差率が高いことへの対応が提言されており、適切に反映していくべきである。

また、改正子ども・子育て支援法において、経営情報の更なる「見える化」が制度化され、事業者は、令和6年（2024年）4月1日以降に始まる事業年度を対象に、人員配置や職員給与、収支の状況等について報告することが求められる。こうした枠組みを活用して経営情報や職員の処遇を継続的に把握し、必要な見直しは5年に1度の改定年を待つことなく、機動的に実施していくことが求められる。〔資料Ⅱ－1－16 参照〕

³³ 「令和6年度 予算執行調査の調査結果の概要（10月公表分）」（財務省（令和6年（2024年）10月3日））

(3) 医療

令和7年度(2025年度)においては、診療報酬本体の改定は予定されていないものの、以下のものが焦点として挙げられる。薬価については、令和3年度(2021年度)以降、毎年改定が実施されており、本年度も実施される。その際には、我が国の創薬力の強化に目配せしながら、現役世代の保険料負担軽減を含めた、国民皆保険の持続可能性を確保することが重要であり、そうした観点からメリハリのある改定とすべきである。

また、医師偏在対策については、本年末までに、規制的手法と経済的インセンティブを組み合わせた総合的な対策のパッケージをまとめることとされているほか、次期地域医療構想の策定に向けた検討も重要なテーマである。希少な医療資源を効率的に配分することが重要であり、そうした観点から医療提供体制の在り方を見直す必要がある。あわせて、引き続き「改革工程」に沿った取組を確実に前に進めていくことや、制度の持続可能性を確保するために必要な、更なる改革についても、早急に検討していくことが不可欠である。

① 医薬品関係

ア) 我が国の創薬力の強化

日本の創薬力の低下が指摘される中、近年の薬価制度改革では、革新的な先発品(新薬)を手厚く評価する一方で、長期収載品(特許が切れ後発品が収載されている医薬品)の評価を適正化する等、よりイノベーティブな医薬品を重点的に評価する報酬体系へと見直しが図られている。

しかし、こうした取組を行っているにもかかわらず、我が国は創薬における国際的なプレゼンスが余り高くない。グローバル承認品目の創出は米国について2番目のシェアを誇るが、新規モダリティでの創出は低迷している。また、創薬の担い手となるベンチャー企業の育成やエコシステムの構築が不十分であるとの指摘もある。

さらに、公的保険制度外の対応として、医療分野の研究開発の司令塔となる日本医療研究開発機構(AMED)を通じた創薬支援等が行われているが、後述するように、施策・事業間の縦割り解消の必要性などが指摘さ

れており、こうした課題に公的保険制度の内外から包括的に対応する必要がある。〔資料Ⅱ－1－17 参照〕

a) 公的保険制度における医薬品に対する更なるメリハリ付け

近年の薬価改定等を経て、革新的な新薬を評価する一方、長期収載品（特許が切れ後発品が収載されている医薬品）の評価等を見直すことにより、全体として、よりイノベーティブな医薬品への評価に重点化する報酬体系へと見直しが行われてきている。こうした薬価制度上の対応は、製薬企業にとって、長期収載品依存から脱却し、革新的新薬を生み出すインセンティブにつながっていると考えられる。

薬価制度による医薬品への評価は貴重な医療保険財源を原資として行われるものであるから、薬価制度上の評価のメリハリ付けを一層推進することで、革新的新薬を開発・製造する製薬企業の成長をより一層促すことにつなげていくことが必要である。それとともに、製薬業界のあるべき将来像を視野に入れながら、革新性の低い新薬や長期収載品に依存する企業の再編を促していくべきである。〔資料Ⅱ－1－18 参照〕

こうした文脈の中で、令和6年度（2024年度）の薬価改定において、新薬創出等加算については、大幅な充実が図られ、引き続き、我が国の創薬イノベーションの推進にとって重要な役割を果たすものと考えられる。他方で同時に、現状、新薬全体の約半数が同加算の対象となっており、特許期間中の薬価が維持されており、真に革新的な新薬の創出を促進するにふさわしい要件となっているか、検証を加え、対象範囲等を適切に見直す必要がある。令和6年度（2024年度）薬価改定からは、市場実勢価格と薬価の差が平均乖離率を超える場合には、市場で価格が低いと評価されているものとみなして、新薬創出等加算の対象外となったが、真に同加算の対象とするに値する医薬品として、平均乖離率までの値引きが許容されるべきか更なる検証が必要である。さらに、これまで、新薬創出等加算の対象として手厚く評価されてきたことにより、実際にどの程度、対象企業による創薬イノベーションの促進につながったのかの効果検証も必要である。〔資料Ⅱ－1－19 参照〕

b) 創薬の事業やフェーズに応じた支援とその課題

ドラッグラグ・ドラッグロス問題、医薬品産業の国際競争力低下などを背景として、創薬力強化に対する支援強化が求められる中、本年7月の創薬エコシステムサミットにおいて、岸田文雄総理（当時）から、「医薬品産業を成長産業・基幹産業と位置付け、政府として、民間の更なる投資を呼び込む体制・基盤の整備に必要な予算を確保」する旨が表明された。

こうしたことを踏まえ、創薬の事業化の各段階に対応した包括的なものとするとともに、財政規律の観点からも、民間企業にとっての予見可能性を高める観点からも、必要な財源を確保しながら、包括的な支援を継続的に実施していくべきである。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

c) 日本医療研究開発機構（AMED）

医療分野の研究開発及びその環境の整備の実施、助成等の業務を行うため、平成27年（2015年）に日本医療研究開発機構（AMED）を設置し、「研究費等のワンストップサービス化」と「基礎から実用化までの一貫した研究管理」を行うため、それまで文部科学省、厚生労働省、経済産業省等に計上されてきた医療分野の研究開発に関する「予算の集約と一体的な実行」を行うこととされた。

第二期健康・医療戦略³⁴においては、モダリティ等を軸とした6つの統合プロジェクトによって研究目的を明確化した上で、各疾患の研究を推進してきたところ。期間中の成果として、40件の薬事承認、企業へのシーズ導出件数434件のほか、新型コロナ対応として、4件のワクチン、23件の医療用検査薬、2件の医療機器の承認につなげてきた。

他方、AMED 研究開発事業については、関係各省庁の縦割りや重複、アカデミアと企業間のギャップ、ハンズオン支援を担う人材の不足といった問題が「創薬力の向上により国民に最新の医薬品を迅速に届けるための構想会議中間とりまとめ」（令和6年（2024年）5月22日）にお

³⁴ 健康・医療戦略推進法（平成26年法律第48号）に基づき、政府が総合的かつ長期的に講ずべき健康・医療に関する先端的研究開発及び新産業創出に関する施策の大綱として策定されるもの。現行は第二期（令和2年（2020年）3月27日閣議決定）、対象期間は令和2～6年度（2020～2024年度）の5年間。

いても指摘されている。

このため、令和7年（2025年）4月からの第三期健康・医療戦略においては、AMED調整費の柔軟な活用等により、各省補助等事業の間の連携を確保し切れ目ない支援を行うとともに、事業の検討段階から出口志向の研究開発マネジメントを行うことで、有望な創薬シーズの企業導出の加速を推進することが重要である。〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

イ) 薬価改定

薬剤使用量の増加や新規医薬品の保険収載により、薬剤費総額は年2%程度増加している。高齢化の進展に伴い、更なる薬剤費の増加が見込まれる中、市場実勢価格を薬価に適切に反映させるため、毎年薬価改定を着実に実施していかなければならない。

近年の薬価制度改革は、革新的な先発品（新薬）と、特許期間が切れ、後発医薬品が収載されている長期収載品との間で薬価上の評価等に関するメリハリ付けをより一層進展させており、こうした制度の下で薬価改定を実施することは、製薬企業にとって、革新的な新薬を創出するインセンティブにつながる一方、長期収載品に依存したような経営の在り方の見直しを促すことにもつながる。

同時に、貴重な医療保険財源をメリハリのある形で配分することにより、現役世代を含む国民の負担軽減につながり、医療保険制度の持続可能性確保にも資することになる。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

a) 薬価改定の経緯

薬価改定は、基本的には、市場で決定される実勢価格に応じて既存医薬品の価格を引き下げる仕組みとなっているため、「改定率」としては例年マイナスとなるが、薬剤使用量の増加や新規医薬品の保険収載により、医療保険財政で支えられている薬剤費総額自体は一貫して拡大傾向にあることに加えて、今後の高齢化の進展に伴い、更なる薬剤費の増加も見込まれる状況である。〔資料Ⅱ－1－23 参照〕

b) 対象品目の考え方

これまでの「診療報酬改定のない年の薬価改定」では、平均乖離率に基づく機械的な計算で改定対象品目を限定してきた。しかしながら、新薬創出等加算がある中では、実質的な改定対象は長期収載品等に限られることを踏まえれば、乖離率に基づき改定対象品目を限定することについては、国民負担軽減等の観点からも、長期収載品依存からの脱却等の観点からも、政策的合理性が乏しいと考えられる。

令和7年度（2025年度）薬価改定については、原則全ての医薬品を対象にして、市場実勢価格に合わせた改定を実施すべきである。仮に、一定の品目を除外するとしても、安定供給確保に資する医薬品や真に革新的な医薬品など、政策的対応の合理性があるものに限定すべきである。〔資料Ⅱ－1－24 参照〕

c) 適用ルール

直近の「診療報酬改定のない年の薬価改定」である令和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等については適用されず、また、追加承認項目等の加算などほかの多くのルールについても適用しないこととされた。

毎年薬価改定が行われる中で、このように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、「新薬創出等加算の累積額控除」や「長期収載品の薬価改定」などについては、革新性を失った医薬品の評価を適切に見直すルールであり、現役世代を含む国民負担軽減の観点や、収載のタイミングによる不公平の解消の観点から、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Ⅱ－1－25、26 参照〕

d) 調整幅の在り方

我が国の薬価制度は、現状、「薬価」と薬局・医療機関が医薬品を購入する際に実際に支払う「納入価」との間の乖離、すなわち薬価差益の解消

を図ることを基本としつつ、流通コスト等を勘案して「調整幅」の乖離を認めている。調整幅（2%）については、平成12年（2000年）以来見直しが行われていないが、その後の流通市場の変化等を踏まえ、現役世代の保険料負担軽減を含め、国民皆保険制度の持続可能性を確保する観点から、その制度趣旨に遡って、価格や薬剤の種類によらず調整幅を一律に2%としていることの妥当性をはじめ、その在り方の見直しを検討すべき時期に来ていると考えられる。〔資料Ⅱ－1－27 参照〕

ウ) 費用対効果など経済性の勘案・患者本位の治療

日本では、費用対効果評価や追加的有用性評価³⁵を経ることなく、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り薬価収載³⁶されるが、このことは、同じく税や保険料で支えられている諸外国の医療制度には見られない我が国の医療保険制度の大きな特徴である。さらに、日本の医療現場では、高額療養費制度の下で、患者側・医療機関側ともに高額医療に対するコスト意識が働きにくい中で、医師の判断に基づき診療・薬剤処方が行われている。

日本の医薬品市場は、ドラッグラグ・ドラッグロスの課題が指摘される一方で、承認された新薬の製品数は米国と遜色なく、むしろカントリードラッグ（日本でしか流通していない新薬）が多いとの指摘もある。また、例えば、効果を維持しつつ減薬・休薬を含む医薬品の適正使用を行うことは副作用の軽減にもつながるものであり、こうした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。

現役世代の保険料負担軽減を含め、国民皆保険制度の持続可能性を確保するとともに、創薬イノベーションの推進を図っていく観点から、諸外国の例も踏まえ、費用対効果などの経済性や患者利益を考慮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Ⅱ－1－28 参照〕

³⁵ 評価対象について、比較対照技術（既存の治療法等）と比して追加的に有用性等が認められるかどうかを評価すること。

³⁶ 医薬品を保険償還の対象とすること。

a) 医薬品の保険収載の在り方

日本では、現在、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に収載されている。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Ⅱ－1－29 参照〕

b) 諸外国における費用対効果評価と追加的有用性評価の活用状況

公的な医療保険等が医療の財源の中心である国においては、薬事承認のほかに、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³⁷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割の新薬の適用場面を限定した上で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³⁸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Ⅱ－1－29、30 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とを区分し、差別化した価格設定を行っている。

³⁷ 公的医療保険からの支払いを受けること。

³⁸ 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。新薬の約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1～3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。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

c) 我が国における費用対効果評価の適用の在り方の見直し

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・医療機器に限定されており、令和 6 年（2024 年）8 月時点で、38 品目の費用対効果評価の実施にとどまっている³⁹。

その結果、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⁴⁰。

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。今後、日本でも、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、我が国の医薬品市場の魅力を高め、製薬企業の国際競争力の強化にもつながるとともに、ひいて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もつながると考えられる。

したがって、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適用して保険収載・薬価設定に活用していることも踏まえれば、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、他国における費用対効果評価制度や薬価制度の例も踏まえ、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。

さらに、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などの各種ガ

³⁹ 医療機関等で保険診療に用いられる医療用医薬品の品目数は約 1 万 2 千程度（令和 6 年（2024 年）11 月 12 日時点で薬価基準に収載されているもの）。

⁴⁰ 費用対効果が顧みられることなく、原則、薬事承認された医薬品がすぐさま保険収載されるという日本の薬価制度の特徴を一つの背景として、日本で承認された新薬の製品数は米国と遜色なく、むしろ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。

イドラインに反映し、経済性の観点を診療の現場にも徹底させるべきである。〔資料Ⅱ－１－32、33 参照〕

d) 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（Ⅱ）により、比較的高い薬価で新薬として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、我が国のドラッグラグ・ドラッグロスやカントリードラッグが多いとの指摘が生まれる要因の一つとなっている可能性がある。

現役世代の保険料負担軽減を含め、国民皆保険制度の持続可能性を確保するとともに、創薬イノベーションの推進を着実に図っていく観点から、費用対効果評価の対象範囲を拡充し、薬価の一層のメリハリ付けを促進していくべきである。特に、新規性に乏しい新薬に係る薬価収載時の評価方式である類似薬効比較方式（Ⅱ）については、比較対象となる類似薬として後発医薬品も勘案することも含め、具体的な見直しを早急に検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－34 参照〕

e) 患者本位の治療の確立に向けた取組

質の高い医療の効率的な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）がカナダを起点に世界の腫瘍治療研究専門家により実践されている。

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）の改善等につながっていないこと、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Ⅱ－1－35 参照〕

f) 研究の推進とガイドラインの策定

休薬・減薬に係る研究は、新薬開発の研究とは異なり活発とは言えないが、治療の質を維持しつつ、医薬品の投与量を減らすことができるのであれば、患者にとっての意義も大きい。

現在、革新的な作用機序を有する医薬品に対し、最適使用推進ガイドラインが導入されており、患者や医療機関等に関する要件が設けられているが、同ガイドラインの対象医薬品は限定的であり、そもそも、休薬・減薬を含む患者本位の治療の実現や経済性の観点は盛り込まれていない。

患者本位の治療の確立に向けては、民間による調査研究が活発に行われにくい、休薬・減薬に係る研究など、コスト面を含む治療の最適化に関する研究・調査について、国として積極的に進めていく必要がある。

最適使用推進ガイドラインについて、より幅広い医薬品を対象とするとともに、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、費用対効果評価の結果に基づく経済性の反映のほか、減薬・休薬を含めた投与量の調整方法など治療の最適化に関する事項についても盛り込むべきである。〔資料Ⅱ－1－36 参照〕

g) リフィル処方への推進に向けた取組

リフィル処方は、患者の通院負担の軽減や利便性の向上、医師の働き方改革への対応等を踏まえた医療機関の効率的な経営、医療費の適正化の「三方良し」となり得るものである。

しかしながら、出来高払い制である診療報酬の下では、リフィル処方により患者の通院回数が減少することで、医療機関の減収につながることや、国民の認知率が低いこと等を背景にして、リフィル処方の利用率は極めて低調であり、リフィル処方箋の実績は 0.05%にとどまっている。今後、国民各層への周知徹底と医療関係者への一層の普及により、「リフィルが当たり前」の世の中になることが期待される。

医療上の問題がないという医師の判断や、リフィル期間中の薬剤師による適切なフォローが大前提であるが、今後、政府を挙げて、リフィル処方方を短期的に強力に推進していく観点から、リフィル処方方の利用率が低い原因を正確に把握した上で、早急かつ的確な KPI を設定するとともに、外来診療に係る包括払い化の導入も含め、更なる利用促進のために必要な政策対応を検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－37 参照〕

エ) 保険給付の範囲の在り方の見直し

現役世代の保険料負担軽減を含め、国民皆保険制度の持続可能性を確保するとともに、創薬イノベーションの推進を着実に図っていく観点から、自助・公助を適切に組み合わせていくことが必要となる。

セルフケア・セルフメディケーションの推進や、費用対効果評価の本格適用により「薬事承認されたが保険収載されていない医薬品」の範囲が拡大していくこと等と整合的な制度改正を検討する必要がある。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

a) 保険給付範囲の見直しの考え方

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、セルフケア（自分の身体は自分のために自分で守る）、セルフメディケーション（軽微な身体的不調は自分自身で対応する）を推進する余地があると考えられる。また、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、費用対効果評価の対象範囲の拡充に加えて、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Ⅱ－1－39 参照〕

b) セルフケア・セルフメディケーションの推進（自助の観点）

セルフケア・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、国民自らの予防・健康意識の向上にもつながるものであることから、政府としても、OTC 薬⁴¹の適正な使用に資する取組とあわせて積極的に推進していく必要がある。

なお、診療や調剤に係る医療費を含めた合計の自己負担額でみても、OTC 薬を購入した方が安くなるケースもあり、こうしたことを踏まえ、国民の利便性向上に資する医薬品のスイッチ OTC 化を進め、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Ⅱ－1－40 参照〕

c) セルフケア・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に一定の制限をかけている国や、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は自己負担とするといった仕組みを持つ国が存在している。

日本においても、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、医薬品の有用性に応じた自己負担率の設定や、薬剤費の定額自己負担の導入、OTC 類似薬に関する薬剤の自己負担の在り方を、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。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

d) 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っている。「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であり、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

⁴¹ 医療用医薬品ではなく、薬局やドラッグストアなどで自分で選んで買える一般用医薬品と要指導医薬品のこと。市販薬とも呼ばれる。

となり得るものである。

今後、費用対効果評価を本格的に活用していく場合には、「薬事承認されたものの保険収載はされていない」医薬品の範囲が拡大すると見込まれるため、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ことが必要である。

[資料Ⅱ－1－42 参照]

オ) 後発医薬品の安定供給に向けた産業構造改革

後発医薬品の使用数量の割合は 80%となっており、後発医薬品は今や国民への医療サービスを支える重要な構成要素の一つとなっているが、近年、後発医薬品の供給停止や限定出荷が広がっており、国民の医薬品へのアクセスの観点から課題となっている。

こうした問題の背景として、少量多品目生産による、業界全体の非効率性が指摘されている。[資料Ⅱ－1－43 参照]

a) 後発医薬品産業の構造

令和5年度(2023年度)の薬価調査によれば、後発医薬品については、同成分同規格内でのシェアが5%未満の品目が半数超を占めており、また、1成分当たりの品目数で見ても、例えば内用薬については14品目にも及ぶなど、少量多品目生産の構造が課題とされている。また、後発医薬品を製造する企業数は約180社にものぼる状況である。

こうした点を一つの背景として生じる供給不安に対しては、安定供給の確保に資する企業評価の試行的導入、基礎的医薬品の運用改善、不採算品再算定における特例的対応などを行ってきているが、市場全体での安定供給確保の観点からは、薬価改定等を通じて企業間の過当競争を適正化し、生産性の向上を図っていくことが求められる。[資料Ⅱ－1－44 参照]

b) 後発医薬品の産業構造改革に向けた政策パッケージ

後発医薬品の安定供給に向けた産業構造改革については、企業統合や

コンソーシアム形成等により、品目統合を行い、効率的な生産体制を確保していく必要がある。

具体的には、機運醸成やインセンティブ付けによる支援のみならず、薬価制度において、企業評価の完全実施や企業評価を活用した薬価改定を行う一方で、安定供給に貢献しない場合にはディスインセンティブ措置を設けるなど、業界再編において中心的な役割を担う企業を評価するとともに、品目統合を促すための審査等の合理化など、円滑な再編に資する薬事上の対応による環境の整備を行った上で、法律に基づいて生産性向上に係る計画の認定を行い、当該計画に基づく施設整備への補助等を検討するなど、総合的な対応としていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－45 参照〕

c) 後発医薬品及びバイオシミラーの着実な使用促進に向けた取組

後発医薬品については、これまでの政策的な後押しもあり、有効性・安全性で先発品と同等であることや、患者の自己負担の軽減となることが広く普及され、足もとの利用率は 80%を超えている。また、令和 6 年（2024 年）10 月から導入された長期収載品の一部選定療養化も、後発医薬品の使用促進につながるものと考えられる。引き続き、地域間での利用率の格差是正や、金額ベースでの新目標の達成を目途として、後発医薬品の利用促進を図っていくことが必要であるが、同時に、今後は、業界を挙げて、質の確保を含む後発医薬品の安定供給の確保に努めていくことが肝要である。

バイオ後続品（バイオシミラー）については、主に入院での注射剤として使用され、高額療養費制度の対象となる場合が多いため、患者側に使用のインセンティブが働きづらい面がある一方、別途、臨床試験が行われるため、その他の後発医薬品と比べて、病院・医師側に有効性・安全性の懸念が生じづらく、また、単価が大きい分、保険者としての使用促進のメリットが大きい。令和 6 年度（2024 年度）には、使用促進に向けたロードマップが策定された。

後発医薬品については、安定供給確保の観点も踏まえつつ、その使用促

進を継続的に進めるとともに、バイオシミラーについては、「バイオ先発品の一部選定療養化」も含めて、その推進に資する幅広い取組を強力に推進していくべきである。〔資料Ⅱ－1－46 参照〕

② 医療提供体制

ア) 医師偏在対策

令和 12 年 (2030 年) 頃には医師は供給過剰になると見込まれており、日本社会全体の人口減少に対応した医学部定員の適正化が必要となる。あわせて、骨太 2024 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た強力な対策を講じる必要がある。〔資料Ⅱ－1－47 参照〕

a) 医学部定員の推移と今後の医師の需給見込み

日本の医師数は、1980 年代以降の「一県一医大構想」に基づく医学部の新設・定員増や、2000 年代に入ってからからの臨時枠を含めた定員増などの対応により、一貫して増加を続けている。医師には定年がないこともあり、人口減少や医療ニーズの変化が想定されるにもかかわらず、このまま医学部定員を抑制できなければ、早晩、医師数が過剰となることを見込まれる。

この点、昭和 45 年 (1970 年) は約 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 人が医学部に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以上高めることは限界であると考えられる。〔資料Ⅱ－1－48 参照〕

医療現場を支える専門人材である看護職やリハ職 (POS)⁴²の数も増加を続けており、また、高齢者の医療・介護の複合ニーズを支える介護サービスの充実も図られていることを踏まえれば、限られた地域人材を最大限活用し、令和 22 年 (2040 年) を見据えた医療提供体制を構築する観点からは、地域偏在対策を講ずることは当然としても、日本の医師数をこ

⁴² リハビリテーションに関する職種として、理学療法士、作業療法士、言語聴覚士がある。

のまま単純に増加させていくことは適当ではないと考えられる。

医師偏在対策の策定とあわせて、骨太 2024 において、「2026 年度の医学部定員の上限については 2024 年度の医学部定員を超えない範囲で設定するとともに、今後の医師の需給状況を踏まえつつ、2027 年度以降の医学部定員の適正化の検討を速やかに行う」とされたことを踏まえた対応が必要となるが、その際、日本の社会経済全体での人材を有効活用する観点も踏まえて、必要となる規制の見直しと合わせ、医療関係職種の間での業務の分担（タスクシフト・タスクシェア）や、DX を通じた効率化を進め、医師の担うべき業務の重点化や包括化を行うことも不可欠である。

〔資料Ⅱ－1－49 参照〕

b) 診療所と病院間の偏在等

令和元年度（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ける一定の取組が進められているが、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。

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。

特に、外来医師多数区域においては、病院勤務医から開業医にシフトする流れを止めるとともに、真に地域に貢献する診療所がその役割を果たすことができるよう、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等に取り組むべきである。〔資料Ⅱ－1－50 参照〕

c) 規制的手法による医師の偏在対策

日本の医療制度が前提としてきた、自由開業制・自由標榜制は、人口が増加する中で医療資源を量的に拡充する観点からは一定程度有益であったと考えられるが、人口減少が進む中では、こうした自由開業制・自由標榜制が、医師の偏在の拡大につながっていると考えられる。

こうした観点から、地域間、診療科間、病院・診療所間の医師偏在を解決するためには、保険医療機関の指定を含む公的保険上の指定権限の在

り方にまで踏み込んだ実効的な規制を導入することが不可欠であると考えられる。

この点、日本においては、これまで、診療所の開設状況が都市部に偏っていることや、診療科の専門分化が進んでいること等を踏まえ、外来医療機能に関する情報の可視化、同機能に関する協議の場の設置等の対応に加え、特に外来医師多数区域での新規開業希望者に対しては、地域で不足する医療機能を担うよう要請してきているが、十分に機能しているとはいえない。〔資料Ⅱ－１－51 参照〕

他方、海外に目を転じれば、日本と同様に公的医療保険制度をとるドイツやフランスにおいては、診療科別、地域別の定員を設ける仕組みを採用している。新たな規制的手法の導入に当たっては、需給のバランスを見て一定の場合には保険医の許可制限を実施している外国の例も参考に、外来医師多数区域での保険医の新規参入に一定の制限を設けることはもとより、さらに、既存の保険医療機関も含めて需給調整を行う仕組みを創設するなど、真に実効性のある医師偏在対策となるよう、これまでにない踏み込んだ対応を行うべきである。〔資料Ⅱ－１－52 参照〕

d) 診療所の偏在是正のための地域別単価の導入

医師の地域間、診療科間、病院・診療所間の偏在を是正するための経済的インセンティブ措置として、地域別診療報酬の仕組みの活用を検討する必要がある。

具体的には、報酬点数×1点当たり単価（10円）となっている診療報酬について、診療所不足地域と診療所過剰地域で異なる1点当たり単価を設定することが考えられる。医師偏在対策として、地域別診療報酬の仕組みを活用し、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していくべきである⁴³。なお、当面の措置として、診療所過剰地域における1点当たり単価（10円）の引下げを先行させ、そ

⁴³ 地域別診療報酬については、地域間で自己負担額が変わるため負担の公平性の点で問題があるとの批判もあるが、自己負担額の調整で対応できるとの見方もある。また、地域別診療報酬は、医師偏在対策にとどまらず、医療保険者でもある各都道府県が、地域の実情に応じて主体的に医療提供体制の改革を進める上で有効な政策手段となりうるとの発言があった。

れによる公費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Ⅱ－1－53 参照〕

e) 診療科ごとのきめ細かな医師偏在の基準の設定

地域別診療報酬単価の導入が、仮に中期的な課題となる場合であっても、足もとで、真に実効性ある医師偏在対策を進めていくに当たっては、診療科ごとにきめ細かく医師偏在の状況が把握できる客観的な基準が不可欠となると考えられる。

一方で、現時点で活用されている「医師偏在指標」⁴⁴については、医師多数区域と医師少数区域を相対的に区分する形でしか活用されておらず、また、そもそも診療科ごとの「医師偏在指標」については、産科・小児科に限って作成されている状況であり、十分とはいえない。

医師偏在対策をエビデンスベースで進めるためには、「診療科ごとなどの医師偏在指標」がそもそも存在しないことが問題であり、既存の統計データの制約を言い訳にするのではなく、近似的な手法を含め、必要なデータを収集し診療科ごとなどの医師偏在指標を早急に世に示すべきである。

その上で、例えば「〇〇科のサービスが特に過剰な地域」について、都道府県や地域医療関係者が客観的・絶対的な形で判断できるような「医師偏在指標」に拠った基準を速やかに策定すべきである。〔資料Ⅱ－1－54 参照〕

f) 新たな診療報酬上の措置

医師偏在対策のための経済的インセンティブについては、医師少数区域での勤務を促す財政上の支援に加えて、新たな診療報酬上のディスインセンティブ措置を組み合わせることが有効と考えられる。なぜならば、単なる経済的インセンティブに影響を受ける医師は一部であり、経済的ディスインセンティブによる医師の行動変容につなげる仕組みが必要となるからである。また、このことは、メリハリの効いた政策誘導という観

⁴⁴ 都道府県ごとの医師の偏在状況を相対的に比較するために設定された指標で、人口 10 万人対医師数に、地域ごとの医療需要や患者の流入・流出、医師の供給体制を考慮して医師偏在の度合いを示すもの。

点のみならず、医師少数区域への財政支援を継続的に実施していくに当たり、国民負担を軽減する観点からも重要である。

具体的には、客観的な基準に照らして、ある地域の特定の診療科に係る医療サービスが過剰であると判断される場合には、医療需要の掘り起こしが発生しているとみなし、当該医療サービスを「特定過剰サービス」として減算の対象とすることが考えられる。ただし、一律の減算は必ずしも適当ではないと考えられることから、特定過剰サービスを対象とした（診療科ごとの）アウトカム指標を設定・評価した上で、当該評価においてアウトカムが良好と判定された場合には、付加価値を適正に生んでいるとみなし、当該減算措置の対象から除外するといったことも考えられる。なお、「かかりつけ医機能」やレセプト情報・特定健診等情報データベース（NDB）のデータをアウトカム指標の設定・評価に活用することも考えられる。

実効性ある医師偏在対策のためには、こうした診療報酬上のディスインセンティブ措置が不可欠であり、適切なアウトカム指標導入とセットで、付加価値の低い「特定過剰サービス」に対する減算措置を導入すべきである。〔資料Ⅱ－1－55 参照〕

また、「特定過剰サービス」に係る保険給付については、アウトカム指標に応じた減算措置に加えて、「特定過剰サービス」単位ごとに見た医療費について、例えば対前年度から大幅に延伸するなど、一定の「基準額」を超過した場合には、アウトカム指標を満たさない医療機関を中心に、超過額の保険償還分を精算するといった仕組みをあわせて導入することも検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－56 参照〕

イ) 新たな地域医療構想の策定

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。これをバージョンアップさせて、医療・介護の複合ニーズ等を抱える85歳以上の高齢者の増加や人口減少が更に進む令和22年（2040年）頃を見据えた新たな地域医療

構想を策定することが求められている。

a) 外来医療需要の変化

外来機能については、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、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となる⁴⁵。

この点、全国の外来患者数は令和7年（2025年）にピークを迎え、既に減少局面にある医療圏が多い。今後、外来患者数が減少することを踏まえ、地域の外来機能における医療資源の集約化が不可欠である。

また、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、医師一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、現在補完的に位置付けられているオンライン診療の本格的な活用も含め、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ことが必要である。〔資料Ⅱ－1－57～59参照〕

b) 入院医療需要の変化

入院機能については、新たな地域医療構想の実現に向けて、診療報酬の適正化に加え、これまで以上に都道府県に対し実効的な手段・権限を付与するとともに、その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。

入院については、全体として、病床利用率が低下傾向にあることや、入院延べ日数の低下などが見られる。また、地域ごとに入院患者数が最大となる時期についてみると、二次医療圏ごとにばらつきがみられるものの、総じて令和22年（2040年）までにピークを迎える地域が多い。

⁴⁵ かかりつけ医機能がより発揮される制度整備に向けて、今後は、かかりつけ医の認定制や、外来診療に係る包括払い化を進めていく必要があるとの意見があった。

こうした状況を踏まえれば、入院医療の需要の低下に合わせ、地域医療構想の枠組みにおいて、病床の機能分化・連携、総病床数の縮減をより一層進める必要がある。〔資料Ⅱ－1－57、60 参照〕

c) 新たな地域医療構想が目指すべき方向

日本の病床数は諸外国比で過剰であると見られ、特に急性期とされる病床については、地域医療構想に基づく取組の進捗が不十分なこともあり、今なお適正化の余地が大きい。コロナ後の受診行動の変化も踏まえつつ、病床の機能分化・連携、総病床数の縮減を着実に進めていくことが重要である。

なお、病床機能報告と診療報酬の算定状況との対応関係について見ると、急性期病床として報告されている病床（病棟）の中には、診療報酬上は地域包括ケア病棟入院料等や療養病棟入院料等を算定しているものも見られるが、こうした実態は、将来の地域医療の在り方を関係者で議論する前提として不適切なだけでなく、不必要な入院を含む過剰医療を誘発する要因ともなり得ることが懸念されることに留意が必要である。

今後、令和 22 年（2040 年）に向けて、急性期機能で対応すべき若年者が減るとともに、85 歳以上の高齢の救急患者についても、急性期機能での対応から、早期に回復期機能での対応に移行することが求められており、そうした観点からは、これまでのような急性期機能を引き続き必要とする病床数は減少が見込まれる。したがって、急性期病床の更なる再編が求められる。

なお、外来機能の集約や入院機能の分化・連携による、あるべき医療提供体制の構築の前提として、データに基づいて議論が行える環境整備が不可欠であり、引き続き、分散する各種データの連携を含め、デジタル化を通じた「見える化」を行う必要がある。

令和 22 年（2040 年）に向けて策定される「新たな地域医療構想」は、入院医療だけでなく、外来や在宅医療、介護連携も対象とすることとなっているが、その前提となる将来の必要病床数や外来・在宅医療・介護サービスの必要量は、人口減少や超高齢化、医療機関・薬局へのかかり方の変

化に伴う外来需要の減少に加えて、診療所医師の高齢化・減少も含めた地域医療の資源制約を見据えたものとする必要があり、単に、現状投影に基づく医療ニーズを入院・外来・在宅医療・介護の間で割り当てるという発想ではなく、患者像の変化（需要面での変容）に加えて、希少な医療資源を最大限活用する観点から、各医療機関における入院・外来機能の役割分担の明確化・集約化を加速させることによる地域医療提供体制の効率化（供給面での取組）をしっかりと反映した必要病床数や外来需要等の推計に立脚したものであるべきである。〔資料Ⅱ－1－61、62 参照〕

d) 地域医療構想の実現に向けた実効性ある仕組みの構築

地域医療構想については、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、地域で不足している病床機能を提供するよう、個別の病院に指示・要請・勧告できるとの規定があるが、ほとんど発動実績はない。

今後策定される新たな地域医療構想がより実効性あるものとなるよう、各都道府県において、各医療機関に対し、病床の機能分化・連携や病床数の縮減など、構想と統合的な対応を行うよう求めるに際して、国の保険医療機関の指定の在り方の検討と合わせ、知事の権限強化を図るべきである。あわせて、こうした権限行使の実態に関する地域差の「見える化」を図るなどした上で、国において必要な対応を行うことも検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－63 参照〕

ウ) 国民健康保険・後期高齢者医療制度の更なる改革～保険者機能の発揮～

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たところである。これにより、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、一体的に必要な改革を進めていくことが可能となった。今後、さらに、「保険給付に応じた保険料負担を被保険者に求める」という、保険制度としての本来の仕組みとしていくとともに、地域差の是正など医療費の適正化に向けたインセンティブを強化していく必要がある。さらに、こうした状況を踏ま

え、国民健康保険と同様に、後期高齢者医療制度についても、財政運営の主体を都道府県とすることにより、ガバナンスをより一層強化することを検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－64 参照〕

a) 普通調整交付金の見直し

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、自治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。また、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はないか。〔資料Ⅱ－1－65 参照〕

b) 後期高齢者医療制度のガバナンス

国民健康保険の都道府県化に当たっては、都道府県が国保の財政運営を担うことで、医療費の水準及びそれと相関が高い医療提供体制といった住民が享受する受益（給付）と住民の負担である保険料水準の双方を俯瞰し、保険者としてのガバナンスの発揮を通じて医療費適正化をより実効あるものにすることが期待されている。

他方、後期高齢者医療制度では、同じ都道府県域において、都道府県とは別の地方公共団体として「後期高齢者医療広域連合」が設置され、医療費適正化計画や地域医療構想の推進主体と、保険財政の運営主体とが切り離される形となっており、ガバナンス機能を発揮すべき責任主体が曖昧

味となっている。

こうしたことに対応するため、後期高齢者医療制度においても、財政運営の主体を都道府県とすることを検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－66 参照〕

c) 都道府県内の国民健康保険の保険料水準の統一

平成 30 年度（2018 年度）から都道府県単位化された国民健康保険制度においては、都道府県内のどの市町村に居住していても、同じ所得水準・同じ世帯構成であれば、同じ保険料額となるよう、保険料水準の統一に向けた取組が進められており、令和 6 年（2024 年）6 月に厚生労働省が策定した「保険料水準統一加速化プラン（第 2 版）」では、令和 12 年度（2030 年度）までに全ての都道府県で保険料水準（納付金ベース）の統一を目指すべきことが明記された。

国民健康保険における保険料水準については、各都道府県内での被保険者間の受益と負担の公平性を確保する観点から、遅くとも令和 12 年度（2030 年度）までに全ての都道府県で「納付金ベースでの保険料水準の統一」が実現するよう、必要な取組を早急に進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－67 参照〕

d) 高額医療費負担金の見直し

国民健康保険制度における高額医療費負担金は、高額な医療費（レセプト 1 件 80 万円超）が発生した保険者の財政運営の不安定化を緩和する観点から必要とされてきた制度であり、国民健康保険制度の保険料水準が納付金ベースで統一されれば、各市町村で生じる医療費の変動は都道府県内の全体でシェアされ、財政負担は平準化されることになる。

医療の高度化や薬剤費の上昇を背景にして、医療費全体で見ても、高額レセプト対象の医療は増加傾向が続いていることも踏まえれば、元来、小規模な市町村国保を想定して発展した制度である高額医療費負担金は抜本的な見直しを検討すべき時期に来ていると考えるべきであり、このことは、今後、各保険者によって医療費適正化の取組が十全に実施されるよ

うにする観点からも重要と考えられる。

よって、遅くとも令和 12 年度（2030 年度）には全都道府県で達成されることが期待される保険料水準の統一（納付金ベース）により、国民健康保険の高額医療費負担金の本来の役割・意義は没却することになることから、その廃止も含め、抜本的な見直しを早急に検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－68 参照〕

③ 全世代型社会保障の構築に向けて取り組むべき項目

ア) 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 割強は公費と現役世代の支援金で賄う構造となっている。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。

この点、高齢世帯の貯蓄等の状況をみれば、世帯ごとに事情が異なることには留意が必要であるものの、貯蓄から負債を引いた額の高齢者世帯での平均は、2,000 万円以上で推移しているほか、高齢者世帯の約 3 割は預貯金等の金融資産額が 2,000 万円以上であり、また、モデル年金と同程度の収入がある高齢者世帯の年間の収支状況は黒字となっている。

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。〔資料Ⅱ－1－69、70 参照〕

イ) 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する仕組みについて検討すべきである。その際、NISA（少額投資非課税制度）などの非課税所得（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Ⅱ－1－71 参照〕

ウ) 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、（介護保険での補足給付を除き）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、介護保険の補足給付との違いや保険者の事務負担等も踏まえつつ、金融資産を勘案する方策について早急に検討すべきである。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⁴⁶して、現預金を含む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－1－72 参照〕

エ) 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、実態と比べて「現役並み所得者」の割合が少なくなっているとも考えられ、このことが実効負担率の低下（保険料負担の増加）にも影

⁴⁶ 預貯金口座への付番についても進めていく必要があるとの意見があった。

響することを踏まえ、「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Ⅱ－１－73 参照〕

オ) 高額療養費制度の見直し

高齢化や医療の高度化により医療費が増加しているが、高額療養費制度により患者負担が抑えられてきたことなどにより、患者の実効負担率が低下している。

高額療養費制度については、世代間・世代内での負担の公平化を図り、負担能力に応じた負担を求めることを通じ、現役世代をはじめとする被保険者の保険料負担の軽減を図る観点から、物価・賃金の上昇など経済環境の変化も踏まえ、必要な見直しを検討すべきである。あわせて、高額療養費制度の意義や仕組みについて、国民に分かりやすく周知することも徹底すべきである。〔資料Ⅱ－１－74 参照〕

④ 制度の持続可能性を確保していくための今後の改革の方向性

医療分野については、こうした様々な改革に着実に取り組むとともに、制度の持続可能性を確保するための更なる改革についても中長期的に検討していくことが必要であり、「改革工程」に示された項目に限らず幅広く改革に取り組むべきである。例えば、質の高い医療の効率的な提供の観点からは、国保組合に対する財政支援の在り方の見直しを行うことも考えられる。

また、保険給付範囲の在り方の見直しの観点からは、医療費単価が増加する一方、支え手となる現役世代が減少する中で、実効給付率に着目した、支え手の負担軽減につながる仕組みの導入や入院時の部屋代を含む患者負担等の見直しが考えられる。

さらに、高齢化・人口減少下での負担の公平化の観点からは、年齢によらず医療費の自己負担を原則3割とすることも含め、高齢者が益々活躍することのできる長寿社会にふさわしい高齢者医療制度の在り方の見直しを前に進めるべきと考えられる。また、後期高齢者医療制度における現

役世代からの支援金に係る負担増の更なる抑制や、コロナ関連債務について、現在の世代で返済を開始するために、医療サービスの受給と紐づいた債務返済の仕組みを構築するといったことも考えていくべきである。

〔資料Ⅱ－１－75 参照〕

(4) 介護

介護保険制度については、高齢化の進展等により総費用は約4倍、保険料も2倍強に増加してきている。今後の高齢者の増加、現役世代(支え手)の減少を見据え、制度の持続可能性を確保する観点から、更なる改革は不可避である。

このため、引き続き、必要な介護サービスを提供しつつ、国民負担を軽減する観点から、次期介護保険事業計画期間の開始(令和9年度(2027年度))までの間に、報酬の合理化・適正化等を進めていく必要がある。

[資料Ⅱ-1-76、77参照]

具体的には、「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Ⅱ-1-78参照]

介護事業者の状況については、引き続き厳しい人手不足の状況にあるが、足もとでは入職超過となり、離職率は低下している。高齢化・人手不足等を理由とした倒産が増加する一方で、新設法人は増加を続けており、差し引きで介護事業者は増加している。[資料Ⅱ-1-79参照]

とりわけ、訪問介護事業者については、倒産件数が増加しているという指摘があるが、施設事業に比べ新規参入が容易であることもあって、事業所数全体は増加している。また、令和6年度(2024年度)報酬改定においては、ほかのサービスに比べ介護職員以外の比率が低いという特性から、高い処遇改善加算率を措置したところであるが、訪問介護に従事するヘルパーへの新規入職希望者が少ないことについては、「1人で利用者に対応することへの不安」等、訪問介護事業特有の理由も挙げられている。

こうした状況を踏まえ、引き続き処遇改善加算の確実な取得を促しつつ、経営の協働化・大規模化を進めながら、人手不足に対しては現場のニーズ等を踏まえた人材確保策を推進すべきである。[資料Ⅱ-1-80参照]

① 保険給付の効率的な提供（人手不足への対応）

ア）生産性の向上（ICT 機器の活用・人員配置の効率化等）

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、ICT 機器の導入・活用を引き続き推進するとともに、経営の協働化・大規模化を早急に進めるべきである。あわせて、特養等における人員配置基準の更なる柔軟化に引き続き取り組むべきである。〔資料Ⅱ－1－81 参照〕

イ）関係者の意識改革（好事例の横展開）

介護現場では、介護ロボット・ICT 機器の導入や、社会福祉連携推進法人の仕組みの活用により、業務の効率化による職員の負担軽減や介護人材の確保・育成に取り組み、利用者満足度の向上や離職率の低下などの成果を上げている好事例も出ている。引き続き、処遇改善加算の取得促進とあわせて、好事例の横展開による職場環境の整備や生産性向上等に取り組むことで、人材の定着を推し進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－82 参照〕

ウ）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、一部の事業者は高額の経費（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。

介護報酬は公費（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。また、介護分野は医療・保育と比べ、適正認定事業者⁴⁷を通じた人材紹介の市場シェア率が低い。

厚生労働省において、令和7年（2025年）から規制強化の対応が行われる予定であり、その着実な推進が必要である。そうした取組による効果や問題の生じる背景・制度の検証も踏まえ、必要に応じ、更なる規制強化

⁴⁷ 法令遵守をはじめ一定の基準を満たす適正な事業者として厚生労働省から認定を受けた職業紹介事業者を指す。

を検討する必要がある。〔資料Ⅱ－1－83 参照〕

エ) 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

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、平成30年度（2018年度）から地域支援事業へ移行したところである。

今後も介護サービスの需要の大幅な増加が見込まれ、また介護の人材や財源に限りがある中で、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者へ給付を重点化していくとともに、要支援者に対するサービス等の地域支援事業への移行から既に6年が経過していることも踏まえ、生活援助型サービスについては、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、必要なサービスを効率的に提供していく必要がある。

このため、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Ⅱ－1－84 参照〕

② 保険給付範囲の在り方の見直し

ア) 多床室の室料負担の見直し

介護施設の費用については、平成17年度（2005年度）に、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し（多床室は食費と光熱水費のみ給付対象外）、平成27年度（2015年度）に、介護老人福祉施設（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たところ。

しかしながら、介護老人保健施設・介護医療院の多床室については、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であった。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一部に限定された。

介護医療院は、介護老人福祉施設と同様、家庭への復帰は限定的であり、

利用者の「生活の場」となっている。

介護老人保健施設は、施設の目的が「居宅における生活への復帰を目指すもの」とされ、少なくとも3か月ごとに退所の可否を判断することとされているが、一般的な医療機関でも長期入院の基準が180日となっている中、介護老人保健施設の平均在所日数は400日を超えている状況にある。

さらに、入所当初の利用目的が「他施設への入所待機」や「看取り・ターミナル期への対応」という利用者が3割となっており、長期入所者の退所困難理由でも「特養の入所待ちをしている」が38%、「家族の希望」が25%となっている。

こうした利用実態等を踏まえ、居宅と施設の公平性を確保し、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、残りの介護老人保健施設・介護医療院についても、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Ⅱ－1－85、86参照〕

イ) サービス付高齢者向け住宅等における居宅療養管理指導の適正化

サービス付き高齢者向け住宅（サ高住）等においては、同一の建物に居住する高齢者に対して特定の事業者が集中的にサービスを提供している場合に、画一的なケアプランや過剰なサービス等、いわゆる「囲い込み」の問題が指摘されてきた。財務省が実施した予算執行調査において、居宅療養管理指導の利用状況について調査を行ったところ、サ高住等における画一的な利用があり、ケアマネジャーや自治体が適切に関与することができていないこと等により、不適切な介護給付費が発生していることがうかがわれる。

このため、居宅療養管理指導のサービス利用時に、ケアマネジャーによる給付管理が確実に行われ、自治体による適切な運営指導が行われるよう、制度の運用や在り方について検討が必要である。〔資料Ⅱ－1－87参照〕

ウ) 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。しかしながら、介護保険制度創設から20年以上が経ち、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状況を踏まえれば、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も不合理である。

また、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。ケアマネジメントの質の評価とあわせて、利用者自身が自己負担を通じてケアプランの質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。

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おり、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併せ、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Ⅱ－1－88参照〕

エ) 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可能である。

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である。しかしながら、介護事業者による保険外サービスの活用に当たっては、自治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、自治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Ⅱ－1－89 参照〕

オ) 民間企業との連携や地域資源の活用

自治体において民間企業と連携して介護予防を行う取組や、事業者エリアの「見える化」を行い戦略的に地域資源整備を行う取組が行われている。

市町村による高齢者の自立支援・重度化防止の取組や、都道府県による保険者支援を推進するインセンティブ交付金の配分等においては、介護給付費の抑制に向けた民間企業と連携した介護予防の取組や、地域資源の有効活用に向けた取組が推進されるよう、メリハリを効かせた支援を行うべきである。〔資料Ⅱ－1－90 参照〕

③ 負担の公平化

ア) 利用者負担（2割負担）の見直し

介護保険制度においては、制度創設時、利用者負担割合を一律1割としていたが、保険料の上昇を可能な限り抑えながら、現役世代に過度な負担を求めず、高齢者世代内において負担の公平化を図るため、「一定以上所得のある方」（第1号被保険者の上位20%相当）について負担割合を2割、さらに、「現役並みの所得」を有する者の負担割合を3割に引き上げてきた。

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、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Ⅱ－1－91 参照〕

(5) 年金

年金制度は、平成 16 年（2004 年）の制度改正において、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ている⁴⁸。収入面については、消費税率の引上げによる増収分で安定財源の確保を行った基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げ等とあわせ、財政フレームの完成をみているところである。〔資料Ⅱ－1－92 参照〕

令和 6 年（2024 年）は、こうした枠組みに沿って財政検証を行い、その結果を踏まえつつ、年金制度改革案を取りまとめる年にあたる。本年 7 月に公表された財政検証においては、公的年金の給付水準を示す所得代替率⁴⁹について、①女性・高齢者の労働参加による被保険者数の増加や、②好調な積立金運用の結果、1 人当たりゼロ成長ケースを除き、マクロ経済スライド終了時に所得代替率が 50%以上を維持することが確認された一方、マクロ経済スライドが長期化することで、基礎年金の給付水準が低下していくことも示されている。〔資料Ⅱ－1－93 参照〕

こうした結果も踏まえ、次期年金制度改革においては、高齢期の経済基盤の安定や所得保障・再分配機能の強化を図るとともに、働き方に中立的な制度の構築を目指すこと等が課題となる。〔資料Ⅱ－1－94 参照〕

以下、各論点についての当審議会の見解を示す。

① 基礎年金の給付水準の低下への対応

財政検証において、現行制度の下では基礎年金のマクロ経済スライドを令和 39 年度（2057 年度）まで継続する必要があると見込まれている。平成 16 年（2004 年）の制度改正当時には令和 5 年度（2023 年度）に調整が終了すると見込まれていた調整期間がここまで長期化した理由は、デフレ経済の下でマクロ経済スライドの発動が遅れ、足もとの給付水準が高止まりしたためである。また、報酬比例部分と基礎年金の調整は同時に終了すると見込まれていたものの、給付の算定式の違いにより基礎年

⁴⁸ 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。

⁴⁹ 公的年金の給付水準を示す指標。現役男子の平均手取り収入額に対する給付開始時におけるモデル年金額の比率により表され、令和 6 年度（2024 年度）は 61.2%となっている。

金の給付水準が相対的に高まる一方で、厚生年金被保険者の増加及び第3号被保険者の減少といった被保険者の構成の変化により厚生年金財政が改善した結果、双方の調整期間に長期間の乖離が生じることとなった。

〔資料Ⅱ－1－95、96 参照〕

こうした状況に対応し、基礎年金の給付水準を改善させるための対応策として、厚生年金と基礎年金に係る調整期間を一致させることが検討されている⁵⁰。〔資料Ⅱ－1－97 参照〕

また、高齢者の就業実態も踏まえ、基礎年金の保険料の拠出期間を現行の40年（20～59歳）から45年（20～64歳）に延長し、延長期間に合わせて基礎年金を増額する仕組みとすることについても検討されていたが、次期年金制度改革において対応する必要性は乏しいとの見解が当局より示されている。今後も高齢者の就業率は上昇していくと見込まれ、こうした経済社会の実態に沿って、この拠出期間の延長について引き続き検討を深めていくべきと考えられる。〔資料Ⅱ－1－98 参照〕

これらの措置については、基礎年金の給付水準の上昇に伴って、現行制度の下での見通しに比べ中長期的に国庫負担の増加が見込まれており、将来世代に更なる負担を付け回すことのないよう、この増加分の国庫負担に対応した安定財源について確実に確保する方策とあわせて検討を行うべきである。

② 被用者保険の適用拡大

被用者保険の適用拡大は、短時間労働者が厚生年金加入者となることに伴い、国民年金の1人当たり積立金の増加を通じて、将来的な基礎年金の給付水準の上昇につながるとともに、定額給付である基礎年金の水準が高くなることで所得再分配機能の維持にも寄与するものである⁵¹。〔資料Ⅱ－1－99 参照〕

⁵⁰ 基礎年金の給付水準の低下への対応に当たっては、厚生年金と基礎年金に係る調整期間の一致に優先して、被用者保険の適用拡大と基礎年金の保険料の拠出期間の延長を検討すべきとの意見もあった。

⁵¹ 被用者保険の適用拡大は、国民健康保険に加入する短時間労働者等の被用者保険への加入に伴う国庫負担の減少をもたらす一方、将来的には基礎年金の給付水準の上昇に伴う国庫負担増につながることに留意。

その上で、多様な働き方に中立的な年金制度の構築等の観点から、被用者保険の適用拡大について議論がなされており、骨太 2024 においても企業規模要件の撤廃や非適用業種の解消等について結論を得る方針が示されている。今般の改正において、企業規模要件の撤廃や常時 5 人以上を使用する個人事業所の非適用業種の解消について確実に実現すべきである⁵²。〔資料Ⅱ－1－100 参照〕

③ 在職老齢年金制度

一定以上の賃金を得ている 65 歳以上の老齢厚生年金受給者を対象に、当該老齢厚生年金の支給を停止する仕組み（在職老齢年金制度（以下「在老」という。））について、高齢者の就労を促進する等の観点から、その見直しが議論されている。在老の縮小・撤廃は年金給付の増加を通じた報酬比例部分の所得代替率の低下につながるものがオプション試算において確認されており、低中所得者の給付水準を低下させる一方、一部の高所得者への給付を増加させることになる。高齢者の就労促進の観点から在老を見直す場合、所得代替率の低下や所得再分配の観点といった低中所得者への影響を踏まえた対応もあわせて検討すべきである⁵³。〔資料Ⅱ－1－101 参照〕

⁵² 第 3 号被保険者制度を将来的に廃止すべきとの意見もあった。

⁵³ 財政検証のオプション試算では標準報酬月額の上限見直しにより報酬比例部分の所得代替率が上昇することが確認されている。こうした標準報酬月額の上限見直しや、税制上の対応（公的年金等控除の見直し）を行うべきとの意見があった。

(6) 障害福祉

障害福祉サービス等の当初予算額は、直近10年間で約1兆円から約2兆円へ倍増し、社会保障関係費全体の伸び率に比して約3倍となる著しく高い伸び率となっている。この点、総費用額の増加の要因を分析すると、利用者数の増加が大きく寄与しており、これを年齢別に見ると、高齢化による影響以上に障害児の増加が顕著となっている。また、事業所数も大きく増加しているが、その大半は営利法人の増加によるものであり、特に一部のサービスでは営利法人の参入が急増している。一方、利用者負担について見ると、原則1割負担であるが、所得に応じてより低い負担限度額が設定されており、実際の障害福祉サービスに係る利用者負担割合は0.3%となっている。〔資料Ⅱ－1－102、103 参照〕

また、都道府県別に人口千人当たりの利用者数を比較すると、障害者向けサービスで最大2.3倍、障害児向けサービスで最大3.9倍となっているほか、障害者手帳の人口当たりの新規交付数についても地域差が大きい状況にある。こうしたことも踏まえ、「改革工程」では、「障害福祉サービスの地域差を是正し、供給が計画的かつ効率的に行われる方策について、必要な障害福祉サービスが公平かつ適正に提供されるよう」諸般の検討を行うこととされている。〔資料Ⅱ－1－104 参照〕

このように、需要サイドである利用者に牽制が働きにくく、供給サイドである事業所の増加に応じて総費用額が増加しやすい構造にある中で、①持続可能性の確保等に向けた自治体の取組の促進、②就労継続支援サービスの適正化等、③グループホームにおける総量規制の導入等といった改革を進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－105 参照〕

以下、各論について述べる。

① 持続可能性の確保等に向けた自治体の取組

ア) 障害福祉計画

障害福祉サービスについては、先に見たように費用が増加していることに加え、不正受給額も増加傾向にある。医療・介護分野では、費用等の増加を背景に、その適正化の観点から計画の策定を求めた上で、各自

治体の取組を促す枠組みが導入されている。他方、障害福祉計画では障害福祉サービス等に関する提供体制の確保に係る目標や必要量の見込み等を記載することとされているものの、適正化に係る事項の記載は現状求められていない。こうしたことを踏まえ、他制度の取組も参考としつつ、給付適正化の観点や制度の持続可能性の確保を踏まえて取り組むべき事項を障害福祉計画において位置づける法制上の措置を講じた上で、事業者だけが潤い、利用者のためにならないような障害福祉サービスについて適正化が図られるよう、自治体の取組を促すべきである。〔資料Ⅱ－１－106 参照〕

イ) 障害福祉データベースの活用

データの利活用を通じた障害福祉計画の作成等に資することを目的として、令和5年度（2023年度）より障害福祉データベース（以下「障害福祉DB」という。）の運用が開始されている。障害福祉DBの活用により、他の自治体との比較をより簡便に行うことができるよう「見える化」を進めるとともに、次期障害福祉計画の策定に当たっては、同DBを活用した分析方法を示すなど、自治体がデータに基づく計画策定に取り組むための環境整備を進めるべきである。さらに、障害福祉計画におけるサービス量の見込みは、総量規制⁵⁴や意見申出制度⁵⁵の活用判断の根拠となるものであり、こうした取組を通じて得られたデータを総量規制や意見申出制度の運用に活用していくべきである。〔資料Ⅱ－１－107 参照〕

② 就労継続支援

ア) 就労継続支援 A 型

就労継続支援 A 型⁵⁶は一般就労への移行支援が含まれるサービスであるが、一般就労への移行割合が0%の事業所が半数以上となっていることに加え、そもそも利用者に占める一般就労を希望する者の割合が2割

⁵⁴ 障害福祉計画に定めるサービスの必要な量に達している場合には、都道府県等は事業所等の指定をしないことができる仕組み。

⁵⁵ 都道府県による事業所指定の際に市町村長が意見を申し出る仕組み（令和6年（2024年）4月施行）。

⁵⁶ 利用者と雇用契約を締結するサービス類型。

未満であること、さらにサービスの利用申請にあたり一般就労を検討していない自治体の割合が4割強となっている。これらの点から、利用者は適切なサービス選択を行うことができていない可能性が示唆される。以上を踏まえ、障害者の雇用の受け皿となっていることにも留意しつつ、次期報酬改定に向けて一般就労への移行をより一層加味したメリハリのある報酬体系となるよう検討を進めていくべきである。加えて、令和7年（2025年）10月施行の就労選択支援サービス⁵⁷の適切な利用がなされるようにすべきである。また、就労継続支援A型については、助成金等を目当てにした事業所開設が行われているとの指摘もあるところ、事業活動収入として計上されておらず、経営実態調査において勘案されていない可能性がある助成金等を加味すると収支差が改善することが確認された。次期報酬改定に向け、経営実態調査における助成金等の取扱いについて、同調査における記載要領において明示的に示すなど、助成金等が適切に勘案されるようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－108参照〕

イ) 就労継続支援B型

就労継続支援B型⁵⁸について、利用者の平均利用時間と収支差率の關係に着目すると、利用時間が短い4時間未満の事業所における収支差率は、全事業所平均と比較して高くなっており、提供されるサービスに対して報酬が過大となっている可能性がある。また、①利用時間が4時間未満の事業所における営利法人の割合が高くなっているとともに、②報酬体系別に区分すると参加型の収支差率は工賃型と比較して高くなっており、参加型のうち営利法人に限ると参加型全体の平均の2倍超となっている。こうした状況を踏まえ、就労継続支援B型の報酬体系について、次期報酬改定に向け、利用者の平均利用時間をよりきめ細やかに勘案する報酬体系への見直しを検討すべきである。その際、特に参加型の収支差率が高くなっていることにも留意すべきである。〔資料Ⅱ－1－109参照〕

⁵⁷ 障害者本人が就労先・働き方について、より良い選択ができるよう、就労継続支援を利用する意向を有する者等を対象に就労アセスメントの手法を活用して、本人の希望、就労能力や適性等に合った選択を支援するサービス類型。

⁵⁸ 利用者と雇用契約を結ばず工賃支払いを行うサービス類型。

ウ) 自治体による実施指導等

適切なサービス提供を担保する観点から、自治体は事業者に対する実地指導（運営指導）を概ね3年に1度実施するよう求められているが、就労継続支援について実施割合をみると、3年に1度の頻度に満たない自治体が都道府県では80%超、政令指定都市・中核市では70%超存在する状況となっている。さらに、就労継続支援に関する地域差（3.8倍）をみると、障害者向けサービス全体の地域差（2.3倍）よりも大きくなっている。こうした中、市区町村における就労系サービスの支給決定について明文化した基準等が存在しないと回答した自治体が6割超にのぼる。以上を踏まえ、効率的・実効的な実地指導を行う観点から、より重点的に実地指導を行うべき事業所を都道府県等が選定するための基準について具体化するなど、実地指導の在り方を見直すべきである。また、就労系サービスに関する支給決定について、地域差の是正の観点からも、明文化された支給決定基準を設けるべきである。〔資料Ⅱ－1－110 参照〕

③ 共同生活援助（グループホーム）

グループホーム（GH）については、入所施設からの地域移行を進めるといった政策的要請の中で、営利法人の増加を中心に事業所数はこの10年で2倍と急増しているが、GHによる虐待件数の増加や連座制の適用を受ける事案も発生しており、そのサービスの質について自治体からも懸念の声があがっている。こうした中、利用者に対するサービスの維持・向上を図る観点から、支援に関するガイドラインの策定といった取組を着実に進めるとともに、必要なサービスが公平かつ適正に提供されるようGHについて総量規制の対象とすべきである。〔資料Ⅱ－1－111 参照〕

(7) 生活保護

① 生活保護の現状

生活保護制度においては、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が目的⁵⁹とされており、生活保護法において様々な原則や義務が設けられている。最低生活費は、日常的に必要な食費、被服費、光熱水費等に対応するものとして生活保護受給者の年齢、世帯構成及び地域に応じた生活扶助(第1・2類費と各種加算)のほか、必要に応じて、住宅扶助、教育扶助、介護扶助、医療扶助等が支給されている。これらは最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものである必要がある。〔資料Ⅱ－1－112 参照〕

生活保護受給者数は平成27年(2015年)3月をピークに減少に転じ、緩やかな減少傾向が継続しており、受給世帯数も横ばいとなっている。他方、高齢化に伴い、高齢者世帯が増加傾向にあり、受給世帯、受給人員ともに過半数が高齢者となっている。また、リーマンショック以降、高齢者世帯、母子世帯、障害者・傷病者世帯を除くその他の世帯が高止まりの状態となっている。こうした中、生活保護費は令和4年度(2022年度)実績で3.5兆円(国費2.6兆円)であり、その約半分を医療扶助、約3割を生活扶助が占めている。〔資料Ⅱ－1－113 参照〕

② 生活扶助基準の見直し

生活扶助基準については、従来、一般低所得者世帯の消費水準との均衡を図るように設定されている。令和5年度予算編成においては、社会保障審議会生活保護基準部会(以下「基準部会」という。)の令和4年(2022年)の検証結果を反映しつつ、令和5～6年度(2023～2024年度)の臨時的・特例的な対応として、①検証結果に基づく令和元年(2019年)当時の消費実態の水準に世帯人員1人当たり1,000円を加算(特例加算)するとともに、②加算後もなお減額となる世帯について従前の基準額を保証(従前額保障)している。こうした中、令和7年度(2025年度)以

⁵⁹ 生活保護法(昭和25年法律第144号)第1条「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その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する」

降の基準については、一般低所得者世帯の消費実態との均衡を図るため、令和4年（2022年）の基準部会の検証結果を適切に反映することとした上で、社会経済情勢等を踏まえた必要な対応を検討する必要がある。

この点、物価対策としては、生活保護世帯を含む低所得者世帯に対して各種支援措置が講じられていることも踏まえ、生活扶助基準の見直しに当たっては、最低限度の生活保障との生活保護制度の制度趣旨や国民の理解を得る観点から、一般低所得者世帯の消費実態との均衡を図るべきであり、特に、合理的な算定根拠なく一般低所得者世帯との間で大きな不均衡を生んでいる従前額保障は解消を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－114参照〕

ア) 一般低所得者世帯の消費と物価の関係

物価上昇下でも一般低所得者世帯の消費の伸びはそれを下回っており、令和元～5年（2019～2023年）にかけての消費者物価指数（総合）の伸び+5.6%に対して、一般低所得者世帯の消費水準⁶⁰の伸びは+1.6%となっている。従来、生活扶助基準は、最低生活保障の観点から一般低所得者世帯の消費実態との均衡を図っており、足もとの物価上昇を理由にした生活扶助基準の一律引上げは、一般低所得者世帯との間で不公平を生じさせることになる^{61 62}。

厳しい世帯への配慮は必要だが、近年、物価上昇に対しては、生活保護世帯を含む低所得者への給付金のほか、電気・ガス料金の負担軽減策などが措置される等、その影響を緩和する対策が機動的かつ重層的に講じられている（いずれも、収入認定から除外）。

以上を踏まえ、生活扶助基準については、最低限度の生活保障との制度

⁶⁰ 家計調査における2人以上勤労世帯の生活扶助相当支出。生活扶助相当支出は、消費支出額から学校給食、住居、保健医療サービス、自動車等購入、自動車等維持、授業料等及び教科書・学習参考教材を除いた概算値。

⁶¹ 仮に物価に応じて生活保護の被保護者の消費能力のみが機械的に高まることとなれば、一般低所得者世帯との間に不均衡が生じるとともに被保護者の就労等の自立の意欲をそぎかねない。また、物価下落時には減額等の対応の検討も必要となる。

⁶² 年金受給世帯は、物価動向のみならず平均余命の伸びと労働力の減少を勘案したマクロ経済スライドによって緩やかに年金の給付水準が調整される一方で、被保護者について生活扶助基準を物価上昇に応じて機械的に引き上げることは、一般の年金受給世帯との不均衡を生じさせるおそれがある。

趣旨や国民の理解を得る観点から、一般低所得者世帯の消費実態との均衡を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－115 参照〕

イ) 一般低所得者世帯の消費実態と特例加算額の比較

令和5～6年度（2023～2024年度）の特例加算1人当たり月額1,000円は、基準検証のモデル世帯（夫婦子1人世帯）についてみると、令和元年（2019年）当時の消費水準（検証結果）の2.1%に相当する金額の上乗せとなっている⁶³。

一般低所得者世帯（モデル世帯に近い2人以上勤労者世帯の年収階級第1・十分位）の令和元年（2019年）から令和5年（2023年）までの消費水準の伸びは+1.6%程度となっており、特例加算（2.1%）の範囲内となっている。加えて、低所得者世帯向けの累次の給付金が講じられている状況にある。

こうした状況を踏まえ、特例加算は、一般低所得者世帯との消費実態との均衡を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－116 参照〕

ウ) 従前額保障による一般低所得者世帯との乖離幅

生活扶助の臨時的・特例的な対応により、1人当たり月額1,000円の加算を行ってもなお令和4年度（2022年度）までの基準額から減額となる世帯については、令和4年度（2022年度）までの従前の基準額を保障しており、一般低所得者世帯の消費実態との間で大きな不均衡が生じている。

例えば、従前額保障と特例加算により、4人世帯（65・45・35・13歳、1級地-1）では5.1%、高齢単身世帯（75歳、1級地-1）では6.2%、それぞれ基準額が令和4年（2022年）の基準部会の検証結果（令和元年（2019年）の一般低所得者世帯の消費実態）を上回っている。

このため、一般低所得者世帯との均衡の観点では、合理的な算定根拠なく一般低所得者世帯との間で大きな不均衡を生んでいる従前額保障は解

⁶³ 入院患者・介護施設入所者に対しても、一律に足もとの物価上昇等も踏まえた特例加算が行われているが、入院患者・介護施設入所者には食費・光熱費等が現物給付されており、物価の影響を直接受ける日常生活費の額に対して多い加算となっている点にも留意が必要である。

消を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－117 参照〕

③ 医療扶助の適正化

ア) これまでの取組・課題

生活保護受給者は国民健康保険の被保険者から除外され、ほとんどの生活保護受給者の医療費は、その全額を医療扶助で負担している。医療扶助費は、生活保護費 3.5 兆円（令和 4 年度（2022 年度）実績）のうち、その約半分となる 1.7 兆円（国費はこの 4 分の 3）を占めている。

こうした中、頻回受診等の対策については、これまでも福祉事務所から受給者側への指導を中心に取組を進めてきたが、頻回受診等の改善割合は横ばい推移し、依然地域差も大きいなど、既存の取組には一定の限界があり更なる適正化の取組を進める必要がある。〔資料Ⅱ－1－118 参照〕

イ) オンライン資格確認

頻回受診対策には、頻回受診定着前の早期指導が重要と言われており、令和 6 年（2024 年）3 月からオンライン資格確認の実績ログを用いた早期把握の取組を開始している。他方、その導入は 3 割程度にとどまっており、また、オンライン資格確認（実績ログ）では、現状、福祉事務所は、診療科、薬の処方内容等の詳細までは把握できず、頻回受診者等への指導には情報量が不足しているといった課題がある。

このため、オンライン資格確認の導入促進により、頻回受診傾向者への早期指導の取組を進めるべきである。加えて、医療機関等における電子カルテや電子処方箋等の情報活用を促すとともに、福祉事務所への効率的・効果的な情報提供の方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－119 参照〕

ウ) データ活用

令和 3 年度（2021 年度）から、NDB を活用して、被保護者の医療の利用状況や健康状態を把握するために必要な全国データ分析を実施しており、データ分析による市町村の取組状況等の「見える化」の取組が進められている。

他方で、現状、福祉事務所単位でのデータ分析は可能であるものの、医療機関等の単位では分析はできず、頻回受診対策等として、指定医療機関等への働きかけには活用しづらいという課題がある。

このため、データ分析による市町村の取組状況等の「見える化」の取組が進められていることも踏まえ、福祉事務所による指定医療機関への働きかけが的確に行えるよう、医療機関単位での分析・活用が可能となる方策の検討を進めるべきである。また、医療 DX の進展状況等も勘案しつつ、指導・支援対象者の選定（スクリーニング）をより効率的・効果的に実施する方策の検討も進めるべきである。〔資料Ⅱ－1－120 参照〕

エ) 薬剤費：重複投薬

同一月内に同一成分の薬剤を複数の医療機関から処方される、いわゆる重複投薬は、生活保護受給者の健康を守るためにも避けるべきである。他方、重複投薬については、依然地域差が大きいことがデータから明らかになっており、自治体の取組に差がある可能性がある。

こうした中、重複投薬防止の観点から、投薬情報の一元管理を進めるため、令和元年度（2019年度）からステッカーを貼付した専用のお薬手帳を持参するモデル事業を行っているが、専用の手帳を紙で持参・提示する心理的なハードル等から、令和6年度（2024年度）は4自治体の活用にとどまっている。

この点、今後、オンライン資格確認を起点に電子版お薬手帳の普及が進めば、投薬情報の一元管理が容易になり、福祉事務所と薬局が連携した適正受診指導が強化されると考えられる。

重複投薬対策として、投薬情報の一元管理化が重要であり、電子版お薬手帳の利用促進の取組を進めるとともに、将来的には、生活保護受給者が利用可能な場合における電子版お薬手帳の利用原則化も検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－121 参照〕

オ) 薬剤費：多剤投薬

日本老年医学会のガイドラインでは「5～6種類以上を多剤併用の目

安と考えるのが妥当」とされている中、医療扶助においては、65歳以上の患者の約3割が10種類以上の薬剤を処方されているなど、医療保険分野の対策と差が生じている。

給付財源が医療保険か医療扶助かによって医学的に適切な投薬処方量が異なることには、合理的理由が認められないことから、スクリーニングの電子化・効率化を進めることとあわせて、医療保険の多剤投薬の取組と並びを取り、より多くの対象者への指導を検討すべきである。また、医療扶助についても、都道府県の医療費適正化計画の中で、医薬品の適正使用のための目標設定を促進すべきである。〔資料Ⅱ－1－122 参照〕

カ) 薬剤費：後発医薬品の使用促進

生活保護受給者は、「医学的知見」に基づき、後発医薬品が使用可能な場合は、後発医薬品による給付を行うことが原則である。この点、平成30年度生活保護法改正による原則化後、使用割合は増加しているが、そのうちバイオ後続品の使用割合は未だ低い水準となっている。

また、令和6年（2024年）10月から、医療保険では、「医療上の必要性」がないにもかかわらず、患者が後発医薬品ではなく先発医薬品（長期収載品）を希望した場合に両者の差額の4分の1を患者負担する選定療養を開始しているが、あわせて、「医療上の必要性」がある場合の判断基準が明確化されている。他方、医療扶助の「医学的見地」についてはこれまで具体的な判断基準は示されてこなかった。

このため、医療扶助におけるバイオ後続品処方の実態・課題を把握し、使用率向上に向けた取組を強化すべきである。

また、厚生労働省は、今回選定療養において明確化された先発医薬品処方の「医療上の必要性」の判断基準について、医療扶助においても、それに則った対応がなされるよう、指定医療機関における運用実態の把握を含め、取組の徹底を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－123 参照〕

キ) 頻回受診対策

近年、頻回受診の改善割合は5割程度と横ばい推移し、現状の適正受診

指導には一定の限界がある。また、平均通院日数は地域差があり、同日数が高い地域では頻回受診が疑われる者の割合も高い傾向にある。こうした中、請求件数の大多数が被保護者という医療機関も見受けられ、供給側の医療機関への働きかけも重要である。

この点、都道府県等による医療機関の関与には、生活保護法による指定、指導、検査、指定取消等があり、令和6年度（2024年度）より指導対象となる医療機関の選定に当たっては、頻回受診等の割合の高さ等を総合的に勘案することとしている。

厚生労働省は、頻回受診の割合が高い医療機関に対する都道府県等による指導（令和6年度（2024年度）より開始）の実態把握を進めるべきである。その上で、不正が疑われる場合など、指定医療機関に対する検査や指定取消等の実効的な運用を徹底すべきである。〔資料Ⅱ－1－124 参照〕

ク）長期入院

医療扶助では、入院期間が180日を超える者の実態把握を実施しており、令和4年度（2022年度）において、入院の必要がないと判断された患者のうち、退院等の措置がなされていない患者の割合は約2割となっている。自治体間で比較すると、入院180日を超えた患者のうち入院の必要がないとされた患者の割合や入院の必要なしとなったものの未措置となっている者の割合には地域差が大きい。

このため、長期入院の実態把握を強化し、入院の必要がない患者の地域移行を更に進める必要がある。また、精神・行動障害での入院が多いことも踏まえれば、医療扶助を含む医療費適正化計画の策定主体であり、地域医療提供体制の整備に責任を有する都道府県の関与を強めるべきである。

〔資料Ⅱ－1－125 参照〕

ケ）生活保護受給者の国民健康保険制度等への加入

生活保護受給者に対する医療扶助は、頻回受診や長期入院などの課題があり、医療費の地域差も大きい。糖尿病に関する1人当たり医療費につ

いては、国民健康保険制度・後期高齢者医療制度の加入者と比較し、ほぼ全ての年代で医療扶助費が高い状況となっている。

こうした中、地域における医療提供体制の整備に関する都道府県の権限を強化していく際には、医療扶助に対しても都道府県のガバナンスを及ぼし、その適正化に取り組んでいくことが重要である。

この点、生活保護受給者は、現状、国民健康保険制度や後期高齢者医療制度に加入せず、医療扶助を受けるものとされているが、国民健康保険制度等に加入することとすれば、都道府県のガバナンスが医療扶助に及び、頻回受診・長期入院への対応が強化され、医療扶助費の適正化につながり得る。

このため、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、改革工程にも記載されたとおり、都道府県のガバナンス強化の観点から、生活保護受給者が国民健康保険制度や後期高齢者医療制度に加入することについて、検討を深めるべき。〔資料Ⅱ－１－126、127参照〕

(8) 雇用

① 雇用保険財政の課題

コロナ禍で雇用保険財政は急速に悪化した。足もとにおいては、失業等給付の積立金は以前より低い水準にとどまり、また、雇用安定資金残高は「0」となり、失業等給付の積立金から約3兆円の借入れを行っている状況にある。

こうした中、雇用調整助成金の見直し等を行うとともに、令和6年度(2024年度)の雇用保険法の改正では、リ・スキリング支援、成長分野への労働移動円滑化などを強化している。

これらの影響も見据え、今後も、雇用保険財政の安定的な運営を行っていくための取組を継続すべきである。〔資料Ⅱ-1-128参照〕

② 失業等給付の保険料率

失業等給付に係る雇用保険料率は、原則0.8%（労使折半）だが、財政状況に照らして一定の要件を満たす場合には、雇用保険料率の変更が可能となっている。現在、失業等給付の保険料率は原則の0.8%だが、令和7年度(2025年度)においては、弾力条項を用いた保険料率(最大0.4%)の引下げが可能となる見込みである。

他方、失業等給付の積立金はいまだコロナ禍からの回復段階にあり、また、コロナ対応で一般会計から累計2.5兆円の任意繰入を行って間もない雇用保険財政の状況を踏まえれば、今後の失業等給付への対応力を高め、新たな一般会計からの任意繰入に安易につながらないようにする必要がある。

このため、弾力条項を用いた失業等給付の保険料率の引下げは、積立金がコロナ禍から回復段階にあることや、コロナ対応で一般会計から任意繰入を行った経緯等も踏まえ、慎重に検討すべきである。〔資料Ⅱ-1-129参照〕

③ 雇用保険二事業による失業等給付の積立金からの借入

雇用調整助成金等の支給のため、雇用保険二事業（雇用安定事業・能力

開発事業)は失業等給付の積立金から約2.9兆円を借り入れているが、借入金は、雇用保険二事業の剰余金で返済するとされている。雇用保険財政や雇用保険二事業の実施状況等を勘案してその一定額を返済免除可能だが、返済免除は失業等給付の積立金の減要因となり、将来の保険料率・国庫負担水準に影響することに留意が必要である。

コロナ禍における雇用調整助成金の特例措置では雇用保険被保険者以外への対応も含め、6.8兆円が支給され、その約3割となる2.1兆円を国庫が負担している。さらに、一般会計から労働保険特別会計(失業等給付)に繰り入れた2.5兆円は雇用安定事業への貸出を通じて、雇用調整助成金の支給に充てられており、実質的な国庫負担は更に大きい。

このため、雇用保険二事業による失業等給付の積立金からの借入は、雇用保険財政の状況を踏まえながら、保険料収入を用いて確実に返済していくべきである。〔資料Ⅱ－1－130参照〕

2. 地方財政

国と地方を合わせた財政健全化目標を実現するためには、国と地方が一体となって財政健全化に取り組んでいくことが不可欠である。

我が国の地方財政制度においては、全ての地方公共団体でその財政力の強弱にかかわらず標準的なサービスが提供されるよう、国による財源保障が行われてきた。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、地方財政対策として、まずは地方交付税の法定率分等を充てる。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（折半ルール）となっており、これまで、国は厳しい財政状況の中、赤字国債を発行しながら地方の財源不足を賄ってきた。

平成 23 年度（2011 年度）から導入されている一般財源総額実質同水準ルール⁶⁴（以下「一般財源ルール」という。）は、地方の一般財源総額について、消費税の引上げに伴う社会保障の充実や偏在是正効果に相当する分等を除き、実質的に同水準を維持するものである。本ルールの下、国税法定率分と地方税収等の増収により折半対象財源不足は減少傾向にあり、近年は折半対象経費がほぼ存在しない状態が継続している。〔資料Ⅱ－2－1、2 参照〕

また、近年の国と地方の財政状況を比較すると、国の財政状況が悪化する中においても、国から地方へ手厚い財政移転を実施してきたことから、地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）はほぼ一貫して黒字を維持してきた。新型コロナ対応においても、地方創生臨時交付金をはじめとする国庫支出金により、国から地方へ多額の財政移転を実施しており、国のプライマリーバランスは大幅に悪化した一方、地方のプライマリーバランスは黒字を確保してきた。〔資料Ⅱ－2－3 参照〕

今後も地方財政を健全化させていくためには、一般財源ルールの下で、引き続き歳出の効率化を図りつつ、国税法定率分や地方税収等の増加分

⁶⁴ 骨太 2024 において示された「経済・財政新生計画」においては、一般財源ルールを令和 9 年度（2027 年度）まで継続する旨が規定されている。

を臨時財政対策債の発行額の抑制や交付税特別会計の借入金の償還に充てていくことが不可欠である。

（１）地方財政の現状

令和 6 年度（2024 年度）の地方財政計画においては、令和 4・5 年度に引き続き、3 年連続で折半対象財源不足が発生しなかったことから、臨時財政対策債の新規発行は行わず、借換等のための発行も 0.5 兆円（対前年度▲0.5 兆円）に抑制したほか、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特別会計」という。）の借入金についても、償還計画どおり 0.5 兆円を償還するなど、地方財政の健全化を推進する内容となっている。

このような取組の結果、地方の債務残高については、近年減少傾向にあり、本年度末には平成 12 年度（2000 年度）以来の低い水準である 179 兆円となる見通しとなっている。〔資料Ⅱ－2－4 参照〕

地方の債務のうち、建設地方債等の残高は、平成 14 年度（2002 年度）にピークの 159 兆円を記録した後、足もとでは 105 兆円まで減少している。しかし、臨時財政対策債や交付税特別会計の借入金の残高については、近年は減少傾向にあるものの、依然として残高が積み上がっている状況となっており、その縮減に向けて取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－2－5 参照〕

特に、交付税特別会計の借入金については、これまで、その償還計画が後倒し⁶⁵されてきたことを踏まえれば、近年の好調な税収により折半対象財源不足が解消されている中であっては、償還計画を前倒し⁶⁶するなど、残高の縮減に向けた努力を強化・継続し、地方財政の健全化を進めていくことが必要である。〔資料Ⅱ－2－6 参照〕

令和 7 年度（2025 年度）の総務省要求（仮試算）においては、昨年度に引き続き、折半対象財源不足は生じず、特例加算の要求はない。とはいえ、給与関係経費や社会保障費の増加等による歳出増（対前年度＋2.3 兆

⁶⁵ 償還が始まった平成 23 年度（2011 年度）以降、平成 29 年度当初予算や令和 2 年度補正予算、令和 3 年度当初予算等において償還計画を後倒しした。

⁶⁶ 令和 3 年度補正予算や令和 4 年度当初予算、令和 5 年度当初予算においては、地方税収の増加等が見込まれたため、償還計画を前倒しした。

円)を要因として、一般財源総額(水準超経費除き)が対前年度で+1.2兆円増加し、地方税等が増えているにもかかわらず、臨時財政対策債の発行額⁶⁷が増加する姿となっている。

2025年度プライマリーバランス黒字化目標は、国と地方を合わせたものであり、一般財源ルールを堅持し、臨時財政対策債の発行額の縮減を図るなど、地方財政の健全化を更に推進していく必要がある。〔資料Ⅱ-2-7参照〕

加えて、国と地方が一体となった財政健全化の合意形成を図っていくためには、国から地方への財政移転について、どのように地方の行政サービスと関係しているかが分かりやすくなるよう、その流れを「見える化」させていくことが重要である。地方創生の推進に当たっても、EBPMやワイズスペンディングの観点も踏まえ、これまで実施してきた地方創生施策の「見える化」や効果検証を行っていく必要がある。

また、地方税の税源偏在についても、行政サービスの地域間格差が過度に生じないように、地方公共団体間の税収の偏在状況や財政力格差の調整状況等を踏まえつつ、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築に向けて取り組む必要がある。

(2) 地方財政の課題

今後の地方財政全体の課題としては、自治体DXの更なる推進、手数料・使用料の適正化、教員の処遇改善に係る地方財源の確保、公共施設等の適正管理、下水道事業の広域化・共同化が挙げられる。

① 地方公務員数の推移と自治体行政の効率化

過去約30年間で、生産年齢人口と地方公務員数は、ともに約15%減少してきた。今後30年間で約25%の生産年齢人口の減少が見込まれることを踏まえれば、これまでと同様の方法では、行政サービスの水準を維持していくことは困難と考えられる。

直近10年間では、専門的な技術を有する土木や地方公営企業関係の職

⁶⁷ 過去発行分の借換発行額であり、新規発行額はゼロとなっている。

員数が減少傾向にある一方、一般行政職員数は多様な住民のニーズを踏まえ増加傾向にある。そのような中、近年の給与改善等の影響により、人件費も増加しつつある。今後、人口減少下において、地方公務員の採用も困難になると考えられる中、住民ニーズの変化や多様化に応じて、より少ない職員数で質の高い行政サービスを安定的に提供していくためには、徹底した行政の合理化・効率化を図っていく必要がある⁶⁸。〔資料Ⅱ－2－8参照〕

ア) 自治体 DX の更なる推進

より少ない職員数で質の高い行政サービスを提供していくためには、デジタル技術や AI・RPA（ロボティック・プロセス・オートメーション）⁶⁹等の活用、オンライン申請等による窓口業務の改善、自治体の基幹業務システムの統一・標準化等による内部管理業務の効率化に取り組むなど、自治体 DX を一層推進し⁷⁰、業務の効率化を徹底していく必要がある。

AI・RPA の導入や窓口業務の改善に取り組んでいる地方公共団体の割合は、年々増加してきており、高い業務時間削減効果が出ている事例もある。これらの好事例を横展開した上で、その業務効率化の全国的な効果を定量的に把握・推計し、地方財政計画に適切に反映させていくべきである。

〔資料Ⅱ－2－9参照〕

自治体情報システムについては、令和7年度（2025年度）末までの基幹20業務システムの標準化・共通化に向け、累計で約6,989億円を予算計上してきた。情報システムの標準化は、システム運用経費の削減⁷¹のみならず、各自治体における業務の効率化にも資するものであり、単なる情報システムの導入だけではその目的が達成されることにならない。費用対効果の観点からも、業務負担の軽減や歳出の効率化に資するものとな

⁶⁸ 行政の合理化・効率化の達成のためには、事務量の削減等に係る KPI を設定することが重要であるとの意見があった。

⁶⁹ 普段人が行う定型的なパソコン操作をソフトウェアのロボットが代替して自動化するもの。

⁷⁰ 自治体業務のデジタル化の推進に当たっては、各自治体の業務を標準化することが必要であるとの意見があった。

⁷¹ 「地方公共団体情報システム標準化基本方針」（令和5年（2023年）9月8日閣議決定）においては、情報システムの運用経費等について、「平成30年度（2018年度）比で少なくとも3割の削減を目指す」とされている。

るよう徹底していくべきである。また、これらの情報システムの標準化に伴う業務効率化の全国的な効果について、その進捗も踏まえながら、定量的に把握・推計し、地方財政計画に適切に反映させていく必要がある。〔資料Ⅱ－２－１０ 参照〕

イ) 教員の処遇改善と地方財政

地方公共団体における教育部門⁷²の職員数は、全体の約4割を占めている。そのうち、義務教育に係る教職員の給与費については、その3分の1が国の負担であるが、残りの3分の2や一部の手当等⁷³は地方負担となっており、また、公立高校等の教職員の給与費については、その全額が地方負担となっている。総務省の試算⁷⁴によれば、仮に教職調整額が4%から10%まで引き上げられた場合、3,000億円程度の地方負担の増加が見込まれている。

昨年末に閣議決定した「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」に係る財源については、こども・子育て政策の強化は国と地方が車の両輪になって取り組んでいくべきものであることを踏まえ、社会保障分野の歳出改革の徹底等により、地方負担⁷⁵も含めて必要な財源を確保した。

教職調整額の水準の見直しなどの教員の処遇改善の検討⁷⁶に当たっても、骨太2024も踏まえ、まずは働き方改革の取組を進めるとともに、文教分野の歳出改革の徹底等により、地方負担も含めて必要な財源の確保を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－２－11 参照〕

ウ) 手数料・使用料の適正化

手数料⁷⁷については、人件費単価の変動の状況等を踏まえ、その水準を適切に見直していく必要がある。

⁷² 教職員のほか、事務職員や教育委員会事務局等に勤務する職員も含む。

⁷³ 退職手当、共済負担金等。

⁷⁴ 「令和7年度の地方財政措置についての各府省への申入れ概要（令和6年（2024年）7月29日）」（総務省）

⁷⁵ 令和6年度（2024年度）は約0.2兆円。

⁷⁶ 具体的な内容については、「5. 文教・科学技術（1）義務教育」を参照。

⁷⁷ 特定の者のために行う事務に要する費用に充てるために徴収するもの。

手数料の金額については、それぞれ、地方公共団体がその判断により条例で定めることが基本である。ただし、全国的に統一して定めることが特に必要と認められる手数料については、政令⁷⁸で手数料の標準額が定められており、当該標準額は、人件費単価や物価水準の変動などの状況を勘案し、定期的に見直しが行われてきた。足もとにおける給与改善による人件費単価の変動の状況等を踏まえ、手数料の標準額を適切に見直した上で、地方財政計画に反映していく必要がある。

また、手数料・使用料⁷⁹の地方財政計画における計上額については、例年、決算額との乖離が生じており、決算と比較して0.2兆円程度少ない水準になっている。地方公共団体における独自財源の確保に向けたインセンティブやデジタル化による事務効率化の状況に配慮しつつも、受益者負担の適正化の観点も踏まえ、手数料・使用料の地方財政計画における計上額を適正化し、決算額との乖離の是正を図っていく必要がある。〔資料Ⅱ－2－12 参照〕

② 広域的なインフラマネジメントの推進

今後、人口減少やインフラの老朽化に伴い、人口1人当たりのインフラコストが増加していくことが見込まれる。各地方公共団体において、限られた人員・予算の中で効率的にインフラ・公共施設の維持管理を行うためには、既存の行政区域にかかわらない広域的な視点でインフラのマネジメントを行うことが重要である。

具体的には、複数の地方公共団体・エリアにおいて、包括的民間委託等による広域的・分野横断的な維持管理の導入等により、発注業務の効率化や維持管理に係るコストの効率化などを推進していくことが重要である。〔資料Ⅱ－2－13 参照〕

ア) 公共施設等の適正管理

今後、人口減少や無居住化により公共施設等の利用需要も減少していくことが見込まれる中、各地方公共団体においては、長期的な視点をもつ

⁷⁸ 地方公共団体の手数料の標準に関する政令（平成12年政令第16号）

⁷⁹ 公の施設の利用等の対価としてその利用者等から徴収するもの。

て、更新・統廃合・長寿命化等を計画的に実施していく必要がある。都道府県と市町村の連携も含め、複数の自治体が連携し、広域的な視野をもって公共施設等の統廃合等に取り組んでいくことも重要である⁸⁰。

また、各地方公共団体が策定する公共施設等総合管理計画⁸¹においては、公共施設等の適正管理に取り組むことによる効果額を設定することとされている。当該計画において見込まれる効果額について、計画策定後においても進捗管理を徹底するとともに、その進捗や達成状況を踏まえてPDCAを回すことにより不断の見直しを実施し、維持管理・更新等に要する費用の更なる抑制を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－2－14参照〕

イ) 下水道事業の広域化・共同化

地方公営企業⁸²は、経営に伴う収入（料金）で経費を賄う独立採算制が原則となっているが、一定の基準（繰出基準）を満たす経費については、地方公共団体の一般会計等が負担することとされており、地方財政計画において「公営企業繰出金」⁸³として計上されている。

下水道事業は、公営企業繰出金の中で最も大きなシェア⁸⁴を占めており、その経営については、「雨水処理は公費負担、汚水処理は使用料収入で賄う」との原則（雨水公費・汚水私費）が掲げられている。しかし、汚水処理に要する費用を使用料で賄っている割合は、特に、処理区域内の人口規模の小さい事業者で低い水準となっており、大部分が各自治体の公費により賄われている状況となっている。

今後、人口減少に伴い、使用料収入の減少が見込まれる中で、「汚水私費」の原則を踏まえ、各自治体の公費負担を抑制していくためには、使用

⁸⁰ 公共施設の統廃合に当たっては、行政分野別の縦割りを排し、分野横断的な視点で施設の複合化等に取り組んでいくことが必要であるとの意見があった。

⁸¹ 公共施設等総合管理計画には、各自治体における維持管理・更新、統廃合、長寿命化などの公共施設等の管理に関する基本的な考え方や、維持管理・更新等に係る中長期的な経費の見込み、計画に基づく対策を反映した場合の効果額等を記載することとされている。

⁸² 地方公共団体は、一般的な行政活動のほか、水の供給や公共輸送の確保、医療の提供、下水の処理など地域住民の生活や地域の発展に不可欠なサービスを提供する様々な事業活動を行っており、こうした事業を行うために地域公共団体が経営する企業活動を総称して「地方公営企業」と呼んでいる。

⁸³ 令和6年度（2024年度）地方財政計画における計上額は約2.3兆円。

⁸⁴ 令和6年度（2024年度）地方財政計画における計上額は約1.3兆円。

料の適正化を徹底していくとともに、汚水処理に要する費用を抑制していくことが重要である。

汚水1単位当たりの処理費用は、処理区域内の人口が多いほど低下する傾向があることを踏まえると、広域化・共同化の取組を着実に進め、施設更新費や維持管理費の効率化を図っていく必要がある。〔資料Ⅱ－2－15参照〕

3. 防衛

日本の周辺国は軍事力を増強しつつ、軍事活動を活発化しており、日本を取り巻く安全保障環境は厳しさを増している。最近では中国・ロシアによる領空侵犯や中国海軍空母による接続水域航行などが生じており、国際情勢の更なる変化が生じている。自国を守るためには、力による一方的な現状変更は困難であると各国に認識させる抑止力が必要であり、同盟国・同志国との協力・連携を強化しつつ、日本の防衛力を強化していくことは喫緊の課題となっている。

こうした認識の下、令和4年(2022年)12月に閣議決定された「防衛力整備計画」においては、令和5年度(2023年度)から令和9年度(2027年度)までの5年間の防衛力整備の水準は43兆円程度、新たに必要となる事業に係る契約額(物件費)は43.5兆円程度とされたところであり、いずれも平成30年(2018年)12月に閣議決定された「中期防衛力整備計画」と比して大幅に増加している(歳出総額:対前計画+15.5兆円(1.6倍)、契約額:対前計画+26.3兆円(2.5倍))。

あわせて、「防衛力整備計画」においては、新しい戦い方に対応するために必要な能力として、攻撃されない安全な距離から相手部隊に対処するための「スタンド・オフ防衛能力」、ミサイルなどの空からの脅威に対応するための「統合防空ミサイル防衛能力」、無人装置による情報収集等の能力を強化する「無人アセット防衛能力」、宇宙・サイバー・電磁波を含む「領域横断作戦能力」など7つの柱を掲げており、この方針に沿って、各年度の予算編成を行っている。

また、「国家安全保障戦略」(令和4年(2022年)12月16日閣議決定)においては、「2027年度において、防衛力の抜本的強化とそれを補完する取組をあわせ、そのための予算水準が現在の国内総生産(GDP)の2%に達するよう、所要の措置を講ずる。」とされている。具体的には、防衛力整備計画対象経費等に加え、いわゆる補完4経費(研究開発、公共インフラ整備、サイバー安全保障、抑止力の向上等のための国際協力(OSA

(政府安全保障能力強化支援⁸⁵)を合わせて、令和9年度(2027年度)には安全保障に関連する経費を11兆円程度まで増額することとしている。〔資料Ⅱ-3-1~4参照〕

(1) 防衛予算と経済・財政の在り方

「防衛力整備計画」の計画期間である5年間の折り返しとなる令和7年度予算編成においては、為替や物価の変動がある中でも、防衛力整備の一層の効率化・合理化⁸⁶を図りながら、防衛力の抜本強化を図りつつ、計画で定められた経費の総額を堅持していくとともに、引き続き既定の方針に沿って財源を手当てする必要がある。抜本的に強化された防衛力は令和9年度(2027年度)以降も将来にわたり維持・強化していく必要があり、そのための予算は経常的に必要なものである以上、これを安定的に支えるための財源措置が不可欠である⁸⁷。あわせて、防衛力整備に当たっては、その現状や今後の在り方について、常に国民に対する説明責任を果たし、国民の理解を求めていくことも重要である。

また、経済・財政の基盤強化は我が国の安全保障の礎である。万が一にも有事が生起した場合においては、できる限り安定した経済環境を維持・確保するとともに、市場の信認を確保しながら大幅な財政需要の拡大に対応していくことも重要である。そのためには、平時において、経済面の体質強化を図るとともに、着実に財政の健全化を進め、財政余力を確保していくことが重要である。経済・財政の基盤強化は有事の対応力向上に欠

⁸⁵ Official Security Assistance の略。

⁸⁶ 例えば、経費の精査や、まとめ買い、長期契約のスケールメリットを生かした価格低減策等の取組を行うことが考えられる。

⁸⁷ 「防衛力整備計画」(令和4年(2022年)12月16日閣議決定)においては、「2027年度以降、防衛力を安定的に維持するための財源、及び、2023年度から2027年度までの本計画を賄う財源の確保については、歳出改革、決算剰余金の活用、税外収入を活用した防衛力強化資金の創設、税制措置等、歳出・歳入両面において所要の措置を講ずることとする。」とされている。また、所得税法等の一部を改正する法律(令和6年法律第8号)附則第74条においては、「この法律の公布後、我が国の防衛力の抜本的な強化及び抜本的に強化された防衛力の維持に必要な安定的な財源を確保するための税制について、令和九年度に向けて複数年かけて段階的に実施するとして令和四年十二月二十三日に閣議において決定された令和五年度税制改正の大綱及び令和五年十二月二十二日に閣議において決定された令和六年度税制改正の大綱に基づき、防衛力強化に係る財源確保のための税制措置を実施するため、令和九年度に至る各年度の防衛力強化に係る財源確保の必要性を勘案しつつ、所得税、法人税及びたばこ税について所要の検討を加え、その結果に基づいて適当な時期に必要な法制上の措置を講ずるものとする。」とされている。

かせないという視点を忘れてはならない。〔資料Ⅱ－3－5、6参照〕

（2）処遇改善等と人口減少を踏まえた防衛体制の在り方

① 自衛官の採用状況

自衛官になるための主なルートとしては、自衛官候補生等を経由して「士」として任用されるものと、防衛大学校等を経由して幹部候補生として任用されるものがある。自衛官においては、精強さを保つため、若年定年制及び任期制という制度が採用されている。

足もとの自衛官の採用状況を見ると、募集対象人口の減少や労働需給の逼迫化などを背景に、採用者数は急速に減少している。こうした結果、特に「士」の充足率が低い状況となっている。〔資料Ⅱ－3－7、8参照〕

② 自衛官の処遇・勤務環境改善及び新たな生涯設計の確立に向けた取組

こうした状況等を踏まえつつ、防衛力の抜本的強化に不可欠な人的基盤を強化する等の観点から、自衛官の処遇・勤務環境の改善及び新たな生涯設計の確立に関する関係閣僚会議が令和6年（2024年）10月に設置され、議論が進められている。

現下の自衛官の充足率等を踏まえれば、防衛力の基盤となる自衛官の人材確保は喫緊の課題であり、今後、同会議における議論を踏まえつつ、自衛官の業務等の特殊性を勘案しながら、処遇や生活・勤務環境の改善、自衛官の経験等を生かした各業界における活用拡大等を通じた新たな生涯設計の確立、などについて総合的に取り組んでいく必要がある。その際にはハラスメント対策などにしっかり取り組むことが自衛官という職業の魅力の向上に資するといった視点も重要である。このほか、防衛力の抜本的強化に資する形での定年延長についても検討することが考えられる。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

③ 人口減少を踏まえた我が国の防衛体制

一方、今後若年人口が減少傾向で推移することを踏まえれば、省人化・

無人化や AI の活用等による部隊の高度化、自衛官が担うべき業務を整理した上でのアウトソーシングの推進等を効率的に実施することに加え、人口減少時代を見据えた組織の最適化を不断に行いながら、防衛力を強化していく必要がある。〔資料Ⅱ－3－10 参照〕

（3）最適な装備品確保と防衛産業の在り方

① 最適な装備品の取得

防衛装備品の取得方法は、「国内開発」、「国際共同開発・生産」、「ライセンス国産⁸⁸」、「輸入」（FMS⁸⁹を含む。）に分類されるが、各々の取得方法にはそれぞれメリット・デメリットがあり、あらゆる防衛装備品に共通する最適な取得方法が一義的に決まってくるものではない。

国家安全保障戦略等においては、「2027 年度までに、我が国への侵攻が生起する場合には、我が国が主たる責任をもって対処し、同盟国等の支援を受けつつ、これを阻止・排除できるように防衛力を強化する。」等とされていることを踏まえ、防衛力の速やかな抜本的強化に向けて、各々の取得方法のメリット・デメリットを踏まえた最適な調達を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－11 参照〕

② 我が国の防衛産業

我が国の防衛産業は、他国と比べて、売上が小さく、かつ、売上に占める防衛部門の比率が低い、という特徴がある。

また、我が国の防衛産業は、日本の防衛省のみを主たる顧客とすることによる「市場の限定性」、独自仕様を求められることによる「少量多種の開発・生産」といった課題に直面している、あるいはレピュテーションリスク（防衛装備品製造に関わることで企業の信用・イメージ等が損なわれ、民生事業への悪影響が及ぶリスク）が企業の防衛部門の在り方に影響している、といった指摘が見られる。こうした中、近年は防衛産業から撤退

⁸⁸ ライセンス国産とは、国内企業が外国政府・製造元である外国企業の許可により行う国内生産をいう。

⁸⁹ FMS（Foreign Military Sales）は、米国の安全保障政策の一環として、米国政府が同盟諸国等に対して装備品を有償で提供するもの。

する事例も見られたところである。

足もとでは防衛関係費の増加に伴い国内防衛市場規模は拡大しているが、こうした状況がいつまでも続くわけではない。防衛力の抜本的強化に資する装備品を国内で調達していく上では、防衛産業の体質強化を図り、我が国の防衛産業の国際競争力を確保していくことが不可欠である。そのためには、インド太平洋地域における平和と安定に資する形での防衛装備品の海外移転の推進や、民生技術の活用による効果的・効率的な装備品の開発等を図る⁹⁰とともに、業界自らが防衛産業の在り方について真摯に検討していくことも必要ではないかと考えられる。もちろん、こうした点を含め、防衛産業の抱える構造的課題の解決に向け、政府が省庁横断的に然るべき役割を果たすべきであることは論を俟たない。〔資料Ⅱ－3－12、13 参照〕

③ 調達価格の適正性に係る検証

防衛装備品の多くは、競争的な市場価格が存在しないという特殊性に起因して、調達時に「原価計算方式」を採用している。具体的には、各装備品の製造に要する費用の積上げである「製造原価」にGC率（一般管理及び販売費率）を乗じること等によって「総原価」を算出し、このコア部分にI率（利子率）・P率（利益率）を乗じること等によって、予定価格のベースとなる「計算価格」を算出している。すなわち、原価計算方式においては、その仕組み上、製造原価の水準が最終的な計算価格を大きく左右する。このため、製造原価の適正性を検証することが重要である。一方で、本年6月に公表した予算執行調査の結果において、製造原価に含まれる加工費を計算するための加工費率の算定根拠の考え方が各社バラバラであることが判明している。

部品・部材等を調達するプライム企業（防衛省の直接の契約相手方）と防衛装備庁との間の「情報の非対称性」から、防衛装備庁による価格の適正性の検証は困難となっており、企業の見積りに大きく依存している。こうした「情報の非対称性」を緩和するための取組として、防衛装備庁は「コ

⁹⁰ 我が国の防衛産業が同盟国・同志国との間でサプライチェーンを構成していくことは、安全保障上のメリットがあるほか、産業基盤の強化にも資するものであるとの意見があった。

ストデータバンク」の整備を進めているが、データ移行の遅延等により、運用開始が遅れている状況にある。「コストデータバンク」について早急に整備を進めるとともに、これが早期に機能するよう、データベースの充実化、優良活用事例の積上げ、内部共有を進め、価格の適正性をより客観的に検証できる仕組みを確保するとともに、必要に応じて外部の目を活用しながら装備品の価格設定に係るガバナンスを強化し、調達コストの低減を図っていくことが不可欠である。〔資料Ⅱ－3－14、15 参照〕

4. 外交

近年、ロシアによるウクライナ侵攻、中国による東シナ海・南シナ海における力での一方的な現状変更の試み、ロシア・中国による領空侵犯、北朝鮮による核・ミサイル開発と弾道ミサイル発射の継続など、我が国は、戦後最も厳しく複雑と言われるような国際情勢に直面している。〔資料Ⅱ－4－1 参照〕

こうした中、国益を最大化させる質の高い外交戦略に基づき、安全保障環境への対応力を強化していくことが急務となっている。予算面でも、①同志国の安全保障上の能力・抑止力向上を図るための新たな無償による資金協力の枠組みである OSA（政府安全保障能力強化支援）⁹¹や、②偽情報の拡散など国際的な情報戦への対応、③外交通信に係る情報セキュリティの強化、などの優先度が上昇している。

一方、外務省予算の構造を見ると、無償資金協力や JICA（独立行政法人国際協力機構）運営費交付金、国際機関等への分担金・拠出金⁹²の占める割合が高く、その他の政策的経費は当初予算で 2 割程度にとどまっている。このため、現下の国際環境での優先事項に対応するためには、ODA（政府開発援助）をはじめとする外務省予算全体のより一層のメリハリ付けが必要である。〔資料Ⅱ－4－2 参照〕

（1）ODA の戦略的・効率的な活用

気候変動等のグローバルな課題解決への貢献や、台頭するグローバル・サウス⁹³諸国との関係強化等の観点から、ODA は引き続き重要な外交ツールである。

一方、ODA 予算の検討に際しては、内外のマクロ経済環境や財政状況、ほかの先進国の援助動向等も勘案する必要がある。すなわち、

⁹¹ Official Security Assistance の略。令和 5 年度予算において 20 億円、令和 6 年度予算において 50 億円が措置され、令和 7 年度予算において外務省は 50 億円を要求するとともに、別途、事項要求も行っている。

⁹² 無償資金協力及び独立行政法人国際協力機構運営費交付金の全額と、国際機関等への分担金・拠出金の約 45.6%（令和 6 年度当初予算額）は、ODA に該当する。

⁹³ 「グローバル・サウス」について、政府としての明確な定義があるわけではないが、一般的には国際社会における影響力が増している発展途上国・新興国を指すことが多い。

- ・ 1990年代半ば以降、世界経済に占める我が国の経済規模の割合は大きく縮小している⁹⁴。
- ・ 我が国の長年の支援も背景に、アジアにおける主要な ODA 受益国が急速な経済成長を遂げ、我が国との経済格差は縮小し⁹⁵、一部の国は OECD への加盟も視野に入りつつある⁹⁶。
- ・ 我が国の財政状況が世界最悪の水準にある中で、現在の我が国の ODA の水準は国際水準に比して何ら遜色ない⁹⁷。

以上を踏まえれば、我が国としては、ODA の単なる量的拡大を追求するのではなく⁹⁸、日本経済への裨益や外交政策上の重要性を吟味の上、より一層戦略的かつ効率的に ODA を活用していくことが求められる。〔資料Ⅱ－4－3参照〕

① 民間資金の動員

近年、発展途上国には、ODA を大きく上回る金額の民間資金が流入しており、国際開発においては民間資金をいかに動員できるかが成否の鍵を握っている⁹⁹。こうした中、外務省の「開発のための新しい資金動員に関する有識者会議」では、ODA による民間資金動員の触媒機能を強化する観点から、JICA の機能を拡充し、発展途上国でのプロジェクトに対する信用保証やファンドの劣後階層への出資等を可能とすることなどが提言されている¹⁰⁰。世界銀行や米国等のほかの先進国では、既にこうした取

⁹⁴ 世界銀行 DataBank によれば、世界全体の名目 GDP（米ドル換算）に占める日本の割合は、1995年の17.8%から2023年の4.0%まで低下した。

⁹⁵ 世界銀行 DataBank によれば、例えば、インド、インドネシア、タイ及びフィリピンの名目 GDP（米ドル換算）は、同年の日本を100とした場合、1995年のそれぞれ6.5、3.6、3.1及び1.5から2023年のそれぞれ84.3、32.5、12.2及び10.4まで上昇した。

⁹⁶ 令和6年（2024年）5月にインドネシア、同年6月にタイに対する OECD への加盟協議が開始された。

⁹⁷ OECD Data Explorer 及び IMF 財政モニター（2024年4月）によれば、日本及び OECD の DAC（開発援助委員会）に所属する30か国の平均の政府債務残高対名目 GDP 比は2023年にそれぞれ252%及び76%、ODA 贈与額対名目 GNI（国民総所得）比は2023年にそれぞれ0.44%及び0.37%となっている。

⁹⁸ 例えばグリーン分野など、ODA の量的拡大の可能性も否めない分野もあるとの意見もあった。

⁹⁹ 「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）、「我が国の財政運営の進むべき方向」（令和6年（2024年）5月21日）。

¹⁰⁰ 外務省開発のための新しい資金動員に関する有識者会議「サステナブルな未来への貢献と成長の好循環の創造に向けて」（令和6年（2024年）7月）。

組を拡大しており、限定的な財政コストで民間資金を動員している。我が国でも、こうした事例も参考にしながら支援手法を多様化させ、例えば低炭素化社会に向けた取組など官民連携に馴染む分野において、PPP/PFI¹⁰¹等を通じた民間資金動員を強化すれば、現地民間事業者の育成等にも資するとともに、財政負担を抑えつつ ODA 事業の実質的な規模拡大を図ることが可能となる。〔資料Ⅱ－4－4 参照〕

② 無償資金協力における滞留資金の活用

無償資金協力に関しては、国から JICA に交付済であるものの執行されていない多額の資金（支払前資金）が従来より存在しており、当審議会においても、その有効活用の必要性等を指摘してきた¹⁰²。支払前資金は、足もとこそは執行の加速を受けて減少してはいるものの、その水準は引き続き高く¹⁰³、3年超にわたり滞留している金額は年々増加している。このように長期にわたって資金が滞留していることは決して看過することができない。

外務省及び JICA においては、執行を更に加速させていくとともに、進捗の見通しが立たない案件に係る資金については、国庫返納やほかの案件への有効活用を図るべきである。現行法¹⁰⁴では、無償資金協力の計画が完了した場合に限り、残余の額の国庫返納等が可能とされているが、長年にわたり停滞し進捗の見通しが立たないような場合においても国庫返納等が可能となるよう、柔軟性のある制度に見直していくことが必要である。〔資料Ⅱ－4－5 参照〕

（2）国際機関等に対する評価結果の活用

外務省は、国際機関等への任意拠出金について、毎年評価を実施してい

¹⁰¹ PPP は、Public Private Partnership の略であり、官民連携を意味する。PFI は、Private Finance Initiative の略であり、公共施設等の建設・維持管理・運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法を意味する。

¹⁰² 「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）。

¹⁰³ 例えば、令和 5 年度（2023 年度）末においても 1,561 億円となり、令和 6 年度（2024 年度）当初予算において無償資金協力として計上している 1,562 億円とほぼ同水準となっている。

¹⁰⁴ 独立行政法人国際協力機構法（平成 14 年法律第 136 号）を指す。

る¹⁰⁵。令和6年度（2024年度）の総合評価結果を見ると、件数ベースではB評価やB+評価が一定数あり、評価はある程度分散しているものの、①低評価（C以下）の件数が1件にとどまっているほか、②当初予算額ベースで9割超がA-以上の高評価に偏っている。このため、スクラップ・アンド・ビルドなどを通じた、限られた財政資金のメリハリ付けへの活用の余地は限定的である。

また、平均以下の結果であるB評価以下の30件について見ると、このうち23件は、3か年度連続でB以下であるにもかかわらず、当初予算における拠出総額は増加しているなど理解に苦しむ。

このように、評価の適正化と評価結果の予算編成への活用は、引き続き課題である。〔資料Ⅱ－4－6参照〕

（3）広報・文化・交流関係事業の効果の向上

広報文化外交は情報戦対応として重要性が高まっており、海外における親日派・知日派の育成などを図るため、効率的・効果的に実施する必要がある。一方、現状では、①政策目標が類似しており、整理・統合の余地があると思われる事業や、②定量的かつ適切な効果（アウトカム）目標が設定されていない事業、③事業実施後に事業参加者との接点が失われるなど事業参加者との関係継続に課題がある事業、も見受けられる。

事業をより効率的・効果的に実施するためには、政策目標が類似する事業を整理・統合させつつ、事業の効果を可能な限り定量的かつ適切に設定・検証しながら、事業参加者との関係を長期的に継続していくことが求められる。〔資料Ⅱ－4－7参照〕

¹⁰⁵ 直近では、「令和6年度国際機関等への拠出金に対する評価」（外務省（令和6年（2024年）8月30日））。

5. 文教・科学技術

我が国の持続的発展のための鍵は人的資本である。この人的資本の高度化をもたらす文教分野や、変化の激しい国際競争を生き抜いていくための鍵となる科学技術分野の重要性は言うまでもない。他方で、予算を増やしさえすればこれらの分野の質の向上がもたらされるというわけではなく、予算配分の効果的なメリハリ付けや **EBPM** の観点からの分析が欠かせない。

また、少子化・人口減少が急速に進行する中、教育の質を維持・向上させていくためには、「働き方改革」の徹底、施設の統合、**DX** の推進、市町村を含む外部への委託等による効率化を今以上に進めていく必要がある。

こうした観点から、義務教育・高等教育・科学技術について提言を行う。

(1) 義務教育

① 学校業務の縮減

近年、義務教育を巡る社会情勢は大きく変化している。例えば、不登校やいじめの増加等により教員の業務がより困難となっている面があることに加え、保護者への対応や国・教育委員会からの事務作業等の負担が重なり、公立小・中学校教員の勤務環境の改善は急務となっている。教員の不満の背景ともなっているこうした勤務環境の問題は、「学校業務の内容」と「学校リソース」とのアンバランスにその原因の一つがあると考えられる。その改善には、まずは、負担感の大きい業務¹⁰⁶の抜本的な縮減を行った上で、縮減後の業務に見合う人材・給与の在り方について考える必要がある。〔資料Ⅱ－5－1、2参照〕

負担感の大きい業務の抜本的な縮減に際しては、以下が考えられる。

〔資料Ⅱ－5－3参照〕

¹⁰⁶ 負担感に比して教員が担う必要性が相対的に低い業務がある。なお、教員養成時からそのような業務について認識を広めることも必要との意見もある。

- ・ 学校や教員が担うべき業務を明確化した、いわゆる「3分類」¹⁰⁷の厳格化
- ・ 外部対応・事務作業・福祉的な対応・部活動等の更なる縮減・首長部局や地域への移行
- ・ (教員の本務である授業等の時間はできる限り確保すべきであるが、上記を徹底した上で、) 学習指導要領の標準授業時数を上回っている授業等の時間を標準授業時数見合いまで厳選

② 学校の人材配置

平成元年度（1989年度）以降、児童生徒数は約40%減少しているが、教職員定数は児童生徒数ほどには減少していない¹⁰⁸。また、教員1人当たりの児童生徒数は、児童生徒数の減少に伴い、この20年で大幅に改善し、主要先進国の中で最少クラスとなっている。「日本は諸外国に比べ学級規模が大きい」との指摘があるが、これは特別支援学級¹⁰⁹を除いた通常学級だけを比較したものであり、特別支援学級を含めた学級規模は主要先進国並となっている。〔資料Ⅱ－5－4、5参照〕

しかしながら、40年ぶりに勤務実態調査を行った平成18年度（2006年度）から、児童生徒当たりの「教員数」は増加したが、「時間外在校等時間」は減少していない。「教員数」の増ではなく、負担感の大きい業務の抜本的な縮減を優先すべき状況である。〔資料Ⅱ－5－6参照〕

EBPMの観点¹¹⁰から勤務実態調査の分析を見ると、教員増により学級規模を例えば5人減少させた場合でも、小学校で1日2.4分、中学校で4.2分という僅かな在校等時間の減少にとどまると推計される。また、外部人材の配置によって、教員の在校等時間が有意に減少しているわけでもない。つまり、外部人材の配置を教員の業務の縮減につなげる実効的な

¹⁰⁷ 中央教育審議会の答申（平成31年（2019年）1月）において、「基本的には学校以外が担うべき業務」・「学校の業務だが、必ずしも教師が担う必要のない業務」・「教師の業務だが、負担軽減が可能な業務」を分類。

¹⁰⁸ 令和5年度（2023年度）における教職員定数は、平成元年度（1989年度）の児童生徒当たりと同じだった場合の定数と比べて23万人増（1.5倍）となっている。

¹⁰⁹ 小中学校に置かれ、1学級当たり8人。

¹¹⁰ 「公立小学校・中学校等教員勤務実態調査研究」（文部科学省委託研究（令和6年（2024年）3月））

仕組みが必要である。〔資料Ⅱ－5－7、8参照〕

国庫補助のある外部人材の配置が増えているにもかかわらず教員の業務が減らない原因の一つとして、公立学校の設置管理者である市町村において、地方交付税の基準財政需要額に算定されている「市町村費負担事務職員」や「用務員」（用務主事）が十分に配置されていない¹¹¹ことが挙げられる。更なる教員増により、負担感の大きい業務を担ってもらうのではなく、まずは、負担感の大きい業務そのものを抜本的に縮減するとともに、担い手として、市町村が「市町村費負担事務職員」や「用務員」（用務主事）を配置し、教員の負担軽減や時間外在校等時間の縮減につなげるべきである。〔資料Ⅱ－5－9参照〕

③ 教員の給与

文部科学省からは、優れた教師人材の確保や教職の魅力向上のため、人材確保法¹¹²による処遇改善後の優遇分を超える水準となるよう、令和7年度予算において教職調整額の水準を4%から13%に引き上げる要求がなされている。〔資料Ⅱ－5－10参照〕

他方で、教員の給与に対する不満度は、会社員などと比べて著しく異なっているわけではない。教員の不満は、給与面よりも仕事と生活のバランスにあると考えられ、学校業務の抜本的縮減なくして、教員の給与を手当てしても、教員の不満は改善しない可能性がある。〔資料Ⅱ－5－11、12参照〕

EBPMの観点から、教師人材確保にどのような要素が影響を与え得るのかという分析を財務省主計局において行った。具体的には、「教員試験受験者数」を被説明変数とする計量分析を試行したところ、「民間初任給」や「教員の長時間労働に関する新聞報道数」については「教員試験受験者数」に有意にマイナスの影響を与える可能性が確認された一方で、「教員の初任給」については有意な影響は確認されなかった。〔資料Ⅱ－5－13参照〕

¹¹¹ 配置に必要な財源は手当てされているが、それを下回る配置実績となっている。

¹¹² 「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」（昭和四十九年法律第2号）

また、「人材確保法により教員の採用倍率が増加した」との指摘があるが、採用倍率で見れば地方公務員（都道府県・大卒）の方が大きく増加しており、必ずしも人材確保法に効果があったとは言えない。むしろ、教員試験の受験者数の多寡は、若者の人口や新規有効求人倍率などの経済状況を勘案する必要がある。〔資料Ⅱ－5－14 参照〕

そもそも、優秀な人材の確保や持続的な賃上げは、人口減少の中、ほかの公的部門や民間においても共通の課題である。持続的な賃上げは重要であるが、教員のみ（公立のみ）、人事院勧告の影響による改善に加え、令和7年度（2025年度）に大幅な給与引上げを一度に行うよりも、むしろ、持続的な賃上げを後押しするような方策が必要だと考えられる。〔資料Ⅱ－5－15 参照〕

以上を踏まえた、教職調整額を一律に13%に引き上げることについての問題点を以下のように指摘したい。〔資料Ⅱ－5－16 参照〕

- ・ 実効性のある学校業務の縮減策と連動していないこと¹¹³
- ・ 各教員の在校時間の差に応じたメリハリがないこと¹¹⁴
- ・ 上記の問題を抱えるため、必ずしも教職の魅力向上につながらず、効果に乏しいこと

このほか、5,600億円程度／年（4%から13%に引き上げる場合の公費所要額）の財源確保がなされていない。

<教職調整額に関する代替案>

本来、業務を所定内の勤務時間¹¹⁵に収めていくことを目指すべきであるが、現在の教員の勤務実態や上記のような「働き方改革」・「メリハリ」・「効果」といった観点からは、一定の「集中改革期間（例えば5年間）」に「学校業務の抜本的な縮減」を進める仕組みを講じ、その上で、労働基

¹¹³ 教職調整額13%は月26時間（＝年312時間）の時間外在校等時間に相当し、労働基準法の上限年360時間に迫るもの。また、中央教育審議会の答申（令和6年（2024年）8月）の「教師の平均の時間外在校等時間を月20時間程度に縮減」という目標との整合性に欠ける。

¹¹⁴ 時間外在校等時間にかかわらず一律（定率）に支給されるため、時間外在校等時間が例えば0時間でも40時間でも、月26時間分が支給されることになる。また、教師人材確保という観点からは、（教職調整額が定率支給のため、労働量にかかわらず）比較的給与が低い若手教員よりも、給与が高い中堅・ベテラン教員の方が増額となる点も課題。

¹¹⁵ 週38時間45分

準法の原則通り、やむを得ない所定外の勤務時間にはそれに見合う手当を支給することが、教職の魅力向上につながると考えられる。

ただし、ほかの公的部門の状況も踏まえた持続的な賃上げを後押しする観点から、「集中改革期間」において、財源確保を前提に、経過措置的に教職調整額を引き上げる場合には、10%を目指して段階的に引き上げつつ、時間外在校等時間が月 20 時間（10%相当）に達する際に教員ごとの所定外の勤務時間に見合う手当に移行することを検討することが考えられる¹¹⁶。その際、ただ引き上げるのではなく、「働き方改革」の進捗を確認した上で引上げの決定を行う仕組みを付与し、「働き方改革」に取り組む強力なインセンティブ付けとすべきである¹¹⁷。具体的には以下のとおりであり、こうした取組による実質的な「処遇改善」こそが必要である。

- ・ 「3分類」の厳格化及び外部対応・事務作業・福祉的な対応・部活動等について更なる縮減・首長部局や地域への移行による授業以外の時間の抜本的縮減
- ・ 「校務 DX」の加速化による業務の縮減
- ・ 勤務時間管理の徹底
- ・ 長期休暇を取得できるような環境整備
- ・ これらの取組の結果としての時間外在校等時間の縮減

こうした仕組みを導入することにより、「働き方改革」・「メリハリ」・「効果」や財源といった課題をクリアしつつ、教員がこどもと向き合う時間を大事にしながら、現場で直面している課題に正面から向き合っていくことが望ましい。〔資料Ⅱ－5－17、18 参照〕

（2）高等教育

① 減少する 18 歳人口と大学の規模

近年、18 歳人口が大幅に減少（平成元年（1989 年）から令和 5 年（2023

¹¹⁶ 移行による影響に留意する観点から、業務負担に応じたメリハリのある新たな調整手当の枠組みもあわせて検討。

¹¹⁷ 「働き方改革」が進捗せず引上げが行われないこととなった場合は、その時点で原因を検証し、外部人材の配置等そのほかのより有効な手段に財源を振り向けることとする。

年) にかけて 89 万人減) している一方、大学数・学生数・教員数は大幅に増加(同期間において、大学数は 311 校増、学生数は 70 万人増、教員数は 7 万人増) しており、その結果、学生当たり大学数・教員数、大学進学率も大幅に増加¹¹⁸している。また、学生当たり大学数については、主要先進国の中では圧倒的に多い状況にある。今後も更に人口減少が見込まれる中、教育の質を持続的に確保・発展させていくためには、地域間のバランスも踏まえた上での大学の戦略的な統合・縮小・撤退の促進や、大学の新設等の際の審査の厳格化により、大学全体の規模の適正化を図っていくことが喫緊の課題となっていると考えられる。〔資料Ⅱ－5－19 参照〕

② 国立大学

国立大学に対する運営費交付金について、予算額上では法人化以降 1,630 億円減少しているが、教育研究とは直接関係のない病院の赤字補填金や退職手当の減少に加え、授業料等減免について従来運営費交付金の内数として計上していたものが令和 2 年度(2020 年度)以降は修学支援新制度に移行していることで減少した要素が大きい¹¹⁹。むしろ、国立大学への運営費交付金以外の補助金等の大幅な増加を踏まえれば、国立大学に対する教育研究向けの公的支援は、法人化以降、実質的には 1,336 億円増加している。〔資料Ⅱ－5－20 参照〕

また、学生 1 人当たりの国立大学への教育研究に係る公的支援額は、1 人当たり GDP 比で見れば主要先進国の中でトップであり、国際的に比較しても支援は充実していると言える。一方、教育研究の質が高いとされている海外の有力大学の収入は、運営費への公的助成金以外の研究受託収

¹¹⁸ 平成元年(1989 年)から令和 5 年(2023 年)にかけ、学生 10 万人当たり大学数は 26 校→31 校へ、学生 10 万人当たり教員数は 6,246 人→7,195 人へ、大学進学率は 24.7%→57.7%へ増加。

¹¹⁹ 平成 16 年度(2004 年度)と令和 4 年度(2022 年度)を比較すると、平成 16 年度(2004 年度)に病院赤字補填金は 584 億円、退職手当は 1,149 億円、授業料等減免分は 175 億円あったが、令和 4 年度(2022 年度)には病院赤字補填金は皆減、退職手当は 758 億円となり、授業料等減免分は修学支援新制度に移行して運営費交付金には含まれなくなった。これらの「特殊要因」が大きな要因となり、運営費交付金は平成 16 年度(2004 年度)に比べて 1,630 億円減少したが、特殊要因を除いた運営費交付金は平成 16 年度(2004 年度)の 10,507 億円から令和 4 年度(2022 年度)に 10,028 億円と 479 億円の減少にとどまる。

入や寄附金、資産運用益といった財源の占める割合が大きく、運営費交付金の大きさだけが教育研究の質を規定するわけではないことに留意が必要である。〔資料Ⅱ－5－21、22 参照〕

そうした中で、運営費交付金については、第4期中期目標期間¹²⁰においては、メリハリある配分を行う観点から、各大学から一定額を拠出させ、成果や取組状況に応じて配分を行う仕組みを取り入れており、各大学の行動変容を促す効果が期待されている。しかしながら、実際に各大学に配分されている額を見ると、配分の変化は僅少にとどまっており、配分対象経費¹²¹の拡大等により、メリハリ付けを強化していくべきである。〔資料Ⅱ－5－23 参照〕

③ 私立大学

私立大学等経常費補助金について、予算額上では令和元年度（2019年度）以前に比べ、近年の額は低い水準であるが、これは令和元年度（2019年度）まで措置されていた授業料等減免分が剥落したためであり、令和2年度（2020年度）以降は修学支援新制度によって授業料等減免に係る支援が拡充されている¹²²ことを踏まえれば、私立大学への公的支援は大きく増加している。〔資料Ⅱ－5－24 参照〕

一方、私立大学全体の入学定員充足率は低下を続けており、足もとでは100%を下回り、約6割の私立大学が学生から選ばれずに定員割れを起こしている。経常費補助金の令和5年度（2023年度）における学生1人当たり補助額は定員割れの大学の方がむしろ大きくなっており¹²³、全くメリハリが効いていない状況である。〔資料Ⅱ－5－25 参照〕

経常費補助金は、10項目の状況に基づいた増減率に基づいて傾斜配分を行っているが、「定員充足率」以外の項目については、定員割れ大学と

¹²⁰ 令和4年度（2022年度）から令和9年度（2027年度）までの6年間。

¹²¹ 令和6年度予算においては、基幹経費のうち「成果を中心とする実績状況に基づき配分」部分が1,000億円、「ミッション実現加速化経費」が308億円。

¹²² 授業料等減免分については、令和元年度（2019年度）では私立大学等経常費補助金の内数として100億円計上されていたのが、令和4年度（2022年度）では修学支援新制度において1,142億円を計上。

¹²³ 学生1人当たり補助額は、収容定員充足率90%以上の大学が14.67万円であるのに対し、同90%未満が14.73万円。

それ以外の大学で差がついていない。中には、「教員数に対する学生数割合」や「教育研究経費支出及び設備関係支出の割合」など、定員割れ大学の交付額が多くなる結果となっている項目もある。また、「教育の質にかかる客観的指標」という項目が存在はしているが、実際の教育の質を反映する指標とはなっていない可能性があるため、大学・学部ごとに教育効果等を客観的に測定して横並びで公表する仕組みを導入し、それに基づいて評価を行うなど、実際の教育の質を反映することのできる指標とする必要がある。このように、指標の設定や配分に課題があると考えられることから、メリハリの強化に向けては、これらの改善が必要である。〔資料Ⅱ－5－26 参照〕

④ まとめ

急速に人口減少が進む中で、教育研究の質を持続的に確保・発展させていくためには、地域間のバランスも踏まえた上での戦略的な統合・規模縮小・撤退等により大学の構造転換を進めていく必要がある。国には、そのインセンティブを生じさせるよう、教育研究の質の向上努力等に応じたメリハリある予算配分の強化を含め、予算面・制度面の改善策を講じることが求められている。〔資料Ⅱ－5－27 参照〕

(3) 科学技術

① 日本の科学技術の予算の生産性

我が国の財政状況が極めて厳しい中においても、政府は科学技術に対して重点的な投資を行ってきた。当初予算ベースでは、平成元年（1989年）と比べ、一般歳出が約2倍の規模となっている中、科学技術振興費は3倍を超える規模にまで増加させてきており、これは社会保障の伸びに次ぐ規模での増加となっている。その結果、政府の科学技術予算対GDP比は、主要先進国と比べて高水準で推移している。また、政府だけでなく、民間を含めた研究開発費総額対GDP比で見ても、主要先進国と遜色ない水準となっている。〔資料Ⅱ－5－28、29 参照〕

このように官も民も科学技術に対する投資を重視し、科学技術立国に

向けて、国としても必要な予算措置はしている状況であるにもかかわらず、その成果とも言える注目度の高い研究論文（いわゆる Top10%論文）の絶対数が主要先進国と比して少ない上に、研究開発費総額当たりの Top10%論文数も低く、我が国の研究開発の生産性はほかの主要国に水をあけられている。

こうした現状を踏まえれば、我が国における科学技術政策で優先すべきは、科学技術に対する公的投資又は官民を合わせた投資の量をいたずらに拡大することではなく、研究開発の生産性を引き上げる、すなわち、研究開発への投資効果を引き上げることであり、その要因となっている構造的な問題に対して対処していくことである。あわせて、研究者の研究時間を増やすため、学内事務負担の軽減やタスクシフトを進めるべきである。

② 若手研究者の活躍機会

Top10%論文の著者であるトップリサーチャーの半数以上は 40 歳未満であることを踏まえれば、研究開発の生産性を高めるためには、若手研究者の活躍の機会を確保することが必要である。〔資料Ⅱ－5－30 参照〕

また、国立大学の本務教員数の在籍数を見ると、40 歳以上の割合が平成元年（1989 年）は 66%だったのに対して、令和 4 年（2022 年）には 78%まで上昇しているほか、令和 4 年（2022 年）に新規採用された本務教員数の約 3 分の 1 が 40 歳以上に偏っており、若手研究者の割合が低下傾向にある。

こうした現状を打破するため、大学においては若手研究者を登用する人事制度改革を進めるべきことは当然であるが、国においても、競争的資金を若手研究者にシフトしていくなど、能力に応じて、若手研究者に的を絞った改革を進めていくべきである。

③ 研究の国際性

Nature 誌では、我が国は、主要国の中で最も国際化していない国の 1 つであり、このことがパフォーマンスの妨げになっている可能性がある

と指摘されている。〔資料Ⅱ－5－31 参照〕

そのことを裏付けるかのように、Top10%論文数の内訳をほかの主要国と比べてみると、国際共著論文数の少なさが際立っている。また、研究者の国際的な移動も、中国に後塵を拝する低水準である。

さらに、我が国は、過去にアメリカとイギリスが取り組んでいた研究トピックに後追い的に取り組む傾向がある。最先端の研究から遅れを取っている状況のままで科学技術への大規模で長期的な投資を行っても、日本が新しい研究トピックやトレンドを開拓するリーダー的な地位を確保することにつながらないのではないか。

例えば、国際的に注目を集める研究領域、すなわち分野別の Top 1 %論文が輩出されている研究領域について、我が国の研究者が参画している割合は 31%であり、イギリス (57%) やドイツ (49%) と比べ低く、中国 (66%) の半分程度である。また、AI や燃料電池といった学際的・分野融合的領域への参画数 (84 領域) も、イギリス (138 領域) やドイツ (118 領域) と比べ低く、中国 (180 領域) の半分程度にとどまっている。

〔資料Ⅱ－5－32 参照〕

こうした現状を踏まえると、我が国の研究開発の生産性を向上させていくためには、単に量的な拡大をするのではなく、研究開発の国際化の取組を促す政策誘導を強化すべきである。

④ 研究費の硬直性

我が国の大学の硬直性・閉鎖性が指摘されて久しい。これは、明治政府がドイツに倣って採用した「講座制」の中で、教授を頂点とするヒエラルキーが形成され、若手の研究者の活躍の場が少なくなり、また、教授と異なる研究に挑戦できず独創性が損なわれてしまう、という過去の遺物の影響との指摘がある。

競争的資金の代表格である科研費の新規採択課題に係る分野別配分額の割合がほぼ一定で推移していることから、独創的な研究が現れておらず、大胆な分野のシフトが起こっていない状況が示唆されており、長期的な視点に立って、基礎研究の特性にも配慮しつつ、更なる改革を進める

べきである。〔資料Ⅱ－5－33 参照〕

また、かつての総合科学技術会議では、各事業の優先度を判定し、科学技術予算の「メリハリ」付けを実施していたが、その取組は形骸化し、平成24年度予算以降は実施されず、毎年度の統合イノベーション戦略等により重点化施策を特定する、いわば「ハリ」だけを強調したものとなっている。さらに、競争的資金が増加・複雑化しており、研究者にとっても、全体像が見えにくくなっている。〔資料Ⅱ－5－34 参照〕

科学技術政策の司令塔たる CSTI (総合科学技術・イノベーション会議) においては、「ハリ」だけを強調するのではなく、研究開発の生産性の向上の観点から、我が国の研究現場が抱える研究領域の硬直性などの課題の解決に資するよう、施策の優先順位付けを行い、さらには省庁間の施策の整理を行うなど、限られた政策資源の効果を高めることが期待される。

⑤ 基金の問題点

近年、コロナ禍における相次ぐ大型補正予算の影響もあり、科学技術関係予算においても、基金に対する予算措置が前例のない規模で増加している。一方で、その執行は低調である。〔資料Ⅱ－5－35 参照〕

既に予算化されているこうした基金については、今後数年間の研究活動に有効活用することが重要であるが、そもそも基金は、財政資金の効率的な使用の観点から問題があるなど、様々な指摘がなされている。

今後、基金に対して予算措置を行うに当たっては、そうした基金の問題点を踏まえて行政改革推進会議で決定された「基金ルール¹²⁴」を踏まえ、予算決定と同時に定量的な成果目標を公表・策定し、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など、「基金ルール」を厳格に適用し、財政資金を効率的に使用していくことが重要である。〔資料Ⅱ－5－36 参照〕

さらに、科学技術関係予算における基金が乱立し、基金残高が積み上がっている状況を踏まえれば、科学技術予算を執行ベースで捉えた上で、予算の規模を正常化すべきである。〔資料Ⅱ－5－37 参照〕

¹²⁴ 「基金の点検・見直しの横断的な方針について」(令和5年(2023年)12月20日行政改革推進会議決定)

6. 社会資本整備

我が国の経済成長・生産性向上の基盤となる社会資本整備において、近年自然災害の激甚化・多頻度化の傾向が見られる中、防災・減災、国土強靱化の取組の重要性は論を俟たない。今後の取組においては、これまでの成果と課題を検証しつつ、経済社会情勢等を踏まえ、国家のグランドデザインを描いた上で、省庁間の縦割りを排して大局的に議論することが必要である。

具体的には、今後の人口減少等の経済社会情勢、建設業の現状等を踏まえれば、公共投資の総量拡大に頼るのではなく、緊急に対応すべき事業を確実に実施することが求められ、後段で例示するような各種の実効性向上策に取り組むことが重要である。また、資材価格上昇等の適切な反映と同時に、新技術の導入などによる効率性の追求も必要である。さらには、国土強靱化の取組を持続可能な形で進めていくための方策について検討を深めていくことが重要である。

同時に、そう遠くない将来に想定される¹²⁵南海トラフ地震や首都直下地震の際に必要なであろう巨額の財政出動に備えるためにも、平時に財政余力を確保しておかなければならない。

整備新幹線に関しては、未着工区間の着工判断に際し、これまでの新幹線整備の際に判明した様々な課題・リスクについて、十分に検討・評価を行うべきである。また、国民や住民の負担を抑制する等の観点から、整備新幹線の貸付料の設定の見直し等についても検討を深めるべきである。

(1) 防災・減災、国土強靱化

① 防災・減災、国土強靱化の現状と課題

ア) 近年の取組の成果と課題の検証の必要性

近年、防災・減災、国土強靱化については、「3か年緊急対策¹²⁶」、「5

¹²⁵ 地震調査研究推進本部の長期評価結果によると南海トラフで発生する M8 から M9 クラスの地震の 30 年以内の発生確率は 70～80%。

¹²⁶ 「重要インフラの緊急点検」の結果を踏まえ、緊急に対策が必要な 160 項目について集中的に対策。3年間（平成 30 年度～令和 2 年度（2018 年度～2020 年度））で概ね 7 兆円程度を目標として対策を実施。

か年加速化対策¹²⁷」等の枠組みの下、補正予算等も活用しながら重点的に取り組まれてきた。近年の自然災害の激甚化・頻発化を踏まえれば、引き続き防災・減災、国土強靱化の取組は重要である。令和5年(2023年)6月に成立した改正国土強靱化基本法¹²⁸においては、今後「国土強靱化実施中期計画」(以下「実施中期計画」という。)を策定することとされている。〔資料Ⅱ－6－1、2参照〕

これまでの国土強靱化の取組の成果により、自然災害に対する被害低減効果は着実に現れている。また、被害低減効果は、ハード対策のみならず、ソフト対策からも大きな成果が得られており、ハード・ソフト両面から取り組むことが重要だと考えられる。〔資料Ⅱ－6－3、4参照〕

他方、本年発生した能登半島の災害においては、避難所の在り方¹²⁹や、災害によって塞がれた道路に対し早急に最低限の救援ルートを確保するための道路啓開¹³⁰計画の必要性、複合災害への対応など、防災・減災の観点から、さらなる課題が指摘された。また、8月の日向灘を震源とする地震後に発表された「南海トラフ地震臨時情報」に関しては、情報の分かりやすさや情報伝達方法など、情報提供の在り方についても課題が指摘された。これらの点も踏まえると、今後予定される実施中期計画の策定に先立ち、これまでの国土強靱化の取組によりどこまで達成され、さらにどのような課題があるのか、過去の激甚災害などの復旧・復興の事例や、インフラの老朽化の状況なども踏まえつつ、PDCAの取組を行い、しっかりと検証することが必要だと考えられる。〔資料Ⅱ－6－5参照〕

イ) 経済社会情勢等を踏まえたグランドデザインの必要性

今後、実施中期計画の策定を含め、国土強靱化の取組を進めていく上で

¹²⁷ 国土強靱化の取組の更なる加速化・深化を図ることとし、激甚化する災害対策、予防保全型インフラメンテナンスへの転換に向けた老朽化対策、デジタル化等の推進、の各分野の合計で重点的に取り組むべき123対策を設定。5年間(令和3年度～令和7年度(2021年度～2025年度))で追加的に必要となる事業規模を概ね15兆円程度を目途として対策を実施中。

¹²⁸ 「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法の一部を改正する法律」(令和5年法律第59号)

¹²⁹ 女性や子ども、高齢者、障害者など多様なニーズや意見を反映できる体制の構築が不可欠との意見があった。

¹³⁰ 道路啓開とは、緊急車両等の通行のため、早急に最低限の瓦礫処理を行い、簡易な段差修正等により救援ルートを開けること。

は、人口動態や技術の進展等を含む経済社会情勢の変化などを踏まえ、国家のグランドデザインを描いた上で、必要な取組を、縦割りを排して議論していくことが重要である。その際、地方の切り捨てにならないよう、地域のまちづくりや産業構造等も踏まえつつ、地域や民間の活力活用などの工夫に取り組むことも必要である。

ウ) 人口減少・働き方改革等の影響

例えば、今後の我が国の人口減少や生産年齢人口の減少（10年後現在比それぞれ▲5%、▲7%）の影響など、人口動態の変化を念頭に置いた対応が求められる。〔資料Ⅱ－6－6参照〕建設業従事者・建設技能労働者についても例外ではなく、今後更に減少すると見込まれている点や、建設現場では、完全週休二日制の導入により、建設現場の閉所日数の増加や労働者1人当たりの労働日数の減少など、働き方改革の影響が見込まれること等も、織り込んでいく必要がある。〔資料Ⅱ－6－7参照〕

エ) 地方公共団体・建設業者の状況

同様に、地方公共団体の土木部門職員も10年前と比較して減少している。都道府県レベルでもそうだが、市町村レベルで見ると、小規模の場合には土木技術職員が一人も配置されていない地方公共団体も存在している。自治体間連携の強化などによるインフラ管理能力の強化の重要性が増す一方、引き続き建設技能労働者の増員は簡単ではないと考えられる。今後の実施中期計画の策定に当たっては、将来にわたってインフラを適切に管理する必要があり、地方公共団体のインフラ管理能力の有無を見極めることも不可欠である。〔資料Ⅱ－6－8参照〕

さらに、建設業者の手持ち工事量は17か月分¹³¹と、近年は極めて高水準で推移しており、また、建設業の人手不足感はバブル期並みの水準¹³²となっている点にも留意する必要がある。〔資料Ⅱ－6－9参照〕

¹³¹ 「建設工事受注動態統計調査（大手50社調査）」（国土交通省）

¹³² 「全国企業短期経済観測調査（日本銀行短観）」における建設業の労働者過不足判断D.I.（雇用人員「過剰」と回答した者の構成比－「不足」と回答した者の構成比）は、2024年9月で▲58%（1988年▲18%、1990年▲58%、1992年▲30%）。

オ) 災害復旧事業への対応余力の確保

加えて、近年自然災害の激甚化・多頻度化の傾向が見られる中、能登半島地震や大雨災害などの災害からの復旧事業には、最優先で取り組まなければならないが、こうした災害復旧事業は以前に比べて増加傾向にある。今後とも毎年相当規模で実施する必要性が生じる可能性があることから、国土強靱化の取組を進める上では、災害復旧事業への対応余力も考慮した対応が求められることは言うまでもない。〔資料Ⅱ－6－10 参照〕

このように、建設業における足もとの現状や、地方公共団体におけるインフラ管理能力等を踏まえれば、公共投資の総量拡大に頼るのではなく、緊急に対応すべき事業を確実に実施していくことが求められる。今後、実施中期計画を策定する際にも、かつてあった規模ありきの議論だという批判を受けないような検討を行うべきである。また、これまでの事前防災の取組によって得られた防災・減災効果を分かりやすく国民に示し、理解醸成を図るべきである。

② 防災・減災、国土強靱化の推進に向けた観点

国土強靱化の取組においては、公共投資の総量拡大に頼るのではなく、緊急に対応すべき事業を確実に実施しなくてはならない。そのためには、地域特性等を踏まえた適切な優先順位付けの徹底が不可欠である。以下、その取組の視点についていくつか具体的事例を見ていきたい。

ア) 事業の優先順位・重点化の見直し

例えば、都心部では、都市の国際競争力の強化、防災性能・省エネルギー性能の向上等を目的とした民間の市街地再開発事業等が行われ、これに対して多額の国費が投じられている¹³³。都市の国際競争力の強化等の必要性は否定しないが、防災・減災対策の緊急性やそもそもの国費投入の必要性などを踏まえると、優先順位を見直すことで緊急性の高い事業に重点化できる余地があるのではないかと考えられる。〔資料Ⅱ－6－11 参照〕

¹³³ 例えば、東京駅周辺の高層ビルを含む4地区の再開発において、令和6年度当初予算までの国費（交付金の想定規模を含む。）として、それぞれ25億円～145億円が投じられている。

また、住宅政策に目を向けると、住宅戸数は、これまで世帯数の伸びとともに増加してきたが、同時に空き家も増加傾向にある。今後、世帯数の減少が見込まれる中、空き家の更なる増加が懸念される。こうした中においては、「住宅」の取得支援¹³⁴の必要性があるとしても、「新築住宅」の取得を財政支援する必要性は低下していると考えられ、こうした事業を見直すことで緊急性の高い事業に重点化する余地があるのではないかと考えられる。〔資料Ⅱ－6－12 参照〕

密集市街地に関しては、老朽住宅等が密集し、災害発生時等には、建物倒壊や火災の発生による被害が拡大する危険性があるため、その対策が支援されている。その際、密集市街地対策支援としては、地方公共団体が実施箇所を判断する社会資本整備総合交付金を通じた支援と、国による個別補助事業とが存在している。しかし、国による個別補助事業の実施箇所を見ると、比較的火災被害想定リスクの低い箇所で実施しているように見える。防災事業として実施される事業であっても、緊急性の高い箇所に重点化するなど更に質を高める検討をすべきである。〔資料Ⅱ－6－13 参照〕

そのほかにも、優先順位の見直しの視点として、道路事業の B/C (Benefit/Cost : 費用便益比) の推移を見ると低下している状況が見られる。地域の生産性向上・経済活性化を主たる目的¹³⁵とするようなインフラ整備については費用対効果を厳格に見極めるべきである。また、予算の執行状況を見ると、公共事業全体としては令和5年度決算の不用率は0.66%と良好であるが、個別に精査すれば、例えば住宅対策が3.08%となっており、改善の余地があると考えられる。

イ) ソフト事業・民間活力等の活用

さらに、骨太方針や PPP/PFI 推進アクションプラン等に基づき PPP/PFI の推進を着実に進めることで、強靱化事業の効率的実施を進め

¹³⁴ 住宅確保要配慮者等を対象とした公営住宅の整備やセーフティネット住宅の改修、入居者に対する家賃支援を含む。

¹³⁵ インフラ整備の目的としては、地域の生産性向上・経済活性化の他、災害安全性の向上や生活の質の向上などが挙げられる。

るとともに、財政資源の有効活用を図ることが可能になる。その推進に向けて、地域企業を含めた多様な民間事業者の視点も踏まえた課題整理を行い、対応を進めるべきである。〔資料Ⅱ－6－14、15 参照〕

中長期的に災害対応能力を向上させるためには、防災・減災対策は、国や地方公共団体で実施するハード事業のみでは限界がある。まちづくりと連携し、災害リスクエリアにおける開発規制の強化や立地適正化計画に基づくコンパクト化・防災施策の実効性の強化など、規制・誘導手法を適切に活用し、防災・減災の観点を踏まえたものとなるよう民間による開発・投資を誘導することが必要と考えられる¹³⁶。〔資料Ⅱ－6－16 参照〕

加えて、線状降水帯・台風の予測精度向上、ハザードマップの高度化など、災害情報の精度を一層向上させるとともに、分かりやすい周知広報の展開など、得られた情報を迅速かつ確実に提供すべきである。また、災害リスクなどを含む災害情報を、避難のみならず、今後のまちづくり等に生かし、防災対応力の向上を図ることが必要である。〔資料Ⅱ－6－17 参照〕

さらに、近年の激甚化する自然災害に対応するためには、国や地方公共団体の取組に加えて、民間事業者の協力も得ることが必要となってくる。民間事業者による防災・減災対策を促進するほか、民間事業者と事前に協力態勢を構築するなどの取組も重要である。〔資料Ⅱ－6－18 参照〕

ウ) 新技術の活用等による効率化

他方で、近年、建設資材価格は上昇基調にあり、足もとでは緩やかなものとなっているものの、令和3～4年度（2021～2022年度）頃には急騰した。こうした資材価格上昇等のコスト増は、事業を実施する際に適切に反映する必要があるが、同時に、例えば、土地利用規制の見直しと組み合わせることで事業実施の範囲の絞り込みを行い、より少ない金額で迅速に高い防災効果を得られた事例や、新技術の活用によりコストや施工期間が短縮できた事例なども参考に、様々な効率化努力を重ねることが重

¹³⁶ この点に関し、人口減少を前提とすると、今後、地方の社会基盤を維持するという目的のために、災害リスクエリアにとどまらず、土地利用規制の厳格化など、更なる規制的手法の活用も検討すべきであるとの意見があった。

要だと考えられる。新技術については、地方公共団体において、活用の検討まではしたものの活用までは至らなかったケースが多いとの調査結果も見られるため、そのボトルネック¹³⁷の解消に取り組むべきである。経済情勢も考慮する必要があるが、足もとの経済情勢は、需要喚起のための公共事業が必要な状況ではない。〔資料Ⅱ－6－19、20 参照〕

エ) 持続可能な事業実施に向けての方策

また、今後も国土強靱化の取組を進めていく上では、これを持続可能な形で進めていく方策についても検討が必要である。例えば、NEXCO¹³⁸等による高速道路の新たな更新事業等は、料金徴収期間を延長することで、安定財源を確保し着実に事業を進めているが、国土強靱化の取組に係る受益と負担の在り方について、議論を深めていくことが求められる。〔資料Ⅱ－6－21 参照〕

(2) 整備新幹線

① 整備新幹線の着工判断について

整備新幹線¹³⁹は、これまで順次整備が進められてきており、現在、未着工区間は「北陸新幹線（敦賀～新大阪間）」及び「九州新幹線（新鳥栖～武雄温泉間）」のみとなっている。

これまでの整備新幹線の着工判断に際しては、いわゆる着工5条件¹⁴⁰が全て確認された場合のみ着工してきており、現状、この考え方を変更すべき事情は考えられない。引き続きこの着工5条件は維持されるべきで

¹³⁷ 例えば、予算執行調査「道路メンテナンスにおける新技術等の活用」（令和4年（2023年）7月財務省公表分）によれば、地方公共団体が新技術等の活用促進のために求めるものとして、発注者用の検討マニュアルや、ほかの地方公共団体における具体的な活用状況や施工後の経過状況の事例集などが挙げられている。

¹³⁸ NEXCOは高速道路の管理運営等を行う特殊会社の総称であり、東日本高速道路、中日本高速道路、西日本高速道路がある。

¹³⁹ 整備新幹線とは、「全国新幹線鉄道整備法」（昭和45年法律第71号）に基づく昭和48年（1973年）の整備計画により整備が行われている北海道新幹線（青森～札幌間）、東北新幹線（盛岡～青森間）、北陸新幹線（東京～大阪間）、九州新幹線（鹿児島ルート）（福岡～鹿児島間）、九州新幹線（西九州ルート）（福岡～長崎間）の5路線のことをいう。

¹⁴⁰ 整備新幹線を整備するに当たっては、以下の5つの条件を満たしていることを確認した上で、着工することとされている。1. 安定的な財源見通しの確保 2. 収支採算性 3. 投資効果 4. 営業主であるJRの同意 5. 並行在来線の経営分離についての沿線地方公共団体の同意

ある。

加えて、これまでの整備新幹線等の整備の過程では、様々な課題やリスクがあることが判明している。今後の整備新幹線の着工判断に際しては、過去の事例を教訓として、こうした課題・リスクについても十分に検討・評価した上で、着工判断を行う必要がある。〔資料Ⅱ－6－22 参照〕

ア) 「見切り発車」により無駄が生じるリスク

例えば、九州新幹線（新鳥栖～武雄温泉間）では、フリーゲージトレイン¹⁴¹の導入が前提とされていたが、着工後、技術開発の難航により導入を断念した。結果、現状ではフル規格の新幹線が武雄温泉～長崎間のみを往復している状況にあり、本来の整備効果が発揮されていない状況にある。〔資料Ⅱ－6－23 参照〕

イ) 長大トンネル建設におけるリスク

また、北海道新幹線（新函館北斗～札幌間）はその8割が長大トンネルで占められているが、着工前のボーリング調査では把握しきれなかった巨大な岩塊の出現や、地質不良などのため、工事の遅れが生じており、令和12年度（2030年度）末の開業は困難であることが報告され、現時点において完成時期を明示できない状況である。長大トンネルには、このように事前には把握困難な地質上の問題により、完成時期が当初見込みよりも後倒しになるリスクがある点を考慮することが必要である。〔資料Ⅱ－6－24 参照〕

ウ) 建設発生土処理や地下水等による環境リスク

さらに、北海道新幹線（新函館北斗～札幌間）では、トンネル工事中、事前の調査で判明していた以上のヒ素等の自然由来重金属等が含まれる要対策土が発生し、受入地確保に市民の理解を得るのに時間を要した。また、リニア中央新幹線では、トンネル工事により、地下水の流れに影響し

¹⁴¹ フリーゲージトレインは、車輪の幅を切り替えることにより、在来線用の幅が狭い線路（狭軌）と新幹線用の幅が広い線路（標準軌）の両方を運行することができ、新たに標準軌の線路を整備しなくて済むため、地元負担が少なくなることが期待されていた。

たとみられる井戸枯れや崩落事故が発生した。今後の整備新幹線の整備に際しては、発生土処理や地下水への影響など、環境面のリスクも評価する必要がある。〔資料Ⅱ－6－25 参照〕

エ) 地元公共団体の同意を得られないリスク

加えて、リニア中央新幹線では、静岡県との合意が得られず、静岡工区（9km）の工事に着手できていないが、この静岡工区の遅れが品川～名古屋間（286km）全体の開業の遅れに直結し、令和9年（2027年）の開業は実現できない状況となっている。今後の整備新幹線の整備に際しては、関係する地方公共団体関係者等に十分な情報提供及び協議を行い、あらかじめ明確な同意を得ることがこれまで以上に重要になっている。〔資料Ⅱ－6－26 参照〕

オ) 事業費の増嵩リスク

近年の整備新幹線事業においては、様々な要因から新規着工時の想定以上に事業費が膨らみ、国や沿線地方公共団体にとっては当初想定していない不測の負担が生じることが続いてきた。

今後の整備新幹線の整備に当たっては、事業費について、各種リスクを十分に織り込んだ上で、少なくとも政府・日銀の物価安定目標である2%程度の物価上昇の継続を前提とするべきである。また、更なる物価上昇の可能性もあるため、物価が、例えばさらに1%上昇した場合にどの程度費用に影響を与えるかといった情報についても、あらかじめ示すべきである。さらに、建設期間が長期になればなるほど、こうした事業費の増加リスクは大きくなり、適切に事業費を見積もることが困難になるなどの課題があることに留意が必要である。〔資料Ⅱ－6－27 参照〕

② 貸付料の適切な見直し等について

ア) 貸付料の適切な貸付期間と算定方式の見直し

財源面に関しては、整備新幹線整備に当たっては、これまでに開業した整備新幹線のJRへの貸付料を充て、残余を国及び地方公共団体で負担し

てきた。このため、国民負担や住民負担を極力抑制する観点からも、適切な貸付料の設定が極めて重要である。〔資料Ⅱ－6－28 参照〕

新幹線施設の貸付料については、現状では30年定額契約となっており、今後、契約期限を迎える路線¹⁴²が出てくる。新幹線施設が国民の共有財産であることを踏まえれば、31年目以降も引き続き適切な貸付料を徴収するのは当然である。

その際、同じく上下分離されている高速道路の場合には、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構と高速道路会社との間で、最大50年間の貸付期間の期限を定期的に延長し、最大令和97年（2115年）まで延長可能な枠組みとなっている。貸付料についても、交通量推計等を踏まえ定期的（1～5年程度）に見直されており、期中の料金収入が1%以上増減した場合には、貸付料を増減することとされている。新幹線においても、高速道路事業の事例も参考にしつつ、適切な貸付期間、貸付料の設定の検討をすべきである。〔資料Ⅱ－6－29 参照〕

特に整備新幹線の貸付料算定時の需要予測と実績とを比較した場合、実績が上回ることが多い。国民負担や住民負担を最大限抑制するためにも、適切な貸付料を設定することが必要である。今後は、貸付料算定的前提となる需要見込みを適切に行うとともに、需要の実績が貸付料算定的前提となった予測を上回る場合には、その上回る部分の貸付料として追加的に徴収できるような貸付料算定方式の見直しを行うことが必要ではないかと考えられる。〔資料Ⅱ－6－30 参照〕

イ) 民間活力の活用

さらに、JR各社は関連する不動産やホテル、物販などの事業でも収益を上げるようになってきており、貸付料の算定に当たっては、鉄道収入のみならず、新幹線開業に関わる関連収入を算入することも検討すべきである。

今後の整備新幹線においては大都市部での駅建設も見込まれるが、大都市部では併設商業施設等による集客を見込むことができ、民営化され

¹⁴² 最も早く期限を迎える路線は、北陸新幹線の高崎～長野間の令和9年（2027年）9月末。

た **JR** による創意工夫を生かす余地が極めて大きい。

民営化された **JR** の創意工夫を一層引き出す観点からも、例えば、駅舎の整備について **JR** による整備とするなど、**JR** が一層主体的に関与した形での整備の在り方についても検討を深めるべきである。〔資料Ⅱ－6－31 参照〕

7. 農林水産

近年、我が国の農業を取り巻く環境が大きく変化する中で、いかに国民に対する食料の安定的な供給を確保していくかという政府に課せられた課題の重みは増すばかりである。こうした課題への処方箋は、多額の国民負担に支えられている日本の農業を自立した産業へと「構造転換」していくことにほかならない。改正された「食料・農業・農村基本法」において基本理念として明記された「食料安全保障の確保」については、こうした農業の「構造転換」なくして、合理的な国民負担の下で持続可能な形で実現していくことはできない。

そうした観点から、我が国の農業の中心となる米・水田については、生産性の向上・経営の効率化等を徹底して進め、足腰の強い水田農業へと転換を進めていく必要がある。

(1) 食料・農業・農村基本法の改正と農業の構造転換

① 農業の構造転換による食料安全保障の確保

令和6年(2024年)5月、農政の基本理念や政策の方向性を示す「食料・農業・農村基本法」(以下「新基本法」という。)の改正が行われた。本改正では、地政学リスクの顕在化等による我が国の食料安全保障を取り巻く環境の変化や、農業の担い手の急減等による食料供給基盤の弱体化など、平成11年(1999年)の制定以来の状況変化を踏まえ、基本理念に「食料安全保障の確保」が明記された。

これを受けて、政府としては、今後、新基本法に基づき、農業施策の基本的な方針や食料安全保障の確保に関する目標等を定めた基本計画を作成し、その後の初動5年間について、「農業の構造転換を集中的に推し進められるよう」、関連施策を実行していくこととしている¹⁴³。

政府の認識のとおり、基本法の改正の背景となった様々な状況変化により、現在の農業構造からの転換の必要性は、近年、加速度的に高まっている。しかしながら、転換すべき農業の構造自体が大きく変化したわけで

¹⁴³ 「経済財政運営と改革の基本方針 2024」(令和6年(2024年)6月21日閣議決定)

はなく、むしろ課題を積み残してきたことが現在の苦境を招いていると言わざるを得ない。現在の農業の構造的課題は、すなわち、生産・経営において多額の国民負担に基づく財政支援や種々の規制等が存在することにより、生産性向上・経営の効率化が十分に進まず、収益性の向上を通じた産業としての自立化が進まないことにある。これは、当審議会において繰り返し指摘してきたとおりである。

我が国を取り巻く環境が大きく変化する中、こうした農業構造を今後も国民の多くの負担により支え続けることは持続可能ではなく、我が国の財政事情の厳しさを鑑みれば現実的でもない。何よりも、国全体としての喫緊の課題となった食料安全保障を強固なものとするため、農業構造を転換し、産業としての自立を果たしていくことが強く求められている。

新しい基本計画の策定とその実行に当たっては、こうした認識の下、これまでの取組と成果の検証も踏まえつつ、改めて「どんな“構造”」に、「どう“転換”していくのか」について将来像を明らかにするべき¹⁴⁴であり、その上で、農業を支える合理的な国民負担・財政支援の在り方について検討すべきである。〔資料Ⅱ－7－1～3参照〕

② 合理的な国民負担による食料安全保障の確保

国民負担・財政支援の在り方を考える上で、国際的な農業保護の水準（財政負担＋消費者負担）を示す指標である PSE（Producer Support Estimate）を参照すると、OECD 各国との比較において、日本は、「名目 GDP に占める PSE の比率」「農業者受取額に占める PSE の比率」とともに相対的に高い状況にある¹⁴⁵。〔資料Ⅱ－7－4参照〕

この点、農林水産関係予算は長期的に減少してきているという指摘がある。確かに、当初予算ベースで見る限り、平成 12 年度（2000 年度）は 3.4 兆円であったものが、令和 6 年度（2024 年度）には 2.3 兆円に減少しているが、次の 2 点に留意する必要がある。

¹⁴⁴ さらに、農業の構造転換には相応の時間がかかることを踏まえれば、現行の基本計画が対象とする 5～10 年を超えた、より長期的な計画を策定することも検討の余地がある。

¹⁴⁵ 「日本の農業生産を維持する国民負担の水準は？」（三菱総合研究所（令和 5 年（2023 年）10 月 19 日））

まず、平成12年度（2000年度）と令和6年度（2024年度）を比較した場合の約1兆円の減少の大宗は、インフラの新設から更新・修繕に内容をシフトさせてきた公共事業の減少であって、農業者への直接の財政支援を含む公共事業以外の予算額は、食料安定供給特別会計への繰入を除きほぼ同水準となっている。

また、近年では当初予算こそ2.2～2.3兆円の規模で推移しているが、補正予算による総額の増額傾向が著しい。

この2点に留意しつつ、平成12年度（2000年度）と令和4年度（2022年度）の農業生産の規模を比較してみると、内訳に変化はあるものの、9兆円程度の総額に大きな違いはない¹⁴⁶。このことは、公共事業を含む農業分野の予算総額の減少が農業生産の減少につながるという明確な関係が見られるわけではないことを物語っており、裏を返せば、予算総額の増額がすぐさま農業の振興につながるとは考えにくいことを示唆している。このように考えれば、近年、TPP対策やコロナ・物価高等に対応する中で、補正予算を中心に予算総額が高水準で推移している状況は早期に是正する必要がある。〔資料Ⅱ－7－5～7参照〕

本質的に重要なのは、「農業の行く末は財政支援の多寡にかかっている」という発想から脱却し、法人経営や大規模化、輸出の推進等、可能な努力を積み重ね、多額の国民負担に支えられている日本の農業を自立した産業へと、まさに「構造転換」を果たしていくことであり、このことこそが、合理的な国民負担の下で、食料安全保障の確保を持続可能な方法により実現するための道である。

（2）農業の構造転換～米・水田政策を中心に

① 食料安全保障上の要請と財政負担の在り方

農業と国民負担の在り方を見直し、農業を自立した産業へと構造転換していく上では、我が国の農政の軸をなす米・水田政策を今後どのように展開していくかが極めて重要なポイントとなる。

水田で作付けされている作物のうち、米・麦・大豆等について財政負担

¹⁴⁶ 「生産農業所得統計」（農林水産省）

の状況を見てみると、主食用米以外の作付に対して所得補填を行う「水田活用の直接支払交付金」や、小麦等について生産コストと販売価格の差額を補填する「畑作物の直接支払交付金（ゲタ対策）」等の経営所得安定対策等として、年間 5,000～6,000 億円規模の多額の財政支出を行っている現状がある。これらの土地利用型作物は、熱供給量の高さから食料安全保障上も重要性が高いと考えられるが、当初予算の 2 割～3 割に当たる規模の財政負担の在り方がそれに見合ったものかどうかは常に検証が必要である。〔資料Ⅱ－7－8 参照〕

② 新基本法における食料安全保障の確保の在り方と食料自給率

検証の視点の一つとして、新基本法における食料安全保障の確保の在り方を見てみると、食料安全保障の確保の手段として「国内の農業生産の増大を図ることを基本」としつつ、「安定的な輸入」と「備蓄」の確保を図るとともに、「海外への輸出」により食料の供給能力の維持を図ることも明記され、アプローチがより多角的なものとなっている¹⁴⁷。また、基本計画において定める目標についても、改正前は唯一の目標とされていた食料自給率は、国内生産と消費に関する目標の一つとして相対化され、そのほかに食料安全保障の確保に関する事項の目標¹⁴⁸を設定することとされており¹⁴⁹、国内生産の増大のみを重要視する考えには立っていない。

〔資料Ⅱ－7－9、10 参照〕

このうち、輸入に関しては、現在の輸入品の大宗が、政治経済的に良好な関係の国からのものであることを踏まえれば、こうした品目については、あえて国民負担で国内生産を拡大するというのではなく、輸入可能なものは輸入し、ほかの課題に財政余力を振り向けるという視点も重要である。〔資料Ⅱ－7－11 参照〕

また、食料自給率については、現行までの基本計画においては、もっぱら食料の安定供給の観点から目標を設定してきた。しかしながら、食料自

¹⁴⁷ 「食料・農業・農村基本法」（令和 6 年（2024 年）5 月 29 日改正）第 2 条 2 項

¹⁴⁸ 今後、新基本計画において示されることとなるが、例えば、農地面積や食料・生産資材の備蓄数量等が考えられる。

¹⁴⁹ 「食料・農業・農村基本法」（令和 6 年（2024 年）5 月 29 日改正）第 17 条 2 項

給率とは、国民がどのような食生活（食事における食品の構成）により熱量を摂取しているかという、時代によって変化する点に大きく影響を受けるものでもある。実際、全て国内で自給している米の消費が減り、輸入の割合が大きい油脂類・畜産物の消費が増えたことにより、食料自給率は1990年代後半にかけて大幅に減少し、それ以降は40%程度で安定推移してきた。このように食料自給率とは、国民の食生活に左右されるゆえ、政策的に働きかけることが困難な面を持つ指標でもある。そのため、平時における国内生産と消費の状況を表す指標として参考とはなるが、食料安全保障の確保に関する政策目標として食料自給率のみを過度に重視することは不適當と言わざるを得ず、新基本法の趣旨にも必ずしも合致しないものである。〔資料Ⅱ－7－12 参照〕

既述のとおり、麦・大豆を含む土地利用作物には現状でも多額の財政支出を行っているところであるが、更に小麦・大豆を国内生産することで食料自給率を1%引き上げようとするれば、畑地で400～500億円程度、水田で800～900億円程度の国費が必要となる。つまり、単純に食料自給率の向上を目指して国内生産の底上げを進めようとするれば、そのために必要な国民負担は相当な大きさとなる。こうしたことを踏まえると、食料安全保障の確保においては、常に輸入と備蓄の活用という視点を欠いてはならず、国内生産の増大を基本とするという新基本法の趣旨を踏まえつつ、各手段を比較較量して進めることが重要である。〔資料Ⅱ－7－13 参照〕

また、今後、基本計画において定める目標については、食料安全保障の確保の状況を総合的に評価できるよう複数の指標等を設けることとし、食料自給率については、平時における国内生産と消費の状況を表す指標としての性格を明確にした上で活用すべきである。

③ 備蓄の在り方

備蓄に関しては、令和6年（2024年）6月に成立した「食料供給困難事態対策法」に基づき今後定める同法の実施に関する基本方針において、食料・資材などの備蓄についても定めることとなっている。我が国では、米・小麦・飼料穀物・肥料など主要な食料・資材等についてこれまでも備

蓄を行っており、今後も「有事」に備えて食料備蓄を行うことは重要であるものの、その在り方については常に検証する必要がある。すなわち、あくまで国民への安定的な食料供給というアウトカムが重要なのであり、必要な備蓄は、民間も含めた国内における在庫の有効活用、ロジスティクス¹⁵⁰、備蓄を活用することとなるリスクとコスト（財政負担）の関係等を踏まえた総合的な対応の中で考えられるべきである。〔資料Ⅱ－7－14 参照〕

そうした観点から、特に米の備蓄に関してもその在り方について改めて検証が必要である。現在の米の政府備蓄については、適正備蓄水準を100万トン程度とし、毎年20万トン程度を主食用米として買い入れ、同程度を主食用米の需給に影響を与えないよう飼料用等として売却（棚上備蓄）しているが、こうした運用による保管経費や売買差損により毎年度400～600億円程度の財政負担が発生している。

不測の事態に備えるためにどの程度のコストをかけるべきかについては議論が必要であるが、現在の適正備蓄水準が、大不作の場合などに備え、平成13年（2001年）に当時の年間需要量900万トンを前提に設定されたものであることを踏まえると、まずは、700万トン程度まで減少している現在の需要量を前提に設定し直す必要がある。〔資料Ⅱ－7－15 参照〕

さらに、政府備蓄米と類似した構造で、主食用米を国として買い入れながら、非主食用米として売却することで多額の財政負担を発生させている輸入米についてもあわせてその在り方を見直すべきである。日本は、ガット・ウルグアイ・ラウンド交渉（1986～1993年）において、米を関税化の例外とするための特例措置を受け入れ、毎年、最低限の輸入機会（ミニマム・アクセス機会）の提供として76.7万トンの米を国家貿易により輸入している。ミニマム・アクセス導入に伴う国内主食用米の生産調整は行わないこととされているため、輸入したミニマム・アクセス米を主食用米として流通させないよう、加工用・飼料用等として販売することで、直近では売買差損等により700億円に迫る財政負担を発生させている。ミニマム・アクセスとしての輸入量自体の変更には多くの外国との交渉が

¹⁵⁰ 備蓄された物資を必要な場所に届けるために必要な輸送経路や主体、手段等の観点を指す。

必要であり、にわかには困難な面があるが、例えば、緊急時には市場に影響を与えない範囲でミニマム・アクセス米を活用するルールを設けるなどにより、政府備蓄米の備蓄水準・財政負担の減少につなげる工夫を検討する余地は十分にある。〔資料Ⅱ－7－16 参照〕

④ 米・水田政策の見直し

農林水産省の試算によれば、今後、基幹的農業従事者（個人経営体）は、現在（2023年）の116万人から、今後20年間で30万人程度まで減少する可能性があるとされている。この減少の大宗を占めるのは、いわゆる兼業農家といわれる、稲作を中心とする副業的経営体に属する基幹的農業従事者（現在60万人）であるが、これだけ急激な変化は、農業生産や農地・生産技術といった生産基盤の維持にとって深刻な影響を及ぼしかねない。

その一方で、こうした危機的状況は、農地の最大限の集約化や法人経営・株式会社の参入推進¹⁵¹などにより構造転換を進める観点からは、絶好の機会にも変わり得る。すなわち、農業従事者の減少が避けがたい中でも、効率的な生産・販売を行う経営体に対して生産資源を集中させていく¹⁵²ことで、高い収益性を兼ね備えた自立的な農業経営の下で、農地の維持や生産技術の継承・発展がなされ、特に若い年代の農業従事者が積極的に参画¹⁵³する農業構造を実現し得るのではないか。こうした農業構造の実現が強固な食料安全保障にもつながることは言うまでもない。

政府としては、今後、総合的な米政策の在り方についての検討を行い、将来にわたって安定運営できる水田政策への見直しを令和9年度（2027

¹⁵¹ 株式会社等による農地所有の要件については、農業関係者が保有すべき議決権の割合を引き下げる等の特例が令和7年（2025年）4月から認められることとなる。しかしながら、農地法において「農地所有適格法人」というカテゴリを設け、法人の農地所有について個人の場合には存在しない様々な要件を課す原則的な取扱いについては依然として変化がないため、抜本的な見直しを検討する必要がある。

¹⁵² 農地の最大限の集約化を進める上では、各地域で策定が義務付けられている将来の農地利用等の在り方を明確化する地域計画を実効的なものとしていくことが重要であるとともに、農業委員会や農地中間管理機構の在り方について再検討する必要がある点に留意。また、集約化を阻害する所有者不明農地の解消・発生防止を進めるための制度的な対応も重要である。

¹⁵³ 若い年代の農業従事者の増加のためには、労働条件や就業環境の改善も重要である。

年度) 以降に実現していくこととしているが¹⁵⁴、その際には、こうしたピンチをチャンスに変える発想を持ちつつ、農業経営の効率化を進め、相当程度低コストの業務用米や加工用米、米粉の生産、さらには輸出により収益を上げられる、高米価に頼らない水田農業への転換を進めていくべきである¹⁵⁵。

また、その見直しの検討に当たっては、これまで論じてきたように、食料自給率に過度に引きずられることなく、転作支援や生産コストの補填等のため生じている国民負担を最小化する視点も不可欠である。まずは、水田活用の直接支払交付金について、食料自給率の観点からも非効率な飼料用米の交付単価の引下げを令和7年度予算においても引き続き実施し、まさに令和9年度(2027年度)以降の「将来にわたって安定運営できる水田政策」においては、交付対象から外し、財政面での持続性も確保していくべきである。

なお、米の輸出は、掛け声だけで実現できるほど容易ではなく、相応の努力の積み重ねが不可欠であることは論を俟たない。生産面においては、当面、転作奨励的な補助金による需給の調整が必要という前提ではあるが、農地の集約化に加え、スマート農業や優れた多収性米といった工夫を結集し、輸出競争力の向上に向けて生産コストを最大限に引き下げていくべきである。また、需要面においても、相手国側の嗜好の研究・反映等、販路開拓に尽力する必要がある。〔資料Ⅱ－7－17～19参照〕

¹⁵⁴ 「食料・農業・農村政策の新たな展開方向」に基づく具体的な施策の内容(食料安定供給・農林水産業基盤強化本部(令和5年(2023年)12月27日))

¹⁵⁵ 令和6年(2024年)夏にいわゆる「令和の米騒動」が発生したことは記憶に新しい。その背景としては、インバウンドの増加や高温障害による精米歩留まりの低下、南海トラフ地震臨時情報に端を発した買い込み需要など、複数の要因が重なったこととされている。

8. 国内投資・中小企業等

これまでの我が国の産業政策は、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、出融資での支援に軸足を移していった。しかしながら、近年は、産業政策のフェーズに変化が見られ、新型コロナへの対応や、物価高騰を受けた燃油や電気・ガスの激変緩和事業や経済安全保障、GX（グリーン・トランスフォーメーション）への対応のため、補助金での対応が大きな比重を占めるようになってきている。〔資料Ⅱ－8－1参照〕

日本経済を持続的に成長させるため、GX・DX（デジタル・トランスフォーメーション）等の分野への投資拡大に向けた取組は重要である。一方で、これまでの我が国における産業政策の振り返りや、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れば、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¹⁵⁶。持続的な経済成長の実現のためにも、本来は、経済の担い手である民間企業が自己調達資金により自立的に事業・産業を発展させることが基本であり、特定の分野への産業支援は極めて例外的な措置である。産業支援の成果は常に客観的に検証されるべきであり、公的資金が非効率な対象や分野に振り向けられ、それが継続するようなことは避けなければならない。産業政策における政府支援の役割が際限なく拡大し、長期化するようなことがないよう、政府においては、公共部門の果たすべき役割を厳に精査し、その必要性について国民の理解を得られるよう説明を尽くすとともに、当該政策が真に政策目的に適う成果をあげているか否か、客観的に示す必要がある。

（1）国内投資

① 半導体政策の背景

上記のような産業政策のフェーズの変化の中で、足もとでは、とりわけ半導体関係への支援が大きく伸びている。この特定産業に対し、極めて例

¹⁵⁶ 「我が国の財政運営の進むべき方向」（財政制度等審議会（令和6年（2024年）5月21日））

外的な支援がなされてきている背景には、半導体が非常に広範な産業に影響を及ぼす製品であり、経済の持続的な成長の実現と経済安全保障の確保の両方にとって重要であり、かつ、この業界を取り巻く環境も大きく変化していることが挙げられる。必要な投資を政府の支援によって後押しすることで、我が国半導体産業を国際的なサプライチェーンの中に位置づける重要性が高まっている。

過去、我が国の半導体産業は高いプレゼンスを発揮してきた。しかしながら、世界の半導体市場が拡大する中で、1990年代以降、その地位を低下させる状況に甘んじている。一方で、半導体は、その用途や種類が多岐にわたり、IT企業・製造業だけでなく、サービス業、農業なども含め、全ての産業でDX・デジタル化が進む中で、より一層、社会に必要不可欠なものとなっている。こうした中で半導体の供給が不足すれば、国民生活やビジネスに大きな影響をもたらす。また、世界各国・地域においても、経済安全保障等の観点から、半導体等への産業支援が実施されている。

[資料Ⅱ－8－2、3参照]

加えて、デジタル技術の進化により、世界における電力需要の増加が見込まれ、この増大する電力需要への対策が喫緊の課題となってきている。我が国においても、データセンターの新增設等により、全体として電力需要が増加傾向になると予想されており、こうした中で、半導体の微細化等による機能向上により、エネルギー効率を改善することが重要となっている。[資料Ⅱ－8－4参照]

② 「AI・半導体産業基盤強化フレーム」の策定

「半導体・デジタル産業戦略」¹⁵⁷においては、「2030年に、国内で半導体を生産する企業の合計売上高（半導体関連）として、15兆円超を実現し、我が国の半導体の安定的な供給を確保」を目指すこととしている。しかしながら、これまで令和3年度補正予算から令和5年度第1次補正予算までに実施してきた累計3.9兆円の支援については、毎年度の補正予算を編成する過程で、支援の必要性や支援額を都度の議論で決定してき

¹⁵⁷ 2023年（令和5年）6月経済産業省改定

ており、中期的な戦略に立った議論やこれまでの成果の客観的な検証がなされてきたと言えるものではなかった。こうした中、骨太 2024 において、必要な財源を確保しながら、出口も含めた複数年度の支援戦略の策定と、必要な出融資の活用拡大等、支援手法の多様化の検討の必要性が示された。〔資料Ⅱ－8－5 参照〕

今般、政府は「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策」¹⁵⁸において、新たに、2030 年度までに AI（人工知能）・半導体分野に 10 兆円以上の公的支援を行い、今後 10 年間で 50 兆円を超える官民投資を引き出すための「AI・半導体産業基盤強化フレーム」（以下「AI・半導体フレーム」という。）を閣議決定した。この AI・半導体フレームの主たる内容としては、

- ・ 財政投融资特別会計投資勘定からの繰入れを償還財源とするつなぎ債¹⁵⁹の発行、
- ・ 経済産業省所管既存基金等の国庫返納や基金執行残額の活用等、
- ・ 脱炭素成長型経済構造移行債（GX 経済移行債）¹⁶⁰等の活用や基金の点検・見直し、

により、必要な財源を確保し、税財源で償還する赤字国債の発行には依存することなく、複数年度にわたる計画的かつ重点的な投資支援を行うとされている。支援手法には、国からの補助や委託等のみならず、財政投融资特別会計投資勘定からの産業投資による出資及び GX 経済移行債の活用等といった金融支援も含まれている。〔資料Ⅱ－8－6 参照〕

これまで当審議会は、半導体支援について、安定的な財源と一体で議論することの必要性を重ねて指摘してきた¹⁶¹。こうした中、今般の AI・半導体フレームにおいて、今後の半導体支援は必要な財源を確保した上で行うとされた点は非常に重要である。複数年度の支援戦略の策定は、半導体関連投資等についての民間部門における予見可能性を高め、最大限、民

¹⁵⁸ 令和 6 年（2024 年）11 月 22 日閣議決定

¹⁵⁹ 財政投融资特別会計からエネルギー対策特別会計への繰入により確保する財源の範囲内で、償還及び利払いの見通しを踏まえ、エネルギー対策特別会計の負担で発行することとされている。

¹⁶⁰ 官民協調での GX 投資を実現するため、成長志向型カーボンプライシング構想の具体化で得られる将来の財源を裏付けとして発行されている。

¹⁶¹ 「令和 6 年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（令和 5 年（2023 年）11 月 20 日）

間部門の投資を引き出すことにもつながる。政府は、AI・半導体フレームのもとで、今後の半導体政策が真に成果の上がるものとなるよう、支援の基本原則に厳に沿って支援対象の優先順位付けを行い、実施した支援については、その成果を客観的に不断に検証し、必要に応じて支援のあり方を見直していくことが求められる。

AI・半導体フレームの今後の運用や、次世代半導体の量産等に向けた金融支援等を実施するために整備されることとなる法案については、引き続き政府において検討される。そこで、当審議会としては、これまでの議論も踏まえ、今後の政府における検討に当たって考慮されるべきと思料する論点を以下のとおり呈示する。

③ 今後の半導体支援

複数年度にわたって必要な財源を確保した上で行う中期的な支援の例としては、GXへの対応のための支援がある。当該支援においては、脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（GX推進法）¹⁶²の下で、複数年度にわたる脱炭素成長型経済構造移行推進戦略（GX推進戦略）¹⁶³を策定し、投資促進策の基本原則に基づき、10年間で20兆円規模の政府支援を行うこととしている。その際、必要な財源を確保しながら、民間企業の投資を引き出し、官民協調で150兆円を超えるGX投資の実現を目指すこととしている。また、脱炭素成長型経済構造移行推進機構（GX推進機構）を設立し、補助金だけでなく、当該機構による出資や保証も活用することとしている。〔資料Ⅱ－8－7参照〕

GXへの対応のための支援では、国として支援するに当たっての基本原則として、「民間企業のみでは投資判断が真に困難な事業を対象とする」「産業競争力強化・経済成長及び排出削減のいずれの実現にも貢献するもの（中略）を優先順位の高いものから支援する」等、投資促進策の基本原則（基本条件）を定めている。しかしながら、これまでの半導体支援では、3つの基金を通じて、それぞれの基金の政策目標や基準の下で支援を行ってきたため、GXのような統一的な基本条件は定められていなかった。

¹⁶² 2023年（令和5年）5月12日成立

¹⁶³ 2023年（令和5年）7月28日閣議決定

この点、AI・半導体フレームにおいては、国として支援する必要性の裏付けとして、単に我が国における半導体の売上高の増加が期待できるということだけでなく、我が国の産業競争力の強化、経済安全保障及びエネルギー政策上の観点から必要不可欠か、開発に伴う不確実性や巨大な投資規模に鑑み民間のみではリスクを負いきれないか等の観点を踏まえた基本原則が定められた。今後の半導体支援においては、GXと同様に、国としての支援の基本原則を厳格に順守し、支援対象となる事業の優先順位を明確化して支援を行うべきである。〔資料Ⅱ－8－8参照〕

複数年度にわたって、計画的に支援を行っていくに際しては、第三者の外部有識者等による評価の下で、政府による半導体産業への支援が、産業競争力の強化や経済安全保障、エネルギー効率化といった政策目的を達成しているか検証し、改善を行っていく必要がある。加えて、個々の支援事業ごとに適切なマイルストーン¹⁶⁴を設定し、当該事業の進捗状況を適切にフォローアップしながら、マイルストーンの達成状況を確認し、事業計画の認定・見直しや支援継続の要否等を判断する枠組みが必要である。その際には、半導体業界は非常に変化や技術革新の速い分野であることも踏まえ、支援対象となる企業の経営判断には一定の柔軟性を認めるよう配慮しつつ対応することが考えられる。〔資料Ⅱ－8－9参照〕

さらに、これまでの半導体支援は、基金へ予算措置を行った上で、各々の企業に対して複数年度の支援を実施してきたが、原資の大宗を国債で調達し、一度に多額の資金を基金に積み増す手法であるため、基金に資金が滞留する一方で国債の利払い負担が発生している。金利のある世界が現実化する中で、その資金効率性の低さは無視できない。この点、例えば特定半導体基金による支援は、事業者の計画認定の際、年度ごとの助成上限額を定めた上で、各年度の所要額をあらかじめ見通しながら設備投資等への支援を実施しており、国庫債務負担行為¹⁶⁵による支援に馴染みや

¹⁶⁴ マイルストーンとは、プロジェクトの管理において重要な中間目標地点を指す。例えばポスト5G 情報通信システム基盤強化研究開発事業では、研究開発を効率的かつ効果的に実施するため、研究開発開始から終了までの中間時点において、進捗状況や目標達成の見通し等のステージゲート審査を行っている。

¹⁶⁵ 財政法第15条に基づき、予算の形式で、次年度以降にも効力が継続する債務を負担するもの。国庫債務負担行為は債務負担権限だけを付与するもので、支出に当たっては、歳出予算に改めて計上する必要がある。

すいと考えられる。金利負担を抑制する観点からも、計画的な支援を行っていくに当たっては、国庫債務負担行為の活用等により、資金効率性を高めていくことを考えていく必要があるのではないか。〔資料Ⅱ－８－１０参照〕

加えて、これまでの半導体産業への支援は、補助金のみで行われている。しかしながら、補助金には、交付後の用途等に政府として利かせられるガバナンスには限度がある上、金銭的リターンもない「渡し切り」という性質がある。収益性や不確実性等の観点から民間では供給困難な分野・事業には補助金の活用もあり得るが、長期的にリターンが期待できるのであれば、出資者又は債権者として事業に対するガバナンスを発揮できる点や、配当や利払い等が見込めるため財政的影響の面で優れる点を踏まえ、金融支援の活用拡大は重要である。

産業政策の裾野は広がりつつあるが、政府の介入が非効率を招く、いわゆる「政府の失敗」も考慮すべきである。政府が特定企業を補助金のみによって支援するのではなく、金融支援によるリスクマネー供給を通じて官民の適切なリスク分担を図りながら、むしろ民間部門のリスクテイクや目利きを活用することが肝要である。

半導体支援における事業者のステージごとに具体的に見ても、基幹事業が量産化前の研究・実証段階である場合については、収益性が見込めず、リスクも極めて高いことも踏まえ、事業者の自己調達によっては必要十分な投資が見込めないのであれば、必要額の一部を補助金により支援することで、民間資金の活用を促しつつ、研究・実証の実用化を後押しすることも考えられる。一方で、基幹事業が量産化段階にある場合や、事業者が自己調達によって一定程度投資を実行可能な財務基盤を有する場合には、官民の適切なリスク分担の観点からも、出融資や債務保証を積極的に活用し、ガバナンスや財政的影響の面で優れた支援に、より重点を置いていくべきである。〔資料Ⅱ－８－１１参照〕

この点、A I・半導体フレームで示されたとおり、金融支援を積極的に活用していくべきである。

また、本来は渡しきりの性質を持つ補助金についても、その交付により

支援事業が相当以上の利益を上げた場合には一部を納付させる収益納付規定¹⁶⁶を盛り込むことが求められる。

④ 産業政策の方向性

このように、半導体産業については、日本経済の持続的な成長や経済安全保障の確保に必要な投資を促進する観点から、一定の財政支援は許容されると考えられる。他方で政府として、これまでの支援も含めて特段に大規模な支援を実施することとしたからには、半導体産業を中心とする、経済成長に資する我が国の構造的な産業競争力の強化や、半導体等の国内生産基盤の強化によるサプライチェーンリスクの低減といった成果を、AI・半導体フレームに基づく支援を通じて、官民一体で達成することが強く求められる。

その上で、本来は、経済の担い手である民間企業が自己調達資金により自立的に事業・産業を発展させることが基本であり、特定の分野への産業支援は極めて例外的な措置である。現状は社会課題の解決等のため、民間企業では取り切れない大きなリスクを政府、すなわち国民全体が取っているのが実態である以上、産業支援の成果は常に客観的に検証されるべきであり、公的資金が非効率な対象や分野に振り向けられ、それが継続することは避けなければならない。

こうした原則を外れて一時の時流に乗って産業政策を定め、政府支援の役割が際限なく拡大し、長期化するようなことがあってはならない。政府においては、公共部門の果たすべき役割を厳に精査し、その必要性について国民の理解を得られるよう説明を尽くすとともに、当該政策が真に政策目的に適う成果をあげているか否か、客観的に示す必要があることを強調したい。

¹⁶⁶ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（令和元年（2019年）5月31日改正）第7条第2項に基づき、補助事業等の完了により当該補助事業者等に相当の収益が生ずると認められる場合においては、当該補助金等の交付の目的に反しない場合に限り、その交付した補助金等の全部又は一部に相当する金額を国に納付すべき旨の条件を附することができる。

(2) 中小企業

中小企業対策費は、コロナ禍において未曾有の水準まで増加した。当初予算・補正予算・予備費を合わせると、平成 24 年度（2012 年度）から令和元年度（2019 年度）までは 3,800 億円台から 7,400 億円台までの間で推移していたが、令和 2 年度（2020 年度）は 27.7 兆円、令和 3 年度（2021 年度）は 4.2 兆円となり、リーマンショック後や東日本大震災時の水準¹⁶⁷を大きく上回った。その後、令和 4 年度（2022 年度）は約 1.5 兆円、令和 5 年度（2023 年度）は約 7,800 億円となっているが、平時と比較すれば依然として高い水準にとどまる。

歳出構造を平時に戻し、財政を健全化していく中で、中小企業対策費についても、新型コロナ対応を契機に増大した補助金等の各種支援を不断に見直し、その規模を早期に正常化¹⁶⁸する必要がある。〔資料Ⅱ－8－12 参照〕

① 中小企業への支援の在り方

中小企業¹⁶⁹の数が減少傾向にある中、当初予算ベースで見た中小企業一者当たりの中小企業対策費は、リーマンショックよりも前から増加傾向にある。さらに、ここ数年、中小企業における生産性向上等のための補助金として、令和元年度（2019 年度）から令和 5 年度（2023 年度）にかけて、中小企業生産性革命推進事業、事業再構築補助金といった大型補助金として総額 4 兆円超の予算措置を行ってきたが、労働生産性（従業員 1 人当たりの付加価値額）に着目すると、中小企業における労働生産性はほぼ横ばいで推移してきており、大企業における労働生産性との差は拡大傾向にある。一方で、企業の倒産件数については、コロナ禍において顕著な減少が見られた。特にコロナ禍において手厚かったこれまでの補助金による支援が事業の継続にはつながったものの、かえって経済活動にお

¹⁶⁷ リーマンショック後の平成 21 年度（2009 年度）は 3.0 兆円。東日本大震災時の平成 23 年度（2011 年度）は 2.3 兆円。

¹⁶⁸ 有事における施策を正常化に向けて段階的に縮減する仕組みを設けるべきとの意見もあった。

¹⁶⁹ 中小企業基本法（昭和 38 年法律第 154 号）第 2 条に基づく中小企業者。例えば製造業の場合は資本金の額又は出資の総額が 3 億円以下の企業又は常時使用する従業員の数が 300 人以下の企業及び個人。

ける資源の効率的な再配分を抑制し、長期的な成長を抑制した可能性があることにも留意する必要がある。〔資料Ⅱ－8－13 参照〕

また、EBPM の観点から、予算や政策の質の向上を図ることが不可欠であり、これは補助金についても同様である。この点、平成 25 年度（2013 年度）から実施している小規模事業者持続化補助金¹⁷⁰について、補助金の受給よりも、補助金申請の前提となる経営計画の策定自体に経営改善効果があったことを示唆する分析があり、補助金やそれに関連する仕組みの有効性について不断の検証が求められる。

中小企業政策の基本理念¹⁷¹は、かつては中小企業の「経済的・社会的制約による不利の是正」という社会政策の色を帯びていたが、その後、自主的な努力が助長されることを旨とする「中小企業の多様で活力ある成長発展」といった経済政策としての色彩が濃くなった。今後、労働力人口の減少が見込まれる中、付加価値を生み出す効果的な取組を通じて生産性を高めていくことが不可欠であり、自主的な努力を支援する各種制度の周知と利便性の向上を図るとともに、中小企業が地域経済において果たす役割、優れた技術を持つ中小企業の付加価値向上の取組、成長が見込まれるスタートアップといったそれぞれの特性に応じて支援を重点化するなど、メリハリのある対応が求められる。さらに、M&A や事業承継等により適切な新陳代謝を促すことで、潜在成長率を上げる支援も必要である。

ただし、中小企業への手厚い支援が、結果的に資本金や従業員数を増加させて中堅企業¹⁷²へ成長していく意欲を削いで、中小企業のままとどまる要因になり得ることにも留意が必要であり、企業のステップアップを促進する観点も重要である。

中小企業支援は、単に補助金などの直接的な金銭給付によるのではなく、これまでも継続して取り組んできた中小企業の経営力向上や収益改善に資する支援機関の体制の整備や、価格転嫁対策・取引適正化のような、

¹⁷⁰ 経営計画を策定し、商工会等の支援を受けながら取り組む販路開拓等について、その経費の一部を補助するもの。

¹⁷¹ 中小企業基本法第 3 条

¹⁷² 中小企業者を除く従業員 2,000 人以下の企業。

中小企業が自ら収益を上げ、賃上げをはじめとした経営環境変化に持続的に対応できる公正な競争環境の整備にこそ軸足を置くべきである。

日本経済の成長はもとより、地方活性化のためには、特に地方部で割合が高い中小企業の持続的賃上げが必要であり、価格転嫁の実効性を高め、持続的なものとするのが重要¹⁷³である。このため、政府として受注側の価格交渉支援に引き続き取り組むとともに、取引先との共存共栄を発注側の経営者が宣言する「パートナーシップ構築宣言」の取組を更に進め、発注元が発注先と適切に向き合うことがサプライチェーンの維持・強化にも資するという考え方を普及・促進すべきである。〔資料Ⅱ－8－14 参照〕

② 中小企業に対する資金繰り支援

コロナ禍で中小企業向け資金繰り支援策として始まった、いわゆる民間ゼロゼロ融資¹⁷⁴に係る返済開始時期の最後のピークを本年4月から6月頃にかけて迎えた中、資金繰りの状況を見ると、足もとでの振幅はあるものの、概ねコロナ禍前の水準に回復してきている。

コロナ禍においては、民間ゼロゼロ融資をはじめ、様々な貸付制度や保証制度が用意されたが、それらの多くは段階的に廃止・縮小されてきており、その多くは既に終了している。新型コロナの5類移行から1年以上が経過する中、足もとでは倒産件数の増加が見受けられるものの、例えば信用保証協会による保証付き債務に係る代位弁済率はコロナ禍前の水準を下回る状況にある。金融機関や支援機関等の連携による「早期相談・早期支援」を通じた収益力の改善や事業再生に取り組みつつ、新型コロナ対策資本性劣後ローン¹⁷⁵といった今なお残るコロナ特例制度についても、早期の正常化が必要である。〔資料Ⅱ－8－15 参照〕

¹⁷³ 具体的な方策として、「労務費の適切な転嫁のための価格交渉に関する指針」（令和5年（2023年）11月29日 内閣官房・公正取引委員会）や下請中小企業振興法（昭和45年法律第145号）に基づく振興基準の遵守を挙げる意見があった。

¹⁷⁴ 民間金融機関による融資について、借入当初3年間無利子かつ保証付融資に係る保証料を全期間免除とする施策。令和2年（2020年）5月から令和3年（2021年）3月まで実施。

¹⁷⁵ 中小企業活性化協議会等の関係機関の支援を受けて事業の発展・継続を図る中小企業者等に対し、財務体質強化を図るための資本性資金を供給する制度。最長20年間の貸付期間終了時に一括償還。金融検査上、自己資本とみなすことができる。

(3) グローバルサウスに進出する日本企業への支援

いわゆるグローバルサウス¹⁷⁶の市場成長力や経済安全保障上の重要性の高まりを踏まえ、我が国の産業構造の高度化・強靱化等に資する共創案件に取り組む企業を支援し、当該国との連携強化につなげていくこととしている。具体的には、グローバルサウスに進出する企業による、①DX/GX等の我が国のイノベーション創出につながる共創型、②我が国の高度技術の海外展開型、③サプライチェーン強靱化型、のいずれかに該当する案件について、支援を実施するため、令和5年度補正予算において1,400億円を措置している。

しかしながら、令和6年(2024年)8月までに公表されている採択結果から見れば、本事業は現状において、積極的に活用しているのは大企業という実態がある¹⁷⁷。本来、補助金は、それに依らずとも実施されたはずの投資を代替するものではなく、当該補助金が無ければ実施できなかった事業に追加的な効果が見込めるものでなければならない。本事業については、広く海外進出について、大企業も含めて補助金を活用できるスキームとした結果として、真に必要な公的支援となっていないか、検証が求められる。

真に必要な範囲での支援とするためには、自己調達によっては必要十分な投資が見込めない中小企業やスタートアップの取組を後押しすることが望ましい。また、企業の海外展開は従来、民間企業の自律的な取組によっており、政府はJBIC・JICA等の金融支援を通じ役割を果たしてきた分野である。これまでにない大型補助金の導入が、既存の公的支援の機能やガバナンスを損なわないようにすべきである。

その上で、本事業は不特定多数を対象とする支援ではなく、その政策目的に鑑みて、

- ・ 二国間の「フラッグシップ」となる案件を採択することで連携強化を加速し、経済安全保障の確保に寄与すること、

¹⁷⁶ 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。

¹⁷⁷ 本事業においては、公募の結果として採択された実証事業と同様の案件が、企業自らの取組で同地域に展開されていたケースも確認されている。

- ・ 当該案件からのリバース・イノベーションや国内雇用創出によって我が国産業力の強化に資すること、
といった観点から国民が裨益するものでなければならず、こうした成果が着実に上がっていくよう、客観的にフォローアップする必要がある。
〔資料Ⅱ－８－16、17 参照〕

9. デジタル

令和3年（2021年）9月に社会のデジタル化を推進する司令塔としてデジタル庁が発足してから、約3年が経過した。従前は、各府省がそれぞれ情報システム予算を要求・計上しており、専門性の不足等に伴う様々な課題が指摘されていたが、現在では、デジタル庁が一元的にプロジェクト監理を行うべく、情報システム予算は、各府省が整備・運用するシステムを含め、同庁に一括計上されている。

デジタル庁設置から3年が経過した今、情報システム予算の現状と課題を整理し、一括計上という仕組みが所期の成果を出しているのか等を検証した上で、今後の予算編成に生かしていく必要がある。

（1）情報システム予算の現状と課題

政府は、既存の情報システムに係る運用等経費を、令和7年度（2025年度）までに令和2年度（2020年度）比で3割削減することを掲げて取り組んでいるが、各業務でデジタルを活用していく必要性が一段と高まっていることを背景に、政府の情報システム予算は増加傾向にある。令和3年度予算に約4,300億円であった同予算は、令和6年度予算と令和5年度補正予算の合計で約6,400億円に達している。〔資料Ⅱ－9－1参照〕

デジタル化が進展する中、今後とも新規のシステム投資は継続的に発生することが想定される。厳しい財政事情を踏まえれば、3割削減に向けた進捗状況を把握・検証しつつ、新規システム投資も含めた情報システム経費の総額を管理していく必要がある。このためには、デジタル庁が主導的役割を一層発揮した上で、①システムの準備・調達・運用にわたるライフサイクルを通じて、コストをしっかりと把握して最適化を図ることや、②行政事業レビューシートなどを活用の上、必要性の低下した情報システム・機能について、その運用の中止も含め見直しを検討するとともに、システム化を通じた行政の効率化を図っていく必要がある。〔資料Ⅱ－9－3参照〕

(2) ライフサイクルを通じたコスト最適化

情報システムの整備・運用は、その準備（企画）にはじまり、調達、運用に至る、ライフサイクルとして捉えることができるが、現状では、こうしたライフサイクルの各段階で、コスト面の様々な課題を抱えている。

その中で、

- ・ 準備時には、システムの要件が曖昧であるため正確な見積もりを得られない等の課題がある。正確な見積もりを把握する上では、システム要件の一層の具体化が求められる。
- ・ 調達時には、デジタル庁も調達改善に取り組むものの、いまだ調達案件のうち 39%は一者応札となっており、その結果いわゆるベンダーロックイン¹⁷⁸によるコストの高止まりを招いているおそれがある。価格を抑制しつつ質を確保する観点からは、複数の事業者による競争的な入札を実現すべく、事前に幅広く事業者の情報提供をしていくことなどに取り組むべきである。
- ・ 運用時には、ガバメントクラウド¹⁷⁹上に構築したシステムについて、ピーク時に想定されるクラウド利用料を通年にわたり支払い続けている事例が見られる。利用状況を踏まえ、システムのリソース配分を柔軟に見直すことで、クラウド利用に伴うコスト抑制を実現すべきである。デジタル庁は、各府省とは異なり、民間の専門人材やシステム業務経験のある多数の職員が存在することから、システムのライフサイクルにおける各段階で、事業者に依存せず自らの専門的知見を生かし、上記のようなコスト面の諸課題に対処すべきである。〔資料Ⅱ－9－4参照〕

(3) 「見える化」を通じたシステム見直し・行政効率化の推進

一括計上の導入後、各府省の情報システムについては、行政事業レビューシート（以下「レビューシート」という。）が個別に作成されない状況が続いていたが、これに対し、本年5月の当審議会の建議では、情報シス

¹⁷⁸ システムを導入した事業者以外には当該システムを使い続けるために必要な作業を実施できず、特定の事業者と契約し続けなくてはならない状態を指す。

¹⁷⁹ 経済安全保障の観点から、ガバメントクラウドについては外資ベンダーではなく国産ベンダーの活用を進めるべきとの意見があった。

テム予算の可視化の必要性を指摘した。

その後、「デジタル行財政改革取りまとめ 2024」（令和 6 年（2024 年）6 月デジタル行財政改革会議決定）において、各府省の情報システムについても、透明性をもって EBPM を機能させるために、レビューシートを個別作成することが決定され、本年 8 月に、個別のレビューシートが公表されるに至った。これにより、各府省情報システムの「見える化」は、一歩前進したと評価できよう。

一方、新たに公表されたレビューシートを見ると、成果目標・指標が、十分に具体的かつ適切に設定されていない事例が見受けられる。今後は、より効果的な成果目標・指標を明確に設定していくことが求められる。

あわせて、予算要求の段階からレビューシートを積極的に活用し、実績の乏しいシステムや必要性が低下した機能等については運用中止や廃止等の判断につなげていくべきである。本年 3 月には、「新型コロナワクチン接種証明アプリ」のサービス提供を終了したが、こうした状況の変化に応じた不断の見直しが重要である。同時に、各府省のシステムをデジタル庁の共通システムへと移行することや、費用対効果を十分に踏まえてシステム化すべき業務を選定することが求められる。

また、レビューシートなどには、システム化に伴う事務の効率化に係る成果目標・指標の記載も必要である。人口減少が進む中、こうした情報も活用の上、組織の人員節減も含め、行政の効率化¹⁸⁰を徹底していくことを求めたい。あわせて、効率化の対象となった行政職員のリスクリングや再配置を行うことを通じ、行政のサービス水準向上を図ることも求めたい。

〔資料Ⅱ－9－5 参照〕

¹⁸⁰ 自治体の業務効率化のためには、業務フローの見直しや職員の意識付けを通じてマイナンバーの利用を一層徹底し、手続の添付書類削減や自動化を図ることが重要との意見があった。