

# 歴史の転換点における財政運営

令和4年5月25日

財政制度等審議会



# 歴史の転換点における財政運営

令和4年5月25日

財務大臣 鈴木 俊一 殿

財政制度等審議会会長  
榊原 定征

財政制度等審議会・財政制度分科会は、歴史の転換点における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4年5月25日現在

[財政制度等審議会会長 兼財政制度分科会長]	榑原 定征	東レ(株)社友・関西電力(株)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]	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科長
	遠藤 典子	慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート特任教授
	大槻 奈那	名古屋商科大学ビジネススクール教授・マネックス証券(株)専門役員
	櫻田 謙悟	SOMP Oホールディングス(株)グループCEO 取締役 代表執行役会長
	佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	十河ひろ美	(株)ハースト・デジタル・ジャパン ラグジュアリーメディアグループ 編集局長兼リシェス編集長
	○ 武田 洋子	(株)三菱総合研究所研究理事 シンクタンク部門副部門長 兼政策・経済センター長
	○ 土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
	○ 中空 麻奈	BNPパリバ証券(株)グローバルマーケット統括本部 副会長
	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]	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
	雨宮 正佳	日本銀行副総裁
	上村 敏之	関西学院大学経済学部教授
	宇南山 卓	京都大学経済研究所教授
	河村小百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
	喜多 恒雄	(株)日本経済新聞社 顧問・ (公社)日本経済研究センター代表理事・会長
	木村 旬	(株)毎日新聞社論説委員
	熊谷 亮丸	(株)大和総研副理事長

- |         |  |
|---------|--|
| 権丈 英子   | 亜細亜大学経済学部長・教授  |
| 小林慶一郎   | 慶應義塾大学経済学部教授   |
| ○ 小林 毅  | (株)フジテレビジョン常務取締役                                     |
| 末澤 豪謙   | SMB C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト                       |
| 角 和夫    | 阪急電鉄(株)代表取締役会長                                       |
| 竹中 ナミ   | (社福)プロップ・ステーション理事長                                   |
| ○ 田近 栄治 | 一橋大学名誉教授   |
| 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・(株)宣伝会議取締役                               |
| ○ 富田 俊基 | (株)野村資本市場研究所客員研究員                                    |
| 富山 和彦   | (株)経営共創基盤 I G P I グループ会長・<br>(株)日本共創プラットフォーム 代表取締役社長 |
| 平野 信行   | (株)三菱UFJ銀行 特別顧問                                      |
| 広瀬 道明   | 東京ガス(株)取締役会長   |
| 福田 慎一   | 東京大学大学院経済学研究科教授                                      |
| 別所俊一郎   | 東京大学大学院経済学研究科准教授                                     |
| 堀 真奈美   | 東海大学健康学部長・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副社長                                  |
| 米良はるか   | READYFOR(株)代表取締役CEO                                  |
| 横田 響子   | (株)コラボラボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授                          |
| ○ 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4年5月25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]	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科長
	遠藤 典子	慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート特任教授
	佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	武田 洋子	(株)三菱総合研究所研究理事 シンクタンク部門副部門長 兼政策・経済センター長
	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
	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]	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
	上村 敏之	関西学院大学経済学部教授
	河村小百合	(株)日本総合研究所調査部主席研究員
	喜多 恒雄	(株)日本経済新聞社 顧問・ (公社)日本経済研究センター代表理事・会長
	木村 旬	(株)毎日新聞社論説委員
	熊谷 亮丸	(株)大和総研副理事長
	権丈 英子	亜細亜大学経済学部長・教授
	小林 毅	(株)フジテレビジョン常務取締役
	末澤 豪謙	SMB C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
	竹中 ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長

田近 栄治 一橋大学名誉教授

田中 里沙 事業構想大学院大学学長・(株) 宣伝会議取締役

冨田 俊基 (株)野村資本市場研究所客員研究員

広瀬 道明 東京ガス(株)取締役会長

福田 慎一 東京大学大学院経済学研究科教授

別所俊一郎 東京大学大学院経済学研究科准教授

堀 真奈美 東海大学健康学部長・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副社長

米良はるか READYFOR(株)代表取締役CEO

横田 響子 (株)コラボラボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授

吉川 洋 東京大学名誉教授

(注)上記は五十音順。



財政制度等審議会 財政制度分科会  
審議経過

2月16日(水)	○ 令和4年度予算等について
4月8日(金)	○ 財政総論等 ○ 文教・科学技術について
4月13日(水)	○ 社会保障等について
4月20日(水)	○ 社会資本整備について ○ 産業・中小企業、グリーンについて ○ 防衛について
5月16日(月)	○ とりまとめに向けた審議
5月25日(水)	○ とりまとめに向けた審議

※ 4月20日(水)は歳出改革部会



# 目 次

## I. 総論

1. 歴史の転換点における財政運営・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1
2. 財政健全化目標の堅持の必要性・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
3. 個々の歳出を効果のあるものにする取組・・・・・・・・・・・・ 8
4. 財政に関する広報と教育・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 15

## II. 主要分野において取り組むべき事項

1. 社会保障・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 17
  - (1) 新型コロナウイルス感染症への対応・・・・・・・・・・・・ 18
  - (2) 社会保障の受益（給付）と負担の在り方・・・・・・・・・・ 27
  - (3) 医療・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 29
  - (4) 介護・障害福祉・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 59
  - (5) 子ども・子育て・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 69
2. 地方財政・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 73
  - (1) 一般財源総額実質同水準ルールと令和4年度地方財政計画・・ 73
  - (2) 定年引上げに伴う給与関係経費の変動等について・・・・・・・・ 73
  - (3) コロナ禍における地方財政と地方創生臨時交付金・・・・・・・・ 74
3. 文教・科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 75
  - (1) 義務教育・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 76
  - (2) 高等教育・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 80
  - (3) 科学技術・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 85
4. 社会資本整備・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 90

（１）災害リスクの低い土地への居住等の集中化・コンパクト化	91
（２）経済成長等につながるストック効果の最大化	95
（３）将来の維持管理コストも考慮に入れたアセットマネジメント	98
5. グリーン	101
6. 産業・中小企業	104
7. 防衛	106
（１）有事に備え、かつ、抑止するための経済・金融・財政の在り方	107
（２）緊迫化する安全保障環境に応じた防衛力強化	108
略語表	113

（参 考）

1. 歴史の転換点における財政運営（概要）	115
2. 参考資料	121

## I. 総論

歴史の転換点ともなり得る世界的な環境変化が急速に進行している。本建議では、我が国が抱える経済・金融・財政の脆弱性を直視し、とるべき責任ある経済財政運営の在り方を示すとともに、今後、各分野において求められる改革について具体的に提言する。

### 1. 歴史の転換点における財政運営

#### (1) 「正常化」を加速する必要性

新型コロナウイルス感染症（以下「新型コロナ」という。）による戦後最大の「例外」から脱却し、世界の流れに遅れることなく、経済と財政を「正常化」<sup>1</sup>させ、次なる自然災害リスク、感染症リスク、金利の上昇リスクに備える。これが昨年 12 月の当審議会の建議で求めたものだった。  
〔資料 I - 1 - 1 参照〕

それから 5 か月という短い間に、米国をはじめとする諸外国におけるインフレ率の高まりと利上げへの転換が始まり、さらに、オミクロン株の世界的な流行、ロシアによるウクライナ侵略などの事態が相次いで起きた。これらは、我々が指摘したリスクが想定以上に早く顕在化したものともいえる。特にロシアによるウクライナ侵略については、改めて世界の厳しい安全保障環境を認識させ、「冷戦後の世界秩序を脅かすものであり、歴史の大転機であると言える」<sup>2</sup>とも指摘されている。不確実性が増大する中では、緊迫化した安全保障環境、南海トラフ地震<sup>3</sup>、首都直下型地震、新たな感染症や金利の上昇も含め、様々なリスクに対して必要かつ持続

---

<sup>1</sup> 昨年 12 月の当審議会の建議（「令和 4 年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（令和 3 年（2021 年）12 月 3 日））において、経済の「正常化」とは、新型コロナが感染拡大する前（以下「コロナ前」という。）の状態に戻るだけでなく、民需主導の持続的な成長軌道を実現することを含むものを意味し、また、財政の「正常化」とは、単にコロナ前の状態に戻すだけでなく、プライマリーバランスの黒字化に向けて、財政健全化が着実に進んでいくことを意味している。

<sup>2</sup> 令和 4 年版外交青書（外務省（令和 4 年（2022 年）4 月））

<sup>3</sup> 南海トラフ沿いの地域においては、地震調査研究推進本部地震調査委員会の長期評価によると、マグニチュード 8～9 クラスの地震が今後 30 年以内に発生する確率は 70～80%（令和 4 年（2022 年）1 月 1 日現在）とされており、大規模地震発生の切迫性が指摘されている。

可能な準備を行わなければならない。危機においても我が国が円滑に資金調達できるよう、財政の対応余力を持っておく必要性がこれまで以上に高まっている。

こうした情勢変化の中で、経済・財政の「正常化」のために我々に残された時間は一層少なくなっている。やるべきことを先送りせず、「正常化」に向けた取組を加速させていく必要がある。

我が国の債務残高が累増する最大の要因は、社会保障をはじめとする受益（給付）と負担のアンバランスである。こうした事実から目を背けることなく、まず達成すべき 2025 年度のプライマリーバランス<sup>4</sup>黒字化などの財政健全化目標を堅持し、危機に対応できる余力を持った持続可能な財政構造の確立に向けて、歳出・歳入両面の改革を着実に進めていかなければならない。

## （2）世界的な物価・金利の局面変化

戦後の内外の物価と金利の動きをたどると、1990 年（平成 2 年）頃の冷戦終結を境に大きく流れが変わった。それ以前は、東西冷戦の中で、世界のサプライチェーンは統合されておらず、また、2 度の石油ショックをはじめ、紛争による資源価格の高騰などにより、インフレ率は比較的高く推移したが、1990 年代以降は、旧東側諸国や発展途上国に生産の拠点が広がり、マーケットの統合が進んだこともあって、物価がかつてよりも上がりにくい構造が続いてきた。さらに金融危機などに対応して、中央銀行による積極的な国債等の購入を含めた金融緩和措置がとられ、2010 年代以降、主要国を中心に、特に金利が低く抑えられてきた。いわば「物価上昇ゼロ、金利ゼロ」の世界が続いてきたと言える。〔資料 I - 1 - 2 参照〕

しかし、令和 2 年（2020 年）に新型コロナが発生し、その回復過程で需要に対する供給不足が発生した。さらに今般のロシアによるウクライ

---

<sup>4</sup> プライマリーバランスとは、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税收等でどれだけ賄えているかを示す指標。税收・税外収入と、国債費（国債の元本返済や利子の支払いに充てられる費用）を除く歳出との収支のことを表す。プライマリーバランスが均衡していれば、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税收等で賄うことができていることとなる（ただし債務残高の実額は利払費の分だけ増加する。）。

ナ侵略により、それ以前から発生していた物価高、原材料高が更に進むこととなった。今や、冷戦終結以来構築されてきたインフレの低位安定局面が終焉<sup>しゅうえん</sup>し、ブロック経済化のきっかけになるとの指摘もなされている。

こうした急激な物価上昇を受けて、米国・英国の中央銀行は、既に利上げに踏み切り、欧州中央銀行（ECB）も資産買入れを減額している。「物価上昇ゼロ、金利ゼロ」の世界が崩れる可能性が出てきている。

日本においても、原油や原材料の価格高騰によって、令和4年（2022年）4月の企業物価の上昇率は10%に達しており、消費者物価の上昇圧力も高まっている状態にある。〔資料Ⅰ－1－3～5参照〕

原油や原材料価格の高騰は、貿易赤字を大きく拡大させる要因となり、足もとでは経常収支が赤字となる月も散見されてきた。さらに、内外の金利差の拡大等を背景に、足もとでは円安が進行してきた。〔資料Ⅰ－1－6参照〕

今後、中長期的には脱炭素化の動きも、物価上昇をもたらす可能性がある。脱炭素の移行期においては、化石燃料からより高コストのエネルギー源にシフトすることもあり、中期的にエネルギー価格が押し上げられるといったリスクがある。また、脱炭素のためには各国とも莫大<sup>ばくだい</sup>な投資が必要との試算もあり、官民の資金調達<sup>しゅうたつ</sup>のニーズが高まることが予想される。さらに、例えば電気自動車（EV）に使うレアアース等のニーズが高まることから、価格上昇が引き起こされる可能性がある。これらを称して「グリーンフレーション」という単語も使われ始めている。〔資料Ⅰ－1－7参照〕

冷戦終焉<sup>しゅうえん</sup>後から続いてきた世界経済、日本経済の基本条件は変わりつつある。我々はこれが今年来年といった一時的な変化ではなく、中長期の構造的な変化となる可能性も念頭に、経済・財政運営に臨む必要がある。

### （3）財政制約が強まる可能性

これまで長らく、国債金利はゼロ近傍に抑えられており、財政出動のコストは無視できるかのような議論が多く見られた。しかし、今後、仮に金

利上昇局面に入る場合、公債等残高対 GDP（国内総生産）比<sup>5</sup>が他国に比べて格段に大きい我が国では、利払費の上昇<sup>6</sup>が財政制約を強める可能性がある。既に、満期 10 年を超える超長期債の金利は急速に上昇している。

〔資料 I - 1 - 8、9 参照〕

一方で、新型コロナ対策のために巨額の補正予算が繰り返し編成される中、大量の新規国債の消化のため、満期 1 年以下の短期国債<sup>7</sup>にその多くを依存せざるを得ず、日本国債は金利変動に対して脆弱<sup>ぜいじゃく</sup>な構造にある上に、短期国債の多くは外国人投資家が保有者となっている。〔資料 I - 1 - 10、11 参照〕

留意すべきは、世界の債券・為替市場が、互いに連動するとともに、それぞれの政府・中央銀行のスタンスのわずかな違いに対して、内外の投資家が反応し、金利や為替レートが変動する傾向があることである。既に、内外の金利差の拡大等を背景に、足もとでは円安が進行してきた。仮に、諸外国と比較して財政健全化の取組が後退したと受け止められる場合には、日本国債や邦貨である円が、市場の信頼を失い、国民生活に甚大な影響をもたらしかねない。日本を中心に事業を展開している企業や金融機関の格付けは日本国債の格付けが上限となることが一般的であるといわれており（いわゆる「ソブリンシーリング」）、財政状況の悪化を放置して日本国債の格下げが生じれば、企業や金融機関の信用格付けが低下することを通じて、資金調達コストを高め、それが、日本企業全体の競争力の低下となりかねない。〔資料 I - 1 - 12、13 参照〕

## 2. 財政健全化目標の堅持の必要性

### （1）諸外国の財政ルールや財政健全化目標

---

<sup>5</sup> 国・地方の公債等残高対 GDP 比は令和 3 年度（2021 年度）末で 217%にまで増加する見込みである（「中長期の経済財政に関する試算」（内閣府（令和 4 年（2022 年）1 月 14 日）））。

<sup>6</sup> コロナ前の「令和 2 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（財務省（令和 2 年（2020 年）1 月））では、金利が全ての年限において 1% 上昇した場合の翌々年度の国債費への影響額が 3.1 兆円だったのに対し、その後の「令和 4 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（財務省（令和 4 年（2022 年）1 月））では 3.7 兆円に増加すると見込まれている。

<sup>7</sup> 短期国債を含む国庫短期証券は、海外投資家による保有割合が 6 割程度と、中長期債を含めた国債全体（政府短期証券を含む）の海外投資家保有割合（1 割強）に比べて、海外投資家の存在感が大きい。



こうした大きな局面変化の中で、主要諸外国においては、財政健全化に向けた取組が行われている。

例えば EU（欧州連合）では、新型コロナ対応のためルールを逸脱した場合の制裁措置の適用を一時的に停止しているものの、財政収支の均衡を目標としていることに変わりはない<sup>8</sup>。英国<sup>9</sup>では、公的部門の経常的収支<sup>10</sup>を令和 6 年度（2024 年度）までに均衡させるといった目標を掲げており、財政健全化のため、大企業の法人税率を現行の一律 19%から最高 25%へ引き上げることを予定している（令和 3 年（2021 年）6 月法案成立）。〔資料 I - 2 - 1、2 参照〕

さらに、巨額の対策を複数年度で行う場合には、財源とセットで決定されている。

EU では、新型コロナ危機からの経済復興に当たり、加盟国のグリーン・デジタル移行等を支援するための「次世代 EU」資金（8,069 億ユーロ）については、EU 共同債による資金調達を行うが、プラスチック賦課金や排出権取引制度の拡張などにより財源を確保<sup>11</sup>している。〔資料 I - 2 - 3 参照〕

米国では、ペイアズユーゴー原則<sup>12</sup>が法定されている。同国では、令和 3 年（2021 年）11 月に成立した、インフラ投資等による成長を目指す「超

---

<sup>8</sup> 予防的措置における中期財政目標は、毎年の財政収支の均衡（又は構造的財政収支対 GDP 比 ▲0.5%以内）であり、各国は当該目標を憲法等で規定する必要がある。「構造的財政収支」とは、財政収支から景気変動に係る税収と失業関連給付の増減を補正したもの（税収の増減が大部分を占める）。また、一段厳しい制裁措置が適用される是正的措置における基準値は、毎年の財政収支対 GDP 比 ▲3%以内、債務残高対 GDP 比 60%以下である。

<sup>9</sup> 英国では、原則複数年の省庁ごとの裁量的・政策的経費の上限を設定するスペンディング・レビューが行われている。

<sup>10</sup> 経常的収支とは、例えば社会保障給付や人件費などであり、財政収支から純投資を除いたもの。また、公的部門の純投資（公共投資、研究開発等）については、令和 8 年度（2026 年度）までの平均で GDP 比 3%以内に抑制することとしている。

<sup>11</sup> 収入規模について、プラスチック賦課金は年間 60 億ユーロ（令和 3 年（2021 年）4 月欧州委員会公表資料）、排出権取引制度の拡張は年間 120 億ユーロ（令和 8 年（2026 年）～令和 12 年（2030 年）平均）（令和 3 年（2021 年）12 月欧州委員会提案）。令和 3 年（2021 年）12 月の欧州委員会提案では、炭素国境調整メカニズムや OECD（経済協力開発機構）/G20 合意の「第 1 の柱」に基づく財源も挙げられており、収入規模はそれぞれ年間 10 億ユーロ（令和 8 年（2026 年）～令和 12 年（2030 年）平均）、年間 25～40 億ユーロ。

<sup>12</sup> 財源確保義務として、歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保するという原則。

党派インフラ法」(5年間で5,500億ドル規模の新規支出)において、補助金延期や手数料等による財源が確保されている。また、教育・医療・育児・気候変動等への投資を行う「ビルド・バック・ベター法案」(10年間で1.7兆ドル規模<sup>13)</sup>)についても、議会で議論中ではあるが、大企業に対する15%の最低課税など、税制改革等による財源確保が検討されている。さらに、本年3月に公表された2023年度米国大統領予算教書において、雇用の創出、家計負担の軽減、生産能力の拡大、気候変動対策や安全保障への投資を提案すると同時に、その財源として、法人税率の引上げや資産1億ドル以上の富裕層への増税等を提案しており、その結果、10年間で1兆ドル以上の財政赤字が削減できるとしている。〔資料I-2-4~8参照〕

新型コロナ対応で増加した債務についても、償還のための特別の仕組みを構築している。ドイツでは、憲法で定めたルールに基づき、令和2年(2020年)から令和4年(2022年)における一定水準を超える債務を令和40年(2058年)までに償還する計画が公表されている<sup>14)</sup>。フランスでは、新型コロナ対応により拡大した債務<sup>15)</sup>を区分し、20年以内に償還<sup>16)</sup>する旨が公表されている。〔資料I-2-9、10参照〕

こうした諸外国の取組・制度に比べて、我が国は、財源確保や財政健全化に向けた動きが不十分と言わざるを得ない。

## (2) 重要性増すプライマリーバランス黒字化目標

令和4年(2022年)1月14日の「中長期の経済財政に関する試算」

---

<sup>13)</sup> 米国議会予算局が公表している支出規模(歳出権限)の額。本法案には、減税措置なども含まれていることから、各種の報道や民間機関の推計では、それらの措置も含め法案の規模を2兆ドル程度としている場合も見られる。

<sup>14)</sup> 憲法に当たる連邦基本法では、連邦及び州の予算は、借入なしに、均衡させなければならないとされている。ただし、連邦政府のみ、対GDP比0.35%の基準までは公債発行が可能。非常事態等の場合に限り、連邦議会の議決を経て、この基準を超える借入を行うことができるが、併せて償還計画を定める必要がある。超過借入の額は、令和2年(2020年)は696億ユーロ、令和3年(2021年)は1,925億ユーロ、令和4年(2022年)は806億ユーロ。

<sup>15)</sup> 一般会計の新型コロナによる財政赤字拡大分に相当する債務(1,650億ユーロ)。

<sup>16)</sup> 公債公庫(フランスにおける公的事業法人であり、特定の国債の償還等の業務を行っている。)を通じて償還予定。

(内閣府)において、力強い成長が実現し、骨太方針に基づく取組<sup>17</sup>を継続した場合には、国と地方を合わせたプライマリーバランスは**2025**年度に黒字化する姿が示される結果となり、政府は現時点で財政健全化の目標年度の変更が求められる状況にはないことを確認した。引き続き現在の財政健全化目標<sup>18</sup>を堅持し、まずはプライマリーバランスを黒字化することにより、公債等残高対**GDP**比が発散しない、持続可能な財政構造の確立を目指していくべきである。〔資料 I - 2 - 11~15 参照〕

プライマリーバランス目標については国内で様々な議論があるが、財政収支に比べて利払費が含まれない点で緩く、**2025**年度に向けた目標であって毎年の収支を拘束するわけではない点において柔軟な目標となっていることは改めて認識すべきである。その上で、今後、貿易赤字が定着するおそれがあり、経常収支の構造や見通しが、これまでとは大きく異なっていく可能性があることから、財政や邦貨である円に対する市場からの信認がこれまで以上に問われている。その中で、仮にプライマリーバランス目標を後退させれば信認を失うリスクが大きいと言わざるを得ない。

プライマリーバランスが赤字でも、名目成長率が名目金利を上回っていれば、債務残高対**GDP**比は低下していくという主張もある。しかし、世界的な物価・金利の局面変化の中においては、成長率が金利を上回るといふ近年の関係が継続することを前提に置いて財政政策を行っていくことは、債務残高対**GDP**比が上昇し続ける結果となるリスクを大きくする

---

<sup>17</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2021」（以下「骨太 2021」という。）（令和 3 年（2021 年）6 月 18 日閣議決定）に以下の記載がなされている。

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

- ① 社会保障関係費については、基盤強化期間においてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、その方針を継続する。
- ② 一般歳出のうち非社会保障関係費については、経済・物価動向等を踏まえつつ、これまでの歳出改革の取組を継続する。
- ③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2021 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。」

<sup>18</sup> 骨太 2021 においては、「財政健全化目標（2025 年度の国・地方を合わせた**PB**黒字化を目指す、同時に債務残高対**GDP**比の安定的な引下げを目指す）を堅持する。」とされている。

19. サステナブルな経済財政運営のためには、成長率と金利の関係が変化しても、債務残高対 GDP 比を減少させることができるように、プライマリーバランスの黒字化を達成する必要がある。〔資料 I - 2 - 16~18 参照〕

さらに、債務残高対 GDP 比のみを目標とし、プライマリーバランスについては柔軟に考えるべきではないかとの主張もある。しかし、債務残高（ストック）は、毎年度の収支（フロー）の積み重ねであり、単年度で直接コントロールすることはできない。このため、収支をコントロールする目標を持つことは国際標準となっている。OECD 加盟国 38 か国中、収支に関する目標を持っている国は 36 か国となっている<sup>20</sup>。特に、我が国は債務残高対 GDP 比が諸外国に比べて格段に高い中で、収支の目標を持つ必要性は非常に高いことを自覚すべきである。〔資料 I - 2 - 19~21 参照〕

### 3. 個々の歳出を効果のあるものにする取組

#### （1）我が国が経済成長を実現するための条件

新型コロナを経て、経済環境、安全保障環境が急速に変化する中で、我が国が一層厳しくなる国際競争を生き残り、引き続き世界をリードする存在であり続けるためには、持続的な経済成長を実現する必要がある。ただし、我が国の経済成長には厳しい制約があり、現状維持を容認していても持続的な成長は実現できないということを認識しておくべきである。

まず、経済成長を考える際の大きな前提となる人口の増減率については、今後 30 年間を見通しても、我が国は他の主要先進国より、常に 1~2%低い人口増加率にとどまるとされており、今後の成長の重荷となる。

〔資料 I - 3 - 1 参照〕

この中で、企業が投資を増やし、生産性を向上させ、賃金を増やし、そ

---

<sup>19</sup> 長期の試算を用いた将来の財政状況の検証を不断に行っていくことも、財政健全化を前に進めていく上で重要である。

<sup>20</sup> IMF（国際通貨基金）「Fiscal Rules and Fiscal Councils」（令和 4 年（2022 年）1 月）のデータベースから集計。同データベースに含まれていない国については、独自に集計。

れにより個人消費が増え、さらに企業収益が増えるという「好循環」を実現させることが、経済成長の基本的条件であるが、我が国の近年の状況は、これを達成しているとは言い難い。日本企業の投資は主要国の中でも少なく、とりわけ IT 投資が少ないことや、IT 投資が業務改革等を伴わず、デジタル化が十分な効果を発揮できていないことが指摘されている。そのため生産性が向上せず、賃金も上がらず、結果として消費の活性化にも結び付かず、企業が少ない利益を延々と現預金に積み上げるといった、いわば悪循環が生じている可能性がある。〔資料 I - 3 - 2、3 参照〕

企業が成長部門に投資を行う中で、経営者も従業員も含め、成長する産業・企業への人材移動が起こり、それがしがらみのない経営やイノベーションを生む源泉ともなる<sup>21</sup>。また、新型コロナを契機として産業全体の構造変化が生じている中で、円滑な人材移動<sup>22</sup>は経済成長に不可欠とも言える。例えば、企業における男女別・年齢別の勤続年数を国際比較すると、我が国では、中高年の男性の勤続年数が特に長く、また、転職率は大企業ほど小さい。さらに、イノベーションを生む研究開発部門においても、実用を担う「企業」と先進的な研究の中心である「大学」の間の人材移動が極めて少ないとも指摘されている。〔資料 I - 3 - 4 参照〕

また、若年世代をはじめ、世代を超えて消費性向が減退している。その背景として、老後や医療などに将来どの程度の費用が必要か予想できないことが予備的な貯蓄の増加につながっているという見方がある。新型コロナの中でも少子高齢化は進み、医療・介護の費用は増大している。持続的な経済成長を実現するとともに、全世代型社会保障の構築により、受益（給付）と負担のアンバランスを是正し、国民が必要とする社会保障制度の持続可能性を高めることで、将来の不確実性を下げ、社会保障に対す

---

<sup>21</sup> 骨太 2021 において、「コーポレートガバナンス改革を進め、我が国企業の価値を高めていく。女性、外国人、中途採用者の管理職への登用について測定可能な目標の開示を促進する。トップ経営者の多様性を確保し、若者を抜擢し、転職・起業を応援するなど、企業組織・企業文化の変革を働きかける」とされており、これらの改革を引き続き推進する必要がある。

<sup>22</sup> 在籍型出向（出向元企業と出向先企業との間の出向契約によって、労働者が出向元企業と出向先企業の両方と雇用契約を結ぶもの）の活用を含む。

る不安を解消していく取組が急務である<sup>23</sup>。〔資料 I - 3 - 5 参照〕

## (2) 求められる政策

我が国の経済成長のためには、いわば「カネ」と「ひと」の目詰まり状態とも言える状況を解消し、現状維持志向を乗り越え、企業と個人の行動変容や適切な新陳代謝を実現するための具体的政策が求められている。

昨年 12 月の当審議会の建議において、ケインズが経済成長の主役である民間企業に不可欠なものとして「アニマル・スピリット」<sup>24</sup>を挙げていたことを指摘した。国際競争が一層厳しくなる中で、これまで以上に現状を変革する「アニマル・スピリット」が重要となる。

現在も、巨額の補正予算、その中でも研究開発や企業投資などのための基金からの支出が続いているが、個々の歳出や税制について、こうした企業や個人の行動変容など、目指すべき効果が実現できているか定量的に検証し、効果の高い歳出に重点化することは当然である。

「持続的な経済成長の実現に資するため、消費や設備投資の喚起など民間需要やイノベーションの誘発効果が高い施策に重点化」する。こうしたことを盛り込んだ決定は近年政府が繰り返し行ってきたところであるが、内外の環境が急速に変化する今、財政制約に直面する可能性も念頭に、いよいよこれを真剣に実現すべき時が来ている。〔資料 I - 3 - 6 参照〕

さらに、企業や個人の行動変容を促すためには、財政支出や税制より規

---

<sup>23</sup> 「日本経済 2018-2019 - 景気回復の持続性と今後の課題 -」（内閣府（平成 31 年（2019 年）1 月 25 日））では、今後の消費の活性化に向け、「将来の不確実性を下げ、社会保障に対する不安を払拭していくことが重要となる」としている。

<sup>24</sup> ジョン・メイナード・ケインズ著『雇用・利子および貨幣の一般理論』（塩野谷祐一訳 東洋経済新報社）第 12 章に「十分な結果を引き出すためには将来の長期間を要するような、なにか積極的なことをしようとするわれわれの決意のおそらく大部分は、血気—不活動よりもむしろ活動を欲する自生的衝動—の結果としてのみ行われるものであって、数量的確率を乗じた数量的利益の加重平均の結果として行われるものではない。（中略）もし血気が鈍り、自生的な樂觀が挫け、数学的期待値以外にわれわれの頼るべきものがなくなれば、企業は衰え、死滅するであろう」と記載されている。原文：“Most, probably, of our decisions to do something positive, the full consequences of which will be drawn out over many days to come, can only be taken as the result of animal spirits—a spontaneous urge to action rather than inaction, and not as the outcome of a weighted average of quantitative benefits multiplied by quantitative probabilities”, “if the animal spirits are dimmed and the spontaneous optimism falters, leaving us to depend on nothing but a mathematical expectation, enterprise will fade and die”。

制改革や新たなルールづくりのほうが効果的な場合もあると考えられ、デジタル技術の進展を見据えた規制の見直しを着実に進めるなど、政策を総動員して改革をスピードアップさせていく必要がある。また、データ連携基盤の整備やマイナンバーの更なる利活用等を通じ、地方公共団体等も含め、行政サービスについても効率化を図っていく必要がある。

### (3) 規模ありきの議論からの脱却

特にここ数年、補正予算・経済対策のたびに「最低〇十兆円」「デフレギャップ〇十兆円を埋めるべき」といった予算規模ありきの議論が繰り返されている。振り返れば、バブル崩壊以降の経済対策は、策定過程において規模が大きいほど効果が大きいとの考え方が強調され、持続可能な財政運営や、支出の内容と具体的な効果への視点が後回しになる傾向が見られた。こうした財政支出を続けた結果、我が国は主要先進国の中で過去30年間平均のプライマリーバランス赤字対GDP比は最大となっている。

しかし、「デフレギャップを埋めるべき」という考え方については、供給と需要の差を埋めるための支出を続ければ、本来、企業によって新たに取られるべき様々な課題の解決や創意工夫に向かうべき人材や経営資源を、従来の取組にとどめおいてしまい、逆効果となりかねない。これを毎年続けていては、我が国の成長力は高まらず、厳しい国際競争に勝ち抜く実力をつけることができなくなる。財政支出の規模だけ大きくしても、経済成長率は高まらない。実際、過去30年間の実質GDPの伸びは主要先進国の中で最低である。その間に財政赤字は増大し、日本国債の格付けは下落を続け、いまや他の主要先進国や韓国よりも低ランクに位置づけられている。〔資料I-2-21、資料I-3-6参照〕

我が国が持続的な経済成長を実現するため、財政政策において必要なのは、経済成長に向けて企業や個人の行動変容を促す効果の高い政策に、スクラップアンドビルドにより優先的に資金を回していく工夫である。予算を決定し執行するに先立って、定量的な成果目標を公表し、定期的に結果を検証して、必要があれば執行内容も見直していくという取組が求

められる。既に政府において、行政事業レビュー、さらには EBPM<sup>25</sup>といった枠組みがあるものの、十分な成果を挙げていない。「ワイズスペンディング」、すなわち、より直<sup>ちよくせつ</sup>截には、「アウトカム・オリエンテッド・スペンディング（成果志向の支出）」となるよう、成果を挙げられる財政支出を行っていく必要がある。

#### （４）新型コロナにおける財政措置について

財政支出の効果について当審議会でたびたび議論になったものが、令和２年度（2020年度）以来の新型コロナの中での財政支出である。令和２年度（2020年度）の３回にわたる補正予算により歳出は 73 兆円増加し、令和３年度（2021年度）の補正予算においても歳出が 36 兆円追加された。こうした巨額の補正予算の相当部分は、新型コロナ対応のためのものであるが、これらの効果については、現段階で以下のことが言える。

まず、我が国の新型コロナによる感染者数や死者数は諸外国と比べてはるかに少なかった<sup>26</sup>。これには様々な要因が挙げられるが、我が国がとった水際対策、社会経済活動の制限、ワクチン接種といった施策が一定の効果を発揮した結果とも考えられる。

しかし、これまで医療提供体制等の強化<sup>27</sup>のために主なものだけで 16 兆円程度の国費による支援が行われてきた結果として、地域医療の確保に当然に責任を果たすべき国公立病院で、コロナ前から一転し、好調な決算となっている事実は指摘しておかなければならない。これなどは、病床確保料などの財政支援の在り方についての問題の所在を示唆するものである。

また、雇用・生活支援<sup>28</sup>のためには、これまで主なものだけで 6 兆円以

---

<sup>25</sup> Evidence Based Policy Making の略。①政策目的を明確化させ、②その目的のため本当に効果がある行政手段は何かなど、「政策の基本的な枠組み」を証拠に基づいて明確にするための取組。

<sup>26</sup> 令和４年（2022年）４月 25 日現在、新型コロナの感染者数の人口比は、日 6%、米 24%、英 32%、独 29%、仏 42%、伊 27%、加 10%であり、新型コロナによる死亡者数の人口比は、日 0.02%、米 0.30%、英 0.25%、独 0.16%、仏 0.22%、伊 0.27%、加 0.10%との統計がある。

<sup>27</sup> 内容については、参考資料「Ⅱ－１－１」を参照。

<sup>28</sup> 内容については、参考資料「Ⅱ－１－13」を参照。



上の一般会計による支援が行われてきた。このうち4兆円を措置した雇用調整助成金の特例措置等については、失業率が3.1%までの上昇に抑制されたことに寄与した点は評価できる。その一方で人手不足・成長分野等への労働移動の阻害、労働者のモチベーションや能力の低下、将来の事業主負担増といった懸念もある。

全ての国民に一律10万円が給付された特別定額給付金については、低所得者や新型コロナの影響が大きかった世帯の所得・消費を下支えした一方、家計の消費と貯蓄の状況を経済全体で見ると令和2年度（2020年度）に貯蓄が増加することにつながった。

地方創生臨時交付金については、これまでの合計で15兆円が措置されてきた。そのうち協力要請推進枠等（9兆円）は、時短要請等に協力する飲食店の経営の維持に貢献してきたものの、状況に応じてその在り方について適切に見直していくべきとの声もある。また、地方単独事業分の地方創生臨時交付金（5兆円）については、概して小規模地方公共団体ほど手厚く配分され、結果として一般財源が節約され、危機時にもかかわらず、基金の増加につながった可能性がある。

さらに、中小企業をはじめとした事業者支援については、持続化給付金や実質無担保・無利子融資をはじめとする各種支援策<sup>29</sup>により、新型コロナの影響にもかかわらず、昨年の倒産件数は6,030件と、過去の好況期と比較しても低い水準となった。新型コロナの影響を受けた中小企業等の事業継続を支える上で意義があったとも考えられるものの、新陳代謝を過度に抑制することがないよう見直していくべきである。

現在も、こうした新型コロナ対応の予算の執行は続いている。新型コロナウイルス感染症対策予備費によるものも含めこれらの予算が多額の支出に見合う成果を挙げられたのか、検証を続け、「正常化」に向けた今後の政策対応や、将来の危機対応にいかしていくべきである。

---

<sup>29</sup> 当初予算及び補正予算を合わせた中小企業対策費の規模は、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、リーマンショックや東日本大震災時の規模を大きく上回っている。内容については、参考資料「Ⅱ-6-1」を参照。

## (5) 「基金」の適正化

昨年末の政府の「予算編成の基本方針」<sup>30</sup>においては、「令和3年度補正予算と、令和4年度当初予算を一体として編成する。その中で単年度主義の弊害是正のために必要に応じ新たに基金を創設する等の措置を講じていく。加えて、EBPMの仕組み等を活用して、適切かつ効果的な支出を推進する」こととされた。

基金は、複数年度にわたる支出が見込まれる場合に、外部団体や地方公共団体に設置するものである。近年、研究開発支援、産業支援を含めてあらゆる分野について、基金設置が広がっており、毎年度1兆円程度で推移してきた基金への予算措置額は、令和2年度（2020年度）に11.5兆円、令和3年度（2021年度）に5.7兆円と突出した予算額となっている。〔資料I-3-7参照〕

まず、基金に予算措置をする段階において、その是非を十分に検討すべきである。補助金適正化法施行令<sup>31</sup>上、基金については、事業の性質や各年度の所要額をあらかじめ見込み難い等の要件<sup>32</sup>が定められており、基金方式による実施が必要かどうか、個別に精査が必要である。複数年度にわたる支援が必要であっても、総額や各年度の所要額について、一定の見通しを立て得るものについては、基金ではなく、まずは繰越明許費や国庫債務負担行為等による対応を検討すべきである。その上で、基金方式による実施が必要な場合には、基金事業の性質に応じて、法律や補助要綱で国から基金へ資金を交付した後の要件を適切に設定し、成果目標を定量的に設定するなど、適切な基金の執行につながる効果的な枠組み作りによる基金へのガバナンス強化が重要である。〔資料I-3-8参照〕

執行段階の適正化も必要である。一旦、外部団体や地方公共団体等の基金に支出を行った後は、所管省庁で執行状況等を十分にチェックしてお

---

<sup>30</sup> 「令和4年度予算編成の基本方針」（令和3年（2021年）12月3日閣議決定）

<sup>31</sup> 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令（昭和30年政令第255号）

<sup>32</sup> 基金については、次の二つの性質をいずれも満たすものが該当する。

① 複数年度にわたる事務又は事業であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であることその他の特段の事情が認められること。

② あらかじめ当該複数年度にわたる財源を確保しておくことがその安定的かつ効率的な実施に必要なであると認められること。

らず、行政改革推進会議等の指摘により国庫返納を行う場合がみられる。行政事業レビューにおける「基金シート」には、基金への支出の定量的な成果目標、その達成度合、執行実績などを盛り込み、各省庁が毎年度公表している。加えて、昨年度からは、各基金の管理費の比率や執行見込みと実績の乖離<sup>かいり</sup>の理由を公表している。さらに、国家課題に取り組む基金事業については、PDCAを強化するため、令和4年度（2022年度）から、原則四半期ごとの支出状況等を公表し、外部専門家の知見を取り入れ、進捗評価をその後の資金配分へ反映させることとなっている。

これらを活用し、予算措置時のみならず、各年度において、合理性・現実性のある事業見込み等に基づいた、事業継続・保有額等の適正性の精査等を実施し、基金の効果的かつ効率的な活用を行うべきである。また、同じ基金への積み増しや類似の基金を増設しようとする場合には、これまでの基金の取組についての的確かつ十分な点検・評価を踏まえて実施する必要がある。〔資料 I - 3 - 9 参照〕

#### 4. 財政に関する広報と教育

世界の経済・金融情勢が変化する中で、今後の財政の在り方、受益（給付）と負担の在り方を、国民一人一人が自分事として考える機会を作ることは極めて重要である。

なぜ予算額には制約があるのか、なぜ財政健全化目標が必要なのか、なぜ社会保障改革が必要なのか、こうした基本的な考え方において、国民に分かりやすい発信がなされてきたのか、今一度見直す必要がある。

今回、あらためて委員から財政に関する広報について意見聴取を行ったところ、財政再建をしなければ未来は暗くなりかねないといったネガティブな印象に終始し、財政再建をすれば明るい未来が来るといったポジティブなメッセージを伝えることができていない、今のパンフレットは国の財政や社会保障に関心のない方が自ら手にとって見る資料とはなっていないといった厳しい意見が出された。〔資料 I - 4 - 1 参照〕

このため、パンフレット等の記載をより分かりやすくするとともに、影響力のある人物や人気のキャラクターとのコラボレーション、SNS 等デ

デジタルの活用など、対象層を意識した上で、きめ細かくコンテンツや発信方法を工夫する必要がある。このような広報活動においては、まずは一般的に理解されやすい言葉を使用し、専門用語を使用する場合は分かりやすい説明を加えながら伝えるべきである。また、財政が危うくなると、例えば、ゴミ収集、上下水道などを含めて、我々の生活にどのような影響が出るのかという観点、さらには、将来世代の立場に立って未来に向けてどのような政策が必要なのかという観点など、自身との関わりの中で考えるきっかけや気づきとなる情報発信も重要である。〔資料Ⅰ－４－２、３参照〕

また、全国の高校において、今年度から、新たな必修科目「公共」が開始され、全ての高校生が財政と社会保障を関連づけて理解を深める機会となる。財務省としても、具体的な政策の選択肢について議論することで、財政についての考察・議論を深めるグループワーク学習教材を作成・公開し、教師が自由に授業で活用できるようにするなど、積極的に貢献すべきである。〔資料Ⅰ－４－４、５参照〕

財政健全化のためには、広く国民が財政に関する問題意識を共有する必要がある。そのためにも、国民に議論を広げ、財政の現実を適切に伝えられるよう広報、教育に一層注力していく必要がある。

## Ⅱ. 主要分野において取り組むべき事項

### 1. 社会保障

令和2年（2020年）に新型コロナの感染拡大が生じてから2年が経過した。この間、社会保障分野においては、多額の「例外」的な財政出動を実施してきたところであり、その対応についての検証を行う責務がある。ここでは、特に予算規模が大きい医療と雇用・生活支援についての実態を明らかにするとともに、現時点で明らかになった課題や今後の対応について示したい。

一方で、新型コロナ対応の「正常化」がなされたとしても、社会保障分野については、コロナ前から抱えた構造的な課題が依然として存在する。コロナ禍においても、少子化や高齢化は一層進行しており、社会保障を持続可能なものとするため、制度改革は待ったなしの課題である。社会保障全体で、受益（給付）と負担のバランスが不均衡の状態を是正すべく、各分野での長年の諸課題や新型コロナで改めて浮き彫りになった改革に着実に取り組む必要がある。特に、以下の各分野において、今年度の改革に向けた決断が非常に重要となる。

医療については、令和6年度（2024年度）から新たに6年間を周期とした第8期医療計画、第4次医療費適正化計画が始まる節目の年を迎える。6年に一度の診療報酬、介護報酬及び障害福祉サービス等報酬の同時改定も令和6年度（2024年度）である。各都道府県における計画策定の準備や各制度の準備期間を考えると提供体制や適正化の在り方の見直しを早急に進める必要がある。

介護・障害福祉については、令和5年（2023年）が3年周期の介護保険制度の見直しを行う年であり、また上述の同時改定も令和6年度（2024年度）に控えている。長年の保険制度上の課題を解決するとともに、効率化に向けた取組を進めなければならない。

子ども・子育て分野については、令和5年（2023年）4月にこども家庭庁が創設される予定である。こども家庭庁が、こども政策を一元的に企

画・立案・総合調整することを通じて、各種の施策に取り組んでいく中、真に子ども・子育て世帯のためになる支援の充実と安定的な財源確保に向けた議論が求められる。

以上のように、各制度の節目の年を迎えるに当たって、着実に進めるべき社会保障の具体的な改革項目を示す。

### (1) 新型コロナウイルス感染症への対応

社会保障分野での新型コロナへの対応について、特に医療と雇用・生活支援については感染拡大当初から拡充や特例的な対応を重ねてきたところであり、その措置の多くは今もなお継続されている。その予算措置の規模は主なものだけで、医療提供体制等の強化のために16兆円程度、雇用・生活支援で6兆円以上となっている。これまでの対応について検証を行うことは当然であり、より効率的・効果的な支援への見直しに取り組むとともに、目指すべき平時からの対応につなげていく必要がある。

#### ① コロナ禍における医療

上記のとおり、これまで医療提供体制等の強化のために主なものだけで16兆円程度国費による支援が行われてきた。支出の効果が当初の目的に沿ったものであったのか、支出規模が適切であったのかなど、しっかりとPDCAサイクルを回して検証する必要がある。以下は、このうち当審議会として課題と考える諸点を示したものである。〔資料Ⅱ－1－1参照〕

#### ア) 医療機関への支援

医療機関及び医療従事者への国費による支援は、ワクチン接種費用を含めた単純な計算で、少なくとも8兆円程度に上っている。こうした支援の結果もあり、国公立病院の令和2年度（2020年度）決算は従前と様変わりした。大幅な黒字となり、流動資産が積み上がっているのである。また、民間の医療法人の経営実態についても、昨年末に公表された医療経済実態調査によれば、新型コロナに関連して交付された補助金を含めれば、

堅調であった。〔資料Ⅱ－１－２参照〕

a) 医療機関の経営実態の「見える化」と財政支援の在り方

新型コロナについての医療機関への対応は、医療機関の経営状況の改善を踏まえ、財政支援から次第に「見える化」や規制的手法による実効性の強化に軸足を移してきている。とはいえ、その成り立ちや役割から地域医療の確保に当然に責任を果たすべき国公立病院においてコロナ前と比べて様相が一変するような好調な決算の状況が生じていることは、今もなお続いている病床確保料などの財政支援の在り方についての問題の所在を示唆するものである。足もとの令和3年度（2021年度）決算では更にその傾向が助長されているおそれがあり、無視することはできない。

すなわち、医療機関の財政支援に当たって、これまで減収補填など医療機関の経営支援と新型コロナ患者の受入れなどの医療機能の強化という二兎を追ってきた。しかし、このことが、新型コロナの感染拡大による医療機関の経営に与える影響が見通し難かったことと相俟って、患者受入れのために資するという大義名分のもと、国公立病院の決算状況を見る限り過剰とも見える財政支援につながったと考える。他方で、即応病床と申告し、病床確保料を受け取りながらも新型コロナ患者の受入れを伴わなかった病床の存在も指摘される。要件の設定や執行面で手緩い財政支援につながり、その規模の大きさに比して、医療機能の強化の実効性が十分とは言えないおそれがある。

政策的に複数の独立した目的を果たそうとするときは、それぞれの目的ごとに効果的な政策手法を考えることが妥当とされる（ティンバーゲンの原理）。医療機関の減収への対応という目的については、感染状況が刻々と変わり、医療機関の経営に与える影響も予見し難い感染拡大下の状況においては、かねて当審議会で提言してきた手法が簡便かつ効果的と考える。すなわち、感染拡大の状況や病床使用率など医療提供体制の逼迫ひっぱくの状況に照らして対応が必要となる都道府県において、一定程度感染症の患者を受け入れたり医療従事者の処遇を改善したりすることなどを条件として、感染拡大前など一定の合理的な時点と同水準の診療報酬

を支払う手法である<sup>33</sup>。感染拡大前と同水準の診療報酬の支払いという手法自体は、医療団体からも地方団体からも要望されてきた。〔資料Ⅱ－１－３参照〕

こうした手法を採用する場合には、診療行為に対して全国一律の評価がなされる通例と異なり、同じ診療行為を行ったとしても医療機関ごとや地域ごとに評価や支払いが異なることが問題視されることがある。しかし、このような例は、地域により1点当たりの単価が異なる介護報酬はもちろん、診療報酬でも見られる。例えば、これまで法律改正を要することのない取扱いとして度々行われてきた災害時の概算払いは、実際に行った診療行為の如何にかかわらず医療機関ごとに支払いが異なることが認められてきた。また、新型コロナへの対応における電話等診療では、一部の都道府県の区域における診療報酬について他の都道府県の区域内における診療報酬と異なる定めをすることが運用として認められてきた。これらの例を見る限り法律改正はおろか特段の法的な手続などを要することなく当審議会の提言する手法を実施できることは明らかであり、可及的速やかに現在の病床確保料に代わる措置として実現すべきである<sup>34</sup>。

他方、新型コロナ患者の受入れなどの医療機能の強化というもう1つの目的については、財政支援に頼らず、「見える化」や規制的手法を主として進めていくべきである。もっとも、仮にコロナ前と同水準の診療報酬の支払いという手法では患者受入れやそのための体制整備に向けたインセンティブに欠けるという議論があるのであれば、引き続き二つの目的の混在を一部許容することになるであろう。その場合は、患者の受入れ実績等に応じて保障する収入の水準を引き上げていくことも考えられよう。

なお、このような財政支援の見直しを図るためにも、昨年夏のいわゆる「第5波」においてクローズアップされた、即応病床と申告し、病床確保

---

<sup>33</sup> 感染拡大前など一定の合理的な時点と同水準の診療報酬を支払う方法として、たとえば当該時点との対比で保険点数が2割減り、10分の8となった場合に、1点単価を12.5円に補正することとすれば、診療行為への対価性を保持したまま、同水準の診療報酬を支払うことは可能である。なお、災害時の概算払い同様、保険点数の算定と支払いを分離することとすれば、診療行為ごとの患者負担の増加を生じさせないことが可能と考えられる。

<sup>34</sup> 患者負担を除く診療報酬の減収による収入面の影響に対応する措置としての提案であり、感染拡大に伴う諸費用の増大等に対しては、別途必要に応じ、支援することが前提となる。



料を受け取りながらも新型コロナ患者の受入れを伴わなかった医療機関の実態が明らかにされる必要がある。厚生労働省は、昨秋、病床の運用実態を確認するよう全都道府県に依頼を行ったはずである。要請先の病床が精神疾患・人工透析・小児など特定の新型コロナ患者に特化した病床であったため受入れができなかったケースなど病床の機能と患者像に乖離<sup>かいり</sup>があるやむを得ないケースも存在すると考えられる。しかし、そうした場合も含め、運用実態の確認結果が公表されることが必要である。加えて、現在は、医療機関ごとの即応病床数や入院中の患者数が「見える化」されているが、少なくとも国公立病院については、昨年の「第5波」の時点に遡って、受け取った病床確保料の実績とともに公表がなされるべきである。

また、医療機関の経営状況を迅速かつ広範に把握できないことが、財政支援が過大となる一因であることを踏まえれば、この「見える化」の仕組みを構築すべきである。社会福祉法人の WAM NET（社会福祉法人の財務諸表等電子開示システム）を参考として、社会福祉法に準じた必要な法制上の措置を講じた上で、医療法人の事業報告書等をアップロードで届出・公表し、一覧性があり、かつ誰もがアクセス可能な全国ベースの電子開示システムを早急に整えるべきである<sup>35</sup>。その際、損益状況の施設別区分、収益の入院診療・外来診療区分、費用の主要費目区分など事業報告書等の内容の充実や「病床機能報告」等との連動のための医療機関のコード管理など事業報告書等の政策利用効果の向上を図ることも求められる。

〔資料Ⅱ－1－4～7参照〕

## b) 公立病院の経営改革

公立病院については、毎年多額の一般会計繰出金が投入されながら、なお経営が悪化していたことから、これまで「公立病院改革ガイドライン」などを踏まえて経営改革に取り組んできた。先に述べたとおり、令和2年度（2020年度）決算においては、新型コロナへの対応に係る補助金に支

---

<sup>35</sup> 現行の医療経済実態調査では、令和3年度（2021年度）の医療機関の経営の実態が把握できるのは、令和5年（2023年）秋以降となる。

えられた顕著な経営改善が見られたが、一般会計繰出金の水準も引き続き維持されている。こうした経営状況が、経営改革の流れを阻害することがあってはならず、今般策定された新たな「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化ガイドライン」<sup>36</sup>を踏まえた取組を注視していく必要がある。

なお、公立病院の経営改善に当たっては、収入面の取組により経営改善するケースが多いが、その場合、受診回数や医療行為の数で報酬が定まる仕組みのもとで必要性が低い医療を行うなど、医療費の膨張につながり、医療費適正化の取組と齟齬<sup>そご</sup>を来しかねないことに留意する必要がある。都道府県医療費適正化計画で都道府県域における公立病院の費用構造改善に取り組むことを記載事項と位置づけるなどの取組と併せ、薬剤・医療材料等の共同購入等による経費節減、委託業務の効率化、人件費の抑制、地域医療連携推進法人の活用など具体的な取組を進めるべきである。〔資料Ⅱ－１－８参照〕

## イ) ワクチン

### a) ワクチンの確保

世界各国で獲得競争が激化する中、あらゆる可能性を視野に入れてワクチンの確保に努めることは重要である。結果として総人口×接種回数を大きく上回る数量の8.8億回分を2.4兆円で購入しているが、ワクチンがもたらす感染拡大防止の効果ひいては経済的な効果も踏まえた上で、費用対効果を考えるべきである。

もっとも、今後とも、ワクチンが必要となる時期や変異株への対応などを可能な限り見込みながら適切な調達に努めること、有効期限が短いものから使用するなど供給されたワクチンの適時適切な活用<sup>36</sup>に努めることや、国内で使用しない分は、新型コロナを収束させていくための海外供与等に活用することが必要である。

---

<sup>36</sup> 令和4年(2022年)3月に総務省が「持続可能な地域医療提供体制を確保するための公立病院経営強化に関する検討会」の最終とりまとめを踏まえて策定し、地方公共団体に対して通知。

また、ワクチンの開発・生産体制の強化は重要である。「ワクチン開発・生産体制強化戦略」に沿って多額の予算が計上されており、その効果的な執行に努める必要がある。〔資料Ⅱ－１－９参照〕

#### b) ワクチン接種費用・接種体制確保

ワクチン接種に要する費用のうち、医療機関によるワクチン接種の際に基本的に必要となる経費（市町村からの委託経費）については、2,277円／回（税抜き 2,070円／回）を基本として「ワクチン接種対策費負担金」により、全額国が負担している<sup>37</sup>。他方、地方公共団体における集団接種など通常の予防接種での対応を超える経費等については、「ワクチン接種体制確保事業」で措置しており、これも全額国負担としている。さらに、都道府県による大規模接種会場設置のための費用、個別接種の促進のためのインセンティブ措置<sup>38</sup>、職域接種への支援策などについて「新型コロナウイルス感染症緊急包括支援交付金」を活用しているが、これも全額国負担となっている。

これらの経費を地方公共団体が負担せず、全額国負担としている法的根拠は、「新型コロナウイルス感染症のまん延予防上緊急の必要があると認めるとき」において有効性・安全性のあるワクチンに対して適用される予防接種法上の特例的な規定である<sup>39</sup>。その前提となる新型コロナのまん延予防の必要性や、ワクチンの有効性などの変化<sup>40</sup>に応じて、財政支援の在り方の見直しは避けられない。

---

<sup>37</sup> 夜間・休日・5歳児に対する接種の場合は、上記の2,277円／回に別途加算することとしており、時間外加算が+803円／回（税抜き730円／回）、休日加算が+2,343円／回（税抜き2,130円／回）となっている

<sup>38</sup> 週100回以上の接種で+2,000円／回、週150回以上の接種で+3,000円／回等の支援があり、時間外・休日加算と重複の加算も認められるため、最大で一回当たり7,620円となる。

<sup>39</sup> 具体的には、予防接種法（昭和23年法律第68号）附則第7条第1項が規定する「新型コロナウイルス感染症まん延予防上緊急の必要があると認めるとき」においては、その対象者、その期日又は期間及び使用するワクチン（その有効性及び安全性に関する情報その他の情報に鑑み、厚生労働省令で定めるものに限る。）を指定して、厚生労働大臣（国）が予防接種を行うよう都道府県知事を通じて市町村に対し臨時に予防接種を行うよう指示するものとされた上で、予防接種法上緊急時に実施する接種類型である臨時接種とみなしている（同条第2項）。

<sup>40</sup> 令和4年（2022年）に開催された第32回厚生科学審議会予防接種・ワクチン分科会において、現時点で得られている科学的知見等により、4回目接種対象者は「60歳以上の者及び18歳以上60歳未満の者のうち基礎疾患を有する者等」とすることが適当であるとされた。

同時に、効率的な接種体制の構築のため、医療従事者のタスクシフトについても検討を進め、接種に要するコストの抑制につなげていくべきである。〔資料Ⅱ－1－10、11 参照〕

#### ウ) 治療薬

ワクチン同様、新型コロナの治療薬の確保や供給体制の整備には、全力が注がれてきたと言える。国産の経口薬については、研究開発への支援のほか、治験費用への補助など実用化を加速するための支援も積極的に実施されている。財政支援ばかりでなく、制度面の改革も重要であり、薬事承認制度については、安全性の確認を前提に、迅速に薬事承認を行う仕組みを創設するため、薬機法<sup>41</sup>改正がなされたところである。〔資料Ⅱ－1－12 参照〕

### ② コロナ禍における雇用・生活支援

新型コロナについて、これまで雇用・生活支援のために主なものだけで6兆円以上の一般会計による支援が行われてきた。〔資料Ⅱ－1－13 参照〕

雇用・生活支援については、従来重層的なセーフティネットが整えられてきたが、新型コロナへの対応にあたっては、その各段階において様々な特例措置を講じ、セーフティネット機能を強化してきた。平時においても切れ目のないセーフティネットを整備しておくことは不可欠であり、これらの特例的な時限措置を検証し、財源を確保した上で、平時の対応につなげることも検討すべきである。以下は、このうち当審議会として課題と考える諸点を示したものである。〔資料Ⅱ－1－14 参照〕

#### ア) 雇用調整助成金

コロナ禍において、雇用調整助成金については、リーマンショック時の対応を大幅に超える日額上限・助成率等の特例措置を講じてきた。その結

---

<sup>41</sup> 医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（昭和35年法律第145号）

果、当時をはるかに上回るペースの支給が続いてきたが、足もとでは減少傾向である。特例措置が始まってから2年以上が経過しており、この間、一定の縮減を行ったが、地域特例・業況特例の内容(日額上限:15,000円、助成率:最大10分の10)は見直されないまま延長されてきた。〔資料Ⅱ-1-15参照〕

この特例措置においては、雇用保険臨時特例法<sup>42</sup>に基づき、中小企業に係る助成について、通常時の上限額8,265円からの引上げ分の財源を一般会計からの繰入れで賄う異例の対応を行っている。また、企業による休業手当の不払いに対応するため、同法に基づき、休業支援金が特例的に設けられており、その財源についても一般会計からの繰入れが行われている。さらに、雇用調整助成金や休業支援金の対象とならない雇用保険被保険者以外の方々に対し、緊急雇用安定助成金や休業給付金が特例的に設けられ、全額一般会計による対応が行われている。

こうした一般会計負担は、令和4年(2022年)3月31日時点で、雇用保険被保険者を対象とする狭義の雇用調整助成金の特例措置において約1.2兆円(一般会計負担割合は約24%)、緊急雇用安定助成金や休業支援金・給付金を含めた広義の雇用調整助成金の特例措置において約1.8兆円(一般会計負担割合は約31%)に達している。上記に加えて、雇用調整助成金の支給のため、失業等給付の積立金から雇用安定事業への貸出が増加し、雇用勘定の財政状況が悪化したことから、令和3年度(2021年度)補正予算において、雇用保険臨時特例法に基づき、一般会計から労働保険特別会計(失業等給付)に1.7兆円を繰入れており、計3.6兆円の負担に達している。〔資料Ⅱ-1-16参照〕

リーマンショック時には失業率は5.5%(平成21年(2009年)7月)まで上昇したが、コロナ禍においては3.1%(令和2年(2020年)10月)までの上昇にとどまった。これら特例措置が失業率の抑制に寄与した点は評価できよう。しかし、これ以上の継続については、人手不足・成長分野等への労働移動の阻害、労働者のモチベーションや能力の低下、将来の

---

<sup>42</sup> 新型コロナウイルス感染症等の影響に対応するための雇用保険法の臨時特例等に関する法律(令和2年法律第54号)

事業主負担増といった懸念があることを踏まえるべきである。OECDは、コロナ禍の雇用維持スキームは、「タイムリー、ピンポイント、かつ一時的なものであるべき」としており、例えば英国やフランスは、経済の回復やコロナ禍の行動規制の緩和等を背景に、雇用維持スキームを終了・縮減してきている。〔資料Ⅱ－1－17 参照〕

雇用人員の過不足について見ると、令和2年（2020年）は多くの業種で「過剰超」が見られたものの、足もとは宿泊・飲食サービスや運輸・郵便などの業種も含めて「不足超」の状態である。リーマンショック時に製造業を中心に大半の業種で「過剰超」の状態が続いたのとは異なる。休業者数については、令和2年（2020年）春から夏にかけて一時急増したが、その後大幅に減少している。一部業種を除いてコロナ前と同程度の水準に戻っており、全ての業種・地域についてリーマンショック時の対応を大幅に超える特例措置によって休業を支援する状況にあるとは言えない。よって、雇用調整助成金等の特例措置については、再就職や転職支援など労働移動を促すための施策を講じ、特に業況が厳しい企業などにきめ細かく配慮しつつも、速やかに見直していくべきである。〔資料Ⅱ－1－18 参照〕

#### イ) 雇用保険制度

雇用保険（失業等給付）の国庫負担については、雇用情勢や雇用保険の財政状況に応じた国庫負担割合とする法改正を実現する中で、従来（平成29年度（2017年度）から令和3年度（2021年度））の負担割合を維持している。その一方で、予算で定めるところにより一般会計からの任意繰入れを行うことができる仕組みとし、保険料率については、段階的に引き上げることとした。新たなルールのもとで規律ある雇用保険財政の運営が行われるべきであり、必要な保険料の引上げを着実に行うとともに、安易な一般会計への依存をもたらさないようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－19 参照〕

#### ウ) 緊急小口資金等の特例貸付・生活困窮者自立支援金

償還免除付きの緊急小口資金等の特例貸付については、足もとの需要は低下しており、また、生活困窮者自立支援金といった給付措置の創設等もあり、緊急時の対応としての役割は次第に薄れてきている。他方、コロナ禍において生活保護受給者数は大きく増加せず、保護が必要と判断される場合に適切に生活保護に移行していたかは検証が必要である。制度の狭間に滞留する方々が増え、そのために全額国庫負担の特例的対応が講じられることは、こうした方々が必要な保護を受けられず、国の財政負担としても増大してしまう結果を招きかねないことにも留意する必要がある。〔資料Ⅱ－1－20 参照〕

## エ) 今後の視点

今後、先に述べたとおり、財源を確保した上で平時の対応につなげていくことを検討するにあたっては、以下の点に留意しなければならない。

雇用支援に関しては、雇用保険被保険者以外を含む非正規労働者への支援の必要性や事業主が適切な措置を講じない場合の被保険者等による個人申請の必要性が認識されるなど、雇用保険制度の一定の制度的な限界の存在である。

生活支援については、償還免除付きの緊急小口資金等の特例貸付など大胆な経済的支援が先行した。その一方で、長引くコロナ禍のもと、様々な困難を抱える方々の生活を維持していくためには、伴走型の支援や生活保護など適切な給付・サービスにつなげていくことも含めた相談支援の強化が求められている。加えて、住居確保給付金が、特例的な対応を通じて多様な年齢層・世帯構成の者に活用され、生活困窮者等の居住支援の強化の必要性が認識された。〔資料Ⅱ－1－21 参照〕

## (2) 社会保障の受益（給付）と負担の在り方

ここまで、医療及び雇用・生活支援の分野における新型コロナへの対応について検証を行ってきたが、新型コロナ対応が終焉<sup>しゅうえん</sup>を迎えたとしても、社会保障にはコロナ前からの構造的な課題が山積している。コロナ禍においても、少子化や高齢化は静かに、しかし確実に歩を進めており、今

後、コロナ対応以上に重たい課題が残されていると言える。以下、社会保障全体を俯瞰して、受益（給付）と負担の在り方や全世代型社会保障の構築の必要性について述べる。

我が国の社会保障制度は、高齢や疾病等によるリスクを分かち合い支えあうとの考え方の下、受益（給付）と負担の対応関係が本来明確な社会保険方式を基本としている。しかし、後期高齢者医療・介護給付費の5割を公費で賄うなど、現実には公費負担に相当程度依存している。特に近年、公費の比重の大きい後期高齢者医療・介護給付費の増加に伴い、公費負担への依存度が上昇している。本来税財源により賄われるべき公費の財源について特例公債を通じて将来世代へ負担が先送りされているため、負担増を伴わないままに受益（給付）が先行する形となっており、受益（給付）と負担の対応関係が断ち切られている。負担の水準の変化をシグナルと捉えて受益（給付）の水準をチェックする牽制作用を期待できないまま、受益（給付）の膨張が続いており、これが我が国の財政悪化の最大の要因となっている。〔資料Ⅱ－1－22 参照〕

OECD 諸国との比較で見ても、我が国社会保障の現状は、受益（給付）と負担のバランスが不均衡の「中福祉、低負担」と言うべき状況にある。今後、高齢化に伴い一人当たり医療費や要支援・要介護認定率が上昇すると、支え手を増やし成長への取組を行ってもなお、この不均衡は更に拡大すると見込まれる。制度の持続可能性を確保するための改革は、急務である。〔資料Ⅱ－1－23 参照〕

社会保障制度の受益（給付）と負担の不均衡を是正する取組としては、受益（給付）と負担の両面の改革が求められる。負担面からの取組としては、「社会保障と税の一体改革」の下で消費税率が令和元年（2019年）10月に10%に引き上げられた。もっとも、これまでも当審議会で指摘してきたとおり、この消費税率の引上げは、財政と社会保障制度の持続可能性の確保に向けた長い道のりの一里塚に過ぎず、今後とも必要な財源の確保に向けて検討する必要がある。受益（給付）面では、近年、歳出の規律として、社会保障関係費について実質的な増加を「高齢化による増加分」に相当する伸びにおさめる努力が続けられている。令和4年度（2022年



度)の社会保障関係費(36.3兆円程度)についても、看護、介護・障害福祉、保育等の分野における処遇改善など諸課題に対応しつつ、診療報酬のメリハリある改定や薬価等改定等により、その実質的な伸びについて「高齢化による増加分におさめる」という方針を達成している。〔資料Ⅱ－1－24、25参照〕

こうした受益(給付)と負担の乖離<sup>かいり</sup>の問題に加えて、我が国社会保障制度は、全世代型社会保障の構築の必要性に迫られている。すなわち、若い世代の方々が日々の暮らしに安心感を持ち、将来に対し、夢と希望が持てることが極めて重要であり、その前提があって初めて若い世代も納得して社会保障制度に参加することができる。ところが、現在の社会保障の構造は、現役世代への給付が少なく、給付は高齢者中心、負担は現役世代中心となっている。受益(給付)と負担の不均衡の解消を図りつつ、こうした構造を是正していくことが重要となる。このことは、取りも直さず、将来世代も対象となる世代として組み入れた上で全世代型の社会保障への転換を図ることである。社会保障制度の基盤となる財政構造が健全化され、社会保障の構造としても全世代型社会保障の構築を実現していくことが、社会保障の持続可能性にとって極めて重要である。以降、各論として、(3)医療、(4)介護・障害福祉、(5)子ども・子育てについて、社会保障の持続可能性を高めるために必要となる改革項目について述べる。〔資料Ⅱ－1－26参照〕

### (3) 医療

#### ① 総論

##### ア) 社会保障給付費の規律の必要性

医療・介護分野では、受益(給付)と負担の不均衡の是正について、年金制度のような給付水準等を自動的に調整される仕組みは導入されていない中、我が国の保健医療支出対GDP比(平成31年(2019年))はOECD諸国で5番目に高く、政府支出に占める公的医療費の割合はOECD諸国で2番目に高い状況にある。年金制度のように、マクロ経済や人口動態に連動して給付水準等を自動的に調整される仕組みがない中

では、我が国の対 GDP 比は今後上昇する可能性が高く、給付費に対する財政規律を強化していくことが必要である。OECD 諸国ではリーマンショック以降の保健医療支出の対 GDP 比は安定的であることを踏まえれば、少なくとも我が国でも保健医療支出の伸びが経済成長率と乖離<sup>かいり</sup>しないことを一つのメルクマールとしていくことが考えられる。〔資料Ⅱ－1－27 参照〕

この点、現在も、医療・介護分野を含む社会保障関係費について、先に述べたとおり実質的な増加を「高齢化による増加分」に相当する伸びにおさめる努力が続けられているため、一定の給付費への規律が及んでいるとも言える<sup>43</sup>。〔資料Ⅱ－1－28 参照〕

ただし、現行の規律の調整対象は、公費にとどまっており、保険料財源を含む給付費そのものを調整対象としていない。このため、国民が我が国の社会保障制度から得られる受益（給付）の水準を中長期的・安定的に予測することが困難となっている。これに対し、給付費を直接の調整対象とすれば、給付費の水準と保険料の水準が連動することで、保険料負担の変化がシグナルとして捉えられ、受益の水準を調整する牽制作用が働くことも期待できる。本来は、こうした作用のもとで給付の適正化を図り、その上で公費の抑制につなげていくことが望ましい。

これらを踏まえれば、保険料負担分も含めた給付費水準そのものについても調整対象となるよう、規律を強化していく必要がある。ただし、国民が受益（給付）の水準を中期的・安定的に予測することを可能にする規律としようとすれば、現行の規律のように毎年度の一人当たり医療費の伸びを取り込むことは困難である。その場合、社会保険制度のもとで、生産年齢人口が急減していくことを踏まえれば、保険料負担の主たる担い手である現役世代の負担能力を重視し、給付費の伸びと経済成長率の整

---

<sup>43</sup> 医療費について年齢階級別一人当たり受診日数の推移を見ると、入院・外来ともに高齢層を中心に減少しており、高齢化による影響が低下しているとの見方も成り立ち得る。他方、1日当たり医療費はどの年齢階級でも増加している結果、両者の積である一人当たり医療費も基本的にどの年齢階級でも増加しており、高齢層ほどその増加幅は大きい。現行の社会保障関係費の規律は、こうした現状も踏まえ、一人当たり医療費等の伸びを一定程度取り込んだ緩やかなものとなっており、1日当たり医療費の増加の要因とされる経済成長や医療の高度化にも配慮した妥当なものと言える。

合性をとっていくことに一定の合理性がある。こうした考えに基づいて給付費の水準を規律付けしていく方向で議論を深めるべきである。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

#### イ) 給付費の伸びに関するこれまでの取組

医療給付費の伸びについて経緯を振り返れば、かつて(平成 17 年(2005 年))、経済財政諮問会議等において「(経済規模に対応した) マクロ指標による政策目標」の設定が目指されたことがある。その際、厚生労働省は、「生活習慣病の予防の徹底」、「平均在院日数の短縮」といったミクロの施策による政策目標を代案として主張し、これらにより、「将来における公的保険給付費の規模を現行見通しよりも低いものにとどめることができる」との試案を示した。結局、同年末の「医療制度改革大綱」では、医療費適正化について「生活習慣病対策や長期入院の是正など」ミクロの施策に取り組む「個別積上げ方式」が採用された。マクロ指標については、「中期を含め、将来の医療給付費の規模の見通し」を目安となる指標とし、一定期間後、実績と突き合わせ、その検証結果を施策の見直しに反映させる扱いにとどめられ、この方針に沿って医療費適正化計画も組み立てられた。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

その効果は、ミクロの施策の柱とされた「生活習慣病対策」について、当時の厚生労働省の試算では、平成 27 年度(2015 年度)には 0.7 兆円、令和 7 年度(2025 年度)には 2.2 兆円の医療費適正化が可能と示されていた。その後、厚生労働省のワーキンググループによる NDB(ナショナル・データベース)の分析の結果判明した一人当たりの影響額を基に社会保障制度改革推進本部の専門調査会が検証したところ、特定健診・保健指導の実施率向上による効果額は医療費ベースでわずか 200 億円(一人当たり 6,000 円)と試算され、雲泥の差があることがわかった。これが各都道府県の第 3 期医療費適正化計画に反映されている<sup>44</sup>。他方、特定健診・

---

<sup>44</sup> 厚生労働省の「特定健診・保健指導の医療費適正化効果等の検証のためのワーキンググループ」では、NDB から平成 20 年度(2008 年度)から平成 25 年度(2013 年度)の特定健診・保健指導データを用いて 364 保険者の被保険者 19 万人程度を対象に分析。

保健指導については、毎年度多額の予算（令和4年度（2022年度）予算で211億円、地方費も入れた公費ベースでは370億円）が投じられていることにも留意が必要である。

もう一つのミクロの施策の柱である「平均在院日数の短縮」について、当時の厚生労働省の試算では、平成27年度（2015年度）には1.3兆円、令和7年度（2025年度）には3.8兆円の医療費適正化が可能と示されていた。平均在院日数の減少は見られたものの、なお先進諸国に比して長く、また、相対的に総病床数や病床利用率は減少していないため、医療費適正化効果は限定的と考えられ、実際、入院医療費の対GDP比は拡大している。

そして最も注目しなければならないのは、厚生労働省の試算において、平成27年度（2015年度）で6.0%、令和7年度（2025年度）で6.7%にとどまると見通されていた医療給付費対GDP比は令和元年度（2019年度）で7.28%であり、厚生労働省の令和7年度（2025年度）における試算額を既に突破していることである。つまりは、平成17年（2005年）末以降の医療費適正化の枠組みが、エビデンスに基づかない実効性を欠くものであったことが明らかになった。マクロ指標による政策目標の設定を含め、15年来の医療費適正化の<sup>さてつ</sup>蹉跌からの立て直しが求められる。

〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

#### ウ) 医療分野で求められる今後の取組等

給付費の水準を抑制するための方策等について、まずは、効率的で質の高い医療提供体制を構築することが求められる。コロナ禍で露呈した問題に対応するためにも、地域医療構想の推進やかかりつけ医の制度化に取り組んでいかなければならない。また、公定価格である診療報酬や薬価についても、適正化が必要であり、令和4年度（2022年度）診療報酬改定・薬価改定における大臣合意事項について引き続き取組を深化させるべきである。

さらに、都道府県が、地域住民の受益（給付）と負担の双方の結節点を担う役割を強化し、そのガバナンスを発揮・強化していく必要がある。令

和6年度（2024年度）から始まる第4期都道府県医療費適正化計画の策定に向け、実効性を高める法制上の対応を講じる必要がある。

こうした、改革を進めるべき事項について、以下、②～④において順次提案する。そして、⑤において先に述べた全世代型社会保障の構築に向けた「現役世代への給付が少なく、給付は高齢者中心」という構造の見直しについて、医療分野で検討すべき課題を示す。

## ② 効率的で質の高い医療提供体制の整備

我が国は、積年の課題とされてきた入院・外来の医療提供体制の効率化に向けた取組の進捗がはかばかしくない中で新型コロナの感染拡大を迎えた。医療資源の散在によって、手薄な人的配置となっており、医療機関相互の役割分担や連携等に課題を抱える現状の体制では、感染者の増加に十分に対応しきれていない実情があった。国民の医療提供体制に対する関心が高まっている今こそ、地域医療構想の実現を加速させ、かかりつけ医の制度化に取り組むことで、効率的な医療提供体制への改革と医療の質の両立を目指すべきである。

このほか、レセプトデータの利活用を図るとともに、政府が新型コロナ対応として整備した「G-MIS（医療機関等情報支援システム）」の医療機関での活用を促進するなど、医療分野におけるデジタル化を進めていくことも重要である。また、人材配置の効率化等の観点からタスクシェア・タスクシフトも進めるべきである。

### ア) 入院医療

#### a) コロナ前の地域医療構想の推進

一人当たり医療費の地域差と相関が高いのは、医療提供体制側の供給要因である。医療費の病床数との相関は高く、医療費適正化の観点から、平均在院日数という一面でなく病床を含めた医療提供体制そのものを効率化していく視点が不可欠である。こうした医療提供体制の効率化と医療の質の向上とは両立可能であり、その同時達成こそを目指されなければならない。

すなわち、我が国は人口当たり病院数・病床数が諸外国に比べ多いため、病院・病床当たりの医療従事者数が手薄となるなど医療資源が散在している。そのことが病院勤務医・看護師の長時間労働をもたらすとともに、一人一人の患者への十分な対応が阻まれる。この結果、患者がその状態に合った医療を必ずしも受けられず、「低密度医療」を招いてきた可能性がある。その結果として入院期間が長期化すれば、患者の QOL (生活の質) は低下する。

地域医療構想の推進は、このような医療資源の散在とそれによってもたらされている弊害を是正し、医療の質の向上をもたらすための取組であり、急性期にふさわしい医療機能を果たす医療機関に医療資源を集約化するなどにより、持続可能な医療提供体制の構築を目指すはずであった。この取組の状況がはかばかしくなく、医療資源の散在がいまだ是正されず、病床をはじめとする医療機能の分化が進んでいない段階で新型コロナウイルスの感染拡大を迎えたことが、新型コロナへの対応の足枷あしかせとなったことは否定できない。〔資料Ⅱ－1－33 参照〕

#### b) コロナ禍を踏まえた取組強化

今般の新型コロナへの対応では、地域全体を視野に入れた適切な役割分担、医療機能の分化・強化、連携等の重要性が認識されたところであり、改めて浮彫りとなった課題にも対応できるよう、効率的で質の高い医療提供体制の構築に向けた取組を引き続き着実に進めることが必要である。

具体的には、第8次医療計画（令和6年度（2024年度）～令和11年度（2029年度））の策定作業と併せて、今年度及び来年度において、地域医療構想に係る民間医療機関も含めた各医療機関の対応方針の策定や検証・見直しを行うとともに、検討状況について定期的に公表を行うこととされている。その際、医療費適正化計画上も地域医療構想の推進を必須事項として位置付けることを含め、地域医療構想の法制上の位置づけを強化することや、地域医療構想調整会議の透明性を向上させる必要がある。また、実効性を高めるための環境整備を行い、都道府県における地域医療構想の達成状況の「見える化」や、未達成の場合の都道府県の責務の明確

化など地域医療構想の PDCA サイクルを強化することが求められる。さらに、今般のコロナ禍の経験や今後の法改正の議論を踏まえ、平時において地域医療構想の推進に向けた医療法上の都道府県知事の権限の強化を図ることなどにより、実効性の強化を図らなければならない。〔資料Ⅱ－1－34 参照〕

### c) 地域医療連携推進法人の活用

加えて、我が国の医療提供体制において、医療資源がただ散在しているばかりでなく、適切な役割分担、医療機能の分化・連携等がこれまで十分でなかった背景には、医療機関ごとに経営主体や規模が異なることも挙げられる。医療機関単位・医療行為単位・入院日数単位の評価が中心の診療報酬体系のもとで、こうした医療機関同士が他の医療機関との連携を欠いたまま競争し、医療行為の積上げ、病床の稼働率の向上、在院日数の長期化に邁進する<sup>まいしん</sup>といったことでは、医療の質の向上には限界があり、新型コロナのような新興感染症への対応も<sup>おぼつか</sup>覚束ない。

他方、「競争よりも協調」という考え方に立って医療機関相互間の機能の分担及び業務の連携を推進するために創設された制度として、地域医療連携推進法人制度が存在し、2017年（平成29年）に導入され、本年1月1日現在で30法人が認定されている。同制度は、参加する医療機関等に関する統一的な連携推進方針を決定し、横の連携を強化するとともに、グループの一体的運営によりひと・モノ・カネ・情報を有効に活用することを目指している。実際、多くの地域医療連携推進法人で、医療従事者の派遣・人事交流、共同研修、医薬品の共同購入、医療機器の共同利用が行われている。地域医療構想を達成するための選択肢としても、医療費の適正化の観点から医薬品の共同購入・医療機器の共同利用を推進する観点からも、地域医療連携推進法人制度の活用は望ましく、その普及を徹底すべきである。

なお、昨年12月の当審議会の建議では、診療報酬体系を医療機関等相互の面的・ネットワーク的な連携・協働をより重視する「横連携」型の体系へシフトさせていくことを提言した。地域医療連携推進法人制度の普

及に当たっては、そうしたシフトの一環として、患者単位でエピソードを評価し、患者の転帰に際し、地域医療連携推進法人に参加する複数の医療機関等に対し、一体として包括報酬を支払うことを含め、真に国民に寄り添う形での医療提供を「競争よりも協調」の具現を通じて後押しする手法を幅広く検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－35 参照〕

## イ) 外来医療

### a) かかりつけ医及びかかりつけ医機能の法制上の明確化

入院医療のみならず外来医療においても機能分化が必要なことは論<sup>ま</sup>俟たない。すなわち、高齢化の進展により、複数の慢性疾患を有する高齢者が増加する中、患者がその状態に合った医療を受けるためにも、予防や生活全般に対する視点も含め、継続的・診療科横断的に患者を診ることが重要になる。その上で、必要に応じて、適切な他の医療機関を紹介するなど、かかりつけ医機能の強化が求められてきた。

かかりつけ医機能について、平成 25 年（2013 年）8 月の日本医師会・四病院団体協議会合同提言で一定の機能が示され、医療関係団体によるかかりつけ医機能を強化するための研修等も行われてきた。しかし一方で、その機能を法制上明確化し、当該機能を備えたかかりつけ医を制度化するなどの動きは見られない。代わりに、普及のための方策として、国民による上手な医療のかかり方に関する広報、好事例の横展開、全国の病院等を検索できる医療情報サイトの構築などが提唱されてきた。

個別の医療機関が果たしている医療機能に係る制度としては、外来機能報告制度が導入された。しかし、紹介患者への外来を基本とする「医療資源を重点的に活用する外来」を地域で基幹的に担う医療機関を明確化する仕組みにとどまっており、前述の日本医師会・四病院団体協議会合同提言で示されているようなかかりつけ医機能を有する医療機関であるか否かを明確化するものではない。こうした状況は、薬剤師・薬局については、かかりつけ薬剤師・薬局の推進に向けて、法制上の対応が進んでいることと対照的である。〔資料Ⅱ－１－36 参照〕



## b) コロナ禍での外来医療

このようにかかりつけ医機能の強化の取組が実体面で実効性を上げていたとは言えない状況下で、新型コロナの感染拡大を迎えた。個人防護具の確保等の課題もあったとはいえ、発熱や上気道炎などの症状を持ち新型コロナ感染の可能性のある患者に対して診察を断る医療機関も当初は少なくなかったことが指摘されている。

一昨年秋以降の発熱患者への対応としては、インフルエンザ流行も見据え、発熱患者等の診療・検査を行う体制整備に取り組んだ。インフルエンザ流行期に備えた発熱患者の外来診療・検査体制確保事業（以下「外来診療・検査体制確保事業」という。）で体制確保を支援しつつ、「診療・検査医療機関」（いわゆる発熱外来）を地域ごとに指定することとした。発熱等の症状が生じた患者は、まずはかかりつけ医等の地域での身近な医療機関に電話相談し、相談する医療機関に迷う場合には「受診・相談センター」に電話相談して、発熱外来の案内を受けて受診する仕組みが目指された。しかし、かかりつけ医等がないこと、「受診・相談センター」に連絡がつながりにくいこと、加えて発熱外来を実施する医療機関名の公表を促すことにしていたにもかかわらず、実際には地域の医師会の合意を得られない等で公表が進まなかったことから、発熱患者等が円滑に診療を受けられない状況が生じた。また、外来診療・検査体制確保事業の体制確保料については、実際にはインフルエンザ患者が激減する一方、発熱外来の周知も進んでいないという状況のもとで、実際に発熱患者を診察しなくても補助金の給付を受けられることとなった。この外来診療・検査体制確保事業は昨年3月までの仕組みであり、昨年9月下旬以降は、地方公共団体のホームページでの公表を要件として発熱外来について診療報酬の特例評価を算定する仕組みに切り替えられた。しかしながら、例えば東京都の場合、本年2月25日になってようやく全ての発熱外来が公表されることとなるなど、患者・国民目線に立った公表の取組は依然として十分とは言えない。〔資料Ⅱ－1－37参照〕

しかも、その東京都の例を見ると、約4割の医療機関が「かかりつけ患者のみを対象」としている。アンケート調査では国民の半数弱がかかりつ

け医がないとしている中で、医療機関側では患者の選別を行っていることになる。さらに「第6波」における電話・オンライン診療や訪問診療の実績については地域差が大きく、十分な診療が行われていたか検証の余地がある。こうした状況を踏まえると世界有数の外来受診回数の多さをもって我が国医療保険制度の看板とされてきたフリーアクセスは、肝心な時に十分に機能しなかった可能性が高い。

#### c) かかりつけ医機能が発揮される制度整備<sup>45</sup>

こうしたコロナ禍の教訓を踏まえると、「いつでも、好きなところで」という意味で捉えられがちで、受診回数や医療行為の数で評価されがちであった「量重視」のフリーアクセスを、「必要な時に必要な医療にアクセスできる」という「質重視」のものに切り替えていく必要がある。このような転換が、国民の上手な医療のかかり方に関する広報、好事例の横展開などといった通り一遍の方策では到底果たし得ないことは、もはや自明である。制度的対応が不可欠であり、具体的には、地域の医師、医療機関等と協力している、休日や夜間も患者に対応できる体制を構築している、在宅医療を推進しているといったかかりつけ医機能の要件を法制上明確化すべきである。その上で、これらの機能を備えた医療機関をかかりつけ医として認定するなどの制度を設けること、こうしたかかりつけ医に対して利用希望の者による事前登録・医療情報登録を促す仕組みを導入していくことを、段階を踏んで検討していくべきである。

このような取組を伴って初めて、必要な機能を備えたかかりつけ医が、平時において、高齢化時代における地域包括ケア・在宅医療の担い手となる一方、こうしたかかりつけ医が「緩やかなゲートキーパー」機能を発揮することとなる。感染症有事には、かかりつけ医は、患者情報の事前管理により、PCR 検査受検相談、発熱外来、オンライン診療、宿泊・自宅療

---

<sup>45</sup> 令和4年(2022年)5月17日にとりまとめられた、全世代型社会保障構築会議「議論の中間整理」において、「今回のコロナ禍により、かかりつけ医機能などの地域医療の機能が十分作動せず総合病院に大きな負荷がかかるなどの課題に直面した。かかりつけ医機能が発揮される制度整備を含め、機能分化と連携を一層重視した医療・介護提供体制等の国民目線での改革を進めるべきである。」とされた。

養の健康観察を安全で迅速、効果的に包括的に提供し、保健所の負担を軽減することが期待される。

加えて、このようなかかりつけ医の普及を図るためには、外来医師偏在指標といった既存の取組を超えて、地域における外来医療の実態が「見える化」されている必要がある。レセプトデータ等を基にかかりつけ医機能の発揮の実態を「見える化」するとともに、入院医療における地域医療構想のように地域における外来医療のあるべき姿を示し、現状との比較を通じてそこへの収斂<sup>しゅうれん</sup>を促す仕組みを整えていくことが、国民の医療ニーズに即した外来医療提供体制を整備していく上で重要である。〔資料Ⅱ－1－38 参照〕

### ③ 診療報酬・薬価

診療報酬は、医療機関等から見れば収入であるが、国民から見れば、将来世代への先送り分を含む税負担（公費負担）、保険料負担、窓口負担から構成されており、受診等にかかる総料金の水準を示すものにほかならない。このため、診療報酬改定に当たっては、国民の負担に与える影響が十分に考慮されなければならない。

令和4年度（2022年度）診療報酬改定においては、看護の処遇改善と不妊治療の保険適用を実現するとともに、通院負担の軽減につながるリフィル処方箋の導入等によりメリハリある改定を行い、診療報酬（本体）の改定率を0.43%とし、国民負担を抑制することとなった。その際、診療報酬（本体）のプラス改定分の財源としては主として消費税増収分が活用される一方、それ以外については診療報酬（本体）部分も薬価部分もともに概算要求段階からマイナスとなっている。〔資料Ⅱ－1－39 参照〕

#### ア）令和4年度（2022年度）診療報酬改定と効率的で質の高い医療提供体制の整備

効率的で質の高い医療提供体制の整備に向けては、既に述べた地域医療構想の推進などの制度面の取組が最重要である。こうした手法と比べた場合、診療報酬で医療提供体制を誘導することには、慎重さが求められ

る。

まず、一定の要件を満たせば算定を認める診療報酬の仕組みのもとでは、診療行為の算定回数を正確に見通すことも制御することも難しい側面がある。このように加減が効かない仕組みであることに加えて、診療報酬が現状では原則的に地域の実情に応じられない全国一律の体系であること、人員配置などのストラクチャー評価に重点を置いていることが、診療報酬改定による人員体制を含めた地域の医療提供体制への影響を助長し、負の影響を及ぼすことがあり得る。このため、診療報酬改定においては、極力医療提供体制に歪みをもたらさない制度設計を目指されなければならない<sup>46</sup>。

このような認識のもと、昨年12月の当審議会の建議では、令和4年度（2022年度）診療報酬改定に向けて、「医療提供体制改革なくして診療報酬改定なし」の考え方を示すとともに、診療報酬の体系的見直しの方向性や個別の改定項目について提言した。その結果、令和3年（2021年）12月22日大臣合意（財務大臣・厚生労働大臣、以下「大臣合意」という。）においては、看護配置7対1の入院基本料を含む入院医療の評価の適正化や更なる包括払いの推進など、医療提供体制改革に資する個別の改定項目の見直しの方向性が盛り込まれ、令和4年度（2022年度）診療報酬改定に一定程度反映されることとなった。

政府支出に占める割合が高い医療費についてワイズスペンディングを徹底することは国民的な要請であり、医療政策の内容やその制度設計、診療報酬体系や個別の改定項目について財政当局や当審議会が具体的に提言していくことは当然の責務である。今後とも具体的な提言を強化し、その反映に努めるとともに、効果検証を含めたPDCAサイクルを回していかなければならない。〔資料Ⅱ－1－40 参照〕

---

<sup>46</sup> 診療報酬改定が医療提供体制に負の影響をもたらした事例として、平成18年度（2006年度）診療報酬改定において導入された看護配置7対1の入院基本料の設定による当該病床のいたずらな急増がある。その後累次にわたる算定要件の見直しにもかかわらず、当該病床の集約化は進まなかった。この結果、医療資源の散在が加速化し、実際には低密度で対応できる医療しか行わない、いわゆる「なんちゃって急性期病床」が急増した。

## イ) リフィル処方箋の導入

昨年末の大臣合意では、リフィル処方箋（反復利用できる処方箋）の導入・活用促進による医療費効率化効果を改定率換算で▲0.10%（医療費470億円程度）と見込んだ上で診療報酬改定を行うこととされた<sup>47</sup>。これに基づいて、令和4年度（2022年度）診療報酬改定において、リフィル処方箋が導入されることとなったが、通院負担の軽減、利便性の向上といった患者のメリットが大きいのみならず、効率的で質の高い医療提供体制の整備にとっても画期的な前進である。〔資料Ⅱ－1－41 参照〕

患者のメリットについて敷衍すれば、我が国外来医療の実態として、世界有数の受診回数<sup>ふえん</sup>の一方で、長期にわたり処方内容に変更がない処方（長期Do処方<sup>48</sup>）が多く行われてきた。このため、薬をもらうためだけに医療機関に出向き受診する、いわゆる「お薬受診」ないしそれに近い実態の受診の存在が指摘されてきた。

この長期Do処方に代表される、診療密度が薄く頻繁な外来受診こそが、待合室の混雑、待ち時間の長さ、その割に短い診療時間といった国民が日頃体験する我が国外来医療の実態につながっており、頻回の受診による身体的・経済的負担と相俟って、患者の通院負担<sup>あいま</sup>を重いものとし、利便性も損なわせてきた。

これに対し、リフィル処方箋の導入により、患者は、医療機関に行かずとも、医師及び薬剤師の適切な連携のもと、一定期間内に処方箋を反復利用できるようになる。患者の通院負担が軽減され、利便性が向上する効果は明らかであり、もとより国民の導入への期待は高いものがあつた。感染防止の観点から不要不急の通院を避けたい事情が患者側に生じているコロナ禍においては、導入のニーズは更に高まっており、時宜を得た導入となった。

リフィル処方箋の導入は、医師に時間的余裕が生まれることで医師の

---

<sup>47</sup> 大臣合意において「症状が安定している患者について、医師の処方により、医療機関に行かずとも、医師及び薬剤師の適切な連携の下、一定期間内に処方箋を反復利用できる、分割調剤とは異なる実効的な方策を導入することにより、再診の効率化につなげ、その効果について検証を行う」とされており、適時かつ迅速な検証が必要である。

<sup>48</sup> Do処方の「Do」とは、繰り返しやコピーを意味する「ditto」に由来し、処方箋やカルテに記入する際に、「同じ」を意味する略語として使われる記号。

業務負担軽減・働き方改革に資するとともに、診療時間を相対的に長く確保できることで医療の質の向上も期待できる。このように患者がメリットを享受する一方で、処方箋料や再診料の効率化を通じて国民負担（患者負担、保険料負担、公費負担）も軽減されるのであれば、効率的で質の高い医療提供体制の整備の一環をなす取組として、大いに歓迎すべきことである。

リフィル処方箋については、患者・国民目線からその積極的活用が図られるべきことは明らかであり、令和4年度（2022年度）診療報酬改定において見込まれた再診の効率化による医療費適正化効果を着実に達成すべきことは当然である。患者の希望やニーズの充足を阻害する動きがないかといった運用面を含めたフォローアップ<sup>49</sup>を徹底するとともに、制度の普及促進に向けて周知・広報を図るべきである。また、本年4月以降の利用状況についての実績をできるだけ早期に把握する必要がある。あわせて、積極的な取組を行う保険者を各種インセンティブ措置により評価していくことが求められる。〔資料Ⅱ－1－42 参照〕

これまで医薬分業においては、医師が患者に処方箋を交付し、薬剤師がその処方箋に基づき調剤を行い、医師と薬剤師がそれぞれの専門性を発揮して業務を分担・連携すること等によって、医療の質の向上を図ることが目指されてきた。医薬分業の現状を見ると、処方箋受取率（外来患者に係る院外処方の割合を示すいわゆる医薬分業率）が7割を超える中、薬局数は増加の一途を辿っており、6万施設を超えている。人口当たりの薬剤師数はOECD諸国の中で突出しており、調剤技術料は1.9兆円に達し、その伸びは新型コロナの影響を受ける前までで年率2.4%（平成22年（2010年）～令和元年（2019年））と高い。他方、薬局において受け付け、対応した処方箋のうち疑義照会が行われている割合が約2.8%、処方変更につながっている割合が約1.0%にとどまっている。医療機関の近隣に立地し、当該医療機関からの処方箋を応需するいわゆる門前薬局が多

---

<sup>49</sup> 患者の症状によってではなく医療機関としてリフィル処方に対応しない方針を掲げている事例や処方箋のリフィル可欄に患者への特段の説明や患者の同意がなく打ち消し線が入っている事例等について、精査する必要がある。

く、医療機関の敷地内に開設される同一敷地内薬局まで登場している。また、大手調剤チェーンが医療機関の門前等に進出してシェアを拡大する中、20店舗以上を経営する薬局の割合が増加し、全薬局数の約4割に上っている。さらに、受付回数が最大となる医療機関からの集中率が90%を超えている薬局が全薬局の約3分の1を占めている。

このように特定の医療機関に依存し、立地や規模の優位性を競いつつ、調剤における薬剤の調製などの対物中心の業務を行っている薬局の有り様は、分業が形式化していることを示しており、医薬分業の趣旨を損ねてきた。薬剤師や薬局が患者や住民と深く関わることなく、医師の処方内容へのチェックにおいても患者への薬学的管理・指導においても専門性を十分に発揮することがなければ、患者や国民が医薬分業のメリットを実感しようもない。調剤報酬による国民負担も含め、薬剤師・薬局に厳しい目が向けられることは、必然の流れと言える。〔資料Ⅱ－1－43参照〕

このような状況のもと、厚生労働省は、平成27年（2015年）に「患者のための薬局ビジョン」を策定し、かかりつけ薬剤師・薬局を推進し、薬剤師の業務を薬剤の調製などの対物業務から患者・住民との関わり度合いの高い対人業務を中心とした業務へシフトさせ、薬剤師がその専門性を発揮することを目指してきた。

令和4年度（2022年度）診療報酬改定によるリフィル処方箋の導入は、「患者のための薬局ビジョン」における「対物業務から対人業務へ」の考え方、さらには併せて謳<sup>うた</sup>われていた「立地から機能へ」の考え方を強力に後押しするものであり、患者本位の医薬分業が実現する転機となることが期待される。

すなわち、リフィル処方箋の導入により、症状が安定していて、必ずしも医師による診察が必要ない患者について薬剤師が服薬管理を行うことになり、医師から薬剤師へのタスクシフトや医師と薬剤師の連携・役割分担の深化が見込まれる。薬剤師が患者への薬学的管理・指導を強化することで、患者にとっては不必要な長期Do処方<sup>Do</sup>の見直し、多剤・重複投薬や残薬の解消につながる可能性がある。

加えて、リフィル処方箋を交付された患者は、医療機関を受診する必要

なく薬局で薬を受け取れるようになるため、受診のついでに医療機関の近隣の薬局で薬をもらうことが減る。薬局は医療機関の近隣という立地でのみ患者から選択される存在から脱却し、患者の服薬状況などを確認し、必要に応じて受診勧奨を行ったりするなど、薬学的管理・指導を的確に行える薬剤師の専門性や様々な患者・住民のニーズに対応できる機能を発揮することを通じて患者に選択してもらう存在として飛躍を遂げる可能性がある。〔資料Ⅱ－1－44 参照〕

#### ウ) 調剤報酬改定と薬局・薬剤師の在り方

令和4年度（2022年度）診療報酬改定においては、リフィル処方箋の導入にとどまらず、調剤報酬について、昨年12月の当審議会の建議やこれを踏まえた大臣合意を一定程度反映する改定が行われた。具体的には、大規模グループ薬局やいわゆる同一敷地内薬局の調剤基本料等の見直しや、後発医薬品調剤体制加算の見直しなどである。

とはいえ、調剤報酬については、薬剤師数の増加により薬剤師一人当たりの処方箋枚数は減少しているにもかかわらず、新型コロナの影響を受ける前は、薬剤師一人当たりの技術料が概ね維持・確保されている構図が続いてきた。調剤技術料に占める調剤基本料、調剤料及び薬学管理料の割合も過去10年間でほとんど変化がなく、対物業務から対人業務への構造転換を図る姿勢が見えない<sup>50</sup>。

調剤報酬の在り方について体系的見直しが不可欠であることは明らかである。薬剤師数の増加については、将来的に薬剤師が過剰になると予想されており、増加傾向にある薬学部・薬科大学の入学定員数の抑制も含め教育の質の向上に資する、適正な定員規模の在り方や仕組みなどを早急に検討し、対応策が実行されなければならない。〔資料Ⅱ－1－45 参照〕

---

<sup>50</sup> 令和4年度（2022年度）診療報酬改定においては、調剤技術料の一部である調剤料が「薬剤調製料」と改められ、一方で薬学管理料の一部として「調剤管理料」が新設されたが、「薬剤調製料」「調剤管理料」を足し合わせると、従前の調剤料とほぼ同様の点数である。調剤技術料の割合が形式的に減少し、薬学管理料の割合が形式的に増加することとなるが、これをもって、薬学管理料・対人業務中心への構造転換に資する体系的見直しが行われたと評価することは困難である。



## エ) 外来受診時の負担

令和4年度(2022年度)診療報酬改定では、「地域完結型」の医療への転換の嚆矢となる取組として、平成28年度(2016年度)診療報酬改定で導入された一定規模以上の医療機関の受診(大病院における紹介状なし患者の受診)に係る定額負担が拡大されることとなった<sup>51</sup>。あわせて、定額負担を求める患者(あえて紹介状なしで受診する患者等)の初診・再診について一定の点数を保険給付範囲から控除する取扱いが導入された。

こうした定額負担を一般的な外来への受診にも拡大し、外来医療の機能分化を促していくことが重要である。具体的には、必要な機能を備えたかかりつけ医の普及・定着の観点から、認定を受けたかかりつけ医による診療について定額の報酬も活用して評価していく一方で、登録をしておらず医療機関側に必要な情報がないにもかかわらずあえてこうしたかかりつけ医に受診する患者にはその全部又は一部について定額負担を求めることを、かかりつけ医の制度化に併せて検討していくべきである<sup>52</sup>。〔資料Ⅱ-1-46参照〕

また、令和4年度(2022年度)診療報酬改定では、オンライン診療に係る診療報酬の引上げがなされたが、なお、オンライン診療以外の初診料(288点)とは開きがある。もっとも、オンライン診療については、「オンライン診療を行う際の情報通信機器の運用に要する費用」(以下「システム利用料」という。)が「療養の給付と直接関係のないサービス等の費用」として患者から別途徴収できる取扱いとされている<sup>53</sup>。

このような整理が可能なのであれば、一般的な外来の受診についても、

---

<sup>51</sup> この定額負担は、選定療養に要する費用として徴収されており、平成14年(2002年)の健康保険法等の一部を改正する法律(平成14年法律第102号)附則第2条第1項との抵触の問題を生じない。上記の初診・再診の取扱いにおいては、選定療養費の給付の際の診療報酬から定額で控除して、同額を選定療養に要する費用として徴収することが行われているが、その場合も同様である。

<sup>52</sup> 大病院をあえて紹介状なしで受診する患者の療養について、選定療養とされるアメニティの向上部分を見出せるのであれば、登録・情報のない患者による一定の機能を備えたかかりつけ医への受診についても、より少額ではあっても、同様の性質のものを見出すことは可能と考えられる。

<sup>53</sup> 「療養の給付と直接関係のないサービス等の費用」については、平成14年(2002年)の健康保険法等の一部を改正する法律(平成14年法律第102号)附則第2条第1項との抵触の問題を生じない。

一定の事務負担など診療行為の対価性が乏しいものを「療養の給付と直接関係のないサービス等」とすることもできるであろう<sup>54</sup>。これまで述べてきたかかりつけ医の制度化に当たっては、一定の機能を備えたかかりつけ医以外への一般的な受診に際して生ずる本人情報の取得・確認に係る事務負担を含め、一定の事務負担の費用等について「療養の給付と直接関係のないサービス等の費用」の位置付けに見直した上で徴収していくことも可能と考えられ、幅広く検討すべきである。

なお、かかりつけ薬局・薬剤師以外の処方箋受付における負担の在り方についても同様に検討を深めるべきである。〔資料Ⅱ－1－47 参照〕

## オ) 薬価改定

### a) 令和4年度（2022年度）薬価改定と薬剤費総額の伸び

令和4年度（2022年度）薬価改定においても、これまでの当審議会の建議やこれを踏まえた大臣合意を一定程度反映した改定が行われた。具体的には、新薬創出・適用外薬解消等促進加算の見直し、長期収載品の薬価の適正化（Z2等の見直し）、原価計算方式における製造原価の開示度向上などである。〔資料Ⅱ－1－48 参照〕

薬価等改定率は、令和4年度（2022年度）▲1.37%となるなど、連年「マイナス」となっているが、既存医薬品の薬価は下がったとしても、薬剤使用量の増加や新規医薬品の保険収載により、薬剤費総額は年平均伸び率2%弱と増加しており、医薬品市場は経済成長率を上回る伸張を確保できてきた。他方で、薬価改定が行われなかった場合の薬剤費総額の年平均の伸び率は5%程度と推計されている。この薬価改定による年平均伸び率2%弱への調整を「マイナス改定」と呼ぶことで、薬剤費総額や医薬品市場の規模への影響が誇張されることは適当でない。あくまで薬価改定を経た後の薬剤費総額の伸びが適正な水準か否か、冷静な議論が求

---

<sup>54</sup> 令和4年度（2022年度）診療報酬改定においては、オンライン資格確認システムを通じて、患者の薬剤情報等を取得・活用して診療を行った場合の加算を新設しているが、オンライン診療においてシステム利用料が「療養の給付と直接関係ないサービス等の費用」とされる一方、オンライン資格確認システムの利用については、診療行為の対価と位置付けられていることになり、両者の整合性について精査する必要がある。

められる。

まして、コロナ禍では、先に述べたとおり、ワクチンを含む医薬品市場に対し、「ワクチン開発・生産体制強化戦略」に沿ったものをはじめ、多額の予算が計上されていることに留意すべきである。

既存医薬品の薬価下落に伴う薬価改定にかかわらず、薬剤費が増加する背景として新規医薬品の保険収載がある。すなわち、新規医薬品については、年4回、薬事承認が行われたものは事実上全て収載されており、年度途中の保険収載により生ずる財政影響は勘案されていない。この結果、事前の予算統制の埒外<sup>らちがい</sup>となり、財政の予見可能性が失われている。〔資料Ⅱ－1－49 参照〕

#### b) 既存医薬品の保険給付範囲の見直し

このような状況のもと、財政影響を勘案して新規医薬品の保険収載の可否を判断することが必要であり、新規医薬品を保険収載する場合には、既存医薬品の薬価や保険給付範囲の見直しを行うことが少なくとも求められる。

例えば令和4年度（2022年度）診療報酬改定においては、医師が医学的必要性を認めた場合を除き、外来患者に対して、保険給付の範囲内で処方できる湿布薬の上限枚数を、1処方につき70枚までから63枚までに変更している。このような見直しだけでも医療費適正化効果は70億円程度と見込まれており、近年の単価で見ると高額な再生医療等製品1剤分のピーク時市場規模に匹敵する。

このことは既存医薬品の保険給付範囲を見直すことでイノベーションに資する医薬品等の登場を促す財政余地が生ずることを示唆している。医薬品市場の中での分配をイノベーションの推進に振り向けていくような薬剤費のワイズスペンディングの観点から、既存医薬品の保険給付範囲の見直しを加速化・徹底すべきである。

既存医薬品の保険給付範囲を見直す際の具体的な手法として、OTC類

似医薬品<sup>55</sup>等を保険給付範囲から除外する方法や、医薬品を保険収載したまま、患者負担を含めた薬剤費等に応じた保険給付範囲を縮小する方法がある。前者については、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患者負担とされているため、保険が適用されなくなる医薬品に係る薬剤料のみならず、初診料などの技術料も含めて全額が患者負担となりかねない。このことから、仮に前者の手法をとる場合には、保険外併用療養費制度に新たな類型を設けるなどの対応が必要となる。後者については、薬剤の種類に応じた患者負担の設定、薬剤費の一定額までの全額患者負担などのやり方がある。諸外国の取組も参考にしつつ、これらの手法の早期導入に向け幅広く検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－50 参照〕

#### c) 高額薬剤への対応

もともと、近年医薬品市場においては、単価で見ると高額であるのみならず、市場規模で見ると大きな医薬品も上市されてきており、既存医薬品の保険給付範囲の見直しだけでは十分ではない。

これまでも市場拡大再算定、費用対効果評価や最適使用推進ガイドラインで対応してきたが、今後対応困難な薬剤が上市されることも考えられる。こうした場合に備えて、市場拡大再算定をはじめとする現行の薬価改定ルール of 徹底や強化は避けられない<sup>56</sup>。

加えて、現在、革新的な作用機序を有する医薬品に対し、患者や医療機関等の要件を設定する最適使用推進ガイドラインを導入しているが、その強化も必要である。今後、医療費適正化の観点から、より幅広い医薬品について、休薬を含めた投与量の調整方法等についてもガイドラインが策定されるべきであり、このためには、国が研究・調査を推進することも必要である。〔資料Ⅱ－1－51 参照〕

---

<sup>55</sup> 一般用医薬品等である OTC (Over The Counter) 薬と有効成分が同一の保険適用されている医療用医薬品。

<sup>56</sup> 令和4年度(2022年度)薬価改定においては、今後、年間1,500億円の市場規模を超えると見込まれる品目が承認された場合には、通常の薬価算定の手続に先立ち、直ちに中医協総会に報告し、当該品目の承認内容や試験成績などに留意しつつ、薬価算定方法の議論を行うこととしている。

#### d) 費用対効果評価制度

費用対効果評価制度については、平成 31 年（2019 年）4 月から運用を開始し、令和 3 年（2021 年）3 月になって初めて 2 品目についての費用対効果評価が示された<sup>57</sup>。その経験を踏まえ、より迅速・効率的に評価を行う手法について検討する必要がある。

また、評価の対象とする品目について、市場規模が大きい、又は著しく単価が高い医薬品等とすることにされているが、長期収載品も含めて広く分析の対象とする基準を設けるべきである。

加えて、評価結果については、保険償還の可否の判断に用いるのではなく、一旦保険収載した上で価格調整に用いることとされている。しかし、評価結果を適切に反映する観点から、価格調整を行う対象範囲について営業利益や加算部分に限定せずに広げること、費用対効果が低く他の医薬品で代替可能な場合には保険収載の対象から外すなど保険償還の可否の判断にも用いること、費用対効果に基づいて医薬品使用の優先順位を定める仕組みを設けることを検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－52 参照〕

#### e) 新規医薬品の薬価算定の透明化・厳格化

新規医薬品の薬価算定については、真にイノベーションの推進に資するものとなっているか不断の検証が必要である。薬価算定組織の議事録の公開や原価計算方式における製造原価の開示度向上などの取組が進んでいるが、更なる見直しを進めていかねばならない。

具体的には、新規性に乏しい新薬について類似薬効比較方式を採用する時の薬価算定の厳格化、原価計算方式の更なる適正化、補正加算の在り方の見直しを行うべきである。

まず、新規性に乏しい新薬である類似薬効比較方式（Ⅱ）については、後発品上市後に改めて高値の新薬が収載されることは適切ではなく、「類似薬の薬価」と比較して薬価を定める際に、類似薬に後発品が上市されて

---

<sup>57</sup> 平成 31 年（2019 年）3 月以前に保険適用された品目については年間販売額 1,000 億円以上などが要件とされており、現在対象品目とされているものがない。

いる場合はその価格を勘案して定めることが必要である。

次に、原価計算方式における営業利益については、製造業平均の営業利益が3%台（法人企業統計）にとどまる中、上場製薬企業の平成30年（2018年）から令和2年（2020年）の平均営業利益率である16.1%と高い水準を上乗せする仕組みとなっている。当該営業利益には過去の補正加算により引き上げられた利益も含まれていることを踏まえると、重畳的な加算になっているとも言え、薬価に反映する営業利益の水準について適正化が求められる。

さらに、補正加算については、そもそも新規性が認められる医薬品である以上は満たしているべきと考えられる要件について、要件を充足すれば加算が認められる仕組みになっている。このことを踏まえ、有用性加算（Ⅱ）における「製剤における工夫」などによる加算を除外するなど要件の重点化を行うべきである。同時に、類似薬がない場合の原価計算方式において、新規性が認められる要件を充足しない場合は減算するなどの仕組みを導入する必要がある。〔資料Ⅱ－1－53参照〕

#### f) 既記載医薬品の薬価改定の徹底と調整幅

医薬品の取引価格（市場実勢価格）が下落しているにもかかわらず、保険からの償還価格が据え置かれれば、患者負担、保険料負担、公費負担がいたずらに高止まりする。市場実勢価格を適時に公定薬価に反映することが国民負担の抑制の観点から極めて重要であり、これまで2年に一度とされていた薬価改定について、令和3年度（2021年度）から毎年薬価改定が実現することとなった。

こうした取組は医薬品市場の中での分配をイノベーションの推進に振り向けていく薬剤費のワイズスペンディングの観点からも不可欠である。他方、令和3年度（2021年度）薬価改定においては、「価格乖離かいりの大きな品目について薬価改定を行う」との従来の薬価制度の抜本改革に向けた基本方針を踏まえ、平均乖離率8%の0.625倍（乖離率5%）を超える、価格乖離かいりの大きな品目に限定して対象とすることとされた。

結果として、改定対象品目数が約7割にとどまり、それまでの改定より

狭くなった。また、既収載品目の算定ルールのうち、実勢価改定と連動しその影響を補正するもののみを適用し、「長期収載品の薬価改定」や「新薬創出等加算の累積額の控除」等が適用されなかったことから、毎年薬価改定が完全実施されたとまでは言えない。これらの点を見直し、完全実施を早期に実現すべきである。

また、市場実勢価格の加重平均値に対して上乘せを行っている調整幅の在り方については、大臣合意において、引き続き検討することとされた。

「医療機関の平均的な購入価格の保障」という考え方や、「流通安定のため」の調整比率という制度趣旨以上の説明がなされないまま、価格の高低を問わず全医薬品について一律に2%という水準が約20年間固定されている。水準の合理的な根拠の説明もないままに、薬価改定の効果を目減りさせ、保険料負担・患者負担・公費負担を嵩上げしていることは、大きな問題と言わざるを得ない。可及的速やかに、廃止を含めて制度の在り方を見直し、少なくとも段階的縮小を実現すべきである。〔資料Ⅱ－1－54、55参照〕

#### g) 薬剤費総額に係るマクロ経済スライド制度の検討

薬剤費総額については、既に述べたとおり、薬価改定が行われなかった場合の年平均5%程度の伸び率を薬価改定により年平均伸び率2%弱まで調整しており、薬剤費の適正化は一定の成果を挙げていると見ることもできる。しかし、あくまで事後的なものに過ぎない。事前の財政規律が設けられておらず、新規医薬品の保険収載などが事前の予算統制の埒外となっていることは、財政の予見可能性が乏しいと言わざるを得ない。

他方、真にイノベーティブな新薬等については薬価改定が行われることについては、改定ルールの頻繁な変更と相俟って、イノベーションを阻害するとの指摘がある。

そこで、真にイノベーティブな新薬等については薬価を一定期間維持することとしつつ、事前の財政規律として薬剤給付費の伸び率が経済成長率と乖離しないといった薬剤費総額に係るルールを設け、その実効性を担保するために他の医薬品薬価改定率を調整するマクロ経済スライド

制度を導入すべきとの考え方が生まれる<sup>58</sup>。賦課方式をとる我が国の社会保険制度のもとで、生産年齢人口が急減していくことを踏まえれば、現役世代の負担能力を重視し、給付費の伸びと経済成長率の整合性をとっていくことには一定の合理性がある。

このようにして安定的に保証された医薬品市場の伸びの中でこそ、いかに薬剤費をイノベーションの推進に振り向けていくかという観点から、薬価算定方式の透明性・予見可能性の向上を図っていくことなどに傾注していくことが可能となる。

以上の提案の成否は、一定期間価格維持を図っていくべき医薬品とそれ以外の医薬品の線引きをどうするか、前者について真にイノベーティブな医薬品等に限定できるか、規律のメルクマールとする経済成長率を実績と乖離<sup>かいり</sup>しない堅実なものとするか、などによっても大きく左右される。

こうした薬剤費総額に係る事前の財政規律の導入とその実効性を担保する具体的な仕組みづくりが実現しない場合には、市場拡大再算定をはじめとする現行の薬価改定ルールに基づく適正化の徹底を図っていくよりほかはない。既に民間団体から具体的な提案<sup>59</sup>もなされており、関係者において建設的な議論が進展することを期待したい。〔資料Ⅱ－1－56 参照〕

#### ④ 自律的なガバナンスの発揮・強化（保険者機能の発揮・強化など）

##### ア) 都道府県医療費適正化計画の見直し

これまで述べたとおり、医療費適正化の観点から、医療提供体制を効率化していく視点が不可欠である。実際、高齢者の医療の確保に関する法律<sup>60</sup>（以下「高確法」という。）に基づいて都道府県が策定する都道府県医療費適正化計画においては、地域医療構想の取組によって効率的な医療

---

<sup>58</sup> 薬価改定率の調整に当たっては、現行の調整幅の水準を調整していくことが考えられる。

<sup>59</sup> 新時代戦略研究所（INES）が令和3年（2021年）5月に「中長期的な経済成長の水準と連動した薬剤費総枠マネジメントとイノベーティブな医薬品の適正評価を両立させた薬価制度改革案」を公表している。

<sup>60</sup> 昭和57年法律第80号



提供体制が実現すれば入院医療費が適正化されることを前提に「医療費の見込み」が計算されている。

ところが、都道府県医療費適正化計画において、医療費適正化のため推進すべき個別の施策としては、地域医療構想の推進や「医療の効率的な提供の推進」よりも「住民の健康の保持の推進」が重視されている。その背景には、予防・健康づくりを行うことで医療費適正化が期待できるとの考えがある。しかし、既に述べたとおり、そのエビデンスは乏しく、むしろ医療費は増加するとの指摘・研究も多い。現在の都道府県医療費適正化計画の枠組みのもとで相当の財政支出を追加して進めてきた特定健診・特定保健指導でさえ、かなりの医療費適正化効果を期待されていたものの、コストを上回る実証的・定量的な医療費適正化効果はいまだ示されていないのが実情である。なお、特定健診・特定保健指導については、一昨年の行政改革推進会議でも事業効果について検証し、在り方を検証することとされている。

地域医療構想の推進を必須事項として位置付けることを含め、都道府県医療費適正化計画において推進すべき施策の優先順位を見直すことは不可欠である。とりわけ、医療費適正化を可能とするための施策として考えるにはエビデンスが乏しいにもかかわらず、予防・健康づくりを「医療の効率的な提供」より重視している結果、都道府県において「医療の効率的な提供」の推進が図られにくい状況が生じている。予防・健康づくりの推進を理由に他の医療費適正化策の手を緩めることがあってはならない。

都道府県医療費適正化計画において、後発医薬品の使用促進のみならず、地域フォーミュラリの策定、多剤・重複投薬の解消、長期 Do 処方からリフィル処方への切替え、都道府県域における公立病院における費用構造の改善など、「医療の効率的な提供の推進に関し、達成すべき目標」について充実・具体化を図り、都道府県における医療費適正化努力を促していくべきである。〔資料Ⅱ－1－57 参照〕

都道府県医療費適正化計画においては、現状、計画上の「医療費の見込み」が保険料等の負担と連動せず、かつ、計画期間中診療報酬・薬価改定や制度改革の影響が生じても更新されない仕組みとなっている。このよ

うな仕組みのもと、第2期医療費適正化計画（平成25年度（2013年度）～平成29年度（2017年度））では、実績が計画策定時の「医療費の見込み」を上回った都道府県はないとされるなど、PDCAサイクルはないに等しい。このような都道府県医療費適正化計画の形骸化について、当審議会のこれまでの建議において、累次にわたって指摘している。「医療費の見込み」について、負担面との連動を求めることをはじめその位置付けを見直し、定期改訂をするなど毎年度のPDCA管理に馴染むものとすることは必須の課題である。その他の点を含めた都道府県医療費適正化計画の見直しの方向性は、骨太2021に盛り込まれており、令和6年度（2024年度）から始まる第4期医療費適正化計画の策定に向け、着実に高確法の改正に反映させなければならない。

その際、国、都道府県、保険者や医療の担い手等が各地域における状況を分析し、連携して医療費の適正化に向けて取り組むことで、都道府県医療費適正化計画のPDCAサイクルが実効的に回るようにする必要がある。このような都道府県と関係団体との適切な連携・協働体制を構築すべく、都道府県の役割や保険者協議会の関与を法制上強化すべきである。あわせて、健康・予防に重点を置いてレセプトデータ等の分析を行っている審査支払機関の業務運営の理念やデータ分析等に関する業務の目的として「医療費適正化」を法制上明示し、保険者と協働した医療費適正化に向けたデータの分析・活用を促進すべきである。〔資料Ⅱ－1－58参照〕

#### イ）都道府県医療費適正化計画と保険者の在り方

医療費適正化における予防・健康づくりの重視は、保険者の在り方にも影響を与えている。すなわち、保険者にとっては、医療費適正化効果が明確な取組は、保険料負担の抑制を通じ、被保険者全体が裨益することになるため、事業として取り組む正当性が高い。ところが、予防・健康づくりは、こうした観点からの検証が不十分なまま、各種制度で保険者による取組が強力に推進されており、日本の健診はOECDでも厳しい指摘を受けている。

もちろん、予防・健康づくりは個々人のQOLの向上という大きな価値

をもたらし得るものである。ただし、企業等が従業員等の福利厚生のために行う事業や市町村が住民福祉の向上のために行うべき保健事業として推進すべきものであって、保険者が他の医療費適正化策より優先して行うべき事業として位置づけることは妥当でなく、「保険」と「保健」をいたずらに混同しないことが求められている。〔資料Ⅱ－1－59参照〕

#### ウ) 国民健康保険制度の見直し

国民健康保険（以下「国保」という。）の都道府県化により、国保の財政運営を担うこととなったことで、都道府県は、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する存在となりつつある。都道府県によるガバナンスの発揮を通じて医療費適正化がより実効あるものとなることが期待される状況となっている。

都道府県を給付と負担の相互牽制関係のもとで両者の総合的なマネジメントを行う主体としていく上で、各都道府県における国民健康保険特別会計における給付と負担の関係の「見える化」を図り、都道府県内の国保の保険料水準の統一や法定外繰入れ等の解消等を進めることが重要である。その際、具体的な達成時期を区切るなどにより、その一層の加速化を図るべきである。

さらに、財政単位の広域化を徹底することで、高額医療費負担金や特別高額医療費共同事業の機能が代替されること等を踏まえ、制度の複雑さを解消し、給付と負担の対応関係をより分かりやすくするための制度の更なる見直しも検討すべきである。その際、年齢構成等により合理的に説明できない医療費の地域差が各都道府県の保険料水準に反映されるよう、普通調整交付金の配分方法も見直していかなばならない。

近年拡充されてきた保険者努力支援制度も聖域ではない。とりわけ予防・健康づくりへの評価については、既に述べたとおり医療費適正化効果以上の公費が投入されているにもかかわらず、更に公費を注ぎ込むこととなりかねない。保健事業の支援よりもアウトカムとしての医療費水準の抑制や、エビデンスや費用対効果に照らしてそれに直接的に結びつく取

組（長期 Do 処方からリフィル処方への切替えなどを含め、都道府県医療費適正化計画における見直し後の「医療の効率的な提供の推進に関し、達成すべき目標」と整合的な取組）、さらには都道府県内の国保の保険料水準の統一や法定外繰入れ等の解消等を評価する仕組みに重点化・簡素化すべきである。また、そうした見直しにあわせて、規模や交付される公費の使い道についても見直すことが求められる。〔資料Ⅱ－1－60、61 参照〕

## エ) 後期高齢者医療制度の見直し

後期高齢者医療制度においては、都道府県内で保険料水準は統一され、法定外繰入れ等も行われない仕組みとなっているものの、運営主体について、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広域連合が設置されている。このため、医療費適正化計画の策定や地域医療構想の推進をはじめとする医療提供体制の整備の主体と財政運営の責任主体が切り離され、ガバナンスが相対的に曖昧となっている。都道府県を給付と負担の相互牽制関係のもとで両者の総合マネジメントを行う主体としていくため、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。

また、後期高齢者医療制度は、保険給付費の負担割合について、後期高齢者の保険料が約 1 割、現役世代からの後期高齢者支援金が約 4 割、公費が約 5 割と支え合いの制度となっている。医療費適正化にむけて後期高齢者の医療給付費の水準と保険料水準の連動性を高める観点から、介護保険制度も参考としつつ、高齢化に伴う人口構成の変化をより反映させることを通じて、後期高齢者医療制度における高齢者の保険料による負担割合を高めていくことが適当である。

加えて、先に述べたとおり都道府県医療費適正化計画に対する保険者協議会の関与を法制上強化し、後期高齢者支援金を拠出する各保険者の意見がより反映されるようにすることが、後期高齢者医療における医療費の適正化に有効と考えられる。同時に、医療費の適正化に向けた各保険者の取組を評価していくことも重要である。保険者による予防・健康づく

りの評価に偏重した後期高齢者支援金の加算・減算制度について、後発医薬品の使用促進や多剤・重複投薬の解消、長期 Do 処方からリフィル処方への切替えなど、医療の効率的な提供の推進を重点的に評価するものに見直すことが必要である。〔資料Ⅱ－1－62 参照〕

#### オ) 生活保護受給者の国保等への加入

生活保護受給者は、現状、国保や後期高齢者医療制度（以下「国保等」という。）に加入せず、医療扶助を受けるものとされている。生活保護受給者が国保等に参加することとすれば、医療扶助費を含む都道府県医療費適正化計画の策定主体であり、地域における医療提供体制の整備に責任を有する都道府県のガバナンスが医療扶助に及ぶ。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。

そもそも、現行の取扱いは、皆保険制度を誇る我が国の社会保障制度にあって、一貫性が取れた対応とは言えない。すなわち、我が国の社会保険制度は、保険というリスク分散により困窮者を含む国民全体を包摂する普遍的な制度を目指しており、保険料を納付できない人などに対しても免除制度を含む各般の対応により皆保険制度を実質的に確保してきた。生活保護受給者については、介護分野では、65 歳以上の方は介護保険の第 1 号被保険者になり、利用者負担分や保険料について介護扶助等を受けることとされている。年金分野でも、生活保護受給者は国民年金の被保険者になり、さらに同じ医療保険制度の中でも被用者医療保険においては被保険者となる。これらを踏まえると、生活保護受給者が国保等の被保険者とならないのは、整合性がとれない。

生活保護受給者の高齢化が進む中、国保等に生じ得る財政悪化の懸念を含め国が引き続き応分の財政責任を果たすことを当然の前提として、骨太 2021 に盛り込まれたとおり、生活保護受給者の国保等への加入について検討を深めるべきである。〔資料Ⅱ－1－63～65 参照〕

### ⑤ 医療分野における全世代型社会保障の構築

#### ア) 患者負担を含めた保険給付範囲の見直し

全世代型社会保障の構築は、現役世代への給付が少なく、給付は高齢世代中心、負担は現役世代中心というこれまでの我が国の社会保障の構造を見直していく取組である。年齢が上がるほど保険給付範囲が広がる現在の患者負担の仕組みは、「現役世代への給付が少なく、給付は高齢者中心」という構造そのものである。

そこで、現在9割給付（1割負担）とされている後期高齢者について、本年10月から8割給付（2割負担）を導入することとしているが、この後期高齢者医療制度における患者負担割合の見直しは、現役世代の保険料負担の上昇を抑制し、「負担は現役世代中心」という構造の見直しにもつながるものであり、その着実な施行に努めるべきである。

翻って社会保険の原則を考えれば、「能力に応じて負担し、必要な時に公平に給付を受ける」ことであり、給付については、年齢に関わらない公平な給付率（患者負担割合）を目指すのが本来の姿であることを忘れてはならない。したがって、患者負担の在り方については、今後とも不断の見直しが必要であり、我が国において、高額療養費制度が完備されており、患者負担の上昇が患者に与える影響には歯止めが掛かることも踏まえて、引き続き取り組まねばならない。

こうした社会保険の原則にかかわらず、現実の社会保険制度においては、所得に応じた給付率の差が設けられているが、この点については、社会保険制度に多額の公費が投入されている現状においてその重点化を図る観点から許容されるべきと考える。他方、就労への影響の観点も踏まえ、極力金融所得、さらには金融資産の保有状況を勘案した制度設計としていくことが重要である。〔資料Ⅱ－1－66参照〕

#### イ) 能力に応じた保険料負担

全ての世代が安心感と併せて納得感を得られる全世代型の社会保障に転換していくためには、能力に応じた保険料負担を徹底していくべきであり、保険料負担でこそ、金融所得、さらに金融資産の保有状況を勘案した制度設計の徹底が求められる。

後期高齢者医療制度において、介護保険制度も参考としつつ、高齢化に

伴う人口構成の変化をより反映させることを通じて、後期高齢者医療制度における高齢者の保険料による負担割合を高めていく提案も、現役世代の負担抑制に資するものである。能力に応じた賦課限度額の引上げと併せて検討すべきである。

あわせて、保険者間の合理的でない保険料負担の差についても解消に努めていくことが重要である。具体的には、「同じ所得・世帯構成であれば保険料水準が同じ」ことを目指していく都道府県内の国保の保険料水準の統一の取組はこの点からも優先度が高い。所得水準の高い国民健康保険組合に対する定率補助を廃止することも検討すべきである。

加えて、健康保険組合の中で保険料率に大きな差が生じている。能力に応じた保険料負担という考え方に即した制度設計になっているか検証し、対応を検討することも必要である。〔資料Ⅱ－1－67 参照〕

#### （４）介護・障害福祉

##### ① 介護

介護保険制度は創設から 20 年を超え、介護費用は、制度創設時に予測した水準に比べて増加している<sup>61</sup>。さらに、平成 22 年（2010 年）までの推計期間を経過した後も、介護費用は増加し続け、足もとでは 10 兆円を上回る水準となっている。介護保険料についても、当初見込みを上回るペースで上昇し、足もとでは制度創設時から約 2 倍の 6,014 円となっている。制度創設時の推計から乖離<sup>かいり</sup>した要因として、居宅サービス費用の大きな増加や当初見込みを上回る要介護認定者数の増加が考えられる<sup>62</sup>。〔資料Ⅱ－1－68 参照〕

このように制度創設時から介護費用等が増加している中、今後については、75 歳以上の高齢者が令和 12 年（2030 年）頃まで増加し、その後

---

<sup>61</sup> 制度創設時の推計は、推計時点（平成 7 年度（1995 年度））から単価が変わらない前提としているが、その後の名目 GDP の推移を勘案したとしても、実績が制度創設時の推計を上回る。

<sup>62</sup> 一方で、介護保険制度の創設に伴い、社会的入院（介護を理由とする一般病院への長期入院）が解消され、医療保険から介護保険に移った費用相当分について、医療保険の負担が▲1.2 兆円減少するとされていたが、制度創設前後の平成 11 年度（1999 年度）から平成 12 年度（2000 年度）にかけて財源別国民医療費における保険料の減少は▲0.1 兆円にとどまっており、その減少効果は限定的にとどまった可能性が高い。

も要介護認定率や一人当たり介護給付費が殊更に高い 85 歳以上人口が増加していくことが見込まれる。介護需要の増加に応じて、介護人材の必要数も増大するが、担い手である現役世代が急減する我が国において、介護現場の効率性の向上を図ることなく介護人材を確保していく選択肢は考えにくい。典型的な労働集約型産業である介護保険事業においては、人件費のウェイトが高いため、介護給付費の動向も効率的な人員配置を実現できるかにかかっており、このことが限られた財源のもとで介護の現場で働く方々の処遇改善を実現する上でも不可欠である。〔資料Ⅱ－1－69 参照〕

#### ア) 業務の効率化と経営の大規模化・協働化

介護の質の低下を招くことなく、むしろ質の向上を図りながら、介護現場の業務負担軽減と人員配置の効率化を実現するには、ロボット・AI（人工知能）・ICT（情報通信技術）等の実用化の推進や、タスクシフティング、シニア人材の活用推進、文書量削減など組織マネジメント改革などの業務効率化を進めていく必要がある。さらには、介護サービスの経営主体は小規模な法人が多いことを踏まえ、今年度から施行される社会福祉連携推進法人制度<sup>63</sup>の積極的な活用を推進していくことはもとより、経営の大規模化・協働化を図ることが不可欠である。

経営の大規模化・協働化という介護分野の課題は、新型コロナの感染拡大のもと、高齢者の介護・療養現場で生じた様々な問題を通じても浮彫りになっている。すなわち、「第6波」などにおいて、介助的支援を必要とする高齢者の入院隔離が医療現場の負荷を増した一方で、療養場所の移動が高齢者に与える影響から高齢者施設の入所者について施設内療養が望ましいとの指摘も多い。他方で、このような医療的介入が必要なケースを含め、高齢者の介護について、介護職員が感染あるいは濃厚接触者とされたことにより、介護に従事する職員数が減少し、自宅や事業所の高齢者

---

<sup>63</sup> 社会福祉連携推進法人とは、社会福祉法人を中核とする非営利連携法人であり、合併のように資産を統合する必要はないが、共同で、福祉人材の確保や人材育成、設備・物資等の共同購入が可能。



の支援ができなくなる事態が頻発した。

医療・介護分野を横断する複合的なニーズが増している高齢化社会にあって、新興感染症にも対応できる持続可能な医療・介護サービス提供体制を構築しようとするれば、医療機関のみについて、医療資源の集約化のために再編・統合や地域医療連携推進法人制度の活用などによる連携が必要となることはあり得ない。介護分野で小規模な法人が他との連携を欠いたまま競争するということでは、介護の質の向上にも限界があり、新型コロナのような新興感染症発生時の業務継続も施設内療養の実現も覚束なくなくなる。経営の大規模化・協働化が抜本的に推進されるべきである。〔資料Ⅱ－１－７０参照〕

そもそも、介護保険制度は、行政がサービスを提供する従来の措置制度ではなく、利用者が介護サービス事業者を選択することを基本として、多様な事業者が利用者と相対して契約を締結し、これに基づいてサービスを提供する制度として導入された。そこでは、限られた財源の下で、事業者間の競争が生じ、その結果として、サービスの質の向上や事業の効率化が進むことが期待されていた。しかし、現状は、営利法人を含めた幅広い主体の参入こそ進んだものの、先に述べたとおり介護サービスの経営主体は小規模な法人が多く、競争が必ずしもサービスの質の向上につながっているとも言い切れない上、業務の効率化も不十分と言わざるを得ない。

他方で、規模別に見ると、規模の大きな事業所・施設や事業所の数が多い法人ほど平均収支率が高いなど規模の利益が働き得ることも事実である。介護分野では主として収入面が公定価格によって規定される以上、費用面の効率化が重要であり、国や地方公共団体が先進・優良事例を示して、備品の一括購入、請求事務や労務管理など管理部門の共通化、効率的な人員配置といった費用構造の改善、さらにはその実現に資する経営の大規模化・協働化を<sup>しょうよう</sup> 奨励していくべきである。

介護給付費のいたずらな増大を防ぐ観点からは、規模の利益を生かすなどこうした取組に成功し、効率的な運営を行っている事業所等をメルクマールとして介護報酬を定めていくことも検討していくべきであり、

そのようにしてこそ大規模化・協働化を含む経営の効率化を促すことができる。〔資料Ⅱ－1－71 参照〕

#### イ) 介護施設・事業所等の経営状況の把握

こうした業務の効率化や経営の大規模化・協働化を進めるためにも、介護サービス事業者の経営状況の「見える化」を進めることが必要である。介護及び障害福祉サービス等事業者は、法令上、サービス提供内容等の運営情報について都道府県に報告を行い、都道府県は、厚労省が設置する「介護サービス情報公表システム」及び「障害福祉サービス等情報検索」で報告を受けた内容を公表することとされている。このうち、障害福祉サービス等については、全ての法人に「事業所等の財務状況」の都道府県への報告及び「障害福祉サービス等情報検索」における公表が法令上義務化されている一方で、介護サービスについては、法令上何ら規定がなく、公表が義務化されていない。

このため、介護サービスについても法令改正を行い、財務諸表等の財務状況の報告・公表を義務化し、介護施設・事業所の経営状況の「見える化」を推進するなど、骨太 2021 に沿った取組を速やかに実現すべきである。

また、障害福祉サービス等については、法令上、報告・公表が義務化されているにもかかわらず、「障害福祉サービス等情報検索」での財務状況の公表が低調であるため、法令に従い、財務状況を公表するように徹底すべきである。〔資料Ⅱ－1－72 参照〕

#### ウ) 利用者負担の見直し

介護保険制度の持続可能性を確保するためには、利用者負担の更なる見直しをはじめとした介護保険給付の範囲の見直しに引き続き取り組むことも必要である。

利用者負担については、2割・3割負担の導入を進めてきたが、今般の後期高齢者医療における患者負担割合の見直し等を踏まえ、介護保険サービスの利用者負担を原則2割とすることや2割負担の対象範囲の拡大を図ること、現役世代との均衡の観点から現役世代並み所得（3割）等の

判断基準を見直すことについて、第9期介護保険事業計画期間に向けて結論を得るべく、検討していくべきである<sup>64</sup>。〔資料Ⅱ－1－73参照〕

#### エ) ケアマネジメントの利用者負担の導入等

居宅介護支援（ケアマネジメント）については、要介護者等が積極的にサービスを利用できるようにする観点から、利用者負担をとらない例外的取扱いがなされてきた。

しかしながら、介護保険制度創設から20年を超え、サービス利用が定着し、他のサービスでは利用者負担があることも踏まえれば、第9期介護保険事業計画期間から利用者負担を導入することは当然である。

そもそも、制度創設時、ケアプラン作成は「高齢者の自立を支援し、適切なサービスを確保するため、(中略) そのニーズを適切に把握した上で、ケアプランを作成し、実際のサービス利用につなぐもの」<sup>65</sup>とされていたが、その趣旨にそぐわない実情も見られる。具体的には、居宅介護支援事業所の約9割が他の介護サービス事業所に併設しており、「法人・上司からの圧力により、自法人のサービス利用を求められた」という経験を見聞きしたケアマネジャーが約4割いるなど、サービス提供に公正中立性の問題が存在することが窺<sup>うかが</sup>える。さらに、ケアマネジャーは、インフォーマルサービスだけでなく、介護保険サービスをケアプランに入れなければ報酬を受け取れないため、「介護報酬算定のため、必要のない福祉用具貸与等によりプランを作成した」ケアマネジャーが一定数いることが確認されている。

利用者が自己負担を通じてケアプランに関心を持つ仕組みとすることは、ケアマネジャーのサービスのチェックと質の向上にも資することから、第9期介護保険事業計画期間から、ケアマネジメントに利用者負担を導入すべきである。また、福祉用具の貸与のみを行うケースについては報酬の引下げを行うなどサービスの内容に応じた報酬体系とすることも、

---

<sup>64</sup> 要介護（支援）認定者に占める介護サービス受給者の負担割合ごとのシェアは、1割負担が92%、2割負担が5%、3割負担が4%。

<sup>65</sup> 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会（平成8年（1996年）4月22日））

あわせて令和6年度（2024年度）報酬改定において実現すべきである。  
〔資料Ⅱ－1－74参照〕

#### オ) 多床室の室料負担の見直し

制度創設時から、「施設介護については、居宅介護とのバランスや高齢者の自立が図られてきている状況から見て、食費等日常生活費は、利用者本人の負担とすることが考えられる」<sup>66</sup>とされていた。

このため、平成17年度（2005年度）に、食費と個室の居住費（室料及び光熱水費）を介護保険給付の対象外とする見直しを実施（多床室は食費と光熱水費のみ給付対象外）し、平成27年度（2015年度）に、特養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行った。しかしながら、介護老人保健施設・介護医療院・介護療養病床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となっている。

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（室料及び光熱水費）を求めていく観点から、給付対象となっている室料相当額について、第9期介護保険事業計画期間から、基本サービス費等から除外する見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－1－75参照〕

#### カ) 区分支給限度額の在り方の見直し

介護サービスは生活に密接に関連し利用に歯止めが利きにくいこと等から、制度創設時に、「高齢者は介護の必要度に応じて設定された介護給付額の範囲内で、自らの判断と選択により実際に利用したサービスについて保険給付を受けることができることとすることが適当である」<sup>67</sup>とされ、要介護度ごとに区分支給限度額が設定された。

しかしながら、制度創設以降、様々な政策上の配慮を理由に、区分支給限度額の対象外に位置付けられている加算が増加している。

---

<sup>66</sup> 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会（平成8年（1996年）4月22日））

<sup>67</sup> 「高齢者介護保険制度の創設について」（老人保健福祉審議会（平成8年（1996年）4月22日））

制度創設時に企図したように、設定された限度額の範囲内で給付を受けることを徹底すべきであり、特に生活と密接に関連している度合いが高いと考えられる、居宅における生活の継続の支援を目的とした加算をはじめ<sup>68</sup>、第9期介護保険事業計画期間に向けて加算の区分支給限度額の例外措置を見直すべきである。〔資料Ⅱ－1－76 参照〕

キ) 地域支援事業（介護予防・日常生活支援総合事業）の在り方の見直し

地域支援事業の介護予防・日常生活支援総合事業は、各地方公共団体が高齢者の伸び率を勘案した事業費の上限内で事業を実施し、その枠内で交付金を措置する仕組みとしている。その際、厚労省が定めるガイドライン上、「一定の特殊事情」がある場合には、個別の判断により事業費が上限を超えても交付金の措置を認めることとされている。

「一定の特殊事情」の判断要件は、「費用の伸びが一時的に高くなるが、住民主体の取組等が確実に促進され費用の伸びが低減していく見込みである場合」とされているにもかかわらず、相当数の保険者が3年連続で上限を超過するなど要件の形骸化は明らかである。この判断要件が例示にとどまり、例示以外の理由でも申請を認めていたことも明らかになっており、全ての個別協議で上限超過が認められてきた。

そのため令和3年度（2021年度）は、例示の取扱いをやめガイドラインに記載がある判断事由のみを認める見直しを行った。また、令和4年度（2022年度）は、高齢者の伸び率を勘案した事業費上限内で総合事業サービスを実施する、という制度根幹を市町村に徹底させるべく、判断事由の見直しとともに、費用低減計画の実施による取組を推進する。

こうした取組を厳正にフォローアップしつつ、第9期介護保険事業計画に向けて、更に実効性を確保すべく、法制上の措置を含め検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－77 参照〕

---

<sup>68</sup> 例えば、小規模多機能型居宅介護サービスにおいて、訪問サービスの提供回数が一月当たり延べ200回以上である場合に算定できる「訪問体制強化加算」等が区分支給限度額の対象外となっている。

#### ク) 軽度者へのサービスの地域支援事業への移行等

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

要介護 1・2 への訪問介護・通所介護についても、生活援助型サービスをはじめとして、全国一律の基準ではなく地域の実情に合わせた多様な人材・多様な資源を活用したサービス提供を可能にすることが効果的・効率的である。

先に述べた地域支援事業の在り方の見直しに取り組みつつ、第 9 期介護保険事業計画期間に向けて、要介護 1・2 への訪問介護・通所介護についても地域支援事業への移行を検討し、生活援助型サービスをはじめとして、全国一律の基準ではなく地域の実情に合わせた多様な人材・多様な資源を活用したサービス提供を可能にすべきである。〔資料Ⅱ－1－78 参照〕

#### ケ) 軽度者に対する居宅療養管理指導サービス等の給付の適正化

近年、居宅療養管理指導・訪問看護・訪問リハビリテーションといった医療系の居宅系サービス費用が、総費用や要介護者数の伸びを大きく上回って増加している。居宅療養管理指導等のサービスは、原則、「通院が困難な利用者」に対して給付することとされているものの、軽度者（要支援 1・2、要介護 1・2）の費用の伸びが顕著な状況であり、実態として「通院が困難な利用者」へのサービス提供となっているか、把握を行う必要がある。

例えば、居宅療養管理指導については、薬局の薬剤師による軽度者へのサービス費用が大きく増加しているが、「必要以上に居宅療養管理指導を利用するプランを作成した」ケアマネジャーが一定数いることが確認されている。「少なくとも独歩で家族・介助者等の助けを借りずに通院ができる者などは、居宅療養管理指導費は算定できない」と算定要件が明確化されたことも踏まえ、第 9 期介護保険事業計画を待つことなく算定要件

を満たす請求のみが適切に行われるようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－79 参照〕

#### コ) 介護給付費適正化事業（適正化計画）の見直し

都道府県と市町村は、介護給付費の適正化に資する事業を実施するにあたり、考え方や目標を明らかにすべく適正化計画を策定しているが、医療費適正化計画と比較すると適正化計画は殊更に費用節減や効率化の観点乏しい。

また、適正化事業は、より効果的なものに見直す必要がある。主要な5事業のうち、「医療情報との突合」は事務負担が低く高い効果額が見込める一方、「ケアプラン点検」は事務負担が大きく効果額が少ないなど事業に差がある。加えて、実施主体である市町村にとって事業実施に係る事務負担は大きく、人員不足等により事業を実施しても件数が少ないケースが見られるところ、都道府県がより主体性を持って実効性を確保すべきであり、市町村同士の共同事業の調整など、都道府県が積極的に市町村支援を行う必要がある。

一方、介護給付費の地域差について、一人当たり介護給付費を都道府県別に比較すると、居宅サービスの内訳では訪問介護の地域差が最も大きい。地域差の是正には、広域的な要因分析が不可欠であり、都道府県が主体的に市町村の適正化事業の進捗状況の公表など「見える化」を進める必要がある。〔資料Ⅱ－1－80 参照〕

#### サ) 居宅サービスについての保険者等の関与の在り方

居宅サービスについては、制度創設以来、事業所数が大きく増加している。また、居宅サービスが充実する中で、訪問介護や通所介護の一人当たり給付費が、全国平均と比べて極めて高い水準となっている地域もある。

こうした中、市町村が地域のサービス供給量をコントロールするための方策として、都道府県が指定権者である居宅サービスのうち、訪問介護・通所介護・短期入所生活介護について、市町村が、都道府県に事前協議を申し入れ、その協議結果に基づき、都道府県が指定拒否等を行う枠組

み（いわゆる「市町村協議制」）がある。しかしながら、あくまで定期巡回サービス等を普及させる観点から、事前協議を申し入れ、競合する訪問介護等の一部サービスを指定拒否できることとされる扱いにとどまっている。同様に、市町村が指定権者である地域密着型通所介護についても、あくまで定期巡回サービス等を普及させる観点から指定拒否ができることとされている。

一方で、定期巡回サービス等は創設から約 10 年以上経過し、サービスの普及が進んでおり、こうした点も踏まえ、全サービスの居宅サービス事業者及び地域密着型通所介護の指定に取り組む必要がある。定期巡回サービス等の普及の観点にかかわらず、サービス見込み量を超えた場合に、市町村が都道府県への事前協議の申し入れや指定拒否ができるようにし、保険者である市町村が実際のニーズに合わせて端的に地域のサービス供給量をコントロールできるようにすべきである。また、都道府県及び市町村がより積極的に制度を活用できるよう、国はガイドラインや取組例の発出等の支援を速やかに行うべきである。〔資料Ⅱ－1－81 参照〕

## ② 障害福祉

障害福祉サービス等の予算額は、社会保障関係費全体の伸びを上回る水準で増加しており、利用者数や事業所数とともに、直近 10 年間で約 2 倍となっている。今後も需要の伸びが見込まれる中で、障害者等が真に必要なサービスを効率的かつ重点的に提供していくためには、利用者が急増している要因分析や提供実態の把握を行った上で、提供されるサービスの質とともに、制度の持続可能性を確保していくことが重要である。

〔資料Ⅱ－1－82 参照〕

障害福祉サービス等の人口当たりの利用者数には大きな地域差が存在しており、当該地域差は、特に就労継続支援 A 型・B 型や放課後等デイサービスについて人口当たりの事業所数の地域差と相関が見られ、事業所数の増加が利用者数の増加につながっている可能性がある。障害者等が真に必要なサービスを身近な地域で受けられるよう、都道府県等が地域の障害者等の状態やニーズを適切に把握した上で、障害福祉計画



等においてサービス見込み量を設定し、地域の実態を踏まえた事業所の指定<sup>69</sup>を行うべきである。障害児通所支援について、より狭い圏域でもサービス必要量を見込むとともに、都道府県等による事業所の指定において、市町村が意見を申し出ることを可能とする方向で検討する<sup>70</sup>こととされており、その他の障害福祉サービス等についても同様の方向で検討を進めるべきである。これにより、サービスの質を確保するとともに、その供給が計画的かつ効率的に行われるようにすべきである。〔資料Ⅱ－1－83 参照〕

#### （5）子ども・子育て

主に子ども・子育て支援のための公的支出である「家族関係社会支出」を見ると、平成 15 年（2003 年）以降、児童手当の段階的拡充や待機児童解消加速化プラン等による保育の受け皿拡大により、大きく増加してきた。また、令和元年（2019 年）10 月からは、3～5 歳児等の幼児教育・保育が無償化されている。子ども・子育て支援の取組は重要であるが、真に子どもや子育て世帯のためになる支援となっているかといった観点から「使い道」の精査を行っていくとともに、安定的な財源確保策について検討する必要がある。〔資料Ⅱ－1－84 参照〕

我が国の家族関係社会支出の対 GDP 比は、欧州諸国と比べて低水準との指摘があるが、国民負担率などの違いもあり、単純に比較はできないことに留意が必要である。具体的には、負担面<sup>ふかん</sup>まで俯瞰して見ると、平成 27 年（2015 年）の内閣府の分析では、我が国の子育て世帯は他の世帯と比較して受益が大きく、特に世帯年収が高額でない世帯はネット受益とされている。子ども・子育て支援の国際比較を行うに当たっては、このように子育て世帯の受益だけではなく負担面まで含めた上で、再分配が十分

---

<sup>69</sup> 生活介護、就労継続支援 A 型・B 型、児童発達支援、放課後等デイサービス等については、障害福祉計画・障害児福祉計画で定められたサービスの見込み量等を上回る場合、当該サービスに係る事業所の新規指定を行わないことができる仕組み（総量規制）が設けられているが、政令市、中核市以外の一般市町村は、都道府県等による事業者の指定に関与できない仕組みとなっている。

<sup>70</sup> 「障害者総合支援法改正法施行後 3 年の見直しについて 中間整理」（社会保障審議会障害者部会（令和 3 年（2021 年）12 月 16 日）

であるかといった視点も含め、分析を充実させていくことが望ましい。

[資料Ⅱ－1－85 参照]

この平成 27 年（2015 年）の内閣府の分析において、子育て世帯の医療サービスの受益は大きいですが、このうち子ども・子育て支援と考えられるものについても、OECD が定める基準において保険関係社会支出等の家族関係社会支出以外の社会支出に分類されている可能性がある。具体的には、乳幼児医療費助成などは、子ども・子育て支援と考えられるものの、保健関係社会支出に分類されている。また、出産育児一時金は、一般には子ども・子育て支援と考えられているものの、平成 28 年度（2016 年度）結果において、家族関係社会支出から保健関係社会支出に区分変更されたため、家族関係社会支出が平成 27 年度（2015 年度）結果から大幅に下方修正されている。子ども・子育て支援の拡充を検討するに当たっては、家族関係社会支出と子ども・子育て支援は必ずしも一致するものではないことにも留意しつつ、真に子どもや子育て世帯のためになる支援の充実を考えていく必要がある。[資料Ⅱ－1－86 参照]

本通常国会において「こども家庭庁設置法案」が提出されており、本法案が成立した場合、令和 5 年（2023 年）4 月にこども家庭庁が創設される予定である。こども家庭庁は、こどもが自立した個人としてひとしく健やかに成長することができる社会の実現に向けて、こどもと家庭の福祉の増進・保健の向上等の支援、こどもの権利利益の擁護を任務とすることとされており、内閣府・文部科学省・厚生労働省からこどもの福祉・保健等を目的とする事務を移管するとともに、教育は文部科学省の所管としつつ、こども家庭庁と文部科学省が密接に連携することとされている。こども家庭庁の創設により、年齢による切れ目や省庁間の縦割りを排し、各ライフステージに応じて切れ目ない対応を図るとともに、困難を抱えるこどもへの支援等が抜け落ちることのないようにすることが期待される。一方、こども政策を一元的に企画・立案・総合調整することを通じて、効率的かつ効果的な施策を講じることが必要となる。また、こども政策を推進していくに当たっては、こどもに負担を先送りすることのないよう安定的な財源を確保することが必要である。[資料Ⅱ－1－87 参照]

岸田政権においては、日本の未来を担う若者世代・子育て世帯の所得の引上げに向けて、男女が希望どおりに働ける社会としていくために、仕事と子育ての両立を図っていくこととされている。この点、共働き世帯が一般的になる中で子どもを産み育てていくためには、育児休業とその期間中の所得保障（育児休業給付）ないし保育サービスの利用が必要不可欠である。しかしながら、育児休業給付については、雇用保険制度の給付として位置づけられていることから、雇用保険の対象とならない非正規雇用労働者等は受け取ることができないという課題が指摘されている。保育については、「新子育て安心プラン」に基づき、引き続き受け皿の整備を進め待機児童の解消を図っていくこととしているが、両親の就労状況を重視する保育所の利用調整基準が設けられていることにより、非正規雇用労働者等の子どもの方が待機児童になりやすい事態が生じている可能性がある。こうしたことを踏まえれば、非正規雇用労働者等を含め、仕事と子育ての両立支援を図るとともに、世帯所得の向上を下支えしていく観点から、育児休業と保育の利用の権利性を高めていくことを検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－88 参照〕

総合的な少子化対策を推進する観点から、少子化社会対策大綱（令和2年（2020年）5月29日閣議決定）において掲げられた様々な施策について、予算や法律改正等を通じて着実に推進してきた。その際、不妊治療の適用拡大については、消費税引上げによる増収分を活用した社会保障の充実のみならず保険料財源の活用により実現するとともに、「新子育て安心プラン」に基づく保育の受け皿整備については、事業主拠出金などにより財源を確保したことに留意する必要がある。少子化対策を含む子ども・子育て支援を引き続き推進していくに当たっては、引き続き、将来世代への負担の先送りとならないよう安定的な財源を確保しつつ、真に効果のある施策に重点的に取り組んでいくことが重要であるが、安定的な財源確保に当たっては、このように税財源以外の方策も含め幅広く検討を行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－89 参照〕

具体的には、社会保険制度においては、妊娠・出産、子育てに関する現金給付がかねてから存在している。少子化対策は、賦課方式をとる我が国

の社会保険制度の持続性の確保や将来の給付水準の向上につながるものであることを踏まえると、医療保険制度を含め、保険料財源による少子化対策への拠出を拡充するという考え方も検討する余地がある<sup>71</sup>。子ども・子育て支援の安定的な財源確保については、国民各層の理解を得ながら、税財源の検討のみならず、こうしたことも含め幅広く検討を行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－90 参照〕

なお、児童手当については、所得基準を超えている者に対しても、「当分の間」の措置として月額 5,000 円（年額 6 万円）の「特例給付」が支給されているが、令和 4 年（2022 年）10 月支給分から、特例給付の対象者に所得上限（年収 1,200 万円相当）が設定される。所得制限について、世帯全体の所得ではなく、世帯の中で最も所得が高い者（主たる生計者）の所得のみで判定する仕組みとなっている。一方、共働き世帯数が専業主婦世帯数を超えるなど、世帯における就労形態が多様化するとともに、他の制度においては、世帯合算の所得状況により給付額等の判断がなされる例も多い。こうしたことを踏まえれば、所得制限については、世帯合算で判断する仕組みに変更することも検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－91 参照〕

---

<sup>71</sup> 児童手当や保育所等運営費の財源の一部には、事業主拠出金が充てられている。

## 2. 地方財政

### (1) 一般財源総額実質同水準ルールと令和4年度地方財政計画

骨太2021においては、令和4年度(2022年度)から令和6年度(2024年度)までの3年間、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、一般財源の総額について、2021年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」とされている(一般財源総額実質同水準ルール)。令和4年度(2022年度)の地方財政は、同ルールのもと、税収回復によって国・地方で折半していた財源不足が2年ぶりに解消し、赤字地方債(臨時財政対策債)の新規発行がゼロ(前年比▲1.7兆円)となるほか、既発債の借換も大幅に圧縮(前年比▲2.0兆円)し、残高を削減することができた。

引き続き、同ルールを堅持し、国・地方が足並みを揃えて経済再生と歳出改革<sup>72</sup>に取り組むことで生じる財源余剰を、地方公共団体の発行する臨時財政対策債の償還や交付税特会の借入金の返済など、国・地方一体となって、財政健全化につなげていくことが重要である。〔資料Ⅱ-2-1参照〕

### (2) 定年引上げに伴う給与関係経費の変動等について

地方財政計画における給与関係経費の額については、今後、国に合わせ2年ごとに1歳ずつ65歳となるまで行われる公務員の定年引上げに伴い、引上げ期間中、隔年で退職手当の大幅な減少が見込まれる。令和5年度(2023年度)以降の地方財政計画の策定においては、こうした費用減を適切に反映すべきである。

その上で、こうした手当の節減効果は一過性にとどまるものであり、その都度足もとで費消したり、恒久的な歳出の財源としたりすることは適当ではない。一般財源総額実質同水準ルールの趣旨や今後の社会保障費

---

<sup>72</sup> 当審議会では、こうした歳出改革の方策として、これまでも、都道府県による市町村の取組の後押しを含め上下水道等の行政サービスの広域化を進めていくべきことや、行政サービスの質の向上の観点からも情報システムの標準化・共通化を含むデジタル化が重要であること等について指摘しているが、引き続き、これらの取組の一層の進展が必要である。

の増加見通しも踏まえながら、債務の償還や人件費の変動の平準化など後年度の財政運営を見据えた活用を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－2－2参照〕

### （3）コロナ禍における地方財政と地方創生臨時交付金

地方財政については、コロナ禍の影響が大きいとの声も聞かれるが、決算データをみると、実際には、コロナ禍の影響があったはずの令和2年度（2020年度）末の基金残高が、交付団体合計では前年度に比べ増加している。これは、国から地方への財源移転が交付団体の財政を十分に支えていた結果と考えられる。

こうした財政支援の一つである地方創生臨時交付金の執行状況を地方公共団体の規模別に見ると、概して小規模団体ほど手厚く配分され、基金増加幅が大きくなっている。このことは、同交付金の活用により、結果として一般財源が節約され、基金増加につながった可能性があることを示している。

同交付金については、引き続き、基金の実態を含め、その効果をしっかりと検証するとともに、検証結果も踏まえながら、感染状況等に応じ真に必要な支援となるよう重点化を図るべきである。〔資料Ⅱ－2－3参照〕

### 3. 文教・科学技術

我が国の経済社会の持続的な成長に必要な生産性や潜在成長力の向上に向けて、人的資本の高度化やイノベーション力の向上をもたらす文教・科学技術は重要な分野である。こうした中、教育や研究の質の向上が望まれるが、それを図る上で構造的課題を解決することがまず不可欠である。すなわち、教員の働き方改革を進めなければ教育の質を高めることはできず、研究活動の国際性や人材流動性を高めなければ研究開発の質を高めることはできない、ということである。

我が国の人口が減少し、特に未成年の人口が大きく減少していく中、民間経済を支えるための人材確保の必要性に鑑みれば、限られた人的リソースの質の向上を考えていく必要がある。また、我が国の財政事情が極めて厳しく、先進諸国に比べて国民負担率が低い中でも、子供一人当たりの公財政教育支出は対国民一人当たり GDP 比で見ると OECD 諸国と遜色がない水準となっている<sup>73</sup>。今よりも少ない人数で日本の経済社会を支えねばならない子供達や若者に更に負担を付け回すことは厳に慎まねばならず、限られた財政資金を有効に活用することが重要である。〔資料Ⅱ－3－1、2参照〕

こうした人的リソース、財政資金の質の向上という観点から、本建議では、教員が授業等に注力できる環境を整備するための教員の働き方改革を通じた教育の質の向上、我が国の経済社会のニーズと高等教育のミスマッチを解消するための規制改革や補助金のメリハリ付け、研究活動の国際性・人材流動性の向上や民間資金の最大限の活用等の、構造的課題の解決に資するような見直しを具体的に提言している。

昨年 12 月の当審議会の建議における提言は令和 4 年度予算や制度の見直しに反映された。引き続き、本建議での提言も具体化され、関係者の自律的な行動につながることを期待する。

また、コロナ禍における経済対策として、令和 2 年度（2020 年度）に

---

<sup>73</sup> OECD 諸国を見ると、租税負担が大きい国ほど公財政教育支出が大きい傾向にあるが、日本は租税負担が相対的に低い（OECD38 か国中第 31 位）ことにも留意が必要。

は三次にわたる補正予算が措置されたところである。このうち、文化庁が行った、コロナ禍を乗り越えるための文化芸術活動の充実支援事業（ARTS for the future!）や、子供文化芸術活動支援事業（劇場・音楽堂等の子供鑑賞体験支援事業）について、その採択実績を見てみると、本来の事業趣旨に沿わない事業者が採択されている事例や、支援額が過大となっている事例も見られた。

このため、令和3年度補正予算においては、両事業について、申請要件の厳格化や補助上限・補助率の引下げ等の適正化が行われた。〔資料Ⅱ－3－3、4参照〕

今後、新型コロナ関連予算の検証や見直しを行うに当たっては、事業趣旨に照らした適切な支援内容となっていたか、支援の結果として、事業趣旨に沿った成果が達成されたのかどうかを定量的に検証していくべきである。

## （1）義務教育

### ① 教員の勤務実態と学校の働き方改革について

教職員定数については、平成元年度以降、児童生徒数は1,494万人から921万人に、教職員定数は76万人から69万人にそれぞれ減少した。すなわち、児童生徒数の減少ほど教職員定数は減少しておらず<sup>74</sup>、その結果、全国平均の教員一人当たりの児童生徒数も以前と比べ少なくなっている<sup>75</sup>。〔資料Ⅱ－3－5参照〕

しかしながら、平成28年度教員勤務実態調査によれば、日本の小中学校教員の勤務時間は授業以外の時間が多くを占めており、平成30年（2018年）の国際比較調査においても同様の傾向であった。

---

<sup>74</sup> 児童生徒一人当たりの教職員数を平成元年度（1989年度）と同じ割合とした場合の教職員数（約47万人）と比べれば約20万人の増であり、特別支援学校・学級に通う児童生徒数の増加による教職員定数の増8万人（文部科学省調）を考慮しても、実質的には教職員数は増加している。

<sup>75</sup> 教員一人当たりの児童生徒数は、G5の平均は小学校17.0人、中学校14.3人に対して、日本は小学校15.9人、中学校12.9人。（OECD「Education at a Glance 2021」等）



令和元年給特法改正<sup>76</sup>を受け、文部科学省は、働き方改革の徹底に向けた取組を各教育委員会に求めるとともに、学校行事の精選、学校閉庁日の設定等といった働き方改革の好事例と削減時間等の効果を周知している。さらに、直近の取組状況調査結果等を踏まえ、文部科学省は、各教育委員会に対し、特に取り組むべき事項等を通知した。〔資料Ⅱ－3－6 参照〕

文部科学省の学校の働き方改革取組状況調査によれば、令和3年度（2021年度）における時間外勤務月45時間以下の教職員の割合は、令和元年度（2019年度）に比較して増加傾向にある<sup>77</sup>。今後とも時間外勤務の削減に向けた努力を続けることが重要であり、教員が授業に注力できるよう、更に働き方改革の取組を進め、教育の質の向上につなげていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－7 参照〕

## ② 個別分野

### ア) 部活動

中学校の運動部活動における1週間における休養日の設定は、1日以下が約2割にのぼる。また、1週間における活動時間についても、11時間以上が約4割にのぼり<sup>78</sup>、文部科学省(スポーツ庁)策定のガイドライン<sup>79</sup>を遵守できていない。また、学校運動部活動指導者(中学校)について、体育教員以外で担当している競技に過去経験がない教員が約3割存在するなど、部活動の指導に負担を感じている状況がある。都道府県、学校の設置者及び校長は、医・科学的観点からも、ガイドラインの遵守を徹底した上で、働き方改革の観点から、外部指導者等の活用を進めるとともに、やむを得ず休日に部活動を行う場合においても、地域と

---

<sup>76</sup> 公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法の一部を改正する法律（令和元年法律第72号）

<sup>77</sup> 令和2年（2020年）4～5月は、新型コロナウイルスにより、全国的に多くの学校が臨時休校を実施した影響がある。

<sup>78</sup> 「学校運動部活動指導者の実態に関する調査」（公益財団法人日本スポーツ協会（令和3年（2021年）7月））

<sup>79</sup> 「運動部活動の在り方に関する総合的なガイドライン」（文部科学省（スポーツ庁）（平成30年（2018年）3月））

連携し、地域移行を図るべきである。〔資料Ⅱ－3－8参照〕

#### イ) 地域連携・学校行事の精選等

こうした地域連携の基礎となることも期待される地域学校協働本部の整備状況は、全国の公立小中学校等の65%にとどまる<sup>80</sup>。「基本的には学校以外が担うべき業務」等の地域移行を進めるためにも、地域と学校が連携・協働し、地域学校協働活動を組織的に継続できる体制の構築を教育委員会は後押しすべきと考える。特に、学校における働き方改革については、地域・保護者の理解と協力が必須であり、都道府県教育委員会が主導して、新型コロナ対策下における行事の簡略化を契機とした学校行事の精選や教職員の勤務時間外における対応等の周知・協力依頼を発出するなど、地域一体となって進めていく必要があると考える。〔資料Ⅱ－3－9参照〕

#### ウ) 学校閉庁日等

また、学校閉庁日の設定については、全国的に浸透している一方、年間の設定期間については、10日未満と比較的短めに設定している地方公共団体が85%以上<sup>81</sup>と高い割合であり、年末年始を考えれば、実質的にはさらに短い学校閉庁日の設定に留まっていると考えられる。夏季等の長期休業期間の教師の業務時間は、研修等に充てられている部分もあると考えられるが、学期中よりも短い傾向にある。地方公共団体、教育委員会及び学校長がリーダーシップを発揮し、学校閉庁日の設定期間の拡充を進めるべきである。さらに、年間を通じた全体業務の負担軽減を前提としつつ、改正給特法により制度化された休日のまとめ取り等を可能にするための条例整備等も組み合わせることで、教員の勤務時間の柔軟な配分による働き方改革も進める必要があると考える。〔資料Ⅱ－3－10

---

<sup>80</sup> 全国の公立小学校、中学校、義務教育諸学校において地域学校協働本部がカバーしている学校数は18,296校(65.1%) (「令和3年度コミュニティ・スクール及び地域学校協働活動実施状況調査」(文部科学省(令和3年(2021年)11月22日))

<sup>81</sup> 学校閉庁日設定が「5日未満」「5日～10日未満」の計は、都道府県で87.2%、政令市で85.0%、市町村で87.8% (「令和3年度教育委員会における学校の働き方改革のための取組状況調査」(文部科学省(令和3年(2021年)12月))

参照]

### ③ 今後の方向性

以上、教育の質を向上させるためには、教員が授業等に注力できる環境が必要であるが、これまでの働き方改革の取組が十分に進んでいるとは、必ずしも言えない。特に「部活動改革」、「地域連携と外部化」、「学校行事の精選等」、「学校閉庁日の長期設定」については、デジタル化による業務の効率化と併せて一層の推進を図るべきである。〔資料Ⅱ－3－11参照〕

その上で、文部科学省は、今後予定されている「令和4年度教員勤務実態調査」において、教員の勤務実態と教育委員会・所属学校における学校行事の精選等を含めた働き方改革の取組との相関関係等の分析を行い、エビデンスに基づき、教員の負担軽減に向けた働き方改革を更に進めるべきである。〔資料Ⅱ－3－12参照〕

あわせて、多様な知識・経験を有する外部人材が教育現場に参画していくことも重要である。特別免許状の授与等について、一定の基準を満たす民間企業勤務経験者など外部人材の教員への登用を促進する観点から、特別免許状の授与主体の在り方も含め、改善策を引き続き検討すべきである。〔資料Ⅱ－3－13参照〕

### ④ 学校施設整備

学校施設については、当審議会は、今後施設の更新が続くことに鑑み、適正な学校規模を踏まえた統廃合や他の施設との複合化等を推進していくことが、児童生徒の教育や地方公共団体の財政の持続可能性にとっても重要であることを、これまでの建議で指摘してきた<sup>82</sup>。

まず、適正な学校規模を踏まえた統廃合の検討を進めるには、児童生徒数の中長期推計等を踏まえることが不可欠である。現在、ほとんどの市町

---

<sup>82</sup> 「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」（文部科学省（平成27年（2015年）1月27日））においては、小規模校（小学校では11学級まで）のデメリットとして、クラス同士が切磋琢磨する教育活動ができないといった教育上の課題や、教職員一人当たりの公務負担や行事に関わる負担が重くなるという学校運営上の課題が指摘されている。

村で策定されている今後の学校等の維持管理・更新等の方向性を示す個別施設計画において、こうした児童生徒数の推計が含まれていない計画が4割を超える都道府県もある。実際、児童生徒数の推計を行わない中で、老朽化に伴う大規模改修を実施したが、その後の児童生徒数の推計により短期間での閉校が決定した事例も見られた。財政資金を投じた施設を無駄にせず、適正規模・適正配置に向けた検討を加速する<sup>83</sup>ためにも、個別施設計画の改定時に、10年程度の児童生徒数の推計を行うことを義務づけることが必要である。〔資料Ⅱ－3－14 参照〕

次に、学校施設の複合化・共用化については、昨年12月の当審議会の建議を踏まえ、原則として教育委員会以外の部局との調整が必要な、学校施設以外の施設との複合化・共用化に限って補助率を引き上げたところであり、令和4年度（2022年度）には3件の事業が採択されている。その3件を確認すると、建設コストの縮減は試算できているものの、維持管理コストまで含めたトータルコストの縮減までは試算できていない。また、そもそも令和元年度（2019年度）時点では、8割の地方公共団体で複合化・共用化の検討が進んでいない<sup>84</sup>。複合化・共用化を具体的に進める方策として、建設コストのみならず維持管理コストの推計方法の作成・周知、延べ床面積が基準面積を上回る校舎<sup>85</sup>の改築時における複合化・共用化の検討の義務づけなどを検討すべきである。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

## （2）高等教育

### ① 経済社会の変化を踏まえた大学設置基準等の見直し

高等教育の一つの重要な意義は、日本の経済社会の持続的な成長に向

---

<sup>83</sup> 「学校規模の適正化及び少子化に対応した学校教育の充実策に関する実態調査について」（文部科学省（平成30年度（2018年度）、令和3年度（2021年度）））によれば、小規模校の比率はそれぞれ50.7%と50.8%と概ね横ばいとなっている。

<sup>84</sup> 令和2年度財務省予算執行調査「学校規模・配置の適正化と施設の効率的整備」における、個別施設計画を策定済みの134地方公共団体へのアンケート結果。

<sup>85</sup> ある市の個別施設計画を分析したところ、建設当時に比べ少子化が進んだこと等により、校舎の延床面積が基準面積（公立学校施設費国庫負担金等の基準に基づく「学級数に応ずる校舎必要面積（多目的教室及び少人数授業用教室を設置、特別支援学級を置かない場合）」）を上回っている学校が62%を占めていた。

けた人的資本の強化である<sup>86</sup>。その点、特に IT 分野において、企業が重要と考える専門分野と高等教育機関が提供する専門分野に乖離（ミスマッチ）が生じているとの指摘がある。一方で、データサイエンスや AI 分野を担当できる教員は、特に小規模大学や私立大学においてかなり不足しているとのアンケート結果もある。〔資料Ⅱ－3－16 参照〕

こうしたミスマッチの解消に向け、大学が学部再編や大学再編を進めるにあたり、従来の大学設置基準等が改革の足かせとなってはならない。具体的には、大学設置基準等では、大学を設置するのに必要な最低基準として、施設・設備の標準設置経費、専任教員数、オンライン授業の上限単位数などが定められている。これらについては、

- ・ 現在の施設等の要件が果たしてデジタル時代に即したものになっているのか、
- ・ デジタル関係の学部について自然科学関係として大きな額の施設・設備費が必要なのか、
- ・ オンライン授業が普及する中で基幹的な教員であれば複数の大学で教員数にカウントすることを一定程度認めるべきではないか、
- ・ オンライン授業の上限単位数を緩和すべきではないか、

といった観点からの検討が必要である。〔資料Ⅱ－3－17 参照〕

## ② 学部再編等を進める場合の支援の在り方

①で述べたような経済社会の持続的な成長に向けたニーズと高等教育とのミスマッチを解消するため、学部再編等を強力に推進するというのであれば、進学率が上昇したとしても 18 歳人口の減少が見込まれるため、大学入学者数は減少する見込みとなることは、前提として忘れてはならない。仮に学部を再編する大学に上乘せ支援のみを実施しては、大学入学者数が減少する中で入学定員が増加し、定員割れ・経営困難校が増加するおそれすらある。定員未充足の大学など改革に積極的でない大学から、学

---

<sup>86</sup> 本建議では、主に高校卒業後に学部に進学する者の教育を念頭において議論しているが、経済社会の持続的な成長に向けたニーズと高等教育のミスマッチ解消のためには、リカレント教育の役割も大きいことは言うまでもなく、国立大学運営費交付金や私学助成の配分基準の中でリカレント教育に関する取組を考慮し支援をしていくことが重要。

部再編等に取り組む大学に補助金をシフトするなど、大学向け補助金の配分に大胆なメリハリづけが必要である。〔資料Ⅱ－3－18 参照〕

実際、私立大学については、全体の5割弱が定員割れであり、特に小規模大学や一部学部系統の定員充足率が低くなっている。こうした中、私学助成について、現在は定員充足率<sup>87</sup>が50%未満の学部は原則不交付であるところ、一部学部で定員充足率が50%未満であっても大学全体で50%を超えていれば当該学部についても私学助成が支給される例外規定が設けられている。今後、学部再編を促すため学部ごとに不交付を判定する仕組みへの見直しや、不交付となる定員充足率の基準(50%)の引上げ等が必要である。また、教育の質を高めるための教育に関する指標の見直し<sup>88</sup>や増減率の拡大、学部ごとの単価のメリハリ付け等を検討すべきである。

〔資料Ⅱ－3－19、20 参照〕

その際、日本と同様、私立大学の占める割合が大きく<sup>89</sup>、18歳人口の減少が見込まれる韓国において、評価に基づく財政支援のメリハリ付けとともに、定員管理にまで踏み込んだ改革を行っていることは、参考になると考えられる。〔資料Ⅱ－3－21 参照〕

### ③ 国立大学法人運営費交付金の配分の見直し

国立大学法人運営費交付金、特に「共通指標に基づく配分」については、令和4年度(2022年度)から第4期中期目標期間(令和4年度(2022年度)～9年度(2027年度))に入中、昨年12月の当審議会の建議も踏まえ、増減率の拡大やグループ設定の見直し、博士課程教育の質の改善に資する指標の追加や、実績に加え伸び率に関する指標の追加が行われた。

---

<sup>87</sup> 私学助成の不交付の判定等に用いられる定員充足率の計算にあたり、新設学部については、完成年度(基本的には設立4年後)からカウントされる。

<sup>88</sup> 達成度が高い初年次教育(大学が新生を対象に行う、学習や研究の手法などを教える導入的な教育)の実施やナンバリング(授業科目に適切な番号を付し分類することで、教育課程の体系性を明示する仕組み)の実施などの指標を見直すほか、大学卒業後の就職・進学等の状況の把握などの指標の導入についても検討すべきである。

<sup>89</sup> 学校数に占める私立大学の割合は、日本が77%、韓国78%、米国73%。なお、私立大学の財源構成に占める補助金等の割合は、日本が12%、韓国15%、米国12%となっている。ただし、韓国の財源には、日本や米国で大きな割合を占めている病院収入や産学連携関連の資金が含まれていないことには留意が必要である。

[資料Ⅱ－3－22 参照]

その結果、令和4年度(2022年度)の配分額の分散は令和3年度(2021年度)に比べ大きくなったものの、運営費交付金全体の配分に与えるインパクトは依然小さく、引き続き教育・研究の質の向上に向けてメリハリを強化していくことが重要である。また、一部取組指標では多くの大学が達成しており共通指標としての意味合いが薄れているものが見られるほか、指標としている若手研究者の比率が5割超の大学で低下しているといった課題もある。取組指標の見直しや、積極的に若手研究者の採用に取り組む大学のインセンティブの強化などに引き続き取り組む必要がある。[資料Ⅱ－3－23 参照]

#### ④ 教育費の負担軽減

教育費の負担軽減については、令和2年(2020年)4月より、消費税率引上げにより財源を確保して、高等教育の修学支援新制度が開始された。制度開始前の令和元年度(2019年度)と令和2年度(2020年度)を比較すると、令和2年度(2020年度)は主に私立大学の定員が増加しており、特に定員充足率90%未満の私立大学の学生数の増加割合が大きくなっている。また私立大学の収支も、令和元年度(2019年度)までは横ばいであったが、令和2年度(2020年度)には、定員充足率の低い私立大学も含めて大幅な改善が見られる。しかしながら、制度導入前の平成30年(2018年)秋の建議<sup>90</sup>で指摘したとおり、この制度が大幅な定員割れ大学に対する支援になってしまうことや、その結果として、これらの大学が国民の税負担によって救済されることはあってはならない。現在の修学支援新制度は、対象となる大学等の要件(機関要件)として、3年連続赤字、前年が負債超過、3年連続定員充足率8割未満の全てに該当する場合に対象外とされているが、機関要件を厳格化するなどの見直しは必須である。[資料Ⅱ－3－24、25 参照]

また、教育費の負担軽減策として言及されるのが、オーストラリアの

---

<sup>90</sup> 「平成31年度予算の編成等に関する建議」(財政制度等審議会(平成30年(2018年)11月20日))

HECS 制度<sup>91</sup>である。英国においても HECS を参考にした授業料等ローンの制度が導入されているが、これらの制度は、オーストラリアや英国において、それまで授業料を徴収していなかった制度から授業料を徴収する制度に移行する中<sup>92</sup>で、授業料相当額を後払いとする制度として導入された、という歴史的背景がある。これらを日本の奨学金や修学支援新制度などの教育費の負担軽減策と比較すると、返還・納付の方法は日本の無利子奨学金で既に導入されている所得連動返還方式と類似している。他方で、

- ・ 日本では独立行政法人日本学生支援機構が学生に奨学金を支給し学生が大学に授業料を支払うが、オーストラリアや英国では、政府等が大学に授業料を支払うため学生は大学に授業料を支払う必要がない、
- ・ 日本の修学支援新制度では、低所得世帯の学生には減免された授業料の後払いは不要であるが、オーストラリアや英国では高所得者世帯の学生も低所得者世帯の学生も、HECS や授業料等ローンの対象となり得る一方で、低所得者世帯の学生であっても授業料相当額の返還（後払い）が必要<sup>93</sup>、

という相違がある。〔資料Ⅱ－3－26 参照〕

今後教育費支援の在り方を検討する際には、学費・生活費を親が出すのが当然だと考える保護者の割合が、低所得世帯においても比較的高い日本の国民意識<sup>94</sup>も踏まえつつ、これまでの施策が学生・大学等に与えた効果を検証する必要がある。その上で、前述の機関要件の厳格化等の見直しを行うとともに、新たな財源が必要となるのであれば、子供達や若者に

---

<sup>91</sup> オーストラリアの HECS（高等教育拠出金制度）は、学生が、在学中は授業料を納付せず、卒業後、所得に応じて源泉徴収により授業料相当額を納付する制度で、平成元年（1989年）に導入された。

<sup>92</sup> 英国においては、平成10年（1998年）の大学授業料の導入以降、平成18年（2006年）、平成20年（2008年）に授業料を年間9,000£まで引き上げ、授業料収入の増加にあわせ、教育用の運営費交付金を減額している。

<sup>93</sup> 英国では、平成28年度（2016年度）に、納税者に彼ら自身より稼ぐ可能性のある人々の給付金を支払わせることは不公平だとして、低所得者向けの生活費給付金（給付型奨学金）が廃止されている。

<sup>94</sup> 「高校生の進路に関する保護者調査」（濱中義隆、朴澤泰男（令和元年度（2019年度））の概要によれば、学費・生活費を親が出すのが当然だと考える保護者の割合は、全世帯で79%、収入400万円未満の低所得世帯でも74%となっている。



更に負担を付け回すことを避ける観点からも、制度を持続的に維持するための恒久的な財源確保策も併せて考えていくべきである。

### ⑤ 博士課程学生の支援

令和2年度第3次補正予算以降、博士課程学生への支援が大幅に拡充され、生活費相当額（年間180万円以上）を受給する博士課程学生が倍増し、足もとでは博士課程学生全体の約2割（修士課程からの進学者の5割超に相当）の状況となっている。さらに第6期科学技術・イノベーション計画では、令和7年度（2025年度）までに、生活費相当額を受給する博士課程学生を従来の3倍に増加させることを目標としている。これは、修士課程からの進学者の7割を支援することに相当する。

このように博士課程学生への支援が近年急速に拡大する中、同一学生が複数の支援<sup>95</sup>を受けている例が存在する。それぞれの制度の執行機関が異なる<sup>96</sup>ことから、支給状況を一元的に把握する体制を構築しつつ、できるだけ多くの学生（修士課程からの進学者の7割）に生活費相当額の経済的支援を行う、との政策目標との関係でどのような対応が可能か、検討する必要がある。〔資料Ⅱ－3－27、28参照〕

### （3）科学技術

極めて厳しい財政状況の下でも、我が国は科学技術に対し重点的な投資を行ってきた。しかし、その中でも近年、被引用数が上位で注目度が高い研究論文の数が低迷するなど、日本の研究力の存在感の低下が指摘される。〔資料Ⅱ－3－29参照〕

この注目度の高い論文（被引用数Top10%の論文）が総論文生産数に占める割合はQ値と呼ばれ、論文生産の質を示す代表的指標とされている。G20各国で比較したQ値は、我が国は下から6番目に位置している。我

---

<sup>95</sup> 無利子奨学金の免除、授業料減免、特別研究員、大学フェロシップ創設事業、次世代研究者挑戦的研究プログラム。

<sup>96</sup> 無利子奨学金の免除は独立行政法人日本学生支援機構、授業料減免は各大学、特別研究員は独立行政法人日本学術振興会、大学フェロシップ創設事業及び次世代研究者挑戦的研究プログラムは国立研究開発法人科学技術振興機構が執行管理を行っている。

が国にとって、論文数自体を増やすのではなく、論文数に占める科学的なインパクトを与える論文の割合を高め論文生産の質を向上することが、大きな課題と言えよう。研究開発に対する政府支出は、論文生産数とは相関するが被引用数とは相関しないといった研究結果も併せて考えれば、我が国の研究力の質の向上に必要なことは、科学技術への投資量の拡大に傾注することではなく、①で述べるような構造的課題の解決である。国が大きな視点でコーディネーターとしての役割を果たし、研究開発事業の評価や効果検証を行うとともに、研究活動における構造的課題の解決や、研究資源の効果的・効率的なマネジメントに取り組み、研究の質を向上させていくことが求められる。〔資料Ⅱ－3－30 参照〕

#### ① 研究活動の構造的課題（国際性、人材流動性）

国際的な人的ネットワークや国際共著論文の不足、内部からの人材登用の慣行を含む人材流動性の低さなど、研究室や学部・学科内における閉鎖的な研究環境が、日本の研究活動の構造的課題として従来から指摘されている。研究活動の質を高め日本の研究力の向上を図るために、まずはこれらの構造的なボトルネックの解消に取り組むべきである。その際、そのような取組を誘導すべく、研究者支援においても重点化を図るべきである。また、大学ファンドの支援を受ける国際卓越研究大学も、支援も活用し世界と伍する大学として構造的課題の解決に取り組むべきである。

〔資料Ⅱ－3－31 参照〕

#### ② 科学技術分野における基金措置

近年、科学技術関係予算における基金・ファンドに対する予算措置が、前例のない規模で増加している。これらはまだ本格的に執行されておらず、今後の支出が見込まれるものである。既に予算化されているこうした基金等については、今後数年間の研究活動に有効活用することが重要であり、その際、既存の官民協力の枠組みにとらわれずスタートアップ企業の活用も推進すべきである。

また、過去の基金による研究開発では、

- ・ 期間中に研究資金の配分変更等が低調なプログラムが存在した、
  - ・ ステージゲート等を活用して絞り込みを上手に行ったプログラムほど概して画期的な研究成果を導き出している、
- といった指摘<sup>97</sup>がされている。率直な中間評価に基づくプロジェクトの絞り込みや、機動的な資金配分見直しを行うなど、実効性のあるステージゲートを機能させていく必要がある。〔資料Ⅱ－3－32 参照〕

### ③ 効果的・効率的な研究費配分

本来、一人一人の研究者が持つ時間は有限であるが、特定の研究者が、同時に 10 以上の枠組みにより国から研究費を受け取っているケースがある。現在のルールでは、研究者は申請する研究課題ごとに全仕事時間に占める従事時間の割合（エフォート率）を申告し、

- ・ 各研究費の承認にあたり、当該研究課題の遂行に係るエフォートが適切に確保できているかチェックされるとともに、
- ・ 同一の研究者の全てのエフォート合計が 100%を超えるような研究費申請は認められない

こととなっており、同一の研究者への研究費配分の合計が効果的・効率的に使用できる限度を超えるのを防ぐことを意図した仕組みとなっている。しかし、これまでの運用では、全仕事時間に占める教育活動<sup>98</sup>や診療活動、大学の運営費交付金による研究活動等のエフォート率まで申告を求めている。これらの活動の各々のエフォートも把握し、全て含めたエフォート合計が 100%を超えない仕組みとした上で、適切なエフォート確保が行われているかチェックすべきである。〔資料Ⅱ－3－33 参照〕

### ④ 研究設備・機器の戦略的・効率的な運用

令和 4 年（2022 年）3 月、文部科学省において、「研究設備・機器の共用推進に向けたガイドライン」が策定・公表された。これに対応して、今

---

<sup>97</sup> 革新的研究開発推進プログラム（ImPACT）に係る制度検証報告書（平成 30 年（2018 年）2 月）。

<sup>98</sup> 大学教員の職務時間の約 3 割。

後は各大学が「共用方針」を策定することになるが、その際には、研究現場に任せずに大学のマネジメントのリーダーシップの下、取組を推進することが重要である。そのほか、利用料の適正化による収入の確保や、電力調達工夫によるコストの軽減を併せて行い、研究設備・機器を経営資源の一つとして戦略的・効率的に運用していくべきである。〔資料Ⅱ－3－34 参照〕

#### ⑤ 企業の研究開発によるイノベーション創出

応用・社会実装寄りの研究領域には、企業による研究開発投資が適しており、資本主義の主役である企業が適切にリスクを取って研究開発を行い、更なるイノベーションの創出につなげる視点が重要である。

そうした中で、実用化・事業化までの研究開発を推進する戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）では、現行の第2期（平成30年度（2018年度）～令和4年度（2022年度））から民間企業と国が費用を半分ずつ支出するマッチングファンド方式が導入されたが、実際の適用は不十分であった。公費支援すべき研究開発においても、次期 SIP を含めマッチングファンド方式の適用拡大に取り組むとともに、実社会のイノベーション創出に向けた、成果の社会実装の進捗を確認すべきである。〔資料Ⅱ－3－35 参照〕

#### ⑥ 宇宙開発に対する民間投資増加の必要性

宇宙開発費用の官民負担比率について、日本では、政府の負担比率が直近10年間で97%～99%となっているが、米国では、政府の負担比率が10年前の90%超から直近の70%弱程度まで下がっており、特に新興企業の比率が大きく伸びている。

また、国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構（JAXA）の発注実績においては、1者応札及び随意契約の合計比率が継続して約8割で推移していることから、我が国における宇宙開発の裾野はまだ十分には広がっておらず、スタートアップ等の新興企業の活用余地が大きいと言える。

民間の自主的な宇宙開発を促すため、JAXA と多様な民間プレイヤー

(特にスタートアップ等の新興企業)との間の契約を拡大するなど、宇宙開発の裾野を広げ、適切な参入と競争を促す仕組みを検討すべきである。

[資料Ⅱ－3－36 参照]

#### ⑦ H3 ロケットの開発再延期

現在開発中の H3 ロケットについては、メインエンジンである LE-9 エンジンに令和2年(2020年)5月に二つの不具合(燃焼室内壁の開口及び液体水素ターボポンプ(FTP)タービンの疲労)が発生したため、令和2年度(2020年度)中の試験機1号機の打ち上げが令和3年度(2021年度)中に延期された。この延期に伴い、総開発費用見込みも約1,909億円から約2,061億円へと大きく上昇していた。

その後、

- ・ 燃焼室内壁の開口については対応策を確立したものの、
- ・ FTPタービンの疲労を受けたターボポンプについては引き続き対応が必要なため、

試験機1号機の打ち上げを再延期することになった。

再延期によって開発費用が増加する場合には、契約相手方の貢献度を高めるなど、開発費用を抑制するための新たな方策を講じるべきである。

[資料Ⅱ－3－37 参照]

#### 4. 社会資本整備

我が国の社会資本の整備水準は着実に向上しており、バブル景気絶頂期の30年前と比較しても、令和2年度（2020年度）時点で、高速道路は138%増、ジェット化空港数は44%増、水深14メートル以深の港湾（岸壁数）は10倍超に達している。新幹線網の拡大、汚水処理人口普及率の向上等を含めると、生活関連施設等の社会インフラはほぼ充足しつつあると言っても過言ではない。〔資料Ⅱ－4－1参照〕

過去の投資の累積である政府の固定資本ストック全体を見ても、令和元年（2019年）においてGDP比117.6%と推計され<sup>99</sup>、OECD諸国の中で1位となっている。一方、各年度の公共事業関係費を政府の固定資本形成の対GDP比でOECD諸国と比較すると、中位となっている。しかし、我が国の政府総支出、租税収入の対GDP比がOECD諸国の中で低い水準となっていることを踏まえれば、社会保障支出と同様、公共事業関係費は、相対的に高水準にとどまっていると言わざるを得ない。〔資料Ⅱ－4－2参照〕

財政全体における支出と負担のアンバランスを改善していく観点からも、インフラ整備について、「選択と集中」の視点に立って、「量から質への転換」を断行していかなければならない。

その際、インフラの利用者である国民や企業の居住・立地についても、人口減少を見据えて中長期的に適正化を図る視点が重要である。

近年顕著となっている自然災害の激甚化、想定される巨大地震への備えを考慮すれば、防災・減災の効果の最大化が求められることは言うまでもない。同時に、経済成長に資する生産性向上の視点も欠かすわけにはいかない。このためには、インフラ整備自体を自己目的化するのではなく、明確なKPI（重要業績評価指標）を設定した上で、厳格なPDCAサイクルを回していかなければならない。

さらに、インフラの「高齢化」に伴い、メンテナンスコストが大きくな

---

<sup>99</sup> 「国民経済計算年次推計」（内閣府）及び“Investment and Capital Stock Dataset”（IMF）を基に一般政府ベースで比較。

るため、長寿命化対策や新規投資の重点化のみならず、積極的な統廃合を進めていく必要がある。

インフラの整備・維持管理から得られる便益を明確にし、最大化することにより、国民の理解を得て、適正な受益者負担を求め得る分野を拡大していくことにもつながる。

これらを踏まえ、当審議会として、

- ・ 災害リスクの低い土地への居住等の集中化・コンパクト化
- ・ 経済成長等につながるストック効果の最大化
- ・ 将来の維持管理コストも考慮に入れたアセットマネジメント

の3つの視点から、今後の「量から質への転換」に向けた改革の方向性を提示する。

#### (1) 災害リスクの低い土地への居住等の集中化・コンパクト化

過去に例を見ないような豪雨禍、大型台風の襲来、南海トラフ地震や首都直下型地震、日本海溝・千島海溝地震などの巨大地震といった自然災害リスクへの備えが我が国喫緊の課題であることは言うまでもない。しかし、近年の土地利用の変化が災害リスクを高めている実状は看過できないものである。現在我が国で進行する人口減少という状況に鑑みれば、災害リスクの低い土地への居住等の集中化・コンパクト化は、災害被害の軽減のみならず、行政効率化等を通じた財政の持続可能性の確保にも資する。

このため、極力被災前に、遅くとも被災のタイミングで災害リスクの低い土地に居住地や事業立地などが集中しコンパクト化できるよう、地方公共団体における事前復興計画の策定の加速を促す動機付けとなるような方策を検討するとともに、中長期的な国土計画にも位置付けていくべきである。

#### ① 災害リスクが高い地域の人口動態の可視化

従来のハザードマップの公表状況に加え、洪水浸水想定区域内の人口動態の変化を地図上で可視化するツールを国土交通省において開発して

おり、本年6月から順次公表予定となっている。

こうしたツールの更なる充実を進めるとともに、適切かつ迅速にアップデートしながら、災害リスクの低い地域への居住・立地誘導に向けた政策を、地域住民の理解を得つつ推進する必要がある。その際、地方公共団体による適切な土地利用規制の促進が重要であり、そうした政策のPDCAサイクルをしっかりと回していくべきである。〔資料Ⅱ－4－3参照〕

## ② 災害リスクに応じた損害保険料の設定

令和2年（2020年）11月の当審議会の建議<sup>100</sup>において、当審議会は、民間保険会社が災害リスクに応じた保険料設定を行いやすくするような環境整備を検討すべき旨を指摘した。

その後、水災リスクに応じた火災保険の水災料率の細分化について、金融庁において有識者懇談会が開催され、本年3月に報告書を取りまとめた。その報告書では、各保険会社が設定する保険料の参考となる「参考純率」について、災害リスク情報を踏まえ、市区町村等の行政区分ごとに細分化するとの検討の方向性が記載されたことは評価したい。

今後、各保険会社における災害リスクに応じたきめ細かな保険料設定が進み、住民や企業の行動変容が促されることを期待する。

## ③ 巨大地震に備えたソフト対策の促進

頻発する豪雨災害と異なり、巨大地震による津波といった、発生頻度が低いものの被害が甚大な大規模災害については、中央防災会議の報告書において、「住民等の生命を守ることを最優先とし、住民の避難を軸に、とり得る手段を尽くした総合的な津波対策を確立することが必要である」旨の整理がなされている。

他方、総務省や国土交通省の調査によれば、地域ごとの津波避難計画を

---

<sup>100</sup> 「令和3年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（令和2年（2020年）11月25日））。



全地域で作成済みである地方公共団体は 22%<sup>101</sup>、避難場所・経路の両方を決めていると回答した住民は 19%<sup>102</sup>にとどまっている。ソフト対策はいまだ不十分な状況と指摘せざるを得ず、住民の防災意識も高まりづらいものと考えられる。

いつ発生してもおかしくない巨大地震に対して、何より住民の生命の安全が可及的速やかに担保されるよう、防災技術のデジタル化・高度化を図りつつ、津波避難の実効性を高める地方公共団体のソフト対策をハード整備の要件とすることを検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－4 参照〕

#### ④ 東日本大震災の経験を踏まえた実効的な事前復興計画

東日本大震災の際には、復興期間が長期にわたり、住民の意識が変容したことなどから、必ずしも当初意図したとおりに住まいの再建が進まず、整備されたインフラが有効に活用されていない事例も存在する。

被災後に、迅速な復興まちづくりと併せて真に必要なインフラ整備が適切に行われるよう、地域人口の将来予測等を踏まえた復興計画の在り方について、平時から地方公共団体と住民との間でリスクコミュニケーションを行うべきである。

その中で、被災後の迅速な復興に向けては、まず、復旧・復興のために活用可能な土地をあらかじめ確保しておくことが重要である。

災害発生時の撤去瓦礫の仮置き場、仮設住宅の建設用地等として迅速に活用できる土地の面積や所在について、所有者不明土地を含めてあらかじめ把握しておくことが求められる。その上でこれらを事前復興計画に盛り込むなど、地方公共団体において具体的な準備を進めるべきである。〔資料Ⅱ－4－5 参照〕

災害時の住まいの確保に関して、東日本大震災においては、災害公営住宅について、累次の意向調査を踏まえた整備戸数を確保した一方、被災者以外の居住を可能にしたこともあり、復興期間中に空き家が大幅に増加

---

<sup>101</sup> 「市町村における津波避難計画の策定状況等の調査結果」（総務省（令和3年（2021年）6月10日））

<sup>102</sup> 「津波防災地域づくり推進計画作成ガイドライン」（国土交通省（平成30年（2018年）4月））

した。

被災時に既存ストックの活用が最大限図られるよう、災害公営住宅の代替として活用できる民間賃貸住宅である「セーフティネット登録住宅<sup>103</sup>」をあらかじめ確保しておくことが有効と考えられる。これを事前復興計画に位置付けることにより、慌てて過大な整備戸数とすることを避けるとともに、被災時の住まいの確保が迅速に行われるようにすべきである。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

#### ⑤ 新たな国土計画に向けた「国土の管理構想」

中長期的な国土計画である「国土形成計画」等<sup>104</sup>の改定に向け、人口減少を踏まえて優先的に維持すべき土地を明確化すること等を内容とする「国土の管理構想」との概念の導入が国土交通省において検討されている。

国土の持つ多面的な意義にも留意しつつ、限られた行政資源が効率的に活用され、財政の持続可能性が確保されるよう、事前復興の観点も踏まえて、中長期的な土地・インフラ利用のコンパクト化を計画的に進める必要がある。

その際、中山間地等の都市計画区域外においても段階的にコンパクト化が進められるよう、国土の管理構想と立地適正化計画を連携させるべきである。

あわせて、中心地への居住誘導のみならず、市街化区域を市街化調整区域に編入することによる開発抑制エリアの拡大など、都市計画法に基づく規制的手段も有機的に結びつけることにより、実効性のあるコンパクト化を進めるべきである。〔資料Ⅱ－４－７参照〕

---

<sup>103</sup> 住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律（平成 19 年法律第 112 号）第 8 条に基づき登録された住宅確保要配慮者の入居を拒まない賃貸住宅。

<sup>104</sup> 国土形成計画法（昭和 25 年法律第 205 号）に基づき、国土に関わる幅広い分野の政策について、長期を見通して、統一性を持った方向付けを行うことを目的として策定される「国土形成計画」及び国土利用計画法（昭和 49 年法律第 92 号）に基づき、総合的、長期的な観点に立って、公共の福祉の優先、自然環境の保全が図られた国土の有効利用を図ることを目的として策定される「国土利用計画」。

## ⑥ 市町村・地域管理構想を活用した一時的な中心地居住

道路の維持費を都道府県・政令指定都市ごとに比較すると、積雪地域の方が相対的に高くなっており、毎年恒常的に発生する除雪費が影響していると考えられる。

こうした状況に鑑み、例えば、市町村・地域管理構想に基づく地域の発意により、冬期に限り地域の全住民が平野部に集住し、地域に至る道路を冬期閉鎖することを合意した場合は、節約した除雪費の一部を居住支援等に活用できるインセンティブを創設するなど、財政負担の効率化と住民の安全・安心な生活の両立を図るための選択肢を検討すべきである。

[資料Ⅱ－４－８参照]

## ⑦ 立地適正化と統合的な住宅政策

令和7年度（2025年度）までに立地適正化計画の策定に向けた具体的な取組を開始・公表していない市町村は、誘導区域への施設移転等を支援する都市再生整備計画事業の対象外になる予定となっている。

今後数年で、立地適正化計画の策定が加速すると見込まれる中、長期にわたる使用が想定される新築住宅の立地が、こうした方向性と統合的に進むよう、新築住宅支援について、立地適正化計画における居住誘導区域内に限定していくべきである。[資料Ⅱ－４－９参照]

## ⑧ 盛土の安全性を踏まえた立地適正化

昨年7月の熱海における盛土の崩壊を受け、今般、土地の用途を問わずに危険な盛土を包括的に規制するための法案が国会に提出されている。

宅地として活用されている大規模盛土造成地については、地盤調査に着手した割合が4%に満たず、安全確認がほとんど行われていない。

危険性が疑われる大規模盛土造成地は、立地適正化計画における居住誘導区域の対象外とすべきである。[資料Ⅱ－４－10参照]

## (2) 経済成長等につながるストック効果の最大化

社会資本ストックは高度経済成長期以降、大きく増加した。その一方、

道路交通量や港湾取扱貨物量の伸び悩みも見られ<sup>105</sup>、インフラの追加的な整備に伴う追加的な効果は、近年、減少傾向にあると考えられる。

ストック効果を最大化するための事業選定や事業執行の在り方について、「量から質への転換」の観点も踏まえ、抜本的に見直す時期に来ている。

#### ① 民間投資を促進するためのインフラ整備

民間投資を促進するため、社会資本整備総合交付金<sup>106</sup>において、産業拠点の形成と併せたアクセス道路の整備を「重点配分」の対象と位置づけ、地方公共団体からの要望額に対する配分率を高くしている。

こうしたインフラ整備は、当該民間投資に向けたプロセスが順調に進展することが前提となるのは当然である。ところが、当該プロセスが中断し、民間投資先となる産業拠点形成が頓挫、あるいは見込みが立たなくなってしまうにもかかわらず道路整備のみが進められる事例が存在する。これらは「重点配分」の要件を満たさないとして、配分率を引き下げるのは当然として、そもそも、前提条件となるプロジェクトが危うくなっている道路整備の継続自体が問われるべきであろう。〔資料Ⅱ－4－11 参照〕

インフラのストック効果を着実に発現させるためには、こうした予算配分のメリハリを制度的に担保することが重要である。インフラ整備への支援について、ストック効果発現に至るプロセスと連動させ、複数年にわたりその進捗に応じた支援のインセンティブ／ディスインセンティブを設けることが有効であると考えられる。

例えば、民間投資を誘致しようとする地方公共団体向けのインフラ整

---

<sup>105</sup> 例えば、アジアの主要港（釜山港）において他国から集積されて最終目的地に輸送されるコンテナ貨物量は、628万TEU\*（2010年）から1,202万TEU（2020年）へと大幅に増加しているものの、日本の主要港（京浜港、阪神港）における同様のコンテナ貨物量は、45万TEU（2010年）から10万TEU（2020年）へと減少しており、日本の港湾のハブとしての機能は相対的に低下していると考えられる。\*TEU（20フィートコンテナ換算）：長さ20フィートのコンテナ1本を表す単位

<sup>106</sup> 国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金として平成22年度（2010年度）に創設。令和4年度予算において5,817億円を計上。

備支援について、国庫債務負担行為<sup>107</sup>を用いて、年度ごとに KPI を設定し、その進展が不十分な場合に補助を減額するようなスキームを検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－12 参照〕

## ② 治水事業におけるストック効果の最大化とハード整備の効率化

令和2年（2020年）5月末までに、すべての一級水系において利水ダム等を治水対策に活用する体制を整えた。ところが、降雨予測の精度等に課題があり、事前放流が十分に行われず、被害の軽減効果が発揮されていない。

降雨予測や雨量・流入量予測の精度向上や事前放流に係るオペレーションの高度化といったソフト対策に力点を置いた支援を行うべきである。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

また、今後、気候変動に伴う降雨量の増加等を踏まえ、全国の河川整備計画（今後20～30年間で実施する河川整備の目標や具体的な内容）の見直しを順次実施することとしている。見直しに当たっては、これまで考慮されてこなかった利水ダム等の事前放流や越水を許容した土地利用等による治水効果を織り込んで、ダムや河川に係るハード整備の必要量を精査すべきである。

さらに、実際の事業採択に当たって行われる費用便益分析において、便益である流域の資産等が将来にわたって変化しないとの前提で計算されている現行の手法を見直し、将来の人口減少を勘案した便益算定を行うことが重要と考えられる。これにより、費用に比して守るべき資産価値の高い地域を優先的に支援するなど、事業実施の効率化を図るべきである。

〔資料Ⅱ－4－14 参照〕

## ③ 発注方式の工夫による公共事業の効率化

通常、公共事業の設計と施工は別々に入札が実施されるが、諸外国では、

---

<sup>107</sup> 財政法（昭和22年法律第34号）第15条に基づき、国会の議決を経て、次年度以降（原則5年以内）にも効力が継続する債務を負担する行為。実際の支出に当たっては、各年度の歳出予算への計上を要する。

設計に施工業者のノウハウを活かすことにより、品質向上や施工の効率化等を図る発注方式が実施され、コスト削減が確認された事例が報告されている。我が国においても同様の発注方式が、平成 26 年度（2014 年度）に導入されたにもかかわらず、ほとんど導入実績がない状況となっている。

施工業者の技術革新等の成果を最大限生かした効率的な設計・施工が実施されるよう、当該発注方式の工夫を含め、限られた財源でより多くの事業量が確保できる方策を国土交通省において検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－15 参照〕

また、公共事業の入札が不成立となった場合には、発注ロットの見直しや見積活用方式<sup>108</sup>の採用などにより対応している。

前者は結果として事業が効率化する可能性があるが、後者は予定価格の増額を招く可能性が高い。このことに鑑みれば、安易な予定価格の増額を防止するため、見積活用方式を採用する際の基準を設けるとともに、不調<sup>109</sup>・不落<sup>110</sup>防止の観点も踏まえ、発注ロットの拡大と併せた国庫債務負担行為の活用など、事業を効率化させる方策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－4－16 参照〕

### （3）将来の維持管理コストも考慮に入れたアセットマネジメント

人口一人当たりの維持管理コストの増加が見込まれることや厳しい財政事情を踏まえれば、将来の維持管理コストを適切に予測した上で、真に必要なインフラ整備を厳選する必要がある。

その際、極力新規投資によらない手法や、民間資金・ノウハウを活用する方策を検討すべきである。

#### ① インフラの将来維持管理コストを推計する統一的手法

下水道分野においては、他の土木インフラ分野と異なり、地方公共団体

---

<sup>108</sup> 発注者の積算との乖離<sup>かいり</sup>が大きく、入札の不調・不落が発生している工事などについて、予定価格の作成にあたり競争参加者の見積りを活用する取組。

<sup>109</sup> 入札において、応札者がなく不成立になること。

<sup>110</sup> 入札において、予定価格以内の応札者がおらず、不成立になること。

が「ストックマネジメント計画」を策定し、長期のライフサイクルコストを踏まえて最適な投資を判断するメカニズムが存在するものの、過去実績等に基づくコスト推計となっている。

地方公共団体による将来コストの縮減に向けた具体的取組が促進されるよう、新技術等の効果も踏まえたライフサイクルコストの推計手法について、国土交通省において、所管のインフラ分野を対象に検討を進めるべきである。〔資料Ⅱ－４－17 参照〕

## ② 新たなインフラ整備に伴う維持管理コストの適切な分担

直轄国道の整備区間に新たな直轄国道バイパスを整備する場合、既存の国道（以下「現道」という。）における交通量は減少し、主要幹線としての役割は減じることとなる。

過去の地方分権に係る方針<sup>111</sup>においては、バイパスの現道区間について、原則として都道府県に移管するとされているものの、必ずしも移管が行われていない区間も存在する。

バイパス整備が公共事業の一環として広く国民負担の下で行われている状況に鑑みれば、交通量が大幅に減じる現道については、速やかに都道府県に移管し、適切な役割分担の下で道路の維持管理を実施すべきである。〔資料Ⅱ－４－18 参照〕

## ③ 適切な利用者負担に基づく高速道路整備・維持管理

高速自動車国道の予定路線については、基本的な考え方として、一定程度の交通量が見込まれ、採算性の確保が見通せる区間については有料区間、それ以外は無料区間と整理し、整備・運営を実施してきている。

しかしながら、有料区間に接続する無料区間の中には、交通量が多く、有料化したとしても一定の採算性を確保し得ると見込まれる路線も存在する。

こうした点も踏まえ、今後整備が予定される路線について、有料区間

---

<sup>111</sup> 「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」（平成 25 年（2013 年）12 月 20 日閣議決定）、地方分権改革推進委員会「第 1 次勧告」（平成 20 年（2008 年）5 月 28 日）等。

としての整備を推進するとともに、既存路線についても適切な利用者負担に基づく維持管理を検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－19 参照〕

#### ④ 整備新幹線の効率的な整備

事業実施中の北海道新幹線（新函館北斗・札幌間）については、今年度に独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構による事業再評価を予定しているが、物価上昇等により工事費が増嵩<sup>ぞうそう</sup>した金沢・敦賀間<sup>112</sup>よりも工期が長く、物価上昇の影響が懸念される。「北陸新幹線の工程・事業費管理に関する検証委員会」の報告書（令和3年（2021年）6月）において、金沢・敦賀間について「工期ありきの無理な工程・事業費管理に陥りやすい」との指摘があった。工期や事業費の見通しについて、速やかに現状を踏まえた分析を行うとともに、必要に応じ今後の工期の柔軟化の検討も行うべきである。〔資料Ⅱ－４－20 参照〕

新幹線整備の財源の一つである貸付料については、開業後31年目以降に大規模改良等が想定されることを踏まえ、30年定額とすることとされている。しかし、東海道新幹線の例では、実際に大規模改良に着手したのは建設から約50年後であった。

また、北陸新幹線（金沢・敦賀間）事業費増嵩<sup>ぞうそう</sup>への対応にあたり、費用便益分析の対象期間（開業後50年）に合わせて貸付を延長する場合に見込まれる北陸新幹線（高崎・長野間）貸付料の一部（624億円）を前倒して活用しており、31年目以降に着目した財源確保が既に行われている。

こうした事例を参考とし、既開業区間も含め、貸付料を最大限見込んだ上で、今後の整備新幹線事業の財源とすることを検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－21 参照〕

---

<sup>112</sup> 工事費は事業認可時の11,600億円から平成30年（2018年）に14,121億円に増嵩<sup>ぞうそう</sup>、令和2年（2020年）に工事費は16,779億円に増嵩<sup>ぞうそう</sup>した。



## 5. グリーン

地球温暖化対策をめぐるっては、我が国は、パリ協定<sup>113</sup>に基づき、2050年カーボンニュートラル及び2030年度削減目標<sup>114</sup>を掲げて取り組んでおり、岸田総理は、そのための経済社会変革の道筋を示すものとして、「グリーンエネルギー戦略」の策定を表明している。各国も脱炭素の目標を掲げ、その取組は既に世界的な潮流となっているため、ロシアによるウクライナ侵略などの影響による足もとの資源・エネルギー価格等の高騰を踏まえても、この流れが大きく変わることはないと考えられる。他方、脱炭素に関しては、資源・エネルギーの一国への依存の低減というエネルギー安全保障の確保や、我が国がこれまで培ってきた技術を活用できるトランジションが重要である点が改めて認識されてきていることも踏まえるべきである。〔資料Ⅱ－5－1～3参照〕

地球温暖化対策を進めるに当たっては、政府は、強いリーダーシップを持って、我が国の経済成長に資するものとなるよう、政府一体となり、企業の予見可能性を高めつつ対応していくべきである。その中で、予算、税といった財政措置だけでなく、金融、規制改革・標準化、国際連携といったあらゆる政策を総動員し、我が国民間企業が優位性を持つ技術や資金を積極的に活用し、雇用と成長へと繋げていくことが不可欠である。我が国では、サステナブルファイナンス<sup>115</sup>市場が拡大しつつあるが、政府は、世界の環境投資資金を更に我が国に呼び込み、我が国がアジアのリーダーとなるためにも、サステナブルファイナンス市場の更なる拡大を目指すために、後押しを強化していく必要がある。〔資料Ⅱ－5－4参照〕

また、地球温暖化対策を行う際には、エネルギー政策において、S+3E（安全性、安定供給、経済効率性、環境適合）を大前提に、産業競争力

<sup>113</sup> 平成27年（2015年）のCOP21（国連気候変動枠組条約第21回締約国会議）で採択され、今世紀後半に世界の脱炭素（カーボンニュートラル）を実現することを目標としているもの。

<sup>114</sup> 令和12年度（2030年度）において、温室効果ガスを平成25年度（2013年度）から46%削減することを目指す。さらに、50%の高みに向け、挑戦を続けていく。

<sup>115</sup> ESG投資（環境（Environment）、社会（Social）、企業統治（Governance）という非財務情報を考慮して行う投資）を含む、持続可能な経済・社会・環境開発を促進するための資金調達手法。

の強化を図るためにも、再生可能エネルギー最優先を原則としつつ、原子力を含むあらゆる選択肢を追求すべきである。

地球温暖化対策に係る予算事業は、主にエネルギー対策特別会計において、省エネ・再エネ設備等の導入支援、省エネ等技術の研究開発・実証事業への補助を中心に実施している。これらの予算事業については、民間の自主的な取組を促し、産業構造・経済社会の変革<sup>116</sup>や非連続的なイノベーションに資するものとすべきであり、施策の必要性・有効性・効率性を不断に検証し、重点化していく必要がある。〔資料Ⅱ－5－5参照〕

特に、導入支援については注意が必要である。例えば、クリーンエネルギー自動車導入支援事業補助金を見ると、過去には、量産効果による価格低減の促進が見込まれない車種への補助が過大に行われていた可能性があった。近年、顧客からニーズのある電費性能の高い車種へインセンティブが付与されるスキームへと変更している。導入支援を行うに当たっては、こうした例を参考に、いたずらに予算額を増やすのではなく、導入効果の高いものとなるよう、質の向上を不断に検証していく必要がある。

〔資料Ⅱ－5－6参照〕

エネルギー対策特別会計における地球温暖化対策に係る予算事業は、石油石炭税<sup>117</sup>を財源として実施しているが、二酸化炭素排出量削減の取組による原油輸入の減少等に伴い、中期的には減少していくことが見込まれる。今後も地球温暖化対策を行っていくに当たっては、必要な財源を確保しながら取り組んでいく必要がある。その際、財源効果のある炭素税や排出量取引といったカーボンプライシングについて、負担の在り方にも考慮しつつ、成長に資するものとなるよう、早期に議論を進めていくべきである。なお、カーボンプライシングには、炭素の価格付けにより、国民全体を巻き込む脱炭素への行動変容を促すという価格効果もあるとともに、我が国のサステナブルファイナンス市場をいかに拡大させるかとい

---

<sup>116</sup> 諸外国においても二酸化炭素排出量の削減に向けて、産業構造や経済社会の変革に取り組んでいる。他方、産業構造等の変革が雇用に与える可能性を踏まえ、円滑な労働移動にも留意する必要がある。

<sup>117</sup> 石油石炭税について、課税対象ごとの本則税率を二酸化炭素排出量1トン当たりで比較すると、石油製品等に比べて石炭が低く、二酸化炭素排出量に比例的ではないため、地球温暖化対策としては不適切ではないのかとの意見があった。

う観点もよく踏まえるべきである。〔資料Ⅱ－５－７参照〕

カーボンニュートラルの実現は、経済成長と地球環境の好循環を生み出し、持続可能な社会を築いていくための挑戦である。社会全体の構造転換のため、官民合わせて莫大<sup>ぼくだい</sup>な投資が必要との試算もある中、財政の持続可能性と両立させた上で、将来世代への責務を果たすものとしていかなければならない。

## 6. 産業・中小企業

当初予算及び補正予算を合わせた中小企業対策費の規模は、新型コロナ対応に伴い膨張した。令和2年度（2020年度）は27.7兆円と未曾有の水準まで増加し、令和3年度（2021年度）は4.2兆円と、リーマンショックや東日本大震災時の規模を大きく上回っている。

内訳をみると、主なものには、資金繰り支援、事業者向け給付金等がある。これらの支援策は、感染状況や経済状況が見通せない中で、新型コロナの影響を受けた中小企業等の事業継続を支える上で意義があったと考えられる。もっとも、昨年12月の当審議会の建議でも指摘したとおり、こうした一時的かつ非常時の支援が常態化することは、公的支援への依存度を高め、中小企業の多様で活力ある成長発展を阻害するおそれがある。具体的には、過大な公的支援には、以下の弊害があると考えられる。

〔資料Ⅱ－6－1参照〕

第一に、新陳代謝の阻害につながるおそれがある。新型コロナの影響にもかかわらず、昨年の倒産件数は6,030件と、過去の好況期と比較しても低い水準となった。また、労働生産性も諸外国との比較でみて大きく見劣りする状況にある。新型コロナの影響を受ける事業者の事業継続に万全を期すことは重要であるものの、新陳代謝を過度に抑制することなく、自律的な成長軌道に乗せていくよう見直していくべきである。〔資料Ⅱ－6－2参照〕

第二に、中小企業等の補助金依存を強めるとともに、本来の趣旨である適切な行動変容につながっていないおそれがある。補助金は、民間企業の行動変容の呼び水であるべきだが、認定支援機関も巻き込んだ補助金獲得競争となっている面もあるのではないか。本来、事業者毎に異なるはずの強みや市場分析が不十分なまま、採択されやすさや一過性の流行に乗って安易な事業再構築が量産されている可能性に留意すべきである。〔資料Ⅱ－6－3参照〕

第三に、コスト意識の低下から、過大投資の誘発につながるおそれがある。昨年12月の当審議会の建議を踏まえ、令和3年度（2021年度）補

正予算では、「ものづくり補助金<sup>118</sup>」や「事業再構築補助金<sup>119</sup>」の補助上限について、中小企業の実態等に即して見直したところであるが、今後も、不断に見直していく必要がある。〔資料Ⅱ－6－4参照〕

第四に、不正の誘因となるおそれもある。持続化給付金等は、簡素な申請、迅速給付を旨として設計したものの、不適切な受給が相次ぎ社会問題化しており、今後も不正の実態を踏まえた見直しが必要である<sup>120</sup>。〔資料Ⅱ－6－5参照〕

新型コロナに加え、ウクライナ情勢に伴う原油価格や物価の高騰による影響など、中小企業等を取り巻く環境は目まぐるしく変化している。局面の変化を見極めつつ、真に必要な先に着実に支援を届ける一方、一時的かつ非常時の支援については順次縮減・見直しするなど、メリハリを強化すべきである。また、これまでの施策の効果について検証すべきである。こうしたことを通じて、自助努力を旨とし、経営の革新や創業の促進等を掲げる中小企業基本法の理念<sup>121</sup>を踏まえ、新たな産業創出、就業機会の増大、市場競争の促進、地域経済の活性化等、重要な使命を有する中小企業について、その多様で活力ある成長発展を図るべく、施策の在り方を不断に見直していくべきである。

---

<sup>118</sup> 中小企業等が行う革新的なサービス開発・試作品開発・生産プロセスの改善に必要な設備投資等を支援する補助金。

<sup>119</sup> ポストコロナ・ウィズコロナ時代の経済社会の変化に対応するための「事業再構築」を支援する補助金。「事業再構築」とは、「新分野展開（新たな製品等による新たな市場への進出）」、「事業転換（主な事業の転換）」、「業種転換（主な業種の転換）」、「業態転換（製造方法等の転換）」又は「事業再編（事業再編を通じた新分野展開、事業転換、業種転換又は業態転換）」の5つを指し、これら5つのうち、いずれかの類型に該当する事業計画を策定することが必要。

<sup>120</sup> 持続化給付金の自主返還申出件数は約2.2万件（返還済額：約166億円）、不正受給認定数は1,209件（約12億円）、家賃支援給付金の自主返還申出件数は約1,100件（返還済額：約8.7億円）、不正受給認定数は45件（約1.2億円）（家賃支援給付金の不正受給認定数は令和4年（2022年）4月7日時点、その他はいずれも令和4年（2022年）5月19日時点）。

<sup>121</sup> 中小企業基本法（昭和38年法律第154号）第3条では、「中小企業については、（中略）新たな産業を創出し、就業の機会を増大させ、市場における競争を促進し、地域における経済の活性化を促進する等我が国経済の活力の維持及び強化に果たすべき重要な使命を有するものであることにかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とし、その経営の革新及び創業が促進され、その経営基盤が強化され、並びに経済的社会的環境の変化への適応が円滑化されることにより、その多様で活力ある成長発展が図られなければならない。」との基本理念を定めている。

## 7. 防衛

我が国を取り巻く安全保障環境は、中国、北朝鮮、ロシアによる軍事活動の活発化等によって、これまでも増して緊迫化している。特に、今般のロシアによるウクライナ侵略では、我が国も国際社会と連携しながら多様な措置を講じており、経済・金融面では、既に有事対応に踏み込んでいるとも言える。こうした状況の下、政府は、新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱（防衛大綱）、中期防衛力整備計画のいわゆる「三文書」の策定を進めている。〔資料Ⅱ－7－1 参照〕

「三文書」の見直しは、我が国の安全保障や防衛力の在り方を定めることは当然であるが、財政（歳出）面においても、複数年度にわたる防衛予算の編成の目途になり、かつ、その規模からしても、他の経費の中長期的な規模に大きく影響する極めて重要な位置付けとなる。

防衛関係予算は平成 25 年度（2013 年度）以降、中期防衛力整備計画に基づき一貫して増加してきたが、それは他の経費の削減・効率化によって実現できたものである。〔資料Ⅱ－7－2 参照〕

各国の国防費について見ると、税收配分を国防分野に重点化している国、あるいは高い国民負担を求めている国など、財源の重点の置き方にはそれぞれ特徴がある。しかし、その増額に関しては、奇策や近道があるわけではなく、税收配分や国民負担の在り方など、実現方法を正面から議論することが必要である。〔資料Ⅱ－7－3 参照〕

このため、「三文書」の見直しに当たっては、安全保障に留まらず、国の財政全体の中長期的な方向を左右することを踏まえ、国民の「合意」と「納得」を得なければならない。

また、昨今のウクライナ情勢を踏まえ、ロシアの侵略に至るまでの経緯、両国はもとより NATO（北大西洋条約機構）関係国の戦略・戦術・軍事技術・装備品のほか、ロシア向けの経済制裁を含む、各国の経済・金融・財政面への影響とその対応等に係る教訓を十分に踏まえながら、議論を進める必要がある。

このような前提に立った上で、「有事に備え、かつ、抑止するための経

「経済・金融・財政の在り方」や、「緊迫化する安全保障環境に真に応じた防衛態勢、研究開発、防衛産業の在り方」といった根本的な論点について、「三文書」の見直しに向けて正面から議論しなければならない。

#### (1) 有事に備え、かつ、抑止するための経済・金融・財政の在り方

我が国を取り巻く厳しい安全保障環境を乗り切るためには平時からの十分な備えが必要となる。しかも、その環境の解消時期を予測することは困難であり、長期化することも十分に想定される。安全保障を確保するために、長期にわたって継続する支出を暫定的な手段によって裏付けなく賄い続けられれば、財政面での不安定性を増長させながら有事への備えを進めることとなり、結果として防衛力そのものを損ねる脆弱性<sup>ぜいじゃく</sup>につながりかねない。

欧州では、NATO は国防費の対 GDP 比 2% 目標を平成 26 年 (2014 年) に発表し、加盟国は国防力強化を図ってきた。同時に、加盟国は健全な財政運営を両立させ、財政余力を培ってきた。さらに、近時のロシアによるウクライナ侵略によって、欧州諸国は域内に戦場を抱えることとなり、国防費の増額を表明する国が出ている。こうした国々が国防費増額を可能とした背景には、平時において財政余力を確保してきた事実がある。さらに、国防費増額と併せて歳入についても議論している国<sup>122</sup>がある点を見落としてはならない。このように防衛力の裏付けとして、それを支える財政基盤が不可欠である<sup>123</sup>。〔資料Ⅱ－7－4 参照〕

また、実際に有事が発生した場合に、防衛力を十分に発揮するためには、その大前提として国民社会・経済・金融面での安定が不可欠である。特に、貿易や対外投資で依存度の高い周辺国と有事が発生した場合には、戦略

---

<sup>122</sup> ドイツは、NATO による国防費の対 GDP 比 2% 目標が掲げられた 2014 年以降、新型コロナ対応が生じるまでの間、国防費の増額と財政収支の黒字を両立していた。その上で、今般のウクライナ侵略を受け、国防費の対 GDP 比 2% の達成を表明した際には、2022 年予算から 1,000 億ユーロ (約 13 兆円) の特別基金を新規借入によって設立する方針を公表しつつ、その償還方法は、別途法律で定めると明示している。また、スウェーデン (EU 加盟、NATO 非加盟 (令和 4 年 (2022 年) 5 月 25 日時点)) は、今般のウクライナ侵略以前において、国防費の増額と同時にたばこ税・酒税の引上げ等の措置を発表している。

<sup>123</sup> 中長期の視点で歳出の在り方を議論するには、我が国が他国と比べて急速に生産年齢人口の減少が進むという今後の人口動態を考慮することが必要。

物資<sup>124</sup>の需要急増等による外貨需要の高まりのみならず、相手国やその周辺国からの供給の制約、日系企業・金融機関の収益低下や資金繰り難などの現象が発生し、これによって平時の経済状況が一変し、資本逃避や物価高が生じることが予想される。軍事的な有事を想定するに当たっては、防衛力のみに焦点が当たりがちであるが、こうした経済・金融・財政面における危機が発生する可能性を十分に認識しなければならない。

このような「経済・金融・財政面における脆弱性<sup>ぜいじやく</sup>」を踏まえると、平時から、防衛力強化のみならず、有事に十分に耐えられる経済・金融・財政とするためのマクロ経済運営に努めなければならない。仮に防衛力を抜本的に強化したとしても、それを支える経済・金融・財政の強いマクロ構造がなければ、防衛力を継続的かつ十分に発揮することはできず、結果的に「戦わずして負ける」ことにもなりかねない。〔資料Ⅱ－7－5参照〕

## （２）緊迫化する安全保障環境に応じた防衛力強化

### ① 防衛態勢

「三文書」の見直しに当たっては、防衛予算の規模ありきではなく、現下の安全保障環境に照らした自衛隊の防衛態勢や装備品の在り方について正面から検証することが重要である。

一般に我が国のように海洋に面した国の基本的な防衛構想としては、相手国の上陸や占領を阻止することが肝要であり、これを重視した防衛態勢の構築が重要との考え方がある<sup>125</sup>。こうした点を踏まえ、どのような戦略や戦術を採るのか、そのためにどのような防衛装備品や態勢が必要となり、今の水準が適切なのか、といった点について現実的な議論を行うことが必要ではないか。〔資料Ⅱ－7－6参照〕

また、防衛装備品については、各国の軍事技術や戦略・戦術の変化への対応や、費用対効果などの課題を指摘する声もある。例えば、ミサイル防衛分野では、極超音速滑空弾等の技術発展等への対応や、搭乗員の確保等

---

<sup>124</sup> 防衛装備品、エネルギー、食糧等。

<sup>125</sup> 中国では、空母キラー等の配備によって相手国の侵入防止や行動制限を図る「A2/AD（Anti Access/Area Denial）能力」の強化を行っている。英国では、伝統的に海軍中心の防衛策を構築しており、令和3年（2021年）11月、陸軍の削減案を含む計画を発表している。



の運用面、さらには、イージス・アショアの洋上化について、同盟国を含む諸外国と仕様が異なるため、運用に伴う知見が十分蓄積されるのか、といった指摘もある。また、近年の紛争における陸上戦闘<sup>126</sup>では、戦車や装甲車に対し、比較的安価な携帯型対戦車ミサイルが有効に対抗している。さらに、サイバーをはじめとする新領域や無人機の活用に伴い、戦闘様相のほか、装備品をめぐるコスト負担の在り方が大きく変化しているとも言われている。こうした中で、我が国の防衛態勢は、現状の部隊配置を前提とした際に、差し迫る脅威に対して有効に対処できるのか、あるいは装備面では我が国が相手国装備に比べ非対称的なほど大きいコストを強いられ、結果的に防衛上不利な状況を招きかねないのではないかとといった指摘も踏まえた上で、防衛装備の必要性に関して改めて国民に説明を尽くす必要がある。〔資料Ⅱ－7－7参照〕

さらに、新たに整備が進む防衛態勢に関しても、限られた資源の下でいかに優れた防衛態勢を実現していくのか、彼我のコスト負担のバランスはどうあるべきか、といった視点で検討することが重要である。特に「次期戦闘機」やいわゆる「敵基地攻撃能力」については、長期間にわたって多額の開発・運用コストが生じかねないため、より一層国民に対する説明責任が求められる。例えば、今後議論が具体化していく見込みである「敵基地攻撃能力」についても、過去のイージス艦の導入の議論<sup>127</sup>を踏まえると、目的を明確にしつつ、実戦をよく意識して費用と性能のバランスを図ることが重要である。また、こうした議論をオープンにしながら進めることで、国民の理解形成に尽力すべきである。〔資料Ⅱ－7－8参照〕

## ② 研究開発

激変する安全保障環境の中で、防衛関係費の研究開発への配分に係る検証・見直しも必要である。防衛関係の研究開発費は、これまで英・独等

---

<sup>126</sup> ロシアによるウクライナ侵略、アゼルバイジャンとアルメニアとの軍事衝突等。

<sup>127</sup> イージス艦（昭和62年（1987年）導入）の導入は、「防空体制研究会」を発足し、「対空能力の向上」という明確な目的を設定した上で検討を実施。新たな装備品の導入ありきという姿勢ではなく、既存装備品の活用含めた複数の選択肢において経費効率を研究し、最終的には最も効率的な組合せ（護衛艦1隻・イージス艦1隻）を選択している。

の主要国と遜色ない水準<sup>128</sup>で推移してきた中、令和4年度予算（契約ベース<sup>129</sup>）では、2,911億円（対前年度比+796億円）と、これまでを大きく上回る過去最大の金額を計上している。

一般に、防衛装備品は、既存のものであっても契約、製造、取得、配備、訓練といった過程を2～5年程度かけるなど、実戦向けに使用可能となるまでに多大な期間を要する特性を持つ。その上、研究開発から開始する場合は、量産取得段階や運用段階までのリードタイムが一層長くなり、スケジュール・成果・コストの観点からリスクが大きい。これに優先的に資源投入できるかは、その国を取り巻く安全保障環境を踏まえたリスク許容度によるところも大きい。例えば、米国では、冷戦終結以降、国防費に占める研究開発費の割合が高くなっているが、目前の脅威への対処が求められていた冷戦期では、研究開発よりも装備品調達を優先させていた。我が国においても、これまでになく安全保障環境の緊迫化を踏まれば、いつ・どのような成果が得られるか等、具体的な事業内容を検証することは当然として、さらに、緊要性・優先度の観点から足もとの財源の振分けが適切か、見直す必要があるのではないか。〔資料Ⅱ－7－9参照〕

また、効果の発現を念頭においた研究開発の在り方も検討する必要がある。防衛関係の研究開発は、防衛装備品の生産・技術基盤の確保という効果がある一方で、それ以外への波及効果を見ると、民生技術への転用については、実績上、これまで限定的な範囲にとどまっている<sup>130</sup>。このほか、海外市場への防衛装備品移転という効果もあるが、現状では、ほとんど実績がない<sup>131</sup>。海外市場への移転に係る効果の高い国として、イタリアやスウェーデンの実態をみると、国費としての研究開発費は約80億円と少額であるものの、企業自身が自らの強みのある領域を明確化した上で10倍

---

<sup>128</sup> 日本の防衛関係の研究開発費を上回る水準を維持している国は、米国、フランスなどに限られる。

<sup>129</sup> 一般物件費と新規後年度負担の合計額。

<sup>130</sup> 防衛技術の民間転用契約の実績は、P-1哨戒機用F7エンジン<sup>しょうかい</sup>に係るもの（平成28年（2016年））に限られる。また、経済安全保障の観点から、機微技術の情報保全に向けた取組も進んでおり、防衛関連のものは厳格な管理対象となる見込みである。

<sup>131</sup> 完成装備品の移転実績は、フィリピンへの防空レーダーに係るもの（令和2年（2020年））のみである。

以上の研究開発投資を実施し、国の施策などとも相俟<sup>あいま</sup>って、国際市場を見据えた装備品の開発・生産を行っているという実態が伺える。研究開発の効果を高めるため、装備品移転による市場の拡大等も念頭に置き、どのような装備品を開発すべきか、官民がどのように連携し研究開発を進めるべきか、改めて見直すべきである。その際、防衛装備品移転に係る制度面も含め、研究開発の在り方も問われている。〔資料Ⅱ－7－10 参照〕

加えて研究開発投資（国費）の重点化という視点も必要である。国産航空機の取得コストは高騰する一方、グローバルサプライチェーンを有する航空機の取得コストは低減している例もある。こうした実態も踏まえつつ、諸外国との相互運用性、国内の災害リスク等を踏まえたサプライチェーン、中長期的な国民負担など多面的な効果・影響を考慮した上で、取組の重点化が求められる。〔資料Ⅱ－7－11 参照〕

目下の調達に係る重要課題は、昨年引き続き、次期戦闘機プロジェクトである。次期戦闘機は令和 17 年（2035 年）頃の運用開始を目標としているが、世界的に無人機が戦場に実装されていることを踏まえると、次期戦闘機の運用開始時には、より安価で、人的損失の無い無人機の実装が一層進んでいる可能性がある。こうした中、彼我の勢力差、将来の戦い方、パイロット・整備士を含む限られた人的資源、無人機活用のメリットなどを見据え、具体的なスケジュール・コスト・開発の方向性について国民へ説明し、理解を得ることが必要である。〔資料Ⅱ－7－12 参照〕

### ③ 防衛産業

防衛産業に関しては、昨今撤退が相次いでおり、FMS（有償援助調達）をはじめとする輸入品の増加や低い利益率を要因とする指摘もある。しかしながら、調達実態をみると、国内調達金額は過去 10 年において 2 割以上の増加となる約 3 兆円に至り、主要な防衛装備品の調達数量は増加している。また、原価計算方式の適用実績を基に財務省が試算した利益率で見ると、他産業に比べて低いとは言えないと考えられる。〔資料Ⅱ－7－13 参照〕

それにもかかわらず、防衛関係企業から調達条件の見直しを求める声

が上がるのは<sup>132</sup>、防衛省が防衛装備品に係る国内の生産・技術基盤の維持を重要課題と位置付け、戦車から戦闘機まで需要が防衛省のみの「独自仕様」「少量多種」の開発・調達を行ってきたことにも要因があるのではないか。さらに、企業からは、防衛省からの度重なる仕様変更に直面している、あるいは自社の強みを追求しにくい、といった声も聞かれる。防衛産業を支えるこうした企業の声を受け止め、装備品移転に係る課題にも対応しつつ、例えば比較優位を持つ技術・分野を企業自らがいかし、海外のニーズを獲得できれば、市場の拡大のみならず国際的な安全保障に資することも期待されるのではないか。

防衛省は、自らの調達手法、企業の経営資源の配分・維持などに係る根本的課題を分析・把握するとともに、自ら見直すべきところは見直し、防衛産業の在り方も含め、抜本的な対策を検討することが必要ではないか。

[資料Ⅱ－7－14 参照]

---

<sup>132</sup> 装備品調達においては、契約締結時の利益率に上限が課されている中、材料や部品の大幅な値上がり等、契約履行中に生じる不可避な追加コストが発生した場合、企業側はこれらを負担せざるを得ず、防衛事業から撤退する一因となっているとの指摘もある。また、我が国の防衛関係企業は、欧米の企業に比べると、防衛事業の利益水準が低く、事業継続についてステークホルダーへの説明に苦慮しているとの声もある。

略語表

略語	日本語	英語等
ECB	欧州中央銀行	European Central Bank
EV	電気自動車	Electric Vehicle
GDP	国内総生産	Gross Domestic Product
EU	欧州連合	European Union
OECD	経済協力開発機構	Organisation for Economic Co-operation and Development
IMF	国際通貨基金	International Monetary Fund
IT	情報通信	Information Technology
EBPM	証拠に基づく政策立案	Evidence Based Policy Making
PDCA	計画・実行・評価・改善	Plan Do Check Act
SNS	ソーシャルネットワーキングサービス	Social Networking Service
WAM NET	社会福祉法人の財務諸表等電子開示システム	Welfare And Medical Service Network System
NDB	ナショナル・データベース	National Database
G-MIS	医療機関等情報支援システム	Gathering Medical Information System
QOL	生活の質	Quality of Life
OTC	一般用（医薬品）	Over the Counter
INES	新時代戦略研究所	Institute for New Era Strategy
AI	人工知能	Artificial Intelligence
ICT	情報通信技術	Information and Communication Technology
HECS	高等教育拠出金制度	Higher Education Contribution Scheme
ImPACT	革新的研究開発推進プログラム	Impulsing Paradigm Change through Disruptive Technologies Program
SIP	戦略的イノベーション創造プログラム	Cross-ministerial Strategic Innovation Promotion Program
JAXA	国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構	Japan Aerospace Exploration Agency
FTP	液体水素ターボポンプ	Fuel Turbo Pump
KPI	重要業績評価指標	Key Performance Indicator
TEU	20 フィートコンテナ換算	Twenty-foot Equivalent Unit
S+ 3 E	安全性、安定供給、経済効率性、環境適合	Safety, Energy Security, Economic Efficiency, Environmental Compatibility
COP21	（国連気候変動枠組条約）第 21 回締約国会議	Conference of Parties 21
ESG	環境、社会、企業統治	Environment, Social and Governance
NATO	北大西洋条約機構	North Atlantic Treaty Organization
A 2 /AD	アクセス阻止・エリア拒否（能力）	Anti Access/Area Denial
FMS	有償援助調達	Foreign Military Sales