

# 歴史的転機における財政

令和5年5月29日  
財政制度等審議会



# 歴史的転機における財政

令和5年5月29日

財務大臣 鈴木 俊一 殿

財政制度等審議会会長  
十倉 雅和

財政制度等審議会・財政制度分科会は、歴史的転機における財政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5年5月29日現在

[財政制度等審議会会長  
兼財政制度分科会長]

十倉 雅和 住友化学(株)代表取締役会長

[財政制度分科会長代理]

増田 寛也 日本郵政(株)取締役兼代表執行役社長

[委員]

秋池 玲子 ポストン・コンサルティング・グループ日本共同代表

大槻 奈那 名古屋商科大学大学院教授・ピクテ・ジャパン(株)シニアフェロー

○ 河村 小百合 (株)日本総合研究所調査部主席研究員

熊谷 亮丸 (株)大和総研副理事長

小林 慶一郎 慶應義塾大学経済学部教授

櫻田 謙悟 SOMPO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 一橋大学経済学研究科教授

○ 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  
兼シンクタンク部門統括室長兼政策・経済センター長

○ 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長

藤谷 武史 東京大学社会科学研究所教授

宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員

安永 竜夫 三井物産(株)代表取締役会長

芳野 友子 日本労働組合総連合会会長

[臨時委員]

上村 敏之 関西学院大学経済学部教授

遠藤 典子 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

小黒 一正 法政大学経済学部教授

木村 旬 (株)毎日新聞社論説委員

國部 毅 (株)三井住友フィナンシャルグループ取締役会長

権丈 英子 亜細亜大学経済学部長・教授

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

(注1)上記は五十音順。

(注2)○は起草委員。

# 財政制度等審議会 財政制度分科会 歳出改革部会 名簿

令和5年5月29日現在

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

横田 響子 (株) コラボラボ代表取締役

吉川 洋 東京大学名誉教授

(注)上記は五十音順。



財政制度等審議会 財政制度分科会  
審議経過

2月17日（金）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 令和5年度予算等について</li> <li>○ 将来世代の視点（フューチャーデザイン）</li> </ul>
4月14日（金）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新任委員紹介</li> <li>○ 分科会長互選、分科会長代理指名</li> <li>○ 部会の構成及び部会長指名</li> <li>○ 分科会長挨拶</li> <li>○ 財政総論</li> </ul>
4月24日（月）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 財政各論①：成長</li> </ul>
4月28日（金）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 財政各論②：人口・地域</li> <li>○ 国家公務員等の旅費制度の見直し</li> </ul>
5月11日（木）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 財政総論（補足）</li> <li>○ 財政各論③：こども・高齢化等</li> </ul>
5月22日（月）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ とりまとめに向けた審議</li> </ul>
5月29日（月）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ とりまとめに向けた審議</li> </ul>

※ 4月24日（月）は歳出改革部会



# 目次

<u>I. 基本認識</u> . . . . .	1
<u>II. 財政総論</u> . . . . .	4
1. 経済・市場動向 . . . . .	4
2. 世界の中での日本 . . . . .	7
3. 危機への備え . . . . .	13
4. 成果志向の財政運営 . . . . .	16
<u>III. 成長</u> . . . . .	21
1. 労働市場・人への投資 . . . . .	22
2. GX（グリーン・トランスフォーメーション） . . . . .	26
3. DX（デジタル・トランスフォーメーション） . . . . .	31
4. 科学技術・イノベーション . . . . .	35
5. スタートアップ . . . . .	40
<u>IV. こども・高齢化等</u> . . . . .	46
1. 少子化対策 . . . . .	47
2. 医療 . . . . .	57
3. 介護 . . . . .	69
4. 障害福祉 . . . . .	74
<u>V. 人口・地域</u> . . . . .	75
1. 東京一極集中・税源偏在と地方財政に関する課題 . . . . .	76
2. 人口減少下における持続可能な社会資本整備の在り方 . . . . .	79
3. 人口減少下における農村等の在り方 . . . . .	84
4. 少子化が進展する中での義務教育の質の向上 . . . . .	87
<u>VI. 将来世代の視点</u> . . . . .	92



## I. 基本認識

我々は、今まさに、歴史的な転機ともなり得る場面に立っている<sup>1</sup>。温暖化をはじめとする地球環境問題は、生態系にも影響を与えている。国際平和秩序も挑戦を受けており、ロシアによるウクライナ侵略が継続しているほか、東アジアにおいても安全保障環境は厳しさを増している。世界各地で、格差の固定化・拡大等も問題視されている。

グローバルな経済・金融環境も急速に変化している。欧米諸国は、昨年来インフレ・金利上昇に直面し、各国とも対応に苦慮している。本年に入り、金融システム不安も生じつつある。〔資料 I—1—1、2 参照〕

我が国は、こうした世界的な環境変化に直面するとともに、経済の成長力の低下、少子高齢化の一層の深刻化、人口減少下における地域社会の問題といった課題も抱えている。安全保障上の有事、震災、感染症等の危機への備えも必要である。危機に際して機動的に財政を運営するためには、平時にこそ財政を健全化することが不可欠であり、コロナ対策により一層低下した財政余力の回復が急務である。〔資料 I—1—3 参照〕

このように我が国は、コロナ禍を克服して平時に移行した後も、山積する諸課題に的確に対応していくことが求められている。一定の財政支出の拡大も必要となり得るが、その場合でも真に必要な支出に絞り込むべきであり、また、財源を適切に確保することが必要である。

我が国の財政状況が悪化の一途を辿る<sup>たど</sup>中でも、従来は、金利が低く円が強い状況が続き、金融市場に与える影響は限定的であった。しかし昨年来、上記のとおりグローバルな経済・金融環境が激変し、我が国でも潮目が変わってきている。財政に対する信認の低下が市場の攪乱<sup>かくらん</sup>要因とならないよう、これまで以上に注意が必要となっている。

日本経済は、過去 30 年間低迷を続けている。この間、社会保障支出が

---

<sup>1</sup> 「歴史の転換点における財政運営」(財政制度等分科会(令和4年(2022年)5月25日))において「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」と指摘した。本年1月の岸田内閣総理大臣の施政方針演説でも、近代日本にとって大きな時代の転換点は2回(明治維新、大戦の終戦)あったとした上で、「今、我々は再び歴史の分岐点に立っている」との認識が示されている。

拡大する中で、経済を下支えするための財政出動などを続けてきたが、残念ながら、そうした拡張的な財政スタンスが成長力の強化につながってきたとは言い難い。財政支出の規模をいたずらに大きくしても、持続的な成長を実現できないばかりか、効率的な資源配分を妨げることで、むしろ、成長を阻害することもあり得る。財政支出は、単に需要喚起のために行うのではなく、必要性と有効性を見極めてターゲットを絞るべきである。

〔資料 I — 1 — 4 参照〕

財政は、山積する社会課題について、規制改革などの他の施策と相まって解決に向けた道筋を提示し、民間の活力を引き出していくことが重要である。我が国の産業構造の転換と労働市場の流動化を図ること等により生産性を高めることが、日本経済の成長力につながる。「経済あつての財政」<sup>2</sup>という考え方のもと、民間主導の経済成長に向けた環境整備を行うことが、政府の役割である。〔資料 I — 1 — 5 参照〕

「新しい資本主義」では、人への投資、GX・DX、科学技術・イノベーション、スタートアップ等が重点投資分野とされている。財政面でも、重要度の低い歳出の見直しとセットで、これらの分野における的確な対応が求められている。そのためには、成果の検証を客観的かつスピード感をもって行うことが不可欠である。〔資料 I — 1 — 6、7 参照〕

現在議論が本格化している少子化対策の成否は、中長期的に、日本経済の成長力や財政・社会保障の持続可能性に大きく影響する<sup>3,4</sup>。日本企業・日本国民全体に影響が及び得る、国家の命運を左右する取組であり、真に効果的な対応が求められる。また、恒久的な施策には恒久的・安定的な財源の確保が必要である。少子化対策の財源負担を、これから生まれる子どもたちの世代に先送りすることは本末転倒であり、そのような対応はあってはならない。全世代型社会保障の考え方に立って、医療・介護など社

---

<sup>2</sup> 「経済あつての財政であり、経済を立て直し、そして、財政健全化に向けて取り組みます。」（第 211 回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説）

<sup>3</sup> 総人口：1 億 2,615 万人（令和 2 年（2020 年））→8,700 万人（2070 年）、総人口に占める 65 歳以上人口の割合（高齢化率）：28.6%（令和 2 年（2020 年））→38.7%（2070 年）（「日本の将来推計人口（令和 5 年推計）」）（国立社会保障・人口問題研究所）

<sup>4</sup> 令和 4 年（2022 年）における出生数は 80 万人を割り、過去最少となった。（「人口動態統計速報（令和 4 年（2022 年）12 月分）」）（厚生労働省）

会保障分野の歳出改革を断行するとともに、企業を含め社会・経済の参加者全員が公平な立場で広く負担する新たな枠組みを検討していかねばならない。歳出・歳入両面で、幅広い観点から検討を深めていくべきである。

〔資料 I—1—8 参照〕

少子化対策の効果が顕在化するまでにはかなりの時間を要することから、当面は、人口減少が進行していくことを前提として、持続可能な地域社会、さらには行財政の在り方をデザインし、実行することが必要である。偏在性が小さい地方税体系を構築していくほか、社会インフラの維持管理や行政サービスの質の向上に向けて、コンパクト化、広域連携、デジタル等の先端技術の活用、民間委託の推進など、多角的な検討が必要である。

〔資料 I—1—9 参照〕

複雑な問題に対応していくためには、グランドデザインに基づき全体を俯瞰<sup>ふかん</sup>するアプローチが有効である。その上で、スクラップ・アンド・ビルドの考え方を徹底し、優先度の高い政策に対して財政資金を重点投入するとともに、効果の低い既存予算の廃止・縮減を図ることが求められる。本建議に向けた審議では、こうした財政運営の姿を展望して、従来のような歳出分野別ではなく、分野横断的に議題を設定して行うこととした。歴史的転機とも言える今、全体最適の視点を持って、社会課題の解決、経済の成長力の強化、さらに財政健全化の同時実現を追求していくことが必要である。

## Ⅱ. 財政総論

### 1. 経済・市場動向

#### (1) 潮目の変化

グローバルな経済・金融環境は大きく変化している。これまで続けてきた低インフレ・低金利基調から、高インフレ・金利上昇基調へと変化しており、我が国でも、これまで続けてきた状況を前提にできないという意味で、潮目が変わったことを意識した、隙のない経済財政運営が求められる。

物価動向を見ると、欧米諸国では依然としてインフレが継続している。インフレの要因としては、需要要因（需要の回復）や供給要因（原材料・部品や労働者等の不足）、ウクライナ要因（国際商品市況の高騰）などが指摘されている。このうち需要要因について、特にアメリカでは、コロナ対策として給付金等の莫大な財政支出を行った結果、家計の貯蓄が増加し、それが足もとでの消費拡大につながったことが指摘されている。財政がインフレの一因となったとする「フィスカル・インフレ（財政インフレ）」の可能性が議論されている。〔資料Ⅱ—1—1～3参照〕

日本においても、欧米諸国ほどの水準ではないものの物価高が継続している。物価高の要因としてはエネルギー価格高騰や円安等が指摘されているが、足もとでは価格転嫁や賃上げの努力も着実に進んでおり、今後、物価と賃金の好循環が実現していくことが期待される。

物価高に対しては、昨年秋の総合経済対策・補正予算、本年3月の予備費などの対応が迅速に行われ、国民生活・事業活動への影響が緩和されてきた。しかしながら、こうした対応は、本来、必要性・有効性を精査した上で、ターゲットを絞って行うべきものである。過剰な財政支出を続け、物価上昇に拍車をかけることとならないように留意すべきことは、言うまでもない。

欧米諸国では、インフレ対応のために、政策金利が引き上げられている。金利上昇等の影響から、一部金融機関の経営不安も顕在化している。これに対して日本は金融緩和を継続しているため、欧米諸国との金利差が拡



大しており、このことが、昨年来の円安の一因になっているとの指摘もある。〔資料Ⅱ—1—4、5参照〕

他方、日本銀行の現在の金融政策は、あくまで物価安定目標の達成に向けたものであり、かねてより、目標達成が見込まれる状況となれば調整が必要になるとされている。経済状況が改善していけば、なおさら、いつまでも低金利の状況が続くという前提に立つことはできない。いずれは日本でも、物価とともに金利が上昇していく状況が生じ得る。

昨年来、為替相場も変動している。ロシアによるウクライナ侵略以降に円安・ドル高が進み、一時は1ドル150円台の水準に達した。為替変動には様々な要因があるが、上記のような内外の金利差のほか、国際収支の状況等も影響する。経常収支はエネルギー価格高騰等の影響により悪化しており、少子高齢化の進展等により更に悪化していく可能性も指摘されている。それが更なる円安に結びつき、国内物価の上昇を助長するおそれがある。円の信認を支えてきた経済的ファンダメンタルズが絶対のものではなくなりつつあることを強く認識しなければならない。その上で、中長期的に円の信認を維持すべく取り組んでいくことが重要である。この観点から、国際的な共通認識から外れるような、過度に拡張的な財政運営は改めるべきである。〔資料Ⅱ—1—6、7参照〕

以上のような潮目の変化に伴い、例えば、金融市場における投資家の思惑次第で、金利上昇等の圧力が強まる状況も生じやすくなってくる。財政に対する市場の信認の確保が、従来以上に重要となっている。潮目の変化を認識し、今後更に激変していく可能性があることも頭に入れて、安定した財政運営を心掛けていかねばならない。

## （2）市場の信認

我が国では、コロナ禍以降、従来にも増して巨額の財政出動を行っており、毎年度の国債発行額も大きく増加している。借換債を含めた毎年度の国債発行額は、コロナ禍前は150～170兆円程度であったが、大規模なコロナ対策を行った令和2年度（2020年度）以降は200兆円を上回る水準まで膨れ上がっている。IMF（国際通貨基金）が公表している総資金需要

<sup>5</sup>対 GDP<sup>6</sup>比を見ても、日本の資金需要（要調達額）は世界最大規模である<sup>7</sup>。〔資料Ⅱ—1—8～10 参照〕

また、国債発行額が急増した令和2年度（2020年度）には、短期債の発行額が急増している<sup>8</sup>。短期債への依存が高まると、今後短期金利が上昇した場合に、金利の高い国債への借換えが急速に進んでいくことになる。足もとでは、短期債の減額により、国債の平均償還年限を長期化してきているものの、金利変動に脆弱<sup>ぜいじゃく</sup>な資金調達構造となっていることに留意が必要である。〔資料Ⅱ—1—11 参照〕

これまでのところは、低金利での国債発行を行えており、それは発行サイドである政府の立場から見ると、利払い費が低く抑えられているということでもある。しかし、債務残高が大きく積み上がる中、今後仮に金利が上昇してくると、利払い費が年々膨らんでいくことを直視すべきである。例えば、金利が1%上昇した場合の影響を機械的に試算すると、3年後には国債費が3.6兆円程度増加すると見込まれており<sup>9</sup>、さらにその後も、影響額は着実に増えていくことになる。さらに、こうした金利上昇の影響により、財政リスクが高まっていると受け取られ、市場関係者による信認が揺らげば、それが更なる金利上昇の要因ともなりかねない。こうしたことは、今のうちから前もって強く意識しておく必要がある。〔資料Ⅱ—1—12、13 参照〕

国債の保有者割合を見ると、日本銀行の割合が大幅に増えているほか、海外投資家の割合が着実に増加しており、この15年ほどでシェアが2倍程度になった<sup>10</sup>。海外投資家は国債売買を積極的に行う傾向にあり、最近では、大幅に売り越す局面も出てきている。国債流通市場において海外投

---

<sup>5</sup> Gross Financing Need。新規の国債発行額と満期到来額（≒要借換額）の合計を示す指標。

<sup>6</sup> 国内総生産（Gross Domestic Product）

<sup>7</sup> 日本は48.8%。その他G7諸国を見ると、アメリカ：32.9%、イタリア：23.0%、フランス：16.0%、カナダ：12.4%、ドイツ11.6%、イギリス：10.9%となっている。

<sup>8</sup> コロナ禍前の令和元年度（2019年度）の短期債発行額は21.6兆円であったのに対し、令和2年度（2020年度）は82.5兆円（ともに最終補正ベース）。なお、令和5年度（2023年度）（当初予算）でも50.7兆円。

<sup>9</sup> 「後年度影響試算」（令和5年（2023年）1月）（財務省）

<sup>10</sup> 国債及び国庫短期証券の海外投資家保有割合：6.0%（平成21年（2009年）12月）→13.8%（令和4年（2022年）12月）（「資金循環統計」（日本銀行））

資家のプレゼンスが高まっている状況も踏まえ、市場からの信認の確保の重要性をこれまで以上に意識して、健全な財政運営に努めるべきである<sup>11</sup>。イギリスでは、昨年秋に、拡張的な財政運営方針を契機として金融市場が混乱し、金利急騰・ポンド急落を招いて、極めて短期間での政策修正を余儀なくされた事例も生じている。我が国は、総資金需要対 GDP 比・債務残高対 GDP 比ともにイギリスよりはるかに大きく、ひとたび金利が上昇した場合の財政への影響も大きくなることを踏まえれば、市場の信認を維持するための取組が特に必要である。〔資料Ⅱ—1—14～16 参照〕

市場の信認を確保していく上では、成果志向の財政支出（アウトカム・オリエンテッド・スペンディング）を徹底し、経済成長と財政健全化を両立させるといふ取組姿勢を堅持することに加えて、基礎的財政収支<sup>12</sup>の黒字化を実現し、同時に債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げるための道筋を示すことが重要である。当審議会では、これまでも、こうした考え方を盛り込んだ建議をとりまとめて対外的に発信してきているが<sup>13</sup>、今後とも、市場関係者に対して確固たるメッセージを伝えていくための努力を重ねていく必要がある。〔資料Ⅱ—1—17 参照〕

## 2. 世界の中での日本

---

<sup>11</sup> 経常収支の悪化が継続し、赤字が常態化するようなこととなれば、円安要因となり得る。さらには、国債消化を海外資金に頼らざるをえなくなる状況に至ることも考えられる。海外投資家のプレゼンスが高まれば、金利上昇圧力が強まる可能性もある。こうした点にも留意が必要。

<sup>12</sup> 基礎的財政収支（プライマリーバランス）とは、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄っているかを示す指標。税収・税外収入と、国債費（国債の元本返済や利子の支払いに充てられる費用）を除く歳出との収支のことを表す。基礎的財政収支が均衡していれば、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等で賄うことができていることとなる（ただし債務残高の実額は利払費の分だけ増加する。）。

<sup>13</sup> 例えば、「令和5年度予算の編成等に関する建議」（令和4年（2022年）11月29日）においても、以下のとおり指摘している。

- ・ 単に財政支出を拡大することで経済成長を図ろうとしても、結果は望み難い。限られた財政資源を最適な形で配分するため、政策の優先順位付けとスクラップ・アンド・ビルドを通じて、真に効果的な施策への絞込みを行うなど、メリハリのついた予算を作成し、成果を挙げられる支出に重点化していく必要がある。
- ・ 現在、日本の債務残高対 GDP 比は、まさに世界最悪の水準となっている。これを将来に向けて安定的に引き下げていくための重要な条件を整えるべく、まずは、2025年度のプライマリーバランス黒字化目標の確実な達成に向けて取り組む必要がある。

## (1) 国際的な共通認識

本年、我が国は、G7の議長国を務めている。本年5月の財務大臣・中央銀行総裁会議の共同声明では、「財政政策は、引き続き、適切な場合には、生活費の上昇に苦しむ脆弱<sup>ぜいじやく</sup>なグループに対して一時的かつ的を絞った支援を提供し、グリーン及びデジタル・トランスフォーメーションに必要な投資を促進するべきである。全体的な財政スタンスは、中期的な持続可能性を確保し、インフレ圧力の中での金融政策スタンスと整合的であるべきである。」とされている。財政支援のターゲットを絞ることや、財政の持続可能性を確保すべきことなどは、国際的な共通認識であると言える。

IMFが我が国の経済財政運営について取りまとめたレポート<sup>14</sup>においては、我が国でも経済回復や物価上昇が進む中で、財政支援は縮小していくべきとされている。GDPギャップ(需給ギャップ)は改善しており<sup>15</sup>、過度の財政支援はインフレを助長しかねないこと、結果として強い金融引締め政策が必要となれば金利上昇により財源調達コストが増大しかねないこと、追加的な支出措置は低所得者を対象とし、歳入増加策と一致させて行うべきこと等が指摘されている。さらに中長期的には、債務の持続可能性確保に向けた具体的な取組が必要であり、補正予算による対応は、予期せぬ大きなショックが発生した場合に限るべきともされている。こうした国際機関の見解も踏まえ、国際的な共通認識に適うような財政運営を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－2－1参照〕

日本の財政に対する評価という観点では、民間の格付会社の見方にも注意が必要である。日本国債の格付けは既にシングル A 格まで低下している<sup>16</sup>。財政状況が一層悪化している近年は、格付けは維持されているものの、各社の公表資料によれば、日本銀行による大量の国債買入れやそれによる低金利環境が前提とされている。しかし、上記のとおり、そうした環境はいつまでも続くものではない。さらに、中長期的なリスクとして、

---

<sup>14</sup> IMF 2023 年対日 4 条協議最終レポート (2023 年 3 月 30 日公表)

<sup>15</sup> IMF は、2023 年に需給ギャップが解消する (対 GDP 比▲0.1%) と予測

<sup>16</sup> 大手格付会社 3 社による直近の格下げは次のとおり。Moody's : 2014 年 12 月 (Aa3→A1)、Fitch : 2015 年 4 月 (A+→A)、S&P : 2015 年 9 月 (AA→A+)

高齢化に伴う社会保障費の増大といった構造的な財政悪化要因も指摘されている。国債格付けは、財政運営・国債管理政策のみならず、日本企業の資金調達能力にも影響するものである<sup>17</sup>。国際競争力に悪影響を与えないようにするためにも、日本の財政への国際的な評価を改善させることが求められる。例えば、防衛力強化・GX・少子化対策といった重要課題について、適切に財源を確保することや、財政健全化に向けた実効的な取組姿勢を明確に示すことなどが重要であると考えられる。〔資料Ⅱ—2—2、3参照〕

## （2）欧米諸国の取組状況

欧米諸国では、各種の財政ルールを条約・法律レベルで定めており、財政収支対GDP比や債務残高対GDP比についても具体的な数値目標を有している国が多い。ドイツのように、連邦基本法（憲法に相当）で数値目標を設定している国もある<sup>18</sup>。各国とも、それぞれが直面する課題への対応を図りながら、財政ルールを踏まえ、財政健全化への取組を両立させるべく、試行錯誤している状況にある。〔資料Ⅱ—2—4参照〕

イギリスでは、昨年秋に、いわゆるトラスショックを経験している。拡張的な財政政策を掲げて誕生したトラス内閣は、昨年9月、歳出拡大や減税を内容とする「成長戦略」を公表した。しかし、インフレが進行し金融引締めを図る中での財政拡大策であり、財源の裏付けがなく、独立財政推計機関<sup>19</sup>による経済財政見通しも示さないままの公表であったことが問

---

<sup>17</sup> 企業の格付けは、その企業が主に事業を展開する国の国債の格付けが概ね上限となる「ソブリンシーリング」との見方があり、国債の格付けが低下すれば、日本の企業全体の格付け低下を通じて、企業の資金調達コストが高まることで、国際競争力の低下につながる懸念がある。また、国債は金融機関が資金を調達する際の担保に使われているため、担保として不適格な水準に引き下げられた場合、金融機関の資金調達に大きな影響が生じ、日本企業への波及も避けられない。

<sup>18</sup> アメリカ：新たな恒久的施策の導入時には財源確保を要し（ペイアズユーゴー法）、連邦政府の債務発行残高には上限（合衆国法典）。イギリス：2027年までに財政収支対GDP比を▲3%以内に抑制、純債務残高対GDP比を減少（予算責任憲章）。ドイツ：財政収支均衡を原則としつつ、連邦政府のみ構造的財政収支対GDP比0.35%まで公債発行が可能であり、非常事態には超過して発行可能だが、その場合、償還計画と併せて連邦計画の議決を受ける必要（憲法（連邦基本法））。フランス：2027年までに財政収支対GDP比を▲3%以内、債務残高対GDP比を2027年まで継続的に減少（安定化プログラム）

<sup>19</sup> Office for Budget Responsibility (OBR (財政責任庁))。2010年に設立された単独の行政機関であり、経済・財政見通しの作成、財政健全化目標の遵守状況について評価等が主な役割

題視された。公表直後から、金利急騰・ポンド急落など市場が混乱し、見直し策を相次ぎ公表したものの事態は収まらず、就任後わずか45日でトラス首相の辞任に至った。後継のスナク内閣が、昨年11月に「成長戦略」の見直しと追加的な財政再建策を盛り込んだ新たな財政計画を公表し、独立財政推計機関もそれと整合的な経済財政見通しを示したことで<sup>20</sup>、市場はようやく落ち着きを取り戻した。本年3月に公表された「成長に向けた予算」では、長期的・持続的な経済成長を目指すとする中で、昨年11月の財政計画や経済財政見通しは引き続き達成できるとされている。〔資料Ⅱ—2—5参照〕

アメリカでは、連邦政府の債務残高が本年1月に法定上限に到達している。下院で多数を握る野党共和党は、歳出削減を求めて、債務上限の引上げを拒む姿勢を示してきた。本年3月に民主党出身のバイデン大統領が公表した予算教書は、今後10年で財政赤字を削減するなど中長期的に財政健全化を図る姿勢を示すものであったが、2024年度は歳出総額・財政赤字ともに拡大するともされており、野党共和党は強硬姿勢を維持した。本建議の取りまとめ時点においても、債務上限の引上げをめぐる、与党民主党と野党共和党との間での協議が続けられている。〔資料Ⅱ—2—6、7参照〕

EUの財政ルールを見ると、マーストリヒト条約締結以来、財政赤字対GDP比▲3%以内・債務残高対GDP比60%以内との数値目標が堅持されている。従来、これらの目標に抵触した場合には一定の制裁措置を課すとされる一方、債務削減計画を策定・履行すれば当該制裁措置の適用を留保するとされていた<sup>21</sup>。さらにコロナ禍以降は、各加盟国において経済下支えのための大規模な財政出動を余儀なくされる中で、上記制裁措置の適用が停止されるに至っていた。これに対し、足もとでは、制裁措置の適

---

<sup>20</sup> OBRは、2022年11月17日に、2025年度以降、財政赤字対GDP比を3%以内、2026年度以降、純債務残高対GDP比を減少するとの経済財政見通しを示している。

<sup>21</sup> 無利子預託金等の制裁措置が定められる一方、債務残高の超過分を毎年5%ずつ削減する場合はこれを留保することとされていた。

用停止という特例を解除する方向で、議論が進められている<sup>22</sup>。〔資料Ⅱ—2—8参照〕

ドイツでは、連邦基本法（憲法に相当）の規定に基づき、構造的財政収支対GDP比▲0.35%の基準までしか公債発行を認めないとする、いわゆる「債務ブレーキ」ルールがある。2020～2022年度においては、コロナ対策のほか、ロシアによるウクライナ侵略に端を発した防衛力強化や、さらにはインフレに直面する中でのエネルギー価格高騰対策等のため、債務ブレーキの適用が停止された<sup>23</sup>。ただし、これはあくまで一時的な対応であり、本年度からは、債務ブレーキを復活させるなど、危機対応から平時への移行を図っている。〔資料Ⅱ—2—9参照〕

フランスについては、本年4月、大手格付会社のうちの1社が国債格付けを引き下げている<sup>24</sup>。年金制度改革をめぐる混乱などが理由とされているが、年金制度の持続可能性確保は極めて重要であり、こうした問題に正面から取り組んでいることは、注目に値する。今般の格下げ後も、フランス国債の格付けは、日本国債格付けと比べて優位を保っている<sup>25</sup>。

どの国も、コロナ禍からの脱却後において、それぞれが抱えている社会的・経済的課題への対応と財政健全化への取組を両立させるべく、バランスの取れた財政運営に取り組んでいる。我が国においても、成長力強化や危機への備えをはじめとする諸課題への対応と、財政健全化への取組について、二者択一ではなく、両立させていかねばならない。

---

<sup>22</sup> ルール全体を極力簡素化すべきといった議論や、債務削減計画については各国の事情に応じて柔軟な対応を認めるべき、といった議論が行われている。本年3月には、上記の既存の数値目標は維持しつつ、それを実現するための経路については加盟国の裁量を広げていく方向性が合意されており、今後は、年内の取りまとめを目指して、引き続き協議が進められるものと見られる。

欧州委員会は2023年4月26日、加盟国が欧州委と個別に協議して決めた債務削減を4年間で達成し、その後10年間も削減基調にすることを確実にすべきと提案。これに対して、ドイツは全加盟国を拘束する債務削減の最低数値目標がない点を批判している。

<sup>23</sup> ドイツ連邦基本法上、非常事態等の場合においては、連邦議会の議決を経て債務ブレーキの適用を停止できる。その際は、発行した公債の償還計画が必要とされている。

<sup>24</sup> 格付会社Fitchは2023年4月28日、フランスのソブリン信用格付けを1段階引き下げ「AA-」とした。

<sup>25</sup> 大手格付会社(S&P, Moody's, Fitch)による国債の格付けは、フランスはAa2/AA～Aa3/AA-であるが、日本はA1/A+～A2/Aとなっており、いずれも、日本はフランスより2段階低位に格付けされている。

### (3) 日本の立ち位置

日本の債務残高対 GDP 比は世界で最悪の状態にある<sup>26</sup>。膨大な政府債務は、潜在的に大きなリスクである。このリスクを顕在化させないためには、市場の信認を維持することが重要であり、財政健全化への取組姿勢を堅持しなければならない。各国の取組を参考に、国際的な共通認識に合う形で対応することが不可欠である。〔資料Ⅱ—2—10 参照〕

我が国の財政ルールについては、財政法<sup>27</sup>・特別会計法<sup>28</sup>等において各種規律が定められているものの<sup>29</sup>、フロー（基礎的財政収支対 GDP 比）・ストック（債務残高対 GDP 比）ともに、数値目標は法定されていない。閣議決定レベルでは、骨太方針において「2025 年度の基礎的財政収支黒字化」と「債務残高対 GDP 比の安定的引下げ」といった財政健全化目標を定めている。これまで基礎的財政収支黒字化目標の達成年度は繰り返し延期されてきており<sup>30</sup>、債務残高対 GDP 比は増え続けている。現行の財政健全化目標の達成に向けた真摯な対応を求めたい。〔資料Ⅱ—2—11 参照〕

内閣府が本年 1 月に公表した「中長期試算」では、民間主導の経済成長が実現し、コロナ対策以降の大規模な公需の追加が剥落していけば、2025 年度の基礎的財政収支の黒字化も視野に入り得るとしている。逆に言えば、大規模な補正予算により財政状況が悪化している状況に歯止めをかけることが必要である。補正予算については、本来、災害対応など真に緊急性のある場合に限るべきものであるとの指摘もあり、一定の規律付け

---

<sup>26</sup> 一般政府（中央政府、地方政府、社会保障基金を合わせたもの）ベースで 255.4%（令和 3 年度（2021 年度）末）（IMF “World Economic Outlook”（2023 年 4 月））。

<sup>27</sup> 昭和 22 年法律第 34 号

<sup>28</sup> 特別会計に関する法律（平成 19 年法律第 23 号）

<sup>29</sup> 例えば、建設国債を除き、国の歳出は、公債・借入金以外の歳入を財源とする原則を法定（財政法第 4 条）。また、国債の償還に充てるため、前年度期首における国債総額の 100 分の 1.6 に相当する金額を一般会計から国債整理基金特別会計に繰り入れること等も法定（特別会計法第 42 条）

<sup>30</sup> 基礎的財政収支黒字化目標年度：「2010 年代初頭」（経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002）→「2011 年度」（経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006）→「今後 10 年以内」（経済財政改革の基本方針 2009）→「遅くとも 2020 年度まで」（財政運営戦略 2010）→「2020 年度まで」（経済財政運営と改革の基本方針 2013）→「2025 年度」（経済財政運営と改革の基本方針 2018）



が必要である<sup>31,32</sup>。〔資料Ⅱ—2—12 参照〕

「中長期試算」をめぐっては、かねてより、経済前提等が楽観的過ぎるのではないかとの指摘もあり、内閣府が精度向上に取り組んでいる。また、独立財政推計機関の創設に向けた検討着手を求める意見もあり、まずは、各国の先行事例の状況を研究していくことが考えられる。さらには、「中長期試算」よりも長期の推計が必要であるとの指摘もある。こうした様々な指摘を踏まえ、実効性のある枠組みを検討していくべきである<sup>33</sup>。

### 3. 危機への備え

#### (1) 信用の質

上記のとおり経済の潮目は変化しており、金利上昇や円安進展のリスクを意識すべき時代に入っている。こうした中、仮にも、財政支出・国債発行を歯止めなく拡大させていけば、リスク顕在化の引き金を引きかねないことを意識すべきである。財政支出・国債発行により信用拡大が生じる<sup>34</sup>とはいえ、信用の「量」ばかり追求すれば、「質」が低下し、日本国債や円に対する市場の信認が損なわれ、それらの価値が毀損することともなりかねない。イギリスのトラスショックの例からも、ひとたび財政運営が信認を失えば、市場は瞬時に反応し、国債や通貨の価値が毀損しかねないことが分かる。信用の質を維持していくことが重要である。

経済財政運営を過度に拡張的なものとするれば、金利・為替・物価などに悪影響を及ぼし、国民生活・経済活動にも影響するおそれがある。昨年来の欧米諸国の状況を見ても、ひとたびインフレに勢いがついてしまうと、

---

<sup>31</sup> 補正予算のほか、予備費の拡大を懸念する指摘もあった。

<sup>32</sup> 補正予算は、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合」に、作成することができる（財政法第 29 条）。

<sup>33</sup> 例えば、複数年度にわたる財政の大枠を規定する財政計画を策定すべきとの意見があった。

<sup>34</sup> 「銀行は、国債の金利や償還までの期間といった条件が自らの投資目線に見合うものと判断すれば、国債を購入いたします。その後、政府が国債発行により調達した資金を実際に使いますと、その資金は家計や企業の預金口座に流入し、預金がそれだけ増加いたします。このように、銀行の国債購入分だけ民間の預金が増えているという意味で、貸出しの場合と同様、信用創造が行われているということになります。」（令和 4 年（2022 年）3 月 15 日 参議院 財政金融委員会 清水日本銀行企画局長答弁）

制御することは困難である。財政運営が引き金となって危機的状況を作り出すことは避けるべきである。〔資料Ⅱ—3—1 参照〕

一部には、財政拡大によりマイルドなインフレ状況を作り出すことが望ましく、インフレが深刻化するに至れば財政も引締めへ転じればよい、といった見方もある。しかし、インフレが進んで家計・企業が困難に見舞われかねない状況において、財政スタンスを急激に引き締めることは、現実的ではない<sup>35</sup>。

震災・感染症・戦争といった危機時においては、経済財政運営の在り方も平時とは非連続なものとなる。今後、そうした危機が同時並行的に生じるおそれもある。危機対応のために財政需要が高まることは必至であり、市場からの資金調達に大きく依存せざるを得ない状況が生じる。危機に際して資金調達を円滑に行い、財政が適切な役割を果たしていくためには、平時から節度ある財政運営に努め、財政余力を確保することが不可欠である。仮に、平時でさえ歯止めなく財政支出を膨張させてしまうような国だとみなされれば、危機に際して資金調達が困難となり、必要な対応が行えなくなるおそれがある。国家としてのリスクマネジメントが求められている。〔資料Ⅱ—3—2 参照〕

## （2）安全保障上の有事

第二次世界大戦の経験を振り返ると、巨額の軍事費調達のために国債発行を増やしていった結果、終戦直前には、債務残高対 GNP<sup>36</sup>比が 200% 程度にまで増大した。戦後、極度のインフレが発生し、結果として債務残高対 GNP 比は大幅に低下したが、同時に国民の資産が犠牲になったことは、肝に銘じなければならない。〔資料Ⅱ—3—3 参照〕

足もとでは、ロシアによるウクライナ侵略が続いているほか、東アジア地域でも、中国や北朝鮮の動向に注意が必要である。我が国を取り巻く安全保障環境が厳しさを増している中で、昨年 12 月に閣議決定された国家安全保障戦略においては、防衛力の抜本的強化を含む安全保障政策を継

<sup>35</sup> 財政民主主義の下では、財政運営スタンスを急激に修正することは困難である。

<sup>36</sup> 国民総生産（Gross National Product）

続的かつ安定的に実施していくとともに、その前提として、我が国の安全保障の礎である経済・金融・財政の基盤の強化に不断に取り組むこととしており、これに沿った対応が不可欠である。〔資料Ⅱ―3―4 参照〕

なお、昨年 12 月に閣議決定された防衛力整備計画においては、令和 5 年度（2023 年度）から令和 9 年度（2027 年度）までの 5 年間の防衛力整備の水準を 43 兆円程度としつつ、各年度の予算編成において、各事業の進捗状況、実効性、実現可能性を精査することとしている。我が国の防衛力強化に真につながる事業を実施するよう、予算編成と執行の各段階でフォローアップを行う必要がある<sup>37</sup>。〔資料Ⅱ―3―5、6 参照〕

### （3）震災・感染症等

我が国では、甚大な被害をもたらす自然災害の発生が予測されている。危機に際して国民の安全・安心を守ることは国の責務であり、そのために必要な財政支出を躊躇<sup>ちゅうちよ</sup>すべきではないが、そうした責任を果たすためにも、平時においてこそ財政健全化に向けた努力を積み重ね、財政余力を確保しておくことが不可欠である。今後想定される南海トラフ巨大地震や首都直下地震といった大規模災害では、被害規模が 100 兆円超に達するとの試算もある<sup>38</sup>。東日本大震災時の被害推計額は 17 兆円であり、まさに桁違いの大幅な財政需要が生じかねないことを意識しておくべきである。〔資料Ⅱ―3―7 参照〕

コロナ対策については、病床確保料等、医療提供体制等の強化のための主な項目だけで、これまで 21 兆円程度にのぼる国費による支援が行われてきた。さらには、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

---

<sup>37</sup> 防衛力整備計画では、新たに必要となる事業に係る契約額は 43.5 兆円程度としているが、この契約額のうち 16.5 兆円は、5 年後に策定が見込まれる次期計画期間において支払われる見込みである。また、防衛力整備計画では、その後の整備計画について、令和 9 年度（2027 年度）の水準を基に、安定的かつ持続可能な防衛力整備を進めていくとしている。今回の防衛力整備計画において多額の期間外歳出が生じることも踏まえても、予算編成・執行の各段階における精査と必要に応じた見直しが重要となる。

<sup>38</sup> 内閣府防災・南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ「南海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）」（平成 25 年（2013 年）3 月、令和元年（2019 年）6 月再計算）、内閣府防災・首都直下地震対策検討ワーキンググループ「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）～経済的な被害の様相～」（平成 25 年（2013 年）12 月）

(以下、「コロナ臨時交付金」という。)、雇用調整助成金、中小企業支援など、様々な特例措置が講じられてきている。その他の分野も含めて、コロナ禍が発生した令和2年度(2020年度)以降の補正予算の規模を見ると、令和2年度(2020年度)で76.6兆円、令和3年度(2021年度)で31.6兆円、令和4年度(2022年度)で31.8兆円が歳出予算に追加されており、従来の補正予算の規模と比較しても突出している。このようなあまりに巨額の補正予算は、コロナ禍からの脱却を受けて、確実に正常化すべきである。〔資料Ⅱ—3—8、9参照〕

我が国のコロナ対策をめぐっては、財政面でも例外的な対応を行ってきたが、正常化までに時間がかかり過ぎていると指摘されている。これは感染症対応に限ったことではないが、危機対応の支出が常態化してしまうと、財政状況の悪化はもとより、円滑な労働移動や産業・企業の新陳代謝が阻害され、日本経済の成長力にも影響しかねない。政府支援策に過度に依存している民間企業では、アニマルスピリッツは発揮されず、イノベーションも起こせない。雇用調整助成金も、危機発生直後の雇用維持には効果があったものの、特例措置が長期化する中で、健全な労働移動や労働者のスキルアップを阻害した面もあったと考えられる。事態の進展に合わせて財政支援の正常化を図るべきであり、機動的で柔軟な対応を求めたい。危機時における財政出動は必要であるが、その対応に当たっては、事前に政策目的を明確化させ、事態が落ち着いた際には確実に縮減を図ることが重要である。〔資料Ⅱ—3—10~17参照〕

今後、新たな危機に見舞われた際には、より効果的に対応できることが望ましい。コロナ対策として行ってきた財政支援の在り方について、その効果や副作用等について検証を行い、得られた教訓に基づき、必要な備えを行っておくべきである。

#### 4. 成果志向の財政運営

##### (1) これまでの財政運営

日本経済は、この30年間にわたり低迷を続けている。世界トップクラ

スであった一人当たり GDP も、大きく順位を下げている<sup>39</sup>。バブル崩壊以降、企業部門では成長に向けた投資も事業改革も十分には進まず、国際競争力を失ってきた一方、政府においても安易な財政出動を繰り返し、潜在成長率の引上げにつながる構造改革を十分に行ってこなかったとの指摘もある。〔資料Ⅱ—4—1 参照〕

日本の財政状況も、この 30 年間で顕著に悪化している。一般政府総支出対 GDP 比を見ると、コロナ禍前までの期間では主要国は横ばいから微増で推移しているのに対して、日本は大きく増加している<sup>40</sup>。コロナ禍発生以降は各国とも財政支出を大幅に拡大させたが、その後正常化を図っているのに対して、日本は正常化が遅れている。この期間の基礎的財政収支対 GDP 比を見ても、日本は主要国と比べて赤字幅が大きくなっている<sup>41</sup>。巨額の財政赤字によって財政支出を拡大させてきたのが、この 30 年間の日本の財政運営である。少子高齢化に伴う社会保障支出の拡大や、各種危機対応のための財政支出などが影響していると考えられるが、総じて拡張的な財政スタンスをとり、債務残高も積み上げてきたにも関わらず、成長力の強化につながる対応ができなかったということである。〔資料Ⅱ—4—2 参照〕

部門ごとの貯蓄・投資バランスの状況を見ると、日本は、企業部門の貯蓄超過が続いている。諸外国では、企業部門の貯蓄超過はゼロ近傍で推移しており、日本の状況は極めて特異である。この裏返しで、政府部門の赤字が長く続いているが、そうした財政拡大にも関わらず、企業部門の動向が変化しなかったことが問題である。企業部門の貯蓄超過と財政赤字の状況を固定化させるような政策対応は望ましくない。企業にとって賃上げや投資を行うことが合理的な行動となるよう、財政支援に限らず、規制改革等の各種手段を組み合わせ、成果につながる政策対応を展開していかなばならない。〔資料Ⅱ—4—3 参照〕

---

<sup>39</sup> 2000 年には世界第 2 位に位置していたが、2022 年には 31 位まで転落している。

<sup>40</sup> 日本：1990 年度 27.6%→2019 年度 39.2%、アメリカ：1990 年 37.7%→2019 年 38.5%、イギリス：1990 年 35.6%→2019 年 40.7%、ドイツ：1991 年 46.5%→2019 年 45.0%（内閣府「国民経済計算」、OECD “National Accounts”）

<sup>41</sup> 1990 年から 2019 年の平均値で、イギリス▲1.7%、アメリカ▲2.1%に対し、日本は▲4.0%（OECD “Economic Outlook”）

当審議会において従来から指摘しているとおり、財政支出の規模に着目するばかりでは、成長力を高めていくことはできない。むしろ、財政悪化が将来不安を招き、投資や消費を控える要因となって、成長力を低下させる可能性があるとの指摘もある。規模ありきではなく、歳出の中身を精査し、成果を出せるものとしていくことが不可欠である。また、GDPギャップの大きさに着目して、需要不足を上回る財政支出を行うべきといった議論もあるが、そうした対応では、資源の効率的な再配分を抑制し、成長力を低下させかねないことも強調しておく<sup>42</sup>。〔資料Ⅱ—4—4、5参照〕

近年の財政運営では需要喚起が重視されがちであったが、今後、人手不足の深刻化が見込まれる中で成長力を強化していくためには、イノベーション創出、新陳代謝促進、生産性向上等につながる政策を重視すべきとの指摘もある。こうした発想に立って、効果的な政策を重点的に実施し、成果に結びつけていくことが必要である。

## （2）PDCA<sup>43</sup>サイクルの確立

極めて厳しい財政状況にあって、成長力の強化といった課題への対応と財政健全化を両立させていくためには、成果志向の財政支出を徹底することが不可欠である。このためには、財政支出が成果に結びついているかどうかをきちんと検証し、次の予算編成に活かしていくことが重要である。EBPM（証拠に基づく政策形成）手法の導入やPDCAサイクル確立の必要性が指摘されて久しく、予算編成過程における行政事業レビューシート<sup>43</sup>の活用等の取組が進められているが、実効性を高めていくこと

---

<sup>42</sup> GDPギャップについては、推計主体（内閣府・日本銀行等）によって推計方法が異なるほか、推計のタイミングによっても試算結果が大きく変動することにも留意が必要。また、GDPギャップの推計値は幅を持って見るべきものであり、経済状況の変化を判断する上でその推移を一つの参考指標として用いることはあり得ても、その絶対値に基づいて財政支出の規模を判断することはそもそも馴染まないことにも留意が必要

本年5月、内閣府において、GDPギャップ推計にあたり令和2年（2020年）以降行っていたコロナ禍での暫定的な処理の見直しを公表した。見直した結果、令和4年（2022年）10-12月期のGDPギャップの推計結果は▲1.3%に改定された（暫定的な処理による推計結果は▲2.0%）。

<sup>43</sup> Plan-Do-Check-Action の略

が急務である<sup>44</sup>。〔資料Ⅱ—4—6 参照〕

PDCA サイクルにおいては、「政策」の効果を把握・分析するための政策評価の取組を徹底し、その結果に基づき適切に対応することが求められる。他方、「政策」は、個別の「事業」を通じて遂行されるものであり、地に足のついた評価を行うためには、「事業」を対象とする行政事業レビューを的確に実施することも必要である。政策評価と行政事業レビューを有機的に連携させることが求められる。〔資料Ⅱ—4—7 参照〕

行政事業レビューについては、対象事業の範囲を予算編成過程で議論されている単位と一致させるほか、約 5,000 の全ての事業においてアウトカム指標の設定や客観的データに基づく検証を徹底すべく取り組むなど、改善を進めてきている。行政事業レビューのプロセスでは、外部の専門人材の知見も活用されている。さらに今後、行政事業レビューシステムの導入が予定されており、政策立案・予算編成プロセスにおいて、様々なデータを積極的・効率的に活用することが可能となる。財政当局はもとより、事業所管省庁自らが事業の見直しを自律的に進めていく契機とすべきである。関連して、予算編成業務の在り方について、デジタル技術等を活用した効率化など、必要な見直しを進めることも必要である。

PDCA サイクルにおいては、上記のような政府部内での取組のほか、第三者によるチェックも重要である<sup>45</sup>。行政事業レビューシステムの導入等により、予算編成・執行・評価の各段階における透明性を高めていくことで、第三者による検証等が進むことが期待される。また、内閣から独立した会計検査院においても、様々な観点から検査報告を取りまとめており、その内容についても予算編成等に的確に反映すべきである<sup>46</sup>。

---

<sup>44</sup> 補正予算のプロセスにおいて行政事業レビューシートを有効に活用すべき、との指摘もあった。

<sup>45</sup> 「政策」レベルの評価について、独立的かつ高いレベルの評価を行う仕組みも検討すべきとの指摘もあった。

<sup>46</sup> 会計検査院が本年3月に公表した報告書（新型コロナウイルス感染症に係るワクチン接種事業の実施状況等について）において、以下の指摘をしている。

- ・今後、ワクチンと同様に確保する数量に不確定要素のある物資を緊急で確保する場合であっても、当該数量に係る算定根拠資料を作成して保存し、事後に当該数量の妥当性を客観的に検証することができるようにすること
- ・ワクチン等の管理を適切に行うために、基本的な情報となる在庫数量を適時適切に把握するこ

PDCA サイクルを確立し、客観的なデータに基づく検証結果を、政策立案や予算編成のプロセスに適切に反映する。これにより、予算全体の優先順位付けと、真に効果的な施策への絞込みを行う。こうした姿を目指して努力を積み重ねることで、成果志向の財政運営を実現すべきである。

---

とができるよう、体制を整えること

- ・都道府県及び市町村に対して、接種機関等に支払った接種協力金を体制確保補助金の補助対象経費とする場合は、接種協力金の支払要綱等の策定又は改定に当たり、明確な根拠に基づいて接種協力金の支払内容、支払単価等を決定するよう指導すること



### Ⅲ. 成長

政府は、成長と分配の好循環による「新しい資本主義」を、日本経済を再び成長させるための包括的なパッケージと位置付けている。具体的な重点投資分野として、人への投資、GX・DX、科学技術・イノベーション、スタートアップの各分野が掲げられており、財政面でも、成果に結びつく効果的な対応が求められている。

財政支出を持続的成長につなげていくためには、単に需要喚起という発想ではなく、潜在成長率を高めていくための供給側の取組が必要である。そのためには、経済成長につながる労働・資本・生産性の各要因について、我が国が抱える問題点にしっかりと対応していかねばならない。政府に求められるのは、需要喚起では無く、変化に対応して新たに行動しようとする企業・個人を後押しするための環境整備である。

労働面では、少子高齢化が進行し、生産年齢人口の減少に直面している。その抜本的な対応として考えられる少子化対策は、効果が発現するまでに時間がかかるため、女性や高齢者を含め労働参加の拡大を引き続き推進することに加え、「人への投資」による労働の「質」の向上を図ることが必要である。限られた労働資源が成長分野に円滑に移動していけるよう、労働市場の改革を進めることが急務である。企業を通じた支援から個人に対する直接的な支援へと重点を移すとともに、非正規雇用の学び直しの機会も得られるようにする等の観点から、セーフティネットの適用拡大も求められる。

資本面では、企業部門の貯蓄超過が続いている状況を変え、成長につながる投資を促していく必要がある。特に、世界的な成長分野として期待される一方、投資が足りていないGX・DX分野については、投資拡大に向けて、官民を挙げた取組が求められている。民間投資の呼び水となるような効果的な財政支出のほか、民間の新たな行動を促すための規制改革等の取組を一体的に推進していく必要がある。

経済成長の源泉はイノベーションであり<sup>47</sup>、国力に直結し得る先端的な科学技術への投資が必要である。科学技術分野の財政支出は拡大してきているが、成果につながっていくよう、担い手となる大学等における効果的な取組を促していく必要がある。

さらに、新たな技術・アイデアを社会実装につなげて付加価値を生み出すスタートアップ（新規事業）を振興し、エコシステムを形成<sup>48</sup>することも重要である。単に財政規模を拡大するだけでは、イノベーションを創出することは出来ない。

財政支出に当たっては、「ワイズ・スペンディング」という名目の下、単に特定分野の支出が拡大することにならないように留意する必要がある。本来、重点分野に対して財政支出を増やしていくことが必要であれば、必要性・有効性の低い支出を特定して見直すこととセットであるべきである。また、「ワイズ・スペンディング」は、規制・制度改革等の他の政策手段と組み合わせることで奏功するものであり、幅広い観点から政策立案を進めることが大前提である。経済成長の主役はあくまでも民間であり、新たな行動を実行に移す企業・個人を側面支援することが政府の役割であって、財政支援への安易な依存や長期化を招かないようにすべきである。

## 1. 労働市場・人への投資

我が国経済が低迷する中で、将来の生産性（収益性）や賃金の伸びが期待できないことから投資・消費が伸びず、そのことが需要を低迷させてき

---

<sup>47</sup> 「ChatGPT」をはじめとする生成 AI など新たな技術の利活用について、その利点と生じ得る課題を的確に把握しながら、国力の強化につなげていくことも重要である。

<sup>48</sup> 大学等で生み出される優れた技術や能力を有する若者のポテンシャルを開放して、新たな産業や社会変革につながるイノベーションを次々と起こしていくためには、世界に伍するスタートアップ・エコシステムの形成が不可欠であるが、我が国のスタートアップの多くは、国内市場志向かつ小規模なものにとどまり、国力に見合うエコシステムが形成されているとは言い難い状況。このため、イノベーションの源泉となる大学等を中核とするイノベーション・エコシステムを形成し、ディープテック分野や大きな成長ポテンシャルを有する Web 3.0 を含むデジタル分野を中心とする大規模なスタートアップを創出するため、拠点都市の機能強化や SBIR 制度（中小企業技術革新制度）の強化に加え、成長志向の資金循環形成や人材等の基盤強化を進めることとしている。

た。そして、需要の低迷が、企業の収益性や賃金の伸びをさらに抑えるという悪循環を招いた。岸田政権では、こうしたトレンドを大きく転換し、企業の生産性の向上を伴う持続的な賃上げである「構造的な賃上げ」を実現するため、①リ・スキリング（学び直し）による能力向上支援、②日本型の職務給の確立、③成長分野への円滑な労働移動、という三位一体の労働市場改革に取り組んでいく旨を表明しており、その内容の具体化が求められる<sup>49</sup>。〔資料Ⅲ－１－１参照〕

コロナ禍前の平成30年（2018年）におけるOECD（経済協力開発機構）各国の労働市場政策への公的支出<sup>50</sup>を見ると、我が国の失業時や教育訓練に対する公的支出は、失業率が低位で安定する中で、アメリカに次いで低い。この背景として、長期・安定的な日本型雇用慣行の下、主に企業が不況期における従業員の雇用維持やOJTを中心とした教育訓練の役割を果たしている現状を反映している可能性がある。

今後、構造的な賃上げを支える機能的な労働市場を実現するためには、働く個人に着目すべく、こうした事業主に過度に依存するシステムから転換し、

- （1）平時・危機時にかかわらず、個々人が主体的に学び直しに取り組み、希望する職務やより高い賃金を得られる職務に対応できるようにすること、
- （2）雇用保険の適用拡大などにより、多様な働き方を効果的に支える制度としていくこと

により、より多くの労働者が安心して働ける環境を整備することが重要である。そして、これらを通じて、全体として成長分野に円滑に労働力が投入される環境を整備していく必要がある。〔資料Ⅲ－１－３参照〕

## （1）労働者個人への直接支援の強化

---

<sup>49</sup> 昨年の経済対策において、「人への投資」の施策パッケージを5年間で1兆円に抜本的に強化することとした。今後は、達成を目指す目標（KPI）を定めるとともに、達成に向けた取組状況を定期的に確認し、必要な改善を行いながら進めていく必要がある。〔資料Ⅲ－１－２参照〕

<sup>50</sup> 公的支出は積極的措置（公共職業サービスや職業訓練等）と消極的措置（失業または無業所得の補助・支援等）の合計値である。

我が国の労働市場政策は、主に労働保険特別会計において、事業主が拠出する雇用保険二事業（企業を通じた支援）と主に労使が拠出する失業等給付（個人への直接支援）を組み合わせて実施されている。そうした中で、在職者の学び直しの支援については、企業を通じた支援が中心となっており、個人への直接支援は弱い現状にある<sup>51</sup>。今後は、個人への直接支援に重点を置き、個人の主体的な学び直しをサポートできるようにすべきである。その際、労働者がどのようなスキルを身につけるべきか自律的に検討することは、必要なスキルが明確な職務限定型（いわゆる「ジョブ型」）の雇用システムと親和性が高い。また、求人を行う際に企業が必要とするスキルを明示するなど、学び直しによって身につけたスキルが労働者のステップアップにつながる雇用慣行や賃金体系の普及が個人の主体的な学び直しの強いインセンティブになることに留意する必要がある。  
〔資料Ⅲ－１－４参照〕

このように、平時において個人への支援に重点化していくこととあわせて、危機時においても、個々の労働者の主体的なスキルアップを促していくべきである。今般のコロナ禍における雇用調整助成金の特例対応は、危機時の雇用維持に大きな効果を発揮した一方、対応の長期化によって、①雇用保険財政に大きな負荷をかけるとともに<sup>52</sup>、②健全な労働移動や労働者のスキルアップを阻害した面もあったと考えられる<sup>53</sup>。こうした

<sup>51</sup> 令和4年度予算においては、企業を通じた支援は771億円に対し、個人（在職者）への直接支援は237億円となっている。

<sup>52</sup> コロナ禍における雇用調整助成金の特例措置は、助成率や日額上限の大幅な引上げ、支給限度日数（1年100日）の適用停止を行った上で、令和2年（2020年）4月から令和5年（2023年）3月末まで約3年にわたって継続した。この間、雇用保険被保険者以外への対応も含め、6.8兆円が支給され、その約3割となる2.1兆円を国庫が負担した。さらに、一般会計から労働保険特別会計（失業等給付）に繰り入れた2.5兆円は雇用安定事業への貸出を通じて、雇用調整助成金の支給に充てられており、実質的な国庫負担は更に大きい。これを含め、雇用安定事業による失業等給付の積立金からの借入は総額3兆円超にも達している。また、不正受給の発覚も相次いでいる。不正受給は雇用保険制度に対する国民の信頼を揺るがし、今後の危機対応の足かせとなりかねないものである。厚生労働省において、不正は許されない旨の強いメッセージを発信するとともに、事後チェックを徹底し、不正に対してより一層厳正に対応していく必要がある。〔資料Ⅱ－3－15参照〕<sup>53</sup> コロナ禍における雇用調整助成金の特例対応については、危機対応からの円滑な移行の在り方や他の措置を含む休業支援の全体像などについて、諸外国との比較を含め、十分に検証していく必要がある。

<sup>53</sup> コロナ禍における雇用調整助成金の特例対応については、危機対応からの円滑な移行の在り方や他の措置を含む休業支援の全体像などについて、諸外国との比較を含め、十分に検証していく必要がある。

点も踏まえ、休業による雇用維持に重きを置いた現行の雇用調整助成金制度の見直しに早急に取り組み、個々の労働者がスキルアップ等を通じて経済社会の構造変化に対応していくことを促す制度とすべきである。

〔資料Ⅲ－１－５参照〕

## （２）雇用のセーフティネットの強化

学び直し等に対する個人への直接支援の強化とあわせ、多様な働き方を効果的に支えるため、雇用のセーフティネットを強化し、現状、賃金が低い、能力開発機会が乏しい等の課題を抱える非正規雇用労働者も含め、企業規模に関わらず、安心して働きながら、主体的に学び直しに取り組める環境を整備する必要がある。このため、週所定労働時間 20 時間未満の労働者に対する雇用保険の適用拡大について、失業給付や育児休業給付、教育訓練給付等、それぞれの給付の趣旨や保険料負担の在り方を含め、具体的な検討を早急に進めていくべきである。〔資料Ⅲ－１－６参照〕

また、非正規雇用労働者の処遇改善の観点からは、いわゆる「同一労働同一賃金」<sup>54</sup>の推進も極めて重要であり、今後、「日本型の職務給の確立」<sup>55</sup>を図っていく中で、より高い実効性を確保していく必要がある。その際には、同一労働同一賃金が非正規雇用労働者の待遇改善に与えた影響を検証し、「同一労働同一賃金ガイドライン」<sup>56</sup>を含めた必要な制度見直しを行うとともに、企業における取組を促す観点から、非正規雇用労働者の待遇改善に関する取組状況の開示を充実させていくことも重要である<sup>57</sup>。

〔資料Ⅲ－１－７参照〕

---

<sup>54</sup> 「働き方改革」の一環として導入された、パート・有期雇用労働者法等に基づく不合理な待遇差の禁止。

<sup>55</sup> 個々の職務に応じて必要となるスキルとそれに見合う給与体系を明確化する取組<sup>56</sup> 平成 30 年 12 月 28 日厚生労働省告示第 430 号

<sup>56</sup> 平成 30 年 12 月 28 日厚生労働省告示第 430 号

<sup>57</sup> 働き方との関係では、いわゆる 106 万円・130 万円の壁について、「こども・子育て政策の強化について（試案）」（こども政策担当大臣（令和 5 年（2023 年）3 月 31 日））において、「被用者が新たに 106 万円の壁を超えても手取りの逆転を生じさせない取組の支援などを導入し、さらに制度の見直しに取り組む」とされており、今後こうした内容に沿って取組を進めていくべきである。

## 2. GX（グリーン・トランスフォーメーション）

地球温暖化対策は、現世代のみならず、将来世代に持続可能な地球環境を受け継いでいくために、世界規模で取り組むべき喫緊の課題である。我が国においても、2050年カーボンニュートラル、それに向けた2030年度温室効果ガス排出量46%削減（対2013年度比）という二段階の目標の達成に向け、これまで「地球温暖化対策計画」<sup>58</sup>や「エネルギー基本計画」<sup>59</sup>に沿って、脱炭素化の取組が進められてきた。

こうした取組は、直接的には、地球温暖化の進行に関係して拡大するとされている気候変動の抑制に向けて、温室効果ガス削減を目指すものである。それと同時に、脱炭素と成長を両立させる、あるいは脱炭素を通じて成長を加速させるような取組にしていく必要がある。

### （1）エネルギー自給率の向上と産業の構造転換

脱炭素化の取組の効果は気候変動問題以外にも及ぶ。我が国は1次エネルギー自給率がG7中最下位の13%<sup>60</sup>に過ぎずエネルギーの大半を輸入に頼ってきた。しかし、昨今の世界情勢の急激な変化や地政学的リスクの顕在化を踏まえれば、経済活動の原動力である1次エネルギーの大部分を国外から輸入していることは、日本経済の持続可能性やエネルギー安全保障の観点から望ましいとは言い難い。実際、足もとではロシアによるウクライナ侵略の影響等によって生じた資源価格高騰等に伴い、貿易収支の大幅な赤字<sup>61</sup>やそれに伴う経常収支の黒字幅の縮小<sup>62</sup>が生じてきた。こうした収支の悪化は日本の国富を流出させることにつながっている。

今後は、再生可能エネルギーの拡大や安全性の確保等を大前提とした

---

<sup>58</sup> 令和3年（2021年）10月22日閣議決定

<sup>59</sup> 第6次計画は、令和3年（2021年）10月22日閣議決定

<sup>60</sup> データは令和3年（2021年）。他のG7各国は、イタリア23%、ドイツ35%、フランス54%、イギリス61%、アメリカ104%、カナダ186%（出所：IEA（国際エネルギー機関）“World Energy Balances”）

<sup>61</sup> 令和4年度（2022年度）の貿易収支（速報値）は18兆602億円の赤字と過去最大

<sup>62</sup> 令和4年度（2022年度）の経常収支（速報値）は9兆2,256億円の黒字と昨年比54.2%減

原子力の活用などにより、エネルギー自給率を向上させる電源の割合を、S+3E<sup>63</sup>の原則の下、増加させていくことが必要である。それとともに、省エネルギーや資源自律経済の推進など国内産業の構造転換を進めていくことが重要になる。脱炭素につながることに加え、以前から我が国経済のリスクであり続けているエネルギーの問題を改善し、経済活動の持続可能性を高めていくことにもつながるものである<sup>64</sup>。〔資料Ⅲ－2－1参照〕

## （2）海外需要の取り込み

世界経済においては、インド・東南アジア・アフリカ等の国々では今後も高い経済成長が予測される。それを背景に、例えばそれらの国・地域では、2050年には、対2020年度比で1.7～1.8倍ものエネルギー需要の拡大が見込まれている<sup>65</sup>。その2050年に向けた諸外国の電源構成の推移を見ると、それら高い経済成長が予測される国々のみならず、欧米や中国も含め、再生可能エネルギーの構成比が大きく伸びていくことが予想される<sup>66</sup>。

こうした再生可能エネルギーの普及をはじめ、世界的な脱炭素に向けた取組の加速を受け、今後、海外の環境関連市場規模は拡大<sup>67</sup>していくとされている。我が国経済の成長のためにも、国内産業の構造転換による国内需要・市場の拡大に加え、脱炭素に向けた旺盛な海外需要を積極的に取り込む心構えで臨むことが重要である。〔資料Ⅲ－2－2参照〕

---

<sup>63</sup> 「S+3E」とは、日本のエネルギー政策の基本となる考え方であり、安全性（Safety）、安定供給（Energy security）、経済性（Economic efficiency）、環境（Environment）を同時に達成する取組。

<sup>64</sup> 我が国は、2030年度の野心的目標として、再生可能エネルギー（水力含む）36～38%、原子力20～22%、石炭19%、石油その他2%、天然ガス20%、水素アンモニア1%を掲げている。

<sup>65</sup> 「COP27に向けたカーボンニュートラルに関する海外主要国（米・中・EU・英・独・インドネシア・エジプト・インド）の動向」（令和4年（2022年）、NEDO（技術戦略研究センター））

<sup>66</sup> 出所は前脚注と同じ。IEA“World Energy Outlook2021”を基にNEDOにおいて作成した資料による。

<sup>67</sup> 環境省の調査によると、国内の環境関連市場規模は2050年まで概ね100～120兆円で推移するが、海外では2050年に2,000兆円を超える規模へと拡大するとも予測されている（環境産業の市場規模・雇用規模等に関する報告書）。

### (3) 脱炭素と成長を両立する GX

国内産業の構造転換を通じたエネルギー自給率の向上、国内外の需要の取り込みを図るには、再生可能エネルギー関連をはじめ、温暖化ガスの抑制に資する技術・製品の開発やその実用化が重要な鍵となる。

しかし、例えば、多くの国で再生可能エネルギーの主力となる太陽光パネルは主要製造段階での中国企業のシェアが8割を超えている。また、洋上風力発電設備でも日本企業のシェアはごくわずか<sup>68</sup>である。さらに、従来日本企業のシェアが高かった蓄電池についても、車載用・定置用ともにシェアが低下してきている<sup>69</sup>。

このような状況の下で、仮にエネルギー自給率向上と脱炭素の実現に向け、単に再生可能エネルギー関連設備の導入を支援したり、やみくもに技術開発の支援をしたりすれば、我が国が真に競争力を確保できる製品・技術にリソースを集中できず、このまま更に海外依存が高まってしまうことになりかねない。これでは日本経済の成長に寄与しない。

このため、トランジション（移行）の期間も含め、脱炭素に関する世界的な議論の動向や技術の潮流をしっかりと踏まえた上で、温暖化ガスの抑制に資する真に競争力ある技術・製品を発見・開発し、実用化につなげなければならない。エネルギー源や関連設備などをできるだけ我が国の技術・製品で賄うことを目指しつつ、脱炭素に資するエネルギーの導入を加速していく。さらに、外国企業との熾烈<sup>しれつ</sup>なシェア争いの中で短期間でのブラッシュアップを行いながら事業化していくことで海外需要を積極的に取り込んでいくことが求められる。

このように、GXの推進に当たっては、脱炭素目標の達成と我が国経済の成長を同時に実現していくという視点を持つことが必要である。併せて、分野横断的な課題に対応しながら「公正な移行」を実現していくことや、我が国の温室効果ガス排出の約2割程度を占める中小企業に対し脱

---

<sup>68</sup> 世界風力エネルギー協議会によると、洋上風力発電設備メーカーのうち、中国勢が発電量の約76%を占めている。そのほかは、欧米企業が約24%、日本企業が0.6%

<sup>69</sup> 経済産業省「蓄電池産業戦略」（令和4年（2022年）4月22日）によると、車載用リチウムイオン電池シェアは40.2%（平成27年（2015年））から21.1%（令和2年（2020年））へ、定置用は27.4%（平成28年（2016年））から4.5%（令和2年（2020年））へ低下



炭素化に向けた情報・手法の普及といった支援を行っていくことも肝要である。〔資料Ⅲ－２－３参照〕

#### （４）GX 基本方針の考え方

我が国ではこれまで脱炭素目標の実現に向けて取り組んできたが、ロシアによるウクライナ侵略の発生等により、GX に向けて取り組む必要が更に高まった。これを受け、「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」<sup>70</sup>において「GX への投資」が盛り込まれるとともに、令和 4 年（2022 年）7 月から 12 月にかけて GX 実行会議<sup>71</sup>が開催された。その議論を踏まえ、「GX 実現に向けた基本方針」（以下「GX 基本方針」という。）が令和 5 年（2023 年）2 月 10 日に閣議決定され、GX 推進法<sup>72</sup>が同年 5 月 12 日に成立した。〔資料Ⅲ－２－４～６参照〕

この GX 基本方針においては、今後 10 年間で官民あわせて 150 兆円を超える投資を実現していくには、国として、長期・複数年間の支援策を講じ、民間事業者の予見可能性を高めていく必要があるとされた。このため、新たに「GX 経済移行債」（脱炭素成長型経済行動移行債）を創設し、これを活用することで、20 兆円規模の大胆な先行投資を実現する<sup>73</sup>。その上で、国による投資促進策は、受益と負担の観点も踏まえつつ、民間のみでは投資判断が真に困難な案件であって、かつ、産業競争力強化・経済成長及び温室効果ガス排出削減のいずれの実現にも貢献する分野を対象とすべきとされている。

あわせて、経済・社会全体を動かして、GX のような政策目標を実現していくためには、支援策によって投資・導入を促すばかりではなく、規制・制度的措置と一体的に講じていくことが重要である。そのため、本方針には「規制・支援一体型投資促進策」の考え方が盛り込まれている。

---

<sup>70</sup> 令和 4 年（2022 年）6 月 7 日閣議決定

<sup>71</sup> 内閣総理大臣を議長とし、関係大臣及び有識者で構成

<sup>72</sup> 脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律（令和 5 年法律第 32 号）

<sup>73</sup> 国による 20 兆円の先行投資により GX に集中的に取り組む期間を設けた上で、①排出枠の発電事業者への有償化（2033 年度～）及び②炭素に対する賦課金（2028 年度～）をエネルギーに係る負担減少の範囲内で徐々に導入することによって「GX 経済移行債」の償還を行うとしている（成長志向型カーボンプライシング構想）。

今後、GX 実現に向けた投資支援をはじめとした各種の取組は、この GX 基本方針に沿って実施されていくことになる。

#### (5) 成長に向けた支援の在り方

今般創設された「GX 経済移行債」は、その発行で得られた資金により国として 10 年間に 20 兆円規模の投資支援を行うものである。そして、これと同時に、排出枠の発電事業者への有償化及び炭素に対する賦課金を将来の償還財源に充てることとなっており、財政の持続可能性の観点からも一定程度評価できるものと考えられる。なお、排出枠有償化などカーボンプライシングの前提となる「排出量取引制度」については、市場機能を通じた効率的・効果的な排出削減がしっかり進むよう、導入・推進を着実にいき、政策のベストミックスを追求していく必要がある。

一方で、エネルギー対策特別会計において「GX 経済移行債」を発行して調達される 20 兆円規模の投資は、官民合わせて 150 兆円規模の投資の呼び水となることが期待されていることから、温室効果ガスの排出抑制に効果的でない施策に使われることがないようにしなければならない。このため、使途の明確化や投資の効果検証、開示にしっかりと取り組んでいくことが重要である。同時に、償還財源の確保の状況もよく注視していく必要がある。

特に、国による投資支援について、様々な産業や研究を総花的に支援対象としていくことは、「GX 経済移行債」による調達資金という限られたリソースの活用として適切ではない。脱炭素目標の達成と成長実現の観点に立って、限られたリソースを最大限有効に活用するため、支援対象をよく吟味して決定していくべきである。

さらに、GX のみならず、他の政策目標も含め、国全体での目標達成に向けて経済・社会全体を動かしていくためには、投資支援だけでは不十分であり、GX 基本方針に示された「規制・支援一体型投資促進策」の考え方に沿って、規制・制度的措置も一体的に行うことで目標達成に向けて力強く働きかけていくことが必要である。例えば、導入支援の対象を製品の

スペック等の要件で限定すること<sup>74</sup>や、企業や国民が購入・導入する製品について一定の要件を満たすことを義務化する（または販売を規制する）<sup>75</sup>といった手段が考えられる。政府がこうしたポリシーミックスを積極的に活用していくことは、市場原理だけでは実現不可能な速度・水準で目標を実現していくことを可能にするのみならず、支援の要件として一定の付加価値を求めることで製品の競争力を向上させ、ひいては経済成長の原動力にもなると考えられる。

最後に、GXに向けた支援のうち研究開発については、脱炭素目標の実現と経済成長のいずれをも実現するためには、研究開発の成功のみならず、事業化・産業化が不可欠である。このため、研究開発された技術が、製品として社会実装がなされるよう、それぞれの研究にモニタリング指標を設けるとともに、ステージゲート<sup>76</sup>を設けて案件を絞り込むなど進捗管理等を精緻に行っていく必要がある。さらに、プロジェクトの選定・管理に当たっては、脱炭素目標達成及び成長・イノベーションの実現に向けてどのような貢献ができるのかといったアウトカムもよく精査<sup>77</sup>し、進捗状況や市場環境等に合わせて臨機応変に検証・見直しを行っていくべきである。〔資料Ⅲ－２－７参照〕

### 3. DX（デジタル・トランスフォーメーション）

官民を挙げてDXを実現できるか否かは国の経済成長力を左右する。しかし、日本のデジタル競争力は低位で推移しており、その主たる原因は、デジタル時代にそぐわない規制枠組みや人材不足、ビジネスの俊敏性の低さなどにあるとされている<sup>78</sup>。また、ビジネスの俊敏性が低い原因の一

---

<sup>74</sup> 例えば、令和4年度補正予算に計上された「先進的窓リノベ事業」では、その対象は建材トップランナー制度2030年目標を達成した製品等としている。

<sup>75</sup> 例えば、燃費規制・ガソリン車販売禁止規制や既存建築物のエネルギー性能基準導入等

<sup>76</sup> 新規プロジェクトの推進を複数の「ステージ」に分割し、次のステージに移行する前に収益性と実現性等を評価する「ゲート」を設け、それらの解決が難しいと評価されたプロジェクトを中断させ、支援対象を絞り込んでいく仕組み

<sup>77</sup> 平成17年度（2005年度）～平成27年度（2015年度）以前に終了した234事業について、NEDOが追跡調査した結果、実用化達成率は29.5%であった。

<sup>78</sup> 国際経営開発研究所（IMD）の国際競争力ランキング

端は、日本企業の ICT 投資の低迷や業務改革の遅れなどにあるとされている<sup>79</sup>。DX による経済成長を実現するためにも、国は徹底的な規制緩和や人材育成、システム刷新に向けた取組を推進する必要がある<sup>80</sup>。〔資料 III-3-1 参照〕

### （1）デジタル時代に即した規制改革

少子高齢化・人口減少により、あらゆる産業・現場で人手不足が進む一方、人手によることなく規制に対応するテクノロジーが次々登場することから、既存の法制や制度を前提とする規制枠組みについて、国民の権利や安心・安全にかかわる規制については慎重に検討しつつ、時代に合ったものにスピード感をもって改革する必要がある。その際には、規制改革の効果を検証できる仕組みの構築も同時に行うべきである。

この点、政府は、「構造改革のためのデジタル原則」<sup>81</sup>に基づき、産業界からの要望の多い目視や常駐等のアナログ規制約 1 万条項について令和 6 年（2024 年）6 月までに一掃する方針であり、また、本通常国会にデジタル規制改革推進の一括法案<sup>82</sup>を提出した。また、規制に対応する新しい技術を積極的に取り入れるため、アナログ規制の種類とその見直しに必要な技術の対応関係を整理した「テクノロジーマップ」を整備し、技術革新と規制改革の好循環による、新たな成長産業の創出や経済成長を狙うこととしている。

こうした好循環を実現するためにも、テクノロジーマップの構築・運用に当たって、複数省庁が規制類型ごとに標準化・統一化した基準を活用するなど、省庁の縦割りを排し、優れた技術を保有する企業の検証負担の軽減を行いつつ、採用する技術の質を担保する仕組みの構築・運用が重要で

---

<sup>79</sup> 「令和 3 年版情報通信白書」（総務省）

<sup>80</sup> DX 推進に伴う産業構造の変化に対し、経営基盤の弱い中小企業が取り残されないよう、人材育成やシステムの導入・運用に対する支援も重要である、との意見もあった。

<sup>81</sup> デジタル臨時行政調査会において令和 3 年（2021 年）12 月に策定された、デジタル改革、行政改革、規制改革の全てに通底する 5 つの原則：①デジタル完結・自動化原則、②アジャイルガバナンス原則、③官民連携原則、④相互運用性確保原則、⑤共通基盤利用原則

<sup>82</sup> デジタル社会の形成を図るための規制改革を推進するためのデジタル社会形成基本法等の一部を改正する法律案

ある。〔資料Ⅲ－3－2 参照〕

## （2）デジタル時代に即した行政改革

行政手続コストの徹底的な削減も急務である。平成 30 年（2018 年）の規制改革推進会議において、行政手続コストの 2 割削減により国・地方合計で年間約 2 億 7,400 万時間の節約が可能であり、経済効果は 1.3 兆円（対 GDP 比 0.24%）との試算<sup>83</sup>が示されたところである。我が国企業の生産性向上による経済成長を実現するためにも、徹底的な行政改革が必要である。

政府は、規制改革推進会議等において、行政手続きの原則オンライン化・キャッシュレス化等の明確な目標や時間軸を設定して推進してきたところであり、地方自治体の取組支援等も行ってきた。しかし、デジタル化の効果を最大限発揮するためには、国民の接点となる申請・通知等のオンライン化だけでなく、行政内部の手続きを含めてデジタルで完結すること、すなわちエンドツーエンドのデジタル完結が重要となる。また、デジタル化の進展とともに、削減効果等をデータで可視化することが容易になることから、手続削減時間等の定量化を進め、より大きな社会インパクトを不断に目指すべきである。〔資料Ⅲ－3－3 参照〕

## （3）DX 先進事例やデータ利活用推進による更なる改革

規制改革や行政改革を我が国経済全体の生産性向上につなげるためには、DX による生産性向上を推進する事業者の目線に立った改革とデータの有効活用を徹底することが重要である。

例えば、深刻な人手不足等の課題を抱える介護業界において、優れた DX によって間接業務を中心に業務を大幅に効率化している事例があり、直接介護の充実による介護の質の向上や、介護現場で ICT・テクノロジーを使いこなす人材育成が推進されている。一方で、優れた取組の業界全体への横展開は、地方公共団体が独自に設定するローカルルールや国の制度間の障壁等に阻まれている。業界全体の生産性向上につなげるため

---

<sup>83</sup> 規制改革推進会議行政手続部会資料（平成 30 年（2018 年）6 月）

にも、自治体独自のルールの見直しに留まらず、国の制度間の障壁の見直し等、利用者である国民や DX 先進事業者の目線で徹底的に規制・制度改革を推進することが重要である。〔資料Ⅲ－3－4 参照〕

また、DX による政策推進にはデータの有効活用が不可欠であるが、省庁間、国地方間のデータ連携等の仕組みが不十分であり、DX 推進の妨げとなっている。政府においては、地方公共団体の基幹業務システム標準化の中で、国・地方のデータ連携の仕組みを整備しているところであるが、省庁や国・地方の壁を越えて、的確な政策対応等のため、必要なデータの収集、質の確保やデータ連携の仕組みを充実させる必要がある。

#### （４）情報システムを取り巻く課題の改革

我が国においては、老朽化した情報システムが DX 推進の足かせになるだけでなく、保守運用経費の膨張やサイバーセキュリティ上の課題による経済損失のリスクもあり、官民において情報システムの刷新が急務である。また、官においては、発注者側の調達能力や入札要件等に起因するベンダーロックイン等の調達上の課題を抱えるが、政府が率先して課題解決に取り組むことで、我が国の情報システムを取り巻く課題の改革を加速し、経済成長や経済安全保障につなげることも可能である。

まず、政府の情報システムの調達については、アジャイル開発等の新たな手法の活用や、高度な技術力を持つ中小・スタートアップ企業等の参入機会促進などが問われている。令和 5 年（2023 年）3 月、デジタル庁情報システム調達改革検討会は、検討会内で議論された調達上の課題と対応策を整理した調達改革報告書を公表したところである。これを基に、デジタル庁において、優先順位をつけて試行と効果検証を行い、効果が認められた対応策は各府省等に広く展開すべきである。〔資料Ⅲ－3－5 参照〕

また、社会情勢の変化や利用者ニーズ等に対して柔軟かつ迅速に対応するため、システム開発等の組織内人材による実施（内製化）も DX 推進上重要である。アメリカでは内製化の比率が高く、日本の DX 先進企業も内製化を推進しているところ、政府内においては、デジタル庁や一

部省庁が内製化に取り組み、開発期間の短縮やコスト削減等の効果を見込んでいる。ベンダー依存の傾向にあった政府が内製化に取り組むことで、IT 業界にも影響を与えることから、属人化等のリスクに配慮しつつ、段階的に拡大すべきである。〔資料Ⅲ－3－6 参照〕

#### 4. 科学技術・イノベーション

科学技術・イノベーションの創出は経済成長の源泉となるものであり、先端的な技術は国益にも直結し得るものであって、その重要性はますます高まっている。また、様々な社会的課題を解決する上で科学技術・イノベーションの力は不可欠であり、社会的課題の解決を経済成長につなげるため、投資効果を最大化することが求められている。近年、主要国と比較して、我が国の科学技術関係予算額は対 GDP 比でそんな色のない水準となっているが、注目度が高い研究論文（いわゆる Top10%論文<sup>84</sup>）の生産性は低迷し、研究力の伸び悩みが指摘されている。

科学技術・イノベーションへの投資を、我が国の研究力向上、ひいては経済成長につなげていくためには、予算の量的拡大のみに解決策を求めるのではなく、投資効果を最大化するための制度や政策の質的な改善、すなわち、研究における国際化の不足、研究を支援する技術職の不足といった研究環境の課題など、以前から指摘されてきた我が国の研究力を取り巻く構造的な課題に対応することが求められる。また、社会の変化が加速する中で、中長期的な社会的課題を適時適切に見極め、従来の講座制の下で見られたような縦割り意識に捉われることなく、研究資源を新分野に重点的に振り向けていくトップマネジメントが大学等に求められている。こうした課題に対して、参画大学にガバナンス改革等へのコミットを求

---

<sup>84</sup> Top10%論文数は、「科学技術・イノベーション基本計画」（令和3年（2021年）3月26日閣議決定）において研究力の現状認識のデータとして用いられるなど、研究力を評価する代表的指標であるが、こうした論文数や被引用度に加え、研究の「質」などを含めて、研究力の現状を多角的に分析・評価することが課題である。そのため、内閣府において、研究力を多角的に分析・評価するための新たな指標の開発を進めている。

める大学ファンド事業<sup>85</sup>等を契機として、科学技術・イノベーションの創出に重要な役割を担う大学等が自ら戦略的に対処することが不可欠である。〔資料Ⅲ－４－１参照〕

大学等が自らの戦略の下、ガバナンスや人事マネジメント等の改革や創意工夫を通じて、研究環境等の構造的課題に対処し、その潜在能力を最大限発揮させることで、科学技術・イノベーションへの投資効果が最大化され、我が国の研究力向上、ひいては成長につながることを期待される。

### （１）研究力向上に向けた大学の財務戦略

世界のトップ大学は、多様な財源を確保しつつ、研究力強化を図っており、我が国の大学においても、研究力向上の基盤となる財務戦略を構築することが不可欠である。近年、我が国の大学は寄附や研究受託等、多様な財源確保に取り組んでいるが、寄附額は、海外大学に比して小規模に留まり、足もとで金額が横ばい傾向となっている大学が多く、国内外の企業等からの研究費収入やライセンス収入も含め、依然として海外大学と比して外部資金が少ないのが現状である。

大学毎の戦略に基づき、財務基盤を強化している例<sup>86</sup>も見られるが、引き続き、トップレベル研究拠点に対する寄附受入等のほか、産学連携強化等を通じた民間資金の導入等を拡大し、確保した財源により研究力向上を図る取組を推進すべきである。〔資料Ⅲ－４－２参照〕

### （２）研究力向上に向けた大学の戦略的産学連携

#### ① 適正な研究費による受託

---

<sup>85</sup> 国立研究開発法人科学技術振興機構法（平成 14 年法律第 158 号）第 27 条の助成勘定に属する資金

<sup>86</sup> 例えば、東京大学は、大学債により令和 2 年（2020 年）10 月に 200 億円、令和 3 年（2021 年）12 月に 100 億円を調達するなど、財源に応じた事業戦略を推進しており、大学債発行当時の東京大学の五神総長は、著書において大学債による財源調達を「長期的な視点で先行投資を行う財源」「いわば「攻め」の活動」とした上で、「国からの運営費交付金で行うべきもの、企業と連携して行うべきもの、そして長期債券で補うもの—この 3 つを組み合わせ、重要な事業をもれなく支えていくためには、学内における合意が重要です。」と振り返っている（五神真「新しい経営体としての東京大学：未来社会協創への挑戦」）。また、京都大学の場合は、創立 125 周年に向けて基金事業体制を順次強化しつつ、一般的に認知度の高い同大学のトップレベル研究拠点である iPS 細胞研究所が個人寄附を広く獲得している。



大学の財務戦略を構築していく上で、上記の寄附等による財源確保に加え、企業と協力可能な研究は、研究インテグリティ<sup>87</sup>を確保しつつ、産学連携強化等を通じて、企業等との共同研究や受託研究として実施することが望ましい。このような大学の財源多様化を通じて、企業等とのプロジェクト型研究や寄附金等の自己収入による大学の裁量性が高い研究など、研究の多様性を確保していく視点も重要である。

なお、産学連携を推進する際、企業や大学のトップによる産学連携に対するコミットメントを含め、組織としての取組が重要であるが、我が国の場合は、個々の教員等の関係から共同研究等の案件が生まれるため、研究の規模が小規模に留まりやすいことが指摘される。また、大学の保持する「知」の価値<sup>88</sup>や、「大学のマネジメント」に対する価値<sup>89</sup>が、産学連携の契約に十分に反映されない、といった課題も指摘される。

そのため、研究者間の個人的関係に依存するのではなく、産学連携本部を設けるなど、大学本部で組織的に産学連携を進めるべきである。研究にかかる直接経費や従来の間接経費<sup>90</sup>に加えて、組織的な産学連携推進活動等のための経費として「戦略的産学連携経費」を研究費に設定し、企業等から研究を受託するなど、大学自ら経営やマネジメントの改革を進めることが考えられる。このような、大学の持つ高い付加価値を反映した、適正な研究費で受託する取組を推進すべきである。〔資料Ⅲ－４－３参

---

<sup>87</sup> ここでいう「研究インテグリティ」とは、研究活動の国際化等に伴う新たなリスクに対応するための研究の健全性・公正性を指す。近年、外国からの不当な影響による利益・責務相反や技術流出等への懸念が顕在化しており、政府は「研究活動の国際化、オープン化に伴う新たなリスクに対する研究インテグリティの確保に係る対応方針について」（令和3年（2021年）4月27日、統合イノベーション戦略推進会議決定）を定め、例えば、海外を含む外部機関から供与された全ての資金や資金以外の支援、共同研究等の相手方や参画者の情報などの報告を受けて、大学等が適切なリスクマネジメントを行えるよう規程を整備する等、研究者及び大学等における研究インテグリティの自律的な確保に向けた取組を進めている。

<sup>88</sup> 「産学官連携による共同研究強化のためのガイドライン【追補版】」（文部科学省及び経済産業省（令和2年（2020年）6月30日））では、「知」の価値に関して、「大きくは個人としての「研究者の価値」と、結果として得られる「研究成果の価値」、これらの価値を高める「研究マネジメントの価値」に大別することができる」としている。

<sup>89</sup> 「産学協創の充実に向けた大学等の「知」の評価・算出のためのハンドブック」（文部科学省及び経済産業省（令和5年（2023年）3月29日））では、大学等のマネジメントへの支出として、現状の日本の大学等における間接経費には含まれず、欧米の大学の間接経費（**Facility and Administration (F&A) cost**）には含まれる「大学経営に必要なコスト」や「設備の維持・更新等のために将来必要となるコスト」を挙げている。

<sup>90</sup> 我が国では直接経費の30%が目安となっている。

照]

## ② 産学連携による人材流動性と獲得した間接経費の適切な配分

研究力向上に向けて、優秀な研究者を確保していく上で、未来の研究者の卵である博士課程学生等に対して、博士課程修了後のキャリアパスの展望を示すことは重要である。博士人材は、大学等に限らず、産業界における高い専門性を活かした活躍が期待される一方、産学間の人材流動性が低く、産業界における活躍がキャリアパスとして十分定着しているとは言えない。戦略的な産学連携の効果として、大学における研究受託等のみならず、産学間における人的交流機会の増加が期待され、このような機会を通じ、産学間の人材流動性を向上させていくことは、若手研究者のキャリアパス確保の観点からも重要である。

また、産学連携等により獲得した研究費に関して、研究に係る直接経費とは別に、人件費、技術職員配置や共用設備整備等に係る経費として、間接経費が大学に支払われている。間接経費については、大学本部に集約された後、我が国では大学本部と部局間で定められた割合で按分される（別枠運営費交付金）との指摘があり、研究競争力のある研究者に必要な間接経費が配布されていないおそれがある<sup>91</sup>。研究力向上のため、産学連携等により獲得した間接経費を、研究競争力のある研究者が必要な研究環境の整備に充てられるよう、適切に配分すべきである。〔資料Ⅲ－４－４参照〕

### （3）研究環境の改善

研究者の研究時間の制約が研究力向上の課題となっているが、大学等教員（保健分野を除く）の職務活動時間割合における研究活動の割合が低下する一方で、学内事務等に割く割合は2000年代を通じてほぼ一定で推移している。

---

<sup>91</sup> アメリカでは、間接経費確保が優秀な教員の流動化につながり、アメリカの大学の研究競争力を高める原動力となっているとの指摘がある。（菅裕明「研究をめぐる競争的環境」（「シリーズ大学4 研究する大学－何のための知識か」））

研究活動を増やすための有効な取組として、研究者からは学内会議の頻度や負担の軽減を求める声が大きく、会議削減などの業務見直しにより、教員の学内事務負担を軽減し、研究専念・研究時間創出を進めることは急務である。あわせて、大学における研究や教育活動を支援するスタッフの充実も有効な取組として挙げられており、大学職員の業務内容や人事制度を見直し、技術職等の専門職の育成や配置を進めることも必要である。〔資料Ⅲ－４－５参照〕

高度な専門職員や事務職員の育成にあたり、国立大学法人化以前の古い人事制度を改革しつつ、単独大学で対応するのではなく、関係大学等と連携して効率的・効果的に進めている例<sup>92</sup>がある。地域中核大学事業<sup>93</sup>を始めとした大学の戦略的な組織改革を支援する事業を活用し、教員・研究者のみならず、教育や研究を支える職員の育成や配置を改善する取組を推進することで、研究環境の改善を図るべきである。〔資料Ⅲ－４－６参照〕

#### （４）研究の国際化

我が国のいわゆる **Top10%**論文の輩出が少ないことは上記のとおりであるが、国際共著論文の伸びで差がついているのが現状であり、科学研究費助成事業等の競争的研究費における研究の国際化を引き続き推進する必要がある。

また、研究者の国際流動性が低いことも課題であるが、文部科学省の調査<sup>94</sup>では、海外での研究意向を持つ研究者の2割超が「帰国後に外国での努力に見合う評価が得られないおそれ」を気がかりな点として挙げており、国際流動性を高めるための環境を整えていくことも重要である。その

---

<sup>92</sup> 技術職員の場合は東京工業大学における「TC カレッジ」、事務職員の場合は東京大学における「近隣大学との職員相互作用活用アライアンス」が代表的な事例として挙げられる。

<sup>93</sup> 令和4年度第2次補正予算及び令和5年度予算において、大学間での連携による相乗効果で研究力強化に必要な取組の効果を最大化する「地域中核・特色ある研究大学強化促進事業」を計上している。

<sup>94</sup> 文部科学省科学技術・学術政策研究所「博士人材データベース（JGRAD）を用いたキャリアパス等に関する意識調査－JGRAD アンケート 2018 結果報告－」，NISTEP RESEARCH MATERIAL, No.281

ため、研究者向け事業では海外経験を積極的に評価し、研究者・教員の評価に海外経験が反映されるよう促すとともに、大学向け事業では教員等の国際化に取り組む大学を加点評価する等、大学や研究の国際化を後押しするべきである。〔資料Ⅲ－４－７参照〕

#### （５）科学技術政策の全体の評価付け

科学技術政策上の諸課題に対して、個別政策を通じた政策誘導に加え、科学技術政策の全体像を俯瞰<sup>ふかん</sup>しながら、関連政策全体で誘導をかけていく視点も重要である。このような科学技術政策の総合調整については、内閣府の総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）の前身にあたる総合科学技術会議において科学技術予算の「メリハリ」付け（SABC 評価）が行われていた。しかし、次第に形骸化し、平成 24 年度（2012 年度）予算以降は行われず、現在は、毎年度の統合イノベーション戦略等により重点化施策を特定する、いわば「ハリ」だけを強調した仕組みとなっている。

我が国では、先端的な技術の研究開発について、様々な社会的課題を解決し、経済成長につなげるため、科学技術・イノベーションへの投資効果を最大化することが求められている。投資効果向上の観点から、我が国の研究領域の硬直性などの課題の解決に資するよう、優先順位付けを通じて施策面から誘導をかけていくことが有効である。また、競争的資金が増加かつ複雑化する中、研究者目線に立って科学技術政策の全体像を整理し、限られた政策資源の効果を最大限高めることが重要である。これらを踏まえ、「ハリ」だけではなく「メリ」を通じた科学技術政策全体の見直しが必要である。

CSTI（及び同事務局）は、本来、関係省庁に対する司令塔機能を発揮することが期待されており、施策の優先順位付け、さらには省庁間の施策の整理などを推進することが強く求められる。〔資料Ⅲ－４－８参照〕

### 5. スタートアップ

近年、先進国のみならず新興国においても、スタートアップ企業は、デ

デジタル化の力を活用した革新的技術により既存の大企業を凌ぐ規模まで成長して、社会的な課題の解決に貢献するとともに、産業構造や生活基盤に変革をもたらし、経済成長の原動力となっている。一方で、我が国においては、起業数やユニコーン（設立10年以内で企業評価額10億ドル以上の未上場企業）の数<sup>95</sup>がアメリカや欧州等に比して低い水準となっており、スタートアップが自律的に生まれ、成長するエコシステムの創出が課題となっている。

政府は、令和4年（2022年）11月、官民によるスタートアップ育成策の全体像として「スタートアップ育成5か年計画」を取りまとめた<sup>96</sup>。ここでは、我が国のスタートアップを成長させ、スタートアップへの投資額を令和9年度（2027年度）に10兆円規模とすること、さらに、将来においては、ユニコーン100社、スタートアップ10万社創出等を目標として掲げた。また、同年10月に決定した「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」<sup>97</sup>及び同年12月に成立した令和4年度第2次補正予算において措置した1兆円規模の予算事業を活用することとしている。

こうした「スタートアップ育成5か年計画」の策定や公的支援を契機としつつ、経済成長を牽引するのは民間主導のイノベーションが中心であることを踏まえて、民間投資を喚起し、イノベーションとスタートアップ創出の好循環を生み出すエコシステムの形成につなげることが重要である。エコシステムの形成のためには、我が国固有の社会・文化的要因、市場環境の整備といった多角的な議論を踏まえた制度的なアプローチが不可欠である。また、公的助成を行うに当たっては、市場メカニズムを歪めることがないように、「政府の失敗」に留意した官民の役割分担に常に気を払うべきである。

## （1）社会・文化的要因

---

<sup>95</sup> CB Insights 「The Complete List of Unicorn Companies」（2023年4月時点）によると、アメリカ653社、中国169社、EU102社、インド70社、イギリス49社に比して、日本は6社

<sup>96</sup> 「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」関係の主なスタートアップ支援施策の全体像については、スタートアップ創出調整連絡会議（第2回）の資料1を参照

<sup>97</sup> 令和4年（2022年）10月28日閣議決定

スタートアップ・エコシステムの創出に向けては、まず起業家に起業を促し、加速させる起業環境が重要となる。起業環境に関する国際調査によると、我が国の「政府による支援策」に対する評価は主要国の中で比較的高い評価を得ている一方、「起業に対する社会・文化的規範」に対する評価の低さが指摘されている<sup>98</sup>。特に、起業を望ましい職業選択と考える人の割合は、主要国の割合の半分以下と極めて低いことから、我が国固有の社会・文化的要因がスタートアップ等の起業の弱さにつながっていると考えられる。

そのため、スタートアップの創出や更なる成長に向けては、政府による個別支援策のみならず、我が国の社会・文化的要因を踏まえつつ、社会の在り方や人口動態等を含んだ多角的な議論・取組も同時に進めることが必要である。〔資料Ⅲ－5－1 参照〕

## （2）企業の新陳代謝

我が国では開業率だけでなく廃業率も低水準で推移しており<sup>99</sup>、市場における新陳代謝の低さが指摘されている。企業の新陳代謝には、通常、生産性の高い企業や産業への人材・資金等の移動を促す効果が期待される。我が国では、生産年齢人口の減少などの資源制約がある中、スタートアップの創出や成長を促すためには、再チャレンジできる環境を整備した上で、既存企業の人材の柔軟な労働移動や資金・資産等のリソースを活用することが欠かせない。

また、既存企業に対する財政支出による過度な支援は、公正な競争や生産性向上を妨げることから、既存企業に対する支援策を不断に見直すことが必要である。さらに、起業のしやすい環境だけでなく、企業等が退出や再チャレンジを選択しやすい環境、例えば、経営者の高齢化等に伴う事

---

<sup>98</sup> “Global Entrepreneurship Monitor, 2022/2023 Global Report”（2023年）の専門家調査における評価（10点満点）では、我が国の「政府による支援策」は5.6、「社会・文化的規範」は3.8。また、「起業を望ましい職業選択と考える人の割合」は、我が国は24.0%と他国よりも低水準となっている（“Global Entrepreneurship Monitor, Adult Population Survey”）。

<sup>99</sup> 中小企業庁「2022年度版中小企業白書」によれば、我が国の開業率は5.1%、廃業率は3.3%（いずれも令和2年（2020年））であり、アメリカ・イギリス・ドイツ・フランスよりも低い。

業承継<sup>100</sup>、廃業、再チャレンジ、事業再編等の環境も整備すること<sup>101</sup>が重要である。〔資料Ⅲ－5－2参照〕

### （3）公的補助等の在り方

スタートアップに対する補助金等の公的支援については、非効率性等の弊害も指摘されており、支援の効率性・有効性を高めるためには、支援対象の選定における「目利き」が重要となる。支援対象の選定、すなわち「目利き」に当たっては、民間VC（ベンチャーキャピタル）等による評価や知見を活用することが有効であり、かつ、VCではなくスタートアップ企業自体を支援する仕組みとする必要がある。〔資料Ⅲ－5－3参照〕

また、官公需<sup>102</sup>における新規中小企業者<sup>103</sup>との契約について、「令和4年度中小企業者に関する国等の契約の基本方針」<sup>104</sup>では、新規中小企業者との契約比率について「3%以上を目指す」こととしているが、直近の実績は政府全体で1.01%と低水準<sup>105</sup>であり、官公需における新規中小企業者との契約を増やしていく中で、一層のスタートアップ活用の余地がある。〔資料Ⅲ－5－4参照〕

### （4）研究開発におけるスタートアップの活用

研究開発予算に関して、研究開発上で必要となる調達や共同研究においてスタートアップを活用していくことは、スタートアップ・エコシステム形成を促していく上で重要である。例えば宇宙開発費用においては、我が

---

<sup>100</sup> 親族内承継、M&Aを含む第三者承継、承継後に新規事業を展開する「第二創業」など

<sup>101</sup> 融資において経営者の個人保証を徴求することが、創業や円滑な事業承継、早期の事業再生を阻害する要因となっていることを踏まえ、経済産業省・金融庁・財務省では「経営者保証改革プログラム」（令和4年（2022年）12月23日）を取りまとめ、経営者保証を徴求しない新しい信用保証制度の創設など、経営者保証に依存しない融資慣行の確立に取り組んでいる。このほか、「スタートアップ育成5か年計画」では、事業再構築のための私的整理法制の整備などに取り組むこととしている。

<sup>102</sup> 物品の購入や、役務の提供を受けること、工事の発注を行うことを指す（委託等の政策経費は含まない）。

<sup>103</sup> ①事業を開始した日以後の期間が10年未満の個人、又は、②設立の日以後の期間が10年未満の会社、である中小企業者

<sup>104</sup> 令和4年（2022年）8月26日閣議決定

<sup>105</sup> 「令和3年度中小企業・小規模事業者向け契約実績（令和4年（2022年）9月30日）」（中小企業庁）

国の政府負担比率は9割台後半で直近10年間推移する一方、アメリカの比率は9割超から7割弱程度まで下がり、新興企業の比率が上昇している<sup>106</sup>。この結果、アメリカではスタートアップ等との人材流動性が高まる一方、我が国では、大手企業やJAXA（国立研究開発法人宇宙航空研究開発機構）からベンチャー企業へ移る人材は限定的になっている。宇宙産業周辺における人材流動性が低いために、新たな事業が興りにくく、産業規模が拡大せず、その結果として、宇宙産業への人材の流入が乏しくなるという悪循環に陥っている<sup>107</sup>。

こうした我が国の宇宙産業が抱える課題に対処するため、宇宙開発の調達においては、JAXAによるスタートアップ等との契約や発注を拡大するなど、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活用し、人材等が流動するエコシステムの形成を促すべきである。

また、調達に限らず、スタートアップとの共同研究が見込まれる分野については、研究分野の特性を踏まえつつ、国立研究開発法人とスタートアップとの共同研究について目標を定め、規模・実績を公表することで、国立研究開発法人の有する研究力や研究資源を活用しつつ、スタートアップの成長を促すことが重要である。〔資料Ⅲ－5－5参照〕

## （5）大学の役割

自律的なスタートアップ・エコシステムの形成に当たっては、先端的な研究が行われ、事業化の可能性を秘めた技術シーズを多く有する大学の果たす役割も重要である。

スタートアップ・エコシステムにおける大学の役割としては、研究力向上に向けて各種の取組を行うとともに、大学発スタートアップによる研究成果の事業化に向けて、大学が設置するTLO（技術移転機関）<sup>108</sup>を最大限活用して、大学発スタートアップの起業や事業化等を支援すること

---

<sup>106</sup> （一社）日本航空宇宙工業会「令和元年度宇宙機器産業実態調査報告書」、Mckinsey&Company「R&D for space: Who is actually funding it?」

<sup>107</sup> 宇宙政策委員会「宇宙産業ビジョン2030 第4次産業革命下の宇宙利用創造」

<sup>108</sup> Technology Licensing Organization の略。大学の研究者の研究成果を特許化し、それを企業へ技術移転する法人であり、産と学の「仲介役」の役割を果たす組織のこと



が考えられる。具体的には、我が国の TLO を、現状の発明評価やデータベース化等を行う知財管理機関から、企業ニーズの研究者へのフィードバックなどを含むマーケティング等を行う機関へと改革する。その収益を研究資金として研究者に還元し、更なる大学発スタートアップの起業支援や事業化等につなげる好循環を実現する経営を確立することが必要である。

その際、大学の知財マネジメントには高度な専門知識等が求められることから、特に地方大学を中心に、地域で知財等の専門人材の確保が難しい場合が考えられる。この点は、単独大学で対応するのではなく、知財業務等の人材やノウハウを有する地域中核大学等を中心に、複数大学で連携する広域型 TLO を活用した集約など、各大学の事情等に応じて大学間の連携を行い、大学発スタートアップ創出や研究成果の事業化に向けた機能を強化することも積極的に検討すべきである。なお、その機能強化に当たっては、政府の「スタートアップ・エコシステム拠点都市」<sup>109</sup>形成に向けた各種施策と連携した効果的な取組となるよう留意すべきである。

〔資料Ⅲ－５－６参照〕

---

<sup>109</sup> 「スタートアップ・エコシステム拠点形成戦略」（令和元年（2019年）6月、内閣府・文部科学省・経済産業省）に基づき選定されたグローバル拠点4都市及び推進拠点4都市。選定した拠点都市に対して、内閣府、文部科学省、経済産業省の関係施策による集中支援を実施している。

#### IV. こども・高齢化等

日本の将来推計人口（令和5年推計）<sup>110</sup>においては、2100年には我が国の総人口が現状の半分程度に減少すると見込まれている。人口減少は、国内市場の縮小による投資先としての魅力低下、人々の集積や交流を通じたイノベーションを生じにくくさせることによる成長力の低下、国民一人一人の豊かさの低下をもたらすばかりではなく、社会保障制度と財政の持続可能性を脅かすものである。〔資料IV-0-1～3参照〕

人口減少が進むと、小売や医療・福祉などの生活関連サービスの立地に必要な人口規模を維持できなくなり、生活に必要な商品やサービスを手することが困難となるなど、日々の生活にも支障が生じる可能性がある。今後の出生率次第で、将来の人口構成に大きな差が生じることになり、年金、医療といった保険制度にも影響を及ぼすことになる<sup>111</sup>。〔資料IV-0-4、5参照〕

こうした中、我が国では、「全世代型社会保障」をテーマとした社会保障改革が進められてきた。「全世代型社会保障」とは、「能力に応じて負担し、必要に応じて給付し、持続可能な仕組みを次世代に伝える」というものだが、これまでの当審議会の建議でも指摘してきたとおり、実際には、こうした考え方が実現していない部分がまだまだ残されている。〔資料IV-0-6～9参照〕

政府は長きにわたり、団塊の世代が75歳となる「2025年」を社会保障改革の目標年度として、持続可能な制度や、病床機能の分化などのサービス提供体制の改革を目指してきた。これは、このままでは、令和7年（2025年）以降は現役世代の医療・介護の負担が増大し、提供体制も立ち行かなくなるという危機感によるものだった。令和7年（2025年）までに改革を実行するには、事実上本年が最後のチャンスであり、少子化対策だけでなく、「全世代型社会保障」の制度を実現するため、医療・介護

---

<sup>110</sup> 令和5年（2023年）4月26日公表

<sup>111</sup> 例えば、年金制度でみると、出生率が低く推移するとの仮定（出生低位）に基づき推計した所得代替率は、出生率が高く推移するとの仮定（出生高位）に基づき推計した所得代替率を1割以上下回るなど、結果的に給付水準に大きな差が生じることになる。

の改革議論を加速する必要がある。〔資料Ⅳ－０－１０ 参照〕

医療・介護の給付は累次にわたり適正化に向けた制度の見直しが行われているにも関わらず、人口動態の変化による影響もありこの 20 年で給付費用は大幅に増加し、これに伴い公費負担・保険料負担も増加している。給付費用は経済成長率以上に伸びており、今後更なる高齢化が進む中、現役世代の負担能力を考えれば、持続可能な状況とは言い難い。経済成長率も見据えながら、今後、更に給付費用自体の抑制に取り組み、制度の持続可能性を確保する必要がある。各年度、医療・介護の費用が高齢化等に伴って増加し、5,000～6,000 億円程度の公費、7,000 億円前後の保険料が増加している中で、さらに、仮に、診療報酬・介護報酬を 1% 引き上げると、2,500 億円程度の公費、3,000 億円程度の保険料が増加することとなる。少子化対策で新たな財政需要が生じる中、年末の改定に向けては、巨額のコロナ補助金もあり積み上がった資産の状況も含めて、医療機関・介護施設の財務状況を見ながら、引き上げの必要性について慎重に議論を行うべきである。〔資料Ⅳ－０－１１～１４ 参照〕

## 1. 少子化対策

### (1) 出生率等の推移

我が国では、戦後最低の出生率となった「1.57 ショック」（平成元年（1989 年））を契機に「少子化」が政策課題として認識され、平成 15 年（2003 年）には「少子化対策基本法<sup>112</sup>」が制定されるなど、少子化対策は政府全体の取組として位置付けられるようになった。その後も、社会保障と税の一体改革による安定財源の確保を背景に、待機児童対策、幼児教育・保育の無償化、高等教育の無償化などの取組が進められ、出生率は平成 17 年（2005 年）の 1.26 をボトムに平成 27 年（2015 年）の 1.45 まで一定程度回復したが、近年、コロナ禍の影響もあり、再び低下してきて

---

<sup>112</sup> 平成 15 年法律第 33 号

いる<sup>113</sup>。〔資料Ⅳ－１－１、２参照〕

## （２）出生率に関する最近の議論と政策対応

各国の出生率の違いに関する研究では、所得や女性の労働参加率が高い程、出生率は低下すると言われてきた。しかし、近年、特に高所得国では、その関係が逆転しており、所得が高い程、女性の労働参加率が高い程、出生率は高くなっているとの研究<sup>114</sup>がある。〔資料Ⅳ－１－３参照〕

この研究では、女性のキャリアと家庭の両立性（compatibility）が出生率向上の要因であり、①父親の参画（cooperative fathers）、②母親の就労に関する社会意識（favorable social norms）、③柔軟な労働市場（flexible labor market）、④子育て支援政策（family policy）が重要と指摘している<sup>115,116</sup>。我が国においても、女性の就労が進んできたことを鑑みれば、これら４つの要因分析を参考にしつつ、今後の政策対応を検討していくことが有益である。〔資料Ⅳ－１－４参照〕

まず我が国における女性のキャリアと家庭の両立の状況について見ると、女性の就業率が出産・育児期に低下するいわゆる「M字カーブ」は解消に向かってきた。一方、正規雇用比率が20歳代をピークに低下し、

---

<sup>113</sup> 我が国の出生数はわずか5年間で20万人近くも減少している。最新の人口推計によれば、10代～30代の若者の人口は、2020年と比較して2030年、2040年、2050年にそれぞれ▲10%、▲20%、▲30%減少すると見込まれている。

<sup>114</sup> Matthias Doepke, Anne Hannusch, Fabian Kindermann, Michele Tertilt. 2022. “The New Economics of Fertility.” IMF Finance & Development, September 2022 及び Matthias Doepke, Anne Hannusch, and Fabian Kindermann. 2022. ”The Economics of Fertility: A New Era” CEPR Discussion Paper 17212

<sup>115</sup> アメリカについては、民間の家事・育児サービスの利用による育児の市場化（marketization）の拡大が、高学歴女性のキャリアと家庭の両立を実現させ、出生率を他の女性と同等に引き上げているとの研究がある。（Matthias Doepke, Anne Hannusch, Fabian Kindermann, Michele Tertilt. 2022. “The New Economics of Fertility.” IMF Finance & Development, September 2022 及び Moshe Hazen, David Weiss, and Hosny Zoabi. 2021. ”Marketization and the Fertility of Highly Educated Women along the Extensive and Intensive Margins” CEPR Discussion Paper 16647）我が国でも、最終学歴大卒以上の女性の出生こども数は近年増加している。〔資料Ⅳ－１－５参照〕

<sup>116</sup> 我が国における大卒女性の働き方ケース別の生涯所得を推計した研究（久我尚子「大卒女子、育休2回で生涯所得2億円！？女性が働きやすい環境を作る重要性」ニッセイ基礎研レポート2017年2月号）によると、正規雇用で出産などの休業をしなかった場合と第1子出産時に退職し、第2子が就学後にパートで復帰した場合とで生涯所得が2億円程度異なると推計されており、女性が出産・育児でキャリアを中断することに伴う機会費用は相当な額にのぼっていることが示唆される。〔資料Ⅳ－１－６参照〕

30代、40代などは、非正規雇用が中心となる、いわゆる「L字カーブ」がみられる。さらに、有配偶女性の正規雇用比率は、未婚女性より顕著に低く、非正規雇用を選んだ理由として「家事・育児・介護と両立しやすいから」が育児期の20～40代で高い。女性のキャリアと家庭の両立を阻む障壁が存在していると考えられ、このような状況を踏まえると、働き方改革を含め社会全体の構造や意識を変えていくことこそ少子化対策の中核とすべきである。こども・子育て政策の強化に当たっては、社会構造や意識の変革を後押しする政策とすることが求められる。また、各種施策や政策パッケージ全体について、効果等を検証しつつ、当該施策やパッケージの適切な見直しを行い、PDCAを推進していく必要がある。〔資料Ⅳ－1－7参照〕

## ① 父親の参画

### ア) 現状

第2子以降の出生割合は、夫の家事・育児時間が長いほど高い傾向にあるが、我が国の夫の家事・育児関連時間は2時間程度と国際的に見ても低水準である。子がいる共働きの夫婦について見ると、保育園の迎え、夕食、入浴、就寝などの育児負担が女性に集中する「ワンオペ」になっている傾向がみられる。〔資料Ⅳ－1－8参照〕

また、育児休業取得率については、女性は8割台で推移している一方、男性は上昇しているものの1割台と女性より大幅に低い。取得期間についても、女性は9割以上が6か月以上である一方、男性は約5割が2週間未満と短期間が中心となっている。正社員男性が育児休業制度を利用しなかった理由として「収入を減らしたくなかった」や「取得しづらい職場の雰囲気、職場の無理解」なども多く挙げられており、制度はあっても利用しづらい職場環境の存在が見られる。こうした状況は、中小企業においてより顕著であると考えられる。〔資料Ⅳ－1－9参照〕

### イ) 政策対応

家庭内において育児負担が女性に集中している「ワンオペ」の実態を変

え、夫婦が相互に協力しながら子育てをし、それを職場が応援していく社会を作っていくため、「こども・子育て政策の強化について（試案）」（以下、「試案」という。）<sup>117</sup>に盛り込まれた関連施策を早急に具体化していくことが求められる。

とりわけ、男性の育休の取得促進は共働き・共育てを定着させるための第一歩であり、制度と給付両面の対応を抜本強化<sup>118</sup>し、多様な働き方に対応した自由度の高い制度とする必要がある。その際、育休取得に当たって負担を気兼ねする声が、特に中小企業において多いことも踏まえ、育休を促進する体制整備を行う中小企業に対する支援の強化にも取り組む必要がある。〔資料Ⅳ－1－10 参照〕

あわせて、職場に復帰した後の子育て期間も含め、短時間勤務やテレワークなど多様な働き方を組み合わせて男女で育児・家事を分担可能とする。このように、育児期の男女がともに希望に応じてキャリア形成との両立を可能とする仕組みを構築することが重要になる。

育児とキャリア形成の両立に関しては、こうした制度面の対応だけでなく、企業側の人事・処遇面における実際の運用が重要となる。企業のトップマネジメントを含め、育児とキャリア形成の両立が可能となるよう、職場の意識改革が必須になっている<sup>119</sup>。

---

<sup>117</sup> 「こども・子育て政策の強化について（試案）」（こども政策担当大臣（令和5年（2023年）3月31日）

<sup>118</sup> 「試案」においては、制度面の対応として、男性の育休取得率について、現行の政府目標（2025年までに30%）を大幅に引き上げる（2025年までに50%、2030年までに85%）こと、給付面の対応として、出生後一定期間内に両親ともに育児休業を取得することを促進するため、育児休業給付の給付率を現行の67%（手取りで8割相当）から、8割程度（手取り10割相当）へと引き上げることなどが盛り込まれている。<sup>119</sup> 企業の取組として、例えば、毎日の勤務時間を短時間で固定している短時間勤務制度だけでなく、労働者の状況に応じて、フルタイム等での勤務が可能な日はフルタイムで働くことを可能とすることで、キャリア形成にも配慮した仕組みを設けている事例や、中小企業であっても、出産後の継続就業の推進にとどまらず、女性の管理職登用を積極的に推進するために若いうちからリーダーに登用する等の機会を提供し、キャリア形成を支援している事例等がある。（厚生労働省「今後の仕事と育児・介護の両立支援に関する研究会」におけるヒアリング資料等）

<sup>119</sup> 企業の取組として、例えば、毎日の勤務時間を短時間で固定している短時間勤務制度だけでなく、労働者の状況に応じて、フルタイム等での勤務が可能な日はフルタイムで働くことを可能とすることで、キャリア形成にも配慮した仕組みを設けている事例や、中小企業であっても、出産後の継続就業の推進にとどまらず、女性の管理職登用を積極的に推進するために若いうちからリーダーに登用する等の機会を提供し、キャリア形成を支援している事例等がある。（厚生労働省「今後の仕事と育児・介護の両立支援に関する研究会」におけるヒアリング資料等）

「試案」においては、男女ともに短時間勤務をしても手取り額が変わることなく育児・家事を分担できるよう、時短勤務を選択した場合の給付を創設することとしている。女性のみが時短勤務を選択することで男女間のキャリア形成に差が生じることにならないよう、具体的な制度設計を進めていく必要がある。〔資料Ⅳ－１－１１ 参照〕

## ② 母親の就労に関する社会意識

### ア) 現状

少子化には、我が国のこれまでの社会構造や、人々の意識に根差した要因が関わっており、政策を実効あるものとするためにも、子育てに関する社会全体の意識を変えていくことが重要である。

我が国では、自国が「こどもを生み育てやすい国」と思う割合が諸外国と比べて低いほか、就学前のこども育児について、「妻が行う」と考える割合が過半数に達している。他方で、最近の学生の声を聞くと、育児休業の取得や共働きを希望する男子学生の割合が増加するなど、変化の兆しもみられる。〔資料Ⅳ－１－１２ 参照〕

### イ) 政策対応

企業による仕事と家庭の両立に向けた取組を促すとともに、若者世代が就職・転職に当たって両立支援に積極的な企業を選択できるようにする。例えば、有価証券報告書等を通じた開示を含め、各企業の取組状況の「見える化」を更に進めていく必要がある<sup>120</sup>。

あわせて、子育て支援や女性活躍を推進する企業を補助金の採択の際に優遇する取組<sup>121</sup>が始まっており、こうした取組を他の補助金にも広げ、

---

<sup>120</sup> 例えば、男性の育児休業取得率については、「育児・介護休業法」に基づき、常用労働者数が1000人超の企業に年1回公表することが義務づけられている（令和5年（2023年）4月1日施行）。さらに、「試案」においては、育児休業取得率の開示制度の拡充を検討することとされている。

<sup>121</sup> 経済産業省において、事業再構築補助金やものづくり補助金など主要な中小企業向け補助金の採択の際に、子育て支援・女性活躍を推進する企業（「くるみん認定」や「えるぼし認定」を得ている企業）に対して、加点措置を講ずる措置を講じている。

企業が両立支援に取り組むインセンティブを強化していくべきである<sup>122</sup>。  
〔資料Ⅳ－1－13 参照〕

### ③ 柔軟な労働市場

前述のとおり、(1) 平時・危機時にかかわらず、個々人が主体的に学び直しに取り組み、希望する職務やより高い賃金を得られる職務に対応できるようにすること、(2) 雇用保険の適用拡大などにより、多様な働き方を効果的に支える制度としていくことで安心して働ける環境を整備することが求められる。これらを通じて、全体として成長分野に円滑に労働力が投入される環境を整備していく必要があると考えられる。〔資料Ⅳ－1－15 参照〕

とりわけ、男性の有配偶率を見ると、非正規雇用労働者は正規雇用の3分の1程度となっており、また、パート等で働く女性の出産後の就業継続率は4割にとどまっている。個人への支援強化や同一労働同一賃金の実効性の確保とあわせ、雇用のセーフティネットの適用範囲を拡大し、非正規雇用であっても、安心して働きながら、主体的に学び直しに取り組むとともに、仕事と育児を両立できる環境を整備していくことは少子化対策の観点からも喫緊の課題である。〔資料Ⅳ－1－16、17 参照〕

### ④ 子育て支援政策

#### ア) 現状

近年、消費税財源等を活用し、保育の受け皿拡大や幼児教育・保育の無償化(3歳～5歳)などを実施してきた。その結果、我が国の「家族関係社会支出」(対GDP比)は大きく増加し、OECD平均に近づいてきている。<sup>123</sup>また、こども一人当たりで見れば、OECD平均を上回る。〔資料Ⅳ－1－18 参照〕

---

<sup>122</sup> 出生率は地域によってバラつきがあり、都道府県別の女性の労働参加率と合計特殊出生率には、緩やかな相関関係がある。こうした地域差に関する分析を更に進め、政策につなげられる余地があるかどうか、検証する必要がある。〔資料Ⅳ－1－14 参照〕

<sup>123</sup> 近年は、特に現物給付を重点的に充実してきた。一方で、諸外国と比較すると、現金給付の割合が低いとの指摘がある。〔資料Ⅳ－1－19 参照〕



また、保育所待機児童は平成 29 年度（2017 年度）の約 2.6 万人から約 3 千人まで減少している。

## イ) 政策対応

試案においては、専業主婦も含めた全ての子育て家庭を対象とした保育の拡充に向けた基盤整備を進めるとともに、放課後児童クラブの受け皿拡大や病児保育の充実等を進めることとしてきた。引き続き、こうした子育て支援政策を着実に進めていく必要がある。〔資料Ⅳ－1－20 参照〕

また、少子化対策においては、雇用の安定を図り経済基盤を確保することで、若い世代が将来にわたる展望を描けるようにすることが重要である。「若い世代の所得を増やす」観点から、「Ⅲ. 成長 1. 労働市場・人への投資」や上述の①～③で指摘したように、持続的・構造的な賃上げ実現に向けた取組や、男女ともに働きやすい環境整備を実現していく必要がある。

子育て世帯への経済的支援の在り方については、こうした取組を補完するものと考えられることができる。試案において、児童手当の拡充が盛り込まれているが、制度改正には多額の財源が必要となる。このため、少子化対策に効果的なものに重点化する、政策効果の検証を適切かつ迅速に行う、負担する者の納得が得られるかとの観点を考慮して具体的な金額を設定するなど、幅広い観点から検討する必要がある。〔資料Ⅳ－1－21 参照〕

以下、試案に盛り込まれた、(a) 所得制限の撤廃、(b) 支給期間の高校生まで延長、(c) 多子世帯への手当の見直しについて、(d) 財源の在り方とあわせ、検討する。〔資料Ⅳ－1－22 参照〕

### a) 所得制限の撤廃

児童手当は、中学生（0～15 歳）までを養育する子育て世帯への経済的支援（児童一人当たり月 1 万円が基本）<sup>124</sup>として支給されている。主た

---

<sup>124</sup> 児童手当については、0～3 歳未満は一律月 1 万 5 千円、3 歳～小学生は第 1 子・第 2 子月 1 万円、第 3 子以降月 1 万 5 千円、中学生は一律月 1 万円を支給している。

る生計者の年収が 960 万円以上の世帯は特例給付（児童一人当たり月 5 千円）とされ、このうち年収 1,200 万円以上の世帯は、保育の受け皿確保により待機児童問題の解決を図ることと併せて、令和 4 年（2022 年）10 月支給分以降、この特例給付（月 5 千円）が廃止された<sup>125</sup>。

平成 22 年（2010 年）に児童手当の拡充とあわせて年少扶養控除（所得控除）が廃止されており、現時点では、児童手当を受給している中学生（15 歳）までは税制上の措置はない。

一般に、所得控除（税制措置）は、累進課税であるため、低所得者よりも高所得者の方が所得税の軽減額が大きい。一方で、児童手当のような定額給付は、世帯主の所得にかかわらず一定額を給付することとなるため、所得控除（税制措置）と比べて、低中所得者に対してより手厚い支援となる。全体として見れば、低中所得者に対してより手厚い経済的支援を行う方向で制度改正が行われてきたと考えることができる。

こうした中で、今般、所得制限の撤廃についてどう考えるかである。所得制限の撤廃については、経済的に余裕がある家庭へ手当てを交付することになり少子化対策として効果的な施策ではないのではないか、優先順位の低い施策として特例給付を廃止して、待機児童の解消を図るべく保育の受け皿整備に充当した経緯を軽く考えるべきではないとの意見があった。一方、少子化対策は若い世帯に対するメッセージがとりわけ重要であり全ての子育て世帯を社会全体で支える姿勢を示す意義がある、高所得の子育て世帯は所得に応じた税負担をしていることで全体のバランスは取れているとの意見もあった。〔資料Ⅳ－1－23、24 参照〕

## b) 支給期間を高校生まで延長

現在、高校生（16～18 歳）には扶養控除（所得控除）による税制上の措置がなされている。児童手当の支給対象を高校生まで拡大することについて検討する際には中学生までは扶養控除による税制上の措置がない

---

<sup>125</sup> 夫婦子 2 人（扶養親族等の数が 3 名）の場合。主たる生計者の年収 960 万円以上の世帯は、特例給付として一律月 5 千円を支給してきた。特例給付受給者の割合は、地域によってばらつきが大きい。所得の高い世帯が多いほどこの割合が高くなる。令和 3 年度（2021 年度）では、全国平均 11%に対して、東京都は 26%で最大となっている。

こととのバランスも踏まえ、全体として低中所得層に対して手厚い支援となるよう、税制上の措置との関係を含め整理する必要がある。〔資料Ⅳ－1－25 参照〕

#### c) 多子世帯への手当の見直し

過去 20 年のこどもがいる夫婦の出生こども数の推移をみると、こどもが二人いる夫婦は 5 割超の水準を維持する一方で、こども三人以上の夫婦の割合が大きく低下している。また、「こども一人」の世帯と「こども二人」の世帯との間に経済的困窮度にあまり差は見られないが、「こども三人以上」の多子世帯については経済的困窮を感じている割合が高い。

こどもが三人以上になると経済的困窮が増すことになるため、経済的理由がこどもを三人以上持つことを躊躇<sup>ちゅうちよ</sup>する要因となっていることが考えられる<sup>126</sup>。多子世帯への支援については、こうした点を踏まえ、「こども三人以上の世帯」に重点配分することが考えられる。その具体的な金額については、子育てに係る費用のほか、手当の費用を負担する者の納得感も考慮して検討する必要がある。〔資料Ⅳ－1－26 参照〕

#### d) 財源

児童手当の財源については、将来的な充実の可能性等を考慮して、事業主が全額負担する子ども・子育て拠出金の制度が導入された<sup>127</sup>。その後、公費財源を中心に拡充が行われてきている。その結果、事業主負担の割合は 6 割（平成 4 年（1992 年））から 1 割以下（令和 5 年（2023 年））まで大きく低下している。なお、近年、子ども・子育て拠出金率は引き上げられ、増加した拠出金は 0～2 歳児の保育の受け皿整備に充当されている。

---

<sup>126</sup> 第 2 子については、第 1 子出生後に夫の育児頻度が高いほど第 2 子が生まれやすい傾向が見られている（厚生労働省「21 世紀出生児縦断調査及び 21 世紀成年者縦断調査特別報告」）。

<sup>127</sup> 「子ども・子育て拠出金」については、児童手当制度が創設された昭和 46 年度（1971 年度）に、児童手当制度が、次の時代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを通じ、将来の労働力確保につながる効果が期待されるものであることから、事業主から拠出を求める「児童手当拠出金」として創設され、その後、名称が変更されるなどしている。<sup>128</sup> こども・子育て予算は、他の社会保障分野と比べ、公費財源の割合が高い。また、こども・子育て支援に関連する政策の財源として、一部に保険料や事業主拠出金が活用されている。

若い世代の所得を増やす持続的・構造的な賃上げ等の政策を補完することとなる児童手当の財源構成について、公費と事業主負担の適切な組み合わせを検討していく必要がある。〔資料Ⅳ－1－27、28 参照〕

### （3）少子化対策のための財源の在り方

こども予算充実の財源については、全世代型の社会保障制度を構築するとの考え方の下、消費税率引上げの増収分や子ども・子育て拠出金の増額のほか、社会保障関係費の歳出の目安の下での歳出改革により、確保してきている。〔資料Ⅳ－1－29 参照〕

今後、少子化対策の観点からは、制度横断的に政策を強化していく必要がある。その際の財源については、将来世代へ負担を先送りするのではなく、社会全体で安定的に支えていく必要がある。全世代型社会保障制度構築の観点から、歳出改革の取組を徹底しつつ、経済財政運営と改革の基本方針（以下「骨太 2022」という。）に沿って、企業を含め社会・経済の参加者全員が公平な立場で広く負担する新たな枠組みについて検討し、結論を出すべきである。〔資料Ⅳ－1－30 参照〕

その際には、現在の持続的・構造的な賃上げの取組と整合的になるよう、真に必要な施策に重点化しつつ

- ・ 企業を含め社会・経済の参加者全員が負担能力に応じて全世代型で負担することにより、子育て世帯が子育て期間全体として見て手取り増（給付増が負担増を上回るネットの受益増）となるようにすること、
  - ・ 医療保険・介護保険制度を持続可能とする改革を継続することにより、現役世代等の保険料負担の増加を極力抑制する取組を行うこと、
- が重要になる<sup>128</sup>。なお、少子化対策の財源については、様々な税財源も組み合わせるなど、税も選択肢から排除すべきではないのではないか等の意見があった。〔資料Ⅳ－1－31～33 参照〕

また、こども・子育て政策の充実・強化に必要な安定財源を確保するに当たっては、地方においては歳出改革に取り組む中で、こども・子育て政

---

<sup>128</sup> こども・子育て予算は、他の社会保障分野と比べ、公費財源の割合が高い。また、こども・子育て支援に関連する政策の財源として、一部に保険料や事業主拠出金が活用されている。

策の全国的な充実・強化と、地方一般財源総額の現行水準の下、自治体が単独事業として実施している事業<sup>129</sup>との重複排除などを含めて整理していくことも必要となる。〔資料Ⅳ－1－34 参照〕

更に、現在、主なこども・子育て予算については、こども家庭庁所管の年金特別会計子ども・子育て支援勘定や厚生労働省所管の労働保険特別会計雇用勘定に計上されている<sup>130</sup>。こども家庭庁の発足に伴い、制度横断的に少子化対策を強化する中で、給付と財源構成の見える化を更に進める必要がある。〔資料Ⅳ－1－35 参照〕

## 2. 医療

医療については、国民皆保険・フリーアクセスが長年続いてきたが、一定水準以上の医療が当たり前に安く受けられる現状が、今後更に進む高齢化や医療の高度化を考えれば持続可能ではないという問題意識と危機感を、当審議会において繰り返し指摘してきた。コロナからの正常化を進める中で、改めて今後の医療の在り方を議論すべき時であり、危機感をいかに国民と共有するかが大事である。その中で、質の高い効率的な医療提供体制の構築や給付と負担のバランスの確保のため、政府がイニシアティブを発揮しつつ、制度の不断の見直しを行っていく必要がある。

### （1）新型コロナと今後の医療費

当審議会において繰り返し指摘してきた、コロナ特例からの「正常化」については、最後に医療分野の特例が大きく残っている状態である。令和5年（2023年）5月8日から、新型コロナの感染症法<sup>131</sup>上の分類が季節性インフルエンザと同じく「5類」とされたことに伴い、3年にわたって続いてきた診療報酬の特例的な上乘せ、病床確保料、ワクチン接種支援な

---

<sup>129</sup> 例えば、地方自治体では、保育士等の職員配置基準の改善などについて、地方単独事業として実施している。

<sup>130</sup> 財政法第13条においては、特別会計は、特定の歳入により特定の歳出を賄い、一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、設置するものとされている。

<sup>131</sup> 感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第104号）

どが縮減されることとなった。疾病の種類が変更されたことを踏まえ、予定されている経過的な取り扱いを経て、早急に特例を解消する必要がある。〔資料Ⅳ－２－１参照〕

この３年間、病床確保料、ワクチン接種支援に加えて、感染防止対策、ワクチン接種・検査の費用など医療提供体制のために主なものだけで 21 兆円程度の国費による支援が行われている。こうした巨額の支援については確実に正常化するとともに、新たな危機に備える観点からも、その効果等についての十分な検証を行うべきである。〔資料Ⅳ－２－２参照〕

新型コロナ初年度である令和 2 年度（2020 年度）は患者数の減少等により、医療機関の収入となる医療費は一時的に落ち込んだが、それ以降は、コロナ禍前を上回るペースで増大した。加えて、この３年間、巨額の補助金等の国費が医療機関に交付されており、病床確保料、ワクチン接種支援だけでも過去 3 年間で 5 兆円に上ると見込まれる。〔資料Ⅳ－２－３参照〕

病院の財務状況を見ると、コロナ補助金などにより、令和 2 年度（2020 年度）から令和 3 年度（2021 年度）にかけて、純資産が事業費用の 5 % 相当の規模で増加している。こうしたことが続けば、多額の純資産が積み上がっており、賃金・物価高への対応においては、こうした資産を活用していくべきである<sup>132</sup>。〔資料Ⅳ－２－４～６参照〕

これまで医療費は、高齢化や医療の高度化などにより、診療報酬改定の影響を除いても毎年 2～3 % 増加している。今後も 75 歳以上人口の増加をはじめ、高齢化が続くことから、医療費の増加が見込まれる。〔資料Ⅳ－２－７参照〕

令和 4 年（2022 年）2 月から、看護、介護、保育等の分野において処遇改善を実施している。それぞれ一定の要件の下、対象となる職員の 3 % 程度の処遇改善を実施している（看護は令和 4 年（2022 年）9 月まで 1 % 程度、10 月以降 3 % 程度）。その上で、更なる処遇改善を行う場合には、費用の使途の「見える化」を行った上で、全てを国民の負担にまわすので

---

<sup>132</sup> 高騰していると指摘されている病院の光熱水費が、費用全体に占める割合は 2 % 前後となっている。また、公立病院では累積赤字が減少している。

はなく、医療・介護費の中での分配を含めて検討することとされている。

〔資料Ⅳ－２－８参照〕

経営状況の「見える化」<sup>133</sup>に関して、医療法人が届け出る「事業報告書等」は法人全体の事業収益・費用・利益など全体の経営状況を把握することは可能である。ただし、「事業報告書等」は今年度から都道府県 HP 等による閲覧を可能としているが、方法は都道府県に委ねられている。HP から直接閲覧できる自治体は一部にとどまり、半数程度の自治体では、未だ窓口での閲覧等の対応を行っている。〔資料Ⅳ－２－10参照〕

今般の法改正<sup>134</sup>により、医療機関が特定されない形での「経営情報データベース」が導入され、医療法人が開設する病院・診療所ごとの経営情報の提出が原則義務化されるが、特に「見える化」のコアとも言うべき、職員の職種別の給与・人数については、任意提出項目として導入される予定になっており、問題である。〔資料Ⅳ－２－11参照〕

医療機関の「経営情報データベース」については、匿名であること、医療分野には多額の国費が投入されており、国民に対する説明責任が必然的に伴うという観点を踏まえ、職種別の給与・人数の提出は義務化すべきである。また、介護事業者についても今回の法改正<sup>135</sup>によって、同様の経営情報データベースが導入されることとなるので、医療と同様に職種別の給与・人数等の提出を求めていく。EBPM を推進していく観点からも、今後の処遇等に関わる施策を検討するための前提として、こうした各

---

<sup>133</sup> 社会福祉法人については、社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）により計算書類等の届出・公表が義務化されていることに加え、99%の法人が WAM NET（社会福祉法人の財務諸表等電子開示システム）へのアップロードによる情報公開を行っているため、個別の法人についてのデータをインターネットで閲覧・ダウンロード可能であるほか、法人全体（約 2 万法人）の分析・集計も公表しているため、政策目的等での活用が可能となっている。医療法人については、事業報告書・損益計算書等の届出を義務化し、G-MIS（医療機関等情報支援システム）へのアップロードによる届出も可能とした。ただし、当該損益計算書には事業収益・費用の合計のみが計上され、個別の項目が把握できない状態にあった。今般の法改正により、医療法人と介護サービス事業者について、原則、全ての法人・事業者の給与費等の収益・費用の個別項目を収集し、そのためのデータベースを整備することとした。また、介護サービス事業者について、これまで財務書類が報告・公表の対象とされていなかったため、省令を改正し、事業所等の財務状況を公表させることとしている。〔資料Ⅳ－２－９参照〕

<sup>134</sup> 全世代対応型の持続可能な社会保障制度を構築するための健康保険法等の一部を改正する法律（令和 5 年法律第 31 号）

<sup>135</sup> 前脚注と同様

医療機関・事業者のデータがないこと自体が許されず、その収集は必須である。〔資料Ⅳ－２－12 参照〕

高齢者については、所得や受診頻度への配慮という説明で、現役世代3割負担、高齢者1割負担と大きな差があったが、近年、現役世代との負担の公平性や、現役世代の負担軽減の観点から、負担能力に応じた負担体系への移行を進めている。昨年10月には一定所得以上の後期高齢者に2割負担が導入されたが、これを更に進め、原則2割負担とすることも今後の課題であり、前向きに検討される必要がある。また、負担能力の判断に当たっては、マイナンバーを活用しつつ、保有資産・金融所得等を勘案することも検討すべきである<sup>136</sup>。〔資料Ⅳ－２－13 参照〕

## （2）ポストコロナにおける医療機関の役割分担

これまで当審議会において指摘してきたように、新型コロナにおいて十分な数の病床が提供されたとはいいがたい。その中で病床ひっ迫を回避する必要もあり、緊急事態宣言などにより、経済・社会活動を人為的にストップせざるを得なかった。その結果、多くの国民が甚大な影響を被ることとなった。しかしこれは新型コロナに始まった問題ではなく、それ以前から求められていた医療機関や病床の役割分担（機能分化・連携）が進んでいなかった問題が新型コロナにおいて顕在化したものとも言える。

〔資料Ⅳ－２－14 参照〕

我が国では、政府や都道府県からの要請に加えて、巨額の病床確保料などのインセンティブによって病床確保に取り組んだ。しかしながら、一般病床と急性期病床の合計90万床程度のうち、確保したコロナ病床は全体の5%程度であった。確保病床においても実際にはコロナ患者の入院対応ができない医療機関も発生したと指摘されている<sup>137</sup>。〔資料Ⅳ－２－15 参照〕

---

<sup>136</sup> マイナンバーを活用した資産・所得の勘案は、効率的・効果的な支援策の実施の観点からも重要である。

<sup>137</sup> アメリカ・カリフォルニア州では、行政命令に基づき、一時的に相当規模（最大で全体の25%程度）の一般病床をコロナ患者向けに振り向けることができた。フランスでは、予め法律により策定が義務づけられている緊急時の医療提供体制（ホワイトプラン）に基づき、病床を増強している。〔資料Ⅳ－２－16〕



我が国では新型コロナ発生以来3年間にわたり、コロナ病床確保のインセンティブとして、総額約5兆円の病床確保料が各病院に交付されている。

令和5年（2023年）5月から新型コロナが感染症法上、季節性インフルエンザと同じ5類に分類変更となったことを受けて、病床確保料の単価を半額に見直している。令和5年（2023年）9月末までに行政による入院調整と病床確保の枠組みからの移行を行うこととなっており、早急な取組が求められる。〔資料Ⅳ－2－17参照〕

病床確保料については、特に新型コロナ発生当初、一定の病床確保のため必要な対策だったと考えられる。一方で、金額の水準や一般医療へのしわ寄せをはじめ問題が指摘され続けてきたにもかかわらず、一旦こうした特例を導入すると、見直しがなかなか進まなかった。〔資料Ⅳ－2－18参照〕

医療機関の役割分担は、今回の新型コロナにおいてだけではなく、超高齢化が進む中で平時から益々大きな課題となっている。患者の高齢者が進んで疾病を持つ者が増える一方、人口減少により医療資源としての人材が先細る中で、医療制度を持続可能にするためには、給付と負担のバランスだけでなく、医療提供体制そのものを効果的・効率的なものにする必要がある。そのため、①病院の役割分担（＝地域医療構想）、②診療所等のかかりつけ医機能の確保・強化<sup>138</sup>、③地域包括ケア（地域における医療・介護の連携）をあわせて進めていく必要がある。〔資料Ⅳ－2－19参照〕

主要国と比較した日本の医療提供体制の特徴としては、人口当たりの病床数が多いこと、病床数当たりの臨床医師数が少ないこと（人口当たり臨床医師数は他国並）、個々の病院の規模が小さいことが挙げられる。結果として、他国に比べて、医療資源が薄く広く散在している状態、いわゆる「低密度医療」の状態にあり、医療資源としての人材確保が難しくなる

---

<sup>138</sup> 全世代型社会保障構築会議報告書（令和4年（2022年）12月16日）においては、「国民一人ひとりのニーズを満たすかかりつけ医機能が実現するまでには、各医療機関、各地域の取組が必要であり、今回の制度整備はそれに向けた第一歩と捉えるべきである」とされている。

中で、機能の集中・再編が不可避の課題となっている。〔資料Ⅳ－２－２０参照〕

ICU・HCU の病床規模を見ると、病床数が少ない治療室が相当割合、存在する。地域において救命救急等を担う医療人材を集約することができれば、一人あたりの医師の負担が減る一方で、提供される医療の質も向上するのではないか。〔資料Ⅳ－２－２１参照〕

病院・病床の機能再編、医療資源の散在の問題を解決する方策の一つとして導入されたのが「地域医療連携推進法人」<sup>139</sup>である。これは、人口減少の中で地域の医療機能を維持・確保し、ひいては地域の医療機能を魅力的なものにする一つの方向性と考えられる。〔資料Ⅳ－２－２２参照〕

後期高齢者が急増する「2025年」を目指して、各地域において病院・病床の役割分担を進めるために「地域医療構想」がスタートした（平成26年（2014年）医療法<sup>140</sup>改正）。その後、公立・公的病院について先行して対応方針を策定するが、その内容が構想の実現に沿っていない可能性があったことから、再検証を要請した。新型コロナの影響で対応が遅れたが、ようやく令和4年（2022年）に民間医療機関も含めた対応方針の策定や検証・見直しを行うことを通知した。〔資料Ⅳ－２－２３参照〕

一方で、地域医療構想の実際の進捗ははかばかしくない。急性期・回復期をはじめとする病床の役割分担が進まないと、今後、各地域で治療に長い期間を要する高齢者が増える中で、質の高い急性期医療、回復期における適切なケアの提供ができなくなる。〔資料Ⅳ－２－２４参照〕

地域医療構想における「急性期」「回復期」という分類は、各病院が、フロアごとに定められた各病棟の主たる機能を報告するものである。これと診療報酬の分類を重ね合わせてみると、最も報酬が高い「急性期一般入院料1」（看護配置7：1などが要件）に偏っており、さらに、看護配置が比較的小さい病床でも「急性期」に分類されている例が多いことがわかる。病床の役割分担を適切に進めるため、7：1といった看護配置に過

---

<sup>139</sup> 現在、全国に33あり、例えば日本海ヘルスケアネットでは、①診療機能等の集約化・機能分担、②病床規模の適正化、③医療介護従事者の人材交流、共同での人材育成、④「地域フォーミュラリ」の推進などが行われている。

<sup>140</sup> 昭和23年法律第205号

度に依存した診療報酬体系から、患者の重症度、救急受入れ、手術といった「実績」をより反映した体系に転換していくべきである。そうした中で、10：1といった看護配置を要件とする急性期入院料は廃止を検討すべきである。〔資料IV－2－25 参照〕

地域医療構想については、医療法において、地域の会議における協議が整わない場合には不足している病床機能を提供するよう、都道府県知事が病院に指示・要請できるとの規定があるが、ほとんど発動実績はない。地域医療構想の実現の必要性、進捗の遅さを踏まえれば、現行の知事の権限だけでは目標実現は困難な状況にあり、令和7年（2025年）以降の確実な目標実現を見据えて、例えば、各医療機関において地域医療構想と統合的な対応を行うよう求めるなど、もう一步踏み込んだ法制的対応が必要だと考えられる。〔資料IV－2－26 参照〕

公立病院については、新型コロナ発生以来、国からのコロナ補助金もあり、大幅に収支が改善しているが、依然として自治体からの巨額の補助（「繰出金」）が継続されている状況にある。まずは地域の先頭にたって地域医療構想と統合的な医療提供体制を実現するために、地域の他の病院との連携・再編を進める必要がある<sup>141</sup>。

なお、公立病院の経営改善については、収入増が主因となっているケースが多いが、それは地域の医療費の増加につながり、地域の医療費適正化の取組と齟齬<sup>そご</sup>を来しかねない。例えば、薬剤・医療材料等の共同購入、委託業務の効率化、人件費の抑制など費用面からの具体的取組を進めるべきである。〔資料IV－2－27 参照〕

### （3）医薬品と産業構造等

我が国の医療保険制度は、患者側が受診コストを意識しづらく、医療機関側は患者数・診療行為数が増えるほど収入が増えるという構造になっている。こうした中で、我が国の保健医療支出対GDP比はOECDで5

---

<sup>141</sup> 「公立病院経営強化プラン」を令和5年度（2023年度）中に策定することとされているが、策定予定年度を「検討中」としている公立病院が1割存在している。また、特に重要である病院の機能分化・連携強化について「検討予定なし」等や「今後検討」が7割に上る状況であり、検討を加速化すべきである。

番目に高く、政府支出に占める公的保健医療支出の割合は OECD で 2 番目に高い状況にある。〔資料Ⅳ－2－28 参照〕

また、我が国の医薬品費等対 GDP 比や一人当たり医薬品費等は先進国の中で極めて高い。〔資料Ⅳ－2－29 参照〕

既存薬価の改定率は例年マイナスとなっているが、薬剤使用量の増加や新規医薬品の保険収載により、薬剤費総額は拡大傾向にある。さらに、今後の高齢化の進展に伴い、更なる薬剤費の増加も見込まれる。〔資料Ⅳ－2－30～32 参照〕

国内の製薬業界の現状については、世界の手製薬企業の売上高を見ると、日本企業と比較して、多くの場合 1 ケタ以上の差がある状況となっている。特にワクチン開発については、多額の費用と一定の期間が必要なことから国内市場だけで採算をとることは難しい。一方、グローバル市場は欧米各社の寡占状態にあることから、グローバル市場における企業規模の問題を考え、日本企業の競争力の強化も重視していく必要がある。グローバル市場への輸出によって稼げるよう、産業競争力を獲得することが求められる。また、後発品の安定供給に関しては、少量多品目生産という産業構造上の課題が指摘されており、その解消が求められる。〔資料Ⅳ－2－33、34 参照〕

単価が高額な医薬品の収載が増えており、今後の医療技術の進歩に伴い、更に保険財政への影響が大きい医薬品が出てくることも想定される。こうした中で、保険給付が今のままでは保険料や国庫負担の増大が避けられない。基本的には、公的医療保険の役割は大きなリスクをシェアするということであり、それを前提に考えるべきである。諸外国の動向をみると、高額な医薬品について費用対効果を見て保険対象とするか判断する、医薬品の有用性が低いものは自己負担を増やす、あるいは、薬剤費の一定額までは自己負担とする方向性が考えられ、早急な対応が必要である。〔資料Ⅳ－2－35 参照〕

当面、新型コロナウイルスの影響や物価上昇率の推移を見極める必要があるが、中長期的に薬剤費を持続可能、負担可能なものにしていくには、総額自体を我が国の経済規模の推移と整合的なものにしていくことに一定の合理

性がある。既に昨春の当審議会でも紹介しているが、財政の持続可能性と産業の競争力向上の両方の観点で民間団体から具体的提案もなされており、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Ⅳ－２－３６ 参照〕

#### （４）医療機関の偏在

近年、総患者数は伸びていないが、診療所数は増加の一途をたどっている。令和２年度（２０２０年度）からスタートした「外来医療計画」に基づき、「外来医師多数区域」においては一定の取り組みが始まっているが、全体の診療所数の増加は止まっていない。〔資料Ⅳ－２－３７ 参照〕

厚生労働省の将来推計によれば、令和 11 年（２０２９年）頃にマクロでは医師需給が均衡し、その後は医師の供給過剰となることが見込まれる。〔資料Ⅳ－２－３８ 参照〕

現状のままでは、大都市部において医師や診療所数が過剰となり、地方はそれらが過少となる傾向が続く。〔資料Ⅳ－２－３９ 参照〕

令和２年度（２０２０年度）の「外来医療計画」に基づくガイドラインにおいては、「外来医師多数区域」において新規開業を希望する者に対しては、不足する医療機能を担うよう要請することとされているが、一部の都道府県では、そもそも要請を行っていない。また、要請を行っている場合でも、新規開業者に担うことを求める機能が不明瞭な場合もある。厚生労働省の調査によれば要請に従っている新規開業希望者は 7 割程度となっている。〔資料Ⅳ－２－４０ 参照〕

例えば、ドイツやフランスは日本と同様に公的医療保険制度をとる中で、診療科別、地域別の定員を設ける仕組みをとっている。今後、我が国でも、地域ごとに、病院ごと、病院・診療所間の役割分担を明確にしつつ、必要な医療人材を集中・確保していくことが求められる。例えば診療所の新規開設についても、各国の例を参考にもう一步踏み込んだ規制が必要である。〔資料Ⅳ－２－４１ 参照〕

#### （５）医療 DX

マイナンバーカードを健康保険証として活用することにより、既に、過去の診療・投薬の履歴を患者や担当医が参照することが可能となっている。このように患者のデータを集約して担当医がそれに基づいて幅広い相談・診療を行うことは、医療の質の向上にとって不可欠である。〔資料Ⅳ－２－４２ 参照〕

現状、国民本人及び医療機関・薬局（本人の同意が前提）は、薬剤情報や特定健診情報などのレセプト情報や電子処方箋情報について閲覧が可能になっている。さらに、国民本人は予防接種情報、自治体検診情報等の閲覧ができる。今後は、本人同意の下で、情報共有が可能となる主体に自治体や介護事業者等を追加することになっている。また、共有する情報に電子カルテ情報や予防接種情報等も追加される予定である。〔資料Ⅳ－２－４３ 参照〕

医療 DX について、単に患者データを集約・共有するだけでなく、より質の高い、効率的な医療につなげることが重要である。既に、マイナンバーカードの健康保険証活用を通じて、医療機関は患者の過去の診療・投薬の履歴を参照できるようになっている。さらに、「電子処方箋」が整備されれば、患者の処方箋情報をリアルタイムで把握することが可能となり、重複投薬、重複検査等が効率化できる。韓国においては既に審査支払機関において、少ない処方薬数を高く評価するなど医療費適正化の観点からの審査を行っており、そうした取組も参考にすべきである<sup>142</sup>。〔資料Ⅳ－２－４４ 参照〕

## （６）その他の課題

### ① 薬局

医師の処方した処方箋に従い調剤を扱う薬局については、近年、薬局数が大幅に増加している。また、薬学部定員も大幅に増加してきた。この中で、薬局の立地をみると、診療所・病院の近隣・敷地内（いわゆる「門前

---

<sup>142</sup> なお、データの正確な連携に万全を期すべきことは、国民の信頼を獲得するうえで必須であることは言うまでもない。また、国際基準に基づいた統計データ等の整備についても進めていく必要がある。

薬局」との指摘)が大半である。また、薬剤師数が増えて、薬剤師一人あたりの処方箋枚数が減少する中でも、処方箋一枚あたりの技術料が上昇し、薬剤師一人あたりの技術料の水準は維持されている。〔資料Ⅳ－２－４５参照〕

かねてより厚生労働省は薬剤師について、医師に処方された薬の調製・交付などの「対物中心の業務」から、医師への疑義照会などによる重複投薬・相互作用等の防止、患者への服薬指導など、「対人業務」へのシフトを目指してきた。

しかし、例えば、多剤・重複投薬にかかる患者や医師との調整を評価する調剤報酬は、極めて少ない算定回数にとどまっている。また、令和４年度（２０２２年度）改定では対人業務の評価体系の見直しが行われたが、既存の点数の一部を表面上対人業務と整理したことにとどまっている<sup>143</sup>。

〔資料Ⅳ－２－４６参照〕

令和４年度（２０２２年度）診療報酬改定における大臣合意では、リフィル処方箋の導入・活用促進による医療費効率化効果を改定率換算で▲０.１％（医療費▲４７０億円程度）と見込んでいた。しかし、業界団体の調査<sup>144</sup>に基づいて単純計算すると、医療費効率化効果は年間▲５０億円程度（改定率換算で▲０.０１％程度）にとどまる。

まずは、リフィル処方箋の普及促進に向けて周知・広報を図るべきである。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必要がある。さらには、薬剤師がリフィル処方箋への切替を処方医に提案することを評価する仕組みや、例えば OTC 類似薬については、薬剤師の判断でリフィルに切り替えることを認めることなど検討しなければならない。また、リフィル処方箋による適正化効果が未達成であるのであれば、年末の診療報酬改定において、その分を差し引くことも検討すべきである。〔資料Ⅳ－２－４７参照〕

---

<sup>143</sup> 規制改革会議においては、対物業務の効率化を図り、対人業務に重点化できる環境整備を行う観点から、調剤業務の一部外部委託について議論が行われている。

<sup>144</sup> 一般社団法人日本保険薬局協会の調査における令和４年（２０２２年）１０月単月のリフィル処方箋の受付割合は 0.102％となっている。

## ② 生活保護

生活保護においては、受給者の必要に応じて、生活扶助をはじめとする各種扶助が提供されている。令和3年度（2021年度）の生活保護費は3.5兆円となっており、医療扶助は1.8兆円とその半数を占めている。医療扶助については、頻回受診や長期入院などの課題があり、医療費の地域差も大きくなっている。〔資料Ⅳ－2－48 参照〕

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

その一環として、生活保護受給者が国保や後期高齢者医療制度（以下「国保等」という）に加入<sup>145</sup>することとしてはどうか。都道府県<sup>146</sup>が保険者としての機能もあわせ持つことによって、医療扶助を含めた地域の医療全体について、より実効的な適正化を図ることができると考えられる。

国保等に生じ得る財政悪化や支援金等を通じた現役世代の負担増の懸念を含め、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2022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Ⅳ－2－49 参照〕

## ③ 新型コロナワクチン接種

令和4年度（2022年度）の新型コロナワクチン接種関連支出をみると集団接種の方が約4,000円高くなっている。また、集団接種単価及びコールセンター単価にバラツキが生じ、著しく高額となっている地方自治体も散見される。

こうした状況を踏まえ、令和5年度（2023年度）の新型コロナワクチ

---

<sup>145</sup> 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。

<sup>146</sup> 後期高齢者医療制度については、現在、広域連合による事務処理が行われているが、骨太2022においては、中長期的課題として、その在り方について検討を深めることが盛り込まれている。



ン接種<sup>147</sup>については、上限単価の設定等を行っているが、安定的な制度への移行の可能性も見据え、個別接種への移行を更に進めるとともに、実施方法の見直し等を行い、より効率的に実施する必要がある。〔資料Ⅳ－2－50、51 参照〕

### 3. 介護

#### (1) 介護保険制度の現状と課題

介護保険については、団塊の世代が85歳以上となる10年後に介護費用が激増することが確実視されている。一方で、保険料・公費負担の上昇、介護サービスを支える人材確保には限界がある。この中で、ICT機器の活用による人員配置の効率化、協働化・大規模化による多様な人員配置、給付の効率化、給付範囲の見直し等の取組を着実に進める必要がある。併せて、更なる高齢化を見据え、公的保険が担うべき役割を議論するとともに、介護保険の枠組みに捉われず地域コミュニティや民間等の資源を活用すべきである。全てを国の負担で賄うという発想ではなく、地域再生の視点も絡めつつ、介護の受け皿としての地域コミュニティや民間の能力を引き上げ、地域のニーズを受け止めていくことが期待される。〔資料Ⅳ－3－1 参照〕

今後、介護人材の必要数が増大する見込みである一方、労働人口に限りがある中で、必要な介護サービスを確保するには、ICT機器の活用を通じた、業務負担の軽減や、データに基づいた介護サービスの質の向上（自立支援・重度化防止）を図るとともに、介護施設・通所介護等における「3対1」等の人員配置の効率化が不可避である。〔資料Ⅳ－3－2 参照〕

介護事業の収益が安定した伸びを示している中で、主に介護事業を運営する社会福祉法人においては、平均して費用の6か月分前後の現預金・積立金等を保有しており、現預金・積立金等の額も増加している。こうした状況を踏まえ、医療法人や営利法人を含む介護事業者全体について、保

---

<sup>147</sup> 令和5年度（2023年度）は、新型コロナワクチン接種の特例臨時接種を1年延長し、高齢者等は年2回、それ以外の者は年1回の接種を行うこととされている。

有資産を含めた財務情報の見える化を進め、経営状況を網羅的かつ定量的に分析することが重要である。〔資料Ⅳ－3－3、4参照〕

在宅・施設とも、事業規模が大きいほど収支差率が上昇することが示されており、営利法人の方が社会福祉法人よりも収支差率が良好となっている<sup>148</sup>。また、介護業界では、毎年多数の参入と退出が見られるが、その多くは営利法人と見られる一方で、社会福祉法人については、新規設立と合併・解散がいずれも少ない。こうした中で、社会福祉法人の過半は1法人1拠点又は2拠点となっているが、こうした法人は利益率が低調である一方、事業規模が大きくなるほど職員一人当たりの給与が高くなることが示されている。こうした状況を踏まえると、経営の協働化・大規模化を推進することは、社会福祉法人等の経営基盤の強化に資する重要な取組であり、これは職員の処遇改善にも資すると考えられる。〔資料Ⅳ－3－5、6参照〕

## （2）給付と負担の見直し

令和6年度（2024年度）から始まる第9期介護保険事業計画（以下、「次期計画」という。）<sup>149</sup>に向けて、昨年12月、社会保障審議会介護保険部会において「介護保険制度の見直しに関する意見」が取りまとめられた。この中で、次期計画に向けて結論を得るとされた項目を中心に、制度改革を国民に見える形で前に進める必要がある。こうした見直しを通じて、第2号保険料を負担する現役世代や低所得の第1号被保険者の保険料の上昇を抑制しなければならない。〔資料Ⅳ－3－7参照〕

### ① 利用者負担の見直し

介護保険では、平成27年（2015年）から2割負担が導入されたが、対象は所得上位20%となっている。昨年10月、後期高齢者医療制度において所得上位30%を対象として2割負担が導入されたことを踏まえ、

---

<sup>148</sup> 例えば、大手民間企業において、100か所以上の事業所で通所・訪問介護を運営している例もあり、こうした取組が効率的な運営につながっていると考えられる。

<sup>149</sup> 令和6年度（2024年度）～令和8年度（2026年度）

介護保険における2割負担の範囲拡大についても、ただちに結論を出す必要がある。さらに、利用者負担を原則2割とすることや、現役世代並み所得（3割負担）等の判断基準を見直すことについても検討していくべきである。また、負担能力の判断に当たっては、マイナンバーも活用しつつ、保有資産・金融所得等を勘案することも検討すべきである。〔資料Ⅳ－3－8参照〕

## ② 介護保険の第1号保険料負担の見直し

介護保険の第1号保険料<sup>150</sup>については、負担能力に応じた負担の考え方に沿って被保険者間の再分配機能を強化することで、低所得者の負担軽減を図るとともに、それに要する公費の過度な増加を防ぐべきである。〔資料Ⅳ－3－9参照〕

## ③ 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」とされてきた<sup>151</sup>、<sup>152</sup>。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。

実態として、介護医療院と介護老人保健施設は、在所日数等をみれば、利用者の「生活の場」と言える状況にある。このことを踏まえれば、在宅と施設の公平性を確保し、どの施設であっても公平な居住費（室料＋光熱水費）を求めていく観点からも、室料相当額については利用者本人の負担とする見直しを行うべきである。〔資料Ⅳ－3－10、11参照〕

---

<sup>150</sup> 介護保険の第1号保険料は、保険者ごとに介護サービスの利用見込み等を踏まえて基準額を設定した上で、所得段階別の保険料を決定している。低所得者の保険料負担の軽減を強化するため、平成27年度（2015年度）より、公費による更なる負担軽減を実施（平成27年（2015年）4月に一部実施、令和元年（2019年）10月に完全実施している。）。

<sup>151</sup> 平成17年度（2005年度）に、食費と個室の居住費（室料＋光熱水費）を介護保険給付の対象外とする見直しを実施（多床室は食費と光熱水費のみ給付対象外）している。平成27年度（2015年度）に、介護老人福祉施設（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実施している。

<sup>152</sup> 老人保健福祉審議会「高齢者介護保険制度の創設について（平成8年（1996年）4月22日）」

#### ④ 第 10 期介護保険事業計画期間<sup>153</sup>の開始までに結論を得るべき事項

今後も介護サービスの需要の大幅な増加が見込まれる中、全国一律の基準ではなく、人員配置や運営基準の緩和等を通じて、地域の実情に合わせた多様な人材や資源の活用を図り、必要なサービスを提供するための枠組みを構築する必要がある<sup>154</sup>。このため、令和 9 年度（2027 年度）から始まる第 10 期介護保険事業計画に向けて、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目指し、段階的にでも、地域の実情に合わせた多様な主体による効果的・効率的なサービス提供を可能にすべきである。

また、介護保険サービスの利用に当たっては一定の利用者負担を求めているが、在宅のケアマネジメントについては利用者負担が設定されていない。他方、介護施設においてケアマネジャーが行う施設サービス計画の作成等に係る費用については、基本サービスの一部として利用者負担が存在している。このため、施設と在宅の間で公平性が確保されていない。こうした状況を踏まえれば、第 10 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。〔資料Ⅳ－3－12 参照〕

### （3）給付の適正化

介護保険について、過剰な給付が行われないようにするため、要介護認定の適切性<sup>155</sup>を確保するとともに、適切なケアプランの作成、利用者の実態に即したサービスの提供、介護保険制度の趣旨に沿った資金配分等を徹底することにより、給付の適正化を図る必要がある。

介護老人保健施設は、足もとで利用率が減少していることに加え、長期間の滞在者（特養等への入所待ち等）も相当程度いる状況となっていることから、利用者の実態や地域のニーズに即して、特養への移行や特養に近

---

<sup>153</sup> 令和 9 年度（2027 年度）～令和 11 年度（2029 年度）

<sup>154</sup> 要支援者に対する訪問介護・通所介護については、地域の実情に応じた多様な主体による効果的・効率的なサービス提供を行う観点から、地域支援事業へ移行した（平成 30 年（2018 年）3 月末に移行が完了）。

<sup>155</sup> 令和 3 年度（2021 年度）においては、都道府県別の要介護認定率（年齢調整後）で最大 1.5 倍の地域差が存在している。

い形の人員配置・報酬体系を検討すべきである。〔資料Ⅳ－３－１３ 参照〕

介護事業者の５割が人材紹介会社を活用している<sup>156</sup>が、一部の人手が不足している事業者が高額の経費を支払っていることに加え、必ずしも安定的な職員の確保につながっているとは言い難い。介護職員の給与は公費（税金）と保険料を財源としており、本来は職員の処遇改善に充てられるべきものである。このため、介護事業者向けの人材紹介会社については、現行の規制の徹底に加え、一般の人材紹介よりも厳しい対応が必要であるとともに、ハローワークや都道府県等を介した公的人材紹介を強化すべきである。〔資料Ⅳ－３－１４ 参照〕

サービス付き高齢者向け住宅（以下「サ高住」という。）等では、依然として、画一的なケアプランや過剰なサービス等の問題事例が見つかり、ケアプラン点検を通じた見直しも不十分な状況となっている。また、ケアマネジメントについては、利用者にサ高住の入居者がいる場合には、それ以外の場合と比較して、所要時間が３割程度少ない<sup>157</sup>。こうした実態を踏まえ、サ高住等でケアマネジメントを提供する事業者には同一建物減算を適用するとともに、訪問介護等についても、利用者が同一建物に集中している場合には、一層の減算を行うことで適正化を図るべきである。〔資料Ⅳ－３－１５ 参照〕

介護保険法<sup>158</sup>では、要介護者が、「その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう」、介護サービスを行うとされている。しかし、現在の介護報酬やインセンティブ交付金<sup>159</sup>では自立支援・重度化防止に係る取組への評価が不十分である<sup>160</sup>。介護保険法の趣旨に照らして、自立度や要介護度の維持・改善など、アウトカム指標を重視した枠組みと

---

<sup>156</sup>（独）福祉医療機構「特別養護老人ホームの人材確保および処遇改善に関する調査結果（2022年度）」

<sup>157</sup> 厚生労働省「居宅介護支援及び介護予防支援における令和３年度介護報酬改定の影響に関する業務実態の調査研究事業 報告書（令和５年（2023年）３月）」

<sup>158</sup> 平成９年法律第123号

<sup>159</sup> 保険者機能強化推進交付金及び介護保険保険者努力支援交付金

<sup>160</sup> 例えば、ケアマネジメントでは、要介護３・４・５の基本報酬（約13,980円/月）が要支援１・２（約4,380円/月）の3.2倍となっているが、実際の利用者一人当たり１か月間の労働投入時間で見ると、要介護３（114.8分）は要支援１（89.2分）の1.3倍程度に過ぎない。更に、特定事業所加算の要件に「要介護３・４・５の利用者の割合が４割以上」が含まれるなど、要介護３・４・５への評価が手厚い。

すべきである。〔資料Ⅳ－3－16 参照〕

#### 4. 障害福祉

直近 10 年間で、障害福祉サービスの利用者数や事業所数が約 2 倍に増加しており、予算も 2 倍に増加している。利用者数の増加については、高齢者以外の利用者数の増加の影響が大きい。また、事業所数の増加は、近年、大半が営利法人の増加によるものであり、特に一部のサービスで営利法人の参入が急増している。〔資料Ⅳ－4－1、2 参照〕

また、利用者数の地域差が大きい<sup>161</sup>が、総量規制がある生活介護よりも、総量規制がないグループホームの間で地域差が大きい<sup>162</sup>。こうした状況を踏まえ、地域の実態を踏まえた事業所の指定を行うため総量規制の対象拡大を検討するなど、サービス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Ⅳ－4－3～5 参照〕

さらに、障害福祉サービスについては、利用者負担が低位に抑えられていることもあり、報酬体系やサービス提供について、利用者側からの牽制が働きにくい構造にある<sup>163</sup>。サービス量が急増している中で、報酬設定が適切なものとなっているか不断の見直しが必要である。例えば、放課後等デイサービス等の障害福祉サービスの報酬は、営業時間で設定され、利用者ごとのサービスの利用時間が考慮されていないため、利用時間の実態に基づいた報酬体系に見直す必要がある。〔資料Ⅳ－4－6、7 参照〕

---

<sup>161</sup> 令和 4 年（2022 年）においては、障害者向けサービスで最大 2.1 倍、障害児向けサービスで最大 3.9 倍の地域差が存在している。

<sup>162</sup> サービスの利用実績が、地方公共団体が設定するサービス見込み量を上回る場合、総量規制対象であれば、地方公共団体は、事業所の新規指定を行わないことが可能となっている。なお、現状の総量規制対象は、放課後等デイサービス、児童発達支援、障害児入所施設、生活介護、就労継続支援 A 型・B 型、障害者支援施設となっている。

<sup>163</sup> 障害福祉サービスは、原則として費用の 1 割を利用者が負担することとされているが、所得に応じて負担限度額が設定されている。このため、実際には、利用者負担割合が小さいことから、サービスの必要性や費用額が意識されにくく、サービス利用量が伸びやすい構造となっている。〔資料Ⅳ－4－7 参照〕

## V. 人口・地域

我が国は、本格的な人口減少社会に突入している。既に述べたように、人口減少は、労働投入・資本投入の減少や生産性の低下をもたらし、我が国の経済力を一層低下させかねない。また、一部の地域においては、民間の事業活動や行政サービスの担い手が不足し、経済社会活動が衰退していくことも懸念される。東京への人口集中が長らく進んでいる一方、他の地域では人口減少が加速しており、地域社会の在り方に大きな影響を及ぼしつつある。一極集中が進みすぎると、経済変動や災害といったリスクへの脆弱性<sup>ぜいじやく</sup>が増すこととなるため、多様な地方都市が自律的に持続する社会を目指すことが望ましいとも指摘されている<sup>164</sup>。

今後の行財政の在り方も、人口減少を前提として考えておく必要がある。人口減少下においては、歳出増加を前提とせずとも一人当たりの行政サービス水準の維持・強化が可能となることを踏まえ、歳出改革に取り組んでいく必要がある。各地方公共団体において人手不足が生じることも見据えて、広域連携やデジタル技術の活用などを進めていくとともに、行政サービスの効率化を徹底していくことも重要である。

人口減少社会において、少子化対策が成果を挙げて出生率が反転したとしても、その効果が現れてくるまでには数十年単位の期間を要する。一定の人口減少が進むことを前提として、持続可能な地域社会をデザインしていくことが求められている。

具体的には、財源の多寡により行政サービスの地域格差が過度に広がらないようにすることが必要である。また、少子化が進展する中での教育の在り方など、行政サービスの質の向上に向けた対応を検討していくべきである。さらに、地域社会においては、インフラ維持コストの増大への対応も課題である。新規投資については慎重に判断していくこととし、既存インフラの有効活用や、デジタル関係など先端技術を活用した対応を推進していくべきである。さらに、まちづくり・農村等整備のコンパクト

---

<sup>164</sup> 成長に向けた生産性向上等のためには、人口密度を一定程度まで高めるという視点も重要との意見があった。

化を一層推進していくことも重要である。

従来のやり方では、同じ地域に対して、各省庁がそれぞれ独自の観点から、様々な施策を展開している。限られた財政資源を有効活用するためにも、当該地域がどのような姿を目指すのかという前提条件を共有した上で、各省庁の施策の全体像を分野横断的に見渡し、各地域のために真に必要な対応を、優先順位を付けながら実施していくようにすべきである。

## 1. 東京一極集中・税源偏在と地方財政に関する課題

我が国では、人口動態面・経済活動面において続いてきた東京一極集中や事業形態の変化の影響により、東京都の地方税収等は増加傾向が続き、全国に占めるシェアも高い水準となっている。各地域の実情に応じたきめ細やかな行政サービスを地方公共団体が安定的に提供していくための基盤として、税源の偏在性が小さい地方税体系を構築することが重要である。また、「一般財源総額実質同水準ルール」<sup>165</sup>に基づく予算編成を通じて地方財政の健全化を進めていくべきである。コロナ禍においてはこれまでコロナ臨時交付金を始め国から地方へ多額の財政移転が行われてきたが、新型コロナの5類移行に伴い地方財政の構造を平時に戻すべきである。国の財政に頼らない自立的な地方財政運営を行う必要がある。

### (1) 東京一極集中・税源偏在

我が国では近年、生産年齢人口の転入超過や大企業の集中など、人口動態面・経済活動面において東京一極集中が続いてきている。同時に、この四半世紀、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体が担い、その自主性を発揮できるよう地方分権が推進されてきた。地方分権の進展に伴い、地方税の充実確保が図られてきたが、その際、税源が偏在していると地域

---

<sup>165</sup> 経済財政運営と改革の基本方針2021（令和3年（2021年）6月18日閣議決定）においては、令和6年度（2024年度）までの財政運営の方針（目安）として、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、（中略）一般財源の総額について、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。」こととされた。ここで、「一般財源」とは、地方財政計画における地方交付税、地方特例交付金等、地方税、地方譲与税及び臨時財政対策債の総額。



間の財政力格差が拡大することになる。実際、東京一極集中の流れとともに、東京と地方の財政力格差が拡大してきた。このため、税源の偏在性が大きい地方法人課税については、これまで累次の偏在是正措置が講じられてきた。具体的には、平成 20 年度（2008 年度）に法人事業税の一部を分離して地方法人特別税・譲与税が創設され、平成 26 年度（2014 年度）に法人住民税の一部の交付税原資化等が行われたことに続き、令和元年度（2019 年度）には、地方法人特別税・譲与税の廃止の上、法人住民税の交付税原資化が更に進められるとともに、法人事業税の一部を分離して特別法人事業税・譲与税が創設された<sup>166</sup>。このような偏在是正措置にもかかわらず、東京都の地方税収等<sup>167</sup>は増加傾向が続き、全国に占めるシェアも高い水準となっている。〔資料 V-1-1、2 参照〕

この背景には、事業形態の変化の影響もあると考えられる。例えば、電子商取引（EC）は、本店以外の事務所等がなくとも全国での事業展開が可能であり、各地に事務所等を設けて販売する事業形態と比べて、本店所在地に税収が集中する<sup>168</sup>。コロナ禍の令和 2 年（2020 年）・令和 3 年（2021 年）に BtoC（物販）の EC 化率が急上昇したように、電子商取引の普及・拡大に伴って、東京都への税収の集中が今後も進展すると考えられる。

〔資料 V-1-3 参照〕

また、個人小売店の売上高等の減少と対照的に、コンビニエンスストアは売上高等の成長が続いている。地元の地方公共団体に納税していた個

---

<sup>166</sup> 平成 20 年度税制改正において、税制抜本改革により偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部を分離して地方法人特別税（国税）とし、その全額を譲与税として譲与する仕組みが創設された（平成 20 年（2008 年）10 月施行）。また、平成 26 年度税制改正においては、暫定措置である地方法人特別税・譲与税制度を見直すとともに、地方消費税の充実に伴う地域間の財政力格差の拡大に対応するため、法人住民税法人税割の一部を地方法人税（国税）とし、税収の全額を地方交付税の原資とする制度が創設された（平成 26 年（2014 年）10 月施行）。平成 28 年度税制改正においては、地方法人特別税・譲与税を廃止し、法人住民税法人税割の交付税原資化が更に進められた（令和元年（2019 年）10 月施行）。その上で、令和元年度税制改正において、法人事業税の一部（約 3 割）を分離して特別法人事業税（国税）とし、その全額を譲与税として譲与する特別法人事業税・譲与税制度が創設された（令和元年（2019 年）10 月施行）

<sup>167</sup> 「東京都の地方税収等」は、特別区を含む地方税収及び地方譲与税収の合計額（超過課税分、法定外税等を含む）

<sup>168</sup> 地方法人二税（法人住民税及び法人事業税）については、事務所等の所在する地方公共団体ごとの税額計算に当たり、事務所等の従業者数などに応じて課税標準額を分割することとされている。このため、本店しかない場合、本店所在地の地方公共団体にのみ納税することとなる。

人小売店がコンビニエンスストアに形態を変えると、実質的な経済活動に変化はなくとも、売上の一部がフランチャイズ料として東京本社に支払われる結果、地元の地方公共団体に納められていた税収が本店所在地である東京都に移転することになる。このような事業形態の変化の影響を踏まえて、地方法人課税について、自主性、応益性、普遍性などの地方税の原則からの要請との両立・調和を図っていくことが重要である。〔資料V-1-4参照〕

こうしたことに加え、そもそも東京都に転入し、就職することで結果として東京都の税収増をもたらしている若者は、それぞれの地域の教育・福祉等の行政サービスを受けて育まれた人材であることや、豊かな財政力を持つ東京都と地方との間で行政サービスの格差が広がれば、地方からの更なる人口流出をもたらす可能性があることも踏まえて対応を検討する必要がある。日本経済を牽引している東京都<sup>169</sup>は昼間流入人口が多いこともあり、インフラ・防災対策など大都市特有の行政サービス・投資を行う必要があることに留意しつつも、地域格差が過度に広がることなく、各地域の実情に応じたきめ細やかな行政サービスを地方公共団体が安定的に提供していくための基盤として、偏在性が小さい地方税体系を構築することが重要である<sup>170</sup>。〔資料V-1-5参照〕

## （2）その他の地方財政に関する課題

令和5年度地方財政計画については、税収増により前年度に引き続き折半対象財源不足は生じておらず、臨時財政対策債を制度が創設された平成13年度（2001年度）以降最少の1.0兆円とし、交付税及び譲与税配付金特別会計においても償還計画額（0.5兆円）を上回る1.3兆円の借入金償還を行うなど、財政健全化が進展している。今後も、一般財源総額実質同水準ルールに基づく予算編成を通じて、地方の課題に対応しつつ、

---

<sup>169</sup> 東京都は、ヒト・モノ・カネの集積メリットにより国内総生産の約2割を創出している。

<sup>170</sup> 「令和5年度税制改正大綱」（自由民主党・公明党（令和4年（2022年）12月16日））の中に、「過疎化や高齢化といった地方の課題を解決し、地方活性化に取り組むため、住民生活に密着した行政サービスを支える地方公共団体の税収をしっかりと確保するとともに、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築することが必要である。」との記載がある。

地方財政の健全化を進めていくべきである。その際、先に述べたように、人口減少が続く中で、広域連携やデジタル技術活用を進めることで、地方公共団体ごとの人手不足等に対応するとともに、行政サービスの効率化を徹底していく必要がある<sup>171</sup>。〔資料V－1－6参照〕

また、コロナ禍においてはこれまで、コロナ臨時交付金が18.3兆円措置されてきた。これを始めとする国から地方への財政移転が多額に上ったことにより、一般財源の使用が節約され、令和3年度決算における実質単年度収支黒字額の大幅増加（対前年度比＋2.0兆円）や基金残高の大幅増加（基金残高増減額の対前年度比＋1.6兆円改善<sup>172</sup>）につながった可能性がある。〔資料V－1－7参照〕

コロナ臨時交付金を活用した事業の実施状況<sup>173</sup>とその効果の公表を各地方公共団体において加速化していくことは当然であり、それに留まらず国から地方への財政移転の流れや用途を「見える化」し、国民・住民一人一人が財政の在り方を自分事として考えられるようにすることで、チェック機能と財政規律を働かせることが重要である。また、年度途中の不測の歳出増に対しては、地方財政計画に追加財政需要が計上されており<sup>174</sup>、地方公共団体は財政調整基金を活用することもできる。新型コロナウイルスが5類感染症に位置付けられたことに伴い、地方財政の構造を平時に戻し、地方公共団体が国の財政に頼らない自立的な財政運営を行うようにすべきである。〔資料V－1－8参照〕

## 2. 人口減少下における持続可能な社会資本整備の在り方

社会資本整備については、これまでの累次の投資により、高速道路、新

---

<sup>171</sup> 「令和5年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（令和4年（2022年）11月29日））では、デジタルの活用による行政の効率化について定量的な効果を推計し、地方財政計画に反映していくべき、と指摘している。

<sup>172</sup> 減債基金及びその他特定目的基金の合計ベース。

<sup>173</sup> なお、「令和3年度決算検査報告」（会計検査院（令和4年（2022年）11月7日））では、公的機関の利用に係る水道料金等の減免額にコロナ臨時交付金が充当されている不適切事例等の指摘もなされている。

<sup>174</sup> 令和5年度（2023年度）は4,200億円計上されている。

幹線、空港、港湾、生活関連施設等の社会資本の整備水準は大きく向上してきた。日本の政府固定資本ストックは諸外国と比べても極めて高い水準にあり、社会インフラは概成しつつあると言える。〔資料V-2-1参照〕

今後の人口減少が社会資本整備に与える影響の一つは、社会資本の整備、維持負担の「支え手」の減少である。例えば、今後、生産年齢人口一人当たりのインフラ維持管理・更新費用は、2040年頃まで増加の一途をたどることが想定される<sup>175</sup>。

こうしたことを踏まえれば、今後の社会資本整備については、より効果的で効率的な整備の在り方を追求していく必要がある。

また、人口減少の影響等により、建設業従事者やドライバーなど、社会資本や物流サービスの維持管理や運営の「担い手」の減少も指摘されており<sup>176</sup>、人手不足による供給の減少を補うためには、自動運転やロボットなど、省人化・省力化のための新技術の実装を加速していく必要がある。

〔資料V-2-2参照〕

### （1）社会資本整備の効果

今後の人口減少を見据えた効果的で効率的な社会資本整備を論じる上で、これまでの社会資本ストックの蓄積が、日本の経済社会にもたらしてきた効果とその要因について、分析検証することは当然の前提である。

一例として、平成2年（1990年）以降30年間の各都道府県における行政投資（国＋地方）<sup>177</sup>の累計額を人口一人あたりに換算したものと、平成2年（1990年）から令和4年（2022年）の間における各都道府県の生

---

<sup>175</sup> 「国土交通省所管分野における社会資本の将来の維持管理・更新費の推計」（国土交通省（平成30年（2018年）11月）、「日本の将来推計人口（平成29年（2017年）4月推計）（出生中位・死亡中位仮定）」（国立社会保障・人口問題研究所）を基に財務省試算

<sup>176</sup> 「平成30年度 本部委員会報告書」（公益社団法人鉄道貨物協会（令和元年（2019年）5月））

<sup>177</sup> 行政投資は国（独立行政法人を含む。）及び地方公共団体（一部事務組合を含み、財産区及び地方開発事業団を除く。）における道路、港湾などの公的資本形成に係る事業への投資額を示すもの。なお、国民経済計算体系における公的資本形成には用地費、補償費、維持修繕費が含まれないが、行政投資には含まれる。総務省において、今後の社会資本整備や地域政策の在り方等の検討に資するため、事業別、都道府県別の行政投資実施状況等を調査し「行政投資実績」として公表している。

産年齢人口の増加率の関係を分析したところ、因果関係は必ずしも明らかではないが、一人あたりの行政投資額の大きい都道府県ほど生産年齢人口の減少が大きいという、負の相関がみられた<sup>178</sup>。国土の均衡ある発展のため、平成以降は地方部に相当規模の公共投資が行われてきたものの、少なくとも人口の観点からは、必ずしも十分な効果が発揮されていないことが示唆される。

また、国際競争力強化に向けたインフラ整備について、港湾の例では、京浜港、阪神港といった国際戦略港湾に多額の投資をしてきた。しかし、国際基幹航路の寄港回数は減少傾向であり、釜山港との差が拡大するなど、国際競争力強化に十分につながっていない可能性が示唆される。〔資料V-2-3参照〕

インフラ整備の効果については、社会資本が極めて長期にわたってその効果を発揮する前提で整備されるものであることを踏まえ、中長期的な視点での検証と評価を不断に行っていく必要がある。例えば、新幹線の例では、北陸新幹線の開業前後の富山県、石川県にかかる人流の変化を分析すると、人口の社会増減（転入数－転出数）については、開業直後数年間は転入超過となっていたが、令和元年（2019年）以降は、開業以前の水準で推移している<sup>179</sup>。また、宿泊者数については、新型コロナ発生前の令和元年までの期間で見ると、全国的に宿泊者数が大幅に増加する傾向にあった中で、全国平均を下回る伸びにとどまっていた<sup>180</sup>。

交通ネットワーク整備については、開業時の一時的なメッセージ性に過度にとらわれることなく、整備がもたらす様々な側面を踏まえながら、中長期的な視点で検討していく必要がある。〔資料V-2-4参照〕

## （2）精度の高い事業評価に基づく新規事業着手

社会資本整備の効果については、各事業箇所の事業評価において定量

---

<sup>178</sup> 「国勢調査」（総務省）、「行政投資実績」（総務省）、「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数調査」（総務省）、「県民経済計算」（内閣府）等を基に財務省試算

<sup>179</sup> 「令和4年 石川県の人口と世帯」（石川県）、「令和4年 富山県の人口」（富山県）。いずれも前年10月1日から各年9月30日までの1年間の転入転出の状況

<sup>180</sup> 「宿泊旅行統計調査」（観光庁）

的な評価がなされているところだが、新規事業化箇所の費用便益分析により算出される費用便益比(B/C)の平均値は長期的に低下傾向にある<sup>181</sup>。

我が国の社会資本整備は概成しつつある中、こうした傾向は当然のことと考えられる。今後の維持管理・更新負担の増大も踏まえれば、新たなインフラストックの増加につながる新規事業の着手については、より慎重な判断が必要となる。今後は、更新需要や新技術の実装等に対する投資を重点的に行うことで、持続可能で強靱なインフラを構築していくべきである。

また、新規事業化段階でのB/Cとその後の再評価、事後評価におけるB/Cの値を比較すると、便益の下振れや、事業着手後の事業費<sup>ぞうすう</sup>増嵩が多数生じており、結果的に1を下回るケースもある<sup>182</sup>。事業実施中のリスクなどについて、より精度の高い費用便益分析を行うことにより、事業着手の可否を検討する必要がある。〔資料V-2-5参照〕

### (3) 既存インフラの使い方の改善

人口減少を踏まえれば、既に蓄積した豊富な社会資本ストックを最大限有効活用することが基本である。

港湾を例に挙げれば、我が国の港湾においては、海外主要港と比べ、コンテナターミナルの自動化・遠隔化技術の導入が進んでいない。また、小規模なターミナルごとに運営されており、利用するターミナルに他の船舶が着岸している間は他のターミナルが空いていても沖待ち(滞船)せざるを得ないなどの状況が生じている。

このため、今後見込まれる港湾労働者数の減少も見据え、既存ストックを最大限活用しつつ、港湾業務の自動化等に係る新技術の導入や、各ターミナルを一体利用するなどのオペレーションの改善等、港湾ストックの効果を最大化する取組を一層積極的に行うべきである。〔資料V-2-6参照〕

---

<sup>181</sup> 国土交通省資料を基に新規事業化箇所の費用便益比(B/C)の平均値を財務省試算

<sup>182</sup> 道路事業については「令和3年度予算執行調査(道路事業の事業評価)」(令和3年9月財務省公表)、整備新幹線事業については「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構資料」を基に財務省作成

また、治水対策をはじめとする災害対策についても、ダムの事前放流といった既存ストックの最大限の活用や、新技術を活用した災害予測精度の向上など、ハード・ソフト一体の対策を一層進め、ストック効果の最大化に取り組んでいくべきである。〔資料V-2-7参照〕

#### （４）コンパクトで災害に強いまちづくり

人口減少と社会資本の維持管理負担の抑制の観点から、街づくりのコンパクト化を進めていくことも重要である。これまでも各市町村における立地適正化計画の策定などの立地誘導策が講ぜられてきたところであるが、既存の立地誘導策がどのような効果をもたらしているかについて、今後検証し、更なる施策につなげていく必要がある。

一例として、立地適正化計画策定後に中心部の渋滞解消を目的とした環状道路が整備された結果、居住誘導区域外の環状道路周辺の人口が増加して、近接する居住誘導区域の人口が減少している例がある。この区域では居住誘導区域内の混雑度も上昇しており、居住誘導区域の人口増加や、まちの中心部の渋滞軽減という整備目的をいずれも十分に達成できない状況が生じている<sup>183</sup>。

自治体においては、道路などのインフラ整備が周辺地域にもたらす影響も踏まえ、インフラ整備と立地誘導策が統合的に行われるようにするとともに、土地利用規制も含め、立地誘導策をより総合的に検討し、強化すべきである。〔資料V-2-8参照〕

また、国においても、現状では実効的な土地の利用規制が乏しいことも踏まえ、これまでの立地適正化施策の成果の検証を進めていく必要がある。その際、国が行う助成措置（住宅取得支援等）において居住誘導区域内外で支援水準の差を設けることや土地利用規制を強化することなども含め、自治体が行う居住誘導区域内への誘導をより後押しすべきである。

今後の被災リスクを下げる防災の観点からも、災害リスクが相対的に低い地域に居住エリアを形成し居住誘導を行っていくことが有効と考え

---

<sup>183</sup> 「道路交通センサス」（国土交通省（平成22年度（2010年）及び平成27年度（2015年度）））、  
「金沢市集約都市形成計画 町丁別人口・世帯数」（金沢市）を基に財務省作成

られるが、都道府県の人口増加率を上回って、洪水リスクの高い区域の人口が増加している地域も多くみられ、迅速な対応が求められる<sup>184</sup>。

立地適正化計画の中で、災害リスクの高い地域を居住誘導区域から除外するなど、一定の取組はなされているが、取組の効果が出ているか、国土交通省において検証を行っていくべきである。

東日本大震災からの復興に際して、行政が住民との対話を重ねながら、災害リスクを考慮した居住地の集約を行うと共に、人口減少を見据えてコンパクトなまちづくりを行った例がある<sup>185</sup>。平時の防災まちづくりにおいても、このような考え方を踏まえ、個々の防災意識や備えの向上とあわせ、総合的に取り組んでいく必要がある。〔資料V－2－9参照〕

#### （5）次世代技術の実装の加速

物流の担い手の減少が想定される中で、物流サービスを維持していくためにも、自動運転といった省人化技術の導入は喫緊の課題である。しかし、自動運転に関する政府目標について見れば、移動サービスについては、実装箇所数といった具体的な導入目標が掲げられている一方、物流サービスについては、令和7年度（2025年度）段階での技術レベルの到達目標が定められているに過ぎず、その後の実装に向けたスケジュールは定められていない<sup>186</sup>。

インフラ部局と交通部局、技術開発部局が適切に連携しながら、基盤整備の計画も含めた社会実装に向けた具体的なロードマップを早急に検討し示すべきである。〔資料V－2－10参照〕

### 3. 人口減少下における農村等の在り方

農業生産の構造を見ると、近年、高齢化等に伴い非主業農家を中心に個

---

<sup>184</sup> 令和5年（2022年）4月20日財政制度等審議会歳出改革部会資料（国土交通省作成資料）

<sup>185</sup> 「女川町復興記録誌 2011-2021」（女川町）、復興庁資料（「東日本大震災の復興施策の総括に関するワーキンググループ（第4回）」令和元年（2019年）9月、資料2「復興・まちづくり（大船渡・女川）」を基に財務省作成）

<sup>186</sup> 経済産業省提出資料（「デジタル田園都市国家構想実現会議」（令和5年（2023年）3月））



人経営体数が大幅に減少<sup>187</sup>する一方、法人経営体が着実に増加し、個人経営体の農地を引き受ける<sup>188</sup>中、経営耕地面積は緩やかな減少にとどまっている。また、米価上昇等の影響もあり、農産物の販売金額は回復傾向にある。こうした農業生産構造の変化の中で、農村地域向けの施策等についても見直しが必要である。〔資料V-3-1参照〕

### （1）農村地域向け施策

都市部や平地に比べ、小規模な農村を多く抱える中山間地域は、今後高齢化と人口減少が急速に進むことが見込まれている。また、農業集落における農家・非農家の割合を見ると、平成27年（2015年）には農家世帯の割合が7.5%となっており、近年はかなり低下している状況にある。

今後人口減少が本格化していく中、農村地域については、農林水産省の施策として行っている集落での買い物等の生活支援や営農関連の情報通信環境整備のほか、公共交通・医療・学校など農業施策以外の施策も含め、関係省庁・関係自治体が連携し（農村地域で活用可能な施策については、農林水産省以外にも、内閣府、総務省、国土交通省、環境省など複数の府省が実施している）、集落機能を集約的に活用していく必要がある。〔資料V-3-2、3参照〕

### （2）農村等のインフラ機能（集落排水）

農村のインフラ機能について、例えば、概ね20戸以上を対象とする農業集落排水は、新設整備を完了しつつある一方で、既存施設の更新のために年100億円程度（漁業集落排水も同様の状況で、年20億円程度）の国費が投じられている。

今後、平成5年（1993年）から平成10年（1998年）頃にかけて新設のピークを迎えた農業集落排水等の更新需要は、現状の数倍に増加して

---

<sup>187</sup> 基幹的農業従事者の平均年齢は68.4歳（令和4年（2022年））であり、高齢化が指摘されるが、農外所得が主たる者や高齢の非主業経営体の従事者が半数以上含まれており、主業経営体の平均年齢は59.8歳となっている。

<sup>188</sup> 多くの品目で主業経営体及び法人経営体が生産の相当部分を担う構造である一方、稲作については、依然として非主業経営体が作付面積の5割程度を占めている状況

いくことが見込まれる。一方で、各農村・漁村の戸数が今後急速に減少していくことを踏まえれば、浄化槽による対応<sup>189</sup>や、集落排水同士あるいは公共下水道との広域化・共同化を進めるべきである。その上で、概ね20戸以上を対象とする農業集落排水等として更新する場合には、施設規模の縮小やコストの低い工法の採用などによる低コスト化を図っていく必要がある。

こうした観点から、平成30年(2018年)には関係4省(総務省、農林水産省、国土交通省、環境省)が全都道府県に対し、令和4年度(2022年度)までに「広域化・共同化計画」の策定を要請するとともに、集落排水を含めた汚水処理施設の統廃合に取り組む地区数(=減少する処理場数)の目標を、平成29年度(2017年度)から令和4年度(2022年度)までに450箇所と設定していたところである。この目標値に対し、令和3年度(2021年度)末の実績値は479箇所、このうち農業集落排水等分は368箇所である。しかし、一方で農業集落排水等の総数は約5,200箇所あることから、今後更に広域化・共同化の取組を促進させていく必要がある。〔資料V-3-4参照〕

### (3) 農村における農地

農地に対しては、農業生産活動が、農産物の供給に加え、防災・環境保全・景観・文化といった「多面的機能」を発揮していることを踏まえ、多面的機能支払交付金による農地等の維持管理活動への支援や、中山間地域等直接支払交付金による生産条件の不利補正が行われている。営農が必要な農地については、効率化・重点化等を図りつつ、引き続き草刈り・泥上げ・水路補修等を支援していく。

食料の安定供給を図る上で、限りある農地を有効活用する観点から、人が食する食料を生産することが重要であり、離農する農業者の農地を担い手へ集積・集約化する支援等を行っている。引き続き食料の安定供給や

---

<sup>189</sup> 排水処理は、都市部は公共下水道、農村・漁村等の集落部は集落排水、人家のまばらな周辺部は浄化槽で整備することを基本としており、実際、概ね20戸を下回ると一般的には集落排水よりも浄化槽の方が低コストとなる。

各農村の在り方などを踏まえながら、今後、新規参入の農業法人も含め農地の集積・集約化を更に進める一方で、営農の継続が難しいと考えられる農地については、例えば放牧や計画的な植林など、粗放的利用により低コストでの管理を支援する最適土地利用総合対策の活用を促す。このほか、農泊・農業体験、捕獲した鳥獣のジビエへの活用などの支援策の活用も考えられる。〔資料V-3-5参照〕

なお、農地等の維持管理活動への支援の根拠となっている「多面的機能」に関し、農林水産省は、令和4年（2022年）に多面的機能支払交付金による多面的機能の効果額を試算している。そこでは、合計約1兆7,000億円/年の効果のうち大宗を「保健休養・やすらぎ効果」が占めており（全旅行者数の約4分の1がレクリエーション目的での農村地域への旅行であると試算）、当該効果を除くと多面的機能支払交付金の予算額を下回ることが課題である。さらに、化学肥料・農薬による水質・土壌汚染といった環境負荷等のマイナス効果が考慮されていない、という課題もある点にも留意が必要である。〔資料V-3-6参照〕

#### 4. 少子化が進展する中での義務教育の質の向上

有力な天然資源を持たない日本にとって、また、少子化が進展する日本において、質の高い教育によって有為な人材を生み出すことは、一人一人の生活を豊かにするためにも、国全体の経済社会を強靱で持続可能なものにするためにも、極めて重要である。一方で、教育を取り巻く環境は大きく変化している。少子化の進展により、教育の受け手の数も教師のなり手の数も減少する中、限られた財源・人的リソースの中でどのように質を確保していくかが課題となっている。

教育予算については、こども一人あたりで見れば、これまで継続的に量的拡大が図られてきた。受益者（こども）の数が年々減少しているという教育予算の特殊性を踏まえれば、①少なくとも10年程度にわたり文教関

係費<sup>190</sup>総額が同水準に維持されていること、②別途、消費税財源を活用して社会保障関係費として高等教育の修学支援制度と幼児教育無償化が措置されていることは、他の予算と比して手厚く措置されてきたと評価すべきである。他方、このように予算の量的充実が図られてきた中で、教育の現場からは様々な課題が提起されており、これまでの予算措置が教育の質の向上に効果的に活用されてきたか、教育上の諸問題の解決につながっているか、政府は改めて客観的なデータに基づいて検証すべきである。

十分な検証もないまま、予算を拡充し薄く広く分配するのでは、「砂漠に水を撒くが如し」である。極めて厳しい財政状況の下、国民の税金を最大限活かす仕組みの構築が必須であり、予算を効果的に活かすマネジメントが行われている施策に、重点的に資金を投入していく必要がある。

また、少子高齢化が進む人口減少社会では、統合・ICT化・民間への委託により、効率化と教育の質の維持・向上を図るという視点も重要である。

### （１）少子化の進展と教職員定数

少子化が進展する中、様々な定数改善措置を講じてきた結果、児童生徒数の減少ほど教職員定数は減少していない<sup>191</sup>。その結果、教員一人当たりの児童生徒数は既に主要先進国の平均よりも少なくなっており、経年で比較してもこの傾向が進んでいる<sup>192</sup>。〔資料V-4-1参照〕

人口動態を踏まえて試算すると、学級数は令和9年度（2027年度）までに約10%減少すると見込まれているが、学級数に合わせて減少する仕組みのない加配定数<sup>193</sup>については、このままの定数を維持すれば学級数が減少していく中で実質増加することとなる。若者を中心とした優秀な

---

<sup>190</sup> 主要経費である「文教及び科学振興費」から「科学技術振興費」を控除した金額。平成25年度当初予算4.07兆円、令和5年度予算4.02兆円

<sup>191</sup> 児童生徒数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9万人（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>192</sup> 教員一人当たりの児童生徒数は、G5（日本・アメリカ・イギリス・フランス・ドイツ）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

<sup>193</sup> 時々の政策目的に応じて予算措置された教職員定数をいい、学級数等に応じて機械的に計算される基礎定数とは異なり、学級数の減少に応じて自然に減少する仕組みとなっていない。

教員のなり手を確保<sup>194</sup>していくためには、例えば学級数当たりの加配定数を維持できる範囲で加配定数を合理化し、その財源を、更なる教育の質の向上、特に、教員の勤務環境改善のために活用していくことも考えられる。この場合、全体として学級規模が少子化の影響により少人数化していくことも踏まえれば、児童生徒数あたりの加配定数は充実していくという点にも留意が必要である。〔資料V-4-2参照〕

## （2）教職の魅力向上

教員の採用倍率は、大量退職等に伴う採用者数の増加、それに伴う既卒受験者数の減少などにより大幅に低下しており、質の高い教員の確保が課題となっている。新規学卒者の受験者数は一定数を維持しており、将来世代の有益な人材を育てる教職という仕事は、若者にとって依然として魅力的であることが伺えるが、少子化の進展により学卒者自体の減少が見込まれることを踏まえると、これまで以上に教職の魅力を高めていく取組が必要である。〔資料V-4-3、4参照〕

教職の魅力を高めていくに当たっては、まずは徹底的な働き方改革を進めるべきである。令和4年度教員勤務実態調査によれば、教員の時間外勤務は、小学校で月約41時間、中学校で月約58時間であり、前回調査より減少したものの、依然として厳しい勤務実態となっている。令和5年度（2023年度）より、働き方改革に関する一定の補助事業について、働き方改革の取組状況を公表することを補助要件とした。更なる取組の一つとして、教員が担う必要のない業務については、文部科学省や教育委員会が率先して責任を持って教員の業務外と整理するなど、踏み込んだ業務の適正化を進めるべきである。〔資料V-4-5、6参照〕

また、過剰な要求や学校事故への対応などの諸課題についても配慮が必要である。地方財政措置が講じられているスクールロイヤーを活用していくことや、教育委員会が主導して、勤務時間外の教職員対応は原則として行わない旨を地域や保護者に周知し、協力を求めるなど、教員に過度

---

<sup>194</sup> 特別免許状制度や特別非常勤講師制度等の活用を促進し、民間企業等で多様な専門的知識を有する能力の高い人材が教育現場に参画するための取組を進めることも必要。

な負担を負わせないための環境作りを合わせて進めていくべきである。  
〔資料V-4-7参照〕

### （3）教員給与の在り方

教員の給与については、人材確保法<sup>195</sup>により一般公務員よりも優遇された水準とされる一方、時間外勤務手当については、その勤務の特殊性から支給されず、その代替措置として教職調整額（給料月額<sup>196</sup>の4%）が本給として支払われている。教職調整額が実際の時間外勤務に比べて過少であるとの指摘もあり、勤務実態に即した給与体系への見直しが検討課題となっている。

この点、時間外勤務手当について、給特法<sup>196</sup>では、教員の勤務時間の内外を切り分けることが適当でなく、教員にはなじまないとされている。国際的に見ても、超過勤務時間を管理し、実績に応じて手当を支給している例は少ない。また、給与負担者（国・都道府県）と服務監督者（市町村等）が同一ではなく、仮に時間外勤務手当を新設しても民間企業のように服務監督者側に働き方改革のインセンティブが働きにくい構造となっていることから、むしろ勤務時間が長時間化する恐れさえある点にも留意が必要である。教職が他の労働に比べて高度な自律性・専門性を有することを考慮すれば、時間外勤務手当の新設には慎重にならざるを得ない。〔資料V-4-8、9参照〕

こうした教職の特殊性なども踏まえつつ、教職の魅力を高めていく観点から、より勤務実態に即した給与体系への見直しを進めることが重要であるが、その際には、①前回の勤務実態調査で、教務主任、学年主任、進路指導主任（中学校）などの職にある教員は勤務時間が長い傾向にあることが明らかとなっていること、②教員の給与水準は、一般の地方公務員給与（時間外勤務手当込み）よりも高い水準に維持されていること、などを踏まえる必要がある。一律に給与水準を引き上げるのではなく、優秀な

---

<sup>195</sup> 学校教育の水準の維持向上のための義務教育諸学校の教育職員の人材確保印鑑する特別措置法（昭和49年法律第2号）

<sup>196</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（昭和46年法律第77号）

教員が就く負担の大きな特定の職について、その職務の困難性や付加される責任の重さを評価した新たな手当を設けるなどメリハリの効いた給与体系に見直すことが適当である。また、給与体系の見直しに当たっては、厳しい財政状況を踏まえた財源の検討が不可欠であり、教員全員に一律に支給されている手当や、上記「(1) 少子化の進展と教職員定数」の加配定数について、その在り方を見直すことを併せて検討していく必要がある。〔資料V-4-10 参照〕

## VI. 将来世代の視点

現世代の利益だけではなく、将来世代の利益に配慮することも、今を生きる我々世代の責任である。当審議会は、昨年 11 月の建議<sup>197</sup>でフューチャーデザイン<sup>198</sup>の考え方に触れ、様々な課題について社会各層を広く巻き込んで当事者としての関心を高めるべく、取組を推進していくべきと指摘した。当面、フューチャーデザインの考え方を社会に浸透させていくための努力を継続していくべきである。あわせて、社会各層の自発的な取組を後押しするとともに、その成果を共有していくためのプラットフォームづくりも検討していくべきである。〔資料VI-1-1参照〕

様々な課題について、我々は今、どのような対応をとるべきか。その選択の結果は、我々自身のみならず、未来を生きる人々にも影響を及ぼす。我々が歴史を学んで先人たちの成功と失敗を知るのと同様、未来の人々が歴史を振り返る際には、今我々が行おうとしている選択が厳しい評価に晒されることになる。目先の利益ばかりを追い求めるのではなく、将来世代の利益にもつながる対応を選択していくことで、持続可能な経済社会を未来に残していかなければならない。我々が今後進んでいくべき方向を正しく見定めていくため、将来世代の視点に立って、この時代を俯瞰しようとする姿勢が必要である。

本建議は、歴史的転機とも言える今、我が国が直面する諸課題に的確に対応していくための財政のあり方を取りまとめたものである。これからの時代を生きる世代が「日本に生まれてよかった」「日本で暮らして良かった」と思えるような、より良い経済社会を残していくために、我々は今何をなすべきか。足もとの利害を超えた、真摯な議論と実践が求められている。

---

<sup>197</sup> 「令和 5 年度予算の編成等に関する建議」（財政制度等審議会（令和 4 年（2022 年）11 月 29 日））

<sup>198</sup> フューチャーデザインとは、将来世代は現在の政策決定に意思を反映できないという問題意識に立ち、現世代が将来可能性（将来世代の利益のために行動しようとする潜在的意欲）を発揮できる社会の仕組みをデザインすること。