

平成 30 年度予算の編成等に関する建議

平成 29 年 11 月 29 日

財政制度等審議会

平成 30 年度予算の編成等に関する建議

平成29年11月29日

財務大臣 麻生 太郎 殿

財政制度等審議会会長
榊原 定征

財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成30年度予算の編成及び今後の財政運営に関する基本的考え方をここに建議として取りまとめた。

政府においては、本建議の趣旨に沿い、今後の財政運営に当たるよう強く要請する。

財政制度等審議会 財政制度分科会 名簿

平成 29 年 11 月 29 日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

榊原 定征 東レ(株)相談役

[財政制度分科会長代理]

○ 田近 栄治 成城大学経済学部特任教授

[委 員]

赤井 伸郎 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授

秋山 咲恵 (株)サキコーポレーション代表取締役社長

遠藤 典子 慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授

倉重 篤郎 (株)毎日新聞社編集局専門編集委員

黒川 行治 慶應義塾大学商学部教授

神津里季生 日本労働組合総連合会会長

佐藤 主光 一橋大学国際・公共政策大学院教授

角 和夫 阪急電鉄(株)代表取締役会長

武田 洋子 (株)三菱総合研究所政策・経済研究センター副センター長
チーフエコノミスト

竹中 ナミ (社福)プロップ・ステーション理事長

○ 土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部教授

○ 中空 麻奈 BNPパリバ証券(株)投資調査本部長

永易 克典 (株)三菱東京UFJ銀行相談役

藤谷 武史 東京大学社会科学研究所准教授

宮島 香澄 日本テレビ放送網(株)報道局解説委員

[臨時委員]

秋池 玲子 ボストンコンサルティンググループ
シニア・パートナー&マネージング・ディレクター

伊藤 一郎 旭化成(株)取締役会長

井堀 利宏 政策研究大学院大学特別教授

宇南山 卓 一橋大学経済研究所准教授

老川 祥一 (株)読売新聞グループ本社取締役最高顧問・主筆代理

大槻 奈那 マネックス証券(株)執行役員チーフアナリスト・名古屋商科大学経済
学部教授

- 岡本 罔衛 日本生命保険相互会社代表取締役会長
- 葛西 敬之 東海旅客鉄道(株)代表取締役名誉会長
- 加藤 久和 明治大学政治経済学部教授
- 喜多 恒雄 (株)日本経済新聞社代表取締役会長
- 北尾 早霧 慶應義塾大学経済学部教授
- 小林慶一郎 慶應義塾大学経済学部教授・キャノングローバル戦略研究所研究主幹
- 小林 毅 (株)産経新聞東京本社取締役
- 進藤 孝生 新日鐵住金(株)代表取締役社長
- 末澤 豪謙 S M B C 日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
- 十河ひろ美 (株)ハースト婦人画報社ラグジュアリーメディアグループ編集局長
兼ヴァンサンカン総編集長兼リシェス編集長
- 田中 弥生 (独)大学改革支援・学位授与機構特任教授
- 富田 俊基 中央大学法学部教授
- 富山 和彦 (株)経営共創基盤代表取締役CEO
- 中曽 宏 日本銀行副総裁
- 南場 智子 (株)ディー・エヌ・エー代表取締役会長
- 増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授
- 神子田章博 日本放送協会解説主幹
- 宮武 剛 (一財)日本リハビリテーション振興会理事長
- 吉川 洋 立正大学経済学部教授

(注1)上記は五十音順。

(注2)○は起草委員。

財政制度等審議会 財政制度分科会
審議経過

9月19日(火)	○ 我が国財政をめぐる現状等について ○ 麻生大臣との意見交換
10月4日(水)	○ 社会保障①（総論） ○ 「社会保障制度を将来世代に伝える」について － 清家 篤 慶應義塾学事顧問 ○ 「Society 5.0（知識集約型社会）への社会変革と大学の役割」について － 五神 真 東京大学総長
10月17日(火)	○ 社会資本整備 ○ 農林水産 ○ エネルギー・環境、中小企業 ○ 外交関係
10月25日(水)	○ 社会保障②（各論）
10月31日(火)	○ 文教・科学技術 ○ 地方財政 ○ 防衛
11月8日(水)	○ 「平成30年度予算の編成等に関する建議」について①
11月29日(水)	○ 「平成30年度予算の編成等に関する建議」について②

目 次

I 総論

1. 財政の現状と課題	1
2. 財政健全化に向けた基本的考え方	4
3. 今後の財政運営についての考え方	10

II 平成30年度予算編成における具体的な取組

1. 社会保障	14
2. 地方財政	40
3. 文教・科学技術	47
4. 社会資本整備	59
5. 農林水産	67
6. エネルギー・環境	72
7. 中小企業	77
8. ODA・外交関係	79
9. 防衛	83

(参 考)

1. 平成30年度予算の編成等に関する建議（概要）	89
2. 参考資料	95

I. 総論

1. 財政の現状と課題

我が国の財政は引き続き深刻な状況に陥っている。

政府は平成 28 年度、29 年度と 2 年連続「経済・財政再生計画」¹に示された歳出改革の「目安」²を達成した。しかしながら、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」(平成 29 年 7 月 18 日)(以下、中長期試算)によると、平成 28 年度の国・地方のプライマリーバランス(以下、PB)³は、▲18.9 兆円(対 GDP 比▲3.5%)もの赤字と見込まれている。また、同年末の一般政府債務残高は対 GDP 比 239%⁴と歴史的にも国際的にも例のないレベルで高止まりしており、将来世代に対して膨大なつけを残し続けている状況には全く変わりがない。〔資料 I－1－1、2 参照〕

少子高齢化により財政や社会保障の支え手が減少していくことを踏まえれば、世代間の受益と負担の格差を是正するためにも、一刻も早くこのような状況を変える必要がある。

こうした中、政府は平成 29 年 9 月、以下の旨を発表した⁵。

- ・ 少子高齢化という課題を克服するため、高等教育や幼児教育・保育に係る負担の軽減、介護人材の確保等の「人づくり革命」を実施すべく、2 兆円規模の新たな政策を実施する。
- ・ その財源の大宗は、平成 31 年 10 月に予定されている消費税率の 10%への引上げによる増収分の使い道を変更することにより賄う。
- ・ 2020 年度(平成 32 年度)の PB 黒字化目標の達成は困難となった

¹ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」(平成 27 年 6 月 30 日閣議決定)の第 3 章。

² 「経済・財政再生計画」では、2016～2018 年度(平成 28～30 年度)の 3 年間(「集中改革期間」)にかけて、一般歳出の伸びを 1.6 兆円、うち社会保障関係費の伸びを 1.5 兆円に抑えることを「目安」としており、年平均でそれぞれ 5,300 億円及び 5,000 億円の伸びに抑える必要がある。

³ プライマリーバランス(基礎的財政収支)とは、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し、その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す財政指標。

⁴ 国際通貨基金(IMF)「世界経済見通し」(平成 29 年 10 月)による推計(額面価格ベース)。

⁵ 内閣総理大臣記者会見(平成 29 年 9 月 25 日)。

ものの⁶、財政再建の旗を降ろすことはなく、PBの黒字化を目指すという目標自体は堅持し、引き続き歳出・歳入両面からの改革を続け、今後、達成に向けた具体的な計画を策定する。

政府はこうした取組により、子育て・介護に係る不安と財政・社会保障の持続性に対する不安という国民の2つの大きな不安を解消し、消費の喚起にもつなげていくと説明している。

当審議会としても、次世代の育成とともに、女性の活躍を促進し、労働力人口の減少のペースを緩めていく観点からも、子育てを支援していく必要がある等の提言を行ってきており、少子高齢化に対する政府の問題意識を共有するものである。また、財政・社会保障の将来に関する家計や企業の不安を払拭し、安心して消費・投資できる環境を整備することの重要性も強調してきたところである。

一方、上記のとおり膨大な公的債務が積み上がっている中、消費税の増収分を財源として少子化対策への支出を拡大し、2020年度（平成32年度）のPB黒字化目標の達成は困難となる旨を政府が発表した以上、我が国の財政規律がこれまでも増して強く問われていることを認識すべきである。今こそ財政に対する信認を確保すべきである。

国民の不安の解消、消費の喚起といった成果につなげるためには、財政再建に対する政府のコミットメントを説得力ある形で強く示すことが必要不可欠である。景気の緩やかな回復基調が続いている中、腰を据えた歳出・歳入改革により一層取り組み、経済再生と財政健全化の両立を図っていくべきである。

以上を踏まえ、当審議会としては政府に対して、

- ・ 平成30年度予算について、歳出改革の「目安」を遵守しつつ生産性向上に資する質の高い予算とすること、
- ・ PB黒字化をできるだけ早期に確実に達成すべく、達成時期に加え、これまでの歳出・歳入改革を加速させる具体的な措置を備えた、

⁶ 内閣府の中長期試算では、4%近くの高い名目経済成長率の実現を仮定した「経済再生ケース」においても、2020年度（平成32年度）において▲8.2兆円（対GDP比▲1.3%）のPB赤字が残る試算となっている。〔資料Ⅰ－1－1参照〕なお、この試算には、消費税率の2%の引上げによる増収分の使い道の変更の影響は織り込まれていない。

- 実効性ある財政健全化計画を策定すること、
- ・ 消費税率の 10%への引上げは約束どおり平成 31 年 10 月に実施すること、
- を強く求めるものである。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

PBの黒字化達成に向けた新たな計画の策定を念頭に置いて、財政健全化はなぜ必要か、そのための目標についてどう考えるか、景気回復期においては財政健全化にどう取り組むべきかといった基本的な考え方について、改めて整理することとしたい。

(1) 財政健全化の必要性

PBが赤字であるということは、今を生きる我々が、過去の債務の償還・利払いはもとより、年金や医療、教育など自らが受けているサービスに見合う負担も負わず、将来世代に負担を押し付けていることを意味する。将来世代に明るい未来を残すため、自分の世代だけが良ければそれで良いと考えるのではなく、我々に何ができるか、一人一人が自分、そして自分の子供や孫の問題として危機感をもって真剣に考えなくてはならない。

そのためには、財政状況の悪化を放置すれば国民生活にどのような影響が生じるか、分かりやすくかつリアリティをもって伝える必要がある。金利上昇により国債の利払費が大きく増えれば、国民生活に必要不可欠な公的サービスの水準が低下するおそれがある。更に財政破綻、すなわち、終戦直後のハイパーインフレーションやギリシャ等における債務危機のような事態となれば、国民生活に深刻な悪影響が生じる。〔資料Ⅰ－2－1、2参照〕

財政危機がどのような形をとるにせよ、一番の被害を受けるのは結局、国民である。被害を受けるのが国民であれば、それを止めることができるのも国民であり、国民が選ぶ政治家である。こうした国民的・政治的コンセンサスを形成していくためにも、引き続き、広報や財政・租税教育を通じて、財政危機の影響の大きさや財政健全化の必要性についての認識が国民の中で広く共有されるよう努めていく必要がある。

財政健全化は、将来世代に対する責務であると同時に、我々にとっても急務である。

第一に、財政健全化は、民需主導の持続的な経済成長を実現する上で不可欠である。

家計の動向を見ると、雇用・所得環境の改善に対して、消費の伸びは相対的に弱く、平均消費性向は低下傾向にある。〔資料Ⅰ－２－３参照〕この要因の一つとして、家計、特に若年層は財政・社会保障の持続可能性への不安から、消費を手控えているとの指摘がなされている。老後の生活設計について悩みや不安を感じている者の割合は、40～59歳や60歳以上では近年横ばいである一方、20～39歳においては上昇傾向にある。世代別の平均消費性向を見ると、39歳以下の世帯の低下傾向がより顕著となっている。〔資料Ⅰ－２－４参照〕

個人を対象にした調査でも、社会保障制度や税制の先行きに関する不確実性が高いと感じており、そのことが消費の抑制・貯蓄志向の高まりにつながっていることが示されている⁷。

企業においては、収益が過去最高となる一方で、設備投資や賃金の伸びは相対的に低く留まっており、現預金が積みあがっている。〔資料Ⅰ－２－５参照〕企業に対しては予算・税制を含む各種の施策によって設備、人材等への投資が促されているところであるが、他方、企業は社会保障制度や財政等の先行きについての不確実性が高いと感じており、そうした不確実性が設備投資や正社員の採用等の意思決定に影響しているとする調査結果もある⁸。また、財政の持続可能性に関する不確実性の高まりは、国債や企業の信用力に悪影響を及ぼす⁹とともに、マクロ経済環境の安定性に関する評価を低め、日本の国際競争力を引き下げる要因ともなっている¹⁰。

財政健全化への着実な取組によって財政・社会保障の将来に対する家

⁷ 森川正之（2017）、「政策の不確実性と消費・貯蓄行動」、RIETI Policy Discussion Paper、17-J-007。

⁸ 森川正之（2016）、「政策の不確実性：企業サーベイに基づく観察事実」、RIETI Policy Discussion Paper、16-P-005。

⁹ 平成29年4月に予定されていた消費税率引上げの延期等を受けて国債の格付が引き下げられた際には、銀行や保険会社の格付も併せて引き下げられた。

¹⁰ 世界経済フォーラムが本年9月に発表した2017－2018年の国際競争力ランキングでは、日本は9位となっている。同ランキングは、インフラやマクロ経済環境、労働市場の効率性やイノベーションなど12の柱のスコアから算出される。日本は、マクロ経済環境が137の経済の中で93位となっており、その内訳である政府債務に至っては最下位となっている。

計・企業の不安を払拭し、不確実性を低下させることで、国民が安心して消費でき、企業も投資を行うことができる環境の整備につなげていくことが必要である。

第二に、財政健全化は、財政が公的サービスの提供や経済の安定化などの役割をこれからも適切に果たしていくためにも必要である。金融緩和等を背景とした金利の低下傾向にもかかわらず、国債の利払費は過去 10 年間、国債残高の累増により増加してきており、債務償還費等と合わせた国債費は歳出総額の 4 分の 1 近くを占めるほどになっている¹¹。将来、金利が上昇した場合には国債の利払負担は極めて大きくなる¹²ことが懸念され¹³、これにより政策経費が更に圧迫されると、前述のとおり、医療サービスや教育、インフラ整備など、国民生活に必要不可欠な公的サービスの水準が低下するおそれがある。また、大規模な自然災害や国際的な金融危機の発生、昨今の国際情勢に係るリスクの顕在化等、様々な外的ショックに対して柔軟な財政運営を可能にするためにも、財政対応の余地を少しでも回復しておく必要がある。

（２）財政健全化目標についての考え方

当審議会では、PB 黒字化は債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくための必要条件であるとして、その達成を求めてきた。債務残高対 GDP 比は、分子の債務残高が PB 赤字と金利分だけ増加する一方、分母の GDP は経済成長率分だけ増加していく。春の建議では、歴史的にも理論的にも、通常の状態では金利は経済成長率を上回ると考えるのが自然であり、PB を十分に黒字化することなしに債務残高対 GDP 比を安定的に引き下げていくことはできない旨を示した。

¹¹ 平成 29 年度予算で見ると、国債費は 23.5 兆円。うち利払費等は 9.2 兆円、債務償還費は 14.4 兆円。国債費が一般会計歳出総額（97.5 兆円）に占める割合は 24.1%。

¹² 財務省による「平成 29 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（平成 29 年 1 月）によると、平成 30 年度以降の金利が前提（1.2～1.4%）よりも 2%ポイント上振れた場合、平成 30 年度の国債費は 2.0 兆円、平成 31 年度は 4.5 兆円、平成 32 年度は 7.3 兆円増加することとなる。

¹³ これに関連して、今後、持続的な経済成長が実現すれば、金利の上昇、利払費の増加が想定されることに留意が必要である、現行の金融緩和はいずれ「出口」を迎えることを想定しておく必要があるといった指摘があった。

財政健全化目標として債務残高対 GDP 比の安定的な引下げが重要であることは論をまたないが、当該指標は経済成長率や金利の動向といった政府がコントロールできない要素に左右され、結果が出るのに時間を要することから、それだけでは、毎年度の予算編成の中で有効に機能する規律とは言い難い¹⁴。このため他の主要先進国においても、達成年限を明示した財政収支（PB に利払費を加えたもの）と債務残高対 GDP 比の水準を組み合わせる財政健全化目標とし、毎年度の財政収支の改善に取り組むことで、債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを図っている¹⁵。〔資料 I－2－7、8 参照〕

内閣府のこれまでの中長期試算では、「経済再生ケース」の下、債務残高対 GDP 比が低下していく見込みが示されてきているが、実績を見ると、同指標は一貫して上昇を続けている。〔資料 I－2－9 参照〕これは、分子である債務残高が経済対策等により当初の見込みよりも増えたこともあるが、より影響が大きいのは、実際の経済成長率が見込みを下回ってきていることである。当審議会ではそもそも、「経済再生ケース」が想定する経済予測が楽観的に過ぎるのではないかと指摘が常に出ており、そうであればなおのこと、債務残高対 GDP 比のみでは実効性ある財政運営の指針となり得ない¹⁶。

¹⁴ 例えば仮定のケースとして、GDP500 兆円、債務残高 1,000 兆円の経済において、債務残高対 GDP 比 200%の維持を目指す想定とする。この時、予算編成時に翌年度の名目成長率を 3%と想定したものの、実際には 2%だったとすると、債務残高対 GDP 比を 200%に保つため、（利払い分も含めて）30 兆円の国債発行が許容される前提で予算を編成したにも関わらず、実際に許容される発行額は 20 兆円だったことが事後的に判明することとなる。すなわち、名目成長率の見通しが 1%ポイントずれただけで、財政運営に 10 兆円ものぶれが生じる。〔資料 I－2－6 参照〕

¹⁵ 81 か国の財政ルールを調査した IMF の研究によると、うち約 50 か国が財政収支に係るルールと債務に係るルールを組み合わせ用いている（Nina Budina, Tidiane Kinda, Andrea Schaechter, and Anke Weber, “Numerical Fiscal Rules: International Trends,” in *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, ed. Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2013), pp.107-135)。

¹⁶ 債務残高対 GDP 比の分子（債務）はストックである一方、分母（GDP）はフロー（一定期間内における国内での最終生産物への支出（需要）の合計）であることにも留意が必要である。つまり、仮に財政拡大により分母である GDP が増加し、結果として一時的に債務残高対 GDP 比が低下したとしても、その効果は一時的に過ぎず、財政拡大と同じだけの需要が民間から生み出され続けなければ、他の条件が同じであれば、分母である GDP はやがて縮小する。他方、分子である債務残高は財政拡大の分だけ大きくなることから、債務残高対 GDP 比は上昇に転じる。財政乗数（財政の拡大・縮小が経済に及ぼす影響）については様々な推計が

前述のとおり、政府は、2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化目標の達成は困難となったものの、PB の黒字化を目指すという目標自体は堅持するとしている。政府のコミットメントに対する信認を確保するためにも、引き続き、歳出・歳入両面からの改革を着実に進めるとともに、できる限り早期の PB の黒字化に向けて、その達成の時期を含む実効性ある計画の策定に取り組む必要がある。

（３）景気回復期における財政健全化の取組

我が国経済は、現在、景気の緩やかな回復基調が続く中で、GDP ギャップの改善が続いており¹⁷、先行きについても、緩やかに回復していくことが期待される状況にある。〔資料 I－2－10 参照〕

こうした経済状況下での海外の財政運営の例を取り上げると、米国・クリントン政権では、経済成長が続く中、裁量的経費への上限額の設定（Cap 制）と義務的経費及び歳入に関する Pay-As-You-Go 原則¹⁸を内容とする包括財政調整法に基づき、歳出対 GDP 比を着実に低下させていった。この結果、経済成長及び税制改革による歳入増と相まって、政権成立前（1992 年）には対 GDP 比で▲7% 近かった一般政府の財政赤字を、政権最終年（2000 年）には＋0.8% の黒字に転換させた¹⁹。こうした取組は、金利の低下をもたらし、民間投資を促す経済環境を醸成したとの評価がなされている。〔資料 I－2－11 参照〕

また、スウェーデンでは、1990 年代初頭の金融危機により財政状況が

あり、一概に言えるものではないが、少なくとも、一時点での財政拡大が永久に同じだけの民需を生み出し続けるとする研究は見当たらない。

¹⁷ GDP ギャップの試算は算出機関によって様々であるが、内閣府は対潜在 GDP 比＋0.5%、日本銀行は＋1.2%（内閣府は平成 29 年 7－9 月期、日本銀行は同年 4－6 月期）としており、内閣府は平成 29 年 1－3 月期以降、日本銀行は平成 28 年 10－12 月期以降、ともに 3 四半期連続のプラス（超過需要）としている。また、経済協力開発機構（OECD）は平成 28 年（2016 年）の GDP ギャップを＋0.3%としている一方、IMF においては同年の GDP ギャップは▲1.8%となっているものの、平成 26 年（2014 年）の▲2.6%から 2 年連続で改善してきている（OECD は平成 29 年 11 月、IMF は同年 10 月時点）。

¹⁸ ある年度における義務的経費の増加や減税に対して、同一年度内にその額に見合った歳出削減・歳入増を求める原則。

¹⁹ PB で見ると、1992 年には対 GDP 比で▲2.3%の赤字だったものが、2000 年には＋3.6%の黒字となっている。

大幅に悪化していたところ、1994年に成立したカールソン政権及びこれを引き継いだペーション政権では、景気回復が進む²⁰中で、歳出の総額や分野ごとの上限（シーリング）を議会で決定する方式の導入や、社会保障改革等により、歳出対 GDP 比を大幅に引き下げた²¹。こうした取組は、同国が人口動態の変化に対応し、福祉国家であり続ける上で、非常に有益なものであったと国際的に評価されている。〔資料 I－2－12 参照〕

もちろん、我が国においてこれらの国と同様の取組をそのまま実行できるものではない。しかしながら、これらの事例は、景気拡大による歳入増のみに頼るのではなく、景気が拡大する中でより一層歳出抑制に取り組み、経済再生に資する質の高い予算を編成していくことの重要性を示しているものと考えられる。

我が国の現下の経済状況は、経済再生と財政健全化を両立する絶好の機会である。政府においては、腰を据えて歳出・歳入改革に取り組むことで、我が国が将来にわたって持続的に成長していくための基盤を速やかに整備していくことが求められる²²。

²⁰ この時期の景気回復の要因の一つとして、金融危機を受けた自国通貨安による輸出競争力の回復が指摘されている。

²¹ 一般政府の歳出対 GDP 比は 1993 年の 68.6%から 2006 年には 51.4%まで低下。財政収支は、1993 年の対 GDP 比▲10.8%（PB で見ると▲9.9%）から、2006 年には＋2.2%（PB で見ると＋3.0%）まで改善。

²² IMF においても、「良好な経済環境は、（財政健全化を含む）大胆な構造改革を進める好機を与えてくれている」との分析がなされている（IMF, 2017, “Japan: 2017 Article IV Consultation”, International Monetary Fund）。

3. 今後の財政運営についての考え方

(1) 現下の経済状況を踏まえた財政運営

我が国経済は現在、労働力不足等の供給制約に直面しており、投資や労働参加の拡大による供給力、すなわち潜在成長率の改善が課題となっている。このような状況で財政を拡大しても、期待どおり総需要の増大につながるかは明らかでなく²³、かえって民需を阻害するおそれもある²⁴。前述の米国やスウェーデンの成功例にもあるとおり、歳出抑制に継続的に取り組む中で、民需主導の持続的な経済成長につなげていくことを目指すべきである。

社会保障についても、こうした観点も踏まえながら、医療費・介護費の適正化に向けたインセンティブの強化等を通じて、効率的な医療・介護サービスの提供に引き続き取り組んでいく必要がある。

また、社会保障以外の分野について、成長力向上に資することから、歳出を拡充すべきとの主張がある。しかしながら、厳しい財政状況に加え、人口が減少していく²⁵ことを見据えれば、聖域を設けることなく、非社会保障関係費を含む歳出全体の抑制に努めていく中で予算の内容や使い方を徹底的に見直し、成長力・生産性の向上につなげていくべきである²⁶。

特に、「人づくり革命」や、次なる成長戦略のもう一つの柱とされる「生産性革命」についても、人口減少の中でどのように労働力人口の確保、生産性の向上を実現し、成長力や国際競争力を高めていくのかという視点

²³ 財政乗数は一般的に、好況時よりも不況時の方が大きいとされる（Nicoletta Batini, Luc Eyraud, Lorenzo Forni, and Anke Weber, 2014, “Fiscal Multipliers : Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections,” International Monetary Fund Technical Notes and Manuals No. 2014/04）。

²⁴ 特に日本のように膨大な債務残高を抱える国においては、財政拡大は経済にマイナスの影響を及ぼすとの実証研究もあることに留意が必要である（Ethan Ilzetzki, Enrique G. Mendoza, Carlos A. Vegh, “How big (small?) are fiscal multipliers?”, Journal of Monetary Economics, Volume 60, Issue 2, March 2013, Pages 239-254.）。

²⁵ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年 4 月推計）」（出生中位・死亡中位仮定）によると、日本の総人口は平成 27 年（2015 年）の 1 億 2,709 万人から、平成 42 年（2030 年）には 1 億 1,913 万人まで減少する（797 万人の減少）。15～64 歳の人口は、同期間中に 853 万人減少する（平成 27 年の 7,728 万人から平成 42 年の 6,875 万人）。

²⁶ 米国・英国においても、リーマン・ショック以降、非社会保障関連の予算を金額・割合とも減らしてきている。〔資料 1－3－1 参照〕

に立ち、真に必要な分野に絞って重点的・効率的に資源を投入していくことが求められる。

以上の考え方は、年末に向けて編成するとされている補正予算²⁷についても全く変わるものではなく、安易な補正予算の編成とならないよう、その規模や事業内容について厳しく精査することが必要である。

（２）平成 30 年度予算編成の課題

平成 30 年度は「経済・財政再生計画」における「集中改革期間」の最終年度である。加えて、平成 30 年度は、政府が 2020 年度（平成 32 年度）の PB 黒字化目標の達成は困難となった旨を発表してから最初の予算編成となることに留意しなければならない。政府が財政再建の旗を降ろさないとした以上、平成 30 年度予算編成は、我が国の財政規律が改めて問われることになるとの認識を持つべきである。

したがって平成 30 年度予算において、同計画における歳出改革の「目安」を遵守し、一般歳出の伸びを 5,300 億円以下、そのうち社会保障関係費の伸びを 5,000 億円以下に抑えることが求められるのは言うまでもない。

このため、「経済・財政再生計画 改革工程表 2016 改定版」（平成 28 年 12 月 21 日経済財政諮問会議）（以下、改革工程表）に掲げられた全ての項目の進捗状況を点検し、その着実・迅速な実施に努めるとともに、検討を継続するとされている項目については、具体的な工程表を速やかに策定するべきである。

また、前述のとおり、日本経済が労働力不足等の供給制約に直面している中、平成 30 年度予算においても、「目安」をしっかりと達成しつつ、中長期的な視点に立ってその中身、使い方を徹底して見直し、重点化することで、生産性向上に資する質の高い予算とすることが求められ

²⁷ 政府は、年末に向けて平成 29 年度補正予算を編成する方針を本年 11 月 1 日に発表した。当該補正予算においては、災害対応を始めとする追加的財政需要に対処し、その際、「生産性革命」や「人づくり革命」のうち緊急性が高いものへの対応、防災・減災対策、「総合的な TPP 等関連政策大綱」に基づく農林水産業の強化策等の措置を講じることとされている。

る。

(3) 今後の財政健全化計画の策定に向けて

PB 黒字化の達成に向けて新たに策定する計画についても、財政再建の旗を降ろすことはないという政府のコミットメントを裏付ける、具体性と実効性を備えた信頼できる計画とすることが強く求められる。すなわち、具体的な歳出・歳入措置を掲げた上で、現実的な経済前提や試算に基づき、どのような経路でいつまでに PB 黒字化を達成するのかをきちんと示し、できる限り早期の達成を目指す計画とすべきである。その際、当審議会が繰り返し主張してきたように、PB 黒字化は財政の持続可能性確保に向けた「一里塚」に過ぎないことから、主要先進国の主な財政健全化目標である財政収支も視野に入れて計画を策定すべきである。財政健全化目標は、これまでと同様、国民経済計算（SNA）に基づく補正予算を含む実際の支出ベースで判断されることが適切である。

歳出措置としては、毎年度の予算編成につながるよう、実効性のある歳出規律を設定すべきである。新たな「目安」について、現行の「経済・財政再生計画」の「目安」を最低限の出発点として、更なる歳出改革の加速に向けて踏み込んだ検討を行うべきである。

PB 黒字化達成の目標年限の設定に当たっては、持続可能な財政、社会保障制度を作るために残された時間は少ないことに危機感を持つべきである。いわゆる「団塊の世代」（昭和 22 年～24 年生まれ）は 2022 年（平成 34 年）から 75 歳以上となり始め、1 人当たりの医療費・介護費が急増する。〔資料 I－3－2、3 参照〕計画の策定に当たっては、こうした時間的制約も強く意識する必要がある。

また、実効性・信頼性のある計画とするためには、各歳出分野について、歳出改革のための具体的な取組とその工程を明確化し、PDCA サイクルを徹底していくことが不可欠である。社会保障を始めとする主要分野について、改革工程表の全項目を改めて精査し、どこまで取組が進んでいるか、残された課題は何か、更にどのような取組を行うべきかについて具体的に検討し、計画に反映すべきである。

加えて、新たな計画の下で PB 黒字化を達成するためには、約束どおり

平成 31 年 10 月に消費税率を引き上げることが前提となることは言うまでもない。

当審議会としても今後、「経済・財政再生計画」の実施状況について検証するとともに、PB 黒字化の達成に向けた新たな計画について議論を行い、必要な提言を行う予定である。

II. 平成 30 年度予算編成における具体的な取組

1. 社会保障

我が国の社会保障給付費は高齢化等に伴い年々増加し、年間約 120 兆円、国民所得の約 3 割といった水準にまで達している²⁸。また、我が国の社会保障制度は、高齢者医療・介護を中心に公費負担に相当程度依存している。高齢化も相俟って、国の社会保障関係予算は、平成 29 年度で一般会計の 3 分の 1、一般歳出の 6 割弱を占めるに至っており、今後も増加していくことが見込まれる。

一方、社会保障関係費を賄うだけの税財源は確保されておらず、給付と負担のバランスが取れていないため、結果として将来世代への負担の先送りが毎年積み上がっていくことになる。

制度的に見ると、我が国の医療・介護制度の基本的な特徴として、国民皆保険・フリーアクセス・自由開業制・出来高払いといったものがある。これらは、国民にとってサービスを受けやすいというメリットにつながる一方で、医療費・介護費の増大を招きやすい面もあることから、制度の持続可能性を確保するため、各分野にわたり必要な改革に取り組まなければならない。

さらに、“人生 100 年時代²⁹”を迎え、若年・現役世代の人口が減少し、高齢者の割合が増加することによる社会の構造変化が訪れている。これに対応するため、高齢者や女性、障害者の労働参加を適切に推進するとともに、「すべての世代が、その能力に応じて支え合う」という、年齢ではなく能力に応じた公平な負担とそれに基づく全世代型社会保障の考え方が一層重要になってくる。

また、我が国の社会保障制度は、「自助」を基本としつつ、そのリスクを分散する「共助」で補完することになっている。そのため、小さなリスクは「自助」で対応しつつ、個人で対応できないような大きなリスクを「共助」により対応する視点が重要である。

²⁸ 平成 29 年度予算ベースで 120.4 兆円。

²⁹ 例えば「LIFE SHIFT-100 年時代の人生戦略」（リンダ・グラットン他著）。

特に、団塊の世代が後期高齢者となり始める2020年代に入ると、医療・介護を中心に社会保障関係費の急激な増加が見込まれている。国民負担を抑制し、制度を持続可能なものとし、世代間・世代内の公平性を確保することが不可欠であり、社会保障の効率化・適正化に不断に取り組んでいく必要がある。

これまでも、社会保障制度の持続可能性の確保と財政健全化を同時に実現する観点から、改革工程表に沿って社会保障制度改革を進めてきたところであるが、30年度は「経済・財政再生計画」における「集中改革期間」の最終年度であり、手を緩めることなく改革に取り組み、社会保障関係費の「目安」をしっかりと達成する必要がある³⁰。具体的には、

- ・ 診療報酬について、国民負担の増加の抑制や制度の持続可能性の観点から▲2%半ば以上のマイナス改定が必要であるほか、地域医療構想の実現に向けた対応や薬局の実態を踏まえた調剤報酬改革等を行う必要がある。
- ・ 薬価制度の抜本改革について、国民負担の軽減を図る観点から、毎年改定の具体化や新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的見直し等に取り組む必要がある。
- ・ 介護報酬について、保険料負担の増を抑制するため、一定程度のマイナス改定としつつ、生活援助サービスなどの報酬水準の適正化等が必要である。
- ・ 生活保護制度については、生活扶助基準の見直しのほか後発医薬品の使用促進や頻回受診対策による医療扶助の適正化等にも取り組む必要がある。

これに加えて、提供体制の改革、重複受診等の無駄の排除や予防の推進等による医療・介護の効率化、障害福祉分野における報酬適正化、子供・

³⁰ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」の「経済・財政再生計画」においては、「安倍内閣のこれまで3年間の経済再生や改革の成果と合わせ、社会保障関係費の実質的な増加が高齢化による増加分に相当する伸び（1.5兆円程度）となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を2018年度（平成30年度）まで継続していくことを目安とし、効率化、予防等や制度改革に取り組む。この点も含め、2020年度（平成32年度）に向けて、社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す。」とされている。

子育て分野における制度見直しなど、社会保障の各分野について、様々な制度改革努力や歳出削減努力を積み重ねていく必要がある。

また、平成 31 年度以降についても、年金分野を含め³¹、引き続き制度改革に向けて取り組むことが重要である。現在の厳しい財政状況や施行準備に一定の時間が必要となり得ることも踏まえると、平成 30 年度予算編成と並行して、これまでの改革項目の進捗状況を検証するとともに、新たな改革項目の検討を早期に進める必要がある。

（１）医療

① 平成 30 年度診療報酬改定

イ）改定率の考え方

平成 30 年度は 2 年に 1 度の診療報酬改定の年である。診療報酬は、「本体」と「薬価等」で構成される³²。

このうち薬価等については、医療保険制度に基づき、公定薬価により医療機関や薬局に償還がなされる仕組みとなっている。これに対し、製薬企業から医療機関・薬局までの医薬品の取引は市場取引であり、通常、公定薬価を下回った市場実勢価格で取引されている。このため、これまで累次の建議で示してきたように、市場実勢価格を上回る過大な予算執行を避けるため、市場実勢価格を適切に反映して薬価改定がなされるべきである。また、薬剤費総額が高齢化等による使用量の増加などにより増加していることも踏まえれば、薬価改定は診療報酬本体の財源とはなり得ない。

診療報酬は、医療サービスに対する公定価格であり、医療機関から見れば「収入」となるものである一方、国民から見れば受診にかかる「料金」

³¹ 年金分野では、社会保障改革プログラム法に示された検討事項について、改革工程表に沿って、速やかに検討を進めていく必要がある。具体的には、マクロ経済スライドの機能を一層発揮させつつ、

- ・ 次期の財政検証（平成 31 年）に向けて、高齢期における年金受給の在り方について、高齢者雇用の動向や年金制度が高齢期の就労に与える影響等を踏まえつつ、年金受給開始年齢の在り方等
- ・ 高所得者の年金給付の在り方等について、高所得者の老齢基礎年金の支給停止など、年金制度内における再分配機能の強化等

に関し、それぞれ速やかに検討を行い、その結果に基づき、必要な措置を講じるべきである。

³² 「本体」とは、医師の人件費等の「技術・サービスの評価」であり、「薬価等」とは、薬の値段等の「物の価格評価」である。

に相当する。このため、診療報酬改定に当たっては、医療機関の経営という側面だけではなく、国民の負担に与える影響が十分に考慮されなければならない。また、医療費の総額は、診療行為に報酬単価を掛け合わせたものの積上げである。診療行為は高齢化等により毎年増加していく一方だが、診療報酬改定は単価を増減させるものであり、国民負担の増加を抑制する観点からは、診療報酬単価を抑制していく必要がある³³。

国民医療費は過去 10 年で平均年 2.5%のペースで増加しているが、このうち高齢化等の要因による増加は年 1.2%であり、残りはその他要因による。こうした医療費の伸びは、これを賄う雇用者報酬等の伸びを大きく上回り、保険料引上げの要因になってきたが、医療費の伸びを高齢化等による伸びの範囲内とするためには、2 年に 1 回の診療報酬改定において ▲2%半ば以上のマイナス改定が必要である³⁴。近年の経済成長の下での雇用者報酬の伸びが続いたとしても、これを上回る改定は保険料率の更なる引上げにつながりかねず、制度の持続可能性の観点からも、少なくともこの程度のマイナス改定が求められる。

また、我が国がデフレを経験した 1990 年代後半以降、賃金や物価水準がデフレにより上昇せず、リーマンショック後などは急激に落ち込むこともあった中で、医療機関の人件費や物件費を賄う診療報酬本体の水準については、報酬改定により、概ね上昇を続けてきた。この結果、診療報酬本体の水準は、賃金や物価の水準と比べて高い水準となっている。このため、国民負担の抑制や制度の持続可能性の観点から、診療報酬本体についてもマイナス改定が必要である。〔資料Ⅱ－1－1、2 参照〕

ロ) 適切な医療提供体制の構築（地域医療構想の実現等） （基本的な考え方）

団塊の世代が後期高齢者になり始める 2022 年（平成 34 年）、全て後期高齢者となる 2025 年（平成 37 年）に向けて、高齢化の進展等による医

³³ なお、仮に診療報酬が一定程度マイナスであったとしても、診療報酬総額は増加するため、医療機関の増収は確保されることになる。

³⁴ 国民医療費の伸び（平均約 2.5%/年）のうち、高齢化等以外の要因は約 1.3%/年である。2 年に 1 回の診療報酬改定により医療費の伸びを高齢化等の範囲内とし、保険料率の上昇にもつながらないようにしていくためには、少なくとも 2%半ばのマイナス改定が必要となる。

療ニーズの変化にも対応した効率的な医療提供体制を実現していく必要があるが、2022 年（平成 34 年）までに診療報酬・介護報酬が同時改定となるのは平成 30 年度が事実上最後の機会である。

今後、将来の医療需要を踏まえて策定された地域医療構想に沿って、病床の在り方を高度急性期・急性期³⁵から回復期や在宅医療等に大きく転換していく必要があり、個別の病院名や転換する病床数等の具体的な転換方針の速やかな策定に向けて、各地域において 2 年間程度で集中的な検討が行われることになっている。

こうした地域ごとの実情に応じた取組と併せて、今回の改定においても、実効的な見直しを行う必要がある。現行の診療報酬は、提供している医療機能というより、看護師など職員配置による評価との側面が強く、患者の状態像や地域の医療ニーズの変化を踏まえた効率的な医療提供体制への転換が進みにくい状況となっているため、地域医療構想の実現に向けて、診療報酬・介護報酬においても、必要な見直しを行い、病床転換の動きが加速するような改定内容としていくことが重要である。

（地域ごとの状況に応じた対応）

一般病棟入院基本料を算定する病床の稼働率は、近年、低下傾向にある。また、二次医療圏³⁶ごとに見ると、人口の減少が進んでいる過疎地においては、病床稼働率の低い医療圏が相当程度存在しており、医療機関の経営にも一定程度の影響を与えるものと考えられる。

こうした地域の医療ニーズの変化や減少による医療機関の経営課題への対応については、全国一律の診療報酬単価による調整では、地域ごとの状況に応じたきめ細かな対応ができず、地域医療構想の実現にもつなが

³⁵ 高度急性期機能、急性期機能は、それぞれ、病床機能報告制度において「急性期の患者に対し、状態の早期安定化に向けて、診療密度が特に高い医療を提供する機能」、「急性期の患者に対し、状態の早期安定化に向けて医療を提供する機能」とされている。「地域医療構想策定ガイドライン」においては、「救命救急病棟等や ICU、HCU で実施するような重症者に対する診療密度の特に高い医療から一般的な標準医療へ移行する段階」の医療資源投入量（入院基本料等相当分を含まない 1 日当たり診療報酬出来高点数）を 3,000 点とし、それ以上を高度急性期、それ以下を急性期として推計を実施している。

³⁶ 一体の区域として入院医療を提供する体制の確保を図ることが相当とされる地域的単位。都道府県が、地理的条件等の自然的条件、日常生活の需要の充足状況、交通事情等の社会的条件を考慮して設定するものであり、一般に複数の市町村で構成される。

らないため、適当ではない。むしろ、地域ごとの医療ニーズの現状や見通しを踏まえつつ、地域医療介護総合確保基金による必要な支援を通じて、病床機能の転換やダウンサイジング等により対応していくべきであると考えられる。このように、診療報酬改定に当たっては、単に医療機関の平均的な収支差の状況を見て単価調整の必要性を判断するのではなく、その背景や要因を踏まえ、診療報酬による対応の必要性については厳しく精査すべきである。〔資料Ⅱ－１－３参照〕

（急性期病床の適正化）

高齢化の進展や人口の減少に伴い、急性期や高度急性期病床のニーズは客観的に見ても減少していくことが想定される。しかし、診療報酬上、急性期を念頭に高い報酬設定がなされている「7：1入院基本料」³⁷を算定する病床は、これまでの要件見直しにもかかわらず、ごく緩やかな減少にとどまっており、今後転換するとの意向も医療機関からは殆ど示されていない。

一般病棟入院基本料は、看護師の配置の多寡で基本的に点数が決定されている。7：1入院基本料には、これに加えて、「重症度、医療看護必要度」を満たす患者が25%以上との要件があるものの、残り75%の患者の状態については問われておらず、評価項目に一つも当てはまらない患者も相当割合存在している。したがって、必ずしも重症度や医療看護必要度の高くない患者が、高い報酬設定がなされている急性期病床に入院している可能性も否定できない。このほか、7：1入院基本料を算定する病床数の地域差も大きい。

このため、地域医療構想において、急性期から回復期への転換が求められていることも踏まえ、7：1入院基本料について、今後どの程度病床数を適正化していくかの見通しを示した上で、これに向けて重症度・医療看護必要度など算定要件の一層の厳格化を行うべきである。また、入院基本料ごとに具体的にどのような医療を提供しているか検証した上で、看護

³⁷ 一般病棟入院基本料は、基本的に看護師の配置の多寡で点数が決定されており、患者に対して看護師数が多い病床（7：1の場合は、患者7人に対して看護師1人）ほど、報酬は高くなっている。

職員配置ではなく、提供している医療の機能により評価される仕組みを目指していくべきである。〔資料Ⅱ－１－４参照〕

（診療科偏在と診療報酬）

外科や産婦人科などの診療所に従事する医師数が減少する中、皮膚科、眼科などの診療所の医師数が増加しており、医師総数の増加が診療科偏在の是正に必ずしもつながっていない。診療科のうち、皮膚科、眼科などを主たる診療科とする診療所などの損益率等が高く、累次の診療報酬改定においてもこの傾向は変わっていない。診療報酬における配分により、診療科偏在を助長しかねないことから、今回の診療報酬改定においては、こうした観点からの見直しも行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－１－５参照〕

ハ）調剤報酬の改革

（基本的な考え方）

調剤医療費のうち、薬剤料を除いた技術料部分の伸びは、医薬分業の進展による処方せん枚数の増加のみならず、処方せん１枚当たりの単価の増加により、入院医療費や外来医療費と比較して大きいものとなっている。また、これまでの診療報酬改定では、内科・歯科・調剤の各科について、各科を取り巻く状況にかかわらず、それぞれの技術料部分に対して、同程度の伸びとなるように改定率が設定され、単価の上乗せが行われてきた。

こうした中、薬剤師数は近年増加しており、国際的に見ても非常に多い。薬局数も、開設許可には需要面からの規制がないため、増加を続けている。通常の市場競争であれば、必要以上の供給増は収益の低下を通じた薬局数等の調整が行われることになるが、医療サービスは公定価格であるため、こうした価格を通じた競争は行われない。実態としては、薬剤師数の増加により薬剤師一人当たりの処方せん枚数は減少しているにもかかわらず、調剤報酬の引上げにより、薬剤師一人当たりの技術料が維持されている状況にある。〔資料Ⅱ－１－６参照〕

また、同じ金額の薬剤を処方する場合であっても、院外処方の場合は院内処方と比べて3倍を超える技術料が算定される。こうした院内処方と比べたコスト差について、薬局のどのような機能を評価したものであるのか、調剤薬局の実態との間に乖離はないのか、それらを含めた評価として適切な水準であるのか等について、改めて検証し、患者の受け取るサービスの価値に見合った技術料となるよう、調剤報酬体系の見直しを行っていく必要がある。〔資料Ⅱ－1－7参照〕

（薬局の実態とそれを踏まえた対応）

薬局の機能に関しては、昨今「服薬情報の一元的・継続的把握」といった側面が強調されている。将来像としても、地域包括ケアシステムの一翼を担い、薬に関して、いつでも気軽に相談できる「かかりつけ薬剤師」が役割を発揮する「かかりつけ薬剤師・薬局」のビジョンが提示されている。

しかしながら、平成29年度予算執行調査によれば、特定の医療機関から受け付ける処方せんの割合（集中率）が50%を超える薬局が全体の7割、90%を超える薬局が4割となっている。すなわち、様々な医療機関から処方せんを地域で受け付ける「面分業」を行う薬局は少数派であり、面分業が根付いている地方公共団体はごく例外的である。また、中小規模の薬局は、地域において面分業を行っている薬局も一定程度あるが、特定の医療機関の処方せんを受け付ける薬局（いわゆる門前薬局・マンツーマン薬局³⁸など）が大宗を占めている。これら薬局が真に地域における「かかりつけ薬剤師・薬局」として高い院外処方のコストに見合った機能を果たしているものとは考えにくい。〔資料Ⅱ－1－8、9参照〕

こうした薬局の実態を踏まえると、「処方内容のダブルチェックといった最低限の機能を果たしつつ、患者の負担軽減や利便性を重視する形態」や「高齢者等を対象に在宅対応やきめ細やかな服薬指導を行う形態」など、薬局の多様な在り方や経営環境を踏まえつつ、それに即した調剤報酬の

³⁸ 一般的に、「門前薬局」は主に大規模な医療機関に近接して開局する形態、「マンツーマン薬局」は診療所の前に開局し、基本的にひとつの診療所に対してひとつの薬局となっている形態の薬局を指す。これら薬局は、通常、特定の医療機関からの処方せんの受付割合が高くなっているものと考えられる。

評価を行っていくべきであると考えられる。

「かかりつけ薬剤師・薬局」のビジョンに向けて、調剤報酬の大宗を占める「調剤基本料」や「調剤料」について、地域においてかかりつけ機能を担っている薬局は適切に評価しつつ、こうした機能を果たしていない薬局の報酬水準は適正化していくべきである。また、平均より小規模の薬局も含め、大手調剤薬局グループに所属している薬局や、処方せん集中率が高い薬局については、経営環境・収益性の観点からも、間接経費の効率化などより低コストでのサービス提供を求めていくべきである。これにより、患者の負担軽減にもつながる。

こうした観点から、平成 30 年度報酬改定においては、

- ・ 大型門前薬局に係る調剤基本料の対象範囲³⁹を拡大し、平均以上の規模の門前薬局・マンツーマン薬局を対象とすべきである。その際には、規模に応じた収益性や処方せん集中率の差異を踏まえた段階的な報酬設定とすることも考えられる。〔資料Ⅱ－１－10 参照〕
- ・ 平均以下の規模の門前薬局・マンツーマン薬局に対する調剤基本料についても、その機能やグループへの所属など経営実態や収益性を踏まえつつ、適正化を進めていくべきである。〔資料Ⅱ－１－10 参照〕
- ・ 1 回の処方につき定額とされている調剤料についても、今日の業務の実態や技術進歩を踏まえ、調剤料の水準を全体として引き下げるとともに、報酬体系を見直すべきである。後発医薬品調剤体制加算についても、既に 3 分の 2 の薬局が算定していることや、足元の後発医薬品使用割合、更には目標の使用割合が 80%に引き上げられたこと等を踏まえ、基準の引上げを行うべきである。〔資料Ⅱ－１－11 参照〕

② 薬価制度の抜本改革

イ) 基本的な視点

³⁹ 平成 28 年度診療報酬改定において、処方せん受付回数が月 2,000 回超（従来は 2,500 回超）かつ集中率 90%超の薬局や特定の医療機関からの処方せん受付回数が月 4,000 回超の薬局について、調剤基本料が 410 円から 250 円となったが、これにより減額の対象となった薬局は全体の 3%にとどまっている。また、グループ全体の処方せん受付回数が月 4 万回超であって、処方せん集中率が 95%超又は特定の医療機関との間で賃貸借取引がある薬局について、調剤基本料が 200 円となったが、これにより減額の対象となった薬局は全体の 7%にとどまっている。

2年に1度の薬価改定による薬価引下げにもかかわらず、高齢化に加え、年度途中の新薬の収載・効能追加などにより、これまで薬剤費は大きく増加してきた。また、近年は高額な薬剤が相次いで登場しており、こうした状況は今後も続くものと見込まれる。このため、医療保険制度の持続可能性を確保し、国民負担の軽減を図る観点から、昨年末にまとめた「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」に基づき、以下の2つの基本的な視点に即した形で、改革を具体化していくことが求められる。〔資料Ⅱ－1－12、13 参照〕

（市場価格の反映による国民負担の軽減）

現行の薬価制度では、慣行により、これまでは市場実勢価格の把握は2年に1回とされ、市場実勢価格が把握されても、新薬の相当部分について、市場価格を上回る価格を維持したままとなっている。医薬品についても、適時に市場価格を薬価に反映させることで、市場価格を上回る部分に係る国民負担を抑制する仕組みとしていくべきである。

（革新的な医薬品を見極めたイノベーションの評価）

イノベーションを適切に評価していくためには、新薬であれば何でも評価するのではなく、患者にとっての個々の医薬品の画期性や有用性を見極めて評価していくことが重要である。研究開発の原資とするために一定の売上を確保する観点から公的医療保険の価格設定を行うことは適当ではなく、また、それが本当に画期的な医薬品を創出する研究開発につながるかどうかは明らかではない。そもそもイノベーションの推進に向けては、財政措置のみに頼るのではなく、研究開発環境の改善や創薬コストの低減、産業構造の転換といった自助努力が重要である。

ロ）具体的な改革項目

（新規収載と効能追加）

国や地方の予算において、年度途中での新薬の保険収載や既存薬の効能追加を個別に織り込んでいないが、実際には予算成立後に新薬収載等

が行われ、それに伴う公費負担が自動的に生じている。こうした取扱いは、財政民主主義の観点からも慎重であるべきであり、年度途中に新薬を保険収載する場合には、保険財政や国民負担の観点から、収載による財政影響を検証するとともに、これに対して必要な措置を講ずることができるよう検討していくべきである。

また、新薬の収載後も、その使用動向を随時把握し、効能追加等により保険適用時の見込みよりも販売額が増加する場合には、市場拡大再算定も参考に、速やかに薬価を引き下げる仕組みを設けるべきである。〔資料Ⅱ－１－１４ 参照〕

（薬価の毎年調査と毎年改定）

医薬品においては、数量ベースと金額ベースとでその内訳が大きく異なっている。「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」は、「価格乖離の大きな品目」について毎年改定を行うこととしているが、金額ベースで見て国民負担の軽減に十分につながるものとなるような範囲とすべきである。〔資料Ⅱ－１－１５ 参照〕

（新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的見直し）

薬価を最初に算定する際に、医薬品の画期性や有効性に応じて薬価に加算を行う制度が別途あるが、新薬創出等加算は当該制度で評価された革新的医薬品にとどまらず、こうした評価がなされなかった医薬品も含め、新薬に幅広く適用されているのが実態である。優れた医薬品が生まれた場合にこれを評価する必要があるとしても、そうした画期性や有効性の高さが認められなくとも新薬創出等加算の対象となるため、イノベーションの適正な評価という観点からも問題が大きい仕組みとなっている。新薬創出等加算による毎年の国民負担は、平成 22 年度以降薬価改定で試行が継続する度に追加されてきたが、現在、新薬創出等加算による財政影響は単純計算で年間 2,530 億円であり、これに加えて改定後の薬剤使用量の変化や類似薬効比較方式による他の医薬品の薬価引上げを通じた影響も生じている。

こうしたことから、まずは、現行の新薬創出等加算制度は廃止すべきであると考えられる。仮に、薬価改定時の加算制度を何らかの形で存続する場合には、十分に国民負担を軽減しつつ、イノベーションの促進につながるよう、他の医薬品にない画期性や有用性の高さを根拠に薬価算定時に相応の加算が認められた医薬品に対象を絞り込むべきである。また、これまでになされた加算についても速やかに薬価を引き下げ、解消していく必要がある。〔資料Ⅱ－１－16、17 参照〕

（費用対効果評価の活用）

新規の医薬品等について、既存の医薬品等に比べて、効果と費用がどの程度変化するかを分析し、「効果に比べてどの程度費用が高くなるか」、「公的保険として受け入れ可能な水準か」等を評価する「費用対効果評価」が平成 30 年度から制度化されるため、医薬品の価格設定への反映方法等を本年末までに決定することとされている。

新たな医薬品の保険償還価格は、市場価格がないため、一定の算定式に基づいて計算されるが、例えば、原価計算方式について、企業の提出した「原価」に営業利益分などを積み上げて価格設定されるものであり、輸入医薬品の場合には企業間の輸出入価格がそのまま「原価」とされるなど、価格水準の妥当性は必ずしも明らかではない。このため、原価計算方式で算定された医薬品は費用対効果評価を義務付け、費用対効果が悪いものについては、薬価全体について公的保険として償還可能な価格まで引き下げる仕組みとすべきである。また、類似薬効比較方式で算定された医薬品についても、補正加算が付される場合には、費用対効果評価を義務付け、その結果に応じて薬価を引き下げるべきである。〔資料Ⅱ－１－18 参照〕

③ 医療・介護提供体制

地域医療構想や基準病床制度により、病床については一定の規制を行う仕組みが整備されつつあるが、診療所や医師の配置、高額医療機器への設備投資、介護の在宅サービスについては、提供体制をコントロールする仕組みがない（介護については後述（２））。医師数は医療費に大きな影響

を与えているとの指摘がある一方で、医師の地域偏在、診療科偏在への対応として、医師増加が図られているが、実効的なコントロールの手段がない中での医師総数の増加は、十分な偏在是正の効果がないまま医療費の増加につながっている可能性がある。また、外来医療に関しては、高齢化に伴い、複数疾患を抱える患者等を総合的・継続的に診療する専門的知見・能力が重要となるが、こうした観点からの医師養成は進んでいない。

診療所や医師数、高額医療機器など病床以外の医療資源に関しても、医療費の増加を抑制しつつ、診療科や地域ごとの偏在を是正し、限られた医療資源の中で適切かつ効率的な医療提供体制を構築していく観点から、その配置に係る実効的なコントロールが必要であり、その在り方について早期に議論を進めるべきである。また、来年度以降養成が開始される「総合診療専門医」について、必要な養成数を確保し、速やかな養成を進めるべきである。〔資料Ⅱ－１－１９ 参照〕

④ 改革工程表の着実な実施

改革項目については、改革工程表に沿って、着実に実施していかなければならない。このうち、病院・診療所間の機能分化の観点からの病院への外来受診時の定額負担の在り方、先発医薬品価格のうち後発医薬品に係る保険給付額を超える部分の負担の在り方、地域別診療報酬の在り方等については、本年末までにしっかりと結論を得ることが求められる。また、これらに限らず、後期高齢者の窓口負担⁴⁰や、薬剤自己負担の引上げ等についても、できる限り速やかに検討を進めていくことが重要である。特に、現在 70 歳～74 歳について段階的に実施している自己負担割合の 2 割への引上げを引き続き 75 歳以上についても延伸すること、既に 75 歳以上で 1 割負担の者についても数年かけて段階的に 2 割へ引き上げることに、平成 31 年度から実施すべきであり、これに向けて、早急な検討が求められる。〔資料Ⅱ－１－20～26 参照〕

⁴⁰ 「年齢ではなく負担能力に応じた公平な負担」といった応能原則の考え方を進めるべきであるとの意見があった。また、自己負担割合の引上げを行った上で、資産の保有状況等も勘案し、必要な者については負担割合を引下げるといったことも考えられるのではないかと意見があった。

（２）介護

介護費用は、大幅に増加しており、中でも訪問介護・通所介護の伸びが大きい。また、訪問介護・通所介護のいずれも受給者の伸びだけでなく、サービスの算定回数の増加に伴い、一人当たりのサービス費用が増加している。この結果、介護費用を賄う税負担・保険料負担といった国民負担も大きく増加している。全国平均の保険料水準は、制度導入当初、約 3,000 円であったが、足元では約 5,500 円と大きく増加しており、2025 年度（平成 37 年度）には 8,000 円を超えることが見込まれる中、こうした国民負担の増加を極力抑制することが重要な課題となっている。

① 平成 30 年度介護報酬改定

（基本的な考え方）

介護保険では平成 30 年度からの 3 年間で新たな計画期間（第 7 期）となっている。この 3 年間の介護費用の見通しを踏まえ、介護保険料率の見直しが行われる。介護報酬の改定は、これまで、主に保険料負担の上昇の抑制、利用者負担の軽減、介護サービス事業者の経営状況を踏まえた報酬水準の適正化、物価等の動向の勘案、介護人材の処遇改善、といった視点から行われてきたところである。しかし、ただでさえ高齢化の進展等による介護費用の増加により、保険料の引上げが見込まれる中、平成 30 年度介護報酬改定は、こうした国民負担の増加を極力抑制する観点を十分に踏まえたものとしていかなければならない。

第 7 期の介護保険料率については、平成 29 年度の臨時改定による影響も含めて見直しが行われることになっており、介護報酬改定が国民負担に与える影響という観点からは、平成 30 年度改定は平成 29 年度臨時改定とセットで考えなければならない。すなわち、介護報酬改定に当たっては、これまでも介護人材の処遇改善等を行う一方、介護サービスの実態等を踏まえた報酬水準の適正化も併せて行ってきたが、今回の改定では、介護人材の処遇改善は既に平成 29 年度臨時改定で先行実施しており、報酬の適正化や改革工程表に沿った見直し等が未実施の状態となっている。

こうしたことを踏まえると、平成 30 年度改定においては、国民負担の増加を抑制していく観点から、報酬の適正化や改革工程表に沿った見直し等にしっかりと取り組むことで、平成 29 年度臨時改定でのプラス改定の影響を極力抑えるものとしていく必要があり、平成 30 年度単年度だけを見れば、一定程度のマイナス改定とすることが適当である⁴¹。〔資料Ⅱ－1－27 参照〕高齢者の数が益々増加していく中、報酬改定により介護費用の伸びを極力抑えていかなければ、これを賄う税負担・保険料負担といった国民負担の大幅な増加を招くことになる。

また、介護サービス事業者の収支差率は、訪問介護や通所介護などで比較的高い水準となっており、全体で見ても、中小企業の経営状況と比較して概ね良好な状況となっている。平成 30 年度介護報酬改定を巡る前述したような状況を踏まえれば、収支差率の状況も踏まえた報酬水準の適正化・効率化は必須であると考えられる。

なお、平成 27 年度改定において、全体の報酬水準は引き下げる一方、質の高いサービスを提供している事業所は加算により手厚い報酬が得られる仕組みとしたことから、介護事業者の経営状況も、こうした加算の取得状況により異なってくるものと考えられる。こうした仕組みとしているにもかかわらず、加算が取れていない事業者も含めた経営状況で各サービスの報酬水準の改定の必要性を判断してしまうと、質の高いサービスへの移行を促進する方向性に逆行することとなる。介護事業者の経営状況の判断に当たっては、質の高いサービスの提供を評価する加算が取得できている事業者のみの収支差率を把握し、これを踏まえ各サービスの報酬水準の在り方を判断していくことが適当である。〔資料Ⅱ－1－28 参照〕

（生活援助サービスの効率的で適切な利用の促進）

訪問介護における「生活援助中心型」の利用状況を見ると、要介護度が低い者においても月 100 回を超えて利用されているケースもあるほか、全体として利用状況に大きなばらつきが見られ、必ずしも効率的なサー

⁴¹ 平成 30 年度介護報酬改定においては、介護人材の安定確保という観点も踏まえるべきとの意見もあった。

ビス提供が行われていない可能性があるものと考えられる。このため、保険者機能の強化に向けた取組の一環として、例えば、一定の回数を超える生活援助サービスを行う場合には、多職種が参加する地域ケア会議等におけるケアプランの検証を要件とするなど、制度趣旨に沿った適切な利用の徹底を図るべきである。

また、一定の間隔を開ければ1日に複数回にわたり所定の報酬を算定可能な現行の報酬体系は、必要以上のサービス提供を招きやすい構造的な課題を抱えている。このため、包括払いとなっている「定期巡回・随時対応型訪問介護看護」とのバランスも踏まえ、例えば、1日に算定可能な報酬の上限を設定するなど、「身体介護」も含めて訪問介護の報酬の在り方を見直すべきである。〔資料Ⅱ－1－29 参照〕

（高齢者向け住まいにおける在宅サービス利用の適正化）

「サービス付き高齢者向け住宅」や「住宅型有料老人ホーム」においては、外部の在宅サービス利用に係る受給者1人当たりの利用単位数が非常に高い傾向にあるといった調査結果⁴²がある。また、高齢者向け住まいの居住者にも要介護度が高い者が一定程度おり、介護サービス事業所が併設・隣接されているものが半数以上を占めている。その大半が同一グループの経営となっており、実質的に介護施設に近い性格を有しているものが多く存在すると考えられる。このような高齢者向け住まいでは、訪問介護・通所介護サービスが出来高で提供されているのに対し、特定施設入居者生活介護（外部サービス利用型以外）の指定を受けている有料老人ホーム等については、1日当たりの費用が決まっている。こうしたことから、高齢者向け住まいに居住する者の在宅サービス利用については、必要以上にサービスが提供されることのないよう、例えば、特定施設入居者生活介護とのバランスも考慮し、報酬を算定できる回数の上限を設定するなどの対応を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－30 参照〕

⁴² 「大阪府における介護施策の現状と課題、対応の方向性について」（平成29年大阪府高齢者保健福祉計画推進審議会専門部会報告書）

（通所介護サービスの適正化）

通所介護サービスを提供する事業所のうち、個別機能訓練加算⁴³を取得し、理学療法士等の専門職の配置を行っている事業所については、他の事業所と比べて、利用者の日常生活自立度の改善・維持率が高くなっている。一方で、事業所の規模が小さいほど、個別機能訓練加算の取得率が低くなる一方、サービス提供1回当たりの単位数は高くなる傾向にあり⁴⁴、規模が小さい事業所に通う利用者にとっては、機能訓練などの質の高いサービスを受ける割合が低いにもかかわらず、高い費用を支払う結果となっている。こうしたことを踏まえると、通所介護について機能訓練などの自立支援・重度化防止に向けた質の高いサービス提供がほとんど行われていないような場合には、事業所の規模にかかわらず、基本報酬の減算措置も含めた介護報酬の適正化を図るべきである。〔資料Ⅱ－1－31 参照〕

（地域医療構想の推進と療養病床の再編）

慢性期の患者が入院する病床に関して、医療の必要性の高い者については医療療養病床で対応し、医療よりもむしろ介護の必要性が高い者については、在宅医療や介護保険の居住系サービス、老人保健施設などの施設サービスで対応することで機能分担を図ることが求められている。

そうした中、現行の介護療養病床は、一定の経過措置を付けた上で、平成29年度末で廃止となり、新たな類型として介護医療院が設置され、これに合わせて地域医療構想の方向性に沿った療養病床の再編が行われていくことになる。一方で、再編に当たっては、介護医療院の人員・施設基準は、現行の療養機能強化型と老健施設並びの二つの類型が検討されている。25：1医療療養病床については、介護医療院への転換ではなく、より報酬の高い20：1医療療養病床⁴⁵へ転換するといった動きがある。こ

⁴³ 個別機能訓練加算（Ⅰ）：生活意欲が増進されるよう、利用者による訓練項目の選択を援助。身体機能への働きかけを中心に行うもの。個別機能訓練加算（Ⅱ）：生活機能の維持・向上に関する目標（1人で入浴できるようになりたい等）を設定。生活機能にバランスよく働きかけるもの。

⁴⁴ 規模が小さいほど、サービス提供1回当たりの管理的経費が高いことが考慮され、基本報酬が高く設定されていることが要因と考えられる。

⁴⁵ 医療療養病床の入院基本料は、看護師の配置の多寡により体系は分かれており、その診療報酬

の場合、現行の報酬体系を前提として、一定の仮定の下に試算すると、再編後の医療費・介護費は変わらないか、かえって増加することもあり得て、こうした転換例が多くなる場合、療養病床全体を在宅等への移行も含めて効率的な提供体制に再編するとの地域医療構想の考え方とも整合的でなくなる。

こうした事態を避けるためには、患者の状態像にそぐわない 20 : 1 医療療養病床への転換の防止のための医療必要度の要件の厳格化等を図るとともに、「生活の場」である介護医療院について、人員配置や費用面での効率化が進むよう報酬・基準を設定する必要がある。また、医療療養病床、介護療養病床ともに、入院患者のうち医療の必要度の低い患者については、在宅医療等での対応を進めるような改定内容としていくべきである。〔資料Ⅱ－1－32 参照〕

② 介護保険制度の見直し

（調整交付金を活用した財政的インセンティブの強化）

制度の持続可能性を確保する観点からは、保険者自身が地域の課題を分析し、保険者機能を発揮しながら、介護費用の適正化を進めることが期待される。このため、介護費の適正化などの保険者機能の強化に向けた財政的インセンティブとして、客観的な指標に基づき、努力した地方公共団体に対し財政支援を行う新たな交付金を創設することとなっている⁴⁶。しかし、この新しい交付金を努力した保険者に配分するだけでは、現在、取組を進めていない保険者に対するインセンティブとしては十分ではない。全地方公共団体の取組の底上げを図るためには、併せて、現在、被保険者の年齢構成と所得水準の違いのみを調整することとされている調整交付金について、保険者の取組も反映した配分を行うことにより、インセンティブとして活用することも不可欠である。新たな交付金とセットで、調整交付金も活用したインセンティブの仕組みを導入すべきである。〔資料Ⅱ

（点数）は、20 : 1（患者 20 人に対して看護師 1 人）が 814 点～1,810 点、25 : 1（患者 25 人に対して看護師 1 人）が 750 点～1,745 点となっており、看護師の配置が多い 20 : 1 の方が高く設定されている。

⁴⁶ 平成 29 年通常国会において成立した「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」による。

(在宅サービスの提供体制の見直し)

相対的に軽度者の利用が多い訪問介護・通所介護⁴⁷について、被保険者 1 人当たり給付費は、年齢等の調整を行ってもなお、全国平均と最大値との間で訪問介護は 5 倍、通所介護は 3 倍の差が存在する。一方で、訪問介護・通所介護をはじめとした在宅サービスについては、施設サービスや地域密着型サービスと異なり、総量規制や公募制などの地方公共団体がサービス供給量をコントロールする仕組みが十分でない。今後、介護費の地域差縮減に向けて保険者機能を強化していくことが必要であり、その一環として、在宅サービスについても、総量規制や公募制など、サービス供給量を地方公共団体がコントロールできる仕組みを導入すべきである。

[資料Ⅱ－1－34 参照]

(介護施設と在宅の公平性の確保)

近年、介護施設の入所者の割合が減少し、高齢者向け住まいの定員や在宅でのサービス受給者の割合が増加してきている。このうち介護施設等の利用者の低所得者には、その居住費・食費について、介護保険制度から補足給付が支給されているが、今後、更に在宅での介護サービス利用者が増加していくことが見込まれる中、在宅との負担の公平といった観点からは、補足給付の在り方について検討していくことが適当である。こうした検討の中で、例えば、補足給付の支給要件の更なる見直しも行っていく必要があると考えられる。[資料Ⅱ－1－35 参照]

(軽度者に対する生活援助サービス等の更なる地域支援事業への移行)

訪問介護サービスを利用している要介護 1・2 の者においては、掃除、洗濯、買い物、調理等の生活援助中心型の利用者の割合が多い。こうした生活支援に関わるサービスは、保険給付による提供だけでなく、多様な主

⁴⁷ 平成 28 年度の介護サービス受給者に占める要介護度別割合を見ると、要介護 1・2 の者の割合は、介護サービス全体で 50.5%であるのに対し、訪問介護は 61.3%、通所介護は 67.3%である。

体が利用者のニーズに柔軟に対応してサービスを提供していくことが有益であり、介護保険財政の観点からも望ましい。このような観点から、要支援１・２の者に対する訪問介護・通所介護については、平成 27 年度から地域支援事業（総合事業）への移行が進められているが、当初想定された多様な主体によるサービス提供は進んでいない状況にある。このため、総合事業については、一層、多様な主体によるサービス提供に移行していく必要があり、その移行状況も踏まえながら、改革工程表に基づき、軽度者に対する生活援助サービスなどの更なる地域支援事業への移行を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－１－36 参照〕

（３）子供・子育て

これまでも待機児童解消等のため保育の受け皿拡大が進められてきたが、女性の就業率の上昇に伴い、保育利用率も増加し続けており、未だ待機児童の解消には至っていない。このため、政府は、本年 6 月に新たに「子育て安心プラン」を発表し、平成 30 年度から 2 ～ 3 年間で約 22 万人分の保育の受け皿を拡大するとともに、その後も更に 2 年間で約 10 万人分を拡大することとした。更に本年 9 月には、当該プランを前倒しし、平成 32 年度までの 3 年間で 32 万人分の受け皿拡大を行うこととされたところである。〔資料Ⅱ－１－37 参照〕

子供・子育て分野の充実・強化は、全世代型社会保障の実現に向けて極めて重要な施策であるが、保育の受け皿を拡大した場合、当然のことながら、その分運営費が増加することとなる。そのための安定的な財源をどのように確保していくのかが大きな課題となる中、子供・子育て分野についても、不断の見直しに取り組み、人口動態の変化等も見据えながら、効率的・効果的な支援とするための重点化・適正化を図っていかなければならない。

まず、保育事業の収支状況は、平成 28 年度調査によれば、保育所等の事業者全体の平均収支差率は＋ 9 % 程度となっており、一般の中小企業の利益水準である約 3 % を大幅に上回る状況となっている。保育所等は公費を基に運営されている中、他業種とのアンバランスが生じていない

か、公費で負担している範囲は適切か、これまでの保育士の処遇改善加算が適切に人件費に反映されているのかなどの点から検証を行い、公定価格全体を適正化する必要がある。〔資料Ⅱ－１－38 参照〕

次に、児童手当についても検証が必要である。所得判定基準について、児童手当の制度創設時において、父親が家計を支えている世帯（専業主婦モデル）が多かったこと等もあり、児童手当が支給されるか否かの判定基準である所得の範囲は、世帯の中で所得が最も多い者（「主たる生計者」）の所得のみで判定することとされてきた。しかしながら、平成9年以降共稼ぎ世帯数が専業主婦世帯を上回り、足元ではほぼ倍となるなど、制度創設時から大きな変化が生じていることを踏まえると、主たる生計者のみの所得で判断するのではなく、世帯合算で判断する仕組みに変更すべきである。〔資料Ⅱ－１－39 参照〕

また、児童手当では、所得制限を超える者に対する「当分の間」の措置として、月額5千円の「特例給付」が支給されている。使途に関する調査によれば、足元の子育て費用に充てている割合は半分以下となっている。

その一方で、年収1,000万円以上の子育て世帯においてはむしろ保育所の利用ニーズが高まるとの調査結果もある。さらには、共働き家庭の児童向けの放課後児童クラブの登録児童数も年々増加しており、整備のニーズも一層高まっている。全世代型社会保障の実現に向け、子供・子育て分野の充実・強化を図る中においても、効果的・効率的な支援としていくことが重要であり、現行の施策についても、分野内における優先順位付けも含め必要に応じた見直しを検討することが適当である。児童手当の所得制限を超える者に対して、「当分の間」の措置として支給されている特例給付については、他の施策との整合性も考慮しつつ、直接的な金銭支給である現金給付からサービス給付や施設利用といった現物給付への重点化という流れも踏まえ⁴⁸、廃止の方向で見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－１－40 参照〕

また、事業主拠出金による子供・子育て支援の充実についても検討する

⁴⁸ 例えば、小塩隆士一橋大学教授は、フランス・アイルランド・スウェーデンなどの高出生国は、90年代前半以降、子育て支援を現金給付から現物給付に大きくシフトしており、その後の出生率の反転に影響したと推察されたとしている（平成29年2月17日付日本経済新聞）。

ことが必要である。事業主拠出金による「企業主導型保育事業」は、保育の受け皿整備の拡充に向けて平成 28 年度に創設されたものであり、創設当初は 5 万人分の受け皿拡大を目指していたが、申請状況を踏まえ、新たに 2 万人分を追加し、平成 29 年度末までに 7 万人分の受け皿を確保する予定となっている⁴⁹。企業主導型保育事業は、制度創設以降、企業からの申請は増加傾向にあり、来年度以降に新たに取組を始めようとする企業のニーズにも応えていくためには、当該事業の安定的な運営を図るための財源を確保する必要がある。さらに、人づくり革命や全世代型社会保障制度の実現に向けた取組を進めていく上で、子供・子育てを社会全体で支援していく仕組みを強化していく観点からは企業も相応の役割を担うことが求められると考えられる。この事業主拠出金について、法定上限の引上げ等により子供・子育て支援の充実を行うことを検討すべきである⁵⁰。
〔資料Ⅱ－１－４１ 参照〕

（４）障害福祉

（障害福祉分野の概況と報酬改定）

障害福祉については、これまで「ノーマライゼーション」理念の浸透とともに、利用者がサービスを選択できる制度に移行するなど支援施策の充実が図られてきた。利用者負担の観点では、平成 18 年度に介護保険のような 1 割の応益負担が導入されたものの、累次の軽減措置により、最近の負担率は 0.23%、負担のない者の割合は 93.3%となっている。このような小さな利用者負担は、様々な困難を抱える障害者のセーフティネットとして機能する一方で、供給サイドによるサービスの増加や質の低いサービスにつながる側面もあると考えられる。〔資料Ⅱ－１－４２ 参照〕

こうした中、障害保健福祉関係予算は、自立支援給付や障害児施設給付費等を中心に急増し、平成 18 年度の障害者自立支援法の施行以降、事業所数とともに、2 倍強となっている。障害福祉は、障害者の人権や基本的自由の享有を確保することができる制度としていく必要があるが、障害者にとって真に必要なサービスを将来にわたって維持していく観点から、

⁴⁹ 新たに追加した 2 万人は「子育て安心プラン」の前倒し実施分となる。

⁵⁰ 事業主拠出金については、開かれた場における議論によって判断すべきとの意見もあった。

障害者が単にサービスの受け手としてではなく、多様な働き方により社会の支え手（納税者）としても活躍できるような支援を進めていくとともに、予算の増加額を適正な形で抑制し、制度の持続可能性を確保することが急務である。

平成 30 年度は、障害福祉サービスについても報酬改定が行われるが、改定に当たっては、サービスの内容等が類似する介護保険における議論や事業者の収支差率も勘案しつつ、全体としての適正化はもとより、後述するような各サービスや障害者の生活の実態に即して必要な見直しを検討していくことが重要である。

（就労支援事業の報酬適正化）

就労支援事業（就労移行支援・就労継続支援）⁵¹は、自立支援給付の中でも大きな割合を占め、予算額の伸びも大きい。一方で、サービス供給が急拡大する中、利用者のニーズに基づかないサービスや質の低いサービスの供給も見られることが指摘されている。

こうした中、就労移行支援については、民間企業では法定雇用率の引上げ等に伴い障害者雇用が増加しているにもかかわらず、一般就労への移行実績を十分に上げられていない事業所も見受けられる。

また、就労継続支援については、障害者の工賃を、創意工夫や営業努力により売上げを伸ばすなどの方法で適切に増やすのではなく、制度趣旨にそぐわない形で税財源の障害報酬によって補てんしている⁵²と考えられる事業所も見受けられる。

こうした状況を踏まえれば、就労支援事業の報酬については、サービスの質や費用に見合った水準としつつ、移行実績や賃金・工賃の向上がより適切かつ効果的に評価されるよう、報酬体系そのものを見直すべきであ

⁵¹ 就労支援事業には、一般就労を希望する障害者に、一定期間、就労に必要な知識や能力の向上のために必要な訓練を行う「就労移行支援」と、一般就労が困難な障害者に、就労の機会を提供し、能力向上に必要な訓練等を行う「就労継続支援」がある。また「就労継続支援」には、雇用契約に基づく（最低賃金が適用される）「A型」と、雇用契約に基づかない（最低賃金が適用されない）「B型」がある。

⁵² 障害者の所得保障としては障害年金など他の仕組みがある中、就労支援事業は、税財源を直接移転するのではなく、就労環境づくりに充てることで、障害者が自立した日常・社会生活を営めるように行うものである。

る。また、賃金・工賃の向上については、税財源からの移転に依存するのではなく、優良事例のノウハウを収集し事業者への展開を図ること等によって実現するべきである。〔資料Ⅱ－１－43～46 参照〕

（放課後等デイサービスの報酬適正化）

障害児向けのサービスである放課後等デイサービスについても、高い報酬水準等を背景に多くの法人が参入し、サービス供給が急増する中、支援の質の低い事業所の存在や、障害児の発達にとって望ましいとは言えないような利用のされ方も見られることが指摘されている。

このため、障害児の成長や発達を妨げるような形での利用を防ぐことができるよう、事業者の監督や必要な支援の評価を適切に行うとともに、サービスの質や費用に見合った報酬水準となるよう見直すことが必要である。〔資料Ⅱ－１－47 参照〕

（５）生活保護

（生活扶助基準・各種加算等の見直し）

生活保護制度は、最低限度の生活を保障するとともにその自立を助長することを目的としているが、給付水準や制度運用の在り方によっては、制度自体に対する国民からの信頼が低下することとなりかねず、国民の信頼感や公平感を確保していくことが求められる。

生活扶助基準は一般低所得世帯との均衡を図るように５年に１度の頻度で検証することとされており、本年は平成24年以来の検証の年に当たる。前回の検証においては、生活扶助基準と一般低所得世帯（年間収入階級第１・十分位層）の消費実態との乖離が確認されたものの、その一部は激変緩和措置として基準の見直しに反映されなかった。今回の検証においては、比較対象としてどのような水準の一般低所得世帯を設定することが適切か検証するとともに、一般低所得世帯との乖離を適切に反映することが必要である。〔資料Ⅱ－１－48参照〕

また、多種多様な需要に配慮するため、多くの加算・扶助制度が存在しているが、生活扶助本体と合わせ、その必要性や内容・水準について適切

な検証が必要である。〔資料Ⅱ－1－49参照〕特に、有子世帯に対する加算・扶助は、一般低所得世帯と比較して生活扶助等の額が高くなる要因の一つであり、二重の配慮が生じているものもある。貧困の世代間連鎖の防止に向けた子供の学習機会の確保等も踏まえつつ、整理を含めた見直しを行う必要がある。その際、加算・扶助の目的をしっかりと達成する観点から、現金給付以外の方策で行うことも検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－50、51参照〕

この他、昭和62年度以降見直されていない級地区分については、現在の生活水準の実態と乖離が生じている可能性があることから、級地制度自体の抜本的な見直しを行うとともに、定期的な見直しの対象とすることが適当である。〔資料Ⅱ－1－52参照〕

（その他の個別の取組）

生活保護制度の適正化等の観点から、改革工程表に沿って、改革項目にしっかりと取り組んでいかなければならない。

生活保護費の半分程度を占める医療扶助の適正化は、持続可能な生活保護制度の運営のためには不可欠である。具体的には、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）においても掲げられている後発医薬品の使用促進を更に図っていく必要がある。これまで、平成25年の生活保護法改正における後発医薬品使用の努力義務化をはじめ様々な取組が実施されてきたが、依然として使用割合の地域差が大きいほか、後発医薬品を調剤しなかった理由の約7割が患者意向であることを踏まえると、更なる促進にはもう一段の取組が必要と考えられる。医師の使用許可を前提に、後発医薬品使用の原則化や、自己都合による先発医薬品使用の場合の自己負担制度の創設などを検討すべきである。〔資料Ⅱ－1－53参照〕

また、生活保護受給者は自己負担がないため過剰受診に対する抑制効果が働きにくいとの指摘がある中、頻回受診対策についても更なる取組が必要である。頻回受診の発生状況には地域差がうかがわれるほか、生活保護受給者の通院日数がそれ以外の者の通院日数に比べて多い医療機関

が標榜する診療科は特定の診療科に偏る傾向が見られ、レセプト請求件数の全数または大多数が生活保護受給者のレセプトである医療機関も見受けられる。そうした中、現在の頻回受診者に対する適正受診指導にも限界があると考えられる。こういった実情を踏まえ、頻回受診者の適切な把握、レセプトに基づいて頻回受診者が多く発生している医療機関に着目した対策の導入、適正受診指導を受けても改善の見られない頻回受診者に対する自己負担（償還払い）制度の創設など、実効性ある対策を検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－54参照〕

更に、最近の雇用環境が大幅に改善する一方で、就労割合は緩やかな上昇にとどまっているため、就労の促進に向けた更なる取組が必要である。就労指導の着実な実施に加えて、現実には稼働能力があり本人に適切と思われる職場が紹介されているものの就労しない者などに対して、保護の停止措置の積極的な活用や生活保護費の減額措置といった廃止に至る前の柔軟な対応を設けることを検討すべきである。〔資料Ⅱ－１－55参照〕

2. 地方財政

地方交付税交付金等は、平成 29 年度予算において国の一般会計歳出の 16.0%を占め、社会保障関係費に次ぐ規模である。

我が国の地方財政制度では、全ての地方公共団体で標準的な行政サービスが提供されるよう、毎年度の地方財政計画において全地方公共団体の標準的な歳出を見込んだ上で、地方税収等の自前の収入で賄えない収支不足（歳出歳入ギャップ）について、まずは地方交付税の法定率分等を充て、それでも不足する部分について、国と地方が折半し、地方交付税交付金の特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）で負担する仕組みとなっている（折半ルール）。〔資料Ⅱ－2－1 参照〕

国と地方の財政状況を見てみると、平成 29 年度において、国は、PB は 20.7 兆円の赤字、財政収支は 27.9 兆円の赤字と、ともに大幅な赤字であるのに対し、地方は PB も財政収支も黒字となっている。また、長期債務残高の推移を見ると、直近 10 年間で、国が約 330 兆円増加しているのに対し、地方においては、ほぼ横ばい・微減であるとともに、基金残高は約 1.6 倍となっている。〔資料Ⅱ－2－2、3 参照〕

国と地方を通じた PB 改善に向けては、こうした国・地方の財政状況の違いも考慮しつつ、地方財政計画の歳出を着実に抑制し、歳出歳入ギャップを縮小していくことが重要である。

（1）地方財政計画と地方決算の PDCA

上述の通り、地方交付税総額は地方財政計画に基づき決定される。これを踏まえれば、地方財政計画について、決算との比較・検証を行い、その結果を踏まえた歳出改革を行った上で、翌年度の地方財政計画を策定するという「PDCA サイクル」を継続的に回していくことが必要である。

しかしながら、現状では、地方財政計画と地方歳出決算が比較可能な形となっていないため、各経費ごとの比較を含め、計画と比較可能な形での決算データの公表を検討していく必要がある。

この点、「PDCA サイクル」を回す一助とするため、地方財政計画と地

方歳出決算が比較可能となるよう試算を行ったところ、継続的に1兆円前後、地方財政計画における歳出が決算における歳出を上回るとの試算結果となった⁵³。また、平成28年度末の地方の基金残高は、21.5兆円と過去最高となっている。〔資料Ⅱ－2－4～6参照〕

毎年度、国において赤字国債を発行して地方の一般財源総額を確保していることを踏まえれば、各年度に必要な財源保障（移転）の適正規模については、より一層の精査が必要である。また、計画から上振れた地方税収等や使用料・手数料などの歳入を財源とする歳出については、地方財政計画を通じての歳出規律が働かない状態であり、是正を検討する必要がある。

このため、（2）及び（3）における改革や見直しを通じて、地方財政計画をより適切なものとしていくことが必要である。

（2）地方財政計画と基金

上述のとおり、地方の基金残高は、平成28年度末において21.5兆円と過去最高となっている⁵⁴。その内訳を見ると、年度間の財源の不均衡を調整するための「財政調整基金」は、リーマンショック後の地方税収が減少した時期を含め近年ほぼ一貫して増加し、7.5兆円と過去最高水準となっており、「その他特定目的基金」⁵⁵も近年大幅に増加し、11.5兆円と過去最高となっている。また、交付団体・不交付団体の別によらず、近年、全体の基金残高は増加傾向にある。仮に基金への積立てを一切行わず、過去最高額での取崩しのみを続けた場合でも、現在の基金残高は約7年分に相当する水準となっている。〔資料Ⅱ－2－6～9参照〕

⁵³ 地方財政計画における歳出と決算における歳出の乖離に係る試算については、前年度繰越金等の影響を排除した修正後決算額（以下「修正後決算額」という。）から給与関係経費の決算乖離分（0.4兆円（平成26年度））を控除しているが、同決算乖離分に係る財源見合いが雑収入等の決算増収に含まれていることが推定される場合には、雑収入等の決算増収分見合い歳出（3.7兆円（平成26年度））との関係を検証する必要があるため、地方財政計画における歳出と決算における歳出の乖離幅はある程度の幅をもって見る必要がある。〔資料Ⅱ－2－4参照〕

⁵⁴ 地方公共団体は、地方債の満期一括償還のために積み立てている資金を保有しているが、これは総務省の決算統計上、公債費に計上され、「減債基金」には含まれていない。

⁵⁵ 地方公共団体が特定の目的のために設置する基金。なお、同基金の中には、設置目的が「地域振興を図るため」、「産業振興を図るため」など、実質的に幅広い歳出に充てることが可能な基金があることに留意する必要がある。

こうした中、毎年度、国が赤字国債の発行や特別会計における財源捻出によって地方交付税を措置している現状を踏まえれば、各地方公共団体の基金残高の増加要因等を分析・検証し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向け、地方財政計画への反映等につなげていく必要がある。

また、個々の団体ごとに見ると、財政力指数 0.33 未満であって、基金残高割合（基準財政需要額に対する基金残高の割合）が 100%以上の団体については、基準財政需要額に占める「まち・ひと・しごと創生事業費」

（地域の元気創造事業費等）等の割合が相対的に大きい傾向にある。小規模な団体が「まち・ひと・しごと創生事業費」（地域の元気創造事業費等）等として配分された財源を使いこなせておらず、結果として基準財政需要額が過大となっており、基金残高を増加させる一因となっている可能性がある。これらにつき、詳細を分析する必要があるとともに、必要に応じ、地方公共団体の広域的な連携や合併等の更なる推進、地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」等の水準の妥当性等を検討・検証すべきと考えられる。〔資料Ⅱ－2－10 参照〕

（3）その他地方財政改革の方向性

① 地方税収等の計上の適正化

地方税収等は、リーマンショック以降、概ね決算が地方財政計画額を上回るという上振れ傾向が続いており、平成 22～28 年度までの累計で 4.2 兆円の決算増収となっている。〔資料Ⅱ－2－11 参照〕

地方財政計画で見込んだ歳出歳入のギャップを埋めるべく交付税が措置されていることを踏まえれば、計画からの地方税収等の上振れは、結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味する。また、地方税収等が下振れた場合は、減収補填債が発行され、後年度においてその元利償還費が地方財政計画に計上されるとともに、国もこれを負担している。

こうしたことを踏まえれば、地方税収等の計画からの上振れ分については、上振れの有無・規模が判明した段階で後年度の地方財政計画において精算を行い、地方交付税総額に反映させるべきである。

② 税源の適切な帰属

地方財政計画を適切に策定するためには、各地方公共団体への税源の適切な帰属が必要である。この点、地方消費税については、その税収は「最終消費地」に帰属すべきものとされ、これを実現するため「清算基準」に基づき都道府県間において税収の清算が行われている。〔資料Ⅱ－２－１２ 参照〕

この地方消費税の清算基準については、「平成 29 年度税制改正大綱」（平成 28 年 12 月 8 日自由民主党・公明党）において、「必要に応じ人口の比率を高めるなど、抜本的な方策を検討し、結論を得る」とされている。

地方消費税は、社会保障施策の財源となる重要な税であり、適切な税収帰属を図ることが必要であるが、現在の清算基準は、最終消費の実態を適切に反映できていないと考えられること⁵⁶や、過去に激変緩和として導入された性格が強く既に役割を終えていると考えられるものがあることなどの問題がある。これに対し、これまでも、清算時に利用する統計から「インターネット販売」を除外するなどの改正が行われてきたが、こうした対応にも限界があるものと考えられる。〔資料Ⅱ－２－１３ 参照〕

都道府県間の清算後の市町村への配分（税率引上げ分）は、全額人口に基づき行われていること等も踏まえつつ、地方消費税の清算基準については、より適切な税収帰属を図るため、人口基準の比率を大幅に高めるなど抜本的な見直しが必要であると考えられる。

③ 「枠計上経費」の適正化

地方財政計画には、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在している。計上水準の必要性・適正性について説明責任を果たす観点から、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、検証する必要がある。〔資料Ⅱ－２－１４ 参照〕

⁵⁶ 現在の清算基準では、統計基準として、商業統計の小売年間販売額及び経済センサス活動調査のサービス業対個人事業収入額が用いられている。これらは、全数調査の供給側統計であるが、例えば、県境を跨いで購入が行われ購入地と最終消費地が乖離する場合に、最終消費地を適切に捉えることができないなどの問題がある。

例えば、「まち・ひと・しごと創生事業費」（1.0 兆円）は、人口増減率等の指標を用いて配分されているが、各地方公共団体における具体的用途を含め実績等は不明である。また、全市町村における基準財政需要額 26.2 兆円のうち、「まち・ひと・しごと創生事業費」及び「歳出特別枠」（地域経済・雇用対策費）は 0.7 兆円（2.7%）程度であるが、個別団体ごとに見れば、基準財政需要額の 2 割以上が「まち・ひと・しごと創生事業費」等によって配分されている団体が存在している。こうした実態を踏まえても、特定の政策目的をもって地方財政計画に計上している経費については、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、計上の合理性の検証を行う必要がある。

加えて、「歳出特別枠」は、リーマンショック後、雇用対策等のために設けられた臨時異例の危機対応措置である。経済状況は回復し、地方税収は過去最高の状況となっていることを踏まえれば、これまでの建議で再三述べてきたように、平時モードへの切替えの中で、廃止すべきである。

④ 国庫補助事業の不用に係る地方負担分の計上の適正化

国庫補助事業については毎年度不用が生じており、その地方負担分についても地方財政計画において不用が生じていることとなる。しかしながら、国庫補助事業の不用に係る地方負担分については、決算を踏まえた精算が行われておらず、地方に「渡しきり」となっている。

地方財政計画で見込んだ歳出歳入のギャップを埋めるべく交付税が措置されていることを踏まえれば、この不用に係る地方負担分は、結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味し、是正策を検討する必要がある⁵⁷。〔資料Ⅱ－2－15 参照〕

⑤ トップランナー方式の拡大等と改革成果の地方財政計画への反映

現在、歳出の効率化を推進する観点から、他団体のモデルとなるような

⁵⁷ 同様の論点として、「追加財政需要」（国の予備費に相当する経費）がある（平成 29 年度においては 4,200 億円を計上）。過去 10 年間の使用実績は平均 1,860 億円程度であり、決算で精算が行われていないことから、使途が不分明なまま地方に「渡しきり」となっている状況にある。「追加財政需要」の計上額についても、使用実績を踏まえた適正化を図るよう検討する必要がある。

業務改革を行っている団体の経費水準を基準財政需要額の算定基礎とする取組（トップランナー方式）が推進されている。同方式は、23 業務が検討対象とされ、平成 29 年度までに 18 業務について導入されている。

ただし、平成 28 年度における同方式の対象経費は、全基準財政需要額のうち 3.5%程度に止まるものと推定されることから、23 業務以外も含め、トップランナー方式の更なる拡充を目指すべきである。〔資料Ⅱ－2－16～18 参照〕

また、地域行政サービスの地域差の「見える化」を推進し、類似団体間でのコストの比較やその要因分析を行うとともに、先進・優良事例の横展開を行い、更なる行財政改革を進めていくべきである。併せて、自治体クラウドの導入やマイナンバーの活用等による行政の効率化を進めていくことが重要であると考えられる。

トップランナー方式については、現状では、基準財政需要額の単価の見直しが行われるのみとなっている。財政健全化目標の実現に向けては、トップランナー方式、先進・優良事例の横展開、自治体クラウドの導入による効率化等の効果（基準財政需要額の減少額）を地方財政計画に反映し、財政資金の効率的配分が図られるよう、計画策定を工夫する必要がある。〔資料Ⅱ－2－19 参照〕

⑥ 基金をはじめとする財政に関する情報公開の改善

各地方公共団体のホームページを見ると、例えば基金残高について、詳細な内訳を公表している団体は一部に止まるほか、積立ての考え方等を示している団体は確認されなかった。また、各年度の予算・決算についても、一部の地方公共団体ではホームページでの情報公開が行われていない。〔資料Ⅱ－2－20 参照〕

サービスとコストの関係についての住民の理解に立脚した歳出の重点化・効率化が行われるよう、財政のフローとストックの状況について、「見える化」（ホームページによるアクセスしやすい情報公開）が行われるべきである。

⑦ 地方公務員の退職手当の適正化

国家公務員の退職手当については、人事院による退職給付に係る官民比較調査の結果及び見解（平成 29 年 4 月）において、公務が民間を上回り、「国家公務員の退職給付水準について見直しを行うことが適切である」とされたことを踏まえ、平成 30 年 1 月から、支給水準の引下げを行うとされている。〔資料Ⅱ－2－21 参照〕

地方公務員の退職手当についても、同様の見直しを地方財政計画に反映させるべきである。また、厳しい財政状況及び各地方公共団体の給与事情等を十分検討した上で、地域における国家公務員又は民間の退職給付水準を上回っている地方公共団体にあっては、その適正化を図るため必要な措置を講ずるべきである。

3. 文教・科学技術

我が国の競争力強化や生産性向上に向けて、教育や科学技術の質を高めていくことは重要である。また、少子化が進展する中で、将来世代に負担を先送ることなく、限られた財政資源を最大限活用し、その目的を達成することが求められる。そのため、文教・科学技術分野におけるマネジメント機能を強化するとともに、目指すべきアウトカム目標を適切に設定し、その達成に向けた費用対効果を分析した上で、適切な手段を選別することが必要である。

（1）公財政教育支出

経済協力開発機構（OECD）諸国の中で、我が国の公財政教育支出⁵⁸の対 GDP 比が低い、あるいは、私費負担が大きいとの指摘がある。

しかしながら、在学者一人当たりで見れば、OECD 諸国と比べて、教育支出全体は高い水準にあり、公財政支出に限っても遜色ない水準となっている。今後、少子化が進展する中では、公財政教育支出が現在の水準であっても、在学者一人当たりの支出は増加していく。〔資料Ⅱ－3－1 参照〕

また、教育に係る私費負担の多寡を議論するのであれば、国民負担率の多寡も併せて議論する必要があるが、国民負担率の水準は、OECD 諸国の中で最低レベルにある。〔資料Ⅱ－3－2 参照〕

こうした点を考慮すれば、公財政教育支出の対 GDP 比だけを見て、量的水準の拡大を目的化することは適切ではない。

（2）幼児教育

我が国においては、3歳児で80%、5歳児で97%の子供が幼稚園又は保育所に在籍している。また、幼児教育については、子育て世帯の経済的負担の軽減の観点から、これまでも無償化を進めてきており、低所得世帯、ひとり親世帯及び多子世帯（第3子以降）は、ほぼ無償化されている。〔資

⁵⁸ 教育機関に対する最終支出のうち、公的部門からの支出として、OECD 統計（Education at a glance, OECD Indicators）で用いられている指標。

料Ⅱ－３－３参照]

こうした中、更に幼児教育の無償化を進めるにあたっては、公平性の観点から、標準的な保育料を超えた部分までも公費負担の対象とすることは適切ではない。また、保育料の引上げを助長することがない仕組みとしていくことが重要である。〔資料Ⅱ－３－４参照〕

（３）義務教育

① 教職員定数

文部科学省からの平成 30 年度概算要求等では、学校における「働き方改革」や新しい学習指導要領の実施のため、3,415 人（平成 30～38 年の 9 年間で約 2.3 万人）の定数改善が必要であるとされている。〔資料Ⅱ－３－５参照〕

児童生徒数の減少に伴う自然減や平成 29 年度の法改正に基づく基礎定数化を勘案した見通しによれば児童生徒あたりの教職員数は増加する。これに加えて、更なる教職員数の増加が必要となるか否かは、定量的かつ客観的なエビデンスによる立証や PDCA サイクルの確立を大前提とすべきである。

まず、「働き方改革」については、教育委員会等から学校に対する調査・報告依頼などの事務負担の現状を直視する必要がある。しかしながら、学校において、教職員の勤務時間・内容の管理ができておらず、管理職による業務の適正化が行えているとは言えない。

また、市町村費負担事務職員数を見ると、普通交付税の基準財政需要額への算入額から推計される職員数は、学校基本調査で報告されている職員数を大きく上回っており、地方交付税により措置されているにもかかわらず、十分な配置がなされていない可能性もある。

部活動に関しては、生徒の健全育成の観点から、週 2 日以上休養日を設定することが適切であるとされているにもかかわらず、十分な休養日が設定されていない学校が多い。

このため、まずは教員の業務の見直し、すなわち、

- ・ 教育委員会等からの事務、調査の厳選と合理化、
- ・ 総量規制を含めた部活動の在り方の見直し、
- ・ 市町村費負担事務職員の配置の実態把握と適切な活用、

といったことを通じて、教員がより多くの時間を授業に充てられるよう業務の適正化を行っていくべきである。また、必要に応じて、学校業務のアウトソーシング化を進めるべきとの指摘もあった。

次に、新学習指導要領（平成 32 年度以降）への対応については、小学校の英語の授業コマ数の増加により、現行の学習指導要領の 941 コマから、新学習指導要領では 964 コマに増加する。一方、文部科学省の平成 27 年度の実態調査によれば、小学校において 981 コマの授業が行われており、総授業時数の観点から見れば、既に新学習指導要領の必要授業コマ数（964 コマ）を上回る授業を行っている現状にある。また、教員の養成・採用の観点から言えば、教職課程において小学校英語教育に対応している大学は一部に過ぎず、採用試験においても英語を課していない都道府県が多く、小学校英語に対応した教員の採用は難しい現状にあらう。なお、語学指導等を行う外国青年招致事業（JET プログラム）等を通じた外国語指導助手（ALT）の活用ということも考え得るが、その際、ALT が単独で授業を行うことを制限している現状には、効率性の観点から改善が必要であらう。〔資料Ⅱ－3－6 参照〕

このため、今般の学習指導要領改訂に伴う英語の授業時数の増加に関しては、

- ・ 必要な授業時数を上回って実施されている授業の英語への振替え、
- ・ 中学校の英語教員も含めた教員配置の見直し、
- ・ ALT 等の外部人材の活用やそのための特別免許状制度⁵⁹の積極的な活用を含めた免許制度の見直し、

といったことを通じて、対応していくべきである。

② 学校の規模

⁵⁹ 教員免許を持っていないが、優れた知識経験等を有する社会人等に対し、教員免許を付与する制度。

文部科学省によれば、小・中学校ともに 12～18 学級が適正規模とされているが、公立の小・中学校の半数が適正規模を下回っているのが実態である。〔資料Ⅱ－3－7 参照〕

地域の実情を勘案する必要があるが、児童生徒が、その能力を育み、社会性や規範意識を身に付けられるような教育環境を整備する観点から、人口動態を踏まえ、学校規模の適正化が必要である。

（４）高等教育⁶⁰

① 高等教育にかかる経済的負担の軽減

「意欲」と「能力」がある若者が大学等の高等教育を受けられるよう、これまでも低所得世帯を中心に、奨学金制度の充実、大学授業料の減免の拡充などに取り組んできている。また、国際的に見ても高等教育全体の進学率・学位保持率は最高水準にある。〔資料Ⅱ－3－8 参照〕こうした現状を踏まえれば、高等教育に掛かる経済的負担の軽減は、引き続き、真に支援が必要な低所得世帯の若者に絞った対応とすべきである。

また、大学生や大学教育の実態を見れば、義務教育（中学校）までに身につけるべき教科・科目の知識・理解が不足している大学生が相当数在籍している。そうした中で、大学生の授業外の学修時間は、1 日 1 時間未満が全体の 6 割以上と、米国⁶¹と比べて、著しく短い時間となっている。更に、大学設置基準が前提としている学修時間は、1 日約 9 時間であるにもかかわらず、日本の大学生の学修時間（授業、授業関連の学習、卒業論文）は、約 4.6 時間にとどまっており、大学側も学生に対して十分に学修を求めている可能性はある。大学改革においては、大学における教育の成果を問うことで、大学と学生が、その成果を確実に得られる努力をし、好循環を実現することが重要であろう。〔資料Ⅱ－3－9～11 参照〕

このため、高等教育に期待される役割を踏まえ、経済的負担の軽減を拡充するにあたっては、

⁶⁰ 高等教育は、大学等における教育を指すのに対し、初等中等教育は、小学校・中学校・高等学校等における教育を指す。

⁶¹ 米国では、6 割近くの学生は、1 日 2 時間超の授業外の学習時間を確保しているとの調査（東京大学・大学経営政策研究センター「全国大学生調査 2007 年」）がある。

- ・ 大学を卒業すると生涯賃金が高まるとされており、中高卒者との公平性を踏まえ、過度に不公平感を高めないようにする、
- ・ 社会のニーズに合致し、社会からも評価されている、質の高い教育を行っている大学を前提としつつ、大学経営陣、教職員が大学改革を進めようとするインセンティブを阻害しないようにする、
- ・ 全ての学生を対象とするのではなく、学修の成果を確認しつつ、勉学に励もうという意欲がある学生を対象とする、進学後に、勉学に励まない学生は支援の対象から外すなど、学生が勉強するインセンティブを高める工夫をする、
- ・ 大学にも相応の負担・協力を求めることはもとより、定員割れの大学や赤字経営の大学への単なる経営支援にならないようにする、
- ・ 支援すべき生活費の範囲については、医療・介護・障害等の他制度との整合性を失わないようにする、

といった課題に対応し、全世代が負担することを念頭に置いた制度設計が必要になる。専門学校についても、負担軽減を進めるに当たっては、同様の課題について検討が必要である。

高所得世帯も対象にする全面的な無償化については、上記の課題に加え、低所得世帯との差が埋まらないばかりか、既に大学に進学できている高所得世帯にも受益が及んでしまい、格差をかえって拡大する可能性があることから、適切ではないと考えられる。

また、同様に高所得世帯も対象にしてしまうオーストラリア型の HECS 制度⁶²についても、上記の課題や格差解消につながらないという問題に加え、管理すべき対象が増加し、コスト面で非効率であること、管

⁶² オーストラリアの HECS 制度 (Higher Education Contribution Scheme) は、それまで授業料を徴収していなかった制度から、授業料を徴収する制度に移行する中で生み出された授業料相当額を後払いする制度。具体的には、①高所得世帯を含め、全学生が、在学中には授業料を納付せず (自発的に納付することは可能)、卒業後、所得が一定水準以上の場合、税務当局に「学生拠出分」を納付 (HELP (Higher Education Loan Program) を活用)。在学中は、政府が「学生拠出分」を大学に支払い。②このほか、政府は「政府拠出分」を大学に補助。ただし、非大学型の私立高等教育機関に対しては「政府拠出分」の補助はなく、学生は授業料の全額を支払う。なお、オーストラリアの大学型の高等教育機関は、国公立大学は 37 大学、私立大学は 2 大学。

理運営・執行の実現可能性に課題があることから、適切ではないと考えられる。

なお、多様なライフスタイル・キャリアパスが求められている中で、例えば、無償化等によって、あたかも全員が一律に高等教育に進学すべきである、というようなメッセージを与えかねない点は常に留意が必要であることは言うまでもない。

② 若手研究者の処遇

国立大学法人運営費交付金の減少が、若手教員の処遇を悪化させているのではないかとの指摘がある。しかしながら、まず、国立大学法人運営費交付金を含めた国立大学の財務基盤については、国立大学法人化された平成 16 年度以降、平成 29 年度までの間で、国立大学法人運営費交付金は、附属病院の赤字解消（▲584 億円）、退職手当の減（▲427 億円）という特殊要因を除くと、▲434 億円（▲3.5%）減少と、この間の入学者数の減少（▲4.0%。18 歳人口は▲15%。）程度にとどまっており、国立大学に対する補助金等の増加（約 1,000 億円増）と合わせれば国立大学法人への財政支出は増加している。〔資料Ⅱ－3－12 参照〕

若手教員の処遇については、外部資金も積極的に活用しつつ、オープンイノベーションを推進し、競争力や生産性を向上させるため、基礎研究に配慮しつつも、一定の流動性を確保することは必要であろう。また、各大学において、

- ・ 雇用や任期の判断が効果的になされていない可能性、
- ・ 独立行政法人化した平成 16 年度以降、国立大学の学生数は▲1.5 万人減少しているが、常勤教員数を増加させてきており、その中で、「実質任期なし」の若手教員を増加させる余地があったこと、
- ・ 定年延長により、「実質任期なし」の年配教員を増加させる人事政策をとってきたこと、

に鑑み、マネジメント機能を強化しつつ、これらを見直すことで、若手教員の処遇を改善することは可能であると考えられる。〔資料Ⅱ－3－13、14 参照〕

加えて、博士課程の進学者数は減少しているとの指摘もあるが、1990年代以降に大幅に増加した後の高止まり状態からの微減である。〔資料Ⅱ－3－15 参照〕

博士人材の確保のためには、修了後を見据え、

- ・ 大学側において、社会のニーズにあった教育・研究への見直し、
- ・ 企業側においても、博士人材の適正な評価、

といったことが必要であると考えられる。今後、博士課程への支援の在り方については、大学院の在り方の見直し、特に博士人材を取り巻く企業との協働体制の構築とセットで議論していくことが求められる。〔資料Ⅱ－3－16 参照〕

③ 大学競争力

国立大学法人運営費交付金の減少が国際的な大学ランキングの低迷の原因となっているのではないかと指摘がある。

しかしながら、日本の大学の世界ランキングの低下は、「論文被引用」の評価方法の変更（2014年）⁶³等によるものが大きい。〔資料Ⅱ－3－17 参照〕また、低迷している点については、後述するように、我が国の高等教育部門における研究開発の効率性に課題があるものと考えられる。

日本の国立大学は、国立大学法人運営費交付金への依存度が高い大学経営となっているが、その交付金の80%強を占める基幹経費の割合に大きな変化は見られない。各国立大学への配分額の変化も、特殊要因経費（毎年度所要額が異なる義務的要素を含む経費）を除いて比較してみると、ほとんどが1%未満の範囲に過ぎない。

また、企業の保有する現預金等は最近の好業績を受けて増加し過去最高水準にあるにもかかわらず、大学における企業負担の研究開発費の割合は低迷しており、諸外国と比べても低水準にとどまっている⁶⁴。産学連

⁶³ 使用言語による論文引用数への影響を標準化させるために実施されてきた国別補正を緩和。

⁶⁴ 大学における企業負担の研究開発費の割合（2014年）は、ドイツ14.1%、アメリカ5.2%、イギリス4.3%、フランス2.7%、日本2.4%となっている（文部科学省、科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2017」）。

携の深化は、大学の教育・研究を社会のニーズにあったものとするためにも強く期待される⁶⁵。

こうした状況を踏まえれば、国立大学の国際競争力の向上のため、国立大学法人運営費交付金等について、グローバルレベルで競争する大学への重点配分を行うなどのメリハリ付けを含め、配分基準を見直すべきである。また、国立大学法人運営費交付金だけに頼るのではなく、世界ランキング上位校と同様に、財源の多様化を進めるべきである。加えて、産学連携の深化に向けて、マッチングファンド⁶⁶の仕組みの活用や、大学のマネジメント機能の改善を進める必要がある。

④ 私学助成

18歳人口が減少する一方、私立大学の入学定員は増加しており、私立大学全体のうち、定員割れの大学が約4割を占めている。継続的に大幅な定員割れの大学は、学生に選ばれないという意味で、教育の質や魅力に乏しく、社会から評価されていない大学とも考えられる。また、定員割れ大学のうち、財務状況（帰属収支差額比率）がマイナスの大学が約6割を占めており、持続可能性にも問題がある。〔資料Ⅱ－3－18参照〕こうした課題に対応するためには、大学間の連携や統合等を進めることは当然に必要となるが、私立大学の教育の質の向上や魅力の向上のために私立大学等経常費補助⁶⁷を有効に活用すべきである。

しかしながら、定員割れの私立大学等に対する私立大学等経常費補助の補助額を見ると、平成24年度から平成28年度にかけて増加している。この増加は、定員割れ私立大学等の学生一人当たりの補助額で見た一般補助が概ね横ばいで推移している一方、特別補助が年々増加していることによるものである。特別補助の増加要因は、「私立大学等改革総合支援事業」や「経営強化集中支援事業」の増加であるが、これらの事業につい

⁶⁵ 「未来投資戦略 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）においては、「2025 年までに企業から大学、国立研究開発法人等への投資を 3 倍増とすることを目指す。」とされている。

⁶⁶ 大学・研究機関等が実施する研究開発と民間事業者が求めるニーズのマッチングを図り、民間事業者が一定の資金負担を行うことを前提に、国も研究費等の拠出を行う仕組み。

⁶⁷ 同補助には、教職員数や学生数等の学校規模等に対応して配分される「一般補助」と、改革に取り組む大学を重点的に支援する「特別補助」がある。

ては、目標や KPI が設定されておらず、その成果の把握もなされていない。また、審査基準の項目や配点については、補助目的に照らして適正であると考えられないものが散見される。〔資料Ⅱ－3－19～21 参照〕

こうした状況を踏まえれば、一般補助については、大学教育の質を向上させるため、

- ・ 教育の質や成果を示す客観的な配分基準による配分の強化、
- ・ 定員割れ大学に対して、定員充足率を補助額に確実に反映するよう、定員に対する学生等の割合による増減調整の厳格化、
- ・ 大学教育の質や成果の「見える化」・情報開示を進めるため、現在の教育・研究に関する基礎的な事項や財務状況に関する開示項目の見直しや非開示の大学に関する減算の強化、

を行うべきであると考えられる。

また、特別補助のうち、「経営強化集中支援事業」については、大学の経営改善の状況について大学関係者以外の者も取り入れた客観的な評価を行う仕組みを構築し、その改善が見られない大学に対しては補助を廃止するなど、PDCA サイクルを確立し、予算に反映させることが必要である。また、「私立大学等改革総合支援事業」等については、

- ・ 原則として、教育の質が確保されていない大学等について、補助対象から除外するほか、定員割れや経常赤字が生じている大学への単なる経営支援とならない仕組みとする、
- ・ 産学連携や地方連携等に係るメニューは、形式的な外形要件ではなく、外部資金の受入れや地方からの協力、国際的展開に実効性のある客観的な基準を導入する、

など、早急に実効性がある見直しを行っていく必要がある。

（５）科学技術

① 科学技術の予算規模と成果

我が国の科学技術関係予算は、対 GDP 比でも実額でも、主要先進国と比べて遜色のない水準であり、研究開発税制と併せて見れば、米英独に並ぶ水準となっている。また、科学技術振興費は、平成元年度以降、３倍増

となるなど、過去 20 年以上にわたって社会保障関係費以上のペースで拡充されている⁶⁸。〔資料Ⅱ－3－22 参照〕

しかしながら、我が国の高等教育機関における研究開発の効率性は必ずしも高いとは言えない。例えば、日本の高等教育部門において、「政府からの研究開発費の額」はドイツと比して遜色ない水準である一方、「Top10%論文数」がドイツと比べて少ないことから、Top10%論文 1 件を生み出すために必要な政府からの研究開発費が大きくなってしまっている。〔資料Ⅱ－3－23 参照〕

研究開発の質や効率性を高めるため、科学技術予算のメリハリ付け、効率化・適正化、後年度負担を考慮した施策の展開を図っていくことが必要であろう。

② 科学技術予算のメリハリ付け

日本では、伝統的な学問分野の体系に則した研究が多く行われており、分野を超えた変化が小さいため、社会や産業構造の変化に対応できていないのではないかと考えられる。

しかしながら、現在の予算の「メリハリ」付けは、科学技術重要施策アクションプラン、科学技術イノベーション総合戦略などにより、重点化すべき施策を特定する、いわば「ハリ」のみを強調した仕組みとなっている。

このため、かつて総合科学技術会議において行われていたいわゆる「SABC⁶⁹」のような評価制度を適切に運用することを前提とした「メリ」も含めた優先順位付けや、客観的で適切な成果指標を設定した上で、それに基づく評価等を確実に次年度の予算に反映させるなど、エビデンスに基づく実効的な PDCA サイクルによって、分野を超えた有効なメリハリ付けを進めるべきである。

⁶⁸ 科学技術基本計画（平成 28 年 1 月 22 日閣議決定）においては、「官民合わせた研究開発投資を対 GDP 比の 4 % 以上とすることを目標とするとともに、政府研究開発投資について、平成 27 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」に盛り込まれた「経済・財政再生計画」との整合性を確保しつつ、対 GDP 比の 1 % にすることを目指す」とされている。

⁶⁹ 総合科学技術会議において、平成 23 年度まで実施されていた各省の施策に対する優先度判定。

③ 研究開発コストの削減（予算執行の効率化・適正化）

予算執行の効率化・適正化を図る観点から、コストの適正化に向けて、なぜ国産機器の価格と比べても割高な海外製機器が購入されるのかについて、調達の実態を調査した上で、必要な見直しを行うべきである。〔資料Ⅱ－３－24 参照〕

また、特に汎用性の高い研究設備について、国費に頼らない自立的な共用システムを構築するべく、設備の保有者に減価償却費や人件費も含めた利用料金の確保を求め、設備の共同利用に関する政府の負担を逡減していくことが必要である。

加えて、研究不正の防止に向け、不正行為が起きて研究の成果が見込めなくなった場合に、現行制度は論文の投稿料等しか返還を求めている。こうした制度は、十分な抑止力を果たしているのか、大学等の研究機関の管理責任の強化等が必要ではないか、といった観点から不断の見直しを行うべきである。

④ 科学技術予算の後年度負担

大規模プロジェクトには、開始時の事業費は小さいものの、プロジェクト後半にかけて事業費が著しく増加するものがある。こうしたプロジェクトの後年度負担の財源を確保するため、本来必要な研究開発が圧迫されかねない状況となっている。また、国際核熱融合実験炉事業など、大規模な国際共同プロジェクトについては、計画遅延、調達機器の仕様変更、材料費高騰等を理由として、事業の途中で、事業費が大幅に拡大するケースがある。

このため、大規模な新規プロジェクトについては、後年度負担を十分に踏まえた上で、特に厳しい優先順位付けを行うべきであり、既存プロジェクトについても不断に効果検証を行い、継続の要否を検討すべきである。特に、大規模な国際共同プロジェクトについては、各国の分担と履行状況、費用全体及び費用対効果をしっかりとチェックすべきである。

（6）文化

観光ビジョン等の施策により、訪日外国人旅行者が増加している好機を捉え、文化財施策は、「保護」から「活用」に重点を移し、稼ぐ力を向上させていくという視点が重要である。

文化財の活用による来場者数の増加に向けた努力や入場料の見直しを行うことで、我が国の文化財全体の修繕や活用に係る事業規模を確保し、その結果として、文化財の魅力が高まっていくという好循環を実現していくべきである。そのため、文化財修復に対して補助を行う場合は、修復後の活用の方策や計画を検討した上で、活用が可能なものについては、広く活用することを前提として補助金の配分を行っていく必要がある。具体的には、過去の収入を前提とした補助金の配分を行うのではなく、将来の収入見込みを立て、その活用も踏まえた補助の在り方を見直していくことが求められる。〔資料Ⅱ－3－25 参照〕

また、国立文化財施設については、寄付金の増加に向けた努力を進めるほか、開館時間の工夫や入場者数の増加、共催展収益の配分の見直し、施設の活用、保有文化財の貸付など自己収入の増加に向けた取組を強化し、戦略的・自律的な運営を確立すべきである。〔資料Ⅱ－3－26 参照〕

4. 社会資本整備

社会資本整備については、これまでの建議において、整備水準の向上等を踏まえ、「量」で評価する時代は終わり、より少ない費用で最大限の効果が発揮されているかという「質」の面での評価が重要な時代になっていることを強調してきた（「量」から「質」へ）。この方針の下、平成30年度予算においては、引き続き総額の抑制に取り組む中で、日本の成長力を高める事業と防災・減災・老朽化対策への重点化・効率化を進め、予算の中身、使い方を徹底して見直す必要がある。〔資料Ⅱ－4－1 参照〕

（1）最近の公共事業関係費の推移と留意点

公共事業関係費については、「経済・財政再生計画」の下、当初予算において、「目安」を踏まえて安定的に推移するとともに、災害や経済情勢等による追加財政需要に対して、補正予算により対応してきた。

今後の水準については、社会資本の整備水準の向上等に加え、好調な民間投資、GDPギャップの解消、人手不足等を勘案すると、公共事業の「量」を拡大する状況にはない。

まず、官民合わせた日本全体の建設投資水準を見ると、投資額が堅調に推移するとともに、手持ち工事高も積み上がっている。今後も、2020年に向け、民間投資は堅調に推移する見通しとなっており、公共投資が民間投資を阻害しないようにする必要がある。〔資料Ⅱ－4－2 参照〕

こうした中、GDPギャップ（内閣府）は2017年1－3月期以降、需給ギャップ（日銀）は2016年10－12月期以降、ともに解消している。総需要不足という状況ではなく、供給面において生産性を高め、潜在成長率を高めていくことこそが重要な課題である。〔資料Ⅱ－4－3 参照〕

労働市場を見ても、建設業の雇用人員の不足感は高い水準にあり、有効求人倍率は、地方を含め、全国的に高い水準にある。また、中長期的に建設業の働き手を確保していくため、「働き方改革」は喫緊の課題である。

「働き方改革」の効果をフォローアップしていくとともに、残業規制の強化、週休二日制の普及等が労働市場に及ぼす影響に留意する必要がある。

〔資料Ⅱ－４－４参照〕

こうした状況を踏まえると、公共事業の安易な追加は厳に慎むべきであり、民間投資を阻害しないよう留意しつつ、中長期的な視点に立って、民間投資を誘発する生産性の高い事業への重点化を徹底し、「質」の改善を図っていく必要がある。

（２）平成 30 年度予算における重点課題

平成 30 年度予算においては、公共事業の「質」を改善する観点から、以下を重点課題とし、生産性の向上と安全・安心の向上を実現する予算とすべきである。

① 生産性の向上

イ）成長戦略に基づくインフラの重点整備

圏央道の順次開通と料金体系の一元化により、首都圏の物流が大幅に改善し、大型物流施設等の民間投資も誘発されている。また、近畿圏でも、料金体系の一元化とあわせ、高速料金を活用したボトルネックの解消のための道路整備が推進されている。このように、料金政策等を適切に活用して、全国物流ネットワークの核となる三大都市圏環状道路への重点投資を加速し、物流効率化と民間投資の誘発により、日本全体の生産性の向上を図るべきである。〔資料Ⅱ－４－５参照〕

北関東では、高速道路と港湾の直結により、北関東の輸出拠点が茨城港にシフトし、物流が大幅に改善するとともに、工場立地が累増している。平成 28 年には、茨城港において新岸壁の供用が開始され、完成自動車の北米向け輸出に大型船の利用が可能となった。このように、道路、港湾、空港等のインフラの連携により整備効果が増大する事業への計画的な重点化を進め、社会資本全体として生産性効果が最大限に発揮されるようにすべきである。〔資料Ⅱ－４－６参照〕

また、成長戦略の一環である農林水産業の競争力強化に向け、飼料用穀物の輸入拠点として釧路港において大型船に対応した新岸壁を整備し、北海道・東北の各港が個別に中型船を仕立てていた北米からの飼料用穀

物の輸送コストを大幅削減するとともに、穀物供給を安定化し、畜産業の競争力を強化する取組が進められている。さらに、北海道内の6港が連携し、ホタテ貝等を連携水揚港湾から輸出拠点港湾として整備を進める苫小牧港・石狩湾新港へ集約する取組も進展している。このように、港湾の規模・役割に応じた重点投資を効果的に行い、物流コストの削減等につながる基盤整備を重点的に推進すべきである。〔資料Ⅱ－4－7 参照〕

また、エネルギー戦略の観点から、我が国が世界最大の LNG 輸入国であり、既存の LNG 基地が多数立地していることを踏まえると、LNG バンカリング（船舶への LNG の燃料供給）拠点として高いポテンシャルを有している。国際的な排ガス規制強化に伴う LNG 燃料船舶の増加を見据え、シンガポールと連携し、国際的な LNG バンカリング拠点を戦略的に整備することにより、我が国の港湾の国際競争力を高める必要がある。このため、既存の LNG 基地を活用しつつ、平成 30 年度予算において、2020 年「Ship to Ship」バンカリング⁷⁰の導入実現のために必要な投資を重点的に行うべきである。〔資料Ⅱ－4－8 参照〕

ロ) PFI 等による民間活用の推進

質の高い社会資本の整備及び運営を進めていくためには、民間の創意工夫を活かし、効率化を徹底していくことが重要である。このため、民間の事業機会の拡大を図るとともに、民間がノウハウを活用しやすい環境を作っていく必要がある。とりわけ、社会資本の老朽化により維持管理・更新費が増加していく見込みであることを踏まえると、民間活用による効率化等を通じてインフラの持続可能性を高めることにより、国民生活の根幹を支えるインフラを安心・安全なものとして中長期的に維持していくことが重要である。

a) 空港コンセッション⁷¹の進展

⁷⁰ LNG 燃料船に給ガスを行う方式について、現在は、陸上の LNG タンクローリーから LNG 燃料船に行っているが、2020 年には、海上で LNG バンカリング船を LNG 燃料船に横付けして行うことを目指している。

⁷¹ コンセッション（公共施設等運営権）方式とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、

空港コンセッションについては、平成 28 年 4 月に関西国際空港・大阪国際空港（関空・伊丹空港）で事業が開始されたほか、現在、19 の国管理空港のうち 9 空港においてコンセッションが進捗している⁷²。こうした中、関空・伊丹空港については、神戸空港も加えた⁷³関西 3 空港一体での運営が決定され、今後、更なる経済活性化効果が期待されている。また、事業開始から約 1 年が経過した仙台空港では、民間ノウハウを活かした運営により新規 LCC 路線の就航が実現するなど成果を上げている。高松空港コンセッションでは、昨年秋の建議を受けて運営権対価の配点割合が引き上げられ⁷⁴、空港活性化計画と運営権対価提案額の双方で高い評価を得た者が選定された。

今後とも、コンセッションによる地域活性化と収支改善を追求しつつ、好事例を実施方針に的確に反映させるとともに、残る未着手空港についてもコンセッションを積極的に導入し、空港整備勘定の収支改善につなげる必要がある。

b) 下水道事業

本年春の建議では、受益者負担の原則の徹底と民間活用の推進を提言した。これを反映して国土交通省において策定された「新下水道ビジョン加速戦略」に沿って、平成 30 年度予算より、基準化、制度構築等を着実に推進する必要がある。〔資料Ⅱ－４－９参照〕

海外に目を転じて見ると、EU（欧州連合）では、EU 指令で「水サービスに係る費用回収原則」が規定され、この EU 指令の下、フランスでは、「Water pays for water の原則」として、収支均衡が規定されている。こうした原則の下、フランスの上下水道事業では、広域化・コンセ

施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式をいう。

⁷² 国管理空港については、既に実施済みの仙台空港（平成 28 年 7 月から）に加え、8 空港（高松空港、福岡空港、北海道内 4 空港（新千歳空港、函館空港、釧路空港、稚内空港）、熊本空港、広島空港）においてコンセッション実施に向けた手続が進捗中。

⁷³ 神戸市が実施中の神戸空港コンセッション事業者の選定手続において、関空・伊丹空港を運営する関西エアポート㈱が優先交渉権者に選定された（平成 29 年 8 月）。

⁷⁴ 高松空港コンセッションの審査手続では、運営権対価の配点が 20%に引き上げられた（仙台空港コンセッションでは 12%）。審査では空港活性化等の計画に加え各グループともに意欲的な運営権対価を提案し、競争の結果、運営権対価 50 億円を提案した者が選定された。

セッション等による包括的な民間委託が進んでおり、水メジャーによる ICT 活用や国際展開など、効率的な運営が行われる中で、適正な料金設定が行われている。〔資料Ⅱ－４－10 参照〕

一方、我が国では、全体の 8 割以上の地方公共団体が、公費負担分を除いた污水处理費用を使用料で全て賄えていない。また、広域化、民間活用、コスト縮減等のためには、財務・経営状況を把握する必要があるが、現在、人口 3 万人未満の地方公共団体の 4 割以上が公営企業会計の適用の検討に着手していない状況である。更に、下水道事業の污水处理原価や使用料単価は、地方公共団体間で大きな差がある。公営企業会計を適用するための取組を加速し、下水道事業の経営情報の「見える化」により、使用料の適正化やコスト縮減の徹底を図るべきである。〔資料Ⅱ－４－11 参照〕

こうした観点を踏まえ、污水处理人口普及率が 90%を超え、10 年後に污水处理施設整備の概成が見通せる中、「新下水道ビジョン加速戦略」に基づき、住民理解を醸成しつつ、国の財政支援を污水处理に係る「受益者負担の原則」と整合的なものに見直していくことが必要である。建設省告示（昭和 46 年第 1705 号）においても、污水处理の衛生処理システムの概成後は、原則、污水に関する下水道管渠^{きょ}の新規事業分については、国庫補助負担事業を廃止するとされているところである。この告示も踏まえ、社会資本整備総合交付金等については、平成 30 年度予算から、下水道の公共的役割・性格を勘案し、地域の特性等に配慮しつつ、未普及の解消及び雨水対策に重点化していくべきである。また、その他の地方公共団体に係る財政措置についても、「受益者負担の原則」と整合的なものとなるよう、見直しを検討すべきである。〔資料Ⅱ－４－12 参照〕

また、財政規律を強化する中で、経営の効率化を進めることが重要である。事業の広域化・共同化、コンセッションをはじめとする PFI の導入、ICT 活用等により、経営の効率化の成果を出した地方公共団体があり、経営状況の地域差の「見える化」等を推進する中で、こうした先進事例を広く公開して横展開を図るべきである。また、広域化、コンセッションが一般化し、水メジャーを生み出したフランスでは、ICT を活用

した先端的な管理システムを導入し、経営を効率化している。こうした事例を参考にしつつ、成長戦略として、インフラ・ビジネスの拡大・国際競争力の強化を図る必要がある⁷⁵。〔資料Ⅱ－4－13 参照〕

ハ) 最先端技術の積極的導入

2025 年度までの建設現場の生産性の 2 割向上を目指し、平成 28 年度から、全ての建設生産プロセスで ICT 等を活用する i-Construction が段階的に推進されており、例えば、ICT 土工では、作業時間が約 28%削減されるなど効率化が実現しつつある。

さらに、平成 30 年度要求では、AI・センサ等の最先端技術の建設現場での現場実証と実装を推進する方針が示されている。最先端技術の導入支援に当たっては、開発側・発注側双方のニーズ⁷⁶を踏まえた現場実証・実装が必要である。その際、産業技術開発を支援する各府省（経済産業省等）との連携を強化し、各府省の開発の成果である有望な技術シーズが、公共事業の現場で、現場実証・実装のプロセスに円滑に入れるようにすべきである。また、実証・実装を通じて得られた効率化等の成果については、必要に応じ、施工や検査等の基準に反映⁷⁷すること等により、最先端技術の導入インセンティブのある環境を整備すべきである。その上で、これらの取組を通じ、生産性向上・コスト縮減効果が最大限発揮されるようにする必要がある。〔資料Ⅱ－4－14 参照〕

② 安全・安心の向上

イ) 最近の大規模災害と緊急対応

昨年は熊本地震や北海道・東北等における台風など、本年は九州北部等

⁷⁵ PFI について海外の事例を参考にする際には、料金や水質への影響についても見ていく必要があるとの指摘があった。

⁷⁶ 開発側のニーズとしては、技術の精度向上や効果確認、現場ニーズの把握等のため現場で本格実証やデータ蓄積をしたいといったものがある。また、発注側のニーズとしては、AI など先端技術の建設現場への導入について幅広く提案を募り、技術シーズの掘り起しを行いたいといったものがある。

⁷⁷ ドローン等の無人航空機（UAV）測量では、写真が 90%以上重なること（ラップ率）を求めていたが、80%以上に変更した結果、写真の枚数が半分になり、UAV の飛行速度も 2 倍となって、効率化が実現。

における豪雨など、大規模災害が発生した。気候変動の影響を受けて激甚化・頻発化する大規模災害の特徴等を踏まえ、激甚災害の的確な指定、再度災害防止への効果的な対策など、迅速かつ的確な対応を実施する必要がある。

昨年の北海道・東北豪雨災害や本年の九州北部豪雨災害においては、都道府県が管理する中小河川で大きな被害が生じている。こうした状況を踏まえ、本年9月に、再度災害防止対策を緊急実施するとともに、都道府県において、国土交通省や林野庁と連携を図りつつ、全国の「中小河川の緊急点検」を実施しているところである。この点検結果を的確に反映し、国の防災・安全交付金事業等と地方単独事業の連携強化により、地域の総合的な緊急対策を重点的に支援していくべきである。〔資料Ⅱ－4－15 参照〕

ロ) 既存ストックの最大限の活用としてのダム再生

昨年秋の建議を受けて、本年6月末に国土交通省が策定した「ダム再生ビジョン」では、既存ダムを最大限に活用した対策、ソフト施策とハード施策の適切な組合せを推進するとされている。今後は、このビジョンを踏まえ、既存ダムを最大限活用した防災・減災対策を推進する必要がある。その際、治水ダムのみならず、電力会社の発電用ダムなどの利水ダムも活用して、我が国のダム施設全体⁷⁸で、効率的・効果的に防災・減災対策に取り組むべきである。〔資料Ⅱ－4－16 参照〕

ハ) 調節池の効率的な整備

河川改修事業の一環として、下流部の人口・資産が集積する地域の洪水氾濫を防ぐため、その上流部で調節池を整備し、洪水を一時的に貯留する治水対策が実施されている。本年春の予算執行調査において、調節池が多くの用地確保等を伴う面整備であることを踏まえ、地役権補償方式⁷⁹、工

⁷⁸ 我が国には、国土交通省や水資源機構が管理する123の治水ダムのほかに、道府県が管理する治水ダム（435か所）や電力会社等が管理する利水ダム（892か所）があり、それらを含めたダムの総数は1,450に上る（平成29年4月現在 国土交通省調べ）。

⁷⁹ 平常時には調節池を農地等として所有者が利用し、洪水発生時のみ調節池として使用する権利を設定する方式。

期縮減、最適地整備等の効率的な整備手法とすることが提言された。

この予算執行調査を受けて、平成 30 年度予算から、着手している事業の計画の見直しを進めるとともに、新規事業にも適切に反映し、総事業費の抑制と工期短縮による効果の早期発現を図るべきである。〔資料Ⅱ－4－17 参照〕

ニ) インフラ長寿命化事業の質の向上

本年春の予算執行調査により、防災・安全交付金で支援している地方公共団体の道路事業において、インフラ長寿命化という基本方針と整合的でない事業があることが判明した。具体的には、点検を実施していない橋や予防保全の対応をすべき橋を更新している例があったほか、「早期に措置を講ずべき状態」と判定されたもののうち、修繕と更新の費用比較をせずに更新を行っている橋が 1/4 を占めていた。これを受け、同調査では、防災・安全交付金の支援対象を早期措置段階と緊急措置段階のものとした上で、修繕と更新のライフサイクルコスト（LCC）を比較し、更新の方が LCC が小さい事業に重点化することが提言された。同調査の指摘に基づき、平成 30 年度予算から改善を徹底し、インフラ長寿命化計画の実効性を上げる必要がある。

さらに、PDCA を徹底し、毎年度の執行状況の精査を通じて、新技術・民間活用によるコスト縮減や地方単独事業との連携を含めて、好事例と問題事例を整理・横展開することにより、交付金事業の質を向上させるべきである。〔資料Ⅱ－4－18 参照〕

5. 農林水産

我が国の農林水産業は、経済構造の変化の中で、戦後一貫してその規模の減少を続けてきた。特に農業において高齢化は深刻で、就業人口のうち6割以上は65歳以上となっている。農業の産業としての競争力を高め、食料の安定供給を維持するためには、将来にわたって農業生産の中核を担う経営者（担い手）に農地を集積することが不可欠である。また、農家一戸当たりの平均経営規模を見ると、特に畜産を中心に大規模化は進んでいるものの、水稻などの大規模化の伸びはいまだ鈍いと言わざるを得ない。全ての品目に亘り、更に大規模化・機械化を進め、生産コストの低減や生産性の向上につなげていくことは、重要な課題の一つとなっている。〔資料Ⅱ－5－1参照〕

品目別に見ると、総産出額 8.8 兆円の2割弱を占める米に6割以上の農家が集中する一方、野菜は3割弱の総産出額を1割強の人口で生み出す構図になっている。また、稲作など土地利用型農業には、直接的な補助金にして 6,500 億円を超える支援が行われている一方で、野菜・果樹への補助金は 240 億円程度と、補助金にあまり依存しない形で経営が行われている。農業就業人口の減少や高齢化の進行を前提として、農林水産業の競争力を高めていくためには、野菜のような高収益作物への転換を更に推し進めることが不可欠である。〔資料Ⅱ－5－2参照〕

このような課題に直面する中、政府は、平成 25 年 12 月に「農林水産業・地域の活力創造プラン」⁸⁰を決定し、産業政策と地域政策を車の両輪とする農政改革を進めている。特に産業政策においては、生産現場の強化（供給面）と輸出振興を含む国内外の需要フロンティアの拡大（需要面）を二本柱として進めることになっている。更に、平成 28 年 11 月には、「農業競争力強化プログラム」⁸¹を決定し、流通、資材価格、人材育成といった農業者の努力だけでは解決できない構造的な問題にも取り組むこととしている。

⁸⁰ 農林水産業・地域の活力創造プラン（農林水産業・地域の活力創造本部 平成 25 年 12 月 10 日決定、平成 26 年 6 月 24 日改訂、平成 28 年 11 月 29 日改訂）。

⁸¹ 農業競争力強化プログラム（農林水産業・地域の活力創造本部 平成 28 年 11 月 29 日決定）。

財政面でも、財政健全化の観点から歳出の総額を極力抑制しながら、大胆なメリハリ付けにより、農林水産業の競争力の強化や成長産業化を推進し、若者にとっても魅力的な農林水産業に変わっていくことが重要である。

（１）農地中間管理機構

政府は、平成 35 年度までに担い手への農地集積を全農地面積の 8 割とする目標を掲げ、この目標の達成のため、平成 26 年に農地の「中間的受け皿」として農地中間管理機構（以下「機構」という。）を各都道府県に設置した。更に、機構の活動を後押しするため、国は各都道府県に対し、新規集積面積に応じた機構集積協力金（5 万円／10a）の交付等を行っている。

機構の発足から 3 年間（平成 26 年度から平成 28 年度）、集積の協力金として 471 億円の国費が使われたが、政府目標に即せば平成 35 年度までに今後 1,800 億円～3,000 億円⁸²の財政負担を伴うことが予想される。PDCA サイクルの観点から、これまでの実績を踏まえ、財政負担を持続可能な形に抑える方向に見直すことが不可欠である。〔資料 II－5－3 参照〕

機構の実績を見ると、発足から 3 年間の集積面積 20.5 万haのうち機構経由が占める割合は 4 分の 1 にとどまり、残り 4 分の 3 は、機構集積協力が支払われない相対取引等によるものである。このように相対取引が進んできた背景には、本年度行われた予算執行調査でも示唆されるとおり、これまで農地を保有していた農家がリタイアや営農規模縮小により自発的に農地を手放し、担い手に貸出すケースも少なくないのではないかと考えられる。

自発的に担い手への集積が進むのであれば、必要な政策の重点は、単に

⁸² 目標達成に必要となる新規集積面積 120 万haに占める機構経由の割合に応じて以下の通り試算。

（機構経由割合が 5 割の場合）120 万 ha×5 割×5 万円／10a＝3,000 億円

（機構経由割合が 3 割の場合）120 万 ha×3 割×5 万円／10a＝1,800 億円

担い手に農地を集中させること（＝集積）ではなく、まとまりのある農地にして生産性を高めること（＝集約）に向けられるべきである。そのためには、まず機構を経由した場合と経由しない場合の集積実態や集約度等の違いを数量的データやエビデンスに基づき分析することが必要である。そのうえで、集約度の高低に合わせて協力金に傾斜をつけることを検討すべきである⁸³。〔資料Ⅱ－5－4 参照〕

（２）TPP 及び日 EU・EPA への対応

環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）については、本年１月に米国が交渉からの離脱を表明した後、日本が中心となり、米国以外の 11 か国（TPP11）の間で早期発効を目指して交渉が行われ、11 月の閣僚会合で大筋合意に至った。また、EU との間では、本年７月に経済連携協定（EPA）が大枠合意に至った。これらを受け、政府は、TPP 関連政策大綱を改訂したが、その中で、改めて体質強化策・経営安定対策⁸⁴を見直すこととしている。

TPP 関連政策の見直しにあたっては、日 EU・EPA 対策の基本方針⁸⁵に定められているように、これまでの体質強化策の実績の検証が不可欠である。これまで取られてきた対策の中身に着目すれば、施設整備や公共事業が大宗を占めているが、これらが真に競争力強化という成果を生み出しているか、合理化の余地がないか、各事業の KPI（Key Performance Indicator）に照らしてその効果を検証することが重要である。〔資料Ⅱ－5－5 参照〕

また、日 EU・EPA を踏まえた新たな対策を検討するにあっても、支援の中身の精査が必要である。例えばチーズについては、一般に国産と EU 産との間でコスト差は見られるものの、EU 産の GI（地理的表示）チーズと価格・品質において競争力のあるチーズを製造するチーズ工房も

⁸³ これに加え、当審議会では、法人化を更に推進する必要性にも着目するべきとの意見もあった。

⁸⁴ 「体質強化対策」とは、協定の発効に先立って、農林漁業者の経営発展に向けた投資意欲を後押しするものを指す。また、「経営安定対策」とは、協定の発効に合わせて、重要品目の農家の経営の安定を図るものをいう。

⁸⁵ 日 EU・EPA 交渉の大枠合意を踏まえた総合的な政策対応に関する基本方針（平成 29 年 7 月 14 日 TPP 等総合対策本部決定）。

存在することから、単なるコスト差補てんではなく、むしろ高付加価値化・ブランド化や生産性向上といった取組に支援を集中するべきである。木材についても、協定発効後に EU からの製材等の輸入増加が懸念されるが、林業者の生産性向上への支援だけでなく、需要面も見据えた支援も検討が必要である。〔資料Ⅱ－５－６、７参照〕

（３）林業の成長産業化

我が国林業は、戦後に大量に植林した人工林が主伐期を迎えている。その意味では、これまでの保育主体の施業（例：間伐）を転換し、主伐により森林資源を有効活用すると同時に、計画的に再造林を進め、林業を成長産業へと転換していく好機である。

他方、戦後の拡大造林ではおよそ林業経営が成り立ちがたい条件不利地にも植林が行われたこともあり、自然的・社会的条件のよい人工林は限られている。したがって、財政支援については、植栽・育成・伐採の循環利用のサイクルを確立することができる林地に重点化することが不可欠である⁸⁶。一方、条件不利などの理由により所有者等による適切な管理が見込めない森林については、災害防止や地球温暖化防止のための森林吸収源対策といった公益的機能の維持等の観点から、公的主体（市町村）が森林整備を行うことが適当である。その検討にあたっては、国民に等しく負担を求めることを基本とする「森林環境税」（仮称）の検討と併せて行う必要がある⁸⁷。〔資料Ⅱ－５－８、９参照〕

また、これまでの林野施策が、木材の供給元となる川上（素材生産のための路網整備、機械導入）の支援に偏ってきたことは否めない。林業の生産性向上のためには、川上だけに着目するのではなく、例えば川中（製材）

⁸⁶ 森林・林業基本計画（平成 28 年 5 月 24 日閣議決定）では、将来的に望ましい森林の規模として「育成単層林 660 万 ha」が目指されているが、その全てが林業の生産性向上に資するかどうかについては慎重な検討が必要。

⁸⁷ 「未来投資戦略 2017」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）抄：

「林業所得の向上のための林業の成長産業化の実現と森林資源の適切な管理のため、森林の管理経営を、意欲ある持続的な林業経営者に集積・集約化するとともに、それができない森林の管理を市町村等が行う新たな仕組みを検討し、年内に取りまとめる。この検討は、平成 29 年度与党税制改正大綱において、市町村主体の森林整備等の財源に充てることとされた森林環境税（仮称）の検討と併せて行う。」

や川下（最終需要）との間の直接取引に基づき、中間市場を介することによるコストを抑制する取組などを支援することが考えられる。また、非住宅分野における新しい建築用製材⁸⁸の需要創出や、成長著しい中国をはじめとするアジア各国への木材製品の輸出など、収益性の高い取組は、生産性の向上や財政負担の軽減につながるものであり、積極的に支援していくべきである。〔資料Ⅱ－5－10、11 参照〕

⁸⁸ 例えば、CLT（Cross Laminated Timber：直交集成板）などがある。

6. エネルギー・環境

平成 27 年 7 月に決定した「エネルギーミックス」⁸⁹⁾において、「安全性 (Safety)」、「安定供給 (Energy Security)」、「経済効率性 (Economic Efficiency)」、「環境適合 (Environment)」というエネルギー政策の基本的視点の下、2030 年度のエネルギー需給構造の目標を実現していく考えが示された。〔資料Ⅱ－6－1 参照〕これを踏まえ、我が国は、2030 年度に温室効果ガスを 2013 年度比で▲26%削減するという目標を設定し、パリ協定において国際的にも約束するに至った。

2030 年度の目標を達成するためには、オイルショック後並の大幅なエネルギー効率の改善と再生可能エネルギーの最大限の導入等の取組が必要である。エネルギー政策基本法では、少なくとも 3 年ごとに「エネルギー基本計画」⁹⁰⁾の検討を行うこととされているところ、資源エネルギー庁は、こうした状況を勘案しつつ、計画の見直しの必要性について検討を進めている。2030 年度の目標に比して、足元の取組はまだ道半ばの状況である中、目標を如何に実現していくかについての道筋を示していくことが必要である。

なお、2030 年度の目標を実現したとしても、一次エネルギーの自給率は約 25%に留まる。化石燃料を海外に依存せざるを得ない状況が続くため、化石燃料の安定供給を如何に実現するかについての視点も必要である。

(1) 資源関係予算

① エネルギー自主開発比率

平成 22 年のエネルギー基本計画では、2030 年にはエネルギー自主開発比率⁹¹⁾を 40%以上とする目標が明記されている。

平成 28 年度のエネルギー自主開発比率は 27%であり、40%目標には

⁸⁹⁾ 「長期エネルギー需給見通し」(平成 27 年 7 月 16 日経済産業省)。

⁹⁰⁾ 直近のエネルギー基本計画は平成 26 年 4 月に閣議決定。

⁹¹⁾ 自主開発比率＝(我が国企業の権益下にある石油・天然ガスの引取量＋国産生産量)÷(石油・天然ガスの輸入量＋国内生産量)。

まだ届かないものの、平成 21 年度（石油のみならず、天然ガスも合算した年）の 23%と比較すると比率は着実に上昇してきている。この間、自主開発量が 24%増加してきたことが寄与している。〔資料Ⅱ－6－2 参照〕

他方、将来的な 2030 年のエネルギーミックスに目を向けると、省エネルギーの推進や非化石エネルギーの供給増を実現する結果、一次エネルギー国内供給に占める石油・天然ガスの供給量が 2030 年には 2013 年比で 32%減少すると見込まれている。その場合、仮に 2030 年の自主開発量を現状と同程度と仮定すると、自主開発比率はほぼ 40%に到達すると試算される。〔資料Ⅱ－6－3 参照〕目標達成に向けて、過去に見られたような自主開発量の増加が必ずしも必要とされない点を踏まえ、予算の在り方を検討すべきである。

② 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC）予算 イ）JOGMEC による資源開発支援

自主開発量の引上げに当たり、JOGMEC が日本の上流開発企業の資源開発支援の役割を担っている。JOGMEC の支援ツールとしては、出資・民間企業向け債務保証が可能である。また、政府保証付き借入での資金調達が可能である。JOGMEC による出資は、一般会計からの繰入を財源とするエネルギー対策特別会計及び財政投融资特別会計からの予算で手当てされている。

JOGMEC は、前身の石油公団の機能等を引き継ぐ形で平成 16 年に設立された。石油公団時代には、自主開発量の確保を重視するあまり、資金の効率的な運用が不十分であったほか、責任体制が曖昧であったこともあり、多額の繰越欠損金が生じた（平成 16 年度において約 5,200 億円）といった課題が見られた。こうした課題を踏まえ、JOGMEC は「民間主導の原則」を基本とし、出資・債務保証の支援割合の上限を 5 割としている。

ロ）JOGMEC の繰越欠損金

JOGMEC においても繰越欠損金が増加傾向にあることに厳に注意しなければならない。2011 年度（平成 23 年度）に JOGMEC に繰越欠損金が生じて以降、5 年間で約 1,500 億円の水準まで増加している。繰越欠損金の増加要因を分析すると、JOGMEC が支援した探鉱案件のうち、損失確定として評価損が計上された事業終結案件が約 40%まで増加してしまっていることが指摘できる⁹²。欠損金の原因となっている探鉱業務を抑制するなど、探鉱・開発案件の適切な規模について検証し、JOGMEC の収益改善を図ることが求められる。〔資料Ⅱ－6－4 参照〕

ハ) JOGMEC による民間企業向け債務保証と出資金予算

近年、JOGMEC による民間企業向け債務保証額は原油価格の変動に概ね連動して減少してきているものの、JOGMEC に対する出資金予算額（エネルギー対策特別会計、財政投融资特別会計）はそうした動きと逆相関となり、拡大傾向となっている。JOGMEC は「民間主導の原則」を基本としている以上、業務が肥大化することのないよう、JOGMEC による適切な支援対象・手法の在り方を検討しつつ、出資金予算額の規模について厳しく見直すべきである。〔資料Ⅱ－6－5 参照〕

ニ) JOGMEC のリスク管理態勢

昨年の JOGMEC 法改正⁹³に伴い、JOGMEC は海外の資源会社の企業買収が可能となったほか、国営石油企業株式のケースであれば JOGMEC のみでの単独出資が可能となった。こうした単独出資案件では JOGMEC 自身でリスク評価を行う必要があるが、リスク評価のための内部規定が整備されていないのが現状であり、リスク管理態勢の向上のため、早急に内部規定が策定されることが求められる。その上で、適切にリターンが見込める案件については、企業買収や単独出資など法改正により拡充された仕組みを利用することを考慮すべきである。その際、必要資本量を精査しつつ、政府保証付き借り入れを有効に活用していくことも求められ

⁹² 繰越欠損金には、探鉱出資時における出資額の 2 分の 1 の評価損計上も含まれている。

⁹³ 「独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構法の一部を改正する法律」（平成 28 年 11 月 16 日法律第 78 号）。

る。〔資料Ⅱ－6－6 参照〕

（２）省エネルギー予算、再生可能エネルギー予算等

① 省エネルギー予算

省エネルギーを効果的に進めるためには、幅広い事業者や消費者に取組を促す必要があり、規制的手法を中心に組みつつ、補完的に予算を必要分野に限って重点化して活用していくことが必要である。

こうした規制的手法の一環として、昨年から経済産業省は「事業者クラス分け評価制度」を導入した。これは、省エネ法⁹⁴の定期報告を提出する全ての事業者を省エネ実績に応じて４段階評価（Ｓ・Ａ・Ｂ・Ｃ）のクラス分けを行い、クラスに応じたメリハリのある対応を実施することを企図している。〔資料Ⅱ－6－7 参照〕

しかし、クラス分け評価の実績について、平成 27 年度と平成 28 年度を比較すると、平成 28 年度ではＳクラスが減少する一方、Ａ・Ｂクラスが増加している（Ｃクラスは該当なし）。同クラスは努力目標を達成できていないが、その割合は 31%から 42%に増加している。〔資料Ⅱ－6－8 参照〕

こうした結果は、クラス分け評価が有効に機能していないことを示唆している可能性がある。省エネ取組が不十分な事業者に対する経済産業省によるペナルティの強化や、クラス分けの細分化について検討を行うことが必要である。ペナルティについては、例えば、現行ではＳクラスのみが公表されているが、その他クラスに対する努力目標未遵守の公表や、経済産業省の指導の強化についても検討する余地がある。

② 再生可能エネルギー予算

再生可能エネルギーの導入に当たっては、固定価格買取制度（FIT）の下で、国民負担が増加傾向にある点に留意すべきである。平成 29 年度の FIT 買取費用は約 2 兆 7000 億円に上る見込みであり、2030 年度にはこの費用が約 4 兆円に増加すると想定されている。本年施行された FIT 法

⁹⁴ 「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」（昭和 54 年 6 月 22 日法律第 49 号）。

の改正⁹⁵によって、大規模太陽光発電の入札制度といった買取価格抑制のための一定の見直しが行われたものの、いまだ海外での再生可能エネルギー買取価格と比べると高止まりしている。FIT の下で利潤も保証されており、コスト低減のインセンティブが弱い中、一層の価格競争の促進や工法の効率化など、FIT 買取価格の更なる引下げの方途についての検討が急務である。〔資料Ⅱ－6－9 参照〕

再生可能エネルギー予算の課題の一例として、ごみ焼却施設におけるエネルギー利用については、小規模施設ではほとんど発電がなされておらず、ごみ焼却から生じるエネルギーが無駄になっている。こうした施設の更新に当たっては、エネルギー対策特別会計を活用し、エネルギー利用の高度化がなされることを原則とすべきである。〔資料Ⅱ－6－10 参照〕

省エネルギー予算、再生可能エネルギー予算の双方に通じた課題であるが、研究開発、実証、設備導入補助など、予算が総花的になりがちであるため、優先順位付けを明確化し、政策効果の高い予算への重点化を進める必要がある。その際、特に、国の支援から生じる市場への影響や、モデル事業が終了した後の展開の見通し、国と民間の役割分担、導入補助金からの自立といった視点をもって検討を進めていく必要がある。〔資料Ⅱ－6－11 参照〕

⁹⁵ 「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法等の一部を改正する法律」（平成 28 年 6 月 3 日法律第 59 号）。

7. 中小企業

近年、中小企業の経営状況は着実に改善してきている。これまでの各般の中小企業支援策の効果もあり、特に、中規模企業については、経常利益、現預金、内部留保がいずれも過去最高水準に達している。一方で、借入金には大幅に減少し、設備投資もリーマンショック前の水準を下回っている中、有形固定資産は減少傾向にある。〔資料Ⅱ－7－1 参照〕

今後、労働力人口の減少が見込まれる中、既に人手不足感が急速に高まってきており、更なる成長を目指していくためには、付加価値を生み出す効果的な設備投資を通じて中小企業の労働生産性を高めていくことが不可欠となっている。また、中小企業の経営者の高齢化が進展している現状を踏まえれば、新興企業の育成や生産性の高い企業における円滑な事業承継・再編・統合の実現と併せて開業率・廃業率 10%台⁹⁶を実現していくなど、新陳代謝を促していくことも重要である。〔資料Ⅱ－7－2 参照〕

こうした中、最近の中小企業支援策を概観すると、多くの中小企業が利用する資金繰り支援や税制上の支援と、利用者は一部に限られるものの、ライフステージごとに企業活動全般を網羅するように予算措置されている各種補助金等で構成されている。〔資料Ⅱ－7－3 参照〕

このうち、資金繰り支援に関しては、昨年の当審議会の建議も踏まえ、担保・保証に依存せず、事業性を評価した融資を促進する金融行政と連携し、金融機関と信用保証協会との間の適切なリスク分担を求めることを通じて、金融機関が事業性資金の供給に併せて経営支援機能を発揮していくことを促すための信用補完制度の見直しが行われた。今後、新たな制度の運用状況や見直しの効果を検証するとともに、保証料率・保険料率の在り方についても検討し、必要に応じて、更なる見直しを行うべきである。

〔資料Ⅱ－7－4 参照〕また、先般、株式会社商工組合中央金庫の危機対応業務における不正事案についての調査結果が公表された。国の予算を活用した業務であることを踏まえ、民業補完の趣旨に反することがない

⁹⁶ 「日本再興戦略」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）において「開業率が廃業率を上回る状態にし、米国・英国レベルの開・廃業率 10%台（現状約 5%）を目指す」とされ、その後の成長戦略における KPI とされている。

よう、適切に制度を運用すべきである。

一方で、中小企業向けの補助金については、近年、高い補助率のものが多くなっているが、こうした高率の補助金については、以下のような弊害も懸念される。〔資料Ⅱ－７－５参照〕

- ・ 事業コストを大幅に引き下げるため、モラルハザードが生じ、効率的な投資等に向けた適切な経営判断が妨げられる。
- ・ 補助金の獲得自体が目的化し、事業活動における補助金依存度が高まる。
- ・ 適正な市場競争を歪め、生産性の低い企業の退出を妨げるなど、新陳代謝を阻害する。

以上のような中小企業を取り巻く現状を踏まえれば、今後の中小企業支援策は、市場競争を前提に、独立した中小企業者の自主的な努力の助長を旨とする「中小企業基本法」の原点に立ち返り、経営力強化に向けた自律的な取組を促していくことが適当である。中小企業の手元資金の改善状況や信用補完制度の見直しの趣旨もあわせ考えれば、中小企業の資金需要に対する補助金等の財政資金の必要性は低下してきており、新たな信用補完制度の下で民間資金の活用により対応していくことを基本とすべきである。〔資料Ⅱ－７－６参照〕

その上で、中小企業向けの補助金については、現下の中小企業政策の課題を踏まえつつ、公平・公正な競争環境の確保やモラルハザードの防止の観点から不断の見直しを行うとともに、中小企業セクター全体への波及効果が大きく、生産性向上につながるような分野・対象（オープンイノベーションによる研究開発等）に重点化していくべきである。

同時に、事業の効率性が高まるよう、補助率のメリハリ付け等の効果的な対応を講じていく必要がある。更に、中規模企業と小規模企業では財務基盤に違いがあることや、小規模企業については、「小規模企業振興基本法」において事業の持続的発展が旨とされていることを踏まえ、補助の在り方を含めて、両者に対する支援の枠組みを再構築していくことも重要である。

8. ODA・外交関係

我が国は、「質の高いインフラ投資」、「自由で開かれたインド太平洋戦略」などを推進し、日本の国益に貢献するよう、政府開発援助（ODA）を戦略的に展開している。そうした中、我が国の一般会計 ODA 予算は平成 9 年をピークに減少傾向にあるが、支出総額の事業見込は有償資金協力の増加等により増加している。

事業量見込の内訳を見ると、大規模プロジェクトへの支援を行いやすく、途上国のオーナーシップを後押しするなど経済的インセンティブが働く有償資金協力の規模が拡大してきている。〔資料Ⅱ－8－1 参照〕

我が国から途上国への資金全体の流れに目を向けると、近年、民間資金が ODA などの政府資金を大きく上回っており、民間資金のうち直接投資は、10 年間で ODA を超える規模にまで増加している。民間直接投資は、途上国の国内産業の強化や雇用増大につながるとともに、二国間の持続的な経済関係の発展に資する重要なものであり、途上国側でも、雇用と技術移転をもたらし、自立的発展に資するものとして評価する動きも見られるようになってきている。〔資料Ⅱ－8－2 参照〕

これらを踏まえ、外務省・国際協力機構（JICA）が実施する無償資金協力・技術協力についても、紛争地域における平和構築支援など、世界の平和と安定に直接資するような ODA は別として、途上国における民間の投資環境の整備・改善に資する事業も重視していく必要がある。このため、現在、事業実施規模が僅かにとどまっている無償資金協力・技術協力の PPP⁹⁷や BOP ビジネス⁹⁸について、民間の事業意欲を引き出しつつ、高い数値目標を設定し、関連案件の拡大に取り組んでいくべきである。〔資

⁹⁷ ODA 分野の PPP（public-private partnership）は、民間企業の知見を ODA の案件形成から取り入れて、例えば、基礎インフラは ODA で整備し、投資や運営・維持管理は民間で行うといったように、官民で役割分担し、開発効率の向上とともに持続可能な形の事業の実施を目指すもの。現在、無償資金協力における PPP 関連の件数は、年間 1 件程度とごく僅かにとどまっている。

⁹⁸ BOP（Base of the Economic Pyramid）とは、開発途上国・地域の低所得階層。ODA を実施する上では、こうした低所得階層の生活向上等につながる BOP ビジネスを積極的に行う企業と連携することで、一過性の支援ではなく、持続的な活動につなげることができる。近年、技術協力における BOP ビジネス関連の案件の事業規模は毎年総額 8 億円程度で横ばいとなっている。

(１) ODA 実施主体としての JICA の課題

第一に、JICA の有償資金協力勘定については、現在は収入が支出を上回る順ザヤとなっているが、新規の平均約定金利は年々低下傾向にある。今後も低金利による貸付けが続けば、逆ザヤに転換することが予想され、一般会計から多額の支出を強いられたり、事業量が制約されたりするおそれが高い。このように貸付金の金利が低下している背景としては、日本企業の技術を活用すれば低金利となる仕組み (STEP) など金利の低い優遇条件の活用が増加傾向にあることが挙げられるが、JICA の財務状況の観点も踏まえ、不断に貸付金利の見直しを行っていく必要がある。また、無償資金協力や技術協力を上手く活用すれば、低金利に頼らずに、計画策定段階から我が国の優れた技術を支援プロジェクトに盛り込むことも可能であり、こうした有償資金協力につながる無償資金協力・技術協力の拡大に取り組んでいくべきである。我が国の優れた技術を使用したプロジェクトは、相手国にとって利益になるものと考えられる。〔資料Ⅱ－８－５参照〕

第二に、技術協力については、その実施機関である JICA に対し、事業費も含め裁量性の高い独立行政法人運営費交付金として予算措置されており、その事業の有効性等については不断に検証を行う必要がある。〔資料Ⅱ－８－６参照〕

例えば、ボランティア事業の場合、青年海外協力隊における派遣隊員の約３割は、資格・専門能力等が不要な募集職種が占めるに至っている。また、近年東京オリンピック・パラリンピックを見据えスポーツ分野の隊員を約３倍に増加させている。ボランティア事業全体で JICA の運営費交付金の中から年間約 100 億円の予算が使われていることを鑑みると、期待される役割を明確にした上でボランティアの派遣を行い、手当て等の在り方を含めて効果検証を厳密に行う必要がある。〔資料Ⅱ－８－７参照〕

また、研修生の受入事業についても、途上国に対する技術協力の一環と

して、同様に運営費交付金から年間約 44 億円の予算を使って、日本の大学に留学生を受け入れ、学費等を支援している。趣旨は異なっているものの、文部科学省が実施している国費留学生と比べ、選考倍率が後者の約 20 倍に対して、JICA 事業の中核を占めるアフリカを対象としたプログラムは約 5.6 倍にとどまる一方、1 人当たりの年間予算額は文部科学省事業の約 200 万円に対し、約 500 万円となっている。こうした実態を勘案し、文部科学省事業との目的の違いを踏まえた整理や連携を図るとともに、留学終了後の母国への貢献や政策的効果の精査を行うことを提案したい。〔資料Ⅱ－8－8 参照〕

このように JICA の個々の事業内容について、有効性・効率性や他省庁との事業の重複等の観点から検証を行い、必要に応じ見直しを行うとともに、国民へのアカウンタビリティの強化を図るべきである。

（２）国際機関等に対する任意拠出金の見直し

外務省は、平成 27 年度から任意拠出金⁹⁹の評価を開始し、概算要求に際しては、これに基づき要求額に差をつける取組を行っている。しかしながら、評価結果は高評価の A と B に偏り、低評価の C（一部改善が必要）は僅か、D（実績が不十分）は 0 となっており、予算規模の大きい事業は特に A 評価に偏っている。予算のメリハリをつける観点からは、まだまだ取組が不十分な状況と言わざるを得ない。予算配分の観点からも優先順位が明らかとなるよう、評価に第三者の視点を取り入れるなど、透明性・客観性の向上に更に努めるべきである。特に A 評価、B 評価についてはその評価根拠をより具体的にし、日本の国益に資していることを分かりやすく説明する必要がある。〔資料Ⅱ－8－9 参照〕

また、平成 26 年に、会計検査院は、任意拠出金が拠出先で使われずに次年度に多額の繰越額が発生しているケースがあるとして、支出額や繰越額を適時適切に把握し、これに応じて拠出する必要があると指摘している。拠出先で拠出金が使われずに次年度に多額の繰越額が発生してい

⁹⁹ 任意拠出金：分担金や義務的拠出金と異なり、我が国が有益と認め、支援すべきと判断した事業等に対し、自発的に支出するもの（平成 29 年度予算は、総計 765 億円でうち外務省分は 327 億円）。

る場合には、その実態を精査した上で、拠出金の削減・停止を求めていくべきである。〔資料Ⅱ－８－１０ 参照〕

（３）外務省定員と在外公館

外務省は、我が国の外務省の人員体制及び在外公館数は主要国に比べ未だ低い水準であるとして、外務省定員の大幅な増員及び在外公館の新設を要求している。

しかしながら、そもそも我が国は、諸外国よりも少ない公務員数で行政需要に応える簡素で効率的な政府を実現しており、外交官の数が外交力につながるとの主張は、簡素で効率的な政府を掲げる我が国の行政運営の基本方針との整合性を問われるべきである。

また、在外公館については、近年、その「量」を追い求めてきた結果、その数は英独と同水準である。更に、北大西洋条約機構（NATO）や欧州安全保障機構（OSAE）、欧州評議会といった地域限定の国際機関への代表部を除くと日本の在外公館は英国を上回り、ドイツと同数である。他方で、現地に日本の大使館がない45か国との人的・経済的結びつきは弱く、新設のニーズ及びその効果がどこまで見込まれるのかについて、大いに議論の余地がある。

大使館を増設すれば、その新設費用だけでなく、毎年相応の運営費用が新たな財政負担として発生し、既存公館の経費や人員は逆に手薄となるおそれが高いことにも留意する必要がある。在外公館の新設に当たっては、費用対効果の観点から厳しくチェックされるべきである。〔資料Ⅱ－８－１１、１２ 参照〕

厳しい財政状況を踏まえれば、今後も、在外公館の「量」と「質」の二兎を追うのは現実的ではなく、ここで一旦立ち止まって、在外公館に求められる役割とその環境整備の在り方を改めて整理すべきである。

9. 防衛

我が国を取り巻く安全保障環境は、北朝鮮による核開発や累次の弾道ミサイル発射、中国の領海侵入・領空侵犯等、とみに厳しさを増している。我が国としては、こうした安全保障環境の変化に、一層の緊張感をもって対処していく必要がある。

我が国の安全保障は、防衛力に加え、日米同盟を基軸として関係各国と安全保障協力を積極的に推進することによって確保されてきた。そして、持続的な防衛力整備は、安定的な経済、高度な技術、健全な財政といった総合的な国力を背景として初めて可能となることを認識した上で、効果的、効率的に我が国の防衛力を高めていく必要がある。

政府は、我が国の防衛の基本方針を定めた「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」の下、「中期防衛力整備計画」（平成 25 年 12 月 17 日閣議決定）に沿って防衛力整備を進めている。同計画では、防衛力整備に係る所要経費について、平成 26 年度から平成 30 年度まで、平均実質 0.8% の伸び率による総額（23 兆 9,700 億円）（平成 25 年度価格）を確保することが定められており、本年度は最終年度であるため、同計画の総額の枠内での編成が前提となっている。〔資料Ⅱ－9－1 参照〕

財政健全化に向け、一般歳出について増加を前提とせずに歳出改革に取り組む中であっても、緊張の度を増す安全保障環境に適切に対処するため、防衛関係費は、一定の所要経費の伸びの枠内で実効性ある防衛力整備を効率的に行っていかなければならない。特に、現在の北東アジア情勢の下では、防衛力を整備し、適切に対処することが必要であり、有事の際に適切に装備品が可動するよう、通常の装備の維持や補修、人材育成や練度の向上にも留意する必要がある。更に、実効性ある防衛力整備を行うために、新規の防衛装備品の調達には、装備品の質を低下させることなく、価格面を含めて効率化・合理化することが強く求められている。付言すれば、装備品調達における徹底したコストダウンは、防衛力整備に資するのみならず、国内防衛産業の価格競争力の強化にもつながる重要な要素とも言える。

防衛関係費の構造を見ると、人件・糧食費を除けば、装備品取得等に係る歳出化経費の割合（平成 30 年度概算要求総額の 37%）が大きい。防衛装備品の調達等は複数年度にわたるものが多く、国庫債務負担行為等を通じて歳出化経費として後年度の負担となることから、その割合が増加していけば予算の硬直化を招き、時々の安全保障環境等に応じた柔軟な対応ができなくなる。〔資料Ⅱ－9－2～4 参照〕

「中期防衛力整備計画」では、「調達改革等を通じ、一層の効率化・合理化を徹底した防衛力整備に努め、概ね 7,000 億円程度の実質的な財源の確保を図る」こととされており、平成 26 年度から平成 29 年度までの間に、5,730 億円が効率化による縮減額とされてきたところである。これに、平成 30 年度概算要求における縮減額を加味すれば、7,000 億円を上回る見込みであるが、平成 30 年度予算編成に当たっては、特に原価の精査等を通じ、更なる価格低減を厳しく追及し、この額の上積みを図るべきである。〔資料Ⅱ－9－5 参照〕

（１）調達改革

昨年の当審議会では、調達改革等を通じた防衛関係費の効率化・合理化に向けて、具体的に 8 項目（①装備品の取得方法の効率化・最適化、②装備品のライフサイクルを通じたプロジェクト管理の強化、③「防衛装備移転 3 原則」を踏まえた装備品の海外移転、④知的財産権の活用、⑤国内産業の再編・連携、⑥原価の監査の徹底、⑦GCIP¹⁰⁰率の在り方、⑧契約時における価格上昇リスクの抑制）を指摘したところである。実際に、防衛省においても、プロジェクト管理の対象装備品の拡大、GCIP 率の在り方を検討するための経費率研究会¹⁰¹の設置、コストデータベースの構築など、調達改革等の取組を進めているところであるが、引き続き、内容を精査するとともに、財政当局として督励していく必要がある。一方、8 項目の指摘に従って、調達改革等の取組を進めている中で、国内産業の生産分担や FMS（Foreign Military Sales）に関する課題も出てきたため、当審

¹⁰⁰ GCIP：一般管理費及び販売費を GC (General Cost)、利子を I (Interest)、利益を P (Profit) とし、装備品価格を算出するために用いる構成要素。

¹⁰¹ 平成 29 年 1 月に防衛省に経費率研究会が設置された。

議会でも取り上げることとなった。

防衛装備品の調達においては、市場価格の存在しないものが多数存在するという特殊性があるため、防衛省の定める予定価格訓令に基づき、原価計算方式により製造原価に GCIP 率を掛け合わせることで防衛装備品の取得単価を設定している。これ自体は、防衛装備品調達における価格設定の在り方として、不合理とまでは言い難いが、企業側からすると、製造原価（直接材料費、加工費、直接経費）が増えれば、それだけ GCIP に相当する額も比例して増加することから、企業のコストダウンのインセンティブが生まれにくい状況となっている。昨今の安全保障環境を踏まえると、装備品取得の重要性は理解できるものの、原価の精査の徹底により製造原価の抑制を図る必要がある。

また、機種選定時や中期防衛力整備計画策定時の見積もりと比較し、実際の要求単価にあっては、装備品の高性能化・複雑化に伴う価格上昇だけでは説明がつかない、加工工数や設計工数の増加といった要因による価格上昇も存在している。装備品としての取得単価が企業側からの一方的な主張による価格上昇となっていることも懸念されることから、防衛省・自衛隊が、予算要求の段階から、企業の見積もりを厳しく精査し、価格の低減を追及していく必要がある。

GCIP 率の在り方の見直しについては、昨年の当審議会でも指摘したところである。一般に製造の元請けと下請けの関係にあっては許容されていることとはいえ、装備品の開発・製造において、各々が主契約企業となり得る大手企業の間で作業工程を分け合い、生産を分担しているケースにまで、主契約企業が製造分担企業のコスト・GCIP も含めた総原価に主契約企業の GCIP 率を乗じることも（いわゆる「ダブル GCIP」）、高コスト構造をもたらしている。GCIP については、昨年の当審議会の指摘を踏まえて、GCIP の付加対象の部分的な整理¹⁰²を行っていると言われるが、ダブル GCIP に関しても、早急に是正措置を採ることを強く求めたい。〔資料Ⅱ－9－6、7 参照〕

¹⁰² 経費率研究会において、平成 29 年 6 月に、初度費（設計費や専用治工具費等）については内製的・外製的の区分に応じて GCIP の付加対象を区別することが整理された。

（２）FMS（Foreign Military Sales）¹⁰³に基づく調達

近年、装備品の調達の中でも、FMS に基づく調達が増えている。FMS については、米国政府が武器輸出管理法に基づき、武器輸出適格国に対し、装備品等及び役務を有償で提供するものである。FMS 調達の特性として、米国の対外援助の一部として米国政府が FMS の条件を定め、購入国はこの条件を受諾することによりはじめて必要な援助を受けられる。こうした FMS 調達については、価格上昇要因の未把握等の課題があり、米国政府との調整・折衝によって、対象となっている装備品の単価内訳を透明化することや装備品のコスト低減の取組を強化する必要がある。

FMS により取得している装備品の例として、F-35A 戦闘機が挙げられるが、同戦闘機の調達に当たっては、国内防衛産業基盤の維持・発展を目的として、国内企業が米国企業の下請けとして参画するスキームとなっている。これにより、米国からの輸入と比較して、一機当たり 40 億円¹⁰⁴（国内企業への設備投資費も加味すると、一機当たり 79 億円¹⁰⁵）程度の価格差が見られるところである。しかしながら、平成 29 年 9 月の会計検査院報告によると、平成 25 年度に調達した 2 機について、国内企業の製造部品が搭載されていなかったとされている（平成 26 年度に調達した 4 機も同様の可能性が指摘されている。）。

防衛省においては、F-35A の調達に関し、国内防衛産業基盤の維持・発展という政策目的を達成するための施策の妥当性につき、納税者への説明責任の点から、改めて検証すべきである。その上で、会計検査院報告で指摘されたことの是正、政策目的を達成するために投じられた財政

¹⁰³ FMS（Foreign Military Sales）有償援助調達：海外製の防衛装備品について外国政府を経由して調達する仕組み。米国政府が見積った価格を提示し、納期は出荷予定時期に過ぎず、支払いは前払いが原則（納入・給付終了後、米側が精算し過不足を調整）となっている。

¹⁰⁴ 平成 29 年 2 月の米国防総省や製造企業の発表では、米国調達分を含む最新の機体単価は、9,460 万ドル（約 107 億円）となる旨が示されている。一方、日本が FMS により調達する F-35A については、国内企業が製造に参画していることにより、国内企業維持費等が加算され、機体単価は約 147 億円（平成 29 年度予算）となっており、比較すると、米国調達分とは一機あたり 40 億円の差が生じている。

¹⁰⁵ 初度費として合計 1,467 億円が予算で措置されていること（38 機の調達を予定した場合に一機分として初度費を割り戻す）を踏まえると、一機あたりでは更に 39 億円のコスト増となっている。

資金の国庫返還、F-35A の米国からの完成機輸入等について、速やかに検討し、対応すべきである。〔資料Ⅱ－9－8、9 参照〕

(参考1)

概要

I. 総 論

1. 財政の現状と課題

- ・ 深刻な財政状況の中で少子化対策への支出を拡大し、2020年度のプライマリーバランス(PB)黒字化目標の達成は困難となる旨を政府が発表した以上、我が国の**財政規律がこれまでも増して強く問われている**ことを認識すべき。今こそ財政に対する信認を確保すべき。
- ・ 国民の不安解消、消費の喚起につなげるためには、**財政再建に対する政府のコミットメントを説得力ある形で示すことが必要**不可欠。

2. 財政健全化に向けた基本的考え方

- ・ 財政健全化は、財政や社会保障の将来に対する**不安を払拭し、安心して消費・投資できる環境を整備するためにも必要**。
- ・ **PB黒字化は債務残高対GDP比を安定的に引き下げていくための必要条件**。財政健全化目標として**債務残高対GDP比の安定的な引下げは重要だが**、同指標は経済成長率や金利に左右され、実績を見ても政府の**見通しに反して一貫して上昇しており**、そのみでは**実効性ある財政運営の指針となり得ない**。
- ・ 諸外国の例を見れば、景気拡大による歳入増のみに頼るのではなく、**景気が拡大する中でより一層歳出抑制に取り組むことが重要**。

3. 今後の財政運営についての考え方

- ・ 「経済・財政再生計画」における「集中改革期間」の最終年度である**平成30年度予算においても歳出改革の「目安」を遵守し**、一般歳出の伸びを5,300億円以下、そのうち社会保障関係費の伸びを5,000億円以下に抑える必要。その際、中長期的な視点に立って、生産性向上に資する質の高い予算とすべき。
- ・ **新たな財政健全化計画は、具体的な歳出・歳入措置を掲げたうえで、現実的な前提等に基づき、できる限り早期のPB黒字化達成を目指すべき**。現行の「目安」を**最低限の出発点として、更なる歳出改革の加速**に向けて踏み込んだ検討を行うべき。**2022年(平成34年)から「団塊の世代」が75歳以上となり始め、社会保障関係費が急増することを強く意識する必要**。
- ・ 消費税率10%への引上げは**約束どおり平成31年10月に実施**すべき。

Ⅱ．平成30年度予算編成における具体的な取組①

1. 社会保障

平成30年度は、集中改革期間の最終年度。手を緩めることなく改革に取り組み、社会保障関係費の「目安」をしっかりと達成する必要がある。また、これまでの改革項目の進捗状況を検証するとともに、**新たな改革項目の検討**を早期に進めるべき。

1. 医療

- ・ **診療報酬改定**: 国民負担の増加の抑制や制度の持続可能性の観点から、**▲2%半ば以上のマイナス改定**が必要。これまでの賃金・物価の動向等を踏まえ、**診療報酬本体についても一定程度のマイナス**とすべき。**地域医療構想の実現に向けた対応**(急性期病床の適正化など)、**薬局の実態を踏まえた調剤報酬の抜本的な見直し**を行うべき。
- ・ **薬価制度の抜本改革**: 「薬価制度の抜本改革に向けた基本方針」に基づき、「**毎年調査・毎年改定**」、「**新薬創出等加算のゼロベースでの抜本的な見直し**」、「**費用対効果評価の活用**」など、改革を具体化し、**十分な国民負担の軽減につなげる**べき。
- ・ **医療・介護提供体制**: 医師の配置等に係る実効的なコントロール、療養病床の再編などに取り組むべき。
- ・ **改革工程表の着実な実施**: 病院への外来受診時の定額負担、先発医薬品価格のうち後発医薬品に係る保険給付額を超える部分の負担、地域別診療報酬のあり方等について、平成29年末までに結論を得る必要。また、後期高齢者の窓口負担、薬剤自己負担の引上げ等についても、できる限り速やかに検討を進めていくべき。

2. 介護

- ・ **介護報酬改定**: 保険料負担の増加を抑制するため、平成29年度臨時改定(処遇改善)とセットで考えるべきであり、**一定程度のマイナス**が適当。また、生活援助サービス等の**報酬水準の適正化**が必要。
- ・ **制度見直し**: 調整交付金を活用したインセンティブの強化、軽度者に対する生活援助サービス等の地域支援事業への移行などに取り組むべき。

3. 子供・子育て

- ・ 子供・子育て分野の充実・強化を図る中においても、不断の見直しに取り組み、**効果的・効率的な支援**としていく。(保育所運営に係る公費の適正化、児童手当特例給付を廃止の方向で見直し等)
- ・ 人づくり革命や**全世代型社会保障制度の実現**に向け、企業も相応の役割を担うことが求められる。(事業主拠出金の活用)

4. 障害福祉・生活保護

- ・ 障害者の社会の支え手としての活躍の観点等も踏まえ、**障害福祉サービス**について、その**内容や報酬を適正化**する必要。
- ・ **生活保護制度**について、**生活扶助基準の見直し**のほか、後発医薬品の使用促進や頻回受診対策による**医療扶助の適正化**等にも取り組む必要。

Ⅱ．平成30年度予算編成における具体的な取組②

2. 地方財政

- ・ 国・地方の財政状況の違いも考慮しつつ、地方財政計画の歳出を着実に抑制し、歳出歳入ギャップを縮小していくことが重要。
- ・ 地方財政計画と地方歳出決算について「PDCAサイクル」を回していく必要。試算によれば、計画における歳出が決算における歳出を継続的に1兆円前後上回っている。各年度に必要な**財源保障の適正規模について、より一層の精査**が必要。
- ・ 地方の**基金残高は、21.5兆円と過去最高**(平成28年度末)。各地方公共団体の基金残高の増加要因等を分析・検証し、国・地方を通じた**財政資金の効率的配分**に向け、地方財政計画への反映等につなげていく必要。
- ・ **地方税収等の計画からの上振れ分**については、**地方財政計画上でも精算**を行い、地方交付税総額に反映させるべき。
- ・ **地方消費税の清算基準**は、最終消費の実態を適切に反映できていないなどの問題があることから、**人口基準の比率を大幅に高めるなど抜本的な見直し**が必要。
- ・ 国庫補助事業の不用に係る地方負担分の計上の適正化やトップランナー方式による効果の計画への反映等を進めていく必要。

3. 文教・科学技術

- ・ 我が国の競争力強化等に向けて、教育・科学技術の質を高めていくことが重要。その際には、**将来世代に負担を先送りすることなく、限られた財政資源を最大限活用**するべき。
- ・ 幼児教育の無償化を進めるに当たっては、**保育料の引上げを助長することがない仕組み**としていくことが重要。
- ・ 児童生徒数の減等を勘案すれば、**児童生徒当たりの教職員数は増加**。更なる教職員数の増加は、定量的・客観的な**エビデンスやPDCAサイクルの確立**が前提。教員が多く時間を授業に充てられるよう、**業務の適正化**が必要。新学習指導要領の実施については、授業内容や教員配置の見直し、外部人材の活用や免許の見直し等を通じて対応すべき。
- ・ 大学改革については、大学の教育の成果を問うことで、大学と学生が、その成果を確実に得られる努力をし、**好循環を実現**することが重要。
高等教育の経済的負担軽減の拡充に当たっては、**質の高い教育を行うための大学改革**を進め、社会からも評価されている大学を前提としつつ、学生が**勉強するインセンティブ**を高め、定員割れ大学等の**単なる経営支援にしない**ことが重要。
- ・ 私学助成については、**定員割れ大学**への配分を見直し、**教育の質や成果を示す客観的な指標**等に応じた配分とすべき。
- ・ 科学技術については、研究開発の効率性が必ずしも高いとは言えず、**予算のメリハリ付け、効率化・適正化**等が必要。

II. 平成30年度予算編成における具体的な取組③

4. 社会資本整備

- 社会資本の整備水準の向上等に加え、好調な民間投資、GDPギャップの解消、人手不足等を踏まえると、**公共事業の安易な追加は厳に慎むべき**。総額の抑制に取り組み、民間投資を阻害しないようにしつつ、**生産性を高める事業と防災・減災・老朽化対策への重点化、民間活用等による効率化を進めるべき**。

5. 農林水産

- 農地中間管理機構**は、集積の実態を把握しつつ、財政的に持続可能な形で担い手への農地集約を進める施策を検討すべき。**TPP及び日EU・EPA対策**の検討にあたっては、各事業のKPIに照らして真に生産性向上や競争力強化につながるものに支援を集中するべき。**林業**は、条件有利地に支援を重点化するとともに、成長産業化に向け新しい需要創出や輸出なども支援すべき。

6. エネルギー・環境

※ TPP: 環太平洋パートナーシップ (Trans-Pacific Partnership)、EPA: 経済連携協定 (Economic Partnership Agreement)

- 規制的手法を中心に取組を行うとともに、予算では、**政策効果の高い事業への重点化を進めることが必要**。**JOGMEC**については「民間主導の原則」の下、適切な**支援対象・手法のあり方**を検討しつつ、**出資金の規模**について厳しく見直すべき。

7. 中小企業

※ JOGMEC: 独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (Japan Oil, Gas and Metals National Corporation)

- 中小企業向けの補助金**について、公平・公正な**競争環境の確保**や**モラルハザードの防止**の観点から不断の見直しを行うとともに、**生産性向上につながるような分野・対象への重点化、補助率のメリハリ付け等を実施すべき**。

8. ODA・外交関係

- ODAについて、途上国における民間の投資環境の整備・改善に資するよう、無償・技協の**PPPやBOPビジネス関連案件の拡大**に取り組んでいくべき。ODAの実施主体である**JICA**については、有償資金協力において不断に**貸付金利を見直していく**とともに、技術協力においても**ボランティアや研修事業などについて有効性等の検証**を行い、必要に応じ見直しを行うべき。

※ PPP: Public-Private Partnership、BOP: Base of the Economic Pyramid

9. 防衛

- 「中期防衛力整備計画」や「経済・財政再生計画」に沿って、周辺海空域における安全確保、島嶼部攻撃や弾道ミサイル攻撃への対応等について重点化をしつつ、実効性ある**調達改革等を通じた装備品の価格低減**を図ることで、メリハリある予算とすべき。