

平成 27 年度予算の編成等に関する建議

平成 26 年 12 月 25 日
財政制度等審議会

平成27年度予算の編成等に関する建議

平成26年12月25日

財務大臣 麻生 太郎 殿

財政制度等審議会会長

吉川 洋

財政制度等審議会・財政制度分科会は、平成27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26年12月25日現在

[財政制度等審議会会長 兼 財政制度分科会長]	吉川 洋	東京大学大学院経済学研究科教授
	○ 田近 栄治	一橋大学特任教授
[財政制度分科会長代理] [委 員]	秋山 咲恵	(株)サキコーポレーション代表取締役社長
	井伊 雅子	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	井堀 利宏	東京大学大学院経済学研究科教授
	碓井 光明	明治大学大学院法務研究科教授
	岡本 罔衛	日本生命保険相互会社代表取締役会長
	倉重 篤郎	(株)毎日新聞社専門編集委員 (論説室)
	黒川 行治	慶應義塾大学商学部教授
	古賀 伸明	日本労働組合総連合会会長
	角 和夫	阪急電鉄(株)代表取締役会長
	竹中 ナミ	(社福)プロップ・ステーション理事長
	田中 弥生	(独)大学評価・学位授与機構教授、日本NPO学会会長
	○ 土居 丈朗	慶應義塾大学経済学部教授
	○ 富田 俊基	中央大学法学部教授
	鳥原 光憲	東京ガス(株)相談役
	中里 透	上智大学経済学部准教授
[臨時委員]	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
	板垣 信幸	日本放送協会解説主幹
	遠藤 典子	東京大学政策ビジョン研究センター客員研究員
	老川 祥一	読売新聞グループ本社取締役最高顧問・主筆代理
	大宮 英明	三菱重工業(株)会長
	葛西 敬之	東海旅客鉄道(株)代表取締役名誉会長
	○ 小林 毅	(株)産経新聞東京本社編集局長
	佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	末澤 豪謙	SMB C日興証券(株)金融経済調査部部長金融財政アナリスト
	十河 ひろ美	(株)ハースト婦人画報社ヴァンサンカン&リシェス編集部編集長
	高原 豪久	ユニ・チャーム(株)代表取締役社長執行役員
	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銀行取締役会長
	浜 矩子	同志社大学大学院ビジネス研究科教授
	増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授

(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

8 月 28 日(木)	○ 中長期の経済財政に関する試算 ○ 平成 27 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について
9 月 22 日(月)	○ 我が国財政を巡る現状等について
10 月 8 日(水)	○ 社会保障（総論、医療・介護、子育て支援）について ○ 防衛について
10 月 15 日(水)	○ 有識者・委員ヒアリング －鈴木 直道 夕張市長 「超高齢化・人口減少下における持続可能な都市の形成に向けた夕張市の取組み」 －増田 寛也 委員 「人口減少問題について」
10 月 20 日(月)	○ 公共事業について ○ 農林水産について ○ 基金等について
10 月 27 日(月)	○ 社会保障（年金、生活保護、障害福祉）について ○ 文教・科学技術について
11 月 7 日(金)	○ 地方財政について ○ エネルギー・環境、中小企業について ○ 外交関係について
11 月 14 日(金)	○ 「平成 27 年度予算の編成等に関する建議（案）」について
12 月 17 日(水)	○ 「平成 27 年度予算の編成等に関する建議（案）」について

目 次

I. 我が国財政の現状と課題

- 1. 我が国財政の現状と見通し 1
- 2. 財政悪化の背景と問題点 3
- 【コラム】欧州債務危機と我が国への教訓 6

II. 財政健全化に向けた基本的考え方と具体的取組み

- 1. 財政健全化に向けた基本的考え方 8
- 2. 27年度予算編成の課題 12
- 3. 来夏の財政健全化計画に向けて 15

III. 27年度予算編成における具体的取組み

- 1. 社会保障 17
- 2. 地方財政 34
- 3. 教育・スポーツ 41
- 4. 科学技術 54
- 5. 公共事業 56
- 6. 農林水産 62
- 7. エネルギー・環境 66
- 8. 中小企業 70
- 9. 外交関係 72
- 10. 防衛 75

(参 考)

- 1. 資料 79
- 2. 平成27年度予算の編成等に関する建議 (概要) 187

I. 我が国財政の現状と課題

1. 我が国財政の現状と見通し

我が国の予算は、急速な高齢化の進展による社会保障関係費等の増大により歳出が経済成長を上回る早さで伸び続けている一方、長期にわたる景気の低迷や減税等の影響により税収は伸び悩み、近年では歳入の半分を借金に依存せざるを得ない状態が恒常的に続いている。新規国債発行額が増加傾向にあり、その結果、26 年度末の普通国債残高は約 780 兆円¹と見込まれ、国際的にも歴史的にも類をみない水準となっている。〔資料 I－1－1～3 参照〕

このような深刻な財政状況にもかかわらず、預金等の潤沢な家計金融資産等を背景に国債が引き続き安定的に消化されている。近年のデフレ経済下において、現金・預金を選好することが合理的であるため、家計の金融資産における現金・預金等が増加傾向にある一方で、1990 年代後半以降の企業の資金需要の低迷を受け、銀行等の金融機関の貸出が伸び悩み、その資産運用が国債に向かった。結果として、家計の潤沢な預金等が、金融機関を通じて、国債の安定的な消化に寄与してきた²。〔資料 I－1－4、5 参照〕

さらに、2013 年 4 月以降、日本銀行が量的・質的金融緩和を実施し、新規国債発行額を上回る規模で市場からの国債買入を開始し、本年 10 月には追加的な緩和を実施した。〔資料 I－1－6 参照〕

この「異次元」の金融緩和政策については、異例の大量の国債買入により、市場が自律的に作用しなくなり、過度な財政支出等に警告する市場の機能が損なわれ、財政規律を弛緩させているとの指摘もある。日本銀行は、「国債買入などの政策は、財政ファイナンスと受け取られた場合、長期金利が上昇し、緩和政策の効果が失われる可能性がある」との見解

¹ 復興債 11.4 兆円を除くと、769.0 兆円。

² 先般の欧州債務危機時に、家計金融資産が比較的潤沢なイタリア（家計金融純資産の対名目 GDP 比：イタリア 177.8%、日本 262.3%（OECD stat に基づく 2012 年の計数））においても国債金利の上昇が生じたことを踏まえれば、潤沢な家計金融資産の存在が、必ずしも国債の安定的な消化を可能とするとは言えない。

を示している。〔資料Ⅰ－１－７参照〕

現在のところ、こうした事情を背景に、一見安定している国債市場の動向であるが、今後は全く楽観視できない³。〔資料Ⅰ－１－８参照〕

現状でも、国債の市場金利や既発債の加重平均金利は低下傾向にあるものの、膨大な債務残高を背景に利払費は微増傾向にある。

米国の量的金融緩和政策が段階的縮小を通じて本年10月に終了が宣言されたように、今後、我が国においても、「物価安定の目標」が実現すれば、日本銀行による異次元の金融緩和政策も出口を模索し、その際、国債の需給環境が悪化し、金利の上昇が予想される。

また、家計部門の資金余剰は、高齢化の進展に伴う貯蓄率の低下とあわせて趨勢的に減少傾向にあり、家計金融資産も伸び悩みが予想される。家計の資産選択においても、物価上昇が見込まれる中で現金・預金の選好をするとは限らない。景気回復が進展する中で企業の資金需要が回復すれば、金融機関の貸出が増加し、これまでのような国債投資が継続することは期待できず、資金需要の高まりとともに金利が上昇することが予想される。

そして、金利が一旦上昇すれば、その影響は国債の残存期間にわたって残り、更に金利が継続的に上昇する場合には、将来の利払費が雪だるま式に増大する恐れがある⁴。〔資料Ⅰ－１－９参照〕

また、借換債発行予定額が税収を大きく上回る⁵ことから、仮に、金利が急上昇して政府が市場から資金調達をすることが困難になれば、当年度の税収だけでは既発債の償還が不可能な事態に陥る恐れがある。実際、ギリシャ等の欧州諸国において発生した欧州債務危機において、国債に対する信認が失われ、国債の格下げや国債金利の急騰により、既発債の償還も含め政府が必要な財政資金を市場から調達することが困難になっ

³ 消費税率10%への引上げ延期の方針が示された後、格付け会社において、日本国債に対する格付けを格下げ又は見直しを行う動きが見られる。

⁴ 「平成26年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」（26年1月30日 財務省）によれば、27年度以降、各年限債の金利が一律に1%上昇した場合の利払費等の増加について、27年度+1.0兆円、28年度+2.5兆円、29年度+4.1兆円と試算。

⁵ 26年度予算において、税収見込が50.0兆円であるのに対して、借換債発行予定額は124.3兆円。

た。

日本の財政の現状を踏まえれば、政府の財政健全化の取組み姿勢に対して市場が疑念を抱いた場合、金利が急上昇し、金融緩和政策の効果が失われるだけではなく、政府の資金調達が困難になり、政府・日銀では何らの対応もできない事態となる恐れがあることを認識すべきである⁶。

2. 財政悪化の背景と問題点

我が国予算の歳出構造を見ると、26年度予算における一般会計の基礎的財政収支対象経費（以下 PB 対象経費）（72.6 兆円）のうち、社会保障関係費が 42.0%（30.5 兆円）、地方交付税交付金等が 22.2%（16.1 兆円）、残りが公共事業、教育、防衛等の経費であり、社会保障関係費と地方交付税交付金等でその 6 割以上を占める。この歳出構造は、近年の国債発行額増加にも反映されており、赤字国債を発行しなかった 2 年度以降の国債残高の増加における歳出面の要因の多くは社会保障関係費と地方交付税交付金等で説明される⁷。〔資料 I－2－1～4 参照〕

このことは、社会保障や地域の行政サービスを享受する現世代が応分の負担をすることなく、国債発行を通じた将来世代からの借金に安易に依存し続けた結果である。〔資料 I－2－5 参照〕

なお、バブル崩壊以降の累次の補正予算をはじめ、近年では 2008 年秋のリーマン・ショックへの対応や 2012 年度の景気対策等による財政支出の一時的な拡大も債務残高の増大に影響を与えている。

（1）社会保障給付費と公費負担の問題点

我が国の社会保障制度は、社会保険方式を採りつつも、保険料とは別に公費負担に相当程度依存している。〔資料 I－2－6 参照〕

社会保険方式が本来、国民自らが高齢や疾病等に対して自ら備える自

⁶ 「欧州債務危機と我が国への教訓」については、コラム（P.6）参照。

⁷ 2 年度末（決算）から 26 年度末（予算）にかけての公債残高増加額 603 兆円における歳出の増加要因 335 兆円のうち、社会保障関係費による増加分が 210 兆円、地方交付税交付金等による増加分が 78 兆円となっている。

助の取組みを前提にした支え合いの仕組みであることを踏まえれば、高齢者を含めた現世代の受益は、現世代が自ら負担しなければならない。公費負担は、皆保険制度の下で、保険料負担が困難な低所得者に対する支援や加入者リスクの異なる保険者間の財政調整といった考え方に則って限定的に許容されるべきものである。

しかしながら、保険料のベースとなる雇用者報酬が全体として頭打ちとなっている中、受益者とそれを支え合うべき現世代が応分の負担をすることなく、赤字国債を原資とした公費負担への依存割合を安易に増加させてきた。赤字国債の発行を通じて、現世代の受益を将来の世代が負担することは、世代間に不公平をもたらし、自助を前提とする社会保険方式の意義を損なっている。現世代の過少な負担は、社会保障サービスの過剰需要を生み出すとともに、サービス提供者の効率化に向けた動機を阻害している。

このような社会保障における公費負担と赤字国債を通じた受益と負担の不均衡は、直接的に財政状況を悪化させるだけでなく、過剰需要により社会保障給付費を増大させ、間接的にも財政に悪影響を与えている。
〔資料Ⅰ－２－７参照〕

（２）地方交付税制度の問題点

現行の地方交付税制度は、地方公共団体に財政規律が働きにくい仕組みを内在しており、地方の歳出の増加をもたらしていると同時に、その財源を補填する国の財政負担も増している。

もともと地方交付税制度は地域住民の受益を国民全体で負担する仕組みであり、受益と負担の対応関係が希薄なため、地方政府において歳入としてコストが意識されにくい。

他方で、地方交付税制度を通じて、地方が一定の行政サービスを提供できるよう国が財源を保障することとされているため、財源保障の範囲の安易な拡大を求める声を招きやすく、その範囲を画すべき地方財政計画の歳出に対して膨張圧力が働く構造になっている。その結果が、地方財政計画における特別歳出枠をはじめとする内訳や積算根拠が曖昧な歳出項目であり、これらの過大計上が地方政府レベルにおいて実需とはか

け離れた無駄な歳出を更に助長している可能性がある。〔資料Ⅰ－２－８参照〕

このような地方の財政規律が働きにくい地方交付税制度の下、財政健全化目標を共有し一体として財政健全化を進めるべき国と地方の関係において、国が赤字国債を発行して財源補填を行い、地方だけが収支を改善させているというアンバランスな状態が続いている⁸。

なお、子育て、医療、介護等の社会保障サービスは地方を通じて国民に提供され、社会保障費用は国にとどまらず、国が管理しない地方単独事業も含めて地方歳出においても伸長を続けている。その費用の一部は地方交付税交付金等を通じて国が負担していることから、高齢化により伸び続ける社会保障費用と効率化が進まない地方財政制度が相まって、国の財政悪化の構造的な要因になっている点にも留意が必要である。

⁸ 地方公共団体の多くはPB黒字が続いており積立金残高も増大している。その一部は公金預金として積み上がっている。

【コラム】欧州債務危機と我が国への教訓

（１）債務危機の背景

ギリシャにおいては、2001年のユーロ導入により域内からの資本流入が活発化し、2004年のアテネオリンピック開催等を背景として国内需要が増加し、高い経済成長を実現した。こうした金融・経済状況を背景に海外投資家のギリシャ国債に対する投資需要が高まり、国債金利も低下し、政府の資金調達は容易になった。しかし、資金調達環境の改善は財政規律の弛緩を招き、財政赤字が拡大し債務残高も増大した。同時に経常収支の赤字も拡大し、いわゆる「双子の赤字」が常態化した。

（２）欧州債務危機の基本的な構図とその影響

2009年10月にギリシャ政府の財政統計に不正が発覚したことを契機に、ギリシャ国債の信用に対して市場が疑心暗鬼になると、国債の格下げとあわせ、国債金利が短期間に急騰した⁹（「財政危機」の発生）。また、ギリシャ国債を保有していた国内大手金融機関に多額の損失が発生し、深刻な経営危機に陥った（「金融危機」の発生）。その結果、ギリシャ政府は、国債発行、すなわち市場からの財政資金の調達が困難になり、IMFやEU等に資金援助を要請するに至った。〔資料Ⅰ－２－９～11参照〕

この影響は、リーマン・ショックの影響等により財政状況等が悪化していたポルトガル、スペイン、イタリア等の欧州諸国にも波及し、国債の格下げと国債金利の上昇が相次ぎ、欧州域内の一部大手金融機関の経営が悪化した。こうした事態に対し、本来であれば預金者保護や金融システム維持の観点から政府が実施する資金援助等の対応について、政府自身の資金調達が困難になったことから十分に措置できず「金融危機」の影響を抑えることが困難となった。

このように欧州債務危機は、財政に対する信認低下をきっかけに国債金利が短期間に急騰する「財政危機」が発生すると同時に、国債を保有する金融機関の経営悪化という「金融危機」が発生し、当該国だけでは対応できないリスクを露呈することとなった。

IMFやEU等からの支援を受けた国では、支援条件として、社会保障を含む広範かつ大幅な歳出削減や基幹税の増税等、歳出・歳入両面について厳しい財政再建策を求められた。そして、行政サービスの縮減と負担増への反発からデモやストライキの

⁹ 2010年4月23日の8.7%から同年5月7日の12.4%へと、14日間で3.8%上昇した。その後も乱高下を続け、2012年3月2日には37.1%まで急上昇した。（出典：Bloomberg）

発生が相次ぐとともに、政治情勢も不安定化し、国民生活への影響は計り知れないものとなった。〔資料Ⅰ－２－12、13 参照〕

（３）我が国への教訓

我が国の場合、豊富な国内貯蓄等を背景に大量の国債が安定的に消化されてきた。他方、通貨統合後のギリシャ同様、資金調達の容易さが政府の財政規律の弛みをもたらしかねない状況に置かれており、債務残高の累増が示すとおり、財政健全化の取り組みが十分とは言えない。

また、我が国においては、ギリシャと異なり、国債の海外投資家保有割合は低い一方、国内金融機関や中央銀行の保有割合が高いことから、金利上昇時における資本逃避が起きにくいものの、国債価格下落の影響は国内金融機関に対して極めて大きい影響を及ぼす可能性があり、財政危機発の金融危機の影響は極めて大きいことをよく認識する必要がある。

我が国においても、財政運営に対する信認が失われることになれば、政府や日銀で対応ができないまま、短期間に国債金利が急騰し、財政危機と金融危機が同時に発生しかねない。統一通貨であるギリシャと異なり、我が国では財政危機や金融危機が発生した場合、為替調整が作用し、大幅かつ急激な円安により国民生活は多大なる影響を被る可能性は否定できない。さらに、仮に、国際機関等による支援を受けることになった場合でも、我が国の経済規模や債務残高の現状を踏まえれば、十分に対応できない恐れがある。

Ⅱ．財政健全化に向けた基本的考え方と具体的取組み

政府は、国・地方をあわせた基礎的財政収支（プライマリー・バランス、以下 PB）について、①2015 年度までに 2010 年度に比べ赤字の対 GDP 比を半減、②2020 年度までに黒字化、③その後の債務残高の対 GDP 比の安定的な引下げを目指す、との財政健全化目標を掲げ、その実現に向けて取り組んでいる。

財政健全化目標について、内閣総理大臣は、来夏までに 2020 年度までの国・地方の PB 黒字化目標の達成に向けた具体的な計画を策定する旨を表明した¹⁰。国・地方の PB 黒字化に向け、来年度（27 年度）は国・地方の PB 赤字対 GDP 比の半減目標年次であり、同目標を確実に達成しなければならない。

当審議会として、Ⅰ．で述べた財政の現状と問題点を踏まえ、財政健全化目標の確実な達成に向けた取組みの基本的考え方を示すとともに、27 年度予算及び来夏に向けた課題を示す。

1．財政健全化に向けた基本的考え方

財政健全化目標の実現に向けては、（１）給付と負担の両面における改革を通じ将来世代に負担を先送りしない持続可能な社会保障制度を構築するとともに、（２）社会保障以外の経費について、今後の人口減少社会を見据えた行政サービスの見直しと歳出の効率化を通じて出来る限り抑制していくことを基本的な考え方とし、国と地方は一体として財政健全化の取組みを進める必要がある。

既に膨大な債務残高を抱え金利変動に伴う財政リスクの高い我が国に

¹⁰ 内閣総理大臣記者会見（26 年 11 月 18 日）（抄）

- ・「財政再建の旗を降ろすことは決してありません。国際社会において、我が国への信頼を確保しなければなりません。そして、社会保障を次世代に引き渡していく責任を果たしてまいります。安倍内閣のこうした立場は一切揺らぐことはありません。」
- ・「2020 年度の財政健全化目標についてもしっかりと堅持してまいります。来年の夏までにその達成に向けた具体的な計画を策定いたします。」

においては、債務残高対 GDP 比の安定的な引下げという財政健全化目標の達成のためには、PB¹¹が均衡するだけでは不十分であることを忘れてはならない。すなわち、PB の均衡を経て、中長期的には金利と成長率の関係及び債務残高対 GDP 比の水準によって決まる一定以上の PB の黒字幅を確保する必要がある。

こうしたことから、実際、主要先進国では、利払費を含めた財政収支¹²を財政健全化目標の指標として定めている¹³。我が国においても、今後は財政収支をも注視していく必要がある。〔資料Ⅱ－１－１参照〕

内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（以下「中長期試算」）（26年7月25日 経済財政諮問会議提出）の「経済再生ケース」では、経済成長の実現に伴い金利も上昇し、2020年度には名目長期金利が名目経済成長率を上回る試算となっている。このため、財政健全化目標に沿って2020年度までに国・地方のPB黒字化を達成した後、安定的に債務残高を引き下げていくためには、金利変動に伴う利払費増加のリスクを抑制していく必要がある。〔資料Ⅱ－１－２、３参照〕

また、国と地方が一体として財政健全化に取り組むにあたり、地方が国の財源保障に依存し財政健全化に向けた意欲が損なわれることがないよう、地方財政制度の在り方の見直しは不可欠である。

加えて、本来、財政法でその発行が認められていない赤字国債を主な歳入手段として恒常的かつ大量に発行している現状に鑑みると、財政健全化の取組みを踏まえながら、今後、財政制度の在り方を検討していくことが求められる。

（１）持続可能な社会保障制度の構築

我が国財政の現状を踏まえれば、給付と負担の均衡がとれた社会保障制度の構築は、持続可能な財政制度の構築の大前提である。

¹¹ 政策的経費（PB対象経費）が税収等でどれだけ賄われているかを示す指標。

¹² フィスカル・バランス（FB）とも呼ばれ、「政策的経費（PB対象経費）＋利払費」が税収等でどれだけ賄われているかを示す指標。PBが均衡したとしても利払費分だけ債務残高の実額は増大していく。なお、財政収支の均衡とは、特定のPB黒字幅に対応するものである。

¹³ 2010年6月のG20トロント・サミット以降、日本以外の先進国は、2013年までに少なくとも財政収支の赤字を半減させ、2016年までに政府債務の対GDP比を安定化又は低下させることにコミットし、財政健全化の取組みを進めている。

政府は、社会保障の安定財源確保と財政健全化を達成すべく、社会保障と税の一体改革に取り組んでいる。同改革の下、今後も高齢化により増加する社会保障給付の負担について、消費税込を社会保障財源化することにより、将来世代に負担を先送りせずに現世代で幅広く公平に負担を分かち合うことにした。

しかし、消費税率が 10%に引き上げられても、国と地方の消費税込¹⁴と社会保障 4 経費の間には依然としてかなりの収支差が生じると見込まれる。そのため、2025 年にはいわゆる「団塊の世代」が全て 75 歳以上の後期高齢者となることを踏まえ、2020 年度までに給付と負担の両面における「ポスト社会保障と税の一体改革」を早急に実施しなければならない。〔資料Ⅱ－1－4 参照〕

具体的には、当審議会でも議論を行ってきたように、①過剰な急性期病床の削減などの医療・介護の提供体制の改革、収支差等を踏まえた報酬水準の抑制、後発医薬品の使用促進など給付面の徹底した効率化・合理化に取り組む必要がある。さらに、②年齢や制度で区分せず、経済力に応じた公平な負担を求めていく必要がある。その上で、③必要な政策対応は、消費税込をはじめとした財源を確保して実施していくことを基本とする必要がある。

現在、政府は、「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」に基づき、社会保障制度改革推進会議において、持続可能な社会保障制度の確立に向けた総合的な検討を開始しており、当審議会でも同推進会議との適切な連携の下、2020 年度までの国・地方の PB 黒字化への道筋の検討とあわせ、持続可能な社会保障制度の具体的な在り方について給付と負担の両面にわたり引き続き議論していく。

（２）人口減少社会における行政サービスと歳出の在り方

少子高齢化による人口減少社会において、現下の深刻な財政状況を踏まえれば、高齢化という不可避な増加要因のある社会保障以外の各歳出

¹⁴ 従来の地方消費税 1 %分については、①消費税導入時に、個別間接税の廃止による代替財源として、消費税込の一部（2 割）を地方へ譲与する消費譲与税として配分するとされたこと、②9 年の消費税率引上げ時に、消費譲与税を地方消費税化したことを踏まえ、社会保障財源とせず、一般財源とされている。

分野において拡大は原則採り得ない。「選択と集中」により、将来の身の丈にあった歳出構造にしていく必要があるとともに、PDCA サイクルを通じた不断の見直しと効率化を図らなければならない。

当審議会では、今審議期間中、人口減少と厳しい財政制約という、今後、国や地方公共団体が直面する困難な課題を現実の問題として抱えている夕張市の取組みについて聴取する機会を得た。夕張市は、北海道一の人口減少率、高齢化率、少子化率の中、財政再生団体¹⁵としての厳しい財政制約の下、地域の持続可能性を模索しながら財政の立て直しを進めている。具体的には、教育、医療、住居等の街の機能を集約し持続可能で効率的なまちづくりに取り組む中、公共施設や住居の移転等の住民に不便を強いる政策をはじめ、各種負担軽減措置の廃止等、行政サービスと歳出の効率化を図りつつ、市民税や下水道料金等の引上げといった歳入面の改革を行っている。

行政サービスの縮減や負担増については、財政再生団体という現実に加え、地域住民の合意が得られるよう、客観的データに基づいた現状分析や将来の見通しを踏まえ、地域の実状に応じた中長期の計画を策定し、それを住民に明示することにより、その理解を得ながら進めている点が重要である¹⁶。

夕張市の例に限らず、今後、人口減少に向かう各地域において、これまで政府や地方公共団体が整備を進めてきた、道路や上下水道等のインフラ、病院、学校、図書館、公営住宅等の公共施設等について、需要減少に伴う利用率低下が見込まれる。このため、将来の人口規模や需要見込みに比して余剰又は過大なスペックとなる公共施設については、「選択と集中」を通じて、維持すべき公共施設の選別、集約化、統廃合、スペックの見直しを行っていく必要がある。

また、政府の補助金や地方単独事業等を通じて行われている各種の負

¹⁵ 地方公共団体の財政の健全化に関する法律において定められた4つの財政指標（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）から成る「健全化判断比率」に基づいて、財政の早期健全化や再生が必要とされた地方公共団体（都道府県、市町村及び特別区）を指す。

¹⁶ 夕張市の行政サービスの見直しの中で、公共施設の維持管理や地域活性化イベント事業等において、これまでの行政の役割を代替する住民ボランティア活動等、行政の役割に対する地域住民の意識改革や住民連携の取組みが見られる。

担軽減措置や地域活性化等のソフト事業については、PDCA サイクルの検証等を通じて、国民や地域の住民にとって真に必要な行政サービスであるかどうかを問い直していく必要がある。こうしたハード・ソフト両面にわたる行政サービス・事業の見直しは、市町村にとどまらず広域で「選択と集中」を行う観点から、都道府県が主体的に取り組む必要がある。

今後、社会保障以外の経費については、事業の見直し、無駄の排除と効率化を通じてできる限りの抑制を図る中、時々々の経済社会情勢において、特に対応が必要な分野においては既存経費の枠内で重点化していくとともに、事業の質の改善を図ることが求められる。厳しい検証・評価を通じた事業の見直し・質の改善に取り組むことなく、予算や人員等規模の拡大・増加を図ることは厳に慎むべきである。

なお、従来、補正予算で実施されてきた一時的な公共事業の拡大や各種の経済活性化策等についても再検討が必要である。一時的な需要創出を要する経済状況であっても、歳出の内容は、今後の人口減少を踏まえた中長期の見通しや計画と整合的なものでなければならない。加えて、労働力人口の減少等による供給面での制約が顕在化しつつあることを踏まえば、今後は、期待される需要創出効果すら十分発揮されない恐れもある。

2. 27 年度予算編成の課題

(1) 消費税率引上げ延期と財政健全化目標

来年度（27 年度）は、国・地方の PB 赤字対 GDP 比の半減目標の達成年度であり、2020 年度までの国・地方の PB 黒字化に向けた試金石となる年度である。

こうした中、政府は、27 年 10 月より 10%に引き上げるとされてきた消費税率について、その税率引上げを29年4月まで延期することとした。この結果、27 年度に想定していた消費税率の 10%への引上げに伴う増収

分（1.5 兆円程度）が見込めなくなり、国・地方の PB 赤字対 GDP 比の半減目標の達成は相当厳しいものとなる¹⁷。

しかし、消費税率引上げの先送りによって、2015 年度の国・地方の PB 赤字対 GDP 比の半減目標を目指す努力を放棄してしまつては、財政健全化路線の後退との謗りは免れない。財政健全化目標は累次の閣議決定を経て国際的にもコミットしてきた極めて重要な目標であり、財政健全化のプロセスで入口にあたる国・地方の PB 黒字化に向けた中間目標の実現さえも覚束なければ、政府の経済財政運営に対する市場の信認や国際的な評価を失いかねない。徹底的な歳出削減や歳入確保により、国・地方の PB 赤字対 GDP 比の半減目標を達成することこそが、27 年度予算編成を意義あるものとする。

その際、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指すとの社会保障と税の一体改革の趣旨と同改革に至る国民的議論を踏まえれば、消費税増収分等を活用することが法定されている¹⁸社会保障の充実策について、見直しは避けられない。社会保障の充実策については、消費税の増収額に応じて増加させるとの考え方の下、消費税率 10% の場合は 2.8 兆円程度¹⁹（増収額が満年度化する年度）、消費税率 8 % の間は 1.35 兆円程度との説明が政府からなされており、その方針に沿って、27 年度及び 28 年度において社会保障の充実策の優先順位付けを行わなければならない。

同時に、後述する介護報酬の適正化などの単価の抑制や経済力に応じた公平な負担の確保などを通じて、社会保障給付の徹底的な合理化と効

¹⁷ 「中長期試算」では、2015 年度（27 年度）の国・地方の PB 赤字の対 GDP 比は▲3.2%と半減目標が達成される姿となっているが、半減目標▲3.3%との差額は 7,000 億円程度にとどまり、予算執行の繰越や消費税率引上げ延期による税収減を踏まえれば、その実現は相当難しい。〔資料Ⅱ－2－1 参照〕

¹⁸ いわゆる社会保障制度改革プログラム法（持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律）第 28 条において、「社会保障の充実は消費税増収分及び同法に基づく重点化・効率化により財源を確保する」旨規定されている。

¹⁹ 27 年 10 月から消費税率を 10%に引き上げた場合、27 年度の社会保障の充実策を 1.8 兆円まで増やし、子ども・子育て支援の充実、医療介護サービスの提供体制の改革、低所得者の介護保険料の軽減、難病等への対応の充実、低所得高齢者への福祉的給付等の年金制度の改善などに取り組むことになっていた。

率化を行うことを含め、各歳出分野において聖域なき徹底した歳出削減を断行する必要がある。

（２）経済対策と 26 年度補正予算編成

政府は、足元の経済状況に対応するため、経済対策と 26 年度補正予算の編成に取り掛かっている。

財政健全化目標の指標となっている国・地方をあわせた PB は、特別会計・独立行政法人及び地方政府等を含むとともに、国民経済計算（SNA）に基づく補正予算を含めた執行の繰越等を考慮した支出ベースで判断されることに留意する必要がある。

そのため、SNA ベースの PB は、補正予算の執行の繰越により、当初予算ベース（計上ベース）よりも悪化することは避けられない。したがって、27 年度が国・地方の PB 赤字対 GDP 比の半減目標年次であることを踏まえ、経済対策及び 26 年度補正予算の規模や各事業内容について厳しく精査するとともに、今後の人口減少を踏まえた中長期の見通しや計画と整合的なものとする必要がある。

（３）「まち・ひと・しごと創生」

政府は、地域の人口減少等を踏まえ、「まち・ひと・しごと創生」を重要政策課題に位置付け、検討を進めており、各地域が、地域の現状や将来の見通しを分析し、まちづくりや医療・教育等の各種サービスの地域の供給体制等について、中長期の現実的な計画を策定することが大前提となる。しかし、地方公共団体から、具体的な計画や積算のないまま、旧態依然とした自由度の高い財源を全額国費で求める声があがっていることは大いに問題である。まずは、都道府県・市町村が、総合的な計画を策定することが不可欠であり、本格的な予算措置の検討は、28 年度予算編成過程以降とすべきである。検討にあたっては、バラマキ型の対応をしないという「基本方針」（26 年 9 月 12 日 まち・ひと・しごと創生本部決定）等を踏まえ、既存の補助金の統廃合等により財源を確保し、明確なアウトカム指標を用いて政策目標を設定し、厳格な効果検証を実施するといった仕組みを設けるべきである。〔資料Ⅱ－２－２参照〕

（４）基金の適正化

基金²⁰は、予め複数年度にわたる事業の財源を確保し、事業者の裁量で弾力的に支出できる仕組みであるが、財政規律の緩みが懸念される。

このことを踏まえれば、基金については、適正かつ効率的に国費を活用する観点から、毎年度の PDCA サイクルとして「予算措置（Plan）→執行（Do）→徹底した点検（Check）²¹→余剰資金の国庫返納（Action）」を確立していく必要がある。

今後、基金の造成につながる予算措置については、補正予算を含め、財政規律の観点から、①不確実な事故等の発生に応じて資金を交付する事業、②資金の回収を見込んで貸付け等を行う事業、③事業の進捗が他の事業の進捗に依存するもの、といった基金によることが適当と考え得る事業を除いて厳しく抑制していくべきである。

余剰資金については、行政改革推進会議における取組みを踏まえ、執行率や今後の事業見込みを厳しく精査し、年度末実績も反映した不要額の国庫返納に努めるべきである。

３．来夏の財政健全化計画に向けて

内閣総理大臣は、消費税率 10%への引上げを 29 年 4 月まで延期する一方で、その際の確実な引上げとともに、来夏までに 2020 年度（32 年度）までの国・地方の PB 黒字化目標の達成に向けた具体的な計画を策定する旨を表明した。

当審議会においては、団塊の世代の更なる高齢化により社会保障に要

²⁰ 基金の現状は、リーマン・ショック以降、毎年度数兆円規模の予算措置が行われ、25 年度補正予算において約 1.2 兆円、26 年度予算において約 1.4 兆円を措置。25 年度末時点で国庫補助金等により公益法人等に造成された基金残高は約 3.1 兆円、地方に造成された基金残高は約 4.5 兆円となっている。（26 年 9 月末、10 月末を目途に各府省が公表した基金シート及び地方公共団体等執行状況表に記載されている計数を単純合計したもの。）

²¹ 基金については、昨年度から、行政事業レビューの一環として、行政改革推進会議の下、各府省による自己点検が適切になされているか否かについて、外部有識者も交えながら必要な検証を行っている。

する費用が急増する一方、金利変動や国債の需給環境の変化等、国内資金環境の変化により膨大な債務残高を維持できなくなる可能性等を踏まえ、来夏までに 2020 年度（32 年度）までの国・地方の PB 黒字化に向けた具体的な工程を示す必要がある旨を、「財政健全化に向けた基本的考え方」（26 年 5 月 30 日）において指摘し、「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（以下「骨太方針 2014」）（26 年 6 月 24 日 閣議決定）においても、同目標の達成に向けた具体的な道筋を早期に明らかにすることを閣議決定している。〔資料Ⅱ－3－1、2 参照〕

政府は、Ⅱ．1．で示した基本的考えに基づき、来年夏までに 2020 年度（32 年度）までの国・地方の PB 黒字化を確実に達成するための具体的な道筋を示した新たな財政計画を明らかにしなければならない²²。他の先進国同様、信頼に足る具体的な計画を示すことが、政府の財政運営に対する市場の信認と国際的な評価を維持する前提である²³。

そして、2020 年度（32 年度）までの国・地方の PB 黒字化に向けては、現在の意思決定に参画することのできない将来世代に対して、これ以上負担のつけ回しを行うことのないよう、29 年 4 月には消費税率を確実に引き上げる必要がある。

²² 「中長期試算」においては、実質 2 %程度、名目 3 %程度と高い経済成長率を前提にした「経済再生ケース」であっても、2020 年度時点で国・地方の PB は▲11 兆円程度（対 GDP 比▲1.8%程度）の赤字が残ると見込まれている。このため、来年夏までに策定する新たな財政計画においては、▲11 兆円程度の赤字を解消した上で、国・地方の PB を黒字化するための歳出・歳入両面の具体的方策を盛り込む必要がある。〔資料Ⅱ－3－3 参照〕

²³ 25 年 4 月の G20 財務大臣・中央銀行総裁会合コミュニケにおいては、「日本は、信頼に足る中期財政計画を策定すべき」とされ、政府は同年 8 月に「中期財政計画」を策定し、9 月の G20 サントペテルブルク・サミットにおいて同計画を報告した。同計画においては、2015 年度の国・地方の PB 赤字対 GDP 比の半減目標の達成に向けた 26 年度（2014 年度）及び 27 年度（2015 年度）の収支改善幅等が示されているが、2020 年度までの国・地方の PB 黒字化に向けた具体的な道筋は示されていない。

Ⅲ. 27 年度予算編成における具体的取組み

1. 社会保障

社会保障給付費は、全体の総論でも述べたとおり、いわゆる「団塊の世代」が全て 75 歳以上となる 2025 年に向けて、医療・介護を中心に急激に増加する。特に医療に係る公費負担の増加が著しい。一方、年金は 16 年改正において導入された、固定された財源の範囲内に収まるよう給付水準を自動調整するマクロ経済スライドの仕組みを十分に機能させることが重要である²⁴。医療・介護の保険制度の持続可能性を確保するための改革は、改革効果の発現に一定程度の期間を要することを勘案すると、2020 年度までに実施されることが不可欠である。〔資料Ⅲ－1－1 参照〕

また、消費税率が 10%に引き上げられても、国・地方の消費税込と社会保障 4 経費の間には依然としてかなりの収支差が生じると見込まれる。2020 年度までの国・地方の PB 黒字化という財政健全化目標に向けて、最大の PB 赤字要因である社会保障 4 経費と消費税込との差額を解消していく必要があり、財政健全化目標との整合性の観点からも、社会保障制度において 2020 年度までの歳出・歳入両面にわたる改革の実施が不可避である。

医療・介護給付費が大きく増加する一つの理由として、1 人当たり医療費や介護費が急増する 75 歳以上人口が大きく増えることがある²⁵が、厚生労働省の推計では、人口高齢化の影響だけでなく、1 人当たり医療費（単価）自体の伸びも大きく影響している。当審議会は、これまで、いわゆる「自然増」について、診療報酬の薬価部分について市場実勢価格を上回る過大要求があることや、診療報酬本体において高齢化による影響以外に「医療の高度化等」と称して様々な要素の伸びが織り込まれていることなどを指摘し、「自然増」の検証の必要性を提案してきた。〔資

²⁴ 厚生労働省の将来見通し（24 年 3 月）においても、2025 年度に向けて、年金はマクロ経済スライドの効果もあって GDP の伸びの範囲内となる一方、医療は約 1.5 倍、介護は約 2.3 倍と、負担のベースとなる GDP 等の伸びを大きく上回って増加するとされている。

²⁵ 75 歳以上人口は現在の約 1,500 万人から 2025 年には約 2,200 万人へと約 700 万人増えると見込まれている。

料Ⅲ－１－２参照]

人口高齢化の影響を強く受ける75歳以上の後期高齢者医療給付費及び介護給付費は、2025年に向けて、年平均約6%増える見込みだが、そのうち約3%は高齢者人口の伸びによる影響、その他の3%はいわゆる「高度化等」と呼ばれる高齢化以外の要因によるものとなっている。後期高齢者医療給付費及び介護給付費は、その財源の多くを消費税収及び現役世代の保険料収入で賄うこととなっている。消費税収は経済成長率と同じ伸び、保険料総額は賃金上昇率から労働力人口の減少を差し引いた水準で伸びていくことを考えると、消費税率又は保険料率を引き上げない前提では、「中長期試算」における「経済再生ケース」でも3%程度、「参考ケース」では2%程度の伸びとなる。

こうしたことを考えると、後期高齢者医療給付費及び介護給付費について、高齢化等に伴ういわゆる「自然増」と言われている社会保障の伸びのうち、「自然増」として受け止められるのは、高成長が中長期にわたって継続した場合においても高齢者人口の伸びによる増（年＋3%）までであって、少なくとも、その他の高度化等による増（年＋3%）については制度の持続可能性確保のための改革の対象とする必要がある。

高齢化以外の要因によるいわゆる「自然増」については、以下の3つの柱の下で、全体像を示しながら、改革に取り組んでいく必要がある。〔資料Ⅲ－１－３参照〕

- ① 過剰な急性期病床の削減や平均在院日数の短縮などの医療介護提供体制の改革、収支差等を踏まえた報酬の抑制や薬価引下げ等の単価の伸びの抑制、後発医薬品の使用促進などの保険給付の範囲の見直し・重点化などの徹底した合理化・効率化
- ② 年齢や制度で区分せず、経済力に応じた公平な負担の確保（高齢者の負担の見直し等）
- ③ ①、②の取組みを行った上で、在宅医療の推進や地域包括ケアシステムの構築等、真に必要な新しい政策課題への対応については財源を確保して実施

こうした取組みにより、中期的に給付の伸びと国民の負担能力の伸びを近づけ、社会保障の持続可能性を確保していく必要がある。

さらに、社会保障制度の持続可能性の問題を、財政の観点から見ると、本来税財源により賄われるべき公費負担の財源を赤字国債の発行を通じて将来世代へ負担の先送りを続けてきている結果、必要となる改革の規模はより大きなものとなることに留意すべきである。

（１）医療

①医療提供体制の改革

我が国の機能別の病床の分化の状況、さらに病床総数は大きな課題を抱えており、その結果、国民の入院行動に大きな影響を及ぼしている。まず、我が国の病床は、急性期を念頭に高い診療報酬点数となっている「７対１入院基本料」を算定する病床が過剰となっており、高コスト構造になっていると同時に、今後回復期等のニーズが高まることに対応しておらず、医療の質を確保する観点からも問題がある。また、病床総数でみても、人口１０万人当たり病床数は、都道府県単位で最大３倍の開きがあり、人口当たり病床数が多い都道府県ほど、１人当たり国民医療費、平均在院日数、入院受療率が高く、供給が需要を生む構造となっており、適正化の余地が大きい。病床数が多い結果、病床当たりの医師数や看護職員数が過小となり、密度の低い医療や長い入院期間にもつながっている。また、将来的には、診療所についても分析を深めて改革を進めていくべきとの意見があった。

医療提供体制の改革は、このような高コスト構造を変えて医療費の適正化を図りつつ、医療の質の確保につながるものである。既に成立した医療介護総合確保推進法に示された考え方・枠組みに沿って諸施策が開始されているが、来年の医療保険制度改革法案によって補完・強化していくべき論点が残されており、これらについては、以下の４つの改革を実効性のある形で実施していくことが重要である。〔資料Ⅲ－１－４参照〕

まず、医療介護総合確保推進法に基づき、都道府県は２０２５年における機能毎の必要病床数を定めることとなっており（地域医療構想）、この算定方法について今年度中に国がガイドラインを示すこととなっている。この将来の必要病床数の算定方法については、社会保障制度改革推進本

部の下に設置されたワーキンググループで検討がなされているが、単に現状を投影した医療需要を推計するだけではなく、データ等に基づき客観的に求められた地域毎のあるべき病床数、平均在院日数を踏まえた医療提供体制の在り方、さらには、地域差の分析を踏まえて認められる不合理な差異（例えば入院受療率）を解消した医療提供体制の在り方をそれぞれ示す必要がある。その上で、不合理な差異を解消した医療提供体制の在り方を「目指すべき医療提供体制」と明確に位置づける必要がある。都道府県によるこれらを盛り込んだ地域医療構想の策定は、医療提供体制の改革に向けた出発点であり、30年の医療計画の改定に間に合わせるスケジュール感ではなく、極力27年度中、遅くとも28年度中には策定すべきである。

第二に、都道府県は地域医療構想と整合的な医療費適正化計画とを両者一体のものとして速やかに策定する必要がある。そのため、来年度の医療保険制度改革において、医療費適正化計画の在り方を見直し、地域医療構想と整合的な医療費の水準に関する目標や、平均在院日数や後発医薬品の使用割合等の医療の効率的な提供に関する目標を明確に位置づける必要がある。さらに、これらの目標が達成できない場合の改善措置の策定など、PDCAサイクルの実効性を高める措置が必要である。医療費適正化計画は地域医療構想と一体のものであり、地域医療構想を27・28年度中に策定した上で、28年度（遅くとも29年度）には各都道府県が医療費適正化計画を新制度の下で見直すべきである。

第三に、来年度の医療保険制度改革において、国民健康保険制度の運営主体を現在の市町村から都道府県に移行することが課題となっている。これにより、医療提供体制に関する計画の策定に関する責任主体と国民健康保険の保険運営の責任主体が都道府県で一致することとなる。保険者機能が適切に発揮されるよう、標準保険料率の決定など、国保の運営に係る責任・権限を適切に都道府県に移行すべきである。

最後に、今般の医療提供体制改革に伴って各般の財政措置を講ずるに当たっては、病床の機能分化・連携や医療費の適正化等に向けた保険者（都道府県）の努力を促すものとしていく必要がある。消費税財源が充当される医療介護総合確保基金の27年度以降の配分に当たっては、地域

医療構想を早期に策定し病床の機能分化・連携を積極的に進める都道府県に対して優先的に配分していくことが不可欠であり、その配分と効果を国民に分かりやすい形で示すべきである。国保に対する財政支援の強化に当たっては、社会保障制度改革プログラム法において、「国保の更なる財政基盤の強化を図り、国保の財政上の構造的な問題を解決」することとされていることを踏まえ、一般会計繰入を行っている自治体への単純な補填ではなく、保険者支援制度の強化等のほか、財政上の構造問題の解決に資する観点からの医療費適正化に向けた保険者機能の発揮を促すような形で措置する必要がある。また、医療費水準の地域間格差が保険料に的確に反映されるような国保の普通調整交付金の配分方法の見直し等を図るべきである。

②医療保険制度改革

今般の医療保険制度改革においては、上述の国民健康保険の運営に係る責任・権限を適切に都道府県に移行することに加えて、保険給付範囲の見直し・重点化や負担の公平化等に係る足元の課題については、社会保障制度改革プログラム法等に則り、来年の医療保険制度改革関連法案において、改革を推進していく必要がある。〔資料Ⅲ－１－５参照〕

イ) 保険給付範囲の見直し

医療制度の持続可能性を確保する観点から、来年の医療保険制度改革や次期診療報酬改定において患者の QOL (Quality of Life) 等に配慮しつつ、保険給付の範囲を抜本的に見直し、給付を重点化していく必要がある。

後発医薬品の更なる使用促進については、我が国の後発医薬品のシェアは、他の主要国が 70%以上となっているのと比較して 40%程度と著しく低く、厚生労働省が独自に設定している 30 年度目標「60%」の目標は、従来の政府目標と比べて低位であるなど「遅すぎ、低すぎ。」の状況にあり²⁶、他の主要国の状況を踏まえ、早急に目標を再設定すべきである。

²⁶ 政府は、従来、24 年度末までの後発医薬品シェアの目標を掲げていたが、これが未達成となった。その後、厚生労働省は独自の 30 年度末目標「60%」を設定しているが、これは従来の政府

また、具体的な使用促進策に向けて、これまでの医薬品メーカー、医療機関、保険薬局、患者等の各種の取組みに加えて、保険者がその機能を発揮して被保険者に使用を促す枠組みを強化していく必要がある。来年度の医療保険制度改革において、国保への新たな財政支援の活用、後期高齢者支援金の加減算制度の抜本的強化、後期高齢者医療制度における特別調整交付金の配分の見直しなどを行う必要がある。

さらに、次期診療報酬改定において、後発医薬品の使用を促進し医薬品に係る保険給付の在り方を適正化する観点から、後発医薬品が存在する先発医薬品について、その保険給付額を後発医薬品の価格に基づいて設定し、それを上回る部分については患者負担とすることで、患者の医薬品選択におけるインセンティブを引き出す制度を検討すべきである。

その他の改革としては、まず、来年度の医療保険制度改革や次期診療報酬改定において、在宅療養等との公平性の観点から入院患者の食事代を見直すとともに、市販品類似薬について、公平性の観点から保険給付の対象から除外する取組みを加速化すべきである。また、医療提供施設相互間の機能の分担を推進する観点から、紹介状なしで大病院を受診する場合の患者負担の仕組みを導入すべきである。

その上で、その次の改革に向けて、リスクの大きさや医療技術の QOL 等への影響度に応じた患者負担の在り方や、柔道整復療養費について、例えば定額制の導入や受領委任払いが実施可能な施術所の限定など、その適正化の在り方について検討すべきである。

ロ) 負担の公平確保

高齢化の更なる進展に伴い、今後、現役世代の社会保障負担の増大が見込まれる中、制度の持続可能性確保の観点から、年齢・制度で区分せず、経済力に応じて公平に医療費を負担していくことが必要である。〔資料Ⅲ－１－６参照〕

まず、高齢者の負担については年齢で区分するのではなく、現役と同じ負担能力を有する高齢者には同等の負担を求めることが必要である。

目標を約８％下方修正するものである。

具体的には、来年の医療保険制度改革において高額療養費の外来特例の廃止や後期高齢者医療の保険料特例措置の段階的廃止を進める必要がある。特に、後期高齢者医療の保険料特例措置の見直しについては、消費税率 10%への引上げ時に、低所得高齢者に対する年金福祉的給付の支給が行われることが法定されていることなどとあわせて、世代間の公平性の観点から本則に戻す必要性を丁寧に説明すべきである。また、現在、前期高齢者の自己負担割合を段階的に 1 割から 2 割に引き上げているが、原則 1 割となっている後期高齢者の自己負担割合の在り方や高齢者の高額療養費を別建てとすることの是非についても、次の改革課題として明確に位置づける必要がある。

次に、現役世代の負担についても、負担能力に応じた負担を徹底する必要がある。被用者間では、来年の医療保険制度改革において、後期高齢者支援金について、全面総報酬割に早急に移行する必要がある。また、標準報酬月額等の上限について、医療技術の高額化等を踏まえ、引上げを進める必要がある。さらに、最終的には被用者保険を統合することも視野に、前期高齢者納付金の総報酬割など、被用者間の負担の公平化を図る各種の措置について、次の改革に向けて検討を開始すべきである。

なお、全面総報酬割については、協会けんぽに対する国庫補助を、所得の高い健保組合を中心に他の被用者保険全体の保険料で肩代わりする構図となるため、慎重な対応を求める意見があった。

保険者に対する公費支援については、現世代の税負担や将来世代の負担（赤字国債）によるものであり、被保険者の所得水準等に鑑みて合理的な水準に抑制する必要がある。具体的には、来年の医療保険制度改革において、協会けんぽに対する国庫補助率をリーマン・ショック後の危機対応措置を開始する前の水準（13%）に段階的に戻すべきである。また、所得水準の高い国保組合の国庫補助について、原則廃止する必要がある。

③診療報酬・薬価

薬価については、「骨太方針 2014」において、「薬価調査、更には薬価改定が 2 年に一度となっている現状の下では、医薬品の取引価格が下落

しているにもかかわらず、保険から償還価格が一定期間据え置かれているため、患者負担、保険料負担、公費負担に影響を与えている。このような現状を踏まえ、調査・改定に係るコストにも適切に配慮しつつ、他の統計に与えている影響や市場価格形成の状況を勘案して、市場実勢価格を適切に反映できるよう、薬価調査・薬価改定の在り方について、診療報酬本体への影響にも留意しつつ、その頻度を含めて検討する」とされている。ここで示された課題と検討方針を踏まえ、薬価基準が市場実勢価格を適正に反映したものとなるよう、薬価調査・薬価改定の在り方の見直しを具体的に進めていく必要がある。

（２）介護

介護費用については、居宅サービスや 18 年度に新設された地域密着型サービスを政策的に推進してきたこともあって、足元の 3 年間では全体として年 5 % 程度の高い伸びとなっており、これに伴い介護保険料が増加している。報酬単価の抑制等の徹底した合理化・効率化を行いつつ、消費税財源を活用した地域包括ケアシステムの構築に向けた必要な政策対応を行うなど、メリハリをつけた制度改革等を進めていく必要がある。

①27 年度介護報酬改定

その一環として、27 年度の介護報酬改定においては、介護サービス事業者の経営状況や社会福祉法人の内部留保の状況を踏まえた基本報酬の適正化を行う一方で、介護職員の処遇改善加算の拡充、24 時間対応の定期巡回サービス等の充実による地域包括ケアシステムの構築の推進等を進めるなど、メリハリをつけながら、全体としてはマイナスとし、介護保険に係る国民負担の軽減を図るべきである。なお、介護報酬の適正化 1 % 当たりで約 1,000 億円の介護費用が減少し、利用者負担、介護保険料、税金という形で国民負担の軽減につながる。また、27 年度は、介護報酬改定の外枠で、低所得者の保険料軽減や地域包括ケアシステムの構築に向けた認知症対策をはじめとした医療介護連携の推進、新たな基金による施設整備の推進等を行うこととしており、介護報酬改定だけでなくこれらを含めた全体像で議論していく必要がある。〔資料Ⅲ－１－７、

8 参照]

厚生労働省による直近の介護事業経営実態調査において、介護サービス全体の平均収支差率は＋８％程度となっており、一般の中小企業の水準（＋２～＋３％）を大幅に上回っている。国民負担によって賄われている介護報酬の水準がそれぞれのサービス提供に必要なコストを大幅に上回っているのは適当でなく、介護報酬の基本部分については、サービス類型ごとの収支状況を適切に反映させ、全体としては一般の中小企業並みの水準となるよう、少なくとも▲６％程度の適正化を図るべきである。〔資料Ⅲ－１－９ 参照〕

また、当審議会としては、特別養護老人ホームの約 95％を経営する社会福祉法人において、巨額の内部留保が蓄積されていることをかねてより指摘してきたが、本年 10 月に公表された財務省予算執行調査においては、改めて特別養護老人ホーム全体で約 2 兆円、1 施設当たり 3 億円の内部留保が蓄積されている事実が確認されたところである。介護保険料負担や利用者負担などの国民負担を原資として、内部留保を徒に蓄積させることは適当でなく、今般の介護報酬改定に当たっては、社会福祉法人の内部留保が現在の水準から更に蓄積しないよう、特別養護老人ホームなどの報酬の基本部分を大幅に引き下げる必要がある。

他方で、課題となっている介護職員の処遇改善については、厚生労働省の調査によれば、これまでの累次の取組みにより、21 年度以降、介護職員の給与を月額約 3 万円相当引き上げる効果があったとされているが、処遇改善加算の拡充という形で報酬の基本部分とは別枠で措置することにより、引き続き、事業者に追加の負担を求めることなく、介護職員の更なる処遇の改善を図ることが可能となる。地域包括ケアシステムの構築に向けて介護職員の確保が不可欠であること、介護サービスは人件費が過半を占める労働集約的な事業であり、介護職員の処遇改善を図ることにより、介護サービスの質の向上を目指すことが出来ることを踏まえ、消費税財源を活用して現行の処遇改善加算を拡充することにより更なる処遇改善を図る必要がある。〔資料Ⅲ－１－10 参照〕

なお、介護報酬の基本部分について、平均収支差率を現在の＋８％程度から一般の中小企業並みの水準（＋２～３％）まで▲６％程度引き下

げたとしても、全体として適正な収支差率は確保されることから、現行の人件費の水準に影響を与えるものではなく、国民負担の軽減と介護職員の更なる処遇改善の両立を図ることができる。

②社会福祉法人の内部留保の活用

社会福祉法人の内部留保については、「規制改革実施計画」（26年6月24日閣議決定）に基づき、内部留保の活用に向け、社会福祉法人に対する社会貢献活動の実施の義務付けについて検討が進められている。社会福祉法人は公益性の高い社会福祉事業の実施主体として、国から補助金の交付を受けるほか、原則非課税とされる。一方で、事業から生じた剰余金の法人外への支出・処分が禁止されるとともに解散時の残余財産は国庫に帰属することが法定されている。こうした社会福祉法人の財務規律に鑑みれば、公費や保険料（以下公費等）より生じた剰余金及びその蓄積である内部留保は、本来、国庫返納や報酬改定時の剰余分の控除を行うべき性格のものである。したがって、その内部留保の活用にあたっては、営利法人とは異なり、強い公的規制を受けて然るべきであり、社会貢献活動の実施の義務化に当たっては、使途が適正なものとなるようにすべきである。このため、公費等を原資とした内部留保については明確に区分経理することを求めた上で、それらは公費等を充てて現に実施している事業に対して適正に再投資することを基本とし、他の事業に充てられて消費されることのないようにしなければならない。さらに、社会福祉法人の内部留保の活用状況について引き続きフォローアップを行った上で、内部留保の活用状況や社会福祉法人に対する課税の議論も踏まえつつ、必要に応じ、内部留保の国庫返納などを視野に入れた対応を検討すべきである。

③次期介護保険制度改革に向けた課題

総論で既述したように、介護給付費は今後とも相当程度の伸びが見込まれており、介護保険料をはじめとする国民負担を抑制し、制度を持続可能なものとするため、次期介護保険制度改革において、現行の介護保険でカバーしているサービス範囲を抜本的に見直すとともにより効率的

なサービス提供体制を促していく必要がある。この観点からは、例えば、軽度者に対する訪問介護の大部分は掃除や一般的な調理・配膳を中心とした生活援助であるという実態などを踏まえれば、訪問介護・通所介護の予防給付が27年度以降順次地域支援事業へ移行する状況も踏まえつつ、軽度者に対する給付の地域支援事業の移行などについて検討していく必要がある。その際、軽度者に対するサービスを効率化する必要がある。

また、介護サービスの価格については、介護報酬の範囲内で自由に設定できる仕組みとされているが、サービス価格が報酬の上限に張り付いている実態にある。在宅サービスについて、引き続き自由な参入を可能とするのであれば、サービスの質を確保しつつ、確実に価格競争が行われる仕組みを構築すべきである。さらに、負担の公平性の観点から、利用者負担の見直しや、介護納付金の総報酬割についても検討していく必要がある。介護療養病床については、29年度末までに廃止されることになっており、医療の必要度に応じた機能分担を推進するとの考えの下、着実に改革を進めていくべきである。

(3) 子育て

子育て支援については、消費税率10%への引上げによる財源のうち0.7兆円を活用して、現在約225万人の保育の受け皿を潜在ニーズ含め約40万人拡大するなど保育の量の拡大を図るほか、職員配置の改善や処遇改善等の保育の質の改善等を図ることとなっている。これにより、0～5歳児の5割弱の子どもの保育の受け皿が整備されることになる。

一方で、社会保障と税の一体改革時の法案審議において、子育て支援の質・量の充実を図るため1兆円超の財源確保が必要であり、消費税財源で確保した0.7兆円を超える部分の0.3兆円超の財源確保に努めることが政府に求められている。

子育て支援策については、10年度においては、児童手当や育児休業給付といった現金給付は約8割を事業主負担で賄う一方、保育サービス等の現物給付は公費中心に行われていた。その後、事業主負担が中心だった現金給付についても公費中心に充実してきた結果、事業主負担割合は2割程度まで低下している。また、保育所等の現物給付も専ら公費を財

源とし、今後も公費を基本に対応するとされている。公費負担の約4割は赤字国債に頼っている現状にあり、将来世代につけ回しをしながら、将来世代のための施策を進めている状況にある。

子育て支援は現在及び将来の労働力確保にも資する施策であり、社会全体でその費用を賄う観点から、更なる充実が必要な保育の現物給付（例えば保育所運営費）に一定の事業主負担を導入することを検討すべきである²⁷。なお、これにより不要となる公費は他の子育てサービスの充実に充当し、公費支援は縮小しないことが検討の前提であることは言うまでもない。〔資料Ⅲ－1－11 参照〕

その際、事業主負担は事業所内保育への資金拠出が基本となるが、27年度からの子ども・子育て支援新制度施行によって、認可を受けた事業所内保育は新制度の給付の対象となることを踏まえ、一定規模以上の企業において、資金拠出に代えて事業所内保育施設の設置・地域開放といった選択もあってよいのではないかと考える。〔資料Ⅲ－1－12 参照〕

（4）年金

年金については、16年改正により、将来の現役世代の過重な負担を回避するとともに、公的年金としてふさわしい給付水準を確保するとの考え方の下、負担面において、基礎年金国庫負担の2分の1への引上げや保険料の段階的な引上げを行う一方、給付面においては、これらにより固定された財源の範囲内に収まるように給付水準を自動調整する仕組み（マクロ経済スライド）が導入された。〔資料Ⅲ－1－13、14 参照〕

しかしながら、基礎年金国庫負担を2分の1に引き上げるための安定的な財源を確保するのに10年の年月を費やしたほか、年金受給世代への配慮から、12年度から14年度にかけて物価が下落したにもかかわらず給付額を据え置く特例措置が講じられ（特例水準）、また、この特例水準が解消されるまでマクロ経済スライドによる年金額の調整は行わないとされたことから、16年改正の仕組みは十分に機能してこなかった。

24年に国民年金法等改正法が成立し、特例水準は27年4月に解消さ

²⁷ 事業主負担の拡大については慎重であるべきとの意見もあった。

れることが予定されており、これにより、漸くマクロ経済スライドが機能する環境が整うこととなる。しかしながら、マクロ経済スライドによる自動調整は、現行制度の下では、年金受給世代に配慮する観点から、前年度の年金の「名目額」を下回らない範囲で行うものとされている（名目下限）。このため、例えば、景気の変動に伴い賃金・物価の伸びが不十分又は下落した場合は、マクロ経済スライドの効果が限定的となり、その結果、マクロ経済スライド方式によって年金給付水準が調整される期間が長期化し、将来の年金給付水準を低下させる。将来の年金給付水準を出来る限り確保し、世代間の公平性を保つ観点からは、16年改正の仕組みを経済環境によらずに十分に機能させることが重要であり、マクロ経済スライドの名目下限については速やかに撤廃すべきである。

なお、名目下限の見直しに当たっては、マクロ経済スライドの制度の趣旨のほか、消費税率を10%に引き上げる際には、低所得の高齢者等に対しては年最大6万円の年金生活者支援給付金が支給される旨法定されていることもあわせて、国民に対して丁寧に説明を行うべきである。

26年財政検証においては、社会保障制度改革国民会議の報告書や社会保障制度改革プログラム法において提示された課題の検討に資するため、一定の制度改革を仮定した試算（オプション試算）が行われている。このうち、オプションⅢにおいては、高齢期の就労により、保険料の拠出（支払）期間を現行の40年から45年（20～65歳）に延長し、これを年金額に反映させるなどの制度改革を仮定した場合について試算が行われている。

こうした試算については2つの大きな問題点を指摘できる。まず、国庫負担増が平年度化される平成92年度以降、国庫負担が概ね16%程度増加する見込みとなっているが、国庫負担の増加は将来の現役世代にとって過重な負担となるものであり、将来の現役世代の負担の下に年金水準を確保することは厳に避けるべきである。

第二に、無業者や非正規労働者が相当割合を占めるという現在の60～64歳の就業状況を踏まえると、低所得者に対する保険料免除制度の適用者が相当数発生すると考えられる。さらに、保有資産が十分ありながら「引退」して所得を稼がないことを自ら選択した者まで免除制度の適用

対象となる。これらの者は、保険料の追加負担なしに国庫負担分だけ年金金額が追加的に増額されることになる。

これらを踏まえると、現行制度を前提とした保険料拠出期間の延長による拠出の義務化は、高齢者の就労の実態や将来にわたる財源の確保等を踏まえつつ、慎重に検討を行うべきである。

一方で、今後労働人口が減少することが見込まれる中、高齢者の就労促進が課題となっていること、平均寿命の伸びに応じて年金の平均受給期間が長期化していることを踏まえれば、高齢期の就労と年金受給のバランスの観点から、年金の支給開始年齢の更なる引上げは不可避である。現在、我が国では、厚生年金の報酬比例部分について、25 年度から 37 年度にかけて支給開始年齢を 65 歳に引き上げている途上にあるが、過去の例を見ると、支給開始年齢の引上げを決定してから実施に至るまでに相当の時間を要していることから、支給開始年齢の引上げについては、中長期的な課題と捉えるのではなく、高齢期の働き方の議論と合わせて早急に検討を開始すべきである。

16 年改正により、固定された財源の範囲内で年金を給付する仕組みとなっているため、支給開始年齢の引上げは、マクロ経済スライド方式によって年金給付水準が調整される期間が早期に終了することで将来世代の所得代替率の上昇につながるものである。この点については、繰上げ受給制度を活用すれば早期の年金受給も可能である点と合わせて、政府には丁寧な説明を行っていくことを期待したい。また、支給開始年齢の引上げを含め、所得代替率の確保については現在の支給開始年齢やモデル世帯を前提にすることなく、多面的に検討すべきである。

今後、年金制度を支える現役世代が減少し、2060 年には高齢者 1 人を現役世代 1.2 人で支える状態となることが見込まれ、また、医療・介護分野では高齢化に伴う給付増が見込まれている。これらを踏まえると、年金制度については、長期的な持続可能性を強固にする取組みを継続することが必要であり、その際には、16 年改正の枠組みを基本として、将来にわたって現役世代の負担（国庫負担）を増加させることは厳に避けること等を通じて、世代間の公平性を確保することが重要である。

（５）生活保護

生活保護の受給者数は歴史的に極めて高い水準で推移しており、足元の経済雇用情勢の好転にもかかわらず減少幅は僅かにとどまっている。生活保護は、最後のセーフティネットとしての機能を有するとともに受給者の自立の助長を趣旨とする制度であるが、制度の設計・運用の在り方によってはモラルハザードが生じかねず、かえって受給者自身の自立を阻害する結果ともなりかねない。生活保護の給付水準が一般低所得世帯の生活水準と均衡を欠く高いものとなれば、一般国民からの不公平感や制度不信を招く懸念もある。生活扶助基準本体の適正化や後発医薬品の使用の原則化等を柱とする生活保護法改正が25年に行われたところであるが、今後とも、受給者の就労を通じた保護脱却の促進や各種扶助・加算の基準の適正化など、制度全般にわたる不断の見直しが必要である。

住宅扶助は、地域や世帯人数別に設定された基準の範囲内で家賃等の実費が支給される仕組みとなっている。全国消費実態調査を利用した検証によると、地域によってばらつきはあるものの、総じて住宅扶助の特別基準額が一般低所得世帯の家賃実態よりも高い水準に設定されている。このため、一般低所得世帯との均衡が図られる水準まで住宅扶助の特別基準額を引き下げることが必要である。また、このような住宅扶助基準の引下げは、住居実態に見合わない家賃を徴収して利益を得るいわゆる「貧困ビジネス」への対策としても有効と考えられる。〔資料Ⅲ－１－15 参照〕

冬季加算は、冬季に増加する暖房費などに対応するものとして、地域や世帯人数別に定められた額が支給されているが、昭和49年以降、前年度基準額に生活扶助基準改定率を乗じた更新のみを行っており、消費実態を踏まえた見直しが過去40年にわたって実施されていない。改めて地域別に冬季に需要が増加すると考えられる家計支出の増加額と冬季加算額を比較すると、特に北海道、東北、北陸地方において冬季加算額が過大となっている。このため、冬季割増額に係る消費実態の地域別偏差を超過して設定されている冬季加算分について引下げを行う必要がある。

〔資料Ⅲ－１－16 参照〕

生活保護制度が受給者の自立の助長を趣旨としていることに鑑み、こ

れまでも、働くことが可能な受給者に対して累次の就労支援策を講じ、その保護脱却を図ってきたところである。しかしながら、足元の経済雇用環境はリーマン・ショック以降改善しているにもかかわらず、受給者の保護脱却が進んでいない状況にある。このため、就労を通じた保護脱却のインセンティブが一層働くよう、生活保護の仕組みを見直していくことが必要である。具体的には、受給者の就労可能性に応じて生活保護受給の更新期を設定し、毎更新期に、就労自立に向けた受給者の努力も勘案しつつ、保護の継続が真に必要なか否かの判定を行うような仕組みを検討すべきである。また、福祉事務所やハローワークによる就労支援を正当な理由なく拒否した場合には、保護の廃止に至る前の段階的な措置として保護費の削減を行えるような仕組みも検討すべきである。

医療扶助費は、生活保護費全体の約5割を占めており、持続可能な生活保護制度の運営のためには、その適正化が不可欠である。これまでも、特に後発医薬品の活用に向けて一般的な使用促進とあわせ積極的に取り組んできたところであるが、既にその使用が原則化されている。後発医薬品に係る医療扶助の基準については、生活扶助や住宅扶助の基準と同様、最低限度の生活を保障するとの生活保護制度の趣旨を踏まえて設定することが適切であり、後発医薬品のある長期収載医薬品については先発医薬品ではなく後発医薬品をベースにして医療扶助の基準を設定することを検討すべきである。

生活保護制度に関連する政策課題として、最低限度の生活を維持することができなくなる恐れのある生活困窮者に対して生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るための生活困窮者自立支援制度が、来年度より実施される予定となっている。

生活困窮者自立支援制度は、生活保護に陥る恐れのある者に対する支援を通じて、その自立の促進を図ることを目的としており、生活保護受給者を減少させるものであることから、制度実施後において、その政策効果が生活保護受給者の減少として確実に表れているか、事後的にしつかりと検証を行う必要がある。一方、制度開始時点においては、具体的な政策効果を事前に検証できないことから、政策効果額を見込んで財源とすべきではない。

また、本支援制度のモデル事業が既に実施されているが、来年度の制度開始にあたっては、全国一律の予算措置によって実態にそぐわない非効率な体制とならないよう、これまでの取組みを踏まえ、地方公共団体の準備状況や地域のニーズに応じた相談員等の配置を行うべきである。

（６）障害福祉

障害福祉については、18年の障害者自立支援法の施行や、その後の応益負担の見直し等を経る中で、障害福祉サービス（自立支援給付）の予算額が毎年10%前後で伸びたことにより、サービスの充実が大幅に図られてきた。

ハンディキャップを持つ人を社会全体で支援していくことが必要であり、真に支援を必要とする障害者に必要な支援を確実に行き届かせることができるようにするためにも、障害福祉サービスの提供を効率的なものとするにより、制度の持続可能性を確保していくことが重要である。

これまで法定雇用率の引上げ等により障害者の就労を支援してきたが、今後、更に障害者がその能力を活かし、多様な形で社会の支え手として活躍できるようにしていくことが重要である。

27年度においては、障害福祉サービス等について報酬の改定が予定されている。利用者数が急増する中、サービス内容や事業所の運営主体が介護保険と類似する点があることを踏まえれば、介護保険の報酬改定と同様の考え方に立って、更なる処遇改善等を進めつつ、経営状況等に基づき報酬水準の適正化を図るべきである。

28年においては、障害者総合支援法の施行後3年を目途として障害福祉サービスの在り方等について見直しを行うこととされている。この見直しに当たっては、障害者の自立や就労を支援するための効率的なサービス提供の在り方、必要な支援の度合いに応じたサービス提供の在り方、制度を支える財源・負担の在り方等について幅広く検討を行い、制度の持続可能性の確保を図るべきである。

2. 地方財政

我が国の地方財政制度は、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、国が財源保障する仕組みとなっている。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む一方、地方税収等の自前の収入で賄うことができない収支不足（歳出・歳入ギャップ）を国からの地方交付税と各地方公共団体の臨時財政対策債（赤字地方債）で補填することとされてきた。このように収支不足が確実に補填される仕組みとなっているため、地方公共団体が歳出抑制や歳入確保に取り組むインセンティブを損なっていると一般的に指摘されている。

地方交付税の規模が地方財政計画における歳出・歳入の見込みに基づき決定されるものであることからすれば、地方財政計画上の歳出・歳入の水準を適正なものとしていくことこそが、国・地方を通じた財政健全化のために最も重要かつ必要な取組みである。〔資料Ⅲ－２－１ 参照〕

足元の国と地方の財政状況を見れば、リーマン・ショック²⁸の後、国のPBは赤字幅が大幅に増大する一方、地方のPBは17年度以降、黒字を維持している。さらに、地方は、地方財政計画（通常収支分）ベースで見れば、財政収支も黒字となっている。〔資料Ⅲ－２－２ 参照〕

このため、国と地方の長期債務残高は、10年前から現在（2004～2014）にかけては、国は約300兆円の増加となっている一方で、地方はほぼ横ばいとなっている。〔資料Ⅲ－２－３ 参照〕

（１）危機対応モードから平時モードへの切替え

地方財政においては、リーマン・ショック後の100年に一度と言われた経済危機への臨時異例の対応として、歳出面では「歳出特別枠」、歳入面では「別枠加算」が措置され、これらが依然として継続されている。

「骨太2014」では、地方財政について「経済再生の進展を踏まえて、リーマン・ショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく」とされており、地方財政における上記の危機対応について、

²⁸ リーマン・ショックの際の経済状況は、例えば、実質GDPで見ると、20年度は▲3.7%（4四半期連続マイナス）、21年度は▲2.0%もの景気後退に見舞われた。

速やかに見直す必要がある。

まず、歳出面での危機対応である歳出特別枠は、リーマン・ショック後の地方の経済・雇用情勢の悪化等を踏まえた、いわば緊急時の景気対策として、地方財政計画の歳出に上乗せされたものである。この歳出特別枠の上乗せなどもあり、水準超経費²⁹を除く地方一般財源総額³⁰は、リーマン・ショック前の 20 年度 57.4 兆円から 26 年度 59.4 兆円と 2 兆円の増となっている。

足元の経済再生の進展を踏まえれば、歳出特別枠を存続させるべき合理的な理由は見出せないこと、また地方歳出の効率化の観点からも、これについては即座に廃止又は大幅な縮小を行うべきである。〔資料Ⅲ－２－４ 参照〕

次に、歳入面での危機対応である別枠加算は、リーマン・ショックの影響により地方税が大幅に減収し、財源不足が発生するなかで、地方財政に配慮し、「折半ルール」³¹の例外として、全額国負担により措置したものであり、赤字国債の増要因となっている。

地方税収の回復基調を踏まえ、26 年度では▲0.4 兆円縮減した（1 兆円→0.6 兆円）。27 年度の地方税収については、経済再生の進展や地方消費税率の引上げにより、リーマン・ショック前とほぼ同水準となることが見込まれていることから、別枠加算については、即座に廃止すべきである。〔資料Ⅲ－２－５ 参照〕

（２）地方法人課税の偏在是正

地方税の都道府県別の人口 1 人当たり税収額の偏在（最大／最小）は、24 年度決算では、地方税合計では 2.5 倍だが、地方法人二税（法人事業税、法人住民税）は 5.7 倍に拡大している。〔資料Ⅲ－２－６ 参照〕

今後、経済再生の進展等により地方法人二税の税収が回復し、地方公

²⁹ 水準超経費とは、地方財政計画の歳出に計上されている不交付団体における平均水準を超える必要経費。

³⁰ 地方一般財源総額とは、地方税・地方譲与税＋地方交付税・地方特例交付金＋臨時財政対策債の合計。

³¹ 折半ルールとは、地方財政計画の歳入・歳出ギャップに対し、地方交付税の法定率分（国税収入の一定割合）を充てた後に残る財源不足について、国・地方が折半して財源を出す仕組み（国は地方交付税に特例加算を行い、地方は臨時財政対策債を発行）。

共同体間の更なる財政力格差の拡大が見込まれる。

このような中、現在、政府では「地方の創生」が大きな課題となっており、地方創生に係る「基本方針」においても、「東京一極集中の歯止め」は、「基本的視点」の1つと位置づけられている。この観点からも、地方法人課税の更なる偏在是正措置を講じることで、財政力のある不交付団体の財源超過額を縮減し、財政力の弱い交付団体の安定財源を確保していくことが必要である。

この点、地方法人課税の偏在是正措置としては、20年に、法人事業税（都道府県税）の約4割を地方法人特別税・譲与税（国税）とした。しかし、26年度税制改正では、地方法人特別税・譲与税は1／3縮減され、偏在是正効果³²が縮小した状態にある。

他方で、この時の与党税制改正大綱では「地方法人特別税・譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講じる」ともされており、早急に、1／3縮減前の地方法人特別税・譲与税と同規模の偏在是正効果を持つ措置を講じる必要がある。

また、26年度税制改正では、地方消費税率の引上げによる地方公共団体間の財政力格差拡大を是正する観点から、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原資化したところである。消費税率10%への引上げの際には、法人住民税法人税割の地方交付税原資化を更に進める必要がある。〔資料Ⅲ－2－7参照〕

これらの偏在是正措置は水準超経費の減少につながり、地方財政計画における地方歳出の抑制、ひいては歳入・歳出ギャップの縮小を通じた国・地方のPBの改善にも資するものである。

（3）地方歳出・歳入の適正化・効率化

前述のとおり、地方交付税の規模は、「地方財政計画」における歳出・歳入の見込みに基づき決定されるものであることから、この水準を適正なものとしていくことが、国・地方を通じた財政健全化のために必要な取り組みである。以下、地方財政計画における歳出・歳入項目ごとに問題

³² 偏在是正効果とは、交付団体における増収と不交付団体における減収。

点を示す。

①一般行政経費単独事業

地方財政計画の歳出項目のうち、一般行政経費単独事業については、約 14 兆円もの規模がありながら、その大宗（11.6 兆円、全体の 83.1%）は、いわゆる「枠計上」と呼ばれ、内訳や積算がない。

さらに、地方歳出の決算は、①目的別内訳と②性質別内訳に分けて開示されているが、どの部分が地方財政計画上の一般行政経費単独事業の決算であるかの判別ができない状況となっている。このため、一般行政経費単独事業には、標準的な財政需要とは認められないような、過剰な金額が計上されている可能性がある。〔資料Ⅲ－２－８参照〕

まずは、地方財政計画において適切な内訳・積算を明確化するとともに、決算においても計画に対応した実績が把握できるような情報開示を行うべきである。

このような情報開示がなされない状態において、歳出の適正化・効率化を行うとすれば、過去の水準との比較において、国の取組みと基調を合わせた歳出削減を行うべきと考えられる。

例えば、一般行政経費単独事業に対応すると考えられる 26 年度の国の歳出は、リーマン・ショック直後の 22 年度比で 94.9%（▲5.1%）の水準となっている。その一方で、26 年度の地方財政計画における一般行政経費単独事業は、22 年度比で 100.9%となっており、国の取組みと基調を合わせた歳出削減が行われていない状況となっている。

27 年度の地方財政計画においては、一般行政経費単独事業について、これまでの国の取組みと同様の歳出削減を行った前提での歳出計上を行うべきである。仮に、22 年度比での国並みの取組みを行った場合には、一般行政経費単独事業は、対 26 年度計画比で▲8,300 億円程度（▲6%）の削減となる。〔資料Ⅲ－２－９参照〕

また、一般行政経費単独事業には、年度途中の追加財政需要への対応として、26 年度は 4,200 億円が計上されている。この地方財政計画に計上する追加財政需要は、国の予備費とは異なり、決算で使用額が計画額を下回ったとしても、地方交付税の減額といった精算は行われず、いわ

ば「渡しきり」となっていることを踏まえれば、過去の平均的な使用実績に基づき計上すべきものである。例えば、16年度から25年度までの平均使用実績は、1,500億円程度であり、対26年度計画比で▲3,000億円程度の削減が可能と考えられる。〔資料Ⅲ－2－10 参照〕

なお、仮に、過去に例がないような追加財政需要が生じたとしても、国の補助事業に係る地方負担の不用分（22～25年度平均で1,500億円程度と推計される）を充当すれば、十分に対応が可能であると考えられる。

②給与関係経費

給与関係経費については、地方全体の級別職員定数が、国に比して高位級に偏っており、人件費の増大要因となっているとの問題がある。標準的な歳出を計上する地方財政計画においては、級別職員定数についても国に準拠した水準での計上を行うべきである³³。〔資料Ⅲ－2－11 参照〕

また、技能労務職員については、昭和57年の臨時行政調査会の答申³⁴を踏まえ、国は、昭和58年以降、技能労務職員（行政職（二））の新規採用を原則として行わず、民間委託を推進してきた。技能労務職員の数の減少が民間委託率と一致すると仮定した場合、国の25年度の民間委託率は対昭和58年比で92%となっている。一方、地方は、上記答申において「国に準じた措置を講ずべき」とされているにもかかわらず、昭和58年以降も新規採用を継続してきた。この結果、地方の25年度の民間委託率は対昭和58年比で70%にとどまっている。

標準的な歳出を計上する地方財政計画においては、給与関係経費も国並みの民間委託率を前提に計上すべきであり、仮に、国並みの民間委託率を前提で計上した場合の削減額は▲700億円程度と見込まれる（給与

³³ 仮に、地方財政計画において、地方の級別職員構成（3～5級）について国に準拠したものには是正した前提で計上するとした場合には、給与関係経費は▲1,500億円程度の削減となると見込まれる。

³⁴ 行政改革に関する第3次答申（昭和57年7月30日 臨時行政調査会）（抄）

「国家公務員の中には、例えば技能・労務職員のように、民間と同様の業務を行う者が含まれているが、特別の必要がある場合を除き、当該業務について事務・事業の整理、民間委託等を積極的に推進する。（中略）地方公共団体においても、国に準じた措置を講ずべきであり、国は地方公共団体がこれらを円滑に実施できるよう配慮する」

関係経費の減から民間委託費の増を差し引いたもの)。〔資料Ⅲ－２－１２参照〕

③公債費

地方債の元利償還費である公債費（臨時財政対策債分を除く）は、これまでの投資的経費の減少により、今後、毎年▲4,000 億円程度縮減していくことが見込まれる（投資的経費が26年度地方財政計画と同額の前提）。一方で、臨時財政対策債分の公債費は増加が見込まれるものの、両者を足した公債費全体で見れば、32 年度には▲1 兆円程度減少することが見込まれる³⁵。

国・地方の財政健全化の観点からは、今後の公債費の減少分（27 年度の減少分を含む）については、他の歳出の増に充てるのではなく、確実に地方歳出の減につなげるべきである。なお、公債費の減少分を地方歳出全体から減額したとしても、地方の PB 歳出自体は実質的に同水準を確保することが可能であることを付言しておく³⁶。〔資料Ⅲ－２－１３、１４参照〕

④地方税収

地方財政計画の歳入項目である地方税収（地方譲与税収を含む。以下同じ。）は、22 年度決算から計画額を上回る増収が続いており、25 年度までの累計で＋2.5 兆円の決算増収となっている。この結果、地方の財政調整基金（年度間の財源調整のための基金）の残高は、同時期に＋1.9 兆円増加している。〔資料Ⅲ－２－１５参照〕

現行制度上、地方税が決算で増収となっても地方交付税の減額といった精算は行われな（他方、地方法人二税の税収が計画額を下回った場合には、国・地方が折半して減収分を補填する仕組みとなっている）。しかも、地方財政計画においては、地方税収を過少に見積もったとしても、それによる収支不足は、地方交付税の特例加算と臨時財政対策債で補填

³⁵ 「平成 26 年度予算の後年度歳出・歳入への影響試算」等に基づき推計。

³⁶ 公債費については、上記のほか、臨時財政対策債の元利償還費について、個別の地方公共団体への地方財政措置よりも当該地方公共団体における実際の償還額（減債基金への積立を含む）の方が少ないという問題がある。これについては将来の財政リスクの観点から是正が必要である。

されるため、地方歳出の減額には直接的にはつながらない仕組みとなっている。そのため、地方財政計画における地方税収は、過少な見積もりが行われやすい構造となっており、このことが結果として、基金の増加にもつながっている。これは、いわば、国が本来必要のない借金を行って、地方の貯金を作り出している状態とも言える。

これに対しては、決算増収を何らかの形で精算する仕組みを導入することも検討すべきであるが、まずは、27年度の地方財政計画において、近年の税収動向も踏まえた適切な水準の地方税収を見積もることが必要である。

⑤使用料・手数料

地方財政計画における使用料・手数料の計上も過少見積りとなっている。具体的には、20～24年度までの間、使用料・手数料の決算額は一貫して計画額を上回っている。使用料・手数料の計上額は、決算を踏まえて適正化し、その増加分は一般財源総額の抑制に活用すべきである。

3. 教育・スポーツ

教育は未来を担う人材を育成するものであり、子どもたちの学力・能力・人間性の向上を図ることは、日本の将来にとって極めて重要な課題である。引き続き、教育環境の改善に努めていかなければならないことは言うまでもない。

他方、教育予算については教職員定数増や予算増といった投入量を伸ばすという議論が重視され、成果に関する議論から逃避する傾向が見られる。「子どものため」といって感覚的に教育予算の投入量に拘ることは、厳しい財政事情の下で、結局その子どもに借金という形でつけを回す結果になるということを十分に認識すべきである。

近年、公教育支出については、少子化が進む中で低下しておらず、児童生徒1人当たりの支出額は平成元年度以降、約6割も増加している³⁷。児童生徒当たりで増加した予算を使って、教育・教員の質は上がったのか、例えば少人数学級の推進、外部専門人材の活用等の施策間の効果の比較も含めどのような成果があったのかについて、客観的・具体的な検証を行い、国民に示すべきである。教育予算についても、他の政策分野と同様、成果を求めて質の向上に努めることが何よりも重要である。

(1) 義務教育費国庫負担金（教職員人件費）

日本の小中学校向け公財政支出は、国際的に低い水準であるとの議論があるが、これは子どもの数が諸外国に比べて少ないためである。小中学校の児童生徒1人当たり公財政支出を国民1人当たりGDP比で見ると、日本は約24.3%とOECD平均よりも高く、特に経済規模の近いG5諸国の中では高水準となっている³⁸。

また、教育費の負担の在り方については、国民負担率との見合いで議論する必要もある。日本の国民負担率は国際的にみて低水準であり、こうしたことに鑑みても、日本の小中学校には、既に十分に手厚い予算措

³⁷ 平成元年度から23年度までの間に、児童生徒数は約32%減少する一方、公教育費は約5%増加しており、児童生徒1人当たりの公教育費は約55%増加している。（出典：学校基本調査、地方教育費調査）

³⁸ OECD平均は約23.2%。また、G5の中ではイギリス（約26.6%）に次いで2位である。

置が行われていると言える。

他方、日本の義務教育関係予算については、教職員人件費に配分が偏っているという問題がある。日本では、義務教育関係予算（約 1.7 兆円）のうち、教職員人件費が約 90%（約 1.5 兆円）を占めており³⁹、その結果、児童生徒 1 人当たり教員給与支出は国際的にも高い水準となっている⁴⁰。以上のように、国際比較等から浮かび上がる日本の義務教育予算の課題は、量を増やすことなく、質・配分を改善することであるといえることができる。〔資料Ⅲ－3－1 参照〕

教職員人件費以外の義務教育関係予算については、学校耐震化等の施設費（約 650 億円）や教科書購入費（約 410 億円）等を除けば、その他のいじめ対策、外部専門人材の活用、教員研修等の個別課題に対応するための予算は約 490 億円と限られたものになっている。

多様化する教育上の課題への解決策として、これ以上教職員人件費を拡大することが、他の施策に予算を重点化することよりも、効果的・効率的な対応であるとはいえない。より費用対効果の高い施策に予算を重点化することで、義務教育関係予算の質の向上を図ると同時に、教職員人件費については、教職員定数、給与水準の両面で効率化を進めていかなければならない。

①教職員定数の合理化

イ) 児童生徒当たりで増加を続ける教職員数

公立小中学校の教職員定数については、少子化の進展やこれまでの大幅な予算措置により、平成元年度以降、児童生徒当たりで約 1.4 倍に増加している。なかでも政策目的に応じて予算措置される定数（加配定数）は児童生徒当たりで約 8.3 倍に増加している⁴¹。特に、少人数学級を推進

³⁹ 小中学校向け支出項目別構成（2010 年）で見ると、日本の教育支出は、約 85.9%が教職員給与にあてられているが、これは OECD 平均の約 75.9%を大きく上回っており、他の G5 諸国（ドイツ約 83.0%、アメリカ約 81.5%、フランス約 80.2%、イギリス約 66.9%）のいずれをも上回っている。

⁴⁰ 児童生徒 1 人当たり教員給与支出（対 1 人当たり GDP 比、2010 年）については、OECD 平均（小学校約 15.8%、中学校約 18.7%）、G5 平均（小学校約 15.5%、中学校約 18.2%）のいずれと比較しても、日本（小学校約 17.4%、中学校約 19.8%）が上回っている。

⁴¹ 平成元年度から 25 年度までの間に、児童生徒数は 1493.7 万人から 988.8 万人へ約 33.8%減少したが、加配定数は、約 5 万人（11,418 人→62,405 人）増員された結果、児童生徒当たりの加

するため（義務標準法で定められた学級規模を更に少人数化するため）に 10,500 人もの加配定数が措置されている。各歳出分野で厳しい見直しを行っている中で、受益者当たりの予算額が大幅に増加し続けている施策は極めて例外的であり、改めて厳しく政策効果が問われなければならない。少子化が進む中で、学級数に応じて計算される定数（基礎定数）は児童生徒数の減少幅ほど減らないため、児童生徒当たり教職員数をこれ以上増やさないという最低限の効率化努力を求めることとすれば、毎年度約 1,600 人（▲34 億円）の加配定数合理化が必要である。その際、約 6 万人にも及ぶ加配定数について、地方における活用の自由度を高め、地域の実情に応じ、更に効果的と判断される配置を可能とするとともに、各地方公共団体による様々な取組みの成果を比較・検証することにより、政策効果を高めていくということも検討されるべきである。〔資料Ⅲ－3－2 参照〕

ロ）少人数学級の政策効果

少人数学級については、子どもの教育環境が改善するとの意見もあるが、客観的・具体的な指標でそれを示すエビデンスはない。また、他の代替的施策との費用対効果の比較も十分になされていない⁴²。

都道府県毎の実績を見ても、学級規模と学力、いじめ・不登校・暴力行為の発生件数の間に相関関係は見出せない。OECD も、PISA2009 読解力調査の分析において、「1 人当たり教育支出を増やせば、学力成果が上がるというものではない」「学級規模を縮小することは一般的に費用が高く、教師の質向上への投資と比べて学力向上のための効率的な支出ではないことを示している」としている。また、日本に対しては、「教育の追加投資の多くが学級規模の縮小に充てられていることが問題の本質である」「これまで学級規模の縮小を教員の質への投資よりも優先する傾向があった。この優先順位は修正される必要がある」と指摘している。

配定数は約 8.3 倍に増加。教職員定数全体で見ても、76.2 万人から 70.0 万人へ約 8.2%しか減少していないため、児童生徒当たりの定数は約 38.7%増加した。

⁴² 教員 1 人当たりの人件費は国・地方合わせて約 850 万円（共済組合負担金や研修費を含む）である。外部人材等を活用した大分県豊後高田市の取組みは、例えば 2 人分の教員人件費以下で賄えていることになる。

さらに、昨年 8 月に文部科学省が公表した「全国学力・学習状況調査を活用した少人数教育の効果検証について」によれば、少人数学級に取り組んだ学校の平均正答率は悪化したという結果が出ている⁴³。これらを踏まえれば、少人数学級に明確な政策効果はないと言わざるを得ない。このような状況にもかかわらず、これまで少人数学級を推進するために多くの加配定数が措置されてきている（10,500 人）。専ら少人数学級を推進するための加配定数については、現在の規模を維持する客観的な根拠は乏しく、加配定数全体の弾力化により、各地方公共団体の自由度を高める中で合理化を図っていくべきである。

ハ)「小一 35 人学級」

23 年に義務標準法が改正され、小学校一年生の学級編成の標準が 40 人から 35 人に引き下げられた。これは、小学校一年生に特有の理由として、いわゆる小一プロブレム⁴⁴への対応が必要とされたためである。

学級編成の標準は全国一律の法定の上限であり、1 学級 35 人が法定の上限となったということは、1 学級が 36 人になれば 18 人ずつの 2 学級に分けなければならないということを意味している。しかし、小学校全体で見ても 36 人以上のクラスの割合は少なく（1 割）、平均学級規模は 27.9 人となっている実情を踏まえれば、法定の上限を引き下げることが政策目的に照らして妥当な手段と言えるかが問題であり、「小一 35 人学級」が導入された 23 年以降、明確で客観的な効果が示されているとは言えない⁴⁵。

⁴³ 25 年度全国学力・学習状況調査を用い、文部科学省は、「小学校においてチームティーチングに取り組んだ学校の平均正答率が向上」「中学校において習熟度別指導に取り組んだ学校の平均正答率が向上」と評価しているが、同じ基準に立つならば、「小学校・中学校ともに少人数学級に取り組んだ学校の平均正答率は悪化した」と評価せざるを得ない。また、文部科学省は、平均無回答数が減少したことをもって、「少人数学級に取り組んだ学校では、学習への積極的な姿勢が見られる」と評価しているが、同じ基準に立つならば、「チームティーチングや習熟度別指導は、学習への姿勢を悪化させる」と評価せざるを得ないが、そもそも無回答数で学習への姿勢を測れるものなのか極めて疑問。

⁴⁴ 小学校に入学したばかりの一年生が、集団行動がとれないなど、学校生活に馴染めない状態が続くこと。

⁴⁵ 小学校における問題発生件数に占める小学校一年生の割合が、それ以前と比べてほとんど変わっていないという指摘もある。また、いじめ認知件数、暴力行為発生件数、不登校発生件数のそれぞれの、小学校全体に占める小学校一年生の割合については、導入前（18～22 年度）の平均（10.6%、3.9%、4.7%）と導入後（23、24 年度）の平均（11.2%、4.3%、4.5%）の間に顕著

新たな政策・制度が導入されれば、他の代替的な手法との比較も含めその効果を絶えず客観的・具体的に検証し、認められなければ見直していくというのが当然である。「小一 35 人学級」を継続するのであれば、その効果が客観的に国民に示される必要がある。

二) 教員配置政策の在り方

なお、少人数学級を巡る問題については、小学校の教員 1 人当たりの児童・生徒数 (18.1 人) は、G5 諸国の中では、アメリカ (15.3 人)、ドイツ (16.3 人) に次いで既に 3 番目に少なく、中学校 (14.2 人) はドイツと並んで最も少ないことからすれば、我が国の学級規模の問題は、担任外教員が多数存在するなど、教員の配置政策の問題の側面があるのではないかということを指摘しておく必要がある⁴⁶。〔資料Ⅲ－3－3 参照〕

現在、基礎定数や加配措置を通じて、担任外教員の数は既に小学校・中学校で 16.7 万人が配置されている一方で、36 人以上の学級は小学校で学級数の 1 割 (2.2 万)、中学校で 3 割 (3.1 万)、合計 5.3 万である。教員の活用について地方の主体的な判断に委ねることとすれば、定数について全体的な合理化を図りつつも、少人数学級又は少人数指導を含め、地方が選択する施策を実施できる十分な財源が既に手当てされているものと考えられる。〔資料Ⅲ－3－4 参照〕

②教員給与の優遇分縮減方針

教職員人件費について効率化を進めるためには、教員給与水準の見直しも必要である。現状、教員の平均年収⁴⁷ (約 605 万円) は一般地方公務員の平均年収 (約 596 万円) を約 8 万円上回っている。

日本の教員給与については、国際的に見ても高い水準となっており、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(18 年 7 月 7 日 閣議決定) において、教員給与が一般地方公務員給与を上回る優遇分を縮減することとされた。その際、文部科学省・財務省は、義務教育費国庫負

な変化は見られない。

⁴⁶ したがって、教員を担任として活用する場合と、担任外教員として活用する場合の政策効果の比較の問題ともいえる。

⁴⁷ 一般行政職員、教員とも平均年齢 43 歳 (大卒) とした場合の平均給与月額を基に年収を試算。

担金を約 430 億円縮減する旨の資料を公表し、20 年度から 23 年度までの間に約 210 億円の縮減を実施したが、24 年度以降縮減の取組みが行われていない。未実施となっている約 220 億円分の教員給与の優遇分縮減方針については、早急に遵守して義務教育費国庫負担金に反映すべきである。

③あるべき改革の方向

義務教育における教育環境の改善を進めることは重要な課題であるが、既に量的には十分な予算額が確保されており、予算の質・配分を改善することで、あるべき改革を進めなければならない。

イ) 外部専門人材の活用と教員の負担軽減

いじめ・不登校等の学校が抱える個別課題が多様化する中で、単純に教職員数を増やすことにより課題に対応しようとすることは、効果的・効率的とは言い難い。スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー等の外部専門人材及びその専門知識を活用してきめ細かく個別課題に対応していく必要がある。また、社会全体として、高い専門的能力を有し、かつ社会的な貢献への意欲を有するシルバー人材が今後増加していくことを考えれば、これらの人材の学校現場での有効な活用も積極的に検討されるべきである。

また、学校が抱える個別課題が多様化する中で、教員の負担感が重いという指摘がある。OECD 調査 (Education at a Glance 2013) によれば、日本の教員の年間勤務時間 (小学校 : 1,883 時間、中学校 : 1,883 時間) は、小中学校ともに、OECD 平均 (小学校 : 1,671 時間、中学校 : 1,667 時間) を上回っている一方、日本の教員の年間授業時間 (小学校 : 731 時間、中学校 : 602 時間) は、小中学校ともに、OECD 平均 (小学校 : 790 時間、中学校 : 709 時間) を下回っている。我が国では授業以外の事務作業等 (授業準備、職員会議、一般事務作業等) に多くの時間が充てられており、教員の負担感が重くなっている。

教員の負担感を軽減し、より児童生徒に向き合う時間を確保するためにも、業務の合理化・外部化、外部専門人材の活用、教員一人一人の能

力向上といった、事務作業等の時間を短縮するための取組みを積極的に進めていくことが必要である。年間授業時間が国際的にも低水準にある中で、これ以上教員を増員しても効率的な解決策になるとは考えられない。

ロ) 学校規模の適正化

小中学校の児童生徒数が直近のピーク時から約30年間で4割以上減少しているのに対して、学校数については、小学校で約16.6%、中学校で約7.5%の減少にとどまっており、小中学校とも、標準規模（小学校・中学校ともに12～18学級）に満たない小規模校が約半数を占めている。人口の将来推計によれば、児童生徒数の減少は当面続くと見込まれ、学校の統廃合が進まない現状を放置すれば、小規模校は今後も更に増加すると考えられる。

一般的に、学校規模が適正化された場合、「子どもが集団の中で、多様な考え方に触れ、切磋琢磨することを通じて、一人一人の資質や能力を伸ばしやすい」、「各学年複数学級とすると、人間関係に配慮した学級編成や、習熟度別指導等の多様な指導形態をとることが可能となり、また部活動が多く目の種目、人数で出来る」、「教員配置について、校務分掌を組織的に行いやすくなる」といった教育効果があると指摘されている⁴⁸。また、財政上も教職員人件費をはじめとした学校のランニングコストの縮減につながると考えられる。

教育の受益者である子ども・保護者の意見を重視しつつ、子どもの安全の確保に十分配慮しながら、教育水準を効果的・効率的に向上させるため、国・都道府県・市町村がそれぞれの役割分担の下で学校の統廃合に積極的に取り組む必要がある。その際、通学における安全性を確保するため、スクールバスの導入などの配慮をすべきである。

学校の統廃合を進めるための地方公共団体に対するインセンティブ措置は既に一定程度存在（統合校の新築・改築等に対する施設整備補助、統廃合により減少する分の教職員定数を一定期間措置、スクールバスの

⁴⁸ 出典：中央教育審議会初等中等教育分科会小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会（第11回）配布資料2。

購入補助等）するが、国としてはさらに、地方公共団体が地域の状況に応じて、例えば廃校を再利用するなど地元の理解を得つつ、学校規模の適正化に向けた取組みを支援することを検討すべきである。

（２）国立大学改革

①国立大学改革の目的

日本の大学進学者の大宗を占める 18 歳人口は、4 年度をピークに減少に転じ、今後も減少傾向が続くと予想される。他方、高等教育機関の入学定員については、18 歳人口の減少傾向と逆行して、4 年度の 473,268 人から 25 年度には 583,618 人まで増加し⁴⁹、進学率・収容力はともに大きく伸びている⁵⁰。

我が国は、大学全入時代とも言われる中、グローバル化等の急激な社会変化に直面しており、改めて、国立大学には、

- ・ 世界で活躍できるグローバル人材、新たな価値を創造するイノベーション人材の育成
- ・ 各大学の強み・特色を生かした研究を通じた地域諸課題の解決
- ・ 地域の拠点として、産業界と一体となった地域経済の活性化

などの社会的役割を担うための機能強化が求められている。

文部科学省は、25 年 11 月に「国立大学改革プラン」を策定し、ミッションの再定義による強み・特色を活かした重点化、ガバナンス強化、大学の枠を超えた連携、人材養成機能の強化などを目指して、運営費交付金の配分方法の見直しなどの様々な改革を行うこととしている。これらの取組は、国立大学の自主的な改革を促すものであり、その方向性は評価できるが、実効性ある仕組みとするための具体案の検討が十分に進んでおらず、改革プランで掲げた目的を達成する道筋が見えない。28 年 4 月から開始される国立大学法人の第三期中期目標に向けて、改革具体

⁴⁹ 出典：4 年度入学定員「平成 19 年度全国大学一覧」、25 年度入学定員「平成 26 年度全国大学一覧」

⁵⁰ 4 年度の 18 歳人口 205 万に対して、進学率は 38.9%（大学 26.4%、短大 12.4%）、収容力（志願者数に対する入学者数の割合）は 65.5%（大学＋短大）。25 年度の 18 歳人口 123 万に対して、進学率は 55.1%（大学 49.9%、短大 5.3%）、収容力（志願者数に対する入学者数の割合）は 91.7%（大学＋短大）。国立大学の入学定員（大学院＋学部）は、4 年度の 129,742 人に対して、25 年度は 152,228 人と、18 歳人口の減少傾向に逆行して、増加する傾向にある。

案の検討を早急に進める必要がある。

大学改革は、大学自らが積極的に推し進めるべきものであり、社会的役割を担うために必要な組織改革等に取り組まなくてはならないことは、国立大学に限ったことではない。人材育成機能の確立、研究能力の向上に向けた取組みが、公立・私立大学を含む全ての大学に対して求められていることは言うまでもない。

②国立大学の現状

現在、国立大学は全国に 86 校設置されているが、16 年度の法人化以降も、必ずしも各々の特色を活かした大学運営、教育研究機能の強化を行っているとは言い難く、競争力低下が深刻な問題であるとの懸念が各方面より示されているところである。

まず、世界トップレベルの大学と対等に渡り合うことが出来る潜在力を有する大学について、国際的な存在感が低下傾向にある。世界大学ランキング⁵¹における上位 200 位圏内の日本の大学 5 校の順位は、過去 5 年間で東京大学が 26 位から 23 位に上昇していることを除いて、軒並み低下している状況である⁵²。この間、これらの国立大学の事業規模は増加傾向であったところであり、資金や人的資源の一層の有効活用が求められている。

また、地方の国立大学は、地域に根差した文化的拠点としての強みを活かし、地域のニーズに応じた人材育成拠点、地域社会のシンクタンクとして様々な課題を解決する地域活性化機関としての役割を果たすことが求められている。

これらの国立大学を巡る現状を踏まえ、今後実効性のある大学改革を進めるためには、各大学の機能強化の目的と対象を明確にして、教育研

⁵¹ 世界大学ランキングは、その順位を決める各要素にどの程度のウェイトが置かれるかによって変動するため、大学の実力を測る正確な指標とは言えないが、大学の国際競争力の一つの目安となる。Times Higher Education World University Rankings の 2010-2011 を 21 年度、2011-2012 を 22 年度、2012-2013 を 23 年度、2013-2014 を 24 年度、2014-2015 を 25 年度の順位としている。

⁵² 21 年度から 25 年度の世界大学ランキングは、東京大学が 26 位から 23 位、京都大学が 57 位から 59 位、東京工業大学が 112 位から 141 位、大阪大学が 130 位から 157 位、東北大学が 132 位から 165 位に変動している。

究組織の再編、学内資源の再配分など、大学の自主的な取組みを促す環境整備が必要である。それは、他のあらゆる組織がそうであるように、自ら掲げた目的に基づく成果を達成するための環境整備であり、その成果は明確に社会に対して説明されなければならない。

③運営費交付金予算の配分の在り方

イ) 見直しの視点

現在、我が国では、運営費交付金の大宗を占める一般運営費交付金について、教員・学生数などの規模に応じた配分方式を採っているため、学内資源の重点化・再配分に向けたインセンティブが働かない構造となっている。これに対して、諸外国における大学への交付金制度の中には、政府から独立した機関が研究成果・獲得研究収入等の成果に応じた重点配分を行うことにより、大学の自主的な取組みを促す制度がみられる⁵³。

また、世界トップレベルの大学や研究機関では、積極的に外部資金を獲得するなど多様な資金調達が行われている。我が国では、運営費交付金が各国立大学の収入財源の半分程度を占めており、多様な研究資金の獲得に向けた取組みが進んでいるとは言い難い⁵⁴。学生への支援を含め、教育研究環境の改善のためには、学長のリーダーシップ・適切なガバナンス体制の下で、多様な資金調達手段を確立するほか、授業料の引上げについても積極的に検討すべきである。

ロ) 取組み成果を反映した予算配分及び評価手法の確立

大学の自主的な改革の取組みを促すためには、従前の一般運営費交付金の配分方式を見直し、各大学の取組み成果に応じた配分を行うことが必要である。具体的には、以下の方向を基本として、一般運営費交付金について、競争性の高いメリハリの利いた配分方式とすることを検討す

⁵³ イギリスでは、政府から独立した機関の高等教育財政審議会（HEFCs）が各大学に交付金を配分。全体の7割を占める教育補助金は、学生数等に応じて機械的に配分されており、全体の1/4を占める研究補助金は、研究成果・獲得研究収入等に基づき配分されている。

⁵⁴ 事業収入構成について、Times Higher Education World University Rankings（2014-2015）における上位5校及び州立大学であるカリフォルニア大学バークレー校と東京大学との比較によれば、諸外国では研究受託収入、資産運用益、学納金収入が半分を占めており、東京大学では運営費交付金が半分程度を占めている。

べきである。

- ・ 各国立大学を、ミッションの再定義を通じた自らの選択により、①世界最高の教育研究拠点、②全国的な教育研究拠点、③地域活性化の中核的拠点の3つの大学群（機能強化の方向性⁵⁵）に機能分化する。
- ・ 一般運営費交付金全体の3割程度を改革経費として位置付けた上で、学長のリーダーシップを発揮した活用を促すとともに、上記3大学群の中で改革経費を重点配分する。改革経費の配分にあたっては、客観的成果指標を設定の上、2年程度ごとの短期間で取組み成果を評価する方式とする⁵⁶。
- ・ 客観的指標については、大学群ごとに設定する。例えば、世界最高の教育研究拠点を目指す大学については、国際競争力強化の視点が、地域活性化の中核的拠点を目指す大学は地域人材育成の視点が重視される。
- ・ 客観的指標の設定にあたっては、定量的・定性的指標が考えられるが、研究成果、人材育成などの客観的な取組み成果のほか、競争的資金獲得状況や寄附金等外部資金獲得状況など、大学自らの資金獲得努力に関する指標も採り入れる。

なお、特別運営費交付金⁵⁷についても、一層の重点化を図るため、政策課題に向けた大学の自主的取組みを評価した上で配分する仕組みに改めるべきである。また、一般運営費交付金のうち、上記改革経費を除いた部分の配分に当たっては、教員・学生数などの大学規模に加え、特別運営費交付金の各大学への配分実績を加味すべきである。これまで、政策課題に対応するために措置される特別運営費交付金の配分終了後は、一般運営費交付金の範囲内で各大学は取組みを継続してきているが、これにより、政策課題に対する円滑な継続環境が整備されるものとする。

⁵⁵ 国立大学改革プランにおいて目標としている、各大学の機能強化の方向性。

⁵⁶ 現在の評価手法は、中期目標期間（6年間）の検証であり、このうち教育研究については中期目標期間終了後に一度だけ実施されている。この6年間の評価結果を反映して、特別運営費交付金の一部（30億円）が次期中期目標期間中に固定配分されている（評価結果の反映は次期中期目標期間の3年次目から）。

⁵⁷ 特別運営費交付金は、各大学の特色に応じた教育研究高度化等の政策課題に対応する経費。このうちの40%程度（長期にわたるプロジェクト経費（通常5年程度））は、硬直化しており、大学改革を行う上で機動的な予算配分が不可能。

〔資料Ⅲ－３－５～７参照〕

（３）スポーツ予算

2020年オリンピック・パラリンピック東京大会の確実な成功に向けた取組みを政府一丸となって進めていく必要がある一方、厳しい財政事情の下、閣議了解で「国の所要経費は、その必要性等について十分検討を行い、真に必要なものに限って、将来にわたり既定経費の合理化により賄うものとする」とされている⁵⁸趣旨も踏まえつつ、大会の成功に向けた費用は、諸外国の例にもならい⁵⁹、寄附も含めた多様な財源により社会全体で負担していくことが重要である⁶⁰。

①選手強化

選手強化事業について、真に効果のある施策に重点化するため、メダル獲得数向上に向けた全体戦略を立てた上で、競技ごとの毎年度の KPI や中間目標（例：世界選手権への出場者数等）を定め、達成度や執行状況等を公表しつつ、強化費配分に活用する仕組みを導入し、PDCA サイクルを強化させる必要がある。また、相次ぐ競技団体の不正受給を踏まえ、支出内容について透明化するとともに各競技団体におけるコンプライアンス体制の充実についても資金配分に反映させるべきである。さらに、競技団体の事務負担を軽減するべく、申請におけるフォーマットの統一等運用面の改革も進めるべきである。なお、モラルハザードを防止するためには、民間資金とのマッチングを基本とし、一定の負担を競技団体にも負わせることが必要である。その際、財政力が脆弱な競技団体の負担軽減のため、財政力に応じた補助の在り方も検討すべきである。

〔資料Ⅲ－３－８、９参照〕

⁵⁸ 23 年 12 月 13 日「平成 32 年（2020 年）第 32 回オリンピック競技大会・第 16 回パラリンピック競技大会の東京招致について」

⁵⁹ 文部科学省委託調査「スポーツ政策調査研究」。例えば、アメリカは選手強化事業における国費割合はゼロ。

⁶⁰ 2012 年日本国内個人寄附は約 0.7 兆円で、GDP で日本を下回る英国（約 1.2 兆円）や韓国（約 0.7 兆円）と比較すると、まだ伸びる可能性がある。2012 年オリンピック・パラリンピックロンドン大会では 2,500 万ポンド（50 億円）を目標にした寄附プログラムが立ち上がり、2013 年ロンドンマラソンでは 91 億円の寄付が集まった。

②新設する競技施設

施設整備については、既存計画のものは更なる費用見直しやネーミングライツ等の自己収入増加策により国民負担の最小化を図るとともに、更なる恒久施設整備にあたっては、2020年オリンピック・パラリンピック東京大会における有用性に加え、2020年以降のインフラとしての必要性・妥当性を中長期的な観点から、十分に検証するという視点が重要である。

4. 科学技術

科学技術振興費は、平成元年度比で約3倍に増加しており、社会保障関係費をも上回る伸びを確保してきた。その結果、政府・民間含めた研究開発費の対GDP比は主要国随一の水準である等、我が国の科学技術に対する資源投入は相当な高水準にある。その間、総論文数の増大や日本人研究者のノーベル賞受賞など一定の成果もあがっているが、厳しい財政事情に鑑みれば、財政資金の量的拡大をのぞむ環境にはなく、今後は「質」を向上しながら、研究開発の成果を最大化していくことが喫緊の課題である。例えば、論文の質についても、主要国に比べて低水準の被引用度を向上するなど、我が国の将来への「先行投資」として費用対効果を高めていくべきである。〔資料Ⅲ－4－1 参照〕

（1）基礎研究分野

基礎研究分野については、質の高い研究成果が見込まれる分野融合的研究や国際共同研究といったアプローチに「選択と集中」を進めるとともに、高額な汎用大型研究設備などの共用化を促進することで研究費支出の効率化を進めるべきである。また、研究資金について、国立大学改革の動きも踏まえ、科研費、科研費以外の競争的資金のみならず、大学向け運営費交付金も含めた全体像を俯瞰し、制度全体の中でそれぞれの位置付けを明確化しつつ、制度間の連携強化・統合化を推進すべきである。その他、若手人材育成や国際共同研究といった事業についても、様々な主体が事業を行っており、全体戦略を構築した上で、重複を排除し、整理合理化を進めていく必要がある。

（2）研究不正等への対応

理化学研究所における一連の研究不正に鑑み、資源配分の固定化を防止し、PDCAサイクルを徹底するため、ガバナンス強化が不可欠である。具体的には、外部有識者による評価・助言の反映を徹底し、特段の理由なく反映されない場合は各センターに対する配分額の減額や責任者解任といった厳しいペナルティーを課すべきである。また、財務省予算執行

調査における指摘⁶¹を踏まえ、一括購入や単価契約を徹底し、調達改善が実施されない場合は研究費執行の一部停止等の罰則を導入し、ルール遵守の実効性を担保すべきである。なお、他の研究開発法人についてもこうしたガバナンス強化・調達改革を総点検し、徹底を図るべきである。〔資料Ⅲ－４－２参照〕

（３）事業化に近い研究開発や拠点事業

産業化やベンチャー創出につなげる研究分野については、資金配分に規律を働かせ、新陳代謝を図るため、現在は多くが事業開始後５～１０年を目途に評価しているところであるが、原則研究開始後２年ごとに評価しプロジェクト数を絞り込むことをルール化すべきである。その際、客観性・透明性・事務負担軽減を踏まえた評価方法をもって実施する必要がある。地域拠点事業についても、過去累次にわたり展開されてきたことを踏まえ、まずは、これまでの課題を総括した上で、官民分担の在り方や効果的な手法を検証し、地に足のついた姿にしていく必要がある。

（４）大規模プロジェクトの後年度負担

次世代スパコンや宇宙開発などの大規模プロジェクトは、多額の後年度負担が生じることが多く、予算の硬直化を招きかねない。こうした一定規模以上のプロジェクトについては、要求段階において、後年度も含んだプロジェクト全体の資金計画を明らかにした上で、リース等の柔軟なファイナンス方式や官民の費用分担など財源調達の考え方を整理させることとし、自律的に財政健全化目標との整合性を確保する仕組みを作るべきである。〔資料Ⅲ－４－３参照〕

⁶¹ 26年7月1日「平成26年度予算執行調査(平成20年度予算執行調査のフォローアップ調査)」

5. 公共事業

公共事業については、本年5月の「財政健全化に向けた基本的考え方」において、「厳しさを増す財政事情の下、社会資本の整備水準の向上や今後の急速な人口減少を踏まえれば、今後の社会資本整備に際しては、一層の重点化を図るとともに、計画的かつ効率的に進める必要がある」といった基本的考え方を示した。

今後、費用の増加が見込まれる社会資本の老朽化対策に対して、当審議会は、それぞれの社会資本の管理主体が、将来の人口減少やコンパクトシティ化等を見据え、その社会資本の規模の見直しを含むインフラ長寿命化計画（行動計画）⁶²を策定し、これに基づき計画的かつ効率的に取り組むことが必要である旨、提言してきた。

社会資本の多くが地方公共団体によって管理されていることに鑑みれば、地方公共団体において自立的かつ持続可能な形で社会資本を管理できるよう、計画的に対応していく必要性が高い。しかしながら、現状、地方公共団体によるインフラ長寿命化計画の策定は進んでいない。計画なしに取り組まれる老朽化対策は、本来、統合・集約化されるべき社会資本についても、漫然と維持管理等の対象とし続けることになりかねず、非効率である可能性がある。〔資料Ⅲ－5－1、2参照〕

そうした中で先進的な地方公共団体においては、既に具体的な計画を策定し、これに基づく老朽化対策を始めつつある。さいたま市のように将来の老朽化対策費用の増加が財政に与える影響や今後の人口減少等を踏まえ、図書館や庁舎等のいわゆるハコモノと道路等のインフラに分けた上で、ハコモノについては新規整備を原則行わないといった厳しい方針を定め、更新する際には複合施設とし、全体の床面積は15%縮減するというキャップをはめると定めている例もある。また、同市は道路等のインフラについても、点検を定期的に実施し、的確に修繕を実施するなどにより、ライフサイクルコストの縮減を図ることとしている。

この結果、同市においては、現状の予算の2倍以上かかるとみられて

⁶² 地方公共団体が策定する「公共施設等総合管理計画」は、インフラ長寿命化計画（行動計画）に該当するものとされている。

いた将来の改修・更新等に要する費用を約 1.1 倍程度に抑え込むなど財政負担の軽減、平準化が図られる見通しである。

このように、社会資本の管理主体は、それぞれの経済社会の構造的変化を踏まえた行動計画を速やかに策定し、これに基づく計画的かつ効率的な老朽化対策を推進すべきである。

国においては、自らが管理する道路や河川管理施設等の社会資本について、今後の維持管理・更新の方針や費用の見通しを示し、計画的かつ効率的な維持管理・更新に向けて、率先垂範した取組みが求められる。

地方公共団体におけるインフラ長寿命化計画（行動計画）の策定にあたっては、建設時には国の補助金が認められた施設であっても、その維持管理費用は地方税や地方交付税、施設使用料等の地方公共団体の財源で賄われるものであることから、地方公共団体自身が問題意識をもって、残すべき社会資本を厳選していく必要がある。

国が、地方公共団体の老朽化対策を財政的に支援する場合においても、地方公共団体の策定するインフラ長寿命化計画が人口減少等を踏まえた自立可能なものとなっているか見極めた上で、適切な計画を策定している地方公共団体向けには重点的に配分するなど、メリハリ付けを強化すべきである。また、地方公共団体の実態を踏まえれば、国によるマニュアル作成などの技術的支援、地方公共団体の枠を超えたノウハウの共有や広域連携等といった財政的支援に依らない取組みも重要であるとの意見があった。

既存の社会資本の老朽化対策が課題となる中、これからの新規投資については、社会資本の整備水準の向上や将来の人口減少等を踏まえれば、我が国にとって必要とされる国際競争力強化や防災対策であっても、費用対効果を厳しく見極め、これまで以上に厳選する必要がある。〔資料Ⅲ－５－３参照〕

また、必要な社会資本の建設や維持管理に対応していく上で、PPP／PFI といった民間活力、民間資金の導入を積極的に進め、民間の創意工夫を図っていくことは、より重要性を増している。PPP／PFI の活用が想定され得る施設等の管理者は、自ら積極的に財務情報、事業運営など

に関する詳細な情報を開示するなど、民間事業者の参加を促す環境を整える取組みを強化する必要がある。

この他にも、各種の事業実施にあたって、依然として効率化の余地は十分にあり、新たな技術等を積極的に導入すること等により一層の効率化を進めるべきである。〔資料Ⅲ－５－４参照〕

老朽化対策費用については計画的・効率的な取組みを進めたとしても、なお増加する可能性がある⁶³が、新規投資についてはこれまで以上に厳選するとともに、民間活力等の導入により一層の効率化を進めることで、公共事業関係費の全体規模の抑制を図っていくべきである。

（１）公共事業の担い手

建設業は、社会資本等の建設を担うのみならず、災害復旧や豪雪地における除雪等を担い、地域において重要な役割を果たしている。しかしながら、建設業の就業者数は減少傾向にあり、現在の就業者数の３割以上が５５歳以上であることや生産年齢人口が今後大きく減少することに鑑みれば、将来、建設業の就業者数は大幅に減少する可能性が高い。

建設業の就業者数が大きく減少すれば、現在建設業が果たしている役割を現在の規模で維持することは困難となる可能性は否定できない。将来的には職業教育の在り方といった、より大きな枠組みでの議論も必要である。ただし、建設業を維持するために公共事業を増額するような財政的余裕はなく、むしろ、こうした厳しい見通しを踏まえた現実的な対応を検討する必要がある。

例えば、今後、建設投資については、新規投資から維持管理・更新業務へのシフトが進むと見込まれる中で、建設業においてもこうしたニーズのシフトに適切に対応していく必要がある。国や地方公共団体におけるインフラ長寿命化計画（行動計画）の策定は、地域の社会資本の維持管理や更新に係る見通しを明確にするものであることから、必要な人材

⁶³ 「今後の社会資本の維持管理・更新のあり方について（答申）」（25年12月25日 社会資本整備審議会・交通政策審議会）においては、国土交通省所管の社会資本10分野（道路、治水、下水道、港湾、公営住宅、公園、海岸、空港、航路標識、官庁施設）の維持管理・更新費について、25年度には約3.6兆円であるのに対して、10年後には約4.3～5.1兆円、20年後には約4.6～5.5兆円に増加するとの推計を行っている。

の確保や職業教育の実施等に向けた見通しを立てやすくするのではないかと期待される。

また、より少ない人数で必要な事業を実施することが求められることから、効率的な施工を可能とする技術革新を追求していく必要がある。さらに、生産性向上や業界の魅力向上に向け、将来の建設業の在り方についても見直しを行っていくことが求められている。同時に、今後の高齢化社会の進展を視野に入れて、例えば、除草事業などはボランティアを活用するという考え方もあり得るとの意見もあった。

（２）地方の活性化

激化する国際競争の中で、我が国は、日本及び東京のビジネス環境の改善を目標として掲げ、各般の取組みを行っているが、我が国に投資する国際的な企業の多くが東京圏に本拠を置いているように、我が国の競争力を高めていくため、引き続き東京圏の魅力を高める努力を行っていく必要がある。他方で、東京への人口集中には、防災上の課題をはじめ各種の課題があり、これらへの対処も必要である。

東京への人口集中に歯止めをかけるためには、雇用を生み出す企業を地方に呼び込むとともに、地方都市の中でも一定の人口維持が可能な中核的な都市に高度医療施設や大学等の高次の都市機能を集約していくことが重要である。また、それ以外の地域においても、行政コストを抑制していくためには、「集住」を促し、都市機能を集約していくコンパクトシティ化を推進することが重要である。

コンパクトシティ化といった取組みは、一朝一夕に到達できるものではない。その推進にあたっては、財政によるインセンティブ付けには限度があることを認識し、先般改正された都市再生特別措置法等に基づく都市計画や建築に係る規制の見直しを周知・活用していくべきである。このように、今後のコンパクトシティ化の推進に際しては、都市計画や建築に係る規制や税制の見直し、国公有資産の最適利用の推進など、各種のツールを総動員していく必要がある。

コンパクトシティ化を推進するとしても、既存の公共施設の老朽化対策費用の増加が課題となる中で、新たなハコモノなどの建設による誘導

は図るべきではない。既存の施設の活用や更新等のタイミングに合わせた集約化を図るなど、老朽化対策と表裏一体で進めていくことが重要である。現在、「まち・ひと・しごと創生」の推進に向けた検討が進められているが、これら諸点を踏まえれば、バラマキ型の対応は徹底的に排除すべきである。

これに関連し、現在、国は、地方公共団体が地域の活性化などを目的とした社会資本の整備を行う場合に補助金等を交付し、これを支援している。このうち、社会資本整備総合交付金は、個別事業の箇所付けを地方公共団体の裁量に委ねるほか、国が定めた基幹事業に加えて、地方の創意工夫により基幹事業の効果を高めるために必要な事業（効果促進事業）に充てることができるなど、地方公共団体の裁量性を高めたものとなっている。

しかしながら、これまでの運用状況を見ると、地方公共団体の中には、費用便益比（B/C）や将来の老朽化対策費用の見通しを把握しないまま多数の事業を計画しているものがあるほか、地方公共団体側においても計画策定、執行ともに事業別の縦割りで行われているなど、必ずしも地方公共団体による重点的・効率的な社会資本整備へとつながっていない可能性がある。また、効果促進事業で実施される事業には、使い勝手の良さとの名目の下、国が支援すべきとは言い難い事業に充てられている例もある。裁量性の高い交付金については、事後的な効果検証が重要であるにもかかわらず、現状、必ずしもそれが十分とは言えない。

地域の自立的・持続的な活性化を図る観点からは、社会資本整備交付金については、地方公共団体の裁量性は維持しつつも、将来の老朽化対策費用の増加がその地方公共団体の財政に与える影響等も踏まえた上で、地域の将来を見据えた計画的・効率的な取組みを行う地方公共団体を支援するものへと見直す必要がある。また、効果促進事業についても、より適切なものとなるよう抜本的に見直していくべきである。

（３）防災・減災対策

東日本大震災等後の巨大地震の被害想定の見直しや、集中豪雨の頻度増加に伴う土砂災害・風水害の増加など、従来の想定を上回る災害リス

クへの備えの必要性が高まっている。

高まる災害リスクに対して、新たなハード対策による対応が合理的なケースも想定されるが、全てをハード対策により対応することは、巨額のコストがかかるのみならず、その整備に長い時間を要することなどから現実的とは言えない。

我が国が置かれた厳しい自然環境の下で、国民の命と暮らしを最重視する観点からは、土地利用規制の強化、地域の実情に合った避難体制の確立や住民への情報伝達の工夫など、地方公共団体と地域住民の協働によるソフト対策を重視するとともに、必要なハード整備については優先順位を付けながら取組みを進める必要がある。

6. 農林水産

我が国の農業就業人口は減少傾向が続いており、基幹的農業従事者数の6割を65歳以上が占める一方で、40代以下が1割にとどまるなど、就業者数の減少と高齢化による担い手の減少が顕著である。特に稲作については、主業として従事する農家による生産は4割弱にとどまっており、また、産出額の規模が同程度である野菜や畜産に比べて経営規模の拡大が遅れているなど、構造改革の余地が大きい。〔資料Ⅲ－6－1参照〕

こうしたことを背景として、昨年末、「農林水産業・地域の活力創造プラン」（25年12月10日 農林水産業・地域の活力創造本部決定）において、旧戸別所得補償として導入された米の直接支払交付金や米価変動補填交付金の廃止、米の生産調整の見直しを行うとともに、農地中間管理機構による担い手への農地集積・集約化を進めることが決定された。

また、本年、同プランの改訂等により、農地利用の最適化を図る観点からの農業委員会の見直し、企業参入を図る観点からの農業生産法人の見直し、単位農協の独自性を発揮させる観点からの農協改革を進めることが決められ、次期通常国会への法案提出を目指して、今後、具体化を進めることとされている。

こうした一連の取組みは、稲作をはじめとする土地利用型農業の構造改革を進める上で大きな一歩であり、予算の更なる重点化と効率化を図りつつ、着実に推し進めていく必要がある。

（1）食料自給率目標と食料自給力

農業生産の状況を表す指標の1つとして、食料・農業・農村基本法に基づき目標が設定されている食料自給率があるが、近年、カロリーベースの食料自給率は一貫して40%前後で推移しており、現在50%とされている目標との乖離は解消されていない。もとより、カロリーベースの食料自給率は、肉類や油脂類の摂取量の増加など消費者の選好に大きく左右されるものであり⁶⁴、財政負担を伴う生産面での助成措置等に徒に依存

⁶⁴ 例えば、我が国のカロリーベースの食料自給率は、昭和40年度の73%に対して24年度は39%であるが、これは、自給率の低い畜産物・油脂類の消費の増加や、自給率の高い米の消費の減少

することは妥当ではない。

これまで、輸入に依存している作物の生産拡大を平時から図ることに
より自給率を伸ばすという視点が重視されてきたが、深刻な担い手の減
少等が進み、食料自給率が伸びていないのは既に述べたとおりである。
むしろ、経済の相互依存が進展する中での食料安全保障という観点から
は、仮に、海外からの輸入が途絶したような有事の場合に、生産転換な
どにより、潜在的にどれだけの食料を国民に提供することができるかを
示す概念である「食料自給力」の視点を今後の農政において重視してい
くことが有用と考えられる⁶⁵。農地等の農業資源、担い手となる農業者、
農業技術といった要素により複合的に定まる「食料自給力」について、
来年春に改訂が行われる食料・農業・農村基本計画に向けて具体的な議
論が進むことが望まれる。

（２）農地総量確保の在り方

さらに、食料自給率の確保を名目として、現状の農地を徒に維持する
ことが妥当ではないことは言うまでもない。現行の食料・農業・農村基
本計画においては、32 年時点で 21 年と同等の農地面積が確保されるも
のを見通しているが、実際の農地面積は年々減少しており（21 年：460.9
万 ha、24 年：454.9 万 ha）、見通しと実績の乖離は拡大しつつある。ま
た、人口の減少や、摂取熱量が少ない高齢者層の増加といった人口動態
を踏まえれば、今後、必要となる総供給熱量は低下していく見込みであ
る。さらに、地方公共団体からは、耕作放棄地の発生が想定以上であり、
今後の農地の総量確保の目標については人口減少の勘案も必要との指摘
や、目標設定にあたり、地域の実情が適切に反映されていないとの指摘、
農地転用制度を柔軟化すべきといった指摘等が行われているところであ
る。水田の供給力過剰や将来の人口動態、地域のニーズを勘案すれば、
安定した生産活動の確保や生産面の体質強化を図りつつ、農地転用規制
なども含め、農地総量確保の在り方を見直す余地があると考えられる。

の影響が大きい。

⁶⁵ 例えば、イギリスでは、極端かつ長期的な輸入途絶の場合にも、シンプルな食事にはなるが、
栄養的に問題ない食料を十分に生産する基礎的な能力が存在することを目標として、潜在的に供
給可能なカロリーの試算を行っている。〔資料Ⅲ－６－２参照〕

〔資料Ⅲ－６－３参照〕

（３）稲作等の構造改革

前述のとおり、昨年末、米の直接支払交付金や米価変動補填交付金の廃止、米の生産調整の見直しが決定されるとともに、本年、農協改革の方向性が決められたところである。

一方で、一連の改革によって目指す農業の在り方が実現され、将来の担い手となる世代の参入意欲を高めるためには、政策や流通の構造が、需要に応じた生産や、農家の収入拡大、生産コスト削減の取組みを阻害することのないようにしなければならない。このため、**27** 年度予算編成過程を含め、以下に述べるのとおり、農地集約の促進、米の転作に対する助成の在り方、流通構造の在り方について、更に検討していく必要がある。

①生産調整の見直しと転作助成の在り方

現在、主食用米については生産数量目標が配分されているが、「農林水産業・地域の活力創造プラン」において、平成 30 年産を目途に、行政による生産数量目標の配分に頼らずとも、需要に応じた生産が行える状況になるよう取り組むこととされた（いわゆる減反の廃止）。米の消費量の減少が年々見込まれる中で、意欲ある生産者の経営発展のためには、生産数量目標の配分の廃止を確実に実現する必要がある。

他方、水田において主食用米以外の小麦等を作付した場合に、主食用米と同程度の所得が確保されるよう、転作に対する助成が行われている。生産物を販売して得られる収入は非常に少なく、例えば飼料用米の場合、販売収入は助成額の 1 割程度となり、需要というよりは、補助金の単価が作付する作物の選択に大きな影響を与えていると考えられる。このように水田営農は、行政から配分される生産数量や補助金に大きく依存する構造にあり、その結果、収入拡大やコスト削減に取り組む経営マインドが阻害されている面があると考えられる。所得向上に向けた自律的な経営努力を促していくためには、転作助成の在り方を検討していく必要がある。〔資料Ⅲ－６－４参照〕

②流通

現状、農協から全農・県経済連に集約されて流通する米が販売量全体の約4割を占めているが、農協系統の委託販売における流通の慣行では、需給や価格の動向が生産者に的確に伝わらず、需要動向を十分に意識した生産が行われていない可能性がある。こうした状況を踏まえ、農協改革等を通じて、買取販売の拡大や単位農協の自由な経営判断の確保を進めるなど、流通の多様化を図っていくことが期待される。〔資料Ⅲ－6－5 参照〕

③農地集積

単位面積当たりの生産コストは経営規模が拡大するにつれて逡減する。担い手への農地集積と集約化により、農業構造の改革と生産コストの削減を推進するため、農地の中間的受け皿として農地中間管理機構が都道府県段階に設置されたところであるが、機構による貸付面積の実績など足元の状況を見ると、農地集積の進捗は県によって相当の開きがある。今後は借り手と貸し手のミスマッチの解消や成功事例の横展開などを推進するとともに、農地集積を促進する手段として税制も含めて検討するなど、農地集積の実効性を向上させていく必要がある。〔資料Ⅲ－6－6 参照〕

7. エネルギー・環境

エネルギー政策については、「安定性（安定供給やエネルギー安全保障）・安全性」、「環境負荷」、「国民負担」という視点から考える必要がある。あらゆる面で優れたエネルギー源はないという前提に立ち、それぞれの特性を踏まえ、現実的かつバランスの取れたベストミックスを、客観的なデータに基づき早急に決定する必要がある。

エネルギー予算についても同様の視点に立つ必要があり、特に、新エネルギー・省エネルギー施策をどのように効率的かつ効果的に推進していくかが重要な課題となる。今後促進が求められる再生可能エネルギー関係の予算については、総花的になることを避け、それぞれの可能性やコスト・ベネフィットに着目した「選択と集中」を行って絞り込んでいくことが重要である。省エネルギー予算については、規制的手法との組み合わせで効率的・効果的に実施していく必要がある。〔資料Ⅲ－7－1 参照〕

（1）再生可能エネルギー予算

再生可能エネルギーはCO2排出量の低減やエネルギーの安定供給の確保という面において優れたエネルギーであり、25年、26年、27年の3年間は、再生可能エネルギーを最大限導入していくこととしている⁶⁶。

24年に導入された固定価格買取制度について、当審議会においては、太陽光等の買取価格の設定が高すぎるという意見が多く出された。また、電力会社への接続問題に加え、今後も構造的に買取総額（国民負担）や電力多消費産業への賦課金減免措置に対する補填金（国費の投入）が右肩上がりで増加していくという問題が指摘されている。今後、再生可能エネルギー特別措置法附則第10条に基づき見直しが行われていくものと考えられるが、

- ・ 認定容量と各電力会社の接続可能容量との関係

⁶⁶ 「エネルギー基本計画」（26年4月11日閣議決定）において、「再生可能エネルギーについては、2013年から3年程度、導入を最大限加速していき、その後も積極的に推進していく。そのため、系統強化、規制の合理化、低コスト化等の研究開発などを着実に進める。」とされている。

- ・ 燃料価格の高騰や原発停止の影響による電気料金の引上げとの関係
- ・ 厳しい財政事情と電力多消費産業への減免措置との関係

といった課題を十分に勘案し、買取価格や減免措置について、国民負担が過大とならないよう見直していくことが不可欠である。

再生可能エネルギー予算については、引き続き、施策の重複を極力排除するとともに、施策の効率性や効果について常に検証し、真に効率的・効果的な施策に集中して実施するよう努めるべきである。〔資料Ⅲ－７－２参照〕

具体的には、現在の再生可能エネルギー施策が、固定価格買取制度による支援に加え、太陽光、風力、中小水力、地熱、波力、海流など様々な可能性について総花的に導入補助や実証実験が行われていることに鑑み、今後のエネルギーミックスの検討も踏まえつつ、より実現可能性が高く、安価で、安定的かつ大きな発電量が見込めるものについて、環境負荷や地域活性化という観点も踏まえて、「選択と集中」を行い、予算の重点配分を行っていくべきである。〔資料Ⅲ－７－３、４参照〕

また、実証事業の実態が特定の事業者への支援措置となって市場原理を歪めていないかという観点や、適切な出口戦略をもって積極的に民間ビジネスに繋いでいくという観点を十分に踏まえて、国の関与を順次縮小していくことが重要である。

（２）省エネルギー予算

省エネ活動は、家計あるいは事業者自身のコスト削減にもつながるものであって、本来、民間の自律的かつ持続的な活動として根付かせていくべきものである。特に、原油価格の高騰、電力料金の上昇などの現下のエネルギーコスト高の状況は、本来は家計や事業者の省エネへのインセンティブが高まる状況である。

国の施策は、国全体の CO2 削減目標を示すとともに、それに向けた民間の自主的な取組みを促す方向、すなわち家計や事業者のインセンティブ付けをする方向で措置されるべきであって、補助金などによるサポー

トは、効率的・効果的なものに限定していく必要がある⁶⁷。

規制的手法については、エネルギーの使用の合理化に関する法律により、産業・業務部門、運輸部門に定期報告等が義務付けられており、また、家庭部門も含めて、住宅・自動車・家電など財に着目したトップランナー規制が設けられている。こうした規制や法令に基づく主務官庁の指導、報告徴収、立入検査等の実施により、概ね各部門の省エネの取組み及び省エネ機器の普及については一定の成果を挙げていると考えられるが、なお不十分な場合には、法的措置を実施することも求められる。さらに、住宅部門については、新築住宅に対する規制強化の動きについては評価できる一方、既築住宅に対する取組みについては問題提起をしたい。

省エネルギー予算については、こうした規制による取組みを前提としつつ、引き続き、

- ・ 民間事業者自身の省エネのインセンティブを見極め、我が国の経済成長や事業者の国際競争力の維持・強化という観点も踏まえつつ、真に国が関与するに相応しい分野にターゲットを絞り、効率的・効果的で必要最小限のものに限定すること
- ・ 今後の自律的・持続的な取組みにつなげていけるよう規制的手法と補助金的手法を適切に組み合わせた「政策のベストミックス」を追求すること
- ・ 補助金的手法については適切な出口戦略を同時に検討していくことが重要であり、こうした方針に基づいた適切な措置を講じる必要がある。

〔資料Ⅲ－７－５参照〕

（３）原子力関係予算

原子力関係の予算については、原子力損害の賠償に関する法律や昨年12月に閣議決定した「原子力災害からの福島復興の加速に向けて」の中で定められた国と電力会社の役割分担に基づき、適切に措置していくこととする。〔資料Ⅲ－７－６参照〕

⁶⁷ 例えば、製造機械や輸送機械などが基本的には省エネの方向に改良されていることを考えれば、民間事業者の通常の設備更新に対して国が支援しているような施策は、効果の面で疑問がある。

廃炉・汚染水対策については、事故を起こした東京電力が、原子力損害賠償・廃炉等支援機構からの増資等を受けた資金でもって実施することとなっているが、引き続き、技術的難易度が高く、技術を確立させる上で、他の産業へ波及することが見込まれるようなものについては、国が国費を投入して対応していくこととなっている。その際、国と事業者が連携して早期の問題解決に取り組むとともに、対応や状況を納税者に対して丁寧の説明していくことが不可欠である。

電源立地地域対策交付金については、現在、各立地自治体に一定の稼働率の前提で引き続き交付されている。しかしながら、本交付金は、本来、電源立地を支援する目的で、発電量等に応じて原発等設置自治体に対して支払われるものである。今後、廃炉を決定した原発については、交付金本来の趣旨に合わないような予算が温存されることがないように適切に支給を停止していくことが必要である。〔資料Ⅲ－７－７参照〕

8. 中小企業

信用補完制度は、中小企業者の資金繰りの安定・円滑化を確保する上で重要な役割を果たしている。一方で、制度の維持に要する国の財政負担は10年度以降の累計で8兆円強と非常に重く、財政面から制度の持続可能性に疑義が生じかねない状態が継続していると言わざるを得ない。

〔資料Ⅲ－8－1、2参照〕

信用補完制度については、民間の金融仲介機能が最大限発揮されるよう、同機能を「補完」する役割を明確にしていく必要がある。また、制度運営に当たっては、過度に予算措置に依存することは厳に慎まなければならない。

こうした観点から、モラルハザードを生じさせかねない100%保証（セーフティネット保証5号）について、本年3月に、リーマン・ショック後に講じた特例措置を終了し平時の運用に移行したことは、重要な前進であると評価される⁶⁸。

もっとも、信用補完制度の収支は引き続き大幅な赤字となっている。中小企業金融円滑化法及び同法終了後の政策パッケージの効果もあって、事故率は抑制された水準にあるが、この間に、中小企業者の経営改善・事業再生を進めることが重要である。また、無担保・無保証融資の増加を受けて、代位弁済後の回収率が大きく低下していることにも留意しなければならない。

こうした下で、信用補完制度全体に対する負荷を軽減させ、中長期的に持続可能な制度運営を確保するため、民業補完機能の発揮・財政負担の軽減に向けて、不断に制度の見直しを行っていく必要がある。

その際には、中小企業者の経営改善・事業再生を促進していくため、金融機関が目利き・経営支援機能を発揮するインセンティブを高めることが極めて重要である。

また、中小企業金融の円滑化の観点を踏まえて、民間金融機関、中小

⁶⁸ 100%保証の対象となる業種数の推移を見ると、景気対応緊急保証等（22年2月～24年10月）では原則全業種（1,118業種）を指定し、その後のソフトランディング措置（24年11月～26年2月）では600～700業種程度を指定。26年3月以降は、200業種程度を指定している（四半期毎に指定替え）。

企業者、信用保証協会及び日本政策金融公庫に対して適切な規律付けがなされるよう、各主体の間のリスクの分担の在り方等について、幅広く検討を行っていくべきである。

9. 外交関係

(1) ODA

我が国の一般会計 ODA 予算額（当初）は、ピーク時の 1 兆 1,687 億円（9 年度）から、26 年度の 5,502 億円まで、約半減している。一方で、被支援国にとって重要な、円借款も含めた ODA 事業量は増加傾向にあり、国際比較においても、我が国のグロスベースの ODA 事業量は世界第 2 位となっている。これまで、我が国は、厳しい財政事情の下で、ODA 予算額を抑制しつつも、円借款等を活用することで国際貢献に取り組む姿勢を内外に示してきた。〔資料Ⅲ－9－1 参照〕

ただ、国際的に見ても、一般的に、財政赤字の大きな国ほど ODA 事業量を抑制しており、また、近年、財政収支が大きく悪化した国は総じて ODA 事業量を削減している。また、円借款についても、供与先の実態を踏まえて丁寧に案件形成を進める必要があり、これからの量的増加には自ら限界がある。我が国としても、財政健全化に向けた取組みの一環として、引き続き、ODA 予算を厳しく抑制するとともに、ODA 事業量そのものの水準についても、我が国の財政状況や案件形成能力を踏まえて検討していく必要がある。〔資料Ⅲ－9－2 参照〕

また、本年 6 月に公表された「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」では、支援の対象国を ODA 卒業国にも拡大するとの方向性が示されている。確かに、我が国が実施する支援の対象国の範囲について、国際機関が設定した所得基準を機械的に適用する必然性はない。他方、限られた財政資金を開発協力のために有効に活用する観点からは、ODA 卒業国への支援については、①原則として、支援対象を特別な脆弱性を抱える国に限定する、②特段の脆弱性もなく、所得水準が十分高い国に例外的に技術協力をする場合にはコストシェアを求めていく、といった取組みが必要である。〔資料Ⅲ－9－3 参照〕

今後とも厳しい財政制約が継続すると見込まれる中で、開発協力を効果的に実施していくためには、国際機関向け拠出金についても外交上の意義等の観点から厳格な評価をしなければならない。その上で、説明責任を果たし、優先度が低いものや意義が認められないものについては拠

出の停止・拠出額の圧縮を実施するなど、ODA の戦略性・効率性を高めるための不断の努力が必要である。

加えて、途上国への民間資金の流入が公的資金を大きく上回っている現状に鑑みると、民間資金を動員する取組みを強化することも重要である。開発において、民間資金等の ODA 以外の資金の重要性が増大していることについては、開発援助を専門的に議論する OECD 開発援助委員会 の場でも確認されている。我が国においても、政府が行う ODA と民間資金・民間投資との連携を強化していくことが重要である。〔資料Ⅲ－9－4 参照〕

（2）戦略的対外発信

外務省の来年度予算要求では、「戦略的対外発信」を目的とした、様々な施策が提案されている。現下の外交情勢に鑑みれば、領土や歴史認識等について国際社会の正しい理解を獲得して外交環境を改善することや、我が国の多様な魅力を発信することは確かに重要な課題ではある。一方で、厳しい財政状況を踏まえれば、他省庁等の同種の事業・業務や民間の活動との重複を排除しつつ、効果の高い施策に絞って、重点的・効率的に実施していくべきことは言うまでもない。〔資料Ⅲ－9－5 参照〕

特に、ジャパン・ハウス（仮称）のような新たなハコモノを創設することについては、文化発信を担う政府施設が既に存在することに鑑みれば、費用対効果の観点から疑問が多く、そもそもの必要性を根本から厳しく検証すべきである。また、明確な成果目標と成果指標を設定し、それを達成するための適切な事業案となっているかを厳格に検証した上で、適切な受益者負担を求めつつ、民間・地方公共団体との連携を図ることが重要である。

このようなハコモノを作るよりは、海外の大学やシンクタンクの日本研究を支援することや、日本の研究実績等を英訳して海外に発信することの方が有効ではないかとの意見もある。また、日本が国際的な課題の解決にリーダーシップを発揮することこそが、対外発信にとって何よりも重要との意見もある。

また、訪日外国人数が 1,000 万人を超え、海外の各主要都市において

民間主体での日本文化発信のイベントが開催されるなど、近年では、民間ベースでの国際交流が非常に活発に行われている。民間で出来ることは民間で行うことが原則であり、敢えて公費を投入して人的交流事業や海外における日本文化発信のイベントを実施するのであれば、事業の対象や内容を、民間ではできない分野や外交効果の高い分野に絞り込むことで、限りある財源を有効に活用することが重要である。

（３）在外公館

これまで我が国は、厳しい財政状況の下でも、外交体制充実の観点から、着実に大使館を整備してきており、大使館の数は 18 年度の 117 から本年度は 139 にまで拡大した。〔資料Ⅲ－９－６ 参照〕

この結果、現在では、海外在留邦人及び海外日系企業の 99%以上が、既に大使館が設置されている国に存在するなど、一定以上の人的・経済的な結びつきがある国については、既に大使館を設置した状況となっている。〔資料Ⅲ－９－７ 参照〕

今後とも、外交や在留邦人保護等の観点から、ニーズが拡大している国・地域があれば、着実に在外公館を整備していく必要性はある。他方、在外公館の新設は、恒常的な財政負担増要因となるとともに、定員面での措置も追加的に必要となる。

我が国の極めて厳しい財政状況や人員面での制約を踏まえれば、更なる新規公館の増設を図る際には、個々の公館の必要性を厳しく精査するとともに、既存公館についても見直しを進めていく必要がある。

10. 防衛

我が国の安全保障を巡る厳しい環境が続く中、豊かで平和な社会を発展させていくため、安全保障政策について、より一層戦略的・体系的な対応を図っていく必要がある。

そのような中、防衛関係費については、一般会計税収がピークとなった2年度以降、公共事業関係費などが増加した後減少に転じていく状況の下、冷戦終結という安全保障環境の変化や財政事情の悪化にも関わらず、極めて安定的に推移してきている。これに関し、防衛関係費についてはこれまでの推移とは関係なく、対外的な脅威との対比といった観点から考えるべきとの意見があった。〔資料Ⅲ－10－1 参照〕

昨年12月には、26年度から30年度までを対象とする中期防衛力整備計画が策定され、陸・海・空の各自衛隊の連携を図りながら、統合的・機動的な防衛力を強化すること、計画の実施に必要な防衛関係費は概ね23兆9,700億円程度の枠内とすること、調達改革等を通じ、概ね7,000億円程度の実質的な財源の確保を図ることが決定されている。そして、これらは、それ以前の防衛関係費の伸びの状況、予算全体として財政健全化に取り組む流れの中にあって、南西方面の脅威等を十分に勘案したものとなっている。

言うまでもなく、我が国の防衛力整備は、国力・経済力の維持、財政健全化の推進を土台としつつ、外交政策、日米安全保障体制、周辺国との安全保障対話などの政策と一体として行っていくものである。したがって、我が国として、着実な防衛力の整備の促進が必要である一方、防衛関係費の額のみをもって安全保障を語ることは、議論の矮小化を招くことになりかねない。〔資料Ⅲ－10－2 参照〕

（1）持続的な防衛力整備

27年度概算要求を見ると、歳出予算・新規後年度負担ともに、過去に比して大幅な伸びとなっている。

そもそも、防衛装備品の調達それ自体が複数年度にわたるものが多いため、単年度での可変範囲は限られている。さらに、防衛装備品に係る

経費それ自体の特性として、冰山のような構造となっており、最上部の装備品の取得・建造にのみ焦点が当たりがちであるが、下部にはその後の多額の整備維持費が付随してくることとなっている。このような状況にあって、一般に、後年度における負担が増大した場合、厳しい財政事情の下では、経費の硬直化を招き、自衛隊の運用等に支障をきたすことになる。したがって、まずは、その必要性や効率化の余地について十分検討し、過度な装備品の調達等に走ることなく、持続的な防衛力整備が可能な水準で対応すべきである。こうした観点を踏まえると、27年度概算要求における歳出予算、新規後年度負担のような大きな伸びでは、今後とも安定した防衛力整備を継続することは困難であり、中期防衛力整備計画との整合性すら疑問である。〔資料Ⅲ－10－3、4参照〕

さらに、普天間飛行場の移設など沖縄の負担軽減のための在日米軍再編事業等についても近年その伸びが著しい。これらの経費も防衛関係予算を構成しており、自衛隊や米軍の基地や施設の安定的運用を図るための基地対策等の経費とあわせ、実効的な基地負担軽減が図れるよう、不断の検証を行っていくことが重要である。

（2）中長期的な改革への取組み

限られた予算の中で、効率的な防衛力整備を行うためには、陸・海・空の各自衛隊の経費等について、その配分を含め、統合的な見地からの優先順位の検討等を行うとともに、調達改革といった中長期的な改革への不断の取組みも重要である。装備品については、その高性能化・複雑化に伴って装備品の取得価格が高騰するなどの問題があり、これについては、装備品のスペックを調整することで安価に調達することも検討するとともに、調達その他について情報の透明性の確保と情報開示を徹底すべきである。〔資料Ⅲ－10－5参照〕

その他、防衛省においては、防衛装備庁（仮称）創設の議論が進んでいるが、限られた予算の下で防衛装備品を安定して調達していくことについて、現状を踏まえれば、改善の余地が大きいと言える。具体的には、装備品のライフサイクルを通じた一貫したプロジェクト管理の実施を徹底するなど、開発・取得段階及び維持・整備段階それぞれにおいて、効

率的な調達に向けた改革等を一層進めていく必要がある。〔資料Ⅲ－10－6 参照〕