

経済と財政の再生を意識した平成 28 年度予算

— 求められる着実な財政健全化の取組 —

予算委員会調査室 大野 真由

平成 27 年 9 月、安倍総理は「一億総活躍社会」の実現を掲げて「新・三本の矢」の政策を打ち出し、アベノミクスは第 2 ステージへ移行した。日本経済は好調な企業収益と雇用情勢の改善によりデフレ脱却へ向けて前進しているようにも見える。しかし、賃金や個人消費の動向は必ずしも力強くなく、先行きは予断を許さない。また、平成 27 年度の税収は 1.9 兆円上振れ、56.4 兆円となることが見込まれるものの、依然として財政状況は厳しい。

平成 28 年度は、平成 27 年 6 月に閣議決定された「経済・財政再生計画」の初年度に当たり、経済再生と財政健全化の二兎を追う安倍政権の今後を方向付けるとして注目された。当初予算ベースでは過去最大規模となったが、同計画で示された一般歳出、社会保障関係費の「目安」に沿った内容となった。本稿では、予算編成の背景、平成 27 年度補正予算及び平成 28 年度当初予算の概要を紹介し、今後の課題と展望について論じる。

1. 注目された財政健全化と新三本の矢への対応

(1) 集中改革期間初年度の概算要求は 100 兆円超に

平成 27 年 6 月 30 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」の第 3 章は「経済・財政再生計画」と位置付けられ、経済再生の促進とともに、中期財政計画¹で示された平成 32 年度までの国・地方の基礎的財政収支(プライマリーバランス。以下「PB」という。)黒字化目標を堅持することが確認された。平成 28 年度から 32 年度までの計画期間のうち、前半の 3 年間は「集中改革期間」と位置付けられ、平成 30 年度の PB 赤字対 GDP 比をマイナス 1%程度とすることや、3 年間の国の一般歳出の実質的増加を 1.6 兆円程度、社会保障関係費の伸びを実質 1.5 兆円程度に抑えよとの「目安」が示された。

平成 28 年度予算の大枠を決めるための指針となる「平成 28 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」(以下「概算要求基準」という。)は、平成 27 年 7 月 24 日に閣議了解された。枠組自体に大きな変化はなく、前年度に引き続き「新しい日本のための優先課題推進枠」を設け、裁量的経費の削減幅に応じて要望を認めることとする一方、歳出全体の上限は 3 年連続で示さなかった。高齢化等に伴う増加額(いわゆる自然増)としては 6,700 億円が見込まれたが、経済・財政再生計画で示された社会保障関係費の伸び 1.5 兆円を単純平均すると年度ごとの自然増は約 5,000 億円となることから、平成 28 年度において 1,700 億円程度の圧縮が必要とされ、予算編成の焦点の一つとなった。

同年 9 月 4 日に取りまとめられた各府省庁からの要求・要望額は 102 兆 4,099 億円とな

¹ 「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」(平 25.8.8 閣議了解)

り、前年度を上回るとともに2年連続で100兆円を超えた。

（２）一億総活躍社会とＴＰＰ（環太平洋パートナーシップ）の大筋合意

平成27年9月24日、自由民主党総裁に再選された安倍総理は記者会見を開き、アベノミクス第2ステージへの移行を表明した上で、目指すべき社会を「一億総活躍社会」と表現し、その実現へ向けた政策として「新・三本の矢」を打ち出した。第一の矢は「希望を生み出す強い経済」、第二の矢は「夢をつむぐ子育て支援」、第三の矢は「安心につながる社会保障」とされ、それぞれの数値目標として、名目GDP（国内総生産）600兆円、希望出生率（国民の希望が叶った場合の出生率）1.8²、介護離職ゼロが掲げられた。

「一億総活躍社会」について、加藤国務大臣（一億総活躍担当）は、国民一人一人が家庭、職場あるいは地域社会において、それぞれの希望や夢の実現に向けて今より一歩前へ踏み出すことができる社会³と説明している。また、安倍総理からは、経済政策である新・第一の矢が、これまでの三本の矢（大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略）を継承するとの見解が示された⁴。目標の達成時期については、GDP600兆円は2020年頃、希望出生率1.8は2020年代半ば、介護離職ゼロは2020年代初頭を目指すとされているが⁵、平成27年7月22日に内閣府から経済財政諮問会議に提出された「中長期の経済財政に関する試算」（以下「中長期試算」という。）によれば、経済再生ケース⁶の下でも、名目GDPが600兆円を超えるのは平成33（2021）年とされる。

総理を議長とし、関係大臣や民間有識者から構成される一億総活躍国民会議は、平成27年11月26日に「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策－成長と分配の好循環の形成に向けて－」（以下「一億総活躍社会緊急対策」という。）を取りまとめた。その中で特に緊急対応が必要とされた施策については、平成27年度補正予算で対応することとされ、具体的な工程表は、平成28年春にも取りまとめられる見通しである。

平成25年の交渉参加に際して、いわゆる重要5品目について国会決議が行われるなど⁷、交渉の行方が注目されたTPP協定は、平成27年10月初めに大筋合意に至った。これを受けて11月25日にTPP総合対策本部が決定した「総合的なTPP関連政策大綱」（以下「TPP大綱」という。）では、「攻め」の姿勢が強調されており、「新輸出大国」「グローバル・ハブ（貿易・投資の国際中核拠点）」「農政新時代」がキーワードとなっている。

農業対策については、GATT（関税と貿易に関する一般協定）ウルグアイ・ラウンド交渉の妥結を受けて平成6年以降に行われた国内対策への「金額ありき」との批判を踏まえたこととされ、総額は示さず、必要な施策を積み上げていく方式が採られた。農業とともに

² 「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（平成26年12月27日閣議決定）は、2060年に人口1億人程度が維持されるケースとして、出生率が2020年に1.6程度、2030年に1.8程度まで上昇し、2040年に2.07（人口置換水準）に達すると想定した将来推計を示している。

³ 第189回国会閉会衆議院予算委員会議録第22号7頁（平27.11.10）

⁴ 第189回国会閉会衆議院予算委員会議録第22号6頁（平27.11.10）

⁵ 『日本経済新聞』夕刊（平27.10.1）

⁶ 経済再生ケースは、「中長期的に経済成長率は実質2%以上、名目3%以上」、「消費者物価上昇率（消費税率引上げの影響を除く）は、中長期的に2%近傍で安定的に推移」とのシナリオである。

⁷ 参議院農林水産委員会では平成25年4月18日に、衆議院では翌19日に行われた。

T P P大綱の柱となるのは中小企業対策であり、「T P Pがもたらす効果は、これまで海外展開に踏み切れなかった地方の中堅・中小企業にこそ幅広く及ぶ」として、相談体制の整備や「『新輸出大国』コンソーシアム」⁸の創設等が盛り込まれた。

対策予算の確保は、毎年度の予算編成過程での確保に加え、「機動的・効率的」な対策を可能とするため「基金など弾力的な執行が可能となる仕組みを構築する」ことが明記された。更なる対策の具体化については、平成 28 年秋を目途に詰めるとされている。

2. 3兆円規模となった平成 27 年度補正予算

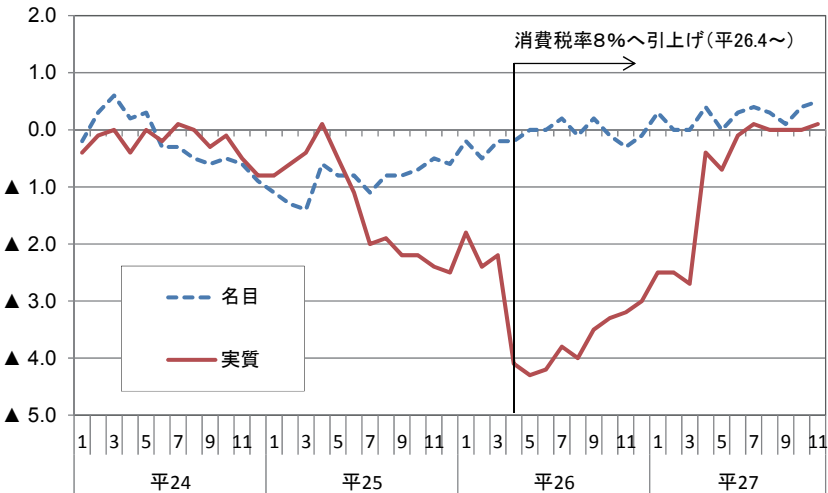
(1) 緩やかな回復にとどまる日本経済

平成 26 年 4 月以降、消費税率引上げに伴う駆け込み需要の反動減により、G D P の 6 割を占める個人消費は大きく減退し、その後の回復は限定的である。実質賃金については、消費税率引上げの影響が剥落すると考えられた平成 27 年 4 月以降も前年同月比でマイナスが続き、プラスに転じた 7 月以降も 0 % 近傍にとどまっている (図表 1)。また、平成 26 年夏以降の原油価格の下落は、円安の中でも物価を大きく押し下げ、日銀が目指す 2 % の「物価安定の目標」⁹の達成時期は相次いで先送りされた。

一方、雇用情勢については順調な改善が見られるものの、現状では景気循環に伴う需要不足による失業はほぼ解消し、むしろ雇用のミスマッチによる人手不足が深刻化していることから、高い有効求人倍率が必ずしも経済にプラスとは言えない状況になりつつある。

このような中、平成 27 年 11 月 16 日に公表された平成 27 年 7-9 月期 G D P (1 次速報値) は前期比年率マイナス 0.8% と、2 四半期連続でマイナスとなったが、翌月 8 日に公表された 2 次速報値ではプラス 1.0% へ上方修正されたため、2 四半期連続のマイナス成長は回避された。

図表 1 名目賃金と実質賃金(きまって支給する給与)の推移



(注)直近月は速報値。
(出所)厚生労働省「毎月勤労統計」より作成

(2) 景気対策と位置付けられなかった平成 27 年度補正予算

平成 27 年 12 月 18 日に閣議決定された平成 27 年度補正予算は、平成 28 年 1 月 4 日に国

⁸ T P P大綱及びその参考資料によれば、「新輸出大国」コンソーシアムは、国や地方公共団体、商工会、商工会議所、日本貿易振興機構 (JETRO)、大使館、法律事務所等の各種支援機関等からなる共同体であって、中堅・中小企業等に対して製品開発、知的財産、金融、人材等を含めた総合的な支援を提供するとされている。

⁹ 日本銀行 『量的・質的金融緩和』の導入について (平 25. 4. 4)

会に提出された。一般会計補正規模は3.3兆円であり、平成26年度補正予算の3.1兆円を上回った。経済効果については、実質GDPを0.6%程度押し上げるとの見込みが示されたが¹⁰、平成20年度以降、毎年度編成されてきたような景気対策実施のための補正予算との位置付けはなく、一億総活躍社会緊急対策及びTPP大綱を踏まえた内容となった。

歳入面では、新規国債発行額を4,447億円減額したほか、財政法に基づき前年度決算剰余金の半額を国債の償還に充てるなど、財政健全化に一定の配慮が示された（図表2）。

図表2 平成27年度補正予算（一般会計）

（単位：億円）

歳出の補正		歳入の補正	
1. 一億総活躍社会の実現に向けて 緊急に実施すべき対策等	11,646	1. 租税及印紙収入	18,990
2. TPP関連政策大綱実現に向けた施策	3,403	2. 税外収入	▲ 3,466
3. 災害復旧・防災・減災事業	5,169	3. 前年度剰余金受入	22,136
4. 復興の加速化等	8,215		
5. その他喫緊の課題への対応	3,037		
6. その他の経費	3,560		
小 計	35,030		
7. 地方交付税交付金	12,651		
8. 既定経費の減額	▲ 14,467	4. 公債金	▲ 4,447
(1)国債費	▲ 13,343		
(2)その他	▲ 1,124		
合 計	33,213	合 計	33,213
27年度 補正後予算額	996,633	27年度 補正後予算額	996,633

（出所）財務省「平成27年度補正予算の説明」より作成

ア 一億総活躍社会対策関係

一億総活躍社会緊急対策では、賃金引上げの恩恵が及びにくい低年金受給者等への対応や、待機児童解消へ向けた保育の受け皿の拡大量の上乗せ、介護施設等の整備量の拡大などについて緊急対応が必要であるとされ、1兆1,646億円が措置された。

中でも注目を集めたのは、低所得者向けの一人当たり3万円の「年金生活者等支援臨時福祉給付金」であり、3,624億円が計上された。給付の対象となる約1,280万人のうち、65歳以上の高齢者については補正予算で措置し、65歳未満の障害基礎年金や遺族基礎年金の受給者については、別途、当初予算に450億円を計上することとなる。

このほか、希望出生率1.8や介護離職ゼロに向けた施策としては、施設整備といったハード面の対策に加え、三世同居・近居推進のための補助制度や、保育・介護の担い手確保策などへの予算措置もなされた。また、投資促進・生産性革命に2,401億円が、「地方創生加速化交付金」として1,000億円が計上されるなどした。

イ TPP国内対策関係

TPP大綱実現に向けた施策としては、3,403億円が計上された。「攻め」の農業を実現するため、農地の集約・大区画化を促す農業インフラの整備等（農業農村整備事業）に940億円（平成28年度当初予算と合わせて3,902億円）が充てられたほか、輸出の拡大に備えて、水産物の輸出拠点となる漁港の施設整備（55億円）を盛り込むなどした。

中小企業支援としては、ものづくりやサービスの新展開を支援する補助金に1,021億

¹⁰ 内閣府「平成27年度補正予算の経済効果について」（平27.12.22）

円、コンソーシアムの創設を含む海外展開の支援事業に 60 億円を計上するなどした。

(3) 本補正予算の課題

安倍総理は、本補正予算の編成に当たり、平成 27 (2015) 年度に国・地方の P B 赤字対 GDP 比を平成 22 (2010) 年度比で半減させるとの中期財政計画の目標を堅持する考えを示しており¹¹、目標の達成は見込まれるとされている¹²。

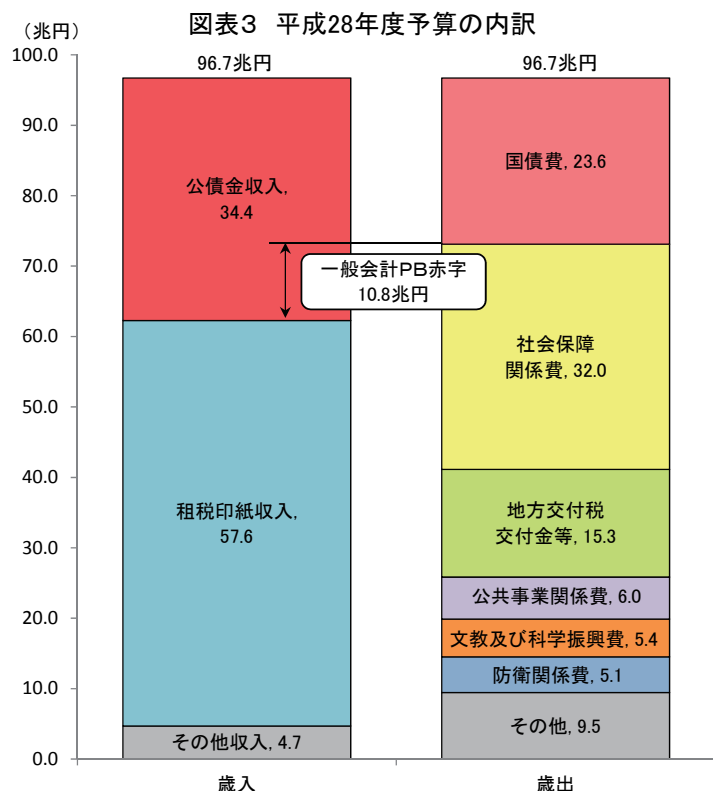
一方、補正予算に関してはこれまでも、財政法の定める編成要件の一つである「予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費」(第 29 条第 1 号) に該当するかが議論されてきた。特に、今回の補正予算に計上された諸政策は短期的な景気対策ではないとされていることから、災害復旧等の緊要なもの以外は概算要求基準の対象となる平成 28 年度当初予算に計上すべきであり、補正予算に計上することの妥当性については議論が必要であろう。

3. 歳出拡大基調が続く平成 28 年度予算

(1) 予算規模は 4 年連続で過去最大を更新

平成 27 年 12 月 24 日に閣議決定された平成 28 年度予算は、一般会計の規模が 96 兆 7,218 億円で前年度を 0.4% (3,799 億円) 上回り、過去最大となった(図表 3)。歳出のうち国債費を除いた P B 対象経費は 73 兆 1,097 億円(前年度比 0.3% 増)、P B 対象経費から地方交付税交付金等を除いた一般歳出は 57 兆 8,286 億円(同 0.8% 増)となり、一般歳出の伸びは、経済・財政再生計画が示した 3 年間で 1.6 兆円との「目安」を踏まえ、実質 5,300 億円に抑えられた。

主要経費別に見ると、文教及び科学振興費(0.0% 減)、恩給関係費(13.0% 減)、地方交付税交付金等(1.6% 減)、中小企業対策費(1.7% 減)、食料安定供給関係費(1.3% 減)、その他の事項経費(0.3% 減)が減少した一方、社会保障関係費(1.4% 増)、防衛関係



(出所)財務省「平成 28 年度予算のポイント」より作成

¹¹ 「閣議及び閣僚懇談会議事録」(平成 27 年 11 月 27 日(金) 定例閣議) 首相官邸ウェブサイト<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2015/kakugi-2015112701.html>> (平 28. 1. 13 最終アクセス)

¹² 「麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣臨時閣議後記者会見の概要」(平 27. 12. 18) 財務省ウェブサイト<http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20151218.htm> (平 28. 1. 13 最終アクセス)

費(1.5%増)、公共事業関係費(0.0%増)、経済協力費(1.9%増)、エネルギー対策費(3.6%増)が増加した。また、国債費には23兆6,121億円(0.7%増)が計上されており、社会保障関係費と国債費の2経費で歳出総額の約6割を占める構造は前年度から変わっていない。一般会計のPB赤字は、平成27年7月公表の中長期試算において11.1兆円程度と見込まれていたが、実際には当初予算ベースで10兆8,199億円(前年度比19.3%減)となった。なお、一億総活躍社会緊急対策の関連予算としては、GDP600兆円のために約0.7兆円、出生率1.8の実現に約1.5兆円、介護離職ゼロのために約0.2兆円の合計約2.4兆円を充てたとされる¹³。

(2) 主要経費別の概要

ア 社会保障関係費

社会保障関係費は前年度比1.4%増の31兆9,738億円となり、うち年金分野は11兆4,320億円(前年度比1.7%増)、医療分野は11兆5,438億円(同0.5%増)、介護分野は2兆9,323億円(同3.6%増)、福祉等は6兆656億円(同1.5%増)となった。高齢化等に伴う増加額(いわゆる自然増)については、概算要求時点で6,700億円とされていたが、経済・財政再生計画の「目安」を踏まえ、社会保障関係費全体で実質5,000億円程度の増とした。圧縮の「財源」としては、薬価等のマイナス改定(薬価マイナス1.22%、材料マイナス0.11%)に加え、予想より市場規模が拡大した医薬品の薬価引下げルールの対象拡充、賃金引上げを踏まえた協会けんぽへの国庫補助特例減額措置などにより約2,200億円が確保された。診療報酬の本体部分は、前回の改定率(プラス0.1%)を大きく上回るプラス0.49%となったが、薬価等と合わせた診療報酬全体では8年ぶりのマイナス改定となった。

希望出生率1.8の実現に向けては、子ども・子育て支援新制度における保育サービス量の拡大等に2,748億円が充てられたほか、保育人材を確保するとして、保育士の勤務負担軽減を図るための保育補助者の配置に必要な費用の支援(118億円)が新たに計上されるなどした。また、ひとり親家庭・多子世帯を支援するための保育料負担の軽減(幼児教育無償化を含め126億円)や、多子加算の倍増といった児童扶養手当の機能の拡充(初年度28億円)も盛り込まれた。

介護離職ゼロに関しては、介護施設・在宅サービスの整備の加速化に前年度と同額の423億円が計上されたほか、夜勤等が多い介護職員に対する支援として、ベビーシッター派遣等の育児支援事業(20億円)が新たに盛り込まれるなどした。

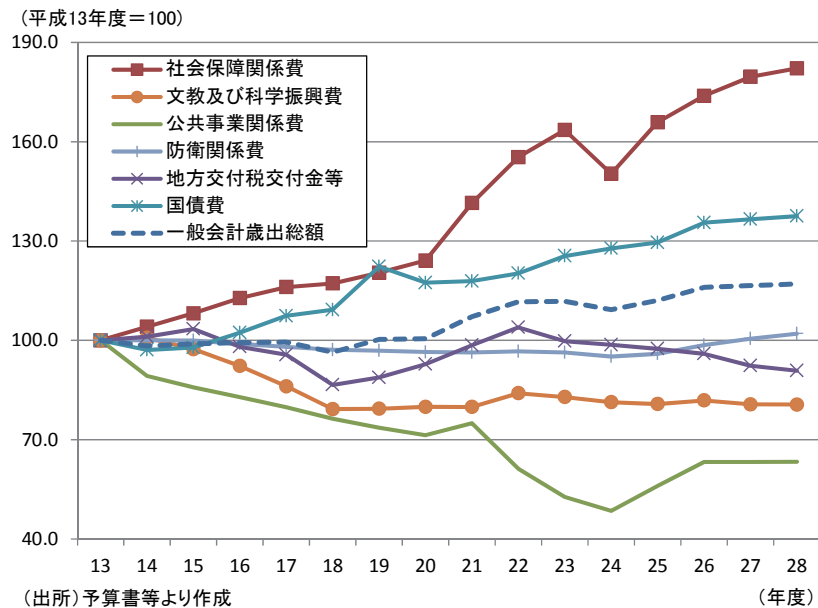
平成26年度からの社会保障と税の一体改革による「社会保障の充実」については、子ども・子育て支援新制度の実施、地域包括ケアシステムの構築を含む医療・介護サービスの提供体制改革、国民健康保険への財政支援の拡充、難病・小児慢性特定疾病に係る制度の確立等を実施するため、平成28年度は国・地方の合計で1兆5,295億円(前年度比12.3%増)が確保された。

¹³ 「加藤内閣府特命担当大臣臨時閣議後記者会見要旨」(平27.12.24)内閣府ウェブサイト<http://www.cao.go.jp/minister/1510_k_kato/kaiken/2015/1224kaiken.html>(平28.1.13最終アクセス)

経済・財政再生計画の初年度に当たる平成 28 年度は、いわゆる自然増を「目安」の 5,000 億円程度に抑えることができた。しかし、圧縮に活用された「財源」は 2 年に 1 度実施される診療報酬改定や、企業収益の改善を背景とする国庫補助の軽減によるものであり、今後も安定的に確保できるかは不透明である。また、平成 27 年度補正予算にも計上された低所得の年金生活者向けの福祉給付金については、賃上げを実感できない被用者もいることや、結婚、出産、子育て支援の観点から、給付の対象者の妥当性について既に国会でも大きな議論となっている。

社会保障関係費はこの 15 年間で 1.9 倍近くまで増加しており、他の政策経費に比べて増加率は突出している（図表 4）。平成 37（2025）年には団塊の世代が 75 歳以上となり、更なる歳出増も見込まれることから、毎年度の自然増を着実に抑制する制度的な仕組みについて、早急に検討することが求められる。

図表 4 一般会計の主要な経費別の増減傾向(当初予算ベース)



イ 公共事業関係費

平成 25 年度から微増傾向にあった公共事業関係費は、平成 27 年度当初予算からほぼ横ばい（0.04%増）の 5 兆 9,737 億円となった。平成 27 年 9 月に起きた関東・東北豪雨等を踏まえた防災対策や、インフラ長寿命化基本計画¹⁴に基づく維持管理などを行うとされた。また、三大都市圏の物流網強化（3,170 億円）や、整備新幹線向けの予算（755 億円）も前年に引き続き計上された。

今後は、労働市場の需給が全体としてひっ迫する中、東日本大震災の復興事業に加え、平成 32（2020）年のオリンピックに向けた建設需要が増加すると予想され、建設業の人手不足がより深刻化することが懸念される。また、老朽化した道路や橋等の修繕といったメンテナンス事業の比率が増加することなどを踏まえれば、質の変化に留意した公共事業の在り方の検討が求められるだろう。

ウ 防衛関係費

概算要求時点で 5 兆 911 億円となった防衛関係費は、中国の海洋進出に備えた装備品の購入や、沖縄県辺野古の米軍基地建設工事の本格化などを背景に 5 兆 541 億円（前年度比 1.5%増）となり、初めて 5 兆円を上回った。中期防衛力整備計画（平成 25 年 12

¹⁴ 「日本再興戦略－Japan is BACK－」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）に基づき、平成 25 年 11 月、インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議において決定された。

月 17 日閣議決定。以下「中期防」という。)は、平成 26 年度から 5 年間の防衛関係費 (S A C O¹⁵関係経費、米軍再編等を除いたベース) について、総額を「おおむね 23 兆 9,700 億円程度の枠内とする」としている。平和安全法制の成立が防衛費の大幅な増加を招くとの見方もあったが、安倍総理や中谷防衛大臣はかねてより中期防を超える予算の増加を否定していた¹⁶。平成 28 年度の中期防対象経費は 4 兆 8,607 億円 (前年度比 0.8%増) で進捗率は 60.4%となり、おおむね中期防の枠内での推移といえるが、周辺海空域の安全確保、島嶼部防衛の強化に伴い、防衛装備品の更新や補強、態勢強化等の需要が高まる中で、更なる予算の効率化が重要となっている。

いわゆる思いやり予算 (在日米軍駐留経費の日本側負担) については、新たな日米特別協定の合意に基づいて措置され、前年度比 1.1%増の 1,920 億円となった。また、普天間飛行場の移設経費については、国と県が互いに提訴するなど厳しい状況となる中、前年度の 2.4 倍となる 595 億円が計上された。

なお、沖縄振興予算は前年度比 0.3%増の 3,350 億円で 2 年ぶりの増額となった。

エ 文教及び科学振興費

文教及び科学振興費は 5 兆 3,580 億円で、前年度から 4 億円減となった。公立の小・中学校の教職員定数は、少子化による削減幅 (3,100 人) を上回る 3,475 人の減となり、義務教育費国庫負担金は 1 兆 5,271 億円 (前年度比 0.09%減) が計上された。一方、一億総活躍関係として、幼児教育無償化へ向けた多子世帯・ひとり親世帯の保育料の負担軽減策に 345 億円 (前年比 6.8%増) を計上しており、低所得者世帯について、第 1 子の学年に関係なく第 2 子以降の保育料を減免するなど措置を拡大するとした。また、国立大学法人運営費交付金は、前年と同額の 1 兆 945 億円とされたが、平成 29 年度以降は新制度の下、基幹経費からの削減分を運営費交付金内での再配分と新規の補助金創設に充てる見込みである。スポーツ関連予算は前年度比 11.7%増の 324 億円となり、初めて 300 億円を超えた。

科学技術振興費は前年度比 0.6%増の 1 兆 2,929 億円となった。「『日本再興戦略』改訂 2015」(平成 27 年 6 月 30 日 閣議決定) 及び「科学技術イノベーション総合戦略 2015」(平成 27 年 6 月 19 日 閣議決定) を踏まえ、人工知能の基盤技術の研究開発拠点の構築 (15 億円) や、地域大学と地元企業等の連携による地域イノベーション・エコシステムの創設 (6 億円) などが新規計上された。

オ 経済協力費

経済協力費は前年度比 1.9%増の 5,161 億円となった。一般会計の政府開発援助 (ODA) では 5,519 億円 (同 1.8%増) と、17 年ぶりの増加となった。ODA 予算増加の背景には、安倍総理が「国際協調主義に基づく積極的平和主義」の立場から ODA を通じた支援に前向きであること¹⁷があるほか、平成 28 年 5 月に伊勢志摩サミットの開催を

¹⁵ 沖縄に関する特別行動委員会 (Special Action Committee on Okinawa)

¹⁶ 例えば、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 9 号 17 頁 (平 27.6.12)、第 189 回国会参議院予算委員会会議録第 20 号 34 頁 (平 27.8.24)

¹⁷ 例えば、第 186 回国会衆議院本会議録第 9 号 16 頁 (平 26.3.18)、第 189 回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第 4 号 9 頁 (平 27.7.29)

控え、議長国として「地球儀を俯瞰する外交」を一層強力に推進するとの狙いがある。特に強化されたのが無償資金協力や技術協力といった二国間協力であり、前年度からの増加額 69.4 億円は一般会計 ODA の増加額 (97.6 億円) の約 7 割を占めた。

平成 27 年 2 月、ODA 大綱は 12 年ぶりに改定され、「開発協力大綱」として閣議決定された。新大綱は、今後も「開発協力の軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避するとの原則を遵守」するとしつつも、「民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力を相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」とし、軍が関係する場合でも非軍事目的であれば援助可能となった。

カ 中小企業対策費

中小企業対策費は前年度から 31 億円 (1.7%) 減の 1,825 億円となった。減額の内容としては、日本政策金融公庫の低利融資などを通じた資金繰り支援について景気回復に伴う必要額の減少 (18 億円) や、地方創生のための新型交付金に係る要求・要望額の内閣府への計上 (51 億円) がある。

平成 28 年度当初予算には、TPP 対策と位置付けられた事業は盛り込まれなかったが、中小企業の海外展開支援として、ふるさと名物応援事業に 10 億円 (平成 27 年度補正予算に関連事業 30 億円)、中小企業・小規模事業者の海外進出の一貫した支援事業に 14.3 億円 (同 20 億円) が計上されるなどした。

キ 地方交付税交付金等

地方交付税交付金等は、一般会計ベースで前年度比 1.6% 減 (2,547 億円減) の 15 兆 2,811 億円となり、実際に地方公共団体に交付される交付税及び譲与税配付金特別会計の出口ベースの規模は、同 0.3% 減 (502 億円減) の 16 兆 8,236 億円となった。

リーマン・ショック以降の特別措置として導入された地方交付税の「別枠加算」や地方財政計画における「歳出特別枠」については、地方の財政状況の改善もあり、その取扱いが注目されてきた。これまでも段階的に減額されてきた「別枠加算」は今回廃止され、「歳出特別枠」についても前年度比 47.3% 減 (4,000 億円減) の 4,450 億円となり、「平時モード」への切替えが進められた。

ク 国債費

国債費は前年度比 0.7% 増 (1,614 億円増) の 23 兆 6,121 億円となった。うち、債務償還費は同 3.1% 増の 13 兆 7,161 億円、利払費等は同 2.5% 減の 9 兆 8,961 億円となった。利払費が減少した背景には、日銀の大規模な金融緩和等を背景に長期金利が低水準で推移していることを踏まえ、国債費積算の想定金利が 4 年ぶりに 0.2 ポイント引き下げられ 1.6% となったことがある。

ケ 東日本大震災復興経費 (特別会計)

平成 23 年度から平成 27 年度までの集中復興期間が終わり、「復興・創生期間」¹⁸と命名された 5 か年度の初年度となる平成 28 年度は、復興特別会計総額が 3 兆 2,469 億円となり、前年度から 6,618 億円の減額となった。このうち一般会計からの受入れは 5,727

¹⁸ なお、この 5 年間の事業規模は 6.5 兆円と見込まれている (第 13 回復興推進会議議事要旨 (平 27.6.24))。

億円で、前年度よりも155億円減となった。

コ その他

地方創生の取組を支援するため、新型交付金として地方創生推進交付金1,000億円(地方負担を含め2,000億円)が措置された。また、観光立国の推進として観光庁の予算が倍増の245億円となったほか、地方財政計画には前年に引き続き、「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円が計上されている。概算要求時点では、新型交付金の規模について、地方の要望に比べて少なすぎるとの批判も聞かれたが、結果として、平成27年度補正予算でも「地方創生加速化交付金」として1,000億円が積み増される形となった。

農林水産関係予算は、前年度予算から1億円増の2兆3,091億円となった。強い農林水産業を実現するための農地の集約・大区画化のため、既存の農業農村整備事業に2,962億円(前年度比7.6%増)を計上したほか、G I(地理的表示保護制度)等を活用した地域産品のブランド化を支援する新規事業に1.7億円を充てるなど、産業の競争力強化を意識した施策が計上された一方、水田活用の直接支払交付金に3,078億円(同11.1%増)が計上されており、従来の経営安定化策にも引き続き予算が計上された。

(3) 歳出予算の課題 — 改革工程表の実施の行方と予算編成の在り方

財政収支の状況は改善傾向にあるものの、今回の予算編成過程において、歳出抑制のための抜本的な改革は見られず、消費税率引上げを平成29年春に控えて経済の腰折れを回避すべきとの意向もあって、経済再生に軸足を置いた予算といえよう。「平成28年度予算編成の基本方針」(平成27年11月27日閣議決定)は、歳出改革について、「経済・財政一体改革推進委員会」(以下「一体改革推進委員会」という。)における経済・財政再生計画の具体化及び改革工程表に沿った計画の着実な実施等を明記した。同委員会は、経済・財政再生計画の着実な実行のため経済財政諮問会議の下に設置された専門調査会であり、①主要歳出分野ごとのK P I(Key Performance Indicator; 進捗管理や測定に必要となる主な指標¹⁹)の設定及び改革工程表の作成、②歳出改革促進のためのP D C Aサイクルの構築、③毎年度のフォローアップ及び平成30(2018)年度の中間評価の実施が求められた²⁰。

一体改革推進委員会から平成27年12月7日に示されていた「経済・財政再生アクションプログラム(原案)」及び「経済・財政再生計画改革工程表(案)」は、同月24日、経済財政諮問会議において決定された。キーワードは「見える化」と「ワイズ・スペンディング」²¹とされ、一連の取組は一億総活躍社会の実現に資するものと位置付けられた。改革工程表には、入院時の光熱水費相当額に係る患者負担の見直しや、高額療養費制度の見直しといった検討項目について、それぞれ具体的な検討内容、改革時期等が設定された。平成28年度予算は、集中改革期間の初年度予算として、経済・財政再生計画で示されていた

¹⁹ 経済財政諮問会議「経済・財政再生アクションプログラム」(平27.12.24)

²⁰ 経済財政諮問会議「『経済・財政一体改革推進委員会』の設置について」(平27.6.30)

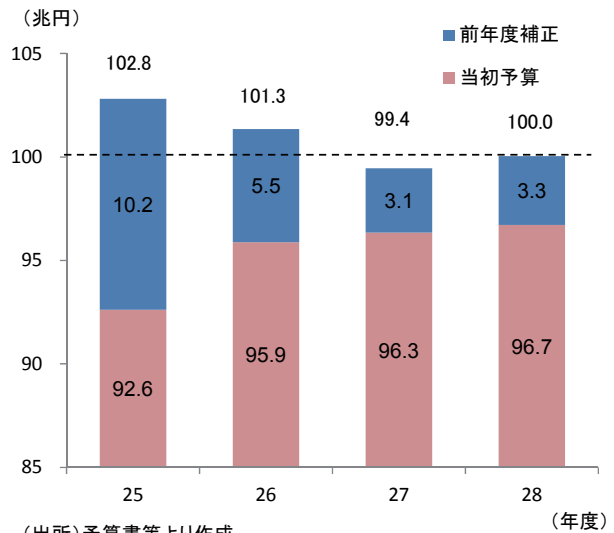
²¹ 同アクションプログラムにおける「見える化」とは、「①関係主体・地域間で比較できて差異が分かる、②行政の運営改善や成果の有無・程度が分かる、③改革への課題の所在が分かる。改革への国民の理解、納得感を広げる」ことであり、「ワイズ・スペンディング」とは「重点化すべき歳出と抑制すべき歳出のメリハリをつけた思慮深い配分、大きな構造変化のなかで経済と財政を大きく建て直すという積極的な発想」を指す。

「目安」に配慮した内容となったが、社会保障関係費は歳出総額の3割以上を占め、国債費の増勢も強まっている。経済・財政再生計画の遂行のため、一体改革推進委員会によるフォローアップを着実に行う必要がある。

これまで、一般会計予算は当初予算ベースで100兆円未満に抑えられてきたものの、前年度補正予算を加えるとおおむね100兆円規模となる状況が続いている

(図表5)。補正予算は概算要求基準の対象外であることから、当初予算に計上できなかった経費を前倒しで盛り込むケースも少なくない。平成27年度補正予算においては、年金生活者等向けの給付金、農業農村整備事業を始めとする多くの施策が平成28年度当初予算と一体的に措置された。これらが補正予算で迅速に対応すべき事業であるとの可能性は否定できないが、補正予算での措置額が当初予算を上回る場合もあり、概算要求基準の枠組を形骸化させるとの批判は免れないと思われる。

図表5 前年度補正予算と当初予算の合計額



4. 税収増を背景に公債依存度が低下した歳入予算

(1) 増加傾向が続く税収

平成28年度予算における租税及び印紙収入は57兆6,040億円と見込まれており、平成27年度当初予算を3兆790億円(5.6%増)上回った。実績ベースでは平成3年度以来25年ぶりの高水準となった。法人税や所得税を中心にほぼ全ての税目で増収を見込んでいるが、足元の景気が弱含みの中、今後も税収増が続くかは慎重にみていく必要がある。

平成28年度の国と地方を合わせた消費税増収分8.2兆円は、税と社会保障の一体改革による社会保障の充実及び安定に充てられる。8.2兆円から基礎年金国庫負担割合2分の1実現のための経費(3.1兆円)を除いた残りをおおむね1対2で按分し、社会保障の充実(1.35兆円)及び消費税率引上げに伴う社会保障経費の増(0.37兆円)と、後代への負担付け回しの軽減(3.4兆円)にそれぞれ振り向けることとなる²²。

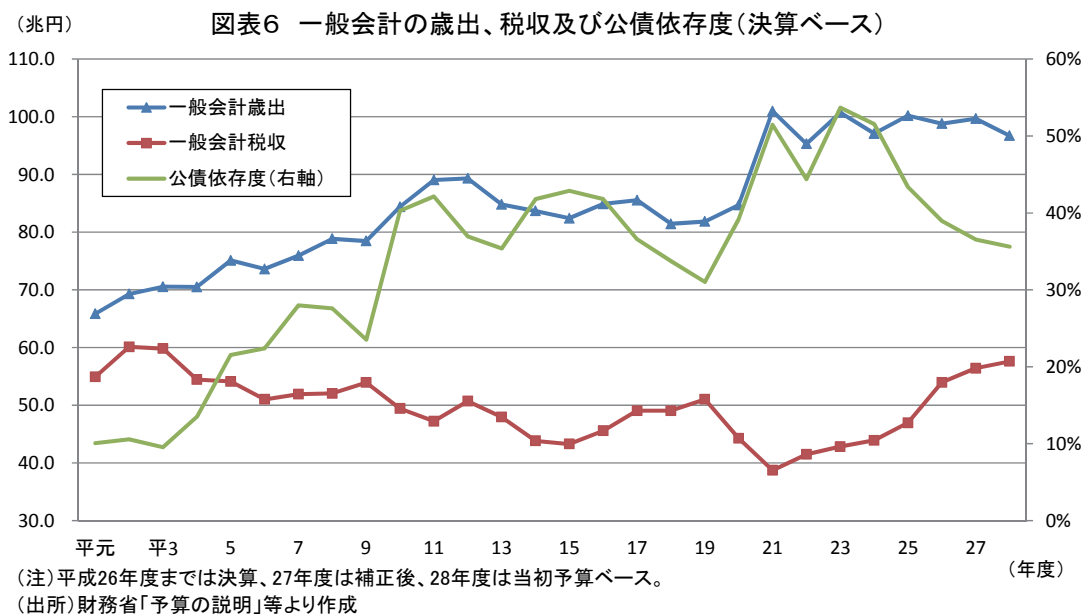
(2) 低下した公債依存度

新規国債発行額は34兆4,320億円と、前年度当初予算から6.6%減(2兆4,310億円減)となった。公債依存度は前年度から2.7ポイント下がって35.6%となり、リーマン・ショック前の水準まで改善したが、なお歳入の3割以上が借金という状況にある(図表6)。一方で、第二次安倍政権発足以降、PB対象経費は増加を続けており、税収増に頼った収支

²² 財務省「平成28年度予算のポイント」

改善となっている。

なお、政府は、赤字国債の発行を複数年度にわたって認める特例公債法を5年間延長し、平成28年度以降の財源確保を確実なものとする方針を示した。現在、赤字国債の発行なしでの財政運営は不可能であるものの、従来、特例公債法については単年度立法の取扱いが続いており、今回5年間の措置とすることの根拠及び妥当性、ひいては国債発行の在り方自体について、過去の経緯も踏まえた議論が求められよう。



(3) 平成27年度税制改正

平成27年12月24日、政府は「平成28年度税制改正の大綱」を閣議決定した。法人税率の20%台への引下げや、平成29年4月からの軽減税率制度の導入、三世帯同居推進のための税額控除制度の導入、「企業版ふるさと納税」の創設などが盛り込まれた一方、配偶者控除の見直しを柱とする所得税改革は次年度以降に見送られた。

注目された法人税改革では、国・地方の法人税率の20%台への引下げを前倒しで実現することが決まり、平成28年度に現行の32.11%から29.97%へ、平成30年度には29.74%とすることとされた。これによる減収は、外形標準課税の拡大や課税ベースの拡大等によって補うとされたが、外形標準課税では給与も課税ベースに含まれることから、企業に賃上げを求める政府の姿勢との整合性について指摘もある。

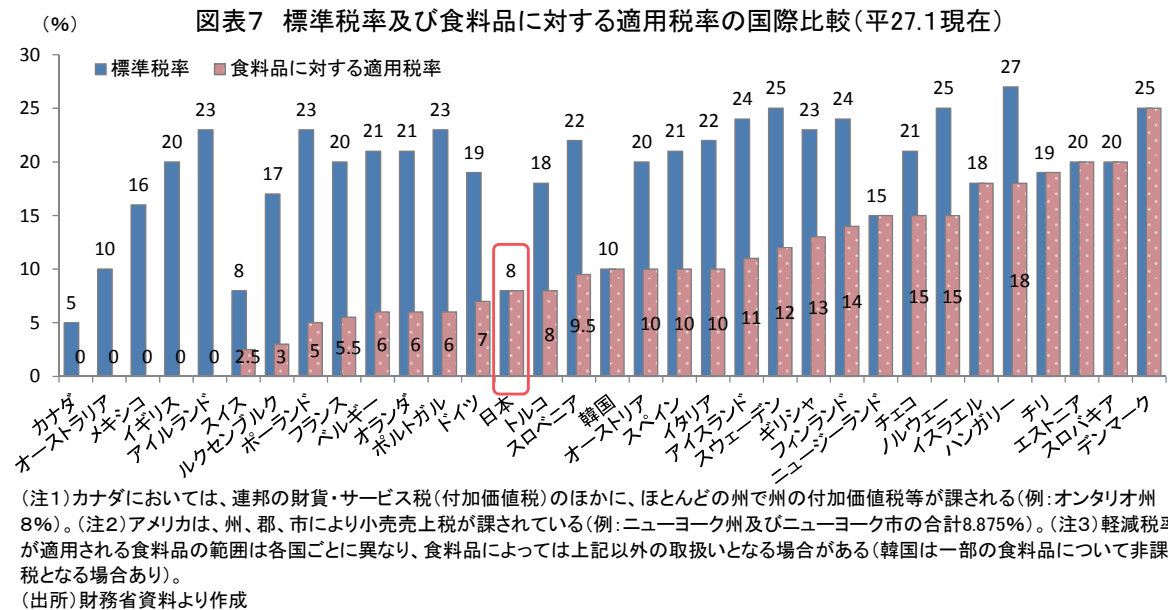
与党協議の最大の争点となった消費税の軽減税率の対象範囲は、①酒類及び外食を除く飲食料品及び②新聞の定期購読料を含めることで合意された。これによる減収分を補うために約1兆円の財源が必要とされているが、確保のめどが立ったのは、低所得者世帯の医療等の自己負担総額に上限を設ける「総合合算制度」の見送りによる4,000億円のみであり、残りの6,000億円を含め、28年度末までに「安定的な恒久財源」を確保するとされた。甘利大臣は税収の上振れを活用する可能性について前向きな姿勢を示している²³が、税収

²³ 「甘利内閣府特命担当大臣記者会見要旨」(平27.12.11)内閣府ウェブサイト<http://www.cao.go.jp/minister/1510_a_amari/kaiken/2015/1211kaiken.html>(平28.1.13最終アクセス)

には下振れの危険性もあり安定財源とは言えない旨、政府内からの指摘もあり²⁴、平成 29 年 4 月の消費税率 10%への引上げを前に、軽減税率の財源問題は大きな論点の一つとなる。

政府は、軽減税率の円滑な導入に向け、複数税率に対応したレジの導入支援等に平成 27 年度予備費から 996 億円を充てるとともに、相談窓口の設置等のため、平成 27 年度補正予算に 170 億円を計上した。なお、インボイスが導入される平成 33 (2021) 年 4 月までの間、中小企業を中心に「みなし課税」が採用される見込みであり、消費者が支払った消費税が事業者の手元に残る「益税」が拡大すると指摘されており、インボイス導入の遅れに伴うコストを消費者が負うこととなるおそれもある。

OECD諸国には、食料品に対する適用税率を低く抑えつつ標準税率を 20%超としている例もあり (図表 7)、軽減税率の導入で複数税率とすることで、将来の標準税率引上げへの道を開いたとの見方もあるが、安倍総理は国会において、消費税を 10%以上へ引き上げることによる税収増を想定していない旨答弁している²⁵。また、安倍総理は消費税率の 10%への引上げを確実に実施すると明言している一方、リーマン・ショックや東日本大震災に相当するような重大な事態が発生した場合にはその限りでないと留保も付しており²⁶、平成 28 年度は引上げに耐え得る環境を整備する 1 年となる。



5. 財政健全化へむけた課題と展望

(1) 厳しい状況が続く日本の財政

日本の一般政府債務残高(グロス)は2016(平成28)年にGDP比230%を超えると推計されており²⁷、財政危機に陥ったギリシャの水準を大きく上回るOECD諸国中最悪の状況にある。日本と主要先進国の財政状況を比較すると、リーマン・ショックに対応した

²⁴ 「麻生副総理兼財務大臣兼内閣府特命担当大臣閣議後記者会見の概要」(平27.12.11)財務省ウェブサイト <http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20151211.htm> (平28.1.13最終アクセス)

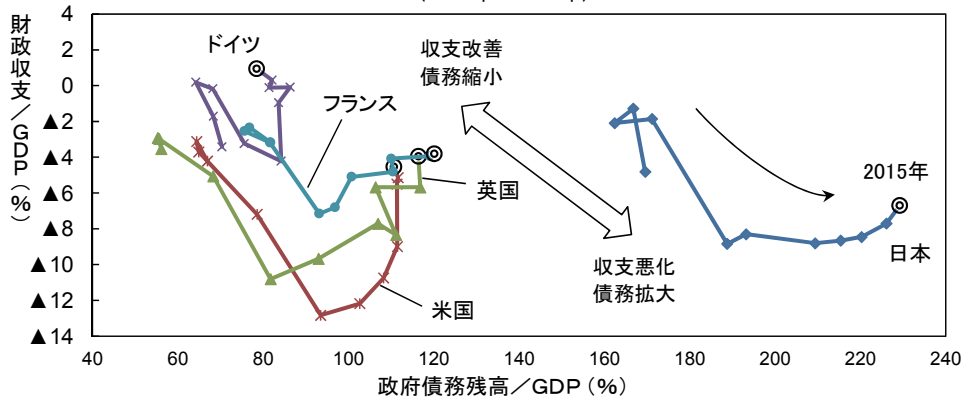
²⁵ 第189回国会衆議院財務金融委員会議録第5号7頁(平27.3.13)

²⁶ 第189回国会閉会参議院予算委員会議録第1号39頁(平27.11.11)

²⁷ OECD「Economic Outlook 98」(平27.11)

財政出動によりほとんどの国の財政収支が悪化したものの、2010（平成 22）年以降の健全化への取組により、主要先進国が赤字幅を縮小したのに対し、日本は足元で財政収支が徐々に改善しているものの、債務残高は増加し続けており財政健全化の歩みが緩慢な状況がみとれる（図表 8）。

図表 8 主要国の財政収支と政府債務残高の動向
(2005年～2015年)



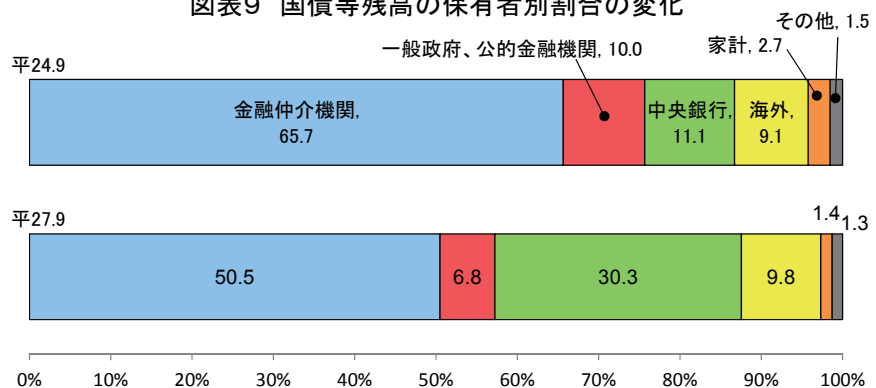
(出所)OECD「Economic Outlook 98」より作成

我が国は巨額の政府債務を抱え、財政健全化が主要国に比べ遅れているにもかかわらず、ギリシャを始めとする欧州諸国のような財政危機に陥っていない。その要因としては、1,700兆円の家計金融資産を背景に国債の9割が国内で消化されていること、租税負担率が低いこと増税余地があると見られていること、日銀による大規模な金融緩和が実施されていること等が挙げられる。

日銀の金融緩和政策について、国債の保有割合をアベノミクス前後で比較すると、日銀（中央銀行）の保有割合が約3倍に増えている（約210兆円の増加）。このほか、海外の保有割合が増加している点も注目される。平成24年9月に86.1兆円であった海外の国債保有残高は、平成27年9月には101.6兆円に増加し、保有割合は0.7ポイント増の9.8%となっている²⁸（図表9）。

近年、国債消化を支えてきた家計金融資産が伸び悩んでいること、それを受けて財務省が国債管理政策として「保有者層の多様化」を掲げていることを踏まえれば、今後、海外の保有割合は更に増える可能性があると考えられる。

図表 9 国債等残高の保有者別割合の変化



(注)国債等は、国債・財投債及び国庫短期証券の合計。平成27年12月速報時点。

(出所)日本銀行「資金循環統計」より作成

²⁸ 日本銀行「資金循環統計」

これらの状況を背景として、金融市場からの財政健全化を求める声はますます強まっており、財政を圧迫する急激な金利上昇を回避するためにも、速やかに財政健全化を進める必要があるといえよう。

(2) 険しい財政健全化の道のり

今般の補正予算の編成を加味しても、平成 27 (2015) 年度に国・地方の P B 赤字対 G D P 比を平成 22 (2010) 年度比で半減させるとの目標は達成される見込みである。しかし、平成 27 年 7 月公表の中長期試算によれば、高い経済成長率を見込む経済再生ケースの下でも平成 30 年度の P B は▲9.5 兆円 (対 G D P 比▲1.7%)、平成 32 年度は▲6.2 兆円 (同▲1.0%) となっており、平成 30 (2018) 年度の国・地方の P B 対 G D P 比を▲1.0%とする経済・財政再生計画の「目安」や、平成 32 (2020) 年の P B 黒字化には届かない。平成 28 年度当初予算において、一般会計の P B は▲10.8 兆円となり、前年度から改善したものの、平成 29 年度以降の財政健全化の道筋については必ずしも明らかになっておらず、更なる歳出・歳入改革は引き続き課題として残された。

政府は、平成 27 年 12 月 22 日閣議了解の「平成 28 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(政府経済見通し)において、平成 28 年度の G D P 成長率は実質 1.7%程度、名目 3.1%程度が見込まれるとした。また、平成 28 年末には、平成 20 年の国連 S N A 基準改定を踏まえ、研究開発費の算入等を含めた G D P の基準改定が予定されており、同改定による押し上げ効果は 3%半ば前後ともいわれる。仮に、平成 28 年度の名目 G D P が政府経済見通しのおり 518.8 兆円程度となり、かつ、名目 3%程度の経済成長率が実現されるとすれば、平成 32 (2020) 年には G D P 600 兆円が達成される。しかし、バブル期の平成 3 年度を最後に、名目成長率が 3%を超えたことはなく、過去 20 年間の平均成長率はほぼ 0%である。この事実に鑑みれば、楽観的な見通しを基に財政健全化を図ることのリスクは高いといえる。さらに、海外経済に目を移せば、平成 27 年夏以降の中国株安に象徴される新興国経済の停滞や、平成 27 年 12 月に実施されたアメリカの 9 年半ぶりの利上げの影響など、世界経済の不確定要素は多く、予断を許さない状況である。

過去最大規模となった平成 28 年度予算は、経済再生に軸足を置き、税収の上振れ分を活用した借金返済や歳出削減につながる構造改革への踏み込みは限定的となった。今後は、改革工程表に沿って歳出の拡大基調を抑制し、平成 29 年度以降の財政再建の道筋を示すことができるかが焦点となる。また、平成 29 年 4 月の消費税率引上げを予定どおり実施するため、経済環境の整備及び軽減税率導入のための財源の確保にも注目が集まる。「一億総活躍社会」実現に向けた施策を着実に実施しつつも、ひっ迫した財政状況を踏まえ、堅実な経済見通しに基づいたメリハリの利いた財政運営が求められる。

(おおの まゆ)