

2年ぶりの経済対策を受けた平成28年度第2次補正予算

— 24年度以来となる補正予算での公債増発 —

予算委員会調査室 坂本 太郎

1. 第2次補正予算提出に至る経緯

平成28年5月27日、G7伊勢志摩サミット（以下「G7サミット」という。）において採択されたG7伊勢志摩首脳宣言では、世界経済の状況について、弱い需要と未対応の構造的な問題が経済成長に負荷を与えており、英国のEU離脱¹・地政学的な紛争・テロ及び難民の動きなどの非経済的な由来による潜在的なショックが存在するとの認識が示された。その政策的対応として、債務残高対GDP比を持続可能な道筋に乗せることを確保しつつ、経済成長・雇用創出・信認強化のための財政戦略を機動的に実施し、構造政策を果敢に進めるとの合意がなされた。同日、議長を務めた安倍総理は記者会見において「議長国として率先して世界経済の成長に貢献する。世界経済が『危機』に陥るリスクに立ち向かうため、あらゆる政策を総動員して、アベノミクスのエンジンを、もう一度、最大限にふかしていく決意である」旨を述べた。

6月1日に安倍総理は、こうしたG7による合意、共通のリスク認識の下に、29年4月に予定されていた消費税率の10%への引上げについて「内需を腰折れさせかねない」として、31年10月まで2年6か月再延期することを表明した²。また、6月2日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2016～600兆円経済への道筋～」では、経済対策の取りまとめについて言及した。なお、同日、安倍総理がアベノミクス第2ステージの目標としている名目GDP600兆円の達成や一億総活躍社会の実現に向け「日本再興戦略2016―第4次産業革命に向けて―」及び「ニッポン一億総活躍プラン」も閣議決定された。

こうした政府の経済政策を具体化すべく、8月2日、「未来への投資を実現する経済対策」（以下「経済対策」という。）が閣議決定され、これを財政面で裏付ける平成28年度第2次補正予算が8月24日に閣議決定された。

2. 未来への投資を実現する経済対策の概要

（1）我が国経済の現状

平成28年4-6月期のGDP2次速報値は、実質前期比0.2%（年率0.7%）とかなり2期連続のプラスを維持したものの、民間企業設備は▲0.1%と2期連続のマイナスとなり、家計最終消費支出は0.2%と小幅なプラスにとどまっている。また、輸出は▲1.5%と2期ぶりのマイナスとなり、成長率の伸び悩みの大きな要因となった（実質GDPの内需

¹ 平成28年5月27日時点では、英国のEU離脱は決定していない。なお、6月23日、EU離脱の是非を問う国民投票が実施され、離脱支持票が過半数を獲得した。

² 「安倍内閣総理大臣記者会見」（平28.6.1）

寄与度 0.4%の大部分を外需寄与度▲0.3%が打ち消す形)。

一方、28年7月の有効求人倍率が1.37倍と、3年9月以降で最高水準に達し³、同月の完全失業率は3.0%と、7年5月以来の低水準となっており⁴、雇用環境は改善が進んでいる。所得環境は、27年度の実質賃金が前年比0.1%減少したものの、28年2月以降は前年同月比でプラス基調となっており⁵、また、安倍総理が所得の指標として重視する総雇用者所得⁶は、27年7月以降、名目・実質共に前年同月比で増加基調が続いている⁷。

しかし、独立行政法人労働政策研究・研修機構の推計では28年4-6月期の均衡失業率は3.30%で、同期の完全失業率3.17%はこれを下回り、景気変動による労働需要の過不足を表す需要不足失業率は▲0.13%と見られる⁸。これは、現状が完全雇用をほぼ達成し、むしろ、労働力人口の減少や雇用のミスマッチ等による人手不足が生じており、労働需給のこれ以上のタイト化が、必ずしも経済に好影響を与える状況にはないことを示唆している。

経済対策の冒頭では、景気の現状について「少子高齢化や潜在成長力の低迷といった構造要因も背景に、雇用・所得環境は改善する一方で、個人消費や民間投資は力強さを欠いた状況」「世界経済の需要の低迷、成長の減速のリスクが懸念される」との認識が示されている。28年度の政府経済見通しは、実質0.9%、名目2.2%（内閣府年央試算）となっているのに対し、民間研究機関の経済見通しは実質0.5~1.0%程度、名目1.0~1.5%程度と、政府よりやや低めの成長を見込むところが多い。景気は一進一退の中、内外経済とも力強さに欠け、英国のEU離脱問題等もあって、先行き不透明感が強い状況となっている。

（2）事業規模 28兆円の経済対策

経済対策の事業規模は28.1兆円となり、リーマン・ショック後に麻生内閣が取りまとめた「経済危機対策」（平成21年4月10日）の56.8兆円、「生活防衛のための緊急対策」（20年12月19日）の37兆円に次いで過去3番目の大きさとなる。但し、このうち、国・地方の歳出（いわゆる真水）は7.5兆円（うち、国費6.2兆円（うち、28年度第2次補正予算への計上は一般会計3兆9,871億円、特別会計5,350億円））であり、これに財政投融资6.0兆円を加えた13.5兆円が「財政措置」となっている（図表1）。国費の規模では、第2次安倍内閣発足以降の経済対策のうち「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（25年1月11日）の10.3兆円に次ぐ規模となった（図表2）。

なお、経済対策による実質GDP押し上げ効果については、概ね1.3%程度と見込まれている。

³ 厚生労働省「一般職業紹介状況」季節調整値、新規学卒者を除きパートタイムを含む。

⁴ 総務省「労働力調査」季節調整値

⁵ 厚生労働省「毎月勤労統計調査」現金給与総額、事業所規模5人以上、就業形態計、調査産業計。

⁶ 第190回国会参議院予算委員会会議録第22号10頁（平28.5.17）

⁷ 内閣府「月例経済報告」（名目総雇用者所得は、厚生労働省「毎月勤労統計調査」の一人当たり名目賃金（現金給与総額）に、総務省「労働力調査」の非農林業雇用者数を乗じて作成。実質雇用者所得は、名目総雇用者所得を物価要因で除することにより作成。なお、物価要因は、内閣府「国民経済計算」の家計最終消費支出デフレーターを月次化したものを利用。）

⁸ 独立行政法人労働政策研究・研修機構「JILPT 統計トピックス 均衡失業率、需要不足失業率」。なお、均衡失業率とは、労働移動に時間を要するなどの理由で、企業における欠員と同時に存在するような失業の分とされる。

図表 1 「未来への投資を実現する経済対策」の内容と規模

(単位：兆円)

内容	事業規模	財政措置	財政措置	
			国・地方の歳出	財政投融資
I. 一億総活躍社会の実現の加速 (子育て・介護、若者支援、女性活躍、所得・消費の底上げ)	3.5 程度	3.4 程度	2.5 程度	0.9 程度
II. 21 世紀型のインフラ整備 (外国人観光客 4000 万人、農林水産業の競争力強化・輸出促進、リニア・整備新幹線、インフラ海外展開、生産性向上)	10.7 程度	6.2 程度	1.7 程度	4.4 程度
III. 英国のEU離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応並びに中小企業・小規模事業者及び地方の支援 (中小企業・小規模事業者資金繰り支援・経営力強化・生産性向上、地方創生、リスク対応)	10.9 程度 (注 1)	1.3 程度	0.6 程度	0.7 程度
IV. 熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心、防災対応の強化	3.0 程度	2.7 程度	2.7 程度	0.0 程度
合計	28.1 程度	13.5 程度	7.5 程度 (注 2)	6.0 程度

(注) 1. この他、金融情勢に応じた予備的措置として、金融機能強化法に基づく公的資金枠(政府保証枠 12 兆円)、銀行等保有株式取得機構による株式等の買取限度額(政府保証枠 20 兆円)の時限措置等を延長。

2. うち、国費 6.2 兆円

(出所) 内閣府資料より作成

図表 2 第 2 次安倍内閣発足以降の経済対策

時期	名称	事業規模	国の財政支出	政府による経済効果試算
平成 25 年 1 月 11 日	日本経済再生に向けた緊急経済対策	20.2 兆円程度	10.3 兆円程度 (注 1)	実質 2%程度
25 年 12 月 5 日	好循環実現のための経済対策	18.6 兆円程度	5.5 兆円程度 (注 2)	実質 1%程度
26 年 12 月 5 日	地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策	16.0 兆円程度	3.5 兆円程度	実質 0.7%程度
28 年 8 月 2 日	未来への投資を実現する経済対策	28.1 兆円程度	6.2 兆円程度	実質 1.3%程度

(注) 1. 財政融資 0.4 兆円を含む。

2. このほか、地方交付税交付金の増 1.2 兆円、公共事業等の国庫債務負担行為 0.3 兆円、財政融資 0.1 兆円。

(出所) 内閣府「参議院予算委員会提出資料」等より作成

(3) 経済対策の主な内容

経済対策は、①一億総活躍社会の実現の加速、②21 世紀型のインフラ整備、③英国の EU 離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応並びに中小企業・小規模事業者及び地方の支援、④熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心、防災対応の強化、⑤成長と分配の好循環を強化するための構造改革等の推進の 5 分野から構成されている。このうち①か

ら④までが予算措置を伴うものとなり、⑤は成長戦略等の実現に向けた法制面等の取組について言及されたものとなっている。

また、本対策の実施に当たっては、「経済・財政再生計画」⁹で示された平成 32 年度までの基礎的財政収支（以下「P B」という。）黒字化という財政健全化目標を堅持することとされた。

ア 一億総活躍社会の実現の加速

「ニッポン一億総活躍プラン」¹⁰の実現の加速化につながる施策を講じるとし、3つの柱を掲げている。

「子育て・介護の環境整備」では、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」¹¹に盛り込まれた平成 29 年度末までの保育の受け皿整備拡大量の 50 万人への上積み及び 2020 年代初頭までの介護の受け皿の 50 万人分以上への拡大のために必要な予算措置を 28 年度第 2 次補正予算及び 29 年度当初予算に計上し、待機児童ゼロ、介護離職ゼロを目指す。また、保育士については 2%相当の処遇改善、技能・経験を積んだ保育士については、全産業の女性労働者との賃金差がなくなるよう、4 万円程度の処遇改善を実施、介護人材については、キャリアアップの仕組みを構築し、月額平均 1 万円相当の処遇改善を実施することとされた。

「若者への支援拡充、女性活躍の推進」では、先の常会（第 190 回国会）においても度々議論され、安倍総理も拡充に向けた努力が必要との認識を示していた¹²奨学金制度について、給付型奨学金の 29 年度予算編成過程を通じての実現、無利子奨学金の低所得世帯の子どもに係る成績基準の撤廃を進めることとされた。

「社会全体の所得と消費の底上げ」としては、年金受給資格期間の 25 年間から 10 年間への短縮、簡素な給付措置の 31 年 9 月までの 2 年半分の一括措置等を実施する。また、中古住宅流通・リフォーム市場等活性化措置を新設することとされた。

イ 21 世紀型のインフラ整備

外国人観光客の平成 32 年 4,000 万人、42 年 6,000 万人達成に向けたインフラ整備（大型クルーズ船対応の港湾整備、交通拠点のバリアフリー化推進、容積率緩和による宿泊施設建設促進等）、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定の発効を見据えた農林水産物の輸出促進、農林水産業の競争力強化・所得向上を図る。また、財政投融资を活用し、リニア中央新幹線の全線開業を平成 57 年から最大 8 年間前倒しすることとされた。

ウ 英国の EU 離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応並びに中小企業・小規模事業者及び地方の支援

英国では、2016 年 6 月 23 日に実施された EU 離脱の是非に係る国民投票において、離脱支持が過半数を占める結果となり、国際金融市場に衝撃を与えた。国際通貨基金（IMF）の 7 月時点における世界経済の成長率見通しは、2016 年 3.1%、2017 年 3.4%と

⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平 27. 6. 30 閣議決定）第 3 章

¹⁰ 平 28. 6. 2 閣議決定

¹¹ 平 27. 11. 26 一億総活躍国民会議決定

¹² 第 190 回国会参議院予算委員会会議録第 10 号 22 頁（平 28. 3. 7） 安倍総理は「経済事情によって子供たちが進学を諦めなければいけないという状況はつくってはならない」と述べている。

なっており、「よりネガティブな結果が生じる可能性が存在する」との懸念も示された¹³。こうした状況の中、世界経済の不安定性・不確実性といったリスクへの備えと生産性向上のため、中小企業・小規模事業者へのセーフティネット貸付制度¹⁴等の金利引下げ（日本政策金融公庫、商工中金）などの資金繰り支援、事業主の雇用保険料の時限的な引下げ、下請企業等の取引条件の改善に向けた施策等を行う。また、地方創生の推進のため、地方版総合戦略¹⁵に基づく自主的・主体的で先導的な事業の実施に要する費用に充てるための地方創生推進交付金の創設等を行うほか、金融機能安定確保のために金融機能強化法¹⁶に基づく資本増強制度等の期限延長を行うこととされた。

エ 熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心、防災対応の強化

熊本地震からの復旧・復興のために、単年度予算の枠に縛られずに弾力的に対処できる資金として復興基金の創設を支援する。東日本大震災からの復興については、道路・港湾の整備加速、面的除染の今年度中の完了に取り組むこととされた。また、防災・減災対策等の推進、テロ対策・在外邦人の安全確保・サイバーセキュリティ対策・国際感染症対策の強化等に取り組むこととされた。

オ 成長と分配の好循環を強化するための構造改革等の推進

「成長と分配」のうち、「成長」に係る取組としては、多様な働き方を可能とする社会の実現に向けた「働き方改革」が示され、同一労働同一賃金の実現に向けた法改正の準備、長時間労働の是正、テレワークの推進、高齢者の就労促進、外国人材の受入れの在り方の検討等を進める。

一方、「分配」に係る取組としては、最低賃金の引上げとその環境整備としての中小企業・小規模事業者への支援措置の推進・拡充を行うこととされた。平成 28 年度の最低賃金（全国加重平均）の引上げ額は 25 円、引上げ率は 3.1% となり¹⁷、これは、第 2 次安倍内閣発足以降のこれまでの引上げ（25 年度：引上げ額 15 円・引上げ率 2.0%、26 年度：同 16 円・同 2.1%、27 年度：同 18 円・同 2.3%）に比べて額・率共に最も高い水準となっている。

3. 平成 28 年度第 2 次補正予算の歳出の主な内容

平成 28 年度第 2 次補正予算における一般会計の歳出追加額は 4 兆 1,143 億円、東日本大震災復興特別会計（以下「復興特会」という。）の歳出追加額は 5,460 億円となっている。

¹³ 国際通貨基金（IMF）「世界経済見通し 改訂見通し」（2016.7.19）

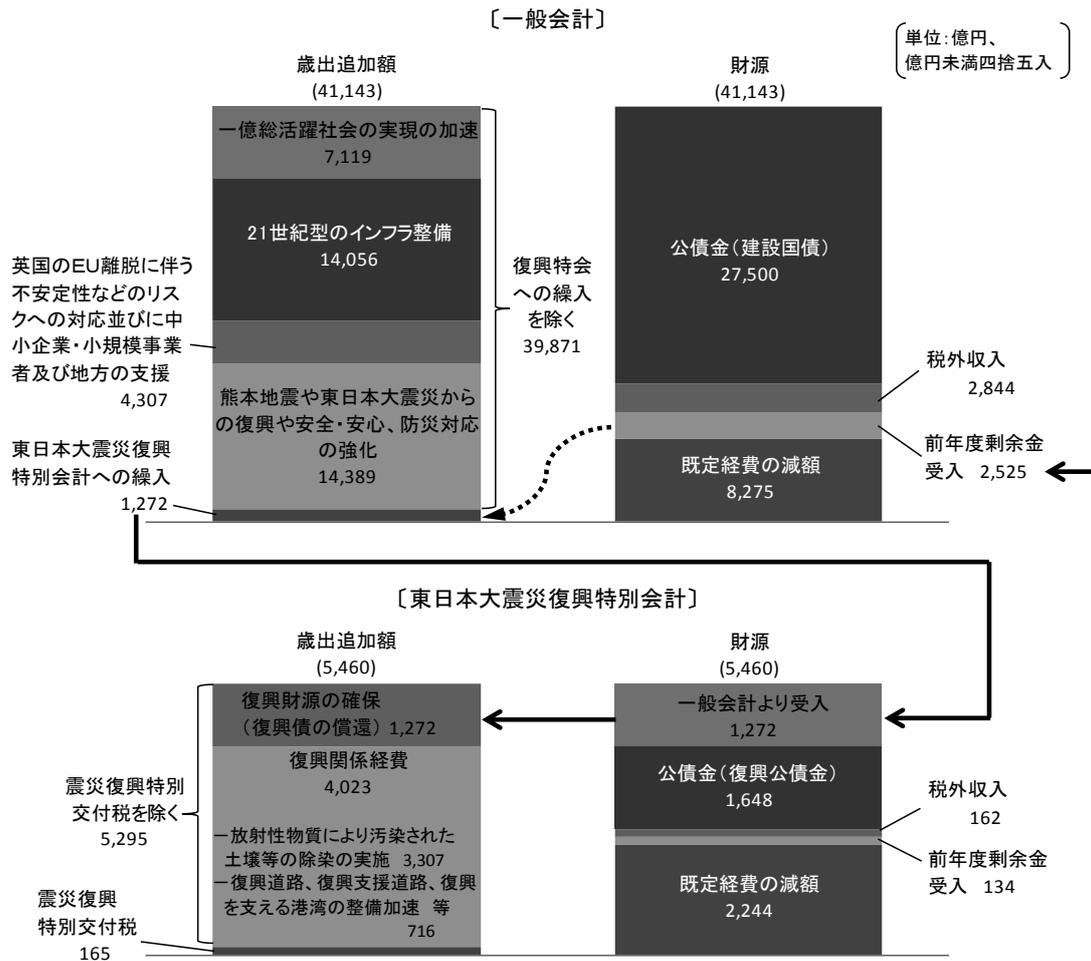
¹⁴ 社会的、経済的環境の変化等外的要因により、一時的に売上減少等業況悪化をきたしているが、中長期的には業況回復し発展することが見込まれる事業者が利用できる融資制度で、日本政策金融公庫の「経営環境変化対応資金」、商工中金の「災害復旧資金」「経営環境変化対応資金」がある。

¹⁵ まち・ひと・しごと創生法（平成 26 年法律第 136 号）第 9 条第 1 項の規定に基づき策定した都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略又は第 10 条第 1 項の規定に基づき策定した市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略

¹⁶ 金融機能の強化のための特別措置に関する法律（平成 16 年法律第 128 号）

¹⁷ 経済対策では、平成 28 年 7 月 28 日の第 46 回中央最低賃金審議会で取りまとめられた答申「平成 28 年度地域別最低賃金額改定の目安について」で示された引上げ額（24 円）が記載されているが、厚生労働省が 8 月 23 日に各都道府県の地方最低賃金審議会の答申を取りまとめた結果、全国加重平均額は 25 円引上げとなった。

図表3 平成28年度第2次補正予算(一般会計、復興特会)の歳出追加額と財源



(注) 計数はそれぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは一致しないものがある。

(出所) 財務省資料より作成

図表4 平成27年度一般会計決算剰余金

〔単位:億円、
億円未満切捨〕

【歳入】		【歳出】	
税金	▲ 1,385	不用	14,459
法人税	▲ 9,135	国債費	4,434
消費税	3,142	予備費	1,699
所得税	2,171 等	その他	8,324
税外収入	4,454		
返納金	3,698 等		
公債金	▲ 15,000		
計	▲ 11,931	計	14,459
合計			2,527 (A)
空港整備事業費等財源増			3 (B)
差引(A) - (B)			2,524
復興分のうち、23年度1・2次補正分			19 (C)
復興分のうち、23年度3次補正分			533
財政法第6条の純剰余金(A) - (B) + (C)			2,544

〔純剰余金の1/2以上は公債・借入金の償還に充てることとされている(財政法第6条)。〕

(出所) 財務省資料より作成

経済対策の実行に伴う追加額は、一般会計 3 兆 9,871 億円（復興特会への繰入 1,272 億円を除く）、復興特会 5,295 億円（震災復興特別交付税 165 億円を除く）、労働保険特別会計 52 億円、自動車安全特別会計 2 億円の計 4 兆 5,221 億円である（図表 3）。

（1）一億総活躍社会の実現の加速（7,137 億円（一般会計、特別会計））

ア 子育て・介護の環境整備（2,770 億円）

保育の受け皿拡大の加速化（平成 29 年度までに 50 万人上積みの前倒し）を図るために市町村が実施する保育所等の整備費用、保育所等の防犯対策・安全対策費用として 427 億円が計上された。保育の人材確保策としては、保育士の資格を有しながら就業していない潜在保育士の再就職支援のための就職準備金倍増、未就学児を持つ保育士へのファミリー・サポート・センター事業¹⁸等の利用料金一部貸付を行う費用として 112 億円が計上された。

介護の人材確保策としては、29 年度からの処遇改善に伴う財政安定化基金への特例的積増しに 20 億円、再就職準備金貸付事業の拡充に 10 億円が計上された。

このほか、認定こども園等の施設整備に 86 億円、学校施設等の耐震化・老朽化対策等に 1,873 億円が計上された。

イ 若者への支援拡充、女性活躍の推進（200 億円）

地方自治体が行う結婚に対する取組及び結婚、子育てに温かい社会づくり・機運の醸成の取組を支援する「地域少子化対策重点推進交付金」に 40 億円、ひとり親家庭・多子世帯等の自立を応援するための地域ネットワークの形成を支援する「地域子供の未来応援交付金」に 10 億円、新規に婚姻した低所得世帯に対し、新居の住居費・引越費用を支援する自治体を補助する「低所得者向けに結婚に伴う新生活の支援を行う自治体支援事業」の 10 億円などが計上された。

ウ 社会全体の所得と消費の底上げ（4,167 億円）

平成 26 年 4 月の消費税率引上げによる影響を緩和するため、軽減税率を導入するまでの間、住民税が非課税の人に支給する簡素な給付措置（臨時福祉給付金）について、31 年 9 月までの 2 年半分（1 人 1.5 万円）を一括して措置するため 3,673 億円が計上された。

また、住宅診断実施や瑕疵保険加入の促進等を通じた若者による良質な中古住宅の取得や、耐震性が確保された省エネリフォーム、省エネ住宅への建替えの支援に 250 億円、3 世代同居への対応等、子育て世帯等の住まいに係る支援に 55 億円が計上された。

（2）21 世紀型のインフラ整備（1 兆 4,056 億円（一般会計））

ア 外国人観光客 4000 万人時代に向けたインフラ投資（1,001 億円）

訪日外国人の急増に伴うクルーズ船の寄港需要の急激な増加に対応するための既存岸壁の改良等の実施に 166 億円、平成 32 年までに羽田空港の処理能力拡大等に必要な施設整備の実施に 101 億円が計上された。また、訪日外国人旅行者の 32 年 4,000 万人、42

¹⁸ 乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員として、児童の預かりの援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡、調整を行うもの。

年 6,000 万人の実現に向けて、Wi-Fi 整備等、ハード・ソフト両面から訪問時・滞在時の利便性向上を図り、受入環境の面的整備を加速するため 155 億円が計上された。

イ 農林水産物の輸出促進と農林水産業の競争力強化 (4,317 億円)

農地の更なる大区画化と地下かんがい施設等の一体的整備の支援に 370 億円、高収益作物への転換を促すための水田の畑作化・汎用化、畑地・樹園地の高機能化等の支援に 496 億円、畜産クラスター計画を策定した地域の収益性向上等に必要な機械のリース導入、施設整備等の支援に 685 億円が計上された。このほか、国内外での輸出拠点の整備に 203 億円、輸出拡大のための農林水産事業者等への相談体制強化や海外における国産農林水産物の需要掘り起こしの体制強化等に 56 億円、熟練農業者のノウハウの「見える化」等の農林水産分野におけるイノベーションの推進に 117 億円が計上された。

ウ リニア中央新幹線や整備新幹線等の整備加速 (3,212 億円)

生産性の高い物流ネットワークを構築するための大都市圏環状道路等の整備推進・渋滞対策 (1,295 億円) 等に国費が投入されるほか、現下の低金利状況を活かし、財投債を原資として、鉄道・運輸機構を通じた財政投融资が追加された (リニア中央新幹線の全線開業の最大 8 年間前倒しに 1 兆 5,000 億円、整備新幹線の整備加速化に 8,279 億円)。

エ インフラなどの海外展開支援 (3,624 億円)

国際協力機構 (JICA) を通じた日本企業の海外インフラ展開支援や独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (JOGMEC) 等への出資を通じた上流開発投資支援等、インフラ輸出拡大支援に 3,326 億円が計上された。

このほか、高効率火力発電所の建設等の海外展開支援のため、国際協力銀行を通じた財政投融资 2,000 億円が追加された。

オ 生産性向上へ向けた取組の加速 (1,903 億円)

革新的な新薬・医療機器の創出に向けて、産学官が連携して研究開発に取り組むための環境整備、人工知能を活用した診療支援システム開発、医療ビッグデータの収集・利活用の研究支援等に 653 億円が計上された。また、基幹ロケット、次世代衛星の開発による宇宙産業の拡大に 280 億円、人工知能技術に関する研究開発・社会実装推進のため、国内外の叡智を集めた産学官一体の研究拠点構築に 195 億円が計上された。

(3) 英国の EU 離脱に伴う不安定性などのリスクへの対応並びに中小企業・小規模事業者及び地方の支援 (4,340 億円 (一般会計、特別会計))

ア 中小企業・小規模事業者向けの資金繰り支援 (1,539 億円)

日本政策金融公庫、国際協力銀行等による中小企業・小規模事業者の資金繰り支援、海外展開支援等に 1,539 億円が計上されたほか、日本政策金融公庫を通じた財政投融资 1,000 億円が追加された。

イ 中小企業・小規模事業者の経営力強化・生産性向上支援 (1,176 億円)

中小企業の革新的ものづくり・サービスの開発、業務の IT 化、TPP を見据えた海外販路開拓などの支援、賃上げ・雇用対策に取り組む事業者の支援等に 1,121 億円が計上された。

ウ 地方創生の推進（1,625 億円）

地方創生推進交付金に 900 億円が計上されたほか、耐用年数を超過している水道管路の耐震管路への更新・水質安全対策に 400 億円、防災性や景観の観点からの無電柱化・交通安全対策に 187 億円が計上された。このほか、鉄道立体交差化等の推進のため、日本政策投資銀行を通じて財政投融资約 5,000 億円が追加された。

（4）熊本地震や東日本大震災からの復興や安全・安心、防災対応の強化（1兆9,688 億円（一般会計、特別会計））

ア 熊本地震からの復旧・復興（4,139 億円）

熊本地震により被害を受けた河川、道路、公園等の災害復旧等に 1,712 億円が計上されたほか、被害を受けた地方公共団体が、地域の実情に応じて実施する様々な事業について、単年度予算の枠に縛られずに弾力的に対処できる復興基金を創設するため、平成 28 年度分の地方交付税の総額に 510 億円を加算し、特例として全額を特別交付税とする措置を講じることとしている。

このほか、被災中小企業等グループの施設復旧等を補助するグループ補助金の実施に 400 億円、学校施設等の復旧に 373 億円、医療・介護・児童福祉施設等の復旧に 186 億円、熊本城等の復旧に 49 億円が計上された。

イ 東日本大震災からの復興の加速化（5,456 億円）

放射性物質により汚染された土壌等の除染の実施に 3,307 億円、復興道路・復興支援道路の整備加速化に 589 億円、復興を支える港湾施設（防波堤等）の整備加速化 38 億円等、4,023 億円が復興特会に計上されたほか、一般会計に福島第一原子力発電所の廃炉・汚染水対策事業費 161 億円等が計上された。

ウ 災害対応の強化・老朽化対策（8,049 億円）

水害・土砂災害や大規模地震に対する防災・減災対策、インフラ長寿命化計画を踏まえた老朽化対策、住宅・建築物の耐震化等の地方公共団体が実施する事業に対して、総合的な支援を実施するため、防災・安全交付金に 2,554 億円が計上された。また、原子力発電所周辺地域における防災対策の充実・強化のため 100 億円が計上された。

エ 安全・安心の確保（2,044 億円）

離島・遠方海域等での法執行能力の強化、海洋監視能力の強化等の戦略的海上保安体制の構築等に 674 億円、自衛隊の警戒監視体制強化、弾道ミサイル攻撃への対応等、安定的運用態勢の迅速な強化に 217 億円が計上されたほか、円滑かつ厳格な出入国管理・税関体制の整備に 65 億円、国際テロ情勢を踏まえた警察のテロ対策用資機材の整備等に 56 億円が計上された。

4. 平成 28 年度第 2 次補正予算の財源

平成 28 年度第 2 次補正予算の一般会計の財源は、平成 27 年度決算剰余金の受入 2,525 億円、税外収入 2,844 億円、既定経費の減額による 8,275 億円、建設国債 2兆7,500 億円により賄われる（図表 3）。

27年度決算¹⁹では、歳入において税収が56兆2,854億円と、補正後予算額（56兆4,240億円）を1,385億円下回り、税外収入は補正後予算額を4,454億円上回った。また、27年度の公債発行額は1.5兆円圧縮する措置が講じられ、これらの結果、27年度の歳入決算額は補正後予算額から1兆1,931億円の減額となった。税収決算額が補正後予算額を下回るのは平成20年度以来7年ぶり、歳入決算額が補正後予算額を下回るのは24年度以来3年ぶりとなる。

一方、歳出においては国債費（4,434億円）、生活保護費や各府省の人件費等の経費（8,324億円）、未使用の予備費（1,699億円）を合わせて1兆4,459億円の不用額が発生したことから、当該歳出の不用額から歳入の減少額を差し引いた2,527億円が27年度の新規発生剰余金となる。ここから空港整備事業費等への充当分3億円を控除した2,524億円に、復興に係る23年度1・2次補正分19億円を加えた2,544億円が財政法第6条の純剰余金となり、この2分の1に当たる1,272億円が、公債（復興債）の償還に充てられることとなっている（図表3、4）。

28年度の既定経費については、熊本地震の復旧のために編成された28年度第1次補正予算（平成28年5月17日成立）の財源として、すでに7,780億円が減額され、熊本地震復旧等予備費として計上されていた。28年度第2次補正予算では、熊本地震復旧等予備費のうちの4,100億円を減額し、これに国債費（4,175億円）の減額を合わせて、8,275億円の減額分が財源に充てられる。

また、税外収入は、NTT株売却収入（1,244億円）、公共事業費負担金収入（1,061億円）等を合わせた2,844億円が本補正予算の財源に充てられる。

さらに、本補正予算の財源として、建設国債を2兆7,500億円追加発行することとされた。補正予算の財源として公債を増発するのは、第2次安倍内閣発足直後に編成された24年度補正予算以来のこととなる。

なお、本補正の結果、一般会計の歳出総額は100兆87億円（本補正前96兆7,218億円）と、予算ベースでは24年度補正後以来の100兆円超えとなった。また、公債発行額は37兆1,820億円（同34兆4,320億円）、公債依存度は37.2%（同35.6%）、PB赤字は▲14兆6,381億円（同▲11兆5,979億円）となり、本補正前より財政赤字が拡大することとなった。

5. 本補正予算と今後の財政の課題

（1）経済対策等の補正と100兆円予算の常態化

近年、毎年のように経済対策など一定規模の補正予算が編成されている。最近5年間でみても、補正予算で3～10兆円程度予算規模が拡大し、補正後予算の規模は、ほぼ100兆円予算が常態化している。

当初予算は、概算要求基準等により一定の歳出抑制が図られるが、補正予算には特段の歳出抑制の目安はなく、また、編成期間も短く査定を行う時間も限られ、歳出増を招きや

¹⁹ 財務省「平成27年度決算概要」（平28.7.29）

すいのではないかと指摘が多い。このため、補正予算を含めた財政規律維持をいかに図るかが課題となっている。

（２）期待できなくなった補正財源としての税収増

平成 25 年度から 27 年度までの各補正予算では、緩やかな景気回復が続く中、税収増を背景に、前年度剰余金と当該年度の税収の上振れにより財源の多くを確保することが可能であった。このため、公債の増発はされず、26 年度及び 27 年度においては、公債金の減額も行われた。しかしながら、足元では、27 年度の法人税収が 6 年ぶりの減少、一般会計の税収も 26 年度が前年比 14.9% 増であったのに比べ同 4.3% 増と伸び悩みが見られる。また、企業収益が 27 年 10-12 月期以降 3 四半期連続の前年割れとなるなど²⁰、景気の先行きに不透明感が漂っており、今年度の税収についても大幅な上振れを期待するのは難しい状況にある。

本補正予算では、歳出増加が 4.1 兆円に上る一方、歳入面では税収見積りの補正は行われず、財源として計上された前年度剰余金は 2,525 億円（27 年度補正 2 兆 2,136 億円）と前年度補正より大きく減少した。そのほか、税外収入の増加、既定経費の減少を加えても財源を満たすには至らず、24 年度補正以来の公債の増発が行われることとなった。既に税収増はピークを越えている可能性もあり、今後、補正財源として税収増に多くを期待することが難しい点には留意が必要である。

（３）低金利下での財政投融资の活用

本補正予算では、現在の低金利の状況を活かし、インフラ整備等を進めるため、財政投融资計画を 3.6 兆円追加し、リニア中央新幹線の全線開業前倒し、整備新幹線の整備の加速化、インフラ輸出の支援等を行うとしている。

かつて財政投融资は、規模の肥大化や非効率な運用が問題とされ、平成 13 年以降、財政投融资改革が進められ、規模のスリム化が行われてきた。こうした中、リーマン・ショックや東日本大震災の際には、財政投融资が増額され、今回、再び経済対策として財政投融资の活用が盛り込まれている。財政投融资の活用に当たっては、これまでの改革の趣旨を踏まえ、民業圧迫や融資の不良債権化など引き起こすことのないよう、慎重な取扱いが求められる。

（４）財政健全化への影響

平成 28 年 7 月 26 日、内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」（以下「中長期試算」という。）では、消費税率の 10% への引上げ時期が 31 年 10 月に延期されたことを前提とした初めての試算が示された。本試算の「経済再生ケース」の場合でも、「経済・財政再生計画」において集中改革期間²¹における改革努力のメルクマ

²⁰ 財務省「法人企業統計調査」金融・保険業を除く資本金 1,000 万円以上の営利企業の経常収益（前年同期比）

²¹ 「経済・財政再生計画」において堅持することとした平成 32 年度までの基礎的財政収支黒字化の目標達成に向けて「経済・財政一体改革」を集中的に進めるとした計画期間の当初 3 年間（平成 28～30 年度）をいう。

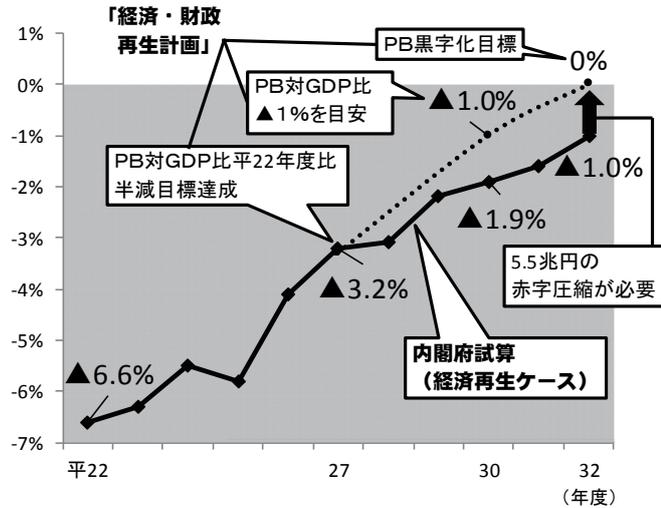
ールとしてPB赤字対GDP比▲1%程度の目安が置かれている。30年度においてはPB▲10.5兆円程度の赤字（対GDP比▲1.9%）、PB黒字化目標年度である32年度においても▲5.5兆円程度の赤字（対GDP比▲1.0%）が残るとされ、目標達成には届かないとの見通しが示された（図表5）。しかも、中長期試算は、本補正予算による2.8兆円の公債金の増額など、経済対策による経済・財政への影響については織り込んでいない。「経済再生ケース」の前提となる経済成長率は、実質2%以上、名目3%以上とされているが、我が国では、名目成長率が3%を上回ったのはバブル景気の余韻が残る

平成3年度を最後に、およそ四半世紀にわたり1度もない²²。現在、我が国の潜在成長率はゼロ%近くに低迷しており²³、財政健全化目標の達成がさらに遠のくことが懸念される。

政府には、財政への信認を確保するためにも、経済成長のみならず、歳出改革への真摯な取組が期待されており、本補正予算についても、その経済効果と財政への影響について、十分な精査と検証が求められている。

（さかもと たろう）

図表5 国・地方のPB対GDP比の実績と推計



（注）1. 平成26年度までは実績、27年度以降は内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成28年7月26日）による。
 2. 平成23年度以降は復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。
 （出所）内閣府「中長期の経済財政に関する試算」、同「参議院予算委員会提出資料」より作成

²² 内閣府「国民経済計算確報」

²³ 日本銀行「需給ギャップと潜在成長率」（平28.7.5）