国立国会図書館

平成 28 年度予算案の概要

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 892(2016. 2. 1.)

はじめに
Ⅰ 予算案の全体像
1 総額と基礎的財政収支
2 歳出
3 歳入
Ⅱ 予算編成過程
1 経済・財政再生計画の策定
2 予算の編成
Ⅲ 歳出各論
1 社会保障関係費
2 国債費
3 公共事業関係費
4 防衛関係費
5 地方財政
6 東日本大震災関連
7 その他
おわりに

● 国と地方を合わせた基礎的財政収支を平成 32（2020）年度までに黒字化する政府の目標に向け、5 年間を対象とする「経済・財政再生計画」が策定された。平成 28 年度はこの計画の初年度に当たり、基礎的財政収支や歳出規模の動向が注目を浴びた。

● 一般会計の歳出規模は 96.7 兆円で過去最大となった。また、基礎的財政収支は 10.8 兆円の赤字で、前年度より赤字幅が 2.6 兆円の縮小となっている。基礎的財政収支の改善には、税収の増加見込みが貢献している。

● 各歳出分野では、社会保障関係費、国債費、公共事業関係費、防衛関係費等が増加した。一方で、地方交付税交付金は削減となった。

国立国会図書館
調査及び立法考査局財政金融課
（竹前（たけまえ） 希美（のぞみ））

第８９２号

はじめに

政府は、平成28年度予算案を国会へ提出した（平成28年1月22日）。予算編成に先立って策定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定。「骨太の方針2015」）[1]は、「経済再生なくして財政健全化なし」を、経済財政運営における安倍晋三内閣の基本哲学とした上で、「我々が目指すのは経済再生と財政健全化の二兎を得る道である」と述べ、第3章に「経済・財政再生計画」を盛り込んでいる。平成28年度予算案は、この計画の初年度に当たる予算として編成された。

Ⅰ　予算案の全体像

1　総額と基礎的財政収支

予算案の一般会計の歳出歳入総額は、96兆7218億円で、対・前年度当初予算比（以下「対前年度比」）＋3799億円（＋0.4%）となり、過去最大を更新した（表1）[2]。総額が拡大したものの、税収の伸びが見込まれることから、公債金（新規国債発行額）は対前年度比▲2兆4310億円（▲6.6%）の34兆4320億円となる。その結果、公債依存度（歳入総額に占める公債金の割合）は35.6%となり、リーマン・ショック前に編成された平成20年度当初予算の30.5%以来の水準に近づくことから、「平時モード」への回帰の一歩とも報じられている[3]。

歳出総額から国債費を除いた「基礎的財政収支対象経費」は、73兆1097億円で、対前年度比＋2185億円（＋0.3%）である。政府は、国と地方を合わせた基礎的財政収支（Primary Balance: PB）を、平成32（2020）年度までに黒字化し、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指す財政健全化目標を掲げている。内閣府の試算[4]によれば、地方のPBは黒字基調が継続するものの、目標達成を確実にするためには、国の、とりわけ一般会計の基礎的財政収支の改善努力が重要となる。

国の一般会計PBは、公債金以外の歳入からPB対象経費を差し引いて求められる。平成28年度の一般会計PBは10兆8199億円の赤字で、平成27年度の13兆4123億円の赤字から、2兆5924億円の改善となっている。

2　歳出

平成28年度から32年度が対象となる「経済・財政再生計画」では、安倍内閣のこれまでの3年間において、一般歳出の実質的な増加が1.6兆円程度、このうち社会保障関係費

---

* 本稿の注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2016年1月25日である。

1 「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」（平成27年6月30日閣議決定）内閣府HP <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2015/2015_basicpolicies_ja.pdf>

2 以下、本稿で特に明記のない予算額は一般会計当初予算の値である。なお、平成28年度予算案における特別会計の数は14であり、一般会計と特別会計の歳出純計額（総額から会計間での重複計上分と借換債の償還を差し引いたもの）は、244兆5993億円で対前年度比＋6兆6211億円である。

3 「財政健全化 なお険し」『読売新聞』2015.12.24, 夕刊.

4 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成28年1月21日 経済財政諮問会議提出）<http://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/h28chuuchouki1.pdf>

表１　一般会計歳出歳入の内訳　（単位：億円）

	27年度 当初予算額	28年度 当初予算額	28年度 構成比	増減額	増減率
歳出総額	963,420	967,218	100%	＋3,799	＋0.4%
基礎的財政収支（PB）対象経費	728,912	731,097	75.6%	＋2,185	＋0.3%
社会保障関係費	315,326	319,738	33.1%	＋4,412	＋1.4%
文教及び科学振興費	53,584	53,580	5.5%	▲4	▲0.0%
（うち科学技術振興費）	12,857	12,929	1.3%	＋72	＋0.6%
恩給関係費	3,932	3,421	0.4%	▲511	▲13.0%
地方交付税交付金等	155,357	152,811	15.8%	▲2,547	▲1.6%
防衛関係費	49,801	50,541	5.2%	＋740	＋1.5%
公共事業関係費	59,711	59,737	6.2%	＋26	＋0.0%
経済協力費	5,064	5,161	0.5%	＋97	＋1.9%
中小企業対策費	1,856	1,825	0.2%	▲31	▲1.7%
エネルギー対策費	8,985	9,308	1.0%	＋323	＋3.6%
食料安定供給関係費	10,417	10,282	1.1%	▲135	▲1.3%
その他の事項経費	61,379	61,193	6.3%	▲185	▲0.3%
予備費	3,500	3,500	0.4%	－	－
（うち一般歳出）	573,555	578,286	59.8%	＋4,731	＋0.8%
国債費	234,507	236,121	24.4%	＋1,614	＋0.7%
歳入総額	963,420	967,218	100%	＋3,799	＋0.4%
税収	545,250	576,040	59.6%	＋30,790	＋5.6%
所得税	164,420	179,750	18.6%	＋15,330	＋9.3%
法人税	109,900	122,330	12.6%	＋12,430	＋11.3%
消費税	171,120	171,850	17.8%	＋730	＋0.4%
その他	99,810	102,110	10.6%	＋2,300	＋2.3%
その他収入	49,540	46,858	4.8%	▲2,681	▲5.4%
公債金	368,630	344,320	35.6%	▲24,310	▲6.6%
建設公債	60,030	60,500	6.3%	＋470	＋0.8%
赤字公債	308,600	283,820	29.3%	▲24,780	▲8.0%

（注）一般歳出とは、基礎的財政収支対象経費から「地方交付税交付金等」を除いたもの。
（出典）財務省「平成28年度一般会計歳入歳出概算」2015.12.24. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/03.pdf> 等を基に筆者作成。

の実質的な増加が1.5兆円程度であったとして、その基調を平成30（2018）年度まで継続させていくという「目安」が設けられた（Ⅱで詳述）。ここでの実質的な増加とは、消費増税に伴う社会保障の充実のような安定財源確保見合いの歳出増加分や、特殊要因を除いた増加を指している[5]。計画には、「各年度の歳出については、一律でなく柔軟に対応する」

[5] 民主党政権下で編成された平成24年度当初予算と、3年後の平成27年度当初予算を比較した場合、国の一般会計における一般歳出は51.8兆円から57.4兆円に＋5.6兆円増加、社会保障関係費は26.4兆円から31.5兆円に＋5.1兆円増加している。社会保障関係費の増加のうち、消費増税による増収部分で賄う基礎年金国庫負担の引上げ分2.5兆円と社会保障の充実等分1.0兆円、補正予算で措置した項目の当初予算化0.4兆円を除き、いわゆる「自然増」も含む3年間の実質的な増加額は＋1.5兆円となる（平成25年度における基礎年金国庫負担の受入超過による清算（▲0.3兆円）の影響を含めない）。社会保障以外の経費は、25.4兆円から25.8兆円へ＋0.4兆円増加しているが、消費税率の引上げに伴う公的部門の負担増＋0.3兆円等を考慮すると、実質的な増

と記されているものの、3年間の各年度当たりで、一般歳出は0.5兆円強、社会保障関係費は0.5兆円程度の歳出増加幅と計算されることから、予算案の対前年度比で、それぞれの伸びをこの範囲に抑えられるか否かが焦点であったといえる。

予算案の一般歳出は57兆8286億円で、対前年度比の伸びは＋4731億円となり、計画の「目安」との関係では、実質＋5316億円の伸びとされている。このうち社会保障関係費は31兆9738億円で、歳出総額の3割以上、一般歳出の5割以上を占める。社会保障関係費の対前年度比の伸びは＋4412億円となり、計画の「目安」との関係では、実質＋4997億円の伸びとされている[6]。一般歳出、社会保障関係費とも、「目安」に沿って抑制が図られたかたちとなった[7]。

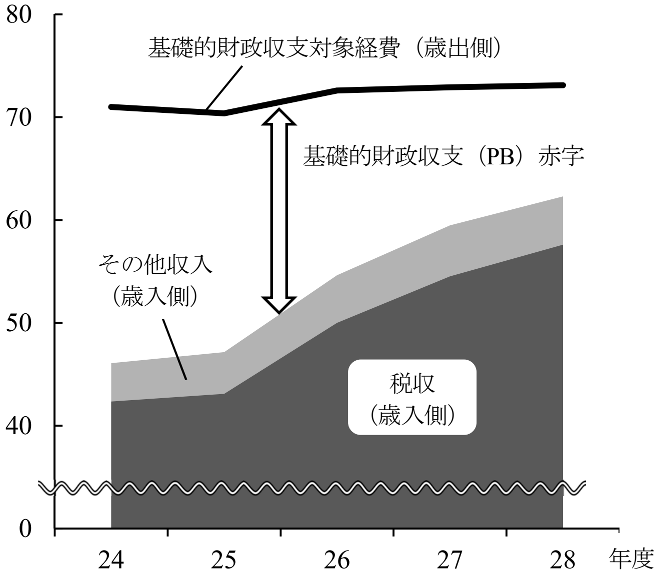
社会保障関係費に次いで増加額が大きいのは国債費で、対前年度比＋1614億円の23兆6121億円が計上された。一方、削減額が大きいのは地方交付税交付金等で、対前年度比▲2547億円の15兆2811億円となっている。

増加率で目立つのは、防衛関係費の対前年度比＋1.5%、経済協力費の対前年度比＋1.9%、エネルギー対策費の対前年度比＋3.6%である。

3　歳入

所得税、法人税、消費税の基幹税3税とも増収が見込まれ、税収は対前年度比＋3兆790億円（＋5.6%）の57兆6040億円が計上されている。決算ベースで税収がこれを上回ったのは、バブル期の平成3（1991）年度（決算額59兆8204億円）まで遡る。税収は増加傾向を続けており、これが一般会計PBの改善に貢献している（図1）。ただし、過去の景気循環の経験を踏まえれば、税収増は天井に近いとの見方

図１　一般会計基礎的財政収支（PB）の推移（単位：兆円）



年度	24	25	26	27	28
税収等 ①	46.1	47.1	54.6	59.5	62.3
税収	42.3	43.1	50.0	54.5	57.6
その他収入	3.7	4.1	4.6	5.0	4.7
基礎的財政収支対象経費 ②	71.0	70.4	72.6	72.9	73.1
基礎的財政収支（①－②）	▲24.9	▲23.2	▲18.0	▲13.4	▲10.8

（注）一般会計の当初予算ベース。
（出典）財務省「平成28年度予算のポイント」p.3. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/01.pdf> 等を基に筆者作成。

加は＋0.1兆円である。財政制度等審議会「財政健全化計画等に関する建議」2015.6.1, pp.7-8. 財務省HP <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia270601/01.pdf> 等。

6 社会保障関係費の実質の増加額は、消費税率引上げと併せ行う社会保障の充実等に伴う純増額（＋2億円）及び平成27年度予算における一時的な歳出（子育て世帯臨時特例給付金：平成27年度予算額587億円）の影響額を除き、＋4997億円とされている。財務省「平成28年度社会保障関係予算のポイント」2015.12, p.3. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/09.pdf> 一般歳出の実質の増加額も、同様に＋5316億円と計算できる。

7 財務省「平成28年度予算のポイント」p.1. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/01.pdf>

や、予算案の税収の算出根拠として見込む国内総生産（GDP）の成長率（名目 3.1%、実質 1.7%）が楽観的との指摘もある[8]。

歳出の増加幅より税収の増加幅が勝った点も寄与し、公債金は、対前年度比▲2 兆 4310 億円（▲6.6%）の 34 兆 4320 億円となっている。このうち、いわゆる赤字公債が 28 兆 3820 億円で、対前年度比▲2 兆 4780 億円（▲8.0%）である。赤字国債は特例公債とも呼ばれ、「財政法」（昭和 22 年法律第 34 号）では認められていない。従来は年度ごとに特例法を成立させ、これを根拠に発行を行ってきたが、平成 24 年 11 月に、25 年度から 27 年度までの 3 年間、予算が成立すれば自動的に特例公債の発行も認められる法律が成立した[9]。平成 28 年度はその期限が切れることから、財政健全化目標の期限である平成 32（2020）年度まで、今後 5 年間の特例公債の発行根拠を設ける法案が国会に提出されている[10]。

Ⅱ　予算編成過程

1　経済・財政再生計画の策定

平成 26 年 11 月、安倍首相は、予定されていた消費税率の 8%から 10%への引上げ時期を平成 27 年 10 月から平成 29 年 4 月へ延期すると表明した。同時に、平成 32 (2020) 年度の財政健全化目標も堅持するとして、財政健全化計画の策定を約束した。これが上述の骨太の方針 2015 に盛り込まれた「経済・財政再生計画」である（表 2)。

表２　「経済・財政再生計画」における主な取組

・2020 年度までの国と地方の PB 黒字化等の財政健全化目標を堅持する
・2018 年度の PB 赤字につき GDP の 1%程度を目安とする
・過去 3 年間の一般歳出の実質的伸び 1.6 兆円、社会保障関係費の実質的伸び 1.5 兆円の基調を 2018 年度まで継続する
・経済財政諮問会議に専門調査会を設置し、計画の進捗を管理・評価する
・2018 年度時点で、歳出・歳入の追加措置を検討する

（出典）筆者作成。

計画の策定過程では、財政健全化に向けた取組をどのように数値で表現するのかが焦点であった。

まず、平成 27 年 6 月 1 日に財政制度等審議会が公表した「財政健全化計画等に関する建議」は、予算編成における規律として、「PB や PB 対 GDP 比といった経済成長率や歳入面の動向に左右される指標のみに依拠することは望ましくない」と述べた。すなわち、予算編成の最終段階まで明らかにならない政府経済見通しや税収見積もりに左右される規律ではなく、実効性の高い「「歳出水準」そのものに係る規律」を設けるべきとした。具体的な規律としては、「少なくとも過去 3 年間の歳出増加ペース以上に歳出が増加することのない水準で設定すべき」として、過去 3 年間の一般歳出における、社会保障関係費の実質的な増加額 1.5 兆円、その他の経費の実質的な増加額 0.1 兆円という数字を挙げた。[11]

8 「税収増頼み 歳出減進まず」『日本経済新聞』2015.12.25; 「税収増で国債抑制」『毎日新聞』2015.12.24, 夕刊.

9 「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」（平成 24 年法律第 101 号）

10 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法及び財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（第 190 回国会閣法第 7 号）。

11 財政制度等審議会　前掲注(5), pp.6-8.

次いで6月16日に取りまとめられた自由民主党（自民党）の「財政再建に関する特命委員会」による最終報告[12]も、「大括りの歳出目標を設定することが必要」とした。

一方で、政府には、甘利明経済再生担当大臣（当時）をはじめ、歳出規模を固定化すれば経済成長の手足を縛るという観点から、歳出上限を計画に明記することには慎重な姿勢があり、政府よりも党が歳出抑制を求める構図は「異例」とも報じられた[13]。

最終的に決定した「経済・財政再生計画」では、平成30（2018）年度のPB赤字の対GDP比について、1%程度を目安とした上で、歳出規模についても目安を設け、過去3年間の一般歳出の増加1.6兆円程度、社会保障関係費の増加1.5兆円程度という実質的増加幅の基調を、平成30（2018）年度まで継続させていくこととした。歳出の規模について「目標」ではなく「目安」という文言を用いられたことは、「苦肉の策で折り合った」[14]と報じられている。

2　予算の編成

経済・財政再生計画を盛り込んだ骨太の方針2015を踏まえ、平成27年7月24日に、「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」（「概算要求基準」）[15]が閣議了解された。概算要求基準では、骨太の方針2015と、同日に閣議決定された「「日

表３　予算編成をめぐる動向

平成27年	
6月1日	財政制度等審議会「財政健全化計画等に関する建議」公表
6月16日	自由民主党「財政再建に関する特命委員会報告（最終報告）」
6月30日	「経済財政運営と改革の基本方針2015」（骨太の方針）閣議決定 （第3章に「経済・財政再生計画」を盛り込む） （同日、「「日本再興戦略」改訂2015」、「規制改革実施計画」閣議決定）
7月24日	「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」閣議了解
8月末日	概算要求締切り
11月11‐13日	行政事業レビュー
11月24日	財政制度等審議会「平成28年度予算の編成等に関する建議」公表
11月27日	「平成28年度予算編成の基本方針」閣議決定
（12月18日	平成27年度補正予算案　閣議決定）
12月22日	「平成28年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」閣議了解
12月24日	平成28年度予算案　閣議決定
平成28年	
（1月20日	平成27年度補正予算　成立）
1月22日	平成28年度予算案　国会提出

（出典）財務省「平成28年度予算」<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/index.htm> 等を基に筆者作成。

---

12 自由民主党「財政再建に関する特命委員会報告（最終報告）」2015.6.16. <https://www.jimin.jp/news/policy/127997.html>

13 「自民、財政健全化策を提出」『朝日新聞』2015.6.17; 「財政健全化で攻防激化 政府と自民 成長か歳出抑制か」『毎日新聞』2015.6.17.

14 「歳出抑制「目安」止まり」『読売新聞』2015.6.23.

15 「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」（平成27年7月24日閣議了解）財務省HP <https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/sy270724.pdf>

本再興戦略」改訂 2015」[16]等を踏まえた「新しい日本のための優先課題推進枠」が設けられた。各府省は、裁量的経費を1割削減し、これに義務的経費の見直し額を加算した「要望基礎額」について、3 割の範囲内で推進枠に要望することとされた。このような枠を設けて予算を重点化する手法は従来から行われているが、平成26年度予算編成以降は、枠に措置する最終的な予算額の上限が概算要求の段階では示されておらず、したがって、歳出全体の大枠も示されていない[17]。概算要求基準は「シーリング」とも呼ばれ、歳出抑制の役割も果たしてきたが、概算要求基準に歳出の大枠を示さない点は、経済・財政再生計画で、歳出抑制の「目標」を明示しなかった発想に似ているとも指摘された[18]。

平成27年9月24日、安倍首相は、自民党総裁に再選された際の記者会見で、アベノミクス[19]は第2ステージへ移るとして「「一億総活躍」社会」を目指すと表明し、「新・三本の矢」を掲げた[20]。第一の矢は「希望を生みだす強い経済」、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」であり、それぞれ、名目GDP600兆円、希望出生率1.8%の実現、介護離職ゼロ等が「的」とされている。11月27日に閣議決定された「平成28年度予算編成の基本方針」では、この一億総活躍社会の実現に加え、10月に大筋合意したTPP（環太平洋パートナーシップ）協定を真に我が国の経済再生、地方創生に直結するものとするための取組に、平成27年度補正予算（平成28年1月20日成立）と併せて対応することが示された。

これらを踏まえ、概算要求で総額102兆4099億円[21]であった一般会計予算は、査定や折衝を経て、総額96兆7218億円となって閣議決定され、国会へ提出された。（表3）

Ⅲ 歳出各論

1 社会保障関係費

（1）社会保障関係費の内訳

社会保障関係費31兆9738億円の大半を占めるのは、年金、医療、介護の給付費である。消費税の使途である社会保障4経費（年金、医療、介護及び少子化対策）を明確にする観点から、平成28年度予算案では、社会保障関係費の区分の見直しを行っている。新たな区分に依拠して平成27年度予算を組み替えて比較す

表４　社会保障関係費の内訳　（単位：億円）

	27年度	28年度	増減額
年金給付費	111,194	113,130	1,936
医療給付費	112,123	112,739	616
介護給付費	28,294	29,323	1,030
少子化対策費	19,742	20,241	499
生活扶助等社会福祉費	40,034	40,080	46
保健衛生対策費	2,540	2,865	324
雇用労災対策費	1,399	1,360	▲39
社会保障関係費合計	315,326	319,738	4,412

（出典）財務省「平成28年度社会保障関係予算のポイント」2015.12, p.2. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/09.pdf> を基に筆者作成。

16 「「日本再興戦略」改訂2015―未来への投資・生産性革命―」（平成27年6月30日閣議決定）首相官邸HP <http://www.kantei.go.jp/jp/headline/seicho_senryaku2013.html#c16>

17 竹前希美「平成26年度予算案の概要」『調査と情報―ISSUE BRIEF―』813号, 2014.2.21, p.4. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8426109_po_0813.pdf?contentNo=1&alternativeNo=> 参照。

18 「歳出抑制の推進力弱まる 基礎収支赤字3兆円縮小」『日本経済新聞』2015.7.17.

19 アベノミクスは、第二次安倍内閣発足当時に掲げられた経済政策の呼称で、「大胆な金融政策（第一の矢）」、「機動的な財政政策（第二の矢）」、「民間投資を喚起する成長戦略（第三の矢）」から成る。

20 「安倍晋三総裁記者会見（両院議員総会後）」2015.9.24. 自由民主党HP <https://www.jimin.jp/news/press/president/130574.html>

21 財務省「平成28年度一般会計概算要求・要望額」2015.9.4. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/sy270904.pdf>

ると、年金給付費が 11 兆 3130 億円で対前年度比＋1936 億円（＋1.7%）、医療給付費が 11 兆 2739 億円で同＋616 億円（＋0.5%）、介護給付費が 2 兆 9323 億円で同＋1030 億円（＋3.6%）となっており、以上 3 給付費で増加額の 8 割以上を占める（表 4）。

（２）診療報酬の改定等による歳出の抑制

社会保障関係費について、概算要求の段階では、医療・年金等にかかる経費の対前年度比の増加額（いわゆる「自然増」[22]）は＋6700 億円と見込まれていた。これを、経済・財政再生計画の目安に沿って抑制するに当たり、注目されたのが、2 年に 1 度の診療報酬の改定である。

診療報酬は、本体と薬価等で構成される。本体部分が引上げ（＋0.49%）、薬価等引下げ（▲1.33%）で、全体ではマイナス改定で決着した[23]。これに、医薬品価格の適正化等を合わせて、国費で 1495 億円が抑制された。さらに、全国健康保険協会への国庫補助の減額等を合わせて、概算要求から 1700 億円の圧縮が行われた[24]。

（３）社会保障の充実等

平成 26 年 4 月の消費税率引上げ（5→8%）に伴う国と地方の増収分は、平成 28 年度において 8.2 兆円と見込まれる（表 5）。このうち 1.35 兆円が、「社会保障の充実」、簡素な給付措置（臨時福祉給付金）、年金生活者等支援臨時福祉給付金の財源の一部に充てられる（表 5、表 6）。臨時福祉給付金は、消費税率引上げによる影響を緩和するため、市町村民税（均等割）が課税されていない低所得者（課税対象者の親族等を除く）に 3 千円を給付するもので、前年度の 6 千円から減額して実施される。年金生活者等支援臨時福祉給付金は、65 歳未満の低所得の障害・遺族基礎年金受給者に 3 万円を給付する。なお、平成 27 年度補正予算には、低所得の高齢者向けの年金生活者等支援臨時福祉給付金 3624 億円が計上されている。

表５　消費税増収分（国＋地方）の支出の内訳

基礎年金国庫負担割合 1/2	3.1 兆円
社会保障の充実	1.35 兆円
消費税率引上げに伴う社会保障 4 経費の増加	0.37 兆円
後代への負担のつけ回しの軽減	3.4 兆円
合計	8.2 兆円

（出典）財務省「平成 28 年度予算のポイント」p.14. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/01.pdf> を基に筆者作成。

予算案では、子ども・子育て支援や在宅医療・介護連携等の充実（表 6）のほか、子どもの貧困対策とひとり親家庭対策の推進に 1931 億円、不妊治療への助成拡大に 158 億円等が計上され、一億総活躍社会の実現に向けた取組と位置付けられた[25]。企業支援に重きを置いた前年度までと比べ、生活支援色を前面に出す予算と報じられている[26]。

---

22 社会保障分野のいわゆる「自然増」には、「高齢化による伸び」のほか、高齢化以外の要因（物価、賃金上昇の反映、「医療の高度化」等）も含まれる。財政制度等審議会によれば、過去 3 年間、高齢化以外の要因による増分を対象に歳出改革が行われており、3 年間の実質的な増加額 1.5 兆円は、概ね「高齢化による伸び」相当の範囲内の増加にとどまっているとされる。経済・財政再生計画においても、1.5 兆円程度が過去 3 年間の「高齢化による増加分に相当する伸び」とされている。財政制度等審議会　前掲注(5), p.10; 「経済財政運営と改革の基本方針 2015～経済再生なくして財政健全化なし～」前掲注(1), p.30.

23 財務省　前掲注(6), p.3.

24 「参院選へ予算バラマキ色」『朝日新聞』2015.12.25.

25 厚生労働省「平成 28 年度予算案の概要」p.6. <http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/16syokanyosan/dl/index-01.pdf>

26 「目立つ生活支援色」『毎日新聞』2015.12.25; 「税収増頼み 歳出減進まず」『日本経済新聞』2015.12.25.

表６　「社会保障の充実」（国＋地方）等の財源と事業内容

財源	事業内容
○消費税増収分：1.35 兆円（―） ○「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」（平成25 年法律第 112 号。「社会保障制度改革プログラム法」）等に基づく重点化・効率化による財政効果：0.29 兆円（＋0.14 兆円）	○社会保障の充実：1.53 兆円（＋0.17 兆円） ・子ども・子育て支援：6006 億円（＋817 億円） ・国民健康保険への財政支援の拡充：2244 億円（＋380 億円） ・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実：390 億円（＋154 億円）等 ○簡素な給付措置（臨時福祉給付金）：660 億円（▲660 億円） ○年金生活者等支援臨時福祉給付金：450 億円（新規）

（注）（ ）内は対前年度当初予算比の増減額。簡素な給付措置には別途事務費が 373 億円計上される。
（出典）財務省「平成 28 年度社会保障関係予算のポイント」2015.12, pp.8-9. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/09.pdf> を基に筆者作成。

２　国債費

国債費は、債務償還費 13 兆 7161 億円、利払費（利子及割引料）9 兆 8687 億円が計上されている（表 7）。

表７　国債費の内訳　（単位：億円）

	27 年度	28 年度	増減額
債務償還費	133,035	137,161	＋4,125
利子及割引料	101,151	98,687	▲2,464
国債事務取扱費	321	274	▲47
国債費合計	234,507	236,121	＋1,614

（出典）財務省「平成 28 年度総務・地方財政、財務係関係予算のポイント」2015.12, p.10. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/07-1.pdf> を基に筆者作成。

国債費合計は 23 兆 6121 億円で対前年度比＋1614 億円と伸びているが、利払費は対前年度比▲2464 億円の減額である。これには、想定金利を 1.8%から 1.6%に引き下げたことが貢献している。概算要求段階では国債費合計は26 兆543 億円が計上されていたが、2 兆円以上抑制され、歳出総額の抑制にもつながった。想定金利の引下げは、予算編成における「隠れた注目点」とも指摘されている。[27]

３　公共事業関係費

公共事業関係費は、主に国土交通省と農林水産省の予算に計上される（表 8）。

表８　公共事業関係費の省別内訳　（単位：億円）

	27 年度	28 年度	増減額
国土交通省関係	51,767	51,787	＋20
農林水産省関係	6,592	6,761	＋170
厚生労働省関係	258	208	▲ 50
経済産業省関係	25	25	―
環境省関係	613	515	▲ 99
内閣府関係	456	441	▲ 15
公共事業関係費合計	59,711	59,737	＋26

（出典）財務省「平成 28 年度国土交通省・公共事業関係予算のポイント」2015.12, p.9. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/11-1.pdf> を基に筆者作成。

国土交通省関係では、地方公共団体による防災・減災対策等の取組を支援する防災・安全交付金に 1 兆 1002 億円（対前年度比＋55 億円）、道路の老朽化対策等の戦略的維持管理に 3202 億円（同＋238 億円）、三大都市圏環状道路の整備等の効率的な物流ネットワークの強化に 3170 億円（同＋179 億円）が計上された。

農林水産省関係では、農業農村整備事業に対前年度比＋210 億円の 2962 億円が計上され、農業水利施設の老朽化対策等が行われ

[27] 『日本経済新聞』同上

る。なお、農業農村整備事業は、平成 27 年度補正予算でも 990 億円が計上された。このうち農地の更なる大区画化・汎用化等 940 億円は、競争力強化に直結する事業として、TPP 対策予算に位置付けられている。

4　防衛関係費

防衛関係費は、5 兆 541 億円で、物件費と人件・糧食費から成る（表 9）。

物件費は、平成 28 年度の契約 3 兆 748 億円のうち 28 年度に支払われる経費（一般物件費）9948 億円と、27 年度以前の契約に基づき 28 年度に支払われる経費（歳出化経費）1 兆 7187 億円の合計である。平成 28 年度の契約の残り 2 兆 800 億円は、新規後年度負担として、29 年度以降の歳出となる。このように、防衛力整備においては、支出が複数年度に及ぶ契約を行うことが多い。

表９　防衛関係費の内訳　（単位：億円）

	28 年度予算 歳出ベース	28 年度 契約ベース
物件費	27,135	30,748
一般物件費（28 年度契約）	9,948	9,948
歳出化経費（27 年度以前の契約）	17,187	―
新規後年度負担	―	20,800
うち長期契約（5 年超）	―	1,119
人件・糧食費	21,473	
防衛関係費合計	48,607 (50,541)	

（注）物件費に、SACO（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費 28 億円、米軍再編関係経費のうち地元負担軽減分 1766 億円、新たな政府専用機導入に伴う経費 140 億円を含めると、合計の 5 兆 541 億円となる。
（出典）防衛省「我が国の防衛と予算（案）」2015.12, pp.40, 42. <http://www.mod.go.jp/j/yosan/2016/yosan.pdf> を基に筆者作成。

平成 28 年度に結ぶ契約額ベースで、イージス・システム搭載護衛艦（DDG）1 隻の建造 1734 億円、新空中給油・輸送機（KC-46A）1 機分の機体構成品等の取得 231 億円等が計上されている。こうした支払は原則 5 年以内だが[28]、調達コストの縮減等を目的に制定された「特定防衛調達に係る国庫債務負担行為により支出すべき年限に関する特別措置法」（平成 27 年法律第 16 号）に基づき、5 年超の長期契約も導入されている。平成 28 年度予算案における新規後年度負担のうち、哨戒ヘリコプター（SH-60K）17 機の取得等 1119 億円が長期契約の対象となっている[29]。支払いの長期化は、後年度の歳出を縛り、将来の予算を圧迫するとも指摘されている[30]。

また、防衛関係費の増加傾向について、政府は「中期防衛力整備計画（平成 26～平成 30 年度）」（平成 25 年 12 月 17 日国家安全保障会議及び閣議決定。「中期防」）[31]で総額を決定しており、平成 27 年 9 月に成立した新たな安全保障関連法[32]による武器や装備品の大幅な

[28] 財政法第 15 条第 3 項に基づき、国庫債務負担行為の年限は 5 年以内とされている。
[29] 防衛省「我が国の防衛と予算（案）」2015.12, p.40. <http://www.mod.go.jp/j/yosan/2016/yosan.pdf>
[30] 「（社説）納得いく説明がほしい」『毎日新聞』2015.12.28; 「防衛予算総額に迫る 武器ローン 4 兆 8815 億円」『東京新聞』2015.9.1.
[31] 「中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）」（平成 25 年 12 月 17 日国家安全保障会議及び閣議決定）防衛省・自衛隊 HP <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/chuki_seibi26-30.pdf>
[32] 「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 76 号）及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」（平成 27 年法律第 77 号）。

増強はないとの立場だが、中期防の策定段階で、同法の内容を見据えていたとの指摘もある[33]。

在日米軍駐留経費負担については、1920億円（対前年度比＋21億円、＋1.1%）を計上している。日米間の特別協定（平成23～27年度）が期限を迎えることから、予算編成と並行して、両国間で交渉が行われた。交渉では、財政健全化における歳出改革の例外にできないこと、安全保障関連法の成立を踏まえ、対米支援が拡大することなどから、日本側は減額を提案したが、米国側は増額を求めたことが報じられている[34]。12月16日に発表された合意内容によれば、次期協定期間（平成28～32年度）における各年度の在日米軍駐留経費負担は、平均額で約1893億円であり、「現状維持」と説明されている[35]。

5　地方財政

地方財政全体の収支の見積りである地方財政計画の規模は、85兆7700億円程度（対前年度比＋5000億円程度、＋0.6%程度）とされている[36]。

歳入面では、地方財政計画の一般財源総額が61兆6792億円（対前年度比＋1307億円、＋0.2%）となっている。一般財源のうち、地方税は対前年度比＋1兆2103億円の増加を見込み38兆7022億円、地方交付税は対前年度比▲546億円の減額で16兆7003億円[37]である。地方交付税については、リーマン・ショックを受けて、総額を確保するために行われてきた別枠加算が、「平時モード」への切替えの観点から廃止された。一般財源のうち赤字地方債と呼ばれる臨時財政対策債は、3兆7880億円（対前年度比▲7370億円、▲16.3%）で、大幅に抑制されている。地方創生関係では、「新型交付金（地方創生推進交付金）」が創設され、1000億円が計上された。補助率は1/2で、地方負担分と合わせて事業規模は2000億円となる。地方負担分については地方財政措置が行われる。交付対象となる個別事業の選定・検証については、関係府省庁の参画を得ながら内閣府が対応する。同交付金は、平成26年度補正予算の先行型交付金、平成27年度補正予算の地方創生加速化交付金に続く、地方創生事業の本格実施に向けたものと位置付けられている。

歳出面では、平成27年度に引き続き、地方財政計画の歳出に、「まち・ひと・しごと創生事業費」が1兆円計上されている。

6　東日本大震災関連

政府は、東日本大震災の復興期間を10年とし、当初の5年間を「集中復興期間」、平成28年度からの5年間を「復興・創生期間」と位置付け、復興・創生期間における復興事業

---

33 「「安保」見越し武器増強」『東京新聞』2015.9.1.

34 「「思いやり予算」減額提案」『毎日新聞』2015.10.11; 「思いやり予算 減額要求」『読売新聞』2015.10.23, 夕刊. なお、日本側の政府内には減額提案について慎重論があったとの報道もある。「思いやり予算 綱引き」『日本経済新聞』2015.10.12.

35 防衛省「在日米軍駐留経費負担に係る新たな特別協定等について」2015.12.16. <http://www.mod.go.jp/j/press/news/2015/12/16c.html>; 同「大臣臨時会見概要」2015.12.16. <http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2015/12/16.html>

36 東日本大震災関連を除く通常収支分の値。以下、本節において同じ。

37 国の一般会計から交付税及び譲与税配布金特別会計へ繰り入れる「入口ベース」の地方交付税は15兆1578億円。これに地方特例交付金1233億円を加えた「地方交付税交付金等」は15兆2811億円（表1参照）。地方財政計画に計上されている16兆7003億円は、同特別会計において平成27年度からの繰越金1兆2644億円の加算等を経て自治体へ配分される「出口ベース」の地方交付税である。

費は 6.5 兆円程度と見込んだ[38]。これを踏まえ、「復興・創生期間」を含む、復興期間 10 年の復興事業費 32 兆円程度の新たな復興財源フレームが閣議決定された[39]。

復興をめぐる財政的な側面では、被災自治体に、復旧・復興事業における財政負担を求めるか否かが焦点の 1 つであった。集中復興期間では、平成 23 年度第 3 次補正予算で創設された震災復興特別交付税により、被災自治体の実質的な負担をゼロとする措置が講じられてきた。しかし、復興・創生期間においては、被災自治体の「自立」につなげていく観点から、復興事業と整理されるものでも、地域振興策等の全国に共通する課題への対応としての性質を併せ持つ事業については、被災自治体も一定の負担を行うものとされた。負担の水準は、対象事業費の 1～3%程度とされている。

平成28年度は、「復興・創生期間」の初年度に当たる。東日本大震災復興特別会計（復興特会）の歳出総額は、3兆2469億円（対前年度比▲6618億円）である。被災者の住宅・生活再建支援やコミュニティ形成支援等に対応する「被災者支援総合交付金」220億円（対前年度比＋161億円）、被災者の「働く場」の確保、今後の自立・帰還を加速すること等を目的とした「自立・帰還支援雇用創出企業立地補助金」320億円（新規）等が計上された。

震災復興特別交付税は、復興特会の歳出で3478億円（対前年度比▲2420億円）が計上され、年度調整分1324億円を加え、地方財政計画（東日本大震災分）の歳入では4802億円（対前年度比▲1096億円）となっている。

なお、復興特会に計上されている予算のうち、政府が東京電力に求償する除染などの経費と、「復興加速化・福島再生予備費」4500 億円は、上記の復興財源フレームの対象とはならない。したがって、平成 28 年度予算案における復興財源フレームの対象経費は復興特会の歳出 3.2 兆円のうち 1.9 兆円程度とされている[40]。

7　その他

沖縄振興予算は、対前年度比＋10 億円（前年度は復興特会 15 億円を含む）の 3350 億円が確保された。

教育分野では、少子化の進展等を反映し、教職員定数を削減する一方、小学校の専科教育、貧困対策、特別支援教育などを中心に加配定数＋525 人の拡充を行い、全体では 3475 人の減とした。その結果、義務教育費国庫負担金は、1 兆 5271 億円（対前年度比▲0.09%）となった。

平成 32（2020）年の東京オリンピック・パラリンピックの開催を踏まえ、スポーツ関連予算は対前年度比＋34 億円増の 324 億円が計上された。

---

38 「平成 28 年度以降の復旧・復興事業について」（復興推進会議決定）2015.6.24. 復興庁 HP <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat7/sub-cat7-1/20150624_shiryou2.pdf>

39 「平成 28 年度以降 5 年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）復興庁 HP <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/270630kakugikettei.pdf>

40 復興庁「平成 28 年度予算概算決定概要」2015.12, p.13. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat8/sub-cat8-3/20151224_2shiropanhontai.pdf>

おわりに

平成28年度予算案の編成と並行して、経済財政諮問会議に設置された「経済・財政一体改革推進委員会」（経済・財政再生計画に基づく専門調査会（表2参照））では、今後の歳出改革について検討が進められた。そして、予算案が閣議決定された同日の平成27年12月24日、分野別の改革工程表が示された[41]。予算案では、基礎的財政収支など、一定の財政指標の改善がみられるが、平成32年度までのPB黒字化目標に向け、更なる取組が求められている。予算案への評価・コメントを巻末表にまとめた。

一方で、平成28年度は、平成29年4月の消費税率の再引上げ（8→10%）を控え、経済環境の整備も求められる[42]。「経済再生と財政健全化の二兎を得る道」をどのように進むのか注目される。

巻末表　平成28年度予算案への評価・コメント

総論・財政規律	
税収増はアベノミクス第1ステージの成果。この予算案は子育てや介護支援など第2ステージを意識し、景気回復を国民全体に広げようという内容だ。 「市場、ばらまき懸念」『毎日新聞』2015.12.25.	嶋中雄二 三菱UFJモルガン・スタンレー証券
歳出改革を着実に実行し、税収の増加が寄与することで、新規国債発行額を減額できた。経済再生と財政健全化の両立を具体的に示した内容であり、評価したい。 「経済界は国債減額を評価」『朝日新聞』2015.12.25.	榊原定征 日本経済団体連合会
新規国債発行額が減り、社会保障費の伸びが抑制されているのは、景気循環における回復局面だからこそとみている。構造的な財政赤字はむしろ膨らんでいる可能性がある。 「参院選控え財政規律に緩み」『産経新聞』2015.12.25.	河野龍太郎 BNPパリバ証券
財政規律を守ったように見えるが、補正予算を含めると税収が増えた分を歳出拡大に使っている。 「優先順位つけない政治」『朝日新聞』2015.12.25.	田中秀明 明治大学
小泉政権と比べ、安倍政権では税収が増えている割には借金の削減やPB改善のペースが遅い。円安で企業が潤って税収が増える効果は落ちてきている。歳出削減を進めなければ、2020年度のPB黒字化は困難だろう。 「財政健全化 道険し」『朝日新聞』2015.12.25.	宮前耕也 SMBC日興証券

[41] 経済財政諮問会議「経済・財政再生計画改革工程表」2015.12.24. 内閣府HP <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_271224_2.pdf>

[42] 消費税率の引上げ（8→10%）に伴う軽減税率制度の導入に関する議論等は、岩見祥男「平成28年度税制改正案の概要」『調査と情報―ISSUE BRIEF―』891号, 2016.2.1 参照。

税収の前提としている 2016 年度の名目成長率 3.1%は、民間エコノミスト予測の平均や最高を上回る甘い見通しだ。表面的には公債依存度が下がっているが、財政健全化に近づいたとは言いがたい。 「甘い見通し 健全化遠く」『日本経済新聞』2015.12.25.	小峰隆夫 法政大学
四半世紀ぶりの高い税収見込みが歳出への切り込みを鈍らせ、痛みを伴う改革の先送りにつながった。財政再建の現実的な目標や道筋を、国民にもっと分かりやすく伝える工夫が必要だろう。 「財政再建の道筋 不透明」『読売新聞』2015.12.25.	岡田章裕 読売新聞
2015 年度補正予算と合わせた歳出規模は約 100 兆円に上る。抜け道のように補正を膨らませ、当初予算を健全に見せる手法は適切ではない。 「（社説）税収増で規律が緩んだ」『毎日新聞』2015.12.25.	毎日新聞　社説
財政の危機的状況と叫びながら甘い財政規律が許されるのは、日銀による事実上の国債引き受けのおかげである。税収が増えた時に借金返済に力を入れずに、いつ力を入れるのか。 「（社説）財政健全化は手付かず」『東京新聞』2015.12.25.	東京新聞　社説
各論	
社会保障費の伸びを抑えたことは高く評価できるが、土地改良事業など社会保障以外でルーズな予算が目立つ。 「社会保障以外でルーズ」『朝日新聞』2015.12.25.	土居丈朗 慶應義塾大学
幼児教育無償化の対象を広げたりひとり親家庭に配る児童扶養手当を増やしたりするのは妥当だが、合計特殊出生率を 1.8 に上げる目標を掲げている割には小粒な内容だ。高齢者向けの歳出を抑え、浮いた財源を思い切って子ども・子育て支援に振り向ける、といった歳出の抜本的な組替えが必要だ。 「（社説）縦割り排し社会保障・税一体改革を」『日本経済新聞』2015.12.25.	日本経済新聞　社説
社会保障では高齢世帯から子育て世帯への予算のシフトが進んでいない。ひとり親世帯への支援など一部評価できる点はあるが、高齢世帯へのバラマキが目立つ。 「高齢世帯に歳出が偏る」『日本経済新聞』2015.12.25.	大田弘子 政策研究大学院大学
（高額療養費制度の見直し、介護保険の負担増等の結論が先送りされ）「負担増は選挙後まで封印」という政府・与党の姿勢が露骨だ。選挙こそが給付と負担のあり方を問う機会なのに、負担の話を隠せば票が集まると言わんばかりではないか。 「（社説）国民を見くびるのか」『朝日新聞』2015.12.25.	朝日新聞　社説

子育て支援や介護サービスの充実はあくまで所得を再分配するもので、経済成長にはつながらない。給付金の効果も短期的で、GDP600 兆円に結び付く道筋が見えない。 「GDP600 兆円 厳しい道のり」『東京新聞』2015.12.25.	熊野英生 第一生命経済研究所
防災対策や老朽化したインフラ（社会資本）の補修・更新に手厚く配分したのは適切だ。自治体財政は改善しており、リーマン・ショック後に緊急対策として導入した「別枠加算」を廃止するのは妥当である。 「（社説）成長基盤の強化を急ぎたい」『読売新聞』2015.12.25.	読売新聞　社説
TPP 対策として増額された農業農村整備事業は、要は公共事業だ。関税貿易一般協定（ガット）ウルグアイ・ラウンド関連対策として大規模な公共事業が展開され、財政赤字の一因となった 1990 年代とうり二つの構図である。予算案は、経済的に苦しい人たちへの対策がほとんどで、中間層のニーズが置き去りにされている。 「中間層対策 置き去り」『東京新聞』2015.12.25.	井手英策 慶應義塾大学
日米同盟を強化する安倍政権の意思を明確に示せたのではないか。中国軍が東シナ海で活動を活発化させているなどの現状を踏まえれば、今回の防衛装備の調達内容は適切だろう。 「（社説）同盟強化に役立つ装備調達に」『読売新聞』2015.12.27.	読売新聞　社説
国民の命や暮らしを守るために防衛力を適切に整備することは政府の役割だが、予算を際限なく増やしていいというものでもない。防衛費を増やし続けることは、軍事大国化の意思ありとの誤ったメッセージを国際社会に送りかねない。 「（社説）どこまで膨張するのか」『東京新聞』2015.12.27.	東京新聞　社説
別枠加算を廃止したのは当然で、むしろ遅すぎたくらいである。微増となった公共事業は、27 年度補正予算にも盛り込まれている。それを踏まえて、さらに切り込む余地はなかったのか。 「（主張）大胆な歳出改革進めよ」『産経新聞』2015.12.25.	産経新聞　主張

（注）各記述を抜粋あるいは一部要約したものであり、予算案全体に対しての評価を示すものではない。
（出典）主な新聞記事（表中記載）を基に筆者作成。