

# 2016年度予算編成に向けて 試される経済・財政再生計画の実効性

政策調査部上席主任研究員

野田彰彦

03-3591-1309

akihiko.noda@mizuho-ri.co.jp

- 2016年度予算の概算要求は過去最大の102.4兆円に上った。今年6月に策定された経済・財政再生計画の実効性を見定めるうえで、今回の予算編成は一つの試金石となる
- 「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」等の新たなアプローチや既存のPDCAサイクルを通じ、歳出の効率化や規模抑制にどの程度つなげられるか注目される
- 今後の財政健全化に向けては、歳出規模に関する「目安」が設けられている当初予算だけではなく、補正予算にも一定の規律付けが必要

## 1. 102兆円を超える概算要求

2016年度予算の概算要求が8月31日に締め切られた。一般会計の要求総額は102兆4,099億円となり、2年連続で100兆円の台を超えた（15年度の概算要求総額は101兆6,806億円）。借金返済に充てる国債費や年金・医療等に係る経費が過去最大になるとともに、成長戦略や地方創生等を推進するために設けられた特別枠「新しい日本のための優先課題推進枠」についても上限に近い3兆8,529億円の要望が財務省に提出された（図表1）。

政策的経費にあたる一般歳出（一般会計歳出から国債費と地方交付税交付金等を除いたもの）の要求総額は60兆6,028億円で、15年度予算を約3兆2,500円上回った。このうち府省別で最も予算規模が大きい厚生労働省は、15年度予算対比で7,529億円増の30兆6,675億円を要求した。高齢化による年金・医療等に係る経費の増加分6,748億円が大きい。また、国土交通省が防災・減災やインフラの老朽化対策に重点を置いて同15.3%増の6兆8,294億円を要求したほか、島しょ防衛強化等を理由に防衛省の要求額も過去最高の5兆911億円に上った。

今回の特別枠については、15年度予算で設けられた特別枠とほぼ同じ仕組みで、年金・医療関係の経費や人件費等を除く裁量的経費を対象に、既定の歳出を見直して前年度から10%削減した上で、削減後の額の30%までを通常の予算要求とは別枠で要望できる。各府省の要望事項をみると、ロボットや人工知能、先進医療、コンテンツ産業支援といった成長戦略の重点分野に係る要望が並んでいる。

この概算要求を振り出しに、これから年末にかけて政府予算案の編成作業が進められる。今年6月に策定された経済・財政再生計画<sup>1</sup>では、20年度までに国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス、PB）を黒字化する目標が堅持されるとともに、16年度から18年度までの3年間を「集中改革期間」と位置づけて経済・財政一体改革を集中的に進め、改革努力のメルクマール（中間指標、目印）として「18年度のPB赤字の対GDP比1%程度を目安とする」とされている。そして、この目安を大きく逸脱

しないよう、一般歳出と社会保障関係費について、安倍政権におけるこれまでの3年間の基調を集中改革期間も継続させるという目安が設けられている。具体的には、一般歳出の実質的な増加が過去3年間で1.6兆円程度、社会保障関係費の実質的な増加が同1.5兆円程度であったため、16年度から18年度にかけて、1年あたりの単純平均で一般歳出の伸びを毎年度5,000億円強程度、社会保障関係費の伸びを毎年度5,000億円程度（社会保障関係費を除く一般歳出の費目はおおむね横ばい）に抑えることが一つの目安となる。

集中改革期間がスタートする16年度の予算編成は、経済・財政再生計画が今後着実に実行されていくかどうかを見定める試金石となる。目安はあくまでも目安であって目標ではないものの、初年度から目安を大きく逸脱する予算編成が行われれば、計画そのものへの信頼が傷つきかねない。政策効果の高い事業への重点配分を図りつつ、一般歳出や社会保障関係費の実質的な伸びが5,000億円を大幅に上回らない形で政府予算案が策定されることが望まれる。

図表1 2016年度予算の概算要求・要望額（一般会計）

(単位:億円)

	2015年度 予算額	2016年度			増減額
		概算 要求額	特別枠 <sup>(注2)</sup> の要望額	計	
内閣・内閣本府等	26,189	25,808	1,295	27,103	+914
総務省	163,428	164,560	424	164,983	+1,556
法務省	7,375	7,220	474	7,694	+319
外務省	6,854	6,632	1,110	7,743	+888
財務省	22,065	22,109	930	23,039	+974
文部科学省	53,303	50,149	8,403	58,552	+5,249
厚生労働省	299,146	304,423	2,252	306,675	+7,529
農林水産省	21,356	20,414	4,081	24,495	+3,138
経済産業省	9,220	9,420	2,254	11,674	+2,454
国土交通省	59,247	53,746	14,548	68,294	+9,047
環境省	2,962	3,440	702	4,142	+1,180
防衛省	49,801	49,195	1,717	50,911	+1,110
その他(注1)	7,965	7,911	339	8,251	+284
<b>小計</b> (基礎的財政収支対象経費)	<b>728,912</b>	<b>725,027</b>	<b>38,529</b>	<b>763,555</b>	<b>+34,643</b>
一般歳出	573,555	567,499	38,529	606,023	+32,473
年金・医療等	280,378	287,126	-	287,123	+6,748
地方交付税交付金等	155,357	157,528	-	157,523	+2,170
<b>国債費</b>	<b>234,507</b>	<b>260,543</b>	<b>-</b>	<b>260,543</b>	<b>+26,036</b>
<b>合計</b> (一般会計歳出)	<b>963,420</b>	<b>985,570</b>	<b>38,529</b>	<b>1,024,099</b>	<b>+60,680</b>

**【特別枠への主な要望】** (億円)

次世代人工知能・ロボット中核技術開発[経産]	30.6
ロボット導入実証事業[経産]	30
研究開発型ベンチャー支援事業[経産]	25
データヘルスの効果的な取組の推進[厚労]	50
ゲノム医療の実用化に向けた取組の推進[厚労]	44
医療の国際発展等[厚労]	28
第5世代移動通信システムに関する研究開発[総務]	30.9
放送コンテンツの海外展開支援[総務]	17
国立大学改革の推進[文科]	747
世界最高水準の研究拠点の形成[文科]	652
輸出青果物の低温貯蔵施設等の整備支援[農水]	30

今後の予算編成で

→ +5,000億円強程度まで圧縮  
→ +5,000億円程度まで圧縮  
が目安

(注) 1. 「その他」は、皇室費、国会、裁判所、会計検査院、警察庁。  
 2. 「特別枠」とは、「骨太方針（「経済財政運営と改革の基本方針2015」）や成長戦略（「日本再興戦略改訂2015」）を踏まえた諸課題についての要望が認められるもので、正式名称は「新しい日本のための優先課題推進枠」。  
 3. 2015年度予算額は、2016年度概算要求・要望額との比較対照のため、組替えをしてある。  
 4. 地方交付税交付金等の概算要求額は、税收等について機械的試算を行い仮置きしたものの。  
 (資料) 財務省資料等により作成

## 2. 歳出改革の3つのアプローチ

それでは、今後の予算編成にあたっては、どのようにして歳出改革を進め、歳出規模の抑制に取り組むことが想定されているのであろうか。

経済・財政再生計画では、歳出改革の基本的考え方として、一律的な予算削減はせず、真に必要な事業やより高い政策効果が見込まれる事業を厳しく見定めるとともに、選定された事業についてもムダの排除や効率化を徹底させることで、結果として歳出抑制につなげることを目指す。そのためのアプローチとして、①公的サービスの産業化（民間の知恵・資金等を有効活用して公的サービスの効率化や質の向上を図る）、②インセンティブ改革（政府や自治体、企業等が自ら無駄をなくそうとする方向へ促す仕組みを構築する）、③公共サービスのイノベーション（情報開示とPDCAの徹底、業務の簡素化・標準化を進める）に取り組むこととしている。

こうした改革の中身を具体化するために、経済財政諮問会議の下に「経済・財政一体改革推進委員会」が設置され、さらにその中に、社会保障、非社会保障（文教・科学技術、社会資本整備等）、制度・地方行財政に関する3つのワーキング・グループが置かれた。8月に始動した各ワーキング・グループでは、改革の工程やKPI（政策ごとの達成すべき成果指標）の策定、あるいは行政情報の有益な活用方法の検討など、歳出改革の「フレームワーク作り」から作業が進められている。

このような動きを踏まえ、9月11日に開催された経済財政諮問会議では、有識者議員が「平成28年度予算編成に向けて」と題したペーパーをもとに、経済・財政再生計画の初年度である2016年度の予算編成に向けた取り組み方針を提案した。そのポイントは大きく以下の3つに集約できる。

第1に、16年度予算に明確に反映すべき重点課題が示された。それは、①医療費の都道府県別格差の半減に向けた取り組み、②地方自治体の行政コスト格差を是正するための公共サービスのイノベーションの推進、優良事例の横展開の仕組み等の具体化、③人口20万人以上の自治体でのPPP/PFI<sup>2</sup>の優先検討の仕組みの具体化、④行政コスト削減の工程表作成（ITを活用した業務計画、マイナンバーの活用）の4項目である。とりわけ医療費については、後期高齢者と国民健康保険（被保険者は合計5,000万人程度）の1人当たり医療費の都道府県別格差を半減させれば、日本全体で医療給付費を2兆円強削減する効果が見込めるとして、有識者議員は「ここが本丸であり、努力をする都道府県が報われる仕組みを作っていくべき」と訴えた（図表2）。

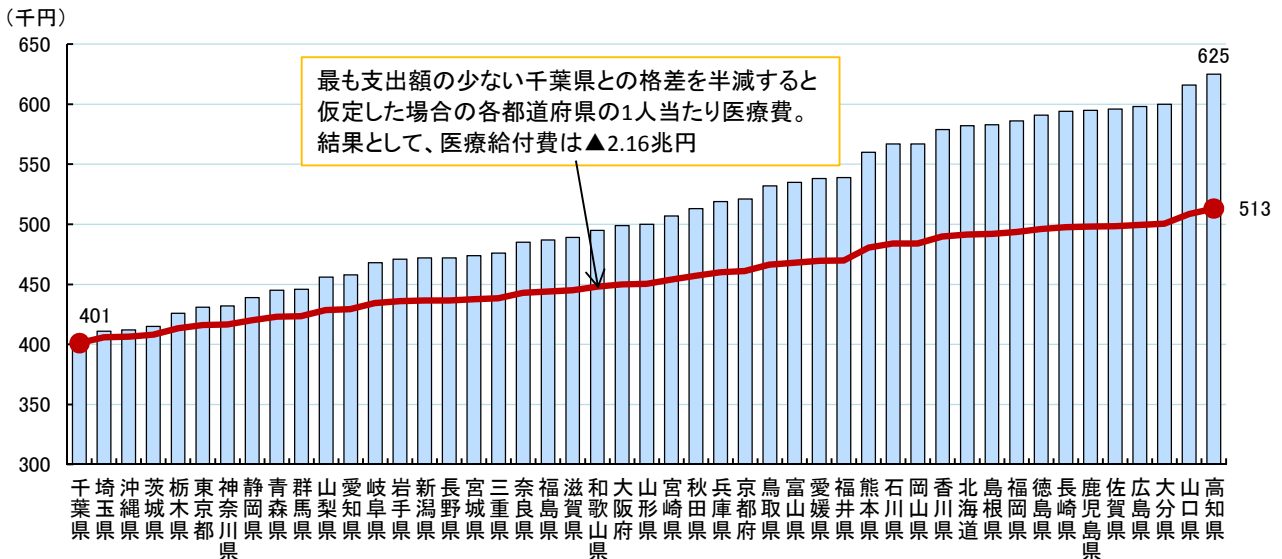
第2に、経済・財政再生計画に掲げられた改革の道筋を明確化するため、各府省に対し、「20年度に向けた改革工程と16年度予算等の位置づけ」「改革により期待される歳出抑制効果や民需拡大効果」「KPIとその実行責任主体」を15年以内に明らかにするよう求めるとともに、経済・財政一体改革推進委員会には、工程表やKPIが策定された段階で施策や制度を抜本的に見直し、政策の優先順位を検証することが要請された。

第3に、公共サービスに関する「見える化」の徹底を通じて、政策効果が明らかにされていない施策の予算を抑制・削減する方針が示された。具体的には、府省ごと、あるいは自治体ごとに行政コストや政策効果を「時系列」「区分別（政策目的別、所管別、事業別など）」で比較可能な形で情報開示するよう求めている。とくに16年度予算の特別枠で各府省が予算要求している施策については、前述の工程表やKPIを15年9月末までに開示するとし、開示されない予算要求は原則として採択しないこと

を提案した。

複数の関係関係者がこうした提案に沿った対応を進める旨の発言をしていることから、「平成28年度予算編成に向けて」に示された上記の取り組み方針は予算編成で最大限尊重されるものとみられ、今後の進捗が注目される。

図表2 都道府県別の1人当たり医療費とその地域格差半減による影響



(注) 医療費は、国民健康保険と後期高齢者医療制度の合計。地域格差半減による医療給付費の縮減額(▲2.16兆円)は、経済財政諮問会議・有識者議員の試算。

(資料) 経済財政諮問会議・有識者議員提出資料(2015年9月11日)、厚生労働省「平成24年度医療費の地域差分析」により作成

### 3. 既存のPDCAサイクルと新しい歳出改革の連動

従来から政府は、国等が実施する施策や事業について、有効性や効率性を検証し、その中身を改善するために、PDCAサイクル(Plan-Do-Check-Action Cycle)を回す取り組みを様々な形で進めてきた。今般の予算編成では、前述した新しい歳出改革の取り組みが既存のPDCAサイクルと有機的に連動することを通じて、より高い改革効果を発揮することが期待される。

政府が実施しているPDCAサイクルに係る取り組みとしては、①行政事業レビュー(約5,000に上る個別事業の全てを効率性・有効性の観点から検証する仕組み)、②政策評価(各府省が所管する500程度の施策を自己評価する仕組み)、③予算執行調査(財務省の職員が予算執行の実態調査を行って予算見直しや執行効率化につなげる仕組み)、④決算に関する国会の議決、⑤会計検査院の決算検査報告、といった方法が存在する。これらの取り組みの結果は、毎年度の予算編成プロセスにおいて適宜反映され、施策・事業の改善や歳出削減につなげられている。

財務省主計局と内閣官房行政改革推進本部事務局がそれぞれとりまとめた資料によると、2015年度予算編成のプロセスにおいて、各種PDCAサイクルの取り組み結果を反映させた金額は単純合計で1兆円規模に上る(図表3)。なかでも大きいのが、国会の指摘を踏まえた基金事業の予算減額や基金からの国庫返納で、反映額は6,000億円を上回る。

これから進められる16年度予算編成では、15年度の基金見直しのような大幅な歳出削減等につながる「大玉」が現われるかどうか不透明だが、そうであるならばなおのこと「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公共サービスのイノベーション」を既存のPDCAサイクルにも積極的に取り込むことによって、予算の重点配分化と歳出抑制につなげることが求められる。

**図表3 2015年度予算における各種のPDCAサイクルの取り組みの効果**

PDCAサイクルに係る取り組み	予算への反映額（注1）
行政事業レビュー（春～夏）	▲2,800億円程度（概算要求での削減額）
秋のレビュー（注2）	▲1,000億円程度（歳出の削減）
政策評価	▲305億円（歳出の縮減）
予算執行調査	▲379億円（歳出の縮減）
決算に関する国会の議決	▲4,037億円（基金事業の絞り込み） +2,639億円（基金からの国庫返納）
会計検査院の決算報告	+1,663億円（国庫返納等）

- （注）1. 予算への反映額には、一般会計のみならず特別会計における反映分も含む。  
 2. 秋のレビューとは、各府省から夏に公表された行政事業レビューシート（事業点検票）を行政改革推進本部で精査した上で、更なる見直しの余地がある事業を対象として、公開で行われる検証作業のこと。  
 （資料）財務省「予算編成におけるPDCAサイクルの取組み（ポイント）」、行政改革推進本部事務局「これでわかる！行政事業レビュー」により、みずほ総合研究所作成

#### 4. 補正予算を含む財政規律を

ここまで16年度当初予算について述べてきたが、財政健全化の行方を左右する要因として、補正予算による影響を無視するわけにはいかない。2000年代に入ってからだけでも、補正予算は毎年度編成されており、とくに2008年度以降は、リーマンショックの影響や東日本大震災、さらにはその後の景気停滞等に対応するために、3～15兆円規模での補正予算が組まれてきた。その時々でやむを得ない事情があったのは確かだが、補正予算に関しては、短期間で作成するためどうしても査定が甘くなり、規律の厳しい本予算で計上できなかった事業を補正予算で確保するケースも少なくない等の問題点が指摘されている。現行の経済・財政再生計画には、補正予算に関するルールが何ら設けられていないが、中長期的な財政健全化に向けて、今後は補正予算についても何らかの規律付けが必要と考えられる。

先述したように、同計画では、18年度のPB赤字の対GDP比1%程度という「目安」を設けるとともに、その目安を大きく逸脱しないように、一般歳出および社会保障関係費について過去3年間の基調（実質的な増加が各々1.6兆円程度、1.5兆円程度）を16年度から18年度まで継続するという「目安」が示されている。ただ、後者の金額的な目安に関しては、当初予算を対象としたものにすぎない点に留意が必要である。仮に金額的な目安を尊重した当初予算を編成したとしても、補正予算が追加的に策定されればPBの悪化につながりうる<sup>3</sup>。つまり、PBの目安と金額的な目安は必ずしもリンクしていないのである。



それでは、補正予算の規律付けとして、どのような方法が考えられるのだろうか。例えば、スウェーデンの取り組みは参考になる。スウェーデンでは、「3カ年予算フレーム」により、3年後までの歳出総額の各年の上限（シーリング）を設定し、そのシーリングの枠内で27の歳出分野ごとに予算上限額を設けている。そして、補正予算についてはシーリングの枠内で設けられた予備費（歳出上限額の数%程度）を活用することとされ、これによって毎年度の歳出全体をコントロールしている。経済変動のひとつのサイクルは数年以上にわたるのが通常であることを踏まえると、このスウェーデンの制度を応用して、例えば、循環的な景気後退に対応するための複数年度にまたがる歳出枠（3年間で5兆円等）を設けるとともに、それを除く当初予算ベースの歳出抑制目標（あるいは「目安」）を設定するといった方法が考えられよう<sup>4</sup>。

補正予算の規律付けについては、14年秋の経済財政諮問会議で有識者議員がその必要性を主張した<sup>5</sup>ものの、その後議論が深められることなく今日に至っている。安倍政権のもとでは、成長戦略が2度にわたって年次改訂されている。経済・財政再生計画についても、足らざる部分は適宜補い、より実効性の高い改革につなげていくことが求められる。

---

<sup>1</sup> 経済・財政再生計画は、2015年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の方針2015」（通称「骨太方針2015」）の一部に盛り込まれる形で策定された財政健全化に係る計画である。借金に頼らずに政策的経費がどれだけ賄えているかを示す基礎的財政収支を2020年度までに黒字化する目標を堅持した上で、2016年度から2020年度にかけて一体的に推進する「デフレ脱却・経済再生」「歳出改革」「歳入改革」の基本方針やシナリオを示している。経済・財政再生計画の内容と評価については、鈴木将覚「長期的な持続可能性を高める財政運営が重要」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』2015年7月9日）を参照されたい。

<sup>2</sup> 公民が連携して公共サービスの提供を行うスキームをPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ、公民連携）と呼ぶ。PPPの代表的な手法の一つがPFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）で、公共施設の設計・建設・維持管理・運営等に民間の資金やノウハウを導入することで、より効率的かつ効果的な公共サービスの提供を図るものである。

<sup>3</sup> 2013年度と2014年度は、①当年度における税収の上振れ額、②当年度における国債費の不用額、③前年度の剰余金、を活用することによって、国債を追加発行しない形で補正予算が編成された。ただし、このうちPBに影響を与えないのは①のみである（当年度の追加的な税収で当年度の追加的な歳出をまかなうため）。②は、PB対象外経費である国債費をPB対象経費に振り替えることになるため、当年度のPB悪化要因になる。③については、剰余金の発生によって前年度のPBが改善される一方、当年度は税収が増えずに歳出が増えるのでPBは悪化する（前年度と当年度をトータルすればPBへの影響は中立的）。

<sup>4</sup> 非循環要因（リーマン・ショックのような外的ショック等）によって経済の落ち込みが深刻化するような場合は、想定外の事態として、この歳出枠にはとらわれず柔軟に財政出動し、事後的に財政健全化に向けた計画や目標を見直すしかないであろう。

<sup>5</sup> 2014年10月21日に開催された経済財政諮問会議において、有識者議員からは、「補正予算が巨額かつ常態化して、結果的にトータルの予算の穴抜けにつながっている。財政規律が働かなくなっていると感じるので、補正予算も含めた規律が必要ではないか」との問題提起がなされたが、当日もその後も、同会議でこの点について具体的な議論が行われることはなかった。