

平成 28 年度予算の編成等に関する建議

平成 27 年 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

平成27年11月24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28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 27 年 11 月 24 日現在

[財政制度等審議会会長
兼財政制度分科会長]

[財政制度分科会長代理]
[委 員]

	吉川 洋	東京大学大学院経済学研究科教授
○	田近 栄治	成城大学経済学部特任教授
	秋山 咲恵	(株)サキコーポレーション代表取締役社長
	碓井 光明	明治大学大学院法務研究科教授
	遠藤 典子	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科特任教授
	大宮 英明	三菱重工業(株)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	(公財)連合総合生活開発研究所理事長
	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
○	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
○	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
[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
	伊藤 一郎	旭化成(株)取締役会長
	井堀 利宏	政策研究大学院大学教授
	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
	岡本 圀衛	日本生命保険相互会社代表取締役会長
	葛西 敬之	東海旅客鉄道(株)代表取締役名誉会長
	加藤 久和	明治大学政治経済学部教授
○	小林 毅	(株)産経新聞東京本社取締役
	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
	武田 洋子	(株)三菱総合研究所政策・経済研究センター副センター長 チーフエコノミスト
	富山 和彦	(株)経営共創基盤代表取締役CEO
	南場 智子	(株)ディー・エヌ・エー取締役会長
	増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授
	宮武 剛	目白大学大学院生涯福祉研究科客員教授

(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 5 日 (水)	○ 経済財政運営と改革の基本方針2015 ○ 中長期の経済財政に関する試算 ○ 平成28年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針 ○ 最近のギリシャ情勢
9 月 30 日 (水)	○ 戦後の我が国財政の変遷と今後の課題
10 月 9 日 (金)	○ 我が国の財政に関する長期推計 ○ 社会保障 (総論、経済・財政一体改革の改革工程、障害福祉)
10 月 26 日 (月)	○ 社会資本整備 ○ 文教・科学技術 ○ 防衛
10 月 30 日 (金)	○ 社会保障 (28年度診療報酬改定、子ども・子育て) ○ 地方財政
11 月 4 日 (水)	○ 農林水産 ○ 経済協力 (ODA)
11 月 10 日 (火)	○ エネルギー・中小企業
11 月 16 日 (月)	○ 「平成 28 年度予算の編成等に関する建議 (案)」について
11 月 20 日 (金)	○ 「平成 28 年度予算の編成等に関する建議 (案)」について

目 次

I 我が国財政の変遷と長期展望

1. 我が国財政の変遷・・・・・・・・・・・・・・・・	1
【コラム1：終戦直後の混乱期における金融危機対策と財政再建】・・	5
2. 経済・社会環境の変化と直面する課題・・・・・・・・	6
3. 我が国の財政に関する長期推計・・・・・・・・	8
4. 今後の財政運営に向けて・・・・・・・・	9
【コラム2：財政規模が倍増したギリシャと社会保障改革を断行したドイツ】・・	11

II 財政健全化に向けた取組と28年度予算編成

1. 「経済・財政再生計画」の実行・・・・・・・・	12
2. 社会保障・・・・・・・・	14
3. 地方財政・・・・・・・・	36
4. 教育・・・・・・・・	43
5. 科学技術・・・・・・・・	52
6. 公共事業・・・・・・・・	55
7. 農林水産・・・・・・・・	60
8. エネルギー・・・・・・・・	64
9. 中小企業・・・・・・・・	68
10. 政府開発援助（ODA）・・・・・・・・	69
11. 防衛・・・・・・・・	72

(参 考)

1. 平成28年度予算の編成等に関する建議（概要）・・	77
2. 参考資料・・・・・・・・	83

5. 科学技術

官民合わせた研究開発投資について、我が国は過去 20 年以上にわたり、主要先進国の中で最も高い水準を維持してきている。また、科学技術振興費についても、同様に過去 20 年以上にわたり、社会保障関係費以上のペースで拡充してきた。その間、我が国は、主要先進国中最悪の財政状況にあるなかで、科学技術に投資を続けてきたことになるが、現在の厳しい財政状況を勘案すると公的投資を抑制することは不可避であり、事業のメリハリをつけながら、一層「質」を高めることが求められている。
〔資料Ⅱ－5－1、2 参照〕

一方、科学技術関係予算の伸びに伴い、我が国の総論文数は伸びたものの、そのうち被引用度で世界トップ 10%に入る「質」の高い論文の割合は他の主要先進国に比べ一貫して低水準にとどまっているなど、課題がある。したがって、以下のような取組により、「質」を高めることが必要である。〔資料Ⅱ－5－3 参照〕

（1）成果目標への転換

科学技術の振興に関する基本的指針である「科学技術基本計画」（以下「基本計画」）においては、累次の指摘にもかかわらず、投資（インプット）目標が記載されているのみであり、科学技術分野において PDCA サイクルが十分に機能していない可能性がある。投資（インプット）目標の下では、投資額を達成すること自体が目的化し、財政の硬直化を進めるとともに、非効率な事業であっても実施され、費用対効果が向上しないおそれがある。〔資料Ⅱ－5－4 参照〕

そのため、具体的な数値目標含む成果（アウトカム）目標や KPI⁵²にコミットする形に転換し、費用対効果を高めるための創意工夫が生まれる環境を創出するとともに、検証可能な形で PDCA サイクルを機能させるべきである⁵³。このように国家として具体的にどのような研究成果を目指

⁵² 具体的には、「被引用度が高い論文の割合」といった基礎研究向け指標や「大学と企業の共同研究件数・金額」といった応用研究向け指標などである。対象期間の設定に当たっては科学技術の特性にも留意が必要である。

⁵³ 閣議決定されている各分野の基本計画においても、厳しい財政事情などを踏まえ、科学技術基本計

しているかを明らかにすることで、我が国の科学技術に対する姿勢を対外的に一層明確に示すことになる。

なお、過去の「基本計画」では政府投資総額目標として「対 GDP 比 1 %」という水準が掲げられている。水準設定に当たっては「欧米主要国の水準の確保」等を根拠としてきた⁵⁴が、米・独・仏等の欧米主要国の政府投資総額は「対 GDP 比 1 %」を下回っており（2011 年平均 0.7－0.8%程度）、この観点から、この水準に合理性はなくなっていると考えられる。また、「対 GDP 比 1 %」を実現するためには、科学技術関係予算の水準を現在よりも 1 兆円（25%）以上増額することが必要である⁵⁵が、「経済・財政再生計画」における 2020 年度（平成 32 年度）までの「PB 黒字化目標」との関係でも非現実的であると言わざるを得ない。〔資料Ⅱ－5－5、6 参照〕

（2）産学連携の促進

大学が企業から受け入れた研究開発費は大学の研究開発費全体の 2 %程度と国際的に低い水準で推移しており、企業部門の研究開発費のほとんどは部門内に流れるクローズな状態となっている⁵⁶。企業部門の研究開発費の水準が国際的に高いことを踏まえれば、オープン・イノベーションによって研究の「質」を高めるためにも、産学連携による共同研究を拡大することが不可欠である。

それを実効的なものにするためには、既存の大学の産学連携本部機能の見直しに向けた科学技術行政と大学行政の連携強化や、「大学が企業から受け入れる研究開発費を 5 年間で 5 割増加」といった KPI を設定することが必要と考えられる⁵⁷。〔資料Ⅱ－5－7 参照〕

画を除いて投資に係る数値目標は掲げられていない。また、アメリカ・EU・中国といった他主要国でも政府投資総額目標は設定されていない。

⁵⁴ 第 1 期～第 3 期基本計画（平成 8～22 年度）において明記。第 4 期計画（平成 23～27 年度）は、官民投資比率など様々な要素を「総合的に勘案」して「対 GDP 比 1 %」という目標が設定されたところ。

⁵⁵ GDP は、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（平成 27 年 7 月 22 日）における「経済再生ケース」。科学技術関係費は、当初予算は平成 27 年度、補正予算は平成 26 年度、地方公共団体は平成 23－27 年度平均で横置き。

⁵⁶ 「大学」には短大・高専含む。また「企業」には NPO 含む。以下同じ。

⁵⁷ 文部科学省調によれば、受入額は 10 年間で約 2 倍に増加。

（３）競争的資金改革

研究の推進力である競争的研究資金について、「質」の向上を実現するためのシステム改革を進めることが急務となっている。

具体的には、国際的な視野での審査・評価の導入による国際競争力向上、研究時間・資源管理の徹底及び配分額の減額ルール策定による研究資金の最適配分、審査において「研究の社会的インパクト」を重視することによる研究成果最大化、一部の競争的資金の間接経費割合引上げによる大学の経営力強化、といった方策を検討していく必要がある。〔資料Ⅱ－５－８参照〕