

戦後初となった大規模な予算の執行抑制

— 特例公債法案をめぐる経緯と論点 —

予算委員会調査室 みすみ まさかつ
三角 政勝

1. はじめに
2. 赤字国債に過度に依存する我が国財政
 - (1) 建設国債の原則と特例公債法
 - (2) 「原則」と「特例」が逆転した財政運営
3. 予算執行抑制方針決定の経緯と概要
 - (1) 特例公債法案の審査未了
 - (2) 平成 24 年度予算執行の「歳出許容額」
 - (3) 執行抑制の「基本的な考え方」
 - (4) 具体的な執行抑制の方針
 - (5) 執行抑制等による影響
4. 予算執行抑制の是非と対応
 - (1) 予算執行抑制の根拠
 - (2) 財務省証券による対応の是非
5. 特例公債法案をめぐる問題への対応策
 - (1) 予算関連法案に係る衆議院優越の強化
 - (2) 複数年度にわたる赤字国債発行の承認
 - (3) 財政法の改正
 - (4) 「つなぎ法」による対応
 - (5) 特例公債法案に関する 3 党合意

1. はじめに

平成 24 (2012) 年 9 月 7 日、政府は、一般会計予算の一部の執行を抑制する方針を示す「9 月以降の一般会計予算の執行について」(以下「予算執行抑制方針」という。)を閣議決定した。

本件は、同年 9 月 8 日で会期が終了する第 180 回国会(常会)において「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案」(以下、本案も含め、これまで特例公債の発行のために提出された法律案を「特例公債法案」という。)の成立が困難となり、平成 24 (2012) 年度一般会計予算における特例公債(以下「赤字国債」という。)の発行額 38.3 兆円相当を歳入として見込むことができなくなったことから、従来どおりの予算執行を続けていくと一般会計の財源が枯渇する懸念が現実のものとなりかねないとして、決定されたものである。

上記のような理由により既に成立した予算の執行を抑制することは、「戦後初めて」¹の事態となる。以下では、予算執行抑制方針の概要とともに、特例公債法案をめぐる経緯と論点を整理することとする。

¹ 財務省「安住財務大臣閣議後記者会見の概要」(平成 24 年 9 月 7 日)
<http://www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20120907.htm>

2. 赤字国債に過度に依存する我が国財政

(1) 建設国債の原則と特例公債法

我が国の財政制度は、財政法第4条第1項の規定により、公債又は借入金以外の歳入をもって歳出の財源としなければならないとする非募債主義を第一義的な原則としている。一方、同項ただし書は、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で公債を発行し又は借入金をなすことができるとも規定している。

このただし書は「建設国債の原則」を示す規定であり、公共事業費、出資金及び貸付金はいずれも投資的な支出として、国の資産の形成に寄与し、その資産からの受益が長期間に及ぶことから、国債の償還を通じて将来世代にも一定の負担を求めることが認められ得るとの考え方に基づく。

建設国債の発行限度額及び公共事業費の範囲については、毎年度の一般会計予算総則において規定される。したがって、建設国債については、予算の成立によって、限度額の範囲内で政府に発行権限が付与されることとなる。

これに対して、赤字国債は建設国債を発行してもなお不足する財源を賄うために発行される国債であるが、財政法には発行を認める規定が存在しない。このため、赤字国債を発行するためには、財政法第4条に係る規定を改正するか、あるいは財政法の例外を認めるための特例的な立法措置を講じる必要があるが、これまでの政府・与党が採用してきた手法は後者であり、毎年度の予算とともに、当該年度における赤字国債の発行を認めるための特例公債法案を国会に提出し、成立を図ってきた(図表1)²。

これまでの政府・与党は、特例公債法案を予算と実質的に一体を成すものとして、予算の成立と同時期に年度内成立を目指す議案と位置付けてきた。このため、図表1に示されているとおり、とりわけ平成6(1994)年度の赤字国債発行の再開から平成19(2007)年度までは、予算とほぼ同時期に特例公債法案を成立させる国会運営が続いてきた。

一方、憲法は予算と法律案について衆議院の優越に関する規定を異にしていることから、近年のいわゆる「ねじれ国会」において、特例公債法案の国会運営上の扱いが注目されるようになった。

特例公債法案は、平成20(2008)年度及び21(2009)年度については、憲法第59条の規定に基づき衆議院における再可決により成立した。しかしながら、平成23(2011)年度以降については、衆議院において与党が3分の2以上の議席を持たないことから、特例公債法案を予算と同時期に成立させることは政治的に困難な状況となった。

² 図表1のうち、昭和40(1965)年度については、同年度における歳入不足の見込み額が建設国債の発行対象経費の範囲内にとどまっていること、戦後初の赤字国債発行の先例を作ってしまうこと、予算と法律の不一致の問題が生じ得ることなどの理由から、当時の大蔵省主計局においては財政法第4条に基づく建設国債で対応すべきとの主張も強かった。これに対し、福田赳夫大蔵大臣は、年度途中の税収の落ち込みに対応するための国債を建設国債とするのはこじつけであるとして、特例法の制定を強く主張し、結果として戦後初の赤字国債が発行されることとなった。なお、検討の過程においては、大蔵省証券(現在の財務省証券)の年度越し発行による対応も議論されたが、財政法違反の問題が生じるため、採用には至らなかった。(大蔵省財政史室『昭和財政史 昭和27～48年度』第7巻(東洋経済新報社 平成9年)331～344頁)

図表1 特例公債法案及び対応する予算の議決日

年度	特例公債法案の名称	衆議院議決日		参議院議決日(成立日)		備考
		特例公債法案	予算	特例公債法案	予算	
昭40	昭和四十年における財政処理の特別措置に関する法律案	S40.12.28	S40.12.24	S41.1.18	S40.12.27	第3次補正予算での対応
50	昭和五十年の公債の発行の特例に関する法律案	S50.12.5	S50.10.30	S50.12.24	S50.11.7	第1次補正予算での対応
51	昭和五十一年の公債の発行の特例に関する法律案	S51.5.13	S51.4.9	S51.10.15	S51.5.8	法案は参議院の上、10.15参可決、同日衆可決、成立
52	昭和五十二年の公債の発行の特例に関する法律案	S52.4.21	S52.3.18	S52.5.25	S52.4.16	
53	昭和五十三年における財政処理のための公債の発行及び専売納付金の納付の特例に関する法律案	S53.4.20	S53.3.7	S53.5.12	S53.4.4	
54	昭和五十四年度の公債の発行の特例に関する法律案	S54.3.22	S54.3.7	S54.4.27	S54.4.3	法案は4.27参修正、同日衆同意、成立
55	昭和五十五年の公債の発行の特例に関する法律案	S55.4.17	S55.3.8	S55.4.25	S55.4.4	
56	財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	S56.4.16	S56.3.7	S56.5.8	S56.4.2	
57	昭和五十七年度の公債の発行の特例に関する法律案	S57.4.13	S57.3.9	S57.4.28	S57.4.5	
58	昭和五十八年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	S58.4.28	S58.3.8	S58.5.13	S58.4.4	
59	昭和五十九年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置等に関する法律案	S59.5.8	S59.3.13	S59.6.27	S59.4.10	
60	昭和六十年の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	S60.6.6	S60.3.9	S60.6.24	S60.4.5	
61	昭和六十一年の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	S61.5.8	S61.3.8	S61.5.16	S61.4.4	
62	昭和六十二年の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	S62.5.20	S62.4.23	S62.5.27	S62.5.20	
63	昭和六十三年の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	S63.4.26	S63.3.10	S63.5.13	S63.4.7	
平元	平成元年度の財政運営に必要な財源の確保を図るための特別措置に関する法律案	H元.6.16	H元.4.28	H元.6.22	-	予算は参議院せず、5.27自然成立
6	平成六年分所得税の特別減税の実施等のための公債の発行の特例に関する法律案	H6.3.25	H6.6.8	H6.3.29	H6.6.23	
6~8	所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成六年度から平成八年度までの公債の発行の特例等に関する法律案	H6.11.11	-	H6.11.25	-	平成6年度第1次補正予算以降での対応
6	阪神・淡路大震災に対処するための平成六年度における公債の発行の特例等に関する法律案	H7.2.27	H7.2.27	H7.2.28	H7.2.28	第2次補正予算での対応
7	平成七年度における公債の発行の特例に関する法律案	H7.5.18	H7.5.18	H7.5.19	H7.5.19	第1次補正予算での対応
7	平成六年度歳入歳出の決算上の剰余金の処理の特例等に関する法律案	H7.10.13	H7.10.13	H7.10.18	H7.10.18	第2次補正予算での対応
7	平成七年度における租税収入の減少を補うための公債の発行の特例に関する法律案	H8.2.14	H8.2.14	H8.2.16	H8.2.16	第3次補正予算での対応
8	平成八年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H8.4.11	H8.4.11	H8.5.10	H8.5.10	
9	平成九年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H9.3.5	H9.3.5	H9.3.28	H9.3.28	
10	平成十年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H10.3.20	H10.3.20	H10.3.31	H10.4.8	
11	平成十一年度における公債の発行の特例に関する法律案	H11.2.19	H11.2.19	H11.3.17	H11.3.17	
12	平成十二年度における公債の発行の特例に関する法律案	H12.2.29	H12.2.29	H12.3.17	H12.3.17	
13	平成十三年度における公債の発行の特例に関する法律案	H13.3.2	H13.3.2	H13.3.28	H13.3.26	
14	平成十四年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H14.3.6	H14.3.6	H14.3.29	H14.3.27	
15	平成十五年度における公債の発行の特例に関する法律案	H15.3.4	H15.3.4	H15.3.28	H15.3.28	
16	平成十六年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H16.3.5	H16.3.5	H16.3.26	H16.3.26	
17	平成十七年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H17.3.2	H17.3.2	H17.3.30	H17.3.23	
18	平成十八年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H18.3.2	H18.3.2	H18.3.27	H18.3.27	
19	平成十九年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H19.3.6	H19.3.3	H19.3.23	H19.3.26	
20	平成二十年度における公債の発行の特例に関する法律案	H20.2.29	H20.2.29	-	H20.3.28	法案は参議院せず、4.30衆再可決、成立
21	財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行及び財政投融資特別会計からの繰入れの特例に関する法律案	H21.2.27	H21.2.27	H21.3.27	H21.3.27	法案は3.27衆再可決、成立
22	平成二十二年度における財政運営のための公債の発行の特例等に関する法律案	H22.3.2	H22.3.2	H22.3.24	H22.3.24	
23	平成二十三年度における公債の発行の特例に関する法律案	H23.8.11	H23.3.1	H23.8.26	H23.3.29	
24	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案	H24.8.28 (H24.11.15)	H24.3.8	- (H24.11.16)	H24.4.5	法案は参で審査未了(次国会で再提出され、成立)

(注) 上記に基づく特例公債(赤字国債)のほか、平成2年度においては、湾岸地域の平和回復支援の財源確保のため、「臨時特別公債」が発行された。また、平成23年度以降は、東日本大震災の復興施策に要する費用の財源確保のため、「復興債」が発行されている。

(出所) 参議院事務局「議案審議表」等より作成

(2)「原則」と「特例」が逆転した財政運営

「我が国の財政は破局に近い」

宮澤喜一財務大臣がそのように述べたのは平成 13 (2001) 年 3 月 8 日の参議院予算委員会であった³。「破局」という表現は海外メディアを中心に大きく取り上げられることとなり、発言は撤回された。

それから 10 年以上経過した現在、我が国財政は「破局」には至っていないものの、当時と比べ一般会計国債発行額は約 5 割増加し、普通国債残高は 8 割以上膨らんだ。この間、世界金融危機や東日本大震災を経験したことを考慮しても、我が国財政は構造的な悪化を続けてきたといえる。

我が国の財政史を振り返ると、昭和 50 年代後半からの財政健全化の取組において、バブル景気による税収の自然増を背景として、形式的には平成 2 (1990) 年度に赤字国債依存からの脱却が図られた。しかしながら、バブル崩壊を経て「赤字国債ゼロ」による財政運営は 4 年間しか続かず、平成 6 (1994) 年度の発行再開以降、税収の伸び悩みが続く中、社会保障関係費が一貫して増加することなどにより、今日においては赤字国債を前提としない財政運営はもはや不可能な状況にある。

平成 24 (2012) 年度当初予算においては、一般会計の歳出規模が 90.3 兆円であるのに対し、租税印紙収入 (以下「税収」という。) は 42.3 兆円であり、歳出に占める税収の割合 (税収比率) は 46.9%にとどまる。また、国債発行額は 44.2 兆円であり、公債依存度は 49.0%となっている。このように国債発行額が税収を上回る状況は、当初予算ベースで 3 年度連続となる⁴。

さらに、一般会計国債発行額 44.2 兆円をみると、建設国債が 5.9 兆円であるのに対して、赤字国債はその 6 倍以上となる 38.3 兆円とされており、財政法上の「原則」とその「特例」の規模は完全に逆転した状況にある。

欧州においてはギリシャを始めとした南欧諸国等が深刻な危機に陥ったが、財政収支と政府債務残高に着目すれば、我が国の方がはるかに悪化していると捉えることもできる。図表 2 は、右側に位置するほど過去の財政が悪化していたことを、下側に位置するほど現在の財政が悪化していることをそれぞれ示しており、我が国については、過去、現在ともに財政の悪化が著しいことが分かる。なお、政府債務残高は対 GDP 比で約 200%となっており、これは第二次世界大戦末期の昭和 19 (1944) 年における対 GNP 比 204%⁵にほぼ匹敵すると考えられる。

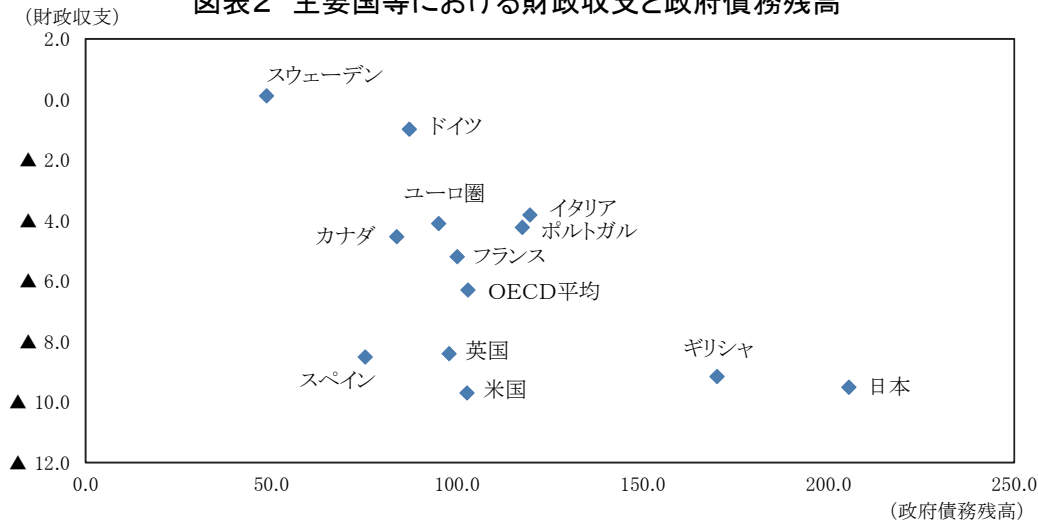
³ 第 151 回国会参議院予算委員会会議録第 6 号 7 頁 (平 13.3.8)。

ただし、この発言の後には、「根本的な財政再建をしなければならない。財政再建のためには、国の財政だけでなく、税制、中央・地方の関連、社会保障をバランスのとれた姿にするためにマクロモデルをつくり、シミュレーションをして、10 年、20 年健全な経済社会が営めるという案をつくらなければならない。そのためには、給付と負担について厳しい選択を迫らざるを得ないことになるだろう」と続けられており、むしろこの部分こそが答弁の核心であった。

⁴ 決算ベースでは、平成 21 (2009) 年度以降、4 年度連続となる可能性が高い。

⁵ 富田俊基『国債の歴史』(東洋経済新報社 平成 18 年) 429 頁

図表2 主要国等における財政収支と政府債務残高



(注) 財政収支及び政府債務残高(グロス)は、いずれも2011年の対GDP比(%)。
 (出所) OECD「Economic Outlook 91」より作成

3. 予算執行抑制方針決定の経緯と概要

(1) 特例公債法案の審査未了

平成 24 (2012) 年度予算は、14 年ぶりとなる暫定予算の提出及び成立を経て、新年度開始後の 4 月 5 日に成立した。予算成立により、第 180 回国会(常会)の後半は、社会保障・税一体改革関連法案(「一体改革」に係る特別委員会においては 8 案の法律案が審議されており、以下、これらを便宜的に「一体改革関連法案」と総称する。)の審議に焦点が移されることとなった。

一体改革関連法案の内容のうち、とりわけ消費税率の引上げに関しては、与党内にも反対する意見が相当数みられ、与党のみでの衆議院可決が困難と見込まれる中、民主党、自由民主党及び公明党の 3 党は法案の修正協議を行い 6 月 15 日に合意に至った。これを踏まえ、一体改革関連法案は衆議院において一部修正の上、参議院に送付された。衆議院における採決に際しては、与党からも多数の反対票が投じられ、結果として与党からの離党や新党派結成等の動きが相次いだ。このため、参議院においては常会の前半とは異なる党派構成による審議となった。

参議院における審議の間、衆議院解散の確約をめぐり政府・与党と野党の間で厳しい対立が生じることとなった。このため、参議院の一体改革関連法案の採決日程をめぐる協議の過程において、民主党、自由民主党及び公明党の 3 党の党首会談が開かれ、先の 3 党合意を踏まえ一体改革関連法案の早期成立を期することとともに、法案成立の暁には「近いうち」に国民に信を問うことが合意された。これを踏まえ、一体改革関連法案は 8 月 10 日の参議院本会議で可決、成立した。

一体改革関連法案の成立後は、竹島及び尖閣諸島をめぐる日韓及び日中関係の急速な悪化が国民的な関心事となり、衆参予算委員会における集中審議を始め、国会審議において大きく取り上げられることとなった。一方、9 月 8 日の会期末が近づくとつれ、選挙制度

改革法案や特例公債法案の扱いなどをめぐり与野党間の緊張が高まる中、8月29日、参議院本会議において野田総理大臣に対する問責決議案が可決された。

問責決議を受け、一部の法律案の審議や運営上必要な手続等のための委員会及び本会議の開会を除き、常会は事実上空転したまま閉会を迎えた。これにより、特例公債法案は参議院において審査未了（廃案）となった。

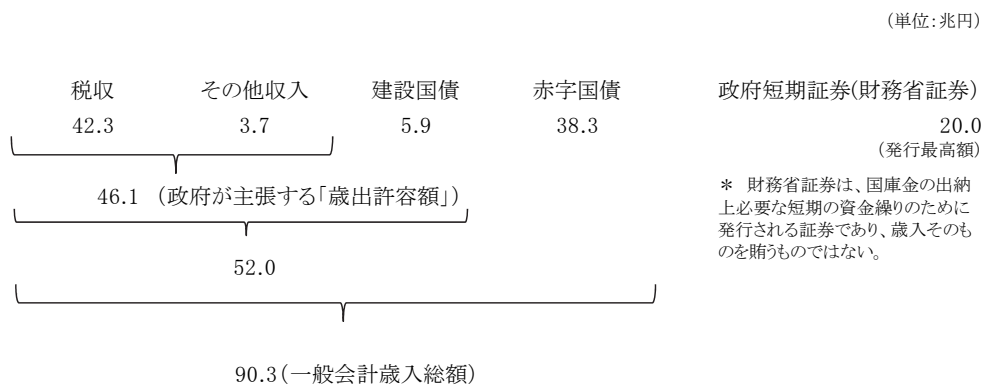
（2）平成24年度予算執行の「歳出許容額」

常会において特例公債法案が審査未了となったことにより、次の国会において同様の法律案を再提出し、成立を図るまでの間は、赤字国債の発行が不可能となることが確定した。こうした状況を踏まえ、先述のとおり政府は、常会の会期終了前日に予算執行抑制方針を閣議決定し、これに基づく予算執行の抑制を行うこととしたものである。

平成24（2012）年度一般会計予算は、歳入歳出の規模が90.3兆円であるのに対し、税収が42.3兆円、その他収入（税外収入）が3.7兆円、建設国債が5.9兆円、赤字国債が38.3兆円とされている。

このうち、予算の成立によって歳入として見込むことができる金額は、赤字国債の発行による収入を除く52.0兆円である。ただし、建設国債の発行による収入については、公共事業費など対象経費が特定されているため、これを除く46.1兆円が一般財源として確保された「歳出許容額」となり、政府によれば、これ以上の規模の予算執行は一般会計の財源を枯渇させる懸念が現実のものとなりかねないと説明されている（図表3）。

図表3 平成24年度一般会計歳入(当初予算ベース)の内訳



(出所)筆者作成

（3）執行抑制の「基本的な考え方」

予算執行抑制方針においては、「基本的な考え方」として、赤字国債の発行収入が財源となる全ての経費（建設国債や特定財源の対象経費は、赤字国債を財源とするものではないため抑制の対象外）について、執行の抑制を図るとした。

ただし、イ) 行政活動の維持に不可欠な経費、ロ) 国から国民への直接払いの経費、ハ) 安全保障・司法・治安関係の経常経費、ニ) 緊要性の高い外交活動に係る経費、ホ) 災害対策

に係る経費、ハ) 経常的な統計調査・観測事業に係る経費、ト) 法令・契約で支払時期が定められており現時点では抑制が困難な経費、については当面对象外とすることとされた。

また、特別会計についても、一般会計に準じた執行抑制を図り、一般会計からの繰入れの抑制を図ることとされた。ただし、震災復興事業については、引き続き速やかに執行することとしている。

(4) 具体的な執行抑制の方針

上記の「基本的な考え方」に基づき、具体的な執行抑制を図る対象として、①政府部内の支出、②独立行政法人等向け支出、③地方公共団体向け支出、④民間団体等向け支出、⑤国会、裁判所及び会計検査院所管の予算、の5つの分野に分けた上で、それぞれについて、以下のとおり抑制の方針が示されている(図表4)。

図表4 具体的な予算執行抑制の方針

① 政府部内の支出	行政経費(庁費、旅費、諸謝金等)について、原則として、毎月、予算額を12で除した額の50%以下に支払を抑制するものとする。
② 独立行政法人等向け支出	独立行政法人運営費交付金及び国立大学法人運営費交付金等については、原則として、3か月毎に、予算額を4で除した額の50%に相当する額以上の交付を留保するものとする。
③ 地方公共団体向け支出	地方交付税のうち道府県分の普通交付税については、当面、9月交付分について、9月から11月について月割りの交付とする。 裁量的補助金については、原則として新たな交付決定は行わないものとし、交付決定が済んでいるものであっても、その補助事業の内容を改めて精査し、可能な限り執行を留保するよう努めるものとする。
④ 民間団体等向け支出	裁量的補助金については、基本的に地方公共団体向けと同様の対応とし、私学助成については、交付時点において、国立大学法人運営費交付金と同様の対応とする。 その他、法令において支払時期が定められていない経費については、できる限り支払の延期を図るものとする。
⑤ 国会、裁判所、会計検査院	国会、裁判所及び会計検査院所管の予算についても、上記に準じた対応を行うよう、要請するものとする。

(出所)「9月以降の一般会計予算の執行について」(平成24年9月7日閣議決定)の記述に基づき作成

① 政府部内の支出

行政経費(庁費、旅費、諸謝金等)については、毎月、予算額を12で除した額の50%以下に支払いを抑制するものとする。対象となる予算は年度で約0.6兆円(月当たり約500億円)となる。

② 独立行政法人等向け支出

独立行政法人及び国立大学法人については、3か月ごとに、予算額を4で除した額の50%以上の支払を留保するものとする。独立行政法人向け支出に係る抑制対象となる予算額は年度で1.1兆円(3か月当たり約0.2~0.3兆円)、国立大学法人向けについても、年度で1.1兆円(3か月当たり約0.2~0.3兆円)とされている。

③ 地方公共団体向け支出

道府県向けの普通交付税の9月分の交付につき、9月から11月分の月割りの交付とする。月割額は7,184億円とされている。

また、地方向けの裁量的補助金に関しては、新たな交付決定は行わず、決定済みのものも可能な限り執行を留保するよう努める。対象となる額は年度で0.7兆円となる。

④ 民間団体等向け支出

裁量的補助金について地方向けと同様の対応、私学助成について国立大学法人と同様の対応とする。対象となる額は年度で1.5兆円とされている。

また、民間団体等向け支出のうち法令で支払時期が定められていない経費については、できる限り支払の延期を図るものとする。

⑤ 国会、裁判所及び会計検査院

国会や裁判所など政府から独立した機関についても、政府に準じた対応を要請するものとする。

(5) 執行抑制等による影響

財務省によれば、平成24(2012)年度における予算の支出状況は、従来のペースで予算執行を続けると、9月末までで38.6兆円に達すると見込まれており、10月末には政府が「歳出許容額」とする46.1兆円に達する可能性があるとする。こうした中、上記の予算の執行抑制を行うことにより、「歳出許容額」に達する時期を11月末まで約1か月遅らせることが可能と説明されている。

今回の執行抑制においては、生活保護、医療、介護、防衛、警察、災害対策など執行の停滞が基本的に許されない経費は対象外とされているものの、これら以外の予算についても執行抑制は国民生活や経済活動に少なからぬ影響を与え、その期間が長期となるほどに負の影響が顕在化、深刻化することとなる。政府自身も執行抑制が長期化する場合の具体的な影響について、例えば次のような点を挙げている⁶。

- ・ 地方公共団体における行政サービスの実施が抑制されるおそれがあること。
- ・ 国立大学における教育研究活動の維持のため、大学が短期借入等を行う必要が生じるおそれがあること。
- ・ 国際協力等の実施が遅れることにより、我が国の信頼が損なわれるおそれがあること。
- ・ 研究事業を行う独立行政法人等の設備が運転停止となるおそれがあること。
- ・ 補助金対象の民間事業者等の資金繰りに影響が生じるおそれがあること。

なお、近年、我が国では毎月10兆円以上の国債が発行されており、特例公債法案の未成立は、予算執行にとどまらず金融市場にも重大な影響を及ぼし得る。平成24(2012)年度分の赤字国債が発行できない間は、建設国債、復興債、財投債及び借換債の前倒し発行等

⁶ 財務省資料「今回の予算執行抑制に伴う影響」(平成24年9月7日)
<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/yokusei/20120907_eikyau.pdf>

により、年間を通じた国債の需給が可能な限り平準化されるよう調整されている。

こうした中、特例公債法案については、最終的に年度内に成立できればよいとの意見もみられるが、公権力の行使により強制的に徴収される租税と異なり、国債発行は市場参加者の任意性を前提とする取引であることから、金融市場における需給を無視することはできない。また、建設国債等の前倒し発行にも限界がある。赤字国債の発行開始が遅れることは、年度内の残りの発行可能期間（6月30日まで）が縮小していくことを意味し、こうした期間内に30兆円以上の国債を消化しなければならない状況が続くことは、国債価格（長期金利）が乱高下するリスクを高めることとなる。

4. 予算執行抑制の是非と対応

(1) 予算執行抑制の根拠

上記3.(5)で例示されたように、国民生活への影響等を踏まえれば、予算の執行抑制は、可能な限り回避されることが望ましい。

先述のとおり、政府は、赤字国債が発行できない状況における税収及び税外収入見込額を超える規模の予算執行は一般会計の財源を枯渇させることとなり、困難であるとの立場をとっている。確かに、国会が承認していない赤字国債相当分の歳入を前提とした予算執行が不適切であることは間違いなく、財政民主主義の観点から国会軽視との批判もあり得るだろう。

一方、予算が成立することにより、各省各庁の長（国会や裁判所等の独立機関も含む）には、所管に係る予算が配賦され⁷、執行権限が付与されることとなる。配賦された予算については、各省各庁の長がその執行の責任を負うこととなるが、法律上、特定の水準を超えた時点で直ちに執行が禁止される明確な規定があるわけではない⁸。

また、歳入予算はあくまでも見込額であることから、結果として、歳入額が予算の執行額に満たないこと（歳入欠陥）は、過去にもみられることであり、そうした事態に対応するために決算調整資金制度が存在する。むろん、決算調整資金は、予見し難い租税収入の減少等により一般会計の歳入歳出の決算上不足が生ずることとなる場合において、その不足を補填するものであり、予算の段階で歳入が見込めない状況を想定しているわけではない。ましてや、38兆円もの巨額の歳入欠陥は、決算調整資金制度の趣旨と対応能力を超え

⁷ 財政法第31条第1項においては、「予算が成立したときは、内閣は、国会の議決したところに従い、各省各庁の長に対し、その執行の責に任ずべき歳入歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為を配賦する。」と規定されている。また、同法第34条第1項においては、「各省各庁の長は、第三十一条第一項の規定により配賦された予算に基づいて、政令の定めるところにより、支出担当事務職員ごとに支出の所要額を定め、支払の計画に関する書類を作製して、これを財務大臣に送付し、その承認を経なければならない。」、同条第2項においては、「財務大臣は、国庫金、歳入及び金融の状況並びに経費の支出状況等を勘案して、適時に、支払の計画の承認に関する方針を作製し、閣議の決定を経なければならない。」と規定されている。平成24(2012)年9月7日に閣議決定された予算執行抑制方針は、同条第2項の規定に基づく「支払の計画の承認に関する方針」として定められたものである。

なお、「予算の配賦」の法的性格は、内閣が各省各庁の長に対し、内閣の訓令として成立した予算の執行を命じる行為であるとされている。(小村武『予算と財政法 四訂版』(新日本法規出版 平成20年)278頁)

⁸ ただし、特定の歳出項目に係る根拠法が成立しないことにより、当該項目の予算が執行できない事態はあり得る。

るものであり、現実に制度を適用することは不可能と考えられる。しかしながら、今回の事態に即してみれば、執行額が「歳出許容額」の46.1兆円を少しでも超過することにより、直ちに財政法違反となると解釈することも困難ではないかと考えられる。

（２）財務省証券による対応の是非

今回の事態に対しては、予算の執行を抑制するのではなく、平成24（2012）年度一般会計予算総則において20兆円の発行（最高額）が認められている財務省証券の発行による資金繰りで対応すべきとの意見もみられる。

財務省証券は、政府短期証券の一種として、国庫金の出納上必要な短期の資金繰りのために発行されるが、その発行収入は一般会計の歳入そのものを賄うものではない。したがって、財務省証券の発行をもって赤字国債の発行収入に対応する資金を調達することは、制度の趣旨を逸脱することとなる。

この点に関し政府は、質問主意書に対する答弁書において、「特例公債の発行に係る法案が成立しない場合には、当該法案に基づく歳入を見込むことができない。また、財政法第7条第2項において、財務省証券はその発行年度の歳入をもって償還しなければならないことが規定されている。これらを踏まえると、財務省証券の発行は、特例公債法案に基づく歳入を見込むことができず、かつ、当該歳入以外にもその償還のための財源が確保できていない状況では、財政法上許容されないと考えている」との見解を示している⁹。

一方、財務省証券は、平成24（2012）年度予算成立以降、既に発行が開始されており、10月末時点で4.1兆円の発行残高となっている。これらのうち、制度本来の短期の資金繰りのための発行と、赤字国債が発行できないことに伴う資金繰りのための発行について、厳格な区分を行うことが可能かどうか問われる必要がある。

なぜならば、国会の議決が得られた税収に係る歳入についても、年度途中においては、その一部が国庫に納められているにすぎず、現実に国庫の出納上不足する現金が、税の未徴収によるものであるのか、赤字国債が発行できないことによるものであるのかを、法的に厳格に区分することは困難ではないかと考えられるからである。

政府の答弁書は、制度の目的や財政規律を維持する観点から趣旨としては当然であるとしても、その見解はあくまでも「許容されない」ということであり、明確に「違法」とまでは述べられていない。また、上記とは別の答弁書においても、「政府独自の判断として、特例公債法案の成立を前提に、特例公債金を償還財源とする財務省証券を発行することは、財政法上許容されないものと考えている」とした上で、特例公債法案の成立前において「政党間の合意」がある場合の財務省証券の発行の可否について、『『政党間の合意』の内容等も明らかでなく、一概にお答えすることは困難である』¹⁰と述べられており、特例公債法成立前の財務省証券の発行について、直ちに違法性があるとの判断は示されていない。

⁹ 公債特例法案の成立の遅れに伴う予算執行抑制の妥当性に関する質問に対する答弁書（内閣参質180第245号、平24.9.11）

¹⁰ 特例公債法案が未成立の状況下での財務省証券の発行に関する質問に対する答弁書（内閣参質181第3号、平24.11.6）

したがって、財政法第7条第2項の趣旨を尊重しつつも、現実に特例公債法案が成立していない状況において、国民生活の混乱を回避するために必要であるならば、臨時異例の手段として必要最小限の財務省証券の発行を行うことについては、議論の余地があると考えられる。

5. 特例公債法案をめぐる問題への対応策

我が国の財政制度においては、特定の法律の制定を前提とする予算を編成した場合、予算のみが成立しても、特定の歳出項目の執行や特定の歳入の確保が不可能となることがある。例えば、歳入予算における税収積算の前提となる税制改正法案の成立が遅れることにより、歳入となるべき税収の一部が納付されなかった事例もある。

このことは、財政民主主義や租税法律主義から導かれる当然の帰結であるものの、予算と法律案との成立要件の差異が予算執行を停滞させ、結果として国民生活・経済に重大な影響を及ぼし得ることに対しては、様々な立場から、これを回避するための方策が議論されている。

むろん、財政法における建設国債の原則の趣旨を踏まえれば、そもそも税収に匹敵する規模の赤字国債を発行する財政運営が異常なのであり、それを当然の前提として国会の議決を得ようとするものの是非が問われることとなる。予算と法律の不一致は望ましくないとしても、現行制度が赤字国債の発行について特例法の制定を課しているのは、財政規律を守る最後の砦が国会であることを期待しているからにはほかならない。

その上で、以下においては、予算と法律の不一致による弊害を回避するために、これまで行われてきた主な議論を整理する。

(1) 予算関連法案に係る衆議院優越の強化

予算執行における混乱の回避のための1つの方策として、特例公債法案や税制改正法案などの予算関連法案については、予算と不可分の議案とみなし、予算と同時期に成立させるべきとの考え方がある。先に述べたように、平成以降のほとんどの年度については、そのような観点に基づき国会運営上の取扱いが続けられてきた。これを「ねじれ国会」においても対応できるよう衆議院の優越の強さを、予算関連法案についても予算と同様とするべきとの主張である。

しかしながら、現行の財政法を前提とする限り赤字国債の発行には法律による根拠が必要であり、憲法において予算と法律について異なる成立要件が規定されている以上、予算と予算関連法案の扱いを法制度上同様にすることは、憲法を改正しない限り不可能である。

また、仮に憲法上可能であるとしても、予算関連法案とそれ以外の法律案について成立要件が異なるようになれば、政府は、本来、予算関連法案としなくともよい法律案についても、早期成立を望む観点から、あえて予算に係る規定を盛り込んで国会に提出するようになる可能性もある。むろん、全ての法律案について、このような対応がなされるとは考えにくいものの、少なくとも、法律の立案過程において、予算関連法案とすることを志向する不必要なバイアスが生じる可能性がある。

上記により、予算関連法案の成立要件を予算と同様にするという考え方は、現実には相当困難な側面が存在するものと考えられる。

むしろ、ここに述べた「困難」とは法制度上の問題であって、政治的な合意に基づく運営上の取扱いを妨げるものではない。むしろ、国会における一定の合意に基づき、慣例が確立され得るのであれば、現行制度を変更する必要はないこととなる。

(2) 複数年度にわたる赤字国債発行の承認

上記(1)のほか、赤字国債が発行できなくなる事態を回避する手段として、複数年度にわたる発行の承認という考え方もある。

予算については、憲法上、単年度主義の原則があり(第86条)¹¹、毎年度、国会の審議を受け議決を経なければならない一方、予算関連法案については必ずしもそうではない。

例えば、歳入予算については、歳出予算と一体の議案として、毎年度の国会の議決を要するが、歳入の根拠となる税制関係の法律は恒久法であることが多く、必ずしも年度ごとの制定を要しない。

現在、特例公債法は、基本的に単年度の特別法として制定されているが、近年の財政運営は複数年度にわたる「中期財政フレーム」に基づいて行われており、これと整合的な形で複数年度にわたる赤字国債の発行を法律で認めることは立法技術的に不可能ではない。

ただし、これを多用することは予算の単年度主義の原則や建設国債の原則の形骸化につながりかねず、本来、財政民主主義及び財政規律の観点からは慎重に考えるべきである。

なお、過去においては、「所得税法及び消費税法の一部を改正する法律の施行等による租税収入の減少を補うための平成六年度から平成八年度までの公債の発行の特例等に関する法律」により、平成6(1994)年度から8(1996)年度にわたる複数年度の赤字国債(減税特例国債)の発行が認められている。また、「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」においても、平成23(2011)年度から27(2015)年度にかけて複数年度にわたる復興債の発行が認められている¹²。

ただし、これらは税制改正に伴う減収分や復興費用の財源に充てるために発行されるものであり、目的や使途に限定のない一般的な赤字国債の発行とは性格を異にすると考えることもできる。

(3) 財政法の改正

上記(2)の考え方を更に進め、現実には赤字国債を前提としない財政運営が不可能である以上、財政法第4条に係る規定の改正により建設国債の原則を一定期間凍結し、当面の措置として、予算の成立をもって赤字国債の発行を可能とするように制度を改めるという

¹¹ 憲法第86条の「予算の単年度主義の原則」と混同されやすい概念として、「会計年度独立の原則」(財政法第12条)がある。前者は会計年度ごとの国会の予算審議権を確保するための原則であるのに対し、後者は一会計年度の歳出はその年度の歳入をもって支弁すべきという財政の健全性を確保するための原則である。

¹² 第180回国会(常会)で審査未了となり、第181回国会(臨時会)に再提出された特例公債法案においても、基礎年金の国庫負担の追加に伴い見込まれる費用の財源に充てるため、平成24(2012)年度及び25(2013)年度の複数年度にわたり「年金特例公債」の発行を認める規定がある。

ことも立法技術的に不可能ではないと考えられる。

このような財政法の改正は法制度が財政の実態を追認するにすぎないと捉えることも可能であるが、戦後の財政運営の大原則である建設国債の原則を事実上放棄することを意味し、財政規律の大幅な後退と受け止められることは必至である。すなわち、我が国の財政に対する信認が大きく傷つくリスクを考慮する必要がある。

(4) 「つなぎ法」による対応

現在の財政状況の下においては、いかなる政党が政権を担当することとなっても、一定規模の赤字国債発行を前提としない予算を編成することは不可能である。

今回のような予算執行抑制を回避する観点からは、どの政党も認めざるを得ない額の赤字国債については、いわゆる「つなぎ法」により発行を可能なものとし、一定期間の混乱を回避するという手段もある。

これまでに制定された特例公債法は「政府は、財政法第四条第一項ただし書の規定により発行する公債のほか、平成▼年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる」旨の規定となっている。

これに対し、「つなぎ法」による対応とは、通例の特例公債法とは別に、例えば、「政府は、財政法第四条第一項ただし書の規定により発行する公債のほか、平成▼年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、予算をもって国会の議決を経た金額のうち、別に法律で定めるまでの間、▲兆円の範囲内で、公債を発行することができる」旨の法律を制定することである。

こうした「つなぎ法」を制定すれば、当面の予算執行抑制は回避できるものの、赤字国債の発行額が「つなぎ法」で規定した限度額に達すれば、同じ問題が繰り返されることとなる。そのような意味においては、抜本的な解決策となるものではない。

(5) 特例公債法案に関する3党合意

第180回国会（常会）で審査未了となった特例公債法案は、第181回国会（臨時会）において改めて提出された。常会に引き続き、衆議院解散をめぐる与野党間の緊張が高まる中、衆議院における審議の過程において、民主党、自由民主党及び公明党の3党は、平成24（2012）年11月13日、特例公債法案の成立に向けた「確認書」に合意した。

その内容は、①平成24（2012）年度の補正予算において、政策的経費を含む歳出の見直しを行い、同年度の赤字国債額を抑制するものとする、②現行の財政健全化目標を踏まえ、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として赤字国債発行額の抑制に取り組むことを前提に、安定的な財政運営を確保する観点から、平成27（2015）年度までの間、赤字国債の発行を認めるものとする、③特例公債法案について所要の修正を行い、上記①については附則に、②については本則に規定するものとする、の3点である。以上を前提として、特例公債法案を速やかに成立させるとともに、予算執行の抑制を解除するよう求めるとしている。

この合意を踏まえ衆議院において修正された特例公債法案は、11月16日の参議院本会

議で可決、成立した。また、同日、衆議院は解散された。

本稿における先述の5.(1)から(4)までの対応をまとめたものが図表5であるが、上記の3党合意は、「(2)複数年度にわたる赤字国債発行の承認」に該当する。この合意を踏まえ修正、成立した特例公債法の規定に基づき、今後、平成27(2015)年度までは、各年度の予算の成立をもって当該年度の赤字国債の発行が可能となる。

こうした対応は、先述のとおり、立法技術的には問題ないとしても、約半世紀にわたりあえて年度ごとの立法という高いハードルを課してきた従来の基本姿勢を大きく変更するものであり、運用によっては予算の単年度主義の原則や建設国債の原則の形骸化につながりかねないことから、今回の対象期間が終了する平成28(2016)年度以降の扱いについては、改めて慎重な議論が求められる¹³。

図表5 特例公債法案をめぐる問題への対応

	概 要	課 題
(1) 予算関連法案に係る衆議院優越の強化	特例公債法案や税制改正法案などの予算関連法案については、予算と不可分の議案との観点から、予算と同様の衆議院優越を認める。	憲法を改正しない限り、法制度上の対応は困難。仮に可能であるとしても、政府には、法律案の早期成立を望む観点から、必要以上に予算関連法案として立案することを志向するバイアスが生じ得る。
(2) 複数年度にわたる赤字国債発行の承認	「中期財政フレーム」など複数年度の財政目標と整合的な形で複数年度にわたる赤字国債の発行を法律で認める。	多用されるならば、予算の単年度主義の原則や建設国債の原則の形骸化につながりかねない。
(3) 財政法の改正	財政法第4条に係る規定の改正により建設国債の原則を一定期間凍結し、当面の措置として、予算の成立をもって赤字国債の発行を可能とする。	戦後の財政運営の大原則である建設国債の原則を事実上放棄することを意味し、財政規律の大幅な後退と受け止められる。
(4) 「つなぎ法」による対応	各政党が認めざるを得ない額の赤字国債については、「つなぎ法」により発行を認め、一定期間の混乱を回避する。	当面の予算執行抑制は回避できるものの、赤字国債の発行額が「つなぎ法」で規定した限度額に達すれば、同じ問題が繰り返される。

(出所) 筆者作成

近年の国会情勢は、これまで当然のように年度内成立が続いてきた特例公債法案に内閣の命運を左右し得るような重みを与えることとなった。このことは、結果として、赤字国債に過度に依存した持続不可能な現在の財政運営を改めて国民が認識する契機となり得たのではないだろうか。

¹³ なお、中長期的には、財政法第4条による公債発行対象経費の範囲についても再検討の余地がある。すなわち、現行法においては、「建設国債」の通称が示すように、その対象は建設事業に代表される物理的な社会資本整備が中心とされているが、教育等による人的投資についても将来の人的資本の向上に資する可能性があり、他の消費的支出とは区別し、公債発行対象経費として整理する合理性が認められるものもある。(三角政勝「時代の公平性から考える公債発行対象経費の在り方」『会計検査資料』第502号(平19.7))