

予備費制度の在り方に関する論点整理

予算委員会調査室 大石 夏樹

1. はじめに

平成 20 年 12 月 19 日に麻生内閣が策定した「生活防衛のための緊急対策」に、「経済金融情勢の変化等を踏まえ、果敢な対応を機動的かつ弾力的に行うため」として経済緊急対応予備費の新設が盛り込まれたことにより、平成 21 年度総予算には、通常の予備費 3,500 億円と別枠で、用途を限定された予備費として経済緊急対応予備費 1 兆円が計上された。

この経済緊急対応予備費については、予算委員会における審議の中で財政民主主義の観点などから議論がなされた。今回のように、通常の予備費とは別枠で、特定の用途に限定された予備費が計上されることは過去にもあったが、予備費制度を設けた本来の趣旨との整合性がたびたび国会でも議論されてきた。

また、予備費の支出には国会の事後承諾が必要とされるが（憲法第 87 条第 2 項）、参議院は 21 年 6 月 24 日、平成 19 年度の予備費の使用等について昨年を引き続き 2 年連続で不承諾としており、予備費支出の妥当性が問われている¹。

本稿では、予備費を取り巻くこのような現状を踏まえ、まず予備費制度の概要について触れた上で、これまでの一般会計及び特別会計における予備費の計上とその使用実績を検証し、同制度に関する課題について概観する。

2. 予備費制度の概要

予備費については、憲法第 87 条第 1 項で「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基づいて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。」と規定されている。この規定の趣旨は、予算が経費の見積りという性質を持つ以上、年度の途中における予期せぬ事態の発生により、不足が生じたり、新たな経費が必要となったりすることがあり得ることから、こうした事態に迅速に対応するという点に求められる。

年度途中の予期せぬ事態への対応としては、予備費のほかに補正予算の編成もある。財政法第 29 条第 1 号は、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出（中略）を行うため必要な予算の追加を行う場合」、内閣は補正予算を提出することができる」と定めており、予算の不足や新たな経費の必要に対応するため、

¹ 過去にも昭和 62 年度及び 63 年度の予備費使用等が第 116 回国会（平成元年 12 月 1 日）において参議院で不承諾となっている。

国会の審議を経た上で予算の内容を変更することができる。しかし、補正予算の編成及び国会における審議には、一定程度の時間が必要となるため、災害復旧費用など緊急を要する場合に備え、当初から用途を定めない一定の予算額を計上しておき、機動的に対応できるよう、予備費制度が設けられた。

予備費を設ける要件について、憲法第 87 条 1 項は予備費を設ける要件を「国会の議決」と定めるにとどまっており、具体的議決方法については財政法 24 条で「予備費として相当と認める金額を、歳入歳出予算に計上することができる」と定め、予備費は歳入歳出予算に計上し国会の議決を受けるものとされている。

ただし、予備費は歳出予算に計上されているものの、その具体的用途は予算の議決の段階では未確定であり、使用される段階で初めて用途が特定されるため、予算の議決時点では国会の最終的な承認を経たものとは言えない。この意味で、予備費制度は予算の事前議決の原則（憲法第 86 条）の例外である。このため、憲法は第 87 条第 2 項において、「すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない」と定め、事後の国会承諾を経て、初めて内閣の責任が解除されるものとし、予備費の支出に対し国会の統制が及ぶようにしている。

もっとも、この責任とは政治的責任を指し、法律上の責任を意味するものではなく、事後に国会の承諾が得られなかったとしても、既に行われた予備費の使用について、何ら法律上の効果を及ぼすものではない。ただし、予備費の使用について事後に承諾を得られなかった場合、内閣は選挙などを通じて政治的責任を追及される可能性はあろう。

以上、予備費は緊急的な事態に対応するための制度ではあるが、用途に関して国会の監督が事後的にしか及ばず、内閣の責任も政治的責任にとどまるため、その計上及び使用はあくまで慎重であるべきと考えられる。それでは、これまで具体的にどのように予備費は計上され、使用されてきたのか、一般会計及び特別会計の順に見ていくこととしたい。

3. 一般会計の予備費

一般会計では、一般的な予算の不足に充てる予備費だけでなく、年度により用途を一定の範囲に特定した予備費が計上されてきた。

①低下傾向にある予備費の使用割合

一般会計におけるいわゆる一般的な予備費の計上額を見ると、予算の国会提出後に内閣修正が行われ、湾岸地域での平和回復活動への支出に関連し予備費が 2,000 億円修正減額された平成 3 年度を除き、近年は毎年 3,500 億円となっている。予備費が 3,500 億円となったのは昭和 54 年度であるが、それから平成

図表 1 一般会計における予備費

(単位:億円)

年度	当初	補正	計	使用額	使用割合
昭和35	80	20	100	99	123.8%
40	500	△ 50	450	449	89.8%
45	1,100	△ 100	1,000	999	90.8%
50	3,000	△ 1,000	2,000	1,783	59.4%
55	3,500	-	3,500	2,520	72.0%
60	3,500	△ 1,500	2,000	1,426	40.7%
平成元	3,500	△ 1,500	2,000	1,427	40.8%
2	3,500	△ 250	3,250	3,239	92.5%
3	1,500	-	1,500	1,445	96.3%
4	3,500	△ 1,500	2,000	1,037	29.6%
5	3,500	△ 2,000	1,500	1,113	31.8%
6	3,500	△ 2,000	1,500	1,485	42.4%
7	3,500	△ 1,500	2,000	578	16.5%
8	3,500	△ 1,500	2,000	1,986	56.7%
9	3,500	△ 2,000	1,500	221	6.3%
10	3,500	△ 2,000	1,500	39	1.1%
11	3,500	△ 1,500	2,000	106	3.0%
12	3,500	△ 1,500	2,000	486	13.9%
13	3,500	△ 1,000	2,500	1,247	35.6%
14	3,500	△ 1,500	2,000	358	10.2%
15	3,500	△ 1,000	2,500	1,319	37.7%
16	3,500	△ 500	3,000	1,107	31.6%
17	3,500	△ 500	3,000	1,108	31.7%
18	3,500	△ 1,000	2,500	298	8.5%
19	3,500	△ 1,000	2,500	597	17.1%
20	3,500	△ 1,000	2,500	297	8.5%
21	3,500				

(注)使用割合は当初予算額に対する使用額の割合
(出所)財務省「財政統計」、「決算の説明」等より作成

21 年度にかけて、一般会計歳出が当初予算ベースで約 40 兆円から約 90 兆円へ 50 兆円ほど拡大した一方、予備費の計上額は変化していない（図表 1）。

歳出の規模拡大と比べて、予備費の規模が拡大しなかった背景としては、昭和 48 年の第一次オイルショック以降、バブル期を除いて税収が伸び悩んだことなどが挙げられ²、政府も「財政の余裕がなくなっている」ことが原因との認識を示している³。また、国会において度々使用率の低さが問題として取り上げられてきたことも、予備費の増額が行われなかった要因の 1 つとして挙げら

² 昭和 40 年代まで 80%程度だった税収比率は、昭和 50 年以降、バブル期を除いて 50%～65%程度に低下した。

³ 第 134 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 24 頁（平 7. 12. 11）

れよう⁴。

一方、最近の使用額について見ると、平成2、3年度には湾岸戦争関連の支出などのため予備費計上額のほぼ100%を使用した⁴が、それ以外では多い年度でも50%程度の使用割合にとどまっており、使用割合は低下傾向にある。なお、ほぼすべての年度で予備費が補正予算の財源として使われ、減額されている。

次に、近年の予備費の使用状況について見ると、国内の災害復旧、補欠選挙、衆議院議員選挙等国政選挙に加えて、13年度のBSE問題に関連した牛肉処分事業やハンセン病療養所入所者に対する補償金、14年度の不審船引揚げ、16年度のスマトラ沖大地震の救援、19年度のC型肝炎感染者に対する給付金などに予備費が使用されている。これらの多くは、補正予算の編成を待たず、迅速な対応が求められたと推察される。(図表2)。

図表2 一般会計における予備費の使途

(単位:億円)

年度	主要費目	使用額合計
平成10	・衆議院議員等選挙関係経費(11) ・矯正収容費(11) ・災害関係経費(10)	39
11	・衆議院議員等選挙関係経費(20) ・災害関係経費(7)	106
12	・臨時老人薬剤費特別給付金(363) ・衆議院議員等選挙関係経費(33)	486
13	・ハンセン病療養所入所者等への補償金(683) ・市場隔離牛肉緊急処分事業(201) ・自衛隊協力支援活動(173)	1,247
14	・自衛隊協力支援活動(166) ・衆議院議員等選挙関係経費(47) ・九州南西海域における不審船船体の引揚げ等(59)	358
15	・衆議院議員等選挙関係経費(802) ・イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施経費(269) ・自衛隊協力支援活動(94)	1,319
16	・スマトラ沖大地震及びインド洋津波による被災国の救援等経費(520) ・災害関係経費(334)	1,107
17	・国会議員選挙関係経費(797) ・自衛隊が実施する協力支援活動等経費(73) ・イラク人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施経費(86)	1,108
18	・自衛隊が実施する協力支援活動等経費(93) ・イラク人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施経費(11) ・国会議員選挙関係経費(6)	298
19	・特定C型肝炎ウイルス感染者等に対する給付に必要な経費(205) ・災害関係経費(137) ・自衛隊が実施する協力支援活動等経費(42) ・国会議員選挙関係経費(19)	597

(出所) 参議院予算委員会調査室「財政関係資料集」等より作成

⁴ 第101回国会衆議院決算委員会議録第11号5頁(昭59.5.9)、第108回国会参議院決算委員会議録第3号6頁(昭62.5.23)、第116回国会参議院決算委員会議録第7号26頁(平元.11.29)、第140回国会参議院決算委員会議録第2号4頁(平9.5.1)等

ただし、テロ対策やイラクにおける人道復興支援に関する費用に対しても多年度にわたって予備費が使用されている。これらの活動は数年にわたって行われているものであるが、活動の根拠となる基本計画は期限が半年や1年となっており、毎年、年度内に期限が到来する。そして、期限到来後は基本計画が延長されない可能性があるため、予算編成時点における既存の基本計画の期限到来以降については予備費で支出してきた⁵。もっとも、実際には基本計画は毎年延長されており、このような事実上複数年度にわたる施策に対し度々予備費が使用されることに関しては、予備費制度の趣旨に照らし、妥当であったかどうか慎重な検討が必要であろう。

②特定の使途に限定された予備費

平成21年度予算では1兆円の経済緊急対応予備費が設けられたが、これについては一般会計予算総則第15条によって使途が政策金融や住宅対策などの経済対策に限定されている。このように使途の限定された予備費は、昭和28年度の災害対策予備費以来何度か設けられてきた（図表3）。

図表3 特定の使途に限定された予備費

(単位:億円)

年度	予備費の名称	当初	補正	計	使用額
昭28	災害対策予備費	100	45	145	145
51	公共事業等予備費	1,500	△ 150	1,350	1,268
53	公共事業等予備費	2,000	△ 2,000	-	-
54	公共事業等予備費	2,000	△ 2,000	-	-
平3	給与改善予備費	1,350	△ 1,350	-	-
11	公共事業等予備費	5,000	-	5,000	5,000
12	公共事業等予備費	5,000	-	5,000	5,000
13	公共事業等予備費	3,000	△ 3,000	-	-
21	経済緊急対応予備費	10,000	△ 8,500	1,500	

(注)経済緊急対応予備費については平成21年9月現在
(出所)「予算書」、「決算書」、財務省「財政統計」より作成

災害対策予備費は、それまで災害復旧事業費として計上されていた経費について、国会の事後承認を求める方が妥当との理由で予備費に切り替えたものであったが⁶、その後の年度では通常の予備費と区別しなくなったため昭和28年度

⁵ 第163回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号11頁(平17.10.20)、第169回国会衆議院決算行政監視委員会会議録第4号11頁(平20.5.14)

⁶ 第15回国会衆議院予算委員会会議録第30号2頁(昭28.2.27)

の1年度限りの計上となった。景気後退が深刻化した、第一次石油危機後の昭和51、53、54年度や金融危機後の平成11年～13年度には、公共事業等予備費が計上された。これは、公共投資を行うことによって景気浮揚をねらった予備費であり⁷、予算総則において建設公債発行対象経費以外には充てることができない旨が定められていた⁸。

これらの特定の用途に限定された予備費については、後述のように財政民主主義などの見地から、その妥当性が予算審議において度々議論されてきた。

4. 特別会計の予備費

国の会計制度は経理の明確化や財政の健全性確保の見地から、本来は一般会計という単一の会計で処理することが望ましい。これを予算単一の原則あるいは単一会計主義の原則と呼んでいる。しかし、国の事業は多岐にわたるため、受益と負担の関係を明確化し各個の事業の評価などを行うことが適当である場合もある。このため、財政法第13条第2項は「国が特定の事業を行う場合、特定の資金を保有してその運用を行う場合その他特定の歳入を以て特定の歳出に充て一般の歳入歳出と区分して経理する必要がある場合に限り、法律を以て、特別会計を設置するものとする。」と定め、一定の要件を満たす場合特定の収入、特定の支出をもって一般会計とは経理を別にする特別会計の設置を認めており、平成21年6月現在で21の特別会計が設けられている⁹。

この特別会計については、本来の趣旨に反して肥大化し、無駄な支出などが行われやすいとの指摘がなされ、平成17年度から特別会計改革が行われ¹⁰、統廃合等が進められている。その際、財政制度等審議会が打ち出した改革の方向性では予算積算と執行実績との乖離など予算内容の厳格な精査についても言及されている¹¹。

特別会計においても財政法第24条により予備費を設けることができる。平成元年度以降の各特別会計に計上された予備費の総額とその使用状況を見ると、予算額に対する使用割合は最も高い年でも約10%であり、使用実績がゼロという年もある(図表4)。また、平成10年から平成18年までは1%に満たない年が続いており、総じて使用割合は低い水準となっている。

⁷ 第77回国会参議院決算委員会会議録第2号4頁(昭51.1.16)、第145回国会衆議院予算委員会会議録第14号19頁(平11.2.16)

⁸ 平成3年度には給与改善予備費が設けられたが、これは公務員の給与改善に備えるために設けられたものである。

⁹ このうち船員保険特別会計については、平成22年1月1日に廃止される予定である。

¹⁰ 特別会計改革の具体的方針を盛り込んだ「行政改革の重要方針」が平成17年12月24日に閣議決定された。

¹¹ 財政制度等審議会「特別会計の見直しについて―制度の再点検と改革の方向性―」(平成17年11月21日)

それぞれの特別会計について、近年の予備費の計上及び使用の状況について見ると、国債整理基金特別会計のように予備費が全く計上されていない特別会計がある一方、年金特別会計や外国為替資金特別会計のように数千億円単位の予備費が計上されている特別会計もある（図表5）。

国債整理基金特別会計は一般会計や特別会計からの繰入金などを財源に公債や借入金の償還を行うために設置された特別会計であり、その性質上予見し難い予算の不足の発生が想定しにくいことから、予備費の計上が行われていないものと考えられる。

一方で、年金特別会計（平成18年度までは厚生保険特別会計及び国民年金特別会計）においては平成18年度には9,500億円（厚生保険特別会計及び国民年金特別会計の合計額）、19年度に7,800億円の予備費が計上されているが、これらは、物価上昇などにより年度途中で年金給付額の引上げが行われる場合に対応するためと考えられる。実際、平成元年度においては、約2,600億円の予備費が「国民年金法等の一部を改正する法律」による年金額の引上げの実施期日の繰上げに伴い（中略）予算の不足を補うため¹²に使用された。

図表4 特別会計予備費の計上及び使用状況

(単位:億円)

年度	予算額	使用額	使用割合
平成元	23,773	2,593	10.91%
2	21,003	328	1.56%
3	23,529	47	0.20%
4	24,602	382	1.55%
5	24,825	1,492	6.01%
6	27,680	946	3.42%
7	25,859	740	2.86%
8	30,501	—	—
9	31,471	431	1.37%
10	22,454	37	0.16%
11	22,282	14	0.06%
12	23,040	51	0.22%
13	20,102	44	0.22%
14	21,367	6	0.03%
15	20,215	111	0.55%
16	17,362	63	0.36%
17	16,521	20	0.12%
18	17,212	14	0.08%
19	13,210	565	4.28%
20	9,843	—	—

(注)平成8年は使用実績なし。平成20年度の使用額については資料なし。

(出所)会計検査院「決算統計」、参議院決算委員会調査室資料より作成

¹² 平成元年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書

図表5 各特別会計における予備費の計上及び使用状況

(単位:百万円)

	平成15年度		平成16年度		平成17年度		平成18年度		平成19年度	
	予備費計上額	使用額	予備費計上額	使用額	予備費計上額	使用額	予備費計上額	使用額	予備費計上額	使用額
交付税及び譲与税配付金	2,800	-	2,800	-	2,800	10	2,800	-	2,700	-
登記	700	-	500	-	500	-	500	-	100	-
財政融資資金	80	-	60	-	60	-	60	-	60	-
国債整理基金	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
外国為替資金	450,000	-	450,000	-	450,000	-	450,000	-	300,000	-
産業投資	601	-	501	-	501	-	501	-	401	-
地震再保険	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-
電源開発促進対策	3,500	-	2,800	-	2,800	-	2,600	-	-	-
石油及びエネルギー需給構造高度化対策	3,060	-	2,550	-	2,600	-	2,300	-	-	-
エネルギー対策	-	-	-	-	-	-	-	-	2,800	-
特定国有財産整備	40	-	30	-	30	-	30	-	10	-
国立学校	500	-	-	-	-	-	-	-	-	-
船員保険	400	-	380	-	360	-	340	-	340	-
国立病院	200	100	-	-	-	-	-	-	-	-
国立高度専門医療センター	-	-	30	-	30	-	30	-	-	-
厚生保険	677,600	-	370,600	-	382,300	-	387,300	-	-	-
国民年金	531,839	-	562,618	-	501,737	-	566,265	-	-	-
年金	-	-	-	-	-	-	-	-	778,964	-
労働保険	204,100	-	177,100	-	156,100	-	142,100	-	96,900	-
食糧管理	58,900	-	112,300	-	112,300	-	121,200	-	-	-
農業経営基盤強化措置	100	-	100	-	100	-	100	-	-	-
食料安定供給	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
農業共済再保険	22,801	11,000	13,801	6,300	11,401	-	21,601	-	23,901	-
森林保険	1,400	-	1,400	-	1,400	-	1,400	1,397	1,500	1,499
漁船再保険及漁業共済保険	1,018	-	788	-	788	-	788	-	651	-
国有林野事業	1,100	-	648	-	1,100	-	1,100	-	1,010	-
国営土地改良事業	1,300	-	1,000	45	1,000	-	1,000	-	700	-
貿易再保険	11,000	-	11,000	-	11,000	-	11,000	-	9,000	-
特許	600	-	400	-	400	-	400	-	300	-
自動車損害賠償保障事業	40,500	-	20,500	-	8,500	-	3,500	-	1,200	-
道路整備	3,500	-	2,000	-	2,000	2,000	2,000	-	2,000	-
治水	350	-	350	-	350	-	350	-	240	-
港湾整備	1,100	-	550	-	550	-	550	-	440	-
自動車検査登録	400	-	400	-	400	-	400	-	300	-
都市開発資金融通	10	-	5	-	5	-	5	-	5	-
空港整備	2,000	-	1,000	-	1,000	-	1,000	-	1,000	-
計	2,021,499	11,100	1,736,211	6,345	1,652,112	2,010	1,721,220	1,397	1,321,002	56,499

(注) 添りつ部分分は、各年度において、当該特別会計が存在しないことを意味する。
(出所) 特別会計決算参照書より作成

また、為替介入などによる外国為替市場の安定を目的に設置されている外国為替資金特別会計でも平成18年度に4,500億円、19年度には3,000億円の予備費が計上されている。これについては売買差損の補てんに備えるもので、平成7年には「外国為替等の売買に伴って生じた損失の補てんに要する経費を支出するため」に740億円が使用されている¹³。

5. 予備費計上及び使用の在り方

以上、予備費の計上及び使用状況について見てきた。予備費を巡っては国会審議の中でも様々な角度から議論が行われてきたが、それらも踏まえ、ここからは予備費を巡る諸論点につき検討していきたい。

①予備費計上金額の妥当性

予備費の計上金額に上限はあるのだろうか。確かに、予備費は飽くまでも緊急事態に対応するための例外的科目であり、予算の事前議決の原則の例外であることから、その金額は少額にとどめるべきものとも考えられるが、明文上「予見し難い予算の不足」に特に金額の上限は定められていない。この趣旨は、経済情勢や災害など歳出に影響を与えうる事象はその時々によって規模を異にするものであり、財政規模も年々変化していくものであることから、予備費については内閣がその裁量において適切な金額を計上すべきとしたものと考えられる。つまり、原則として予備費の計上額は、従前の使用率等も勘案した上で内閣が裁量において判断し、国会がその妥当性を判断すべきものであろう。

ただし、国会による予備費の事後統制も政治的責任の追及にとどまるため、事前議決原則とその例外との関係を逆転させるかのような多額の予備費計上は、その趣旨に反すると考えられる。

平成21年度に計上された予備費は、経済緊急対応予備費1兆円と通常の前備費3,500億円と合わせて1兆3,500億円に上る。補正予算の規模にも匹敵する額の予備費については、事前議決原則との関係も踏まえ、その妥当性について十分な検討が求められよう。

また、特別会計の予備費については、登記特別会計や労働保険特別会計など平成19年度までの10年間において使用実績が全くない特別会計が多数に上っており、以前から使用率の低さが国会でも指摘されていた¹⁴。

登記特別会計を始め多くの特別会計で予備費は改革に伴う見直し対象経費に含まれているが、その使用実績を踏まえ計上額の更なる圧縮を進めるなど、よ

¹³ 平成7年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書

¹⁴ 第123回国会衆議院大蔵委員会議録第4号21頁(平4.2.26)、第134回国会衆議院決算委員会議録第2号7頁(平7.11.30)等

り徹底した見直しが求められる。特別会計の中には、登記特別会計や特許特別会計など手数料等の収入を歳入としているものもあり、使用実績に見合った水準に予備費計上額を減額し歳出規模を圧縮することが、国民負担軽減の遠因となる可能性もあろう。

②予備費の使用時期

予備費の使用時期については、国会開会中であれば補正予算を提出し国会の審議を経るのが予算の事前議決の原則の趣旨に合致するので、国会開会中の予備費使用は慎重であるべきと考えられる。この点については、国会開会中は、(1) 事業量の増加等に伴う経常の経費 (2) 法令又は国庫債務負担行為により支出義務が発生した経費 (3) 災害に起因して必要を生じた諸経費その他予備費の使用によらなければ時間的に対処し難いと認められる緊急の経費 (4) その他比較的軽微と認められる経費を除き予備費の使用は行わないという閣議決定(平成19年4月3日)が行われている¹⁵。これは昭和29年4月16日の閣議決定以降¹⁶、累次にわたる改正を経てきたものであるが基本的な趣旨は変更されていない。公共事業等予備費をめぐる国会審議の中で、この閣議決定について宮澤大蔵大臣は、「閣議決定の趣旨は、災害ならともかくそうでないものは、入り用なら補正予算を出し、そして国会の審議を仰ぐべきとの趣旨と考える」旨述べている¹⁷。国会による財政の事前統制を確保する見地から、国会開会中は災害など緊急性が高い場合を除いて、予備費を使用することなく補正予算の提出が要請されよう。

経済緊急対応予備費が盛り込まれた平成21年度予算審議では、今回の緊急経済対応予備費について、この閣議決定に従い国会開会中に使用することはないかとの質問があった。これに対し、与謝野財務大臣は「経済緊急対応予備費についても、従来の閣議決定に従い、義務的な経費や災害その他の経済情勢に予想外の変動が生じ、予備費の使用によらなければ時間的に対処し難いと認められる緊急な経費等に該当する場合には、国会開会中であっても使用することができるものとする」との旨の答弁を行った¹⁸。これは、開会中であっても経済情勢の予想外の変動に対し予備費を使用することは、従来からの閣議決定に反しないとの認識を明らかにしたものと考えられる。

たしかに、経済情勢の変化を予見することは難しく、とりわけ現在では金融技術の発展やグローバル化の進展によって経済情勢は過去とは比べものにならないスピードで激変し、国会審議の間に経済情勢の変化によって株価の急落等

¹⁵ 参議院決算委員会調査室「予備費に関する参考資料」

¹⁶ 国立国会図書館ホームページ〈http://www.ndl.go.jp/horei_jp/kakugi/txt/txt01187.htm〉

¹⁷ 第145回国会衆議院予算委員会議録第21号9頁(平11.7.15)

¹⁸ 第171回国会参議院予算委員会議録第14号16頁(平21.3.16)

国民生活に甚大な影響が生じる可能性もある。ただし、開会中の予備費使用の要件を緩く解釈することは、安易な歳出拡大に結びつきかねず¹⁹、国会の予算審議権との関係からも、必要とされる緊急性は厳格に解されるべきであろう。

③予備費が使用される事業に制限はあるのか

平成 11 年度に設けられた公共事業等予備費は、ほぼ全額が使用されたが、その使途の中には「国家的プロジェクトの推進」として高規格幹線道路に 672 億円、整備新幹線に 420 億円、関西国際空港 2 期工事に 155 億円などが含まれていた²⁰。これらの点につき、「当初予算に組み込んで国会で十分審議すべき政策であり、そして『予見し難い予算の不足』という要件に明確に反している」旨の指摘がなされた²¹。これに対し、政府は「景気回復に万全を期すという観点から、年度内に経費の不足が見込まれ、景気浮揚効果が大きく、さらに即効性のあるものを対象にした。関西国際空港や整備新幹線などは、いずれも経済波及効果が大きいプロジェクトであり、今回、予備費の使用を決定したものである」との見解を示した²²。

公共事業等予備費が使われた高規格幹線道路整備などの、いわゆる「国家的プロジェクト」と呼べるような大規模公共事業については、国会で十分な議論を行うことが求められる。

仮に、景気の落ち込みが現実に関起り、景気対策が必要となった段階で、政府が投資対象として大規模公共事業を選択するならば、政府には、その事業が効果的な投資対象であることについて、根拠を具体的に示し、十分な説得力ある理由をもって説明することが求められよう。

④特定の使途に限定された予備費計上の是非

公共事業等予備費や経済緊急対応予備費は予算総則で使途に制限が設けられていたが、このような予備費を設けることにそもそも法的問題はないのであろうか。憲法第 87 条第 1 項は「予見し難い予算の不足」と規定し、特に使途の制限について定めてはおらず、財政法第 29 条も同様である。予備費に使途制限を付することの是非が明文上一義的に明らかでないため、以下のように、財法定主義の見地などから特定の使途に限定された予備費の妥当性が度々議論されてきた。

¹⁹ 第 171 回国会参議院会議録第 13 号 4 頁（平 21. 3. 27）において、多額の予備費計上が安易な歳出拡大に結びつく可能性が指摘されているが、開会中の予備費使用要件を緩く解釈することによって更にこの可能性は高まろう。

²⁰ 財務省ホームページ〈<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy057.htm>〉

²¹ 第 147 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 30 頁（平 12. 3. 3）

²² 第 147 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 29 頁（平 12. 3. 3）

昭和 51 年度に初めて公共事業等予備費が計上された際、「行政府の裁量の幅を広げ立法府の権限を制約するものであり、憲法、財政法の例外を厳格に解釈する見地からは許されない」との指摘があった。これに対し政府は、「予備費を二つに分けて用途を限定した予備費を設けることは憲法、財政法の禁止するところではない」旨の考えを示した²³。平成 11 年度予算の公共事業等予備費についても、「景気対策としての公共事業などは補正予算によって対処すべきものであり、財法定主義に大きな抜け穴を作ることになる」などの指摘がなされた。これに対し政府は、「あらかじめ予算審議を経た上で、再度、事後に承諾を得るという手続をしており、財法定主義には反しない」旨の認識を示した²⁴。また、平成 21 年度予算に盛り込まれた 1 兆円の経済緊急対応予備費についても、与謝野財務大臣は、「財政民主主義との関連は十分議論をして予算を編成しており、使うときには内閣の責任で使うが、最後には国会にきちんと報告をして承認を得るため、予算の在り方として憲法に照らして正しい在り方である」旨答弁している²⁵。

予備費は予算の事前議決原則の例外であり、例外はできるだけ狭く限定的に解釈していくべきである。その見地からは、特定の用途に限定した予備費を設けるとしても、その金額はできるだけ少額とすべきではないだろうか²⁶。

6. むすび

平成 21 年度予算における経済緊急対応予備費は、既にその大部分が平成 21 年度補正予算における経済対策の財源となり、残額は 1,500 億円となっているが、今後通常の予備費 3,500 億円を含めて 5,000 億円の予備費の用途が注目さ

²³ 第 77 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号 11、12 頁（昭 51. 2. 3）

²⁴ 第 145 回国会衆議院予算委員会議録第 14 号 18 頁（平 11. 2. 16）

²⁵ 第 171 回国会参議院予算委員会議録第 10 号 4 頁（平 21. 3. 10）

²⁶ 公共事業等予備費について論者によれば、あらゆる予算の不足に対応できることや、科目ごとに予備財源を用意すると国全体として財源の有効活用が妨げられることなどから、法は国全体として包括した財源を用意する方法（包括財源方式）を予定しているとした上で、法が予備費の用途に一切の制限を付さない（完全包括方式）ことまで要求しているとすれば、用途を制限した予備費を設けることは違法となるとする。つまり、法が限られた財源の有効活用を重視し、あらゆる科目の予算不足に対し予備費を使用可能としておくことを要求しているのか否かが問題となる。この点についても、用途の特定された予備費を設けることは、その金額分を他の目的に使用できないという意味で財源の有効な活用を妨げるおそれはあるが、それはいかなる政策に対し優先的財源を確保するかという政策決定の問題であり、用途の特定された予備費を設けることが法的に禁止されているとまでは言えないとしている。確かに、法が完全包括方式まで要求しているとすると明文上の根拠はなく、かつ内閣が、予算の不足が生じた場合にいかなる政策を重視して予備費を使用するのか、あらかじめ明示することには一定の意義があるとも考えられる。かかる立論を採るとすれば、用途の特定された予備費を設けることは違法とまでは言えず、公共事業等予備費や経済緊急対応予備費について違法性の問題は生じないとの結論となろう。（確井光明「公共事業等予備費について」『ジュリスト』No. 1169、平成 11 年 12 月）

れる。

予備費は予見し難い予算の不足に対応するために設けられた制度であるが、これまで通常の予備費以外に、特定の用途に限定された公共事業等予備費や経済緊急対応予備費として数度にわたり景気対策に用いられてきた経緯があり、そのたびに国会審議において事前議決原則との関係が問題とされてきた。予備費制度は事前議決原則の例外であり、財政民主主義の観点からも、その計上や使用の在り方について更なる議論の深化が期待される。

【参考文献】

小村武『予算と財政法〔四訂版〕』新日本法規出版、平成20年2月

河野一之『新版予算制度』学陽書房、昭和62年3月

碓井光明「公共事業等予備費について」『ジュリスト』No.1169、平成11年12月

中里透、参議院予算委員会調査室編『経済財政データブック』学陽書房、平成20年9月

財務省主計局『平成21年版特別会計のはなし』平成21年6月

(内線 3125)