

予算の成立時期に関わる諸問題

企画調整室（調査情報担当室） 星 正彦

《要旨》

予算はいつの時点で成立したと言えるのか、また、予算の空白が生じた場合はどうするのかなどは、かつては盛んに議論がなされた話題であった。しかし、時の経過から何が問題であったのかなど、記憶が薄れつつある。よって、国会論議を中心に、改めて何が議論されてきたのかを整理し、記録に留めておくこととしたい¹。ポイントは以下のとおりである。

- ・政府側は、予算が成立した当日から、その成立時刻にかかわらず、執行可能と解している。
- ・予算の自然成立の場合の成立時点・執行可能時点については、まだ議論の余地が残されている。
- ・予算の空白が生じた際の支出は正当なものとは言い難いが、緊急避難的措置として行われた。
- ・ネックとなっているのが（対象者が減り続けるものの）4月6日の恩給の支給であることは今後も変わらない。
- ・予算の空白は、平成3年の与野党合意以後は生じていない。

1. 予算の成立時点、執行可能時点

（1）条文上の建て付け

予算は、両議院で議決されたときに成立する（憲法第86条、第60条）。それ以外何等の行為あることを要しない²。予算の成立は、政府に対して当該年度の支出権を与えるが、支出担当機関はそれだけではまだ所要経費の支出はできな

¹ 本稿において、意見にわたる部分は執筆者の個人的な見解である。また、各ホームページへの最終アクセスは平成30年10月5日である。

² 佐々木惣一『改訂日本国憲法論』有斐閣（1952）336頁、法学協会『注解日本国憲法 下巻』有斐閣（1953）1302頁、佐藤功『ポケット註釈全書憲法』有斐閣（1955）506頁、樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法 下巻』青林書院（1988）1337頁。よって、予算については公布の制度はない。ただし、内閣は、国民に財政状況について報告する義務があり（憲法第91条）、実際に予算は官報で公示されている。

い。支出権行使の前提として、各省各庁の長に対するいわゆる予算の配賦が行われる（財政法第 31 条第 1 項）³。予算の配賦の手続については、財務大臣が、予算が成立したとき、直ちに国会の議決したところに従い、各省各庁の長の執行すべき歳入歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為を作成して、これを内閣に送付し、それによって内閣が配賦する⁴。予算が配賦されると、行政各部は予算の執行の責に任ずることになる⁵。

よって、概念上は、後議の議院である参議院が議決した時刻⁶が予算の成立時点となり、その後配賦が行われた時刻が予算の執行可能時点となる⁷。

○憲法第 60 条

① 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。

② 予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて 30 日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

○憲法第 83 条

国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。

○憲法第 86 条

内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

○憲法第 91 条

内閣は、国会及び国民に対し、定期に、少くとも毎年一回、国の財政状況について報告しなければならない。

○財政法第 31 条（抄）

① 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。

（2）実際の運用

問題となるのは、前年度中に予算を成立させることができず、新年度に入ってから（例えば 4 月 1 日に）予算が成立することとなった場合、その成立した当日から予算を執行することは可能かという点である。執行できないと解した場合には、予算が成立した日であっても後述する「予算の空白」が生じていたということになる。

そこでまず、過去の事例において成立当日に執行可能であったかが問われか

³ 小林直樹『〔新版〕憲法講義（下）』東京大学出版会（1981）419 頁

⁴ 河野一之『新版 予算制度』学陽書房（1987）103 頁

⁵ 河野（前掲注 4）104 頁

⁶ なお、両院の議決が異なり両院協議会が開かれ、成案を得るに至らなかった場合は、その両院協議会で成案を得るに至らなかったと決した時点で「衆議院の議決を国会の議決とする」（憲法第 60 条第 2 項）こととなり予算は成立するのであり、その後の両院本会議での報告（国会法第 94 条）等は形式的な事後処理に過ぎない。

⁷ 本稿執筆に当たり財務省にも確認した（以下、「財務省見解」という。なお、当方の質問に対する回答であり、言い回し等の文責は当方にある。）が、財務省も同様の認識を持っている。

ねない場合についてまとめたものが図表1である。予算の成立時刻、すなわち後議の議院である参議院が議決した時刻は公式には明らかにされていないが、本会議の散会時刻と近似しているため、本稿においては、便宜、参議院本会議の散会時刻を予算の成立時刻とみなすこととする。また、予算成立後に内閣が配賦することとなるが、この配賦の行われた時刻も明らかにされた資料はない。ただし、「財務省見解」によると、配賦においては、財務大臣から内閣総理大臣への通知、内閣総理大臣から各省各庁の長への配賦及び通知、内閣総理大臣から財務大臣への通知、財務大臣から会計検査院への通知といった手順が順を追って取られることから、予算成立後、配賦の手続きが完了するまでには一定の時間を必要とするものと思われる。

同図表を見ると、日本銀行を含む金融機関の営業時間（午前9時～午後3時）、すなわち公的機関が日本銀行を含む金融機関との間で出納可能な時間帯を意識し、未明に予算委員会で審議を行い、早朝に予算委員会、本会議で議決した第38回国会の昭和36年度予算のような例もあるが、金融機関の営業時間終了後に成立した場合も多い。政府側の見解を代表すると思われる小村の著作では、このような場合についても同日に予算の空白が生じたものとは解していない⁸。

このように、現実に出納可能であったか否かを問わず、予算が成立した日であれば執行可能であると解するのが政府側の見解である。「財務省見解」によると、支出負担行為であれば、予算成立後、予算の配賦が行われ、各省各庁の長による支出負担行為計画の示達が行われれば、当該示達を受けた支出負担行為担当官が支出負担行為をすることは可能であると言える。また、支出（の決定）であれば、上記に加え、各省各庁の長が作成した支払計画が財務大臣の承認を

図表1 予算成立時刻に関する調べ

国会 回次	内閣	予算 年度	予 算		
			種類	成立日	成立時刻
2	芦田	23	暫定	4.1	20:39
			暫定	5.1	11:35
			本	7.4	22:26
5	吉田	24	暫定	4.1	18:17
			本	4.20	22:18
7	〃	25	本	4.3	19:54
19	〃	29	本	4.2	24:00※1
22	鳩山	30	本	7.1	18:05
38	池田	36	本	4.1	7:44
51	佐藤	41	本	4.2	16:54
55	〃	42	暫定	4.1	17:28
61	〃	44	本	4.1	21:33
75	三木	50	本	4.2	19:22
84	福田	53	本	4.4	14:51
87	大平	54	本	4.3	17:59
91	〃	55	本	4.4	14:50
94	〃	56	本	4.2	20:45
96	〃	57	本	4.5	21:42
98	中曽根	58	本	4.4	19:26
102	〃	60	本	4.5	19:27
104	〃	61	本	4.4	19:46
112	竹下	63	暫定	4.5	14:37
114	〃	元	本	5.27	24:00※1
118	海部	2	暫定	4.4	18:10※2
129	細川	6	暫定	4.1	22:21

(出所) 各種資料をもとに、筆者作成

(注) 成立時刻は、便宜、参議院会議録掲載の本会議の散会時刻とした。

※1 本文中2.(2)の「第2の考え方」による。

※2 両院協議会の散会時刻。

⁸ 小村武『〔5訂版〕予算と財政法』新日本法規（2016）271頁参照。

得、当該支払計画が（官署）支出官に示達されれば、可能であると言えると考え、時刻の如何に関わらず執行可能であると解している。その上で、仮に、予算成立日に支出負担行為又は支出の決定が可能であった場合であっても、実際に出納可能であったかどうかは、支払を行う日本銀行が当日中に対応できるかどうかによるため、営業時間終了後の場合は、実際に現金で支払まで行うことは困難であったのではないかと考えられるとし、そのこと自体は執行可能であるかどうかの問題とは切り離して考えている⁹。

確かに、事実上の通知は電話やメールで直ちに取ることができ、電子決済も一般化している現在では、成立時刻はあまり大きな問題とはならなくなったことも事実である。ただし、政府側の見解を是とした場合、限界事例においてどう考えるべきか疑問が残る部分がある。すなわち、予算が自然成立となった場合である。

2. 予算の自然成立

憲法第 60 条第 2 項後段に従って 30 日の期間終了とともに予算が成立する場合を、一般に「自然成立」と称している¹⁰。この期間については、帝国憲法改正案では「40 日」となっていたものを、予算はなるべく速やかに成立させるのが妥当だとの考えに基づき、衆議院で「30 日」に修正したものである¹¹。このように期間を限定し、かつ法律案の場合より容易に成立させるよう憲法が規定した理由については、予算の大部分は日常的かつ基本的な国家活動に必要な経費からなっているため、審議遅延を防ぎ一定の期間内に確実に成立させることが国政の運用上より強く要望されるからであるとされているが¹²、他面において参議院における一定の審議期間を確保したものと言える¹³ともされている。

これまで予算が自然成立したのは、第 19 回国会昭和 29 年度予算と第 114 回国会平成元年度予算の 2 例である（参先 425、参先諸表 25、26、参委先 72、参委先諸表 9、衆先 341、衆先付録 23、24、衆委先付録 16 表）¹⁴。

⁹ 一方、秋谷薫司「恒常化した「予算の空白」」『立法と調査』参議院事務局企画調整室 No. 113（1982）31 頁の表 1、宮脇淳「解消求められる予算の空白」『立法と調査』参議院事務局企画調整室 No. 155（1989）2 頁の表 1 は、金融機関の営業開始時刻前に成立した場合（第 38 回国会、昭和 36 年度予算の例）以外は予算の空白が生じたものとしている。

¹⁰ 樋口他（前掲注 2）980 頁

¹¹ 経緯については小島和夫『予算が成立するまで』ぎょうせい（1990）262 頁以下参照。

¹² 小村（前掲注 8）164 頁参照。

¹³ 水木惣太郎『議会制度論』有信堂（1963）602 頁

¹⁴ この 2 例の経緯については桂俊夫「予算・条約 自然成立・承認の日付論考」『議会政治研究』23 号（1992）25 頁参照。

(1) 起算点

憲法第 60 条第 2 項後段は「参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、……30 日以内に、議決しないときは、」としているが、この期間の計算は、当日起算主義（初日算入主義）（国会法 133 条）による（参先 422）。

その起算点について、衆議院では、予算が衆議院から参議院に「送付の日から」（衆先 341 説明文）（送付日）とする一方、参議院では、「本院が議案を受領した当日」（参先 422）（受領日）としている。このように、両院はその立場に従い送付日と受領日と分けて先例を記述しているが、憲法第 59 条及び第 60 条の「受け取り」、国会法第 83 条以下の「送付」、「回付」、「返付」は、機械的に行われるものであり、何らかの意思によって左右することは法的安定性を害することから、この送付日と受領日は同一であると解されている¹⁵。

しかしながら、過去に両院の解釈が分かれてしまった例がある。第 177 回国会において、平成 23 年度予算について衆議院は平成 23 年 3 月 1 日に参議院に送付したが、参議院は同 2 日に受領した¹⁶。歳入を担保する予算関連法案が予算と同時に送付されなかったことについて参議院の議院運営委員会理事会で協議が継続していたことを理由に、西岡武夫参議院議長は、同理事会での議論が終了した「3 月 2 日に総予算を受理した」旨表明した。この結果、いつ予算が自然成立するかに関しても両院議長の見解が分かれることとなり、西岡参議院議長は、参議院が受領した 3 月 2 日から起算するので「自然成立日は 3 月 31 日満了時点」である旨表明した。これに対し、横路孝弘衆議院議長は、衆議院が送付した 3 月 1 日から起算すべきであり「自然成立日は 3 月 30 日満了時点」である旨の談話を発表した¹⁷。

なお、自然成立に関しては、両院協議会との関係、すなわち両院の議決が異なり両院協議会で協議中に 30 日の期間が到来した場合に自然成立が認められる

¹⁵ 木下智史、只野雅人『新・コンメンタール 憲法』日本評論社（2015）510 頁

¹⁶ 「平成 23 年度一般会計予算」の審議経過につき、衆先付録 23 は参議院の受理日を「3.1」と表記しており、衆議院ホームページの審議経過情報も「参議院議案受理年月日 平成 23 年 3 月 1 日」としている（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DABC1A.htm）。一方、参先諸表 25（追録）は参議院の受領日を「3.2」と表記しており、参議院ホームページの議案審議情報も「衆議院から受領／提出日 平成 23 年 3 月 2 日」としている（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/177/meisai/m17709177001.htm>）。

¹⁷ 以上の経緯については、朝日新聞（平 23.3.3、3.4）、毎日新聞（平 23.3.3）、読売新聞（平 23.3.3）、日本経済新聞（平 23.3.3）参照。なお、衆議院においても、衆先付録 23 では「参議院が受け取った日から起算して 30 日目」としている一方、衆委先付録 16 表では「本院送付の日から 30 日目」としており、統一されていない。

か等の問題も生じるが¹⁸、これらの問題については、別稿に譲ることとしたい。

○国会法第 133 条

この法律及び各議院の規則による期間の計算は、当日から起算する。

○『平成 29 年版 衆議院先例集』341 説明文（抜粋）（460 頁）

本院が議決して参議院に送付後、送付の日から起算して国会休会中の期間を除いて 30 日以内に参議院が議決するに至らないときは、憲法第 60 条第 2 項の規定により 30 日の期間の経過とともに本院の議決が国会の議決となる。

○『平成 25 年版 参議院先例録』422（493 頁）

憲法第 59 条第 4 項及び第 60 条第 2 項に規定する期間の計算は、本院が議案を受領した当日から起算する

（2）自然成立の時点

いつ自然成立したとするかについては、説が分かれている。

第 1 の考え方は、参議院が 30 日以内に議決をしないことが確定した 31 日目に自然成立すると考えるものである。この考え方に従えば、第 19 回国会昭和 29 年度予算については 4 月 3 日に、第 114 回国会平成元年度予算については 5 月 28 日に成立したことになる。

政府側は、『内閣制度百年史』で「昭和 29 年度予算は、…… 4 月 3 日に、憲法第 60 条第 2 項による最初の事例として衆議院の議決のとおり自然成立となった」¹⁹とし、また、『平成元年度 年次経済報告』で「平成元年度予算は…… 5 月 28 日に自然成立した。」²⁰としており、国会答弁においても、31 日目の午前零時に自然成立となる旨の答弁をしている²¹。また、政府側関係者が著した各著作では現在もこの説を採っている²²。また、国会側でも、『議会制度七十年史』は、第 19 回国会昭和 29 年度予算について「参議院は予算を受け取った後、30 日以内に議決するに至らなかったため、4 月 3 日（31 日目）憲法第 60 条第 2 項の規定により、衆議院の議決が国会の議決となり、新憲法下初めての自然

¹⁸ なお、この問題につき、政府は自然成立するとの立場を採っている（第 123 回国会参議院予算委員会会議録第 1 号（平成 4 年 3 月 16 日）2 頁 工藤敦夫内閣法制局長官答弁）が、学説上は結論が出ていない。

¹⁹ 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史 上巻』大蔵省印刷局（1985）415 頁

²⁰ 経済企画庁『平成元年度 年次経済報告』（1989）参考資料 85 頁

²¹ 第 112 回国会衆議院予算委員会会議録第 24 号（昭和 63 年 4 月 4 日）18 頁 西垣昭大蔵省主計局長答弁（3 月 10 日に衆議院で議決した予算について「その自然成立は何月何日何時なんですか」との問いに対し、「4 月 9 日の午前零時でございます。」と答弁している。）

²² 河野（前掲注 4）87 頁、小村（前掲注 8）267 頁（表中の平成元年度の備考欄）、大蔵財務協会『平成 30 年度 予算事務提要』（2018）214 頁。昭和 59 年、当時の大蔵省が作成したものと思われる資料（出所不明）でも同様に解しているものが見受けられる。一方、「財務省見解」は、国会法の解釈の問題であり国会側で判断すべきとの前置きを置きつつも、以下に述べる第 2 の考え方を前提としており、これまでの政府側の態度と平仄が取れていない。

成立となった」²³としており、この説を採っていた²⁴。当時、国会側もこの説を採っていた理由として、会期最終日の午後 12 時まで本会議を行っていた例があり²⁵、ぎりぎりまで議決する可能性が残されていたことがあるものと推察される。なお、条約についてであるが、第 80 回国会、第 169 回国会では、衆議院が議決し送付した日から 31 日目まで会期が延長されており、この説の存在を勘案した上での措置ではなかったかと推察される。

第 2 の考え方は、参議院が衆議院の可決した予算を受け取った日から 30 日目の午後 12 時は、すなわち、その翌日の午前零時であり（「改暦ノ詔書並太陽暦頒布」(明治 5 年太政官布告第 337 号)²⁶）、法的にはいずれの日時をもって表示しても差し支えないものとも思われるが、自然成立の時点は、31 日目の午前零時とするのではなく、30 日目の午後 12 時であると考えられるものである。この考え方に従えば、第 19 回国会昭和 29 年度予算については 4 月 2 日に、第 114 回国会平成元年度予算については 5 月 27 日に成立したことになる。

両院の先例において、この点が明確にされたものはない。衆先 341 説明文「30 日の期間の経過とともに本院の議決が国会の議決となる」の「30 日の期間の経過とともに」という文言は第 1 の考え方を採っているように読めなくもないが、衆先 194 説明文「予算又は条約について参議院に送付後、送付の日から起算して国会休会中の期間を除いて 30 日以内に参議院が議決するに至らず、本院の議決が国会の議決となったときは、議長は、その翌日参議院から議案の返付を受け、これを内閣に送付するとともにその旨を参議院に通知する。」の解釈につ

²³ 衆議院・参議院編『議会制度七十年史 国会史 下巻』大蔵省印刷局（1961）149 頁。しかし、衆議院・参議院編『議会制度百年史 国会史 上巻』大蔵省印刷局（1990）577 頁では「参議院が衆議院から受領後 30 日目に当たる 4 月 2 日中に議決するに至らず、憲法第 60 条第 2 項の規定により、昭和 29 年度予算は衆議院の議決が国会の議決となり、新憲法下初めて自然成立した。」とのみ記載し、自然成立の日は明示されていない（同書下巻 962 頁も同様）。

²⁴ 小島（前掲注 11）265 頁（同書 266 頁は第 114 回国会平成元年度予算についても 5 月「27 日いっぱい（28 日の午前零時）で「自然成立」した。」としている。）、秋谷（前掲注 9）31 頁（表 1）、宮脇（前掲注 9）2 頁（表 1）、参議院予算委員会調査室『財政ファイルブック 平成 8 年度版』（1996）75 頁（資料一 1）も同旨（ただし、宮脇は同表において第 114 回国会平成元年度予算の例については 5 月 27 日成立としており一貫していない。）。

²⁵ 参議院において会期最終日の午後 12 時に本会議が散会した例としては、第 2 回（昭和 23 年 7 月 5 日。なお、このときは衆議院本会議も同様。）、第 3 回（昭和 23 年 11 月 30 日）、第 5 回国会（昭和 24 年 5 月 31 日）、第 6 回（昭和 24 年 12 月 3 日）、第 9 回（昭和 25 年 12 月 9 日）、第 13 回（昭和 27 年 7 月 31 日）、第 87 回（昭和 54 年 6 月 14 日）の各国会がある。

²⁶ <http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=Dk1S8om66Bd7HWFHTuG%2BA%3D%3D> 同布告は「時刻ノ儀是迄昼夜長短ニ随ヒ十二時ニ相分チ候処今後改テ時辰儀時刻昼夜平分二十四時ニ定メ子刻ヨリ午刻迄ヲ十二時ニ分チ午前幾時ト称シ午刻ヨリ子刻迄ヲ十二時ニ分チ午後幾時ト称候事」「(午前) 零時即午後十二時 子刻」とした。

いて、元衆議院議事部長は「その翌日」は、衆議院の議決が国会の議決となった時点の属する日の翌日ということであろうから、もしその時点を「31日目の午前零時」とするならば、丸一日、間をおいて「32日目」に衆議院が議案の返付を受け、これを内閣に送付することになる。しかし、そのようなことは考えられず、実際の手続も「31日目」に行われているのである。従って、衆議院は、自然成立の時点を「30日目の午後12時」と解していることは明らかである。」²⁷と解説している。また、第114回国会質問第20号（平成元年6月5日）は「去る5月27日に35年振りに自然成立した平成元年度予算」としており、参先諸表25の第19回国会昭和29年度予算（660頁）、第114回国会平成元年度予算（672頁）の備考欄の記載もこの考えに則ったものと考えられ²⁸、現在は両院とも第2の考えに基づいている²⁹。

この考えは、こうした事態が往々にして会期末に生じることが多いことから、会期日数を考慮に入れてのことと考えられる。なお、仮に会期終了日の午後12時に自然成立となった場合、自然成立した旨の衆議院から参議院への通知、衆議院への返付（国会法第83条の3第2項、第3項）等の一連の事務処理は、会期終了日の翌日に行われることとなるが、国会の議決は憲法の規定によりすでに確定しており、両院議長がその事務処理の手続を執ることは、議院の意思決定活動に付随する行為に過ぎず、事実性の強い行為として会期制の適用対象外である³⁰。

（3）自然成立した場合の執行可能時点

予算が自然成立した場合、いつの時点から予算が執行可能となるかにつき、上記第1の考え方を採る小村は、30日目の午後12時の経過をもって31日目の午前零時に自然成立したと解した上で、「送付後31日目の午前0時から予算の執行が可能となるものと考えられる」³¹としている。この考えでは、自然成立と

²⁷ 桂（前掲注14）28頁

²⁸ 過去の参先諸表25では、昭和53年度版、昭和63年度版は第19回昭和29年度予算の自然成立を4月3日と記載していたが（それ以前の参先諸表には自然成立日は明示されていない）、平成10年度版以降、現在のように4月2日と記載している。なお、参先諸表26には自然成立日の記載はない。

²⁹ 国会法規研究会「国会にかんする法規」第2章 国会の活動（36）『時の法令』雅粒社1617号（2000）72頁、大島稔彦「衆議院の優越と国会の手続」『書齋の窓』有斐閣579号（2008）10頁。なお、桂（前掲注14）25頁も引用する朝日新聞（平成2年5月11日）には国会の見解は5年前（＝昭和60年）に確立された旨の記載があるが、これを確認できるものはなかった。

³⁰ 森本昭夫「会期制度の内実」『立法と調査』参議院事務局企画調整室393号（2017）75頁

³¹ 小村（前掲注8）254頁。なお、前掲注22『予算事務提要』214頁も平成元年度予算につき、自然成立日、配賦年月日とも「元.5.28」としている。

同時刻の 31 日目の午前零時に配賦が行われたものと擬制しているものと思われる。よって、この考え方からすれば、第 19 回国会昭和 29 年度予算の例の場合で言えば、4 月 3 日の午前零時から執行可能となり、予算の空白は 4 月 1 日、2 日の 2 日間生じていたということになる。

一方、上記第 2 の考え方を採り 30 日目の午後 12 時に自然成立したと解し、その上で、上記小村と同様に予算の自然成立と同時刻に配賦が行われたものと擬制すれば、30 日目の午後 12 時から予算の執行が可能となると解することとなろう。この考え方（以下「前者の考え方」という。）からすれば、第 19 回国会昭和 29 年度予算の例の場合、4 月 2 日の午後 12 時から執行可能となり、予算の空白は 4 月 1 日の 1 日間のみ生じていたということになる。

しかし、予算の成立と配賦の間には本来は時間の前後があり、それを概念上同時刻と擬制するに過ぎないのであるから、実際上の執行が不可能であるにも関わらず、午後 12 時から執行可能であったと解するのは無理がある。よって、第 2 の考え方を採り 4 月 2 日の午後 12 時に自然成立したと解しても、（実際上は同時刻であるが）4 月 3 日の午前零時に配賦が行われ、執行可能となったと考えるべきではなかろうか³²。こう解すれば（以下「後者の考え方」という。）、結果として第 1 の考え方と同じく、予算の空白は 4 月 1 日、2 日の 2 日間生じていたということになる。

極めて講学上の問題ではあるが、この問題は、「予算の年度内成立」を確実にするためには、衆議院がいつまでに本予算を参議院に送付する必要があるかという問題とも関連する。第 1 の考え方からすれば、衆議院が本予算を 3 月 2 日に参議院に送付すれば、31 日目の 4 月 1 日午前零時に自然成立し同時刻から執行可能となり、年度内成立が確実になったと考えることができる。一方、第 2 の考え方からすれば、3 月 3 日に送付したとしても、30 日目の 4 月 1 日の午後 12 時に自然成立することとなり、さらに前者の考え方を採れば、同時刻から執行可能なので年度内に執行できる状態になったと言える。しかし、後者の考え方を採れば、4 月 1 日の午後 12 時に予算は成立したとはいうものの、4 月 2 日午前零時からしか執行できず、4 月 1 日の 1 日間はやはり予算の空白が生じてしまうこととなるので、この考え方によりつつ新年度から確実に予算を執行させるためには、第 1 の考え方と同じく 3 月 2 日に参議院に送付する必要があることになる³³。

³² 「財務省見解」も同様に 30 日目の午後 12 時自然成立、31 日目の午前零時から執行可能と解している（平成 20 年当時の財務省資料も同様な考え方を採っている）。

³³ 「財務省見解」も同様に解している。

3. 暫定予算

(1) 会計年度独立の原則

会計年度独立の原則とは、各会計年度（財政法第 11 条）の経費はその年度の歳入をもって支弁すべきこととし、特定の年度における収入支出は他の年度のそれと区別すべきこととする原則をいう（財政法第 12 条、第 42 条）³⁴。

よって、新会計年度の施策に金銭的裏付けを与える予算は、毎年 4 月 1 日以前に成立している必要がある。

○財政法第 11 条

国の会計年度は、毎年 4 月 1 日に始まり、翌年 3 月 31 日に終るものとする。

○財政法第 12 条

各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない。

○財政法第 42 条

繰越明許費の金額を除く外、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない。但し、歳出予算の経費の金額のうち、年度内に支出負担行為をなし避け難い事故のため年度内に支出を終らなかつたもの（当該支出負担行為に係る工事その他の事業の遂行上の必要に基きこれに関連して支出を要する経費の金額を含む。）は、これを翌年度に繰り越して使用することができる。

(2) 旧憲法時代の対処方法（いわゆる施行予算）

しかしながら、種々の要因によって議会在年度開始前までに予算の議決をするに至らない場合もあり得ることから、旧憲法第 71 条は、年度開始前までに成立しない場合には前年度の予算を当該年度の予算として施行する旨定めていた（いわゆる施行予算）。

△大日本帝国憲法第 71 条

帝国議会在於イテ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ

(3) 暫定予算

一方、現行憲法は、財政民主主義の原則を重視しているため、旧憲法の施行予算のような規定は置いていない。国会が年度開始前までに予算の議決をするに至らない場合には、その年度の予算が成立するまでの間必要な経費の支出又

³⁴ 小村（前掲注 8）66 頁。なお、財政法第 11 条の改正により会計年度の始期を変えることは憲法上可能である（宮澤俊義『コンメンタール日本国憲法』日本評論新社（1955）718 頁。なお、第 40 回国会衆議院大蔵委員会議録第 29 号（昭和 37 年 3 月 29 日）2 頁 河野一之参考人（日本長期信用銀行副頭取）答弁参照）。また、憲法の趣旨からして会計年度の長さは暦年の 1 年に限るとする説（前出宮澤 718 頁、高辻正己『憲法講説（全訂第 2 版）』良書普及会（1980）235 頁）と複数年とすることも可能であるとする説（佐藤功『ポケット註釈全書憲法』有斐閣（1955）506 頁）がある。

は債務の負担ができるようにするため、財政法第 30 条に暫定予算の制度が設けられている³⁵。

○財政法第 30 条

- ① 内閣は、必要に応じて、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、これを国会に提出することができる。
- ② 暫定予算は、当該年度の予算が成立したときは、失効するものとし、暫定予算に基く支出又はこれに基く債務の負担があるときは、これを当該年度の予算に基いてなしたものとみなす。

旧憲法下の施行予算と暫定予算との違いは、以下のとおりである。

①成立要件の違い

施行予算は政府が一方的に施行するものであったのに対し、暫定予算は国会の議決を経て成立するものである。

②効力の違い

施行予算は本予算としての性格を有し年度全体について効力を有し、改めて議会に本予算が提出されることはない。一方、暫定予算は一会計年度の一定期間に係るもの、すなわち年度当初の短期間についてのみ効力を有する暫定的なものであり、本予算が成立すれば失効して本予算に吸収されてしまう。

③内容の違い

施行予算は前年度予算と同一の予算が施行されるのであって、前年度予算額以上のものにはなり得なかった。一方、暫定予算の場合は本予算に計上される経費のうちどのような事項が暫定予算の内容になり得るかについては法律上は特に制限は設けられていない。

(4) 暫定予算の計上内容

上記のように法律上は特に制限は設けられていないが、「暫定予算は、暫定的なものであるから、そこに盛り込まれる内容は、国家諸機関の基準的経費に限られ、新規事項に属するものはいっさい取り上げられない」³⁶、「その内容に定めはないが、当面の国政の運営を阻害しない程度の必要最低限度のもので、新施策の

³⁵ 芦部信喜、高橋和之補訂『憲法〔第5版〕』岩波書店（2011）353頁、小村（前掲注8）257頁。財政法の立案に携わった当時の大蔵省主計局法規課長は「とにかく国会の議決を経ない予算はないのだという弊前を貫く方がより優れた政治習慣を作り上げる所以でもあらうという意味におきまして、さういう行政権に対するところの大きな委任状というやうな形式はとらないことにしたわけでありませう」と述べている（内務省大臣官房会計課編『財政会計等諸法規の解説と資料』一洋社（1948）194頁）。

³⁶ 田上穰治『体系 憲法事典』青林書院新社（1968）639頁（高原賢治）

ための経費は計上しないとされている。」³⁷と厳格に解する説もある。

確かに、暫定予算は本予算が年度始めまでに成立していない場合の本予算成立までのつなぎのための制度であること、本予算が成立したときは暫定予算に基づく支出等は本予算に基づいてなしたものとみなされること等から、暫定予算の内容となる経費については国政運営上不可欠のものに限られ、本予算において本来議論すべきような重要な政策経費や新規施策に係る経費の計上は避けることが適当であるが³⁸、新規施策に係る経費の計上をすべて排除するものではないと解すべきであろう。

政府側の答弁においても、「新規政策にかかるものも国政の必要によって入れてもいいということになりますし、ただ、暫定予算の性質上から申しますと、これは本予算のできない間の暫定の措置でございますので、できるだけ国会の御審議を短期間にさせていただけるようにという意味から、前年度の基礎にした経費の計上とか、あるいは事務費というような、もう欠くべからざるものを計上して、なるだけ新規の施策にかかるものは計上しないというのが原則だろうと思います。」³⁹。「暫定予算というのは、……その短かい審議期間でもっともだと納得していただけるような国政遂行上不可欠の経費を盛るのが原則だろうと思うのでございます。ただ、最近におきます福祉国家におきましては、財政とそれから国民生活あるいは国民経済との間の関係は非常に密接に相なっておりますので、前年度の予算のように経済条件、社会条件の違いましたときの予算をそのまま施行するというわけにはなかなかまいりませんし、それだと支障もございまして、できるだけ審議期間の短かい間にも御納得のいただけるような新規政策についてはこれを盛ってもよろしいと私どもは考えております」⁴⁰とされている。

学説でも、大蔵省出身者からは「財政の国民生活への影響が極めて大きいことにかんがみれば、生活保護の扶助基準の引き上げや積雪地帯の公共事業の着

³⁷ 渋谷秀樹『憲法（第2版）』有斐閣（2013）634頁

³⁸ 小村（前掲注8）259頁、262頁、河野（前掲注4）47頁、小島（前掲注11）158頁、石原淳「暫定予算」『立法と調査』参議院事務局企画調整室 No. 339（2013）68頁、第38回国会参議院予算委員会会議録第7号（昭和36年3月3日）13頁 時子山常三郎参考人（早稲田大学教授）答弁。

³⁹ 第55回国会参議院予算委員会会議録第4号（昭和42年3月31日）20頁 水田三喜男大蔵大臣答弁。同旨、第120回国会参議院予算委員会会議録第11号（平成3年3月28日）3頁 橋本龍太郎大蔵大臣答弁。

⁴⁰ 第55回国会参議院予算委員会会議録第4号（昭和42年3月31日）20頁 村上孝太郎大蔵省主計局長答弁

工など、その時々⁴¹の社会経済情勢に照らして真にやむを得ないものについては、新規の施策にかかる経費であっても暫定予算に計上して差し支えない⁴¹、「国家財政と国民生活及び国民経済との関連及びその影響の度合が極めて密接かつ強度のものとなってきた現在の現在においては、「新規施策に係る経費の計上は避ける」という考え方を厳格に貫くことは、政策上適当なものとは言いかねるケースがあることも否めない。例えば、生活保護の扶助基準引上げ、失業対策の賃金日額の引上げ等本予算成立まで放置しておくことが社会政策上の配慮等からみて適当でないものについては新規施策であっても計上してきている。」⁴²と政府見解を是認する説が表明されている。

(5) 暫定予算の期間

暫定予算の制度趣旨からして、その期間は当該年度の初日から本予算成立の日の前日までの期間であればよいことになる。しかしながら、実際には本予算成立日が暫定予算作成時に確定しているわけではないので、国会における審議状況等から判断してその期間を決定せざるを得ないこととなる。

過去の例では、本予算が衆議院を通過した後の場合には年度初日（4月1日）から衆議院議決後30日目までの期間を⁴³、本予算がいまだ国会に提出されていない段階又は国会には提出されているが衆議院で審議中の段階では本予算の成立時期等を考慮した上で区切りの良い期間を暫定予算の期間としている⁴⁴。

(6) 暫定予算を提出するか否かの判断

暫定予算の提出については、「野党側にとっては、暫定予算の編成提出は与党を政治的に追い込んだとの認識を持つとともに、政府与党にとっても政治的に

⁴¹ 河野（前掲注4）47頁

⁴² 小村（前掲注8）259-260頁

⁴³ なお、このことから、政府側は少なくとも2.（3）の「前者の考え方」は採っていないことがわかる（政府側はいまだに31日目の午前零時自然成立説（2.（2）第1の考え方）を採っているのではないかと推察される。また、この場合につき小村（前掲注8）260頁は「年度の初日から本予算が成立する日の前日までの期間」と記述しており、明確に第1の考え方を採っている。）。

⁴⁴ 暫定予算の期間は、予算総則に明示されるが、初めて暫定予算が組まれた昭和23年度暫定予算及び同暫定予算の補正においては「昭和〇年4月分」、「昭和〇年5月分」というような書き方がなされていた。2回目となる昭和24年度暫定予算以降は、「昭和〇年4月1日から〇月〇日までの期間」と明示されるようになった。なお、暫定予算の補正の期間の書きぶりについては、昭和28年度以降は、「既定の暫定予算に追加し、あわせてこれを昭和〇年4月1日から〇月〇日までの期間」としている。

追い込まれたとの認識を持ち、互いにその提出の可否に力点が置かれていることは否めない。」⁴⁵とされ、注目されてきた。

暫定予算の提出の判断を誰がどのような基準で行うかについては、「暫定予算制度の趣旨から、暫定予算が「必要」となるのは、本予算が年度開始前までに成立することが期待できず、国政の円滑な運営に支障を生ずることとなる場合であり、したがって、財政法第30条の「必要に応じて」の判断は、そのような事情が見込まれるかどうかについて本予算を審議する国会の状況等を勘案して、内閣において行うものである。」⁴⁶とされている⁴⁷。

この政府の見解に対しては、財政法第30条の「必要に応じて」の判断に「国政の円滑な運営に支障を生ずることとなる場合」という条件を付け加えることによって、より広く内閣の裁量を認め、結果として「予算の空白」が生じる原因となっているとの批判⁴⁸もあり、予算の空白の発生が予測される場合に暫定予算を提出することは政府の義務と捉える必要があるとする考え方⁴⁹もある。

昭和40～50年代、衆議院の議決が3月中旬となる事態が繰り返された。そのような状況にもかかわらず、政府が、暫定予算を組まず、本予算を年度内（3月中）に成立させるべきとして参議院での審議時間を短縮しようとするのは、参議院の予算審議権の制約に繋がるとの質疑がなされたが、「特に参議院の予算の審議権、これを私どもは決して制約を加えたり、また御無理を願ったりということは重々考えておりませんで、参議院の予算に対する審議を十分尽くしていただきたいという考え方には変わりがございません。……参議院の皆さんに現下の経済事情、国民生活の実態、そういうこと等を御心配いただいて審議を急いでいただいたと、慎重審議を重ねながらも、しかも審議日程をできるだ

⁴⁵ 宮脇（前掲注9）4頁。「暫定に追い込んだから一本とったとかとられたとかいうのは永田町の論理」（第101回国会衆議院予算委員会議録第20号（昭和59年3月29日）14頁 二見伸明委員質疑）。

⁴⁶ 内閣参質96第15号（昭和57年6月15日）。同旨、第101回国会衆議院予算委員会議録第20号（昭和59年3月29日）14頁 竹下登大蔵大臣答弁、第102回国会参議院予算委員会議録第8号（昭和60年3月16日）12頁 竹下登大蔵大臣答弁。

⁴⁷ なお、第15回国会は昭和28年3月14日に衆議院で内閣不信任決議案が可決され、同日解散した。平成28年度予算は、3月2日に参議院に送付されていたが、これにより審議未了廃案となった。その後開かれた参議院の緊急集会（憲法第54条第2項）において、暫定予算が提出され、同20日可決成立した。第16回国会は5月18日に召集され、暫定予算は同27日の衆議院本会議において憲法第54条第3項に基づく同意がなされた。なお、同項は「次の国会開会の後10日以内に、衆議院の同意」とあり、2. で検討した日付の問題と同様の問題が衆議院でも起こり得ることとなる。

⁴⁸ 秋谷（前掲注9）35～36頁

⁴⁹ 宮脇（前掲注9）3頁

「これを縮めて早期成立のために御協力をいただいたということにつきましては感謝を申し上げておるところでございます。」⁵⁰と政府側は答弁している。その一方で、暫定予算を組むことによって、かえってその暫定予算の期間、審議を引き延ばされてしまうとの懸念を政府側が持っており、暫定予算を組むよりも本予算の審議を促進すべきと考えていたことを示す、次のような答弁もある。すなわち、「暫定予算を組むと、やはり一般的には暫定予算の日までは結局政策的なものではできないのじゃないかというようにとる向きも多い。したがって、……仮に年度内をおくれたとしても、前例とそう極端に開く日数も考えられないので、何とか4日、5日のうちには通していただけるんじゃないかというように考えまして実は暫定予算を用意しなかった。そういういろんな思惑もございましてやったわけでございます。」⁵¹

このような政府側の対応に納得しない野党議員は「本院予算審議権の十分の行使と予算空白期間の防止のための暫定予算の提出の義務化などにつきまして早急に善処をされるよう」⁵²望み、政府並びに予算委員長の見解を求めた。以後もこのような質疑がたびたび繰り返され、数度にわたる参議院予算委員長見解の表明、更に平成3年の「4党合意」へと繋がっていった（後掲資料参照）。4党合意を受け、1日たりとも予算の空白をつくるべきではなく、今後は1日でも年度を越えるようであれば暫定予算を組むのかとの質問に対して、政府側は「法律的には、やはり年度内の成立が図られない場合は1日といえども（暫定予算を組むことは（筆者注）あり得るということは今申し上げておきますが、あくまでもこれは、何か決まった話というよりは一般論でございます。」⁵³と答弁している。

しかし、一部にはいまだに「3月の下旬に衆議院で議決すれば、4月早々には予算は成立するのであり、こうした場合、あえて数日のために暫定予算を組む必要があるのかという疑問が必ず沸き上がってくるにちがいない。」⁵⁴という認識が存在していることも事実のようである。

⁵⁰ 第96回国会参議院予算委員会会議録第19号（昭和57年4月3日）6頁 鈴木善幸内閣総理大臣答弁

⁵¹ 第96回国会参議院予算委員会会議録第19号（昭和57年4月3日）5頁 渡辺美智雄大蔵大臣答弁

⁵² 第96回国会参議院予算委員会会議録第19号（昭和57年4月3日）14頁 田代富士男委員質疑

⁵³ 第180回国会衆議院予算委員会会議録第17号（平成24年2月28日）20頁 安住淳財務大臣答弁

⁵⁴ 向大野新治『衆議院』東信堂（2002）176頁

なお、参議院での充実した審議時間を確保するため、予算の空白が生じると予見されるときには、本予算が参議院に送付される時点で、政府は暫定予算を組むべきとの議論がなされたことがある⁵⁵。これに対しては、「私どもといたしましては、一方、二院制度のもとにおける参議院の審議権を尊重するという立場がございます。と同時に、私どもにはいわば審議状況に応じて予算の空白を置くことなく成立さしていただける期待権というものも存在すると思うわけでありまして、したがって、この問題はまた議論の長いところであろうと思いますが、言ってみれば衆議院を通過いたしましたときに、同時に暫定予算を編成し国会でお願いをするということについては、いわば一方政府としての期待権というものと、そして一方国会の審議権というものの尊重と、その調和をどこにとるかということが最終的な判断の基準になるではなかろうかと、こういうふうに考えるわけでございます。」⁵⁶、「衆議院で……仮に通ります、通って 30 日間の審議期間を保障するという立場から、その時点で不足分の暫定予算と一緒にお願いする、こういうことになった場合、異なった議決というものを前提としないことにもなりはしないか。あるいは自然成立要件ということを念頭に置いたとすればこれはむしろ非礼ではないか。やっぱり審議期間の保障の問題と、それから自然成立要件を具備して送ったということに対する二院制度のあり方としてどう本当に判断すべきか、この辺で私も実は壁にぶち当たっておる、個人の感じを申し上げて申しわけありませんけれども。」⁵⁷と否定的な答弁をしている。

(7) 新年度開始後の暫定予算の提出

⁵⁵ 宮脇（前掲注9）4頁は、これよりももっと早く「衆議院本予算通過時における暫定予算の並行議決を検討することも一案であろう」と提案している。また、財政法立法当時は、暫定予算を本予算と同時に提出しておき、先に通しておくことによって、年度開始前に本予算が成立しない場合に備えることが考えられていたようである（清水望「予算不成立の場合の措置について」『早稲田政治経済学雑誌』早稲田政治経済学会 150号（1958）283頁）。これらの暫定予算の先行議決の考えに対しては、こうすれば「年度末にあわてることもないが、実際上は予算審議を遅延させることがおそれられる。また、そもそも本予算成立が遅れることを予想すること自体問題があろう。」（河野（前掲注4）45頁）、また、無駄になるかもしれない暫定予算を並行して提出することは困難である（河野一之「憲法改正と財政制度（二）」『予算』大蔵財務協会7巻5号（1956）19頁）との指摘がなされている。

⁵⁶ 第101回国会参議院予算委員会会議録第14号（昭和59年3月30日）2頁 竹下登大蔵大臣答弁。同旨、第101回国会参議院予算委員会会議録第11号（昭和59年3月26日）11頁 竹下登大蔵大臣答弁。

⁵⁷ 第112回国会参議院予算委員会会議録第18号（昭和63年4月6日）4頁 竹下登内閣総理大臣答弁

暫定予算は、年度開始前までに予算を議決するに至らないと想定される場合に、年度開始前に提出され、審議・成立させるべきことが前提とされるが、過去、新年度に入り予算の空白期間が生じてしまってから暫定予算が提出されたことが1例だけある(第112回国会。昭和63年4月2日提出、4月5日成立)。

この際、その是非について、竹下登内閣総理大臣は「いわゆる年度予算が成立せざりし場合は、これは空白が生じないように31日までに提出し議了していただくというのが、これがあるべき姿だと私も思います。」また、宮澤喜一大蔵大臣は「新年度に入りまして何日間か予算がないという状況はまことに異例な状況でございます、これが決していい状況だとは政府としても考えておらない」と答弁⁵⁸、味村治内閣法制局長官は「会計年度は4月1日から始まっておりますから、4月1日前に暫定予算を提出するということが立法当時は予想されていたものと考えられます。しかしながら、旧会計年度を過ぎまして新会計年度に入りましてからどうしても暫定予算をお願いしなければ国政運営上支障があるというような場合には、これは財政法の30条に基づきまして暫定予算を提出することも可能である」⁵⁹と答弁している。

(8) 暫定予算の補正の法的根拠

暫定予算が成立したが、予算の空白を生じさせないためにさらに日数を追加する必要が生じた場合、あるいは内容を加える必要が生じた場合に暫定予算の補正を組むことがある。この暫定予算の補正の法的根拠については、「暫定補正につきましての根拠……は本予算についての補正予算すなわち先ほどお話が出ました財政法第29条に基づくものではないと考えております。したがって、財政法上の根拠ということでございますと、暫定予算そのものを定めました財政法第30条によりその補正が必要な場合にこのように御提出申し上げている。」「いわゆる暫定補正予算におきまして、期間の変更あるいは延長なくして内容の補正があるかというお尋ねでございますが、これはございます。過去にたしか昭和23年度でございましたか、その例がございます。それから次に、今回のように暫定の期間を延長する、もちろん内容の追加も伴っておりますけれども、暫定の期間を延長する暫定補正予算、これがただいま御審議をいただ

⁵⁸ いずれも第112回国会衆議院予算委員会議録第24号(昭和63年4月4日)6頁

⁵⁹ 第112回国会参議院予算委員会議録第17号(昭和63年4月5日)4頁(なお、味村治内閣法制局長官は、第112回国会衆議院予算委員会議録第24号(昭和63年4月4日)6頁でもほぼ同様の答弁をしている)。

いている今回の暫定補正予算でございまして、お尋ねのように既定の暫定予算に所要の経費を追加するにとどまらずあわせてその期間を延長すること、これも私どもは、これは従来からも例がございまして、財政法の趣旨から見まして期間の延長を伴う暫定補正予算は財政法上可能である、その趣旨から見て認められているものである、そのように考えております。」⁶⁰とされている。

また、新たな事態が生じた際には暫定予算の補正ではなく、新たな暫定予算を組むべきではないかとの問いに対しては、「私一つ気になりますのは、仮にその第一次暫定予算、第二次暫定予算というような考え方をとりました場合に、当初の第一次暫定予算に基づく歳出予算というものは次の暫定予算期間中に執行できないという事態を生ずるのではないのでしょうか。これは現実のものとして非常な問題を起こすと私は思います。むしろ、そういう考え方ではなく、暫定予算というものは別個のものとして幾つも作成されるべきものではございませんので、従来におきまして、既定の暫定予算を補正し、その期間の延長を行うとしてきているところでありまして。」⁶¹とされている。

なお、昭和42年度暫定予算までは、総則に「歳出暫定予算の使用残額は、昭和〇年〇月以降において使用することができる。」旨の規定があり、財源が余った場合には、暫定予算の補正を組まなくても、その後に予算の空白期間が生じた場合に使用することができるようになっていた。しかし、実際には同規定に基づく使用がなされたことはなかった。以降、このような規定は総則に置かれておらず、「最近この暫定予算案の総則におきまして、残余の、財源が余った場合に空白期間は使ってよろしいなどという規定はもう置かないことにいたして、背水の陣をしいておるわけでございますので、せんだって御承認をいただきました暫定予算をもちましてこれこそおしまいにさせていただきたいということ強く希望いたしております。」⁶²と答弁されている。

また、暫定予算の補正を組み、閣議決定したにもかかわらず、提出されることなく、結果として予算の空白期間が生じた例がある（第114回国会の平成元年度予算。暫定予算の期間は4月1日から5月20日までであり、5月21日から27日までの暫定予算の補正を5月22日に閣議決定したが提出されず、5月

⁶⁰ 第118回国会参議院予算委員会会議録第9号（平成2年5月18日）18頁 小粥正巳大蔵省主計局長答弁

⁶¹ 第118回国会参議院予算委員会会議録第9号（平成2年5月18日）19頁 橋本龍太郎大蔵大臣答弁

⁶² 第77回国会衆議院予算委員会会議録第27号（昭和51年4月8日）16頁 大平正芳大蔵大臣答弁

27日に本予算が自然成立した⁶³。

(9) 暫定予算の不成立

暫定予算の内容となる経費は国政運営上不可欠のものに限られていることからして、暫定予算が否決される、すなわち不成立となることは憲法上想定されていないと考えられている⁶⁴。委員会審議においても、政府は「暫定予算の性格から言つて、否決されるということは想像できない」⁶⁵、暫定予算が通らなかつたときの規定が憲法上存在しないのは「暫定予算が成立しないということはまず考えられない」⁶⁶からであるとし、「憲法、財政法に規定がありません。したがって、この場合に講ずべき措置がないのであるから、政府としては暫定予算の性格にかんがみ、その編成及び成立には責任をもって最善を尽くす考えであります」⁶⁷と答弁している。

4. 予算の空白

本予算も暫定予算も成立しないまま新年度を迎えた場合、あるいは暫定予算期間が終了しても未だ本予算が成立していない場合には、いわゆる「予算の空白」が生じることとなる。

予算がない状態では国家の運営は1日たりともできないため、財政法は予算の空白という事態を想定しておらず、それ故に暫定予算という制度を設けている。しかしながら、実際に予算の空白という事態が生じた例がある（図表2）。

(1) 変遷⁶⁸

⁶³ 経緯について、政府は「暫定補正予算を国会に提出した場合、その審議のための日数を要し、かえって本予算の円滑な審議を妨げることも懸念されたところから、本予算の成立を期待しつつ、本予算及び暫定補正予算の審議の見通しを判断するため、なお国会における審議状況を見守っていたところであるが、結果的に提出するに至らなかったものである。」と説明している（内閣参質 114 第 20 号（平成元年 7 月 11 日）。同旨、第 114 回国会衆議院建設委員会議録第 4 号（平成元年 5 月 24 日） 9 頁）。

⁶⁴ 小村（前掲注 8） 262 頁。

⁶⁵ 第 15 回国会閉会後の参議院緊急集会予算委員会会議録第 1 号（昭和 28 年 3 月 19 日） 16 頁 佐藤達夫内閣法制局長官答弁。同旨、第 101 回国会衆議院予算委員会議録第 20 号（昭和 59 年 3 月 29 日） 14 頁 竹下登大蔵大臣答弁。

⁶⁶ 第 58 回国会参議院予算委員会会議録第 3 号（昭和 43 年 3 月 21 日） 2 頁 佐藤榮作内閣総理大臣答弁。なお、高辻正巳内閣法制局長官は「憲法の上から言えば、やはり予算というものは国民の生活と——国民の生存と言ってもいいかもしれませんが、そういうものと切っても切り離せないものであるから、やはり国会が良識をもって少なくとも暫定予算は成立させるであろうというような考え方に立っているんだろう」と答弁している（同頁）。

⁶⁷ 同上。

⁶⁸ 詳細は秋谷（前掲注 9） 30 頁、宮脇（前掲注 9） 1 頁参照。

図表2 本予算、暫定予算成立日と予算の空白に関する調べ

国会 回次	内閣	予算 年度	本 予 算			暫 定 予 算			空白期間	空白 日数
			提出	衆院 議決	成立	提出	成立	当初暫定期間		
2	芦田	23	6.7	7.3	7.4	3.27	4.1	4月分	7.1-7.3	3
						4.2	4.5	4月分(補正)		
						4.24	5.1	5月分(補正)		
						5.15	5.28	6月分(補正)		
5	吉田	24	4.4	4.16	4.20	3.29	4.1	4.1-4.15	4.16-4.19	4
7	〃	25	1.21	3.10	4.3	-	-	-	4.1-4.2	2
16	〃	28	6.13	7.17	7.31	3.18	3.20※1	4.1-5.31		
						5.25	5.30	4.1-6.30(補正)		
						6.22	6.30	4.1-7.31(補正)		
19	〃	29	1.27	3.4	4.2(自然成立)	-	-	-	4.1-4.2	2
22	鳩山	30	4.25	6.8	7.1	3.24	3.31	4.1-5.31		
						5.17	5.31	4.1-6.30(補正)		
51	佐藤	41	1.27	3.5	4.2	-	-	-	4.1	1
55	〃	42	3.13	4.28	5.27	3.20	4.1	4.1-5.31		
58	〃	43	1.26	3.18	4.15	3.26	3.30	4.1-4.16		
63	〃	45	2.14	3.20	4.17	3.26	3.31	4.1-4.18		
68	〃	47	1.28	4.3	4.28	3.28	3.31	4.1-4.30		
71	田中	48	1.26	3.13	4.11	3.28	3.31	4.1-4.11		
72	〃	49	1.21	3.12	4.10	3.27	3.30	4.1-4.10		
75	三木	50	1.24	3.4	4.2	-	-	-	4.1	1
77	〃	51	1.23	4.9	5.8	3.25	3.31	4.1-5.10		
80	福田	52	2.3	3.18	4.16	3.29	3.31	4.1-4.16		
84	〃	53	1.24	3.7	4.4	-	-	-	4.1-4.3	3
87	大平	54	1.25	3.7	4.3	-	-	-	4.1-4.2	2
91	〃	55	1.24	3.8	4.4	-	-	-	4.1-4.3	3
94	〃	56	1.26	3.7	4.2	-	-	-	4.1	1
96	〃	57	1.25	3.9	4.5	-	-	-	4.1-4.4	4
98	中曽根	58	1.22	3.8	4.4	-	-	-	4.1-4.3	3
101	〃	59	2.8	3.13	4.10	3.28	3.30	4.1-4.11		
102	〃	60	1.25	3.9	4.5	-	-	-	4.1-4.4	4
104	〃	61	1.24	3.8	4.4	-	-	-	4.1-4.3	3
108	〃	62	1.26	4.23	5.20	3.27	3.31	4.1-5.20		
112	竹下	63	1.25	3.10	4.7	4.2	4.5	4.1-4.8	4.1-4.4	4
114	〃	元	2.8	4.28	5.27(自然成立)	3.29	3.31	4.1-5.20	5.21-5.27	7
118	海部	2	2.28	5.10	6.7(憲60Ⅱ前)	3.28	4.4(憲60Ⅱ前)	4.1-5.20	4.1-4.3	3
						5.16	5.18(憲60Ⅱ前)	4.1-6.8(補正)		
120	〃	3	1.25	3.14	4.11(憲60Ⅱ前)	3.26	3.28	4.1-4.12		
123	宮澤	4	1.24	3.13	4.9(憲60Ⅱ前)	3.27	3.31	4.1-4.11		
129	細川 羽田	6	3.4	6.8	6.23	3.29	4.1	4.1-5.20		
						5.18	5.20	4.1-6.29(補正)		
136	橋本	8	1.22	4.11	5.10	3.26	3.29	4.1-5.20		
142	〃	10	1.19	3.20	4.8	3.27	3.30	4.1-4.18		
180	野田	24	1.24	3.8	4.5(憲60Ⅱ前)	3.29	3.30	4.1-4.6		
183	安倍	25	2.28	4.16	5.15(憲60Ⅱ前)	3.27	3.29	4.1-5.20		
189	〃	27	2.12	3.13	4.9	3.27	3.30	4.1-4.11		

(出所)「暫定予算書」等より作成

(注) ※1 第15回国会閉会後緊急集会

※2 「当初暫定期間」とは、国会に提出された予算書の予算総則に記載された暫定予算の期間のことをいう。

※3 第19回国会昭和29年度予算、第114回国会平成元年度予算の自然成立日は本文中2.(2)の「第2の考え方」により、空白期間は2.(3)の「後者の考え方」による。

予算の空白は、昭和 20 年代の混乱期には、連合国占領軍司令部による予算の承認が必要であったこともあり、たびたび生じた。

昭和 30 年代になると、高度経済成長が始まり経済的混乱もなくなって、予算も年度開始前に成立するようになり、予算の空白という事態が生じることはなかった。

昭和 40 年代になると、政治的・経済的事情から予算審議の中断がしばしば起こり、毎年度のように暫定予算が編成されるようになった。

昭和 50 年代に入ると、財政赤字の補填のため特例公債法が毎年度提出されるようになり、保革伯仲でもあったため、予算とその執行を可能とするための特例公債法の成立が政治闘争の核となった。そのため、53 年度から 58 年度まで 6 年連続で予算の空白が生じ、予算の空白が大きく問題視されるようになった⁶⁹。

平成元年度は、消費税導入問題やリクルート事件等で予算の空白期間が 7 日間と最長となった。

予算の空白が常態化するにつれ、参議院では、財政民主主義との関係、その間の財政のやりくりに対する問題、更に参議院における予算の審議権の問題などが議論されるようになり（3.（6）参照）、予算委員長からの発言も幾度かなされ、予算の空白に関する質問主意書が幾度か提出された。このような経緯から、平成 3 年 3 月 27 日には、「暫定予算について」の自民・社会・公明・民社の政調・政審会長合意（「4 党合意」）が交わされるに至った（後掲資料参照）。

以後、予算の空白が生じた例はない。

（2）予算の空白期間の支出

予算の空白の法的妥当性については（3）で検討するが、現実に予算の空白が生じてしまった場合には、この間であっても、決まった支払日のある経費、日々支払われるべき経費などについては、支払いを行わなければ国民生活に少なからぬ影響を及ぼすこととなる。

「予算の空白を生じた期間中は、新年度の予算の執行は行い得ないが、この間の国政の円滑な運営に支障を生ずることのないよう、立替払等の方法により、新年度の予算の執行とならない形でやむを得ず必要最小限度の財務処理を行っている。このような方法により対処可能な限界については、支払等を必要とす

⁶⁹ 第 101 回国会衆議院予算委員会議録第 20 号(昭和 59 年 3 月 29 日)14 頁ほか

る経費等の状況により一概に言えるものではないが、新年度予算の執行が行い得ないという面からみると、このような処理が可能な期間はごく短い限られたもので、その間の経費の支払等も、このような処理が可能な最小限度のものであると考える⁷⁰とするのが、政府の見解である。

現在時点で予算の空白が生じた場合に具体的にどのような費目が対象となるかについては、直近の暫定予算（現時点では第 189 回国会平成 27 年度暫定予算）の予算書を見て想像するしかない⁷¹。「財務省見解」によると、予算の空白が生じた場合には、4 月冒頭に更新時期が到来する機器等の保守、警備、庁舎管理等に係る契約の更新が行えない、4 月冒頭から生じる日々の支払いが行えないなどの行政運営に支障を生じる恐れがあるほか、被収容者の作業に対する報奨金（法務省）や国立児童自立支援施設等の日々の支払い（厚生労働省）など、4 月 1 日から支払いが発生する経費もある。また、空白期間によっては、

- ・月初に生じ得る失業等給付金の支給ができなくなる、
- ・交付税特別会計から地方公共団体への普通交付税の交付ができなくなり、地方公共団体の資金繰りに支障が生じる、

などの問題があるとしている。

なお、過去、予算の空白を生じた期間に実際に支出した（実際には支出しなかったがその可能性があったものも含む）経費については、質問主意書に対する内閣の答弁書⁷²、委員会における政府側答弁によって知ることができるが、その後制度変更がなされた事項も多いので、主に「財務省見解」に触れられているものについて触れることとし、それ以外は一覧に留めておくこととする（図表 3 参照）⁷³。

①決まった日に支払われる経費

- ・地方交付税交付金（4 月分の普通交付税）（おおむね 4 月 4 日）
- 普通交付税の交付時期は、4 月、6 月、9 月及び 11 月となっているが（地方

⁷⁰ 内閣参質 96 第 15 号（昭和 57 年 6 月 15 日）。同旨、内閣参質 114 第 20 号（平成元年 7 月 11 日）。

⁷¹ 平成 27 年度一般会計歳出暫定予算の主要経費別内訳のうち比率の多いものから見ると、地方交付税交付金 51%、社会保障関係費 37%、防衛関係費 3%、恩給関係費 2%となっている。

⁷² 内閣参質 96 第 15 号（昭和 57 年 6 月 15 日）、内閣参質 102 第 51 号（昭和 60 年 8 月 7 日）、内閣参質 104 第 52 号（昭和 61 年 6 月 24 日）、内閣参質 114 第 20 号（平成元年 7 月 11 日）

⁷³ なお、内閣参質 114 第 20 号は、予算の空白期間が年度当初ではなかった（5 月 21 日～27 日）平成元年度予算に関するものであり、年度当初に空白が生じた場合に関する他の 3 つの答弁書と状況を異にしている点には注意を要する。このほか、年度当初ではない時期に予算の空白が生じた例としては第 2 回国会昭和 23 年度予算（7 月 1 日～3 日）、第 5 回国会昭和 24 年度予算（4 月 16 日～19 日）があるが、質問主意書、国会質疑がないため、その支出の詳細は不明である。

交付税法第 16 条第 1 項)、日にちまでは定められていない。なお、平成 30 年度の実績は 4 月 4 日であり、過去もこの前後に行われる例となっている。

ただし、同条第 2 項は「当該年度の国の予算の成立しないこと……等の事由により、前項の規定により難しい場合における交付税の交付時期及び交付時期ごとに交付すべき額については、国の暫定予算の額及びその成立の状況……等を参しやくして、総務省令で定めるところにより、特例を設けることができる。」と定められており、これまで予算の空白期間中に支出した例はない。

・生活保護費（おおむね 4 月 5 日）

生活扶助費等の定例支給日は、各都道府県、市区町村において定められるが、その経費の性格、前渡払の趣旨からして遅くとも各月 5 日以内に設定すべきであるとされており⁷⁴、大半が 5 日交付となっている。国が都道府県、市区町村に対して補助金として交付する生活保護費等国庫負担金（生活保護法第 75 条）も第 1 回交付決定分は 4 月 1 日に決定される例である。

予算の空白期間中の対処については、「生活保護費は、県が受給者に対しまして支給をいたします。それに対しまして、国庫がこれに対する補助を行っているわけでございます。したがって、生活保護費の支給につきましては、当面、都道府県にお願いをいたしまして地方公共団体において立てかえ払いをしていただきまして、その後予算が成立をいたしました場合に、遅滞なく国からの交付金を支給をするという手続でこれまで対処をまいっております。」⁷⁵とされている。

・恩給（4 月 6 日）

恩給制度は、旧軍人等が公務のために死亡した場合、公務による傷病のために退職した場合、相当年限忠実に勤務して退職した場合において、国家に身体、生命を捧げて尽くすべき関係にあった、これらの者及びその遺族の生活の支えとして給付される国家補償を基本とする年金制度である⁷⁶。

支給対象となっている者は、「共済制度移行前の退職文官等」及び「旧軍人」並びに「その遺族」であり、受給者数については昭和 44 年度の 283 万人、支給

⁷⁴ 平成 4 年 10 月 12 日社援保護第 55 号厚生省社会・援護局保護課長通知

⁷⁵ 第 96 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 57 年 4 月 3 日）4 頁 松下康雄大蔵省主計局長答弁

⁷⁶ http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/onkyu_toukatsu/onkyu.htm なお、答弁書に「恩給等」として挙げられていた国会議員互助年金（在職期間 10 年以上の国会議員退職者に支給される年金）は平成 18 年に廃止された。

額については昭和 58 年度の 1 兆 7,358 億円をピークに減少しており⁷⁷、現在（平成 30 年度）の受給者数は約 32 万人（うち 98%が旧軍人関係）、支給額は 2,382 億円（支給事務費を含む）となっている⁷⁸。

恩給は年 4 回、原則、1 月、4 月、7 月、10 月の各 6 日に、その前 3 か月分を後払いで支払うこととなっており（1 月期支給分（10 月から 12 月分）は、正月の準備資金として 12 月 21 日に前倒し）⁷⁹、年度当初で問題となるのは 4 月 6 日の支給である。ただし、実際に 4 月 6 日が空白期間中であった事例はないため、実際に空白期間中となった場合にどのように対処するかは不明である。

国会質疑においては、政府側は「私どもといたしましては遅くとも 4 月 5 日じゅうに予算措置をしていただかないと支給ができない、こういうことでございます。」⁸⁰と答弁している。また、予算の成立が 7 日の午前中になったとして恩給の支払いに支障がないかとの質問に対しては、「それは許されることではなかろうかと。7 日までまいりますと、その点の疑問はかなり強くなるわけでございますけれども、私もいままで従来明快なそれに対する解釈というものはありませんように思いますが、恩給受給者のお立場というものを何とか優先して考えていくべきではなかろうかと、現在そのように思います。」「したがって、6 日の午前 9 時から支払いを求めて来られる恩給受給者の方々には御迷惑をかけないように処理をするということが最大の基本方針であるというふうに考えてございます。」⁸¹と答弁している。

・失業給付金（現在：求職者給付の基本手当）等

4 週間に 1 回ごと指定された日に支給されることとなっており、予算の空白期間中に支給されたことがあった。この場合、「積立金の取り崩しの形でやっております。」⁸²と答弁しているが、前年度歳出予算の残を使用して、すなわち資金前渡官吏に交付済みの前渡資金の残額で支払い⁸³、予算成立後に年度更正、科

⁷⁷ http://www.soumu.go.jp/main_content/000175196.pdf

⁷⁸ 予算の空白が生じた昭和 57 年当時は、4 月の支給分だけで約 4,200 億円に上っていた（第 96 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 57 年 4 月 3 日）4 頁）。

⁷⁹ 恩給給与細則（昭和 28 年総理府令第 67 号）第 10 条の 2 第 1 項

⁸⁰ 第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 17 号（昭和 63 年 4 月 5 日）13 頁 石川雅嗣総務庁恩給局長答弁

⁸¹ 第 96 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 57 年 4 月 3 日）4 頁 松下康雄大蔵省主計局長答弁

⁸² 第 101 回国会参議院予算委員会会議録第 11 号（昭和 59 年 3 月 26 日）10 頁 加藤孝労働省職業安定局長答弁

⁸³ 労働保険特別会計法施行令第 7 条に基づくと答弁されている（第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 17 号（昭和 63 年 4 月 5 日）13 頁 清水傳雄労働大臣官房長答弁）。同令は平成 19

目更正を行って対処した⁸⁴。

失業給付金は、現行制度では求職者給付の基本手当となっているが、4週間に1回ごと指定された日に支給されること等について変更はない（雇用保険法第30条）。よって、今後予算の空白が生じた場合も、従前同様の対処となるものと想定される。

②日々支払われるべき経費

- ・被収容者作業賞与金（現在：受刑者作業報奨金）等

被収容者作業賞与金は、監獄法第27条第2項に基づき支給されるものであった⁸⁵が、矯正施設ごとの職員会の積立金あるいは財団法人矯正協会⁸⁶による立替え、すなわち第三者弁済で対処された。

監獄法は平成19年に廃止され、現在は刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律第98条に基づき受刑者に対し作業報奨金が支給されることになっている⁸⁷。また、矯正協会は平成25年に公益財団法人に移行し存続している。よって、今後予算の空白が生じた場合も、従前同様の対処となるものと想定される。

- ・食糧費

刑務所等被収容者、国立更生援護機関入所者、国立病院患者等の食糧費については、前年度あるいは暫定予算からの持越食糧により対処した⁸⁸。

国立病院については、現在は独立行政法人国立病院機構となり、独立会計となっているので、予算の空白が生じても直接の関連性はなくなった。一方、刑務所等、国立更生援護機関⁸⁹など国の機関として存続しているものについては、今後予算の空白が生じた場合も、従前同様の対処となるものと想定される。

年に廃止されているが、現行法令では、特別会計に関する法律施行令第15条に同様の規定が設けられている。

⁸⁴ なお、船員保険法に基づく失業保険金等についても同様に対処したと答弁されている（第112回国会参議院予算委員会会議録第17号（昭和63年4月5日）13頁 黒木武弘厚生大臣官房総務審議官答弁）。現在は、船員保険の失業部門は雇用保険に統合されている。

⁸⁵ 「等」に含まれるものとしては、少年法第7条第1項に基づく職業補導賞与金、監獄法第28条に基づく被収容者作業死傷手当、監獄法第70条に基づく帰住旅費があった。

⁸⁶ 内閣参質96第15号、内閣参質102第51号によると昭和58年度までは「矯正施設ごとの職員会の積立金」となっており、昭和60年度以降、「財団法人矯正協会」が立て替えた。

⁸⁷ なお、同法第99条は遺族等への給付、第100条は手当金について定めている。

⁸⁸ 第112回国会参議院予算委員会会議録第9号（昭和63年3月17日）6頁 根來泰周法務大臣官房長答弁、黒木武弘厚生大臣官房総務審議官答弁、第112回国会参議院予算委員会会議録第17号（昭和63年4月5日）6頁 川崎幸雄厚生大臣官房審議官答弁、同13頁 黒木武弘厚生大臣官房総務審議官答弁

⁸⁹ 「財務省見解」の言う国立児童自立支援施設はこれに含まれる。

図表3 予算の空白が生じた場合において支払いが必要な経費

①決まった日に支払われる経費

	支払い科目	通常の支払い	予算空白期における対処
○	立法事務費	両院議長の決定により毎月1日支給	予算成立の翌日に交付
○	地方交付税交付金	4月交付分につき、法律上の定めはないが、前例は4月3～6日に交付(交付月 普通交付金:4,6,9,11 特別交付金:12,3)	予算成立後、交付 「当該年度の国の予算の成立しない」場合「総務省令で定めるところにより、特例を設けることができる」法16条2項
○	生活保護費(医療扶助等を除く)	生活扶助費等の定例支給日は、毎月1～5日(5日が大半)、補助金の交付決定も例年4月1日	各都道府県等が行っており、国庫負担分(3/4)につき予算成立後速やかに交付決定
○	国会職員給与費	事務総長の決定により毎月5日支給	予算成立の翌日まで交付延期(事務総長決定の変更か特例)
○	参議院速記生徒手当	同上	同上
○	恩給	払渡開始4月6日(平成30年度約32万人。うち98%が旧軍人関係)	
○*	失業給付金等 求職者給付の基本手当等	4週間に1回、指定された日に支給されることとされており、この期間に支給されるものがある	前年度歳出予算の残を使用して支払い予算成立後に年度更正、科目更正
○	司法修習生手当等 司法修習生の修習給付金	司法修習生としての修習を終えた際に支給される最高裁判所の定める日に、最高裁判所の定める方法により支給する(規則3条等)	予算成立後、後払い
	国債及び借入金の利払い	(個人向け国債の場合、原則として発行月及び発行月の半年後の15日)	日銀の仮払い

②日々支払われるべき経費

	支払い科目	通常の支払い	予算空白期における対処
○*	被收容者作業賞与金等 受刑者作業報奨金		第三者弁済(矯正施設ごとの職員会の積立金あるいは財団法人矯正協会による)
○*	供託金利子		予算決算及び会計令55条の2による供託金(歳入歳出外現金)繰替使用
○*	証人・参考人等の旅費、日当		予算成立後、精算払い
○*	国選弁護士報酬		予算成立後、後払い
○*	調停委員手当		資金前渡官吏に交付済みの前渡資金の残で支払い
○*	資金運用部預託金利子 財政融資資金預託金利子	約定期間満了のものについて、利子を支払う必要がある	予算成立後、後払い
○*	食糧費(刑務所等收容者、 国立更生保護機関入所者、 国立病院患者等)	日々発生	前年度からの持越食糧(繰越金使用、後払い等の措置により支障なし)
○*	医療品等購入費(国立学校、 国立病院)	日々購入する必要あり	前年度からの持越医薬品
○*	郵便貯金支払利子	預金者から請求があった場合は、支払いの必要が生じる(郵貯特会)	予算決算及び会計令56条による郵政官署における現金繰替使用
○*	簡易生命保険等還付金	(簡易生命保険及び郵便年金特会)	同上
○*	保険給付費(年金給付のうち 脱退手当金・死亡一時金等(いわゆる 随時払分))	死亡一時金については、請求のあった都度支払う(市町村から地方社会保険事務所に請求があって審査の上、給付)	資金前渡官吏に交付済みの前渡資金の残で支払い
○*	調達労務管理費(夏季手当等)		予算成立後、電信で送金等
○*	武器車両等整備費	契約	予算成立後、後払い
○*	賠償償還及払戻金	航空機接触事故の判決確定に伴うもの	同上
○*	輸入食糧買入費及び輸入 飼料買入費		同上
○*	健康保険印紙収入の繰入れ	郵政事業特会の印紙売り捌き代金の厚生保険特会への繰入れ	同上
○*	失業対策事業費補助金		予算成立後、交付

(出所) 質問主意書に対する政府の答弁書(内閣参質 96 第 15 号、内閣参質 102 第 51 号、内閣参質 104 第 52 号)

(注) 図表中の「○」は、内閣参質 96 第 15 号、内閣参質 102 第 51 号、内閣参質 104 第 52 号において政府の見「*」は内閣参質 114 第 20 号において政府の政府の見解が示された支払い科目であることを示す。

根拠法	備考
国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する法律2条、国会における各会派に対する立法事務費の交付に関する規程	112参予17号(63.4.5)13頁
地方交付税法16条	
生活保護法75条	
国会職員の給与等に関する規程(両院議長決定)	112参予17号(63.4.5)13頁 毎月18日に変更(国会職員の給料の支給方法に関する件(両院議長協議決定))
	112参予17号(63.4.5)13頁 廃止
恩給法、恩給給与細則10条の2	7衆議44号(25.4.11)3頁 112衆予24号(63.4.4)6頁 112参予17号(63.4.5)13頁
雇用保険法30条等	7衆議44号(25.4.11)3頁 101参予11号(59.3.26)10頁 112参予17号(63.4.5)13頁
司法修習生の給与に関する規則 裁判所法67条の2、司法修習生の修習給付金の給付に関する規則	112参予17号(63.4.5)13頁
	7衆議44号(25.4.11)3頁

根拠法	備考
監獄法、少年院法等 刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律98条	96参予19号(57.4.3)2頁 101参予14号(59.3.30)3頁 112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)6頁
供託法3条	112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)6頁
刑事訴訟費用等に関する法律3条等	112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)13頁
刑事訴訟費用等に関する法律8条等	112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)13頁
資金運用部資金法4条 財政融資資金法7条	112参予9号(63.3.17)6頁
	112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)6、13頁 独法化
	112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)6、13頁 独法化
郵便貯金法	96参予19号(57.4.3)3頁 112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)6頁 民営化
定額貯金割増金及び簡易生命保険法	112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)6頁 民営化
健康保険法、厚生年金保険法、国民年金保険法等	112参予9号(63.3.17)6頁 112参予17号(63.4.5)13頁 特殊法人化
駐留軍従業員就業規則等	独法化
国家賠償法1条	
	民営化
緊急失業対策法	廃止

及び内閣参質114第20号)より作成
解が示された支払い科目であることを、また、図表中の

(3) 予算の空白の法的妥当性

予算の空白が生じてしまったことの法的妥当性について問われ、政府は、「現在 57 年度予算は成立していないわけですから、予算の成立を前提として国費を支出するというようなことは絶対に許されない、もしそれをすれば違法であるということはもう明らかであると思います。ただ、それはそれとして、一方において現実に国政を運営するという立場から見て、少なくとも形式的な違法ということのそしりを避けつつ必要最小限度の財務処理を行っているということが偽らない現実の姿だと思います。しかし、それは……現在の制度の上で予想されている、あるいは真正面から容認されていることでないことは間違いございませんから、それは好ましいことであるということは絶対に言えないと思います。」⁹⁰、「いわゆる予算空白は、現行財政会計制度上は予定されておらず、適切な事態ではないと考えます。」⁹¹と答弁している。

①空白期間中の支出の正当性についての政府側の見解

このように「適切な事態ではない」支出の正当性について、政府は、「予算の支出は行っていないわけですから、予算の支出を行わない形でいろんな緊急避難的な措置をやっている、そういうことではございます。」⁹²、また「法務省なり郵政省その他から御説明のありましたものは、これはいずれも法律の規定が、繰りかえしとかそういうような規定がございますので、そういう規定に基づきまして支出をいたしたという、あるいは第三者弁済というのはこれは国でない者が支出するわけですから、したがって、これは会計法の適用がないわけですから、そういったようないろいろ憲法 83 条なり 85 条に抵触しない形で各省庁が苦心して処理をしているのだと、こういうふうに御理解をいただければ幸いです」⁹³と答弁しているが、大蔵大臣は「いわゆる空白時の支出の中には、国庫金の支出によらず正当な方法でないと思われるものもあるのは事実であります。」⁹⁴と認めている。

⁹⁰ 第 96 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 57 年 4 月 3 日）13 頁 角田禮次郎内閣法制局長官答弁

⁹¹ 第 101 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 59 年 4 月 9 日）3 頁 竹下登大蔵大臣答弁

⁹² 第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 17 号（昭和 63 年 4 月 5 日）6～7 頁 西垣昭大蔵省主計局長答弁

⁹³ 第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 17 号（昭和 63 年 4 月 5 日）6 頁 味村治内閣法制局長官答弁

⁹⁴ 第 101 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 59 年 4 月 9 日）3 頁 竹下登大蔵大臣答弁

個別の支出についての正当性については、以下のとおりの議論がなされている。

・被収容者作業賞与金

被収容者作業賞与金を財団法人矯正協会が第三者弁済しているのは国が矯正協会に対して債務を負担することになり、憲法第 85 条「国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。」に反するのではないかとの指摘に対して、「大変むずかしい御質問でお答えに窮しますが、正当な方法でないことは明らかだと思いますが、強いて法律的に説明すれば、国の債務を第三者が払ったと、こういう説明は一応できると思います。」⁹⁵、「まことにこれは正当な方法でないことは確かでございますが、ただ、国の立場といたしましては形式的な違法というそしりを免れるような形でいろいろとお考えをなされておるわけございまして、この場合にも、強いて申しますれば、昨年も私の前任者の角田前長官が御答弁申し上げましたように、第三者による弁済という法理に乗ってどうやら説明がつぐのかなという感じがいたしております。」⁹⁶、「この被収容者作業賞与金、これは債務として既に国が負っているわけでございます。支払わなければならないという債務を負っているわけでございます。それを矯正協会という第三者が立てかえるということございまして、その際に国が矯正協会に、矯正協会の方としては国のためにいわば自発的に立てかえるという形になっておりまして、そういう関係では国が債務を負担していない。仮に国が債務を負担するということになりましても、それは従前受刑者に対して負ってありました債務と同額でございますので、特にそのために債務の額がふえるというわけではございません。」⁹⁷とし、問題ない旨答弁している。

・失業給付金等

前年度歳出予算の残を使用して支払うことは財政法第 12 条（会計年度独立の原則）に反するのではないかとの批判に対し、「失業者のことを考えれば何らかのそういう面で特別な配慮、特別な措置をとらざるを得ないということ

⁹⁵ 第 96 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 57 年 4 月 3 日）3 頁 角田禮次郎内閣法制局長官答弁

⁹⁶ 第 101 回国会参議院予算委員会会議録第 14 号（昭和 59 年 3 月 30 日）3 頁 茂串俊内閣法制局長官答弁。なお、この答弁の前、住栄作法務大臣は「これは私はもちろん適切な処置であるとは思っておりません。空白に対処する本当にやむを得ない措置だというように考えておるわけでございます。」と答弁している（同頁）。

⁹⁷ 第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 17 号（昭和 63 年 4 月 5 日）6 頁 味村治内閣法制局長官答弁

やってきておるといふこととございます。」⁹⁸との答弁にとどまっている。

②会計検査院の見解及び学説

政府側の見解は以上のとおりであるが、これらの予算の空白期間中の支出の正当性の問題について、会計検査院は、「認めてきたという立場ではございませんで、やはり予算の空白期間を生ずる、あるいは生じたという場合に何らかの措置がこれは国政の運用上必要であるといふこととあります。したがいまして、国政の運用といふことは、反面、国民の利益、これにも絡んでくることとございますので、これはやはりそういう事態が生じたといふのが緊急の場合に該当するといふことと、緊急避難としてはやむを得ないのではないかといふ見解を持っているわけでありまして、認めたといふわけではございませんで。」「会計検査院としては、このような事態が繰り返されるといふことはまことに好ましくない事態である、こゝういふ認識である」⁹⁹との見解を表明している。

一方、学説は、「暫定予算の成立を期待しえないような場合には、政府としては国費の支出を要する行為については、一切有効にはこれをなしえないといふ結果になる。結局政府は、やがての予算の成立を停止条件としてのみ、国費の支出を要する行為を、いわば内閣の政治的責任において実施するほかはないと考える。」¹⁰⁰、「現行法上、この問題を解決するための明文の規定はない。いわば憲法の不備といつてよいが、このため今のところ、必要な経費充當については、最終的には内閣の責任で処理する以外にないと考えられる。」¹⁰¹、「立憲政治では、結局は政治の良識に基づく運営を期待しているのであつて、一概に憲法の欠陥といふわけにもいかない。基本的には、国会と内閣との間での良識によつて解決されるべきこととあろう。」¹⁰²、「国政は1日といえども停滞してはならないのであり、予算の空白によつてそのような事態が起こることは、政府も国会も極力避けなければならない。憲法はそのような健全な政治運営を期待し、したがつてその場合の起こることを予想せず、したがつてそのための規定をおかなかつたものと考えなければならない。予算の空白のような事態が起こ

⁹⁸ 第101回国会参議院予算委員会会議録第11号（昭和59年3月26日）11頁 加藤孝労働省職業安定局長答弁

⁹⁹ 第101回国会参議院予算委員会会議録第14号（昭和59年3月30日）4頁 鎌田英夫会計検査院長答弁

¹⁰⁰ 法学協会『注解日本国憲法 下巻』有斐閣（1953）1299頁

¹⁰¹ 大石眞『憲法講義 I 〔第2版〕』有斐閣（2009）277頁。同旨、阿部照哉、池田政章、初宿正典、戸松秀典『憲法（4）統治機構 〔第3版〕』有斐閣（1996）299頁（大石眞）。

¹⁰² 小島（前掲注11）76頁

ることは政治運営としてほめたことではない。」¹⁰³としている。

(4) 空白期間の長短

本来、予算の空白期間の存在は1日たりとも許されない(「財務省見解」)が、過去生じてしまった例では、1日間から最大7日間(第114回国会の平成元年度予算)までである。ただし、年度当初に生じてしまった空白期間の例に限れば、4月4日までの4日間が最大となっている(第96回国会の昭和57年度予算、第102回国会の昭和60年度予算)。その理由について、4月5日を1つのメルクマールとし、与野党の議員に根回しをしていたとする次のような証言もある。「4月5日4月5日と、こんなに困るんだこんなに困るんだというビラをわれわれの方にまいてよこす。生活保護者が困る、恩給が困る、国会の職員が困ると。必ずこういうことだ。」¹⁰⁴

委員会審議では、政府側は「何日までならそれは許されるかという点につきましては、やはりそのときそのときのいろいろな国の支払いというものの実態も違いましょうし、また、本来全体としては制度的に予想されていない状態でございますから、何日までならよろしい、何日までから先は暫定でなければならぬということと同数で申し上げることは困難と存じます。摩擦的に出てくるものでございますから、いままでの例でございますとか、そのときの現実の財政事情でございますとかを考えながら判断をしてみたいものだ」と存じております¹⁰⁵、「今の現行制度では予算の空白というのは予定されていないものでございますので、したがって現行制度上予定されていないものを何日までよろしゅうございますと、いわゆる何日までのずれ込みなら暫定予算を提出するとかしないとかといったお答えをすることはやはりお答えいたしかねる」¹⁰⁶と答弁している。

その上で、各支出費目についての議論がなされ、「最初は、1日だけのときには、受刑者の方なんかの飯代がなくなるという議論で、みそ、しょうゆは買いだめをしますとか、そういうようなことまできちんとして……(中略)。5日というものが重要だったのは、国会職員の給与がでございます。ところが、これは

¹⁰³ 河野(前掲注4)49頁

¹⁰⁴ 第96回国会参議院予算委員会会議録第19号(昭和57年4月3日)5頁 竹田四郎委員質疑

¹⁰⁵ 第96回国会参議院予算委員会会議録第19号(昭和57年4月3日)5頁 松下康雄大蔵省主計局長答弁

¹⁰⁶ 第102回国会参議院予算委員会会議録第20号(昭和60年4月4日)28頁 竹下登大蔵大臣答弁

議長さんの指定する日ということになるから、国会で一日おくれたなら勘弁してもらえないんじゃないか、これもちょっとイージーな考え方だと思います。6日は、きょう議論があったように、恩給、年金の支払い日というところへきて、7日、8日なんということは行ったこともございませんが。節度としては、ある時期に、ことしはこうにしたら2日なら2日の、実際問題として空白期があります、しかし、これはこういうふうにして埋めますということをしちんと筋としては言うべきである」¹⁰⁷としている。

大臣答弁中にあった4月5日の国会職員の給料等の支払いは、平成21年から毎月18日に変更されており¹⁰⁸、問題の対象ではなくなった。上記(2)で検討したように、実際に問題となった支出を見ると、4月6日の恩給の支払いが現在では最大のネックになっているものと思われる。これらのことを踏まえ、内閣総理大臣は「慣例上5日までは何とかやりくりができるということを前提に置いた議論は、じゃやめてしまうかということ、昭和51年以後の経過から見て必ずしもそうもいかぬ」¹⁰⁹と答弁している。

(5) 暫定期間経過後の予算の空白

なお、暫定期間経過後に予算の空白が生じた例が、第2回国会の昭和23年度予算、第5回国会の昭和24年度予算、第114回国会の平成元年度予算の3回ある。このうち、平成元年度予算の際は空白期間が7日間と過去最大となった。

年度当初に予算の空白が生じた場合と基本的には変わりはないが、一応当該年度予算の一部を形成する暫定予算がすでに成立しており、当該年度分の歳入・歳出が存在しているという点には違いがある。このことから、暫定予算に義務的経費等を前広に計上しておけば、「暫定予算の存在による前渡資金制度・前倒し支出等によりこの限界が緩いものとなることは否めない。」¹¹⁰とされ、これが空白期間が最長となった理由であるとの分析がなされている。

¹⁰⁷ 第101回国会衆議院予算委員会議録第20号(昭和59年3月29日)14頁 竹下登大蔵大臣答弁

¹⁰⁸ 国会職員の給与等に関する規程第2条、国会職員の給料の支給方法に関する件第2条

¹⁰⁹ 第112回国会参議院予算委員会議録第17号(昭和63年4月5日)14頁 竹下登内閣総理大臣答弁

¹¹⁰ 宮脇(前掲注9)5頁。同書では、3.(8)で触れた昭和42年度まで存続していた暫定予算の財源が余った場合にはその後に予算の空白が生じた場合に使用することができる旨の規定があったとしても、これを理由に更なる暫定予算を組まないということは極力避けるべきであるとする(同6頁)。

(6) 予算の空白を避ける手立て

予算の空白を避ける手立てについて、「国会、とりわけ後議のために時間的制約に縛られる参議院における予算審議権を尊重しつつ、本予算の早期成立を実現させるためには、予算提案権を持つ政府が国会に対して早期に予算を提出することが重要です。」¹¹¹と言われることがある。

そこで、常会が1月召集(国会法第2条)¹¹²となった第123回国会平成4年度予算以降の本予算提出日と成立日の関係を示したものが図表4である。同図表から年度内に成立できなかった例(網掛け部分)の特徴を見ると、提出日が2月以降にずれ込んでしまったときは、すべて年度内に成立できなかった。ただし、提出日が1月19日と早い場合であっても結果として年度内に成立しなかったとき(第142回国会平成10年度予算)もある一方、1月31日提出と遅くとも年度内成立したとき(第151回国会平成13年度予算)もあり、そ

図表4 予算提出日・成立日に関する調べ

国会 回次	内閣	予算 年度	予 算						備 考
			提出 日	衆院 審議 期間	衆院 送付 日	衆院 送付 ～ 成立 期間	提出 ～ 成立 日数	成立 日	
123	宮澤	4	1.24	50	3.13	28	77	4.9	暫定有、憲法60Ⅱ前
126	〃	5	1.22	44	3.6	26	69	3.31	憲法60Ⅱ前
129	細川・羽田	6	3.4	97	6.8	16	112	6.23	暫定有
132	村山	7	1.20	39	2.27	24	62	3.22	
136	橋本	8	1.22	81	4.11	30	110	5.10	暫定有
140	〃	9	1.20	45	3.5	24	68	3.28	
142	〃	10	1.19	61	3.20	20	80	4.8	暫定有
145	小渕	11	1.19	32	2.19	27	58	3.17	憲法60Ⅱ前
147	〃	12	1.28	33	2.29	18	50	3.17	
151	森	13	1.31	31	3.2	25	55	3.26	
154	小泉	14	1.25	41	3.6	22	62	3.27	
156	〃	15	1.24	40	3.4	25	64	3.28	
159	〃	16	1.19	47	3.5	22	68	3.26	
162	〃	17	1.21	41	3.2	22	62	3.23	
164	〃	18	1.20	42	3.2	26	67	3.27	
166	安倍	19	1.25	38	3.3	24	61	3.26	
169	福田	20	1.18	43	2.29	29	71	3.28	憲法60Ⅱ前
171	麻生	21	1.19	40	2.27	29	68	3.27	憲法60Ⅱ前
174	鳩山	22	1.22	40	3.2	23	62	3.24	
177	菅	23	1.24	37	3.1	28	65	3.29	参受領3.2、憲法60Ⅱ前
180	野田	24	1.24	45	3.8	29	73	4.5	暫定有、憲法60Ⅱ前
183	安倍	25	2.28	48	4.16	30	77	5.15	暫定有、憲法60Ⅱ前
186	〃	26	1.24	36	2.28	21	56	3.20	
189	〃	27	2.12	30	3.13	28	57	4.9	暫定有
190	〃	28	1.22	40	3.1	29	68	3.29	
193	〃	29	1.20	39	2.27	29	67	3.27	
196	〃	30	1.22	38	2.28	29	66	3.28	
平均				44.4		25.3	68.7		

(出所) 各種資料をもとに、筆者作成

(注) 予算は提出と同時に参院に予備送付・付託され、予算委員会で審議可能な状況にあるが、実際は本送付されてから実質審議に入ることが多いことから、その期間を示すため「衆院送付～成立期間」の欄を設けた。

の時々政治情勢が大きく結果を左右しており、早期提出したからといって必ずしも年度内不成立を回避できるものでもないことが見て取れる。なお、同図表から最近のトレンドを見ると、衆議院の審議期間が若干短くなる一方、参議院の審議期間(図表4中「衆院送付～成立期間」)は若干長くなっている¹¹³。

¹¹¹ 石原(前掲注38)。秋谷(前掲注9)36頁も同旨。

¹¹² 第19次改正(平3法86号)

¹¹³ なお、帝国議会時代の議院法第40条は衆貴両院の予算案の審査期間について定めていた。

このほかにも予算の空白を避ける手立てについて議論されたものがあるので、参考までにいくつか紹介しておくこととしたい。

予算の空白を避ける手段として特別予備金制度を考えてもよいのではないかという提案がなされたことがある¹¹⁴が、この点については、「そういう非常事態に備えた基金を設けるべきである、そのような基金こそが憲法の想定している予備費であるという小嶋和司先生の見解もあるわけですが、私は、現在の運用の仕方というのは、むしろ国会における予算審議の促進機能を持っているのではないかというふうに考えております。3月1日（筆者注：3月31日か？）までに次年度予算が成立しなくても心配することはないということになりますと、いつまで予算の成立が延びるかわからないという不安定な状態に陥るように思われます。ですから、大災害等の緊急事態に対する支出を授權する法律を制定しておくことで足りるのではないかというふうに考えております。」¹¹⁵との見解も表明されている。

また、「暫定予算の内容を義務的経費のみに限定することにより、委員会審議を省略し本会議で直ちに議決成立させる等により、主として参議院での本予算審議への支障をなくし、政府の「本予算成立への期待権」を尊重することも考えられよう」¹¹⁶、あるいは「国会中心の財政原理ということからいえば、」（政府の責任で財政処理を行う）「その一段階前の方法として参議院のみによる暫定予算議決の道を探ることも一案であろう」¹¹⁷との提案もなされているが、議論が深まってははいない¹¹⁸。

¹¹⁴ 第40回国会衆議院大蔵委員会議録第29号（昭和37年3月29日）6頁 河野一之参考人（日本長期信用銀行副頭取）答弁

¹¹⁵ 第159回国会衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会議録第3号（平成16年4月1日）3頁 参考人碓井光明君（東京大学大学院法学政治学研究科教授）答弁。同旨、碓井光明「財政法上の予備費に関する立法政策」碓井光明他編集『公法学の法と政策〈下巻〉』有斐閣（2000）569頁。

¹¹⁶ 宮脇（前掲注9）4頁

¹¹⁷ 阿部他（前掲注101）299頁（大石眞）。なお、大石教授は「現行憲法は、国民主権や権利保障など評価すべき点が多いが、不備も目立つ。重要な点の一つは、国の予算が成立せず「予算の空白」が生じた時の規定がないことだ。期間が長くなると予算の裏付けがなくなり、年金や生活保護費、奨学金もストップする。明治憲法は「予算の空白」が生じた場合、前年度予算を施行すると定めた。現在のフランス憲法では議会が70日以内に決めなかった場合、政府提出の予算案を発効させることができる。どの国も決められない時の「危機管理」の定めを置く。日本にはなく、過去「ねじれ国会」に苦労した経験が生かされていない」（「憲法の岐路・私は言いたい「予算の空白」規定必要」京大大学院教授・大石眞 毎日新聞 平成28年7月2日）とも発言している。

¹¹⁸ そのほか、「予算不成立のときの規定、今はこれは法律で暫定予算ということになっていますけれども、これを憲法上もきっちり規定をしておく必要がある」との見解も表明されている（第162回国会参議院憲法調査会会議録第3号（平成17年2月25日）3頁 藤野公孝委員発言）。

- 予算の空白に関する質問主意書（いずれも参議院）
- ・第 96 回国会質問第 15 号（昭和 57 年 5 月 11 日） 「予算の空白」に関する質問主意書
 - ・第 102 回国会質問第 51 号（昭和 60 年 6 月 24 日） 「予算の空白」と参議院の審議権に関する質問主意書
 - ・第 104 回国会質問第 52 号（昭和 61 年 5 月 21 日） 「連年にわたる予算の空白」に関する質問主意書
 - ・第 114 回国会質問第 20 号（平成元年 6 月 5 日） 「予算の空白」に関する質問主意書
- 暫定予算及び予算の空白に関する参議院予算委員長発言
- ・植木光教委員長
 （第 96 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号（昭和 57 年 4 月 3 日） 24 頁）
 この際、本委員会の運営につきまして委員長から一言申し上げます。
 本予算委員会は、一定の期間内に充実した予算審査を行うべき重要な責務を担っております。しかるに、昭和 57 年度総予算の審査に当たり、年度末の日切れ法案の処理にも時間を割かれ、また、暫定予算の提出がないまま、予算の空白の長期化による国民生活への影響を避けるため、予算の早期成立を迫られるなど、委員会の運営上困難な状況に置かれてきたことはまことに遺憾であります。
 このような事情が常態化の傾向にあることは、従来から指摘されておりましたが、さらに本日、各委員から改めて強い御意見があったところであります。また、今後このような事態が繰り返されることのないよう多くの具体的な提案がありました。
 政府においては、各委員の発言の趣旨を踏まえ、本院の予算審議権の十分な行使が制約されることのないよう暫定予算の提出等今後各般の対策に万全を期するよう善処されることを強く要望いたします。
 - ・土屋義彦委員長
 （第 98 回国会参議院予算委員会会議録第 15 号（昭和 58 年 4 月 2 日） 34～35 頁）
 - 赤桐操君 私は予算委員長にも一つお願いがございます。
 57 年度の予算審議の最終段階で、少なくとも昨年与野党が一致して、こうした見解を踏まえて植木前委員長が、暫定予算を提出し、参議院の予算審議権の確実な保障を政府に要請したわけでありましたが、昨年に続いてことしもまた同じ事態を招いている、こういうことにつきましてまことに私は遺憾であると考えます。
 委員会並びに委員長の権威からいたしましても、二度も続くということは、昨年あれだけの討議をいたし、あれだけの確認をしながら今回またこういう結果になったということについては、大変今後大きな問題を残していると思っておりますが、委員長の御見解をひとつ承りたいと思うんです。
 - 委員長（土屋義彦君） 私も昨年予算委員会の理事を務めさしてもらってございまして、その問題につきましては十分理解をしております。今後、政府に対しましても、委員長といたしまして審議日数が確保でき得ますように強く要望いたしてまいります。
 - ・長田裕二委員長
 （第 102 回国会参議院予算委員会会議録第 15 号（昭和 60 年 3 月 27 日） 2 頁）
 先般鈴木一弘委員から御提起のありました予算の空白の問題につきましては、理事会でも協議してきたところでありますが、この際、その協議を踏まえ、委員長から一言申し上げます。
 昭和 60 年度予算につきましては、これまで委員長としても鋭意十分な、充実した審査をいただくべく全力を挙げるとともに、政府に対しても、円滑な審議のため最大限の協力を求めてきたところであります。
 しかしながら、本日の段階において、若干の予算の空白の可能性が生じてきておりますことは、適切な事態ではなく、遺憾なことと考えます。
 本委員会としては、今後、従来からの論議や本年度の経緯等を十分に踏まえ、政府においては、速やかにかかる事態を生ぜしめないよう、暫定予算の提出等、国民に迷惑をかけないための諸般の対策に万全を期することを改めて強く求めます。
 なお、この旨、委員長報告にも盛り込みたいと思っております。
 - ・安田隆明委員長
 （第 104 回国会参議院予算委員会会議録第 16 号（昭和 61 年 3 月 28 日） 2 頁）
 この際、委員長から申し上げます。
 暫定予算問題につきまして、
 政府としては、先般の御要請を重く受けとめ、政府部内及び各方面との検討を続けてまいりましたが、本年度においては、諸般の状況を勘案し、暫定予算の提出はお許しいただき、一日も早い本予算の成立をぜひともお願いいたしたいと存じます。来年度以降においては、

参議院の予算審議が円滑に進められるよう一層の努力を払うとともに、予算の年度内成立が期待し得なくなった場合には、事態に即応して国民生活に影響を与えないよう適切に対応することとし、諸般の情勢を勘案し、財政法第 30 条の規定により対処するよう努力いたします。

この政府の回答を受けて、理事会としては、来年度以降は国民生活に影響を与えないよう配慮して、財政法第 30 条の規定に基づいて対処すべきであるとの意見が一致し、これを当委員会の決議とすることにいたしました。

以上、御承認をお願いいたします。

・原文兵衛委員長

(第 112 回国会参議院予算委員会会議録第 19 号 (昭和 63 年 4 月 7 日) 25 頁)

この際、委員長から申し上げます。

先般、本委員会理事会において、年度内成立が期待し得ない場合を想定して、念のため暫定予算の準備に入るよう政府に要請していたところであり、その後、本委員会としては、審議が順調に進行している過程において暫定予算が提出される事態になったことは、本委員会の委員長として遺憾の意を表すところであります。

政府においては、この点に十分留意し、今後とも昭和 61 年 3 月 28 日の委員会決議とされた安田委員長見解を尊重し、適切に対処されるよう強く要請します。

・林田悠紀夫委員長

(第 118 回国会参議院予算委員会会議録第 4 号 (平成 2 年 4 月 4 日) 2 頁)

この際、委員長から申し上げます。

今年度の予算に空白が生じた事態は、諸般の情勢からとは申せ、遺憾であります。本委員会は、従来から予算に空白を生じないよう政府に強く要請してきたところでありますので、今後ともこの要請が実行されるよう要望をいたします。

○暫定予算について

自民・社会・公明・民社
政調・政審会長合意
平成 3 年 3 月 27 日

1. 暫定予算の制度は、現憲法下で設けられた財政民主主義を貫くための制度である。すなわち、旧憲法では議会の意思にかかわらず前年度予算を施行出来るとしていたものから、国会の意思によって処理すべきものとしている。
2. 憲法第 83 条、財政法第 30 条の趣旨からして一日たりとも予算の空白をつくるべきではない。それは提案権を持つ政府の責任であり、また議決権を持つ国会の責任でもある。
3. その趣旨からすれば暫定予算については、与野党が合意しうる行政運営上必要最小限の経費にとどめるべきものである。暫定予算を必要とする事態が発生した場合には、このような立場で対応するものとする。平成 3 年度の暫定予算についてもこの趣旨で処理する。

(内線 75011)