

予備費審査の充実に向けて

決算委員会調査室 笹嶋 正

1. はじめに
2. 予備費審査の早期化
3. 参議院における決算審査との関係
4. 予備費審査の詳細化
5. 予備費の審査結果の反映
6. おわりに

1. はじめに

令和2年度第1次補正予算及び第2次補正予算において「新型コロナウイルス感染症対策予備費」が合わせて11兆5,000億円計上され、当初予算の一般会計予備費5,000億円を加えると一般会計予算における予備費の割合が7.49%にも達した¹ことにより、財政処理に関する国会の事前議決の原則の例外措置として適切かどうかとの論議が提起されたことは、記憶に新しい。

令和2年度第2次補正予算の審議過程において、財政演説の中で新型コロナウイルス感染症対策予備費のうち5兆円の使途が示されるとともに、総理大臣からも予備費の使用については適時適切に国会に報告する旨の答弁があった²が、第201回国会閉会後においては、財務省から予備費使用の閣議決定³の項目と金額が衆参予算委員会の理事懇談会で説明されるにとどまっている⁴。

予備費に関しては、憲法第87条第1項において「予見し難い予算の不足に充

¹ 平成以降で、補正前、補正後を含め一般会計予算における割合が最も高かったのは、いわゆるリーマンショック後の平成21年度当初予算における経済緊急対応予備費1兆円を含む1.52%である。令和2年度一般会計当初予算における予備費の割合は0.49%であったが、第1次補正、第2次補正の一般会計予算においては、それぞれ5.84%、31.34%を予備費が占めている。

² 第201回国会衆議院本会議録第31号1頁～3頁及び5頁(令2.6.8)

³ 予備費の使用決定とは、予備費から財源を出して予算上の新しい「項」の経費の金額をつくること又は既定の「項」の金額を追加することであり、債務負担を行い、支出を行う予算執行(その結果としての決算)とは異なる。

⁴ 「コロナに予備費1.1兆円」『読売新聞』(令2.8.8)など。

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。」とし、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。」と定められていることから、今後は予備費支出の承諾を所管する衆議院決算行政監視委員会及び参議院決算委員会における本格的な論議が待たれるところである。

憲法の規定に基づき国会に提出され審議の対象とされているにもかかわらず、決算と比べて注目されることの少ない予備費に光が当てられたこの機会を利用して、国会とりわけ参議院における予備費審査の在り方を検証し、その充実策を探りたい。

2. 予備費審査の早期化

財政法第36条第3項は「内閣は、予備費を以て支弁した総調書及び各省各庁の調書を次の常会において国会に提出して、その承諾を求めなければならない。」と定めているが、内閣は、使用決定の時期によって（その1）と（その2）の2回に分けている予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書等（以下「予備費使用調書」という。）について、度重なる国会からの要請⁵を受け、当該年度の1月に召集される常会中に（その1）及び（その2）を提出するに至っている。

常会の召集時期が12月から1月に変わった第123回国会（平成4年）後の提出時期の変遷を見ると、平成3年度予備費使用調書は4月から1月までの使用決定分が（その1）として同年度中の3月下旬に提出されていたが、2月及び3月の使用決定分の（その2）の提出は次年度の1月下旬であり、（その1）提出から10か月を経た次の常会冒頭であった。しかし、平成9年度予備費使用調書からは（その2）の提出時期が（その1）の2か月後の同じ常会中の5月下旬に早まった。平成14年度予備費使用調書以降は（その1）が3月中旬、（その2）が5月中旬から下旬に提出されている。

審査の状況については、平成13年度予備費使用調書（その1）が平成13年3月29日、（その2）が5月31日にそれぞれ提出され、併せて6月6日に衆議院で承諾された後、7月19日に参議院でも承諾されている。このことは、常会中に予備費使用に関する国会の承諾手続を終えることにより、内閣が当該年度の決算を会計検査院に送付する（近年は9月上旬）までに、「厳密な意味

⁵ 例えば、第134回国会衆議院決算委員会議録第2号8頁～9頁（平7.11.30）、第140回国会参議院決算委員会議録第2号45頁～46頁（平9.5.1）を参照。

で」⁶決算を完成させることが可能になることを示している。

残念ながら、予備費の提出時期の早期化が実現されて以降、提出された常会中に国会が承諾手続を終了したケース（再提出は除く）は平成13年度予備費のみであるが、予算編成から審査・執行・決算を経てのPDCAサイクルに予備費使用を組み入れることができるようになれば、予備費と決算双方の審査を同一の委員会において行う意義が深まることになると思われる。

3. 参議院における決算審査との関係

国会の承諾が必要な予備費は衆議院で議決された後に参議院に送付されることになっているが、決算は両院の送付関係がなく参議院が独自に審査を進めることができる。参議院では、第139回国会（平成8年）から第140回国会（平成9年）の平成6年度予備費・決算の審査の際に、衆議院から予備費の送付が遅れたことにより、予備費に先行して決算の審査を終了せざるを得ない事態が発生している（このときは決算の採決前に予備費の予備審査を実施）。

平成13年度決算以降、参議院は内閣に対し決算の早期提出を求めるとともに審査の早期化に努め、一時期を除き、提出された翌年又は当該年の常会中に決算の審査を終了しているが、一方で予備費審査の早期化が進まないため、当該年度決算の採決とほぼ同時期に予備費の採決が行われることが常態化している。平成6年度予備費審査と同様な事態の再発が危惧される中で、第180回国会（平成24年）において、参議院決算委員長から衆議院決算行政監視委員長宛てに「予備費使用承諾案件の参議院への早期送付に関する申入れ」を行った経緯もある⁷。

提出された常会中に衆議院における予備費の審査が終了し、参議院に送付されるようになれば、本来あってはならない予備費と当該年度決算の審査順序の逆転現象の発生を回避できるという効果も生ずると考えられる。

4. 予備費審査の詳細化

前述のとおり、予備費使用調書は年度ごとに（その1）と（その2）に分けて国会に提出されるが、審査が終了する前に衆議院の解散などによって廃案となることがあり、その場合は1年分をまとめて1本の予備費使用調書として後

⁶ ここでいう「厳密な意味」とは、内閣が予備費を使用することにより国会で議決された予算の項や金額に変化が生ずることについて、国会の事後承諾を得ることで内閣の国会に対する責任が解除されるという意味として捉えている。

⁷ 第180回国会参議院決算委員会会議録第10号1頁～2頁（平24.9.7）

の国会に再提出される。

(その1)と(その2)が分かれている場合には、委員会や本会議においてそれぞれ採決に付されるが、1本化した場合には採決も1回となるため、例えば(その1)部分は賛成、(その2)部分は反対の立場であった場合は反対せざるを得なくなる。

過去の予備費の審査実績を振り返ってみると、例えば、衆議院において承諾となり送付されてきたものを参議院において不承諾とした事例は13件(一般会計5件、特別会計5件、特別会計経費増額3件)ある⁸が、いずれも(その1)又は(その2)に分かれていた。もしこれが1本にまとめられていたとしたら、採決結果が違っていただ可能性は否定できない。

更に遡って衆参の事例を調べてみると、第5回国会(昭和24年)において衆議院が昭和22年度予備費使用調書について承諾しない部分を抹消して送付してきたものを、参議院において衆議院が承諾しなかった部分の更に一部のみを除いて(残り部分を復活して)承諾した例⁹や、第38回国会(昭和36年)において昭和34年度及び昭和35年度の予備費使用調書の採決を賛成多数の事項と全会一致の事項に分けて行い、全体として賛成多数をもって承諾とした例¹⁰も見られる。

予備費使用調書については、同じ(その1)や(その2)の中に災害対策経費など反対意見が少ない事項と、賛否が分かれる政策経費の事項が混在するケースも多く見られる。そのような場合に、賛否が分かれるものについては予備費使用調書の事項ごとに採決を行い、それぞれ承諾、不承諾を決定するというきめ細やかな対応を行うことができれば、各会派にとって賛否の意図が表明しやすくなるだけでなく、予備費審査の内容を決算審査に生かしていくことにもつながると思われる。

5. 予備費の審査結果の反映

衆議院で承諾されたが参議院では不承諾となり、国会の承諾を得られなかった昭和62年度及び昭和63年度の予備費に関し、第118回国会閉会后(平成2年10月)の参議院決算委員会において、「大蔵大臣は、一院で承諾を得られた

⁸ なお、参議院において不承諾となり衆議院に返付した予備費使用調書について、衆議院においてはいずれも両院協議会を求めることはせず、国会の承諾がなかった旨を参議院及び内閣に通知している。

⁹ 平成25年版参議院先例録(344)399頁

¹⁰ 平成25年版参議院委員会先例録(85)86頁～87頁

場合でも他院で不承諾となる理由があるなら、それを政府は真剣に受け止めて、自後における予備費の使用については十分配慮しつつ行動したいと答弁しているが、政府としては、今回の不承諾の議決の際指摘されたことを踏まえて具体的にどう改善したのか」との質問を受け、当時の大蔵大臣は「（不承諾の理由とされた）総理のサミット参加経費は平成2年度の当初予算に計上し、また、平成2年5月に予備費を使用した警備経費の中には（不承諾の理由とされた）車両購入費は含めていない」旨の答弁を行っている¹¹。

予備費の使用承諾については、内閣の国会に対する責任の解除であって、過去における法律上の効果に影響するものではないというのが通説であるが、これは政府として改善すべきところは改善するという真摯な対応が取られた例といえる。

また、第120回国会（平成2年12月）の参議院本会議において昭和63年度決算の概要説明に対する質疑が行われた際、「大蔵大臣の概要説明において昭和63年度予備費が参議院の承諾を得られなかった事実への言及がなかった。今すぐ決算書の補修を行い、予備費不承諾の事実を記載することが決算を重視する内閣の姿勢を表すものと思うが、その考えはあるか」との質問に対し、大蔵大臣は「決算書に予備費不承諾の事実を記載するというのは、決算書の性格からなじまないものと考えている」旨の答弁を行っている¹²。

「なじまない」というのは、具体的な記載方法について検討を行った上で困難であるということなのか、記載するとなると予備費の国会承諾手続の進捗状況や結果が決算書の内容や確定時期に影響を及ぼすことになるのを危惧してのことなのか、その理由は不明である。

一方、予備費の審査における会計検査院の役割に注目してみると、前出の第5回国会の衆参における予備費一部不承諾のケースは、昭和22年度の予備費使用決定及びその後の支出状況に関し、検査報告において問題があると指摘された事項に基づくものである¹³。当時と現在とでは決算とともに国会に提出される検査報告の様式に変化は見られるが、検査報告が予備費の審査結果に影響を与えた事例といえる。

予備費審査の早期化、詳細化が実現した場合には、これとは逆に、国会の承諾を得られなかった事項の取扱いをどうするかなど、予備費の審査結果が検査報告の記載内容に影響を与えることも想定される。

¹¹ 第118回国会閉会後参議院決算委員会会議録第1号11頁(平2.10.3)

¹² 第120回国会参議院本会議録第2号25頁及び27頁(平2.12.11)

¹³ 第5回国会衆議院決算委員会会議録第10号1頁～2頁(昭24.4.26)

6. おわりに

憲法第 83 条には「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならない。」とあり、憲法の規定に更に実効性を持たせるための努力を今後も続けることが大切であると考えます。

新型コロナウイルス感染症対策に係る経費は、国の予算上では第 201 回国会の令和 2 年 4 月末に成立した令和 2 年度第 1 次補正予算において初めて計上されることになったが、我が国において感染が拡大した令和 2 年 2 月から 4 月までの間は、基本的に令和元年度及び 2 年度の予備費によって対応せざるを得ない状況であった。そのうち令和元年度分に関しては、既に第 201 回国会中に一般会計及び特別会計の予備費使用調書が提出済み（衆議院において継続審査）である。

まずは、衆参の所管委員会において令和元年度予備費の審査を早急に実施し、本年 11 月に提出予定の同年度決算の審査につなげていくこと、それと並行して令和 2 年度における予備費使用を含む新型コロナウイルス感染症対策に係る経費の執行状況のチェックを行っていくことが大切である。

今後、国会、政府、会計検査院それぞれが積極的に取り組むことにより、予備費審査充実化の良い機会とすることが期待される。

(参考) 令和元年度予備費使用調書における新型コロナウイルス感染症対策経費一覧

○令和 2 年 2 月 14 日閣議決定

事 項	所 管	使用額(千円)
帰国者等の生活及び健康管理支援業務に必要な経費	内閣	92,871
在外公館等における感染拡大の防止に必要な経費	外務省	63,917
政府チャーター機による帰国者等の生活支援及び健康管理に必要な経費	厚生労働省	2,335,261
電話相談窓口の設置に必要な経費	厚生労働省	487,360
治療体制・機能の強化に必要な経費	厚生労働省	1,683,748
感染症医療費負担金に必要な経費	厚生労働省	348,107
検査体制の強化等に必要な経費	厚生労働省	1,497,162
水際対策の強化に必要な経費	厚生労働省	3,356,306
マスク生産設備導入補助事業に必要な経費	経済産業省	450,000
合 計		10,314,732

○令和2年3月3日閣議決定

事 項	所 管	使用額(千円)
マスクの緊急配布に必要な経費	厚生労働省	2,285,000

○令和2年3月10日閣議決定

事 項	所 管	使用額(千円)
政府広報に必要な経費	内閣府	237,188
中小企業者等に対する強力な資金繰り支援に必要な経費	内閣府 財務省 経済産業省	3,200,000 39,500,000 28,700,000
救急隊が使用する感染防護具等の支援に必要な経費	総務省	156,448
国際連携の強化に必要な経費	外務省 厚生労働省	9,945,586 5,060,000
申告所得税等の申告・納付等期限の延長に必要な経費	財務省	1,301,004
学校設置者の負担となる学校給食費に相当する費用等への支援に必要な経費	文部科学省	18,242,456
帰国者の受入れ支援に必要な経費	厚生労働省	1,015,817
医療機関における病床確保等に必要な経費	厚生労働省	13,312,507
マスクの配布に必要な経費	厚生労働省	16,138,541
検査設備の導入支援等に必要な経費	厚生労働省	715,826
生活衛生関係営業者に対する強力な資金繰り支援に必要な経費	厚生労働省	2,242,000
雇用調整助成金の特例措置の拡大に必要な経費	厚生労働省	2,475,370
助成金等の支給等に必要な経費	厚生労働省	46,961,508
助成金の支給等に必要な経費 (労働保険特別会計雇用勘定)	厚生労働省	42,000,000
個人向け緊急小口資金等の特例措置に必要な経費	厚生労働省	20,720,124
放課後等デイサービスの体制強化に必要な経費	厚生労働省	9,998,940
食品ロス対策のための支援に必要な経費	農林水産省	2,992,877
マスク等生産設備導入補助事業に必要な経費	経済産業省	164,353
迅速ウイルス検出機器導入実証事業に必要な経費	経済産業省	313,031
遠隔健康相談事業に必要な経費	経済産業省	248,529
観光業の基盤整備に必要な経費	国土交通省	3,572,096
合 計		269,214,201

○令和2年3月19日閣議決定

事 項	所 管	使用額(千円)
個人向け緊急小口資金等の特例の拡大に必要な経費	厚生労働省	10,360,063

会 計 別		使用額(千円)
一般会計		250,173,996
特別会計		42,000,000
総 計		292,173,996

(出所)「令和元年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その2)」及び「令和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」より作成

【参考文献】

日本財政法学会編『決算制度(財政法叢書9)』(学陽書房、平成5年4月)

(内線 75340)