

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	特別会計予備費の在り方について ～効率的な予算計上に向けた一考察～
著者 / 所属	桑原 誠 / 決算委員会調査室
雑誌名 / ISSN	経済のプリズム / 1882-062X
編集・発行	参議院事務局 企画調整室（調査情報担当室）
通号	239号
刊行日	2024-10-17
頁	41-63
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r06pdf/202423902.pdf

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75044） / 03-5521-7683（直通））。

特別会計予備費の在り方について

～効率的な予算計上に向けた一考察～

決算委員会調査室 桑原 誠

《要旨》

コロナ禍を契機とする巨額計上で注目されてきた予備費は、一般会計と同様に特別会計にも計上することができる。令和6年度当初予算では、13ある特別会計のうち11会計で予備費が計上され、総額は6,549億円に上っている。しかし、その使用実績は僅少で、直近10か年度のうち平成26～30年度はゼロ、使用があった年度でも補正後予算額に対する使用総額の割合は0.3～8.5%と1割に満たない。近年は徐々に予算規模が縮減されてきているとはいえ、多額の不用が発生しやすい構造は変わっていない。そこで、本稿では、特別会計予備費のこれまでの推移等を概観した上で、より効率的な予算計上の方法について検討する。

1. はじめに

政府は、新型コロナウイルス感染症拡大以降、同感染症対策や物価高騰対策等の財源として、国会の事前議決を経ることなく政府の裁量で使用¹できる予備費を積極的に活用してきた。一方、国会では、数兆円に上る巨額の予備費の使い道を政府に「白紙委任」することや²、補正予算での対応が可能な国会開会中に予備費を使用することの妥当性³等について、財政民主主義の観点から議論が行われてきた。その際に対象となったのは、主に新型コロナウイルス感染症対策予備費等の一般会計に計上される予備費（以下「一般会計予備費⁴」という。）

¹ 予備費と歳出予算とでは、「使用」という用語の意味が異なっており、「歳出予算の使用という場合には、その目的に従って具体的に債務負担を行い、支出を行うことを意味するが、予備費の使用という場合には、端的に言えば、予備費から財源を捻出して新しい項の金額をつくるか又は既定の項の金額を追加することを意味する」（小村武『予算と財政法 [五訂版]』（新日本法規出版、平成28年）310頁）。

² 第204回国会参議院決算委員会会議録第9号12～13頁（令3.6.7）等

³ 第204回国会参議院決算委員会会議録第8号18～20頁（令3.5.31）等

⁴ 「一般会計予備費」は、新型コロナウイルス感染症対策予備費等の使途が特定された予備費

であったが、他方で、コロナ対策で使用実績がありながら余り注目されてこなかったのが特別会計に計上される予備費（以下「特別会計予備費」という。）である。数兆円規模の一般会計予備費と比べれば目立たないものの、特別会計予備費の総額は、令和6年度当初予算で6,549億円⁵に上り、決して小さな存在ではない。しかも、その使用実績は僅少で、直近10か年度のうち平成26～30年度はゼロ、使用があった年度でも補正後予算額に対する使用総額の割合は0.3～8.5%と1割に満たないという実態がある。近年は徐々に予算規模が縮減されてきているとはいえ、多額の不用が発生しやすい構造は変わっていない。

そこで、本稿では、特別会計予備費の概要やこれまでの推移等を概観した上で、より効率的な予算計上の在り方について検討することとしたい。

2. 特別会計予備費の概要

2-1. 根拠法令

予備費制度は、憲法及び財政法を根拠としているが、一般会計・特別会計の区別は設けられておらず、特別会計予備費の根拠法令は一般会計予備費と同一である。すなわち、制度の骨格は、憲法第87条第1項において「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。」、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、具体的な計上方法は、財政法第24条において「予見し難い予算の不足に充てるため、内閣は、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。」と定められている。そのほか、同法第35条において予備費の管理及び使用の手続について、第36条において国会による事後承諾の手続について規定されている⁶。

2-2. 直近5か年度の状況

(1) 当初予算額

直近5か年度の各特別会計予備費の当初予算額及び対前年度増減率をまとめたのが図表1である。いずれの年度も13ある特別会計のうち11会計で予備費が

ではない通常の予備費のことを指す狭義の用法と、一般会計に計上された予備費全体を指す広義の用法があるが、本稿では後者を用いることとする。

⁵ 本稿の数値については、原則単位未満を四捨五入している。そのため、図表中の総額と内訳の合計が一致しない場合がある。

⁶ 「財政法は第1条に規定されているように、「国の予算その他財政の基本」に関する法律であり、特別の場合を除き、一般会計、特別会計の区別なく適用されるもの」とされている（前掲注1の引用箇所の出所 91頁）

計上されている⁷。

図表 1 各特別会計予備費の当初予算額及び対前年度増減率（直近5か年度）

特別会計	令和2年度		3		4		5		6	
	当初予算額	対前年度増減率(%)	当初予算額	対前年度増減率(%)	当初予算額	対前年度増減率(%)	当初予算額	対前年度増減率(%)	当初予算額	対前年度増減率(%)
交付税及び補償と税配付金	26億円	0.0	26億円	0.0	26億円	0.0	26億円	0.0	25億3,000万円	▲ 2.7
地震再保険	50万円	0.0	50万円	0.0	50万円	0.0	50万円	0.0	50万円	0.0
外国為替資金	3,000億円	0.0	3,000億円	0.0	3,000億円	0.0	3,000億円	0.0	3,000億円	0.0
財政投融资	700億7,000万円	0.0	700億7,000万円	0.0	700億7,000万円	0.0	1億7,000万円	▲ 99.8	1億5,000万円	▲ 11.8
財政融資資金勘定	6,000万円	0.0	6,000万円	0.0	6,000万円	0.0	6,000万円	0.0	5,000万円	▲ 16.7
投資勘定	700億円	0.0	700億円	0.0	700億円	0.0	1億円	▲ 99.9	1億円	0.0
特定国有財産整備勘定	1,000万円	0.0	1,000万円	0.0	1,000万円	0.0	1,000万円	0.0	-	▲ 100.0
エネルギー対策	15億2,000万円	0.0	28億2,000万円	85.5	35億2,000万円	24.8	35億2,000万円	0.0	28億5,000万円	▲ 19.0
エネルギー需給勘定	10億1,000万円	0.0	23億1,000万円	128.7	30億1,000万円	30.3	30億1,000万円	0.0	26億7,000万円	▲ 11.3
電源開発促進勘定	5億1,000万円	0.0	5億1,000万円	0.0	5億1,000万円	0.0	5億1,000万円	0.0	1億8,000万円	▲ 64.7
労働保険	608億円	25.1	615億円	1.2	614億円	▲ 0.2	623億円	1.5	574億円	▲ 7.9
労災勘定	57億円	▲ 12.3	64億円	12.3	63億円	▲ 1.6	62億円	▲ 1.6	23億円	▲ 62.9
雇用勘定	550億円	31.0	550億円	0.0	550億円	0.0	560億円	1.8	550億円	▲ 1.8
徴収勘定	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0
年金	2,081億1,200万円	2.4	2,104億1,200万円	1.1	2,128億1,200万円	1.1	2,206億1,200万円	3.7	1,145億1,200万円	▲ 48.1
基礎年金勘定	1,030億円	4.0	1,060億円	2.9	1,080億円	1.9	1,130億円	4.6	600億円	▲ 46.9
国民年金勘定	17億円	▲ 10.5	15億円	▲ 11.8	13億円	▲ 13.3	12億円	▲ 7.7	5億円	▲ 58.3
厚生年金勘定	970億円	0.0	960億円	▲ 1.0	960億円	0.0	980億円	2.1	500億円	▲ 49.0
子ども・子育て支援勘定	64億円	18.5	69億円	7.8	75億円	8.7	84億円	12.0	40億円	▲ 52.4
業務勘定	1,200万円	0.0	1,200万円	0.0	1,200万円	0.0	1,200万円	0.0	1,200万円	0.0
食料安定供給	1,072億円	0.0	1,071億円	▲ 0.1	1,037億円	▲ 3.2	1,037億円	0.0	968億8,000万円	▲ 6.6
農業経営安定勘定	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	9,000万円	▲ 10.0
食糧管理勘定	850億円	0.0	850億円	0.0	850億円	0.0	850億円	0.0	820億円	▲ 3.5
農業再保険勘定	214億円	0.0	214億円	0.0	180億円	▲ 15.9	180億円	0.0	143億円	▲ 20.6
漁船再保険勘定	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	9,000万円	▲ 10.0
漁業共済保険勘定	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	1億円	0.0	7,000万円	▲ 30.0
業務勘定	2億円	0.0	2億円	0.0	2億円	0.0	2億円	0.0	1億5,000万円	▲ 25.0
国営土地改良事業勘定	3億円	0.0	2億円	▲ 33.3	2億円	0.0	2億円	0.0	1億8,000万円	▲ 10.0
特許	2億円	0.0	2億円	0.0	2億円	0.0	2億円	0.0	1億円	▲ 50.0
自動車安全	5億4,000万円	▲ 1.8	5億4,000万円	0.0	5億4,000万円	0.0	5億4,000万円	0.0	4億5,000万円	▲ 16.7
保障勘定	6,000万円	▲ 14.3	6,000万円	0.0	6,000万円	0.0	-	-	-	-
自動車検査登録勘定	1億5,000万円	0.0	1億5,000万円	0.0	1億5,000万円	0.0	1億5,000万円	0.0	1億円	▲ 33.3
自動車事故対策勘定	-	-	-	-	-	-	6,000万円	0.0	5,000万円	▲ 16.7
空港整備勘定	3億3,000万円	0.0	3億3,000万円	0.0	3億3,000万円	0.0	3億3,000万円	0.0	3億円	▲ 9.1
東日本大震災復興	3,000億円	0.0	1,500億円	▲ 50.0	1,500億円	0.0	1,000億円	▲ 33.3	800億円	▲ 20.0
合計	1兆510億4,250万円	1.6	9,052億4,250万円	▲ 13.9	9,048億4,250万円	▲ 0.0	7,936億4,250万円	▲ 12.3	6,548億7,250万円	▲ 17.5

(注) 自動車安全特別会計においては、令和5年度から自動車事故対策勘定が廃止され保障勘定と統合されるとともに、保障勘定が自動車事故対策勘定に改称されたため、同年度の自動車事故対策勘定に係る対前年度増減率は、4年度の保障勘定の当初予算額と比較している。

(出所)『特別会計予算』を基に作成

全ての特別会計予備費を合わせた総額では、令和2年度の1兆510億円から年々減少傾向にある。特に6年度においては、ほとんどの特別会計で前年度から減額されているが、この背景については後述する。特別会計・勘定別に6年度の子備費予算額を見ると、多い順に外国為替資金特別会計（3,000億円）、食料安定供給特別会計・食糧管理勘定（820億円）、東日本大震災復興特別会計（800億円）となっており、最も少額なのが地震再保険特別会計（50万円）である。

また、図表2は、各特別会計・勘定の6年度当初予算額に占める予備費の割合を示したものである。外国為替資金特別会計（22.8%）、食料安定供給特別会

⁷ 予備費が計上されていないのは、国債整理基金特別会計及び国有林野事業債務管理特別会計である。

計・農業再保険勘定（15.0%）及び東日本大震災復興特別会計（12.6%）が1割を超える一方、0.1%にも満たないものが約半数に上った。参考に令和6年度一般会計当初予算額及びコロナ禍前に編成された2年度一般会計当初予算額に占める予備費の割合を挿入したが、これらと比較しても予備費の割合が低いものが多いことが分かる。

図表2 各特別会計・勘定予算額に占める予備費の割合（令和6年度当初）

特別会計	勘定	当初予算額 (a)	うち予備費 (b)	予備費の占める 割合 (%) (b/a)
① 外国為替資金		1兆3,172億2,007万円	3,000億円	22.7752
② 食料安定供給	農業再保険	955億7,505万円	143億円	14.9621
③ 東日本大震災復興		6,330億6,569万円	800億円	12.6369
④ 食料安定供給	食糧管理	1兆1,284億2,008万円	820億円	7.2668
⑤ 食料安定供給	国営土地改良事業	75億7,061万円	1億8,000万円	2.3776
令和6年度一般会計当初		112兆5,716億8,842万円	2兆円	1.7766
⑥ 労働保険	雇用	3兆2,719億6,288万円	550億円	1.6809
⑦ 食料安定供給	漁船再保険	70億771万円	9,000万円	1.2843
⑧ 食料安定供給	業務	234億1,509万円	1億5,000万円	0.6406
⑨ 食料安定供給	漁業共済保険	124億5,226万円	7,000万円	0.5621
令和2年度一般会計当初		102兆6,579億7,133万円	5,000億円	0.4871
⑩ 自動車安全	自動車検査登録	435億9,649万円	1億円	0.2294
⑪ 自動車安全	自動車事故対策	222億7,126万円	5,000万円	0.2245
⑫ 労働保険	労災	1兆901億259万円	23億円	0.2110
⑬ 年金	基礎年金	30兆3,449億5,629万円	600億円	0.1977
⑭ 年金	子ども・子育て支援	3兆7,572億4,896万円	40億円	0.1065
⑮ 年金	厚生年金	51兆5,772億2,842万円	500億円	0.0969
⑯ エネルギー対策	エネルギー需給	3兆67億732万円	26億7,000万円	0.0888
⑰ 自動車安全	空港整備	3,945億1,325万円	3億円	0.0760
⑱ 特許		1,521億1,525万円	1億円	0.0657
⑲ エネルギー対策	電源開発促進	3,900億8,135万円	1億8,000万円	0.0461
⑳ 食料安定供給	農業経営安定	2,413億7,648万円	9,000万円	0.0373
㉑ 財政投融资	投資	7,362億1,893万円	1億円	0.0136
㉒ 年金	国民年金	4兆2,441億1,316万円	5億円	0.0118
㉓ 交付税及び譲与税配付金		51兆8,671億4,721万円	25億3,000万円	0.0049
㉔ 年金	業務	4,939億2,981万円	1,200万円	0.0024
㉕ 労働保険	徴収	4兆2,802億6,339万円	1億円	0.0023
㉖ 地震再保険		1,133億2,834万円	50万円	0.0004
㉗ 財政投融资	財政融資資金	25兆8,969億4,246万円	5,000万円	0.0002

約半数の13会計・勘定が0.1%未満

（出所）『令和2年度一般会計予算』、『令和6年度一般会計予算』及び『令和6年度特別会計予算』を基に作成

（2）使用額

次に使用額について、直近5か年度の実績及び補正後予算額に対する使用率をまとめたのが図表3である。いずれの年度も使用されてはいるものの、令和

元～4年度は1勘定のみ、5年度も2勘定と少数である。

使用率で見ると、使用実績のある勘定ごとでは元～3年度が100.0%、4年度が81.0%、5年度が99.7%及び61.5%と高率であるが、特別会計予備費全体では、元年度5.0%、2年度6.9%、3年度3.9%、4年度8.5%、5年度0.3%と全て1割未満となっている。

図表3 各特別会計・勘定の予備費使用額及び使用率（直近5か年度）

特別会計	令和元年度		2		3		4		5	
	補正後予算額	使用額 (使用率)	補正後予算額	使用額 (使用率)	補正後予算額	使用額 (使用率)	補正後予算額	使用額 (使用率)	補正後予算額	使用額 (使用率)
交付税及び譲与税配付金	26億円	-	26億円	-	26億円	-	26億円	-	26億円	-
地震再保険	50万円	-	50万円	-	50万円	-	50万円	-	50万円	-
外国為替資金	3,000億円	-	3,000億円	-	3,000億円	-	3,000億円	-	3,000億円	-
財政投融资	700億7,000万円	-	134億7,000万円	-	700億7,000万円	-	700億7,000万円	-	1億7,000万円	9,966万円 (58.6%)
財政融資資金勘定	6,000万円	-	6,000万円	-	6,000万円	-	6,000万円	-	6,000万円	-
投資勘定	700億円	-	134億円	-	700億円	-	700億円	-	1億円	9,966万円 (99.7%)
特定国有財産整備勘定	1,000万円	-	1,000万円	-	1,000万円	-	1,000万円	-	1,000万円	-
エネルギー対策	15億2,000万円	-	15億2,000万円	-	328億2,000万円	323億円 (98.4%)	35億2,000万円	-	35億2,000万円	18億5,262万円 (52.6%)
エネルギー需給勘定	10億1,000万円	-	10億1,000万円	-	323億1,000万円	323億円 (100.0%)	30億1,000万円	-	30億1,000万円	18億5,262万円 (61.5%)
電源開発促進勘定	5億1,000万円	-	5億1,000万円	-	5億1,000万円	-	5億1,000万円	-	5億1,000万円	-
労働保険	486億円	420億円 (86.4%)	608億円	550億円 (90.5%)	615億円	-	614億円	-	623億円	-
労災勘定	65億円	-	57億円	-	64億円	-	63億円	-	62億円	-
雇用勘定	420億円	420億円 (100.0%)	550億円	550億円 (100.0%)	550億円	-	550億円	-	560億円	-
徴収勘定	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-
年金	2,033億1,200万円	-	2,081億1,200万円	-	2,104億1,200万円	-	2,128億1,200万円	-	2,206億1,200万円	-
基礎年金勘定	990億円	-	1,030億円	-	1,060億円	-	1,080億円	-	1,130億円	-
国民年金勘定	19億円	-	17億円	-	15億円	-	13億円	-	12億円	-
厚生年金勘定	970億円	-	970億円	-	960億円	-	960億円	-	980億円	-
子ども・子育て支援勘定	54億円	-	64億円	-	69億円	-	75億円	-	84億円	-
業務勘定	1,200万円	-	1,200万円	-	1,200万円	-	1,200万円	-	1,200万円	-
食料安定供給	1,072億円	-	1,072億円	-	1,071億円	-	1,037億円	688億1,358万円 (66.4%)	1,037億円	-
農業経営安定勘定	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-
食糧管理勘定	850億円	-	850億円	-	850億円	-	850億円	688億1,358万円 (81.0%)	850億円	-
農業再保険勘定	214億円	-	214億円	-	214億円	-	180億円	-	180億円	-
漁船再保険勘定	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-
漁業共済保険勘定	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-	1億円	-
業務勘定	2億円	-	2億円	-	2億円	-	2億円	-	2億円	-
国営土地改良事業勘定	3億円	-	3億円	-	2億円	-	2億円	-	2億円	-
特許	2億円	-	2億円	-	2億円	-	2億円	-	2億円	-
自動車安全	5億5,000万円	-	5億4,000万円	-	5億4,000万円	-	5億4,000万円	-	5億4,000万円	-
保障勘定	7,000万円	-	6,000万円	-	6,000万円	-	6,000万円	-	6,000万円	-
自動車検査登録勘定	1億5,000万円	-	1億5,000万円	-	1億5,000万円	-	1億5,000万円	-	1億5,000万円	-
空港整備勘定	3億3,000万円	-	3億3,000万円	-	3億3,000万円	-	3億3,000万円	-	3億3,000万円	-
東日本大震災復興	1,000億円	-	1,000億円	-	500億円	-	500億円	-	350億円	-
合計	8,340億5,250万円	420億円 (5.0%)	7,944億4,250万円	550億円 (6.9%)	8,352億4,250万円	323億円 (3.9%)	8,048億4,250万円	688億1,358万円 (8.5%)	7,286億4,250万円	19億5,228万円 (0.3%)

(出所)『予備費使用総調書』を基に作成

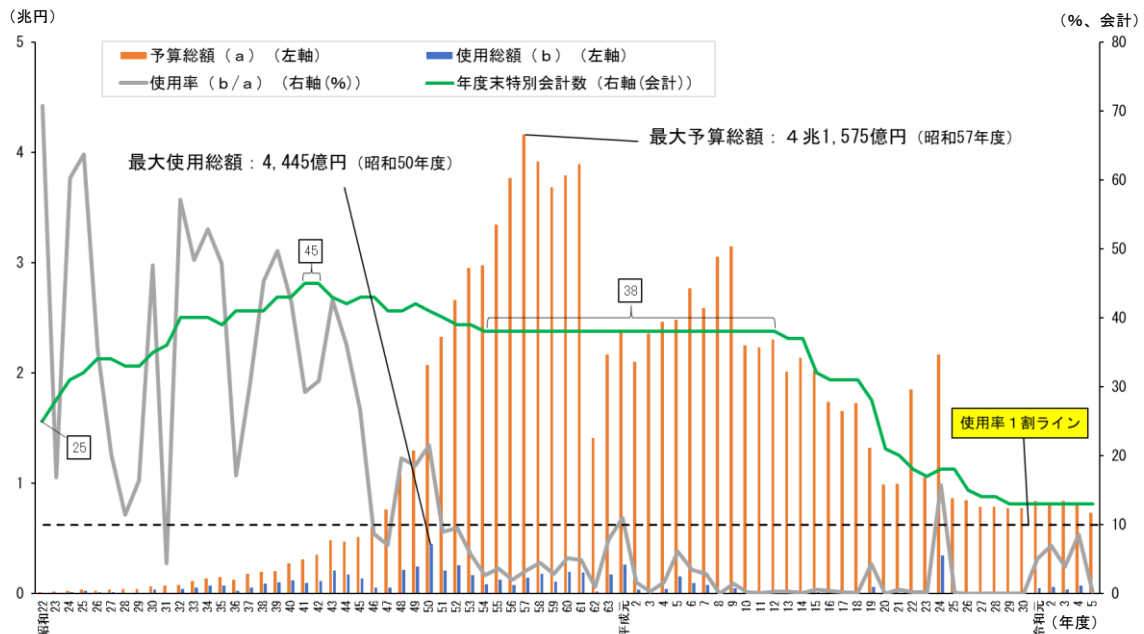
3. 特別会計予備費の推移

以上のように、特別会計予備費の使用実績は近年低調である。とはいえ、各特別会計設置当初は一定の使用実績を見込んで計上し始めたと考えられるため、いつ頃から低調になったのかを確認することとしたい。

3-1. 特別会計全体

まず、特別会計全体について、現行憲法及び財政法が施行された昭和22年度以降の予算総額、使用総額及び使用率の推移をグラフで示したのが図表4である。なお、特別会計の数に連動して予算総額等が増減することも想定されるため、各年度末の特別会計数のグラフも表示した。

図表4 特別会計予備費の予算総額、使用総額及び使用率



(注)「予算総額」は各特別会計の補正後予算額を合算したもの
 (出所)『特別会計予算』、『予備費使用総調書』及び財務省主計局『令和5年版特別会計ガイドブック』を基に作成

予算総額を見ると、昭和22年度の69億円から右肩上がりが増え続け、48年度に1兆円、50年度には2兆円を超え、57年度の4兆1,575億円でピークに達した。その後は増減を繰り返しつつも、縮小傾向にあることが分かる。次に使用総額については、昭和40～60年代は数千億円規模の使用が頻発していたが（50年度の4,445億円が最大）、平成6年度以降はおおむね数億～数百億円で推移している。ただし、8、20、26～30年度はゼロ、24年度は東日本大震災復興特別会計だけで3,396億円が使用されている。使用率は昭和22年度の70.7%が最も高く、51年度以降は平成元及び24年度を除き1割未満で推移している。また、特別会計数との関係を見ると、10年度以降は予算総額と一定の連動が見られる。

3-2. 各特別会計

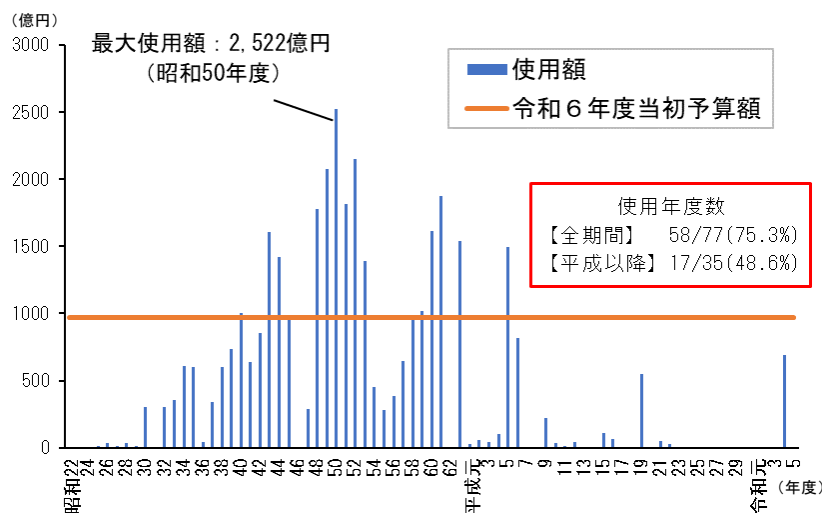
次に、令和6年度当初予算に予備費を計上している11会計のこれまでの実績

を見ていきたい。図表5は、各特別会計の設置年度から令和5年度までの使用額の推移を表したものである。それぞれの傾向に応じて、便宜、①平成以降も一定の使用実績があるもの、②平成以降極端に使用頻度が低くなったもの、③総じて使用頻度が低いもの、④全く使用実績がないものに分類し、各グラフ中に令和6年度当初予算額を示す横線も記載した。なお、統合や改編等を経て現在の形になっている特別会計については、その前身も含めた推移としている。

図表5 各特別会計における予備費の使用実績

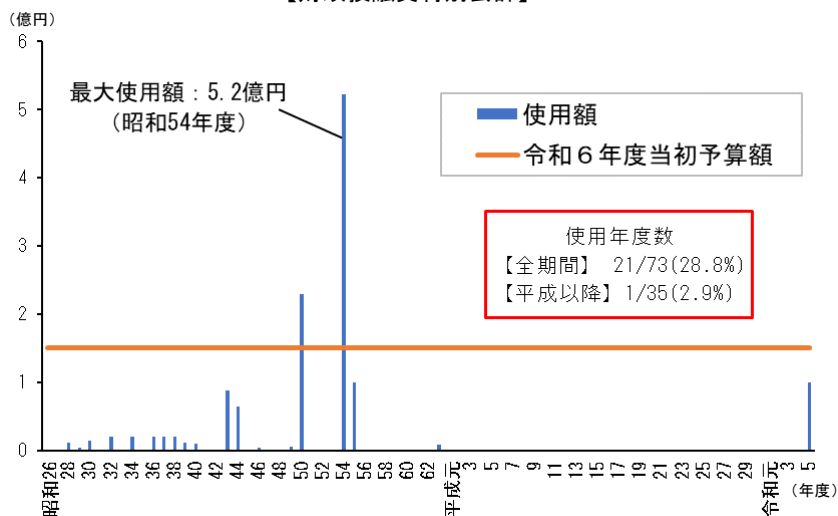
①平成以降も一定の使用実績があるもの（1会計）

【食料安定供給特別会計】

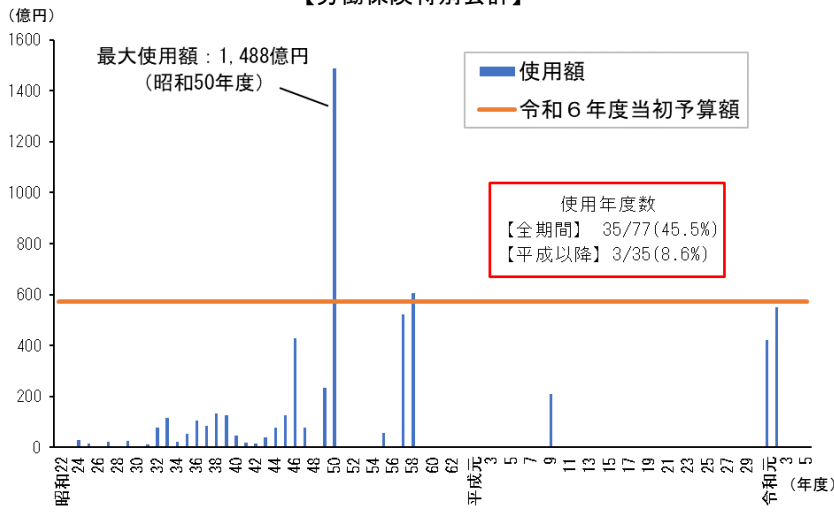


②平成以降極端に使用頻度が低くなったもの（3会計）

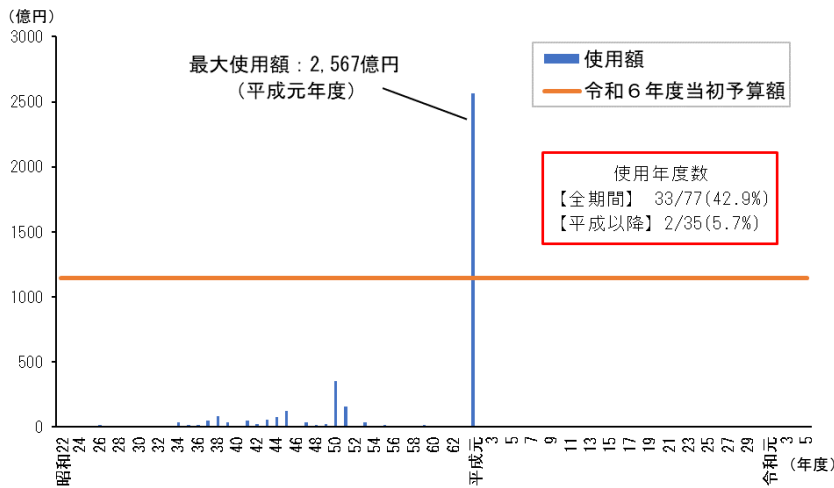
【財政投融资特別会計】



【労働保険特別会計】

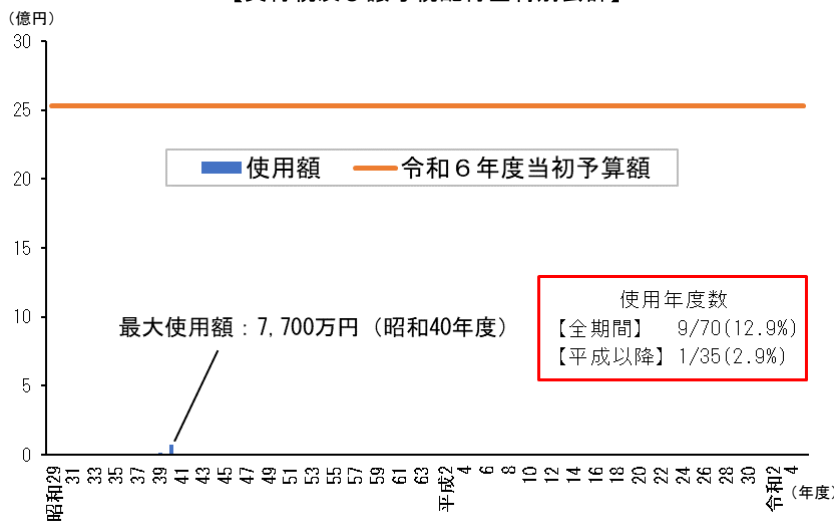


【年金特別会計】

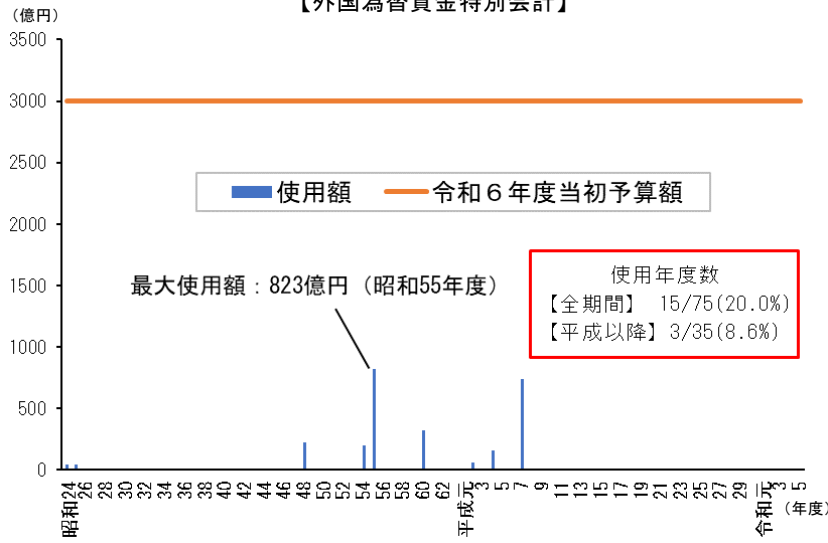


③総じて使用頻度が低いもの（5会計）

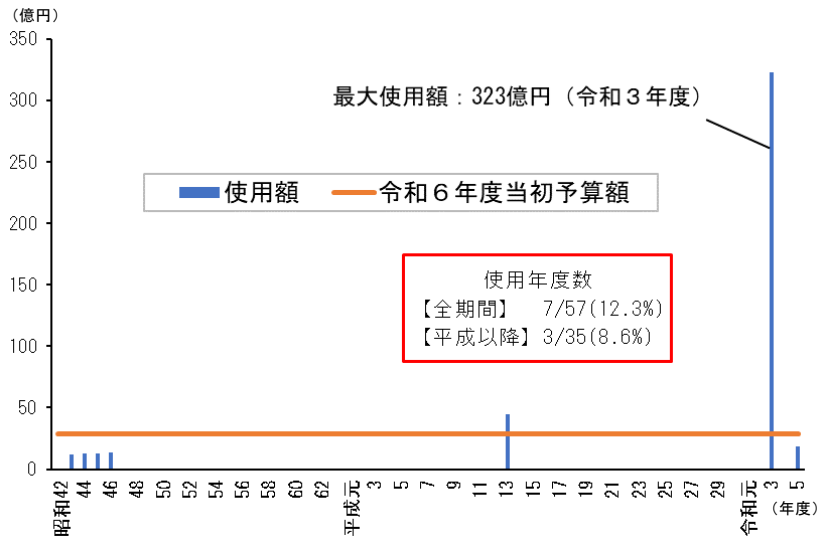
【交付税及び譲与税配付金特別会計】



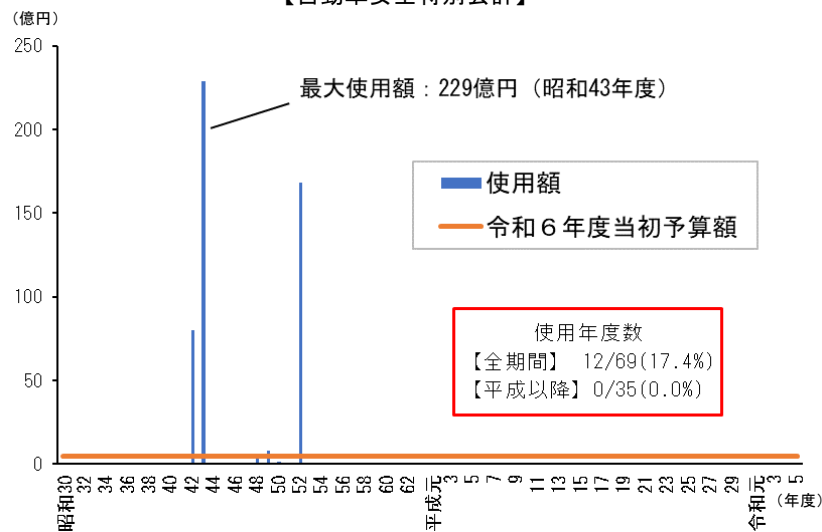
【外国為替資金特別会計】

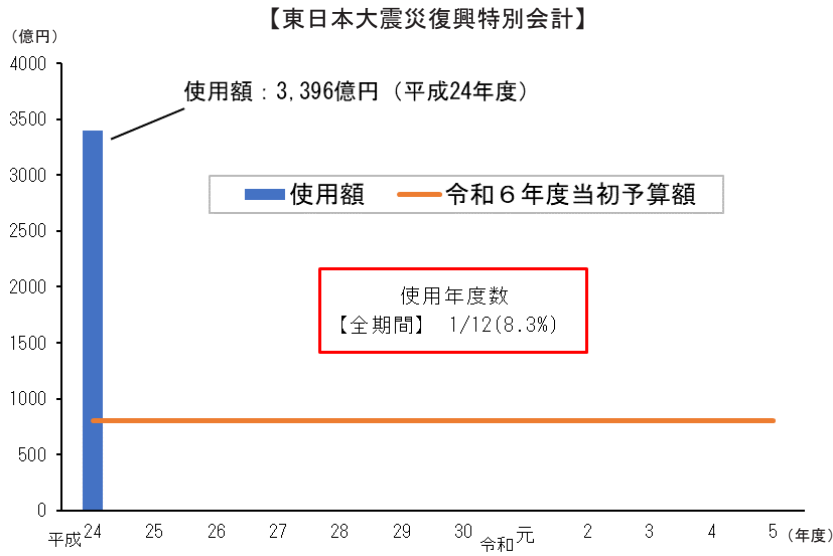


【エネルギー対策特別会計】

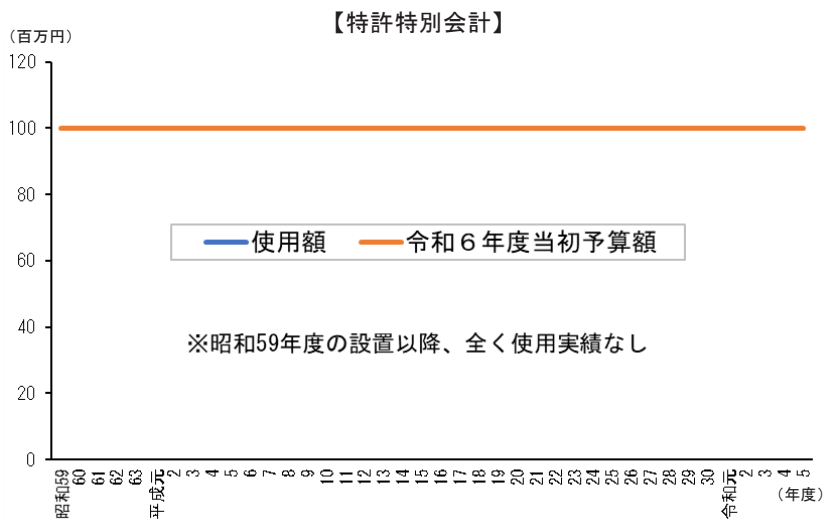
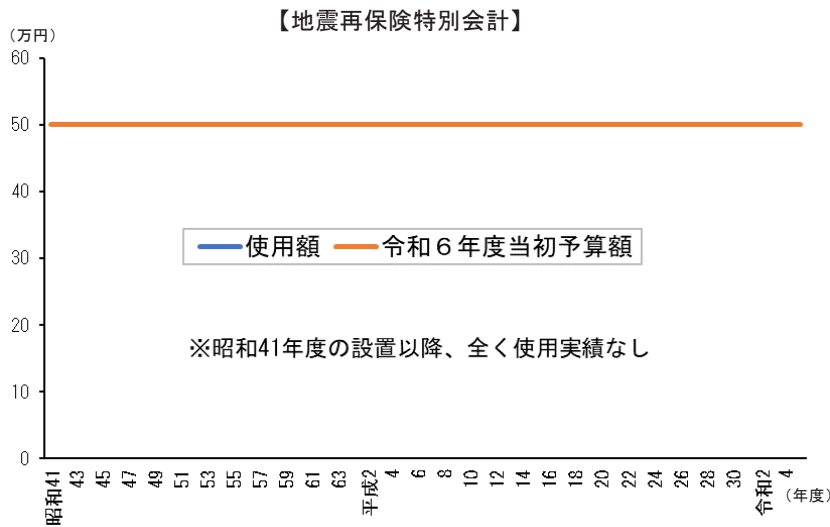


【自動車安全特別会計】





④全く使用実績がないもの（2会計）



（出所）いずれも『特別会計予算』及び『予備費使用総調書』を基に作成

以上が各特別会計における予備費使用実績の推移であるが、過去に遡っても使用頻度が高いものは少なく、特に平成以降に限るとほとんど使用されていないことが分かった。この点、各特別会計の設置年度から令和5年度までの使用年度数の割合で見ると、最高が食料安定供給特別会計の75.3%で、以下、労働保険特別会計の45.5%、年金特別会計の42.9%と続く。これを平成以降に限ると、最高でも食料安定供給特別会計の48.6%で、その次は労働保険特別会計、外国為替資金特別会計及びエネルギー対策特別会計の8.6%と一気に下がる。

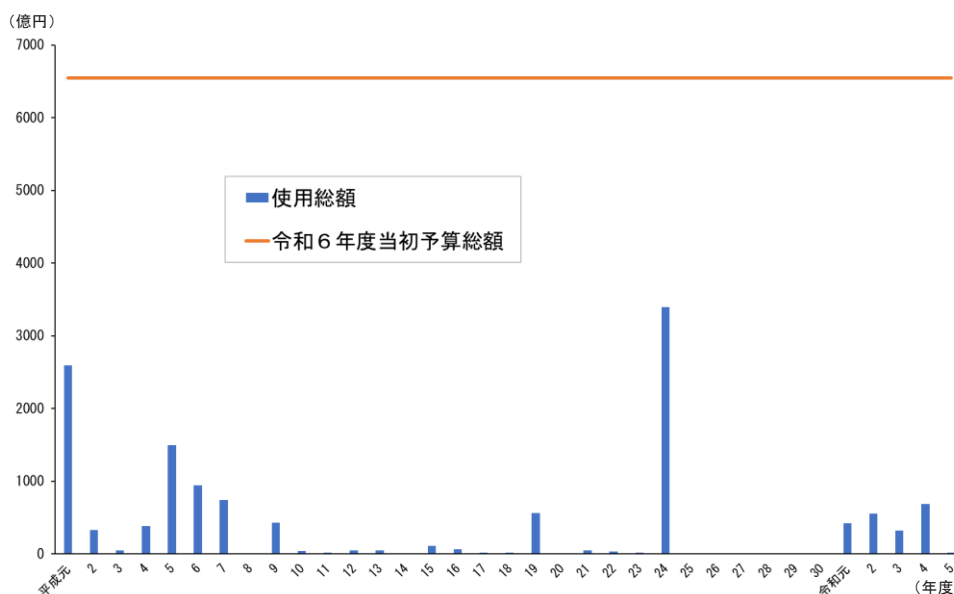
また、全く使用実績のないものも2会計あり、地震再保険特別会計は58年、特許特別会計は40年もの間、一度も使用されないまま予備費を計上し続けていることが分かった。

4. 特別会計予備費の予算計上の在り方についての検討

4-1. 本稿の問題意識

ここから本稿の主題である特別会計予備費の予算計上の在り方について検討していきたい。今一度、問題の所在を明らかにするために、特別会計予備費の平成以降の使用総額と令和6年度当初予算総額(6,549億円)とを比較したのが図表6である。これを見ると、6年度当初予算総額は平成以降で最少であるにもかかわらず、使用総額が最大の平成24年度(東日本大震災復興特別会計3,396億円)の2倍程度計上されており、大きな乖離があることが分かる。

図表6 特別会計予備費の平成以降の使用総額と令和6年度当初予算総額



(出所)『予備費使用総調書』及び『令和6年度特別会計予算』を基に作成

政府としては、予見し難い予算の不足がいつ、どの程度生じるか分からない以上、使用実績が低調であったとしても「転ばぬ先のつえ」⁸として備える必要があるという考えであろう。しかし、財政が極めてひっ迫する中で、少子化や防災・減災といった重要課題が山積する我が国において、今後も使用する可能性が低い予備費を計上し、不用を出し続けることは許容されるのだろうか。

特別会計予備費の非効率な状況については、これまでも何度か国会で取り上げられてはいるものの、結果として予備費予算額の減額以外に見直しはなされていない。それも一定の成果であるとも言えるかもしれないが、筆者としては特別会計予備費についてこれ以上予算額の多寡を議論することは生産的ではなく、効率化のためには現状のような特別会計ごとや勘定ごとに予備費を計上する方法を改めるべきであると考えている。そこで、まずはそのような問題意識を持つに至った理由を説明することとしたい。

（1）参議院決算委員会による措置要求決議等を受けた減額措置

なぜ特別会計予備費について予算額の多寡を議論することが生産的ではないと考えるのか。その理由は、参議院決算委員会による措置要求決議等を受けて行われた予備費予算額の減額にある。

決算委員会では、各年度決算の議決に当たって、行政の制度や事業実施の枠組み等が不正や無駄の生じる原因となっている場合等において、政府に対し、是正改善措置等を求める「措置要求決議」を行っている⁹。そして、特別会計予備費の予算計上の在り方については、過去2回にわたって措置要求決議を行い、その都度、政府は「個々にその必要性や見積り方法等を改めて検証し」、予算を減額する措置を講じたとしている（図表7参照）。

図表7②の「政府の講じた措置」では、6年度当初予算を前年度から1,388億円減額したとしており、図表1においてほとんどの特別会計で予備費予算額が前年度から減額されたのはこれが背景にある。本来であれば決議への対応として減額措置を講じたことは評価されるべきであるが、予備費予算額の場合は、一定の根拠に基づいて計上されているにもかかわらず、なぜ直後の年度から減額できたのかという新たな疑問が生じてしまうのである。

そこで次節において、最近の国会論議で具体的な算出基準が明示された年金

⁸ 第180回国会参議院決算委員会会議録第9号36頁（平24.9.3）安住淳財務大臣（当時）答弁
⁹ これ以外に「内閣に対する警告」（いわゆる警告決議）があり、これは委員会のみならず本会議でも議決され、政府が行った不当・不適正な事象や非効率な予算執行等に対し、国会の立場から遺憾の意を込めて警告を発するものである。

特別会計を例に、決議を受けた減額の状況を見ていきたい。

図表 7 特別会計予備費の予算計上の在り方に関する措置要求決議

①特別会計予備費の予算計上の在り方の見直しについて（平成22年度決算審査措置要求決議）	
措置要求決議（平成25年5月20日議決）	政府の講じた措置（平成26年1月24日提出）
<p>各特別会計の予算には、毎年度、それぞれ必要に応じ予備費が計上されており、特別会計予備費の予算額は、平成4年度以降の20年間では、総額1兆円から3兆円程度の規模となっている。一方で、同時期に使用された特別会計予備費の合計額はいずれの年度も予算総額の1割にも満たず、使用実績が全くない特別会計も多数に上っている。平成22年度においても、各特別会計の予算に計上された予備費の総額は1兆8,497億円であったが、このうち使用された額は計29億円にとどまっており、特別会計予備費の予算総額のうち99.8%が不用額となっている。</p> <p>政府は、財政資金を一層効率的に活用するため、これまでの各特別会計における予備費の使用実績が低水準であることを踏まえ、平成25年度予算では一定の改善が見られてはいるが、今後も引き続き予備費の計上の在り方について検証し、必要な見直しを行うべきである。</p>	<p>特別会計予備費については、予見し難い予算の不足に充てるため、毎年度、必要な額を予算計上しているところである。</p> <p>各特別会計の予備費の計上について、平成25年度予算においては、個々にその必要性や見積り方法等を改めて検証し、特別会計予備費予算総額は、平成24年度当初予算に対して8,527億円減額し、1兆3,126億円となっており、平成26年度予算においては、特別会計改革に伴う見直し等を実施し、1兆2,936億円となっている。</p> <p>今後とも、特別会計予備費については、適切な予算計上に努めてまいる所存である。</p>
②特別会計予備費の低調な使用実績を踏まえた予算計上の在り方について（令和3年度決算審査措置要求決議）	
措置要求決議（令和5年6月12日議決）	政府の講じた措置（令和6年1月26日提出）
<p>一般会計と同様に特別会計の予算においても予備費を計上することができ、令和3年度は13ある特別会計のうち11の特別会計において予備費が計上されている。特別会計予備費の補正後予算額は、近年、総額で8,000億円程度に上っているものの、平成26年度から30年度の使用実績は全くなく、令和元年度から3年度も数百億円にとどまっており、使用実績が低調となっている。</p> <p>政府は、予備費の性格を踏まえた上で、各特別会計における予備費について、それぞれの設置目的や事業規模、使用実績等を踏まえた適切な予算計上を行うべきである。</p>	<p>特別会計予備費については、予見し難い予算の不足に充てるため、毎年度、必要な額を予算計上しているところである。</p> <p>各特別会計の予備費の計上について、令和6年度予算においては、個々にその必要性や見積り方法等を改めて検証し、特別会計予備費予算総額は、令和5年度当初予算額に対して1,388億円減額し、6,549億円となっている。</p> <p>今後とも、特別会計予備費については、適切な予算計上に努めてまいる所存である。</p>

（出所）参議院決算委員会会議録及び政府資料を基に作成

（2）年金特別会計における予備費の算出基準の引下げ

令和4年度の年金特別会計における予備費について、武見敬三厚生労働大臣は、「予算積算時の推計を大幅に上回る物価の上昇により年金給付費等の予算に不足が生じた場合に備えて、年金給付費等の0.4%相当額を計上した」（下線筆者）と説明している¹⁰。これを踏まえ、実際に4年度の予算書を基に年金特別会計における基礎年金、国民年金及び厚生年金の各勘定の年金給付費等と予備費の予算額を比べてみたところ、上記説明のとおり、いずれも0.4%相当額となっていた（図表8参照）。

¹⁰ 第213回国会参議院予算委員会会議録第12号18頁（令6.3.19）

図表 8 年金特別会計の年金給付費等と予備費の予算額（令和 4 年度当初）

勘定	年金給付費等		予備費（b）	b / a
	項	予算額（a）		
基礎年金	基礎年金給付費	27兆1,092億8,373万円	1,080億円	0.4%
国民年金	特別障害給付金給付費	25億1,469万円	13億円	0.4%
	福祉年金給付費	905万円		
	国民年金給付費	3,208億716万円		
	合計	3,233億3,091万円		
厚生年金	保険給付費	24兆4,319億6,027万円	960億円	0.4%

（出所）『特別会計予算』を基に作成

また、基礎年金勘定及び国民年金勘定の予備費予算額が3年度から4年度で変更された理由について、同大臣は「いずれも年金給付費等の0.4%相当を計上しており……令和3年度から令和4年度にかけて大本の年金給付費等の予算額が増加をしたことに伴って、予備費の予算額も増加した」と説明している¹¹。すなわち、「0.4%」という算出基準は同じであるが、それを乗ずる年金給付費等の予算額が増加したため、その積である予備費予算額も増加したとしている。

そこで、3～6年度の各勘定における年金給付費等と予備費の予算額の推移を見ると、3～5年度は0.4%相当額の予備費が計上されていたが、6年度はいずれの勘定も半分の0.2%相当額に引き下げられていた（図表9参照）。

図表 9 年金特別会計の年金給付費等と予備費の予算額（令和 3～6 年度当初）

基礎年金勘定	令和3年度	4	5	6
基礎年金給付費（a）	26兆4,369億3,554万円	27兆1,092億8,373万円	28兆3,725億9,309万円	30兆377億3,206万円
予備費（b）	1,060億円	1,080億円	1,130億円	600億円
b / a	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%

国民年金勘定	令和3年度	4	5	6
特別障害給付金給付費、福祉年金給付費、国民年金給付費の合計（a）	3,633億1,706万円	3,233億3,091万円	2,917億9,891万円	2,336億2,641万円
予備費（b）	15億円	13億円	12億円	5億円
b / a	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%

厚生年金勘定	令和3年度	4	5	6
保険給付費（a）	24兆5,740億2,067万円	24兆4,319億6,027万円	24兆9,876億2,493万円	25兆3,445億5,201万円
予備費（b）	960億円	960億円	980億円	500億円
b / a	0.4%	0.4%	0.4%	0.2%

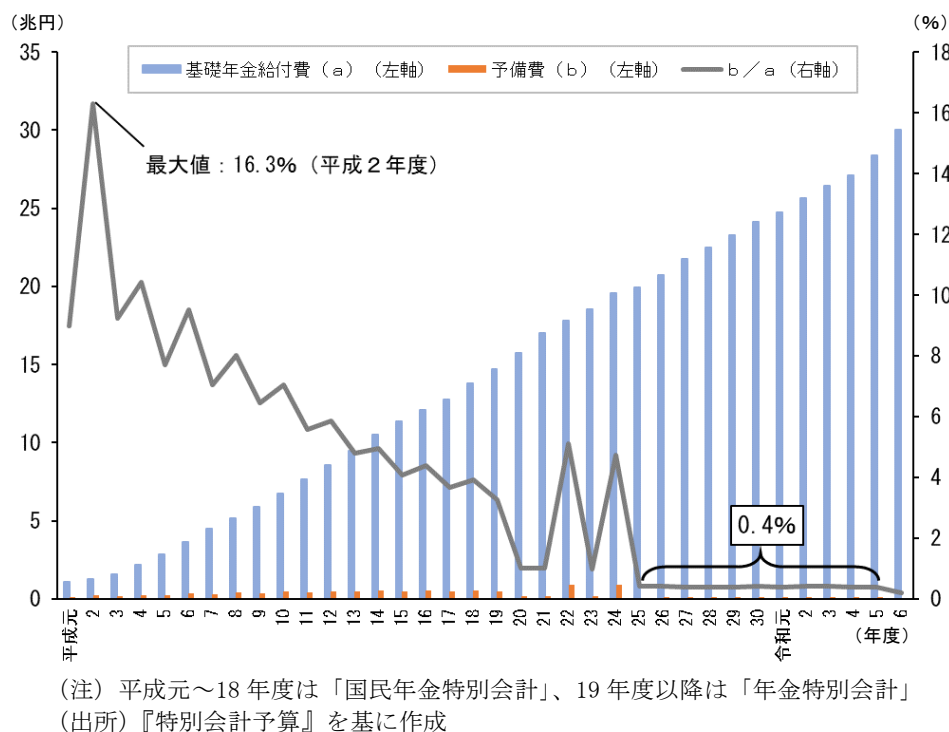
（出所）『特別会計予算』を基に作成

6年度になって突然0.2%相当額に引き下げられたのはなぜか。この問いに対

¹¹ 前掲注10

しては、図表7②の「政府の講じた措置」にある「個々にその必要性や見積り方法等を改めて検証し」た結果であるとの答えが返ってくるであろう。では、このような「検証」により「0.4%」や「0.2%」といった算出基準が変更されたケースはどの程度あるのだろうか¹²。それを確かめるべく、年金特別会計・基礎年金勘定における基礎年金給付費と予備費の予算額について平成以降の推移を確認してみた（図表10参照）。すると、21年度を除き24年度までは毎年度変更されていたが、25年度に0.4%へと引き下げられていた。そして、それ以降は、令和5年度まで同率であったことも分かった。

図表10 基礎年金勘定における基礎年金給付費と予備費の予算額（平成以降）



図表7①の措置要求決議は、25年度当初予算成立後の25年5月に議決されたものであるため、同決議が25年度の引下げに影響を与えたようには見えない。しかし、決算委員会の決議は同委員会での質疑を基に作られることが慣例であり、①の決議の基となった質疑は25年度当初予算編成前の24年9月に行われている¹³。したがって、25年度については、当該質疑を受けて引下げが行われたものとみなすことも可能であろう。「政府の講じた措置」の中で25年度予算の減

¹² 当然、検証した結果、算出基準を変更しなかったケースもあり得るが、その事実を確認できる資料は公表されていないため、本稿では変更されたケースのみ取り上げている。

¹³ 第180回国会参議院決算委員会会議録第9号36～37頁（平24.9.3）

額にも言及していることがその証左である。

このように、年金特別会計では予備費予算額の算出に当たって明確な基準が設けられているものの、年金給付の動向等とは直接関係のない決算委員会における措置要求決議又はその基となった質疑を受けて算出基準が引き下げられていたと考えることができる。言うまでもなく、予備費は当該特別会計で経理する事業に係る不測の事態に対応するために計上されるものである。年金特別会計の場合は、年金給付をめぐる社会経済情勢等を踏まえて、言い換えれば同会計固有の文脈において必要額が算出されているはずである。その意味で、直近2回の算出基準の引下げが決算委員会の決議等を踏まえて実施された可能性が高いことから、元々の算出基準に確固たる根拠があったとは考えにくい。

本来、年金特別会計以外の特別会計・勘定についても算出基準変更の推移を確認すべきであるが、管見の限り算出基準が明らかとなっておらず、確認することができない。とはいえ、算出基準が明らかとなっていないことから類推して、年金特別会計以上に確固たる根拠を持つ算出基準があるようには思えない。

以上が、特別会計予備費について予算額の多寡を議論することは生産的ではないと考える理由である。そこで、本稿では「特別会計において予見し難い予算の不足が生じた際の対応として、現状のように特別会計ごとや勘定ごとに予備費を計上する方法しかないのか」という観点から、過去の国会論議等を踏まえつつ、より効率的な予算計上の方法について検討することとしたい。

4-2. 特別会計予備費の計上方法について

(1) 各特別会計内での予備費計上勘定の一本化

まず、より効率的かつ現状に近い計上方法として、勘定が設置されている特別会計においては、予備費を勘定ごとに計上するのではなく、一つの勘定にのみ計上し、そこから予備費使用が必要となった他の勘定に繰り入れるという仕組みが考えられる。「勘定」は、一つの特別会計の中でも更に区分して経理する方が適切な場合に設けられるもので¹⁴、令和6年度において勘定が設けられているのは13の特別会計のうち財政投融资、エネルギー対策、労働保険、年金、食料安定供給及び自動車安全の6会計である。

勘定に区分する以上、歳入・歳出は勘定ごとに独立して経理される建前であるが、実際には財政投融资特別会計を除く5会計で他の勘定への繰入れが行われており、特別会計に関する法律にもその旨が規定されている（図表11参照）。

¹⁴ 財務省主計局『令和5年版特別会計ガイドブック』1頁

図表11 一つの特別会計内で他の勘定への繰入れが行われているもの

特別会計	他の勘定への繰入れ
エネルギー対策	エネルギー需給勘定 ⇒ 電源開発促進勘定
労働保険	労災勘定 ⇔ 徴収勘定
	雇用勘定 ⇔ 徴収勘定
年金	基礎年金勘定 ⇔ 国民年金勘定
	基礎年金勘定 ⇔ 厚生年金勘定
	国民年金勘定 ⇒ 業務勘定
	厚生年金勘定 ⇒ 業務勘定
	健康勘定 ⇒ 業務勘定
	子ども・子育て支援勘定 ⇒ 業務勘定
食料安定供給	農業経営安定勘定 ⇒ 業務勘定
	食糧管理勘定 ⇒ 農業経営安定勘定
	食糧管理勘定 ⇒ 業務勘定
	農業再保険勘定 ⇒ 業務勘定
	漁船再保険勘定 ⇒ 業務勘定
	漁業共済保険勘定 ⇒ 業務勘定
自動車安全	自動車事故対策勘定 ⇒ 自動車検査登録勘定

(注) 「⇒」は左の勘定から右の勘定への繰入れのみ、「⇔」は双方繰入れ可能であることを表す。

(出所) 特別会計に関する法律第88条、第99条、第111条、第127条及び第213条を基に作成

この中で、特に参考となるのが食料安定供給特別会計・業務勘定である。同勘定は、農業経営安定勘定、食糧管理勘定、農業再保険勘定、漁船再保険勘定及び漁業共済保険勘定に共通する事務人件費等の経理を行っており、各勘定から事業に係る事務人件費等に要する財源を受け入れ、歳出に充てている¹⁵。図表12は、同勘定の令和6年度当初予算の内訳を示したもので、歳入のほぼ全てが「他勘定より受入」で占められていることが分かる。また、歳出には予備費が計上されているものの、勘定独自の歳入は「雑収入20万円」しかないため、予備費の見合いの財源もほぼ全てが他勘定からの受入金となっている。

図表12 食料安定供給特別会計・業務勘定予算（令和6年度当初）

歳入		歳出	
他勘定より受入	234億1,489万円	事務取扱費	232億6,509万円
雑収入	20万円	予備費	1億5,000万円
合計	234億1,509万円	合計	234億1,509万円

(出所) 『令和6年度特別会計予算』を基に作成

¹⁵ 前掲注14 127頁

食料安定供給特別会計の各勘定の在り方については、平成27年4月の参議院農林水産委員会において菅原一秀財務副大臣（当時）が、「食料の安定供給に関する各事業についてそれぞれ勘定を設けて、区分経理することによって各事業の経理を明確にするという基本的な趣旨がある。実際に、予算上、その年の天候の変化等を含めて様々な環境変化によって想定よりも生産量が少ない場合や収入の減少幅が小さい場合には剰余金が出てくるわけで、それを一つにプールするというのも一つの考え方であるが、やはり個々の勘定に置いておいて、余りがあれば翌年度に繰越しもできることから、各勘定でそれぞれの事業をしっかりと前に進めていくという考えである」旨説明している¹⁶。

しかし、同会計の中でも業務勘定は、他の勘定からの受入金を財源に予備費を計上している。これを参考にして、例えば、「予備勘定」といった勘定を設けて、そこに他の勘定からの受入金を財源に予備費を一括計上した上で、他の勘定で予備費の使用が必要となった場合は、予備勘定から当該勘定に必要額を繰り入れて使用することも（法改正の要否は別として現行の特別会計制度の趣旨から逸脱していないという意味で）可能なのではないかと考える。また、予備費を他の勘定に繰り入れることについては、一般会計予備費から特別会計に繰り入れて使用した例¹⁷も見られることから、特段の支障はないものと思われる。図表3で見たとおり、同じ特別会計に設置された勘定であっても必ずしも同じ年度に予備費を使用するとは限らないことから、予備勘定に計上する予備費は勘定ごとに予備費を計上した場合の合計額よりも少額でよく、効率化することができよう。

（２）特別会計一括予備費

次に、更に効率的な予備費計上の方法として、特別会計一括予備費について検討したい。平成23年2月の参議院決算委員会において、現状のように特別会計ごとや勘定ごとに計上せず、一定額を特別会計一括予備費として計上し予算額を抑えてはどうかとの提案がなされた。これに対し、野田佳彦財務大臣（当

¹⁶ 第189回国会参議院農林水産委員会会議録第4号21頁（平27.4.7）

¹⁷ 最近では、令和2年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費における「雇用調整助成金の特例措置に必要な経費」の労働保険特別会計への繰入れ、令和4年度一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費における「輸入小麦価格高騰対策に必要な経費」の食料安定供給特別会計への繰入れといった例がある。なお、一般会計予備費から特別会計への繰入れが可能であれば、現状のように勘定ごとに計上したまま勘定間で予備費のやり繰りをするのも一案であるが、その場合、予備費予算額を勘定ごとでの使用を前提に算出する状況は変わらず、抑制効果が期待できないことから本稿では検討対象としていない。

時)は、「それぞれの特別会計ごとに設けられている予備費を外側に一括で計上するという提案だと思うが、二つ課題がある。一つは、ある特別会計で不足が生じて予備費を使わなければいけないといったときに一括予備費を使うとなると、その特別会計の補正が必要になってくると思うので、機動性というところに課題がある。それから、各予備費の財源は、保険料や税込、運用収入などそれぞれある。それを一括にする場合の財源をどうするかというところもなかなか複雑ではないかと思う」旨答弁している¹⁸。

ここで示された二つの課題について検討したい。一つ目は、(詳細が不明なため推測の域を出ないが)おそらく特別会計一括予備費を「外側」、すなわち歳入歳出外に保有する「特別の資金」¹⁹のようなものと想定した場合の課題であろう。仮に、ある特別会計において特定の経費の不足が見込まれる場合、同会計の歳入に一括予備費からの受入金を計上するために補正予算を組む必要が出てくるが、補正予算は国会開会中しか議決できず、機動性に課題があるという趣旨である。しかし、使用実績が低調で予算額を増やせない状況では、現状の計上方法でも機動性が確保されているかは疑問である。なぜなら、図表2で見たとおり、多くの特別会計・勘定においては当初予算額に占める予備費の割合が極めて低いため、予見し難い予算の不足が生じた際にそれだけでは賄い切れず、補正予算を組むことになる可能性が高いと思われるからである。実際、令和3年度に予備費を使用したエネルギー対策特別会計・エネルギー需給勘定(3年度当初予算額に占める予備費の割合0.1041%)では、当初予算に計上した予備費(23億1,000万円)だけでは足りず、補正予算で300億円を追加している。

二つ目は、財源に関する課題である。確かに多種多様な特別会計・勘定からどのように一括予備費の財源を工面するかというのは単純な話ではない。とはいえ、一括予備費を保有するに当たっては、各特別会計・勘定における予備費の必要性を勘案して積算することが想定されるため、財源もその必要性の度合いに比例して各特別会計・勘定から繰り入れればよいと思われる。

特別会計一括予備費については、実現すれば一定の効率化が図れると考える

¹⁸ 第177回国会参議院決算委員会会議録第1号11頁(平23.2.14)

¹⁹ 法律をもって定める場合に限り保有できる特別の資金(財政法第44条)。「国が一定の事業を経営する場合、あるいは特別の理由がある場合に、特別な資金を保有することによって、その事業の経営や計画の遂行が円滑にできる場合もある。例えば、年金事業にあつては、将来の支払財源をプールしておく必要があるし、各種の保険事業の場合には、資金を保有することによって、年度毎に生じる保険料収入額と給付額とのミスマッチを年度を超えて調整することが可能になる。このように、より効率的な財政運営が可能となる場合には、特別の資金を保有することが例外的に認められている。」(前掲注1の引用箇所の出所 371頁)

が、現状からは大きな変更となるため、改めて具体的な課題を抽出した上で可否について検討する必要がある。

4-3. 予見し難い予算の不足が生じた場合の予備費以外の対応方法

最後は観点を変えて、各特別会計・勘定において予見し難い予算の不足が生じた場合の予備費以外の対応方法について検討したい。図表2で見たとおり、現状では、多くの特別会計・勘定において当初予算額に占める予備費の割合が極めて低いという実態がある。これは、効率化するために予備費予算額を削減してきた結果である一方、予備費を十分計上しなくとも予算の不足に対応できることの裏返しと捉えることもできる。

例えば、地震再保険特別会計では、令和6年度当初予算額が全体で1,133億2,834万円であるのに対し、予備費はその0.0004%に当たる50万円しか計上されていない。同会計では、民間損害保険会社が引き受けた地震保険の責任の一部を政府が再保険する地震再保険事業を経理しており²⁰、制度発足以来、令和4年度までに支払った地震再保険金は図表13のとおりとなっている。

図表13 令和4年度までに国が支払った地震再保険金の累計額

①	東日本大震災(平成23年)	5,872億円
②	熊本地震(平成28年)	1,378億円
③	令和3年福島県沖を震源とする地震	1,304億円
④	令和4年福島県沖を震源とする地震	698億円
⑤	大阪府北部を震源とする地震(平成30年)	182億円
⑥	阪神淡路大震災(平成7年)	62億円

(出所) 財務省主計局『令和5年版特別会計ガイドブック』39頁を基に作成

最も再保険金の支払が多かった東日本大震災の場合、地震再保険特別会計の再保険費の予算額(平成23年度783億円(当初・補正後同額))を大きく超える5,872億円(23年度支出額5,402億円)もの支払が生じている。

そこで、予備費を50万円しか計上していない同会計においてどのように対応したのか調べてみると、予備費は全く使用せず、「経費増額」という方法で対応していたことが分かった。これは、通称「弾力条項」と呼ばれており、「特別会計において事業量の増加等に起因して特別会計固有の収入金額が予算額に比し

²⁰ 前掲注14 38頁

て増加するとき、その増加額とリンクした形で収入金と関連のある支出の増加を図る等の特定の要件の下に、予算の円滑な運用という観点から、収入の増加と見合って支出の増加を図る制度」²¹で、特別会計に関する法律第7条により特別会計にのみ認められている。予備費と弾力条項の対比については、図表14のとおりである。

図表14 予備費と弾力条項の対比

	予備費	弾力条項
歳出根拠	予算に計上	予算総則に規定
支出目的	原則として決まっていない	決まっている
支出限度額	予算額	具体的な限度額は決まっておらず特定の収入の増加額によって限度が画されている
使途の制限	義務的経費のみならず政策的経費にも使用可能	原則として客観的他動的事由に基づく支出増に限定
国会の事後承諾	必要	必要

(出所) 小村武『予算と財政法 [五訂版]』(新日本法規出版、平成28年) 343頁を基に作成

弾力条項については、各年度特別会計予算の予算総則に、該当する特別会計名と「経費増額事由」及び「収入増加事由」を明記し、国会の議決を受けることとなっている。上述の東日本大震災への対応が必要となった平成23年度の特別会計予算の予算総則には、地震再保険特別会計に係る経費増額事由として「再保険金に必要な経費の不足」が、収入増加事由として「再保険金支払に必要な借入金その他の収入の増加」が記載されている²²。一方、事後承諾を得るために国会に提出された経費増額調書を見ると、経費増額の「説明」欄に「東日本大震災における地震再保険金の支払が増加することに伴い、再保険金の予算に不足が生じることから、積立金からの受入れにより収入を増加し、その増加額を再保険金の支払に充てるため、当該経費を増額」²³ (下線筆者) とあり、予備費(50万円)の93万倍に当たる4,641億円が増額されている。

²¹ 前掲注1の引用箇所の出所 330頁。分かりやすい例として、交付税及び譲与税配付金特別会計において、地方揮発油税や石油ガス税等の一部又は全額を地方譲与税譲与金として地方公共団体に譲与しているが、これらの税収が予算以上に増えれば、歳出である譲与金も当然増えるというものや、自動車安全特別会計・自動車検査登録勘定において、検査登録手数料収入が増加すれば、検査、登録等の件数の増加に伴う事務量の増加のため関連の歳出が増加するものなどがある。

²² 『平成23年度特別会計予算』8頁

²³ 『平成23年度特別会計予算総則第17条第1項の規定による各省各庁所管経費増額調書』7頁

上述のとおり、予算総則上の収入増加事由は「再保険金支払に必要な借入金その他の収入の増加」であり、下線部の「積立金からの受入れにより収入を増加し」は「その他の収入の増加」に該当し、問題がないものと思われる。しかし、想定以上に増えた再保険金の支払を元々保有している積立金からの受入れによって賄えるのであれば、そもそも予備費を計上する必要があるのだろうか。

実際、労働保険特別会計・雇用勘定では、新型コロナウイルス感染症対策に係る雇用調整助成金の支給に要する経費を支出するためとして、令和2年度に予備費を550億円全額使用したのに加えて、1,000億円を経費増額している²⁴。図表14にあるとおり、弾力条項の場合は「原則として客観的他動的事由に基づく支出増」に限られるとされているが、「特別会計における歳入歳出の内容は、特定の経費に限定され特定の歳入以外に歳入を得ることはできず、また、特定の歳出以外の支出は認められない」²⁵ことから、一般会計と比べて政策的な裁量の余地は狭い。したがって、予備費によるか、弾力条項によるかによって予見し難い予算の不足への対応が変わることは想定し難いと考える。そうであれば、予備費でしか対応できないという特別な理由がある特別会計・勘定を除いて予備費の計上をやめ、弾力条項のみで対応することも可能なのではないか。

この意見に対しては、特別会計の予備費は不用となることを見込んで計上しているものもあり、結果的にそれが剰余金の一部として積立金等の原資になるため、予備費を計上しなくなればいずれ積立金等が枯渇してしまうといった反論が予想される。現に、平成4年2月の衆議院大蔵委員会において、小村武大蔵省主計局次長（当時）が「予備費については、特に保険特別会計において、一定の給付費に対する割合で計上しており、使用されない場合には将来の給付財源になるというものが大半で、例えば年金についてはそもそもそうした余裕金が生ずるような保険料の設定をしている」旨説明している²⁶。当時と現在とは状況が異なる部分もあるかもしれないが、現在でも使用されなかった予備費は不用となり、剰余金の一部として積立金に積み立てられ、将来の給付財源となっている²⁷。しかし、予見し難い予算の不足に充てるための予備費が、不用となることを前提に将来の給付財源として見込んで計上されているとすれば、それは「目的外計上」と言わざるを得ない。したがって、積立金の積立てが必要なのであれば、「予備費」ではなくそれと分かる費目で計上すべきであろう。

²⁴ この経費増額の財源も元々保有している雇用安定資金からの受入れである。

²⁵ 前掲注1の引用箇所の出所 89頁

²⁶ 第123回国会衆議院大蔵委員会議録第4号21頁（平4.2.26）

²⁷ 前掲注14 115、117及び118頁

いずれにしても、本節で取り上げた事例のように予備費と弾力条項の使途の違いが不明瞭となっているものが散見されることから、まずはその違いを整理した上で、弾力条項のみで対応できるものについては予備費の計上をやめることも効率化に向けた取組として進めるべきである²⁸。

5. おわりに

本稿では、使用実績が低調な特別会計予備費について、可能な限り効率的な予算計上の方法がないか検討してきた。本稿で検討した内容は、法改正が必要と思われる事項もあり、政府として直ちに受け入れられるものではないかもしれない。しかし、本稿で指摘したとおり、現状のように特別会計ごとや勘定ごとに予備費を計上する方法を所与のものとする限り、予算額を漸減させるしか効率化する術はない。そして、今後もそのような弥縫策を続けて行けば、更に予算額は先細り、予備費の利点である機動性を自ら手放すことになりかねない。機動性を確保しつつ、より効率的な在り方を追求するためには、これまでの枠組みにとらわれない大胆な改革が必要と考える。

コロナ禍が一段落し、一般会計予備費の予算規模が次第に縮小されていく中において、同じ予備費に関する残された課題として、特別会計予備費の在り方についても今後更に議論が深まることを期待したい。

(内線75342)

²⁸ 予備費予算額が50万円と少額なため効率化の効果は薄いものの、特別会計の設置から58年間使用されず、予見し難い予算の不足に弾力条項で対応している地震再保険特別会計がその筆頭であろう。