

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

|            |                                                                                                                                                                                                         |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 論題         | 国会開会中の予備費の使用決定に関する考察<br>～令和7年5月27日の使用決定の妥当性～                                                                                                                                                            |
| 著者 / 所属    | 綿村 恵 / 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         | 249 号                                                                                                                                                                                                   |
| 刊行日        | 2025-11-19                                                                                                                                                                                              |
| 頁          | 13-28                                                                                                                                                                                                   |
| URL        | <a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524902.pdf">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/r07pdf/202524902.pdf</a> |

※ 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））。

# 国会開会中の予備費の使用決定に関する考察

## ～令和7年5月27日の使用決定の妥当性～

決算委員会調査室 綿村 恵

### 《要旨》

政府は、第217回国会の開会中である令和7年5月27日の閣議において、7年度一般会計予備費3,880億円の使用を決定した。予備費の使用に関しては、法令上、予見し難い予算の不足に充てることが求められている。加えて国会開会中については、一部の例外を除いて予備費の使用を行わない旨の閣議決定もなされており、今回の使用決定については、より丁寧な検証が必要であると考ええる。

そこで本稿では、一般会計予備費の予算額や国会開会中における予備費使用の閣議決定の状況について把握するとともに、今回の使用決定の妥当性について、予見可能性等の観点から検討を行った。その結果、政府における予備費と補正予算の使い分けが不明確であり、国会開会中の予備費の使用に当たっては、政府が緊急性や予見困難性を厳格に判断するとともに、その決定について明確に根拠を示して説明する必要があるといった課題が明らかとなった。

### 1. はじめに

令和7年5月27日の閣議において、政府は、電気・ガス料金負担軽減支援事業等に必要な経費として、7年度一般会計予備費3,880億円<sup>1</sup>の使用を決定した（以下「今回の使用決定」という）。これは4月25日に政府が取りまとめた「米関税措置を受けた緊急対応パッケージ」（以下「緊急パッケージ」という。）を財政的に裏付けるものであるが、今回の使用決定により、7年度一般会計予備費の残額は3,514億円となり、年度初めの2か月が経過した時点で、既に当初予算額7,394億円の半分以上を使用したこととなる。また、政府は、国会開会中

---

<sup>1</sup> 本稿の数値については、原則単位未満を切り捨てている。

は一部の例外を除いて、予備費の使用を行わないことを閣議決定している<sup>2</sup>。しかし、今回の使用決定は、第217回国会の開会中に行われたものであり、予備費の使用について、より丁寧に検証する必要があると考える。

そこで本稿では、予備費に関する規定等を確認するとともに、一般会計予備費の予算額や国会開会中における予備費使用の閣議決定の状況について把握した上で、今回の使用決定の妥当性等について検討したい。

## 2. 予備費に関する規定等

### 2-1. 予備費に関する法令

憲法は、国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて行使しなければならないとする財政民主主義（第83条）を定めるとともに、毎会計年度の予算については、国会の審議を受け議決を経なければならないとする予算の事前議決を原則としている（第86条）。

併せて憲法は、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（第87条第1項）とも規定しており、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（財政法第24条）。予備費は財務大臣が管理しており（同法第35条第1項）、予備費の使用が必要な際には、各省各庁の長は予備費使用要求書を作製して財務大臣に送付することとなっている（同条第2項）。要求を受けた財務大臣は、原則として当該使用要求を調査するなどして予備費使用書を作製し、閣議決定を求めることとなっており（同条第3項）<sup>3</sup>、予備費使用書が決定された時点で、各省各庁の長に対し予算の配賦があったものとみなされる（同条第4項）。このように予備費は、使用される段階で初めて使途が特定されるため、予算の議決時点では使途について国会の承認を経たものではなく、予備費制度は予算の事前議決の原則の例外であると言える<sup>4</sup>。

---

<sup>2</sup> 詳細は、本稿2-2. 図表1「予備費の使用等について（昭和29年4月16日閣議決定。最終改正平成19年4月3日）」参照。

<sup>3</sup> 例外として「予め閣議の決定を経て財務大臣の指定する経費」については、使用決定のための閣議決定を経ずに財務大臣が予備費使用書を決定することができる（財政法第35条第3項ただし書）こととなっており、指定する経費の詳細については、本稿2-2. 頁図表1中の（別表）を参照。

<sup>4</sup> 「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」（憲法第87条第2項）と規定され、事後的に国会のチェックを受けることが義務付けられている。

## 2-2. 予備費に関する閣議決定

上記の法令に加え、政府は図表1のとおり、「予備費の使用等について」との閣議決定を行っている。この閣議決定は、第1項において、予備費のうち閣議を経ることなく財務大臣が予備費使用書を決定することができる経費（財政法第35条第3項ただし書）を指定している（別表記載の33の経費）。また、第3項では、国会開会中においては、第1項の経費並びに（1）事務量の増加等に伴う經常の経費、（2）法令等により支出義務が発生した経費、（3）災害や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な経費及び（4）比較的軽微な経費を除いて、予備費の使用は行わないこととしており、国会開会中の予備費の使用に制限をかけている。

図表1 予備費の使用等について

（昭和29年4月16日閣議決定。最終改正平成19年4月3日）

- 1 財政法第35条第3項但書の規定に基づき、財務大臣の指定する経費は別表のとおりとする。
- 2 （略）
- 3 国会開会中は、第1項の経費及び次に掲げる経費を除き、予備費の使用は行なわない。
  - (1) 事業量の増加等に伴う經常の経費。
  - (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（暴風雨、こう水、高潮、地震等異常なる天然現象により生じた災害及び火災をいう。）に基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な経費
  - (4) その他比較的軽微と認められる経費。
- 4 予備費を使用した金額については、これをその目的の費途以外に支出してはならない。特別会計に関する法律第7条第1項の規定により増額した経費についても同様とする。

（別表）

|                           |                 |                  |
|---------------------------|-----------------|------------------|
| 1 扶養手当                    | 12 議案類印刷費       | 24 原爆被爆者医療費      |
| 2 地域手当                    | 13 印紙類製造費       | 25 政府職員等失業者退職手当  |
| 3 休職者給与                   | 14 貨幣製造費        | 26 雇用保険国庫負担金     |
| 4 公務災害補償費                 | 15 褒賞品製造費       | 27 児童保護措置費負担金    |
| 5 退職手当                    | 16 裁判費          | 28 児童扶養手当        |
| 6 国家公務員共済組合負担金            | 17 証人等被害給付金     | 29 生活保護扶助費負担金    |
| 7 賠償償還及払戻金                | 18 訟務費          | 30 災害救助費         |
| 8 利子及び割引料                 | 19 検察費          | 31 社会保険国庫負担金     |
| 9 年金及び恩給                  | 20 矯正収容費        | 32 家畜伝染病予防費      |
| 10 保険金、再保険金、保険給付費及び保険料還付金 | 21 貨幣交換差減補填金    | 33 農業共済組合連合会等交付金 |
| 11 消費税                    | 22 義務教育費国庫負担金   |                  |
|                           | 23 感染症予防事業費等負担金 |                  |

## 3. 一般会計予備費の予算額

以上のような性質を有する予備費制度は、これまでどのように運用されてきたのであろうか。まず過去の一般会計予備費の予算額及び今年度の当初予算額の決定経緯について確認する。

### 3-1. 一般会計予算に計上された予備費（過去50か年度）

昭和50年度から令和6年度までの過去50か年度の一般会計予備費の区分及び予算額（当初予算額及び補正後予算額）をまとめたものが図表2である。

図表2 一般会計予備費の区分及び予算額（過去50か年度）

（単位：億円）

| 年度      | 区分（空欄：通常の予備費） | 予算額   |       | 年度      | 区分（空欄：通常の予備費）             | 予算額    |        |
|---------|---------------|-------|-------|---------|---------------------------|--------|--------|
|         |               | 当初    | 補正後   |         |                           | 当初     | 補正後    |
| S50     |               | 3,000 | 2,000 | H15     |                           | 3,500  | 2,500  |
| S51     |               | 3,000 | 1,550 | H16     |                           | 3,500  | 3,000  |
|         | 公共事業等         | 1,500 | 1,350 | H17     |                           | 3,500  | 3,000  |
| S52     |               | 2,865 | 2,620 | H18     |                           | 3,500  | 2,500  |
| S53     |               | 3,000 | 2,550 | H19     |                           | 3,500  | 2,500  |
|         | 公共事業等         | 2,000 | 0     | H20     |                           | 3,500  | 2,500  |
| S54     |               | 3,500 | 3,500 | H21     |                           | 3,500  | 2,500  |
|         | 公共事業等         | 2,000 | 0     |         | 経済緊急対応                    | 10,000 | 0      |
| S55     |               | 3,500 | 3,500 | H22     |                           | 3,500  | 3,000  |
| S56     |               | 3,500 | 1,642 |         | 経済危機対応・地域活性化              | 10,000 | 9,996  |
| S57     |               | 3,500 | 2,300 | H23     |                           | 3,500  | 3,500  |
| S58     |               | 3,500 | 2,100 |         | 経済危機対応・地域活性化              | 8,100  | 0      |
| S59     |               | 3,500 | 1,700 |         | 東日本大震災復旧・復興               | —      | 5,656  |
| S60     |               | 3,500 | 2,000 | H24     |                           | 3,500  | 3,500  |
| S61     |               | 3,500 | 2,000 |         | 経済危機対応・地域活性化              | 9,100  | 9,099  |
| S62     |               | 3,500 | 2,000 | H25     |                           | 3,500  | 3,000  |
| S63     |               | 3,500 | 2,000 | H26     |                           | 3,500  | 2,500  |
| H元(S64) |               | 3,500 | 2,000 | H27     |                           | 3,500  | 3,500  |
| H2      |               | 3,500 | 3,250 | H28     |                           | 3,500  | 3,000  |
| H3      |               | 1,500 | 1,500 |         | 熊本地震復旧等                   | —      | 2,737  |
|         | 給与改善          | 1,350 | 0     | H29     |                           | 3,500  | 3,000  |
| H4      |               | 3,500 | 2,000 | H30     |                           | 3,500  | 4,500  |
| H5      |               | 3,500 | 1,500 | R元(H31) |                           | 5,000  | 5,000  |
| H6      |               | 3,500 | 1,500 | R2      |                           | 5,000  | 5,000  |
| H7      |               | 3,500 | 2,000 |         | 新型コロナウイルス感染症対策            | —      | 96,500 |
| H8      |               | 3,500 | 2,000 | R3      |                           | 5,000  | 5,000  |
| H9      |               | 3,500 | 1,500 |         | 新型コロナウイルス感染症対策            | 50,000 | 50,000 |
| H10     |               | 3,500 | 1,500 | R4      |                           | 5,000  | 9,000  |
| H11     |               | 3,500 | 2,000 |         | 新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策 | 50,000 | 98,600 |
|         | 公共事業等         | 5,000 | 5,000 |         | ウクライナ情勢経済緊急対応             | —      | 10,000 |
| H12     |               | 3,500 | 2,000 | R5      |                           | 5,000  | 5,000  |
| H13     | 公共事業等         | 5,000 | 5,000 |         | 原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応  | 40,000 | 20,000 |
|         |               | 3,500 | 2,500 |         | ウクライナ情勢経済緊急対応             | 10,000 | 5,000  |
| H14     | 公共事業等         | 3,000 | 0     | R6      |                           | 10,000 | 10,000 |
|         |               | 3,500 | 2,000 |         | 原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応  | 10,000 | 10,000 |

（注1）通常の予備費の背景を白、特定使途予備費の背景をグレーとして区分欄に名称を記載している。

（注2）予算額のうち、当初欄の「—」は当初予算時点では当該予備費が計上されていなかったことを表し、補正後欄の「0」は補正による減額で皆無になったことを表す。

（出所）各年度一般会計予算書及び一般会計補正予算書を基に筆者作成

いずれの年度も使途を定めない予備費（以下「通常の予備費」という。図表2では背景を白としている）が計上されており、当初予算額は、昭和55年度から平成30年度までおおむね3,500億円で一定していたところ、令和元年度（平成31年度）以降は5,000億円に増え、令和6年度は1兆円<sup>5</sup>に上っていた。

<sup>5</sup> 令和6年度の当初予算額は、5年12月22日の概算閣議決定時点では5,000億円であったが、6

また、通常の前備費とは別に、予算総則において用途を制限した前備費（以下「特定用途前備費」という。図表2では背景をグレーとしている）が必要に応じて設けられてきた。当初予算額は、昭和50年代の公共事業等前備費では2,000億円程度であったところ、平成20年代の経済緊急対応前備費等の頃には1兆円程度が計上されており、予算規模は拡大傾向にあった。さらに、令和2年1月に国内初の感染者が確認された新型コロナウイルス感染症やその後の物価高騰等への対策のため、2年度から6年度までの毎年度、特定用途前備費が計上され、最高額である4年度新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策前備費の補正後予算額は、9兆8,600億円にも上っていた。

### 3-2. 令和7年度の一般会計前備費の当初予算額

今年度である令和7年度一般会計前備費の当初予算額は、以下のような経緯を経て、通常の前備費7,394億円に確定した。

まず、6年8月の概算要求段階では、通常の前備費は5,000億円、原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応前備費は具体的な金額を示さない事項要求となっていた。しかし、最終的な政府案では、特定用途前備費は設けず、通常の前備費1兆円を計上する形となり、7年1月24日に国会へと提出された。この変更について、石破内閣総理大臣（当時）は、歳出構造を平時に戻す取組を進める必要があるため、昨年度までのように特定用途前備費は設置せずに、通常の前備費を積み増して1兆円を計上した旨説明している<sup>6</sup>。

その後、7年度一般会計前備費の当初予算額は、国会における審議の中で、衆議院における修正議決により7,500億円に減額され、更に参議院における修正議決（衆議院も同意）により7,394億円へと減額され、確定した。

## 4. 国会開会中における前備費使用の閣議決定

次に、一般会計前備費として計上された予算が、実際にはどのような事項に使用されてきたのか見ていく。

本稿では国会開会中の前備費の使用に注目するため、直近15か年度（平成23年度から令和7年度まで）において、国会開会中に前備費の使用を閣議決定した例を閣議決定日ごとに一覧表にまとめた（図表3）<sup>7</sup>。

---

年1月1日に発生した令和6年能登半島地震の復旧・復興への機動的な対応を可能とするためとして、同月16日に1兆円へ増額変更する閣議決定が行われた。

<sup>6</sup> 第217回国会衆議院予算委員会議録第11号28頁（令7.2.17）

<sup>7</sup> 皇室費（皇族の喪儀経費等）、選挙制度等整備費（補欠選挙に必要な経費等）及び司法制度改革



図表3 国会開会中に予備費の使用を閣議決定した例（直近15か年度）

※皇室費、選挙制度等整備費及び司法制度改革推進費のみ決定した日を除く

（単位：億円）

| 年度          | 区分<br>（空欄：通常の予備費）         | 予算額    |        | 国会開会中の使用決定 |                                                         |
|-------------|---------------------------|--------|--------|------------|---------------------------------------------------------|
|             |                           | 当初     | 補正後    | 閣議決定日      | 使用額<br>事項                                               |
| H23         |                           | 3,500  | 3,500  | 24.3.23    | 12 災害廃棄物処理事業                                            |
|             |                           |        |        | 24.3.27    | 118 大雪に伴う道路事業（113）等【2事項】                                |
|             | 経済危機対応・地域活性化              | 8,100  | 0      | —          | —                                                       |
|             | 東日本大震災復旧・復興               | —      | 5,656  | 23.8.19    | 10 個人債務者の私的整理に係る支援                                      |
|             |                           |        |        | 23.9.27    | 863 東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により汚染された牛肉・稲わらに係る肉用牛肥育農家支援対策等 |
|             |                           |        |        | 24.2.10    | 403 東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故による被害に係る応急の対策に関する事業           |
| H24         |                           | 3,500  | 3,500  | —          | —                                                       |
|             | 経済危機対応・地域活性化              | 9,100  | 9,099  | —          | —                                                       |
| H25         |                           | 3,500  | 3,000  | —          | —                                                       |
| H26         |                           | 3,500  | 2,500  | 27.3.24    | 21 大雪に伴う道路事業                                            |
| H27         |                           | 3,500  | 3,500  | 27.7.21    | 71 自衛隊の部隊が実施するソマリア沖・アデン湾における海賊対処行動                      |
|             |                           |        |        | 27.8.25    | 14 自衛隊の部隊が実施する南スーダン国際平和協力業務                             |
|             |                           |        |        | 27.8.28    | 65 主要国首脳会議の開催準備                                         |
| H28         |                           | 3,500  | 3,000  | 28.4.20    | 23 熊本地震による被災地域の緊急支援                                     |
|             |                           |        |        | 28.11.25   | 8 鉄道施設災害復旧                                              |
|             | 熊本地震復旧等                   | —      | 2,737  | 28.5.31    | 1,023 中小企業等グループ施設等復旧整備事業等（420）等【18事項】                   |
| H29         |                           | 3,500  | 3,000  | 30.3.23    | 223 大雪に伴う道路事業                                           |
| H30         |                           | 3,500  | 4,500  | 30.4.27    | 11 老朽化化学兵器の廃棄処理                                         |
|             |                           |        |        | 30.7.13    | 20 平成30年7月豪雨による被災地域の緊急支援                                |
|             |                           |        |        | 31.4.26    | 125 旧優生保護法に基づく優生手術等を受けた者に対する一時金の支給等                     |
| R元<br>(H31) |                           |        |        | 元.10.16    | 7 令和元年台風19号による被災地域の緊急支援                                 |
|             |                           |        |        | 元.11.8     | 1,316 中小企業者等の経営支援（338）等【16事項】 ※1                        |
|             |                           |        |        | 元.11.22    | 179 ハンセン病元患者家族に対する補償金の支給等                               |
|             |                           |        |        | 2.2.14     | 103 新型コロナウイルス感染症対策に係る水際対策の強化（33）等【10事項】                 |
|             |                           |        |        | 2.3.3      | 22 新型コロナウイルス感染症対策に係るマスクの緊急配布                            |
|             |                           |        |        | 2.3.10     | 2,272 新型コロナウイルス感染症対策に係る中小企業者等に対する強力な資金繰り支援（714）等【20事項】  |
|             |                           |        |        | 2.3.19     | 103 新型コロナウイルス感染症対策に係る個人向け緊急小口資金等の特例の拡大                  |
|             |                           |        |        | 2.4.7      | 578 新型コロナウイルス感染症対策に係る布製マスクの緊急配布等（437）等【2事項】             |
|             |                           |        |        | 2.4.24     | 259 新型コロナウイルス感染症対策に係る後期高齢者医療給付費負担金等                     |
|             |                           |        |        | 3.2.26     | 31 中小企業施設等復旧整備事業                                        |
| R2          |                           | 5,000  | 5,000  | 3.3.19     | 298 大雪に伴う道路事業                                           |
|             |                           |        |        | 2.5.19     | 531 学生支援緊急給付金給付事業                                       |
|             | 新型コロナウイルス感染症対策            | —      | 96,500 | 2.5.26     | 1,839 医療機関等への医療用マスク・ガウン等の優先配布（1,680）等【2事項】              |
|             |                           |        |        | 3.2.9      | 11,372 営業時間の短縮等協力要請の支援（8,801）等【3事項】                     |
|             |                           |        |        | 3.3.23     | 21,691 営業時間の短縮等協力要請の支援（15,402）等【11事項】                   |
|             |                           |        |        | 4.3.4      | 3,606 燃料油価格激変緩和強化対策事業（3,499）等【3事項】                      |
|             |                           |        |        | 4.3.11     | 87 ウクライナ及び周辺国における人道的救援活動に対する支援                          |
| R3          |                           | 5,000  | 5,000  | 4.3.18     | 310 大雪に伴う道路の除雪事業                                        |
|             |                           |        |        | 4.3.25     | 5 ウクライナからの避難民に対する支援                                     |
|             | 新型コロナウイルス感染症対策            | 50,000 | 50,000 | 3.4.30     | 5,000 地域の実情に応じた事業者への支援等                                 |
|             |                           |        |        | 3.5.14     | 5,119 新型コロナウイルス感染症に係るワクチンの確保                            |
|             |                           |        |        | 4.3.25     | 14,529 新型コロナウイルス感染症に係るワクチンの確保（6,670）等【5事項】              |
|             |                           |        |        | 4.4.28     | 3,940 燃料油価格激変緩和強化対策事業（2,774）等【11事項】 ※2                  |
|             |                           |        |        | 5.3.17     | 311 大雪に伴う道路の除雪事業                                        |
| R4          |                           | 5,000  | 9,000  | 5.3.28     | 655 ウクライナにおける復旧・復興に対する支援（606）等【3事項】                     |
|             | 新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策 | 50,000 | 98,600 | 4.4.28     | 11,170 地域の実情に応じた生活困窮者等への支援（8,000）等【11事項】                |
|             |                           |        |        | 5.3.28     | 22,226 地域の実情に応じたきめ細やかな支援及び低所得世帯への支援（12,000）等【7事項】       |
|             | ウクライナ情勢経済緊急対応             | —      | 10,000 | —          | —                                                       |
|             |                           |        |        | 6.1.26     | 1,534 災害救助等（380）等【41事項】 ※3                              |
|             |                           |        |        | 6.3.1      | 1,155 道路等災害復旧事業等（768）等【19事項】 ※4                         |
|             | 原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応  | 40,000 | 20,000 | —          | —                                                       |
| R5          | ウクライナ情勢経済緊急対応             | 10,000 | 5,000  | —          | —                                                       |
|             |                           |        |        | 6.4.23     | 1,398 災害救助費等負担金の不足を補うため（677）等【17事項】 ※5                  |
|             |                           |        |        | 7.2.28     | 1,068 能登の創造的復興の支援（500）等【5事項】 ※6                         |
|             |                           |        |        | 7.3.18     | 614 大雪に伴う道路の除雪事業（470）等【3事項】                             |
| R6          | 原油価格・物価高騰対策及び賃上げ促進環境整備対応  | 10,000 | 10,000 | —          | —                                                       |
|             |                           |        |        | —          | —                                                       |
| R7          |                           | 7,394  | —      | 7.5.27     | 3,880 電力・ガス料金負担軽減支援事業（2,880）等【2事項】                      |

革推進費（国選弁護人確保業務等委託に必要な経費）は、義務的な経費に近いとの判断から、これらの経費分のみの使用を閣議決定した日については、一覧表に掲載していない。

- (注1) 通常の予備費の背景を白、特定使途予備費の背景をグレーとして区分欄に名称を記載している。
- (注2) 複数の事項について同時に予備費使用の閣議決定を行った場合は、使用額が最も多額である事項及び金額を記載した上で、当該事項を含め、閣議決定した事項数の合計を【】内に記載している。
- (注3) 通常の前備費の使用を閣議決定したものの中で、使用額が1,000億円を超えるものの金額を赤字、年度の早い時期（4月又は5月）に決定をしたものの日付を青字で表記している。
- (注4) ※1の令和元年11月8日使用決定分は、同年に発生した台風第15号及び第19号等の被災地における被災者生活再建支援に必要な経費等である（使用決定時の閣議における説明）。
- (注5) ※2の令和4年4月28日使用決定分は、「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』の一環である（同上）。
- (注6) ※3の令和6年1月26日使用決定分は、令和6年能登半島地震による被災地域の支援に必要な経費である（同上）。
- (注7) ※4の令和6年3月1日使用決定分は、能登半島地震の被災地域において支給する、被災者生活再建支援金の支給費用の補助等に必要な経費である（同上）。
- (注8) ※5の令和6年4月23日及び※6の7年2月28日使用決定分は、能登半島地震に係る災害復旧事業等に必要な経費である（同上）。
- (出所) 各年度一般会計予算書、一般会計補正予算書、一般会計予備費使用総調書等を基に筆者作成

その結果、直近15か年度のうちの前半（平成23年度から30年度まで）は、その多くが地震や大雪等の災害対応のために十億円から百億円単位の範囲内で使用されたものであることが分かる。その一方で、後半（令和元年度以降）は、災害対応にとどまらず、新型コロナウイルス感染症やその後の物価高等に対応するために、千億円から兆円単位にも及ぶ予備費使用の閣議決定が、繰り返し行われてきたことが見て取れる。中でも、予算規模の大きい特定使途予備費（図表3では背景をグレーとしている）の使用額が多額となっていた。

他方、3-2で触れたとおり、政府は歳出構造を平時に戻す取組を進める観点から、今年度は特定使途予備費を設けないこととしており、この方針が継続されれば、今後の一般会計予備費については、通常の前備費（図表3では背景を白としている）のみ計上されることとなる。

そこで通常の前備費の使用に注目し、特に規模の大きいものとして便宜1,000億円以上の使用を決定したケースの金額を赤色で示したところ、該当するケースは決定日ベースで9例ある。その使用事項については、地震や大雪を始めとする災害対応が5例あり、それ以外は、突発的な社会情勢の変化に対応する新型コロナウイルス感染症対策（2年3月10日）、予期せぬウクライナ情勢の変化に対応する燃料油価格激変緩和強化対策事業<sup>8</sup>等（4年3月4日及び4月28日）及び今回の電気・ガス料金負担軽減支援事業等（7年5月27日）に対する使用となっている。

---

<sup>8</sup> ガソリン、軽油、灯油等を対象油種として、燃料油価格の激変緩和事業を実施し、急激な価格上昇を抑制するよう、元売り事業者に対する価格抑制原資を支給するものであり、予備費の使用とは別に、補正予算にも多額の予算が計上され、累計予算額は令和6年度補正までで、8兆1,719億円にも上る（令6.12資源エネルギー庁資源・燃料部燃料流通政策室資料）。



さらに、年度の早い時期に予備費使用の閣議決定を行ったケースとして、使用決定日が4月又は5月であるものを便宜青色で示したところ、該当するケースは決定日ベースで8例であり、その中でも1,000億円を超える額の使用を決定したケースは、災害対応である6年4月23日の例と、国際情勢の緊迫化への対応を含む4年4月28日の例<sup>9</sup>を除けば、今回の電気・ガス料金負担軽減支援事業等（7年5月27日）のみとなる。このことから、5月27日に通常の予備費3,880億円の使用を閣議決定した今回の事例は、使用額及び時期の両面から異例であると言える。

## 5. 令和7年5月27日の予備費使用決定の内容及びその妥当性

### 5-1. 予備費使用決定の内容

一方で、予備費は年度途中の予期せぬ事態等に対して、迅速かつ柔軟に対応するための有効な手段である。国会において予備費使用の事後承諾に係る審査が行われる際には、年度の早い時期（4月又は5月）に多額の使用決定をしたことのみをもって批判されるべきではなく、予備費使用の必要性や妥当性等を詳細に検証して議論されることが重要である。そこでまず、今回の使用決定の内容について、使用要求書を基に確認することとしたい。

今回の使用決定について、政府は令和7年4月25日に取りまとめた緊急パッケージの一環として、足元の物価高にも対応する観点から、予備費使用の閣議決定を行った旨説明しており<sup>10</sup>、使用要求書を見ると、使用額3,880億円のうち2,880億円は、民間団体等が行う電気・ガス料金負担軽減支援事業に要する費用を補助する経費となっている（図表4）。夏の酷暑への対応として、電気・ガス料金の支援により、家計・企業等の負担を軽減することを目的としており、政府の説明では、標準的な家庭において7月から9月までの3か月間で3,000円程度の負担引下げ効果が見込まれるとされている<sup>11</sup>。また、残りの1,000億円は、物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金を地方公共団体に交付するための経

---

<sup>9</sup> 令和4年2月からのロシアによるウクライナ侵略等の影響により、原油や穀物等の国際価格が高い水準で推移する中、物価高騰による影響を緩和するための対応を緊急かつ機動的に実施するとともに、価格転嫁や賃上げを促し、コロナ禍からの経済社会活動の回復を確かなものとするため、政府は、コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」を策定した。このうち、燃料油価格激変緩和強化対策事業を始めとした原油価格・物価高騰対策の実施のために通常の予備費の使用を決定している。

<sup>10</sup> 赤澤内閣府特命担当大臣記者会見要旨令和7年5月27日<[https://www.cao.go.jp/minister/2411\\_r\\_akazawa/kaiken/20250527kaiken.html](https://www.cao.go.jp/minister/2411_r_akazawa/kaiken/20250527kaiken.html)>参照（以下、URLの最終アクセス日は、いずれも令和7年10月20日である。）。

<sup>11</sup> 前掲注10

費であり（図表5）、政府は、地域の実情に応じて、特別高圧やLPガスを使用する中小企業や病院等も支援できるように、交付金の積み増しを行ったと説明している<sup>12</sup>。

図表4 経済産業省所管の令和7年度一般会計予備費使用要求書

令和 7年度一般会計予備費使用要求書

20250522官第1号  
令和 7年 5月26日

15 経済産業省所管

1. 事項

95 電気・ガス料金負担軽減支援事業に必要な経費

288,060,924 千円

2. 要求理由

米国関税措置を受けた緊急対応パッケージの一環として、足元の物価高を踏まえた電気・ガス料金支援を実施するため、民間団体等が行う電気・ガス料金負担軽減支援事業に要する費用を補助する経費を支出する必要がある。

3. 予備費使用要求額

| 組織及び項目                                                                                               | 予備費使用要求額    | 備考                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                      | 千円          |                                                                                                                       |
| <div>(組織) 資源エネルギー庁</div> <div>088 エネルギー供給構造高度化対策費</div> <div>95062-2405-16 エネルギー価格激変緩和対策事業費補助金</div> | 288,060,924 | <div>電気・ガス料金負担軽減支援事業</div> <div>補助先：民間団体等</div> <div>補助率：定額</div> <div>予備費の使用等について（昭和29年4月16日閣議決定）の第3項第3号後段に該当。</div> |

財務大臣 殿

承認年月日は令和 7年 5月27日付で願いたい。

（出所）経済産業省公表資料<[https://www.meti.go.jp/main/yosan/yosan\\_fy2025/pdf/r7\\_yobihi\\_yokuysho.pdf](https://www.meti.go.jp/main/yosan/yosan_fy2025/pdf/r7_yobihi_yokuysho.pdf)>

図表5 内閣府所管の令和7年度一般会計予備費使用要求書

令和 7 年度一般会計予備費使用要求書

令和 7 年 5 月 2 6 日

06 内閣府所管

1. 事 項

95 地域の実情に応じた生活者・事業者支援に必要な経費

100,000,000 千円

2. 要 求 理 由

米国関税措置を受けた緊急対応パッケージの一環として、生活者・事業者に対し消費・事業継続の下支え等を支援するため、地方公共団体が行う地域の実情に応じた重点的・効果的な支援に要する費用に充てるための交付金を交付する経費を支出する必要がある。本経費の支出に当たっては、その実施に当たる各省各庁所管の当該組織にその必要とする予算の移替えをすることができるものとし、この場合においては、「令和7年度予算執行に関する手続等について」（令和7年4月4日閣議決定）第1号（予算の移替え）の規定を準用する。

3. 予備費使用要求額

| 組織及び項目                            | 予備費使用要求額    | 備 考                                                              |
|-----------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------|
|                                   | 千円          |                                                                  |
| (組織) 内閣本府                         |             |                                                                  |
| 287 物価高騰対応地方創生推進費                 |             |                                                                  |
| 95199-2815-16 物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金 | 100,000,000 | 交付先：地方公共団体<br>交付率：定額<br>予備費の使用等について（昭和29年4月16日閣議決定）の第3項第3号後段に該当。 |

財務大臣 殿  
承認年月日は令和 7 年 5 月 2 7 日付で願いたい。

0685100001

（出所）内閣府公表資料<[https://www.cao.go.jp/yosan/soshiki/r07/yobihikouhyou\\_07\\_1.pdf](https://www.cao.go.jp/yosan/soshiki/r07/yobihikouhyou_07_1.pdf)>

<sup>12</sup> 前掲注10。同交付金の執行残2,000億円と合計すると3,000億円の支援を実施することとなる

## 5-2. 予備費使用決定の妥当性

次に、今回の使用決定が、2. で触れた根拠法令や閣議決定に鑑みて、妥当なものであったのか検討していきたい。

### (1) 予見可能性

まず、今回の使用決定が「予見し難い」予算の不足に充てるためのもの（憲法第87条第1項）であったか否かについて確認する。

政府は緊急パッケージの一環として、足元の物価高にも対応する観点から使用決定を行ったと説明しているが、物価高は本当に予見できなかったのであろうか。

政府は、令和4年4月の「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」を皮切りに、これまで物価高対策を含んだ総合経済対策を計4回閣議等において決定している<sup>13</sup>。また、本年1月に行われた施政方針演説でも、石破総理（当時）は、「賃上げの効果が出るまでの間にも物価高対策を講じる」「地域の実情に応じて、エネルギーや食料品価格の高騰に苦しむ方々、価格転嫁が困難な中小企業、学校給食費への支援等を行う重点支援地方交付金や、低所得者世帯の方々に対する給付金など総合経済対策で決定した施策を迅速に執行する」旨述べており<sup>14</sup>、物価高対策に取り組む意欲を示している<sup>15</sup>。

また、政府の緊急パッケージの概要は図表6のとおりであるが、このうち、今回の使用決定により予算措置されたものは、筆者が赤で下線を引いた緊急対応策（2）に記載のある6年度補正予算に盛り込んだ重点支援地方交付金の積み増しと、（4）に記載のある7月から9月までの電気・ガス料金支援のみであり、それ以外の対応策については6年度補正予算や7年度予算等により実行されていると推察される<sup>16</sup>。

---

旨併せて説明している。

<sup>13</sup> ①「コロナ禍における「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」」（令4.4.26原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議決定）、②「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」（令4.10.28閣議決定）、③「デフレ完全脱却のための総合経済対策～日本経済の新たなステージにむけて～」（令5.11.2閣議決定）及び④「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策～全ての世代の現在・将来の賃金・所得を増やす～」（令6.11.22閣議決定）の計4回。

<sup>14</sup> 第217回国会参議院本会議録第1号7頁（令7.1.24）

<sup>15</sup> 「国民の安心・安全と持続的な成長に向けた総合経済対策～全ての世代の現在・将来の賃金・所得を増やす～」（令6.11.22閣議決定）では、令和7年1月から3月までの3か月間の電気・ガス料金の負担軽減支援を実施することが明記されている。

<sup>16</sup> 緊急パッケージ（本文）では、緊急対応策として（1）相談体制の整備、（2）影響を受ける企業への資金繰りを始めとした支援の強化、（3）雇用維持と人材育成、（4）国内消費喚起策の強化と国民の暮らしの下支え、（5）産業構造の転換と競争力強化の五つが掲げられ、それぞれの内容の説明に続いて、対応する「令和6年度補正予算・令和7年度予算等の関連施策」が列挙されている（[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff\\_measures/pdf/package\\_25042](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff_measures/pdf/package_25042)）

トランプ大統領就任以降の米国の関税措置をめぐる動向は突発的な事情であったことに加え、米国の追加関税による国内への影響も交渉次第で大きく変わるため、予見が困難な部分もあり、そのための緊急パッケージに含まれる施策の財源として予備費を使用するのは一定の合理性があるという見方ができるかもしれない。しかし、つぶさに見ていくと、予備費が充てられるのは飽くまで足元の物価高対策としての電気・ガス料金に対する支援である。したがって、本年1月の段階の施政方針演説において物価高対策に取り組む意欲を見せ、また6年度補正予算及び7年度予算に対応策が既に組み込まれていることから、予見が困難であったとは言い難いのではないか。

図表6 緊急パッケージ（概要）

| 米国関税措置を受けた緊急対応パッケージ 概要                                                                                              |  | 令和7年4月25日<br>米国の関税措置に関する総合対策本部 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------|
| <b>基本方針</b>                                                                                                         |  |                                |
| ■米国の関税措置が、相互関税の一部につき適用を一時停止したとはいえ、自動車産業を始めとする我が国の産業・経済、そして、世界経済に大きな影響を及ぼしかねないことに変わりはない。                             |  |                                |
| ■引き続き、一連の関税措置の見直しを強く求めるとともに、国内産業・経済への影響を把握・分析しつつ、資金繰り支援など必要な支援に万全を期す。                                               |  |                                |
| ■米国との協議の状況や、関税措置による輸出産業、関連する中小企業や地域経済、さらには国民生活への影響をよく注視し、躊躇なく追加的に必要な対応を行っていく。                                       |  |                                |
| <b>緊急対応策</b>                                                                                                        |  |                                |
| <b>(1) 相談体制の整備</b>                                                                                                  |  |                                |
| ■ JETROに加えて日本政策金融公庫等（以下「公庫等」という。）など全国約1,000ヶ所に特別相談窓口を設置し、事業者の相談にきめ細かく対応                                             |  |                                |
| ■ プッシュ型の支援ができるよう省庁の地方支分部局や関連団体に相談窓口等の体制を整備                                                                          |  |                                |
| ■ ホームページ等を通じて正確、迅速かつ丁寧な情報提供                                                                                         |  |                                |
| <b>(2) 影響を受ける企業への資金繰りを始めた支援の強化</b>                                                                                  |  |                                |
| ■ 公庫等のセーフティネット貸付の利用要件緩和                                                                                             |  |                                |
| ※ 関税措置による影響拡大等が見込まれる場合、状況をよく見極めた上で、5月以降適切なタイミングから、外的要因で業績悪化を来している事業者への金利引下げの対応拡大の実施を検討                              |  |                                |
| ■ 公庫等のオンライン手続の周知・広報等により、融資申込みから送金までの手続を迅速化                                                                          |  |                                |
| ■ 影響を受ける業種へのセーフティネット保証制度の適用や資本性劣後ローンの活用促進により、民間金融機関による支援を拡大                                                         |  |                                |
| ■ 官民金融機関に対し、相談窓口の設置・運営等を通じた事業者の状況把握や、販路開拓の支援策や条件変更等を含めたより一層のきめ細やかな資金繰り支援の徹底を要請。貸付条件の変更対応等に係る報告徴収・公表の徹底を強化           |  |                                |
| ■ 金融庁での専用相談ダイヤルの早急な開設                                                                                               |  |                                |
| ■ 国際貿易代行の融資を通じた日本企業の海外事業支援                                                                                          |  |                                |
| ■ 日本貿易保険を通じて、資金繰りの悪化した海外子会社に対する運転資金の融資等に対して保険を付保。関税措置に起因する損失が保険金支払事由と認められる場合は補償出保険でカバー                              |  |                                |
| ■ 「ミカプロジェクト」の強化を推進                                                                                                  |  |                                |
| ➢ 中堅・中小の自動車部品サプライヤーに対する経営アドバイスや施設移転、新事業への進出等に向けた設備導入や省力化投資への補助などの支援                                                 |  |                                |
| ➢ 今後の関税措置による影響を踏まえた上で、必要に応じて、自動車部品サプライヤー以外の業種に対する件主支援を拡充                                                            |  |                                |
| ■ 6年度補正予算に盛り込んだ重点支援地方交付金を活用した電力・ガス料金の支援                                                                             |  |                                |
| ■ 特別貸付の柔軟な運用                                                                                                        |  |                                |
| <b>(3) 雇用維持と人材育成</b>                                                                                                |  |                                |
| ■ 以下の施策により、雇用の不安定化を防ぐとともに、リ・スキリングの推進等により構造転換期における労働移動を適切に支援                                                         |  |                                |
| ➢ 全国労働局・ハローワーク等における丁寧な相談対応                                                                                          |  |                                |
| ➢ 雇用調整助成金等の雇用関係の助成金の手続の迅速化・活用促進により、雇用調整助成金や労働保険と併せた柔軟な支援を実施                                                         |  |                                |
| ※ 今後の雇用の状況をよく把握し、必要が生じた場合には、適用要件の緩和など迅速な支援が受けられる措置を検討                                                               |  |                                |
| ➢ 教育訓練給付の給付率引上げ（6年10月）                                                                                              |  |                                |
| ➢ 教育訓練給付金の創設（7年10月）                                                                                                 |  |                                |
| ➢ 教育訓練給付や中堅・中堅企業への訓練経費等の助成の充実・活用                                                                                    |  |                                |
| <b>(4) 国内消費喚起策の強化と国民の暮らしの支え</b>                                                                                     |  |                                |
| ■ 6年度補正予算や7年度予算に盛り込んだ施策の柔軟かつ早期の執行。以下の多面的な政策を通じ暮らしの可処分所得を拡大                                                          |  |                                |
| ➢ 12月までの所得増進税や大学生年10万の特定扶養控除の年取要件の引き上げ                                                                              |  |                                |
| ➢ 世界当たり3万円の低所得者世帯への給付付置                                                                                             |  |                                |
| ➢ 重点支援地方交付金を活用した地域商品券などの消費支援。観光需要喚起策（「地域観光光熱向上キャンペーン」等）の展開                                                          |  |                                |
| ➢ 7年度から拡充した高校・大学の無償化や育児休業給付等による教育・育児費用の軽減                                                                           |  |                                |
| ➢ 住宅購入等支援（子育てグリーン住宅支援事業）等                                                                                           |  |                                |
| ※ 自動車関税による影響を見極め、必要に応じ国内需要対策のための効果的な施策を講ずることを検討                                                                     |  |                                |
| ■ 関税措置が我が国の物価等と与える影響が不透明であることを踏まえ、以下のように物価高対策にも万全を期す                                                                |  |                                |
| ➢ 夏まで毎月、政府備蓄米の充て足を実施。必要ならば、更なる対応策を柔軟に講ずることができるように検討                                                                 |  |                                |
| ➢ 「ガソリンの暫定税率」について結論を得て実施するまでの間、現行の燃料油価格変動緩和対策を組み合わせ、定期引下げ措置（ガソリン・軽油10円、重油・灯油5円、航空機燃料4円）を5月22日から段階的に実施               |  |                                |
| ➢ 電力使用量の増加する7・8・9月の3か月について、電気・ガス料金支援を実施（5月中旬以降実施）                                                                   |  |                                |
| <b>(5) 産業構造の転換と競争力強化</b>                                                                                            |  |                                |
| ＜重点分野（半導体・蓄電池・医薬品・農産品等）＞                                                                                            |  |                                |
| ■ 国内投資や輸出を促進する補助制度・戦略分野国内生産促進税制や、経済安全保障分野での研究開発税制を活用し、戦略産業の育成を推進                                                    |  |                                |
| ■ AI・半導体産業基盤強化フレームに基づき、先端・次世代半導体の国内生産拠点の整備や研究開発支援を着実に実施                                                             |  |                                |
| ＜GX分野＞                                                                                                              |  |                                |
| ■ 以下の施策により、脱炭素化とエネルギー供給の強化を図りつつ、国内におけるGX投資を促進                                                                       |  |                                |
| ➢ 鉄鋼分野等の多量生産産業の大規模脱炭素プロセス転換の推進                                                                                      |  |                                |
| ➢ 蓄電池・ペロブスカイト太陽電池、浮体式洋上風力などの国内製造サプライチェーン構築、企業の省エネ設備投資・省エネ診断の推進                                                      |  |                                |
| ➢ 大企業等と連携したスタートアップの活用は投資の推進                                                                                         |  |                                |
| ➢ 再エネ・原子力の最大限の活用に向けた投資等の蓄意な推進 等                                                                                     |  |                                |
| ＜医薬品分野＞                                                                                                             |  |                                |
| ■ 創薬エコシステムの構築を進め、優れた創薬シーズを基にしたスタートアップの創設を促進し、革新的新薬を生み出すための民間投資を呼び込む体制を強化                                            |  |                                |
| ■ バイオ医薬品等の創製製造体制の整備を推進                                                                                              |  |                                |
| ＜中小企業支援＞                                                                                                            |  |                                |
| ■ 下請法等改正法案の早期成立による価値連鎖対策の徹底                                                                                         |  |                                |
| ■ 関税措置による影響を受ける中小企業に対し、「ものづくり補助金」や「新事業進出補助金」その他の中小企業の生産性向上に係るより幅広い補助金においても優先採択を実施                                   |  |                                |
| ＜農林水産分野＞                                                                                                            |  |                                |
| ■ 関税措置による影響を受ける農林水産事業者・食品事業者等に対して、新たな基本計画に基づく施策の方向性を踏まえ、生産体系等の転換に係る支援における優先採択を実施                                    |  |                                |
| ＜多角化・新規展開促進＞                                                                                                        |  |                                |
| ■ 多角化や新規展開促進（6年度補正予算等に盛り込んだグローバル化支援策）における実証事業等への支援。JETRO等を通じた中堅・中小企業の海外展開支援、農林水産事業者・食品事業者等の輸出支援）を通じ、事業の多角化や市場の獲得を促進 |  |                                |

（出所）内閣官房ホームページ「米国関税措置を受けた緊急対応パッケージ（概要）」〈[https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff\\_measures/pdf/package\\_250425gaiyou.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff_measures/pdf/package_250425gaiyou.pdf)〉（赤下線は筆者）

仮に予見し難い支出であったとしても、内閣は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等のために国会に補正予算を提出することも可能である（財政法第29条）。今回2,880億円を使用した電気・ガス料金支援については、制度が開始された5年1月以降、繰り返し予算措置がなされている

ところ（図表7）、今回（7年7月から9月までの支援）は、7年度予算の予備費を財源としている一方で、直近（7年1月から3月までの支援）では、6年度補正予算を財源としていた。なぜ両者の対応が異なっているのか、予備費と補正予算の使い分けについて疑問が残る。

図表7 電気・ガス料金に対する支援

| 年月 |          | 電気       |                                              | 都市ガス                                        | 予算措置                                                                     |                                                               |
|----|----------|----------|----------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|    |          | 低圧       | 高圧                                           |                                             |                                                                          |                                                               |
| R5 | 1        | 7.0円/kWh | 3.5円/kWh                                     | 30.0円/㎡ <input checked="" type="checkbox"/> | 【R4.12.2成立（11.21提出）】<br>①令和4年度第2次補正予算<br>3兆1,074億円                       |                                                               |
|    | 2        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 3        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 4        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 5        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 6        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 7        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 8        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 9        | 3.5円/kWh | 1.8円/kWh                                     | 15.0円/㎡ <input checked="" type="checkbox"/> |                                                                          |                                                               |
|    | 10       |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 11       |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 12       |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| R6 | 1        | 1.8円/kWh | 0.9円/kWh                                     | 7.5円/㎡                                      | 【R5.11.29成立（11.20提出）】<br>②令和5年度補正予算<br>6,416億円<br>（同一科目内から融通により+1,000億円） |                                                               |
|    | 2        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 3        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 4        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 5        | 4.0円/kWh | 2.0円/kWh <input checked="" type="checkbox"/> | 17.5円/㎡                                     |                                                                          |                                                               |
|    | 6        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 7        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 8        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 9        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 10       |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 11       |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 12       |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| R7 | 1        | 2.5円/kWh | 1.3円/kWh                                     | 10.0円/㎡                                     | 【R6.12.17成立（12.9提出）】<br>④令和6年度補正予算<br>3,194億円                            |                                                               |
|    | 2        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 3        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 4        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 5        | 2.0円/kWh | 1.0円/kWh                                     | 8.0円/㎡                                      |                                                                          | 【R6.9.3閣議決定】<br>③令和6年度原油価格・物価高騰対策及び<br>賃上げ促進環境整備対応予備費 2,124億円 |
|    | 6        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 7        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 8        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
|    | 9        |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 10 | 2.4円/kWh | 1.2円/kWh | 10.0円/㎡                                      | 【R7.5.27閣議決定】<br>⑤令和7年度予備費 2,881億円          |                                                                          |                                                               |
| 11 |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 12 |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 1  |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 2  | 2.0円/kWh | 1.0円/kWh | 8.0円/㎡                                       |                                             |                                                                          |                                                               |
| 3  |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 4  |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 5  |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 6  |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 7  |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 8  |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 9  | 2.0円/kWh | 1.0円/kWh | 8.0円/㎡                                       |                                             |                                                                          |                                                               |
| 10 |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 11 |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |
| 12 |          |          |                                              |                                             |                                                                          |                                                               |

（注）予算措置欄においては、補正予算による場合を黒字、予備費を使用による場合を青字で表記している。また、予算額については、経済産業省公表資料（予算の概要等）記載の額に従ったため、表示単位未満の端数処理の関係上、本文記載の数値と一致しないことがある。  
 （出所）経済産業省公表資料等を基に筆者作成

また、今回の使用決定については、7年度予算等で措置された物価高対策について、多額の財源を要する追加施策を実施する結果となるので、補正予算という形で国会の事前チェックを受ける方が、筋が通るとも言える。そもそも、財政民主主義の原則にのっとり、内閣の責任のみで支出が可能な予備費ではなく、国会の議決を経て予算の追加・変更を行う補正予算の方が望ましく、国会



開会中の予備費使用決定には自制が必要であるとする<sup>17</sup>。

## （２）予備費の使用によらなければ時間的に対処し難い経費

今回の使用決定は、国会開会中であったため、予備費使用要求書（図表４及び５）の備考欄に「予備費の使用等について（昭和29年４月16日閣議決定）の第３項第３号後段に該当」との記載があり、政府が、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であると判断していることが分かる。そこで、今回の経費が、予備費の使用によらなければ時間的に対処し難い緊急な経費であったか否かについて、確認してみたい。

国が予算を執行するに当たっては、支出負担行為（契約や補助金の交付決定等）を行い、その後、当該支出負担行為に基づき支出を行うこととなっており、予算は遅くとも支出負担行為時までには確保されている必要がある。会計検査院は、これを踏まえて、事後的に予備費の使用決定の際の緊急性を検証するに当たっては、予備費使用決定日から予備費使用相当額に係る支出負担行為までの期間の短さが一つの目安になるとして、支出負担行為の時期が予備費使用決定日より１か月以上後となっている事業の状況について取りまとめていた<sup>18</sup>。

これを参考に今回の件に当てはめると、石破総理（当時）が、記者会見において米国の関税措置を受けた対応として、７年７月から９月までの電気料金等に対する支援の実施を表明したのは４月22日であり<sup>19</sup>、政府が緊急パッケージを決定したのは同月25日である。予算を執行するために事前の支出負担行為が必要であることは前述のとおりであるが、電気・ガス料金支援が開始される７月までには、いずれの日付を起点としてもまだ２か月以上あり、一定の時間的余裕がある。それにもかかわらず、政府が「予備費の使用によらなければ時間的に対処し難い」と判断したのであれば、支援開始までに具体的にどのようなスケジュールを描いていたのか説明する必要があるだろう。

また、今回の使用決定時に開会していた第217回国会の会期終了予定日は、6

<sup>17</sup> 小村武『予算と財政法 〔五訂版〕』（新日本法規出版、平成28年）313頁においても、「国会の予算審議権との関係からすれば、国会開催中（ママ）の予備費使用には自ら節度があるべきであり、国会審議上問題が生じる余地のない、比較的軽微なもの、ルーティーン的なもの又は義務的経費に限るのが適当である」とされている。

<sup>18</sup> 「予備費の使用等の状況に関する会計検査の結果について」（令和５年９月）〈<https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/5/r050915.html>〉57～59頁。国会法第105条の規定に基づき、４年６月13日に参議院決算委員会が会計検査院に対して検査要請を行い、会計検査院が検査結果を報告したものである。

<sup>19</sup> 米国の関税措置を受けた対応についての会見〈<https://www.kantei.go.jp/jp/103/statement/2025/0422kaiken.html>〉



月22日であった。事象の発生や編成指示から1か月程度で補正予算が成立した例もあり<sup>20</sup>、緊急パッケージの決定後直ちに編成作業に入れば、補正予算による対応も可能であったかもしれない。特に電気・ガス料金を始めとしたエネルギー価格への支援に対しては、かねてより所得等に関係なく一律の支援を行うことへの批判<sup>21</sup>や脱炭素化に逆行し財政負担が膨らむことに対する疑問が示されており<sup>22</sup>、政府も脱炭素化の流れやGXの取組への影響を勘案すれば、いつまでも続けるものではないということを認めている<sup>23</sup>。物価高対策のための補正予算を国会に提出し、こういった論点や国民の不安を払拭するためのよりよい支援策を議論するという選択肢もあったのではないかと<sup>24</sup>。

### （３）予備費として相当と認める金額

令和7年度一般会計予備費の当初予算額は7,394億円であったところ、今回の使用決定（3,880億円）を受けて、5月27日時点での残額が3,514億円となった。5月末時点では、米国との関税交渉が継続中であり、また台風等による災害が多くなる季節も控えているため、追加の財政支出が必要となる可能性もある<sup>25</sup>。3,514億円という額は、昭和55年度から平成30年度までほぼ一定していた一般会計予備費の当初予算額（3,500億円）と同規模であり、政府は5月末時点でこの程度の残額があれば、備えとして十分であるという認識で、今回の使用額を決定したのであろうか。

また、政府は、7年度の通常の予備費を当初政府案として1兆円計上した根拠について、6年度末の予備費使用額が6年末の段階で1兆5,000億円程度であ

---

<sup>20</sup> 平成28年4月14日発生した平成28年熊本地震に係る被災者支援や復旧・復興のため、平成28年度第1次補正予算が5月13日に提出され、同月17日に成立した。また、編成指示から1か月程度で補正予算が成立した例としては、新型コロナウイルス感染症に係る緊急経済対策のために編成された①令和2年度第1次補正予算及び②同年度第2次補正予算が挙げられる（①は編成指示2年3月28日、国会提出同年4月27日、成立同月30日、②は編成指示2年5月14日、国会提出同年6月8日、成立同月12日）。

<sup>21</sup> 『産経新聞』（令6.6.25）「＜主張＞電気・ガス代補助 必要な層に絞った支援を」

<sup>22</sup> 『朝日新聞』（令6.6.29）「エネルギー補助 場当たりの弊害多い」

<sup>23</sup> 武藤経済産業大臣の閣議後記者会見の概要（令7.4.25）〈<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2025/20250425001.html>〉

<sup>24</sup> 各種報道によれば、政府は、現金給付案に否定的な世論に考慮しつつ、米国追加関税の影響の見極めを行う必要があるとして、補正予算の編成・提出を先送りする旨判断したとのことである（『東京新聞』夕刊（令7.4.16）「補正予算、今国会見送りへ」、『読売新聞』（令7.4.17）「一律現金給付「バラマキ」批判想定以上」等）。

<sup>25</sup> その後政府は、令和7年9月2日の閣議において、能登半島の復旧・復興（505億円）及び8月6日からの大雨で被害を受けた地域の復旧支援等（24億円）として、7年度予算一般会計予備費529億円の使用を決定している。

ること、7年度も自然災害、物価高騰、国際情勢変化等の予期せぬ事態が生じた場合に機動的、弾力的に対応できるような備えが必要である旨説明していた<sup>26</sup>。しかし、この「1兆5,000億円程度」というのは、特定使途予備費を含む使用額であり、通常の予備費に限ると5,000億円強であったこと、4年度及び5年度に何らかの根拠があつて計上されたはずのウクライナ情勢経済緊急対応予備費<sup>27</sup>がいずれの年度も全く使用されなかったことを踏まえると、上記のような説明では十分とは言えない。予見し難い予算の不足に充てるという予備費の性格上、財政法第24条に規定する「予備費として相当と認める金額」に関する明確な基準の設定が困難であることは理解するが、通常の予備費の計上額が増加していることに鑑み、その根拠を明示することも必要となってくるのではないかな。

## 6. おわりに

参議院決算委員会における措置要求決議<sup>28</sup>及び国会法第105条に基づく会計検査院への検査要請に対応した検査結果<sup>29</sup>等を踏まえ、政府は予備費の執行状況について、主として決算ベースでの情報公開を進めてきた<sup>30</sup>。

一方で、国会開会中の予備費の使用決定に対しては、補正予算では間に合わなかった合理的な理由を残すべきであるという指摘<sup>31</sup>や国会においてより一層の説明責任を果たすことを求める措置要求決議<sup>32</sup>も行われているところである。

本稿においても、政府における予備費と補正予算の使い分けが不明確である旨指摘したところであるが、本来補正予算として国会の事前議決を経るべきも

<sup>26</sup> 第217回国会衆議院予算委員会議録第6号34頁（令7.2.6）

<sup>27</sup> 令和4年度は第2次補正予算で1兆円、5年度は当初予算で1兆円計上された後、補正予算で5,000億円に減額された。

<sup>28</sup> 令和2年度決算審査措置要求決議（4年6月13日議決）「8. 予備費等の予算の執行状況に係る透明性の向上について」において、「政府は、財政民主主義の下、国会の決算審査においては、正確かつ実態に即した執行状況の把握が不可欠であることを改めて認識するとともに、上記の趣旨に鑑みて情報開示の在り方について検討を行い、予算の執行状況に係る透明性を向上させるべきである」と議決している。

<sup>29</sup> 前掲注18

<sup>30</sup> 詳細については、桑原誠「予備費の使用等の状況に関する会計検査の結果—参議院からの検査要請により明らかとなった問題と今後の論点—」『立法と調査』No.462号（令5.12）及び櫻井康平「予備費の執行状況の分析—参議院決算委員会の決議等への政府の対応と今後の課題—」『経済のプリズム』No.248号（令7.10）を参照されたい。

<sup>31</sup> 第208回国会参議院決算委員会議録第4号18頁（令4.4.11）

<sup>32</sup> 令和2年度決算審査措置要求決議（4年6月13日議決）「7. 国会開会中における予備費の適切な使用について」において、「政府は、国会開会中に使用決定した各経費の予見可能性や緊急性の観点、平成19年の閣議決定との関係について疑念を招かないよう、国会において、より一層の説明責任を果たすべきである」と議決している。

のを予備費で代用することで、財政民主主義の根幹である国会における予算審議の形骸化を招くことがあってはならない。そのために政府は、根拠を明確に示した上で適切な額の予備費を計上するとともに、その使用に当たっては緊急かつ予見困難なものであったか、厳格に判断する必要がある。また、財政状況が一層厳しさを増す現状において、持続可能な財政運営を実現するためには、予算の使途や政策判断等について国民の理解を得ることが肝要である。国会開会中に予備費の使用を決定した際には、その判断について国会に対して説明責任を果たすことのみならず、国民に対しても積極的に情報を公開するとともに、施策について丁寧に説明する姿勢が望まれる。

さらに、予備費の運用に関しては、国会による事後的な検証も不可欠である。今回の使用決定があった予備費を含め、令和7年度予備費関係の事後承諾に係る審査は、近年の例に従えば再来年（令和9年）の常会で行われることとなる。その際には、今回の使用決定に係る内容を精査することはもとより、本稿で紹介したような国会開会中の異例な使用決定であった点も踏まえ、その是非についても議論が行われることが望まれる。

（内線75347）