

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	特例公債の発行期間の複数年度化と国会審議 －令和3年特例公債法－
著者 / 所属	鎌田 素史 / 財政金融委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	436号
刊行日	2021-7-8
頁	19-34
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210708.html

※ 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 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

特例公債の発行期間の複数年度化と国会審議

— 令和3年特例公債法 —

鎌田 素史

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 建設公債と特例公債
3. 特例公債の発行期間の複数年度化
4. 令和3年特例公債法の国会審議
5. 考察

1. はじめに

令和3年の第204回国会（常会）に「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第4号）が提出され、3月26日、参議院において可決、成立した（令和3年法律第13号。以下「令和3年特例公債法」という。）¹。本稿は、従来単年度立法であった特例公債法が平成24年に複数年度化された経緯、この枠組みを維持した平成28年度改正、そして令和3年特例公債法の概要及び国会審議を概観し、これらを踏まえた若干の考察を述べるものである。

2. 建設公債と特例公債

（1）非募債主義と建設公債の原則

我が国の財政の基本的事項を定める財政法（昭和22年法律第34号）は、第4条第1項本文において「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。」と定めている。これは戦前、軍事費調達のため巨額の公債が発行され、財政を膨張させたことへの反省を踏まえたものであるとされ、国の歳出は原則として租税等をもつ

¹ 令和3年特例公債法の法案審査では、衆参それぞれの委員会において附帯決議が付されている。
衆議院財務金融委員会 <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/zaimu/923EEBAFC6E4E9344925868E000278E6.htm>（令3.6.21最終アクセス。以下、本稿において同じ。）
参議院財政金融委員会 <https://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/204/f067_032602.pdf>

て賄うという「非募債主義」に立って財政運営に当たることを明確にするものである²。

他方、同項ただし書は「公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。」と定めており、この公債を「建設公債」と呼ぶ。建設公債は、非募債主義の例外として、負担の世代間公平の考え方に基づき、公共事業費等の財源とする場合に限って発行が認められるものである（建設公債の原則）³。このように同項は、非募債主義を原則としつつ、公債を発行する場合でも建設公債に限っており、健全財政主義の原則を宣明するものである。

同項ただし書の「国会の議決」について財政法上に定めはないが、予算総則に発行限度額を規定する形で行われている⁴。また同条第2項では、建設公債の償還計画を国会に提出しなければならないとされており⁵、年度別の償還予定額等が示されている。

建設公債は、財政法が施行されてからしばらくの間は、高度経済成長に伴う税収増等を背景に発行されてこなかったが、昭和39年の東京オリンピック後の不況及び税収減を契機に昭和41年度に発行されて以降は、現在に至るまで毎年度発行されている⁶。

（2）特例公債

ア 特例公債の発行

前述のとおり、財政法では公債の発行は建設公債のみ認められている。しかし、昭和48年の第一次石油危機を背景とした不況により税収が落ち込み、また、財政政策の観点から財政支出の拡大が要請されたことから、昭和50年度補正予算において、昭和50年度の単年度立法として特例法を制定し、これを根拠として税収不足を補填するための公債を発行することとされた⁷。このように、建設公債を発行してもなお不足する一般会計歳出に必要な財源を確保するため、建設公債の原則の特例措置を定める立法（特例公債法）を根拠として発行する公債を「特例公債」と呼ぶ⁸。昭和51年度以降も我が国の財

² 財政法の立案に関わった大蔵省主計局職員の著書（平井平治『財政法逐條解説』（一洋社、昭和22年））において、「第四条は健全財政を堅持して行くと同時に、財政を通じて戦争危険の防止を狙いとしてゐる規定である。」（筆者注：適宜常用漢字に置き換えている。）と解説されていることについて、麻生財務大臣は「財政法第4条はあくまで国の健全財政のための財政処理の原則を規定したものであり、戦争危険の防止そのものが同条の立法趣旨とは考えていない」旨答弁している（第190回国会衆議院財務金融委員会議録第7号26頁（平28.2.25））。

³ 建設公債の発行対象経費はいずれも支出の見合いが国の資産として残り、その資産からの受益も長期に渡るため、公債発行により財源を調達してその元利償還を通じて後世代にも相応の負担を求めることは許されるとの考えによる。

⁴ 例えば、令和3年度一般会計予算総則第6条第1項では、「「財政法」第4条第1項ただし書の規定により令和3年度において公債を発行することができる限度額は、6,341,000,000千円とする。」と規定されている。

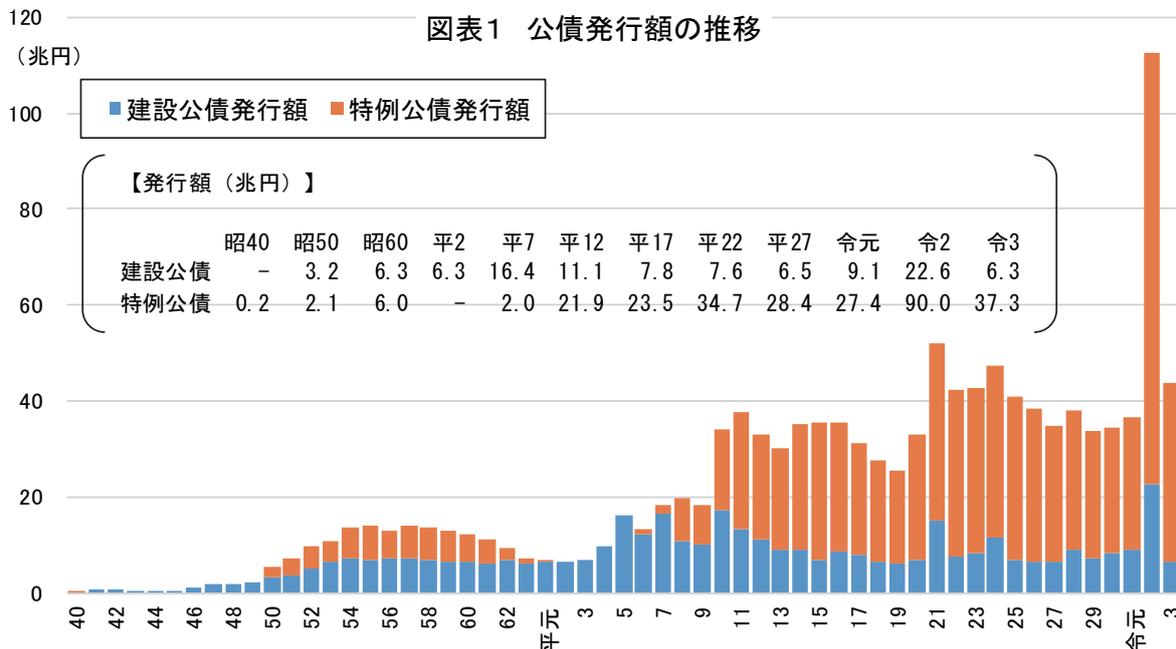
⁵ 第4条第2項「前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。」

⁶ なお、戦後初めて発行された公債は、不況による税収減に対処するため、昭和40年度補正予算において措置された歳入補填債である。この公債は、「昭和四十年における財政処理の特別措置に関する法律」（昭和41年法律第4号）に基づくものであり、財政法第4条を根拠とするものではないが、建設公債発行対象経費の金額の範囲内で行われていることから（第126回国会衆議院大蔵委員会議録第4号23頁（平5.2.23））、後述の特例公債とは趣が異なる。このため、特例公債に含めない整理がなされることがある。

⁷ 「昭和五十年の公債の発行の特例に関する法律」（昭和50年法律第89号）

⁸ 湾岸地域における平和回復活動を支援する財源を調達するための「臨時特別公債」（平成2年度）、消費税率3%から5%への引上げに先行して行った減税による租税収入の減少を補うための「減税特例公債」（平成6

政収支は不均衡な状況が続き、特例公債はバブル経済の一時期を除き⁹毎年度発行され、「特例」であるにもかかわらず発行が常態化している（図表1）。



(注) 1. 令和元年度までは決算、令和2年度は補正後予算、令和3年度は当初予算。
 2. 特例公債には臨時特別公債(平2)、減税特例公債(平6~8)、復興債(平23)、年金特例公債(平24・25)を含まない。
 (出所)財務省資料より作成

特例公債の発行額は、基本的に建設公債の発行額を下回ってきたが、平成11年度以降、逆転している。また、毎年度大量の特例公債が発行されている結果、特例公債の残高が著しく増嵩し、平成15年度以降、特例公債残高が建設公債残高を上回っている状況にある（図表2）。

イ 特例公債法の構成

特例公債法では、例えば、「政府は、財政法第四条第一項ただし書の規定により発行する公債のほか、〇〇年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる。」などとする条文を設け、特例公債の発行権限のみを規定し、具体的な発行限度額については、建設公債と同様、予算総則に定めることにより国会の議決を受けるという構成が採られる¹⁰。また、建設公債と同様に、特例公債の償還計画を国会に提出しなければならないとする規定も設けられる。

年度から平成8年度)、東日本大震災からの復興のために実施する施策の財源を調達するための「復興債」(平成23年度)、基礎年金国庫負担2分の1を実現する財源を調達するための「年金特例公債」(平成24年度・平成25年度)は、いずれも財政法第4条の特例立法に発行根拠を有するという意味において特例公債であるが、償還財源が別途措置されるなど、通常の財源不足の補填とは異なる理由により発行されるものであること等から、統計によっては特例公債に含めない場合がある。

⁹ 平成2年度から平成5年度は発行されなかった。平成6年度及び平成7年度は、ともに補正予算で発行が必要な状況となった。平成8年度以降は当初予算から発行を必要としている。

¹⁰ 例えば、令和3年度一般会計予算総則第6条第2項では、「「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律」の規定により令和3年度において公債を発行することができる限度額は、37,256,000,000千円とする。」と規定されている。

政治的な駆け引きの材料とされる形となり、参議院において審議未了、廃案となった。

国の平成 24 年度一般会計予算（当初）では、特例公債の発行規模は 38.3 兆円とされていたが、廃案により、次国会以降において特例公債法案が成立するまでの間は特例公債の発行が不可能となったことから、いかに歳入を確保するかが財政運営上の課題となった。政府は、第 180 回国会の実質的会期最終日¹⁷である 9 月 7 日、一般会計予算の一部の執行を抑制する方針を閣議決定¹⁸し、生活保護等の社会保障給付に要する経費や安全保障、治安関係の経費などを除き、特例公債金が財源となる全経費について、予算執行の抑制を図ることとし、裁量的補助金の新規執行を停止したり、道府県分の 9 月分の普通交付税を月割り交付したり¹⁹するなどの対応をとった²⁰。

平成 24 年 10 月 19 日に民主党、自由民主党、公明党の三党党首会談が行われ、その際、野田内閣総理大臣から、どの政党が政権を取っても当面は特例公債を発行せざるを得ない状況にあるため、平成 24 年度の対応だけでなくそれ以降のことも考え、予算と特例公債法を一体的に処理するルールを作るべきといった提案があった。具体的には、①法案の本則を修正し、多年度に渡る特例公債の発行を可能とする案、②来年度にそのような法案を提出することを法案の附則に規定する案、③予算と特例公債法案を一体的に処理することについて与野党間で覚書を交わす案の 3 案が提案された²¹。

10 月 29 日召集の第 181 回国会（臨時会）には、改めて平成 24 年度の特例公債法案が衆議院に提出されたが²²、翌 30 日、政府は、特例公債法案の成立の見込みが立たない場合、11 月末には財源が枯渇する見込みであるとして、可能な限り予算執行の後ろ倒しを図ることとした²³。これを受け、11 月分の普通交付税の交付は当面見送られることとなった²⁴。

予算執行の抑制により国民生活や経済活動、地方行財政運営に大きな影響が生じつつある中、11 月 13 日、前述の野田内閣総理大臣の提案を踏まえ、民主党、自由民主党、公明党の三党間において特例公債法案の修正について合意がなされ、「三党確認書」が交わされた。三党確認書では「現行の財政健全化目標を踏まえ、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として特例公債発行額の抑制に取り組むことを前提に、安定的な財政運営を確保する観点から、平成 27 年度までの間、特例公債の発行を認めるものとする。」と

に巻き込まれ、平成 23 年度総予算の成立が平成 23 年 3 月 29 日であったのに対し、平成 23 年度の特例公債法の成立は同年 8 月 26 日であった。

¹⁷ 第 180 回国会の会期最終日である 9 月 8 日は土曜日であった。

¹⁸ 「9 月以降の一般会計予算の執行について」（平成 24 年 9 月 7 日閣議決定）

¹⁹ 普通交付税の定例交付の時期は、4 月、6 月、9 月及び 11 月であるが、9 月定例交付分のうち道府県分について、9 月から 11 月の月割りの交付として、9 月定例交付分の 3 分の 1 ずつを交付することとされた。

²⁰ 4 月以降、一般会計から特別会計への繰入れについて各特別会計の資金繰りの許す範囲内で時期を調整するなどの予算執行管理を実施していたとされる（第 190 回国会衆議院財務金融委員会議録第 4 号 10 頁（平 28. 2. 17））。

²¹ 第 181 回国会衆議院本会議録第 4 号 6 頁（平 24. 11. 8）

²² 「財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律案」（閣法第 1 号）

²³ 城島財務大臣閣議後記者会見の概要（平成 24 年 10 月 30 日）〈https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8560722/www.mof.go.jp/public_relations/conference/my20121030.htm〉。普通交付税の 11 月定例交付分は、通常は 11 月初めに交付されるが、平成 24 年においては、法案成立後の 11 月 19 日に交付された。

²⁴ 全国知事会等の地方六団体は「地方交付税の執行抑制に関する共同声明」（平成 24 年 10 月 30 日）を出し、普通交付税の交付が遅滞すると国民生活への影響が深刻なものとなると指摘するとともに、「特例公債法案の取扱いなど適切な対応」を図ること等を要請した。

された。ここにいう「現行の財政健全化目標」は「財政運営戦略」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）に掲げられており、①国・地方及び国単独の基礎的財政収支について、遅くとも平成 27（2015）年度までにその赤字の対 GDP 比を平成 22（2010）年度の水準から半減し、遅くとも平成 32（2020）年度までに黒字化することを目標とする、②平成 33（2021）年度以降において、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させるとされていた。

三党確認書に基づき、平成 24 年度の特例公債法案について、平成 24 年度の単年度としていた特例公債の発行期間を平成 24（2012）年度から平成 27（2015）年度までの 4 年間と複数年度化するとともに（第 2 条第 1 項）²⁵、特例公債を発行する場合には、中長期的に持続可能な財政構造²⁶を確立することを旨として、各年度において特例公債の発行額の抑制に努めるものとするを規定する条文（第 3 条）を追加する等の修正が衆議院で行われ、11 月 16 日、参議院において可決、成立した（平成 24 年法律第 101 号。以下「平成 24 年特例公債法」という。）。

（2）平成 28 年特例公債法

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）において経済・財政再生計画を定め、国・地方を合わせた基礎的財政収支の平成 32（2020）年度までの黒字化と、その後の債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指すとの財政健全化目標を掲げ、経済再生と財政健全化に取り組んでいた。しかし、平成 28 年度以降も特例公債の発行を必要とする財政状況が続くことが見込まれる中、平成 24 年特例公債法における特例公債の発行期間が平成 27 年度までとなっていることから、特例公債の発行根拠について立法措置を講じる必要があった。

平成 28 年の第 190 回国会（常会）では、新規立法ではなく、平成 24 年特例公債法の一部を改正する形で特例公債法案が提出された²⁷。同法律案では、第 2 条に定める特例公債の発行期間を引き続き複数年度とすることとし、平成 28（2016）年度から平成 32（2020）年度までの 5 年間とした（第 3 条第 1 項）。また、「経済・財政一体改革」と「国及び地方公共団体のプライマリーバランスの黒字化」の定義規定を新たに設けた上で（第 2 条）²⁸、財政規律を確保するため設けられた、特例公債発行抑制の努力義務を定める第 3 条について、「平成三十二年度までの国及び地方公共団体のプライマリーバランスの黒字化に向けて経

²⁵ 平成 27（2015）年度までとした理由について、財務省は「（当時の記者レクなどを見る限り）2020 年までの黒字化、だから 2020 という考え方もあるし、半減の 2015 までという考え方もあるということでお呼びかけがあって、そのとき、実際に何年にしたらいいかというときに、さすがに 9 年は長いと多分お考えになったので、2015 年、4 年で切られたということだというふうに我々としては受け止めております。」と説明している（第 204 回国会参議院財政金融委員会会議録第 4 号 35 頁（令 3.3.22））。

²⁶ 「持続可能な財政構造」の定義について、財務省は、「国、地方のプライマリーバランスの黒字化を達成し、その債務残高対 GDP 比が安定的に低下するような財政の状況を意味している」と考えていると答弁している（第 190 回国会衆議院財務金融委員会会議録第 4 号 6 頁（平 28.2.17））。

²⁷ 「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法及び財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第 7 号）

²⁸ 「経済・財政一体改革」を「我が国経済の再生及び財政の健全化が相互に密接に関連していることを踏まえ、これらのための施策を一体的に実施する取組」と、「国及び地方公共団体のプライマリーバランスの黒字化」を「国民経済計算（中略）における中央政府及び地方政府のプライマリーバランスの合計額（中略）が零を上回ること」と、それぞれ定義している。

済・財政一体改革を総合的かつ計画的に推進し」との文言を追加し、財政健全化目標との関係性を明確にした（第4条）。

同法律案について、発行期間を複数年度化することは、財政処理権限の国会議決原則（憲法第83条）や予算の単年度主義の原則（憲法第86条）に抵触するのではないかとの指摘があった。安倍内閣総理大臣は「各年度の特例公債の発行限度額について、毎年度の予算により国会の議決を経ることとしており、憲法第83条や第86条との関係で問題が生じるものとは考えておりません」と答弁している²⁹。

発行期間を複数年度とする法律案を政府が提出することについて、国会からチェックを受ける政府側が国会の審議権を事実上制限することになっているとの指摘があった。麻生財務大臣は「各年度の特例公債の発行限度額は毎年度の予算によって国会の議決を得ることとなっており、国会の審議権は確保されている」旨答弁している³⁰。

また、平成32(2020)年度とした理由について問われ、麻生財務大臣は「少なくとも2020年度まで引き続き特例公債を発行せざるを得ない財政状況にもあるので、三党で決めた現行の枠組みを引き継ぎ、2020年度プライマリーバランス黒字化目標に向けて財政健全化に取り組んでいく。安定的な財政運営を確保する観点から、特例公債の発行期限を2020年度までの黒字化目標にあわせて5年間にすることとした」旨答弁している³¹。この「安定的な財政運営を確保する観点から」について、坂井財務副大臣は「つまりは、これがいろいろな政争の具にならないということを想定しております」と補足している³²。

さらに、財政規律の確保について問われ、麻生財務大臣は「平成24年度に議員修正で複数年度化した際、特例公債法は、財政規律が緩まないように、特例公債発行額の抑制の努力義務規定が設けられており、この規定も踏まえて、引き続き特例公債の発行の抑制に取り組んでいきたい。2020年度プライマリーバランス黒字化目標に向けて財政規律を堅持して財政健全化を進めていく方針であり、2020年度までの5年間としても、財政規律がこの期間に特に緩むということはない」旨答弁している³³。

同法律案は3月31日、参議院において可決、成立した（平成28年法律第23号。以下「平成28年特例公債法」という。）。

（3）令和3年特例公債法

政府は「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）において、「2025年度の国・地方を合わせたPB³⁴黒字化を目指す」、「同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すことを堅持する」との財政健全化目標を新たに掲げ、これを達成するため2025年度までを対象期間とした「新経済・財政再生計画」を策定し、経済・財政一体改革を加速・拡大することとした。当初予算ベースでの公債発行額は年々減少する

²⁹ 第190回国会衆議院本会議録第10号9頁（平28.2.9）

³⁰ 第190回国会衆議院財務金融委員会議録第7号27頁（平28.2.25）

³¹ 第190回国会衆議院財務金融委員会議録第4号2頁（平28.2.17）

³² 第190回国会衆議院財務金融委員会議録第8号16頁（平28.2.26）

³³ 第190回国会衆議院財務金融委員会議録第7号26頁（平28.2.25）

³⁴ プライマリーバランスの略。

など財政健全化に向けた取組は一定の成果を得ながら進められたものの、依然として特例公債の発行が必要な状況であることから、第 204 回国会に平成 28 年特例公債法の一部を改正する形で特例公債法案が提出され、3 月 26 日、参議院において可決、成立した。

令和 3 年特例公債法は、特例公債の発行期間を令和 3（2021）年度から令和 7（2025）年度までの 5 年間とし、引き続き、複数年度の枠組みが維持されている。また、平成 28 年特例公債法で第 4 条に追加された財政健全化目標との関係が明示された文言については、「財政の健全化に向けて」という一般的な文言に置き換えられている。

平成 24 年特例公債法、平成 28 年特例公債法及び令和 3 年特例公債法の規定の変遷は、図表 3 のとおりである。

図表 3 特例公債法の規定の変遷

	平成24年特例公債法	平成28年特例公債法	令和3年特例公債法
趣旨 (第1条)	この法律は、最近における国の財政収支が著しく不均衡な状況にあることに鑑み、 平成二十四年度から平成二十七年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、これらの年度における公債の発行の特例に関する措置を定める(中略)ものとする。	この法律は、最近における国の財政収支が著しく不均衡な状況にあることに鑑み、 経済・財政一体改革を推進しつつ、平成二十八年度から平成三十二年度までの間の財政運営に必要な財源の確保を図るため、これらの年度における公債の発行の特例に関する措置を定めるものとする。	この法律は、最近における国の財政収支が著しく不均衡な状況にあることに鑑み、 経済・財政一体改革を推進しつつ、令和三年度から令和七年度までの間の財政運営に必要な財源の確保を図るため、これらの年度における公債の発行の特例に関する措置を定めるものとする。
定義(第2条)			
経済・財政一体改革	(なし)	我が国経済の再生及び財政の健全化が相互に密接に関連していることを踏まえ、これらのための施策を一体的に実施する取組をいう。	我が国経済の再生及び財政の健全化が相互に密接に関連していることを踏まえ、これらのための施策を一体的に実施する取組をいう。
国及び地方公共団体のプライマリーバランスの黒字化	(なし)	国民経済計算(中略)における中央政府及び地方政府のプライマリーバランスの合計額(中略)が零を上回ることをいう。	(なし)
特例公債の発行期間 (第3条第1項)	政府は、 財政法 第四条第一項ただし書の規定(中略)により発行する公債のほか、 平成二十四年度から平成二十七年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる。	政府は、 財政法 第四条第一項ただし書の規定により発行する公債のほか、 平成二十八年度から平成三十二年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる。	政府は、 財政法 第四条第一項ただし書の規定により発行する公債のほか、 令和三年度から令和七年度までの間の各年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、当該各年度の予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる。
特例公債の発行額の抑制 (第4条)	政府は、前条第一項の規定により公債を発行する場合には、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として、各年度において同項の規定により発行する公債の発行額の抑制に努めるものとする。	政府は、前条第一項の規定により公債を発行する場合には、 平成三十二年度までの国及び地方公共団体のプライマリーバランスの黒字化に向けて経済・財政一体改革を総合的かつ計画的に推進し、 中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として、各年度において同項の規定により発行する公債の発行額の抑制に努めるものとする。	政府は、前条第一項の規定により公債を発行する場合には、 同項に定める期間が経過するまでの間、財政の健全化に向けて 経済・財政一体改革を総合的かつ計画的に推進し、中長期的に持続可能な財政構造を確立することを旨として、各年度において同項の規定により発行する公債の発行額の抑制に努めるものとする。

(注) 1. 条文中の法律番号は省略している。

2. 条文番号は令和3年特例公債法のもの掲げている。

(出所) 法律の条文に基づき筆者作成

4. 令和3年特例公債法の国会審議

令和3年特例公債法の法案審査は衆議院財務金融委員会及び参議院財政金融委員会において行われ、特例公債の発行期間の在り方や財政規律の確保等について議論が行われた。主な議論の概要は以下のとおりである。

(1) 令和3年特例公債法の意義

令和3年特例公債法の意義について問われ、伊藤財務副大臣は「引き続き特例公債を発行せざるを得ない厳しい財政状況にある中で、新型コロナ対策を含め様々な予算執行の裏づけとなる特例公債法は不可欠であり、現行法と同様に、今後5年間における特例公債の発行を可能とすることで、安定的な財政運営を確保する意義がある」旨答弁している³⁵。麻生財務大臣は「現在の厳しい財政状況を考えると、当面の間、特例公債を全く発行せずに財政運営を行うことは困難と考えており、複数年度に渡る特例公債の発行根拠を設けることは、安定的な財政運営を確保する観点から必要な対応と考えている。今の状況でいえば安定しているかもしれないが、来年そうなっているという保証はないことから、安定的な財政運営を確保する観点から必要な対応だと考えている」旨答弁している³⁶。

(2) 財政法第4条の意義

特例公債の発行期間を5年延長するに当たり、財政法の意義を改めて問う議論があった。麻生財務大臣は「財政均衡するべくきちとした方向に向かっていくために大事な法律で、引き続き極めて重要な法律だと理解しており、常に頭に踏まえて対応していかなければならない」旨答弁している³⁷。

また、特例公債の発行が常態化していることや、「政治の道具」として使われることを避ける等の観点から財政法第4条を改正してはどうかとの問いに対して、麻生財務大臣は「財政運営の健全性を確保する上で意味があるものであって、今のところ、財政法第4条の改正は考えていない」旨答弁している³⁸。

(3) 三党合意の意義

平成24年の三党合意に基づく枠組みを現在も維持しているのかを確認する問いがあり、伊藤財務副大臣は「引き続き、特例公債を発行せざるを得ない厳しい財政状況にある中で、安定的な財政運営を確保する観点から、平成24年の三党合意は現在も重要な意味を持つと考えている。このため、今回の法案においても、三党で決めた枠組みを踏まえ、現行法と同様に、今後5年間の特例公債の発行根拠を定めることとした」旨答弁している³⁹。

³⁵ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第4号5頁（令3.2.19）

³⁶ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号15頁（令3.2.24）

³⁷ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第1号6頁（令3.1.26）

³⁸ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号18頁（令3.2.24）、第204回国会参議院財政金融委員会議録第5号12頁（令3.3.23）。なお、平成28年特例公債法の国会審議に際しても、「財政法第4条の考え方を踏まえるのであれば恒久的な形で法制度を設けることは適当ではない」旨の坂井財務副大臣の答弁があった（第190回国会衆議院財務金融委員会議録第4号9頁（平28.2.17））。

³⁹ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第4号7頁（令3.2.19）

他方、三党合意の絶対条件である特例公債の抑制が忘れられているのではないかとの指摘もあった。これに対し麻生財務大臣は「政権交代以降、令和2年度まで特例公債の発行額は当初予算ベースで約12兆9千億円減額している。特例公債発行額の絶対量をできる限り抑える努力をしていかなければならないと思っている」旨答弁している⁴⁰。

（４）発行期間の複数年度化を維持する理由

特例公債の発行期間の複数年度化は、ねじれ国会という特殊な状況を踏まえた政治的合意を背景に実施されたものであり、衆参のねじれ状態が解消している現在では、発行期間を複数年度とする理由はないとの指摘があった。これに対し、麻生財務大臣は「一般論として、政権が安定してずっと継続していくという保障はないことから、再びねじれ国会の下で特例公債法が成立せず予算執行が滞る事態となる可能性は否定できない。きちんと過去の例に学習してこういうことをやらせていただいたと理解されたい」旨答弁している⁴¹。

（５）「財政の健全化に向けて」の意味とこれに変更した趣旨

第4条の特例公債の発行抑制の努力義務規定について、平成28年特例公債法で追加された当時の財政健全化目標を踏まえた「平成三十二年度までの国及び地方公共団体のプライマリーバランスの黒字化に向けて」との文言が、令和3年特例公債法では「財政の健全化に向けて」との一般的な文言に変更された。

この「財政の健全化」とは何を意味するかについて問われ、財務省は「プライマリーバランスの赤字幅を圧縮し黒字幅を拡大させていくことと、債務残高対GDP比の安定的な引下げという量的な目標のほか、質的な意味合いも込められており、受益と負担のバランスを図り将来世代に重いツケを残さない持続可能な財政を構築するという観点、選択と集中、ワイズスペンディング等を推進して成長力強化等の政策目的をより効果的に達成する予算にしていくという気持ちを込めて財政健全化としている」旨答弁している⁴²。

また、「財政の健全化に向けて」に変更した趣旨についても問われた。財務省は「第4条は特例公債の発行抑制の努力義務について規定するものであり、その取組の方向性を示す際に、国及び地方のプライマリーバランスの黒字化といった具体的な健全化目標までを法律に書き込む必要はないことから、財政の健全化という一般的な表現を取った。第4条は、政府の財政健全化目標の根拠を定めたものではなく、今回の法改正によって健全化目標自体に影響を与えるものではない」旨答弁している⁴³。

さらに、プライマリーバランスの黒字化を条文に規定しないことで財政規律の緩みや黒字化が事実上無理になったというシグナルとみなされかねないが、条文に規定することに何か不都合があるのかとの問いがあった。これに対し、財務省は「不都合ということではなく、最初の24年法自身にはプライマリーバランスという具体的な目標を記載されてい

⁴⁰ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号4頁（令3.2.24）

⁴¹ 第204回国会参議院財政金融委員会議録第4号23頁（令3.3.22）

⁴² 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号7～8頁（令3.2.24）

⁴³ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第4号7頁（令3.2.19）

たわけではないので、全体としての特例公債法の果たす役割を見たときに、その骨格をしっかりと受け継ぐという趣旨で条文を整理した」旨答弁している⁴⁴。

（６）発行期間を令和 7（2025）年度までとした理由

平成 24 年特例公債法と平成 28 年特例公債法における特例公債の発行期間は、いずれも、当時の財政健全化目標の達成時期に合わせて規定された。現在の財政健全化目標の達成時期は令和 7（2025）年度であり、令和 3 年特例公債法における特例公債の発行期間と軌を一にしてはいるが、その関係は条文上明確ではない。そこで、令和 7（2025）年度までの 5 年間とした理由についての問いがあった。中西財務副大臣は「法案の文言自体が変更されており、その主な理由は二つある。まず、プライマリーバランスを黒字化したとしても、特例公債は発行し続けなければならない、期限が必ずしも一致しないということが一つ。もう一つは、黒字化目標自体が社会経済情勢によって変わり得るということ。2018 年に、それまで 2020 年度とされていた黒字化目標が 2025 年度に変わっているが、そのときにも現行の特例公債法の文言がいじられておらず、これも考え合わせると、期限を一致させるということも必ずしもできるものではないので、前回の枠組みを引き継いで 5 年間とした」旨答弁⁴⁵し、また、「4 年なのか、5 年なのか、6 年なのか、いや、2 年、3 年なのか、いろいろな選択肢があるのだと思う。初めは 4 年、そして前回 5 年ということであつた。今回は前回は踏襲させていただいた」旨答弁している⁴⁶。

さらに、5 年間という特例公債の発行期間の根拠が薄弱ではないかとの指摘に対して、麻生財務大臣は「特例公債法は政府が財政法第 4 条の例外として特例公債を発行することについての国会から授権をいただくことがルール的前提であり、こうした本法案の性格を考えると、政府として、直近の改正となる平成 28 年度に、国会での審議の結果、5 年間という期間が設定されたことを踏まえる必要がある。このため、現行法の枠組みを変えずに更に 5 年間の延長をお願いしているところであり、あくまでも立法府における幅広い議論の結果を受け止めて対応しているものと考えているので、根拠が薄弱との御指摘は当たらない」旨答弁している⁴⁷。また、中西財務副大臣は「今回の法案にはプライマリーバランスの黒字化というのは入れていないが、政府としては 2025 年黒字化というのは目標として堅持しており、その意味で踏襲させていただいた」旨答弁している⁴⁸。

（７）複数年度化の常態化、単年度立法への回帰

特例公債の発行期間を複数年度化する立法措置は、令和 3 年特例公債法で 3 回目となる。特例公債の複数年度化という特例に特例を重ねる措置が常態化してしまっていることへの危機感についての所見が問われた。麻生財務大臣は「特例の特例との点は分かるが、向こう 5 年間特例公債を出さずにやれる状況にはないと判断してこの法案を提出している。先

⁴⁴ 第 204 回国会衆議院財務金融委員会議録第 6 号 8 頁（令 3. 2. 24）

⁴⁵ 第 204 回国会参議院財政金融委員会議録第 4 号 24 頁（令 3. 3. 22）

⁴⁶ 第 204 回国会参議院財政金融委員会議録第 4 号 36 頁（令 3. 3. 22）

⁴⁷ 第 204 回国会参議院財政金融委員会議録第 4 号 24 頁（令 3. 3. 22）

⁴⁸ 第 204 回国会参議院財政金融委員会議録第 4 号 36 頁（令 3. 3. 22）

人に倣って公債の償還にきちんと対応していく姿勢を保っていかなければ、今後、金利やマーケットに悪影響を与えるということもあるので、その点を踏まえて対応していかなければならない」旨答弁している⁴⁹。

また、令和3年特例公債法から財政健全化目標との関係を示す文言が削られたことで、財政健全化だけ掲げれば特例公債発行抑制努力義務を満たすことになる、ねじれ国会対策という理由も具体的な財政健全化目標と結び付けることもなくなり、永遠のテーマのような財政健全化を目標とすることになれば、5年後もまた延長できるということになるのではないかとの指摘があった。中西財務副大臣は「肝要なのは発行の有無よりも、発行金額をどのように抑制していくかであり、枠組みが必要。金額について言うと、やはり一番大事なのは予算であり、政府・与党がどのような予算編成の考え方をして予算を出してくるのか、国会で予算審議においてどうやってチェックしていくのかが一番重要になってくるということではないか」という旨答弁している⁵⁰。麻生財務大臣は「5年後の財政状況はよく分からないが、もう一回また当然のごとく5年間延長という話を安易に持ち出すことがないような努力を政府としてはしなければならないと思っている」旨答弁している⁵¹。

財政規律を確保する観点から、単年度立法に戻して国会で審議し、民主的統制を図るべきとの指摘があった。麻生財務大臣は「政府としては平成24年度の三党合意を経て、議員修正で複数年度が取組が定められた経緯を十分に踏まえる必要がある。特例公債を発行せざるを得ない厳しい財政状況が当面続く可能性が高い中では、引き続き複数年度による特例公債の発行の根拠として、安定という点を求めざるを得ない」旨答弁している⁵²。

特例公債を盾に政治闘争をして予算を実質的に執行できないようにしてはならないということは平成24年の経験を教訓化した中で理解されており複数年度化する必要はない、今後も特例公債の発行期間を複数年度とするつもりかとの問いがあった。これに対し、麻生財務大臣は「特例公債に限らず衆参でねじれば、政権を獲得するために何でもあり得る可能性がある。今の皆さん方のように見識が高い方ばかりが選ばれるとは限らないというのが体験として分かるので、おっしゃっている意味はよく分かるし、毎年でやるべきだという説には決して反対ではないが、現実問題として、政権がずっと安定している保証は全くなく、毎年となった途端に衆参がねじれた場合にはまた同じことが起こり得る可能性は十分にある。あのときに、11月までなってしまったようなことも十分に起こり得る。そういったことは歴史の教訓として覚えておかなければならない」旨答弁している⁵³。

(8) 財政規律の確保

特例公債の多寡は時の政権の裁量に委ねられており特例公債がどんどん増えていくということも十分考えられるとの指摘があり、麻生財務大臣は「各年度における具体的な特例公債の発行額は、特例公債法ではなくて毎年度の予算において定められており、この法案

⁴⁹ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号2頁(令3.2.24)

⁵⁰ 第204回国会参議院財政金融委員会議録第4号36頁(令3.3.22)

⁵¹ 第204回国会参議院財政金融委員会議録第4号37頁(令3.3.22)

⁵² 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号5頁(令3.2.24)

⁵³ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号6頁(令3.2.24)

は特例公債を無制限に発行可能とするものではない」旨答弁している⁵⁴。

特例公債の発行抑制の重要性に係る認識を問われ、麻生財務大臣は「新型コロナ対応はもとより大きな災害が発生した場合などには、その時々に必要な対策を講じつつも、できる限り特例公債の発行を抑制するよう努めているところであり、特例公債の発行抑制の重要性はずっと変わらない」旨答弁している⁵⁵。

今後5年間の財政規律をどのように考えているのかとの問いに対して、麻生財務大臣は「現行の特例公債法の下で、社会保障関係費の伸びを高齢化による増加分に収めるなど、歳出の目安に沿った予算編成を行っているほか、歳入面でも消費税率の10%の引上げに伴い、後への財政の負担のツケ回しはしない、減らすなど、財政健全化に取り組んできた。今後とも、経済の再生と両立を図りつつ、財政健全化について、歳出歳入の両面の改革を継続していく。特例公債の発行期間を5年延長したからといって、財政規律を直ちに損なうとは考えていない」旨答弁している⁵⁶。

また、財政規律の確保に関して、令和7（2025）年度の国及び地方のプライマリーバランス黒字化目標が財政均衡に対する唯一のルールになるのではないかと指摘があり、麻生財務大臣は「特例公債をできる限り発行抑制するのが望ましいのは当然である。歳出面、歳入面の改革で当初予算ベースの特例公債発行額は平成28年度からの5か年間で約3兆円減少させた。今後とも、2025年度のプライマリーバランス黒字化に向けてきちんとした対応をしなければならない」旨答弁している⁵⁷。

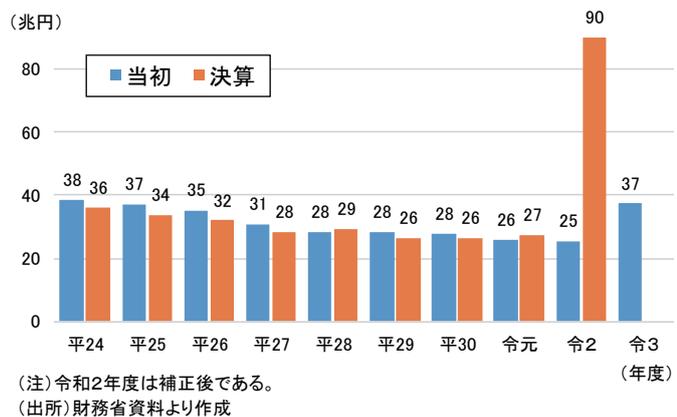
5. 考察

（1）財政規律

衆参の委員会における令和3年特例公債法の法案審査では多岐に渡る議論が行われたが、大きくまとめてしまえば、いかにして財政規律を確保するかという問題意識に根ざしたものが大宗を占めていたように見受けられる。特例公債の発行期間を複数年度化することによって財政規律が緩むのではないかと懸念は、複数年度化を導入した平成24年特例公債法の制定時から繰り返し指摘されてきたことでもある。

加えて、令和3年特例公債法第4条において、財政健全化目標との関係を示す内容が盛り込まれず、「財政の健全化に向けて」という一般的な文言に置き換えられたことが、その懸

図表4 平成24年度以降の特例公債発行額の推移



⁵⁴ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第6号15頁（令3.2.24）

⁵⁵ 第204回国会参議院財政金融委員会議録第4号23頁（令3.3.22）

⁵⁶ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第3号28頁（令3.2.16）

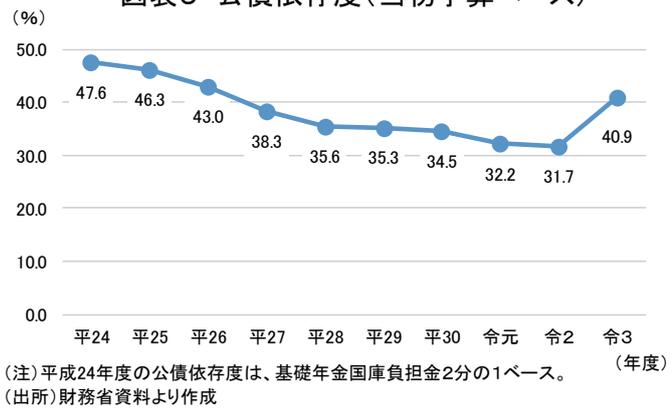
⁵⁷ 第204回国会衆議院財務金融委員会議録第7号38頁（令3.2.26）

念を一層深めたようにも思われる。

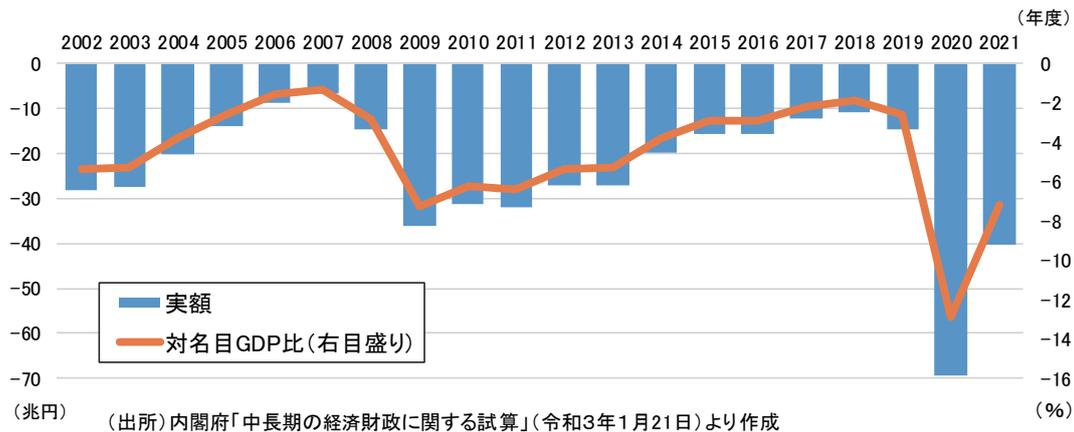
では、複数年度化が導入されてからこれまで、実際に財政規律は確保されてきたのだろうか。何をもって財政規律が確保されていると判断するのか一概には決め難いが、例えば、平成24年度以降の特例公債発行額の推移（図表4）を見ると、当初予算ベースでは令和2年度まで毎年度減少しており、減少額の累計は12.9兆円となる。決算

ベースで見ても、令和元年度までの増減額の累計は8.6兆円の減額となる。また、公債依存度（当初予算ベース）の推移（図表5）を見ると、平成24年度から令和2年度まで連続して減少を続けている。さらに、国及び地方のプライマリーバランスの推移（図表6）を見ても、黒字化は達成できていないものの、近年、改善傾向にあったと見ることができる。

図表5 公債依存度(当初予算ベース)



図表6 国及び地方のプライマリーバランスの推移



このような結果となっているのは、平成26年4月と令和元年10月の2度に渡って行われた消費税率引上げが大きく寄与しているものと考えられるが⁵⁸、以上の状況から判断する限りでは、財政規律を確保する観点から平成24年特例公債法以来条文に規定されてきた特例公債発行抑制の努力義務がないがしろにされてきたようには見受けられず、少なくとも特例公債が野放図に発行されてきたとは言えないように思われる。

令和3年特例公債法では、財政健全化目標との関係が条文の文言上は明らかではなくなったが、政府は、現行の財政健全化目標を維持しており、特例公債の発行期間が5年延長されたからといって財政規律を直ちに損なうとは考えていない旨答弁している⁵⁹。令和

⁵⁸ 消費税率(国・地方)は、平成26年4月1日に5%から8%へ、令和元年10月1日に8%から10%へと引き上げられた。また、消費税収(国・地方)は、平成24年度決算で12.9兆円であったものが、令和元年度決算で23.1兆円となっており、10兆円以上の増収となっている。

⁵⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針2021」(令和3年6月18日閣議決定)においても、現行の財政健全化目標を堅持するとされている。ただし、令和3年度内に、新型コロナウイルス感染症の経済財政への影響の検証

2年度補正予算以降、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対応する施策の財源として特例公債の発行が拡大している状況にある中において、今後、特例公債の発行が抑制されていくか、その動向を注視していく必要がある。

(2) 単年度立法

令和3年特例公債法で、特例公債の発行期間は5年間延長された。引き続き複数年度化を維持する理由について答弁で繰り返し触れられたのは「安定的な財政運営の確保」という点であるが、要するに、衆参ねじれ状態の中で特例公債法が政治的駆け引きの材料とされるのを回避するためには複数年度化が必要ということである。衆参ねじれ状態が生じる可能性は今後もあり続けることからすると、直接的な表現での答弁はしていないものの、将来的にも複数年度化を維持する必要があると述べていることと同義とも思われる。

平成24年に行われた予算執行の抑制を振り返ると財務省の危惧するところは理解でき、また、前述のように発行期間を複数年度化しても実際に財政規律は緩んでいないかもしれない。しかし筆者は、単年度立法への回帰を検討すべきとの立場である。

特例公債法を単年度立法に戻すべきとの主張をする際には、大平大蔵大臣の答弁を引用するなどして、政府側の姿勢の問題と捉えて論じることがこれまで多かったように思われる。大平答弁は現在でも色褪せない卓見であり、現在の政府もこの見解を必ずしも否定的に捉えてはいないように思われるが、複数年度化の効果をより重視し、単年度立法への回帰には消極的である。そこで、視点を変えて、この問題を国会側から捉えてみてはどうか。

平成20年1月21日の衆議院本会議では、予算と特例公債法の関係について質疑が行われている。すなわち、「予算は歳入の裏付けがあって初めて執行できるという意味で、憲法が衆議院の優越性を定める予算は歳入法案と一体のものとして考えるべき」、「年度内に予算が成立したにもかかわらず新年度に歳入法案の議了がずれ込んだことは一度もない」、「歳入がないのに空の歳出権限を与えるという愚かな意思決定を野党を含めて国会がしたことにはなかった」、「憲法第60条にいう予算議決の30日ルールには、本来、歳入法案が密接不可分の要素として含まれているとの自覚と自己抑制を持って立法府に籍を置く者は歳入法案を審議すべき」旨の指摘がなされた⁶⁰。

また、平成24年特例公債法の参議院での法案審査においては、参議院のチェック機能について指摘された⁶¹。予算の議決には衆議院の優越があり、衆議院の議決が最終的には国会の議決となるが、予算とは別に特例公債法案が提出されていれば、その法案審査において参議院がチェック機能を果たし、参議院の意思を反映し得ることになる。

さらに、平成28年特例公債法の参議院での法案審査では、衆議院議員の任期と5年間という特例公債の発行期間の関係が指摘された。衆議院議員の任期は最大4年であるため、

を行い、その検証結果を踏まえ、目標年度を再確認するとされている。

⁶⁰ 第169回国会衆議院本会議録第2号10～11頁(平20.1.21)。これに対し福田内閣総理大臣は「政治は、国民生活に直結しております。政治が動かなければ不利益をこうむるのは国民でございます。現在のようなねじれ状況にあっても、予算や税制、法律の制定などを着実に実施して、国民生活に深刻な影響が生じないようすることは政治の責任でもあります。」と答弁している。

⁶¹ 第181回国会参議院財政金融委員会会議録第1号12頁(平24.11.15)

予算の議決に優越性を有する衆議院の議員が、任期中、特例公債の発行権限を政府に付与する特例公債法の表決を一度も行うことができない場合がある⁶²との指摘である⁶³。

平成 24 年特例公債法が政局の中で翻弄されたことは今般の委員会審査においても回顧され、また、それ以前には、衆参ねじれ状態であった平成 20 年の第 169 回国会（常会）⁶⁴において、平成 20 年度の特例公債法案⁶⁵が年度内に参議院で議決されず、いわゆる 60 日ルールに基づき衆議院で再議決されたこともあった⁶⁶。これらの経験から導かれる解決策として、特例公債の複数年度に渡る発行権限の付与を政府から引き続き提案されるということは、国会は、衆参ねじれ状態となったときには政治的闘争を優先し、国民生活に影響を与えないよう適切な時期に法案の賛否を決することはしないと、政府が評価しているとも受け取れる。また、政府は、毎年度の予算に特例公債の発行限度額を定めて国会の議決を得ているので、国会の審議権は確保されており、問題ないとしている。国会としてこれらを了としてしまってよいのだろうか。

特例公債は、将来世代にとっては、必ずしも受益になるとは限らず、税負担だけが求められることになる可能性を孕んでいる。特例公債の発行権限を政府に付与するということの重みを、将来世代のことも考慮しながら審議することが期待されており、その機会を国会議員が逸する可能性があるという事実はより強く認識されるべきである。そして、現状のように特例公債発行の複数年度化を許容するということは、政府に対して特例公債の発行権限を付与するか否かについて、毎年度、その時々的情勢を踏まえた審議を国会で行い、これを通じて国会が民主的に財政を統制するという機会を、国会自らが放棄する格好となってしまうことに、改めて思いを致すべきである。これは与野党関係なく、国会の良識と矜持に関わる問題でもあるように思われる。

特例公債発行の複数年度化を政府側の姿勢の問題と捉えるよりも、国会の果たすべき役割の問題として捉え直すと、果たして、複数年度化を今後とも維持することを容認するのは、国会として適当なのかどうか。平成 24 年特例公債法に係る三党協議の中では、予算と特例公債法案を一体的に処理することについて与野党間で覚書を交わす案が挙げられていた。この案は採用されず現在にまで至っているが、国会が自らの権能をより十全に発揮するよう、単年度立法としての特例公債法を国会が議決することの意義、特例公債法の審議の在り方を改めて考え直してみる価値はあるのではないだろうか。

（かまた もとふみ）

⁶² 実際、第 46 回衆議院議員総選挙（平成 24 年 12 月 16 日執行）で当選した衆議院議員は特例公債法の表決をする機会がなかった（平成 26 年 11 月 21 日に衆議院解散）。

⁶³ 第 190 回国会参議院財政金融委員会会議録第 9 号 14 頁（平 28. 3. 31）

⁶⁴ 第 169 回国会における第一会派、第二会派、第三会派は、衆議院は自由民主党（305 人）、民主党・無所属クラブ（113 人）、公明党（31 人）であり（召集日現在）、参議院は民主党・新緑風会・国民新・日本（120 人）、自由民主党・無所属の会（84 人）、公明党（21 人）であった（会期終了日現在）。

⁶⁵ 「平成二十年度における公債の発行の特例に関する法律案」（閣法第 2 号）

⁶⁶ 平成 20 年 2 月 29 日に衆議院で議決、4 月 30 日に参議院が否決したものとみなす議決（憲法第 59 条第 4 項）、同日衆議院で再議決（憲法第 59 条第 2 項）。