

憲法87条と国会の予備費承諾議決

大 西 祥 世*

目 次

はじめに

1 「予備費」の性質と運用

2 予備費の使用状況

3 「予見し難い予算の不足」が生じた場合の支出は、「補正予算」を組むか、「予備費」を使うか

4 参議院の不承諾の実例

5 「決算」と「予備費の承諾」との関係

おわりに

はじめに

内閣は、国会の予算の議決に基づいて予備費を支出することができるが、事後に国会の承諾を得なければならない（憲法第87条第1項、第2項）。予備費は、予算の事前議決制度の例外であるが、予算総則によって用途がある程度限定され、使用後に国会の承諾を得ることとされて、国会のコントロールが及ぶことになる。

しかし、近年、財政国会中心主義という日本国憲法の原則からそのあり方に疑念が生じている。発端は、2009年度予算に経済緊急対応予備費として1兆円という巨額な予備費が計上されたことである。当時、どのようにこれを憲法学的に理解して評価すべきかが議論となった¹⁾。その論点は、次の2つに整理できよう。

* おおにし・さちよ 立命館大学法学部教授

第一に、規模の大きさである。2009年度から2012年度までの4か年度において、「経済緊急対応予備費」や「経済危機対応・地域活性化予備費」として、各々約1兆円の予備費が計上された。一般会計予算中での予備費の1兆円は、金額が異例に大きいので、財政民主主義や、国会の事前議決の原則の観点からは疑問が生じる。

第二に、衆参両院の議決が「承諾」と「不承諾」とに分かれた場合の調整の規定がないことである。一方の院で不承認と議決されると、衆参両院の意思が一致した「国会」の承認が得られなかったことになる。しかし、承諾を得られなかった場合はどうなるかという憲法上の規定はない。実際に、国会の承諾が得られなかった事態が憲政史上4回生じており、その予備費の支出は憲法第87条の要件を満たさなかったことになる。

ただ、こうしたいわば「憲法違反」という深刻な事態の発生を、憲法学の多数説では「内閣の政治責任」と位置づけて、今日まで問題視してこなかったと思われる。憲法上は、この予備費の承諾は予算の承認と同じ「国会が議決する」という重い位置づけであるのに、予備費はすでにその年度の歳出予算案の一部として承認されているので、事後の承諾は屋上屋を重ねるようなことになり、どうしてもよいもののように扱われてきた。こうした「国会」による予備費不承諾の軽視は、予備費そのものの性質とともに、予算の使用に関する憲法学上の内閣への偏重があるように思われる。しかし、こうした「軽視」によって、予備費が内閣や与党にとって、国会の事前チェックが不要な、自由に配分しうる資金とされて、「どんぶり勘定」で支出することを許容する結果となれば、財政民主主義から大きく離反することとなろう²⁾。

なお、1兆円規模の巨額の予備費は2013年度以降には継続されていない。当面慣例化は免れたが、憲法学的な検討を加えておかないと、今後復活する可能性があるので、この際整理しておく必要がある。

そこで、本稿では、予備費の性質や実際の運用を考察し、予備費の国会による承諾の意義を明らかにして、議会制研究の一環³⁾として「国会」の

財政統制について検討したい。

1 「予備費」の性質と運用

まず、予備費の性質に関する日本国憲法の制定過程における議論を概観し、財政法との関連で、実際の設置や使用手続について検討する。この分野では憲法学研究者の小嶋和司、甲斐素直、行政法学研究者の碓井光明、櫻井敬子らの詳細な先行研究があるので、それらに依拠して考察したい。

(1) 日本国憲法における予備費規定の制定経過

日本国憲法の GHQ 草案では、予備費について「第81条 予見し難い予算の不足に充てるため、予備費を設け、内閣の直接の監督のもとにこれを支出することができる。」「同第2項 すべて予備費からの支出については、内閣が国会に対し責任を負うものとする」とされた⁴⁾。

日本国憲法草案の作成にあたり、GHQ 民政局の運営委員会と財政に関する小委員会との会合（1946年2月7日）では、この部分について、「避けることのできない予算の不足を補うため、または予算の外に生じた必要な費用に充てるため、予算の中に予備費を設けることができる」「予備費からの支出がなされたときは、事後に国会の承認を得ることを要する」⁵⁾とされていた。この趣旨は、「budget の外に留保される基金であり、その管理の態様を念入りに規定にして設置可能性」⁶⁾を明示したものとして予備費条項を挿入したというものである。

GHQ 側は、そもそも、予算を国会で（承認の）議決することに関し、大日本帝国憲法下での予算議決制は予算に関する国会の権限を限定しているとして批判した。これに対し、日本国憲法下では国会は選挙民の代表であるから、予算の項目を削減し、増加し、削除し、新項目を提案する権限をもっていることと、予算は行政府が主導するものではなく、国会の明示的な同意なくしては成立しないとすることを考えていた⁷⁾。しかし、日本

政府側は GHQ とのやりとりのなかで巧妙に文言を省略するなどによって、「3月2日案」では従前の予算議決権の趣旨を条文に盛り込んで、復活させた⁸⁾。

小嶋和司は、GHQ 草案と政府の「3月2日案」とは大差がなかったと行ってごまかした日本側当事者の判断を批判した⁹⁾。第86条の「毎年度の予算」と第87条の「予算の不足」の予算とは、本来異なる内容のものなのに、日本国憲法では、等しく「予算」と述べていることが問題である、ということである¹⁰⁾。

このように、予備費に対する GHQ の考え方はいわゆる「予備金」であった。予算と別に内閣が自由に使える準備金を用意するが、これは予算に匹敵するものだから予算と同様国会の（承認の）議決が必要なので、事後に国会に承認してもらおうという趣旨のものである。しかし、日本政府側の画策によって、予備費は、大日本帝国憲法下と同じように、毎年度予算として事前に（承認の）議決されて、歳出予算の一部となった。また、予備費は、本予算に盛り込まれて（承認の）議決されているので、二重の議決をきらって、条文の文言上は「承諾」にしたのかと思われる。よって、予備費の国会による事後承諾には本来の意味がなくなってしまった。これが本稿で扱う問題の背景にある。

小嶋は、「奇妙なこと」として、帝国議会での審議において、金森徳次郎国務大臣が行った予備費の性格に関する説明は、GHQ 側の意図と合致するもので、予算とは別に設置されるべき性格のものとしたと指摘した¹¹⁾。金森大臣は、予備費を、予算が成立しないときに、他に支出の方法がなく、そのために生じた国の支出の障害に対して善処する方法とした¹²⁾。加えて、予備費は、決して政府の一存で設けるわけではなく国会の議決に基づいていること、しかし後日の（内閣の）責任を保留しつつも、そのなかみは底抜けで何でも使えるということになるので、実質からいうと第79条、第81条（いずれも改正案）に対してかなり自由な立場におかれていること、予備費を活用するように平素から工夫するために、予

備費を念頭に置いてそれに対する歳入を予想しておかなければならないと説明した¹³⁾のである。

憲法施行後のわずか2年後に、予備費が自由な立場に置かれたことに「問題の種子」¹⁴⁾があると指摘されたにもかかわらず、この懸念は広く共有されずに、実際の運営は金森大臣の説明通りには行われなかった。小嶋が自らの説について振り返ったように、「たんなるアカデミックな少数説たる以上の地位を認められなかった」¹⁵⁾のである。

なお、衆参両院が異なる議決をした場合についての対応は、当時は想定されなかったのか、制定過程における議論には見当たらない¹⁶⁾。

(2) 予備費の設置と使用手続

予見し難い予算の不足に充てるため予備費を設け、内閣はそれを支出することができる（憲法第87条第1項）。予備費は、歳入歳出予算に計上されて、国会により議決される（財政法第24条）。追加の予算を提出して臨時国会を召集するまでもない軽微の事態の支出に対応するための制度である¹⁷⁾。その設置も使用も、内閣の相当程度の裁量が認められていると解されている¹⁸⁾。

その使用手続は、財政法に定められている。予備費を使用する前は、財務大臣が管理し（財政法第35条第1項）、各省各庁の長は、予備費の使用を必要と認めるときは、理由、金額および積算の基礎を明らかにした調書を作製し、これを財務大臣に送付しなければならない（同条第2項）。さらに、予備費使用書の閣議決定を経てから使用されるが、予め閣議の決定を経て財務大臣の指定する経費¹⁹⁾については、閣議を経ることを必要とせず、財務大臣が予備費使用書を決定することができる（同条第3項）。いずれも義務費で、政府の意思で支出を左右し得ないものである。

他方、予備費を使用した後は、その金額についての調書を作製して、次の国会の常会の開会后直ちに、これを財務大臣に送付しなければならない（同第36条第1項）。財務大臣は、前項の調書に基づいて予備費を以て支弁

した金額の総調書を作製しなければならず(同条第2項)、内閣は、予備費を以て支弁した総調書および各省各庁の調書を次の常会において国会に提出して、その承諾を求めなければならない(同条第3項)。

予備費は予算の不足に対して使用するものであるので、いかなる経費に対しても内閣が必要であると認めれば使用できる。ただし、国会で予算を削除や削減したのに対して使用することは、国会の予算審議権を無視するものであるので許されず²⁰⁾、予算と法律にかい離がある場合の予備費使用は認められない²¹⁾とされている。

また、碓井光明は、予備費の性質、管理および使用、支弁した場合の事後的手続きについて、財政法上の規定と「憲法第87条の予備費」を検討した。碓井による財政法第24条からみた財政法上の予備費の内容²²⁾は、次の3点に整理できる。

第一に、予備費について歳入歳出予算計上主義を採用したことである。憲法第87条は「国会の議決に基いて」と予備費の国会議決主義を定めるのみで、どのような方法の議決であるかを特定していない。予算であるから、その議決方式、成立要件は憲法第60条に従うことになる。歳入歳出予算であるので、予備費についても限度額が設定される。これも、憲法上、予備費に関する国会の議決が、当然に金額の限度を付さなければならないことを意味するものではないので、これは財政法レベルの政策判断によるものである。

第二に、財政法第24条の「計上することができる」という表現によって、計上するか否かは任意であることが明らかにされていることである。ここには、憲法第87条は予備費の設置を任意なものとしたという憲法解釈が包含されていると解される。財政法は制定当初は「計上しなければならない」と、予備費を必置としていたが、1949年に現行法の内容に改正され、同年度の予算には予備費が計上されなかった。

第三に、予備費の計上を、内閣の権限としていることである。憲法第87条は「内閣の責任で」支出できるとしているのみで、予備費計上権限を明

示的に内閣に与えているわけではない。憲法の解釈としては、法律形式による予備費設置もありうることに鑑みると、予備費提案権の所在は白紙である。

また、財政法第35条の予備費の管理および使用に関しては、財務大臣（大蔵大臣）管理主義が採用されており、暗黙のうちに各省各庁に分割した予備費の計上を否定しているとみることができる（分割予備費の禁止）。

財政法第36条では、支弁した金額について各省各庁の長は調書を作製し、「次の国会の常会」の開会后直ちに財務大臣に送付し、財務大臣はその調書に基づいて「総調書」を作成し、内閣は総調書および各省各庁の調書を「次の常会」において国会に提出して、その承諾を求めなければならない。これは、憲法第87条第2項の事後の国会の承諾を求める手続を定めたものであるが、確井は、可能な限り早い時点において国会の承諾を求める考え方からすれば、常会、臨時会、特別会を問わず直近の国会において求めることが望ましいという議論もあるのに、なぜ財政法第36条が「次の国会の常会」としたのかという疑問を表した。これについては、「早期承諾の要請と並んで、事務的な便宜も考慮して、一種の妥協としてこのように定めたもののようである」が、「立法政策的には、一つの論点となろう」²³⁾と指摘した。

実際には、常会に提出した議案が継続審査となった場合は、次の会期、すなわち臨時会にも提案されている。たとえば、第166回国会（常会）に衆議院に提案された2006年度予備費の承諾を求める案件は継続審査となり、引き続き第167回国会（臨時会）、第168回国会（臨時会）に付託されたが継続審査となり、第169回国会（常会）で衆議院は承諾、参議院は不承諾とされた²⁴⁾。

他方で、財政国会中心主義の立場からみるとどのようになるか。櫻井敬子は、「予算の効力についても、それは基本的には国会と内閣との関係領域の中で把握されるべきものであり、決算制度との関連を視野に入れることが不可欠である。しかも、予算の場合、憲法上予備費という『白地項

目』が認められ、法律上も補正予算・暫定予算および移用・流用制度がそれぞれ正当性をもって認められるとすれば、それが通常法律とは異なる『弾力性』を有する規範であることがその特徴としてあげられるのであるが²⁵⁾、このような特徴こそ、その効力について解明されるべき主要な問題であったといわなければならないとし、そもそも予算措置がいかなる特質を有しており、予算措置に関して国会が関与することの意義は何か、予算領域において国会と内閣がいかなる関係に立つのかという問題が検討されなければならないと指摘した。その上で、ドイツのような予算外支出や予算超過支出が認められていない日本の制度では、「予備費という白地項目の計上は変動を予定する予算の特質から不可欠であり、各予算項目の拘束性を一定程度確保するためにも有益なものと考えられる²⁶⁾」とした。また、「予算措置が不確定な将来予測を基礎として行われる以上、国会による事前決議は事後における相当程度の変更は織り込み済でなされるものであり、本来厳格なものではあり得ないことを承認すべきであって、予備費の計上は事前決議の原則においてむしろ内包されているものと認識すべきである²⁷⁾」と指摘した。

要するに、第一に、予備費は予算の歳入歳出項目として計上すること、第二に、事前に予算として国会の（承認の）議決すること、第三に、支出は内閣の責任において行うこと、ただし、第四に、いわば「白地項目」の形状であるのでその使用後はできるだけ早い会期において内閣は国会に承諾を求めることが、国会による財政統制のあり方として最低限の、憲法上の要請といえよう。

2 予備費の使用状況

予算に計上されている金額の内容をあらわすものを「予算科目」という。予算書では、収入や支出に関係のある部局の組織別に「部、款、項目、節」の5つに区分される（財政法第23条）。予備費は、予算の（承認の）

議決議案においては「部」に大きくくりされていて、使用後の承諾議案では各部局の「項」として計上される。すなわち、予備費は、① 新しい「項」を設けるか、② 規定経費の「項」の中に追加するか、いずれかの方法によって使用される。なお、予備費は財源留保であるから、その未使用の残額は「予算の不用額」となり、翌年度に繰り越して使用することはできない²⁸⁾。

(1) 一般会計予備費の使用状況

一般会計予備費の主な使途²⁹⁾は、国内の災害復旧、補欠選挙などの国政選挙、裁判の結果に基づく補償金や給付金、海外で発生した大災害への救援経費、自衛隊の海外活動などである。かつては、内閣総理大臣の外遊にも用いられていた。補正予算の編成を待たずに、迅速な支出が求められた事案といえよう。例外として、1950年度と1954年度は、次年度予算が4月3日に成立したので、それまでの経費に予備費を流用し、国会はそれを黙認したことがある³⁰⁾。なお、次年度予算が年度内に成立しない場合、今日では暫定予算が組まれることになる。

一般会計予備費の1989年度までの使用率の分析³¹⁾によると、1947年以降から1974年までは各年度ともほぼ90～100%であった³²⁾。1985年以降の10年間の平均は48%であった。1990年代になってからも、湾岸戦争関連の支出などのため使用額が大きかった1990年度（92.5%）、1991年度（96.3%）を除き、42.4%～1.1%と使用割合は低下傾向にある³³⁾。

一般会計予備費は補正予算の財源として組み入れられることもある。1947年以降の20年間ではほとんどみられなかったが、1965年以降にその傾向は表れてくる³⁴⁾。

2000年度以降、2015年10月末現在で決算が国会に報告された2013年度までの一般会計予算中での予備費の予算額をみると、当初予算ではいずれの年度も通常の予備費は3500億円であり、変化がない。このうち、2011年度と2012年度を除き、毎年500億円～1500億円が補正予算の財源に移し変え

られて、使用された（補正予算への組み入れは、後章「3」で扱う）。これを除いて本来の予備費として使用した費目は、年度によって異なるが、その主な内容は、衆議院総選挙（2003年度・2005年度・2012年度）、裁判の判決に基づく国家賠償金や和解にともなう補償金・給付金（2001年度・2002年度のハンセン病訴訟、2007年度のC型肝炎感染者、2010年度・2011年度・2012年度水俣病被害者、2011年度のB型肝炎訴訟など）、新型インフルエンザワクチンの確保や接種（2006年度、2009年度）、災害復興支援（2004年スマトラ沖地震、2005年度の豪雪被害、2007年度の能登半島沖地震、2011年の東日本大震災や原発事故など）、海外における自衛隊の活動（2001年度、2002年度、2003年度、2005年度、2006年度、2007年度、2008年度、2009年度、2010年度）であった。各年度末までに使われることのなかった不要額は最小で約1180億円（2003年度）であり、最大で約2752億円（2011年度）であった。

(2) 特定目的に使用を限定した予備費の設置

予備費については、憲法第87条も、財政法第29条も、用途の制限を設けていない。

他方、用途が緩やかに限定された特定予備費は、これまでも一般会計予算中に設置されたことがある。具体的には、「災害対策予備費」（1953年度、吉田茂内閣提出、100億円）のほか、「公共事業等予備費」として、1976年度（三木武夫内閣提出、1350億円）、1978年度（福田赳夫内閣提出、2000億円）、1979年度（大平正芳内閣提出、2000億円）、1999年度（小渕恵三内閣提出、5000億円）、2000年度（小渕恵三内閣提出、5000億円）、2001年度（森喜朗内閣提出、3000億円）、「給与改善予備費」として1991年度（海部俊樹内閣提出、1350億円）である。先述のとおり、「経済緊急対応予備費」（2009年度、麻生太郎内閣提出、1兆円）、「経済危機対応・地域活性化予備費」として、2010年度（鳩山由紀夫内閣提出、1兆円）、2011年度（菅直人内閣提出、810億円）、2012年度（野田佳彦内閣提出、910億円）である。2009年度以降の4か年間はとくに巨額の予備費が計上されていることがわかる。

もともと予備費は、予見し難い予算の不足に充てる目的で設けられているにもかかわらず、目的を緩やかにとはいえ「特定」することの是非が問われよう。特定予備費の設置に違法性は生じないという立場によれば、他の目的に使用できないという意味を含む特定予備費は、内閣が政策的に優先する財源として示したものであるとして、積極的に評価することになる³⁵⁾。他方、特定予備費を違法とする考え方によれば、限られた財源の有効活用を重視し、あらゆる科目の予算不足に対して予備費を使用可能としておくことを要求していると解することになる。杉村章三郎は、特定予備費を設けることも可能であるが、用途の特定の範囲が狭すぎたり、数が多過ぎたりする場合には、予備費としての意味が減殺される上に財源の効果的な使用にも反することになるので、限界があると解した³⁶⁾。碓井光明は、特定予備費を設けることは憲法上許容されるが、その限界を「法的限界」とするのは困難である³⁷⁾として、法的に禁止されているとまではいえないと指摘した。

憲法定直後の大蔵省の解説でも同様に、包括的に予備費を計上する場合には国会の審議権を軽視し、ひいては国費の濫費を助長するおそれがあり、特定予備費は当該経費の不足のみに限って使用することができるので、この制度は認められるべきと指摘された³⁸⁾。

このように、特定予備費の設置は研究者にも政府にも評価されている。

ただし、公共事業等予備費については、公共事業費の実質的拡大を意図しながら、一般会計の公共事業費を膨らませることには抵抗があったので、予備費で扱うことによって公共事業費増額要求に応じたのではないか³⁹⁾という疑念が生じる。実際、1999年度は5000億円の予備費が使用されたが、その中には、高規格幹線道路整備に672億円、整備新幹線に420億円、関西国際空港2期工事に155億円などが含まれており、この点が「予見し難い予算の不足」という要件に明確に反しているのではないかと疑問が表された⁴⁰⁾。これについて、碓井は、整備新幹線など常識的には十分に予見できた経費に予備費の要件である「予見し難い」という虚偽の

レットルを貼ることは、財政民主主義に対する重大な挑戦であり、憲法の実請する「国会議決主義」の根本を揺るがすもので許されるべきことではないと強く批判した⁴¹⁾。

1999年度以降に設置された特定予備費の使用状況は、次のとおりである。

第一に、「公共事業等予備費」の予算と使用額は、1999年度では予算額は5000億円で、主に、道路整備特別会計へ繰入(1097億円)、治水特別会計への繰入(637億円)などに使われ、使用合計額は4999億990万円であった。具体的には、金額が大きいものから順に、高規格幹線道路(672億円)、再度災害防止対策(543億5900万円)、災害危険箇所緊急対策(504億9500万円)、整備新幹線(420億円)、UR(住宅)対策(273億500万円)、九州・沖縄サミット関連事業(207億7800万円)などであった。2000年度も予算額は5000億円で、主に、道路整備特別会計への繰入(1051億円)、治水特別会計への繰入(567億円)、新幹線鉄道整備事業(560億円)などに使われ、使用合計額は4999億990万円であった。具体的には、金額が大きいものから順に、基幹的交通網の整備(整備新幹線560億円、高規格幹線道路540億円を含む。合計で1265億9900万円)、社会保障・教育研究基盤の充実(546億2900万円)、有珠山緊急防災対策(493億9600万円)、環境対策(443億4000万円)、食料自給率向上のための基盤整備(425億円)であった。2001年度では予算額は3000億円で、全額が補正予算に組み入れられた。前述の通常の前備費の場合と異なり、予算枠いっぱいを使い切っていることがわかる。

第二に、「給与改善予備費」の予算と使用額は、1991年度の予算額は1350億円で、全額が補正予算に組み入れられた。なお、同年度の通常の前備費の予算額は1500億円であり、通例よりも金額が低く抑えられたが、このうち使用されたのは1445億円であった。

第三に、「経済緊急対応予備費」の予算と使用額は、2009年度の予算額は1兆円で、全額が補正予算に組み込まれた。2010年度の「経済危機対応・地域活性化予備費」の予算額は1兆円で、そのうち3000万円が補正予

算に組み込まれた。主に、優良住宅取得支援やエコポイントの活用などに使われ、使用合計額は999億6000万円であった。2011年度の「経済危機対応・地域活性化予備費」の予算額810億円は、全額が補正予算に組み込まれた。2012年度の「経済危機対応・地域活性化予備費」の予算額910億円は、保育所緊急整備や中小企業信用保険、雇用対策などに使われ、使用合計額は909億9000万円であった。

このように、用途を限定した特定予備費は、ほぼ予算額どおりに使用されていることがわかる。格別の予知能力があるかのように、予備費の金額は「予見し難い」事態への対処に必要な金額と見事に一致している。他方、前項(1)で扱った通常の予備費は、かなりの金額の残額が生じている。多額の残りが生じるのは、本来の目的である「予見し難い」事態に、必要最小限の経費に絞って支出されたと評価できる一方で、予算制度の例外としての予備費の趣旨からすると、実際の金額とかけ離れた、余分な裁量の幅を認める予算額を提案した政府の見通しの悪さを示すものとして、責任を追及することもできよう。

(3) 1兆円規模の予備費の妥当性

麻生太郎内閣は、2009年1月19日に、翌2009年度の予算の（承認の）議案を国会に提出した。同案は2月27日に衆議院で可決され、同日に参議院に送付された。参議院では、審議を経て、3月27日に否決された。衆議院の求めにより両院協議会が開催されたが、成案は得られず⁴²⁾、同日に衆議院の議決が国会の議決とされて、予算として成立した⁴³⁾。

そこで、規模の大きい予備費の先駆けとなった2009年度の特定予備費の問題点を指摘しておきたい。予備費の支出は、国会による予算の事前議決原則の大きな例外であり、政府の裁量拡大および安易な歳出拡大につながることから、その予算計上には慎重さが求められる。こうした1兆円を超える予備費の計上についてはしっかりとした議論を重ねる必要がある⁴⁴⁾。

各々の特定予備費は各年度の予算総則によって、その使途である「項」が決められている。2009年度の特定予備費である「経済緊急対応予備費」は、予算総則第15条に基づく経費と、第7条に基づく公共事業費以外には使用できない。こうして一応、使途は限定されているが、1兆円という規模は「異例の大きさ」であり「経済緊急対応予備費については、ばらまきの支出に使われることが懸念されている」⁴⁵⁾ という批判もある。また、2009年夏に任期満了にともなう衆議院議員総選挙が予定されていたこともあり、予備費が「『選挙対策色』の強い事業に回る」⁴⁶⁾ との大きな懸念も示された。さらに、実際には大幅に組み入れられて使用されたことからすると、本来は補正予算で対応することが考えられるが、予備費を計上するという判断は、「政府・与党の立場からは『ねじれ国会』を考慮したものであると見ることもできる」⁴⁷⁾ だろう。

3 「予見し難い予算の不足」が生じた場合の支出は、 「補正予算」を組むか、「予備費」を使うか

予算編成にあたって、当初予期し得なかった事態の発生や事情の変更により、経費の不足が生じたり、新たな経費が必要になったりすることがある。この場合、補正予算を作成・提案するか、予備費を使用することになる。補正予算は、本予算のほかに、年度途中で予算の不足や新たな経費が必要となれば、それに対応するために国会の審議を経た上で、当該年度の予算の内容を変更するものである（財政法第29条第1項、第2項）。

憲法第87条にいう予備費の性質について、憲法学では2つの学説が主張されている。通説は、碓井光明の整理によると、予見し難い予算の不足、新たな費目の支出の必要性（予算外支出）または既定費目で予算に定められている金額を超過する支出（予算超過支出）の必要性を生ずる場合に備えるものであると理解される⁴⁸⁾。これは、大日本帝国憲法第69条の延長線上で理解されたものである。他方、GHQ草案第81条が「reserve fund」

という一種の基金を想定していたことから、国会の議決に基づいて設けられる「恒久的基金」、資金的予備金こそが憲法の予定する予備費であるとする説⁴⁹⁾もある。なお、後者の立場をとる小嶋和司は、先述のとおり、第86条の「毎年度の予算」の「予算」と第87条の「予算の不足」の「予算」とは、本来異なる内容のものなのに、日本国憲法では等しく「予算」と述べていることが問題である、と指摘した⁵⁰⁾が、少数説にとどまっているといえよう。そこで、予算として国会の審議と（承認の）議決が可能な国会開会中には、予備費は補正「予算」を組んで支出すべきかどうかが議論となる。

(1) 国会開会中の予備費の使用の是非

政府（大蔵省、財務省）の考え方は、予備費は予算に不足が生じた場合に処する制度の一手段であり、予算に不足が生じた場合は、国会の（承認の）議決を経て、追加予算を以って処理するのが最も理想的であり原則であるとしつつも、軽微な予算の不足にそのつど国会を召集して、議決を求めることは事務が煩雑になるばかりでなく、行政効率の低下を来し、機宜の措置をなし得ないおそれがあるので、予備費が存在するとされた⁵¹⁾。ゆえに、国会開会中に予備費を使用することは、法律上の禁止規定がないにしても内閣自ら慎まなければならないとされた⁵²⁾。他方、『註解日本国憲法』では、国会開会中に使用するという仕方は、予備費が設けられた趣旨を著しく逸脱し、そもそも違法ではないかと指摘された⁵³⁾。

すなわち、国会開会中に予備費を使用することは、内閣は慎むべきである⁵⁴⁾といえよう。国会開会中に予算の不足が生じた場合には、国会の議決を経て補正予算を組んで、国会の議決をあらかじめ経るべきであるとされている⁵⁵⁾。ただし、1952年4月5日の閣議決定では、① 財務大臣の指定する経費のほか、② 事業量の増加などにとまなう形状の経費、③ 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、④ その他比較的軽微と認められる経費については、例外的に国会開会中も予備費の使用が

認められてきた。さらに、1997年4月3日の閣議決定では、国会開会中は① 事業量の増加等にもなう經常の経費、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 災害に起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経費、④ その他比較的軽微と認められる経費、を除き予備費の使用は行わないとした。

政府は、特定予備費である公共事業等予備費に関連して、「国会開会中は予備費というものは原則として使えない、補正をお願いするというのは、従来政府がとってまいりました方針でございますし、それに変わりございません。」⁵⁶⁾ とくりかえし説明した。加えて、「災害ならともかくそうでないものは、入り用なら補正予算を出し、そして国会の審議を仰ぐべきものとの趣旨と考える」⁵⁷⁾ と明言した。

碓井光明は、補正予算との関係では、予備費を使用する場合は「補正予算を待つことのできないような緊急性が要件とされるべきである」と指摘し、厳格な運用を主張しているようである。櫻井敬子は、補正予算は、「予算執行にあたって内閣が依拠すべき準則そのものを変更するものであり、これも予算執行が予算作成と区別しえないという予算の『柔構造』の一現象として理解される」⁵⁸⁾ とした。ただし、実際に執行にあたっては、予備費の使用によるか補正予算によるかは、内閣の裁量判断によるとの指摘にとどまっている。

(2) 巨額な予備費と、その「国会開会中の使用」への示唆

ところが、先述した2009年度の1兆円の特定予備費について、当時の与謝野馨財務大臣は、1兆円という規模は総予算額88兆円に対する比率としては断トツに大きくはないので、国会開会中における予備費の使用もありうるとの見解を示した⁵⁹⁾。すなわち、国会中に補正予算を組まずに国会開会中に使用することはないか、という質問に対し、「経済緊急対応予備費についても、従来の閣議決定に従い、義務的な経費や災害その他の経済

情勢に予想外の変動が生じ、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等に該当する場合には、国会開会中でも使用することができるものとする⁶⁰⁾（傍点筆者）とさらに一步ふみこんだ表現でこれを肯定した。これが従来の政府解釈の変更を意味するかどうか、与謝野大臣の説明は明確ではない。他方、同大臣は、特定予備費であっても、財政民主主義との関連は十分議論をして予算を編成しており、使うときには内閣の責任で使うが、最後には国会にきちんと報告して承認を得るため、予算のあり方として憲法に照らして正しいあり方である⁶¹⁾として、国会による事後承諾の憲法上の意義の重要性を指摘した。

先述のとおり、予備費制度のメリットである内閣が自由に使える資金という予備金の趣旨をいかしつつ、財政民主主義の要請にも応えるため、通常の予備費を抑え、特定予備費を活用することは、学説でも実務でも受け入れられている。ただし、くりかえしになるが、2009年度の経済緊急対応予備費のように、その金額が1兆円という規模であり、予算総則による使途が広範である場合には、その考え方が当てはまるかどうかは疑問が残るであろう。予備費は、政府（内閣）の基金として理解するとしても、予見し難い経費の支出とみても、その使途は最小限の範囲にとどめるべきであるとの、学界および政府（財務省）の指摘はもっともである。これは、財政国会中心主義の立場からみても、当然の帰結であろう。そうすると、この経済緊急対応予備費は、あまりにも金額が大きく使途が広いため、予備費の趣旨からすると不適切といえ、補正予算を組むことが求められるだろう。

(3) 補正予算への組み入れの例

実際には、この特定予備費1兆円はどのように使われたのであろうか。

2009年4月21日の閣僚懇談会で報告されて、同月27日に閣議決定されて国会に提出された補正予算案（合計15兆円）の財源の一部として、経済緊急対応予備費1兆円のうち8500億円が充てられた。本予算で空前の巨額な

予備費が決まった後わずかに20日あまりでその補正予算への組み込みが決定されたことになった。本予算の国会における議論の最中に、内閣が本予算の成立後の補正予算の提出を想定して議論を始めて、結局、本予算執行開始後最速の補正予算成立となったが、それならば、本予算の組み替えを行うべきであったといえよう。すなわち、補正予算への組み入れはすでに本予算の国会における審議中に想定されていたのであるから、「予見し難い」事態に備える予備費の趣旨には合致しないのではないだろうか。その意味でも、より単純で透明性の高い手続にして説明責任を果たすべきではなかったのか、疑問が残る事態であった。

4 参議院の不承諾の実例

予備費は歳出予算に計上されて、国会により議決される。その議決は一般歳出予算とは性質が異なる。一般歳出予算の議決は、その目的に従って内閣の支出し得る限度を承認したものであり、その行為に従ってその予算を実行すべき内閣の責任を定めたものである。予算に含まれる予備費に対する（承認の）議決は、単に予備費の金額が妥当であるかどうかを審議議決したものとどまって、その支出を承認したものではない⁶²⁾。そこで、国会による事後承諾が憲法上必要とされている。

(1) 国会による予備費の事後承諾

予備費使用の承諾案件⁶³⁾については、内閣、実質的には財務省の便宜上⁶⁴⁾、年度当初から12月末までに使用決定された分がその年度の「予備費（その1）」として、それ以降の1月から3月末までに使用決定された分がその年度の「予備費（その2）」として、国会の常会に提出される慣例となっている。議案は、衆議院の先例によると、先に衆議院に提出され、衆議院での承諾後、参議院に送付される⁶⁵⁾。審議未了で国会が閉会となった場合には、その諾否の決定があるまで、その後の国会に何回でも

提出しなければならない。仮に衆議院が解散されてその承諾が得られなかった場合は、総選挙後の会期において改めて議案として提出される。

国会による承諾は、内閣が予算を支出したその執行責任を免除するためにある、とされている。事後承諾を求める議案について、衆議院に先に提出されるが、衆参両院で議決することで「国会」の承諾とするべきか、衆参各議院に提出して「各々」議決して承諾できるかについて、衆参両院において論争となったことがある。その影響で、内閣からの提出が遅れた1997年に橋本龍太郎内閣は、「事後に国会の承諾を得ることが義務付けられているものと理解している」⁶⁶⁾（傍点筆者）との見解を示した。

しかし、国会の事後承諾が得られなかったとしても、すでに行われた支出は有効であり、その効果には影響がないと解されている⁶⁷⁾。他方、予備費は使用されていてもその歳出が執行されていなかったとするならば、予備費の使用が効力を失うので、その予算もなくなり、予算の執行ができなくなるという効力を認めてもよいとする見解⁶⁸⁾もある。

また、事後承諾は、予備費をある特定の用途に支出したことに對して行われる。その支出のやり方の適否についてまで及ぶものではない⁶⁹⁾。支出のやり方の適否は、予算全体に関する会計検査院の検査に付されて、国会に提出されることになる。

ただし、承諾を得られないという結論を得た場合については、憲法第87条に適合しているとはいえない事態となる。内閣は国会に対して責任を解除されないことになるが、法律上の責任ではなく、政治責任とされている⁷⁰⁾。不承諾は、内閣の行為を不当として非難する意思表示にとどまり、行為自体の効力を左右することはない⁷¹⁾という考え方が学説の多数説とされている⁷²⁾。予算に関する法的性質についての議論が、財政国会中心主義を貫いて国会による財政統制を強く求める⁷³⁾「予算法律説」ではなく、予算に関する内閣への広範な権限を許容する「予算法規範説」あるいは「予算行政説」に基づく理解から導かれているからであろう。

このような予備費の不承諾が生じた場合における、いわば「憲法学の許

容度の深さ」については疑問も投げかけられている。碓井光明は、予備費不承諾の責任が、どのような場合でも内閣の政治責任に吸収されることを問題視し、「予備費使用の要件を備えた適法な予備費の使用について国会の事後承諾を得られなかった場合」と、「違法な予備費使用について国会の事後承諾を得られなかった場合」とを区別して、後者の場合には、少なくとも行政内部における懲戒処分などになる事由になりうるとして、各省各庁の長や財務大臣の責任追及の可能性を指摘した⁷⁴⁾。

なお、宮沢俊義は、「ここに『国会』とは、むしろ両議院の意味に解すべきであり、両議院は各々独立に、かならずしも他院に関係なく、その承諾または不承諾を決すべきものと解させる」とした上で、「かならずしも両議院一致の議決を必要とするとは見るべきではない⁷⁵⁾」と指摘した。二院制の下における財政統制の実際の機能を向上させようとの観点からは、宮沢説の「再評価も必要であると思う⁷⁶⁾」との見解が示されている。もしそうであるならば、憲法上の規定は「国会」の承諾ではなく、「両議院」あるいは「各議院」の承諾とされるべきであろう。

なお、現行の取扱いでは、予備費案件を衆議院が不承諾にした場合に、参議院への議案の送付はなく、参議院では当該予備費の審議をすることができない⁷⁷⁾。このことから、宮沢説は説得力を持ちえないといえよう。

(2) 参議院の「不承諾」の例

これまで国会が予備費を承諾しなかった例は 4 件であるので、それぞれについて検討したい。

① 第 1 回目は、1949 年 5 月 23 日の参議院本会議において、予備費の承諾を求める議案 4 件が一括して採決された事案である⁷⁸⁾。日程第四十五(昭和 22 年度予備費)、日程第四十六(昭和 22 年度特別会計予備費)、日程第四十七(昭和 23 年度一般会計予備費)、日程第四十八(昭和 23 年度特別会計予備費)であり、日程第四十五(昭和 22 年度予備費)中、文部省所管北海道大学理学部実験工場火災復旧などに必要な経費のうち、工業専門学校の「(部)

教育文化費，（款）直轄諸学校費，（項）工業専門学校」に関する30万円分を除いて承諾すべきものとの委員長報告があった後，委員長報告のとおり議決された。すなわち，予備費を「不承諾」とするのではなく，「一部を承諾した」のである。

なお，参議院本会議での審議の際に，決算委員会が，予備費が過大な積算となっていることは予備費の濫用であり，立憲精神や国会の予算審議権尊重の精神に反するとして，内閣に対して厳重に注意する要望を行ったことが付言された⁷⁹⁾。

② 第2回目は，1989年12月1日の参議院本会議において，予備費の承諾を求める議案2件が2回に分けて採決された事案である⁸⁰⁾。

採決の1回目は，日程第三（昭和62年度一般会計予備費（その2）），日程第六（昭和63年度一般会計予備費（その1）），日程第七（昭和63年度特別会計予備費（その1））について採決され，賛成118票，反対125票により，不承諾と決まった。

採決の2回目は，日程第四（昭和62年度特別会計予備費），日程第五（昭和62年度特別会計経費増額調書（その2）），日程第八（昭和63年度特別会計経費増額総調書（その1））は過半数により承諾された。

この不承諾について，同国会での本会議において，野党議員からの質問への答弁として，海部俊樹内閣総理大臣は遺憾であることを示した⁸¹⁾。橋本龍太郎大蔵大臣は，私見として，参議院で不承諾とされたのは，憲法上の「国会の承諾」を得られたと受け止めることは不遜ではなからうかとの見解を示した上で，適正な使用に努力したい，とした⁸²⁾。

承諾とされた3件については，国会において承諾することを議決したとして内閣に通知された。他方，参議院で不承諾とされた3件については，参議院から衆議院に返付された後，衆議院の議院運営委員会において両院協議会を求めないものと決定されたため，衆議院は「国会の承諾はなかった」旨，参議院および内閣に通知した⁸³⁾。衆議院が両院協議会を求めなかった背景には，予備費はすでに使用済みであり，また，両院協議会を開

催しても成案が得られる可能性はないという判断があったようである⁸⁴⁾。しかし、財政国会中心主義を強調して「国会」の承諾という文言を重視する立場からは、国会の意思を形成するための試みとして両院協議会の開催を求めないとした衆議院の決定には批判があろう⁸⁵⁾。

③ 第 3 回目は、2008年 5 月28日の参議院本会議において、予備費の承諾を求める議案 5 件が 3 回に分けて採決された事案である⁸⁶⁾。

採決の 1 回目は、日程第一（平成18年度一般会計予備費（その 1））と日程第三（平成18年度特別会計経費増額総調書（その 1））の 2 件で、賛成105票、全野党が反対し131票で不承諾と決まった。

採決の 2 回目は、日程第二（平成18年度特別会計予備費（その 1））と日程第五（平成18年度一般会計予備費（その 2））の 2 件で、賛成117票、反対118票の 1 票差で不承諾と決まった。

採決の 3 回目は、日程第四（平成18年度一般会計予備費（その 2））で、賛成117票、反対118票の 1 票差で不承諾と決まった。

一般会計予備費支出が参議院で不承諾となったのは、1989年以来である。ただし、予備費承諾案件のすべてが不承諾となったのはこれが初めてである。

これについて、同日、福田康夫内閣総理大臣は、次のような談話を発表した。

内閣総理大臣の談話

平成18年度予備費の使用等の国会承諾について 平成20年 5 月28日

政府は、予備費等について、財政法の規定等に従い、節度ある運用に留意し、適正な使用等に努めてきたところである。

今般、平成十八年度予備費の使用等について、参議院の承諾を得られなかったことについては誠に遺憾である。

政府としては、今後とも予備費の適正な使用等に努めてまいる所存である。

決算の不承諾が憲法違反かどうか、政府の認識を問う質問についての回答は、「政府としては、当該国会の承諾を得るべく努力すべきことは当然であるが、不承諾となった場合にも、過去における予備費の支出行為の効力に影響を及ぼすものではないと解されている」⁸⁷⁾との見解を示した。

④ 第4回目は、2009年6月24日の参議院本会議において、予備費の承諾を求める議案5件が2回に分けて採決された事案である⁸⁸⁾。

採決の1回目は、日程第四（平成19年度一般会計予備費（その1））と日程第六（平成19年度特別会計経費増額総調書（その1））の2件で、賛成91票、反対130票で不承諾と決まった。

採決の2回目は、日程第五（平成19年度特別会計予備費（その1））、日程第七（平成19年度特別会計予備費（その2））、日程第八（平成19年度特別会計予備費経費増額調書（その2））の3件で、賛成106票、反対116票の10票差で不承諾と決まった。

(3) 不承諾の理由から、その意義を問い直す

2008年と2009年に各々不承諾とされた2006年度、2007年度の予備費は、テロ対策やイラクにおける人道復興支援に関する費用に対しても使用された。これらの費用が予備費で支出された理由は、第一に、活動の根拠となる基本計画の期限が短く、毎年年度内に期限が到来すること、第二に、基本計画は延長されない可能性があることである。よって、予算編成時における既存の基本計画の期限以降の活用については、予備費で支出してきたと政府は説明した⁸⁹⁾。ただ、実際には、基本計画は毎年延長されていた。事実上複数年度にわたる施策に対して予備費が使用されることが妥当かどうかは、慎重な検討が必要であろう⁹⁰⁾。

加えて、慎重な検討を要するのは、そうした複数年度の支出というだけの理由にとどまらない。当時、テロ対策やイラクにおける人道復興支援のあり方は、国会で大きな論争となっており、参議院では当該予備費の承諾を審議した会期中に、根拠法となるテロ特措法が否決されたり、その費用

の支出が盛り込まれた予算が参議院で否決されたりした。これらの案件では、両院協議会が開催されたり、衆議院による再可決が行われたりして、「国会の議決」としては「継続」という意思が示されたものの、参議院ではそれを否定したのである。2006年度の予備費には、インド洋の米軍などに対する給油に93億円、イラクにおける米軍への給油に10億9500万円の支出⁹¹⁾が、2007年度予備費にはインド洋の米軍などへの給油に54億円余、自衛隊イラク派遣経費として23億8800万円の支出⁹²⁾が含まれていた。それゆえ、参議院では、各々に関する予備費を承諾しなかったといえよう。

くりかえしになるが、予備費はそもそも、国会の意思に反する支出は行うことができないというのが学説上・実務上の考え方である。参議院の「不承諾」という結論は、当該予備費に関連する法案や予算への対応と併せてとらえることにより、少なくとも一院ではその支出の根拠法を否決したことの当然の帰結としてその支出を認めなかったということとなろう。しかし、内閣にも衆議院にもその意味合いは無視された。これを、国会の財政統制の面から慎重にとらえるか、両院関係における衆議院の強引な運営のあらわれの一つととらえるか、検討の余地があろう。

5 「決算」と「予備費の承諾」との関係

(1) 決算の「報告」という憲法上の位置づけと「不同意」

内閣は、会計検査院の検査報告とともに、決算を次の年度に国会に提出しなければならない（憲法第90条第1項）。予備費使用額については、歳入歳出の決算として明らかにしなければならない（財政法第38条第2項）。補正予算に組み入れられた予備費は当該年度の本予算として一体となるため、決算においてもその中に包含される。決算の国会への提出時期は、財政法上、翌年度開会の常会とすることが常例とされている（財政法第40条第1項）。ただし、その提出を受けた後、国会がどのように対応すべきかは、憲法上の規定はない。

決算の性質については、2つの考え方が提唱されている。国の財政処理は国会の議決に基づかなければならないという原則から、予算と決算を等置して、予算の（承認の）議決を定める憲法第83条を根拠に決算にも国会の議決が必要であるとする「議案説」⁹³⁾と、第90条を根拠に国会には報告で足りるとする「報告説」である。後者が多数説である。

「議案説」の立場は、財政国会中心主義の一般原則を重視し、決算に対する国会の審査および議決権は、根本的に憲法第83条に由来するものであり、加えて、憲法第66条第3項により国会は決算を審査議決して内閣の責任を追及し得るのであるから、通常の議案と同様に国会としての意思決定を行うべきであるというものである⁹⁴⁾。

他方、「報告説」は、憲法第90条は国会の決算審議権については、国会に決算を提出する際には必ず国会の検査報告を添付しなければならないことを規定したものであって、二次的の規定と解すべきであるとする⁹⁵⁾。決算は報告事項で、承認事項ではない（憲法第90条、第91条）という規定の存在がこれに影響している。

決算の審議は、「単に事実の審査並びにこれに対する批判的意見の決定たるにとどまり、これによつて議決又は承諾を与うるものではないから、国会としての意思決定である」⁹⁶⁾と位置づけられている。清水望は、決算の議決の性質は予備費の支出に対する事後承諾の場合と異ならないと解されるのであるが、通常の議案とは区別されて、国会の議決事項というよりも、報告書として扱われているといい得るとしている⁹⁷⁾。決算の審査と議決は、国会の権限ではなく、衆参各院の権限であることがその主張の根拠とされている⁹⁸⁾。

このように決算に関する議決は政治的議決であり、政治的意味しかもたないとされていることが拡大されて、予備費についても、その承諾、不承諾には政治的な意味しかないとされているのである。

他方、櫻井敬子は、予備費が憲法上国会の事後承諾が要求されていることと対比して、決算は報告事項であるから、追認を要するという積極的な

理由が認められないという見解⁹⁹⁾に対して、「予算が、内閣によって準備され、国会によって議決され、内閣によって国会の関与のもとに執行され、そして、その執行結果として最終的に国会に提出されるものが決算であるという、決算が一連の予算循環の中に位置づけられる制度であることを看過しているものと言わざるを得ない」¹⁰⁰⁾として鋭く批判した。また、決算が事前の予算議決権を補完するものである以上、予算議決と同様の手続をとって国会としての意思表示を明確に行うのが相当であるとして、立法による具体化を提案した¹⁰¹⁾。この提案は注目されよう。

また、木村琢磨は、財政民主主義の本質は「議決による統制」ではなく「情報による統制」であるとし、憲法第91条の報告制度は、憲法第83条の理念を具体化したものであるとした¹⁰²⁾。財政民主主義を国民や国会に対する説明責任と一体的に理解¹⁰³⁾し、「議決という形式にこだわるべきではなく、議会における審議方式や情報提供のあり方にも注目する必要がある」¹⁰⁴⁾という立場である。

さらに、国会の議決には、政治責任の解除だけではなく、国会は、大巨の国に対する民事賠償責任に関する最終判断権を有すると考えられるため、民事責任の解除も含むと解し得るとする¹⁰⁵⁾。加えて、議会による政治的統制と、会計検査院を通じた情報による統制とを連結させていくべきという主張である¹⁰⁶⁾。

(2) 会計検査院による監査との関連

会計検査院は、予備費の支出に関する会計検査は、支出を決定した内閣の閣議決定行為そのものの検査になってしまうという理由で、これまで予備費についてはほとんど意見を述べてこなかった。憲法上の制度である会計検査院の態度として、このような消極性には疑問が残るといえよう。

碓井光明は、会計検査院が検査する際に、「予見し難い」という憲法第87条の要件を満たしていたかどうかを審査できると解すべきことや、予備費予算額の金額と実際の支弁額とを比較して、使用残額が大きい場合はそ

の発生原因を調査し、予備費予算額を過大であると認定・指摘することもできると指摘した¹⁰⁷⁾。加えて、会計検査院による事前の関与も考えられるとされた¹⁰⁸⁾。

予備費の支出のあり方については、参議院決算委員会調査室が毎年、詳細な報告書を作成し、同委員会の審議の際に活用されている¹⁰⁹⁾が、あわせて会計検査院の監査も実施して、衆参両院における予備費承諾案件の審議に活用されることが求められよう。

おわりに

予備費の支出については、憲法上は国会の事後承諾を要すると定められているにもかかわらず、衆参両院の議決が異なるか、あるいは議決が存在しなくて国会の承諾を得たとはいいがたい事態が発生しても、憲法に反する事態としてそれを問題にしないという支配的な憲法解釈がある。本稿の検討により、こうした少額で異論の余地がない緊急の支出を想定した従来の憲法解釈では、巨額の予備費が発生する事態への対応が困難であり、解釈としての不十分さも浮き彫りになったといえよう。

他方、内閣が憲法第87条を軽視しているとともに、両院関係においては衆議院も同条を軽視していることが明らかとなった。「国会」の承諾が憲法上の要請であるから、予算の（承認の）議決と同様に、衆議院の議決の優位が認められるとしても、両院協議会の開催を求めて、衆参両院の議決による国会としての意思形成に努めることが要請されるのではないだろうか。憲法上同じく国会の議決のあり方（approval）であるのに、条約では「承認」とされ、予備費では「承諾」とされている。なお、1989年の参議院での不承諾の際は途中で立ち消えとなったが、衆議院において両院協議会の開催について検討されたことがある。憲法第87条には、衆参両院の議決が異なる場合の両院協議会の開催規定が欠落しているが、これにかわるものとして、国会法の規定を改めて、開催することを禁止する趣旨とは解

されない。国会法上の両院協議会の開催を認める余地は十分に存在するといえよう。

本稿では、予備費の規模の大きさや予備費の不承諾という憲法不適合な事態を検討することにより、国会の財政統制のあり方について検討した。議院内閣制の裏側として「議会による財政統制のあり方を解釈していくべきだ」¹¹⁰⁾との石川健治の指摘は、予備費のあり方を考察する上でも重要な視座となろう。しかし、参議院が予備費を承諾しなくても「痛痒を感じない」、あるいは、政権が交代すれば「国会の不承諾は政治的には無意味になる」¹¹¹⁾という財政法研究者の評価は、国会内閣制の論理と親和的であろうが、議会制のあり方としてふさわしいだろうか。憲法学は、予備費そのものも、その国会による承諾の意義も軽視してきた結果、研究の蓄積は不十分であるといえよう。実際の使用状況を含めた、議会制研究も必要なのではないだろうかとの思いを強くした。今後の研究課題としたい。

◎ 参考文献 (注に挙げたものを除く)

大石真『憲法講義 (第3版)』(有斐閣, 2014年)。

甲斐素直『予算・財政監督の法構造』(信山社, 2001年)。

小嶋和司「予備費制度」小嶋和司編『憲法の争点(新版)』(有斐閣, 1985年) 238頁。

杉村章三郎「憲法の財政條項について」自治研究36巻4号(1960年) 3-13頁。

日本財政法学会編『予算過程の諸問題』(学陽書房, 1984年)。

同『財政憲法の再検討』(全国会計職員協会, 2012年)。

吉田善明「戦後の憲法体制の動向」明治大学法制研究所紀要7号(1963年) 51-76頁。

- 1) 江田五月, 江橋崇「インタビュー 参議院のこれから」ジュリスト1395号(2010年) 10-11頁。
- 2) 同旨として, 確井光明「財政法上の予備費に関する立法政策」確井光明ほか編『公法学の法と政策(下)』(有斐閣, 2000年) 600頁。
- 3) 大西祥世「参議院における憲政と憲法」ジュリスト1395号(2010年) 22-30頁。大西祥世「両院間の意思の相違と調整」立命館法学354号(2014年) 1-32頁。大西祥世「内閣の国会に対する責任と二院制」立命館法学359号(2015年) 52-74頁。
- 4) 高柳賢三ほか『日本国憲法制定の過程 I』(有斐閣, 1972年) 299頁。

憲法87条と国会の予備費承諾議決（大西）

- 5) 高柳・同上, 169頁。ここでいう承認は「approval」である。日本国憲法の英文で「approval」は、予備費の「承諾」（第87条）のほか、天皇に対する内閣の助言と「承認」（第3条, 第7条）、条約の締結に必要な国会の「承認」（第61条, 第73条第3号）にある。
- 6) 小嶋和司『憲法と財政制度』（有斐閣, 1988年）180頁。
- 7) 小嶋・同上, 240-241頁。
- 8) 小嶋・同上, 241-246頁。
- 9) 小嶋・同上, 181頁。
- 10) 小嶋・同上, 253頁。
- 11) 小嶋・同上, 183頁。
- 12) 第90回帝国議会貴族院本会議会議録26号（1946年8月29日）319頁。
- 13) 第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員会会議録19号（1946年7月22日）371-372頁。
- 14) 小林幾次郎『憲法と財政附録』（日大印刷, 1949年）44頁。
- 15) 小嶋和司「財政制度はどう運営されたか——立法・慣行・学説等」ジュリスト131号（1957年）58頁。同説を再注目するものとして、穴戸常寿の発言。藤谷武史ほか「座談会憲法学における財政・租税の位置?（前篇）」法律時報86巻12号（2014年）124頁。
- 16) 清水伸『逐条日本国憲法審議録第3巻』（有斐閣, 1962年）618-627頁。
- 17) 河野一之『予算制度』（学陽書房, 1952年）135頁。
- 18) 碓井・前掲注(2), 572頁。
- 19) 閣議決定（1952年4月5日）により、大蔵大臣（当時）の指定する経費が定められた。
① 扶養手当, ② 勤務地手当, ③ 退職者給与, ④ 公務災害補償金, ⑤ 退官退職手当, ⑥ 政府職員等失業者退職手当, ⑦ 保険料, ⑧ 賠償遡及払戻金, ⑨ 国家公務員共済組合負担金, ⑩ 社会保険国庫負担金, ⑪ 健康保険組合補助金, ⑫ 失業保険費負担金, ⑬ 保険金, 再保険金, 保険給付費, 保険料還付及び保険無事戻金, ⑭ 利子及び割引料, ⑮ 年金及び恩給, ⑯ 議案類印刷費, ⑰ 裁判費, ⑱ 訟務費, ⑲ 登記諸費, ⑳ 検察費, ㉑ 矯正保護収容費の21項目であった（河野・前掲注(17), 145頁）。その後項目の増減があったが、平成18年4月4日の閣議決定「予備費の使用等について」以降33項目が指定されている（最終改正平成19年4月3日）。
- 20) 河野・前掲注(17), 147頁。
- 21) 甲斐素直「予算概念とその限界」法学紀要38巻（1997年）236-237頁。
- 22) 碓井・前掲注(2), 585-589頁。
- 23) 碓井・前掲注(2), 589頁。
- 24) 参議院先例156号。なお、特別会に再提出されたこともある（第16回国会）。参議院事務局『参議院先例録（平成25年版）』193頁。
- 25) 櫻井敬子『財政の法学的研究』（有斐閣, 2001年）40-41頁。
- 26) 櫻井・同上, 191頁。
- 27) 櫻井・同上, 191頁。
- 28) 河野・前掲注(17), 142頁。
- 29) 予備費の使用状況については、参議院決算委員会調査室『予備費に関する参考資料』（平成元年～平成25年度）（1991年～2015年）による。

- 30) 小嶋和司『日本財政制度の比較法史研究』（信山社，1996年）440-441頁。
- 31) 久保田正志「変貌する予備費の使用状況」立法と調査166号（1991年）10-11頁。
- 32) 1950年度は63%，1974年度は58%であった。久保田・同上，10頁。
- 33) 大石夏樹「予備費制度の在り方に関する論点整理」経済のプリズム72号（2009年）15頁。
- 34) 久保田・前掲注(31)，11頁。
- 35) 碓井光明「公共事業等予備費について」ジュリスト1169号（1999年）84-85頁。
- 36) 杉村章三郎『財政法〔新版〕』（有斐閣，1982年）84頁。
- 37) 碓井・前掲注(35)，85頁。
- 38) 平井平治『予算決算制度要論』（双珠社，1948年）129頁。
- 39) 入内高修「予備費調査等の作製と国会審議」立法と調査82号（1977年）41頁。
- 40) 第147回国会参議院予算委員会会議録4号（2000年3月3日）30頁。
- 41) 碓井・前掲注(35)，85-86，88頁。
- 42) 第171回国会参議院平成二十一年度一般会計予算外二件両院協議会会議録1号（2009年3月27日）1-5頁。
- 43) 第171回国会衆議院本会議会議録18号（2009年3月27日）2頁。第171回国会参議院本会議会議録3号（2009年3月27日）7頁。
- 44) 石原淳「景気重視にかじを切った平成21年度予算」立法と調査289号（2009年）9頁。
- 45) 長谷川卓「平成21年度予算案の概要」調査と情報630号（2009年）6頁。
- 46) 「巨額予備費にバラマキ懸念」日本経済新聞2008年12月25日。
- 47) 長谷川・前掲注(45)，6頁。
- 48) 碓井・前掲注(2)，572頁
- 49) 小嶋和司『憲法概説』（良書普及会，1987年）520頁。
- 50) 小嶋・前掲注(6)，253頁。
- 51) 平井・前掲注(38)，231頁。
- 52) 平井・同上。
- 53) 法学協会編『註解日本国憲法下巻(2)』（有斐閣，1953年）316-317頁。
- 54) 河野・前掲注(17)，148頁。
- 55) 土方秀男大蔵大臣の発言。第80回国会参議院予算委員会会議録2号（1977年2月21日）14頁。
- 56) 第145回国会参議院予算委員会会議録14号（1999年2月16日）18頁。
- 57) 第145回国会衆議院予算委員会会議録21号（1999年7月15日）9頁。
- 58) 櫻井・前掲注(25)，192頁。
- 59) 第171回国会参議院予算委員会会議録10号（2009年3月10日）5頁。
- 60) 第171回国会参議院予算委員会会議録14号（2009年3月16日）16頁。
- 61) 第171回国会参議院予算委員会・前掲注(59)，4頁。
- 62) 河野・前掲注(17)，137頁。
- 63) 運用と実態は，嶋谷潤「予備費制度の運用と国会審議」日本財政学会編『財政法の基本課題』（勁草書房，2005年）79-97頁に詳しい。

憲法87条と国会の予備費承諾議決（大西）

- 64) 入内島・前掲注(39), 36-37頁。
- 65) 衆議院先例347号『衆議院先例集（平成15年版）』429頁。他方、参議院先例録には、このような記述はない。鳴谷・前掲注(63), 90頁。
- 66) 栗原君子参議院議員提出の質問主意書への答弁書（内閣参質140第9号）（1997年5月30日）。
- 67) 法学協会・前掲注(53), 1318頁。
- 68) 小林俊之の発言。「討論——決算制度」日本財政法学会編『決算制度』（学陽書房, 1993年）102頁。
- 69) ABC「制度紹介 予備費・予備金」時の法令253号（1957年）16頁。
- 70) 河野・前掲注(17), 151頁。
- 71) 法学協会・前掲注(53), 1318頁。
- 72) 碓井光明『政府経費法精義』（信山社, 2008年）73頁。
- 73) 吉田善明「議会による財政統制」公法研究36号（1974年）45-62頁。小嶋・前掲注(15), 58頁。川上勝己「予算と法律」ジュリスト638号（1977年）193-197頁。甲斐素直『財政法規と憲法原理』（八千代出版, 1996年）143-144頁。
- 74) 碓井・前掲注(72), 73頁。
- 75) 宮沢俊義『全訂日本国憲法』（有斐閣, 1971年）731-732頁。
- 76) 鳴谷・前掲注(63), 95頁。
- 77) 鳴谷・同上。
- 78) 第5回国会参議院本会議会議録32号（昭和24年5月23日）847-848頁。参議院先例344号参議院事務局・前掲注(24), 399頁。参議院委員会先例85号。参議院事務局『参議院委員会先例録（平成25年版）』85-86頁。
- 79) 内閣に対する要望事項「国会開会中には、新たな款項を設ける必要のあるもの、公務員定員の増加を伴うもの、行政機構の設置改廃を伴うもの、法律政令の改廃を伴うもの、その他一般に比較的重大と認められる経費の使用については追加予算の方法によるべきであつて、予備費の使用を行うべきでないことは、立憲精神並に国会の予算審議権尊重の精神に照して明らかであり、又現に昭和二十二年四月二十六日の閣議においても、このことを決定しているに拘わらず、これに反する予備費使用の決定がしばしば行われていることは誠に遺憾である。内閣はこの重大問題についてはその政治的責任を痛切に反省して、将来このような事態を繰返さないよう厳重な注意を払うべきである。」第5回国会参議院本会議・同上, 848頁。
- 80) 第116回国会参議院本会議会議録9号（1989年12月1日）6-7頁。
- 81) 海部内閣総理大臣の発言。「予備費の使用について参議院の御承諾がなかったことについては、まことに遺憾であつたと思っております。政府といたしましては、今後とも予備費の使用に当たってはその適正な使用に一層留意をしまっている考えでございます。」第116回国会参議院本会議会議録12号（1989年12月13日）3頁。
- 82) 橋本大蔵大臣の発言。「予備費の使用につきまして参議院で不承諾という事態になりました。私は、これは極めて遺憾でありますし、この事実は重く受けとめなければならないと思います。政府は、今日までも予備費につきまして節度ある使用に留意しながら、みだ

りに流されることのないようにその適正な処理に努めてきたところではありますが、事態を真剣に受けとめながら、今後こうした御指摘を受けることのないように、予備費の一層適正な使用に努力してまいりたいと思います。」第116回国会参議院本会議・同上、4頁。

- 83) 笹嶋正「決算は認せず、予備費不承諾」会計と監査90年2月号(1990年)23頁。
- 84) 笹嶋・同上。
- 85) 同旨として、鳴谷・前掲注(63), 96頁。
- 86) 第169回国会参議院本会議会議録22号(2008年5月28日)1-2頁。
- 87) 鈴木宗男衆議院議員提出の質問主意書への答弁書(内閣衆質169第431号)(2008年6月3日)。
- 88) 第171回国会参議院本会議会議録32号(2009年6月24日)2-3頁。
- 89) 大野功統防衛庁長官の発言。第163回国会参議院外交防衛委員会会議録3号(2005年10月20日)11頁。香川俊介政府参考人の発言。第169回国会衆議院決算行政監視委員会会議録4号(2008年5月14日)11頁。
- 90) 大石・前掲注(33), 17頁。
- 91) 第169回国会参議院決算委員会会議録10号(2008年5月26日)32頁。
- 92) 第171回国会参議院決算委員会会議録9号(2009年6月22日)41頁。
- 93) 鈴木隆夫『国会運営の理論』(聯合出版社, 1953年)294頁。
- 94) 佐藤功『憲法(下)〔新版〕』(有斐閣, 1984年)1188頁。
- 95) 鈴木・前掲注(93), 295頁。これを支持する立場として、上田章「国会における決算の審査」法令解説資料総覧80号(1988年)98頁。
- 96) 河野・前掲注(17), 183頁。
- 97) 清水望「国会における決算の審査」早稲田政治経済学雑誌149号(1958年)94頁。
- 98) 清水・同上。
- 99) 小林俊之「国会による事後的財政統制」日本財政学会編『決算制度』(学陽書房, 1993年)9-12頁, 24頁。
- 100) 櫻井・前掲注(25), 198頁。
- 101) 櫻井・前掲注(25), 199-200頁。
- 102) 木村琢麿「財政の法的統制——その限界と新たな可能性」公法研究72号(2010年)117頁。
- 103) 木村琢麿「財政の現代的課題と憲法」土井真一ほか『岩波講座憲法4 変容する統治システム』(有斐閣, 2007年)169頁。
- 104) 木村・前掲注(102), 117頁。
- 105) 木村琢麿「財政統制の現代的変容(下)」自治研究79巻3号(2003年)47頁。
- 106) 木村・同上, 51頁。
- 107) 碓井・前掲注(2), 589-590頁。
- 108) 碓井・前掲注(2), 595頁。
- 109) 参議院決算委員会調査室・前掲注(29)。
- 110) 石川健治の発言。「秋季研究総会シンポジウムのまとめ」憲法問題17号(2006年)132頁。
- 111) 横重博『財政法原論』(弘文堂, 1991年)186頁。