

予算単年度主義における基金の課題 —コロナ下における燃料油価格激変緩和基金の例を通じて—

衆議院決算行政監視委員会専門員
花島 克臣
(決算行政監視調査室長)

■要 旨■-----

岸田内閣は、予算の単年度主義（日本国憲法第 86 条に基づき、内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならないこと。）の弊害を是正する手段として、基金を活用していく方針を掲げている。

基金は、国からの支出によって造成された後、複数年度にわたる支出が可能となる一方で、財政法上の規定はなく、歴代の財務大臣は、基金が予算の単年度主義に反しないのは、国が基金へ支出する年度の歳出予算として国会の議決を経ているからであるとしている。

本稿において、令和 3 年度にいわゆるガソリン補助金を支給するために設置された基金を検証したところ、予備費使用や予算の移用や流用など、基金への支出として国会の議決を経ているとは言い難い予算措置が見られた。基金が予算の単年度主義に反しないようにするためには、基金への予算措置が明示された上で、予算が国会で議決される必要があると考える。

《構成》

はじめに

- I 岸田内閣における基金の活用
- II 予算の単年度主義と基金
- III 激変緩和基金の設置と当初財源
- IV 激変緩和基金への積増し
- V 基金方式の適否
- VI 予備費使用の妥当性
- VII 基金への予算措置を明示する必要性

おわりに

はじめに

岸田内閣は、予算の単年度主義の弊害を是正する手段として、基金を活用していく方針を掲げている。

基金について政府は、「独立行政法人、公益法人等や地方公共団体が、国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭¹」とし、次の二つの性質²をいずれも満たすものが該当するとしている³。

①複数年度にわたる事務又は事業であって、各年度の所要額をあらかじめ見込み難く、弾力的な支出が必要であることその他の特段の事情が認められること。

②あらかじめ当該複数年度にわたる財源を確保しておくことがその安定的かつ効率的な実施に必要であると認められること。政府にとって基金は、国から基金に支出した後は、基金からは複数年度にわたる支出が

¹ 財政制度等審議会財政制度分科会（平成 26 年 10 月 20 日）資料 3 『基金等関係資料』財務省主計局 1 頁

² 「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律施行令」（昭和 30 年政令第 255 号）第 4 条第 2 項

³ 財政制度等審議会財政制度分科会（令和 4 年 4 月 8 日）資料 1 『財政総論等』財務省 26 頁

可能となるため、中長期的な視点の下、柔軟な執行が可能となることが利点となる⁴。一方、予算は毎年度、国会の議決が必要となるが、基金は、一旦財源が確保されると監視の目が届きにくくなることが指摘されている⁵。

本稿では、令和3年度にいわゆるガソリン補助金を支給するために急ぎよ設置された「コロナ下における燃料油価格激変緩和基金」（以下「激変緩和基金」という。）への予算措置を検証するとともに、国会における予算の議決の観点から基金の課題を整理する。

I 岸田内閣における基金の活用

1 単年度主義の弊害是正

令和3年10月4日に第100代内閣総理大臣に就任した岸田総理は、8日の所信表明演説において、財政の単年度主義⁶の弊害を是正し、科学技術の振興、経済安全保障、重要インフラの整備など、国家課題に計画的に取り組むことを表明した⁷。

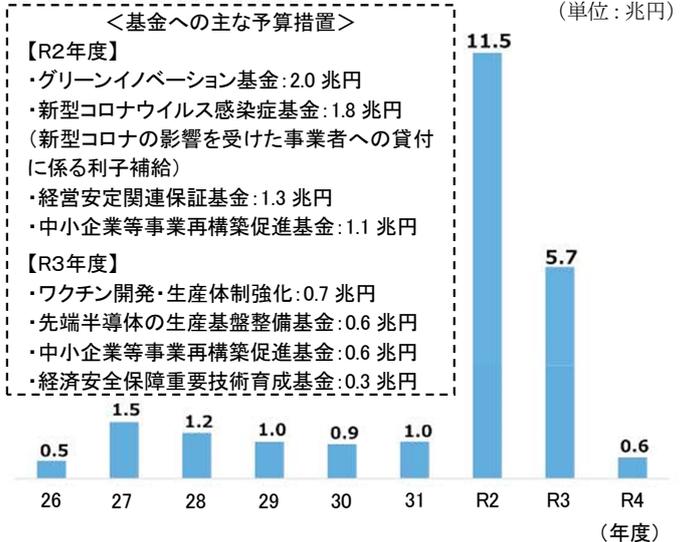
所信表明の時点では単年度主義の弊害是正のための具体策には触れなかったが、衆議院解散、総選挙後に発足した第2次岸田内閣は、12月3日に「令和4年度予算編成の基本方針」を閣議決定し、「いわゆる『16か月予算』の考え方で、令和3年度補正予算と、令和4年度当初予算を一体として編成する。その中で、単年度主義の弊害是正のため必要に応じ新たに基金を創設する等の措置を講じていく。」として、基金を活用していく方針を文書で明示した。

2 令和3年度補正予算における基金関連予算

12月6日、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」の実施等のために国会に提出された補正予算には、基金関連の予算として、6基金の新設と32基金への積増しによる合計約5.2兆円が計上された⁸。図表1のとおり、例年の基金への予算措置額（当初及び補正予算）は1兆円程度であったが、令和2年度は11.5兆円と急増し、令和3年度も5.7兆円となった。

（図表1）

◆ 基金への予算措置額の推移



（注1）補助金適正化法施行令に規定する基金造成費補助金等の当初及び補正予算計上額を、各府省からの聞き取りに基づき集計（補助金適正化法施行令を改正し、基金事業の性質の明確化等を行った平成26年度補正予算以降を記載）。

（注2）新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（地方単独分、令和2年度3.0兆円、令和3年度1.2兆円）等、一定の要件を満たす場合に基金化可能であり、予算措置時点で基金化される額が確定していないものを含む。

（出所）財政制度等審議会財政制度分科会（令和4年4月8日）資料1『財政総論等』財務省25頁を加工

⁴ 同上25頁

⁵ 『読売新聞』（2022.4.9）

⁶ 予算の単年度主義と同義。内閣参質207第38号（令和4年1月7日）「参議院議員木戸口英司君提出財政の単年度主義に関する質問に対する答弁書」には、「お尋ねの『財政の単年度主義』については、憲法第八十六条に基づき、内閣が、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならないことを指すものである。」とある。

⁷ 第205回国会衆議院会議録第2号4頁（令3.10.8）岸田内閣総理大臣

⁸ 第207回国会参議院予算委員会会議録第2号19頁（令3.12.17）鈴木財務大臣答弁

補正予算の審議において岸田総理は、国家的課題に対して基金などを活用し、中長期的な視点を持って戦略的な財政運営を行うことが重要であると⁹、科学技術や経済安全保障の分野において、事業の性質も踏まえつつ、基金を活用して複数年度にわたる支援を通じて、単年度主義の弊害是正に取り組むと答弁した¹⁰。

II 予算の単年度主義と基金

1 予算の単年度主義

予算の単年度主義とは、国会における予算の議決は毎会計年度行うべしという原則であり、国会の予算審議権確保の要請からくるものである。この原則は、日本国憲法第86条において「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。」と規定していることが法的根拠とされている。

この単年度主義の帰結として、予算により認められた国費の歳出権限が及ぶのは原則として当年度限りであり、年度内に使用し終わらない金額は支出してはならないことになる¹¹。

2 財政法上の三つの例外

単年度主義の原則を機械的に適用しては、予算の効率的な執行に支障を来す場合があるため、「財政法」(昭和22年法律第34号)では、①歳出予算の繰越し、②国庫債務負担行為¹²、③継続費¹³の三つを単年度主義の原則を緩和する制度として設けている¹⁴。

歳出予算の繰越しについて財政法は、繰越明許費¹⁵、事故繰越し¹⁶、継続費の年割額の通次繰越し¹⁷を認め¹⁸、そのうち繰越明許費は、国庫債務負担行為、継続費とともに予算の内容の一つと規定され¹⁹、図表2のとおり、国会に提出されている。

(図表2)

令和4年度一般会計予算	ページ
予 算 総 則	1
甲号歳入歳出予算	25
乙 号 継 続 費	83
丙号繰越明許費	86
丁号国庫債務負担行為	113
(出所) 第208回国会令和4年1月17日内閣提出 「令和4年度一般会計予算」総目録を加工	

⁹ 第207回国会参議院会議録第3号10頁(令3.12.10)岸田内閣総理大臣答弁

¹⁰ 第207回国会衆議院予算委員会議録第2号21頁(令3.12.13)岸田内閣総理大臣答弁

¹¹ 財務省主計局司計課『繰越しガイドブック《改訂版》』(2020.6)4頁

¹² 財政法第15条。国会の議決を経て、次年度以降(原則5年以内)にも効力が継続する債務を負担する行為。

¹³ 財政法第14条の2。工事、製造その他の事業で完成に数会計年度(原則5年以内)を要するものについて、経費の総額及び年割額を定め、^{あらかじめ}予め国会の議決を経て数年度にわたって支出することができる。

¹⁴ 財務省主計局司計課・前掲注11 4頁

¹⁵ 財政法第14条の3「歳出予算の経費のうち、その性質上又は予算成立後の事由に基き年度内にその支出を終らない見込のあるものについては、予め国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用することができる。前項の規定により翌年度に繰り越して使用することができる経費は、これを繰越明許費という。」

¹⁶ 財政法第42条「繰越明許費の金額を除く外、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することができない。但し、歳出予算の経費の金額のうち、年度内に支出負担行為をなし避け難い事故のため年度内に支出を終らなかつたもの(当該支出負担行為に係る工事その他の事業の遂行上の必要に基きこれに関連して支出を要する経費の金額を含む。)は、これを翌年度に繰り越して使用することができる。」

¹⁷ 財政法第43条の2第1項「継続費の毎会計年度の年割額に係る歳出予算の経費の金額のうち、その年度内に支出を終らなかつたものは、第四十二条の規定にかかわらず、継続費に係る事業の完成年度まで、通次繰り越して使用することができる。」

¹⁸ 小村武『予算と財政法 五訂版』新日本法規(2016)205頁

¹⁹ 財政法第16条「予算は、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費及び国庫債務負担行為とする。」

一方、基金については財政法上の規定はなく、基金への予算措置額は、各省各庁の長が作成している各目明細書²⁰の積算内訳に記載されてはいるが、国会における予算審議の参考資料として提出されているにすぎない²¹。

3 基金に関する政府見解

歴代の財務大臣は、基金が予算の単年度主義に反しないのは、国から基金への支出のみを捉え、支出する年度の歳出予算として国会の議決を経た上で年度内に支出するためであるからとしている²²。内閣法制局も、「国が地方公共団体等の基金の造成に要する経費を補助金等として交付することにつきましては、…（中略）…国の支出ということに着目しまず限りは本年度におきましてその総額を支出するというごさい。したがって、本年度中に国が支出することが必要な経費を本年度の補正予算に計上して国会で御審議いただくものでありまして、予算の単年度主義等、憲法の趣旨に反するものではないと考えております。²³」としている。

Ⅲ 激変緩和基金の設置と当初財源

1 ガソリン価格高騰

令和3年1月には10当たり130円台であったレギュラーガソリンの小売価格は、コロ

ナ禍からの世界経済の回復に伴う原油の需要増や一部産油国の生産停滞などから、同年10月には160円台にまで上昇した。

そのため、10月12日の岸田総理の所信に対する質疑では、国民民主党玉木代表から、いわゆるトリガー条項の発動によるガソリン価格の値下げが提案されるなど²⁴、岸田内閣の発足当初から対応策が求められ、そのための関係閣僚会合等が開催されるようになった。

2 元売事業者への補助と予備費の使用

11月16日、萩生田経済産業大臣は、レギュラーガソリンの平均価格が一定の価格を超えた場合に石油元売りに補助金を出し、ガソリンや灯油などの小売価格の上昇を抑える緊急の対策を新たな経済対策に盛り込む方針を表明した。ガソリンなどの小売価格を抑える目的で石油元売りに補助金を出すのは、過去に例がないとされている。また、財源については、「補正予算を待っている、年末に国民の皆さんに安心感を与えることができないので、コロナ対策の予備費を使うか、省庁の予備費を使うかは調整しているが、いずれにしても機動的に対応したい」とし、早急に対応する考えを示した²⁵。

²⁰ 「予算決算及び会計令」(昭和22年勅令第165号)第12条。各目明細書は歳出予算の算出の基礎資料をなすもので、予定経費要求書の部局等及び継続費要求書の区分に従って、経費を各目に区分し、必要に応じ更に各目の金額を細分し、かつ、その計算の基づくところを示したものである。小村・前掲注18 237頁

²¹ 第208回国会衆議院予算委員会議録第2号35頁(令4.1.24)鈴木財務大臣答弁、小村・前掲注18 242頁

²² 「基金というのは、支出する年度の歳出の予算として国会の議決が要りますので、国会の議決を得た上で年度内に支出しておりますので、財政法上それで問題ないことになるんです。」第186回国会衆議院財務金融委員会議録第9号16頁(平26.4.23)麻生財務大臣答弁、「今回の補正予算における地方公共団体での基金造成に対する補助金等の交付については、本年度中に国が支出することで必要な経費を二十一年度補正予算に計上し、国会に御審議をいただいたものであり、財政法等の趣旨に反するものではないと考えております。」第171回国会衆議院決算行政監視委員会議録第5号13頁(平21.6.10)与謝野財務大臣答弁、「…（前略）都道府県に基金を造成し、そのために要する経費を十八年度補正予算に計上することが必要であります。このように、政策上、本年度中に国が支出することが必要な経費を十八年度補正予算に計上し、国会の審議に係らしめるものでありまして、予算の単年度主義に沿ったものであると考えております。」第166回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第2号3頁(平19.3.1)尾身財務大臣答弁

²³ 第171回国会参議院予算委員会議録第21号32頁(平21.5.20)宮崎政府特別補佐人(内閣法制局長官)答弁

²⁴ 第205回国会衆議院議録第4号13頁(令3.10.12)玉木雄一郎君質疑

²⁵ NHK NEWSWEB (2021.11.16) <<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20211116/k10013350001000.html>> (2022.9.30閲覧)

3 激変緩和基金の創設

11月19日、政府は、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」を閣議決定し、「燃油の卸売価格の抑制のための手当てを行うことで、小売価格の急騰を抑制する時限的措置を講じる。」ために、激変緩和基金を創設することとした（図表3）。

（図表3）

4. コロナ下における燃料油価格激変緩和基金

○ガソリン価格が一定の水準を超えた際に、元売事業者などに、一定の範囲内で手当を行うことで、ガソリンなどの燃料油の卸価格抑制を通じて、小売価格の急騰を抑制し、激変緩和を図る。



（出所）内閣府「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策〈施策例〉」19頁

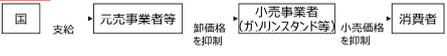
萩生田経済産業大臣は、「今回の措置はガソリンなどの価格高騰が国民生活に与える影響を抑えるため、時限的、緊急避難的な激変緩和措置として行うものとして、資源エネルギー庁が検討し、発案したもの」とし、「前例にとらわれずに、支援の効果がスピーディーに国民の皆さんに行き渡る仕組みを検討するように指示をした結果、挙がってきた案」であると記者会見で答えた²⁶。

コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業（以下「激変緩和事業」という。）の概要は、図表4のとおりである。

（図表4）

燃料油価格の激変緩和事業

<事業概要>

- ・ コロナからの経済回復の重荷になる事態を防ぐため、**時限的・緊急避難的な激変緩和事業**
- ・ **レギュラーガソリンの価格が、170円（全国平均）を超えると、発動する。**
- ・ **当該価格が170円を超えた分を、最大5円の範囲内で補填（元売事業者・輸入業者に価格抑制の原資を支給し、卸価格の抑制を通じて、小売価格の急騰を抑制）**
- ・ 激変緩和の趣旨を踏まえ、支給額の算定根拠は、**発動から4週間ごとに1円ずつ切り上げる**
- ・ 対象油種は**ガソリン、軽油、灯油、重油**
- ・ 事業期間は、**3月末まで**
- ・ スキーム 

- ・ ウェブ広告や全国の新聞、ラジオ、ポスター等により、**制度の趣旨を広く周知・広報する**
- ・ 補助金が適切に小売価格に反映されているかを確認するため、**価格モニタリングを行う**

<留意点>

- ・ 燃料油価格の激変緩和が趣旨であり、急激な値上がりを抑制するもので、**小売価格の値下げを促すものではない**
- ・ 小売価格は、輸送コストの違いなどから地域差があり、**すべての地域で170円以下に抑えようとするものではない**

（出所）燃料油価格激変緩和補助金ホームページ「コロナにおける燃料油価格激変緩和対策事業の発動について」資源エネルギー庁（2022年1月）3頁
https://nenryo-gekihenkanwa.jp/pdf/gekihenkanwa_rev2.pdf（2022.9.30閲覧）

4 激変緩和基金設置法人、事務局の公募

11月25日、資源エネルギー庁は、激変緩和事業を実施するために必要となる基金設置法人及び事務局の公募を開始した²⁷。激変緩和基金の額については募集要領に補助額として、「補正予算が成立することを前提として893億円を上限」との記載がある²⁸。

その後、12月3日、激変緩和基金設置法人として一般社団法人全国石油協会が、事務局として株式会社博報堂が決定されたことが公表された²⁹。

5 激変緩和基金の設置

激変緩和基金設置法人は、12月6日付で補助金の交付手続き等を定めた交付規程につい

²⁶ 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」（2021年11月19日）<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20211119001.html>（2022.9.30閲覧）

²⁷ 経済産業省資源エネルギー庁ホームページ「令和3年度『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』に係る基金設置法人及び事務局の公募について」（令和3年11月25日）https://www.enecho.meti.go.jp/appli/public_offer/2021/20211125_001.html（2022.9.30閲覧）

²⁸ 経済産業省資源エネルギー庁ホームページ「令和3年度『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』に係る基金設置法人募集要領」2-2.「補助率・補助額」https://www.enecho.meti.go.jp/appli/public_offer/2021/data/20211125_001_01.pdf（2022.9.30閲覧）

²⁹ 経済産業省資源エネルギー庁ホームページ「令和3年度『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』に係る基金設置法人及び事務局の公募結果について」（令和3年12月3日）https://www.enecho.meti.go.jp/appli/public_offer_result/2021/20211203_001.html（2022.9.30閲覧）

て経済産業大臣の承認を得て、同日にエネルギー対策特別会計から 93 億円の交付を受けたことが、後日、公表されている³⁰。

6 特別会計予備費の使用決定

激変緩和基金の当初の財源となったのは、特別会計の予備費である。予備費の使用が決定された 11 月 26 日の閣議の議事録には、「燃料油価格激変緩和対策事業に必要な経費として、エネルギー対策特別会計予備費から 23 億円³¹とあるのみで、激変緩和基金に使用されたことは確認できない。予備費が激変緩和基金に使用されたことは、事後において、承諾を求めるために国会に提出された調書（図表 5）により、確認することができる。

（図表 5）

01 燃料安定供給対策費			燃料油の小売価格の急騰を抑制するため、民間団体等が行う燃料油価格激変緩和対策事業の基金の造成に要する費用を補助する経費を支出するため
63191-405-16 石油製品販売業構造改善対策事業費等補助金	2,300,000		

（出所）第 208 回国会令和 4 年 3 月 18 日内閣提出「令和 3 年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書（その 1）」9 頁一部抜粋

7 令和 3 年度当初予算の移流用

エネルギー対策特別会計予備費 23 億円のほかに激変緩和基金の当初の財源となったのは、同特別会計エネルギー需給勘定内の移

流用である。

12 月 14 日の時点で、「すでにエネルギー対策特別会計の執行残と予備費を合わせた約 93 億円を基金に積み上げており、早期の発動にも対応できる。」と報道され³²、後日の国会審議においても、萩生田経済産業大臣は、令和 3 年度当初予算から流用したことを答弁している³³。また、翌年度に経済産業省から公表された基金シート³⁴においては、当初の 70 億円の財源は、「移流用による」と説明されている³⁵。

移用も流用も、予算の区分を変更し経費を融通させるものであり、移用は、通常予算総則で規定され、あらかじめ国会の議決を経たものに限って財務大臣の承認で行うことができる³⁶、流用は国会の議決科目（項）の変更ではないため³⁷、財務大臣の承認のみで行うことができる³⁸。

国会に提出された令和 3 年度決算の添付書類³⁹においては、激変緩和事業等への支出が行われた「（項）燃料安定供給対策費、（目）石油製品販売業構造改善対策事業費等補助金」について、他の項からの移用 113.6 億円及び他の目からの流用 16.6 億円による合計 130.2 億円の増額があったことが確認できる。しかしながら、激変緩和基金の当初財源 70 億円に

³⁰ 一般社団法人全国石油協会ホームページ「2021 年度事業報告書概要」4 頁（<http://www.sekiyu.or.jp/profile/pdf/2021/jigyohoukoku.pdf>）（2022.9.30 閲覧）

³¹ 首相官邸ホームページ「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和 3 年 11 月 26 日）2 頁（<https://www.kantei.go.jp/jp/content/031126gijiroku.pdf>）（2022.9.30 閲覧）

³² 『日刊自動車新聞』（2021.12.14）

³³ 「激変緩和事業は、令和三年度当初予算からの流用と令和三年度補正予算で八百九十三億円を措置し、今回、本事業の拡充強化として令和三年度の予備費で三千五百億円を措置したところでございます。」第 208 回国会参議院予算委員会会議録第 8 号 18 頁（令 4.3.4）萩生田経済産業大臣答弁

³⁴ 各府省は、前年度における基金の執行状況や残高、今後の執行の見通し等を把握することができる基金シートを作成し、毎年秋に公表している。

³⁵ 経済産業省ホームページ「令和 4 年基金シートの公表『燃料油価格激変緩和基金』」（令和 4 年 9 月 30 日公表）（https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/2022fykikin.html）（2022.9.30 閲覧）

³⁶ 小村・前掲注 18 297 頁、財政法第 33 条第 1 項

³⁷ 小村・前掲注 18 183、303 頁

³⁸ 財政法第 33 条第 2 項

³⁹ 第 210 回国会令和 4 年 11 月 18 日内閣提出「令和 3 年度特別会計決算参照書」84 頁

ついでにの移用と流用の額の内訳は、確認することができない。

IV 激変緩和基金への積増し

1 令和3年度特別会計補正予算

激変緩和基金設置後の最初の積増しは、12月20日に成立したエネルギー対策特別会計補正予算による500億円である⁴⁰。各目明細書(図表6)には、基金造成費として民間団体等への補助金であることが示されている。

なお、経済産業省は、補正予算における予算措置額は、同特別会計の予備費に計上した300億円を合わせた800億円であるとし(図表7)、国会審議においても萩生田経済産業大臣から同趣旨の答弁がなされている⁴¹。

(図表6)

積算内訳	
災害時に備えた社会的重要なインフラへの自衛的な燃料備蓄の推進事業費補助金	
災害時社会的重要なインフラ自衛的燃料備蓄推進事業費補助金	3,244,874千円
民間団体等	定額・定額(2/3・1/2相当)
燃料油価格激変緩和対策事業費補助金(コロナ下における燃料油価格激変緩和基金造成費)	50,000,000
民間団体等	定額

(出所) 令和3年度内閣府、文部科学省、経済産業省及び環境省所管エネルギー対策特別会計歳入歳出予算補正予定額(特第1号)各目明細書2頁一部抜粋

(図表7)

コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業

令和3年度補正予算額 800.0億円 (うち、300億円は予備費に計上)

事業の内容	事業イメージ
事業目的・概要 ●現在の原油価格の高騰を受け、コロナ下からの経済回復の重荷になる事態を防ぐため、業種別の対応に加えて、時間的・緊急避難的な激変緩和措置を講じます。 ●消費者に効果を出速に届けるため、ガソリン価格が一定水準を超えた際に、元売事業者などに、一定の範囲内で手当を行うことで、ガソリンなどの燃料油の卸売価格抑制を通じて、小売価格の急騰を抑制し、激変緩和を図ります。	対象期間 ●2021年12月～2022年3月末まで 対象油種 ●ガソリン、軽油、灯油、重油 発動条件 ●ガソリン価格の全国平均が170円以上の場合、円建ての原油価格の変動による卸売価格上昇分につき、ガソリン・軽油・灯油・重油1リットルあたり上限5円の範囲内で国が支給。 ●激変緩和の趣旨に即して、支給開始後は、170円から1か月に1円ずつ段階的に切り上げていく。 ●対象期間中にガソリン価格が発動要件を下回った場合は、支給を停止。
成果目標 ●燃料油価格の激変緩和措置を講じることで、原油価格高騰がコロナ下からの経済回復の重荷になる事態を防ぎ、経済回復の妨げとならないことを目標とする。	
条件(対象者、対象行為、補助率等) 	

(出所) 経済産業省「令和3年度補正予算の事業概要(P/R資料)」9頁

補正予算の成立により、激変緩和基金は当初造成額の93億円から、令和4年1月13日に500億円が積み増しされ、合計593億円となったことが公表されている(図表8)。

同月21日、萩生田経済産業大臣は、激変緩和事業を行う体制が構築されたため、条件を満たせばすぐに適用が可能であることを記者会見で表明した⁴²。

(図表8)

「コロナ下における燃料油価格激変緩和対策補助金実施要領」及び「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」等に基づく基本的事項の公表

令和4年1月現在

基金の名称	コロナ下における燃料油価格激変緩和対策補助金により造成された基金
法人名	一般社団法人全国石油協会
基金の額(国庫補助金相当額)	59,300百万円(当初造成額9,300百万円、令和4年1月13日に50,000百万円を積み増し)
基金事業の概要	原油価格高騰がコロナ下からの経済回復の重荷になる事態を防ぐための激変緩和措置として、燃料油の卸売価格の抑制のための手当てを行う。

⁴⁰ 内閣参質 207 第 38 号(令和4年1月7日)「参議院議員木戸口英司君提出財政の単年度主義に関する質問に対する答弁書」には、「令和三年度特別会計補正予算において、既に設置している基金に対する予算措置額は、…(中略)…コロナ下における燃料油価格激変緩和基金が五百・〇億円である。」とある。

⁴¹ 「今回の予算八百九十三億円は、まず予備費を使わせていただき、残りを今回お認めいただく補正予算で対応させていただきます(以下略)…」第207回国会衆議院予算委員会議録第4号13頁(令3.12.15)萩生田経済産業大臣答弁

⁴² 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」(2022年1月21日)(<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20220121001.html>) (2022.9.30閲覧)

基金事業を終了する時期	令和4年度末までに事業を終了する。
定期的な見直しの時期	毎年度実施
基金事業の目標	燃料油の小売価格の急騰を抑制することにより、消費者の負担を低減することを目的とする。

(出所) 一般社団法人全国石油協会ホームページ
(<http://www.sekiyu.or.jp/profile/pdf/hojokinR40124.pdf>) (2022.9.30 閲覧) を加工

2 激変緩和事業発動

1月25日、萩生田経済産業大臣は、レギュラーガソリンの価格が発動基準の1ℓ当たり170円を超えたため、27日以降、1ℓ当たり3.4円を元売事業者等に対して支給することを発表した⁴³。

激変緩和事業は3月末までの時限措置であるが、原油価格が高値で推移しており、発動当初から、激変緩和事業の延長の可能性が指摘されていた⁴⁴。

3 支給額上限の引上げ

2月24日のロシアによるウクライナ侵攻以降、原油価格が上昇している中、政府は3月4日に関係閣僚会合を開催して緊急対策を取りまとめ、激変緩和事業の支給額上限を1ℓ当たり5円から25円に引き上げることを決定した⁴⁵。

4 一般会計、特別会計予備費の使用決定

3月4日に拡充された激変緩和事業の財源として、同日の閣議において一般会計予備費の使用が決定された⁴⁶。激変緩和事業への予

備費使用額については、閣議後の記者会見で萩生田経済産業大臣から約3,500億円であることが表明され⁴⁷、経済産業省から資料(図表9)が公表された。

(図表9)

燃料油価格激変緩和対策事業 令和3年度予備費予算額 3500億円

事業の内容	事業イメージ
事業目的・概要 ● ロシア・ウクライナ情勢の緊迫化などの地政学的な変化が、世界の原油価格や需給に大きな影響を与える可能性があり、さらなる急騰に備え、先手先手で追加的な対策の検討・実施が不可欠な状況にあります。 ● 上記した現状の変化に対する、当面の間の緊急避難的措置として、国民生活や企業活動への影響を最小限に抑える観点から、燃料油価格の激変緩和事業を大規模に拡充・強化し、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の支給額上限を5円から25円に引き上げます。 ● これにより、卸価格の急激な上昇の抑制を通じ、小売価格の急騰を抑制することにより、国民生活等への不測の影響を緩和します。 ● また、小売店において、本事業の趣旨を踏まえた価格設定がなされているモニタリングを実施します。 成果目標 ● ウクライナ情勢の緊迫化により、原油価格が上昇している中、燃料油価格の激変緩和措置を拡充・強化し、原油価格高騰がロシア禍での経済回復の妨げとならないことを目指します。 条件(対象者、対象行為、補助率等)	対象期間 ● 2022年3月末まで 対象油種 ● ガソリン、軽油、灯油、重油 拡充内容 ● 直近の価格(基準価格)からの上昇を抑制するよう、3月1日以後、激変緩和事業を拡充。 ● 次週の予測価格を決め、その予測価格から基準価格の差額を支給。 ● 支援対象はガソリン、灯油、軽油、重油(変更無し)、支給額上限は5円から25円に拡充。

(出所) 経済産業省「燃料油価格激変緩和対策事業に関する予備費のPR資料」

また、同日の閣議では、先の補正予算で追加計上されたエネルギー対策特別会計予備費300億円の使用も決定されている⁴⁸。

これらの予備費が激変緩和基金に使用されたことは、事後において、国会の承諾を求めするために提出された調書(図表10、11)により、確認することができる。

(図表10)

901 燃料安定供給対策費		原油価格高騰による国民生活や企業活動への影響を最小限に抑えるため、一般社団法人全国石油協会が行う燃料油価格激変緩和対策事業の基金の作成に要する費用を補助する経費を支出するため
95062-2405-16 燃料油価格激変緩和強化対策事業費補助金	349,974,600	

(出所) 第208回国会令和4年5月20日内閣提出「令和3年度一般会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書(その2)」8頁一部抜粋

⁴³ 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」(2022年1月25日)(<<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20220125001.html>>) (2022.9.30 閲覧)

⁴⁴ 『毎日新聞』(2022.1.26)

⁴⁵ 内閣官房「原油価格高騰に対する緊急対策」(令和4年3月4日原油価格高騰等に関する関係閣僚会合)

⁴⁶ 首相官邸ホームページ「閣議及び関係閣僚懇談会議事録」(令和4年3月4日)2頁(<<https://www.kantei.go.jp/jp/content/040304gijiroku.pdf>>) (2022.9.30 閲覧)

⁴⁷ 経済産業省ホームページ「萩生田経済産業大臣の閣議後記者会見の概要」(2022年3月4日)(<<https://www.meti.go.jp/speeches/kaiken/2021/20220304001.html>>) (2022.9.30 閲覧)

⁴⁸ 前掲注46

(図表 11)

01 燃料安定供給対策費	30,000,000	燃料油の小売価格の急騰を抑制するため、一般社団法人全国石油協会が行う燃料油価格激変緩和対策事業の基金の造成に要する費用を補助する経費の予算の不足を補うため
63191-405-16 石油製品販売業構造改善対策事業費等補助金		

(出所) 第 208 回国会令和 4 年 5 月 20 日内閣提出「令和 3 年度特別会計予備費使用総調書及び各省各庁所管使用調書 (その 2)」9 頁一部抜粋

予備費使用決定による激変緩和基金への積増しは、3 月 14 日に行われたことが公表されている (図表 12)。

なお、エネルギー対策特別会計分は、37,987,181 千円が積み増しされている。予備費 300 億円を超える約 80 億円の財源について、基金シート⁴⁹には「移流用による」と説明されているが、移用と流用の額の内訳は、確認することができない⁵⁰。

(図表 12)

「コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和対策補助金実施要領」及び「補助金等の交付により造成した基金等に関する基準」等に基づく基本的事項の公表

令和 4 年 3 月現在

基金の名称	コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和基金
法人名	一般社団法人全国石油協会
基金の額 (国庫補助金相当額)	447,261,781 千円 ただし上記のうちエネルギー対策特別会計分 97,287,181 千円 (当初造成額 9,300,000 千円、令和 4 年 1 月 13 日に 50,000,000 千円、令和 4 年 3 月 14 日に 37,987,181 千円を積み増し)、一般会計分 349,974,600 千円 (令和 4 年 3 月 14 日に 349,974,600 千円を積み増し)。
基金事業の概要	原油価格高騰がコロナ下からの経済回復の重荷になる事態を防ぐため及び国際情勢の緊迫化による国民生活や経済活動への影響を最小化するための激変緩和措置として、燃料油の卸売価格の抑制のための手当てを行う。

⁴⁹ 前掲注 35

⁵⁰ 前掲注 39

⁵¹ 内閣参質 208 第 46 号 (令和 4 年 5 月 20 日)「参議院議員浜田聡君提出『コロナ下における燃料油価格激変緩和対策事業』の調査費用の目的妥当性に関する質問に対する答弁書」

⁵² 内閣府ホームページ「月例経済報告等に関する関係閣僚会議 議事要旨」(令和 4 年 3 月 25 日) 5 頁 (https://www5.cao.go.jp/keizai3/getsurei/2022/03gijiyoshi.pdf) (2022.9.30 閲覧)

基金事業を終了する時期	令和 4 年度末までに事業を終了する。
定期的な見直しの時期	毎年度実施
基金事業の目標	燃料油の小売価格の急騰を抑制することにより、消費者の負担を低減することを目的とする。

(出所) 一般社団法人全国石油協会ホームページ (http://www.sekiyu.or.jp/profile/pdf/hojokinR40329-2.pdf) (2022.9.30 閲覧) を加工

5 事業名、基金名の変更

3 月 4 日に激変緩和事業の名称が、「コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和対策事業」(以下引き続き「激変緩和事業」という。)に変更されていたことが、後日の答弁書⁵¹で明らかとなっている。併せて、基金の名称も、図表 12 によると「コロナ感染症及び国際情勢の緊迫化に伴う燃料油価格激変緩和基金」(以下引き続き「激変緩和基金」という。)に変更されている。

6 4 月末までの延長

3 月 25 日、岸田総理は、ウクライナ情勢に伴う原油価格や物価の高騰に対応するため、緊急対応策を 4 月末までに取りまとめるとともに、現在の激変緩和事業を 4 月末まで延長することを表明した⁵² (図表 13)。

激変緩和事業の年度を^{また}跨いだ延長による 4 月分相当の財源については、新たな予算措置は講じられなかった。令和 3 年度末における激変緩和基金の残高が約 4,004 億円であったことが、事後に公表されている (図表 14)。

(図表 13)

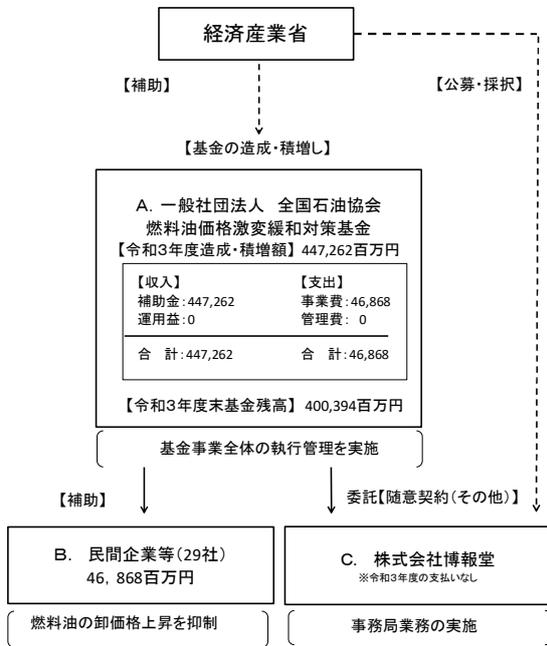
燃料油価格高騰に対する激変緩和事業の延長

<事業概要>

- ・ コロナからの経済回復の重荷になる事態を防ぐため、**限定的・緊急避難的な激変緩和事業**
- ・ **レギュラーガソリン価格が基準価格（172円）を超えた場合、基準価格を超えた分を最大25円の範囲内で補填**（元売事業者・輸入業者に価格抑制の原資を支給し、卸価格の抑制を通じて、小売価格の急騰を抑制）
- ・ 対象油種は**ガソリン、軽油、灯油、重油**
- ・ 事業期間は、**4月末まで** ・ 予算規模：**893億円**（エネルギー特会）+**3,500億円**（一般会計）
- ・ スキーム 
- ・ 補助金が小売価格に適切に反映されているかSS約2.9万事業所の全数調査などにより**実態調査**する

(出所) 第34回総合資源エネルギー調査会資源・燃料分科会（令和4年4月25日）資料3「燃料価格高騰対策についての検討状況（報告）資源エネルギー庁資源・燃料部」1頁

(図表 14)



(出所) 経済産業省ホームページ「令和4年基金シートの公表『燃料油価格激変緩和基金』」（令和4年9月30日公表）
 〈https://www.meti.go.jp/information_2/publicoffer/2022fykikin.html〉（2022.9.30閲覧）

7 9月末までの延長・補助の拡充

4月26日、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』」を決定した。激変緩和事業については、長引く原油価格の高騰・乱高下がコロナ禍からの経済回復や国民生活への悪影響を与えることを防ぐ観点から、9月末までの延長と補助の拡充が決定された（図表15）。

(図表 15)

1. 激変緩和策

◆燃料油に対する激変緩和事業（延長・拡充）

- ・ 基準価格を172円から168円に引き下げ
- ・ 支給幅を35円とするとともに、更なる超過分についても1/2を支援
- ・ ガソリン、灯油、軽油、重油に加えて、航空機燃料も対象に
- ・ 今年度上半期中実施し、一定期間経過後、基準価格の見直しを検討

(出所) 内閣官房「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』概要」原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議

なお、財源については、5月分相当については予備費で対応し、6～9月分相当については補正予算を国会に提出することが決定された⁵³。

8 一般会計予備費の使用決定

4月28日、閣議において一般会計予備費の使用が決定され⁵⁴、激変緩和事業に約2,774億円⁵⁵を使用することが経済産業省から公表された（図表16）。

この予備費使用について、国会の承諾を求めるために調書が提出されるのは令和5年3月の見込みであるが、予備費使用決定から1か月後の補正予算審議の際に、予備費使用額と算出根拠についての質疑、答弁がなされている⁵⁶。

⁵³ 内閣官房「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』」（令和4年4月26日原油価格・物価高騰等に関する関係閣僚会議）2頁
⁵⁴ 首相官邸ホームページ「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和4年4月28日）2頁 〈<https://www.kantei.go.jp/jp/content/040428gijiroku.pdf>〉（2022.9.30閲覧）
⁵⁵ 総務省が地方公共団体に連絡した「令和4年度一般会計新型コロナウイルス感染症対策予備費等の使用に伴う地方負担への対応等について」（令和4年4月28日事務連絡）には、277,434,550千円とある。〈https://www.soumu.go.jp/main_content/000812436.pdf〉（2022.9.30閲覧）
⁵⁶ 第208回国会衆議院予算委員会議録第19号45頁（令4.5.26）城井崇君質疑、萩生田経済産業大臣答弁

(図表 16)

燃料油価格激変緩和対策事業
令和4年度予備費予算額 2,774億円

経産省ホームページ
燃料油価格

事業の内容	事業イメージ
<p>事業目的・概要</p> <ul style="list-style-type: none"> 長引く原油価格の高騰・乱高下がコロナ禍からの経済回復や国民生活への悪影響を与えることを防ぐ観点から、追加的な対策の検討・実施が不可欠な状況にあります。 こうした現状の変化に対する、当面の間緊急避難的措置として、国民生活や企業活動への影響を最小限に抑える観点から、原油価格の激変緩和事業を大幅に拡充・強化し、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の支給額の上限を2.5円から3.5円に引き上げます。 これにより、卸価格の急激な上昇の抑制を通じ、小売価格の急騰を抑制することにより、国民生活等への不測の影響を緩和します。 <p>成果目標</p> <ul style="list-style-type: none"> ウクライナ情勢の悪化により、原油価格の高騰が長引いている中、燃料油価格の激変緩和措置を拡充・強化し、原油価格高騰がコロナ禍での経済回復の妨げにならないことを目指します。 <p>条件（対象者、対象行為、補助率等）</p>	<p>対象期間</p> <ul style="list-style-type: none"> 2022年度 上半期 <p>対象油種</p> <ul style="list-style-type: none"> ガソリン、軽油、灯油、重油、航空機燃料 <p>拡充内容</p> <ul style="list-style-type: none"> 直近の価格（基準価格）からの上昇を抑制するよう、4月28日以降、激変緩和事業を拡充。 支援対象はガソリン、灯油、軽油、重油、航空機燃料。支給額上限は2.5円から3.5円に拡充。 更なる超過分についても、1/2を支援する制度を設定。 基準価格については、172円から、168円に引き下げる。

(出所) 経済産業省「コロナ禍における『原油価格・物価高騰等総合緊急対策』等に関する予算事業概要（PR資料）」3頁

9 令和4年度一般会計補正予算

5月25日、原油価格高騰対策と予備費の積増しを特例国債で賄うことを主な内容とする補正予算が国会に提出され、同月31日に成立した。一般会計補正予算による激変緩和基金への予算措置額は、約1兆1,655億円であり（図表17）、各目明細書（図表18）には、一般社団法人全国石油協会に対する基金造成費であることが示されている。

(図表 17)

燃料油価格激変緩和対策事業
令和4年度補正予算額 1兆1,655億円

経産省ホームページ
燃料油価格

事業の内容	事業イメージ
<p>事業目的・概要</p> <ul style="list-style-type: none"> 長引く原油価格の高騰・乱高下がコロナ禍からの経済回復や国民生活への悪影響を与えることを防ぐ観点から、追加的な対策の検討・実施が不可欠な状況にあります。 こうした現状の変化に対する、当面の間緊急避難的措置として、国民生活や企業活動への影響を最小限に抑える観点から、原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します。 これにより、卸価格の急激な上昇の抑制を通じ、小売価格の急騰を抑制することにより、国民生活等への不測の影響を緩和します。 <p>成果目標</p> <ul style="list-style-type: none"> 原油価格の高騰が長引いている中、燃料油価格の激変緩和措置を実施し、原油価格高騰がコロナ禍での経済回復の妨げにならないことを目指します。 <p>条件（対象者、対象行為、補助率等）</p>	<p>対象期間</p> <ul style="list-style-type: none"> 2022年度 上半期 <p>対象油種</p> <ul style="list-style-type: none"> ガソリン、軽油、灯油、重油、航空機燃料 <p>事業内容</p> <ul style="list-style-type: none"> 支給額上限は3.5円とし、更なる超過分についても、1/2を支援 基準価格は、ガソリン全国平均価格168円 一定期間経過後、基準価格の見直しを検討

(出所) 経済産業省「令和4年度経済産業省関連補正予算の事業概要（PR資料）」

(図表 18)

改令和4年度 予 算 額 (千円)	積 算 内 訳
1,725,190,094	(燃料油価格激変緩和基金造成費) 一般社団法人全国石油協会
1,165,502,753	

(出所) 令和4年度経済産業省所管一般会計歳出予算補正（第1号）各目明細書1頁一部抜粋

10 12月月末までの延長と一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費の使用決定

9月末までを期限とする激変緩和事業について、9月8日、岸田総理は、足元の原油価格の水準を踏まえつつ12月末まで継続させることを表明し⁵⁷、翌9日、政府において延長が決定された⁵⁸。また、激変緩和事業に毎月3,000億円余りを投入してきた財源については、令和4年5月の補正予算において用途を拡大し、積み増しされた「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」で措置することが決定された⁵⁹。

9月20日、閣議において予備費の使用が決定され⁶⁰、激変緩和事業に約1兆2,959億円を使用することが財務省⁶¹、経済産業省から公表された（図表19）。なお、この予備費使用について、国会の承諾を求めるために調書が提出されるのは令和5年3月の見込みである。

⁵⁷ 首相官邸ホームページ「物価高騰への政府の対応等についての会見」（令和4年9月8日）〈https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0908kaiken.html〉（2022.9.30閲覧）

⁵⁸ 内閣官房ホームページ「令和4年第4回物価・賃金・生活総合対策本部議事要旨」（令和4年9月9日）〈<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/bukka/dai4/gijiyousi.pdf>〉（2022.9.30閲覧）

⁵⁹ 同上

⁶⁰ 首相官邸ホームページ「閣議及び閣僚懇談会議事録」（令和4年9月20日）2頁〈<https://www.kantei.go.jp/jp/content/040920gijiroku.pdf>〉（2022.10.11閲覧）

⁶¹ 財務省ホームページ「令和4年度一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費使用実績」〈https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2022/sy220920.pdf〉（2022.9.30閲覧）

(図表 19)

燃料油価格激変緩和対策事業

令和4年度一般予備費予算額 1兆2,959億円

経済産業省「令和4年度補正予算案」

事業の内容	事業イメージ
<p>事業目的・概要</p> <ul style="list-style-type: none"> 長引く原油価格の高騰・乱高下がコロナ禍からの経済回復や国民生活への悪影響を与えることを防ぐ観点から、追加的な対策の検討・実施が不可欠な状況にあります。 こうした現状の変化に対する、当面の緊急避難的措置として、国民生活や企業活動への影響を最小限に抑える観点から、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します。 これにより、卸価格の急激な上昇の抑制を通じ、小売価格の急騰を抑制することにより、国民生活等への不測の影響を緩和します。 <p>成果目標</p> <ul style="list-style-type: none"> 原油価格の高騰が長引いている中、燃料油価格の激変緩和措置を実施し、原油価格高騰がコロナ禍での経済回復の妨げにならないことを目指します。 <p>条件（対象者、対象行為、補助率等）</p>	<p>対象期間</p> <ul style="list-style-type: none"> 2022年 12月末まで <p>対象油種</p> <ul style="list-style-type: none"> ガソリン、軽油、灯油、重油、航空機燃料 <p>事業内容</p> <ul style="list-style-type: none"> 支給額上限は35円/ℓ、更なる超過分については、1/2を支援。 基準価格は、ガソリン全国平均価格168円。 補助上限のあり方については、原油価格の動向を見極めながら引き続き検討。

(出所) 経済産業省「燃料油価格激変緩和対策事業に関する予備費のPR資料」

11 令和5年1月以降の延長と令和4年度第2次補正予算

10月28日、「物価高克服・経済再生実現のための総合経済対策」が閣議決定され、12月末までを期限とする激変緩和事業については、令和5年1月以降も補助上限を緩やかに調整しつつ、令和5年度前半にかけて引き続き実施していくことが決定された。

11月21日、経済対策の裏付けとなる令和4年度第2次補正予算⁶²が国会に提出され、12月2日に成立した。

一般会計補正予算による激変緩和基金への予算措置額は、約3兆272億円であり(図表20)、各目明細書(図表21)には、一般社団法人全国石油協会に対する基金造成費であることが示されている。

(図表 20)

燃料油価格激変緩和対策事業

経済産業省「令和4年度補正予算案」

令和4年度補正予算額 3兆272億円

事業の内容	事業スキーム（対象者、対象行為、補助率等）
<p>事業目的</p> <p>長引く原油価格の高騰が経済回復の足かせとなり、国民生活や企業活動への悪影響を防ぐことを目的として、燃料油価格の激変緩和対策事業を実施することで、ガソリンなどの燃料油の卸価格抑制を通じて、小売価格急騰の抑制を図ることを目的とします。</p> <p>事業概要</p> <p>当面の緊急避難的措置として、国民生活や企業活動への影響を最小限に抑える観点から、燃料油価格の激変緩和対策事業を実施し、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します。これにより、卸価格の急激な上昇の抑制を通じ、小売価格の急騰を抑制することにより、国民生活等への不測の影響を緩和します。</p> <p>(1) 対象者 石油元売事業者等</p> <p>(2) 対象油種 ガソリン、軽油、灯油、重油、航空機燃料</p>	<p>事業スキーム（対象者、対象行為、補助率等）</p> <p>成果目標</p> <p>原油価格の高騰が長引いている中、燃料油価格の激変緩和措置を実施し、原油価格高騰がコロナ禍での経済回復の妨げにならないことを目指します。</p>

(出所) 経済産業省「令和4年度補正予算の事業概要（PR資料）」2頁

(図表 21)

燃料油価格激変緩和対策 3,027,175,022千円事業費（燃料油価格激変緩和基金造成費）

一般社団法人全国石油協会

(出所) 令和4年度経済産業省所管一般会計歳出予算補正(第2号)各目明細書17頁一部抜粋

令和4年12月2日現在、公表されている資料で確認できる激変緩和基金に関する主な動向は図表22のとおりである。また、これまでの激変緩和基金への予算措置の合計額は約6.2兆円に上り、その推移、内訳は図表23、24のとおりである。

⁶² 基金に対する予算措置額は、16基金の新設と34基金への積増しによる合計約8.9兆円(内閣衆質210第30号(令和4年12月2日)「衆議院議員原口一博君提出国庫補助金等により設置造成された基金に関する質問に対する答弁書」)。報道によれば、一度の予算としては過去最大(『朝日新聞』(2022.11.22)、『日本経済新聞』(2022.11.22))。

(図表 22) 激変緩和基金に関する主な動向

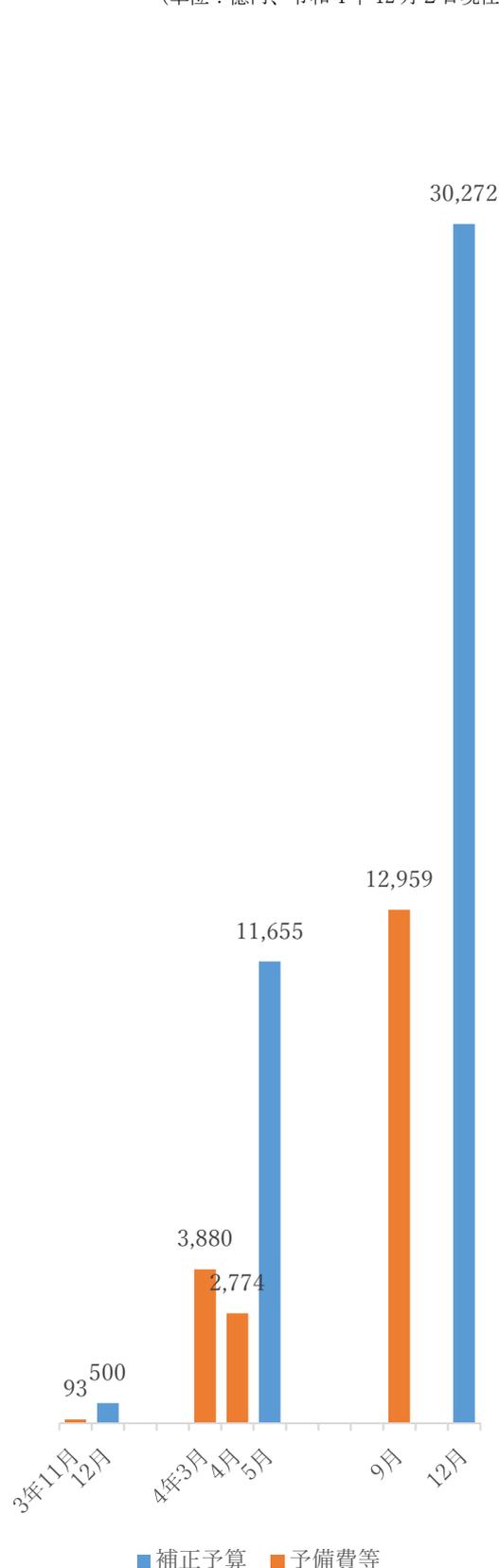
(令和4年12月2日現在)

年月日	激変緩和基金に関する主な動向
3.11.19	基金創設決定
11.25	基金設置法人公募
11.26	特別会計予備費 23 億円使用決定
12.3	基金設置法人公表
12.6	補正予算国会提出 ・特別会計 500 億円計上 ・特別会計予備費 300 億円計上 基金設置当初造成額 93 億円
12.20	補正予算成立
4.1.13	基金積増し 500 億円
1.17	令和4年度予算国会提出
1.27	激変緩和事業発動
3.4	支給額上限を 1ℓ 当たり 5 円から 25 円に引上げ 事業名変更 一般会計予備費約 3,500 億円使用決定 特別会計予備費 300 億円使用決定
3.14	基金積増し約 3,880 億円 (一般会計分約 3,500 億円、特別会計分約 380 億円)
3.22	令和4年度予算成立
3.25	激変緩和事業 4 月末まで延長決定
3.31	基金残高約 4,004 億円
4.26	激変緩和事業 9 月末まで延長決定 支給額上限を 1ℓ 当たり 35 円に引上げ、 超過分も 1/2 支給、対象に航空機燃料を追加
4.28	一般会計予備費約 2,774 億円使用決定
5.25	第1次補正予算国会提出 ・一般会計約 1 兆 1,655 億円計上
5.31	第1次補正予算成立
9.9	激変緩和事業 12 月末まで延長決定
9.20	一般会計新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費約 1 兆 2,959 億円使用決定
10.28	激変緩和事業令和5年度前半まで延長決定 1 月以降、補助上限を緩やかに調整しつつ実施し、6 月以降、補助額 25 円以下の部分への補助率を引き下げていく一方、補助額 25 円超の部分に対する補助率を引き上げていく
11.21	第2次補正予算国会提出 ・一般会計約 3 兆 272 億円計上
12.2	第2次補正予算成立

(出所) 筆者作成

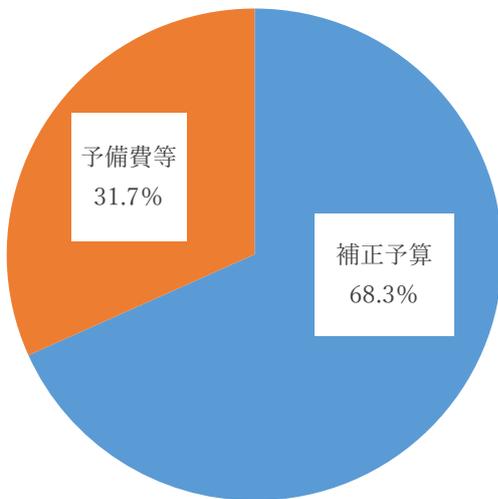
(図表 23) 激変緩和基金への予算措置の推移

(単位：億円、令和4年12月2日現在)



(出所) 筆者作成

(図表 24) 激変緩和基金への予算措置の
合計額の内訳 (令和 4 年 12 月 2 日現在)



激変緩和基金への予算措置	金額
3 年度特別会計補正予算	500 億円
4 年度第 1 次一般会計補正予算	約 1 兆 1,655 億円
4 年度第 2 次一般会計補正予算	約 3 兆 272 億円
補正予算の合計 (合計額に占める割合)	約 4 兆 2,427 億円 (68.3%)
3 年度特別会計予備費	23 億円 300 億円
3 年度特別会計移流用 (※ 1)	70 億円 約 80 億円
3 年度一般会計予備費	約 3,500 億円
4 年度一般会計予備費	約 2,774 億円
4 年度一般会計予備費 (※ 2)	約 1 兆 2,959 億円
予備費等の合計 (合計額に占める割合)	約 1 兆 9,706 億円 (31.7%)
予算措置の合計額	約 6 兆 2,133 億円 (100%)

(※ 1) 基金シートによる

(※ 2) 新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費

(出所) 筆者作成

V 基金方式の適否

1 激変緩和事業の基金要件の適否

基金について財政制度等審議会は、予算措置をする段階においてその是非を十分に検討すべきであるとし、複数年度にわたる支援が必要であっても、総額や各年度の所要額について一定の見通しを立て得るものについては、基金ではなく、まずは繰越明許費や国庫債務負担行為等による対応を検討すべきであるとしている⁶³。

激変緩和事業は令和 3 年度末までの措置として創設され、令和 4 年度にも補助金の支払が発生⁶⁴することから複数年度にわたる予算措置の必要があったが、支出が翌年度までであれば補正予算において繰越明許費とすれば対応が可能であるにもかかわらず、基金方式が採用された。

基金が、中長期的な視点を持って戦略的な財政運営を行うために活用⁶⁵されるならまだしも、年度末までの時限的、緊急避難的な措置⁶⁶を実施するために設置され、財源を予備費使用や補正予算でその都度確保している激変緩和基金は、基金の要件⁶⁷を満たしているのか疑問が残る。

2 基金への予算措置がない予算審議

激変緩和事業は令和 4 年 3 月末までの予定であったため、令和 4 年度当初予算には激変緩和事業の予算は計上されていなかった。衆参の予算委員会では政府に対し、4 月以降の対応について質疑がなされたが、明確な答弁

⁶³ 「歴史の転換点における財政運営」(令和 4 年 5 月 25 日) 14 頁

⁶⁴ 「元売輸入事業者が補助金の支払い請求をする際、補助金支給単価相当額が全て卸価格に反映されたことが確認できたもののみ精算払いとすることで、必ず卸価格に反映させることを制度上担保しています。」第 207 回国会衆議院予算委員会議録第 4 号 13 頁 (令 3.12.15) 萩生田経済産業大臣答弁

⁶⁵ 前掲注 9

⁶⁶ 前掲注 26

⁶⁷ 前掲注 2、財務省・前掲注 3

が得られないまま⁶⁸、令和4年度予算は成立した。

しかし、予算成立の三日後に、激変緩和事業の4月末までの延長が岸田総理から表明された。国会での議論が深まらなかったのは、予算措置がなくても、基金に残高さえあれば基金からは支出できるためであり、基金方式を採用していたためと言える。

VI 予備費使用の妥当性

1 予備費と当初予算の移流用による基金設置

激変緩和基金は、令和3年度当初予算編成時には想定外の原油価格の急騰により、予備費の使用と当初予算の移流用をもって急きょ設置された。政府は補正予算を待ってられないとしたが⁶⁹、結果的には激変緩和事業の発動は補正予算成立の1か月後であった。

元売りへの補助という過去に例のない新たな政策であること、更には新たに基金を設置することなどを踏まえると、激変緩和基金の設置は補正予算で措置し、国会審議を経てからでも遅くはなかったのではないのか。

2 予備費を契機とした財源の変更

激変緩和基金は、当初はエネルギー対策特別会計のエネルギー需給勘定を財源としていた。エネルギー需給勘定は、受益者負担の考え方に基づき行われる燃料安定供給対策等に関する政府の経理を明確にするために設置されており、石油石炭税の税込を全て一般会計に計上した上で、必要額を同特別会計に繰り

入れる仕組みとなっている⁷⁰。石油石炭税はガソリンを始めとする燃料に課され、ガソリンなどの利用者も間接的に負担することから、補助金で恩恵を受ける人が財源を負担する関係が保たれていた。

ところが、令和4年3月4日の閣議で一般会計予備費の使用が決定された。後日、一般会計から拠出することについて鈴木財務大臣は、ガソリンを使う食料などの輸送があることを考えると、広く国民の利便につながると思っているが、受益と負担の明確な関係は薄れたとの指摘がある⁷¹。

3 予備費使用を先行し、事後に補正予算

激変緩和基金の設置や財源の変更、更には激変緩和事業の延長や拡充の財源についても、先に予備費の使用が決定され、直後の補正予算で基金への積増しが行われている。

年度途中で政策の変更に伴う予算措置の必要があれば、閣議決定による予備費使用よりも、補正予算を提出して国会での議論を経るべきではないのか。「まず予備費を財源に枠組みを既成事実化してから、追加分を国会に出すことになり、本末転倒だ。⁷²」との指摘がある。

4 予備費を基金に使用した上での繰越し

財務省は、「予備費は、予見し難い予算の不足があった場合に使用されるものであり、その予備費をもって実施される事業等は、その年度内に執行されることが基本である。」とし、「予備費の性質上努めて年度内に支出を完了

⁶⁸ 第208回国会衆議院予算委員会議録第7号11頁(令4.2.1)萩生田経済産業大臣答弁、同第11号27頁(令4.2.7)岸田内閣総理大臣答弁、第208回国会参議院予算委員会議録第6号11頁(令4.3.2)萩生田経済産業大臣答弁、同第8号19頁(令4.3.4)萩生田経済産業大臣答弁、他にもあり。

⁶⁹ 前掲注25

⁷⁰ 財務省主計局『令和3年版 特別会計ガイドブック』83頁

⁷¹ 『日本経済新聞』(電子版)(2022.3.21)、『日本経済新聞』(2022.5.18)

⁷² 『朝日新聞』(2022.4.23)

するようにし、真にやむを得ない場合にのみ繰越しを行うこととして、それ以外は繰越しを避けなければならない。」としている⁷³。この原則に立てば、予備費を複数年度にわたって支出することができる基金に使用することは、相反する行為ではないのか。

激変緩和基金を積み増すために、令和3年度末に、一般会計予備費予算額5,000億円のうち、その7割に当たる3,500億円の使用が決定された。激変緩和事業について、令和4年度当初予算での措置がないにもかかわらず、基金の残高を財源として年度を跨いで延長させることができたのは、予備費を基金に使用して繰り越したためと言える。

VII 基金への予算措置を明示する必要性

1 政府見解からの乖離

政府は、基金が予算の単年度主義に反しないのは、基金への支出は国会の議決を経ているからであるとしている⁷⁴。この見解に立てば、基金への支出は、当初予算か補正予算に計上され、国会で議決されていることが必要となるはずである。

しかしながら、激変緩和基金は、予備費使用と予算の移流用を当初財源として国会が関与することなく設置された。さらに、その後の積増しにも予備費が度々使用されるなど、基金への支出として国会の議決を経ていると

は言い難い予算措置は、政府の見解から乖離している。

2 基金への予算措置を明示する必要性

基金への予算措置について、内閣法制局は、「予算書の限りにおきまして、それぞれの基金に対する補助金あるいはこういう趣旨に使うということにつきましては必要な範囲で明記されている⁷⁵」とするが、各目明細書の各経費の積算内訳の中から探す必要があり、基金関連予算としての一覧性はなく、把握が困難な状況となっている。

政府は基金の根拠を国会における予算の議決に求めておきながら⁷⁶、基金への予算措置額は委員会質疑⁷⁷や質問主意書⁷⁸で取り上げないと把握できない状況で、基金への支出が国会の議決を経ていると言えるのだろうか。そのため、基金の透明性を確保するために、「予算提出時には新規造成又は既存基金への積み増しを行う必要性や金額等を明記した資料を付ける」べきとする提案もなされている⁷⁹。基金が予算の単年度主義に反しないようにするためには、基金への予算措置が明示された上で、予算が国会で議決される必要があるのではないのか。

おわりに

政府にとって基金は、予算の単年度主義の

⁷³ 財務省主計局司計課・前掲注11 144-145頁

⁷⁴ 前掲注22、23

⁷⁵ 第171回国会参議院予算委員会会議録第21号32頁(平21.5.20)宮崎政府特別補佐人(内閣法制局長官)答弁

⁷⁶ 「…(前略)基金をつくって複数年にわたって支出をするということは国会の御承認をいただければできるというのが私どもの憲法の解釈でございます。」第171回国会参議院予算委員会会議録第21号32頁(平21.5.20)与謝野財務大臣答弁

⁷⁷ 第207回国会参議院予算委員会会議録第2号19頁(令3.12.17)足立信也君質疑

⁷⁸ 第207回国会参議院質問第38号(令和3年12月20日)「財政の単年度主義に関する質問主意書」(木戸口英司君)、第208回国会参議院質問第10号(令和4年2月3日)「財政資金の効率的支出に関する質問主意書」(木戸口英司君)、第210回国会衆議院質問第30号(令和4年11月22日)「国庫補助金等により設置造成された基金に関する質問主意書」(原口一博君)

⁷⁹ 第208回国会参議院決算委員会会議録第8号35頁(令4.5.16)柴田巧君質疑

原則がありながら、一旦基金に予算を移せば、その後は何年にもわたって支出を可能とさせるものである。財政法上の予算の単年度主義の例外である繰越明許費等は予算として議決されている⁸⁰のに対し、基金への予算措置が予算審議の参考資料にとどまる各目明細書に散在し、さらには、国会審議を経ない予備費使用や予算の移用や流用により基金に支出している状況で、歳出予算として国会で議決しているから問題ない⁸¹と切り切れるのだろうか。

政府は、「これまで基金事業については、行政事業レビューの枠組みの下、各府省自らが基金の執行状況や余剰資金の有無を毎年度自己点検し、その結果を公表することで不断の適正化に取り組んでいる⁸²」とし、さらに、令和4年度からは、「科学技術の振興や経済安全保障などに取り組む基金事業については、原則として四半期ごとの基金残高を公表するなどの枠組みを実施する⁸³」としている。しかしながら、これらの取組は、政府が国から基金に支出した後の説明責任と透明性の向上等に資するものではあるが⁸⁴、その前提となる基金関連の予算が国会で審議され、議決される上での取組ではない。

骨太方針2022には、「政策の長期的方向性や予見可能性を高めるよう、事業の性質に応じた基金の活用、年度を跨いだ予算執行が可能となる柔軟かつ適切な対応等により、単年度主義の弊害是正に取り組む。」として⁸⁵、政府は今後も基金を活用していく方針を掲げている。

基金の活用にあたっては、基金への支出が

国会で議決されているとは言い難く、政府の見解から乖離している現在の状況こそ、まずは正される必要があると考える。

⁸⁰ 前掲注19

⁸¹ 前掲注22

⁸² 第207回国会参議院会議録第5号5頁（令3.12.21）岸田内閣総理大臣答弁

⁸³ 第208回国会参議院決算委員会会議録第8号35頁（令4.5.16）鈴木財務大臣答弁

⁸⁴ 財務省・前掲注3 27頁

⁸⁵ 「経済財政運営と改革の基本方針2022」（令和4年6月7日）36頁