

EU における財政ガバナンス

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 海外立法情報調査室 加藤 浩

【目次】

はじめに

I 財政ガバナンスの要点

- 1 基本的なルールと措置等
- 2 政策調整と監視のサイクル：欧州セメスター

II 透明性の確保

- 1 透明性の意義
- 2 予算枠組み要件指令

おわりに—最近の動向—

翻訳：加盟国の予算枠組みの要件に関する 2011 年 11 月 8 日の理事会指令（2011/85/EU）

はじめに

人や物、資本やサービスの自由な移動を可能とする共通市場を創設し、経済の活性化を目指す EU にとって、単一通貨ユーロの導入は、共通市場を強化して経済通貨同盟の構築へと至る象徴的なステップである。

ただし単一通貨の下では各加盟国が独自の金融政策を実施できなくなることから、単一通貨

の安定と市場の信認の確保のために、各加盟国の財政状況の悪化による高インフレや金利上昇等の影響が他の加盟国に及ぶ事態を防止する必要が生ずる。この理由から、加盟国が財政規律を遵守する仕組み（財政ガバナンス）の確立が不可欠となる。2009 年以降の欧州債務危機は、その仕組みの強化の必要性を痛感させるものであった。⁽¹⁾

EU の財政ガバナンスの体系において、その基礎にあるのは赤字ルール及び債務残高ルールである⁽²⁾。EU では、これらに補完的な支出ルールと透明性の確保等を組み合わせて監視・点検のサイクルを構築し、加盟国の財政規律の遵守に向けた取組を行っている。

本稿では、EU の財政ガバナンスの体系についてその要点を簡潔に紹介し、透明性の確保のために 2011 年に発出された「加盟国の予算枠組みの要件に関する 2011 年 11 月 8 日の理事会指令（2011/85/EU）」⁽³⁾（以下「予算枠組み要件指令」）を解説し、末尾に当該指令の翻訳を付す。

(1) 財政制度等審議会『財政制度分科会海外調査報告書』2014, pp.65-80. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa2607/00.pdf>; 中村民雄「ユーロ危機対応と EU 立憲主義」日本 EU 学会編『ユーロ危機と EU の将来』有斐閣, 2014, pp.128-154 等。単一通貨を導入していない加盟国に関しても、財政規律の乱れとその共通市場に及ぼす影響を勘案すれば、財政ガバナンスの確立の必要はあると考えられている。以下、インターネット情報は、2015 年 1 月 16 日現在である。

(2) 財政ガバナンスに係るルールの諸類型については、本特集号所収の吉本紀「特集「財政ガバナンス」序」を参照。

(3) COUNCIL DIRECTIVE 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. なお、この予算枠組み要件指令は、2009 年以降の欧州債務危機を契機に導入された 2011 年の「シックス・パック」(Six Pack)と呼ばれる 6 つの経済・財政ガバナンス関連の法規の一環である。「シックス・パック」は、この指令の他、ユーロ圏の予算監視の効果的執行に係る規則 (EU) No1173/2011、予算状況の監視及び経済政策の監視・調整の強化に係る旧規則を改正する規則 (EU) No1175/2011、過剰財政赤字是正手続の実施の迅速化・明確化に係る旧規則を改正する規則 (EU) No1177/2011、さらにマクロ経済不均衡の是正等に関する 2 つの規則 ((EU) No1174/2011 及び (EU) No1176/2011) から成る。

I 財政ガバナンスの要点

EUの現行の財政ガバナンスの体系の要点は、次のようなものである⁽⁴⁾。

1 基本的なルールと措置等

(1) 基礎となる赤字ルール及び債務残高ルール
一般政府⁽⁵⁾の財政赤字が対GDP比で3%、一般政府の債務残高が対GDP比で60%を超えないこととする基準がある⁽⁶⁾。この基準値を超えているかどうか、超えていた場合はその比率が減少し基準値に近づいているかどうか等を、欧州委員会が監視する⁽⁷⁾。

(2) 予防的措置と是正的措置
1997年の欧州理事会決議⁽⁸⁾と2つの規則⁽⁹⁾に

基づく「安定・成長協定」(Stability and Growth Pact)と称される枠組みが形成され、予防的措置と是正的措置の2つの柱が立てられている。

(i) 予防的措置—中期予算目標に沿った財政運営—

各加盟国は、上述の基準値から乖離した過剰財政赤字(excessive deficit)の発生を防止するために、各国の事情に応じた中期予算目標(Medium Term Budgetary Objective)を定める。中期予算目標から明らかに乖離した場合、EU理事会(Council of the European Union)⁽¹⁰⁾が、効果的な措置を講ずべき旨を加盟国に勧告する。中期予算目標においては、財政赤字削減ペースを判断する基準として、構造的財政収支⁽¹¹⁾の赤字の上限を対GDP比で0.5%までとする⁽¹²⁾。

(4) この章の記述については、次の各資料を参照した。European Commission, “The EU's economic governance explained,” 2014.11.28. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-2180_en.pdf>; 財政制度等審議会 前掲注(1); 伊藤さゆり「財政危機を教訓とするユーロ圏の新たな経済ガバナンス—成果と課題—」『フィナンシャル・レビュー』2014(4), 2014.9, pp.172-199; 日本貿易振興機構ブリュッセル事務所・海外調査部欧州ロシアCIS課「EUの経済・財政ガバナンスを強化するシックス・バックとツー・バックの概要」2013.8. <http://www.jetro.go.jp/jfile/report/07001470/eu_economy_finance.pdf>等。EUにおける財政ガバナンスは複雑であり、本稿で記した要点に関しては、細部において様々な例外もある。詳細については、上述の各資料を適宜参照されたい。

(5) 中央政府、州政府、地方政府(地方自治体)、社会保障基金を総称したもの。

(6) 1993年に発効したマーストリヒト条約(Treaty of Maastricht)において、ユーロ圏への参加要件として示されたもの。マーストリヒト基準と通称される。欧州連合条約(Treaty on European Union)及び欧州連合運営条約(Treaty on the Functioning of the European Union)に付属する、加盟国の過剰財政赤字是正手続に関する第12議定書(PROTOCOL (No 12) ON THE EXCESSIVE DEFICIT PROCEDURE)の第1条に示されている。

(7) 欧州連合運営条約第126条に基づく。

(8) 欧州理事会(European Council)は、EU加盟国の首脳が参加して、EUの政治的方向性や政策の優先順位を定める会議である。決議は、Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997 <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802(01)&from=EN)>を参照。

(9) COUNCIL REGULATION (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies 及び COUNCIL REGULATION (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure を指す。なお2つの規則とも、前掲注(3)の「シックス・バック」により修正されている。

(10) EU加盟国の閣僚級の理事会で、欧州議会と並ぶEU法の立法機関の一つ。EUの財政ガバナンスにおいては、加盟国の経済・財務担当大臣が出席する閣僚理事会を意味する。

(11) 景気循環によって変動する部分及び一時的要因を除いた財政収支を指す。

(12) 「安定・成長協定」の枠組み強化のために、2012年3月に締結され2013年1月に発効した、イギリスとチェコを除くEU加盟国による政府間条約である「経済通貨同盟における安定、協調及び統治に関する条約」(財政条約)(TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE IN THE ECONOMIC AND MONETARY UNION)によって規定された措置。なお財政条約の解説と邦訳に関しては、庄司克宏「EU財政条約とユーロ危機—「二速度式欧州」と欧州統合の行方—」『貿易と関税』60(3), 2012.3, pp.26-38を参照。

また、歳出の伸び率は中期的な潜在成長率に基づく歳入の伸び率を超えないという支出ルールが設定されている⁽¹³⁾。

(ii) 是正的措置—基準値逸脱時の発動—

加盟国が財政赤字又は債務残高において、上述の基準値を超えて過剰財政赤字の状況にあると EU 理事会に判断された場合、加盟国に当該状況を是正させるための勧告や制裁を含む措置である「過剰財政赤字是正手続」(Excessive Deficit Procedure)⁽¹⁴⁾が実施される。ただし、財政赤字と債務残高に係る上述の基準に反すれば直ちにこの手続が開始されるわけではなく、財政赤字や債務残高が継続的にあるいは満足のいくペースで基準値に近づいている場合等においては、手続を開始しないという例外規定が置かれている。

(3) 予算枠組みの要件

各加盟国の予算枠組みの透明性の確保のために、最低限必要とされる国内法上の措置を規定する、前述の予算枠組み要件指令が発出されている(詳細は後述)。

2 政策調整と監視のサイクル：欧州セメスター

「欧州セメスター」(European Semester, セメスターは「半期」)とは、加盟国の経済・財政政策の調整と監視に関して、欧州委員会による各加盟国の財政政策や構造改革政策の分析・監視、EU 理事会による各加盟国別の勧告の採択等を主な内容とする毎年の上半年度を中心に展開されるプロセスである⁽¹⁵⁾。プロセスの概略は、次のとおりである。

①前年度⁽¹⁶⁾末に欧州委員会が、新年度の成長促進と雇用創出のための優先課題を提起する年次成長概観(Annual Growth Survey)を公表する。

②これを受けて3月頃に欧州理事会が政策の方向性を承認する。

③4月～5月に、加盟国が、成長と雇用の促進のための経済政策をまとめた国家改革プログラム(National Reform Programme)とI-1で述べたEUの財政ルールに適合する各加盟国の予算・財政計画である安定計画(Stability Programme)又は収斂計画(Convergence Programme)を欧州委員会に提出する⁽¹⁷⁾。

④その後、欧州委員会が各加盟国のプログ

(13) 前掲注(9)の理事会規則(EC) No1466/97を修正する規則(EU) No1175/2011 (REGULATION (EU) No 1175/2011 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies)によって規定された。この規則(EU) No1175/2011は、前掲注(3)の「シックス・パック」の1つである。

(14) 欧州連合運営条約第126条に基づく。手続の概略は次のとおりである。欧州委員会は、加盟国が過剰財政赤字であると判断した場合、EU理事会に対してその旨勧告を行う。これに基づきEU理事会が過剰財政赤字の判定を下し、その後、EU理事会が加盟国に対して効果的な措置を取るよう勧告を出す。加盟国が措置を取らない場合、EU理事会は加盟国に赤字削減措置を取るよう通告(警告)する。また手続の開始以降、状況に応じて預託金を科す等の制裁を加える。なおイギリスは、欧州連合運営条約に付属する、イギリスに関する諸規定に関する第15議定書(PROTOCOL (No 15) ON CERTAIN PROVISIONS RELATING TO THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND)により、EUにおける財政赤字等の監視は受けるものの、関連する基準値を遵守する直接的な義務は持たない。ただし過剰財政赤字を回避する努力義務は有している。

(15) 2010年9月7日のEU理事会での合意に基づいて導入され、2011年に「シックス・パック」の1つである前掲注(13)の規則(EU)No1175/2011によって法制度化された。中村 前掲注(1); Council of the European Union, "PRESS RELEASE: 3030th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels, 7 September 2010," <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13161-2010-INIT/en/pdf>>を参照。

(16) ここでの「年度」とは暦年を意味する。

(17) ユーロ圏加盟国が提出するものが安定計画であり、それ以外の加盟国が提出するものが収斂計画である。

ラム・計画を評価し国別勧告 (Country-Specific Recommendations) を取りまとめ、EU 理事会及び欧州理事会でその国別勧告について採択・承認の上、各加盟国に提示する。各加盟国は、勧告を受けて次年度予算案の策定に入る。

⑤加盟国のうち、ユーロ圏に属する各国は、国別勧告を踏まえて次年度の予算案を策定し、10月15日までに欧州委員会に提出する。欧州委員会は各国の予算案を審査し、11月末までに見解を公表する。⁽¹⁸⁾

II 透明性の確保

1 透明性の意義

財政の管理・運営に当たって、政府の説明責任の強化やより良い政策立案のための条件として、透明性の概念が重要視されつつある。透明性の向上によって、政府の構造や機能、財政政策の意図、公会計の仕組み、予測の立て方等について、公開性を高めることができる。また国民や市場に対して包括的で適時かつ理解可能な形で、国際比較を可能にするような明確な情報を提供することもできるようになる。その結果、政府の財政状態やコスト、それらの将来の経済

社会的な影響に関する評価を可能にし、政府活動への信頼性を高めていくことができると考えられている。⁽¹⁹⁾

財政の透明性に関しては、独立した監督機関を設置し、財政政策の目標、政策の優先順位、予算執行の透明性に関する監督を担当させることで、透明性を高めることが可能であるとされる。また政府資産の適切な評価や理解しやすい歳出・歳入の仕組みの明示といった、会計上の透明性も重要とされる。加えて、楽観的な経済予測や過大な歳入見込みに依拠するのではなく、現実的なシナリオに基づいて予算を策定するという、指標・予測上の透明性も不可欠である。⁽²⁰⁾

なお、財政に係る諸ルールを導入した場合、あるいは厳格に運用した場合、会計上の操作を誘発する可能性が高くなるため、財政上の目標の達成に関する説明責任の明確化やルールの遵守を検証するために、透明性の向上が極めて重要であるとも言われている⁽²¹⁾。

2 予算枠組み要件指令

予算枠組み要件指令は、加盟国における経済・財政運営に係る諸計画、予算案、中期的な財政目標等との整合性について、透明性を高め、評

(18) ⑤の部分は、厳密には欧州セメスターの範囲ではなく、欧州セメスターの結果を受けて加盟国が次年度予算案を策定する、ナショナル・セメスター (National Semester) と呼ばれるプロセスに属するもので、規則 (EU) No473/2013 (REGULATION (EU) No 473/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area) で規定された。この規則 (EU) No473/2013 は、「シックス・パック」と同様に欧州債務危機以降に導入された、2013年の「ツー・バック」(Two Pack) と呼ばれる2つの経済・財政ガバナンス関連の法規のうちの一つであり、ユーロ圏加盟国の予算案の監視・評価と過剰財政赤字是正に係る規則である。なお「ツー・バック」の残りの一つは、財政的安定性に関して深刻な困難等に直面しているユーロ圏加盟国に対する経済・予算上の監視強化に係る規則 (EU) No472/2013 (REGULATION (EU) No 472/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability) である。他の加盟国や国際機関等からの財政支援を受けているギリシャとキプロスは、この規則 (EU) No472/2013 に基づいて、それぞれの国を対象としたマクロ経済調整プログラム (macroeconomic adjustment programme) と呼ばれる経済・財政上の再建計画に服している (2015年1月16日現在)。

(19) 田中秀明『財政規律と予算制度改革—なぜ日本は財政再建に失敗しているか—』日本評論社, 2011, pp.42-43, 322-329.

(20) 久保広正「ユーロ危機とEUの将来」日本EU学会編 前掲注(1), pp.1-21.

(21) 田中 前掲注(19)

価を容易にする目的で、加盟国に国内法を整備させるために制定されたものである⁽²²⁾。その概要は、次のとおりである。

(1) 目的と定義

指令の目的は、加盟国の予算枠組みに関連する諸規定を創設して、加盟国の過剰財政赤字の回避義務の遵守に寄与することである（第1条）。予算枠組みとは、予算に係る会計や統計報告の体系、予算計画策定のための諸々の予測や予算過程を律する規定と手続、財政赤字や債務の類の数値に基づく財政ルール、中期的な予算上の目標を含む中期予算枠組み、独立した監視と分析、一般政府の下位部門の諸官庁の財政的関係を規制する仕組み等の集合である（第2条）。

(2) 会計と統計

加盟国は、一般政府の全ての下位部門を包括的かつ一貫性を持って扱い、欧州国民経済計算体系の基準に沿ったデータの準備を可能にするような公会計の体系を整備する。また現金主義に基づく財政データについて、定期的に公表する。（第3条）

(3) 予測

加盟国の財政計画の策定においては、現実的なマクロ経済予測及び予算に係る予測に基づく。予測においては、欧州委員会の最新の予測を参考にし、また過去の予測とその実績を勘案し、危険度の高いシナリオも考慮する。加盟国と欧州委員会は、少なくとも毎年、予測を準備する際の諸仮定について技術的な対話を行う。予測の基礎となる方法等を公表し、事後的な評価等を客観的基準に基づいて定期的実施して公表

する。（第4条）

(4) 数値に基づく財政ルール

加盟国は、EUの財政赤字及び債務に関する基準値の遵守を含む、数値に基づく財政ルールを整備する。当該ルールには達成目標の定義、加盟国の財政当局から独立した機関⁽²³⁾の監視、当該ルールを遵守できなかった場合の結果等について詳細な規定を置く。（第5条及び第6条）

(5) 中期予算枠組み

加盟国は、少なくとも3年にわたる中期予算枠組みを確立する。その枠組みには、財政赤字や債務等の類の指標に基づく多年度の中期予算目標、歳出・歳入に係る見積り、今後予定する中期的な諸政策の中期予算目標への影響等に関する記述等を含むための手続を含む。毎年の予算関係の立法は、中期予算枠組みの規定と両立するものとする。（第9条及び第10条）

(6) 透明性と包括性

加盟国は、一般政府の全ての下位部門に関して、会計規定及び手続の一貫性やデータ収集及び加工に関する整合性を確保する（第12条）。財政上の説明責任の推進のために、諸官庁の予算上の責任を明確に規定する（第13条）。通常予算を構成しない機関及び基金についても、一般政府の収支や債務に与える影響について、毎年の予算過程や中期予算計画の枠組みにおいて提示する。また、政府保証や不良債権など公的予算に潜在的に大きな影響を及ぼす偶発債務に関連する情報や、私企業等への資本参加に関する情報も、公表する。（第14条）

(22) 中村 前掲注(1)

(23) 独立した機関の監視については、前掲注(12)の財政条約にも規定がある。

おわりに—最近の動向—

EUでは、安定・成長協定の枠組みが整備されて以降、欧州債務危機等に対処するため、財政ガバナンスの強化が行われてきた。その間、ドイツやフランスといった大国も含めて過剰財政赤字の状況が散見され、各加盟国に対する制裁措置の発動の可能性はあったが、EU理事会での賛同が得られず、制裁実施には1度も至っていない²⁴⁾。財政ガバナンスの体系を確立しても、政治的配慮から、実際の運用には事実上の制限がかけられてきた。

一方、欧州委員会は、2015年1月13日、安定・成長協定の枠組みでの財政ルールの柔軟な運用について、政策文書を発出した²⁵⁾。その意図は、構造改革を実施中の加盟国については、その改革がもたらす長期的な予算上の効果や潜在的・持続的成長の増大を勧告して、中期予算目標からの一時的な逸脱を一定程度許容する等²⁶⁾、最大限柔軟な運用で加盟国の財政上の束縛を緩和し制裁の発動の可能性を縮減しようとするものである。今後の財政ルールの運用が、注視される。

総体的に見れば、EU加盟28か国における財政赤字と債務残高の状況は改善していると言

える。2010年と2013年とを比較すれば、財政赤字は対GDP比で6.4%から3.2%へと縮小した。債務残高は78.2%から85.4%へと拡大しているため、債務残高を安定的に推移させるまでには至っていないが、一応の進展は見られる。²⁷⁾ただし、ユーロ圏加盟国の2015年度予算案に関する審査において、欧州委員会が、フランス等7か国において安定・成長協定の枠組みに対する違反のおそれがあると指摘する²⁸⁾等、個々の加盟国の状況を詳細に見ていくと、財政上のリスクは小さくない。

予算枠組み要件指令については、例えばフランスにおける中期予算枠組みや独立の監督機関に係る規定の整備、スウェーデンにおける財政ガバナンスの法的根拠の明確化に係る規定の整備が、この指令の各国国内法への反映の一環として行われている²⁹⁾。

また欧州委員会が公表するマクロ経済予測に基づき加盟国予算が策定されることは、楽観的な（又は恣意的な）経済予測とそれに基づく過大な税収見込みを排除する有効な措置であると言われている³⁰⁾。加えてEUにおいては、高齢化の進展に伴う社会保障等の支出の将来見通しを推計し、債務残高の長期的安定のためにどの程度の収支改善が必要であるかを定量的に計測

(24) 財政制度等審議会 前掲注(1)

(25) European Commission, "MAKING THE BEST USE OF THE FLEXIBILITY WITHIN THE EXISTING RULES OF THE STABILITY AND GROWTH PACT," (COM (2015) 12final provisional), 2015.1.13. <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf>

(26) 一定の条件の下、構造改革の短期的コストを賄うために、対GDP比0.5%までの逸脱を最長4年間許容する等である。

(27) ユーロ圏18か国についても同様の傾向である。欧州委員会統計局 (Eurostat) のウェブサイト中の Government Finance Statistics のデータベースより採取。<<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>>

(28) European Commission, "2015 DRAFT BUDGETARY PLANS: OVERALL ASSESSMENT," (COM (2014) 907final), 2014.11.28. <http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2014/communication_to_euro_area_member_states_2014_dbp_en.pdf>

(29) フランスについては、本特集号所収の服部有希「フランスの財政ガバナンス—2012年の中期財政計画制度の改正を中心に—」を、スウェーデンについては井樋三枝子「【スウェーデン】議会法全面改正」『外国の立法』no.261-2, 2014.11, pp.12-13. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8802177_po_02610206.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>及び本特集号所収の樋口修「スウェーデンの予算制度と財政ガバナンス」を参照。

(30) 久保 前掲注(20)

し、3年ごとにその長期推計を公表している⁽³¹⁾。このようなマクロ経済予測及び将来予測も踏まえた上で、透明性・客観性を追求した財政ガバナンス上の諸ルールが運用が行われている。

EUの財政ガバナンスの体系と加盟国の財政運営の実績が今後どのように進展し推移してい

くのか、また財政ガバナンスの仕組みの基礎である透明性の確保・向上の仕組みが、今後どのように運用され改善されていくのか、これからもますます注目される場所である。

(かとう ひろし)

(31) 財政制度等審議会『財政健全化に向けた基本的考え方』2014, p.5. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia260530/00.pdf> 長期推計の最新版は、European Commission, *Fiscal Sustainability Report 2012*, 2012. <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf> である。

加盟国の予算枠組みの要件に関する 2011 年 11 月 8 日の理事会指令 (2011/85/EU)

COUNCIL DIRECTIVE 2011/85/EU of 8 November 2011
on requirements for budgetary frameworks of the Member States

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 海外立法情報調査室 加藤 浩訳

【目次】

- 第 1 章 主題と定義 (第 1 条～第 2 条)
- 第 2 章 会計と統計 (第 3 条)
- 第 3 章 予測 (第 4 条)
- 第 4 章 数値に基づく財政ルール (第 5 条～第 8 条)
- 第 5 章 中期予算枠組み (第 9 条～第 11 条)
- 第 6 章 一般政府の財政の透明性及び予算枠組みの包括的な範囲 (第 12 条～第 14 条)
- 第 7 章 最終規定 (第 15 条～第 18 条)

欧州連合理事会は、欧州連合運営条約 [Treaty on the Functioning of the European Union]、特にその第 126 条第 14 項第 3 段落に鑑み、…中略…この指令を採択した⁽¹⁾。

第 1 章 主題と定義

第 1 条

この指令は、加盟国の予算枠組みの特質に関する詳細な規定を定めるものである。これらの

規定は、過剰な政府の財政赤字を回避するための、欧州連合運営条約の下での義務に係る加盟国の遵守を確保するために必要なものである。

第 2 条

この指令の目的のため、欧州連合条約及び欧州連合運営条約に付属する過剰財政赤字是正手続に関する第 12 議定書の第 2 条⁽²⁾で示した「政府」、「財政赤字」及び「投資」の定義を適用するものとする。また規則 (EC) No 2223/96 の附則 A 第 2.70 号⁽³⁾で示した一般政府の下位部門の定義も適用するものとする。

加えて、次に掲げる定義を適用するものとする：

「予算枠組み」とは、諸々の調整、手続、規定及び制度の集合であって、一般政府の予算政策の遂行の基礎となるものであり、特に次の各号に掲げるものを指す。

- (a) 予算に係る会計及び統計の報告の体系
- (b) 予算計画のための予測の準備を統括する規定及び手続

(1) この翻訳は、COUNCIL DIRECTIVE 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1416375980409&from=EN>) を訳出したものである。注は全て訳者によるものであり、訳文中の [] 内の語句は、原語も含め、訳者による補記である。欧州連合運営条約第 126 条は、加盟国の過剰財政赤字を是正するための手続に関する規定であり、その第 14 項第 3 段落は、当該条約及び欧州連合条約に付属する、加盟国の過剰財政赤字是正手続に関する第 12 議定書 (PROTOCOL (No 12) ON THE EXCESSIVE DEFICIT PROCEDURE) の規定に関して、欧州連合理事会 (EU 理事会 (Council of the European Union) : EU 加盟国の閣僚級の理事会で、欧州議会と並ぶ EU 法の立法機関の一つ) がその細則と定義を定める旨、述べたものである。なお、この翻訳における「理事会」は、全て EU 理事会を指す。インターネット情報は、2015 年 1 月 16 日現在である。

(2) 第 12 議定書は、同上。第 2 条は用語の定義を述べている。

(3) 規則 (EC) No 2223/96 (COUNCIL REGULATION (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community) は、加盟国の経済状況の体系的記録の基準である 1995 欧州国民経済計算体系 (ESA95) に関する理事会規則であり、その附則 A 第 2.70 号は、一般政府の下位部門として中央政府、州政府、地方政府 (地方自治体) 及び社会保障基金の 4 つを規定している。

- (c) 各国ごとの数値に基づく財政ルールで、加盟国が欧州連合運営条約の下での義務を果たしつつ財政政策を遂行する際の一貫性に貢献するもので、政府予算の赤字、借入れ、債務又は予算実績の主たる要素のような、予算実績を要約的指標を用いて表現したもの
- (d) 予算過程の全ての段階の基礎となる手続上の諸規定を包含する予算手続
- (e) 毎年の予算日程を越えて財政政策形成の範囲を拡大する、各国の予算手続の中の特別な形式としての中期予算枠組みで、政策の優先順位及び中期予算目標の設定を含むもの
- (f) 予算過程の諸要素の透明性を向上させる、独立した監視及び分析のための調整
- (g) 一般政府の下位部門の諸官庁の間の財政的關係を規制する仕組みと規定

第2章 会計と統計

第3条

1. 加盟国は、自国の公会計の体系に関して、一般政府の全ての下位部門を包括的にかつ一貫性を持って取り扱うものであって、1995 欧州国民経済計算体系⁽⁴⁾の基準に準拠するデータを準備する目的で発生主義に基づくデータ⁽⁵⁾を生成するために必要な情報を有するものを、整備するものとする。この公会計の体系は、内部的な統制及び独立した監査に

服するものとする。

2. 加盟国は、規則 (EC) No 2223/96⁽⁶⁾で定義した一般政府の全ての下位部門の財政データについて、適時な及び定期的な公表を確保するものとする。特に加盟国は、次の各号に掲げる事項を公表するものとする。
 - (a) 以下の頻度による現金主義⁽⁷⁾に基づく財政データ（又は、現金主義に基づくデータが取得できない場合には、公会計から得られる同等の数値）
 - 下位部門のうち中央政府、州政府及び社会保障 [基金] については、月ごとに、翌月の月末までに
 - 下位部門のうち地方政府については、四半期ごとに、翌期の期末までに
 - (b) 現金主義に基づく財政データ（又は、現金主義に基づくデータが取得できない場合には、公会計から得られる同等の数値）及び 1995 欧州国民経済計算体系の基準に準拠するデータの間データ移行に係る方式を示す詳細な調整表

第3章 予測

第4条

1. 加盟国は、財政計画が最新の情報を用いた現実的なマクロ経済及び予算に係る予測に基づくことを確保するものとする。予算計画は、最も可能性の高いマクロ財政シナリオ⁽⁸⁾又はより慎重なシナリオに基づくものとする。マ

(4) 1995 欧州国民経済計算体系 (ESA95) については、同上。

(5) 発生主義は、収益・費用を計上する際に、実際の現金の収入及び支出の時点ではなく、損益の事実が発生した時点に基づいて計上する会計処理の原則である。1995 欧州国民経済計算体系は、公会計の記録において発生主義を採用している。田中秀明『マクロ財政運営と公会計情報—公会計の役割と限界—』(PRI Discussion Paper Series No.05A - 06), 財務省財務総合政策研究所, 2005, p.44. <https://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron114.pdf>等を参照。

(6) 規則 (EC) No 2223/96 については、前掲注(3)参照。

(7) 収益・費用を計上する際に、損益の事実が発生した時点ではなく、実際の現金の収入及び支出の時点に基づいて計上する会計処理の原則である。

(8) マクロ経済政策の中の財政分野に関するシナリオ。

- クロ経済及び予算に係る予測は、欧州委員会の最新の予測、及び適切であるならば、他の独立機関の予測と比較するものとする。選択したマクロ財政シナリオ及び欧州委員会の予測の間の著しい差異は、特に外的な〔条件の下での〕仮定における変数の水準又は増加が欧州委員会の予測の有する値から著しく逸脱している場合には、理由を付して記述するものとする。
2. 欧州委員会は、マクロ経済及び予算に係る予測の基礎となる方法、仮定及び関連する規定要因を公表するものとする。
 3. 欧州委員会は、予算に係る予測を準備する加盟国を支援するために、〔欧州連合の〕多年度財政枠組みに組み込んだ歳出水準に基づいた欧州連合の歳出に関する予測を提供するものとする。
 4. マクロ経済及び予算に係る予測は、感応度分析⁽⁹⁾の枠組みにおいて、成長率及び利子率に関する様々な仮定の下で主要な財政上の変数がたどる経路を調査するものとする。マクロ経済及び予算に係る予測で用いる仮定を選択する際の範囲については、過去の予測の実績を指針とするものとし、かつ関連する危険度の高いシナリオを考慮するように努めるものとする。
 5. 加盟国は、どの機関がマクロ経済及び予算に係る予測の作成において責任を有するのかを特定するものとし、かつ財政計画のために準備する公的なマクロ経済及び予算に係る予測を、それらの予測の基礎となる方法、仮定及び関連する規定要因まで含めて、公表するものとする。加盟国及び欧州委員会は、少なくとも毎年、マクロ経済及び予算に係る予測の準備の基礎となる仮定に関する技術的対話に参加するものとする。

6. 財政計画のためのマクロ経済及び予算に係る予測は、事後的な評価を含む客観的基準に基づく、定期的な、偏りのない及び包括的な評価に服するものとする。その評価の結果は、公表するものとし、及び適切に将来のマクロ経済及び予算に係る予測において考慮するものとする。その評価により、少なくとも連続する 4 年を超える期間にわたるマクロ経済予測に影響を及ぼす著しい偏向を発見した場合には、当該の加盟国は、必要な措置を講じ、かつそれを公表することとする。
7. 加盟国の四半期ごとの債務及び財政赤字の水準は、欧州委員会（統計局）が、3 か月ごとに公表するものとする。

第 4 章 数値に基づく財政ルール

第 5 条

各加盟国は、各国に特有で、かつ一般政府全体の多年度の範囲にわたる予算政策の分野における欧州連合運営条約に由来する義務の遵守を効果的に促進する、数値に基づく財政ルールを整備するものとする。このルールは、特に次の各号に掲げる事項を促進するものとする。

- (a) 欧州連合運営条約に基づく財政赤字及び債務に関する基準値の遵守
- (b) 加盟国の中期予算目標の堅持を含む、財政計画における多年度の範囲の採用

第 6 条

1. 各国ごとの数値に基づく財政ルールは、欧州連合の予算監視枠組みに関する欧州連合運営条約の規定を侵害することなく、次の各号に掲げる要素に関する細目を有するものとする。
 - (a) 当該ルールの達成目標の定義及び適用範

(9) 経済指標の変動が財政にどのような影響を与えるかを調べる手法。

困

- (b) 独立機関又は加盟国の財政当局に対する機能的自律性を付与された機関が遂行する信頼可能でありかつ独立した分析に基づく、当該ルールへの遵守に関する効果的かつ適時の監視
 - (c) [当該ルールを] 遵守しなかった場合の結果
2. 数値に基づく財政ルールが免責条項を有する場合には、その条項は、予算政策の分野における欧州連合運営条約に由来する加盟国の義務と矛盾しない限定的な特定の事情について、及び当該ルールの一時的な違反を許容する厳格な手続について、規定するものとする。

第7条

加盟国の毎年の予算関係の立法は、施行中の各国ごとの数値に基づく財政ルールを反映するものとする。

第8条

第5条から第7条までの規定は、イギリス⁽¹⁰⁾には適用しないものとする。

第5章 中期予算枠組み

第9条

1. 加盟国は、各国の財政計画が多年度の財政計画の持つ展望を踏まえるものになることを確保するために、少なくとも3年の範囲にわたる財政計画の採用を規定する、信頼における効果的な中期予算枠組みを確立するものとする。
2. 中期予算枠組みは、次の各号に掲げる項目

を確立するための手続を含むものとする。

- (a) 一般政府の財政赤字、債務及びその他の全ての、[例えば] 歳出のような、財政上の要約的指標の面から見た包括的かつ透明性のある多年度の予算目標で、第4章で規定する全ての施行中の数値に基づく財政ルールとの両立を確保するもの
 - (b) 政策変更がない場合において、予算[策定の対象]年度とその後続年度に関して行われる一般政府の主要な歳出及び歳入の各項目の見積りで、中央政府及び社会保障[基金]のレベルに関してはより詳細な細目を備えるもの
 - (c) 今後予定する中期的な諸政策の記述であって、主要な歳入及び歳出の項目ごとに分解して一般政府財政への影響を付したもので、政策変更がない場合の見積りと比較してどのように中期予算目標に向けた調整を達成するかを記したもの
 - (d) 今後予定する諸政策がどのように財政の長期的な持続可能性に影響を及ぼす可能性があるかに関する評価で、当該諸政策の一般政府財政への直接的な長期的影響の観点から行われるもの
3. 中期予算枠組みで採用する見積りは、第3章に規定する現実的なマクロ経済及び予算に係る予測に基づくものとする。

第10条

毎年の予算関係の立法は、中期予算枠組みの規定と両立するものとする。特に、第9条第2項で示している中期予算枠組みから生じる歳入及び歳出の見積り並びに優先順位は、毎年の予算の準備の基礎を構成するものとする。この[中

(10) 原語は 'United Kingdom' である。なおイギリスは、欧州連合条約及び欧州連合運営条約に付属する、イギリスに係る諸規定に関する第15議定書 (PROTOCOL (No 15) ON CERTAIN PROVISIONS RELATING TO THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND) により、EUにおける財政赤字等の基準値を遵守する直接的な義務は持たない。ただし過剰財政赤字を回避する努力義務は有している。

期予算枠組みの] 規定からのいかなる逸脱も、十分な説明を行うものとする。

第 11 条

この指令のいかなる規定も、加盟国の新政権が政策上の新しい優先順位を反映するために自国の中期予算枠組みを更新することを妨げないものとする。この場合には、新政権は、従前の中期予算枠組みとの差異を明らかにするものとする。

第 6 章 一般政府の財政の透明性及び予算枠組みの包括的な範囲

第 12 条

加盟国は、第 2 章、第 3 章及び第 4 章を遵守するために取る全ての措置が、一般政府の全ての下位部門に関して、一貫性がありかつ適用が包括的であることを確保するものとする。このことは特に、会計規定及び手続の一貫性並びにそれらの基礎を成すデータ収集及び加工体系の整合性を要するものとする。

第 13 条

1. 加盟国は、財政計画及び各国ごとの数値に基づく財政ルール並びに予算に係る予測の準備及び特に多年度予算枠組みに規定する多年度計画の策定において、一般政府の全ての下位部門に対する包括的かつ一貫した適用を規定する、一般政府の下位部門にわたる適切な調整の仕組みを確立するものとする。
2. 財政上の説明責任を推進するために、一般政府の様々な下位部門における諸官庁の予算上の責任については、明確に規定するものとする。

第 14 条

1. 毎年の予算過程の枠組みにおいて、加盟国

は、一般政府の機関及び基金のうち、下位部門のレベルの通常予算の一部を構成しないもの全てについて、他の関係する情報とともに確認し、及び提示するものとする。これらの [下位部門のレベルの通常予算の一部を構成しない] 一般政府の機関及び基金の、一般政府収支及び債務に与える総合的な影響は、毎年の予算過程及び中期予算計画の枠組みに提示するものとする。

2. 加盟国は、租税支出の歳入への影響に関する詳細な情報を公表するものとする。
3. 一般政府の全ての下位部門について、加盟国は、政府保証、不良債権及び公企業の経営から生ずる負債とその波及範囲を含む、公的予算に潜在的に大きな影響を及ぼす偶発債務に関連する情報を公表するものとする。加盟国は、一般政府の私企業及び公企業の資本への参加に関する情報も、経済的に重要な金額に関して公表するものとする。

第 7 章 最終規定

第 15 条

1. 加盟国は、この指令を遵守するために必要な規定を 2013 年 12 月 31 日までに施行するものとする。加盟国は、その規定の条文を直ちに欧州委員会に通知するものとする。理事会は、この指令及び [加盟国の国内法に] 置換された措置との間の相互関係を可能な限り例示する関連表を、加盟国自身及び欧州連合のために作成し、及び公表するように、加盟国に奨励する。
2. 加盟国の当該規定の採択においては、当該規定中にこの指令への参照を含めるか、又は当該規定の公示の機会にその参照を併せて行うものとする。加盟国は、どのようにその参照を行うかを決定するものとする。
3. 欧州委員会は、加盟国からの関連する情報

に基づいてこの指令の主要な規定の実施に関する中間的な進捗報告を準備するものとし、この報告は、欧州議会及び理事会に2012年12月14日までに提出されるものとする。

4. 加盟国は、この指令が扱う分野について加盟国が採択する主要な規定の条文を欧州委員会に通知するものとする。

第16条

1. 欧州委員会は、2018年12月14日までに、この指令の適切性についての報告を公表するものとする。
2. 当該報告は、特に次の各号に掲げる事項に関する適切性について評価するものとする。
 - (a) 政府の全ての下位部門のための統計的要件
 - (b) 加盟国における数値に基づく財政ルール
の設計と有効性

(c) 加盟国における財政の透明性の一般的な水準

3. 欧州委員会は、2012年12月31日までに、国際公会計基準⁽¹¹⁾の加盟国に対する適切性について評価するものとする。

第17条

この指令は、欧州連合官報におけるその公布⁽¹²⁾後20日目から施行するものとする。

第18条

この指令は、加盟国に向けて発出する。

2011年11月8日、ブリュッセルにて

理事会議長 J. ヴィンツェント - ロストウスキ

(かとう ひろし)

(11) International Public Sector Accounting Standards. 政府等の公的部門の財務報告の質の向上や透明性、比較可能性等の確保のために、国際会計士連盟 (International Federation of Accountants) の常設委員会である国際公会計基準審議会 (International Public Sector Accounting Standards Board) が策定している基準。

(12) 公布は、2011年11月23日である。