

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	「安定・成長協定」の現在—EUの財政ガバナンスの枠組みをめぐって—
他言語論題 Title in other language	‘Stability and Growth Pact’ at Present: On the Framework of Fiscal Governance in the European Union
著者 / 所属 Author(s)	加藤 浩 (Kato, Hiroshi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 財政金融調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	797
刊行日 Issue Date	2017-06-20
ページ Pages	01-18
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	EUの財政ガバナンスの体系である「安定・成長協定」について、ユーロ危機後の強化を経た現在の制度と近年の運用の動向等を概観する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

「安定・成長協定」の現在

—EUの財政ガバナンスの枠組みをめぐって—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 財政金融調査室主任 加藤 浩

目 次

はじめに

I 財政ガバナンスの中心

- 1 2つの構成要素
- 2 財政ルール
- 3 透明性の確保

II 「安定・成長協定」の具体的規定

- 1 「安定・成長協定」における財政ルールとその遵守に係る措置
- 2 「安定・成長協定」における透明性の確保のための方策

III 近年の動向

- 1 財政ルールの柔軟な運用
- 2 今後の改善策等
- 3 数値の改善等

おわりに

要 旨

- ① EUは、単一通貨ユーロの安定と市場の信認確保のために、加盟国が財政規律を遵守するよう財政ガバナンスの枠組みを整えている。この枠組みは、「安定・成長協定」と呼ばれる。
- ② 財政ガバナンスの中心は、財政ルール（財政収支等の指標について数値目標を設定する等）と透明性の確保（財政政策に係る将来見通し・会計方式・関連データ等の公開）である。
- ③ 「安定・成長協定」における財政ルールは、一般政府について、財政赤字が対 GDP 比 3% まで、債務残高が対 GDP 比 60% までという、2つの基準値が基礎にある。そして、これらの基準値を遵守するための予防的措置と違反した際には是正するための是正的措置を組み合わせている。また、定期的な政策調整・監視のサイクルも確立している。
- ④ 「安定・成長協定」における透明性の確保は、独立財政機関の設立を始めとする制度上の透明性、公会計の体系や関連データの公表等を始めとする会計上の透明性、マクロ経済予測等における現実的なシナリオの採用等を始めとする指標・予測上の透明性について、加盟国が国内法上とるべき措置を EU の法規で規定している。
- ⑤ 近年、経済成長に対する配慮から、欧州委員会が「安定・成長協定」の柔軟な運用を行いつつある。また「安定・成長協定」の枠組み自体の透明性を高めようと考えている。「安定・成長協定」の枠組みの整備により、財政赤字や債務残高の数値については、一定の改善が見られると言える。
- ⑥ 英国の EU 離脱が決定的になった現在、EU 内部の統合の在り方と関連して、「安定・成長協定」の枠組みについても、今後議論がなされると思われる。

はじめに

人・物・サービス・資本の自由な移動を保障する単一市場を創設し、経済統合を目指す欧州連合（European Union: EU）にとって、単一通貨ユーロの導入は、単一市場（Single Market）を強化して財政・金融面を始め経済政策全般に至るまで統合を進める経済通貨同盟（Economic and Monetary Union）の構築のための重要な通過点である。

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、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ある。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年に始まったユーロ危機⁽¹⁾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。⁽²⁾

EUは、加盟国の財政ガバナンスのために、様々な法規で構成される枠組みを構築している。この枠組みは「安定・成長協定（Stability and Growth Pact）」と呼ばれており⁽³⁾、加盟国の財政健全化と財政政策の調整を確実にを行うために導入されたものである。⁽⁴⁾

本稿では、この「安定・成長協定」について、まずその中心となる①財政ルール、②透明性の確保に関して、それぞれ一般的な意義等に係る説明を行った後、現在の制度と近年の運用の動向等を概観する。

I 財政ガバナンスの中心

1 2つの構成要素

一般に、財政ガバナンスの中心は、次の2つから構成されると言われている。⁽⁵⁾

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2017年4月28日である。

- (1) 2009年秋のギリシャの政権交代時に、財政赤字に関する前政権の粉飾決算が明るみになり、それを契機に南欧を中心としたユーロ圏各国の国債が暴落し、さらにユーロや株価の下落につながり、金融の危機的状況が欧州全体に波及した。
- (2) 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>等を参照。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単一市場に及ぼす影響、将来の単一通貨制度への移行に係る経済的要件の充足等を勧告すれば、財政ガバナンスの確立の必要はあると考えられている。
- (3) 「安定・成長協定」と呼ぶ場合、狭義には1997年の欧州理事会決議（“Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997,” *Official Journal of the European Communities*, No C 236, 2.8.1997, pp.1-2. EUR-Lex website <[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)>）と同年に制定した2つの規則（規則(EC)1466/97（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）及び規則(EC)1467/97（Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure））だけを指すこともある。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。
- (4) “Stability and Growth Pact.” European Commission website <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en>
- (5) I 1及びI 2の記述については、吉本紀「特集「財政ガバナンス」序」『外国の立法』No.263, 2015.3, pp.3-10. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111085_po_02630002.pdf?contentNo=1>; 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.38-43, 288-303, 322-329; 持田信樹『財政学』東京大学出版会, 2009, pp.244-246を参照。

1つは、財政収支、債務残高及び歳入・歳出という財政の総合的なパフォーマンスを示す指標について、数値目標の設定等によってコントロールすること（財政ルール）である。

もう1つは、財政政策の意図、財政見通し、公的部門の会計及びデータを統計としてまとめる際の計算方法等を公開すること（透明性の確保）である。

2 財政ルール

(1) 赤字ルール

財政収支を対象とするルールは、赤字ルールと呼ばれる。財政規律をコントロールする手段として財政収支（特に赤字）に対して何らかの規範を設けるものをいう。収支均衡を求めるもの以外に赤字の上限を定めるものが多い。帳尻合わせのため会計上の操作を誘発しやすいので、特別会計や補正予算との関係も明らかにする透明性が求められる。

対 GDP 比で数値を設定した場合、不況期には GDP が減少するため、財政赤字の削減に取り組んでも対 GDP 比で見た財政赤字が増加する可能性がある⁽⁶⁾。また不況期に拡張的な財政政策が必要とされても、財政赤字の増加を抑制する方向で赤字ルールが機能するため、必要な財政政策を打てず景気循環を増幅（pro-cyclical）する可能性がある。逆に好況時には、大きな財政赤字が許容されてしまうので、本来緊縮的であるべきにもかかわらず、やはり景気循環を増幅するように作用する可能性がある。「財政政策は反循環的 [counter-cyclical] であるべき…（中略）…（つまり不況時に拡張的で好況時には緊縮的）であるべき」（〔 〕内は筆者補記）という見解⁽⁷⁾とは逆の結果をもたらしやすいと言われる。

(2) 債務残高ルール

財政赤字の結果生じる債務を統御可能な水準に収めようというルールである。今後の人口高齢化に直面し、財政の持続可能性や世代間の公平性を検証するために有効なルールであると言われる。歳入・歳出は、政府が直接関与するものであるが、債務残高は、経済成長や長期金利といった必ずしも政府のコントロール下でない要因の影響も大きい。また、統御可能な水準に係る具体的な数値の設定は、ルール導入時点の債務水準や過去のトレンド、金利や経済成長率の見通し等に基づいて行われている。

(3) 支出ルール

歳出を抑えるもので、典型的にはいわゆるシーリングがこれに該当する。歳出の伸び率を何らかの基準に照らして抑え込む手法や、新規歳出に財源確保を義務付ける手法も、このルールの一種と言える。予算のうち歳入に比べればよりコントロールが可能なものとも言えるが、行政運営に実際の支障を来すようなときには政治的にも困難が生じる。対 GDP 比で定義した場合、景気循環を増幅する可能性がある。

(4) 収入ルール

さほど普及していないと言われるが、国民負担の増加に制約を課すルールである。予想外の

(6) 川野祐司『ヨーロッパ経済とユーロ』文真堂、2016、pp.53-73等を参照。

(7) 国際通貨基金「2017年4月一要旨」『財政モニター』2017.4.20、p.2。<<http://www.imf.org/~media/Files/Publications/fiscal-monitor/2017/April/Japanese/pdf/fmexsj.ashx>>

税収増が発生した場合に、財政赤字削減に一定規模を充当するというような規定も、このルールに該当する。これも、対 GDP 比で定義した場合、例えば好況期に発生した自然増収を減税で国民に戻すようなことを行えば、設定の仕方によっては景気循環を増幅する可能性がある。

(5) 複数ルールの組合せ

特定の単一の財政集計値に目標を定めると、予算行動に歪曲をもたらすと言われる。例えば、赤字額だけを目標とすれば歳出の削減によるのではなく、資産の売却、支出の延期、非経常的な歳入源への依存等の手段によって、政府が制約条件を満たそうとするからである。制約条件の幅広い組合せを目標として設定することにより、この種の行動を阻止できる。⁽⁸⁾

3 透明性の確保

(1) 透明性の確保の意義

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ている。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、経済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。⁽⁹⁾

(2) 透明性の確保における要点

財政の透明性の確保に関しては、要点として例えば以下のものが挙げられる。これらは、相互に重なり合うことも多い。⁽¹⁰⁾

(i) 制度上の透明性

中央政府から地方自治体に至るまで、政府の各レベルに対して割り当てられる責任や資源を明確にすること、政府の達成した成果や会計監査の結果を公に開示すること、さらに、独立した監督機関（独立財政機関）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、制度上の透明性を高めることが可能である。歳出ではなく租税の減免によって特定の政策を後押しする租税支出について、歳入に与える影響等に関する評価を明らかにすることも、（これを通常の歳出・歳入の数値で把握するのは困難なため）制度上の透明性を高めるとされる。

(ii) 会計上の透明性

政府部門の複雑な予算制度を国民が理解できるように、政府資産の適切な評価や歳出・歳入の仕組みの明示といった、会計上の透明性が重要とされる。国が所有する公的企業体や基金等

(8) 林正寿「財政規律の維持—その原理と EU の経験—」『地方財政』54 巻 12 号, 2015.12, pp.94-116.

(9) 田中 前掲注(5)

(10) George Kopits and Jon Craig, “Transparency in Government Operations,” *Occasional Paper*, No.158, January 1998, pp.1-42; 久保広正「ユーロ危機と EU の将来」日本 EU 学会編『ユーロ危機と EU の将来』有斐閣, 2014, pp.1-21.

が行う、政府の財政関連の活動に類似する活動に関する情報の公開も、同様に会計上の透明性の向上につながる。さらに政府保証や不良債権の発生に起因する損失等の偶発債務に関連する情報等の公表も、会計上の透明性の観点から重要である。

(iii) 指標・予測上の透明性

政府が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、マクロ経済上の現実的な見通しに基づいて歳出予算を策定するという、指標・予測上の透明性が不可欠であると言われている。予測を立てる場合に使用する諸指標の各々の値について、どのような仮定の下で算出したのか、その方法等を公表することも、指標・予測上の透明性を高める。さらに短期的・中期的な見通しと長期的なシナリオを公表すること、それらの策定に当たって関連する様々な変数を現実的な範囲で設定することが、指標・予測上の透明性の向上に資する。

(3) 財政ルールとの関係

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の検証のために、透明性の向上が極めて重要であると言われている。⁽¹¹⁾

II 「安定・成長協定」の具体的規定

「安定・成長協定」は、Iで述べた財政ルールと透明性の確保を組み合わせている。ここでは、それらに関する具体的な措置・方策について、骨子を紹介する。なお財政ルールに関しては、定期的な政策調整・監視のサイクルが構築されており、それも紹介する。⁽¹²⁾

1 「安定・成長協定」における財政ルールとその遵守に係る措置

(1) 基礎となる赤字ルール及び債務残高ルール

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。また、II 1 (2) (i) (b) で後述するように、これらを補完する支出ルールもある。

具体的には、一般政府⁽¹³⁾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EUの基本条約レベルの基準がある。また、これらの基準を遵守させるために、さらに様々なベンチマーク（評価指標）が設定されている。

これらの基準は、1993年発効のマーストリヒト条約（Treaty of Maastricht）締結時に単一通貨制度への参加要件として設定されたものであり、マーストリヒト基準と通称されている。そし

(11) 田中 前掲注(5)

(12) II 1 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.” <<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu-economic-governance-explained.pdf>>; 財政制度等審議会 前掲注(2); 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』120号, 2014.9, pp.172-199. <http://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list6/r120/r120_09.pdf>; 日本貿易振興機構（ジェトロ）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. <https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07001470/eu_economy_finance.pdf>; 川野 前掲注(6)等。詳細については、これらの各資料を適宜参照されたい。

(13) 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。

て現在、この基準は、欧州連合条約（Treaty on European Union. 以下「EU 条約」）及び欧州連合運営条約（Treaty on the Functioning of the European Union. 以下「EU 運営条約」）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）の第 1 条に示されている⁽¹⁴⁾。

なお、この基準で示されている財政赤字の数値については、名目成長率 5% として、債務残高を対 GDP 比 60% に収めていくために必要な水準として機械的に算出されたということである。また債務残高の数値については、1991 年当時の加盟国の債務残高の加重平均であったと言われる⁽¹⁵⁾。

(2) 予防的措置と是正的措置

1997 年の欧州理事会決議⁽¹⁶⁾と 2 つの規則⁽¹⁷⁾に基づいて「安定・成長協定」の最初の枠組みが形成され、加盟国に財政ルールを遵守させる手順等を盛り込んだ具体的な 2 つの措置が決められた。この 2 つの措置は、予防的措置（preventive arm）と是正的措置（corrective arm）と呼ばれ、「安定・成長協定」の支柱となっている。その後、ユーロ危機を契機に「シックス・パック（Six Pack）」⁽¹⁸⁾、「財政条約（経済通貨同盟における安定、協調及びガバナンスに関する条約。Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union）」⁽¹⁹⁾、「ツー・パック（Two Pack）」⁽²⁰⁾と呼ばれる一連の法規導入と条約締結が行われ、「安定・成長協定」の 2 つの措置の改正等による枠組みの強化が図られた。

なお、「安定・成長協定」に包含される様々な法規等で規定される基準等は、条項ごとに、加

(14) なお、イギリスは、EU 条約及び EU 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) 財政制度等審議会『財政制度分科会海外調査報告書』2006, pp.117-138. <http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1805/index.htm>; 田中 前掲注(5)

(16) 欧州理事会とその決議については、前掲注(3)を参照。

(17) 前掲注(3)の 2 つの規則を指す。なお 2 つとも、後述の「シックス・パック」により改正されている。

(18) 2009 年に始まったユーロ危機を契機に 2011 年に導入された、6 つの経済・財政ガバナンス関連の法規を指す。「シックス・パック」は、加盟国の予算枠組みの要件に関する指令 2011/85/EU（Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States）、ユーロ圏の予算監視の効果的執行に係る規則(EU)1173/2011（Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area）、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(EC)1466/97（前掲注(3)）を改正する規則(EU)1175/2011（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）、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(EC)1467/97（前掲注(3)）を改正する規則(EU)1177/2011（Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure）、さらにマクロ経済不均衡の是正等に関する 2 つの規則（規則(EU)1174/2011（Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area）及び規則(EU)1176/2011（Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances））から成る。

(19) 「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当時の EU 加盟国による政府間条約である。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 巻 3 号, 2012.3, pp.26-38 を参照。

盟国全てを対象とする場合から、ユーロ圏に属する加盟国⁽²¹⁾のみを対象とする場合、あるいはユーロ圏の加盟国に加えてユーロ圏への参加を希望する非ユーロ圏の加盟国も対象とする場合など、その対象範囲に差異が見られる⁽²²⁾。以下の記述では、ユーロ圏の加盟国に適用される基準等を念頭に置くものとする。

(i) 予防的措置

(a) 中期財政目標と構造的財政収支

加盟国は、上述の基準値の逸脱による過剰財政赤字 (excessive deficit) の発生を防止するために、各国の事情に応じた少なくとも3年間にわたる複数年度の中期財政計画 (national medium-term fiscal plan)⁽²³⁾を策定し、そこにおいて中期財政目標 (Medium Term Budgetary Objective)⁽²⁴⁾を定める⁽²⁵⁾。

中期財政目標は、加盟国がEUの財政赤字の基準値である対GDP比3%の上限について余裕を持ってクリアしつつ財政運営が可能となるよう、加盟国の到達すべき目標として設定されるものである⁽²⁶⁾。中期財政目標については、構造的財政収支⁽²⁷⁾ベースで定義され、収支の均衡又は黒字を求められるが、赤字の上限が対GDP比で0.5%までの範囲内であれば、均衡又は黒字の状況と同等に扱われる⁽²⁸⁾。また、構造的財政収支の均衡又は黒字、赤字の上限等に係る規定については、加盟国の憲法又は拘束力を有する永続的な性格の国内法でも明文化することが求められている⁽²⁹⁾。

中期財政目標に向けての加盟国の財政状況の改善の目安としては、構造的財政収支を1年に

20 「シックス・バック」同様、ユーロ危機を契機に2013年に導入された、2つの経済・財政ガバナンス関連の法規を指す。「ツー・バック」は、財政的安定性に関して深刻な困難等に直面している又は脅かされ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)472/2013 (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) と、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の確保に係る共通規定に関する規則(EU)473/2013 (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) である。国際機関等からの財政支援を受けているギリシャは、規則(EU)472/2013に基づいて、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。

21) 2017年4月28日現在、19か国である。

22) 債務残高の水準によって、適用される措置が異なる場合もある。

23) 中期財政計画については、前掲注20の「ツー・バック」のうち、規則(EU)473/2013第4条第1項等を参照。この中期財政計画は、II1(3)で後述する安定計画(又は収れん計画)と同じものである。なお、中期財政計画における複数年度の範囲の採用や枠組み(中期予算枠組み (mid-term budgetary framework)) については、前掲注18)の「シックス・バック」のうち、指令2011/85/EU第5条及び第9条等を参照。

24) 中期予算目標とも訳される。

25) 前掲注18)の「シックス・バック」のうち、規則(EU)1175/2011によって改正された規則(EC)1466/97の第2a条、第3条第2項及び第7条第2項を参照。

26) “Medium-Term Budgetary Objectives (MTOs).” European Commission website <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/medium-term-budgetary-objectives-mtos_en>

27) 失業手当など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。

28) 「財政条約」第3条第1項の下の各項目によって規定された措置。なお、債務残高が対GDP比で60%を顕著に下回る場合など、所要の条件を満たす場合は構造的財政収支の赤字の上限が対GDP比で1%まで許容される。

29) 「財政条約」第3条第2項を参照。

つき対 GDP 比で 0.5% 改善させることが規定されている⁽³⁰⁾。また、中期財政目標から明らかに逸脱した場合、EU 理事会 (Council of the European Union)⁽³¹⁾が、効果的な措置を講ずべき旨を加盟国に勧告する⁽³²⁾。明らかな逸脱とは、構造的財政収支の変化を評価する際に、逸脱の幅が対 GDP 比で、1 年間で 0.5%、あるいは連続する 2 年間で平均 0.25% に達している状態である⁽³³⁾。

(b) 支出ルール

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⁽³⁴⁾。この支出ルールの設定は、中期財政目標の達成状況の把握を補完する上で意義があると言われている。構造的財政収支は、潜在成長率、需給ギャップ⁽³⁵⁾、税金や歳出の対 GDP 弾性値⁽³⁶⁾などが関連するために、推計上の困難を抱えており、タイムラグも生じる。加盟国はおおむね財政規模が大きく、歳出の削減に重点を置いて財政健全化を進める必要があることから、支出ルールの採用は合理的であるということである。⁽³⁷⁾

この支出ルールから明らかに逸脱した場合、EU 理事会が、効果的な措置を講ずべき旨を加盟国に勧告する⁽³⁸⁾。明らかな逸脱とは、歳出の伸びを評価する際に、逸脱の幅が対 GDP 比で、1 年間あるいは 2 年間の累積で 0.5% に達している状態である⁽³⁹⁾。

(c) 明らかな逸脱に係る預託金と例外規定

上述の中期財政目標に係る明らかな逸脱及び支出ルールからの明らかな逸脱については、前年の対 GDP 比 0.2% に相当する金額を有利子預託金として欧州委員会に預けることになる⁽⁴⁰⁾。

なおⅢ1 で後述するが、中期財政目標に関しては、例外的・一時的な要因による逸脱等に加えて、大きな構造改革の実施、深刻な景気の悪化等による逸脱が例外規定の適用対象となり得るので、当該対象となった場合は EU 理事会からの制裁を免れることになる。⁽⁴¹⁾

(ii) 是正的措置

(a) 過剰財政赤字是正手続

欧州委員会は、財政赤字と債務残高に係る加盟国のいずれかの数値が、EU の基準値を超えているか (過剰財政赤字であるか) 等を監視・審査する。この監視・審査から EU 理事会による加盟国に対する勧告・制裁等に至るまでの一連の手続を、過剰財政赤字是正手続 (Excessive Deficit Procedure) と言う。過剰財政赤字是正手続は、加盟国に当該状況を是正させるための措置である。⁽⁴²⁾

⁽³⁰⁾ 債務残高が対 GDP 比 60% を超える場合は、0.5% を超える規模の改善を求められる。前掲注(25)の改正後の規則 (EC)1466/97 第 5 条第 1 項及び第 9 条第 1 項を参照。

⁽³¹⁾ 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 1 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理事会 (Economic and Financial Affairs Council) を意味する。

⁽³²⁾ 前掲注(25)の改正後の規則 (EC)1466/97 第 6 条第 2 項及び第 10 条第 2 項を参照。

⁽³³⁾ 前掲注(25)の改正後の規則 (EC)1466/97 第 6 条第 3 項及び第 10 条第 3 項を参照。

⁽³⁴⁾ 前掲注(25)の改正後の規則 (EC)1466/97 第 5 条第 1 項及び第 9 条第 1 項を参照。

⁽³⁵⁾ 1 つの国の経済全体の総需要と潜在的な供給力との差を指す。

⁽³⁶⁾ ある期間の名目 GDP の成長率に対する税金や歳出の増減率の比を指す。

⁽³⁷⁾ 伊藤 前掲注(12)

⁽³⁸⁾ 前掲注(25)の改正後の規則 (EC)1466/97 第 6 条第 2 項及び第 10 条第 2 項を参照。

⁽³⁹⁾ 前掲注(25)の改正後の規則 (EC)1466/97 第 6 条第 3 項及び第 10 条第 3 項を参照。

⁽⁴⁰⁾ 前掲注(18)の「シックス・バック」のうちの、規則 (EU)1173/2011 第 4 条を参照。

⁽⁴¹⁾ 大きな構造改革の実施については前掲注(25)の改正後の規則 (EC)1466/97 第 5 条第 1 項及び第 9 条第 1 項に、深刻な景気の悪化については同規則第 6 条第 3 項及び第 10 条第 3 項に、それぞれ規定されている。

⁽⁴²⁾ II 1 (2) (ii) の記述は、主として EU 運営条約第 126 条の各項に基づく。

欧州委員会は、加盟国が過剰財政赤字の状況であると判断した場合、EU 理事会に対してその旨の意見を盛り込んだ報告書を作成し、勧告を提出する。これに基づき EU 理事会は、過剰財政赤字の存在について判定を下す。過剰財政赤字が認定されれば、EU 理事会が加盟国に対して効果的な改善措置をとるよう勧告を出す。加盟国が必要な措置をとらない場合、EU 理事会は加盟国に過剰財政赤字削減のための措置をとるよう警告する。また過剰財政赤字是正手続の開始以降、加盟国の改善措置の効果の有無等に応じて、前年の対 GDP 比 0.2% に相当する金額の無利子での EU への預託、当該預託金の没収（罰金）等の制裁が加えられる。罰金は、対 GDP 比で 0.5% の金額まで上がり得る⁽⁴³⁾。

(b) 例外規定

財政赤字と債務残高に係る上述の基準値を超えれば直ちに過剰財政赤字であると単純にみなされるわけではない。

まず、財政赤字の対 GDP 比が実質的・継続的に低下して基準値に近い水準に到達している場合、また基準値からの逸脱が例外的かつ一時的でその比率が基準値に近い場合においては、基準値を超えているとはみなされない。

さらに債務残高の対 GDP 比が、十分に減少し満足のいくペースで基準値に近づいている場合も、基準値を超えているとはみなされない。債務残高に関しては、さらに具体的な規定が置かれており、対 GDP 比で 60% を超えた部分について、直近の 3 年間、年平均でその 20 分の 1 を削減していれば、過剰財政赤字是正手続の適用除外の条件を満たすことになる⁽⁴⁴⁾。

(c) 意思決定の方式

もう 1 つ過剰財政赤字是正手続に関して付け加えるならば、欧州委員会からの勧告を審議し EU 理事会で意思決定を行う際、「逆特定多数決」方式が一部採用されていることが挙げられる。これは一定の期日を経過する以前に「特定多数決 (qualified majority)」によって否決しない限り、欧州委員会の勧告に沿って決定がなされるというものである⁽⁴⁵⁾。

(d) EU 基金からの支援停止

なお、EU の地域政策の補助金である結束基金 (Cohesion Fund)⁽⁴⁶⁾に係る規則では、EU 理事会が過剰財政赤字の存在を認定し、かつ EU 理事会の勧告に従って効果的な改善措置をとっていないと判断した加盟国については、当該基金からの財政支援を停止し得るという規定がある⁽⁴⁷⁾。EU 理事会は、この規定に基づき、2012 年 3 月にハンガリーへの財政支援の停止を決定したが、ハンガリーが EU 理事会の勧告に従って過剰財政赤字の改善を示したため、同年 6 月に財政支援の停止は解除された⁽⁴⁸⁾。

⁽⁴³⁾ 罰金の上限については、前掲注(8)の「シックス・パック」のうちの規則(EU)1177/2011 によって改正された規則(EC)1467/97 の第 12 条を参照。

⁽⁴⁴⁾ 前掲注(43)の改正後の規則(EC)1467/97 第 2 条を参照。同様の規定は、「財政条約」第 4 条でも示されている。

⁽⁴⁵⁾ 特定多数決は、加盟国数の 55% 以上、加盟国人口の 65% 以上で意思決定できるというもの。EU 運営条約第 16 条第 4 項を参照。過剰財政赤字是正手続における「逆特定多数決」に関しては、前掲注(8)の規則(EU)1173/2011 第 4 条第 2 項、第 5 条第 2 項及び第 6 条第 2 項を参照。

⁽⁴⁶⁾ 詳細は “Cohesion Fund.” European Commission website <http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/> 等を参照。

⁽⁴⁷⁾ Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94 第 4 条第 1 項を参照。

⁽⁴⁸⁾ 庄司克宏『新 EU 法 政策篇』岩波書店、2014、pp.366-394。

(3) 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」の意)」とは、欧州委員会による加盟国の経済財政政策や構造改革の調整・監視・分析、EU 理事会による加盟国別の勧告の採択等を主な内容とする毎年の前半期を中心に展開されるプロセスである⁽⁴⁹⁾。プロセスの概略は、次のとおりである。

- ①前年度⁽⁵⁰⁾の11月頃に、欧州委員会は、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。欧州委員会は、様々な指標を用いた加盟国の経済状況の監視活動に基づく警戒メカニズム報告 (Alert Mechanism Report) もまとめ、対策が急がれる問題を抱える加盟国に対しては、詳細調査 (In-depth Review) を行う。
- ②これらを受けて3月頃に欧州理事会が優先される政策の方向性を承認する。
- ③4～5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 Program) と EU の財政ルールに適合する加盟国の中期財政計画である安定計画 (Stability Programme) 又は収れん計画 (Convergence Programme) を欧州委員会に提出する⁽⁵¹⁾。
- ④その後、欧州委員会が加盟国のプログラム・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、加盟国に提示する。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し、必要と判断すれば予算案の修正を求める。⁽⁵²⁾

2 「安定・成長協定」における透明性の確保のための方策

加盟国の予算の枠組みの透明性の確保等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、予算枠組み要件指令が発出されている⁽⁵³⁾。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、中期財政目標を含む中期予算枠組み、独立財政機関による監視と分析、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。

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、中期財政目標等の相互の整合性について、透明性を高め評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⁽⁵⁴⁾。

(49) 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年に前掲注(18)の「シックス・パック」のうちの規則(EU)1175/2011によって法制度化され、規則(EC)1466/97の第2-a条に組み込まれた。中村民雄「ユーロ危機対応とEU立憲主義」日本EU学会編 前掲注(10), pp.128-154; Council of the European Union, “Press Release: 3030th Council meeting: Economic and Financial Affairs,” 7 September 2010. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13161-2010-INIT/en/pdf>> を参照。

(50) ここでの「年度」とは暦年を意味する。

(51) 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れん計画である。

(52) ⑤のスケジュールは、前掲注(20)の「ツー・パック」のうちの規則(EU)473/2013第6条第1項並びに第7条第1項及び第2項で規定されている。

(53) 前掲注(18)の「シックス・パック」のうちの指令2011/85/EUである。この予算枠組み要件指令の解説と翻訳に関しては、加藤浩「EUにおける財政ガバナンス」『外国の立法』No.263, 2015.3, pp.32-44. <http://www.dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111087_po_02630004.pdf?contentNo=1> を参照。

(54) 中村 前掲注(49)

当該指令の中の、財政予測やリスクに関する包括的な報告の作成、予算編成の前提の設定や財政ルールの遵守を評価する独立財政機関の設置等は、国内の政治的な意思決定プロセスである予算編成を縛ることを意図しており、諸外国における近年の予算制度改革を踏襲したものであると言われている。⁽⁵⁵⁾

ここでは、透明性の確保のためにEUが加盟国に義務付けている方策等について、EUの関連諸法規等の中から予算枠組み要件指令を中心に、概略をまとめる。

(1) 制度上の透明性

加盟国は、財政上の説明責任を徹底するために、一般政府の様々なレベルにある諸官庁の予算上の責任を明確に規定することが定められている⁽⁵⁶⁾。

また、加盟国の公会計の体系は、内部的な統制及び独立した監査に服するものとされている⁽⁵⁷⁾。

さらに、加盟国の財政当局からの自律性を確保した独立財政機関による、信頼可能な分析に基づく、効果的で適時の監視が必要とされる⁽⁵⁸⁾。独立財政機関の機能としては、各国の予算関連プロセスの中に中期財政目標と数値ルールを組み込ませた上で、その数値ルールの遵守を監視して各国の財政ルールに関する評価を公にすることが規定されている⁽⁵⁹⁾。

加えて、加盟国に自国の統計機関の独立性を保証するよう義務付けている⁽⁶⁰⁾。

租税支出に関しては、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している⁽⁶¹⁾。

(2) 会計上の透明性

加盟国は、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扱い、欧州国民経済計算体系⁽⁶²⁾の基準に沿った発生主義に基づくデータ⁽⁶³⁾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⁽⁶⁴⁾に基づく財政データについて、適時かつ定期的（政府の各レベルによって毎月又は毎四半期）に公表する⁽⁶⁵⁾。

また加盟国は、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取

(55) 田中秀明「成功と失敗を分ける予算制度」加藤創太・小林慶一郎編著『財政と民主主義』日本経済新聞出版社、2017、pp.127-168。

(56) 前掲注(18)の指令 2011/85/EU 第 13 条を参照。

(57) 指令 2011/85/EU 第 3 条第 1 項を参照。

(58) 指令 2011/85/EU 第 6 条第 1 項を参照。独立財政機関の監視については、「財政条約」第 3 条第 2 項にも規定がある。

(59) 前掲注(20)の規則(EU)473/2013 第 5 条を参照。

(60) 前掲注(25)の改正後の規則(EC)1466/97 第 10a 条を参照。

(61) 前掲注(18)の指令 2011/85/EU 第 14 条第 2 項を参照。

(62) ここで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) を指している。

(63) 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を基準とし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。(国立国会図書館インターネット資料収集保存事業 (WARP) により保存されたページ) <http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/8430893/www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/NDL_WA_po_ron114.pdf> 等を参照。

(64) 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を基準として計上する会計処理の原則である。

(65) 前掲注(18)の指令 2011/85/EU 第 3 条を参照。

集及び加工に関する整合性を確保する⁽⁶⁶⁾。

さらに通常予算を構成しない公的機関及び公的基金についても、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。

加えて、政府保証や不良債権の発生に起因する損失、公企業の経営から生ずる負債など、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、私企業及び公企業への資本参加に関する情報も公表する⁽⁶⁷⁾。

財政ルールに関しては、加盟国は、EUの財政赤字及び債務残高に関する基準値の遵守、加盟国自身が設定した中期財政目標の堅持、財政計画における多年度の範囲の採用を含む、数値に基づく財政ルールを整備することとなっている。また財政ルールには、達成目標の定義、財政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。財政ルールが免責条項を有する場合には、その条項は、予算に係る政策分野におけるEU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事情と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。加盟国の毎年の予算関係の立法は、加盟国ごとに施行中の、数値に基づく財政ルールを反映するものとする。⁽⁶⁸⁾

(3) 指標・予測上の透明性

加盟国の財政計画の策定は、現実的なマクロ経済及び予算に係る予測に基づく。当該予測においては、欧州委員会の最新の予測を（適切であるならば他の独立的な機関の予測も）参考にし、過去の予測とその実績を勘案し、最も可能性の高いシナリオ、より慎重なシナリオ、危険度の高いシナリオを考慮する。当該予測は、感応度分析⁽⁶⁹⁾の枠組みを用いて、成長率及び金利に関する様々な仮定の下で主要な財政上の変数がどのように変化するかを調査するものとする。加盟国が選択したシナリオと欧州委員会の予測の間に著しい差異がある場合、特に外的な条件の下での仮定における変数の水準等が欧州委員会の予測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。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様々な仮定について技術的な対話を行う。⁽⁷⁰⁾

また加盟国は、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、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。事後的な評価等についても、客観的基準に基づいて定期的実施して公表する。その評価等により、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、当該加盟国は、必要な措置を講じ、それについても公表する。加盟国の四半期ごとの財政赤字及び債務残高の水準については、欧州委員会統計局が3か月ごとに公表する。⁽⁷¹⁾

さらに加盟国は、中期的な展望を確保するために、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、信頼のおける効果的な中期予算枠組みを確立する。当該枠組みは、数値に

⁽⁶⁶⁾ 指令 2011/85/EU 第 12 条を参照。

⁽⁶⁷⁾ 指令 2011/85/EU 第 14 条を参照。

⁽⁶⁸⁾ 指令 2011/85/EU 第 5 条から第 7 条までを参照。

⁽⁶⁹⁾ ここでは、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。

⁽⁷⁰⁾ 指令 2011/85/EU 第 4 条を参照。

⁽⁷¹⁾ 指令 2011/85/EU 第 4 条を参照。

基づく財政ルールと両立するような中期財政目標を確立するための手続を含むものとする。中期予算枠組みで採用する見積りは、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。⁽⁷²⁾

なお EU では、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し、3年ごとにその長期推計を公表している⁽⁷³⁾。

Ⅲ 近年の動向

1 財政ルールの柔軟な運用

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⁽⁷⁴⁾。これは、欧州委員会が、経済成長と緊縮財政のバランスを取る必要性を認識し、「安定・成長協定」に存在する様々な例外規定を最大限柔軟に適用して財政上の束縛を緩和し、加盟国の経済成長に配慮することを意図したものである⁽⁷⁵⁾。また、これは「安定・成長協定」における制裁の発動の可能性を縮減しようとするものとも考えられる⁽⁷⁶⁾。

欧州委員会は、上述の例外規定について、特に中期財政目標からの逸脱に関して3つの類型を挙げている⁽⁷⁷⁾。

1つ目は、大きな構造改革に関するものである。欧州委員会は、大きな構造改革を実施中の加盟国⁽⁷⁸⁾については、その改革が長期的な財政の持続可能性に及ぼす影響、改革による潜在的成長力の上昇及び持続的成長の促進等を勘案して、一定の条件の下、構造改革の短期的コストを賄うために、中期財政目標からの対GDP比0.5%までの逸脱を最長4年間許容するとしている。

2つ目は、投資に関連するもので、特に、2015年7月に発足した欧州戦略投資基金（European Fund for Strategic Investments）への拠出に関するものである。

欧州戦略投資基金は、経済成長と雇用創出に向けて、ユーロ危機以降の域内の投資環境に対する信頼性の低下と投資不足の悪循環を断ち切り、金融機関に眠る流動可能な資金を活用するための欧州委員会の施策の一環であり、EU予算と欧州投資銀行（European Invest Bank）の資金を呼び水とする、2017年までに総額3150億ユーロ（約38兆1150億円）の投資を実現する計画の主軸となる基金である。通常では融資を受けられなかった、リスクの高いプロジェクト等を支

(72) 指令2011/85/EU第9条を参照。

(73) 長期推計の最新版は、European Commission, *Fiscal Sustainability Report 2015*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip018_en_2.pdf> である。

(74) European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE EUROPEAN INVESTMENT BANK: Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact,” COM(2015) 12 final, 13.1.2015. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=EN>>

(75) 松本惇「欧州の財政規律は再び緩むのか—「安定成長協定」が抱える課題への対応が必要—」『みずほインサイト』2015.12.24. <<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu151224.pdf>>

(76) 加藤 前掲注53

(77) 以下、3つの類型に係る記述については、European Commission, “Commission issues guidance to encourage structural reforms and investment: Frequently Asked Questions,” 13 January 2015. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3221_en.htm> を参照。

(78) ここでは、過剰財政赤字の状態になっていない加盟国を指す。

援することを目的としている。⁽⁷⁹⁾

欧州委員会は、この欧州戦略投資基金に対する加盟国からの資金拠出を奨励しており、今回の政策文書では「資金拠出による基準値からの逸脱等は、一時的な要因とみなし得る」旨、記している。なお、このほか、EUの他のプロジェクトに係る投資等も、加盟国⁽⁸⁰⁾がマイナス成長を記録した又は需給ギャップが-1.5%以上に拡大した等の条件下で、同様の取扱いを受けるとしている。

3つ目は、景気循環に関するものである。これは例えば、不況時に、中期財政目標に向かう加盟国の財政改善の目安を下げることを許容するものである。例えば、需給ギャップの数値が-3%と-1.5%の間にあるような不況時に、債務残高が対GDP比60%を超えている加盟国⁽⁸¹⁾については、中期財政目標に向けての加盟国の財政状況の改善の目安としてII 1 (2) (i) (a)で上述した「構造的財政収支を1年につき対GDP比で0.5%超改善させる」という措置を、0.25~0.5%の改善⁽⁸²⁾へと緩和するものである。

この政策文書に関しては、財政規律の緩みにつながるという批判がある。一方、そもそも中期財政目標に未達の加盟国や過剰財政赤字の状態にある加盟国にとって、対GDP比0.5%規模の緊縮財政の実施は厳し過ぎて現実的でないという意見もある。⁽⁸³⁾

2 今後の改善策等

(1) 欧州委員会の当面の考え

今後の経済通貨同盟の完成に向けた「安定・成長協定」の枠組みの改善について、欧州委員会はおおむね次のように考えている。⁽⁸⁴⁾

- ① 「シックス・パック」、「財政条約」、「ツー・パック」の導入によって、1997年当時の「安定・成長協定」の枠組みは強化され、その後の「安定・成長協定」の枠組みは、透明性や政策決定の予測可能性において、まだ改良すべき点がある⁽⁸⁵⁾ものの、さらにデータを収集し政策実施の経験も積み重ねる必要がある。そのため、すぐに法改正に乗り出すのではなく、現在の「安定・成長協定」を十全に、枠組み自体の透明性の向上に留意しつつ実施していくこと、枠組みの複雑さを減らしていくことが、当面は必要である。
- ② 「安定・成長協定」の適用に関する透明性を高める手段としては、『安定・成長協定要覧』⁽⁸⁶⁾

(79) 日本貿易振興機構(ジェトロ)ブリュッセル事務所・海外調査部欧州ロシアCIS課「[欧州戦略投資基金(EFSI)の概要] 2016.2. <https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/0f96d1554c4acc8d/20150145.pdf>

(80) 前掲注(78)と同様、ここでは過剰財政赤字の状態になっていない加盟国を指す。

(81) 同上

(82) 実質成長率と潜在成長率のどちらが大きいかによって数値が異なる。

(83) 様々な批判や意見の詳細は、松本 前掲注(75)を参照。

(84) III 2 (1)については、次の文書等を参照。European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN CENTRAL BANK: On Steps towards Completing Economic and Monetary Union,” COM(2015) 600 final, 21.10.2015. <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-EN-F1-1.PDF>>

(85) European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: Economic Governance Review: Report on the Application of Regulations (EU) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/20131,” COM(2014) 905 final, 28.11.2014. <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-905-EN-F1-1.Pdf>> を参照。

の公表が挙げられる。この要覧は、2013年5月に初めて公表され、以後原則として毎年改訂され、財政ルールの運用や点検・監視の実際等に関して行われた変更等を反映する。さらに欧州委員会は点検・監視に係る決定を行った際の基礎になるデータや積算方法を加盟国と共有しているが、これらを加盟国の独立財政機関や一般公衆と共有することも視野に入れている。また毎年9月に域外の経済状況に係る前提や見通しを、加盟国の予算案作成に資するよう提供することも考慮している。

- ③債務残高ルールと中期財政目標との関係を整理する必要がある。加盟国が、中期財政目標で財政赤字の見通しの値を設定した際に、それらの値が中期的な債務残高にどのような影響を及ぼすのかについて、欧州委員会が一貫性を持って判断するようにする。
- ④加盟国との協議の際に、国によって、予算関連の指標の異なったセットを用いて「安定・成長協定」の遵守を評価することがある。これを改めて、調和の取れた一貫性ある方法で臨み、単一の実際的な指標への信頼を増すような方法を開発する必要がある。
- ⑤「財政条約」で加盟国に要求されている条項の国内法への置換（反映）に関して、加盟国の当事者意識を高めるものでもあり、どのように反映されているか調査する必要がある。

(2) 独立諮問機関の設立

欧州委員会に対する独立的な諮問機関として、5人の専門家の委員から成る欧州財政委員会（European Fiscal Board）⁽⁸⁷⁾が設立されている⁽⁸⁸⁾。EUの成長戦略を考える際、責任ある財政政策の実行が重要であるとの認識から、「安定・成長協定」の枠組みの実施について評価を行い、ユーロ圏全体及び加盟国レベルの政府支出の規模や適切な財政スタンスについて助言を行い、加盟国の独立財政機関とも優良事例に関する情報交換等で協力する。また、欧州委員会委員長の求めに応じて時宜にかなった助言を行う。⁽⁸⁹⁾

3 数値の改善等

EUでは、安定・成長協定の枠組みが整備されて以降、ユーロ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度も至っていないとされる⁽⁹⁰⁾。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。

しかし、制裁の発動が回避されているからと言って、財政赤字や債務残高の数値が下がっていないわけではない。総体的に見れば、EUにおける財政赤字と債務残高の状況は一定程度改善していると言える⁽⁹¹⁾。

⁽⁸⁶⁾ European Commission, *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact*, 2017 Edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip052_en_0.pdf>

⁽⁸⁷⁾ 欧州財務理事会と翻訳される場合もある。

⁽⁸⁸⁾ Commission Decision (EU) 2015/1937 of 21 October 2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board が根拠規定である。

⁽⁸⁹⁾ European Commission, “The European Fiscal Board: Questions and Answers,” 19 October 2016. <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3481_en.htm>; 川野 前掲注(6)

⁽⁹⁰⁾ 財政制度等審議会 前掲注(2)を参照。ただし、川野 同上は、II 1 (2) (ii) (d) のハンガリーの事例を、制裁が発動された前例と捉えている。

財政赤字について、加盟 28 か国の数値を比較すれば、対 GDP 比で 2010 年の 6.4% から 2016 年の 1.7% へと縮小している。ユーロ圏 19 か国は、同期間において 6.2% から 1.5% へとやはり縮小している。対 GDP 比 3% の基準を総体としてはいずれも満たしている。⁽⁹²⁾

債務残高について、加盟 28 か国の数値を比較すれば、対 GDP 比で 2010 年に 78.4% を示し 2014 年の 86.7% まで拡大を続けていたが、2016 年には 83.5% へと低下してきている。ユーロ圏 19 か国は、2010 年に 83.8% を示し、2014 年の 92.0% まで拡大を続けていたが、やはり 2016 年には 89.2% へと低下してきている。債務残高を安定的に減少軌道に移行させるまでには至っていないと言えるかもしれないが、ここでも一応の進展は見られる。⁽⁹³⁾

おわりに

EU では、1993 年にマーストリヒト条約が発効し、加盟国は、単一通貨制度への参加のための要件として、財政赤字の対 GDP 比が 3% を超過しないこと等を要求されるようになり、財政健全化に取り組んだ。特にイタリアは、当時の一般政府債務残高の対 GDP 比が先進国中最悪の状況であったが、1997 年に 1 年限りで一定所得以上に対して所得税を上乗せするユーロ税の創設や付加価値税の税率引上げの前倒し実施を行った結果、財政収支が大きく改善し、単一通貨制度への参加が認められた。⁽⁹⁴⁾

一方、加盟国が単一通貨制度に参加した後は、罰則が機能せず、ルールを守るインセンティブがなくなってしまったとの見方がある。また「安定・成長協定」は、好景気でも対 GDP 比 3% の財政赤字を許容する、加盟国の経済財政事情を考慮しない等、経済合理性に欠ける部分があるとの論評がある⁽⁹⁵⁾。さらに、ユーロ圏内に存在する競争力や雇用環境の面での格差について、懸念を示す見解がある。競争力が低く経済成長・雇用情勢が厳しい国々ほど財政赤字が大きく債務残高の水準が高いため、ユーロ危機を契機に厳格化された財政ガバナンスの仕組みの下では、そのような国々における財政出動に対するハードルが高くなり、格差の解消がますます困難になっているという見解である。⁽⁹⁶⁾

加えて、英国の EU 離脱が決定的となった現在、EU 内部の統合の在り方との関連で、加盟国の財政運営の権限について議論が交わされることが予想される。EU の原加盟国は、ユーロ危機を経て、何らかの形の共通予算を伴う財政同盟が必要なことを認識していると言われる。それに対して、遅れて加盟した東欧諸国は、全ての加盟国の財政的自律性を主張していると言わ

(91) 伊藤さゆり「欧州経済見通し—17 年は政治の年。緩やかな拡大続くが投資の加速は期待できず—」『Weekly エコノミスト・レター』2016.12.9. <http://www.nli-research.co.jp/files/topics/54524_ext_18_0.pdf?site=nli>

(92) 欧州委員会統計局 (Eurostat) のデータベースから採取。“Database: Economy and finance.” European Commission website <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>> 数値はいずれも加盟 28 か国ないしユーロ圏 19 か国の加重平均である。

(93) *ibid.*

(94) 神戸雄堂「国際比較で浮かび上がる日本の財政悪化の原因とは？」『ニッセイ基礎研レポート』2017.3.31, p.14. <http://www.nli-research.co.jp/files/topics/55385_ext_18_0.pdf?site=nli>; 夏村徳彦「ユーロの構造問題とは何か」岡部直明編著, EU 研究会編『EU は危機を超えられるか—統合と分裂の相克—』NTT 出版, 2016, pp.165-184.

(95) 田中 前掲注(55)

(96) 伊藤さゆり「統合のマルチスピード化は EU の維持に有効か—危機意識は強いがリスクをはらむローマ宣言—」『東洋経済 ONLINE』2017.4.3. <<http://toyokeizai.net/articles/-/165410>>

れる。⁽⁹⁷⁾

「安定・成長協定」の枠組みを基礎にした EU の財政ガバナンスの体系が今後どのように進展し推移していくのか、また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ところである。

(かとう ひろし)

⁽⁹⁷⁾ 庄司克宏「英国離脱後の EU の行方 (上) 将来像巡る東西対立 火種 財政同盟の実現 試金石に」『日本経済新聞』2017.4.19.