

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	主要国の財政ルールの変遷と論点—基礎的財政収支の黒字化目標に関連して—
他言語論題 Title in other language	Fiscal Rules in Major Countries: Achieving a Surplus in the Primary Balance
著者 / 所属 Author(s)	鎌倉 治子 (KAMAKURA Haruko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 財政金融課長
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	860
刊行日 Issue Date	2022-8-20
ページ Pages	49-77
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	1990年代以降、政治的な圧力を制御すること等を目的として、財政ルールが各国で導入されている。政府債務の現状と課題を確認し、諸外国及び日本における財政ルールの変遷と論点を紹介する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

主要国の財政ルールの変遷と論点

—基礎的財政収支の黒字化目標に関連して—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
財政金融課長 鎌倉 治子

目 次

はじめに

I 政府債務の現状と課題

- 1 政府債務の現状
- 2 財政赤字はなぜ発生するのか
- 3 政府債務の蓄積は何が問題なのか
- 4 政府債務の限界はどこにあるのか

II 財政ルールの変遷

- 1 財政ルールの広がり
- 2 財政ルールの4類型
- 3 財政ルールをめぐる論点

III 日本における財政ルールの論点

- 1 財政ルールの変遷
- 2 財政ルールの論点

おわりに

別表 主要国の財政ルール（主要なもの）

キーワード：基礎的財政収支、プライマリー・バランス、財政赤字、政府債務、独立財政機関、
シルバー民主主義

要 旨

- ① 先進国において、政府の債務残高対 GDP 比は、1980 年代以降、すう勢的に上昇している。財政赤字とその蓄積である政府債務が発生する理由については、経済的要因だけでは説明困難で、公共選択論や政治経済学、さらに近年は行動経済学において、研究が進められてきた。
- ② 政府債務がどの水準まで蓄積したら危機的状況が発生するのか、その上限は理論的には判明していないが、実証研究では多くの OECD 諸国で GDP の約 2 倍とされている。
- ③ 政治は財政赤字を拡大させる強い圧力を持っていることから、1990 年代以降、政治的な圧力を制御すること等を目的として、財政ルールが各国で導入されている。2000 年代以降は、財政ルールの採用と併せて、独立財政機関を設置することが新たな潮流となっている。
- ④ 財政ルールには、収支ルール、債務ルール、歳出ルール、歳入ルールの 4 類型がある。国際的には、中期目標を具体的な債務上限という形で定め、毎年の財政政策の指針として政府がコントロール可能な少数の運用ルール（歳出ルールや収支ルール）を採用することが推奨されている。
- ⑤ 日本における現在の中心的な財政ルールは、プライマリー・バランスの黒字化（収支ルール的一种）と債務残高対 GDP 比の安定的な引下げ（債務ルール的一种）である。政府債務の持続可能性は、成長率、金利、プライマリー・バランスで決まる。成長率よりも金利が低い状態が続けば政府債務は発散しないが、成長率と金利の大小関係をどう考えるかは、議論が分かれている。
- ⑥ 日本において財政ルールに実効性を持たせる方策として、拘束力のある中期財政フレームと歳出ルールを設け、これに基づき毎年の予算編成を行い、補正予算も含めた歳出総額を適切に統制すること、独立財政機関を設置して予算編成の基礎となる経済見通しの信頼性を高めること等が提案されている。
- ⑦ 今後の財政運営に関しては、経済成長を促しつつ、政府が市場からの信頼を失わないよう財政ルールを維持し、その実効性を高めていくことが求められよう。

はじめに

先進国においては、政府の債務残高対 GDP 比は、1980 年代以降、上昇傾向にあり、2020 年の新型コロナウイルス感染症のパンデミック（以下「コロナ禍」）の下で顕著に増加している⁽¹⁾。この間、長期的には、財政・金融政策の協調に関わる 2 つのトレンドが起きているという⁽²⁾。1 つは、長期停滞（secular stagnation）と呼ばれる低成長・低金利の状況下で、政府の債務残高が上昇する一方で利払費が相対的に抑制されてきたことである。もう 1 つは、過去 10 年ほどで、危機対応としての財政・金融政策の協調が徐々に容認されるようになったことである。言い換えれば、従来は、財政政策の効果は限定的と考えられてきたが、低金利下における金融政策の限界が認識されるにつれ財政政策への期待が高まり、当分低金利が続くならば財政政策をもっと活用すべきであるとの見方も強まってきた⁽³⁾。

しかしながら、潮目は再び変わり始めているとの指摘がある⁽⁴⁾。コロナ禍から脱する過程での需要回復に、ロシアのウクライナ侵攻に起因する資源価格の高騰等が重なって、諸外国では物価が急上昇し、中央銀行は金融引締めへ転じている。日本では、円安の影響もあって、消費者物価指数（生鮮食品を除く総合）は、2022 年 4 月・5 月の 2 か月連続で 2.1% 上昇（対前年同月比）しているが⁽⁵⁾、諸外国に比べると上昇率は低く、今後も継続的に物価が上昇するのか、先行きは不透明である。

日本の財政は、利払費の抑制という低金利の恩恵を、世界で一番享受してきたといっても過言ではない。こうした中、今後の財政政策の在り方という観点から、国・地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリー・バランス。以下「PB」）⁽⁶⁾の黒字化と債務残高対 GDP 比の安定的な引下げという従来の財政ルール⁽⁷⁾が、改めて注目を集めている⁽⁸⁾。

そこで、本稿では、諸外国も含めた財政ルールの到達点・課題を整理することを試みる⁽⁹⁾。

*本稿は、2022 年 7 月 12 日までの情報を基にしている。インターネット情報の最終アクセス日も同日である。

- (1) コロナ禍における経済面での政策対応については、国立国会図書館調査及び立法考査局「新型コロナウイルス感染症への政策対応—主要国の経済対策の概要—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1111, 2020.9.8. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11537739_po_1111.pdf?contentNo=1> 等を参照。その後の諸外国の財源確保策については、佐藤良「コロナショック後の諸外国の財源確保策」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1158, 2021.11.12. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11863876_po_1158.pdf?contentNo=1> を参照。
- (2) 白井さゆり「(経済教室) ポストコロナの財政(中) 政策協調の安定性確保カギ」『日本経済新聞』2022.4.20.
- (3) 早川英男「近年の積極財政論について：MMT 派と主流派の異同」2022.6.6. 東京財団政策研究所 HP <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4002>>; 中里透「第 1 章 経済財政運営の基本戦略」福田慎一編著『コロナ時代の日本経済—パンデミックが突きつけた構造的課題—』東京大学出版社, 2022, p.53 等。
- (4) 佐藤主光「(経済教室) ポストコロナの財政(上) 増税の時期・選択肢 検討急げ」『日本経済新聞』2022.4.19. 世界的にも、このような見方について一部に修正の動きが見られる。「長期停滞論」を唱えたローレンス・サマーズ (Lawrence Summers) 氏 (ハーバード大学教授、元米財務長官) がインフレに警鐘を鳴らすようになったことが、象徴的な出来事といえる。中里 同上, pp.54-55.
- (5) 総務省統計局「2020 年基準 消費者物価指数 全国 2022 年(令和 4 年) 5 月分」2022.6.24. <<https://www.stat.go.jp/data/cpi/sokuhou/tsuki/index-z.html>>
- (6) 税収・税外収入と、国債費(国債の元本返済や利子の支払に充てられる費用)を除く歳出との収支のことを表す。その時点で必要とされる政策的経費を、その時点の税収等でどれだけ賄えているかを示す指標である。「基礎的財政収支とは何ですか。何が分かりますか。」財務省 HP <<https://www.mof.go.jp/faq/budget/index.htm>>
- (7) いわゆる骨太の方針 2018 (「経済財政運営と改革の基本方針 2018」(2018 年 6 月 15 日閣議決定) p.51. 内閣府 HP <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>)
- (8) 例えば、骨太の方針 2022 の策定過程での経緯について、後掲注 99 参照。
- (9) 日本及び諸外国の財政ルールについては、田中秀明氏(明治大学教授)による包括的な研究(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.)において、ほぼすべての論点が提示されている。本稿では、その論点の幾つかを概観し、近年の動向を追うことを試みている。

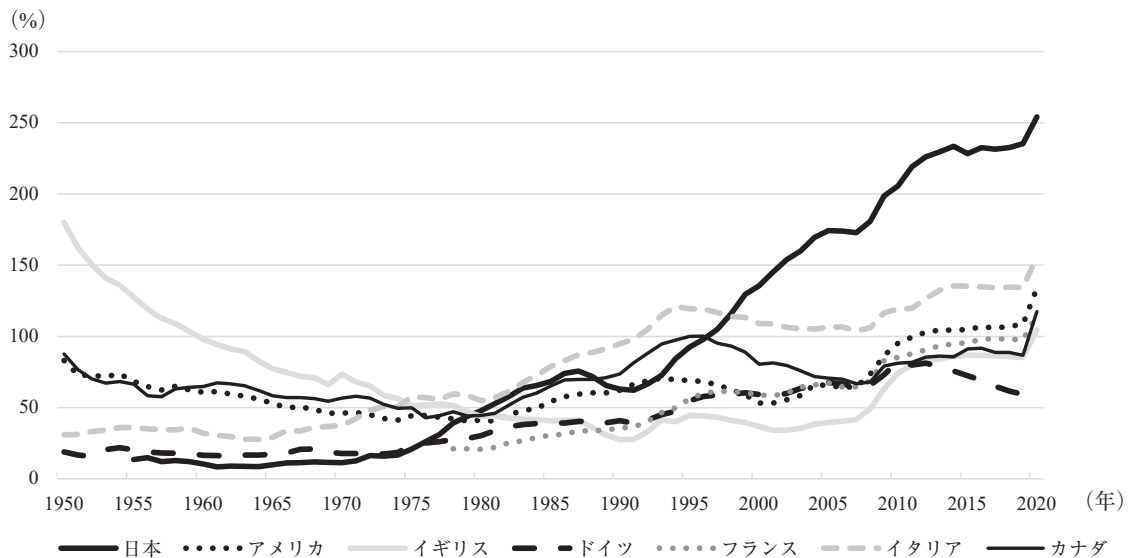
まず、Iで政府債務の現状と課題を確認し、IIでは諸外国の財政ルールの変遷を整理する。IIIでは日本における財政ルールの変遷と論点を紹介する。

I 政府債務の現状と課題

1 政府債務の現状

先進国において、政府の債務残高対 GDP 比は、1980 年代以降、すう勢的に上昇している（図 1）。近年では、同比率は、2008 年のリーマンショックに端を発した世界金融危機及びその後の欧州債務危機で増加を見せ、さらには 2020 年のコロナ禍で大規模な経済対策が採られたこと等を受けて顕著に増加している。

図 1 一般政府債務残高対 GDP 比の推移



(出典) IMF, *General Government Debt*. <<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD>> を基に筆者作成。

2 財政赤字はなぜ発生するのか

政府債務は、毎年の財政赤字が蓄積したものである。では、財政赤字はなぜ累積するほどに発生するのか。この問いについては、景気循環といった経済的要因だけでは説明困難で、公共選択論や政治経済学、さらに近年は行動経済学において、研究が進められてきた。ここでは、①財政錯覚、②政治的景気循環 (Political Business Cycle)、③政治家の戦略的操作、④共有資源問題 (Common Pool Problem)、⑤シルバー民主主義を紹介する⁽¹⁰⁾。

(1) 財政錯覚

財政錯覚は、アメリカの経済学者ジェームズ・ブキャナン (James M. Buchanan) とリチャー

(10) 本節での説明は、田中拓道ほか『政治経済学—グローバル化時代の国家と市場—』有斐閣、2020、pp.181-201; 小黒一正「第2章 シルバー民主主義と世代をめぐる課題」加藤創太・小林慶一郎編著『財政と民主主義—ポピュリズムは債務危機への道か—』日本経済新聞出版社、2017、pp.49-71等を参考にした。政治経済学者のアルベルト・アレシナ (Alberto Alesina) 氏らは、財政赤字が発生する政治経済学的要因について、①財政赤字と選挙、②社会的対立—消耗戦と暴動—、③戦略的変数としての債務、④共有資源問題、⑤世代間の再分配、⑥レントシーキング、⑦財政ルール、⑧予算機関、という切り口に分類している。Alberto Alesina and Andrea Passalacqua, "The Political Economy of Government Debt," *NBER Working Paper Series*, No. 21821, 2015.12. <<http://www.nber.org/papers/w21821>>

ド・ワグナー（Richard E. Wagner）が提唱した概念である⁽¹¹⁾。有権者は、現在の赤字が将来の増税につながることを認識できず（財政錯覚）、選挙での再選を目的とする政治家は、財政錯覚につけこんで、税収を上回る財政支出を行う、というものである。このモデルからすれば、民主主義国家では財政赤字は不可避ということになる。

(2) 政治的景気循環

政治的景気循環論では、選挙の時期に合わせて景気循環が人為的に引き起こされると説明される。政権担当者は、選挙前には、再選を目的として拡張的な財政金融政策を採り、好景気をもたらされる。選挙後には、景気過熱化によるインフレを抑制するために緊縮的な財政金融政策を採らざるを得ず、不況をもたらされる。

(3) 政治家の戦略的債務操作

戦略的債務操作論には2つの説があるが、いずれの説でも、政権交代リスクに直面している政党が、ライバル政党の財政的自由度を縛るために、財政赤字を拡大させるとする。第1の説では、右派政権（一般的には小さな政府を志向して緊縮的な財政金融政策を採用する。）が財政支出を増やすことによって次の左派政権（一般的には大きな政府を志向して拡張的な財政金融政策を採用する。）が財政支出を増やせないようにする。第2の説は、債務を活用して有権者の党派的選好を変えることによって再選可能性を高める。すなわち、右派政権はあえて政府債務を増やして有権者が左派政党を支持しないようにし、逆に左派政権は債務を減らすことで有権者の債務不履行への不安を軽減する、というものである。

(4) 共有資源問題

共有資源問題は、財政赤字が発生する大きな要因の1つであると考えられている。財政支出による個別事業（公共事業等や個人向け給付など）の利益は、特定の者に集中する。他方で、税は国民全体から徴収される共有資源であることから、財政支出による受益と税負担の費用とは必ずしも明確にリンクしておらず、税負担の費用は認識されにくい。このため、財政支出を拡大する政治的要求が高まり、過剰な財政支出が行われることになる。

(5) シルバー民主主義

財政赤字によって将来世代に負担が先送りされ、世代間の不公平が拡大する。そのような観点から、近年特に強調されるのが、いわゆる「シルバー民主主義」である。政治経済学における「中位投票者定理」という理論に従うと、政策は中位の選好を持つ有権者の意向が反映されやすいことから、有権者の中で高齢者の比重が増加すると、高齢者に配慮した政策（社会保障給付の拡大や負担増の先送り）が実現されやすくなる⁽¹²⁾。

また、田中秀明氏は、①財政錯覚、②官僚の予算極大化、③世代間や利益グループ間の配分、④選挙サイクル、⑤共有資源（コモン・プール）問題、⑥政治的イデオロギー、⑦予算編成過程、財政ルール等を含めた予算制度や仕組み、に分類している。田中 前掲注(9), pp.23-28. ただし、これら諸説はあくまでも仮説であり、その主張を否定する実証研究もあり、それぞれの主張が矛盾するものもある。田中ほか 同, p.188.

(11) James M. Buchanan and Richard E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press, 1977.

(12) 井堀利宏『消費増税は、なぜ経済学的に正しいのか』ダイヤモンド社、2016, pp.238-246; 小黒 前掲注(10), pp.58-59. 現在世代（プリンシパル）の利益は投票を通じて選ばれた政治家（エージェント）を通じて政策に反映

シルバー民主主義は、行動経済学からも説明される。人は、一般に、近未来の小さなデメリット（財政再建のための増税等）と遠い未来の大きなデメリット（財政破綻の可能性）を比較すると、前者の方をより大きく感じるという「現在バイアス」を持つ。すなわち、限定合理性⁽¹³⁾を持った人々は、今消費したいという誘惑に負けて増税に反対する⁽¹⁴⁾。高齢者は若年者と比べてより近視眼的であることから、若年者に比べて高齢者の割合が多いほど、政府・政治家は近視眼的になり、政府の赤字は大きくなり、政府債務の蓄積は速くなる⁽¹⁵⁾。

3 政府債務の蓄積は何が問題なのか

財政赤字及びその蓄積である政府債務をめぐることは、経済学者の間では様々な考え方があるものの、一般に、政府債務の水準が高すぎることは問題であるという点では一致している。以下では、財政赤字や政府債務をめぐる考え方や、政府債務が発散しない（財政が持続可能な）条件等を見ていく。

(1) 財政赤字をめぐる考え方

財政赤字をめぐることは、主に、各経済主体の合理性をどの程度と想定するかによって、様々な考え方が対立している。ごく単純化して言えば、一方にあるのは、ケインズ的な総需要管理政策を重視する立場である。この立場に立てば、経済主体はそれほど「超」合理的には行動していないと考え、不況期にはたとえ無駄な内容であっても公共投資を行うこと自体に意義があると考え。もう一方にあるのは、主流派である新古典派経済学であり、経済主体の「超」合理性を前提とする。すなわち、経済主体は、無限の先の時間まで考慮して、最適な消費・貯蓄計画を決めると考える。近年は、後者の立場を重視しつつ、中長期的な視点から、経済主体のある程度の合理性を前提とする考え方が主流である⁽¹⁶⁾。

される。現在世代の中でも退職者は時間的余裕があることから、政治的なロビイング活動でより有利な立場にあり、人口構成以上に政治的影響力を持つ可能性も指摘されている。他方で、将来世代の利益を代表するエージェントは明示的には存在しない。國枝繁樹「世代間公平確保のための方策—世代間公平確保基本法（試案）—」（経済社会構造に関する有識者会議 第1回財政・社会保障の持続可能性に関する制度・規範WG 資料4）2011.9.30, pp.6-7. <<https://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/k-s-kouzou/shiryou/wg2-1kai/pdf/4.pdf>>

(13) 新古典派経済学では、人間を完全に合理的であると考え、推論のステップを無限に推し進めて最も高い効用を与える選択肢を探すと考える。これに対し、行動経済学では、限定合理性の考え方（人間には認知能力にも計算処理能力にも限界があるので、選択肢の決定は、効用の最大化によってではなく、せいぜいこれで十分という選択肢を探すとという満足化によって決められるとする考え方）をとる。依田高典『行動経済学—感情に揺れる経済心理—』中央公論新社、2010、pp.14-15。

(14) 大垣昌夫氏（慶應義塾大学教授）は、ある意味では、人間が有限のステップで推論を止めてしまう方が合理的で、嫌な目に遭わなくて済む、と指摘している。福田慎一ほか「行動経済学会第4回大会パネルディスカッション「累積する国債問題と行動経済学」」『行動経済学』3巻、2010、p.168. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/jbef/3/0/3_0_162/_pdf-char/ja>

(15) Pierre Yared, “Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend,” *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), Spring 2019, pp.124-125. <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.33.2.115>> 大垣氏は、日本では若年者も財政の持続可能性への関心が低いとし、その1つの理由として限定合理性を挙げ、論理的な推論を続けると若い世代にとっては不安な事態が不可避となることから、不安回避的な心理から推論を進めない可能性があり、それはある意味では合理的な行動であるとする。その上で、ありうべき将来について説明しない政治家や経済学者に道義的責任があるとする（福田ほか 同上、p.172.）。また、加藤創太氏（東京財団政策研究所研究主幹）は、行動経済学や政治学は人間は非合理的ゆえに近視眼と捉えるが、合理的な近視眼という考え方もあるとした上で、情報制約による合理的な近視眼では、財政破綻や戦争といったテールリスク（発生確率は低いが、発生すると非常に巨大な損失をもたらすリスク）よりも現在の方をより強く優先することから、情報制約による合理的な近視眼に対応するためには、情報の開示や政府への信頼度が重要であるとする（加藤創太「第1章 ポピュリズム政策と財政膨張—有権者は愚かなのか？—」加藤・小林編著 前掲注(10)、pp.16-46.）。

(16) 井堀利宏『財政赤字の正しい考え方—政府の借金はなぜ問題なのか—』東洋経済新報社、2000、pp.177-183。なお、

このような主流の考え方の中にも様々な立場の相違はあるが、共通点は、総需要拡大政策であっても、賢明な支出（ワイズスペンディング）であることを重視し、また、総需要の拡大が将来も続くかという長期的視点で財政政策の効果を分析することである。このため、政府債務についても、短期的な変化よりも中長期的な累積に関心があるとされる⁽¹⁷⁾。

(2) 政府債務が蓄積することの問題点

政府債務が蓄積することの最大の問題点⁽¹⁸⁾は、政府債務（財政）の持続可能性が失われることである。政府が巨額の債務を抱える場合に、中央銀行が公債の直接引受け等によって政府の資金調達を助け、財政が持続可能でなくなり、結果的に極度のインフレという危機を招いた事例は、枚挙に暇がない⁽¹⁹⁾。インフレは、政府が人々の保有貨幣に対して課税を行っている状態と本質的に同じであることから、「インフレ税（Inflation Tax）」⁽²⁰⁾とも呼ばれる。高インフレが国民生活に甚大な影響を与えることは論をまたないが、近年では、さらに、インフレ税が逆進的であるとの結論を実証的に示しているものが見受けられる⁽²¹⁾。

では、債務の借換えを繰り返して政府債務の持続可能性が保たれるならば⁽²²⁾、政府債務が蓄積しても問題ないのか。この点については、世代会計（生涯を通じた公的な純負担額を、世代別に定量的に比較する手法）⁽²³⁾で見ると、債務の先送りは将来世代への負担の押付けであり、

財政赤字をめぐる最大の争点は景気刺激策の効果であるが、景気刺激の効果がないとしても経済のショックを緩和するために財政赤字を用いることは有益であると考えられている（同、p.228-229.）。また、近年では、長期停滞下で当分低金利が続くのであれば、財政政策をもっと活用すべきであるとの見方が、主流派経済学者の間でも強まってきた（前掲注3参照）。このほか、異端説であるが、「インフレとならない限り、自国通貨建ての国債なら財政赤字を心配する必要はない」とする現代貨幣理論（MMT）も、注目を集めている。MMTについては、大森健吾「財政政策と金融政策の協調をめぐる議論—MMT その他の提案の論点—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1062, 2019.6.26. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11298315_po_1062.pdf?contentNo=1> が詳しい。

(17) 井堀 同上

(18) 教科書的な議論では、ある条件の下では、政府がその支出を公債と租税のいずれで調達しても、経済全体に及ぼす影響は変わらない（リカード＝バローの中立命題（公債の中立命題））。しかし、この命題は幾つかの強い条件を前提としており（主な条件は、①民間の経済主体が流動性制約（借入制約）に直面しないこと、②政府が歪みのある租税を課税しないこと、③政府が公債を発行するときに、民間の経済主体が「政府は将来、償還のために増税をする」と予想し、かつそのとおりに政府が政策を行うこと、④世代を超えた公債の中立命題の場合、親が償還時の増税に備えて子に遺産を残すこと）、実際には、諸条件が満たされることは困難である。公債の中立命題が成り立たない状況下で、課税と公債をどう組み合わせるかについては、課税平準化（tax smoothing）の理論がある。この理論によれば、財政支出の増加が一時的である場合には、一時期に集中して租税負担を課すとその時期の超過負担（賃金税による労働供給の減少など、経済活動が課税により阻害されることに伴う負担。課税に伴う超過負担の大きさは、限界税率の2乗に比例する。）が過度に大きくなることから、公債で財源を調達した上で時間を通じて租税負担を均すように課すことが、経済の効率性の観点からは望ましいとされる。また、税率を大きく変動させないように、政府支出が増える年には公債を増発し、政府支出が減る年には公債を償還する（あるいは発行を減らす）政策を採ることが望ましいとされる（公債のクッション政策）。土居丈朗『入門財政学 第2版』日本評論社、2021、pp.239-243, 252-256。

(19) カーメン・M・ラインハート、ケネス・S・ロゴフ（村井章子訳）『国家は破綻する—金融危機の800年—』日経BP社、2011、pp.193-204。

(20) インフレ率を π と置き、インフレ税の税率を t と置くと、両者の関係は、 $t = \pi/(1+\pi)$ と表されることが知られている。

(21) William Easterly and Stanley Fischer, "Inflation and the Poor," *Journal of Money, Credit and Banking*, 33(2), May 2001, pp.160-178. インフレが発生すると、貨幣の実質価値が目減りすることから、家計は資産保有を貨幣から実物資産へとシフトさせ、その結果、実物投資が促進され、産出量が増加する（トービン効果）。この場合に、インフレヘッジのために実物資産（株・金・不動産等）を容易に購入できるのは、もともと多くの金融資産を持つ「裕福層」が中心であり、「中低所得層」はインフレに脆弱であるとみられる。小黒一正『財政危機の深層—増税・年金・赤字国債を問う—』NHK出版、2014、pp.56-58。

(22) 後掲注34参照。

(23) 世代会計は、アウアバック（Alan J. Auerbach）氏（カリフォルニア大学バークレー校教授）やコトリコフ（Laurence J. Kotlikoff）氏（ボストン大学教授）らによって1991年に提唱された手法である。Alan J. Auerbach et al., "Generational

いわば「財政的児童虐待 (fiscal child abuse)」⁽²⁴⁾であるとされる。

4 政府債務の限界はどこにあるのか

政府債務がどの水準まで蓄積したら危機的状況が発生するのか。理論的にはその上限は判明していない⁽²⁵⁾。一方で、実証研究によって、財政が持続可能な債務残高の上限を計測する研究は進んでいる。

(1) 政府債務の上限の推計

政府債務残高の上限に関する一連の実証研究のポイントは、財政反応関数 (fiscal reaction function) の推計にある。財政反応関数とは、政府債務残高の増加にPBがどのように反応するかを見るものであり、政治的意思決定を通じて財政規律が働いているかどうかを捉えようとするものと言える。この財政反応関数が推定されると、政府債務残高の上限を計測できる(図2)⁽²⁶⁾。

OECDによれば、持続可能な政府債務の上限は、多くのOECD諸国でGDPの約2倍であるという。ただし、国によって持続可能な政府債務の上限は異なり、政府債務の蓄積に政府がどう対応するかに強く依存するという。日本を含む一部の国(日本、ギリシャ、アイスランド、ポルトガル、スペイン等)については、過去の財政運営を前提とすると、債務は持続不可能であるとしている。日本の債務については、2013年時点で政府債務の上限を上回っており、上限を超えても持続している理由について、日本銀行の金融政策、債務の国内保有比率の高さ、純金融資産の大きさといった様々な要因によるとしている⁽²⁷⁾。

Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting," *Tax Policy and the Economy*, Vol.5, 1991, pp.55-110.

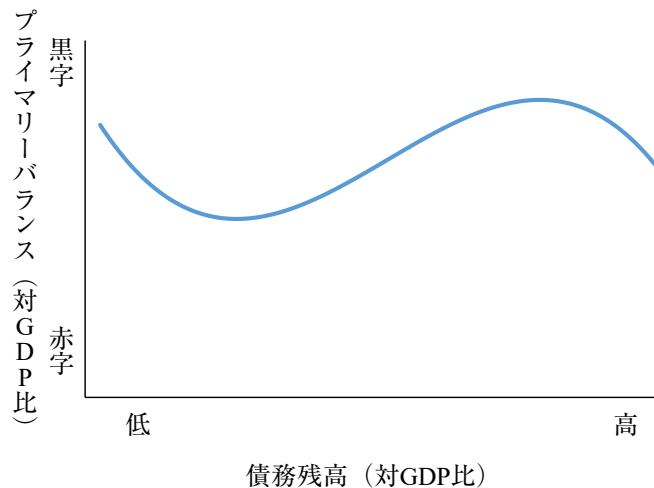
(24) Laurence J. Kotlikoff and Scott Burns, *The coming generational storm: what you need to know about America's economic future*, Cambridge: MIT Press, 2004.

(25) 小林慶一郎氏(慶應義塾大学教授)は、岩村充氏(早稲田大学名誉教授)との対談において、日本の政府債務残高の上限について、理論的には判明していないと述べている。また、岩村氏は、経験的には、インフレによらず収束できたのは、19世紀のイギリスにおける公的債務残高の対GDP比250%が最大値ではないか、と述べている(「対談 岩村充×小林慶一郎 「国の借金は本当に問題ないのか」」『エコノミスト』4606号, 2019.6.25, p.78.)。浜田宏一氏(イェール大学名誉教授)は、日本の政府債務残高について、対GDP比1000%になっても大丈夫だと思うが、10000%が大丈夫かと言われればそれは難しい、と述べている(浜田宏一「「矢野論文」大論争! 国の借金はまだまだできる」『文藝春秋』99巻12号, 2021.12, p.173.)。

(26) 財政反応関数については、その形状から、「財政疲労 (fiscal fatigue)」という現象が観察されている。すなわち、債務残高が増加すると財政規律が働いてPBが改善するが、債務残高が大きくなりすぎると財政健全化疲れが生じて財政規律が働かなくなる(櫻川昌哉『バブルの経済理論—低金利、長期停滞、金融劣化—』日経BP, 2021, pp.390-394.)。このため、財政健全化を早期に進めることで財政疲労の発生を防止するとともに、財政健全化策が経済に与える影響に留意し適切なペースで財政健全化に取り組む必要があるとされている(財務省『海外調査に関する論点整理(参考資料)』2016.6.17, p.2におけるIMFの見解)。なお、将来の大きな財政リスクやショックに対処するための方策として、目標とする政府債務の水準を、推定される政府債務の上限よりはるかに低く設定することが示唆されている(Falilou Fall et al., "Prudent debt targets and fiscal frameworks," *OECD economic policy paper*, No.15, 2015.7, pp.26-29; Xavier Debrun et al., "Public Debt Sustainability," *CEPR Discussion Paper*, No. DP14010, 2019.9.18, pp.14-15.)。また、コロナ後の財政運営に関して、財政にリスクを与えうる要素を洗い出し、包括的な財政リスク管理フレームワークを構築し、それらを制度的にモニタリングすることの重要性が指摘されている(OECD, "Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis," 2021.10.14, p.27.)。

(27) 1985年から2013年までのOECD31か国の年次パネルデータを用いて、財政反応関数を推定し、政府債務の上限値を決定している。ここで、政府債務の上限値は、所定の成長率とリスクフリー金利、所定の不確実性レベル、過去に観察された政府の債務増大への対応能力に基づいて、政府が債務を繰り越すことができない債務の最大レベル、として定義されている(Fall et al., *ibid.*, pp.14-18.)。IMFのスタッフらが先進国23か国について1970年から2007年を対象に分析した結果によれば、国によってばらつきはあるが、債務上限の値はおおむねGDPの150-200%程度であった(櫻川 同上)。なお、日本の政府債務が持続可能であることを、国債残高と国債需要の利子弾力性を比較して分析したものとして、後掲注(28)参照。

図2 財政反応関数のイメージ



(出典) Jonathan D. Ostry et al., “Fiscal space,” *IMF Staff Position Note*, SPN/10/11, 2010.9.1, p.9; 櫻川昌哉『バブルの経済理論—低金利、長期停滞、金融劣化—』日経 BP, 2021, p.393 を基に筆者作成。

(2) 政府債務が発散しない条件は何か

ここで、財政が持続可能であるための条件を改めて確認しておく。政府の債務残高（対GDP比）の水準は、成長率、金利、PB で決まり（次式①）、その変化は次式②で表される⁽²⁸⁾。

①	(今期の) 債務残高 対GDP比	=	$\frac{\text{(前期の) 債務残高}}{\text{(前期の) GDP}} \times (1 + \text{金利}) + \frac{\text{(今期の) PB赤字}}{\text{GDP} \times (1 + \text{成長率})}$
②	債務残高（対GDP比）の変化 = (金利 - 成長率) × 債務残高（対GDP比） + PB赤字（対GDP比） ※GDP・成長率・金利はすべて名目		

一般に、政府債務が発散しないための条件として、ドーマー条件⁽²⁹⁾が良く知られている⁽³⁰⁾。ドーマー条件の含意は、①「金利 < 成長率」である限り、PBが赤字のままでも政府債務は発散しないことと、②「成長率 < 金利」ならば、政府債務が発散しないためには、PBが十分に黒字でなければならないこと、と言える。

金利が成長率を下回ることがないというのは、経済学では標準的な仮定である⁽³¹⁾。しかし、実際には、成長率が金利を上回る場合もあれば下回る場合もある。世界金融危機以降の長期停滞下では、主要国では成長率が金利を上回る場合が従前よりも増えてきており（図3。日本に

⁽²⁸⁾ 小黒 前掲注(21), p.64 等。

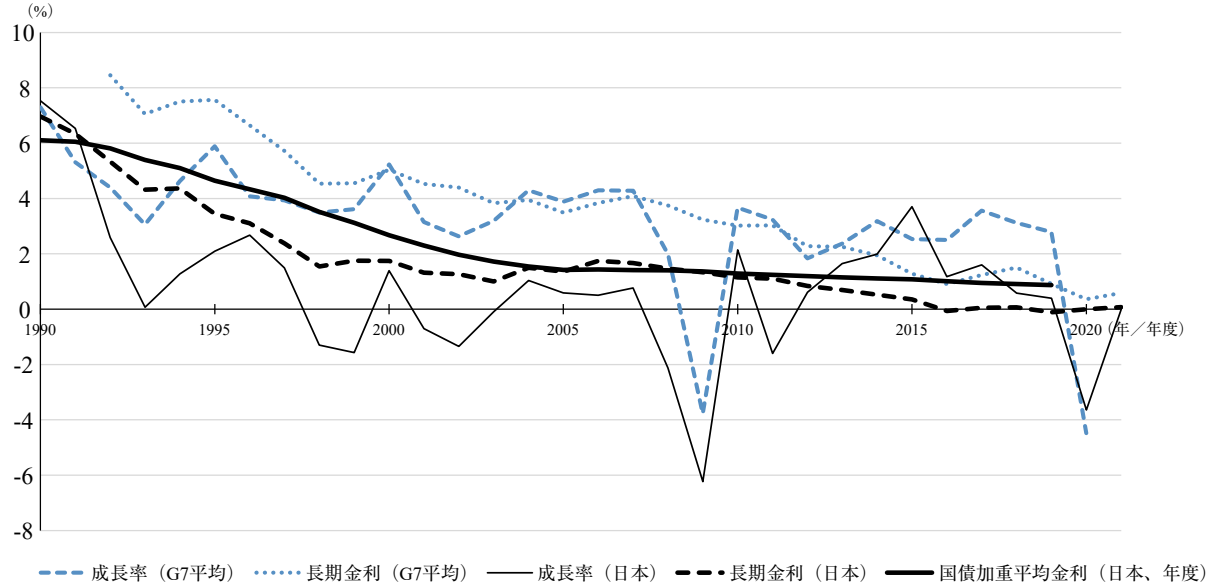
⁽²⁹⁾ ドーマー (Evsey D. Domar) 氏が1944年に公表した元々の論文 (Evsey D. Domar, “The ‘Burden of the Debt’ and the National Income,” *American Economic Review*, 34(4), 1944.12, pp.798-827.) では、PBではなく、財政収支に着目して、「財政赤字がGDPの一定割合であれば、国債残高の対GDP比は一定の値に収束し、財政破綻は生じない。」ことを論じている。PBに着目してドーマー定理を拡張したものがドーマー条件である。畑農鋭矢『財政赤字と財政運営の経済分析』有斐閣, 2009, pp.20-27.

⁽³⁰⁾ このほか、ボーンの状態 (政府債務残高対GDP比の上昇を避けるためには、前年度末の同比率が上昇したときに、PB対GDP比を改善させるような財政運営が欠かせないこと) も知られている。Henning Bohn, “The behavior of U.S. public debt and deficits,” *Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 1998.8, pp.949-963.

⁽³¹⁾ 星岳雄「(経済教室) 財政赤字拡大容認論を問う (中) 超低金利下でも維持不可能」『日本経済新聞』2019.10.8.

における成長率と金利をめぐる議論については、後述Ⅲ 2(2) 参照)、近い将来もこの状態が続くと予想する人が多くなっていた。

図3 名目成長率と名目金利の推移



(出典)「普通国債の利率加重平均の各年ごとの推移(昭和50年度末以降)」財務省HP <<https://www.mof.go.jp/jgbs/reference/appendix/zandaka05.htm>>等を基に筆者作成。

「金利<成長率」の状態が続くことを仮定すれば、財政赤字を国債発行で賄い、その元利もまた国債発行で賄うという、いわゆる「ポンジゲーム(Ponzi game. ねずみ講)」の余地が生じる。さらに、ポンジゲームが成功する場合には、財政支出を増加させて債務の借換えを続けることが、経済厚生(社会全体の満足度)を改善する場合があるとの説もある。このため、学界の論調は、財政赤字や高水準の政府債務は必ず悪で是正を要するといった一時の姿からはかなり変化し⁽³²⁾、持続可能な政府債務の上限値は従前の想定よりも高まっている、との見方も有力な経済学者から示されている⁽³³⁾。

他方で、「金利<成長率」の継続を仮定するのは賭けであり⁽³⁴⁾、政府債務の発散を防ぐため

⁽³²⁾ 植田和男「(経済教室) コロナ危機と財政膨張(中) 債務借り換え継続、高リスク」『日本経済新聞』2020.12.23.

⁽³³⁾ そのような経済学者として、例えば、サマーズ氏やブランシャール(Olivier Blanchard)氏(MIT名譽教授、元IMFチーフエコノミスト)がいる(ブランシャール氏の2019年1月の全米経済学会の会長講演として、Olivier Blanchard, "Public Debt and Low Interest Rates," *American Economic Review*, 109(4), 2019.4, pp.1197-1229.)。ノーベル経済学賞受賞者のクルーグマン(Paul Krugman)氏は、低金利が新常态であるとし、1990年代半ば以降に財政赤字下で公共投資を継続した日本を手本として、アメリカは財政赤字を活用して広義の公共投資(インフラ投資、研究開発や子供の発育等)を行うべしとする(Paul Krugman, "The case for permanent stimulus," 2020.5.10. Vox website <<https://voxeu.org/article/case-permanent-stimulus>>; *idem*, "Apologizing to Japan: Commentary," *New York Times*, 2014.10.31.)。なお、2021年からの欧米の物価高を背景として、こうした見方について一部に修正の動きが見られる(前掲注(4)参照)。

⁽³⁴⁾ 経済学者のボール(Laurence Ball)氏らによって、不確実性を持つ経済で、動学的効率性(現在から将来にかけての異時点間において、資源配分がパレート効率性を満たす(誰かの効用(満足)を犠牲にしない限り他者の効用を高められない)状態のこと。最も単純な状態では、金利が成長率よりも高いとき)と呼ばれる条件が成立しているときは、ポンジゲームは不可能であることが明らかにされている。Laurence Ball et al., "The Deficit Gamble," *Journal of Money, Credit and Banking*, 30(4), 1998.11, pp.699-720; 小黒一正「中長期試算の前提を考える—「金利・成長率」論争の再燃か—」2018.1.18. 東京財団政策研究所HP <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=2886>>; 麻生良文「財政の維持可能性」『フィナンシャル・レビュー』115号, 2013.6. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11173325_po_r115_04.pdf?contentNo=1>も参照。

には、「成長率<金利」を前提として、PB黒字を確保する必要があるとの考えも有力である⁽³⁵⁾。

II 財政ルールの動向

1 財政ルールの広がり

1990年代以降、金融政策のみならず財政政策についても、ルールに基づく政策運営が世界的に広まっている。この背景には、裁量的な政策を行う政府の能力に対する懐疑、財政政策の有効性についての疑義⁽³⁶⁾がある。また、I 2で見たように、政治は財政赤字を拡大させる強い圧力を持っていることから、政治的な圧力を制御することが指向される（財政政策の脱政治化⁽³⁷⁾）⁽³⁸⁾。IMFによれば、1990年代前半に財政ルールを導入している国は10か国に満たなかったところ、2021年末時点では約105か国が財政ルールを導入している⁽³⁹⁾。

財政ルールは、IMFによれば、歳出や歳入等の予算総額に対する数値制限を通じて、財政政策に長期的制約を課すもの、と定義される⁽⁴⁰⁾。財政ルールの主な目的は、政府が過剰な赤字を出す傾向を抑制することであり、ルールは、主に、①政府の手を縛り、裁量的財政政策を制限すること（コミットメント装置）、②透明性を高め、国民や金融市場に政府の財政的なスタンスを明らかにすること（シグナリング効果）を通じて、財政規律を下支えする。各国の経験によれば、成功した財政ルールは、一般的に、政府の範囲を幅広く捉え、財政の持続可能性の目標と密接に関連し、コミュニケーションやモニタリングが容易で、カウンターシクリカル（countercyclical. 反景気循環的）な財政政策を可能にするとされる。実証研究によれば、財政ルー

⁽³⁵⁾ 植田 前掲注⁽³²⁾; 小黒 同上

⁽³⁶⁾ アメリカを中心に、1980年代以降、経済安定化の役割は、機動的な運営が難しい財政政策よりも、金融政策が担うべきであるという考え方が支配的になった。ただし、「財政の自動安定化装置」（景気悪化時に、税収が減少する一方で失業保険などの社会保障支出が増加し、財政がおのずと拡張的になる（カウンターシクリカル（countercyclical. 反景気循環的）になる）という役割までが否定されたわけではない（岩本康志「（経済教室）エコノミクストレンド 財政支出拡大か減税か」『日本経済新聞』2009.2.2.）。裁量的財政政策の効果をめぐっては長年にわたり論争が続いているが（N・グレゴリー・マンキュー（足立英之ほか訳）『マクロ経済学 2 第4版』東洋経済新報社、2018, pp.223-232.）、金利がゼロやマイナスに下落する「流動性の罫」の下では、クラウディング・アウト（財政支出の拡大に伴って民間の投資や消費が減少すること）が発生しないため、財政政策の効果は大きくなると指摘されるようになってきている（岩本康志「（経済教室）エコノミクストレンド、財政政策、効果巡り大議論—「乗数」の評価割れる 政府債務の削減も重要に」『日本経済新聞』2010.2.2.）。前掲注⁽³³⁾も参照。日本については、福田慎一・相馬尚人「マクロ財政政策の評価と課題」『フィナンシャル・レビュー』144号、2021.3, p.157. <https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list8/r144/r144_08.pdf> を参照。

⁽³⁷⁾ 小黒 前掲注⁽¹⁰⁾, p.64.

⁽³⁸⁾ 政府は、現在バイアスと動学的不整合（時間的非整合）な選好を持つエージェントと同様の行動をとる。つまり、政府は、明日から運動や健康的な食事を始めたいと思いつつ、今日から始めようとは決してしない人ようになる。また、このような現在バイアスを持つ政府は、将来的な我慢（財政再建）の重要性を認識しつつも、その将来が現在になった暁には我慢できないことを認識しており、コミットメント装置としての財政ルールの導入に関心を持つことになる（Yared, *op.cit.*(15), pp.123-124.）。熊野英生「消費税問題と「自減する選択」—財政再建に働く双曲割引と自作用—」『Economic Trends』2012.6.25. <https://www.dlri.co.jp/pdf/macro/04-14/k_1206h.pdf> も参照。

⁽³⁹⁾ Hamid R. Davoodi et al., “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic,” *IMF Working Paper*, WP/22/11, 2022.1, p.25. <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2022/English/wpiea2022011-print-pdf.ashx>>

⁽⁴⁰⁾ ただし、何をもちいて財政ルールとするか、その境界線は必ずしも明確ではない（Davoodi et al., *ibid.*, p.27.）。このため、本稿では、基本的にIMFの定義や分類に依拠しつつ、各国の財政ルールを紹介するに際しては、IMFが財政ルールに含めないものも取り扱うことがある。数値的な財政ルールに加えて、政府は、予算編成プロセスの手続（「手続的ルール」）を定めることもできる（*ibid.*）。なお、財政ルールの設定主体は国によって異なることから、IMF等の資料では設定主体は政策立案者（policy maker）等とされることが一般的であるが、本稿では、日本の現在の財政ルールが内閣提出法律又は閣議決定であることに鑑み、読みやすさを優先して、財政ルールの設定主体を「政府」と表記する。

ルは、それが遵守されない場合でも、赤字バイアスを減らすことができるという⁽⁴¹⁾。また、財政ルールの遵守状況をモニタリングする独立財政機関（後述）⁽⁴²⁾も重要とされる。財政ルールは、国によっては、連立政権の形成と安定を促すという政治的機能を持つこともある。

財政ルールは、IMF の分類によれば、①収支ルール、②債務ルール、③歳出ルール、④歳入ルールに大別され（後述）、その進展は、大別して3つの時期に分けることができる⁽⁴³⁾。

財政ルールの第1世代は、同ルールが導入された初期から、世界金融危機前までのものである。第1世代の初期には、財政ルールは、第2次世界大戦後の先進国で導入された財政収支均衡ルールのように、単純なものが多かった。単純なルールは、分かりやすい一方で硬直的でもあったことから、エスケープ条項（escape clause. 国家の緊急事態等の一定の条件下でルールの適用を停止すること）が導入されたり景気循環が考慮されたりするなど、様々な柔軟化が図られた。しかし、その結果、ルールが複雑化し、ルールが財政の持続可能性に寄与するか否かが分かりにくくなった。加えて、モニタリング（ルールの遵守状況に関する監視）や執行（ルールを遵守させるための措置）の手続が、当時は相対的に未発達であった。

財政ルールの第2世代は、世界金融危機及び欧州債務危機を経て、欧州から生まれたものである。その最大の特徴は、ルールの簡素さを犠牲にして、柔軟性と執行力が高められていることである。例えば、EU加盟国を中心に、柔軟性を高めるために、エスケープ条項の詳細化、構造改革・公共投資を促進するための例外措置の導入等がなされた。また、執行を強化するために、独立財政機関によるルールの遵守状況のモニタリング、違反時の是正メカニズムの導入等が行われた。さらに、執行の強化に関連して、政府がより直接的にコントロール可能な指標として、歳出ルールを追加的に採用する国が増加した。こうした改革は、結果として、財政ルールの過度な複雑化、複数のルールの間での整合性といった問題を生み、その一方で、ルールの不遵守という問題は依然として残された。

現在は、長期停滞やコロナ禍等を契機として、主にEUにおいて、第2世代の財政ルールの見直しが行われている段階にある。見直し論議の主眼は、ルールの簡素化、質の高い投資（グリーン、デジタル等）の促進、長期停滞下での財政政策の在り方等である⁽⁴⁴⁾。

(41) Luc Eyraud et al., “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability,” *IMF Staff Discussion Note*, SDN/18/04, 2018.4, pp.4, 7. <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/SDN/2018/sdn1804-on-second-generation-fiscal-rules.ashx>>

(42) OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, 2014.2. <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>> IMF の定義によれば、独立財政機関とは、財政の計画・実績の評価、マクロ経済や予算の予測評価、財政ルールの実施状況の監視、政府の施策の費用計算などを通じて、持続可能な財政を推進することを目的とした、法定又は行政上のマンデートを有する無党派の公的機関である。なお、IMF は、独立財政機関を財政カウンシル（Fiscal council）と呼んでいる。Davoodi et al., *op.cit.*(39), p.10. 独立財政機関の概要については、藤本守「独立財政機関をめぐる論点整理」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.1084, 2020.2.6. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11445246_po_1084.pdf?contentNo=1> 等を参照。

(43) 財政ルールの進展については、主に、Eyraud et al., *op.cit.*(41), pp.9-11; 伊藤さゆり「ユーロの今後 ユーロ制度改革の成果と課題②—財政同盟の課題と復興基金の意義—」須網隆夫, 21世紀政策研究所編『EUと新しい国際秩序—Brexit後のEU、そして世界—』日本評論社, 2021, pp.193-216を参照した。

(44) 欧州委員会は、2020年2月5日に政策文書「経済ガバナンスの見直し」を公表し、EUにおける経済ガバナンスの在り方について公開討論を開始した（European Commission, “Economic governance review,” COM(2020) 55 final, 2020.2.5. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf>）。この見直しは、コロナ禍で一時中断されたが、2021年10月に再開された。今後、欧州委員会は、2023年に十分に合うように、経済ガバナンスの変更の方向性を示すとしている（*idem*, “Commission staff working document: Online public consultation on the review of the EU economic governance framework: Summary of responses Final Report,” SWD(2022) 104 final, 2022.3.28, p.2. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/swd_2022_104_2_en.pdf>）。

2 財政ルールの4類型

(1) ルールの概要

財政ルールには、4つの類型（①収支ルール、②債務ルール、③歳出ルール、④歳入ルール）があり（表1。主要国における主な財政ルールについては、本稿末尾の別表参照）、いずれのルールにもメリットとデメリットがある（債務ルールを除く3類型について、表2）⁽⁴⁵⁾。

IMFが100か国以上を対象として行った調査によれば、債務ルールと、歳出ルールや財政収支ルールとを組み合わせるのが最も一般的である⁽⁴⁶⁾。なお、財政ルールを持つ国の約70%が、債務ルールと年間歳出上限を組み合わせている。歳出ルールは、以前よりも普及しており、年間歳出伸び率の上限として設定されることが多い。歳入ルールを採用する国は少数にとどまり、これは、政府が歳入をあまり制御できないこと等が背景にあるとみられる。以下では、財政ルールの4類型のうち、収支ルールと債務ルールについて、特徴を大まかに述べる。

(2) 収支ルールの特徴—景気循環や投資への配慮を中心に—

収支ルールは、政府の歳出と歳入の差を対象とするものである。収支ルールには様々なバリエーションがあり、名目値に着目するルール（財政収支ルール、PBルール）や景気循環等を調整した推計値に着目するルール（構造的財政収支ルール等）がある。歳出から投資支出を除外するゴールデン・ルールも良く知られている。

財政収支ルールやPBルール⁽⁴⁷⁾は、歳出と歳入の差に着目するもので、国民に理解されやすいが、財政政策がプロシクリカル（procyclical. 景気循環増幅的）になるおそれがある⁽⁴⁸⁾。

景気循環に配慮する、すなわちカウンターシクリカルな財政政策を可能にするという観点からは、景気循環を考慮する循環調整済財政収支ルールや構造的財政収支ルールが優れている。ただし、景気循環要因（GDPギャップの測定や歳出・歳入の弾性値等に基づき推計される。）の推計は困難かつ事後的にしか判明しないことから、モニタリングと執行が困難という大きな問題点がある⁽⁴⁹⁾。景気循環を通じた財政収支ルールは、景気循環の終了後までルールの達成状況を評価できないことに加え、より根本的な問題として、景気循環の期間の特定が恣意的になりやすい⁽⁵⁰⁾。

(45) 以下、本節については主に、Luc Eyraud et al., “Fiscal Policy: How to select fiscal rules: A primer,” *How to notes*, No.9, 2018.3. <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/HowToNotes/HowToNote1809.ashx>> を参照した。

(46) 財政ルールを導入している国のうち、3分の1が赤字制限と歳出上限を伴う債務ルール、4分の1が財政収支ルールを伴う債務ルールを導入している。また、先進国の4分の3が歳出ルールを導入しており、この背景の1つには、EUで歳出ベンチマークが導入されたことがある。Davoodi et al., *op.cit.*(39), pp.7-8. EUの歳出ベンチマークでは、プライマリー支出（歳出から利払費を除いたもの）が用いられている。利払費は景気循環の影響を受けるため、除かれているものである。

(47) PBルールは、財政収支ルールの一種である。歳出から利払費を除外することにより、より直接的に政府がコントロールできる。PBを目標とする場合、ルールの閾値を定期的に見直さないと、成長率と金利の関係によっては、債務が爆発的に増加することがある。Eyraud et al., *op.cit.*(45), p.4.

(48) EUでは加盟国に財政収支ルールを課しており、これは、利払費を含む歳出と歳入の差という点で、日本のPBルールよりも厳しいルールである。EUの財政ルールについては、加藤浩「「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—」『レファレンス』797号、2017.6、pp.1-18. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10367101_po_079701.pdf?contentNo=1> 等を参照。

(49) EUでは、加盟国に対し、財政収支ルールに加えて構造的財政収支ルールも課している。EUでは、財政ルールに係る一連の改革の結果、財政ルールが過度に複雑化し、その評価プロセスは不透明化している。とりわけ、構造的財政収支のように、直接観測できず頻繁に修正される指標が採用され、景気循環の影響を取り除くための様々な修正が行われてきたこと、また、様々な指標が採用され、何をもちいてルール達成とされるのかが極めて分かりにくくなっていること等が問題視されている。Christophe Kamps and Nadine Leiner-Killinger, “Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform,” *Occasional Paper Series*, No.231, 2019.8, p.8. ECB website <<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op231~c1ccf67bb3.en.pdf>> 等。

(50) イギリスでは、前労働党政権下において、財務省が景気循環の始まりと終わりの日付をデータ検証した上で過

表 1 財政ルールの概要

1. 収支ルール
政府の歳出と歳入の差に着目するルール。例えば、収支の均衡、赤字の上限値、黒字の下限値等が定められる。通常は対 GDP 比。 (1) 名目値の財政収支に着目するルール ・財政収支ルール (Overall Balance Rule)：歳出と歳入の差を目標とする。以下に挙げる他のタイプの収支ルールに見られるような調整は行わない。 ・PB ルール (Primary Balance Rule)：財政収支ルールの一つで、既存の債務に対する利払費を除いた歳出と歳入の差を目標とする。 (2) 景気循環を考慮するルール ・循環調整済財政収支ルール (Cyclically Adjusted Balance Rule)：景気循環の影響を補正するルールで、潜在 GDP (景気変動を均した経済の平均的な供給力) が実現していた場合の財政収支に基づいて目標を設定する。 ・構造的財政収支ルール (Structural Balance Rule)：景気循環の影響を補正することに加えて、非経常的な大規模な財政措置 (一時的な歳入増、自然災害後の緊急支援などの大規模支出など) を除外して目標を設定する。 ・景気循環を通じた財政収支ルール (Over-the-Cycle Budget Balance Rules)：景気循環を通じた平均での財政収支を目標とする。 (3) 投資支出を除外するルール ・ゴールデン・ルール (Golden Rule)：経常収支ルールとも呼ばれる。非投資支出と歳入の差を目標とする。
2. 債務ルール
累積可能な政府債務の額を制限するルール。対 GDP 比の上限値、又は対 GDP 比の削減等で表される。
3. 歳出ルール
政府の歳出 (総支出、プライマリー支出又は経常支出) を名目値又は実質値で制限するルール。絶対額、増加率、対 GDP 比等で表される。
4. 歳入ルール
対 GDP 比の税収に上限や下限を設けたり、予測を超えた収入の用途に制限を加えるルール。

(出典) Luc Eyraud et al., “Fiscal Policy: How to select fiscal rules: A primer,” *How to notes*, No.9, 2018.3, p.4. <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/HowToNotes/HowToNote1809.aspx>>; GAO, “The Nation’s Fiscal Health: Effective Use of Fiscal Rules and Targets,” 2020.9, pp.8-9. <<https://www.gao.gov/assets/gao-20-561.pdf>> 等を基に筆者作成。

財政収支ルールや構造的財政収支ルール等は、いずれも財政支出の内容は制約しないことから、投資支出の過度な削減を促し、予算の質を低下させる可能性もある。このため、これらに代えて、投資支出を除外するゴールデン・ルールの導入がしばしば提唱される⁽⁵¹⁾。他方で、ゴールデン・ルールには、低収益の投資が行われる可能性がある、「投資」を明確に定義することは困難で恣意的な会計操作が行われやすい、投資のための赤字は許容されることから財政の規律付けが弱い、という欠点がある⁽⁵²⁾。同ルールは、財政規律の維持という観点からは成功しているとは言い難い⁽⁵³⁾。

去に遡って決めていたことから、財政ルールが守られているように見せるために景気循環の期間が恣意的に決められているという批判が絶えなかった。このため、政権交代後の保守党・自由民主党連立政権下で、独立財政機関である予算責任局 (Office for Budget Responsibility: OBR) が創設された。岡久慶「イギリスにおける独立財政機関創設—イギリスの 2011 年予算責任及び会計検査法—」『外国の立法』263 号, 2015.3, p.49. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111088_po_02630005.pdf?contentNo=1>

(51) 同ルールは、イギリスで採用されているほか、EU の財政ルールの見直し論議においても、EU の政策に沿った公共投資 (グリーン、デジタル等) をルールの対象となる歳出から除外しようとする動きがある。金子寿太郎「EU の財政規律に関する見直し議論の焦点と展望 (下) コロナ危機やグリーンディールの狭間で SGP が形骸化するリスクも」『月刊金融ジャーナル』774 号, 2020.8, p.110 等。

(52) 一般に、投資支出は、将来にわたって便益が及ぶため、その費用は将来世代も負担することが、世代間の負担の公平という観点から望ましいとされる。他方で、社会資本の寿命は減価償却が考慮されておらず、世代間の公平性が真に担保されているとは必ずしも言えないとも指摘されている。イギリスのゴールデン・ルールのように発生主義会計により減価償却費を控除する例もあるが、減価償却の評価が困難という別の問題が引き起こされる。田中 前掲注(9), p.294.

(53) ドイツでは 2009 年の基本法 (憲法に相当) 改正で 1969 年に導入されたゴールデン・ルールを廃止している。ドイツにおける 2009 年の基本法改正については、渡辺富久子「ドイツにおける財政規律強化のための基本法の規定」『外国の立法』263 号, 2015.3, pp.77-94. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111090_po_02630007.pdf?contentNo=1>; 石森久広『財政規律の研究—ドイツ憲法上の起債制限—』有信堂高文社, 2018, pp.113-129 等を参照。

表2 財政ルールの特徴

	財政規律の促進	経済安定化への影響	財政の構造への影響	理解・モニタリングの容易さ
財政収支ルール PBルール	○債務の持続可能性を維持する上で非常に効果的 ○明確な運用ガイダンス ^(注) となる	×プロシクリカルになる傾向がある	×予算の質の低下につながるおそれ	○理解やモニタリングが容易
循環調整済財政収支ルール 構造的財政収支ルール	○原理的には財政規律を下支えする ○良い運用ガイダンスとなる	○経済の安定化を促進する(カウンターシクリカルになりうる)	×予算の質の低下につながるおそれ	×GDPギャップの計測には高い不確実性があり、計算やモニタリングが困難
ゴールデン・ルール	×債務の持続可能性との関連性が弱い	景気循環の影響等を補正するか否かによって異なる	○公共投資を保護する ○世代間の公平性に資する	×恣意的な会計操作が行われやすい
歳出ルール	○上手に設計すれば、債務の持続可能性を確保できる ○明確な運用ガイダンスとなる	○経済の安定化に資する(カウンターシクリカルになりうる) ○好況期に想定以上の歳入があった場合に、プロシクリカルな歳出を制限できる	×予算の質の低下につながるおそれ ×歳出に代えて租税特別措置が誘発されるおそれ	○理解やモニタリングが容易
歳入ルール	×債務の持続可能性と直接的な関連がない ○歳入を増やす、又は税負担を抑制する	×プロシクリカルになりうる ○好況期における想定以上の歳入の使用を制限できる	—	—

(注) 予算過程における説明責任と透明性を高め、財政規律を強化すること

(出典) Luc Eyraud et al., "Fiscal Policy: How to select fiscal rules: A primer," *How to notes*, No.9, 2018.3, p.4. <<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/HowToNotes/HowToNote1809.ashx>>; OECD, "Prudent Debt Targets and Fiscal Frameworks," *OECD Economic Policy Paper*, No.15, 2015.7, pp.32-33. 等を基に筆者作成。なお、債務ルールは、毎年の財政政策の指針となる運用上のルールとして適していないとされる(Eyraud et al., *ibid.*, p.20.) ことから、表には記載していない。

(3) 債務ルールの特徴

債務ルールは、政府債務の額を制限するルールで、通常は、対GDP比の上限値又は対GDP比の削減等で表される。債務ルール(特に上限値)は、財政の枠組みを定める最終的な目標であって、短期的な財政政策の運用上のルールとしては適していないとされる⁽⁵⁴⁾。

債務には総債務と純債務があり、純債務は債務ルールの指標としては適していないとされる⁽⁵⁵⁾。これは、理論的には政府は資産を売却できるが、実際の売却可能性は不確実であるためである。実際、ほとんどの国で、債務ルールは総債務に適用されている。

3 財政ルールをめぐる論点

財政ルールの制度設計上の論点は多岐にわたる⁽⁵⁶⁾。以下では、①簡索性・柔軟性・執行力

⁽⁵⁴⁾ Eyraud et al., *op.cit.*(41), p.20.

⁽⁵⁵⁾ 純債務を債務ルールに採用しているのは、イギリスなど少数の国に限られる。IMFは、包括的で正確な財政統計を持つ国でなければ、純債務ルールへの移行を検討すべきでないとしている。*ibid.*, pp.21, 31.

⁽⁵⁶⁾ 田中氏は、例えば、財政ルールの分類に関して、①法的拘束性と弾力性のトレード・オフ、②景気循環への対応、③財政収支の対象範囲(特に投資支出の取扱い)を検討し、さらに、収支ルールと歳出ルールの比較、財政ルールの評価等について論じている(田中 前掲注(9), pp.288-303.)。アメリカの会計検査院であるGAO(U.S. Government Accountability Office)は、①財政政策のゴール・目的との整合性、②様々なトレードオフ(簡索性、柔軟性、強制力)の間のトレードオフや、ルールの種類や組合せから生じるトレードオフ等、③法的枠組みと永

のバランスの確保、②財政ルールの法的枠組み、③エスケープ条項、④財政ルールの実効性について、各国の動向にも触れながら紹介する。財政ルールの制度設計上の論点には必ずしも取まらないが、⑤独立財政機関についても言及する。日本については、別途Ⅲで、これら論点の一部を取り上げる。

(1) 簡索性・柔軟性・執行力のバランスの確保—ルールの推奨される組合せ—

財政ルールが効果的であるための3条件は簡索性、柔軟性、執行力であるが、簡索性と柔軟性・執行力とは往々にしてトレードオフの関係にある。IMFは、このバランスを取るために、財政ルールの選択について、中期目標を具体的な債務上限という形で定め、毎年の財政政策の指針として政府がコントロール可能な少数の運用ルール（歳出ルールや収支ルール）を採用することを推奨している。ただし、構造的財政収支ルールは運用が難しいことから推奨されおらず、景気循環への配慮は歳出ルールで可能としている⁽⁵⁷⁾。複数のルールを採用する場合には、それらのルールに一貫性があり、運用ルールによって長期的に債務目標が達成されるようルールが設計されていることが重要とされる⁽⁵⁸⁾。

簡索性、柔軟性、執行力のバランスを取るためには、財政ルールの選択に加えて、柔軟性は簡索性を考慮した方法で確保すること（エスケープ条項を明確化すること等）、ルールの遵守を促し執行力を高めるためには、金銭的な罰則よりも非遵守者の評判コストを高めること、が推奨されている。また、財政ルールを予算決算過程に反映させること⁽⁵⁹⁾や独立財政機関を設置すること⁽⁶⁰⁾も、財政ルールの実効性、すなわち執行力を高めるために重要であるとされる。

(2) 財政ルールの法的枠組み

財政ルールの法的枠組みは、国によって異なる。多くは、①国内の法定規範（憲法や法律）や超国家的な国際条約、②政治的公約や連立協定、③政府内の規則や政策、のいずれか又はその組合せで実施されている⁽⁶¹⁾。

①の代表的な例としては、基本法で連邦政府・州政府に対し原則として財政収支の均衡（ただし連邦政府については構造的財政収支対GDP比で▲0.35%以内を許容）を義務付けるドイツの例（いわゆる「債務ブレーキ」）がある⁽⁶²⁾。日本、アメリカ、フランスでは法律に根拠を

続性、④予算循環過程との統合、⑤明確に定義されたエスケープ条項、景気循環に合わせた調整措置、⑥独立財政機関、⑦透明性とコミュニケーション（国民の理解しやすさを含む。）を挙げている（GAO, “The Nation’s Fiscal Health: Effective Use of Fiscal Rules and Targets,” 2020.9, pp.15-16. <<https://www.gao.gov/assets/gao-20-561.pdf>>）。

⁽⁵⁷⁾ 歳出ルールにより景気循環に配慮している国として、オランダの例がある。オランダでは、各年度の歳出と歳入の上限が別々に設定されていることから、景気後退時に歳入が減少しても、収支均衡の達成のために歳出を削減する必要がない。オランダでは歳入ルールも設けられており、歳入が予想以上に多い場合、財政収支の状況に応じ、原則として債務の償還に充当することとされている。People’s Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Alliance (CDA), Democrats ’66 (D66) and Christian Union (CU), “Looking out for each other, looking ahead to the future: 2021-2025 Coalition agreement,” 2021.12.15. <<https://www.government.nl/binaries/government/documenten/publications/2022/01/10/2021-2025-coalition-agreement/2021-2025+Coalition+agreement.pdf>>

⁽⁵⁸⁾ Eyraud et al., *op.cit.*(41), pp.19-28.

⁽⁵⁹⁾ GAO, *op.cit.*(56), pp.21-23.

⁽⁶⁰⁾ Eyraud et al., *op.cit.*(41), p.4.

⁽⁶¹⁾ Davoodi et al., *op.cit.*(39), pp.8-9; OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Paris: OECD Publishing, 2019, pp.49-50. 以下、この項の記述については、「海外調査出張報告—国別資料—」（財政制度等審議会財政制度分科会（平成30年3月30日開催）資料4）財務省HP <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia300330/04.pdf> 等も参照した。

⁽⁶²⁾ 基本法第109条及び第115条。連邦政府・州政府ともに、景気循環に応じて、不況期には起債の増加が認められ、好況期には起債の減少（又は財政収支の黒字化）が求められる。景気循環を通じて長期的に予算を均衡させること

持つ財政ルールがある。日本は、財政法（昭和22年法律第34号）で赤字国債の発行を禁止している（健全財政主義・建設公債の原則。ゴールデン・ルール）。アメリカでは、2011年予算管理法が、歳出に上限額（キャップ）を設定した上で、更なる歳出削減策の勧告を議会に求めたが、勧告が決議されなかったことから、同法に基づき、歳出の一律削減措置が実施されている⁽⁶³⁾。フランスは、憲法を改正して複数年を対象とする財政計画法の策定を義務付けた上で、財政計画法が定めるべき要件を組織法律で規定している。財政計画法（現行法は2018-2022年）では一般政府の歳出総額の対GDP比の伸び率が設定されていることに加え、一般会計の政策分野ごとに向こう3か年の歳出上限（シーリング）が設定されている⁽⁶⁴⁾。

超国家的な国際条約の代表例は、EUのマーストリヒト条約である。同条約では、加盟国に、一般政府財政収支対GDP比を▲3%以内、総債務残高対GDP比60%以内とすることを求めている。

近年では、財政ルールを法定化する傾向が高まっており、財政ルールを法律以上のレベルで定めている国は、2000年時点では全体の約30%であったところ、2021年時点では約60%に達している。この傾向は、新興国において特に顕著であり、先進国においても、EUの財政条約⁽⁶⁵⁾で構造的財政収支の均衡又は黒字（同収支対GDP比を▲0.5%以内でも可）を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義務付けられたこと等を背景に、同様の傾向が見られる。

②の政治的公約としては、オランダの事例（総選挙後の連立政権合意で政権担当期間中（4年分）の歳出上限や主要な税制改正を示す。）⁽⁶⁶⁾が有名である。

③の政府内の規則や政策は、あまり使用されない⁽⁶⁷⁾が、事例としては、政府の憲章で財政の在り方について示しつつ、法的な数値目標は設定しないオーストラリア⁽⁶⁸⁾の例が知られている。

とされている。渡辺 前掲注53, pp.80-81. このほかに、EUの財政条約（後掲注65参照）を国内法化したものとして、予算原則法において、一般政府について構造的財政収支対GDP比を▲0.5%以内とすることを規定している。

⁽⁶³⁾ Budget Control Act of 2011, P.L. 112-25. 裁量の支出は2012～2021年度、義務的支出は2012～2030年度が対象。岩澤聡「アメリカの2011年予算管理法」『外国の立法』263号, 2015.3, pp.11-31. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111086_po_02630003.pdf?contentNo=1>等を参照。

⁽⁶⁴⁾ EU指令（シックスパック（経済ガバナンス強化のための6つの法制）の一部）の国内法への反映の一環として行われたもの。「財政計画及び財政統治に関する2012年12月17日の組織法律第2012-1403号」に基づいて定められた2018-2022年財政計画法による。現行の財政計画法では2018年から2020年までの歳出上限が設定されている。同組織法律（組織法律は、憲法と通常法律の間に位置する法律で、公権力の組織と運営の態様を定める。）は、「予算法律に関する2001年8月1日の組織法律第2001-692号」（いわゆるLOLF）に発展的に吸収されている。財政計画法は、各種予算関連法律を拘束するものではない。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—」『外国の立法』263号, 2015.3, pp.63-64. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111089_po_02630006.pdf?contentNo=1>等を参照。社会保障分野と地方財政分野でも歳出目標が設定されている。「海外調査出張報告—国別資料—」前掲注61, pp.21-22.

⁽⁶⁵⁾ 財政条約は、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り、厳密に言えばEU法の枠外にある。

⁽⁶⁶⁾ People's Party for Freedom and Democracy (VVD), Christian Democratic Alliance (CDA), Democrats '66 (D66) and Christian Union (CU), *op.cit.*(57) また、ドイツでは、2013年の連邦議会選挙後に、キリスト教民主・社会同盟 (CDU・CSU) と社会民主党 (SPD) の大連立政権が発足した際の連立協定に、2015年に財政収支を均衡させ新規の国債発行をゼロとする目標（いわゆる「ブラック・ゼロ」）が盛り込まれた。“Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode,” pp.87-88. Bundestag website <<https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>>

⁽⁶⁷⁾ Davoodi et al., *op.cit.*(39), pp.8-9; OECD, *op.cit.*(61), pp.49-50. 例えば、OECDの調査（2018年公表）によれば、調査対象34か国（アメリカを含まない。）の債務ルールは、①法律以上又は国際条約に根拠を持つ国が23か国、②政治的な根拠を持つ国（①を除く。）が4か国、③政府内の規則や政策に根拠を持つ国（①②を除く。）が3か国、その他の根拠を持つ国（①②③を除く。）が1か国、債務ルールを持たない国が3か国である。OECD, *ibid.*

⁽⁶⁸⁾ “Budget Paper No. 1: Budget Strategy and Outlook (Budget 2022-23),” 2022.3.29. <https://budget.gov.au/2022-23/content/bp1/download/bp1_2022-23.pdf> 1998年予算公正憲章法に基づき、毎年予算とともに財務大臣の財政戦略声明が公表される。吉本紀「オーストラリアの財政ガバナンス」『外国の立法』263号, 2015.3, pp.157-174. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9111094_po_02630011.pdf?contentNo=1>等を参照。

イギリスは、政府の憲章⁽⁶⁹⁾でゴールデン・ルールの数値目標等を定め、下院での承認を得る形としている。日本では、財政法の規定に加え、閣議決定でPB黒字化目標等(後述)を設けている。

財政ルールに法的拘束力を持たせるべきか否かは、一概には言えないとされる⁽⁷⁰⁾。法的拘束力が強化されれば、財政ルールの耐久性と信頼性は高まるが、法的拘束力があればルールが遵守されるわけではなく、度重なる法改正でルールが形骸化する場合もある。ルールが形骸化している例としては、日本の財政法による建設公債の原則や、アメリカの2011年予算管理法による歳出一律削減措置⁽⁷¹⁾が挙げられる。一般的には、法的な財政収支均衡ルールは、恒久的なルールとしては運用が難しいとされる⁽⁷²⁾。エスケープ条項(次項参照)の導入等により、真の危機でない限り遵守可能であるようなルールを策定することの重要性も指摘されている⁽⁷³⁾。

(3) エスケープ条項

財政ルールの設計に際し、不測の事態にも対応できるよう、エスケープ条項を規定して一定の条件下で財政ルールの適用を停止できるようにする国が増加している⁽⁷⁴⁾。

エスケープ条項を設ける際に、広範囲の事象を考慮しようとする、財政ルールの複雑化と同条項の濫用を招きうる。このため、同条項の適用範囲となる状況は、限定的かつ明確に定義されることが重要であり⁽⁷⁵⁾、パンデミックのような真の危機時に限るべしとの見解もある⁽⁷⁶⁾。また、同条項の発動に至った状況が解消された後に財政ルールに復帰するための経路を定めるべきであるとされる⁽⁷⁷⁾。

参考になる諸外国の事例としては、ドイツの事例がある。ドイツの財政ルールでは、「自然災害又は国家の統制が及ばず、国家財政に甚大な影響を与える緊急非常事態の場合」にエスケープ条項を発動できる(基本法第115条第2項)。エスケープ条項の発動には、連邦議会議員の過半数の議決を必要とし、連邦議会は、このための償還計画をも議決しなければならない⁽⁷⁸⁾。

(4) 財政ルールの実効性—時間軸と予算決算過程への反映—

(i) 時間軸を意識した目標設定

財政ルールに実効性を持たせるためには、時間軸を意識して目標を設定することや、財政ルー

⁽⁶⁹⁾ HM Treasury, “Charter for Budget Responsibility: autumn 2021 update,” 2022.1. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1044692/Charter_for_Budget_Responsibility_FINAL.pdf> 「2011年予算責任及び会計検査法」(Budget Responsibility and National Audit Act 2011 (c.4))が、財務省に対して予算責任憲章の作成を義務付けている。岡久 前掲注⁽⁵⁰⁾, pp.45-60等を参照。

⁽⁷⁰⁾ 田中 前掲注⁽⁹⁾, pp.289, 292.

⁽⁷¹⁾ 窪谷浩「2019年超党派予算法が成立」『Weeklyエコノミスト・レター(ニッセイ基礎研究所)』2019.8.23, p.3. <https://www.nli-research.co.jp/files/topics/62329_ext_18_0.pdf?site=nli>

⁽⁷²⁾ 田中 前掲注⁽⁹⁾, p.292.

⁽⁷³⁾ GAO, *op.cit.*(56), p.27.

⁽⁷⁴⁾ Davoodi et al., *op.cit.*(39), p.8.

⁽⁷⁵⁾ Eyraud et al., *op.cit.*(41), pp.22-23.

⁽⁷⁶⁾ GAO, *op.cit.*(56), p.27.

⁽⁷⁷⁾ Eyraud et al., *op.cit.*(41), pp.22-23.

⁽⁷⁸⁾ 渡辺 前掲注⁽⁵³⁾, p.85. ドイツの連邦議会は、コロナ対応のための2020年度補正予算の編成に際し、返済計画を採択している。返済計画では、連邦レベルの収支ルールの上限(対GDP比で0.35%)を超える借入れについて、2023年から20年間、毎年分割して返済することが定められている。“Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes,” Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/18108, 2020.3.24. <<https://dserver.bundestag.de/btd/19/181/1918108.pdf>>; “Ein Schirm im Wert von 1,8 Billionen,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2020.3.26.

ルを各年度の予算に反映させることも、重要であると考えられている⁽⁷⁹⁾。

時間軸については、長期的なゴール（例えば債務残高の目標）を、3～5年の中期的目標と組み合わせ、年次予算に反映させることで、一貫した財政運営を行いうる。政府は長期的な財政目標を設定しがちであるが、適切な規律付けのためには長期目標に向けた進捗を中期目標を通じて測定することが推奨される⁽⁸⁰⁾。

中期財政計画を通じて複数年度の予算に数値的な制約を課している国は多く⁽⁸¹⁾、フランスのように中期財政計画の策定を憲法で義務付ける国もある⁽⁸²⁾。政権交代が多い国の場合には、オランダのように総選挙後の連立政権合意で財政ルールを定めれば、財政ルールの中期的な目標値の設定期間が政権の任期と一致するため、前政権の決定に現政権が拘束されることを回避できる⁽⁸³⁾。

(ii) 予算決算過程への反映

財政ルールが最も効果的となるのは、財政ルールが、政府が直接コントロールできる指標を対象として、年次予算や個々の政策決定に対して拘束力を持つときであるとされる。また、財政ルールの遵守状況を事前（予算成立時）に測るか事後（決算時）に測るかの区別は重要である⁽⁸⁴⁾。

財政ルールによって事前に拘束する例としては、スウェーデンやイギリスなど多くの国がある。近年では、2009年に基本法で均衡予算の原則を定めたことを機に、ドイツが予算編成をボトムアップからトップダウンに変更している⁽⁸⁵⁾。事後に拘束する例としては、同じくドイツにおいて、「監視勘定」と呼ばれる勘定を使用して、構造的財政収支ルールからの逸脱を追跡・監視している例⁽⁸⁶⁾が知られている。また、フランスでは、ルールからの著しい逸脱があった場合に、政府はその原因を決算法案の審議の際に説明するほか、予算法案の審議のために作成する報告書において、予定する是正措置を示す⁽⁸⁷⁾。

(5) 独立財政機関

財政ルールを定めたとしても、それが実際に遵守されるかどうかは別問題である。単純なルー

(79) GAO, *op.cit.*(56), pp.21-23.

(80) *ibid.*, p.21.

(81) OECDの2018年の調査によれば、24か国が数値的な制約のある中期歳出計画を作成している。OECD, *op.cit.*(61), p.54.

(82) 前掲注64参照。

(83) GAO, *op.cit.*(56), p.21.

(84) *ibid.*, p.24; Eyraud et al., *op.cit.*(41), pp.22-23.

(85) 予算編成に際し、人件費を除く重要事項の基準値をあらかじめ閣議決定し、その枠内で各省が予算を要求する。機能的には日本の概算要求基準に該当するが、ドイツにおける基準値は、個別予算（省ごとの予算）の歳入・歳出の枠を具体的な数値で定めるものである。また、財政計画において、現在の予算年から5年間（編成中の予算案に係る年の翌年から3年間）の個別予算の計画額が示される。成田憲彦「ドイツの予算過程」『比較法文化』23号、2019、pp.118-119。<https://surugadai.repo.nii.ac.jp/?action=repository_action_common_download&item_id=2022&item_no=1&attribute_id=18&file_no=1>

(86) 渡辺 前掲注53, p.80. この監視勘定には、①事後的なチェック機能（監視勘定には、予算執行後に、ルールから逸脱した場合の実績額が記録される。）、②異なる会計年度間の通算機能（債務プレーキの導入以後の累積債務の増減が分かる。）、③財政規律のインセンティブ付与機能（単年度において累積債務を削減すると、その分、監視勘定に余裕が生じ、将来の支出に備えやすくなる。）といった機能がある。なお、①において、監視勘定に記録される「逸脱」には、構造的財政収支の下限値を下回る場合のみならず、これを上回る場合も含まれる。「ドイツ・スイスの債務プレーキ制度とEFSF拡充に関するドイツ保証引受法改正」『ユーロトレンド』2012.3, p.11. <https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/07000809/ch_de_saimu.pdf>

(87) 大山礼子「第5章 財政と議会政治」加藤・小林編著 前掲注(10), pp.176-185.

ルで財政運営を拘束することは難しく、逆に、あまり弾力的なルールとすると財政赤字を拡大させる政治的圧力を制御できない。財政ルールにはこうしたジレンマがあることから、ルールの実効性を高めるための1つの方策として、2000年代以降は、財政ルールの採用と併せて、独立財政機関を設置することが新たな潮流となっている⁽⁸⁸⁾。EUの財政条約が、条約締結国の財政規律監視のため、当該各国に独立財政機関の設置を求めた影響もあり⁽⁸⁹⁾、2021年時点で49か国に51の機関が設置されている⁽⁹⁰⁾。

OECDは、独立財政機関を、公的資金で運営された、行政府あるいは立法府の下にある独立機関で、政治的中立の立場から財政政策とその実績のモニタリング、分析等を行う機関としている⁽⁹¹⁾。その制度的形態はかなり多様であるが、OECD加盟国においては、①議会予算局型、②財政評議会型、③会計検査機関型の3つに類型化される⁽⁹²⁾。諸外国における独立財政機関としては、議会予算局型であり、1974年に設立され、中長期の財政推計等を行うアメリカの議会予算局（Congressional Budget Office: CBO）や、1945年に設立され、短期・中長期の経済見通しに加えて各党の選挙公約等の分析も行うオランダの経済政策分析局（Centraal Planbureau: CPB、財政評議会型）などが良く知られている。イギリスでは2010年に予算責任局（Office for Budget Responsibility: OBR、財政評議会型）が設置されている。

もっとも、独立財政機関の導入については、経済諸指標の予測精度を向上させたり財政規律の遵守を促進したりするなどの効果があるとの研究が存在する⁽⁹³⁾一方で、適切に制度設計された機関を設けた場合にのみ、正確でバイアスのない予測や財政面での効果が期待できるとする研究もある⁽⁹⁴⁾。また、独立財政機関の独立性の確保の仕方に関しては、各国の政治行政機構によって大きく異なるとされる。すなわち、大統領制の国の場合、同機関は行政府から独立していればよいが、議院内閣制の国の場合は、政権党が議会で多数のときにはより一層、行政府からも立法府からも独立していることが必要とされる⁽⁹⁵⁾。

Ⅲ 日本における財政ルールの論点

1 財政ルールの変遷

日本の財政ルールの変遷は、大きく3期に分けることができる（70頁の表3）⁽⁹⁶⁾。

⁽⁸⁸⁾ 小黒 前掲注(34), pp.65-66. さらに、政治的なコミットメントが組み合わされることも多い（「遵守か説明か」のルール）。OECD, *op.cit.*(61), pp.51-52.

⁽⁸⁹⁾ 2015年には、超国家的なルールの実施を監視するために欧州財政委員会が設立された。Davoodi et al., *op.cit.*(39), pp.10-11.

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*, p.10.

⁽⁹¹⁾ OECD, *op.cit.*(42)

⁽⁹²⁾ 藤本 前掲注(42), p.2.

⁽⁹³⁾ 同上, pp.8-10.

⁽⁹⁴⁾ Xavier Debrun and Tidiane Kinda, "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset," *Fiscal Studies*, 38(4), 2017, pp.667-700. <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1475-5890.12130>>

⁽⁹⁵⁾ George Kopits, "Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2011(3), 2011, p.15. リブリン（Alice M. Rivlin）氏（CBO初代局長。OMB長官やFRB副議長を歴任）は、アメリカがもし仮に議院内閣制の国であったならば、CBOは、立法府の一部門ではなく行政府・立法府の完全に外側に設置されなければ、現在のような信頼を獲得することは難しかったであろうと述べている（Alice M. Rivlin, "2. Politics and Independent Analysis," George Kopits, ed., *Restoring public debt sustainability: the role of independent fiscal institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp.22-23.）。これは、大統領制のアメリカにおいて予算を編成することが、イギリスのような議院内閣制の国の場合と比べて、多大な困難を伴うことの裏返しでもある。

⁽⁹⁶⁾ 田中 前掲注(9), pp.59-69. なお、財務省「日本の財政関係資料」2022.4, p.19. <<https://www.mof.go.jp/policy/>>

第1期は、財政法第4条によるルールである。財政法は、その制定当初から、国の歳出は原則として租税等で賄うこととし、公共事業費等に限って国債の発行を可能としている（健全財政主義・建設公債の原則）。周知のとおり、財政法第4条は完全に形骸化している。財政法制定後の20年弱は均衡財政の原則が堅持されたが、1965年度補正予算で特例公債（赤字国債）が初めて発行され、1975年度以降は赤字国債の発行がほぼ常態化している⁽⁹⁷⁾。このため、政府は、赤字国債脱却を財政健全化目標に掲げてきた。

第2期は、一般政府ベースの財政赤字に上限を設けるルールである。1997年の財政構造改革の推進に関する特別措置法（平成9年法律第109号。以下「財政構造改革法」）では、①2003年度までに、国・地方の財政赤字対GDP比を3%以下とすること、②一般会計歳出において、各年度の赤字国債発行額を縮減し、2003年度までに赤字国債から脱却すること、が定められた。しかし、1997年秋に金融危機が発生し経済状況が深刻化する中で、景気回復を最優先させる観点から、同法は目標達成年次が2003年度から2005年度に2年先送りされ、その後、成立からわずか1年で凍結された⁽⁹⁸⁾。

第3期は、一般政府ベースのPB黒字化と債務残高対GDP比の安定的な引下げを中心的なルールに据えている。小泉純一郎政権下の2002年6月に、いわゆる骨太の方針2002（「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（2002年6月25日閣議決定））において、2010年代初頭に国と地方を合わせたPBの黒字化を目指すこととされ、2006年には債務残高に係るルールが追加された。この枠組みは、目標時期を延期しながら基本的に維持され、骨太の方針2018（2018年6月15日閣議決定）では、新経済・財政再生計画として、①2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化を目指し、②同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すことを堅持するとされた。また、断続的にはあるが、2006年の歳出・歳入一体改革以降は、PB黒字化と債務残高ルールを財政健全化目標と位置付けつつ、同目標と毎年度の予算編成を結び付けるための仕組みとして、複数年度の歳出の上限や歳出改革の目安などが示されている。

なお、骨太の方針2022（2022年6月7日閣議決定）では、財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組むとしつつ、2025年度としていたPB黒字化等の目標年度が削除された⁽⁹⁹⁾。

budget/fiscal_condition/related_data/202204_00.pdf> では、「特例公債脱却」と「国・地方PBの黒字化」の2期に大別している。

⁽⁹⁷⁾ 赤字国債を発行するための特例法は、従来は期間を1年に限定して毎年制定されていたが、参議院で野党が多数を占めるいわゆる「ねじれ国会」の下で、2011年度に続いて2012年度も、赤字国債発行のための特例法の成立が大幅に遅れた。このため、民主党、自由民主党、公明党の合意を受け、2012年度に係る法案を修正する形で、財政運営に必要な財源の確保を図るための公債の発行の特例に関する法律（平成24年法律第101号）が制定された。同法は、制定当時は2012年度から2015年度の赤字国債発行を可能とし、その後2度の延長を経て、現在は2021年度から2025年度の赤字国債発行を可能としている。鎌田素史「特例公債の発行期間の複数年度化と国会審議—令和3年特例公債法—」『立法と調査』436号、2021.7、pp.22-26。<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2021pdf/20210708019.pdf> 等。

⁽⁹⁸⁾ 1998年6月5日の改正では、目標達成年次の2年先送りのほか、エスケープ条項（大災害や深刻な不況時には、特例公債発行額の毎年度縮減を停止すること）が盛り込まれた。さらに、財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律（平成10年法律第150号）により、同年12月18日に停止された。

⁽⁹⁹⁾ この修正の背景には、自由民主党内での財政運営をめぐる激しい意見対立があると報じられている。「成長も財政も骨太さを欠く岸田プラン（社説）」『日本経済新聞』2022.6.8;「骨太方針決定 防衛費増、財源論は秋以降首相、「財政規律」こだわる 骨太方針、記述維持へ高市氏に指示」『日本経済新聞』2022.6.8等。

表3 日本の財政ルールの変遷（主要なもの）

○財政法（1947年～）国の歳出は原則として租税等で賄う。建設公債に限り発行を認める。			
期	年月日	目標が示された文書等／ 文書中の計画名	主な内容 ^(注)
第1期	1976年 5月14日	昭和50年代前期経済計画 (閣議決定)	【収支】 1980年度までのできるだけ早期に特例公債に依存しない財政に復帰
	1979年 9月3日	第88回臨時国会における 大平正芳内閣総理大臣所 信表明演説	【収支】 1984年度までに特例公債依存から脱却することを基本的な目標として、財政の公債依存体質を改善
	1983年 8月12日	1980年代経済社会の展望 と指針（閣議決定）	【収支】 1990年度までに特例公債依存体質からの脱却と公債依存度の引下げに努め、財政の対応力の改善を図る。
第2期	1997年 12月5日	財政構造改革の推進に関する 特別措置法（1998年 6月5日改正、同年12月 18日停止）	【収支】 2003年度（改正後：2005年度）までに国・地方の財政赤字対GDP比を3%以内に縮小。一般会計の歳出は2003年度（改正後：2005年度）までに特例公債から脱却（毎年度縮減）。 【歳出】 1998～2000年度の主要な経費の量的縮減目標を規定 (例) 社会保障：+3000億円未満 公共投資：▲7%以下（いずれも1998年度）
第3期	2002年 6月25日	経済財政運営と構造改革に関する 基本方針2002(閣議決定)	【収支】 2010年代初頭に国・地方を合わせたPBを黒字化
	2006年 7月7日	経済財政運営と構造改革に関する 基本方針2006(閣議決定)／ 歳出・歳入一体改革	【収支】 2011年度には国・地方のPBを確実に黒字化 【債務】 PB黒字化達成後も、債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引下げ 【歳出】 2007～2011年度の主要な経費の削減の数値目標を規定 (例) 社会保障：自然増から5年間で▲1.1兆円程度(毎年▲2200億円) 公共投資：▲3%
	2009年 6月23日	経済財政改革の基本方針 2009（閣議決定）	【収支】 今後10年以内に国・地方のPBを黒字化。5年を待たずに国・地方のPB赤字（景気対策によるものを除く。）の対GDP比を少なくとも半減 【債務】 国・地方の債務残高対GDP比を2010年代半ばにかけて少なくとも安定化、2020年代初めには安定的に引下げ
	2010年 6月22日	財政運営戦略(閣議決定)／ 中期財政フレーム	【収支】 遅くとも2015年度までに、国・地方及び国単独のPBについて、その赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化 【債務】 2021年度以降、国・地方の公債等残高対GDP比を安定的に低下 【歳出】 2011～2013年度のPB対象経費の上限(「歳出の大枠」：71兆円)を規定。新規国債発行額(44兆円)についても規定。
	2013年 6月14日	経済財政運営と改革の基本 方針（閣議決定）	【収支】 2015年度までに、国・地方のPBについて、2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、2020年度までに黒字化 【債務】 その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げ 【歳出】 中期財政計画（2013年8月8日閣議了解）で、国の一般会計のPBについて、2014、2015年度での改善額（4兆円ずつ）を設定
	2015年 6月30日	経済財政運営と改革の基本 方針2015（閣議決定）／ 経済・財政再生計画	【収支】 2020年度までに国・地方を合わせたPBを黒字化 【債務】 その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げ 【歳出】 2016～2018年度の歳出改革の目安を設定 ・一般歳出：3年間で+1.6兆円程度（うち社会保障関係費：3年間で+1.5兆円程度、非社会保障関係費：3年間で+0.1兆円程度） ・地方の歳出水準：一般財源総額の実質同水準確保
	2018年 6月15日	経済財政運営と改革の基本 方針2018（閣議決定）／ 新経済・財政再生計画	【収支】 2025年度の国・地方を合わせたPBを黒字化 【債務】 同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げ 【歳出】 2019～2021年度の歳出改革の目安を設定 ・社会保障関係費：高齢化による増加分におさめる ・非社会保障関係費：歳出改革の取組を継続 ・地方の歳出水準：一般財源総額の実質同水準確保
	2022年 6月7日	経済財政運営と改革の基本 方針2022（閣議決定）	財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組む。経済あつての財政であり、現行の目標年度により、状況に応じたマクロ経済政策の選択肢が歪められてはならない。

(注) 【収支】、【債務】、【歳出】はそれぞれ、収支ルール、債務ルール、歳出ルールを表す。2006年以降は、収支ルールと債務残高ルールが財政健全化目標として位置付けられている。

(出典) 財務省「日本の財政関係資料」2022.4, p.19. <https://www.mof.go.jp/policy/budget/fiscal_condition/related_data/202204_00.pdf>等を基に筆者作成。

2 財政ルールの論点

日本での現在の中心的な財政ルールは、PB黒字化（収支ルール的一种）と債務残高対GDP比の安定的な引下げ（債務ルール的一种）である。以下、財政ルールの必要性は所与とした上で、論点となりうる点を紹介する。

(1) 基礎的財政収支の目標について

(i) ルールの組合せ

債務ルールと収支ルールの組合せは、IMFの推奨と齟齬（そご）はなく、標準的と言える。

収支ルールについては、PB黒字化は目標として緩いという見方がある⁽¹⁰⁰⁾。PBが均衡しても、債務残高の実際の金額は利払費分だけ増加することから、債務残高の増加を金額ベースで抑えるためには、利払費を含む財政収支の均衡が必要であるからである。他方で、PB黒字化にも政府債務の発散防止という理論的裏付けがあることから（政府債務の持続可能性は、成長率、金利、PBで決まり（I4(2)及び後述(2)参照）、このうち政府がコントロール可能なのはPBである。）、経済学者の間で一定の支持を集めている⁽¹⁰¹⁾。ただし、PBを目標とする場合、成長率と金利の関係によっては債務が爆発的に増加しうる⁽¹⁰²⁾ため、ルールの閾値を定期的に見直す必要があるとされる⁽¹⁰³⁾。

(ii) 景気循環等への配慮

景気循環等への配慮に関しては、不況による減収が考慮されるよう、PBに代えて「構造的な」財政収支ルールを導入することが合理的とする見解もなくはない⁽¹⁰⁴⁾。しかしながら、「構造的な」財政ルールは推計やモニタリングが困難であるとの問題点を指摘する意見が少なくなない⁽¹⁰⁵⁾。IMFは「構造的」な財政収支ルールには否定的であり、景気循環に配慮するには歳出ルールが望ましいとする⁽¹⁰⁶⁾。

投資支出の取扱いに関しては、長期的な経済成長を後押しし、脱炭素社会を目指すという観点から、ゴールデン・ルールの導入を示唆する向きもある⁽¹⁰⁷⁾。他方で、財政出動を繰り返し

⁽¹⁰⁰⁾ 例えば、石弘光「成長のみでは財政再建はできない」『エコノミスト』3938号、2008.1.1・8、pp.42-45；畑農鋭矢「財政健全化の視点（中）政策目標は利払い合算で、将来の金利上昇に備えを」『日本経済新聞』2018.6.13等。

⁽¹⁰¹⁾ PBの均衡目標について、当面の目標としては妥当かつ合理的との指摘も少なくない（例えば、田中 前掲注(9)、p.65.）。こうした指摘は、財政収支の均衡が本来は望ましいが、遵守可能性の観点からPB均衡目標を肯定的に評価しているものと考えられる。

⁽¹⁰²⁾ 前掲注(47)参照。

⁽¹⁰³⁾ 日本の政府債務の持続可能性について、基礎的財政収支（又は財政収支）とは異なる指標で見るべしとする論者もいないわけではない。吉野直行氏は、政府の予算制約式だけを考えるドーマー条件では財政の安定性を判断できないとし、国債市場の安定化（＝財政の安定化）を議論する場合には、政府予算制約式（＝国債の供給式）と国債需要を考えて財政が破綻しないかどうかを調べる必要があるとした上で、国債残高と国債需要の利子弾力性を比較するという新たな条件を導出している。さらに、この条件をギリシャと日本に当てはめると、ギリシャは財政破綻の条件を満たしているのに対して、2019年までのデータでは、日本は財政破綻を回避できる状況であった、としている。吉野直行・宮本弘暁「財政赤字の安定化条件「ドーマー条件」の再考察」『フィナンシャル・レビュー』145号、2021.3、pp.4-14。<https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list8/r145/r145_02.pdf>

⁽¹⁰⁴⁾ 藤井聡『プライマリー・バランス亡国論—日本を減らす「国の借金」を巡るウソ—』育鵬社、2017、pp.107-144。なお、藤井氏（京都大学教授）は、異次元の金融緩和を行っている現状では、金利が成長率よりも圧倒的に低いことから、債務残高対GDP比の引下げのために、PB黒字化目標は不要としている。

⁽¹⁰⁵⁾ 田中 前掲注(9)、pp.292-293。

⁽¹⁰⁶⁾ Eyraud et al., *op.cit.*(41)

⁽¹⁰⁷⁾ 藤井 前掲注(104)

た 1990 年代日本の教訓として、非効率な公共事業の拡大が潜在成長率の低下につながったとの指摘もある⁽¹⁰⁸⁾。

なお、財政法第 4 条で例外的に発行が認められている建設国債に関連して、対象経費を公共事業費に限らず研究開発費のような無形資産にまで拡大したり、教育国債のような新しい国債を創設したりすることについて、その是非が議論になることがある⁽¹⁰⁹⁾。

(2) 成長率と金利の関係について

成長率と金利の大小関係をどう見るか（I 4(2) 参照）は、日本でも議論が分かれている。

一方では、日本では将来的にも超低金利が見込まれるとして、積極的な財政出動が主張される。例えば、ブランシャール（Olivier Blanchard）氏（MIT 名誉教授、元 IMF チーフエコノミスト）は、PB で 2.5% 近い赤字を続けても債務残高対 GDP 比を一定にできるとし、政府支出の拡大は長期的には出生率向上や気候変動への取組など供給サイドの強化に充当すべしとする⁽¹¹⁰⁾。竹森俊平氏（経済産業研究所上席研究員）は、ゼロ金利政策による金利負担抑制効果を高く評価しつつ、拡張的な財政政策を行う際には、経済の潜在供給力を上回らないようインフレ率に加えて経常収支赤字を注視すべきであるとする⁽¹¹¹⁾。

他方で、日本が抱える債務残高の大きさも加味すると、金利は成長率を上回るという慎重な仮定を置くべきであるとの説も、経済学者の間では少なくない。例えば、植田和男氏（共立女子大学教授）は、日本の成長率と金利の関係について判断は容易でないとした上で、増税による財政再建はあきらめ、日本銀行に長短金利抑制策を継続させ、債務借換えを続けるという、ポンジゲーム的な選択には頼るべきではないとしている⁽¹¹²⁾。星岳雄氏（東京大学教授）は、利子率が成長率を下回る状態が続いても、一定以上の財政赤字があると新たな国債発行が多く必要となり、政府債務対 GDP 比は上昇するとして、利子率が低いうちに政府が財政健全化の道筋を示す必要があるとしている⁽¹¹³⁾。

(108) 早川英男「(経済教室) 金融政策の効果と限界 (中) マクロ政策の新枠組みを」『日本経済新聞』2019.11.19.

(109) 報道によれば、第 2 次安倍晋三政権下の 2017 年頃に、「教育国債」の創設が検討の俎 (そ) 上に乗ったとされる (「描けぬ出口 (4) 子ども・教育…変幻自在—「ツケ先送り」オバケ再び (日本国債)」『日本経済新聞』2017.3.9; 「風化する財政法 4 条、戦前の教訓どこへ」『日本経済新聞』(電子版) 2017.3.9.)。教育を始めとする人的投資の扱いは、一般的に、経常的経費と投資的経費の区分において論点の 1 つである。教育は将来にわたる便益を生み出すが、教育の資本価値やその減価償却率は容易に又信頼できる値として算出できるものではないため、通常は経常的経費に分類される (片山信子「英国ブレア政権の財政政策と予算制度改革」『レファレンス』615 号, 2002.4, p.21.)。

(110) ブランシャール氏は、仮に金利が上昇したとしても、それがファンダメンタルズ (経済の基礎的条件) の変化を反映したものならば、金利上昇時の速度は緩やかなはずであるから、財政赤字を縮小する時間的余裕があり、金融政策で財政引締めが悪影響を打ち消す余地もあるとする。また、金利の上昇が、政府が財政的に無責任になったと認識されたことが理由の場合には日本銀行にできることはほとんどないが、流動性への懸念を反映した金利上昇であれば、日本銀行が長短金利を操作すればよいとする。なお、同氏は、超低金利はそれ自体が危険なものであり、PB 赤字と高めの金利という組合せによって経済を潜在水準に保つことを提言している。オリヴィエ・ブランシャール、田代毅「日本の財政政策の選択肢」『PIIE Policy Brief』No.19-7, 2019.5. <<https://www.piie.com/system/files/documents/pb19-7japanese.pdf>>; 田代毅、オリヴィエ・ブランシャール「(経済教室) 財政赤字拡大容認論を問う (上) 債務、コスト限定的で効果大」『日本経済新聞』2019.10.7.

(111) 竹森俊平「(経済教室) コロナ後のあるべき政策 (中) 財政出動、経常収支に目配り」『日本経済新聞』2021.4.27.

(112) 植田 前掲注(32)

(113) 星 前掲注(31); 小黒一正氏 (法政大学教授) は、債務残高対 GDP 比が 450% に向かって膨張する可能性を指摘し、金利がゼロでも財政赤字を縮小する必要があるとしている。小黒一正「数字は語る コロナで財政赤字恒常化金利ゼロでも財政再建が必要」『週刊ダイヤモンド』4892 号, 2021.9.18, p.24.

(3) ルールの法的枠組みと実効性の確保

前述（Ⅱ 3(2)）のとおり、諸外国においてはルールを国内法化する国が増加している。日本では、赤字国債の発行を禁じた財政法第4条が形骸化し、財政構造改革法も凍結されているところ、これは、ルールが厳しすぎるため逸脱が頻繁に起き、いつしかルールを守らないことが当たり前になってしまったためと考えられている⁽¹¹⁴⁾。これに関連して、アメリカでは、エスケープ条項の導入等により、真の危機でない限り遵守可能であるようなルールを策定することの重要性が指摘されている⁽¹¹⁵⁾。

また、ルールの法定化の是非とは別に、ルールにいかにも実効性を持たせるかも鍵となろう。ルールに実効性を持たせるためには、政治的なコミットメントが最も重要であるものの、コミットメントは経済・政治・社会など外的な要因の影響を受けやすいことから、コミットメントを維持する仕組みを予算制度に組み込むことが重要であるとされる⁽¹¹⁶⁾。我が国の予算制度には様々な課題があるが、特に財政規律の観点からは、①歳出の統制が弱いこと、②予算編成の基礎となる経済見通しが楽観的であることの2点が、しばしば指摘されている。

(i) 歳出の統制の弱さ—補正予算の多用—

歳出の統制に関しては、骨太の方針2021までは、3年間の「歳出改革の目安」が示され、当該目安に沿った予算編成を行うこととされていた。この意味では、緩やかではあるが、複数年の歳出を統制する枠組みがあったと言えなくもない。

しかし、「歳出改革の目安」は法制上の措置を伴わず、十分な拘束力を持ちえていない⁽¹¹⁷⁾。このため、有識者からは、拘束力のある中期財政フレームと歳出ルールを設け、これに基づき毎年の予算編成を行うこと等が提案されている⁽¹¹⁸⁾。

また、各年度の予算編成時には概算要求基準（シーリング）によって各省の予算要求額に上限が設けられるが、シーリングは一般会計の当初予算のみを対象としていることから、いわゆる「補正回し」（当初予算に盛り込まれるべき歳出が補正予算に計上されること）等の形で、補正予算がシーリングの抜け穴として多用されている⁽¹¹⁹⁾。

財政ルールの遵守状況を事前（予算成立時）に測るか事後（決算時）に測るかは重要な論点の1つであり（Ⅱ 3(4)参照）、補正予算も含めた歳出総額を適切に管理することの必要性が指摘されている⁽¹²⁰⁾。会計検査院は、政府が、財政健全化に向けた取組状況について、補正後予算額

⁽¹¹⁴⁾ 荒渡良「厳しすぎは形骸化を招く—「財政ルール」の政治経済学—」『週刊東洋経済』7052号、2022.5.21、pp.84-85。田中秀明氏は、現在の財政法に目的規定がないことに言及しつつ、財政再建を目指すならば、同法を抜本的に変更し、財政責任法とすべきであると指摘している。田中秀明「第4章 成功と失敗を分ける予算制度」加藤・小林編著 前掲注(10)、pp.160-166。

⁽¹¹⁵⁾ GAO, *op.cit.*(56), p.27.

⁽¹¹⁶⁾ 田中 前掲注(114)、pp.134-135。

⁽¹¹⁷⁾ 中里透「(経済教室) 揺らぐ財政規律 (上) 健全化は歳出改革を軸に、消費増税、脱デフレ配慮を」『日本経済新聞』2017.9.5。

⁽¹¹⁸⁾ 田中 前掲注(114)、pp.160-166。

⁽¹¹⁹⁾ 佐藤主光ほか「長期の財政再構築」小林慶一郎編著、小黒一正ほか『財政破綻後—危機のシナリオ分析—』日本経済新聞出版社、2018、pp.205-208。

⁽¹²⁰⁾ 例えば、上村敏之「社会保障予算の論点 (下) 受益と負担の一致、原則に、補正での上限逃れ許すな」『日本経済新聞』2016.11.2；中田一良「日本の財政の現状と今後の課題—コロナ後の財政健全化に向けて不可欠な歳出総額の適切な管理—」『三菱UFJリサーチ & コンサルティング経済レポート』2021.8.19。<https://www.murc.jp/wp-content/uploads/2021/08/report_210819_02.pdf> 等。

や決算額を用いて達成目標からの乖離も含めて明らかにすることの重要性に言及している⁽¹²¹⁾。

(ii) 経済・財政の見通しの信頼性の確保—独立財政機関—

国・地方のPBの見通しについては、内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」⁽¹²²⁾（以下「中長期試算」）が、経済財政諮問会議に参考資料として年2回提出される。この中長期試算をめぐっては、その経済見通しが楽観的であるとの指摘がしばしばなされている⁽¹²³⁾。

中長期試算における成長率の見通しが楽観的であると、歳出削減の努力がおろそかになり、予算の無駄な膨張を招きがちになる⁽¹²⁴⁾。政府の経済見通し（特に、成長率や金利）が楽観的であることは他の国でも珍しくないが⁽¹²⁵⁾、日本では「政府の予測は目標の意味合いが強い」との説もある⁽¹²⁶⁾。

こうしたことから、諸外国の独立財政機関の例を踏まえ、客観的な経済見通しを試算する機関として、政府から独立した独立財政機関を創設することが、有識者や経済界などから提言されている⁽¹²⁷⁾。国会においても、超党派の議員連盟が発足したと報じられているほか⁽¹²⁸⁾、個別の政党による提言も公表されている。なお、独立財政機関に関しては、正確でバイアスのない予測のためには、同機関の制度設計が適切になされている必要があるとの指摘がある。議院内閣制の国の場合は、行政府・立法府の双方から一定の独立性を有することが重要であるとみられる（Ⅱ 3(5)参照）。

おわりに

2022年に入り、日本の消費者物価指数（生鮮食品を除く総合）は4月・5月と2か月連続で2%を超えて上昇（対前年同月比）している。ただし、諸外国に比べると上昇率は低く、日本銀行は同行が目指す形での物価上昇を達成できるまで金融緩和政策を継続するとみられている⁽¹²⁹⁾。

(121) 「国の財政健全化への取組について」会計検査院『平成28年度決算検査報告の概要』pp.397-400。<http://www.jbaudit.go.jp/report/new/summary28/pdf/fy28_tokutei_01.pdf>

(122) 最新の試算は、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（令和4年1月14日経済財政諮問会議提出）<<https://www5.cao.go.jp/keizai3/econome/r4chuuchouki1.pdf>>である。

(123) 例えば、経済同友会「持続可能な財政構造の実現に向けて—長期の経済財政試算を踏まえて—」2021.5, pp.7-8。<<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/uploads/docs/210511a.pdf>>;「経済曇らすピンボケ政府試算、実績とのズレ大きく信頼低下、成長戦略空回り」『日本経済新聞』2022.3.21。

(124) 政府がトレンドとしての成長率を真の値よりも高めに見積もると、現実の成長率は潜在成長率に到達しているにもかかわらず不況であると勘違いして、財政出動を続けてしまうことがある。持田信樹「消費税率10%後の財政健全化—諸外国の経験に鑑みて—」『会計検査研究』No.61, 2020.3, pp.10-11。<<https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/mag/pdf/j61d01.pdf>> なお、内閣府の経済見通しが楽観的である一方で、財務省の堅実な推計は増税するための陰謀であるとの説が付きまとう。つまり、政策を担う「当事者」の推計には信頼が置かれにくいと言える。佐藤ほか 前掲注(119), pp.208-210。

(125) George Kopits, “The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan,” *IMF Working Paper*, WP/16/156, 2016.8, p.6。<<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16156.pdf>>

(126) 報道によれば、政府の成長率の見通しについて、内閣府の担当者は「『政府としてこのような経済状況を実現したい』という目標的な要素がある」と認めているという。「GDP成長率 甘い政府予測 税収見積もりの基 目標要素強く 実績と乖離」『東京新聞』2022.3.22。

(127) 例えば、国枝繁樹氏（中央大学教授）は、日本の深刻な財政状況や将来世代への財政負担を明らかにし、政策決定で将来世代の利益を反映するようにすることが重要であると指摘している。国枝繁樹「（経済教室）財政健全化の視点（上）不都合な真実を隠すな、独立性ある財政機関必須」『日本経済新聞』2018.6.12。

(128) 占部絵美「国会で財政運営を監視、独立機関設置を超党派議員連が訴え」『Bloomberg』2021.6.10。<<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2021-06-10/QU5RF1T1UM0W01>>

(129) 日本銀行は、現在の物価上昇を、基本的には国際的な資源価格上昇による、一種のコストプッシュ型のインフレであると見ている。日本銀行「総裁記者会見要旨（2022年6月17日（金））」2022.6.20。<https://www.boj.or.jp/announcements/press/kaiken_2022/kk220620a.pdf>

諸外国は、コロナ禍を経て、コロナ禍で膨らんだ債務の償還財源の確保策を検討又は策定するなど、次なる危機に備えて財政余力を確保しておくために、財政健全化に取り組んでいる⁽¹³⁰⁾。日本においても、コロナ禍で生じた債務の償還財源を確保することが重要な課題となっているほか⁽¹³¹⁾、高齢化の進展に伴う社会保障費の増大はコロナ禍前からの課題であり、社会保障の持続可能性の観点から財政健全化を目指す必要があることも指摘されている⁽¹³²⁾。

もっとも、急激な財政の引締めは経済に悪影響を及ぼしうることから、財政健全化には適切なペースで取り組む必要があるともされている⁽¹³³⁾。また、財政健全化と並んで経済成長が重要であることは論をまたない⁽¹³⁴⁾。重要なことは、長期的な成長戦略の下で、賢明な支出（ワイズスペンディング）を目指しつつも、政府が意図的に「ポンジー・ギャンブル」に関与していると市場から認識されないよう、財政健全化の旗を下ろさないことであろう。財政ルールは、コミットメント装置としての働きやシグナリング効果等を通じて、財政規律を下支えする。財政ルールを維持していくことは、財政健全化の旗を下ろさないことの1つの象徴となるであろう。財政ルールは、厳しすぎると形骸化し、かといって、あまり弾力的かつ緩いルールにすると政府債務の持続可能性に悪影響が及びかねない。財政ルールの「落としどころ」を探りつつ、その実効性を高めていくことが求められよう。

(かまくら はるこ)

⁽¹³⁰⁾ アメリカでの増税論議やその他の諸外国の増税策等について、佐藤 前掲注(1) 参照。このほか、例えば、ドイツは、2021年の連邦議会選挙後の連立協定で、2023年以降は、財政収支を均衡させる原則を再び遵守する方針を掲げている（泉眞樹子「【ドイツ】SPD・緑の党・FDPの「信号連立」政権—2021年連立協定—」『外国の立法』No.290-2, 2022.2, p.21. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12088688_po_02900209.pdf?contentNo=1>）。フランスは、2022年予算法（2021年9月22日閣議決定、12月30日公布）で、一般会計のコロナによる財政赤字拡大分に相当する債務（1650億ユーロ）を区分し、「公債公庫」を通じて2042年までに償還することとした。また、新型コロナウイルス対策の歳出の縮小と景気回復に伴う税収増で財政赤字の大幅な低下（2021年の対GDP比8.4%から2022年の同4.8%）を見込んでいる。イギリスでは、2021年11月に、スナク（Rishi Sunak）財務大臣が「次の危機が来た時に対応する財政余力を持っておくために、財政を強化する必要がある」と議会で演説し、新たな予算責任憲章を公表した。“Oral statement to Parliament: Autumn Budget and Spending Review, 2021 Speech”, 2021.10.27. <<https://www.gov.uk/government/speeches/autumn-budget-and-spending-review-2021-speech>>; 財務省「財政総論等（参考資料）」（財政制度等審議会財政制度分科会（令和4年4月8日開催）参考資料1）pp.20-25. <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia20220408/03.pdf>

⁽¹³¹⁾ 森信茂樹ほか「共同論考「緊急提言：そろそろポスト・コロナの財政、税制、社会保障の議論を」第1回」2021.1.19. 東京財団政策研究所 HP <<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3652>> 等。

⁽¹³²⁾ 例えば、佐藤主光「経済を見る眼—消費税10%後の議論を始めよ—」『週刊東洋経済』6887号, 2019.10.26, p.9.

⁽¹³³⁾ 前掲注(26)に挙げた文献を参照。例えば、中里透氏（上智大学准教授）は、コロナ禍によって生じた財政負担については所得税・法人税を中心とした長期・極低率の増税を1つの案とした上で、コロナ後の財政収支の改善に向けた取組では、財政支出の十分な抑制と景気回復に伴う税収の増加が、財政収支の改善にとって重要であることが示唆されるとし、社会保障費増には、2020年代後半から2030年代初頭にかけてのいずれかの時点で、消費増税の具体的な検討を開始することが必要となるであろうとしている。中里 前掲注(3), pp.57-59.

⁽¹³⁴⁾ 小峰隆夫氏（大正大学教授）は、経済が成長し、全体として所得が増えていくことは、分配問題に限らず、ほとんどあらゆる経済的課題の解決を後押しする力を持っているとし、「成長なくして何もなし」と表現している。ただし、政策によって基調的な成長力を高めることは難しいとし、政府にできることは、産業・企業の新陳代謝を促進し、働き方を変えて生産性が高まりやすくなるような規制改革等によって、民間活力を高める環境整備をすることだけであるとしている。小峰隆夫「（経済教室）衆院選後の課題（中）民間の活力向上へ環境整備」『日本経済新聞』2021.11.10.

別表 主要国の財政ルール（主要なもの）

国	根拠法等	法的拘束力	ルールの種類	内容	対象	エスケーブ条項等	是正措置等	独立財政機関等
日本 ^(*)	財政法 骨太方針 2022	法律 政府決定	収支 収支 債務	財政健全化の「旗」を下ろさず、これまでの財政健全化目標に取り組み、経済あつたの財政であり、現行の目標年度により、状況に応じたマクロ経済政策の選択が重められることはない。 裁量的支出に上限額を設定。上限額を上回った場合、裁量的支出を一律強制削減。更なる赤字削減の勧告を決議できなかつた場合、裁量的支出と義務的支出について一律強制削減。	国 一般政府 (国・地方)	—	—	—
アメリカ ^(*)	2011年予算 管理法	法律	歳出	財政赤字対 GDP 比が 3% を超えないこと。 債務残高対 GDP 比が 60% を超えないこと。	連邦政府	緊急的な歳出要求、海外有事行動に対する戦闘、災害対策等。	赤字削減の勧告が決議されない場合、裁量的支出と義務的削減措置が実施される。	議会予算局が 10 年の長期推計等を実施。
EU ^(*)	マーストリヒト条約、安定・成長協定、シックス・パックス等	国家間条約等	収支 債務	中期財政目標：財政状況の均衡又は黒字（構造的財政収支対 GDP 比を▲0.5%以内（一定の場合には▲1.0%以内）でも可）。 構造的財政収支を 1 年につき対 GDP 比で 0.5% 改善させる。 歳出（利払費等を除く）の伸び率を中期的な潜在成長率未満（中期財政目標を達成している場合は、以下）とする。	一般政府	① 財政赤字対 GDP 比が、実質的・継続的に低下し基準値から逸脱するが、例外的かつ一時的（異常な外部要因や深刻な経済悪化）である場合、毎年、60% を超える部分の 1/20 以上（直近 3 年間平均）を削減している場合。 ① 大きな構造改革の実施や欧州戦略投資基金への拠出等について、中期財政目標又はそれに向かう加盟国の財政改善の目安からの逸脱を許容。 ② 不況時からの逸脱を許容。向かう加盟国の財政改善の目安の緩和を許容。	EU 理事会による改善措置の勧告や警告。制裁措置あり（EU への無利子預託及び没収）。	欧州財政委員会が、安定・成長協定の枠組みの実施に係る評価等を実施。条約が、財政状況の均衡又は黒字、中期財政目標から明らかに逸脱した場合は自動的に正メカニズム、独立財政機関による同目標の遵守状況の監視を各国内憲法等に規定すること等を条約締結国に義務付け。 シックス・パックスが、中期財政計画策定の国内法化等を加盟国に義務付け。
ドイツ	基本法	憲法	収支	原則として財政収支均衡（連邦政府については、構造的財政収支対 GDP 比で▲0.35%以内）。	連邦政府、 州政府	自然災害、国家の統制が及ばず国家財政に甚大な影響を与える緊急非常事態の場合。連邦政府については、連邦議会議員の過半数による議決、連邦議会による償還計画の議決を要する。	【連邦】監視勘定による予算執行の追跡・監視。 内閣は、安定化評議会の報告書を踏まえ、追加的措置を講じる。政府は、勧告の 1 年後に是正の進捗を報告。	安定化評議会独立諮問委員会が一般政府の財政見通し等を関連機関の予測と比較し、財政規律の遵守状況を評価。必要に応じて勧告。安定化評議会はこれらを通じて、連邦議会等に提出。
フランス ^(*)	2018-2022 年 財政計画法	法律	収支 収支 歳出	中期的に構造的財政収支を▲0.5%以内とする。 中期的に構造的財政収支を▲0.4%以内とする。 構造的財政収支の推移も定める（2022 年に▲0.8%まで削減）。 歳出の対 GDP 比及び伸び率の推移を規定。 2022 年に歳出を対 GDP 比 51.1%（税額控除を含めて 51.6%）、伸び率を 0.1% まで低下させる。 ※ いずれも国、地方、社会保障基金ごとに設定。	一般政府	— ^(*)	中期財政目標と執行結果の著しい乖離について、政府は原因を決算法案の審議時に説明。年次予算法案の審議のため、年次予算決定する是正措置を報告書で運くことも次期の年次予算等で、重大な乖離を考慮。	財政高等評議会が中期財政目標の達成状況等を監視。年次予算等の法案段階でも意見を表明（法案添付でも意見添付）。執行時の著しい乖離について意見を添付（法案添付）。

国	根拠法等	法的拘束力	ルールの種類	内容	対象	エスケープ条項等	是正措置等	独立財政機関等
オランダ	連立政権合意	連立政権合意	歳出	4年分の歳出上限を実質ベースで設定。歳出上限は、中央政府の予算総額のほか、①中央政府（狭義）、②社会保障及び労働プログラム、③医療の3部門別に設定（2025年の財政収支対GDP比は▲2.5%、債務残高対GDP比は60.4%）。 4年分の主要な税制改正を示す。予定外の税収増は、財政状況に応じて債務の償還に充当。 EUの財政条約に沿って、構造的財政収支の中期目標、財政収支及び債務残高の基準を尊重。	中央政府等	—	—	経済政策分析局が短期・中長期（最長50年）経済見通しの分析や選挙公約等のコスト分析等を実施。
イギリス ^{(*)5}	持続可能財政法 予算責任憲章	法律 法に基づく政府決定（議院に提出し、下院の承認を受ける必要がある。）	収支 債務 歳出 歳出	純債務残高（インテグランド銀行を除く公的部門）の対GDP比を、予測期間（ローリング）の3年目までに減少させる。 経常収支を予測期間（ローリング）の3年目に均質させる。 5年間の予測期間中、純投資（公的部門）対GDP比が平均3%以下。福祉支出に上限を設定。 Gロス及びネットの債務が経済に占める割合の安定化及び削減。 政府支出の効率と質を維持し、基礎的なサービスの提供を保証しつつ、歳出の伸びを抑制。 収益と経済成長を促進する政策を通じて歳入増加を支援する一方、税収対GDP比を23.9%以下に維持して持続可能な税負担を目指す。	一般政府 公的部門（一般政府と公的企業）	イギリス経済に重大な負の衝撃が生じた場合、財務省が議会で声明を発表。その後の各予算で元に戻すための政府計画を財務大臣が議会に提出。	—	国務院が監視。 予算責任局が5年間の経済・財政予測や50年の長期予測を実施。
オーストラリア ^{(*)6}	財政戦略（2022-2023予算）	法に基づく政府決定	債務 歳出 歳入	5年間の予測期間中、純投資（公的部門）対GDP比が平均3%以下。福祉支出に上限を設定。 Gロス及びネットの債務が経済に占める割合の安定化及び削減。 政府支出の効率と質を維持し、基礎的なサービスの提供を保証しつつ、歳出の伸びを抑制。 収益と経済成長を促進する政策を通じて歳入増加を支援する一方、税収対GDP比を23.9%以下に維持して持続可能な税負担を目指す。	連邦政府	ルールからの一時離脱可。 ルールからの一時離脱可。	—	議会が選挙公約等のコストを見積り。任意で中長期（10年又は40年）の財政予測も実施。

(注) 各国における代表的な財政ルールを示したものであり、すべてを網羅したものではない。ドイツ、フランス、オランダには自国のルールに加えてEUのルールが適用される。「一」は、ないこと又は確認できなかったことを示す。

(*)1 「新経済・財政再生計画」では、①2025年度の国・地方を合わせたPBを黒字化（収支ルール）、②①と同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げ（債務ルール）が掲げられていた。「経済財政運営と改革の基本方針2018」（2018年6月15日閣議決定）pp.50-54、内閣府HP <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>
 (*)2 赤字削減の勧告が決議されなかったため、裁量的支出及び義務的支出について、一律削減措置が実施されている。
 (*)3 財政赤字・債務残高に係る基準は、マーストリヒト基準と称され、現在は欧州連合条約及び欧州連合運営条約の付属議定書に示されている。安定・成長協定が、マーストリヒト基準を加盟国に遵守させる手順等（予防的措置・是正的措置）を定めている。ユーロ危機を契機に「シックス・バック（経済・財政ガバナンス強化のための6つの法制）」、「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）」、「ツー・バック（経済・財政ガバナンス強化のための2つの法制）」と呼ばれる一連の法規導入と条約締結が行われ、安定・成長協定の改正等による枠組みの強化が図られた。財政条約は、安定・成長協定の枠組み強化のためのイギリスとチエコを除く当時のEU加盟国による政府間条約（2013年1月発効）であり、厳密に言えばEU法の枠外にある。なお、安定・成長協定（EU加盟国すべてが適用対象）にも構造的財政収支の目標は設けられている。本表の記載は、ユーロ圏の加盟国に属するもの。
 (*)4 「財政計画及び財政統治に関する2012年12月17日の組織法律第2012-1403号」に基づいて定められた2018-2022年財政計画法による。同組織法律は、「予算法律に関する2001年8月1日の組織法律第2001-692号」（いわゆるLOLF）に発展的に吸収されている。
 (*)5 「2011年予算責任及び会計検査法」が、財務省に対して予算責任憲章の作成を義務付けている。
 (*)6 1998年予算公正憲章法に基づき、毎年の予算とともに財務大臣の財政戦略声明が公表される。
 (*)7 EUのルールと同様と考えられる。
 (出典) 各種資料を基に筆者作成。

