

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	イギリス及びスウェーデンの独立財政機関
他言語論題 Title in other language	Independent Fiscal Institutions in the UK and Sweden
著者 / 所属 Author(s)	樋口 修 (HIGUCHI Osamu) / 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	891
刊行日 Issue Date	2025-03-20
ページ Pages	1-28
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	独立財政機関の定義と機能を確認した後、EU (欧州連合) の財政ガバナンスの展開、イギリスとスウェーデンの独立財政機関の概要を紹介し、これを踏まえて独立財政機関が有する課題を整理する。

* 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。

イギリス及びスウェーデンの独立財政機関

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 樋口 修

目 次

はじめに

I 独立財政機関の概要と EU における展開

- 1 独立財政機関とは
- 2 独立財政機関の機能
- 3 EU における財政ガバナンスと独立財政機関

II イギリス及びスウェーデンの独立財政機関

- 1 イギリス：予算責任局（OBR）
- 2 スウェーデン：財政政策審議会（FPR）
- 3 主要国の独立財政機関の任務の比較

III 独立財政機関をめぐる課題

- 1 独立性の保持
- 2 立法府との関係
- 3 任務の範囲
- 4 短期予測の誤差の信用への影響

おわりに

キーワード：独立財政機関、財政規律、予算、決算、イギリス、スウェーデン、EU、ヨーロッパ

要 旨

- ① 独立財政機関 (IFIs) とは、財政政策及び財政実績について批判的に評価し、場合によっては助言 (非党派的なもの) を提供する任務を負う独立した公的機関をいう。その組織類型は、財政評議会、議会予算局、会計検査関連機関の3つに大別される。
- ② EU (欧州連合) の欧州経済通貨統合 (EMU) は、加盟国が通貨主権を欧州中央銀行 (ECB) に委ねる一方で財政主権を引き続き維持するという「財政主権と通貨主権のミスマッチ」の特徴を有しており、加盟国が財政規律を遵守することは、単一通貨ユーロの信認を維持し、EMU を安定的なものとする上で必須の要件であった。しかし、2008 ~ 2009 年の世界金融危機とそれに後続する欧州政府債務危機は、財政規律を遵守させる仕組みが不十分であることを示した。これを受けた財政ガバナンス改革の過程を通じて、加盟国が財政規律を遵守し、公的予算管理に対する信頼を回復するための政策手法として、独立財政機関の設置が取り上げられるようになった。独立財政機関の設置は世界金融危機以降急増し、EU では、全ての加盟国に対して、2025 年末までに独立財政機関を設置することが義務付けられた。
- ③ イギリスの独立財政機関である予算責任局 (OBR) は、財政評議会の組織類型をとる政府外公共機関 (NDPB) である。その主要な任務は、経済・財政予測、財政上の使命に対する政府の実績の評価、財政の持続可能性分析、財政リスクの評価、政府のコスト計算の精査等である。2024 年の予算責任法の改正により、当該任務は強化された。
- ④ スウェーデンの独立財政機関である財政政策審議会 (FPR) は、財政評議会の組織類型をとる政府傘下の行政執行機関である。その主要な任務は、財政政策及び経済政策における目標の達成状況の監視・評価、財政政策が長期的に持続可能な財政及び財政政策目標と整合的であるか否かの評価等である。FPR は OBR より小規模であり、財政予測等の作成や政策コストを計算する任務は有していない。
- ⑤ EU における展開と、イギリス、スウェーデンの事例から看取することができる、独立財政機関をめぐる主な課題としては、独立性の保持 (具体的には、独立性の保持と政府が有する経営資源の使用との両立、指標に基づく形式的な独立性と実質的な独立性の不一致)、立法府との関係、任務の範囲 (具体的には、政府の政策に対する規範的なコメント、代替案 (特に野党の政策案) のコスト計算)、短期予測の誤差の信用への影響の問題が挙げられる。

はじめに

2012年2月、OECD（Organisation for Economic Co-operation and Development. 経済協力開発機構）は、その議会予算担当職員及び独立財政機関第4回年次会議において、独立財政機関についての原則を提案した⁽¹⁾。その後の協議を踏まえ、OECDの最高意思決定機関である理事会（Council）は、2014年2月13日に「独立財政機関の原則に関する理事会勧告」（以下「OECD勧告」という。）⁽²⁾を採択した。同勧告は、加盟国に独立財政機関の設立を推奨するものではなく、当該機関を設立する加盟国が考慮すべき原則を示すものであるとされるが⁽³⁾、一方で同勧告により、OECD加盟国は、独立した議会予算局と財政評議会が財政規律を強化し、予算の透明性と説明責任を高め、財政政策の選択に関する公共の議論の質を高める可能性を認識したとも指摘されている⁽⁴⁾。特にEU（欧州連合）では、後述するように、全ての加盟国に対して2025年末までに独立財政機関の設置を義務付ける法改正がなされている。

我が国においても、2013（平成25）年6月に、超党派の国会議員9名により独立将来推計機関（独立財政機関）の国会への設置が提言⁽⁵⁾されたほか、国会議員・政党・経済団体等の諸団体・有識者等により、独立財政機関設置の提言がなされている⁽⁶⁾。

本稿では、上述の近年の動向を踏まえ、ヨーロッパの独立財政機関の事例についてその概要を紹介し、これを踏まえて、独立財政機関の設置により期待されるメリットと、当該機関が有する課題について概観する。第I章では、独立財政機関の定義と機能を確認した後、加盟国に独立財政機関の設置を義務付けたEUの財政ガバナンスの展開について紹介する。第II章では、特に模範となる事例として言及されることが多いイギリスとスウェーデンの独立財政機関について、その設置に至る経緯、任務と機能、組織構成等を述べる⁽⁷⁾。第III章では、独立財政機関が有する課題について整理する。

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2025年1月31日である。

- (1) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Draft Principles for Independent Fiscal Institutions (Background Document No.3 for Session on Discussion on Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions 4th Annual Meeting)," 2012.2. <<https://web.archive.org/2012-06-14/87470-49777912.pdf>>
- (2) OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD/LEGAL/0401, 2014.2.13. <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0401>> 当該勧告に関する解説としては、例えば篠原令子「OECD 諸国の独立財政機関について」『国際金融』1379号, 2024.4.1, p.3. 国際通貨研究所ウェブサイト <<https://www.iima.or.jp/docs/gaibukikou/2024/gk2024.03.pdf>> がある。
- (3) 篠原 同上
- (4) Lisa von Trapp and Scherie Nicol, "Designing effective independent fiscal institutions," *OECD Working Papers on Public Governance*, No.73, 2017.2, p.1. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/02/designing-effective-independent-fiscal-institutions_24809b30/33a06095-en.pdf>
- (5) 「国会に独立将来推計機関の設置を一政策形成の基盤となる経済財政等に関する将来推計のあり方に関する共同提言」2013.6.19. 東京財団政策研究所ウェブサイト <https://www.tkfd.or.jp/files/files/doc/IFI_proposal.pdf>
- (6) 我が国における提言としては、例えば、篠原 前掲注(2), p.6; 篠原令子「独立財政機関について—OECD 諸国と英国の事例—」『国際通貨研レポート』2023.9, p.12. <<https://www.iima.or.jp/docs/newsletter/2023/nl2023.30.pdf>>; 「財政の長期推計、適切な財政運営のために」『わたしの構想』No.71, 2024.4, pp.3-22. NIRA 総合研究開発機構ウェブサイト <<https://nira.or.jp/paper/vision71.pdf>> 等がある。
- (7) 本稿の考察対象には含まれないが、米国の議会予算局（Congressional Budget Office (CBO)）は、その規模の大きさと、議会に設置された機関であるという組織形態の点で、独立財政機関の比較検討に際して欠かすことのできない重要な機関である。CBOを分析した邦語文献としては、例えば片山信子「米国の財政再建と議会予算局（CBO）の役割」『レファレンス』635号, 2003.12, pp.13-29. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/999968>>; 渡瀬義男「米国議会予算局（CBO）の足跡と課題」『レファレンス』689号, 2008.6, pp.5-29. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/999662>> 等がある。

I 独立財政機関の概要と EU における展開

1 独立財政機関とは

一般に独立財政機関 (independent fiscal institutions: IFIs) とは、財政政策及び財政実績について批判的に評価し、場合によっては助言 (非党派的なもの) を提供する任務を負う独立した公的機関をいう⁽⁸⁾。2014年2月13日のOECD勧告は、独立財政機関を「財政政策及び財政実績について、非党派的な監視及び分析、場合によっては助言を行う、行政府又は立法府の法的権限の下で、公的資金で運営される独立の機関」と定義し、また「これらの機関は、将来を見据えた事前診断の任務を有する」と述べている⁽⁹⁾。OECDによれば、2021年の時点で、加盟国38か国中29か国に独立財政機関が設置されている⁽¹⁰⁾。

独立財政機関の形態は国により多様であるが、OECDでは、加盟国の独立財政機関の組織類型 (institutional model) を、次の3つに大別している⁽¹¹⁾。

① 財政評議会 (fiscal council)

多くの場合、非常勤の学者で構成される評議会によって率えられる独立の組織で、小規模な常設の事務局を有する。

② 議会予算局 (legislative budget office)

独立財政機関としての職責を果たす一方で、立法府の調査ニーズにも奉仕する。

③ 会計検査関連機関 (audit institution)

独立財政機関の職責が、加盟国の最高会計検査機関と関連している。

2 独立財政機関の機能

独立財政機関の果たすべき任務 (すなわち、独立財政機関の機能) は、機関により多岐にわたるが、その中心的な内容は、①財政規則の遵守状況の監視、②財政の長期的持続可能性の分析、③マクロ経済予測・財政予測の評価、④マクロ経済予測・財政予測の作成、⑤政策コストの計算の5つに整理することができる⁽¹²⁾。これに加えて、上述のOECD勧告の記述等を踏まえ、⑥財政政策事項に関する政府への助言を、中心的な内容として挙げる場合もある⁽¹³⁾。た

(8) OECD, *Government at a Glance 2023*, Paris: OECD Publishing, 2023, p.114. <<https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/3d5c5d31-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpublication%2F3d5c5d31-en&mimeType=pdf>> 独立財政機関に関する解説としては、例えば藤本守「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/pid/11445246>> がある。

(9) OECD, *op.cit.*(2)

(10) OECD, *op.cit.*(8), pp.114-115; OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021). <<https://web-archiv.oecd.org/2021-12-20/425918-OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>> これらの資料によれば、2021年の時点で、OECD加盟国のうち独立財政機関が未設置の国は、日本、スイス、コロンビア、コスタリカ、イスラエル、ノルウェー、ニュージーランド、ポーランド、トルコの9か国である。

(11) OECD, "Report on the Implementation of the OECD Recommendation on Principles for Independent Fiscal Institutions 2022," 2022, p.11. <<https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/private/temp/c5b59f60-8417-42a2-8cf6-590bf589cf86.pdf&name=OECD-LEGAL-0401%20-%20Implementation%20Report%202022.pdf>>

(12) Aida Caldera Sánchez et al., "Independent fiscal institutions: A typology of OECD institutions and a roadmap for Latin America," *OECD Economics Department Working Papers*, No.1789, 2024.1, pp.7-8, 11-15, 25-28. <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/01/independent-fiscal-institutions_aa68bfb0/cbeaa057-en.pdf>

(13) 例えば、EUの行政執行機関である欧州委員会 (European Commission) がその例である。"Independent fiscal institutions." European Commission website <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-fiscal-frameworks-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en>; 五味佑子「EUの財政規則の弾力化と高まる独立財政機関の役割」『国際金融』1388号, 2025.1, pp.17-18. 国際通貨研究所ウェブサイト <<https://www.>

だし中心的な内容の機能であっても、全ての独立財政機関で実施されているわけではない⁽¹⁴⁾。

3 EUにおける財政ガバナンスと独立財政機関

経済通貨統合を実現したEUでは、その一方で財政政策は各国の主権に委ねられているため、加盟国が財政規律を遵守することは、単一通貨ユーロの信認を維持する上での核となる⁽¹⁵⁾。このためEUでは、2024年、全ての加盟国に対して2025年末までに独立財政機関の設置を義務付ける法改正が行われた。当該法改正に至る、EUの財政ガバナンスの主要な展開は、次のとおりである。

(1) 経済収斂（しゅうれん）基準

EUを創設したマーストリヒト条約（1992年調印、1993年11月1日発効）⁽¹⁶⁾では、欧州経済通貨統合（Economic and Monetary Union: EMU）及びそれに含まれる単一通貨ユーロの導入を規定した。EMUは、①域内市場統合の促進（加盟国間の資本の自由な移動等）→②マクロ経済政策の協調強化（加盟国の経済の収斂等）→③経済通貨統合の完成（ユーロの導入等）の3段階で進められるものとされ、EU加盟国は、ユーロの導入等の経済通貨統合の完成に向けて、経済・財政状況の安定性・健全性に関する基準（経済収斂基準（economic convergence criteria））を、第2段階（1994～1998年）において達成することが求められた⁽¹⁷⁾。

経済収斂基準には、①物価の安定、②健全かつ持続可能な財政、③為替レートの安定、④長期金利水準で評価される収斂の持続性、の4つの基準が含まれており、②の財政に関しては、（i）一般政府（中央政府、地域政府、地方政府、社会保障基金）の財政赤字が対GDP比で3%以内、（ii）一般政府の総債務残高が対GDP比で60%以内とされた⁽¹⁸⁾。

(2) 安定成長協定

マーストリヒト条約により達成された経済通貨統合を安定的なものとするため、財政規律を維持する具体的な措置を定めるものとして、1997年に安定成長協定（Stability and Growth Pact: SGP）が決定された。

安定成長協定は、1997年6月17日の欧州理事会（EU首脳会議、後掲注⁽⁶⁴⁾も参照）決議⁽¹⁹⁾と、

iima.or.jp/docs/gaibukikou/2025/gk2025.01.pdf

(14) 例えば、イギリスの独立財政機関である予算責任局（OBR）は、後述するように①～⑤の全ての機能を持っているが、米国のCBOは、①の財政ルールの遵守状況の監視機能を持っていない（Sánchez et al., *op.cit.*(12), pp.25-26.）。ある独立財政機関が有する機能は、当該機関の性格や設立の経緯によっても左右され、規模が大きい独立財政機関であっても、本文で述べた中心的な内容の機能を全て備えているとは限らない。

(15) 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）『世界経済の潮流 2010年Ⅱ<2010年下半期 世界経済報告>—財政再建の成功と失敗—過去の教訓と未来への展望—』2010, p.205. <https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa10-02/pdf/s2-10-2-4-01.pdf>

(16) Treaty on European Union, *Official Journal of the European Communities (OJEC)*, C 191, 1992.7.29, pp.1-112. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>>

(17) *ibid.*; “EU economic and monetary union.” EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:ec0015>>; “The Evolution of EU Economic Governance.” European Commission website <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/evolution-eu-economic-governance_en>; 「EUにおける通貨統合」2020.6.29. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/euro_gaiyou.html>

(18) Treaty on European Union, *ibid.*; “The Evolution of EU Economic Governance,” *ibid.*; “Convergence criteria for joining,” European Commission website <https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/enlargement-euro-area/convergence-criteria-joining_en>; 加藤浩「EUにおける財政ガバナンス」『外国の立法』No.263, 2015.3, p.33. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/9111087>>

(19) Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, *OJEC*, C 236, 1997.8.2, pp.1-2. EUR-Lex website

詳細な技術的規定を取り決める 1997 年 7 月 7 日の 2 本の閣僚理事会規則（①予算状況の監視並びに経済政策の監視及び調整の強化に関する規則（EC）No 1466/97⁽²⁰⁾と、②過剰財政赤字是正手続の実施の迅速化・明確化に関する規則（EC）No 1467/97⁽²¹⁾）から構成されている。

①の規則（EC）No 1466/97 は、予防的措置（preventive arm）を規定するものである。前述の基準値を上回る過剰財政赤字を回避するため、加盟国は、中期予算目標（medium-term budgetary objectives）を採択し、当該目標を含む安定化プログラム（stability programme）又は収斂プログラム（convergence programme）を、閣僚理事会及び欧州委員会（European Commission）⁽²²⁾に提出する（ユーロ圏⁽²³⁾諸国は安定化プログラム、非ユーロ圏諸国は収斂プログラムを提出。）。両プログラムは、欧州委員会及び経済金融委員会⁽²⁴⁾により評価され、閣僚理事会は、この評価を踏まえて両プログラムを審査し、加盟国によるその実施を監視する。予算状況が中期予算目標から著しく乖離（かいり）していることが確認された場合、閣僚理事会は、過剰財政赤字の発生を防止するため、関係加盟国に対し、必要な調整措置を講じるよう勧告する⁽²⁵⁾。

これに対して、②の規則（EC）No 1467/97 は、是正的措置（corrective arm）を規定するものである。前述の基準値を上回る過剰財政赤字が発生した加盟国に対しては、欧州委員会が過剰財政赤字是正手続を開始するか否かを評価する報告書を作成する。閣僚理事会は、この評価を踏まえて、過剰財政赤字が（例外かつ一時的なものではなしに）存在するか否かを決定し、存在すると決定した場合には、当該加盟国に対して、過剰財政赤字の解消のために有効な措置を講じるよう、期限を定めて非公表で勧告する。期限内に有効な措置が実施されない場合、閣僚理事会は、当該勧告の内容を公表し、同理事会が必要と判断する過剰財政赤字の削減措置を一定の期限内に講じるよう、当該加盟国に対して警告することを決定する。当該加盟国がこの警告の決定になお従わなかった場合、閣僚理事会は、預託金、当該預託金を没収する罰金等の制裁を科すよう決定することができる⁽²⁶⁾。

<[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y0802(01))>

⁽²⁰⁾ 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, *OJEC*, L 209, 1997.8.2, pp.1-5. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466>>

⁽²¹⁾ Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJEC*, L 209, 1997.8.2, pp.6-11. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1467>>

⁽²²⁾ 閣僚理事会（Council of the European Union）は、加盟国の閣僚で構成される、EU の主な立法・意思決定機関である（ただし、立法権はほとんどの分野で欧州議会と共同で有する）。欧州委員会（European Commission）は、前述のように EU の行政執行機関である（「EU の主な機関」2024.4.19. EU MAG（駐日欧州連合代表部公式ウェブマガジン）ウェブサイト <<https://eumag.jp/article/basicinfo0424a/>>）。なお、欧州議会については後掲注(66)も参照。

⁽²³⁾ EU 加盟国のうち、欧州統一通貨「ユーロ」を導入している国（2025 年 1 月末現在では、オーストリア、ベルギー、キプロス、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、マルタ、オランダ、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、リトアニア、ラトビア、クロアチアの 20 か国）で形成される経済圏をいう（「EU とは：ユーロと単一市場」駐日欧州連合代表部ウェブサイト <https://www.eeas.europa.eu/japan/eutoha_ja?s=169#9898>）。

⁽²⁴⁾ 経済金融委員会（Economic and Financial Committee: EFC）は、EU の域内市場が機能するよう加盟国の政策調整を行うために設立された EU の諮問機関である。加盟国の経済・財政状況を評価して定期的に閣僚理事会及び欧州委員会に報告すると共に、加盟国の予算政策の監視について閣僚理事会の業務に寄与すること等をその任務とする（“About the EFC.” Economic and Financial Committee website <https://economic-financial-committee.europa.eu/about-efc_en>）。

⁽²⁵⁾ Council Regulation (EC) No 1466/97, *op.cit.*(20); “Surveillance of budgetary policies.” EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/LSU/?uri=CELEX:31997R1466>>; 加藤 前掲注(18), pp.33-34.

⁽²⁶⁾ Council Regulation (EC) No 1467/97, *op.cit.*(21); “The corrective arm: the excessive deficit procedure.” EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:31997R1467>>; 加藤 同上, p.34; 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）前掲注(15), pp.207-208.

予防的措置を規定する①の規則 No 1466/97 は 1998 年 7 月 1 日から施行され、また、是正的措置を規定する②の規則 No 1467/97 は 1999 年 1 月 1 日から施行された。

安定成長協定は、各加盟国の固有の状況をより良く考慮できるよう、運用の弾力化を認める方向で 2005 年に改正された⁽²⁷⁾。予防的措置に関しては、加盟国の財政状況に応じた異なる中期予算目標を持つべきであること等が明記され⁽²⁸⁾、また、是正的措置に関しては、過剰財政赤字是正手続を開始しない「例外かつ一時的 (exceptional and temporary)」であることの定義を緩和する等の改正が行われた⁽²⁹⁾。

(3) 世界金融危機と欧州政府債務危機

しかし、2007～2008年に発生した世界金融危機と、それに続いて2009年以降顕在化した欧州政府債務危機は、EUにおいて、安定成長協定等の財政規律を遵守させる仕組みが不十分であり、その財政ガバナンスに欠陥があることを明らかにするものとなった⁽³⁰⁾。

(i) 世界金融危機

2006年後半以降、米国において住宅バブルが崩壊し、住宅価格が下落すると、住宅の担保価格上昇を過大に見込んで融資されていたサブプライム住宅ローン（信用力の比較的低い者に対する住宅ローン）で、多数が返済不能となり、不良債権が発生した。サブプライム住宅ローンは、その多くが住宅ローン担保証券として証券化されていたため、この返済不能の影響は、直接融資を行った金融機関（米国のモーゲージ・カンパニー（住宅金融専門のノンバンク）や銀行等）にとどまらず、当該ローンの証券化商品を保有する米国内外の投資家に及んだ。欧州の金融機関は、当該商品を多く保有しており、米国の金融機関と同様の影響を受けた⁽³¹⁾。2007年夏にサブプライム住宅ローン問題が顕在化すると、金融市場は混乱し、世界中の金融市場で信用収縮⁽³²⁾や質への逃避⁽³³⁾の動きが広がり⁽³⁴⁾、2008年9月の米国の大手投資銀行リー

⁽²⁷⁾ 運用の弾力化を認めた背景には、安定成長協定の解釈と運用次第では、好況時に財政規律が有効に機能しない一方で、不況時に急激に財政赤字の縮小を求めることになり、その結果として景気変動を増幅させ、経済政策の合理性を損なうことになりかねないことが明らかになったことが挙げられている（『財政制度等審議会財政制度分科会海外調査報告書』2006.5, pp.120-124. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1805/kaigaichyosa1805_06.pdf>）。

⁽²⁸⁾ Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, *Official Journal of the European Union (OJ)*, L 174, 2005.7.7, pp.1-4. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1055>>

⁽²⁹⁾ Council Regulation (EC) No 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, *OJ*, L 174, 2005.7.7, pp.5-9. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1056>>; “Stability and Growth Pact reform: Commission welcomes agreement on new Regulations (IP/05/798),” 2005.6.27. European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_05_798/IP_05_798_EN.pdf>; 『財政制度等審議会財政制度分科会海外調査報告書』前掲注⁽²⁷⁾, pp.121-122.

⁽³⁰⁾ 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）『世界経済の潮流 2012年 I <2012年上半期 世界経済報告>—欧州政府債務危機を巡る緊張が続く世界経済—』2012.6, p.50. <https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sh12-01/pdf/s1-12-2-1-2.pdf>

⁽³¹⁾ 小川英治「欧州政府債務危機の全貌—原因と進行—」『国際問題』611号, 2012.5, p.8. HERMES-IR（一橋大学機関リポジトリ）ウェブサイト <<https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/hermes/ir/re/25606/0101300101.pdf>>

⁽³²⁾ 貸し渋りや貸しはがしなど、銀行側の事情により、借り手の収益性や信用力にかかわらず、貸出を圧縮しようとする現象（中島真志・島村高嘉『金融読本 第32版』東洋経済新報社, 2023, p.311.）。

⁽³³⁾ 経済に大きな影響が及ぶ事案が発生し、先行きへの不安が高まった際に、運用資産を相対的にリスクが低く、流動性の高い資産に移す動き（具体的には、株式を売って国債や金（きん）を買う、新興国の通貨からドルや円にシフトする等の現象）が強まること（「金融・証券用語解説 [質への逃避]」大和証券ウェブサイト <<https://www.daiwa.jp/glossary/YST3248.html>>）。

⁽³⁴⁾ 高橋正彦「証券化とリスク・リテンション規制」『横浜経営研究—横浜経営学会誌—』40巻1号, 2019.6, pp.4-

マン・ブラザーズの経営破綻（リーマン・ショック）を契機として世界的な金融危機となり、世界同時株安も発生した⁽³⁵⁾。特に欧州の金融機関は、金融取引における取引相手の信用リスクから、欧州の銀行間市場でドル資金を調達することが困難となり、流動性不足に陥った⁽³⁶⁾。

(ii) 欧州政府債務危機

他方、欧州政府債務危機は、2009年10月に政権交代が行われたギリシャ（2001年からユーロに参加）の新政権が、同月、同国の2008年の財政赤字を、前政権の報告に基づく対GDP比5.0%から7.7%に修正し、また、2009年の財政赤字見通しを、前政権の見積りの対GDP比3.7%から12.5%（その後12.7%）に修正したこと⁽³⁷⁾に端を発する。12.5%（12.7%）は、前述のEUの財政赤字に関する基準（対GDP比3%以内）を4倍以上上回る数値であり、この修正は、ギリシャの財政赤字の数字そのものの信頼性を損なうだけではなく、同国の財政当局に対する信認をも失墜させるものであった⁽³⁸⁾。さらに2009年12月、ギリシャ政府は、同国の一般政府の総債務残高が、対GDP比113%に達することを発表した⁽³⁹⁾。この数値は、前述のEUの総債務残高に関する基準（対GDP比60%以内）を大幅に上回るものであった。

このギリシャの政府債務危機は、債務不履行（デフォルト）への懸念から、同国の国債価格を急落（利回りの大幅上昇）させただけでなく、ギリシャと同様に巨額の財政赤字や総債務残高を有する他のユーロ圏諸国（アイルランド、イタリア、ポルトガル、スペイン）においても、国債価格の急落（利回りの大幅上昇）を発生させ、これらの国にも政府債務危機を波及させることとなった。また、ギリシャ国債は、その多くを独仏の銀行を中心とするヨーロッパの銀行が保有していたことから⁽⁴⁰⁾、ヨーロッパ向け金融機関の経営悪化懸念が高まって株価の大幅下落やユーロの大幅安が発生し、さらに、金融取引における取引相手の信用リスクから欧州金融市場で流動性不足が発生する等、政府債務危機にとどまらない金融危機（ユーロ危機）へと拡大した⁽⁴¹⁾。

(iii) 財政ガバナンス改革の必要性

この世界金融危機と欧州政府債務危機（ユーロ危機）を財政規律の側面に着目して見ると、ギリシャを含む多くのEU加盟国で、世界金融危機の影響を受けて経営破綻し又はバランスシートを痛めた国内金融機関等を支援するための財政支出を行うのと並行して、財政刺激のた

5. <<https://www.cba.ynu.ac.jp/gakkai/kaisi/pdf/40-1-1.pdf>>

⁽³⁵⁾ 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）『世界経済の潮流 2008年Ⅱ—世界金融危機と今後の世界経済—』2008.12, pp.5-6（第1章第1節1.世界金融危機の発生とその特徴）。<https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa08-02/pdf/s2-08-1-1.pdf>; 高橋 同上

⁽³⁶⁾ 小川 前掲注⁽³¹⁾, p.8.

⁽³⁷⁾ European Commission, “Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics,” COM(2010)1 final, 2010.1.8, p.3. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6404656/COM_2010_report_greek/>; Bank of Greece, *The Chronicle of the Great Crisis: The Bank of Greece 2008-2013: Public interventions and institutional actions to safeguard financial stability and overcome the crisis*, Athens: Bank of Greece, 2014, p.40. <<https://www.bankofgreece.gr/publications/the%20chronicle%20of%20the%20great%20crisis.pdf>>

⁽³⁸⁾ 小川 前掲注⁽³¹⁾, p.10.

⁽³⁹⁾ 「欧州債務危機への取り組み」2012.11.14. EU MAG（駐日欧州連合代表部公式ウェブマガジン）ウェブサイト <<https://eumag.jp/feature/b1112/>>

⁽⁴⁰⁾ Boris Groendahl「ギリシャ国債の保有量最大はドイツの銀行、仏銀上回る -BIS 報告書」2011.6.6. Bloomberg ウェブサイト <<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2011-06-05/LMC4RL0YHQ0X01>>

⁽⁴¹⁾ 小川 前掲注⁽³¹⁾, pp.11-13; 内閣府政策統括官室（経済財政分析担当）『世界経済の潮流 2010年Ⅰ<2010年上半期 世界経済報告—アジアがけん引する景気回復とギリシャ財政危機のコンティンション—』2010, pp.192-193（第1章第4節2(1)ギリシャ財政危機発生の経緯）。<https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sh10-01/pdf/s1-10-1-4-1.pdf>

めの公共投資等の政府支出を行い、財政赤字を拡大させたことが欧州政府債務危機の引き金となった点で、両者は密接に関連している⁽⁴²⁾。

また、欧州経済通貨統合（EMU）は、単一通貨ユーロへの参加国が独自の金融政策を手放し、通貨主権を欧州中央銀行（European Central Bank: ECB）に委ねる一方で、財政主権は引き続き各国が維持するという「財政主権と通貨主権のミスマッチ」が特徴である⁽⁴³⁾。このため、財政規律が欠如していることによって政府債務危機に直面した国は、単一市場・単一通貨というEMUの枠組みの中で（つまりEU又はユーロ圏として）救済せざるを得ないため、救済される国は財政規律の維持に関してモラルハザードが発生しやすい⁽⁴⁴⁾。その一方で、財政規律を維持するために設けられている安定成長協定は、1997年の採択以降、経済収斂基準を満たさない加盟国に対して一度もペナルティが発動されたことがないなど適用に厳格さを欠いており、それが欧州政府債務危機の背景にあったとも指摘されている⁽⁴⁵⁾。

(4) シックス・パック

上述の世界金融危機と欧州政府債務危機の経験を踏まえ、EUでは、EMUの安定性を確保するためには、持続不可能な財政を可能な限り防ぐための強固な枠組みが必要であるとの認識が高まり、財政ガバナンスの改革が行われた。その1つが、2011年12月13日に発効した、安定成長協定を強化する6本の法令（5本の規則と1本の指令）であり、「シックス・パック（six-pack）」と呼ばれている。6本の法令のうち、4本は財政関連の法令⁽⁴⁶⁾であり、予算監視及び経済政策の監視・調整の強化、過剰財政赤字是正手続の迅速化・明確化、ユーロ圏の予算監視と加盟国の財政枠組み要件を有効に実施することの確保を目的とする。他の2本はマクロ経済関連の法令⁽⁴⁷⁾であり、マクロ経済の不均衡を防止・是正し、ユーロ圏における過剰なマクロ経済不均衡を是正する行動の実施を可能にすることを目的とする⁽⁴⁸⁾。

財政関連の法令4本のうち、「加盟国の予算枠組みの要件に関する2011年11月8日の閣僚理事会指令（2011/85/EU）」（以下「予算枠組み要件指令」という。）⁽⁴⁹⁾では、EU加盟国に対して、（EUレベルの予算目標と一致した内容の）数値に基づく強力な財政ルールを各国ごとに整備し、独立機関又は当該加盟国の財政当局に対して機能的な自律性を付与された機関により実施される、信頼に足る独立した分析に基づいて、当該ルールの遵守状況を効果的かつ適時に監視する

(42) 小川 同上, pp.11-13; 小川英治「欧州ソブリンリスクとユーロ暴落」『世界経済評論』655号, 2010.9, pp.30-31; 岩崎一郎「世界信用危機と新興市場」『HQ』42号, 2014.4, pp.27-28. <<https://www.hit-u.ac.jp/hq-mag/archive/pdf/hq42.pdf>>

(43) 伊藤さゆり「国際通貨としてのユーロの過去・現在・将来—コロナ禍, ロシアによるウクライナ侵攻を超えて—」『フィナンシャル・レビュー』153号, 2023.6, p.152. <https://www.mof.go.jp/pri/publication/financial_review/fr_list8/r153/r153_05.pdf>

(44) 小川 前掲注(31), pp.6-7.

(45) 同上 pp.9-11.

(46) 規則 (EU) No 1173/2011, 規則 (EU) No 1175/2011, 規則 (EU) No 1177/2011, 指令 2011/85/EU

(47) 規則 (EU) No 1174/2011, 規則 (EU) No 1176/2011

(48) “ECB glossary: six-pack.” European Central Bank (ECB) website <<https://www.ecb.europa.eu/services/glossary/html/act4s.en.html>>

(49) Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States, *OJ*, L 306, 2011.11.23, pp.41-47. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085>> なお、同指令の本文の邦訳として加藤浩「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）」『外国の立法』263号, 2015.3, pp.39-44. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/9111087>>、解説として加藤 前掲注(18)がある。

ことが求められた（同指令リサイタル⁽⁵⁰⁾(16)、第5条、第6条第1項(b)）。

また、「予算状況の監視並びに経済政策の監視及び調整の強化に関する閣僚理事会規則（EC）No 1466/97を修正する2011年11月16日の欧州議会及び閣僚理事会規則（EU）No 1175/2011⁽⁵¹⁾により、EUレベルで合意された目標やルールに従って、加盟国が財政政策や経済政策を調整する枠組みである「ヨーロッパ・セメスター（European Semester）」の制度が、EU法で正式に規定された⁽⁵²⁾。

(5) TSCG（財政協約）

財政ガバナンス改革の第2は、2013年1月1日に発効した「経済通貨同盟における安定、協調及び統治に関する条約（Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: TSCG）」⁽⁵³⁾である。同条約は、その中核を構成する第Ⅲ編（Title III）の名称から「財政協約（Fiscal Compact）」とも呼ばれている⁽⁵⁴⁾。

TSCGは、シックス・パックと同様に、安定成長協定を補完・強化するものである。同条約の「第Ⅲ編 財政協約」では、ユーロ圏諸国及び非ユーロ圏のEU加盟国のうち同条約に任意で参加する国（ブルガリア、デンマーク、ルーマニア）に対して、一般政府の財政状況が均衡又は黒字であること（均衡予算）⁽⁵⁵⁾等の財政ルールを定めた（同条約第3条第1項）。また、当該財政ルールの遵守状況の監視について国レベルで責任を負う機関の役割と独立性について、欧州委員会が提示する共通原則（common principles）⁽⁵⁶⁾に基づいて国レベルで設定するよう定めた（同条約第3条第2項）。

(6) ツー・パック

財政ガバナンス改革の第3は、ユーロ圏諸国を対象として、シックス・パックの内容を補完し、財政規律の一層の強化を図る2本の法令（規則）⁽⁵⁷⁾であり、「ツー・パック（two-pack）」

⁽⁵⁰⁾ EU法のリサイタル（recital）とは、法令の条文部分の前に置かれた、立法の背景や目的等を説明するテキスト部分であり、項目ごとに番号が振られている。リサイタル自体には法的拘束力はないが、EU法の規定が曖昧な場合に、当該規定を解釈する上で重要になり得る（樋口修「EUの動物衛生政策—動物衛生法（規則2016/429）を中心として—」『レファレンス』790号、2016.11、p.40。<<https://dl.ndl.go.jp/pid/10218782>>; “Glossary: Recital (EU).” Thomson Reuters Practical Law website <[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-009-6368?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-009-6368?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))>。「前文」と邦訳される場合もある。

⁽⁵¹⁾ 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, *OJ*, L 306, 2011.11.23, pp.12-24. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1175>>

⁽⁵²⁾ 最初のヨーロッパ・セメスターは、EU法の規定に先立って、2011年1月から導入された。“The European Semester.” European Commission website <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_en>

⁽⁵³⁾ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. EUR-Lex website <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01))> なお、同条約の解説及び邦訳として、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』708号、2012.3、pp.26-38がある。

⁽⁵⁴⁾ 「財政条約」あるいは「財政協定」等の訳語を充てる邦語文献もある。

⁽⁵⁵⁾ （景気回復によっても解消されない）構造的な財政赤字がGDPの0.5%以下である場合には、均衡予算の財政ルールは遵守されているとみなされる（TSCG第3条第1項）。ただし、一般政府総債務残高が対GDP比60%を大幅に下回り、長期的な財政の持続可能性についてのリスクが低い場合には、この構造的な財政赤字の限度はGDPの1%以下に緩和される（同条同項）。

⁽⁵⁶⁾ 当該共通原則は、欧州委員会通知（European Commission, “Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms,” COM(2012) 342 final, 2012.6.20. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0342>>）で提示されている。

⁽⁵⁷⁾ 規則（EU）No 472/2013、規則（EU）No 473/2013

と呼ばれている。ツー・パックは、2013年5月30日に発効した。

このツー・パックでは、安定成長協定の是正的措置である過剰財政赤字是正手続の対象国に対する特別なルールや、ユーロ圏諸国で、財政の安定性に関して深刻な困難に直面している国、財政支援を受けている国、財政支援プログラムから離脱が進行中である国に対する監視強化についてのルール等が定められている⁽⁵⁸⁾。ユーロ圏諸国のみを対象として上乘せの強化規定を設けたのは、ユーロ圏の加盟国が実施する経済・財政政策は、当該通貨圏内の他の地域に明らかな波及効果をもたらすからであるとされている⁽⁵⁹⁾。

ツー・パックのうち、「ユーロ圏における加盟国の予算計画案の監視及び評価並びに過剰赤字の是正確保のための2013年5月21日の欧州議会及び閣僚理事会規則(EU)第473/2013号」⁽⁶⁰⁾では、ユーロ圏諸国に対して、前述の予算枠組み要件指令(2011/85/EU)第5条にいう数値に基づく財政ルール等の遵守を監視するための独立の機関を設置することを義務付けた(同規則第5条第1項)。すなわち、ユーロ圏諸国に対しては、同規則が発効した2013年5月30日の時点で、独立財政機関の設置が、EU法により明確に義務付けられた。

(7) 2024年の経済ガバナンス改革

シックス・パック及びツー・パックでは、欧州委員会が5年ごとに当該立法の適用状況を精査し報告することを義務付けている。2020年2月5日、欧州委員会は、これに基づいて実施した第2回目の精査結果の報告書⁽⁶¹⁾を公表し、当該報告書において、既存の経済ガバナンスの枠組みには、強みだけでなく改善の余地もあることが、精査により明らかになったと述べた⁽⁶²⁾。

欧州委員会は、この精査結果を踏まえ、経済ガバナンスの枠組み改革に向けたプロセスを開始し、2022年11月9日、EUの経済ガバナンス枠組み改革の方向性に関する文書⁽⁶³⁾を提出した。閣僚理事会はこれを踏まえて議論を行い、2023年3月14日、改革の方向性に関する結論に合意し、EU首脳も、同年3月23日、欧州理事会(European Council)⁽⁶⁴⁾会合において、改革に向

⁽⁵⁸⁾ “Two-Pack’ enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area (MEMO/13/457),” 2013.5.27. European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_13_457/MEMO_13_457_EN.pdf>

⁽⁵⁹⁾ *ibid.*

⁽⁶⁰⁾ 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, *OJ*, L 140, 2013.5.27, pp.11-23. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473>>

⁽⁶¹⁾ 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) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and on the suitability of Council Directive 2011/85/EU,” COM(2020) 55 final, 2020.2.5. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0055>>

⁽⁶²⁾ “Economic governance review: Questions and answers,” 2020.2.5. European Commission website <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_20_171/QANDA_20_171_EN.pdf> 改善の余地としては、一部の加盟国で公的債務の水準が依然として高いこと、財政枠組みが過度に複雑化しルールの透明性が低下していること等が挙げられている (*ibid.*)。

⁽⁶³⁾ 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: Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework,” COM(2022) 583 final, 2022.11.9. EUR-Lex website <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583>>

⁽⁶⁴⁾ 欧州理事会(European Council. 欧州首脳理事会、EU首脳会議ともいう。)は、EU全体の政治的方針及び優先

けた閣僚理事会の方針を承認した⁽⁶⁵⁾。

これを受けて欧州委員会は2023年4月26日、経済ガバナンスルールの改革法案を提出し、2024年2月10日、欧州議会⁽⁶⁶⁾と閣僚理事会は、EUの経済ガバナンスの枠組み案について暫定的な合意に達した⁽⁶⁷⁾。同年4月29日、閣僚理事会の採択によって、EUの経済ガバナンス改革法は成立し、翌4月30日から発効した⁽⁶⁸⁾。

改革法は、3本の法令（2本の規則と1本の指令）⁽⁶⁹⁾から構成されている。改革法では、安定成長協定における予防的措置を新たな制度に置き換え、従前の中期予算目標に代えて、全ての加盟国に対して、当該加盟国の議会の会期に合わせた4～5年間の「国家中期財政構造計画（national medium-term fiscal structural plan）」を策定し、閣僚理事会及び欧州委員会に提出することを義務付けた。同計画は、改革後においてEUの経済ガバナンスの要となる計画であり、当該加盟国の財政の方向性、優先する改革と投資等を定めるものである。他方、安定成長協定における是正的措置については、過剰財政赤字是正手続の修正が行われた⁽⁷⁰⁾。

また、改正法では、予算枠組み要件指令の改正が行われた。改正指令である指令（EU）2024/1265（「加盟国の予算枠組みの要件に関する2011年11月8日の指令（2011/85/EU）を改正する2024年4月29日の閣僚理事会指令（EU）第2024/1265号」）⁽⁷¹⁾では、第V章（Chapter V）の名称が、従来の「中期財政枠組み（MEDIUM-TERM BUDGETARY FRAMEWORKS）」から「独立財政機関（INDEPENDENT FISCAL INSTITUTIONS）」に改められた。同章の中に新設された第8a条では、加盟国が、国内法、規則又は拘束力のある行政規定によって、独立財政機関が設立されることを確保する旨規定され（同条第1項）、2025年末までに全てのEU加盟国に独立財政機関の設置が義務付けられたほか、同機関の構成・権限・任務等が明確に規定され、また強化された⁽⁷²⁾。

課題を決定するEUの政治的最高意思決定機関であり、加盟国首脳、欧州理事会議長、欧州委員会委員長により構成される（国立国会図書館調査及び立法考査局編『岐路に立つEU—総合調査報告書—』（調査資料2017-3）国立国会図書館，2018，pp. ii - iii. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/11055931>>）。

(65) “Timeline-Economic governance framework.” European Council/Council of the European Union website <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/economic-governance-framework/timeline-economic-governance-framework/>>

(66) 欧州議会（European Parliament）は、EU市民の声を代表する立法機関の一つであり、5年ごとの直接選挙で選出される議員により構成される（国立国会図書館調査及び立法考査局編 前掲注(64)）。

(67) 欧州議会と閣僚理事会は、共同で立法権限及び予算権限を行使する（欧州連合条約第14条第1項）。ただし、法案の提案権は、原則として欧州委員会のみが有する（欧州連合条約第17条第2項）。

(68) “Timeline-Economic governance framework,” *op.cit.*(65)

(69) 規則（EU）2024/1263，規則（EU）2024/1264，指令（EU）2024/1265

(70) Council of the EU, “Economic governance review: Council adopts reform of fiscal rules,” 2024.4.29. European Council/Council of the European Union website <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/29/economic-governance-review-council-adopts-reform-of-fiscal-rules/>>

(71) Council Directive (EU) 2024/1265 of 29 April 2024 amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States, *OJ, L*, 2024/1265, 2024.4.30. EUR-Lex website <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401265>

(72) このため、2024年4月末時点で、EU加盟国の中で唯一独立財政機関を持たないポーランドでは、世界銀行とポーランド財務省が協力して、同国における独立財政機関の設立に関する検討が行われ、同年6月に提言等をまとめた報告書が公表された（Andrzej Halesiak et al., *Designing an Independent Fiscal Institution for Poland (English)*, Washington, D.C. : World Bank Group, 2024. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/099060524175018411/pdf/P501470179d0c80ad1ae3f11c638225d9b9.pdf?_gl=1*tavwp9*_gcl_au*MTQwNzgwMDYyNS4xNzIzMjgzODcy>）。前掲注(10)に挙げた独立財政機関未設置のOECD加盟国9か国中、ポーランド以外の国はEU加盟国ではない。また、OECDに加盟していないEU加盟国（ブルガリア、クロアチア、キプロス、マルタ、ルーマニア）には、いずれも独立財政機関が設置されている（“Our members.” The Network of Independent Fiscal Institutions website <<https://www.euifis.eu/pages/members>>）。

(8) EUにおける財政ガバナンスと独立財政機関

以上で概観したように、EUの欧州経済通貨統合（EMU）には、加盟国が通貨主権を欧州中央銀行（ECB）に委ねる一方で財政主権を引き続き維持するという「財政主権と通貨主権のミスマッチ」の特徴があるため、加盟国が財政規律を遵守することは、単一通貨ユーロの信認を維持し、EMUを安定的なものとする上で必須の要件であった。このためEUでは、加盟国が財政基準（一般政府の財政赤字が対GDP比3%以内、一般政府の総債務残高が対GDP比60%以内）を維持し財政規律を遵守するための具体的な措置を定めるものとして、1997年に安定成長協定（SGP）を決定した。しかし、2007~2008年に発生した世界金融危機と、それに続いて2009年以降に顕在化した欧州政府債務危機は、安定成長協定等の財政規律を遵守させる仕組みが不十分であることを示すものであった。このため、シックス・パック（2011年）、TSCG（2013年）、ツー・パック（2013年）など、安定成長協定を強化する財政ガバナンス改革が行われたが、これら一連の過程を通じて、加盟国が財政規律を遵守し、その政府が慎重にかつ透明性を持って公的予算を管理していることに対する信頼を回復するための政策手法として、独立財政機関の設置が取り上げられるようになった⁽⁷³⁾。シックス・パック（2011年）、TSCG（2013年）には、独立機関による財政ルールの遵守状況の監視の規定が置かれ、ツー・パック（2013年）では、ユーロ圏諸国に対して、独立財政機関の設置が義務付けられた。そして予算枠組み要件指令の改正（2024年）により、非ユーロ圏の国を含む全てのEU加盟国に対して、独立財政機関の設置が義務付けられることとなった。

EUにおける独立財政機関の設置は、1936年のベルギーの財政高等評議会（Conseil Supérieur des Finances: CSF）がその最初の例である。2000年代までは、独立財政機関を設置する国は比較的限られていたが⁽⁷⁴⁾、世界金融危機以降、独立財政機関の設置国は急増した。現在のEU加盟国27か国のうち20か国⁽⁷⁵⁾と、イギリス（2020年にEUを離脱）においては、2010年以降に独立財政機関が設置されている。

II イギリス及びスウェーデンの独立財政機関

イギリスの独立財政機関である予算責任局（Office for Budget Responsibility: OBR）は、2020年9月にOECDが行ったレビューにおいて「OBRは、独立した、信頼できる、質の高い分析ですぐに確固たる評判を築いた。さらに、イギリス国外では、OBRは同業機関からの尊敬を集め、多くの者から、模範となる独立財政機関（IFI）であるとみなされている。」と述べられる⁽⁷⁶⁾等、その実績が高く評価されている。

また、スウェーデンは、経済成長を損なうことなく財政規律を遵守し財政再建を達成した国の事例として言及される⁽⁷⁷⁾、その良好な実績の背景には、独立財政機関であ

⁽⁷³⁾ Von Trapp and Nicol, *op.cit.*(4), p.1.

⁽⁷⁴⁾ 2009年以前に独立財政機関を設置していた現在のEU加盟国は、ベルギー（1936年設置）、オランダ（1945年）、デンマーク（1962年）、オーストリア（1970年）、ポルトガル（2006年）、スウェーデン（2007年）の6か国である。なお、2009年以前に独立財政機関を設置していたその他のOECD加盟国には、米国（1974年）、メキシコ（1998年）、韓国（2003年）、カナダ（2008年）がある（OECD Independent Fiscal Institutions Database, *op.cit.*(10)）。

⁽⁷⁵⁾ 前掲注⁽⁷⁴⁾に掲げた6か国（2009年以前に設置）とポーランド（未設置）を除く20か国。

⁽⁷⁶⁾ Lisa von Trapp, “OECD Review of the Office for Budget Responsibility in the United Kingdom,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2021 Issue 2, 2021.11, pp.164-165. OECD website <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/oecd-journal-on-budgeting-volume-2021-issue-2_3e4b0986/132dd5df-en.pdf>

⁽⁷⁷⁾ Lars Jonung and Fredrik Andersson, “Fiscal policy is no free lunch: Lessons from the Swedish fiscal framework for fiscal

る財政政策審議会（Finanspolitiska rådet: FPR; [英訳名] Swedish Fiscal Policy Council）を含むスウェーデンの財政政策の枠組みの存在があったことが指摘されている⁽⁷⁸⁾。

以上の点に鑑み、本章では、ヨーロッパの独立財政機関の中から、イギリスの OBR とスウェーデンの FPR について、その概要を紹介する。前述のように、OECD は、加盟国の独立財政機関の組織類型を、①財政評議会、②議会予算局、③会計検査関連機関の 3 つに大別しているが、この分類によれば、イギリスの OBR、スウェーデンの FPR は、いずれも①の財政評議会の類型に含まれる⁽⁷⁹⁾。

1 イギリス：予算責任局（OBR）

イギリスは 2020 年 1 月 31 日に EU を離脱した。また、同国は固有の通貨である英ポンドを維持し、EU 加盟時もユーロ圏には属していなかったが、2010 年に独立財政機関として予算責任局（OBR）を設置した。OBR の概要は次のとおりである。

(1) 設置の背景

OBR は 2010 年 5 月 17 日、総選挙後に成立した保守党・自由民主党連立内閣（第 1 次キャメロン（David Cameron）内閣）により設置された。1999 年度⁽⁸⁰⁾以降世界金融危機の発生に至るまでの間、イギリスの財政赤字は対 GDP 比で 2% 未満、一般政府の総債務残高は対 GDP 比で 45% 未満であり⁽⁸¹⁾、経済収斂基準を十分に下回っていた。しかし、世界金融危機が発生し、2008 年第 2 四半期頃から景気後退に入ると、税収が減少する一方で、銀行部門に対する金融支援や景気対策等により財政支出が増大した。その結果、イギリスの財政赤字は急速に拡大し、2008 年度に対 GDP 比 4.4% となって経済収斂基準から外れ、2009 年度には更に悪化して対 GDP 比 7.3% となった。また、総債務残高も 2008 年度以降急増し、2009 年度には対 GDP 比 70.8% となって、経済収斂基準を満たさなくなった⁽⁸²⁾。

他方、OBR 設置前には、予算と支出のレビューのために財務省が独自の経済・財政予測を作成し、当該予測は財務大臣による承認を受けていたが、このことは、より高い経済成長率と税収の大幅増を予測するようになる政治的操作のリスクに、財務省を直面させるものとなっていた⁽⁸³⁾。実際に、2000 年以降世界金融危機に至るまでの間、財務省の予測は一貫して楽観的であり、現実の税収は予測を下回り、財政赤字は政府の期待ほど縮小しなかったことが指摘さ

targeting,” 2019.6.5. Centre for Economic Policy Research (CEPR) website <<https://cepr.org/voxeu/blogs-and-reviews/fiscal-policy-no-free-lunch-lessons-swedish-fiscal-framework-fiscal>>

(78) Lars Jonung, “Homegrown: The Swedish fiscal policy framework,” Roel M.W.J. Beetsma and Xavier Debrun, eds., *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* London: CEPR Press, 2018, p.135. <https://cepr.org/system/files/publication-files/60158-independent_fiscal_councils_watchdogs_or_lapdogs_.pdf>

(79) Von Trapp and Nicol, *op.cit.*(4), pp.4-5; OECD Independent Fiscal Institutions Database, *op.cit.*(10). なお、これらの資料によれば、議会予算局の類型に含まれる独立財政機関を有する OECD 加盟国の例としては、米国、オーストラリア、カナダ、イタリア、韓国等、会計検査関連機関の類型に含まれる OECD 加盟国の例としては、フランス等がある。

(80) イギリスの会計年度は、4 月～翌年 3 月である。

(81) Office for Budget Responsibility (OBR), “Public finances databank—January 2025.”

(82) *ibid.*

(83) “Office for Budget Responsibility (OBR),” 2022.10.28. Institute for Government website <<https://www.institutefor.gov.uk/explainer/office-budget-responsibility-obr>> なお、Institute for Government（政府研究所）は、政府の有効性向上に関するイギリスの非営利の独立系シンクタンクである。

れている⁽⁸⁴⁾。

当時野党であった保守党は、2008年9月の経済政策文書「復興：強い経済のための計画 (Reconstruction: Plan for a Strong Economy)」で、OBRの構想を初めて正式に提案した⁽⁸⁵⁾。2010年5月の総選挙を受けて成立した保守党・自由民主党連立内閣は、政権交代直後に、国の財政状態について真に独立した評価を行い、財政に対する信用 (credibility) と信頼 (confidence) を高めることを通じて、財政赤字を削減し経済回復を継続的に確保することを目的として、根拠法を持たない暫定的な形でOBRを発足させた⁽⁸⁶⁾。その後、根拠法として「2011年予算責任及び会計検査法」(以下「予算責任法」という。)⁽⁸⁷⁾が、2011年3月22日に成立し、同年3月23日(一部は同年4月4日)に施行されたことにより、OBRは法的地位を与えられた⁽⁸⁸⁾。

(2) 任務

OBRの任務及び組織構成等は、予算責任法及び同法に関連する法令等によって規定されている。2025年1月末現在の予算責任法(最終改正2024年10月15日)⁽⁸⁹⁾で規定されているOBRの主要な任務は、次のとおりである⁽⁹⁰⁾。

① 経済・財政予測 (予算責任法第4条第3項第a号)

OBRは、1会計年度につき少なくとも2回、経済と財政に関する5年間の予測を作成する。当該予測は、財務大臣による秋季声明 (autumn statement) と春季声明 (spring statement)⁽⁹¹⁾に付随するものであり、これらの声明が行われた後に「経済・財政見通し (Economic and fiscal outlook: EFO)」としてOBRから公表される。当該予測には、財務大臣が当該声明で発表した税制・支出の影響が織り込まれている。

政府(財務大臣)が当該予測を使用することは法令で義務付けられてはいないが、OBRの

⁽⁸⁴⁾ Lisa von Trapp et al., “Principles for independent fiscal institutions and case studies,” *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2015 Issue 2, 2016.3, p.242. OECD website <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2016/03/oecd-journal-on-budgeting-volume-2015-issue-2_g1g63076/budget-v15-2-en.pdf>

⁽⁸⁵⁾ *ibid.*

⁽⁸⁶⁾ “Speech by the Chancellor of the Exchequer, Rt Hon George Osborne MP, on the OBR and spending announcements,” 2010.5.17. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-chancellor-of-the-exchequer-rt-hon-george-osborne-mp-on-the-obr-and-spending-announcements>>

⁽⁸⁷⁾ Budget Responsibility and National Audit Act 2011 (2011 CHAPTER 4). legislation.gov.uk website <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/4/enacted/data.pdf>> なお、同法の解説及び抄訳として、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』No.263, 2015.3, pp.45-60. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/9111088>> がある。

⁽⁸⁸⁾ 予算責任法のうち、OBRに関連する第1章(PART 1)の施行日は、同法の施行令(“The Budget Responsibility and National Audit Act 2011 (Commencement No.1) Order 2011, (2011 No. 892 (C.36)).” legislation.gov.uk website <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/892/made/data.pdf>>)で規定されている。

⁽⁸⁹⁾ 2024年秋の改正予算責任法(2024年予算責任法(Budget Responsibility Act 2024 (2024 CHAPTER 24))は、2024年9月10日に成立し、同年10月15日から施行された。制定時の2024年予算責任法の条文は、“Budget Responsibility Act 2024.” legislation.gov.uk website <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/24/2024-09-10/data.pdf>>に掲載されている。また、同法の解説には、南亮一「【イギリス】2024年予算責任法の制定」『外国の立法』No.301-2, 2024.11, pp.14-15. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/13783831>> がある。

⁽⁹⁰⁾ Matthew Keep, “Office for Budget Responsibility,” *Research Briefing*, CBP 5657, 2024.9.2. House of Commons Library website <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05657/>>; “What we do.” OBR website <<https://obr.uk/about-the-obr/what-we-do/>>

⁽⁹¹⁾ 財務大臣が、経済・財政状況や税制・支出の方針について議会で行う声明。通常、秋季声明(毎年10～11月頃)と春季声明(毎年3月頃)の年間2回実施される(Francesco Masala, “Insight: What is the Autumn Statement?” 2023.11.13. House of Commons Library website <<https://commonslibrary.parliament.uk/what-is-the-autumn-statement/>>。

設置以来、当該予測は公式の予測として使用されている。ただし、政府は OBR の予測に同意しない権利を保持しており、同意しない場合には、議会にその理由を説明する（「予算責任憲章（2024 年秋更新版）」第 3.15 項⁽⁹²⁾）。

なお、OBR は、1 会計年度につき少なくとも 1 回、当該予測と実際の結果とを比較し、その正確さを評価しなければならない（予算責任法第 4 条第 4 項第 a 号）。当該評価の結果は、通常毎年秋に公表される「予測評価報告書（Forecast evaluation report: FER）」に記載され、将来の予測の改善に使用される。

②財政上の負託された任務に対する政府の実績の評価（予算責任法第 4 条第 3 項第 b 号）

予算責任法は、財政政策及び国債管理政策に関する財務省の目標（objectives）と、当該目標のうち財政政策に関する目標を達成する手段（「財政上の負託された任務（the fiscal mandate）」という。）を、予算責任憲章に記載することを定めている（同法第 1 条第 2 項第 a 号及び第 b 号）。同法はまた、この政府の財政上の負託された任務がどの程度達成されたか（又は達成される見込みであるか）について、OBR が、1 会計年度につき少なくとも 2 回、評価を行うよう定めている（同法第 4 条第 3 項第 b 号）。具体的には、OBR は、前述の自身の財政予測において、政府の財政政策が、その財政上の負託された任務を達成又は超過する可能性が 50% を上回るか否かを判断し評価することとされている（「予算責任憲章（2024 年秋更新版）」第 4.7 項及び第 4.7.2 項⁽⁹³⁾）。

③財政の持続可能性の分析（予算責任法第 4 条第 1 項及び同条第 4 項第 b 号）

予算責任法第 4 条第 1 項に定められた OBR の第一義的な任務は、財政の持続可能性を調査

⁹² 予算責任憲章（Charter for Budget Responsibility）とは、財務省が作成する、政府の財政政策及び国債管理政策の策定と実施に関する文書をいう（予算責任法第 1 条第 1 項）。当該憲章（修正を含む。）は財務省から議会に提出され、下院による承認を受けて発効する（同法第 1 条第 4 項から第 7 項）。2024 年秋の予算責任法改正に伴い、予算責任憲章も修正され、修正後の 2024 年秋更新版の憲章（“Charter for Budget Responsibility: Autumn 2024.” OBR website <https://obr.uk/docs/dlm_uploads/Charter_for_Budget_Responsibility_Autumn_2024_Accessible.pdf>）は、2025 年 1 月 29 日に下院によって承認され、発効した（“Charter for Budget Responsibility approved by Parliament,” 2025.1.29. GOV.UK. website <<https://www.gov.uk/government/news/charter-for-budget-responsibility-approved-by-parliament>>）。

⁹³ 政権交代に伴い、2024 年 10 月の OBR の「経済・財政見通し」では、その第 7 章で、2024 年秋更新版の予算責任憲章（2024 年 10 月時点ではいまだ案の段階）に盛り込まれた「政府の財政ターゲット（Government's fiscal targets）」についての評価を行っている。2024 年秋更新版の「財政ターゲット」は、財政上の負託された任務と 2 つの補足的ターゲット（supplementary target）から構成されている。財政上の負託された任務は、「2029-30 年度が予測期間の第 3 年目になるまでに、2029-30 年度の経常予算を黒字にすること、その後は、ローリング方式で見直される予測期間の第 3 年目以降、経常予算が黒字又は均衡（黒字又は GDP の 0.5% を超えない赤字をいう。）を維持すること。」等が定められている（「予算責任憲章（2024 年秋更新版）」第 3.6 項）。また、2 つの補足的ターゲットは、①公的部門の純金融負債（PSNFL）として定義される債務が、経済全体に占める割合が減少するのを、2029-30 年度が予測期間の第 3 年目になるまでに確実にすること。その後は、債務がローリング方式で見直される予測期間の第 3 年目までに減少すべきであること（「予算責任憲章（2024 年秋更新版）」第 3.7 項）、②福祉支出が、財務省が設定した所定の上限とマージンの範囲内に収まるようにするのを確実にすること（「予算責任憲章（2024 年秋更新版）」第 3.8 項）と定められている。「2029-30 年度が予測期間の第 3 年目になる」のは 2026-27 年度中であるから（Matthew Keep et al., “Autumn Budget 2024: A summary,” *Research Briefing*, Number 10124, 2024.10.30, p.22. House of Commons Library website <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10124/CBP-10124.pdf>>）、上述の財政上の負託された任務の前段は「2029-30 年度の経常予算が黒字になる見通しを、遅くとも 2026-27 年度中に実現すること」、補足的ターゲット①の前段は「公的部門の純金融負債が経済全体に占める割合が 2029-30 年度に前年度比で減少するのを確実にする見通しを、遅くとも 2026-27 年度中に実現すること」であると考えられる。OBR は、2024 年 10 月の「経済・財政見通し」で、財政上の負託された任務は達成の可能性 54%、補足的ターゲット①は達成の可能性 51% と評価し、福祉支出について政府が 5% のマージンを設定したことと併せて、財政ターゲットは達成される見込みであるが、余裕は僅かであると述べている（OBR, “Economic and fiscal outlook: October 2024 (CP 1169),” 2024.10, p.152. <https://obr.uk/docs/dlm_uploads/OBR_Economic_and_fiscal_outlook_Oct_2024.pdf>）。

し報告することである。OBR は、予測、長期見通し (long-term projections)、バランスシート分析等の様々な角度から、様々な動向 (トレンド) や政策が財政に与える影響を調査する (「予算責任憲章 (2024 年秋更新版)」第 4.2 項及び第 4.3 項)。OBR は、「財政リスクと持続可能性 (Fiscal risks and sustainability: FRS)」報告書で、気候変動、高齢化、長期人口動態等が財政に与える影響について、分析結果を公表している。

④ 財政リスクの評価 (予算責任法第 4 条第 1 項及び同条第 6 項第 b 号)

OBR がその任務を遂行するために作成する報告書では、関連性があると OBR が考える主要なリスクを常に提示することが予算責任法で義務付けられている。前述の「財政リスクと持続可能性」報告書では、生産性の伸びの鈍化、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19) のパンデミック (世界的大流行) 等の特定の要因が財政、経済、金融システムに及ぼすリスクについて、定期的・包括的に見直しを行っている。また、同報告書と「経済・財政見通し」では、その予測と見積りに関する (上振れ・下振れの) リスクや、(政府保証等に起因する) 国の偶発債務の財政リスクについても論じている。

⑤ 税制上の措置及び福祉政策に関する政府のコスト計算の精査 (「予算責任憲章 (2024 年秋更新版)」第 4.10 項)⁽⁹⁴⁾

予算案や声明に先立って、政府 (財務省) は、税制上の措置や福祉政策に関してコスト計算を行い、当該コスト計算の基礎とした仮定や方法論等は、財務省のコスト計算文書 (policy costing documents) で、当該予算案や声明に際して議会に提出され公表される。政府は議会への予算案提出や声明を行う前に、これらのコスト計算に関する情報を OBR にも提供する。OBR は当該情報を精査し、自身の「経済・財政見通し」や、上述の財務省のコスト計算文書において、政府が公表するコスト計算を、妥当な中央推定値として認めるか否かを表明する。

⑥ 2024 年予算責任法による OBR の任務の強化

2024 年秋の予算責任法改正 (2024 年予算責任法、2024 年 10 月 15 日施行、脚注⁽⁸⁹⁾も参照) により、OBR の任務は強化された。

この改正により、予算責任法に「第 4A 条 財政上重要な措置の発表」が追加された。財政上重要 (fiscally significant) な措置とは、コスト計算の結果が、予算責任憲章で定める期間 (特定期間) の GDP の、予算責任憲章で定める比率 (特定比率) を超過する措置をいう (同法第 4A 条第 3 項)。具体的には、予測期間中のいずれかの会計年度において、コスト計算の結果が GDP の 1% 以上のポンドの金額に達する措置は、財政上重要であるとみなされる (「予算責任憲章 (2024 年秋更新版)」第 3.49 項)⁽⁹⁵⁾。政府 (大臣) が、「財政上重要な措置」(複数の措置の組合せを含む。以下同じ。) を下院に対して発表する場合には、財務省は、発表する前に、当該措置の影響を考慮に入れた予算責任法第 4 条第 3 項の報告書 (すなわち、経済・財政予測と、財政上の負託された任務に対する政府の実績の評価) を作成するよう、OBR に要求しなければならないと義務付けられた (同法第 4A 条第 1 項)⁽⁹⁶⁾。

また、OBR が、当該措置が財政上重要な措置であるという見解を有しているにもかかわらず、

⁽⁹⁴⁾ 予算責任憲章は、予算責任法第 1 条に基づいて作成される (前掲注⁽⁹²⁾も参照)。同法施行時に作成された 2011 年 4 月 4 日の予算責任憲章以降、2024 年秋更新版までに同憲章は 7 回修正されているが、政府のコスト計算を精査する OBR の任務は、一貫して同憲章に盛り込まれている。

⁽⁹⁵⁾ 予算責任憲章には、コスト計算を行う場合の更に詳細な規定も含まれている。

⁽⁹⁶⁾ この OBR による評価の受検義務は、「財政ロック (fiscal lock)」とも呼ばれる。

上述の要求が行われない場合には、OBRは、合理的に実行可能な限り速やかに、下院の財務委員会にその見解を通知し、当該措置のコスト計算を含む報告書（第4条第3項に定めるものでもよいが、それに限られない。）を作成しなければならないとされた（同法第4A条第2項）。

ただし、第1項及び第2項の規定は、一時的に効力を有することを意図した、かつ緊急事態に対応する措置には適用されない（同法第4A条第4項）。

この法改正の背景には、2022年9月23日に、保守党のリズ・トラス（Liz Truss）内閣のクワシ・クワテング（Kwasi Kwarteng）財務大臣が、OBRに予測を求めることなしに、大規模なエネルギー高騰対策と減税策を含む経済対策⁽⁹⁷⁾である「成長計画2022（The Growth Plan 2022）」を下院で発表し、その財源の裏付けが不明確であること等に金融市場が否定的な反応を示した結果、イギリス・ポンドの対米ドル相場が急落し変動相場制移行後の史上最安値を記録したほか、長期国債の利回りの大幅上昇（国債価格の大幅下落）、株価の大幅下落のトリプル安を招き、金融市場が大きく混乱したことがあり（いわゆる「トラス・ショック」）、その再発を防止する意図があったとされている⁽⁹⁸⁾。

ただし、このような任務の強化にもかかわらず、OBRは、政府の政策の特定の是非について規範的なコメントを行うべきではないと規定されており（「予算責任憲章（2024年秋更新版）」第4.11項）、政府の政策が最善の選択肢であるか否か、また、当該政策を変更する必要があるか否かについて評価を行うことはできない。また、OBRの評価は、現政権の現行政策の影響に関することに限定されており、代替政策（例えば野党のマニフェストの政策）の効果を精査し認証することは認められていない（予算責任法第5条第3項）⁽⁹⁹⁾。

(3) 組織

OBRは、財政評議会の組織類型をとる政府外公共機関（Non Departmental Public Bodies: NDPB）であり⁽¹⁰⁰⁾、行政側の機関として設置されている。

OBRの組織は図1に示すとおりであり、組織に関する規定は、予算責任法の別表1（SCHEDULE 1）に置かれている（同法第3条第2項）。

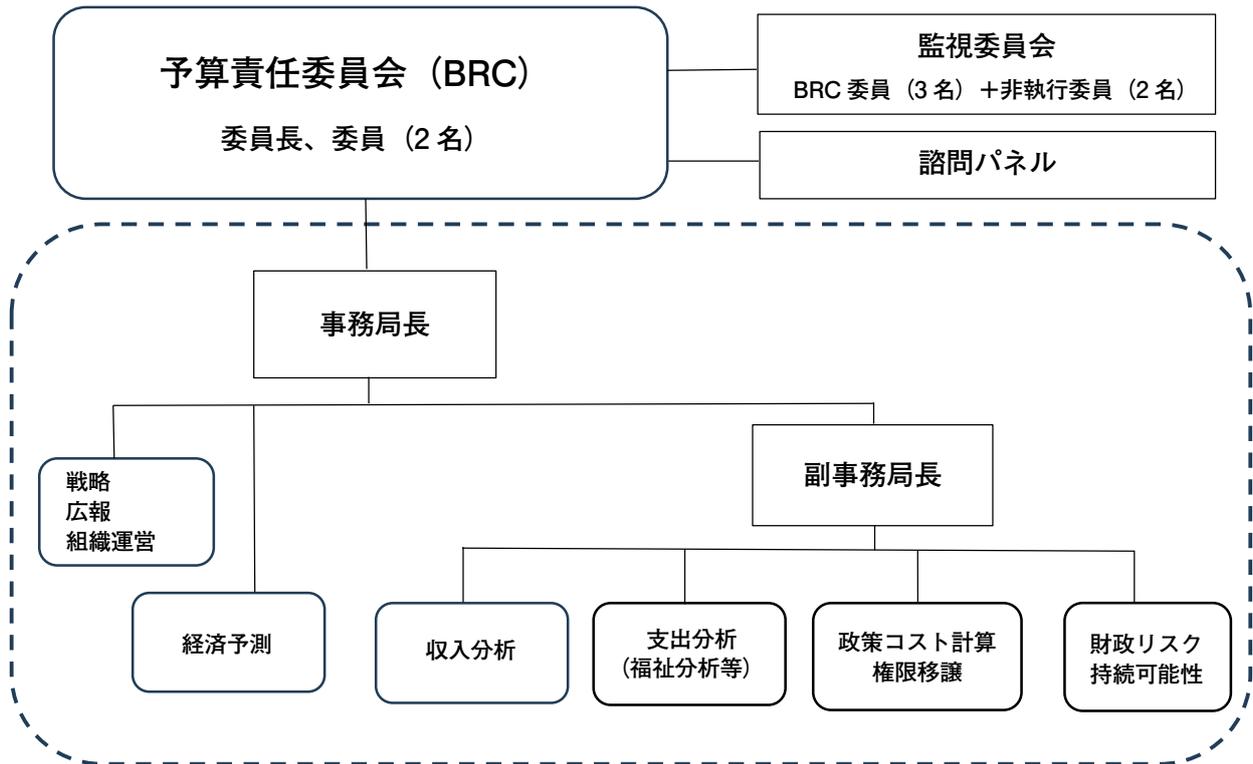
⁽⁹⁷⁾ 「成長計画2022」において、エネルギー高騰対策は2022-23年度に約600億ポンド（約9.9兆円）、複数年度にわたる減税策は、2022-23年度から2026-27年度の5か年度の総額で約448億ポンド（約7.4兆円）を要すると見込まれており（HM Treasury, “The Growth Plan 2022 (CP 743),” 2022.9, pp.25-27. GOV.UK website <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/632d2c24e90e0711d5d5959e/HMT_Autumn_Statement_2022_PRINT.pdf>）、いずれの措置も2022年のイギリスのGDP約2兆5264億ポンド（約415兆円）（“Gross Domestic Product at market prices: Current price: Seasonally adjusted £m,” Office for National Statistics website <<https://www.ons.gov.uk/generator?format=xls&uri=/economy/grossdomesticproductgdp/timeseries/ybha/pn2>>）の1%を上回る規模であった。（なお、2022（令和4）年9月分の報告省令レート（日本銀行ウェブサイト <https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/hou2209.htm>）によれば、1イギリス・ポンド＝164.4円であり、（ ）内の金額はこの邦貨換算レートに基づく換算額である。本稿では、イギリスに関しては時期にかかわらずこの邦貨換算レートを使用する。）

⁽⁹⁸⁾ Michael Race and Faisal Islam, “New law aims to prevent repeat of Truss mini-budget,” 2024.7.18. British Broadcasting Corporation (BBC) website <<https://www.bbc.com/news/articles/cnd0918lz94o>>; 南 前掲注⁽⁸⁹⁾, p.14; 細江塔陽・楠原雅人「トラス・ショックを踏まえた経常収支・国債の海外保有・安全資産の関係」『ファイナンス』691号, 2023.6, pp.50-51. 財務省ウェブサイト <https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202306/202306k.pdf>

⁽⁹⁹⁾ “FAQs: Limits of our remit.” OBR website <<https://obr.uk/faqs/#remit>>

⁽¹⁰⁰⁾ 政府外公共機関（NDPB）とは、中央政府の政策過程において役割を有しているが政府府省又はその一部でないものであり、程度の大小はあるが、大臣から一定の距離を置いて（arm's length）事業を行う組織をいう（「英国・公的機関改革の最近の動向」（行政改革推進会議第1回独立行政法人改革等に関する分科会 資料3-3）2013.9.26, pp.1, 4. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/kaikaku/dai1/siryous3-3.pdf>>）。

図1 イギリス予算管理局（OBR）組織図



(注) 点線の枠内は公務員の常勤職員である。

(出典) “Who we are.” OBR website <<https://obr.uk/about-the-obr/who-we-are/>> 等を基に筆者作成。

OBRの中核を構成し、予測・分析・評価等の判断に責任を負い、組織としてのOBRを率いるのは、予算責任委員会（Budget Responsibility Committee: BRC）を構成する3名の委員である。委員長を務める委員は、下院財務委員会の同意を得て財務大臣が任命し、他の2名の委員は、財務大臣が、BRCの委員長と協議した後、下院財務委員会の同意を得て任命する（同法別表1第1条第1項第a号及び第b号）。BRCの委員長及び委員は、経済及び財政の予測・分析・評価等に関する知識又は経験を有する者でなければならない（同法別表1第1条第2項）。なお、BRCの委員の任命は、下院財務委員会の同意なしに終了させること（すなわち、当該同意なしに任期途中で辞任又は解任すること）はできない（同法別表1第6条第3項）。

2025年1月末現在、BRCの委員長はリチャード・ヒューズ（Richard Hughes）氏が、他の2名の委員は、デビッド・マイルズ（David Miles）氏とトム・ジョセフス（Tom Josephs）氏が務めている。ヒューズ氏は、イギリス財務省の財政政策担当ディレクター及びチーフエコノミスト代理等を歴任した。マイルズ氏は、イングランド銀行（イギリスの中央銀行）金融政策委員会委員等を歴任し、現在はロンドン大学インペリアル・カレッジの金融経済学の非常勤の教授でもある。ジョセフス氏は、国際通貨基金（IMF）財政局の上級エコノミスト、イギリス国際貿易省の貿易政策担当ディレクター、イギリス財務省の財政グループ担当ディレクター、イギリス労働年金省の私的年金担当ディレクター、OBR事務局長等を歴任した⁽¹⁰¹⁾。BRCの委員長及び委員の任期は5年で、再任は1回のみ可能である（同法別表1第2条第1項及び第3項）。

OBRにはこのほかに、2名以上（2025年1月末現在は2名）の非執行委員（non-executive

(101) “Who we are.” OBR website <<https://obr.uk/about-the-obr/who-we-are/>>

member) が置かれている。非執行委員は OBR が候補として指名し、5 年以内の任期で財務大臣が任命する（再任は 1 回のみ可能）。非執行委員は、BRC の 3 名の委員と共に、監視委員会（Oversight Board）を構成し、OBR におけるリスク管理、ガバナンス、内部統制の実施状況を確認する。また、OBR の作業プログラムと予測方法の開発と精査を支援するため、外部の経済・財政の専門家で構成される諮問パネル（Advisory panel）が設置されている⁽¹⁰²⁾。

BRC の業務を支援するため、OBR には、事務局長（Chief of Staff）以下 52 名の公務員の常勤職員が勤務している。常勤職員は、経済予測・分析、財政予測・分析、福祉予測・分析、持続可能性分析、戦略、広報、組織運営等の業務に従事している⁽¹⁰³⁾。

2 スウェーデン：財政政策審議会（FPR）

スウェーデンは EU 加盟国であるが非ユーロ圏の国であるため⁽¹⁰⁴⁾、2024 年に至るまで独立財政機関の設置は EU 法上の義務ではなかったが、前述の予算枠組み要件指令（2011/85/EU）に先行して、2007 年 8 月 1 日には、独立財政機関である財政政策審議会（FPR）が設置された。FPR の概要は次のとおりである。

(1) 設置の背景

FPR 設置の背景には、スウェーデンの単一通貨ユーロへの参加（通貨統合）問題に伴うマクロ経済政策の検討結果があった。スウェーデンは、2003 年 9 月 14 日に、ユーロ参加に関する国民投票を行い、結果として参加は否決されるが⁽¹⁰⁵⁾、この国民投票に先行して、政府は、2000 年 10 月 26 日、スウェーデンが通貨統合に参加した場合に同国の安定化政策⁽¹⁰⁶⁾の状況がどのように変化するかをその任務とする調査委員会（kommitté）を設置し⁽¹⁰⁷⁾、調査を行わせた。通貨統合への参加は、参加国が固有の金融政策を放棄することを意味し、当該国固有のマクロ経済的なショック（例えば景気後退や失業）に対しては、専ら財政政策によって対処することになるため、調査の重点は財政政策に置かれた⁽¹⁰⁸⁾。

2002 年 3 月 12 日、同委員会は、最終報告書（調査委員会報告書（SOU）2002 年第 16 号）⁽¹⁰⁹⁾を政府（財務大臣）に提出した。当該報告書において同委員会は、財政政策を安定化政策の有

⁽¹⁰²⁾ *ibid.*

⁽¹⁰³⁾ *ibid.*

⁽¹⁰⁴⁾ 北欧 5 か国は、EU 非加盟国（アイスランド、ノルウェー。当然非ユーロ圏の国でもある。）、EU 加盟国かつ非ユーロ圏の国（デンマーク、スウェーデン）、EU 加盟国かつユーロ圏の国（フィンランド）に分かれる。

⁽¹⁰⁵⁾ 2003 年 9 月 14 日の国民投票（投票率 82.6%）の結果は、ユーロ参加に賛成 42.0%、反対 55.9%、白票 2.1%、無効票 0.1% であった（“Resultat från folkomröstningen om euron 2003.” Valmyndigheten website <<https://www.val.se/valresultat/folkomrostningar/euro-2003.html>>）。

⁽¹⁰⁶⁾ 完全雇用の実現、経済成長、物価安定、国際収支の均衡達成を目的にして実行される経済政策のこと。「経済安定化政策」ともいう（「経済安定化政策」金森久雄ほか編『有斐閣 経済辞典（第 5 版）』2013, p.298.）。

⁽¹⁰⁷⁾ “Stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svenskt medlemskap i valutaunionen (Kommittédirektiv (Dir.) 2000:78).” Riksdagen website <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/stabiliseringspolitik-for-full-sysselsattning-vid_gob178/>

⁽¹⁰⁸⁾ *ibid.*; Lars Calmfors, “The Swedish Fiscal Policy Council—Experiences and Lessons,” *Institute for International Economic Studies Seminar paper*, No.764, 2010.9, p.5. Stockholms universitet website <<https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:354731/FULLTEXT02.pdf>>

⁽¹⁰⁹⁾ “Stabiliseringspolitik i valutaunionen (Statens offentliga utredningar (SOU) 2002:16),” 2002.3.1. Regeringskansliet website <<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2002/03/sou-200216/>> なお、最終報告書の提出日（2002 年 3 月 12 日）は、Regeringskansliet, *Regeringskansliets årsbok 2002*, p.99. <<https://www.regeringen.se/contentassets/2a11245fed7c4e6a8c340ec76a1d5332/regeringskansliets-arsbok-2002/>> に依拠した。

効な政策手段として使用するためには、深刻な不況の際に操作する余地を十分に生み出すよう、財政政策を堅実に実施しなければならないが、多くの国の経験では、不況時の景気刺激策が持続的になる一方で、好況時の引締め策は発動時期又は強さについて十分ではなく、その結果、景気刺激策の実施によって生じる財政の弱体化を、それに対応する好況時の引締めによって相殺することができず、次の不況時の財政政策の対応の余地に限界が生じたと述べた⁽¹¹⁰⁾。そして同委員会は、財政政策が堅実に実施されるためには、責任ある財政政策を確保するための制度的枠組みを設計することが喫緊の課題であるとし⁽¹¹¹⁾、具体的な制度的枠組みとして、「経済情勢を監視・分析し、財政政策に関する勧告を行う専門家の純粋な諮問機関である『財政政策審議会』の設置」が適切であるとした⁽¹¹²⁾。

この財政政策審議会の設置構想に対して、最終報告書提出時の政府（スウェーデン社会民主労働党（Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti）を与党とするヨーラン・パーション（Göran Persson）内閣）は明確に反対し受け入れなかった。一方で、自由・保守派の野党は肯定的に受け止め、穏健統一党（Moderata samlingspartiet）のチーフエコノミストであったボリ（Anders Borg）氏は、2003年に、スウェーデン経済学会（Nationalekonomiska Föreningen）⁽¹¹³⁾の機関誌に論文を寄稿し、その中で、財政政策審議会の設置について賛意を表明した⁽¹¹⁴⁾。2006年9月の総選挙で自由・保守派が勝利すると、発足したラインフェルト（Fredrik Reinfeldt）内閣（2006～2014年）で、ボリ氏は財務大臣に就任し、財政政策審議会の設置構想を引き続き推進した⁽¹¹⁵⁾。

FPRは、2007年の春季経済政策案及びそれに含まれる2007年度補正予算案（政府提出議案2006/07年度第100号）⁽¹¹⁶⁾により設置が提案された。当該政策案において、政府は、財政政策の枠組みとその長期的な持続可能性に対する信頼にとって不可欠な前提条件となるのは、政府の財政政策の目標が明瞭な方法で追跡・監視されることであり、このため、財政政策の基本的な目標の達成状況を毎年フォローアップすることを任務とする政府傘下の行政執行機関（förvaltningsmyndighet）⁽¹¹⁷⁾として、FPRを設置する意向を示した⁽¹¹⁸⁾。

政府はまた、当該政策案において、FPRの分析結果は、政府に提出される年次報告書で示されるべきであり、FPRの重要な役割は、公共の審査と議論の対象となり得る基礎を作成するこ

(110) SOU 2002:16, *ibid.*, pp.14, 194, 217.

(111) *ibid.*, p.217.

(112) *ibid.*, pp.221, 228-229.

(113) スウェーデン経済学会（Nationalekonomiska Föreningen; [英訳名] Swedish Economic Association）は、スウェーデンにおける経済学の研究を促進する団体で、講演会、シンポジウム、機関誌の発行等を行っている（“Nationalekonomiska Föreningen-Om Föreningen.” <<https://www.nationalekonomi.se/nationalekonomiska-foreningen/>>）。

(114) Calmfors, *op.cit.*⁽¹⁰⁸⁾, p.6. なお、ボリ氏の論文は、Anders Borg, “Modern finanspolitik—en syntes mellan Keynes och Friedman,” *Ekonomisk Debatt*, 31(7), 2003.7, pp.17-28. <<https://www.nationalekonomi.se/wp-content/uploads/2000/01/31-7-ab.pdf>> である。

(115) Calmfors, *ibid.*, p.6.

(116) “2007 års ekonomiska vårproposition,” Regeringens proposition (*Prop.*) 2006/07:100. Regeringskansliet website <<https://www.regeringen.se/contentassets/075e346bdf4a462d9fb77ac7e5907c91/2007-ars-ekonomiska-varproposition-inklusive-finansplan-prop.-200607100>> なお、春季経済政策案については、後掲注⁽¹⁰⁴⁾も参照。

(117) スウェーデンの中央行政機構は、政策の企画・立案を行い、政府事務局（Regeringskansliet）を構成する「省（departement）」と、政策を実施する「（国の）行政執行機関」（又は「庁」：förvaltningsmyndighet）が、互いに独立した別の組織であるという特徴を有する（山岡規雄『各国憲法集（11）スウェーデン憲法 第2版』（調査資料2020-1-a 基本情報シリーズ28）国立国会図書館，2021，p.17. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/11645996>>; 川野秀之「4章行政機関とパブリック・セクター」岡沢憲美・奥島孝康編『スウェーデンの政治—デモクラシーの実験室—』早稲田大学出版部，1994，pp.85-91.）。

(118) *Prop.* 2006/07:100, *op.cit.*⁽¹¹⁶⁾, p.84.

とであり、当該年次報告書は、政府の政策を審査する国会（Riksdagen）の活動の基礎ともなり得ると述べた⁽¹¹⁹⁾。さらに政府は、民主主義の観点からは、財政政策の策定に関する透明性を高めることを通じて、説明責任（ansvarsutkrävande）の可能性を高めることが急務であり、FPRの活動を通じて、公共の資源がどのように管理されるかについての最終的な利害関係者である一般市民は、財政政策を導く目標と、当該目標がどの程度遵守され達成されているかについて、より深い理解を得ることができるとした⁽¹²⁰⁾。政府はまた、一般市民がより深い理解を得ることによって財政政策の信頼性が高まり、長期的に持続可能な財政政策を実施するための条件を改善することができ、また、財政政策に関する外部への透明性と明瞭性が高まることで、経済政策についてのより広範な一般市民の議論に資することもできると述べている⁽¹²¹⁾。

2007年6月20日、国会は補正予算案を含む当該政策案を可決し⁽¹²²⁾、同年8月1日、FPRが設置された。

(2) 任務

FPRの任務及び組織構成等は、政令である「財政政策審議会に対する指示に関する命令（スウェーデン法令全書2011年第446号）」（以下「FPR令」という。）⁽¹²³⁾によって規定されている。2025年1月末現在のFPR令（最終改正スウェーデン法令全書2023年第682号）で規定されているFPRの任務は次のとおりである。

- ・ 政府が提案し国会が決定した財政政策及び経済政策における目標の達成状況を監視・評価し、それによって、経済政策の目的と有効性に関する透明性と明瞭性の向上に資する（FPR令第5条）。
- ・ 春季経済政策案⁽¹²⁴⁾及び予算案に基づいて、財政政策が、長期的に持続可能な財政と整合的であるか否か、また、財政政策目標（特に黒字目標、支出シーリング、債務アンカー、必要な場合には地方自治体の均衡予算原則）⁽¹²⁵⁾と整合的であるか否かを評価する。また、財政政

⁽¹¹⁹⁾ *ibid.*

⁽¹²⁰⁾ *ibid.*

⁽¹²¹⁾ *ibid.*

⁽¹²²⁾ 厳密には、当該政策案は一部修正の上可決されたが、財政政策審議会（FPR）に関連する部分は政府提案どおり可決された（“2007 års ekonomiska vårproposition (Proposition 2006/07:100).” Riksdagens website <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/2007-ars-ekonomiska-varproposition_gu03100/>; “Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken (Betänkande 2006/07:FiU20).” *ibid.* <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/riktlinjer-for-den-ekonomiska-politiken-och_gu01fiu20/>; “Tilläggsbudget 1 för 2007 (Betänkande 2006/07:FiU21).” *ibid.* <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/tillaggsbudget-1-for-2007_gu01fiu21/>; “Indelning i utgiftsområden (Betänkande 2006/07:KU22).” *ibid.* <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/indelning-i-utgiftsomraden_gu01ku22/>; “Riksdagens protokoll 2006/07:130, Onsdagen den 20 juni,” pp.148-152. *ibid.* <<https://data.riksdagen.se/fil/8220DDFE-6E75-4ADD-8E6D-6A0143CD5B44>>

⁽¹²³⁾ Förordning (2011:446) med instruktion för Finanspolitiska rådet. Riksdagen website <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2011446-med-instruktion-for_sfs-2011-446/>

⁽¹²⁴⁾ 春季経済政策案（ekonomisk vårproposition）とは、毎年4月15日までに政府から国会に提出される、経済政策及び財政政策のガイドラインの提案であり、秋に提出される政府予算案を作成する上での出発点かつ基盤となる文書である（樋口修「スウェーデンの予算過程と近年の国家予算の動向」『レファレンス』887号, 2024.11, p.6. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/13798622>>）。

⁽¹²⁵⁾ 黒字目標（överskottsmål）とは、公的部門の財政黒字の目標をいう。支出シーリング（utgiftstak）とは、ある会計年度における国の全体の支出上限額をいう。債務アンカー（skuldankaret）とは、一般政府部門の連結総債務が中期的にどの程度の規模であるべきかを示す指標をいう。地方自治体の均衡予算原則（kommunala balanskrav）とは、スウェーデンの全ての地方自治体が、各会計年度（暦年）において、収入が費用を上回るように予算を作成しなければならないという原則をいう（同上, pp.13-19.）。

- 策の方向性と景気循環との関係も評価する（FPR 令第 6 条第 1 項）。
- ・財政政策の評価に際して、黒字目標からの明白な乖離があると判断した場合、政府が述べる当該乖離の原因も評価して、黒字目標に財政政策が復帰するペースについて検討し報告を行う（FPR 令第 6 条第 2 項）。
 - ・春季経済政策案及び予算案に基づいて、経済発展に関する政府の予測並びに財政の状況及び提案した改革案（の実施）に必要な費用に関する国会への政府の説明を評価する（FPR 令第 7 条第 1 項）。
 - ・春季経済政策案及び予算案に基づいて、財政政策が、良好で長期的に持続する成長に必要とされるものに一致しているか否か、また、長期的に持続可能な高い雇用につながるか否かを必要に応じて評価する（FPR 令第 8 条第 1 号）。
 - ・春季財政政策案及び予算案の明瞭性、特に経済政策の根拠と改革措置を提案した理由を必要に応じて精査する（FPR 令第 8 条第 2 号）。
 - ・財政政策が、短期的及び長期的に福祉の分配に及ぼす影響を必要に応じて分析する（FPR 令第 8 条第 3 号）。
 - ・経済政策に関する社会における公共の議論を促進するよう努める（FPR 令第 9 条）。

(3) 組織

FPR は審議委員と事務局から構成されており、FPR の組織の長は事務局長（kanslichef）である（FPR 令第 3 条）。審議委員は 6 名以内で選任され、うち 1 名が審議会の委員長、1 名が副委員長となる（FPR 令第 4 条）。審議会は委員長又は副委員長のいずれかを含む 5 名以上の審議委員の出席で定足数を満たす（FPR 令第 10 条）。

委員長、副委員長及びその他の審議委員は、FPR の選考委員会（valberedning）の提案に基づいて政府が任命する（FPR 令第 11 条第 1 項）。任期は委員長が連続 6 年以内、委員長以外の審議委員が連続 3 年以内である（同）⁽¹²⁶⁾。

選考委員会は、スウェーデン国立経済調査研究所（Konjunkturinstitutet）、スウェーデン中央統計庁（Statistiska centralbyrån）、スウェーデン労働市場・教育政策評価研究所（Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering）の各組織の長と、政府により任期を定めて任命される他の 2 名の委員で構成され（FPR 令第 11a 条第 1 項）、全ての委員の出席により定足数を満たす（FPR 令第 11a 条第 2 項）。選考委員会は、男女のバランスに配慮し、経済学分野における高度な科学的専門知識を有する審議委員と、経済政策の実務経験を有する審議委員が、審議会に在任するよう提案を行わなければならない（FPR 令第 11 条第 2 項）。

FPR のウェブサイト⁽¹²⁷⁾で確認できる 2025 年 1 月末現在の審議委員は、ヘーケンステン（Lars Heikensten）氏を委員長とする 6 名である。ヘーケンステン委員長は元リクスバンク（Sveriges riksbank. スウェーデンの中央銀行）総裁やスウェーデン財務省の局長等を歴任した経済政策の実務経験者であり、経済学の博士号を有する。他の 5 名の審議委員は経済学の学者・研究者であり、高位の行政官としての経歴を持つ者もいる。

⁽¹²⁶⁾ 委員長以外の審議委員が委員長として提案される場合には、審議委員としての連続 3 年以内の任期に加えて、更に最長で 3 年間委員長に在任することができる（FPR 令第 11 条第 1 項）。

⁽¹²⁷⁾ “Ledamöter i rådet.” Finanspolitiska rådet website <<https://www.fpr.se/om-oss/ledamoter-i-radet.html>>

FPR の審議会は毎年 5 月 15 日までに⁽¹²⁸⁾、FPR の組織に対して報告書を提出する（FPR 令第 12 条第 1 項）。当該報告書で、審議会はその分析と評価を示すものとし（FPR 令第 12 条第 2 項）、審議委員の中で異論がある場合には、必ず当該報告書に記載しなければならない（同）。

組織としての FPR は、審議会から報告書が提出された日のうちに、当該報告書に組織としての見解（yttrande）を付して、政府に提出する（FPR 令第 12 条第 3 項）。

なお、2025 年 1 月末現在、FPR の事務局（kansli）の職員は事務局長以下 5 名であり、事務局長を含む 4 名はエコノミスト、他の 1 名は組織運営及びデータ管理の担当者である⁽¹²⁹⁾。

3 主要国の独立財政機関の任務の比較

以上で概観した、イギリスの OBR 及びスウェーデンの FPR の任務を、他の主要国の独立財政機関の任務と比較すると、下の表 1 のとおりである。FPR は予測等の作成や政策コストの計算を直接行っておらず、組織も OBR に比べて小規模である。

表 1 主要国の独立財政機関の任務の比較

国名 独立財政機関名（略称） ^(注)	イギリス OBR	スウェーデン FPR	フランス HCFP	ドイツ Beirat	米国 CBO
① 財政ルールの遵守状況の監視	○	○	○	○	
② 財政の長期的持続可能性の分析	○	○			○
③ 財政予測等の評価	○	○	○	○	○
④ 財政予測等の作成	○				○
⑤ 政策コストの計算	○				○

(注) OBR: Office for Budget Responsibility（予算責任局）、FPR: Finanspolitiska rådet（財政政策審議会）、HCFP: Haut Conseil des finances publiques（財政高等評議会）、Beirat: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats（財政安定化評議会の独立諮問委員会）、CBO: Congressional Budget Office（議会予算局）

(出典) OECD Independent Fiscal Institutions Database (2021). <<https://web-archiv.oe.cd.org/2021-12-20/425918-OECD-Independent-Fiscal-Institutions-Database.xlsx>> 等を基に筆者作成。

Ⅲ 独立財政機関をめぐる課題

第 I 章及び第 II 章で概観したように、独立財政機関の設置は近年急増し、かつ、その任務や組織の在り方は各国により多様である。こうした展開を受けて、独立財政機関に関して様々な課題が指摘されている。本章では、本稿で紹介した EU における展開と、イギリス、スウェーデンの事例を中心に、独立財政機関をめぐる主な課題を整理し提示する。

1 独立性の保持

(1) 独立性の保持と政府が有する経営資源（リソース）の使用の両立

独立財政機関が、政治的影響や特定の利益団体の影響を受けることなく、客観的な評価を公的に提供する独立性を保持することは、その業務を有効なものとする上で極めて重要であると

⁽¹²⁸⁾ ただし、欧州議会議員選挙の行われる年には、5 月 10 日までに報告書を提出する（FPR 令第 12 条第 1 項）。2024 年は欧州議会議員選挙の実施年であり、同年の報告書は 2024 年 5 月 6 日に提出された。

⁽¹²⁹⁾ “Information om rådet.” Finanspolitiska rådet website <<https://www.fpr.se/om-oss/information-om-radet.html>>; “Medarbetare på kansliet.” *ibid.* <<https://www.fpr.se/om-oss/medarbetare-pa-kansliet.html>>

位置付けられている⁽¹³⁰⁾。その一方で、独立財政機関がその権限を行使するためには、政府の各省と緊密に連携する必要がある。

例えばイギリスの場合、財務省、歳入関税庁、雇用・年金省の職員は、財政予測及び税金や給付金の変更が予測に与える影響について相当の専門知識を持っているが、このような行政府の公務員が有する専門知識(それによって生み出された政府情報を含む。)をどう活用するかは、独立財政機関(イギリスの場合 OBR)にとって大きな問題となる。独立財政機関が当該専門知識を活用することには利点があるが、両者の関係が過度に密接になると、独立財政機関の独立性が損なわれるおそれがある。その一方で、独立財政機関がこうした専門知識を独自にその内部に蓄積するのは、経営資源(リソース)の無駄な重複につながるおそれがある⁽¹³¹⁾。

「強い独立性(及び独立性を保持しているという認識)の実現」と「経営資源(リソース)の効率的・効果的な使用」の間に存在するトレードオフ⁽¹³²⁾にどう折り合いをつけるかは、独立財政機関の独立性に関する課題の1つである。イギリスの場合、OBRはその任務を遂行するために合理的に必要となる全ての政府情報に、(合理的な時期に)アクセスする権利を有することが法律で定められている(予算責任法第9条)。また、OBRは、政府の主要なパートナーとの間の協力の枠組みを、正式な覚書⁽¹³³⁾を締結して明らかにしている⁽¹³⁴⁾。

(2) 指標に基づく形式的な独立性と実質的な独立性の不一致

現在、独立財政機関が真に独立していることを示す共通の定義はいまだ存在していないが、当該機関が独立しているとみなされるために備えるべき属性は、理論的・実証的研究により明らかになっている⁽¹³⁵⁾。しかし、これらの属性に基づく指標を用いて独立性の程度を評価した場合でも、その評価結果が必ずしも独立財政機関の実質的な独立性を表していないこと(言い換えれば、証拠に基づいて政府に関わってきた実績を有する独立財政機関と、政府に迎合しているように見える独立財政機関を、評価指標によって区別することができず、その結果、書類上は独立性が高くないように見えても実際には非常に独立性が高い独立財政機関や、あるいはその逆の独立財政機関が存在すること)も指摘されている⁽¹³⁶⁾。

例えば、2017年時点のOECDのデータを使用した独立性評価では、OECD加盟国の26の独立財政機関のうち、イギリス(OBR)は第1位であったが、スウェーデン(FPR)は第20位であった⁽¹³⁷⁾。独立財政機関の設置規定が憲法や法律ではなく政令であること、リーダーシッ

(130) 例えば、International Monetary Fund (IMF), “The Functions and Impact of Fiscal Councils,” 2013.7.16, p.1. <<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>>; Martin Larch et al., “The independence of fiscal councils in the EU,” 2024.6.7. Centre for Economic Policy Research (CEPR) website <<https://cepr.org/voxeu/columns/independence-fiscal-councils-eu>> がある。

(131) Keep, *op.cit.*(90), pp.22-24.

(132) 一方の目的値を好ましい状態にするためには、他方の目的値を好ましくない状態にせざるを得ない関係(「トレードオフ」金森ほか編 前掲注(106), p.953.)。

(133) “Memorandum of understanding between the Office for Budget Responsibility, HM Treasury, the Department for Work & Pensions, and HM Revenue & Customs: November 2023 update.” OBR website <<https://obr.uk/download/memorandum-of-understanding-4/?tmstv=1738742762>>; “Memorandum of Understanding between the Office for Budget Responsibility and HM Treasury—the macroeconomic model,” 2013.2.11. OBR website <https://obr.uk/docs/dlm_uploads/MoU_model.pdf>

(134) Keep, *op.cit.*(90), p.23.

(135) Larch et al., *op.cit.*(130)

(136) *ibid.*; Lisa von Trapp and Scherie Nicol, “Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database,” Beetsma and Debrun, eds., *op.cit.*(78), pp.58-59. <https://cepr.org/system/files/publication-files/60158-independent_fiscal_councils_watchdogs_or_lapdogs_.pdf>

(137) Von Trapp and Nicol, *ibid.*, pp.54-56.

プ（審議委員）の解任基準が明確に定義されていないこと、保護された政府情報にアクセスする手段を持たないこと等が、スウェーデンの評価が低い理由として挙げられている⁽¹³⁸⁾。

しかし、この独立性評価では、政府情報に対する独立財政機関のアクセスを実際に左右するのは、法的根拠よりも政府と独立財政機関との良好な関係であるとし、実際には、スウェーデンと同様に政府情報にアクセスする法的根拠を持たないオランダの独立財政機関がアクセスに困難を生じていないのに対し、法的根拠を有するカナダやスペインの独立財政機関で、政府情報に対するアクセスに関して大きな困難が発生したことを指摘し、評価指標は慎重に解釈する必要があるとしている⁽¹³⁹⁾。

一方で、スウェーデンのFPRは、実際には、設立から僅かの間に、独立性があり質の高い分析を行う独立財政機関として同国の内外で急速に評判を高め、他国が模範とすべき財政評議会の例として、頻繁に取り上げられるようになったとも指摘されている⁽¹⁴⁰⁾。

以上のように、独立財政機関の実質的な独立性をどのように確保するか、また、いかなる方法によってその確保の程度を評価するのかは、引き続き課題となっている。

2 立法府との関係

第Ⅱ章冒頭で述べたように、OECDでは、加盟国の独立財政機関の組織類型を、①財政評議会、②議会予算局、③会計検査関連機関の3つに大別しており、本稿で概観したイギリスのOBRとスウェーデンのFPRは、いずれも①の財政評議会の類型に属する。

OBRの設置に際しては、いかなる組織形態をとるべきかについて議論があり、OBRを議会の機関として設置することも検討された。下院の財務委員会は、OBRの適切な在り方はその権限と密接に関係しており、財政の外部監視機関としてのOBRの役割に対しては、議会の独立した機関という態様が適しているが、OBRの主要機能には、政府の決定に資する情報を提供する目的で、政府に向けて予測を作成することが含まれており、当該機能を、議会の独立した機関というモデルと調和させることは困難であるとした⁽¹⁴¹⁾。政府もOBRを行政側の機関とすることで一致し、OBRは、財政評議会の組織類型をとる政府外公共機関（NDPB）として設置された⁽¹⁴²⁾。

その一方で、下院の財務委員会は、OBRの在り方は、法的地位を与えられてから5年以内に見直されるべきであり、その際には、OBRが議会の機関となり、その経営資源（リソース）が下院の機関により決定されるケースを、経験に照らして検討すべきであるとした⁽¹⁴³⁾。ただし、2025年1月末現在、OBRの組織類型について変更はない。

⁽¹³⁸⁾ *ibid.*

⁽¹³⁹⁾ *ibid.*, pp.50, 58-59.

⁽¹⁴⁰⁾ Richard Hemming and Philip Joyce, "The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility," Marco Cangiano et al., eds., *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2013, p.220. <<https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/display/book/9781475531091/9781475531091.pdf>>

⁽¹⁴¹⁾ Keep, *op.cit.*(90), p.15; House of Commons Treasury Committee, "Office for Budget Responsibility: Fourth Report of Session 2010-11 (HC 385)," Volume I, 2010.9.21, pp.27-29. <<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmtreasy/385/385.pdf>>

⁽¹⁴²⁾ Keep, *ibid.*, pp.15-16.

⁽¹⁴³⁾ House of Commons Treasury Committee, *op.cit.*(141), p.4.

3 任務の範囲

独立財政機関の任務は機関により異なるが、特に議論となっているのは、政府の政策に対して規範的な（すなわち、望ましいものであるか否かの）コメントを行うことと、代替案（具体的には野党の政策）についてのコスト計算を行うことの2点である。

(1) 政府の政策に対する規範的なコメント

前述のように、イギリスの場合、OBRは、政府の政策の特定の是非について規範的なコメント（すなわち、政府の政策が最善の選択肢であるか否か、また、当該政策を変更する必要があるか否かについて述べることを）を行うべきではないと規定されている（「予算責任憲章（2024年秋更新版）」第4.11項）。しかしこれに対しては、財政の持続可能性を守ることが独立財政機関の目標であるならば、同機関は財政の持続可能性に関するあらゆる問題を検討することが可能であるべきであり、規範的なコメントを行う同機関の能力を制限することは、その独立性と組織上の完全性を失うことになりかねないとして、一定程度のコメントを行う機能を持つことは許容されるべきであるという主張もなされている⁽¹⁴⁴⁾。

(2) 代替案のコスト計算

独立財政機関が政策コスト計算の任務を担っている場合、代替案（特に野党のマニフェストに含まれている税制・財政支出）のコスト計算を行うべきか否かという問題は、イギリスにおいては、前述のようにOBRの設立時に議論され、認められないものとされた（予算責任法第5条第3項）。その理由は、イギリスの国家公務員規範（Civil Service code）⁽¹⁴⁵⁾が、政治的中立性の観点から、公務員が政党の政治的な目的のために公的資源を利用することを禁止しており、この原則がOBRにも適用されるべきであるからというものであった。2025年1月末の時点で、上述の予算責任法の規定は変更されていない。

2013年に、当時野党であった労働党の影の財務大臣が、2015年総選挙に向けた同党のマニフェストに含まれる支出及び税制措置のコスト計算を独立の立場からOBRが精査・認証すべきであると提案したことで、この問題は再浮上した⁽¹⁴⁶⁾。代替案のコスト計算を支持する論者からは、その理由として、選挙に関する国民の議論の水準が向上すること、野党が適切なコスト計算を行うことなく、何でもやると約束するのを止めることができること、OBRと野党の対話が始まり、同機関の独立を促進すること等が挙げられている⁽¹⁴⁷⁾。

これに対して、当時のロバート・チョート（Robert Chote）OBR局長は、2014年1月に下院財務委員会に提出した覚書において、OBRの現在の権限では、「現在の政府」の「現在の政策」について述べることだけが認められており、当該制限は、2011年に予算責任法が可決されたときに超党派の支持を得たものであるとした。そして、この権限を変更して、OBRが他の代替策を検討できるようにするためには、根拠となる法律が必要であり、かつ、このような政治

⁽¹⁴⁴⁾ Keep, *op.cit.*(90), pp.28-29.

⁽¹⁴⁵⁾ 国家公務員規範（Civil Service code）は、イギリスの国家公務員の行動規範であり、1996年に制定され、2006年に改正された。原文は“The Civil Service code.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>>、邦訳・解説は「第9回 人事行政諮問会議 事務局説明資料」2024.6.25, pp.6-8. 人事院ウェブサイト <<https://www.jinji.go.jp/content/000004661.pdf>> にある。

⁽¹⁴⁶⁾ Keep, *op.cit.*(90), pp.24-25.

⁽¹⁴⁷⁾ *ibid.*

的にセンシティブな分野においては、OBRの正当性と独立性に疑問を呈するリスクを冒さないため、明確な超党派の支持が必要になると述べている⁽¹⁴⁸⁾。同局長は、当該改革が、野党との接触に関して、公務及び公務員にとって重大な変更となる可能性があることを示唆し⁽¹⁴⁹⁾、さらに、必要な経営資源（リソース）の投入量、コスト計算の対象となる政党や政策の範囲の問題についても言及している⁽¹⁵⁰⁾。

4 短期予測の誤差の信用への影響

非常に大きな数字の金額を取り扱う経済・財政予測は、独立財政機関にとっても困難な任務であり、当該予測の結果にはしばしば大きな誤差が生じる。前述のように、経済・財政予測は独立財政機関の任務の一部にすぎない（それを行わない機関もある）が、短期予測の正確性によって当該機関の業務（ひいては存在意義）が判断され、短期的な経済・財政予測に誤差が発生したことによって当該機関が信用を失うリスクがあることが指摘されている⁽¹⁵¹⁾。

おわりに

本稿で概観したように、EUにおける独立財政機関は、欧州経済通貨統合（EMU）が有する「財政主権と通貨主権のミスマッチ」という特徴の下で、加盟国に財政規律を遵守させ、政府が行う公的予算の管理に対する信頼を回復させるための政策手法として、その設置が活発化したものである。したがって、少なくともEUにおいては、財政規律と独立財政機関は相補的な存在であり、両者があいまって、長期的に持続可能な財政の達成が図られている。このことは、EUから離脱したイギリス、EU加盟国であるが非ユーロ圏であるスウェーデンにおいても妥当するところである。

我が国においても現在、独立財政機関の設置が政策課題として議論にのぼっている。前述のように、独立財政機関は、財政規律等の他の政策手段と併せて機能を発揮するものであり、これらを含めたトータルな視点での検討が必要となる。また、本稿で紹介したヨーロッパの事例からも看取できるように、独立財政機関に対する信頼を構築するためには、法令でその独立性を形式的に規定するだけでは十分でなく、実質的な独立性を確保するための取組が求められる。長期的に持続可能な財政を実現するためには、総合的かつ継続的なアプローチが必須であると言える。

（ひぐち おさむ）

⁽¹⁴⁸⁾ *ibid.*, p.26.

⁽¹⁴⁹⁾ *ibid.*, p.27.

⁽¹⁵⁰⁾ *ibid.*

⁽¹⁵¹⁾ *ibid.*, pp.29-31. なお、OBRは2023年に設立以来の予測の記録を検討・分析した結果、OBRの実質GDP成長率と財政赤字の予測は、財務省が以前に作成していた公式予測よりも正確で偏りが少ないが、中期的には実質GDP成長率を過大評価、財政赤字を過小評価する傾向があり、外部の予測者と比較して、財政赤字の予測は、予測の第2年目以降の精度が低くなる傾向があったとしている（*ibid.*）。