

第2章 イギリス

第1節 中長期財政計画の概要

(1) イギリスの政体と財政制度

統治機構の概要

わが国においてもよく知られるとおり、イギリスの統治形態は議院内閣制である。イギリスには成文法は存在せず、判例、慣習ほかのコモン・ローに基づく法治国家である。アメリカ、ドイツのように厳密な意味での3権分立が成立していることはなく、議会における多数党が内閣を組織することから立法府優位の構造にある。

・中央政府

中央政府の首長は下院が選出する首相であり、大臣の任免権ほかの広汎な権限を有している。首相は各省大臣ほかのメンバーにより内閣を組織する。閣議に参加できる大臣は20人程度であり、これ以外の閣外大臣は、省内業務のうち特定目的に対しての責任を負う。イギリスの各省は比較的規模が大きい。

・地方政府

イギリスの地方制度は、基本的には1層制である。イングランドでは、都市部にはメトロポリタン・カウンシル、地方部にはユニタリィ・カウンシルが設置されるのが通例である。歴史的に地方制度は古くから発達してきたが、団体自治の側面が弱く、そのため地方自治体の権限は比較的弱い。

財政関連の行政機関

・首相

議院内閣制であり、下院における多数党の党首が首相として選任され、女王が任命する。首相は制度上、主席財務総裁（First Lord of the Treasury）を兼任するが、実際には財務大臣（Chancellor of the Exchequer）が財務省のトップである。

・内閣

首相は内閣を組織する。内閣に設置される小委員会では、政府予算（概算）に関する検討を担当している。これ以外にも政府予算に関する不服申し立て機関としてスターチェンバーなる内閣委員会が設置されている。

・財務省（The Treasury）

個別省庁のひとつであるが、行政府において強大な権限を有する官庁である。イギリスにおける政府予算の編成、公共支出の計画の作成に際して主要な役割を果たしている。予算関連では各省庁との概算予算の交渉を担当し、その結果を概算要求とする。

予算編成過程

・行政府における予算作成プロセス

個別省庁において予算要求額が決定され、これが財務省に提出される。内閣には公共サービス・公共支出に関する閣内委員会（Ministerial Committee on Public Service and Public Expenditure：PSX）が設置されており、この委員会が各省庁との予算を査定して政府予算案をとりまとめる。

財務省は、政府予算案を内閣に提出する。内閣小委員会、スターチェンバーなどの閣内委員会における検討を経て歳出案がまとめられる。なお、1998年に導入された包括的歳出見直し（CSR: Comprehensive Spending Review）により向こう3カ年の歳出が別に計画されるシステムが開始されており、毎年の政府予算の編成における具体的な予算内容は、その多くが包括的歳出見直しにおいて定められた計数群に一致する。

・財務大臣によるプレバジェットの公表

イギリスの会計年度は毎年4月から翌年3月までである。中間の時期にあたる11月にプレバジェット演説が行われる。ここで経済・財政見通しの見直し、政府による財政運営の検討、次年度予算において取り組むべき新規政策などが報告される。カナダと同じく、イギリスでは予算のうち支出については議会の承認を必要としないため、3月に公表される歳出予算がそのまま実施に移されてしまう。そのため予算編成に際して、ひろく議会、国民の意見を聴取するために前年にプレバジェットが公表される仕組みとなっている。

・財務大臣による予算演説

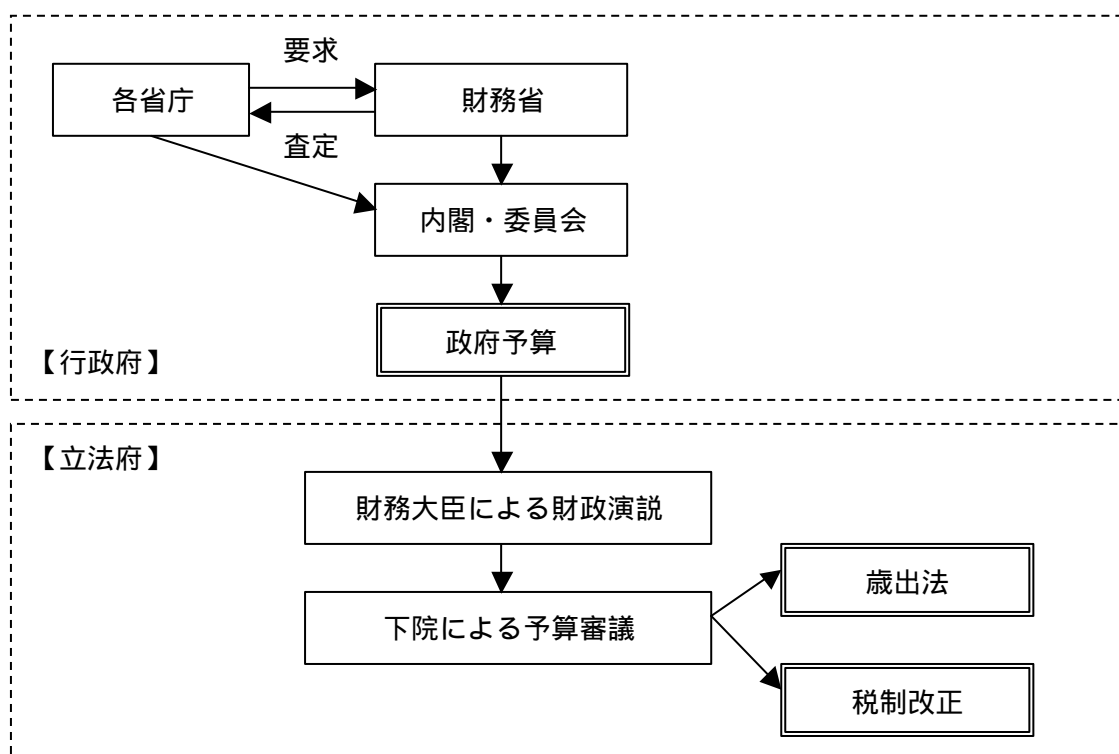
毎年3月に財務大臣は予算演説を行い、翌年度の予算案を議会に支出する。ここで財務省は予算案とともに、財政状況予算報告書（FSBR: Financial Statement and Budget Report）と、経済財政戦略報告書(EFSR: Economic and Fiscal Strategy Report)の2つを発表する。このうち経済財政戦略報告書（EFSR）において中期財政に関する見通し検討がなされている。

・議会における予算審議

イギリスの議会は税制改正に関しては法律権限を有しているが、支出に関しては歳出法案を審議することはない。すなわち歳出法案は議会からの承認を得るものの形式的なものであり、内閣が作成し議会に提出する政府予算が実質的な歳出となる。

財務大臣による予算演説は例年3月であり、同時に歳出予算が公表される。議会では1週間程度の予算討論がなされ、討論の終了とともに財政法案が提出される。

図表 2 - 1 - 1 予算編成過程の概要



注：上述は各年予算の編成であり、これとは別に2年に1回行われる包括的歳出見直し（CSR）の結果も各年予算の内容に影響を与える。

(2) 中期財政計画

中期財政計画の意義と役割

・中期財政計画の意義

イギリスの中期財政計画には3種類がある。第1に、向こう5カ年の財政見通しであり、第2に、2年ごとに実施される包括的歳出見直し（CSR）において示される向こう3カ年の支出計画である。第3に、中期ではなく10年間の長期見通しが作成されている。

これらの3計画の関係は、つぎの通りである。第1の中期財政計画である5カ年の経済見通し、財政見通しについては、毎年の予算およびプレバジェットにおいて作成されるものである。ここでは中期にわたる財政見通しが示されると同時に、イギリス財政が健全な状態にあるか否かがチェックされる。第3の長期見通しについては、毎年の予算において作成されており、その作成趣旨は第1の中期財政計画と同じくイギリス財政の状態に関する評価である。1997年に政権交代した労働党ブレア政権では、中期的な経済と財政の戦略立案の導入を意図しており、この一環として中期見通し、長期見通しが作成されている。

第2の包括的歳出見直しは、公共サービスの提供のための支出の優先順位を決定するものである。包括的歳出見直しは2年ごとに実施され、向こう3カ年の省庁別歳出限度額（DEL）、毎年管理歳出（AME）が決定される。必要とされる公共サービスに関して所要の金額を見積ったものが包括的歳出見直しである。

5カ年（及び10カ年）経済財政見通しと包括的歳出見直しの関係については、以下のように説明することができるであろう。景気循環などの波を通じた健全な財政運営が実現されているか、将来に不安がないかを経済財政見通しにより検討する。同時に税収見通しにより政府部門が獲得する資源を予測する。これによりトップダウン型の財政統制を実現している。政府に課せられたサービス目標とその所要金額、優先順位は包括的支出見直しにより決定される。政府が提供すべき公共サービスは、経済環境とは別でありボトムアップ型で検討される構造にある。包括的支出見直しに基づく支出額を毎年予算とした場合に問題がないかについては、経済財政見通しが検証する。ここでマクロ環境や将来を勘案した経済財政見通しと政府に望まれる支出計画である包括的歳出見直しがリンクする。

図表2 - 1 - 2 中期財政計画の種類

| | | |
|---|-----------|--|
| 1 | 5カ年財政見通し | <ul style="list-style-type: none">・ 各年予算、プレバジェットにおいて向こう5カ年の財政見通しが示される・ 包括的歳出見直し（2.）における計画期間（向こう3カ年）については、その後の政策変更分を加味。それ以降の期間については慎重な見通しに基づく成長率を適用（支出伸び率の設定）・ 作成目的はイギリス財政が中期的に健全な状態であるかのチェック検討 |
| 2 | 包括的歳出見直し | <ul style="list-style-type: none">・ 2年ごとに作成される向こう3カ年の歳出計画（1998年、2000年に実施、2002年夏に実施予定）・ 政府が作成する公共サービス協定に基づいて支出の優先順位を計画し、支出上限額を計画する。 |
| 3 | 10カ年長期見通し | <ul style="list-style-type: none">・ 経済財政戦略報告書(EFSR)にて示される |

・中期財政計画の役割

中期財政計画の役割は、第1に、5カ年財政見直しに関しては、イギリス財政が健全な運営を維持していることのチェック機能を果たすことである。第2に、包括的歳出見直しに関しては、公共支出の最適配分の立案である。

・作成主体・作成時期・根拠法令

中期財政計画の作成主体は、イギリス財務省である。カナダとは異なり経済見直しに関しても財務省が行い、これをもとに財政見直しを作成している。包括的歳出見直しにおいては個別省庁から省庁別の支出額が計画されるが、これを査定し交渉結果として全体計画としてまとめるのは財務省の役割である。

作成時期は、財政見直しについては、事実上年2回行われている。すなわち、毎年11月に作成されるプレバジェット、毎年3月に作成される予算に合わせて経済見直し、財政見通しが作成される。ただし、プレバジェットにおける経済見直し、財政見通しは本予算と同一の形式であるものの、プレバジェット自体が参考資料としての位置づけに留まる。一方、包括的歳出見直しについては、2年に一回である。これは1998年に導入された制度であり、これまで1998年および2000年に見直しがなされており、次回は2002年夏の予定である。

根拠法令は、財政見直しについては、財政安定化規範である。1998年財政法(1998年予算を承認したもの)の補足において、中期および長期にわたる財政運営をチェックすることが求められ、これに基づいて財政見通しが実施されている。

・計画期間・対象範囲・改定状況

既述の通り、経済見直し、財政見直しについては向こう5カ年度(一部に10カ年度見直しあり)を対象期間とする。一方、包括的歳出見直しについては、向こう3カ年度である。

対象範囲は、政府の収入および支出である。包括的歳出見直しについては、支出のみが計画される。

改定状況は、経済見直し、財政見直しについては年2回(11月、3月)である。年次の政府予算の編成に合わせて経済見直し、財政見通しが作成される。

・(参考資料)イギリスにおける財政政策のあり方

現在の財政運営の基本方針および財政見直し、包括的歳出見直しについては、イギリスにおける1997年の労働党への政権交代を契機として実施された、財政政策のあり方の検討の結果として導入されたものである。以下では、1999年にイギリス財務省が作成した財政政策のあり方に関する報告資料をみることから、財政運営の考え方、そこでの中期財政計画、包括的歳出見直しの位置づけについて整理している。

図表2 1 - 3 イギリスの財政政策のあり方

資料名：Analysing UK Fiscal Policy

作成者：イギリス財務省

公表日：1999年11月

資料の概要

- ・ 1997年の労働党政権の成立に伴い財政政策のあり方の見直しがなされ、新たな財政政策について、目標、原則、ルール、財政と経済状況のモニタリング、プレバジェットの制度化などが決定された。本資料はその概要をイギリス財務省が解説したものであり、我が国の財政政策の検討に際しても参考になる点が多い。また、資料の最後部において中期財政目標の考え方が示されている。
- ・ イギリス財務省による今後の財政政策のあり方に関する報告資料。18年間におよぶ保守党政権の後に1997年に成立したブレア労働党内閣では、サッチャーおよびメジャーによる行政改革の成果を継承しつつ、あたらしい財政政策のあり方を立案した。その骨子は行革の進展による政府の役割の後退、社会資本整備の遅れなどを挽回するための財政政策のあり方である。

目次

Executive summary

1. Introduction

2. The objectives of fiscal policy

3. The framework for fiscal policy

4. Implementing fiscal policy in practice

5. Analysing the impact and performance of fiscal policy – an example

6. Conclusion

Annex A Glossary of fiscal policy term

Annex B The fiscal arithmetic

Annex C Improvements to monthly public finance statistics

Annex D Recent Treasury macroeconomic policy papers

各章の概要

(1) サマリー

- ・ 財政政策は中期にわたる強固な財政を志向するものであり、そのために厳格なルールを課するものとする。これは新たな金融政策のフレームワークとともに経済成長と雇用の確保に貢献する。このレポートでは財政政策全般にわたる意思決定のあり方について焦点を当てている。

(財政政策の主要目標)

- ・ 中期目標：中期にわたる強固な財政を構築し、支出および収入の両面において世代間の公平性が維持されること。そのために以下の点に考慮する。
 - 税制、支出に優先度を設定し、公共債務の持続可能性を維持する
 - 公共サービスの受益と負担を一致させること
- ・ 短期目標：短期的には可能な限り金融政策を補完すること。
 - 経済における需要変動を滑らかにさせる自動安定化装置を許容させること
 - 慎重なる検討をもって財政スタンスを変化させることにより金融政策を補完すること

(財政政策に関する 5 原則)

- ・ 財政政策に関して、以下の 5 つの原則を課する
 - 1) 透明性
 - 2) 安定性：財政政策の形成プロセス、財政政策の経済への影響が安定的であること
 - 3) 責任性：財政マネジメントにおける責任
 - 4) 公平性：世代間における公平性
 - 5) 効率性：財政政策の設計および執行、バランスシートの両サイドにおける管理における効率性の追求
- ・ これらの原則は、1998 年財政法 (Finance Act 1998)、財政安定化憲章 (Code for Fiscal Stability) に記され、1998 年 12 月に下院により是認された。

(財政政策に関する 2 ルール)

- ・ 政府は 2 つの主要な財政ルールを設定する。今後の財政政策の判定に際しては、これを基準とし、純債務レベルは対 GDP 比率 40% とすることを目標とする。
 - ゴールデンルール (the golden rule) : 景気循環のサイクルを通して政府は投資的政策のためにのみ債務による調達を行い、経常的な支出のための国債発行は行わない
 - 持続的な投資ルール (the sustainable investment rule) : 政府の純債務水準 (対 GDP 比率) が景気変動を通して一定であり、安定的、妥当な水準であること

(考慮すべき財政指標)

- ・ 第 1 次的な財政指標は、公共部門純借り入れ (財政収支 : public sector net borrowing) とする。財政収支は次のような要因により変化する。
 - 自動安定化装置の作動による変化
 - 財政スタンスの変更に伴う変化

- ・ 景気における循環的な要因を除去した、財政収支を算出すると、これが財政政策が引き締め、緩和のいずれをとっているかが判定できる。
 - 財政スタンスにおける裁量的な政策変更
 - 予想外の変化に対応するために採用される予算決定

(プレバジェットの公表)

- ・ 財政安定化憲章に基づいて、予算作成の最低3カ月前に政府はプレバジェットを公表するものとする。プレバジェット作成の目的は、透明性の向上であり、1) 政府は広く世論に次年度予算のあり方を問うことができる、2) 財政政策が経済に与える影響を示すことができるという2つの機能が果たされる。
- ・ プレバジェットにおいて財政見通しが示され、随時予測が見直されることは重要な機能であるが、これはあくまでも参考程度という点に留意すべきである。予算における経済財政政策戦略報告書 (EFSR: Economic and Fiscal Strategy Report)、経済状況予算報告書 (FSBR: Financial Statement and Budget Report) が、予測機能を担う。

(2) 第3章 財政政策のフレーム

- ・ 財政収支を構造的収支、循環的収支に分割して考えた点は、1980年代における反省を踏まえたものである。同時期に財政収支は大きく改善したが、これには経済の成長要因が大きく、そこで財政支出を拡大させたため、1990-91年度から1996-97年度に至る政府債務の急増を招いた。
- ・ この経験から得られた教訓は以下の通りである。
 - 慎重アプローチ：景気循環および不確実性に対するマージンを用意すること
 - 透明性：中期の財政目標をより重視すること、政策における目的と効果性に対する評価をより徹底すること

(支出政策に関する新たなアプローチ)

- ・ 過去のフレームでは短期的な金額管理に力点が置かれ、経常支出、資本支出の質、効果性の管理に十分な考慮が払われることが少なかった。新たなフレームは、次の通りである。
- ・ 省庁別歳出限度額 (DEL: Departmental Expenditure Limits): 省庁別の支出効率化を目指す3カ年計画
- ・ 毎年管理歳出 (AME: Annually Managed Expenditure): 中期計画にそぐわない財政支出については、毎年の予算査定による予算額が与えられる
- ・ 歳出総額 (TME: Total Managed Expenditure): 省庁別歳出限度額 (DEL) と毎年管理歳出 (AME) の合計額。TME においては経常支出、投資的支出が別に管理され、財政ルールに従う。
- ・ 公共サービス協定 (PSA: Public Service Agreements): 公共サービスの遂行度、効率

性などをテストするもの。1998年に第1次レポートが出され、公共サービスの提供によるゴールが設定され、毎年のレポート作成が決められた。

- ・ これら一連の支出政策の遂行は、内閣の閣内委員会である PSX により常時、モニターされる。さらに政府は外部からの専門家委員会として、公共サービス生産性パネル（Public Services Productivity Panel）を設定し、各省庁における業務遂行度の改善に従事させている。

（3）第4章 財政政策の実際の運営

（政策の評価とそれに対応する財政指標）

- ・ 本報告書では、財政における中期目標とその測定をするに適切な財政指標との関係を示している。中期的な財政目標については、構造的な財政黒字、政府債務などが重視され、短期的な効果については財政赤字、支出と収入の構成などが重視されている。

図表2 1 - 4 財政指標の考え方

| | 適当な財政指標 | | | | | | | | | その他の情報 | | |
|--------------|---------|-------|------|---------|-----|------------|----------|-----------|--------------|--------|---------|----------|
| | 構造的財政黒字 | 政府純債務 | 財政赤字 | 構造的財政赤字 | 純資産 | プライマリーバランス | 一般政府財政赤字 | 一般政府グロス債務 | 中央政府純所要キャッシュ | 世代会計 | 中期財政見通し | 支出と収入の構成 |
| 中期目標 | | | | | | | | | | | | |
| 慎重性: 持続可能な財政 | | | | | | | | | | | | |
| 世代を通じた公平性 | | | | | | | | | | | | |
| 短期目標 | | | | | | | | | | | | |
| 財政スタンス | | | | | | | | | | | | |
| 財政インパクト | | | | | | | | | | | | |
| その他の目標 | | | | | | | | | | | | |
| 欧州基準との一致 | | | | | | | | | | | | |
| 政府の資金調達 | | | | | | | | | | | | |

（中期財政目標をどのように評価するのか）

- ・ 新しい財政フレームにおいては、公共部門の純債務が主要指標として位置づけられる。持続可能な投資ルールと政府債務との関係を示すにより指標であるからである。ゴールデンルールも中期財政目標の達成に大いに寄与する。これ以外には、純資産、プライマ

リーバランス、長期財政見通しなどの中期の評価に役立つ。

- ・ もうひとつの中期的な財政目標は、世代ごとの受益と負担の公平性が維持されることである。これは一面ではゴールデンルールにより、経常支出のための財政支出がなされないことで確保される。財政指標としては、景気循環を通じた平均的な経常的支出水準が考えられる。
- ・ 世代会計は、もうひとつの公平性の指標として役立つ。

(中長期財政見通しの考え方)

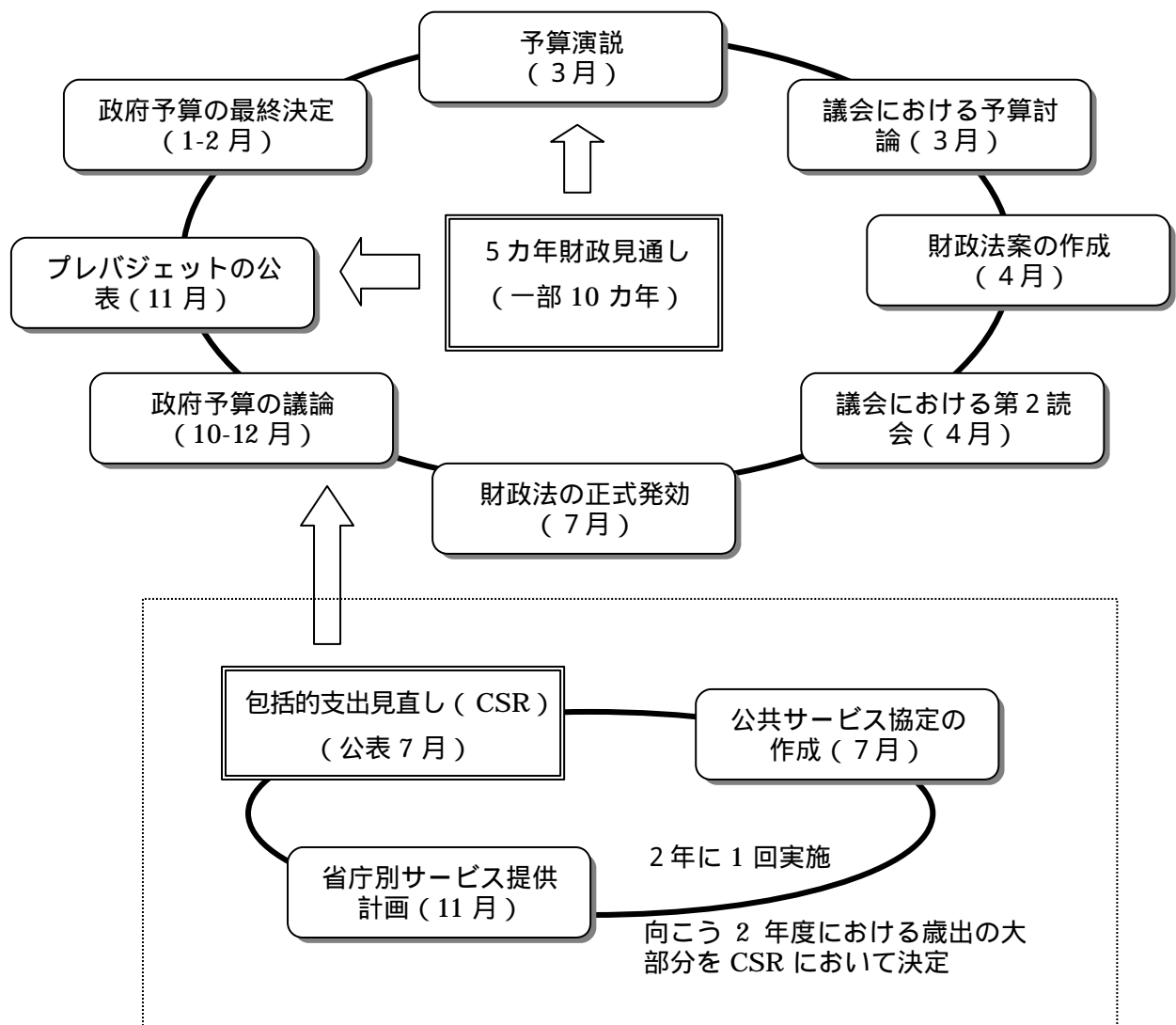
- ・ 財政安定化憲章により毎年発行される経済財政戦略報告書(EFSR)では、長期財政見通しが説明されるが、これもまた財政の持続可能性の評価に寄与することになる。長期にわたる支出、税収に影響を与える人口ほかの要因が検討される。最初の経済財政戦略報告書は1999年EFSRとして公表され、将来のイギリス財政は持続可能な経路をたどっていると分析された。

予算編成上の位置づけ

・ 予算サイクルとの関係

中期財政計画の作成は、予算サイクルに組み込まれている。3月の予算演説（次年度予算の公表）に合わせて5カ年財政見通しが公表される。またそれに先立つ11月のプレバジェットにおいても参考資料という位置づけではあるものの5カ年財政見通しが公表されている。一方、2年に1回実施される包括的歳出見直しにおいては（7月頃）向こう3カ年の支出額が決められ、これは次年度以降2カ年度の予算内容にほぼ直接的に反映される。

図表2 - 1 - 5 イギリスの予算サイクル

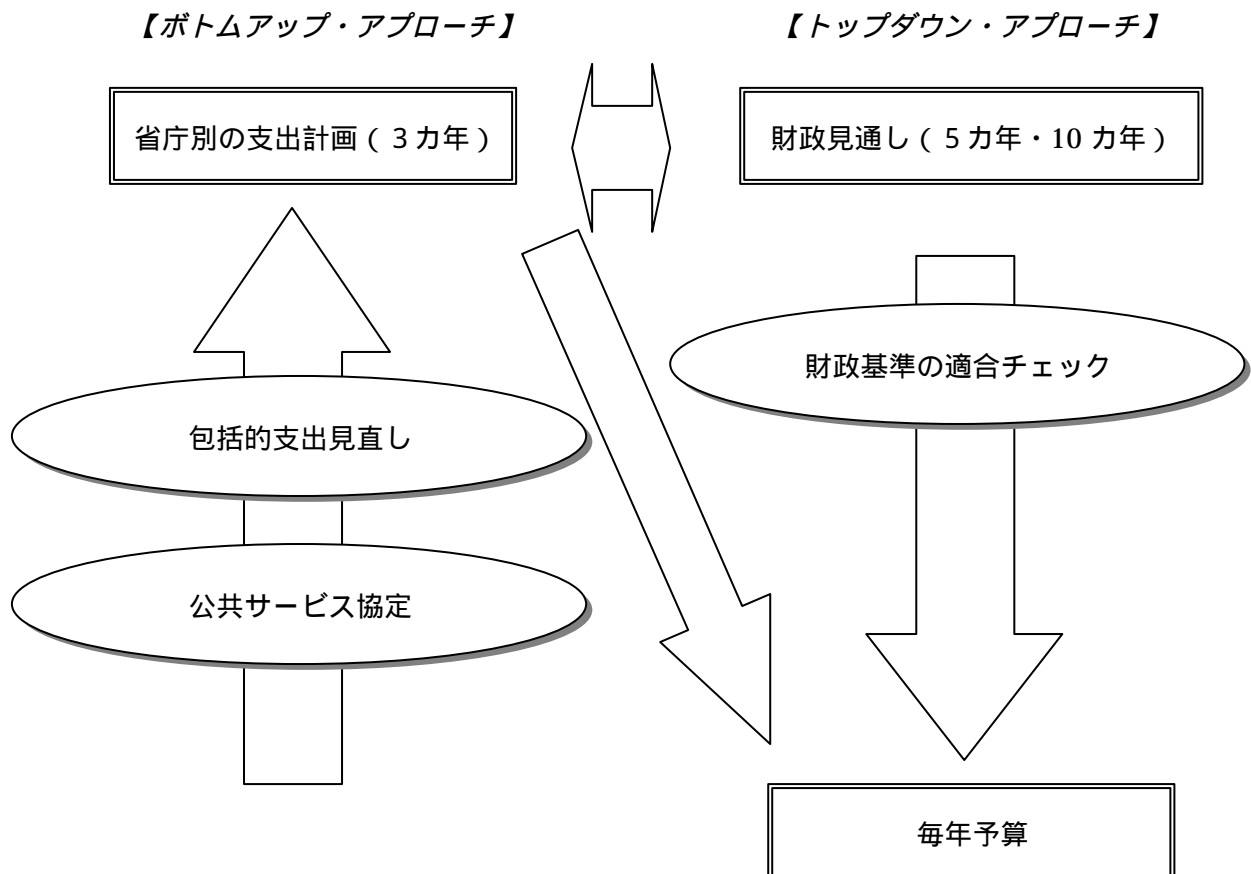


・ 予算に対する拘束力

中期財政計画（5カ年、一部10カ年）は、翌年度の政府予算を拘束する。経済見直しをもとに主要な経済指標に関する将来値を設定し、これより財政見直しを作成する。財政見直しではマクロレベルの向こう5カ年度の財政目標を設定し、これが次年の予算内容（歳入および歳出）を拘束する。

一方、包括的歳出見直しでは向こう3カ年度の支出が決せられるが、これは通常7月に結果がまとめられるので、秋からの次年度の予算編成に間に合う形にある。毎年の予算編成では、包括的歳出見直しより得られた支出計画をベースに、景気変動、新規施策などが加味された数値が算出され、これが次年度のマクロ的な予算内容となる。包括的歳出見直しをベースに毎年のローリングを行いつつ中期展望を行い、その上で政府予算を決めていく仕組みにあるといえる。これらの数値はマクロ数値であり、個別予算は省庁間の予算交渉に委ねられる。1999年以降の実績動向によると包括的歳出見直しにおいて示された歳出総額に各年予算はほぼ一致しており、包括的歳出見直しによる歳出コントロールが効いている。なお、この背景には最近時のイギリス経済は高成長の持続があると思われる。慎重な経済見直しに基づいて作成した5カ年財政計画とそれを参考に作成した包括的支出見直しが設定した財政規模は、イギリス経済にマイナスインパクトを与えることもなく、一方では財政再建に寄与したので大きな見直し要請がなかったものと思われる。

図表2 - 1 6 包括的歳出見直し、財政見直しによる政府予算の拘束



中期財政計画の内容

1) 2001年予算と2001年プレバジェットにおける財政指標

イギリスにおける中期財政計画に関連した資料を概観する。資料サーベイの結果は次頁以降にて示されるが、ここでは予算とプレバジェットにおける掲載事項の比較を行う。プレバジェットはマクロ経済環境の分析、重点的な財政施策、財政指標などがまとめられた報告書であるが、予算（正確には予算書提出と同時に公表される予算に関する報告）については、経済財政戦略報告書、財政状況予算報告書の2部構成であり、ここで経済財政戦略報告書についてはプレバジェットの構成に同じであり（但し、10カ年見通しが追加される）財政状況予算報告書では財政政策、経済環境、予算内容が詳細に説明されるものとなっている。ただし、検討される指標群はいずれも同じである。下図表では2001年予算と2001年プレバジェットにおける検討項目を比較した。主要指標、歳出見通し、歳入見通し、前年度予算との相違点などの数値項目は、作表の形式を含めて同じである。

図表2-1-7 中期財政計画における財政指標

| | 2001年予算 (FSBR) | 2001年プレバジェット |
|------------|---|---|
| 主要財政指標 | 財政収支 / 構造的財政収支 / 純債務 / プライマリーバランス / 純投資 ほか (表C2: 図表2-3-3) | 左に同じ (表B2: 図表2-3-18) |
| 予算の概要 | 経常予算 (収入 / 支出 / 償却) / 資本予算 (粗投資 / 償却) ほか (表C4: 図表2-3-4) | 左に同じ (表B5: 図表2-3-23) |
| 前回予算との比較 | 財政収支 / 純借入額 (表C6: 図表2-3-6) | 財政収支 / 純借入額 / 経常予算に関する構造的収支 / 純借入額に関する構造的収支 (表B1: 図表2-3-17) |
| 税収見通し | 所得税 / 法人税 / 付加価値税 / 燃料課税 / 社会保険料 / 地方税ほか (表C7: 図表2-3-7) | 左に比べると区分が粗い 経常予算における税収 (表B9: 図表2-3-26) |
| 歳出総額 (TME) | 省庁別歳出上限 / 毎年管理歳出 (費目別) (表C11: 図表2-3-10) | 左に同じ (表B13: 図表2-3-27) |

2) 2001 年予算 (EFSR: Economic and Fiscal Strategy Report , FSBR : Financial Statement and Budget Report)

2001 年 3 月にイギリス財務省が公表した 2001 年度政府予算である。これに付随する形で経済財政戦略報告書 (EFSR) と財政状況予算報告書 (FSBR) の 2 パートから構成される。中期財政計画に関連した部分は、財政状況予算報告書における経済見通し、財政見通しであり、ここで向こう 5 カ年の財政見通しの詳細が示される。この概要が経済財政戦略報告書の第 2 章にまとめられ、イギリス財政の中期的な軌道が検討されている。本資料である 2001 年予算における中期財政計画関連の内容は、後述するプレバジェット (2001 年 11 月) と重複するところが大きい。そこで中期財政計画の内容に関する分析は最新データが掲載されたあとの資料に譲り、ここではプレバジェットには記載がない長期計画 (10 年見通し) を中心に分析していく。

図表 2 1 - 8 中期財政計画の概要・その 1 (2001 年予算)

資料名 : Economic and Fiscal Strategy Report (EFSR) 、 Financial Statement and Budget Report (FSBR)

作成者 : イギリス財務省

公表日 : 2001 年 3 月

資料の概要

- ・ 2001 年の予算のうち前半部分が経済財政戦略報告書 (EFSR) である。このレポートの第 2 章において中期経済財政見通しが示され、さらに付録 A において長期財政見通しが示される。第 2 章における中期見通しでは、向こう 5 カ年度に関する財政指標が説明されるが、その主眼は将来の財政が財政ルールを満足していることの強調である。
- ・ 一方、後半にあたる財政状況予算報告書 (FSBR: Financial Statement and Budget Report) のうち C 章において、第 2 章における経済見通し、財政見通しがより詳細に示されている。

目次

EFSR: Economic and Fiscal Strategy Report (経済財政戦略報告書)

1. Overview

2. Delivering macroeconomic stability

5 カ年経済財政見通しの概要の説明 (詳細は FSBR の C 章)

3. Meeting the productivity challenge

4. Increasing employment opportunity for all

5. Fairness for families and communities

6. Protecting the environment

Annex A: Illustrative long-term fiscal projections

10 年財政見通しの説明（付表などはなし。グラフ説明のみ）

FSBR: Financial Statement and Budget Report（財政状況予算報告書）

Chapter A: Budget policy decisions

Chapter B: The economy

Chapter C: The public finances

5 年財政見通しの概要の説明

各章の概要

（1）付録A：長期財政見通し

（はじめに）

- ・ 財政安定憲章では、政府の財政安定化のために最低 10 年間にわたる長期見通しの説明を定めている。1999 年予算および 2000 年予算における見通しでは、イギリスにおける長期の財政ポジションは好ましい状態にあり、その結果、GDP 成長率を上回る支出の増加があっても政府の財政ルールを破ることはないと分析している。
- ・ 最新の支出、収入見通しおよび新規施策を考慮することにより、本付論が作成されているが、過去の見通しとの整合性を図るために前提条件や方法論は同一としている。分析結果はこれまでと同様に、英国財政の健全性を示唆している。

（人口トレンド）

- ・ 他の EU 諸国、OECD 諸国と同じくイギリス社会も高齢化していく。高齢化のスピードは他国よりは緩やかであるが、新たな社会サービスなどの必要性が増していく。

（方法論と前提条件）

- ・ 財務省におけるモデル分析は、財政ルールを満足する消費的支出の成長率がどれくらいであるかを分析するものである。そのため財務省では今後 10 年間にわたる税収、移転支出、資本的支出について、慎重な設定をおくことからモデル分析を出発させている。
- ・ 税収、移転支出、資本的支出については、現状の政策を前提としており、将来の政策変更を見込んでいない。そのため政策の変更がないとイギリス財政がどのような推移をたどるかを長期見通しでは推計することになる。すべての政策前提をモデル化することは困難であることを付言しておく。

（経済前提）

- ・ 向こう 30 年間の経済想定は、以下のようにしている。2005 年までの想定は FSBR のものを用いている。財政想定のための前提条件であり、通常の政府想定に比べると GDP 成長率などを低めとしている。

図表2 1 - 9 長期財政見通しにおいて設定される経済前提

| | 2006-2010 年度 | 2011-2030 年度 |
|-------|--------------|--------------|
| 生産性 | 2.00 | 1.75 |
| 労働力 | 0.25 | 0.00 |
| GDP | 2.25 | 1.75 |
| インフレ率 | 2.50 | 2.50 |

注：2006 年以前については中期経済見通し、財政見通しの値を使用する

(税収・支出想定)

- ・ 税制の想定は困難であり、2005 年度まではモデル推計しているが、2005 年度以降については GDP の一定割合が税収となるように、その設定値は 2005 年度値にて固定している。
- ・ 支出想定：2006 年度以降の支出伸び率は税収伸び率を同じと想定している。つまり財政バランスが一定にて推移すると想定する。移転支出については、1) 社会保障(社会保障省が算出)、2) 利払い費、3) その他の支出に分けられる。利払い費については、利子率の想定が必要になるが、2005 年度まではモデル推計を行っている。2005 年度以降の投資レベルは対 GDP 比率にて一定としている。

(ベースライン推計)

- ・ ベースライン推計としての、経常支出、移転支出、経常消費、純債務の長期推計を行い、イギリス財政の健全性をアピールした。また、財政ルールが維持されることが示される。
- ・ その他の研究：世代会計推計、民間機関における検討結果はイギリスにおけるインバランスの少なさを分析しており、財政ルールの堅持を示唆している。

(高齢化と年金支出)

- ・ イギリスの高齢化のスピードは他の先進国よりも低く、これが財政に好ましい影響を与えている。2003 年に予定されている年金改革は支出の抑制を実現し、政府の純債務は対 GDP 比率 40% 以下を維持する見込みである。
- ・ その他の研究：EU における 2000 年の将来 50 年間の年金研究によると、イギリスをのぞく EU 諸国では将来の年金支払いが増加していく。

(代替シナリオ)

- ・ GDP の 10% に達し、総支出の 25% にも達する社会保障支出は、将来想定の大きな変化要因となっている。ベースライン推計では、対 GDP 比率が徐々に低下すると推計したが、過去動向などをみるとこれが増加するというシナリオもあり得る点に注意すべきである。

(2) B章：経済予測

- ・ 経済予測 (forecast) では 2000 年の実績値に基づいて、2001-2003 年の 3 カ年における経済予測値を設定している。
- ・ おもな予測項目は以下の通りである。GDP、製造業生産額、GDP の需要項目内訳 (家計消費、一般政府消費支出、設備投資、在庫変動、輸出、輸入)、経常収支、インフレ率、生産者価格、GDP デフレーターなど。

(3) C章：財政見通し

(概要)

- ・ 財政見通し (projections) では、向こう 5 カ年における財政余剰、純債務を推計し、これよりゴールデンルールが維持されることを確認している。
- ・ また、政府の財政余剰 (赤字) 政府支出額を見通すことにより、イギリス経済への影響度を見通している。
- ・ 構造的な財政収支を推計している
- ・ 政府支出および収入の詳細分析を行っている

(分析内容)

- ・ (表 C1) 過去における財政見通しとの比較：1) 経常費用における財政収支 (資本勘定を除く)、2) 純借り入れ額、3) 構造的財政収支、4) 構造的な純借り入れ額の 4 指標に関して、2000 年予算、2000 年プレバジェット、2001 年予算の数値比較。

107 ページ 資料編 図表 2-3-2

- ・ (表 C2) 主要財政指標の概要：財政の慎重性、長期的な持続可能性、経済インパクトほかの基準に照らした場合のそれぞれの財政指標のうごきについて分析。

107 ページ 資料編 図表 2-3-3

(予測前提)

- ・ 財政見通しの試算の前提となるマクロ経済想定は、B 章における数値を基礎としているが、それよりはより慎重な数値として、GDP 成長率は年率 2.25%としている。
- ・ 省庁別の支出上限額については、2000 年の包括支出見直し、プレバジェットを前提としているが、その後の変更を加味している。
- ・ 2004-05 年度、2005-06 年度の支出見直しについては、2000 年の包括支出見直しでは示されていないので、実質 2.5%の成長率としている。AME については実質 1.75%の成長率としている。
- ・ 政府投資については、持続可能な投資ルールの範囲内での増額をみている。倍増ペースであり、対 GDP 比率は 1.8%となる。

- ・ 税制改正は見込んでいない。

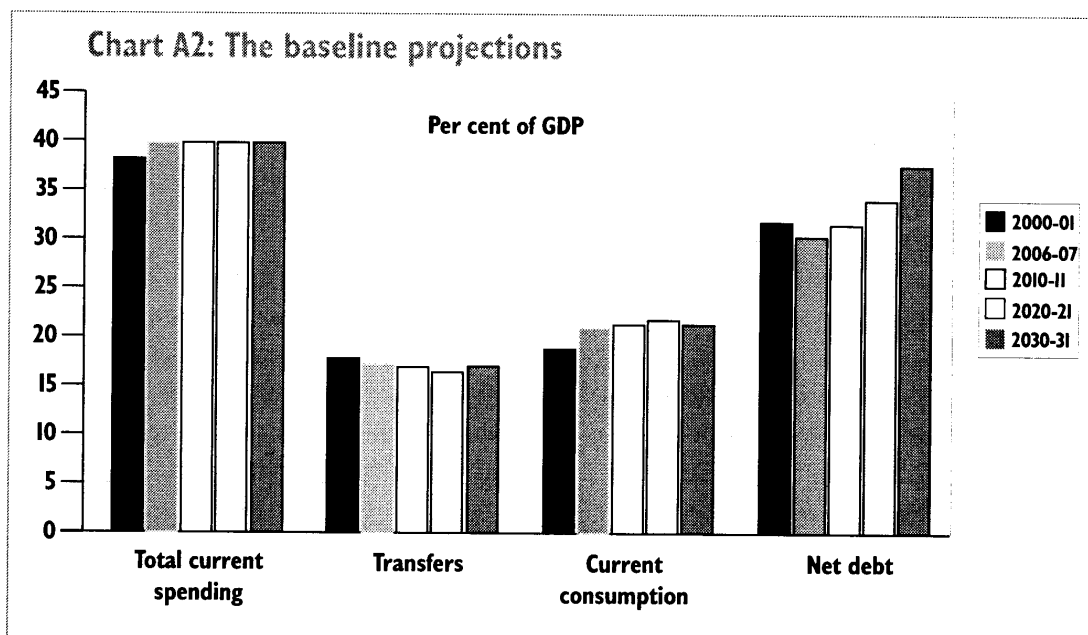
(会計検査院による監査)

- ・ 政府見通しに関しては、会計検査院が3年後データを毎年監査することにより、前提条件の設定の妥当性を検査している。
- ・ (ボックス C1) 検査結果によると過去における政府の経済想定値は妥当であるという。

(財政見通しの詳細)

- ・ (表 C4) 経常予算、資本予算における収入、支出、減価償却、およびその結果としての財政収支見通し(実額) 108 ページ 資料編 図表 2-3-4
- ・ (表 C5)(同上の対 GDP 比率) 109 ページ 資料編 図表 2-3-5
- ・ (表 C6) 財政収支見通し 110 ページ 資料編 図表 2-3-6
- ・ (表 C7) 次年度に関する税収の将来見通し(2001-02 年度のみ) 111 ページ 資料編 図表 2-3-7
- ・ (表 C8) 次年度に関する税収の将来見通し(過去の予算、プレバジェットとの比較) 112 ページ 資料編 図表 2-3-8
- ・ (表 C9) 税収見通し(対 GDP 比率) 112 ページ 資料編 図表 2-3-9
- ・ (表 C11) TME 様式による支出見通し 113 ページ 資料編 図表 2-3-10
- ・ (表 C12) TME 様式による支出見通し(2000 年プレバジェットとの違い) 114 ページ 資料編 図表 2-3-11
- ・ (表 C13) 省庁別の支出上限の見通し 115 ページ 資料編 図表 2-3-12
- ・ (表 C15) 資本支出の見通し 116 ページ 資料編 図表 2-3-13

図表 2 1 10 長期財政見通し (EFSR 2001, Chart A2)



3) 2001年プレバジェット (Pre-Budget Report, 2001)

2001年11月に公表されたプレバジェットでは、2002年度予算について検討している。付録Bにおいて向こう5カ年の財政見直しを行い、その概要が第2章において示される。また、第6章では2002年夏に予定される包括的歳出見直しの方針を説明している。

図表2 1-11 中期財政計画の概要・その2 (2001年プレバジェット)

資料名：Pre-Budget Report

作成者：イギリス財務省

公表日：2001年11月

資料の概要

- イギリス財務省による2002年度予算のためのプレバジェット。政府における予算編成過程の一環として作成されたものであり、長期的な経済目標の達成のためにイギリス財政がいかに貢献しているかについてまとめている。最近時に実施された各種の施策の動向、経済および財政見通しの更新、2002年予算において採用すべき新規施策について検討している。2002年夏には包括的財政見直しが予定されており、その方針についても付言している。

目次

1. Overview
 2. Maintaining macroeconomic stability 5カ年経済財政見直し (概要)
 3. Meeting the productivity challenge
 4. Increasing employment opportunity for all
 5. Fairness for families and communities
 6. Delivering high quality public services
 7. Protecting the environment
- Annex A The economy 5カ年経済見直し (詳細)
- Annex B The public finance 5カ年財政見直し (詳細)

各章の概要

(1) 概要 (第1章)

- プレバジェットは毎年の予算編成過程の一環として作成されるものであり、政府が講じる各種の政策が英国における長期の経済目標の達成にどのように貢献するかについて説明をしている。とりわけ以下の3点が説明される。1) 政府による政策目標の達成の進捗度合い、2) 経済および財政に見通しの更新、3) 2002年度予算における新規施策の説明。

(財政規律の達成状況)

- ・ 世界経済の見通し低下による収入、支出の変化、経済に対する慎重見通し、プレバジェットにおいて表明された新規施策を考慮しても、イギリス財政は財政規律を満足して推移していく。
- ・ (図表 1.1) 経常予算は予測期間 (2001-02 年度から 2006-07 年度の 5 カ年度) において黒字を予想する。景気における循環要因を除去した構造的財政収支においても財政黒字が見通される。政府の純債務水準は 31% を維持すると予測され、これは政府目標である 40% を下回っている。

117 ページ 資料編 図表 2-3-14

(2) マクロ経済の安定性の維持 (第 2 章)

- ・ イギリス経済の長期的な成長のための金融政策、財政政策のフレームを説明するとともにそれに基づく、財政見通し (財政黒字、政府純債務の対 GDP 比率) はイギリス政府が掲げる財政ルールに従うことを示す。

(財政政策フレームについて)

- ・ 財政政策フレームにおける最大の目標は透明性、責任性、説明責任を財政政策における意思決定に適用することである。財政安定化憲章では 5 つの原則 (透明性、安定性、責任性、公正性、効率性) を提示している。これにより中期にわたる政府支出、政府収入が世代間に公平であること、短期的には金融政策を補完して景気の安定化に寄与することが目指される
- ・ 2 つの財政ルールを定める。 1) ゴールデンルール、 2) 持続的な投資ルール
- ・ 景気循環に対する柔軟性の確保については、以下の 2 つが目指される。 1) 財政収支、純債務の目標は景気循環を通して確保されるものとし、従って毎年の変動が許容される。 2) 政府投資についてはゴールデンルールにより所要額は政府債務により調達され、かつ持続的な財政ルールにより純債務が増加することは避けられる。
- ・ 財政見通しには不確定要因が多く関係する。従って、主要な経済指標に関しては慎重な見通し値を採用する。原油価格、株価を含めた経済想定は 3 年後に会計検査院によりローリング検討される。これにより予期しない増税、支出変化を避ける。

(3) 包括的歳出見直しの方針 (第 6 章)

- ・ プレバジェットのうち第 6 章では、公共サービスの提供方針を述べているが、そのなかで 2002 年夏に予定される包括的財政見通し (The 2002 Spending Review) における検討項目を説明している。
- ・ 1) 3 カ年計画である省庁別歳出限度額 (DEL) (DEL: Departmental Expenditure Limits) により中期においてより効果的な資源管理が達成される。 2) 各年管理歳出 (AME: Annually Managed Expenditure) により複数年計画ではカバーできない支出要素が計画される。DEL と AME を合算したものが、歳出総額 (TME: Total Managed

Expenditure) である。3) 経常予算とは分離した資源・資本予算を、省庁別に作成する。資源・資本予算は、財政ルールと整合的であるものとし、従前の計画においてはバイアスがかかりがちであった予算を整合させる。4) 公共サービス協定 (PSA: Public Service Agreements) を作成することにより省庁における成果目標の達成を管理する。

(2002 年包括支出見直しの方針)

- ・ これまでの包括支出見直しと同じく 2002 年包括支出見直しでは、既存のプログラムの効果を吟味し、将来の戦略的な優先度を決していく。
- ・ 2002 年包括支出見直しにおける、ベース年は 2003-04 年度であり、新たな省庁別の支出計画が 2004-05 年度および 2005-06 年度に関して計画される。それまでの支出見直しの相違点は以下の 3 つである。1) 重要かつ関連情報にもとづいた分析の重視。個別省庁、財務省では PSA に対する業務達成度に関する共同研究を行っており、この成果を活用する。2) 資源管理予算ベースでの見直しがなされ、かつ公表される。3) 3 年以上を計画すべき事項 (例: 交通 10 年計画、NHS (国民医療サービス) 計画など) については、長期計画を参照すること。

(2002 年包括支出見直しにおける優先事項)

- ・ 目的: 1) 高品質で効率的かつ責任のある公共サービスを提供する。2) 公共部門およびその他における生産性を高める。3) 都市および地方における生活の質を改善する。4) 欧州ほかの諸国と協力し、英国の国際的な役割を確保する。
- ・ 見直しの成果: 1) 新たな省庁別歳出限度額 (DEL) を、既存の 2003-04 年度から 2004-05 年度、2005-06 年度に拡張する。2) 公共サービス協定のローリングを進めること、3) 複数省庁にわたる横断的な見直しを実施すること、4) 省庁別の投資戦略 (Departmental Investment Strategies)、サービス提供協定 (Service Delivery Agreements) を見直し作成し、公共サービス協定、資本計画との整合性を確保させる。
- ・ 個別の政策課題に関する説明: 医療、教育、交通、地方政府、住宅、安全テロ対策、犯罪警察ほか。

(4) 経済見直し (付録 A)

- ・ 英国経済の現状および将来見直しを行う。主な分析項目は次の通りである。
- ・ 世界経済: 主要 7 カ国 (実質 GDP、CPI)、世界貿易、イギリスからの輸出、原油および商品価格、リスク分析
- ・ イギリス経済: 経済成長率、労働市場、生産性上昇の分解、GDP ギャップ、インフレ率ほか、詳細分析 (家計、企業、設備投資、貿易)
- ・ (表 A9) 総括表: GDP 成長率および需要項目別内訳、インフレ率ほか
117 ページ 資料編 図表 2-3-15
- ・ (表 A10) 経済見直し・実額表
118 ページ 資料編 図表 2-3-16

(5) 財政見通し (付録 B)

- ・ 概説 : 過去 4 年間にわたる財政努力により 510 億ポンドもの債務削減に成功した。また、過去 2 年間における財政黒字により政府の純債務水準が低下し、景気変動に対して予防的な措置がとれるに至っている。
- ・ 財政見通しによると、現在のイギリス財政は景気循環のなかで堅調に推移し、財政ルール of 堅持が可能である。ゴールデンルールが満足され、かつ政府純債務の水準が G 7 諸国においても低率である。
- ・ 短期的には政府収入を押さええており、経済に対して刺激的な施策がとられている。わずかではあるが政府純債務の増加が計画されており、これも景気を下支えする。

(向こう 5 カ年の財政見通し)

- ・ (表 B 1) 過去見通し (2001 年予算) と本プレバジェットにおける主要指標 (財政収支、純借り入れ、構造的財政収支、構造的純借り入れ) の比較。景気見通しの低下により、財政指標も悪化するが健全財政が維持される。

118 ページ 資料編 図表 2-3-17

- ・ (表 B 2) 主要財政指標の見通し : 公正性、長期的な持続可能性、経済へのインパクト、資金の調達可能性、E U 基準などの観点から財政状況を評価。イギリス財政がゴールデンルール、持続可能な財政基準を堅持していることを示す。具体的な経済指標は、次の通りである。

119 ページ 資料編 図表 2-3-18

- ◇ 公正性・慎重性 : 経常予算における財政余剰 / 1999-2000 年度との比較 (財政改善) / 構造的な財政収支 (経常予算)
- ◇ 長期的な持続可能性 : 純債務 / 純価値 / プライマリーバランス
- ◇ 経済へのインパクト : 純投資 / 純借り入れ (P S N B) / 構造的な P S N B
- ◇ 資金調達 : 中央政府の必要キャッシュフロー額
- ◇ E U 基準 : E U 基準の財政赤字 / 構造的な E U 基準の財政赤字 / E U 基準に基づく債務比率

- ・ (図 B 1) 純債務、純価値の見通し
- ・ (図 B 2) リスク要因の分析 : 財政収支は政府収入、政府支出の差分であるので予測誤差が発生しやすい。過去実績によると直近年度においても対 GDP 比率 1 % 程度の誤差が発生し、予測期間が伸びるにつれて誤差度が大きくなる。景気循環に依存するところが大きく、財務省の研究によると 1 % の成長率変化により政府債務は 0.4 % 程度変化してしまう。リスク分析によると、1 % の成長率の低下により 2002-03 年度には経常予算における財政赤字が予想されるが、景気循環を通じては財政黒字が維持される。

119 ページ 資料編 図表 2-3-19

(景気見通しの前提条件)

- ・ (表 B 3) 経済前提 : 実質経済成長率については慎重ケースとして年率 2.25 % としている。

120 ページ 資料編 図表 2-3-20

- ・ (ボックスB1) 会計検査院による検査結果：主要な経済指標の見通しの是非については、会計検査院がチェックしている。 121 ページ 資料編 図表 2-3-21
- ・ 支出見通しの前提条件：1) 省庁別歳出限度額 (DEL) (DEL) については 2000 年包括支出見直しを微修正したもの、2) 各年の管理予算 (AME) については 2001 年予算において設定したものに、コスト変化を加味したもの、3) これまで支出見通しが作成されていない 2004-05 年度、2005-06 年度に関しては DEL の経常支出については実質・年率 2.5% 成長、AME における経常支出については実質・年率 1.75% の成長率を設定する。これらのトレンドは近年の実績に基づいている。
- ・ 4) 純投資額については 2003-04 年度までに倍増し、見通しの終期にあたる 2006-07 年度の対 GDP 比率は 1.8% である。これは過去の低投資からの是正であり、純債務の対 GDP 比率は 40% 以下で維持される。5) 税制改正は見込まない。

(中期財政見通し：概括)

- ・ (表 B4) 2001 年予算、プレバジェットにおける新規施策が支出に与える影響(2004-05 年度まで) 122 ページ 資料編 図表 2-3-22
- ・ (表 B5) (表 B6): 経常予算、資本予算の詳細見通し (5 カ年度)。経常予算における財政余剰は 2001-02 年度には 103 億ドルと推計される。これが 2002-03 年度にかけて減少して 25 億ドルと推計されるなど。 123 ページ 資料編 図表 2-3-23/24
- ・ (表 B7): 2001 年予算との比較 - 2000-01 年度に関しては収入が予測を下回ったが、支出も少なかったため財政余剰の想定値は維持された。2001-02 年度に関しては、さらに予測値を下回っている。全体的には 2000 年の包括歳出見直しとほとんど変わらないが前提条件の変化により 2003-04 年度以降についてはやや増加している。 125 ページ 資料編 図表 2-3-25

(収入見通し)

- ・ (表 B8) 2001 年予算との比較。2001 年予算では 4% 上昇を予想したが、プレバジェットでは 2% 成長としている。 126 ページ 資料編 図表 2-3-26
- ・ (表 B9) 向こう 5 カ年の政府収入見通し (対 GDP 比率)
- ・ (表 B10) 純税収、社会保障収入の長期見通し

(支出見通し)

- ・ (表 B13) TME 見通し (2000-01 年度から 2003-04 年度まで) 127 ページ 資料編 図表 2-3-27
- ・ (表 B16) 省庁別歳出限度額 (DEL) (資源および資本予算) 128 ページ 資料編 図表 2-3-28
- ・ (表 B17) 公共部門全体の資本支出 129 ページ 資料編 図表 2-3-29
- ・ (表 B18) 公共資産の売却 129 ページ 資料編 図表 2-3-30

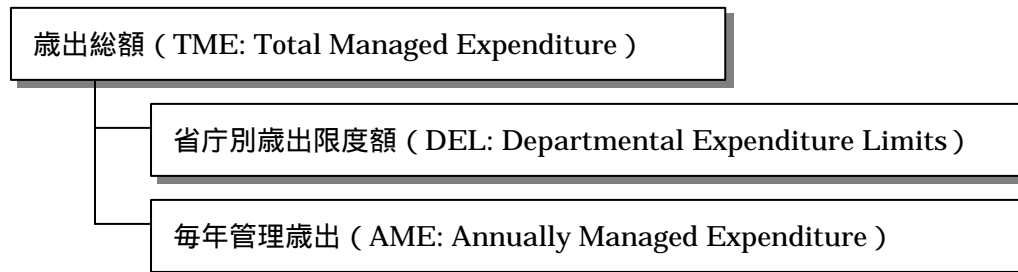
4) 2000年包括的歳出見直し(CSR)

・包括的歳出見直しの概要

2年ごとに実施される包括的歳出見直し(2000年7月)を示す。2000年に実施された包括的歳出見直しの報告書は5パートから構成され、第1部が全体の概要、第2部がイギリス政府の政策目標(国民に提供する政策の結果アウトカム)、第3部が省庁別の見直し結果(支出計画を記載)、第4部がスコットランド、北アイルランド、ウェールズ支出、第5部が15個の横断的テーマに関する検討である。これにデータ付表が続くが、これより包括的歳出見直しにおいて設定される数値のタイプや項目をみることができる。

包括的歳出見直しとは、公共サービス協定(PSA)に記載されたサービス目標を実現するための向こう3カ年の予算配分(支出計画)を示したものである。複数年計画としている理由は、単年度主義の弊害の除去であり、数年をかけて取り組むべき政策については省庁別歳出限度額(DEL)に区分することから複数年にわたる政策展開を可能としている。社会保障支出などの毎年の支出については毎年管理歳出(AME)に区分して分離している。歳出に関する優先順位は政府が掲げる政策目標に照らして評価され、総額については財務省が計数を算出し、省庁別の個別予算は各省庁が算出している。これらを省庁間の折衝により、全体の支出計画にまとめている。DELとAMEを合計したものが歳出総額(TME)である。

図表2 1 1 2 財政支出の区分

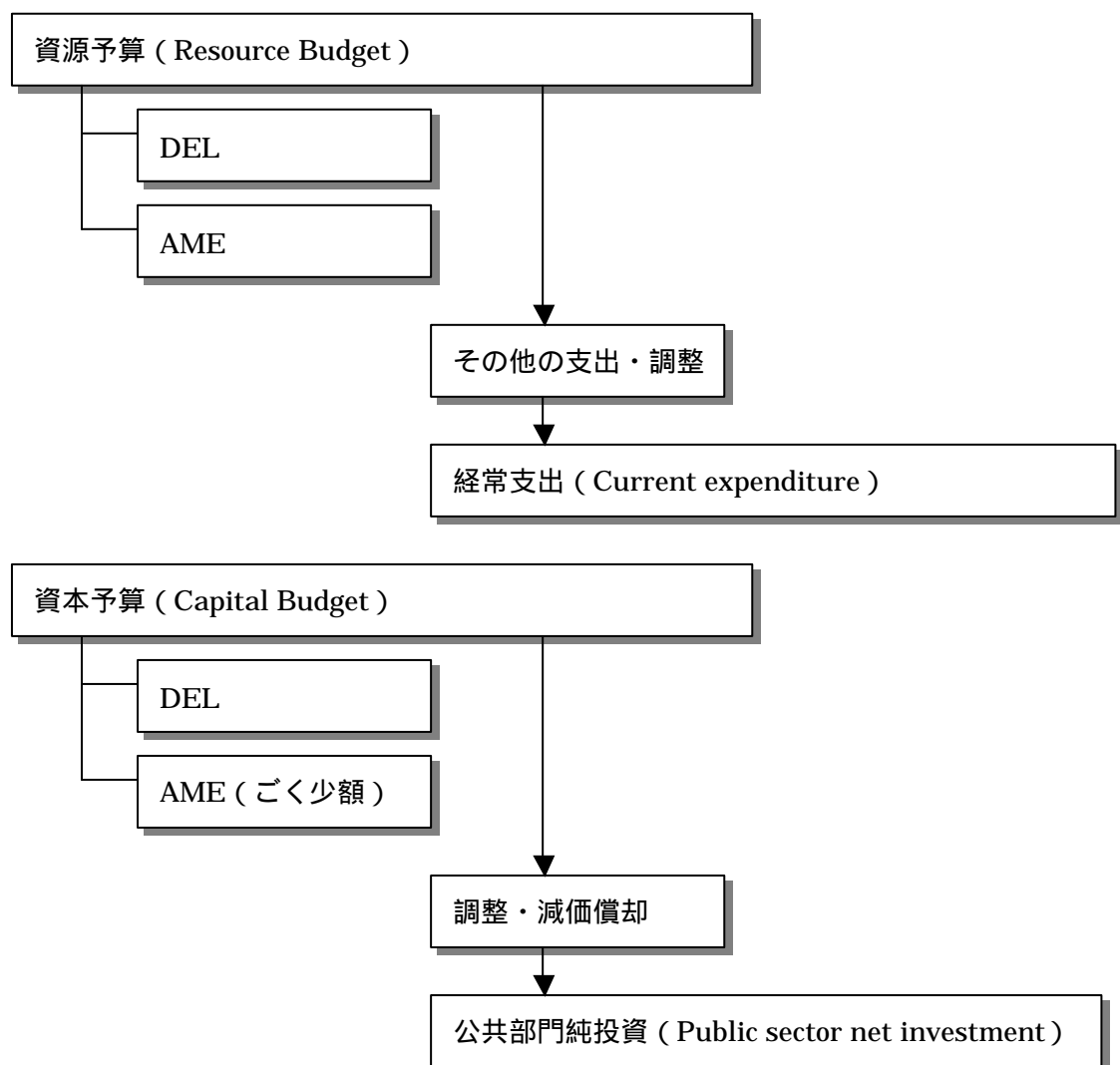


省庁別歳出総額(DEL)は人件費、物件費などの経常運営費と資本支出に関する歳出上限額であり、各省庁と財務省との間で実施される予算折衝(3カ年計画の作成)により上限額が定められる。各省庁が要求額を提出し、財務省はそれが実現する政策目標が公共サービス協定に合致するのか、試算に際しての前提条件の妥当性などを吟味して上限額に関する交渉が実施される。各年管理歳出(AME)は社会保障関連費用などの法令により支出が決せられている歳出であり、前提条件に応じて自動的に算出されるため各省庁と財務省の間で折衝が行われることは少ない。既述のとおり包括的歳出見直しの作成が完了するのは2年ごとの7月である。作成された3カ年の歳出計画は、次年度および次々年度の予算内容にほぼ踏襲される。

・予算における会計制度の改正

包括的歳出見直しの導入を契機としてイギリスでは予算会計の制度変更が実施されている。制度変更の基本的な考え方として、以下の2つが挙げられる。第1に、資源予算と資本予算の分離である。行政改革の進行のなかで投資的な経費が大きく削減されているが、この反省を受けて経常的な支出を管理する資源予算と、投資的経費を管理する資本予算を区分するものとしている。第2に、民間の会計基準により近づけた会計改革である。具体的には資源予算、資本予算において減価償却などの概念を導入し、それまでの現金ベースの予算という考え方を改めている。

図表2 1 1 3 資源予算と資本予算



図表 2 1 1 4 中期財政計画の概要・その 3 (2000 年包括的歳出見直し)

資料名 : Spending Review 2000 – New Public Spending Plans 2001-2004

作成者 : イギリス財務省

公表日 : 2000 年 7 月

資料の概要

- ・ イギリス財務省による 2000 年包括的歳出見直しの報告書。1998 年の包括的見直しに続くものであり、2 年ごとに行われる。2000 年見直しては向こう 3 ヶ年における政府資源の配分を計画し、それぞれの公共サービスに優先順位をつけ、その成果目標を掲げている。

目次

< Section I >

1. Overview

2. Delivering stability and strong public services

< Section II : The Government's Key Objectives >

3. Increasing opportunity for all

4. Building responsible and secure communities

5. Raising productivity and sustainable growth

6. Securing a modern international role for Britain

< Section III : Departmental Reviews >

7. – 20.

< Section IV : Devolved Administrations >

21. Devolved Administrations

< Section V : Cross – Departmental Reviews >

22. – 37.

Annex A Statistical Annex

Annex B Resource Budgeting

各章の概要

(1) 概要 (第 1 章)

- ・ 包括的歳出見直しでは、公共サービス協定 (PSAs: Public Service Agreements) に記されたサービス目標を実現するための、2001-02 年度から 2003 04 年度までの 3 ヶ年度の支出計画を示す。なお、支出計画は 2000 年予算において示された支出上限を堅持し、財政ルールにも従う。政府が掲げる政策目標は、以下の 4 つである。1) すべての国民に対する機会の拡大、2) 責任と安全を構築する地域社会、3) 生産性の向上によ

る持続的な成長、4) 英国の国際社会における役割の確保。

- ・ (表 1.1) 包括的歳出見直しのまとめ 130 ページ 資料編 図表 2-3-31

(支出における優先順位)

- ・ 経常支出：向こう3カ年について経常支出は実質年率 2.5%で成長する。これは政府の経済見通しに沿ったものである。
- ・ 投資的支出：3カ年にて倍増させ、2003-04 年度の対 GDP 比率は 1.8%とし、その後はこの比率を維持する。政府債務の対 GDP 比率は 40%以下を維持する。
- ・ 支出合計：以上を合計した政府支出の3カ年における成長率は年率 3.25%である。
- ・ 主要な支出見直しについて：1) 2003-2004 年度までに利払い費は 1997-98 年度の水準よりも 50 億ドル少ないこと、2) 社会保障支出、租税控除は実質 1.2%で増加する。かつの増加率 4%からのペースダウンさせる。3) 所得補助における不正・誤りを 2004 年度までに 25%カットする。4) 行政経費を削減する。
- ・ 支出を増加させる分野：教育、医療、運輸・住宅などである。

(2) 公共サービスの提供計画(第2章)

(持続可能な公共支出)

- ・ 支出計画：既述のとおり経常支出は実質年率 2.5%にて増加する。純投資額は 2003-04 年度までに倍増させて対 GDP 比率を 1.8%とし、その後は一定とする。
- ・ 資源会計 (Resource accounting)：民間型の会計基準に準拠した計画とする。これにより現金ベースの予算である 2000 年予算とは省庁別歳出限度額 (DEL)、年間管理支出 (AME) が異なるが、歳出総額 (TME) には変更がない。
- ・ 2001-02 年の DEL：1998 年の支出見直しにおいて計画された数値をローリング見直ししている。
- ・ AME：経済成長により所要額が低下し、低めの推移にて可能となっている。
- ・ (表 2.3) 2000 年予算との比較 131 ページ 資料編 図表 2-3-32

(1998 年の支出見直しからの計画手法)

- ・ 従来 of 公共支出サーベイ (Public Expenditure Survey) を 3 カ年計画に改善。これにより各省庁はより戦略的な支出計画を立案できるようになった。
- ・ 支出を、資本予算 (capital budget)、資源予算 (resource budget) に分離。これにより長期にわたる投資を可能とさせた。
- ・ 単年度主義の弊害を改めるために、年末の柔軟性 (End-Year Flexibility) を導入。
- ・ 省庁別投資計画 (Departmental Investment Strategies)、国有財産登録 (National Asset Register) の導入により投資計画をより戦略的なものとし、国有資産の無駄の排除を目指す。
- ・ 公共サービス協定 (PSA: Public Service Agreements) により、提供される公共サービ

スの成果を提示。

- ・ 省庁横断テーマの設定：2000 年見直しでは 15 見直しを実施。

(資源会計予算の仕組み)

- ・ Resource accounting and budgeting(RAB)：減価償却などを考慮した支出計算書のこと。

(3) I T 化に関する省庁横断見直し (第 35 章)

- ・ 概要：見直しの焦点は、イギリスにおける知識経済化を推進し、2002 年までに他国に先駆ける E コマースを完成させ、2005 年までに全ての政府サービスをオンライン化し、インターネットでのアクセスを可能ならしめることである。主要施策としては、情報化政府、I T スキル開発である。
- ・ 主要な P S A 目標
 - 内閣府：首相が掲げる電子サービス化の目標。2002 年までに 25%、2005 年までに 100% とすること。
 - 税関担当、国税担当：2005 年までの電子化目標 100%。
 - 教育雇用省：14 歳における I T スキルの達成目標。レベル 3 までの 85% 到達を 2007 年までに達成すること。
- ・ 支出計画：向こう 3 カ年について予算増額

(4) 統計付録 A

- ・ (表 A 1) 歳出総額 (TME: Total Managed Expenditure) DEL および A M E の合計、A M E の内訳 132 ページ 資料編 図表 2-3-33
- ・ (表 A 2) 省庁別歳出限度額 (DEL)(DEL: Departmental Expenditure Limits) 133 ページ 資料編 図表 2-3-34
- ・ (表 A 3) 省庁別歳出限度額 (DEL)(DEL: Departmental Expenditure Limits) のうち資源予算、資本予算の区分 134 ページ 資料編 図表 2-3-35
- ・ (表 A 4) 省庁別歳出限度額 (DEL)(DEL: Departmental Expenditure Limits) 実質値 135 ページ 資料編 図表 2-3-36
- ・ (表 A 5) 資源予算および経常支出 135 ページ 資料編 図表 2-3-37
- ・ (表 A 6) 資本予算および公共部門純投資額 136 ページ 資料編 図表 2-3-38

- ・ (表 A 7) 省庁別歳出限度額 (DEL) 現金予算と資源予算との調整
- ・ (表 A 8) 省庁別歳出限度額 (DEL) 2000 年予算からの変更
- ・ (表 A 9) 省庁別歳出限度額 (DEL)(DEL: Departmental Expenditure Limits)
- ・ (表 A 10) 会計上のその他の調整

・ 公共サービス協定 : Public Service Agreements

公共サービス協定は中期財政計画ではない。包括的歳出見直しは、公共サービス協定 (PSA) をもとに予算査定を行い、向こう 3 カ年の支出計画を定めるものである。公共サービス協定は包括的歳出見直しと同時に公表される。

図表 2 1 1 5 公共サービス協定 (PSA)

資料名 : Spending Review 2000 – Public Service Agreements 2001-2004

作成者 : イギリス財務省

公表日 : 2000 年 7 月

資料の概要

- ・ イギリス財務省による 2000 年包括的歳出見直しのうち公共サービス協定に関する報告書。包括的歳出見直しでは向こう 3 カ年における公共サービスの優先順位をもとに政府支出を計画するが、公共サービスの目標を定めるものが公共サービス協定である。

目次

< Section I >

1. Introduction

< Section II: Departmental Public Service Agreements >

2. – 19.

< Section III: Cross-Departmental Public Service Agreements >

20. – 25.

各章の概要

- ・ この白書では全ての省庁における 2001-2004 年における公共サービス協定を設定している。1) 政府の主要分野について 160 目標を設定、2) 政府サービスの生産物ではなく結果を重視、3) 政府の説明責任、透明性の確保のために各省庁は年次報告を作成するものとする。
- ・ P S A の構造
 - 目的 : 各省の役割を一文にてまとめ
 - 目標 : 省庁の担当する分野を包括的に記述
 - 業務ターゲット : 業務遂行度に関する目標値を記述
 - 支払い価値 (Value for money) : 効率性の改善、V F M を記述
 - 責任者 : サービス提供に責任を有する者の氏名を記載

・サービス提供協定：Service Delivery Agreements

中期財政計画ではない。公共サービス協定（PSA）をもとに予算査定を行うことから、包括的歳出見直しが作成されるが、この実現方策をまとめたものがサービス提供協定である。ここで紹介する資料は、イギリス財務省がまとめたサービス提供協定に関するガイドである。

図表 2 1 1 6 サービス提供協定

資料名：Spending Review 2000 – Service Delivery Agreements 2001-2004

作成者：イギリス財務省

公表日：2000年11月

資料の概要

- ・ サービス提供協定に関するガイド。設定されたサービス目標がどのように提供されるかについて記したものである。包括的歳出見直しでは、向こう3カ年に関する支出（予算）の配分が決められ、公共サービス協定（白書）ではその見返りとして得られる成果が報告される。サービス提供協定（SDA）では、それらの目標の達成方法が記される。このガイドはSDAの内容に関する概要版である。

目次

1. Introduction
2. A guide to the Service Delivery Agreements
3. Where to find the Service Delivery Agreements

(3) 財政指標の推計方法

経済モデルを利用した財政指標の推計方法

・財政指標の全体構造

本項における説明は、2001年12月に実施したイギリス財務省ヒヤリングに基づく。

イギリス財務省では、各年予算をはじめとする財政指標の推計にモデル分析を使用している。財政指標の作成の全体構造は、1) 税収推計 2) 支出推計 3) 財政基準の作成 4) 歳出見直しという構造にある。つまりマクロ的な予算数値の作成に際しては、まず税収を推計し、これより支出可能額を算出することで全体構造を決定させ、この検討結果をもとに個別の予算査定や2年ごとに実施する包括的歳出見直しに臨んでいる。

・税収モデルの概要

イギリス財務省における税収モデルは、1) 経済予測モデル、2) 直接税推計モデル、3) 間接税推計モデルの3つの主要モデルから構成される。経済予測において、家計所得、消費支出などを推計し、これをもとに税収を推計する推計フローとなっている。経済予測モデルと直接税推計モデルの概要は、次のとおりである。

- ・ 経済モデル：向こう5年間を予測する4半期マクロ経済モデルである。経済モデルでは、GDP、所得、生産、価格などが予測される。外生変数は、原油価格、他国の金利（アメリカ、ユーロ圏）、他国経済、政府支出などである。方程式数は数百本に及ぶが、これはSNA項目に準拠して多数の変数を推計しているためである。財政部分については、別にサブモデルを構築している。
- ・ 直接税推計モデル：直接税推計モデルでは、個人所得税、法人所得税、資本所得税などを推計する。所得税は雇用動向に依存するところが大きく、所得分布、賃金、雇用者数などを勘案したモデル推計を行う。法人税については、企業収益に依存するものでありその推計は困難であるが、企業利潤の一定割合が税収となるようにモデルを構築している。直接税推計モデルの主要な外生変数は、経済モデルから移されるが、株価、原油価格、金利（市場の予想値）、インフレ率（イングランド銀行のインフレ目標値2.5%）などが主たる外生変数となっている。

・支出額の推計

イギリスにおける政府支出には2種類の区分法がある。全体の支出額を歳出総額（TME：Total Managed Expenditure）という。

第1のわけ方は、省庁別の区分であり、歳出総額のうち5割程度が、1) 省庁別歳出限度額（DEL）（Department Expenditure Limited）であり、残りの5割が、2) 毎年管理歳出（Annual Managed Expenditure）である。第2のわけ方は、上記のうち省庁別歳出限度額（DEL）に関するものであり、これを3) 経常支出、4) 資本支出にわけている。これらが包括的歳出見直し（Spending Review）の対象となり3年計画化される部分である。

歳出可能な総額は税収から導かれる。これを省庁別歳出限度額（DEL）、毎年管理歳出に落とし込む作業が財務省の推計による。

ヒヤリング結果によると、支出額についてはモデル推計を行っていない模様である。過去の包括的歳出見直しにおいて支出額がすでに算出されている年度については、新規施策の導入の影響、予測前提（経済見通し）の変更分についてのみ試算を行い、これを加味する。包括的歳出見直しが実施されていない年度については、全体額に関して任意に成長率を設定している。2001年予算（2001年3月）では以下のように増加率を設定している。

GDP 成長率：慎重を見込んで年率 2.25%

支出額が存在しない2004-05年度、2005-06年度については、DEL 実質 2.5% 成長、AME 実質 1.75% 成長にて総額を決する。これ以外に資本予算を3年間で倍増させ、対 GDP 比率を 1.8% とする。

中期財政計画の作成方法

・中期財政計画の考え方

イギリス財務省が全体額たる TME をまず決定し、それをもとに省庁別の DEL を決定する構造にある。省庁別上限額である DEL については各省庁から原案が提出され、これを財務省がリーダーシップをとりつつ全体調整を行う仕組みとなっている。ただし、省庁別の予算配分だけでなく、政策目標別にも予算額を定めるようにしている。包括的歳出見直しにおいて DEL を決定し（つまり個別省庁の3カ年額を決定）、残りを AME に割り振る。

算式： $TME = DEL + AME + Reserve(\text{少額の残り})$

・個別予算の決定方法

AME については、向こう2年間の額が決められるが、これはモデル推計に基づく。

DEL については、省庁間の予算交渉により決定される。向こう3年間にどれだけの予算が必要かについて配分額が交渉される。包括的歳出見直しが実施される以前には、大蔵大臣が配分額を決定していた。これに対して現在の省庁別歳出限度額（DEL）においては、個別省庁が原案を決める構造にある。ただし、予測の前提条件は財務省が与える。例えば、社会保障に関しては、社会保障省（Department of Social Security）が予測し、全項目を決定するが、財務省がこれを批判的に見直している。見直しのポイントは、雇用、賃金などの主要な想定値の是非を巡るものであり、それをもとに社会保障省が算出した推計値に対して財務省から、賛成か反対かについて意見表明し、反対時には交渉をすることになる。1年前には見通し値が小さすぎるということで反対表明をしたことがあるという。

社会資本関連の費用については、その全てが DEL であるが、各省が向こう3年間の支出上限を設定することになる。その省庁間の配分は、結局のところ省庁間での複雑な交渉過程にある。Public Service Agreement に定められる政策目標が予算配分のよりどころでは

あるが、やはり交渉に依存している。

予算査定と予算交渉の実際

・歳出の決定方法

社会資本を例にとり、省庁別の予算の決め方を説明する。作成方法は、1) ボトムアップ、2) トップダウンの2つがある。現状のイギリスではボトムアップ的な要因が強い。この理由は、社会資本の場合には、その不足が強く指摘されていて、そのため政府としては予算の案件を探しており、個別省庁の要求が通りやすいからである。トップダウン目標としては、公共部門の純投資額について対 GDP 比率 1.8% という目標を掲げている。昨年度には、対 GDP 比率は 1.3% であるから急成長である。

- ・ 省庁別の3カ年上限の決定：これは各省庁において行う。まず、プロジェクトを選定する。ここで、PSA のどこにその根拠があるのか（位置づけ、数値目標）が問われるので、簡単に要求はできない。続いて、プロジェクトごとの優先度をつける。この優先度も公共サービス目標に照らすことで設定される。
- ・ 各年予算：全費目を対象にするので大部な冊子（予算案）が作成され、優先分野について予算折衝が行われる。

・予算数値の調整・交渉

包括的歳出見直しの責任者は、財務首席国務大臣（Chief Secretary、財務大臣に次ぐ地位であり、政党幹事長が兼任する政治ポスト）である。最終的な決定権は蔵相にあり、その権限は年々強くなっているが、大臣レベルでの調整はまれである。

そのため予算交渉のレベルはまちまちである。1 省庁に対して担当する主計官が 1 - 2 名はり付き、主計官が 3 - 4 名の専門官スタッフを指揮するので、平均すると 10 名くらいが先方の会計課長と交渉にあたる。スタッフは総勢 90-100 人である。

予算交渉においては、予算枠（total envelope）というものがあり、この配分をする。つまり増分主義による予算折衝であり、新規施策についてのみ重点的に交渉が行われる。1995 年の予算査定はゼロベースであったが、これは大変な負担をもたらしたという。ゼロベースによる予算は法律で義務付けられている訳ではないので、2000 年、2002 年には全面的な見直しによる予算の査定は実施しない予定という。

交渉内容については、ケースバイケースである。例えば、医療サービスでは 2020 年までを展望して予算の正当化要因を吟味するが、警察サービスでは、何に対して将来投資すべきかを議論する。積み重ねの意思決定であり、計画と政治要因などをバランスさせながら決定される。

・予算に対する拘束力

2000 年夏の包括的歳出見直しによって決定された予算は、その後、ほぼ正確に踏襲され

ている。わずかな変更（入れ替え）しかなく、2002年予算についても相違額は2千億ポンドくらいである。これが可能となった理由としては、1）不測のための保全として1%程度の金額が確保されたこと、2）予測の前提自体が悲観ケースとして注意深く設定されていたからである。

（参考）長期財政見通しの作成方法

イギリスでは、5ヵ年財政見通し以外に10年間の中期見通しが作成されている。長期予測に際しては、前提条件が設定されている。

- ・ 税金：2005年度まではモデル推計しているが、2005年度以降についてはGDPの一定割合を税金として、その設定値は2005年度値にて固定している。
- ・ 支出：2006年度以降の支出伸び率は税金伸び率を同じとしている。つまり財政バランスが一定にて推移すると想定する。

図表 2 1 17 長期財政見通しの推計方法

資料名：Budget 2000

作成者：イギリス財務省

公表日：2000年3月

資料の概要

- ・ 2000 予算では長期財政見通しの推計方法が簡単に説明されている。経済想定、税制想定、支出想定をもとにベースライン推計を行うが、この算出式を示している。

概要（ボックス A1）

長期の財政見通しの推計に際しては、政府の定めたゴールデnrルールが維持されるところから議論が出発する。モデルでは景気変動がない定常状態を考えるので、ゴールデnrルールが毎年維持されなくてはならない。数式表記は、以下の通りである。

$$(1) CS_t = CR_t$$

ここで、 CS_t ：t年における経常支出

CR_t ：t年における経常収入

経常支出は、経常消費（ CC ）、資本消費（減価償却、 KC ）、移転支出（ Tr 、社会保障、利払い費）から構成されるので、これは次のように書ける。

$$(2) CS_t = CC_t + KC_t + Tr_t$$

(2) 式を (1) 式に代入すると、次の通り。これによりモデル内では経常消費を経常収入と移転支出、減価償却の長期見通しをもとに推計することができる。

$$(3) CC_t = CR_t - KC_t - Tr_t$$