

第2節 財政計画の評価分析

(1) 財政計画に対する評価

予算・財政マネジメントにおける改善

イギリスの財政改革に関しては、すでに多くの資料が存在し、それらにおいて1980年代以降の財政改革、財政計画に関する評価がなされている。以下では2001年に出された4資料における分析内容をみていく。

財務省「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政マネジメントの改革」では、1980年代以降にアングロサクソン諸国において導入された行政改革手法であるニューパブリックマネジメント(NPM)が予算統制にも適用されることにより財政計画が有効に機能したと分析している。NPMは市場志向の行政改革手法であるが、同時に説明責任、目標設定などを重視する。イギリスの財政計画はサッチャー、メジャー政権における失敗を踏まえて、原則と目標の明確設定、透明性と説明責任、慎重な経済見通し、中期的な視点を導入することにより、単なるシーリング手法から脱却したところに成功要因があるとしている。

図表2-2-1 予算・財政マネジメントに関する評価

資料名：民間の経営理念や手法を導入した予算・財政マネジメントの改革

作成者：財務省財務総合政策研究所（2001年6月）

イギリス財政改革に対する評価

- ・ 1990年代前半における財政危機の原因：イギリスの財政改革は1990年代前半における財政改革の失敗を踏まえて手法の深化を果たしている。
 - 明確な原則と目標が欠如していたこと
 - 透明性と説明責任が欠如していたこと
 - 楽観的で不十分な経済見通しを立てていたこと
 - 中期的な視野に基づく意思決定がなされなかったこと
- ・ パブリック・マネジメントの導入：包括的歳出見直しの仕組み
 - 財政運営のルール化
 - 歳出シーリング

財政改革の理念

第一勧銀総研がまとめた冊子では、イギリスの財政改革の主要ポイントが要領よくまとめられている。経常予算と資本予算の区分、包括的支出見直し、ゴールデンルール、サステナブルルール、構造的財政赤字による財政政策の評価、財政の透明性向上がそれである。本資料の筆者が重視するのはイギリスの財政改革が支持された側面であり、国民における危機感の共有、改革理念の明示化と痛みを伴う改革の組み込み、政権担当者のリーダーシップが挙げられている。

カナダにおいては1992年に発生した経済危機が財政改革に対する強力な誘引として作用したが、イギリスでは公的支出の内容の改善、質の向上が包括的支出見直しという財政計画を生み出している。この説明責任の向上が予算の査定に寄与した面が大きいと思われる。

図表 2 - 2 - 2 主要改革のポイント

資料名：世界の経済・財政改革

作成者：第一勧銀総合研究所（2001年4月）

イギリス財政改革に対する評価

・改革の成功要因

国民が現状に危機感を持ち、改革の必要性を認識したこと

改革の理念と方向性が明確に示されたこと

痛みを伴う施策についても極力明示し、全体の戦略において不可欠という位置づけが与えられたこと

指導者が改革貫徹の強い意思表示をしたこと

・ブレア労働党政権による改革ポイント

- 80年代末に循環的な黒字を構造的な黒字と誤認した結果が景気過熱を招き、保守党時代に財政支出の量的削減のみを目指した結果、公共投資が過度に抑制され、行政サービスの質低下が発生した批判を踏まえて見直し。

予算会計における経常収支と資本支出の明確な区分：経常収支については景気サイクルを通じた平均に対して均衡もしくはプラスであること、資本支出については公債による調達資金により穏やかに増加させること

長期計画に基づく支出と単年度ごとに見直す支出の区分：省庁別歳出上限により3年間上限を定め、複数年計画に馴染まないものは毎年管理歳出とする

持続可能な投資ルール：純政府債務の対GDP比率40%ルール

循環的赤字と構造的赤字の区分：両者の見通しを示すこと / 政府はトレンドGDPとその成長率を算出する

財政の透明性の向上：プレバジェットの公表。長期にわたる財政収支の見通しの公表

財政計画以外の財政再建手法

戸谷裕之は財政マネジメント以外の再建手法について考察をしている。第 1 に、市場志向の行政改革であり、具体的には公企業の民営化、社会資本整備・公共サービスの提供に際しての PFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)、公共部門における企画部門と執行部門の分離(エージェンシー化)などが実施された。第 2 に、税制改革であり、戸谷の分析によると直接税(所得税、法人税)を軽減させる一方で、間接税(付加価値税、その他の物品課税)を増税させている。

図表 2 - 2 - 3 財政再建の手法

資料名:「イギリス - 民間部門の拡張と政府の縮小」、林・永久編『世界はこうして財政を立て直した』

作成者: 戸谷裕之(2001)

イギリス財政改革に対する評価

・財政再建の手法

- 民営化、PFI、エージェンシー化などの民間活力の利用
- コントロールトータル、ゴールデンルールなどの基準による予算編成上の規律を厳格化させたこと
- 安易な増勢を回避し、所得課税を減税、消費課税を増税させたこと
- マーストリヒト基準を予算編成に反映させたこと

・税制改革の概要

- | | |
|-------|---------------------------------|
| 所得税: | 1988年: 税率区分の簡素化(25%と40%の2段階化) |
| | 1992年: 課税所得 2,000ポンド未満に20%税率を適用 |
| | 1993-97年: 最低税率範囲の引き上げ(4,100ポンド) |
| | 基本税率の引き下げ(25% 22%) |
| | 1999年: 4段階税率(最低税率は10%) |
| 法人税: | 1991年-99年: 標準税率の引き下げ(34% 30%) |
| | 小規模法人のための軽減税率の引き下げ(25% 20%) |
| | 1998年: 小規模法人に対する特別償却率(25% 40%) |
| 付加価値税 | 1991年: 税率引き上げ(15% 17.5%) |
| | 1994年: 家庭用燃料、電力税率を引き上げ(0% 8%) |
| その他 | 酒税、たばこ税、炭化水素油税の引き上げ |
| | 1996年: ゴミ処理税 |

財政収支の予測誤差

IFS (Institute for Fiscal Studies) は、イギリスにおける財政部門を主とする独立系のシンクタンクである。ミクロ的には個別の公共サービスの提供、マクロ的にはイギリス経済との整合性の確保に財政計画の特徴があるが、IFS の研究によると財政収支は歳入と歳出の差額であるので予測誤差が大きくなりがちであり、イギリス財務省における財政収支の見積りも結果的には外れている。誤差率是对 GDP 比率で 1.2% (初年度) であり、経済成長が正確に予測されたとしても 1.0% となっている。つまり対 GDP 比率で 1.0% 程度の予測誤差を見込まないと当初の目標が達成できない。このような予測誤差に慎重要因を見込む必要がある。

図表 2 - 2 - 4 財政収支の予測誤差

資料名：The Government's Fiscal Rules

作成者：Institute for Fiscal Studies (Carl Emmerson, Chris Frayne) 2001.1

イギリス財政改革に対する評価

・ 財政見直しにおける 2 つの予測誤差

GDP ギャップの過大推計：潜在 GDP の推計を誤ると景気循環要因を除去したら現在の財政水準は良好である結果が導かれてしまう

経済成長率の過大推計：楽観的な経済見直しにより税収、支出などの楽観化

・ 対 GDP 比率 1% 程度の慎重さが必要：政府は低めの成長見直しを勧案するが、この方向は概ね正しい。

歳入と歳出の差分が財政赤字であり、政府債務の持続可能性の観点から最も重要な変数である。財政赤字は歳入および歳出のわずかな変化により、大きく変動しがちである

次年度に関するイギリス財務省の予測誤差は対 GDP 比率で 1.2%、経済成長が正確に予測されたとしても予測誤差は対 GDP 比率で 1.0% 程度の誤差が発生している

(2) マクロ経済政策との整合性に関する評価

財政がマクロ経済に与える影響の評価、経済政策との整合性の確保に関しては、複数の財政指標を設定し、政策目標ごとにモニタリングする点にイギリスの財政計画の工夫がある。中期の財政目標は、持続可能な財政の実現と世代を通じた公平性の確保である。持続可能な財政のためには、構造的財政黒字、政府純債務、純資産、プライマリーバランスがモニタリング指標とされている。世代を通じた公平性のためには構造的財政黒字がモニタリング指標とされる。これらは政府債務の増加を抑制する指標である。

一方、短期的な財政目標は、財政スタンス、財政インパクトであり。財政スタンスに対応したモニタリング指標は、構造的財政赤字、支出と収入の構成、財政インパクトのためのモニタリング指標は、財政赤字と支出と収入の構成である。つまり不況時には財政赤字を許容し、支出と収入の中身の議論を重視することにより景気に配慮している。同時に中期目標が存在するので一定限度がはめられており、整合性の確保を目指していると言えよう。

図表 2 2 - 5 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												

注：図表 2-1-4 (71 ページ) の再掲