

第3節 資料編（イギリス）

ヒヤリング結果

図表2 - 3 - 1 ヒヤリング結果（イギリス）

イギリス財務省ヒヤリング（2001年12月3日）

（1）イギリスにおける予算数値の推計

予算数値の作成構造

- ・ 1) 税収推計 2) 支出推計 3) 財政基準の作成 4) 包括的歳出見直しという構造になっている。

税収モデルの構造

- ・ 財務省では、1) 経済予測、2) 直接税推計、3) 間接税推計の3つの主要パートからなっている。経済予測において家計の所得、消費支出を推計し、これをもとに税収を推計している。
- ・ 経済モデル：向こう5年間の4半期マクロ経済モデルである。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に準拠して多数の変数を推計するためである。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：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て推計をしている。法人税については、これは企業収益に依存するので推計が困難であるが、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。モデルの主要変数は、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%）などがキー変数となっている。

支出推計について

- ・ イギリスにおける政府支出には2種類の区分法がある。全体の歳出総額をTME(Total Managed Expenditure)という。
- ・ 第1のわけ方は、省庁別の区分であり、総支出のうち5割が1) 省庁別歳出限度額(Department Expenditure Limited)、残りの5割が2) 毎年管理歳出(Annual Managed Expenditure、不測用のもの)である。
- ・ 第2のわけ方は、上記のうち省庁別歳出限度額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。

(2) 中期的な予算の決定メカニズム

中期予算の考え方

- ・ 予算の構造は、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。ただし、省庁別の予算配分ばかりでなく、政策目標別に定めるようにしている。総額ではあるが Budget 2000 において向こう3年間の予算総額を定めるようにした。そのため歳出が押さえられる。そこで続く、歳出見直しでは Budget 2000 において定められた歳出総額を割り振る作業をしている。繰り返しになるが歳出見直しにおいて、DEL を決定し(つまり個別省庁の3カ年額が決まる) 残りを AME に割り振るのである。
- ・ 算式としては、以下の通りである。

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

個別予算の決定方法

- ・ AME 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 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。歳出見直しの以前には、大蔵大臣が配分額を決定していた。その決定の考え方は税収を見通し、それから AME、DEL を考えた。
- ・ これに比べて、現在の省庁別予算については、個別省庁が決定する構造にある。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すことになる。見直しのポイントとしては雇用、賃金などの主要な想定値の是非をめぐってであり、それをもとに社会保障省による推計値に対して財務省が賛成か反対かを意見表明し、反対時には互いに交渉することになる。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。
- ・ 社会資本関連の費用は、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、予算目標のよりどころではあるが、やはり交渉に依存する。
- ・ このように歳出見直しにおける意思決定は、トップダウンとボトムアップの両方によっている。

(3) 最近時の財政フレームについて

財政政策における基本

- ・ 政権交代を契機として財政フレームについても刷新した(資料: Analysing UK Fiscal Policy, Nov. 1999 を参照)。

- ・ 財政目標として、1) 強固な公共財政、2) 低インフレ率の2つを掲げ、それを展開する財政安定規範 (Code of Fiscal Stability) を定めた。ここから1) ゴールデン・ルール、2) 持続的な投資ルールの2つが生まれており、純債務の対 GDP 比率を 40%とする目標が掲げられている。
- ・ 別に5つの財政条件を定めている。1) 透明性、2) 長期的な一貫性、3) 責任性、4) 将来世代に対する公平性、5) 効率性がそれである。

(包括的) 歳出見直し (Spending Review)

- ・ 歳出見直しは、省庁別の3カ年計画を立案する以外に、それらが先に示した諸ルールに合致しているかどうかをチェックするものである。その上で、3カ年計画として省庁別の配分額を決めていく。
- ・ 複数年計画としている理由は、計画の中期性により効率性を追求するためである。景気循環を通して、追求すべき事項を考えていく。
- ・ 予測前提は財務省が与えるが、会計検査院 (NAO) がその是非についてさらに検討を加えている。例えば、GDP 成長率について 2.5%を提示した場合、慎重要因を加味するために 2.25%とするようにと言った勧告を行う。これにより発生するミスに対して柔軟性を確保するようにしている。そのため推計、見通しの低ケースにおいても財政収支が確保できることになる。

(4) 予算査定と予算交渉

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いるから、省庁の要求が通りやすいからである。トップダウンとしては、公共部門の純投資額を財務大臣は対 GDP 比率 1.8%という目標を掲げている。昨年は対 GDP 比率 1.3%だから急成長である。
- ・ 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わけである。
- ・ 予算要求は2月になされる。この段階の予算書は全費目を対象にするので大部な冊子となる。そこで優先分野について予算折衝が行われる。財務省から、1) 増額、2) 削減なしといった質問が寄せられる。
- ・ 地方支出については、3分の2が中央からの補助金 (教育、社会保障、ごみ収集ほか)、残りの3分の1が地方税による。前者については中央省庁を経由して支出されるわけであり、個別省庁が予算要求し、2年に1回は財務省が査定すること

になる。前年額と同額というのが出発点、つまり増分主義に基づいて予算折衝するが、1998年にはゼロベースで査定を行っている。

予算数値の調整・交渉

- ・ 2年ごとに歳出見直しを実施しており、最近では2000年に実施した。おもな責任者は、財務主席国务大臣（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かつ権限が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。財務省には、財務大臣、財務主席国务大臣、出納大臣、経済担当閣外大臣、財政担当閣外大臣が存在するが、予算査定に際して反対意見を述べ、意見が蔵相と対立する場合はおそらく辞任するであろう。
- ・ 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名張り付き、彼が専門官を3 - 4名スタッフとするので、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。
- ・ 交渉は総じて枠（total envelope）というものがあって、要するに増分主義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、大変な負担をもたらした。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年には包括的な見直しは実施しない（予定）。そのためなぜ、減額ができないかが各省庁に問われる。2005年に選挙があるので2004年はゼロベースになるかも知れない。
- ・ 何を交渉するのか：これも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るべきかを議論する。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わけである。

歳出見直しはどこまで予算を決定するか

- ・ 2000年夏の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的なものとして注意深く設定されていたからである。

2001年予算（財政状況予算報告書）における図表群

図表 2 - 3 - 2 過去における財政見通しとの比較（FSBR, Table C1）

Table C1: Fiscal balances comparison with Budget 2000 and PBR 2000¹

	Outturn ²	Estimate ³	Projections				
	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Fiscal balances (£ billion)							
Surplus on current budget							
Budget 2000	17.1	14	16	13	8	8	
PBR 2000	19.4	16.6	16	14	8	8	8
Budget 2001	19.2	23.1	17	15	8	9	9
Net borrowing							
Budget 2000	-11.9	-6	-5	3	11	13	
PBR 2000	-16.4	-10.1	-6	1	10	12	13
Budget 2001	-16.0	-16.4	-6	1	10	11	12
Cyclically-adjusted budget balances (per cent of GDP)							
Surplus on current budget – Budget 2000							
	1.8	1.3	1.3	1.0	0.7	0.7	
Surplus on current budget – PBR 2000							
	1.9	1.5	1.4	1.1	0.6	0.7	0.7
Surplus on current budget – Budget 2001	1.9	2.1	1.4	1.1	0.6	0.7	0.7
Net borrowing – Budget 2000							
	-1.2	-0.5	-0.3	0.5	1.1	1.1	
Net borrowing – PBR 2000							
	-1.6	-0.8	-0.3	0.3	1.1	1.1	1.1
Net borrowing – Budget 2001	-1.6	-1.4	-0.3	0.3	1.1	1.1	1.1

¹ Excluding windfall tax receipts and associated spending.
² The 1999–2000 figures were estimates in Budget 2000.
³ The 2000–01 figures were projections in Budget 2000 and PBR 2000.

図表 2 - 3 - 3 主要財政指標の概要（FSBR, Table C2）

Table C2: Summary of public sector finances¹

	Outturns		Estimate	Per cent of GDP				
	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Fairness and prudence								
Surplus on current budget	0.8	2.1	2.4	1.7	1.4	0.8	0.8	0.8
Average surplus since 1999–2000		2.1	2.3	2.1	1.9	1.7	1.5	1.4
Cyclically-adjusted surplus on current budget	0.5	1.9	2.1	1.4	1.1	0.6	0.7	0.7
Long-term sustainability								
Public sector net debt ²	39.7	36.8	31.8	30.3	29.6	29.7	29.9	30.0
Net worth ²	12.2	17.4	18.8	21.3	21.6	21.4	21.0	20.4
Primary balance	3.3	4.2	4.0	2.5	1.7	0.8	0.7	0.6
Economic impact								
Net investment ²	0.5	0.4	0.8	1.1	1.5	1.7	1.8	1.8
Public sector net borrowing (PSNB)	-0.3	-1.8	-1.7	-0.6	0.1	0.9	1.0	1.0
Cyclically-adjusted PSNB	0.0	-1.6	-1.4	-0.3	0.3	1.1	1.1	1.1
Financing								
Central government net cash requirement ²	-0.5	-1.0	-3.5	0.0	0.5	1.5	1.4	1.4
European commitments								
Treaty deficit ³	-0.7	-1.7	-1.7	-0.5	0.1	0.9	0.9	1.0
Treaty debt ratio ⁴	46.8	43.7	40.6	37.6	36.1	35.7	35.6	35.6
Memo: Output gap	0.4	0.2	0.6	0.5	0.3	0.2	0.1	0.0

¹ Excluding windfall tax receipts and associated spending.
² Including windfall tax receipts and associated spending.
³ General government net borrowing. The Treaty definition includes windfall tax receipts and associated spending.
⁴ General government gross debt.

図表 2 - 3 - 4 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）(FSBR, Table C4)

Table C4: Current and capital budgets

	£ billion						
	Outturn	Estimate	Projections				
	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Current budget							
Current receipts	358.7	383.2	398	416	432	453	473
Current expenditure	325.3	346.0	367	386	407	426	446
Depreciation	14.6	14.9	15	16	17	17	18
Surplus on current budget (including WTAS ¹)	18.7	22.3	16	14	8	9	9
Surplus on current budget²	19.2	23.1	17	15	8	9	9
Capital budget							
Gross investment	23.0	26.3	30	35	39	41	43
less asset sales	-4.8	-4.1	-4	-4	-4	-4	-4
less depreciation	-14.6	-14.9	-15	-16	-17	-17	-18
Net investment	3.5	7.4	11	15	19	20	21
Net borrowing (including WTAS ¹)	-15.2	-15.0	-5	2	10	11	12
Net borrowing²	-16.0	-16.4	-6	1	10	11	12
Public sector net debt – end year	340.1	307.5	307	314	330	347	365
Memos:							
General government net borrowing ³	-15.8	-15.6	-5	1	10	11	12
General government gross debt³	396.7	383.7	372	375	388	405	423

¹ Windfall tax receipts and associated spending.

² Excluding windfall tax receipts and associated spending.

³ Treaty measures of the government deficit and debt.

図表 2 - 3 - 5 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 (対 GDP 比率) (FSBR, Table C5)

Table C5: Current and capital budgets

	Per cent of GDP						
	Outturn	Estimate	Projections				
	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Current budget							
Current receipts	39.6	40.5	40.2	40.1	39.8	39.9	39.8
Current expenditure	35.9	36.6	37.1	37.3	37.5	37.5	37.5
Depreciation	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5
Surplus on current budget (including WTAS ¹)	2.1	2.4	1.6	1.3	0.8	0.8	0.8
Surplus on current budget²	2.1	2.4	1.7	1.4	0.8	0.8	0.8
Capital budget							
Gross investment	2.5	2.8	3.1	3.4	3.6	3.6	3.6
less asset sales	-0.5	-0.4	-0.4	-0.4	-0.3	-0.3	-0.3
less depreciation	-1.6	-1.6	-1.6	-1.5	-1.5	-1.5	-1.5
Net investment	0.4	0.8	1.1	1.5	1.7	1.8	1.8
Net borrowing (including WTAS ¹)	-1.7	-1.6	-0.5	0.2	0.9	1.0	1.0
Net borrowing²	-1.8	-1.7	-0.6	0.1	0.9	1.0	1.0
Public sector net debt - end year	36.8	31.8	30.3	29.6	29.7	29.9	30.0
Memos:							
General government net borrowing ³	-1.7	-1.7	-0.5	0.1	0.9	0.9	1.0
General government gross debt ³	43.7	40.6	37.6	36.1	35.7	35.6	35.6

¹ Windfall tax receipts and associated spending.

² Excluding windfall tax receipts and associated spending.

³ Treaty measures of the government deficit and debt.

図表 2 - 3 - 6 財政収支見通し (FSBR, Table C6)

Table C6: Fiscal balances comparison with Budget 2000 and PBR 2000¹

	Outturn	Estimate	Projections				
	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Fiscal balances (£ billion)							
Surplus on current budget¹							
Budget 2000	17.1	14	16	13	8	8	
Effects on receipts of:							
Revisions and forecasting changes	0.6	4.7	4.9	5.1	5.3	5.8	
PBR policy measures	-	0.0	-0.6	-1.1	-1.1	-1.1	
Effects on spending of:							
Revisions and forecasting changes ²	1.7	-2.0	-0.9	-0.2	-1.6	-1.2	
SR2000 and PBR policy measures	-	-0.3	-2.8	-2.8	-2.9	-2.9	
PBR 2000	19.4	16.6	16	14	8	8	8
Effects on receipts of:							
Revisions and forecasting changes	1.3	2.9	2.2	3.5	4.0	4.3	4.1
Budget 2001 policy measures	-	-	-3.3	-3.8	-3.9	-3.9	-4.0
of which:							
PBR consultation measures	-	-	-2.0	-2.0	-2.0	-2.0	-2.0
New tax measures	-	-	-1.3	-1.8	-1.9	-2.0	-2.0
Effects on spending of:							
Revisions and forecasting changes	-1.4	3.6	1.1	0.7	0.3	0.2	0.8
Budget 2001 policy measures	-	-	0.6	0.5	0.1	0.1	0.1
of which:							
Changes to AME margin	-	-	1.7	1.6	1.6	1.7	1.7
New DEL and AME measures	-	-	-1.1	-1.0	-1.5	-1.6	-1.6
Budget 2001	19.2	23.1	17	15	8	9	9
Net borrowing¹							
Budget 2000	-11.9	-6	-5	3	11	13	
Effects on receipts of:							
Revisions and forecasting changes	-0.6	-4.7	-4.9	-5.1	-5.3	-5.8	
PBR policy measures	-	0.0	0.6	1.1	1.1	1.1	
Effects on spending of:							
Revisions and forecasting changes ²	-3.9	0.3	0.5	-0.8	0.3	0.8	
SR2000 and PBR policy measures	-	0.8	2.8	2.8	2.9	2.9	
PBR 2000	-16.4	-10.1	-6	1	10	12	13
Effects on receipts of:							
Revisions and forecasting changes	-1.3	-2.9	-2.2	-3.5	-4.0	-4.3	-4.1
Budget 2001 policy measures	-	-	3.3	3.8	3.9	3.9	4.0
of which:							
PBR consultation measures	-	-	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
New tax measures	-	-	1.3	1.8	1.9	2.0	2.0
Effects on spending of:							
Revisions and forecasting changes	1.7	-3.4	-1.6	-0.4	-0.2	-0.3	-0.9
Budget 2001 policy measures	-	-	0.3	-0.1	0.3	-0.1	-0.1
of which:							
Changes to AME margin	-	-	-1.7	-1.6	-1.6	-1.7	-1.7
New DEL and AME measures	-	-	2.1	1.4	1.9	1.6	1.6
Budget 2001	-16.0	-16.4	-6	1	10	11	12

¹ Excluding windfall tax receipts and associated spending.

² Including changes to AME margin.