

II 英国

1. 作成の背景・経緯

【ポイント】

- 英国では、1980年代後半から90年代前半にかけて財政赤字が拡大し、公債残高が累増した。こうした状況に陥った最大の要因は、明確で透明性の高い財政政策の目標がなかったことであるとの反省に基づき、財政政策の新しい枠組みとして1998年に財政安定化規律（The Code for Fiscal Stability）が議会の承認を経て制定された。
- 同規律に基づく見通しを補完するため、プレ・バジレットレポートの付属資料として、約50年間を対象とする長期財政推計（Long-term public finance report）が2002年から毎年公表されている（最新の長期財政推計は2006年12月に公表）。

英国では、1980年代後半から90年代前半に、景気循環の影響を十分に考慮せずに財政運営を行った結果、財政赤字の拡大、公的債務の累増、公的資産の縮小が生じた。こうした状況に陥った最大の要因は、明確で透明性の高い財政政策の目標がなかったことであるとの反省に基づき、ブレア政権下の財政政策の新しい枠組みとして1998年に財政安定化規律（The Code for Fiscal Stability）が議会の承認を経て制定された¹。

同規律の目的は、財政運営に関する原則の明示と政府の報告義務の強化によって、財政政策及び債務管理政策の透明性と説明責任を向上させ、長期的に維持可能で健全な財政状況を確保することにある。この目的を達成するため、同規律は経済見通しの作成等、政府に対して様々な要請を行っているが、その中で、世代間の影響と財政政策の持続可能性を解明するため、財務省に対し、財政上の重要な項目についての見通しに関する少なくとも10年以上の実証的な予測の提示を義務付けている（参考参照）。

同規定に基づき、財務省は、次年度予算の方針などについて議会に対して説明を行う経済財政戦略報告書（Economic and Fiscal Strategy Report）において、1999年以降、毎年、将来30年間の長期的な財政見通し（Illustrative long-term fiscal projections。以下「財政見通し」という。）を公表している。また、財政見通しを補完するため、予算案の公表に先立って前年の12月頃に予算編成方針を明らかにするプレ・バジレットレポート（Pre-Budget Report）の付属資料として、より詳細かつ長期間を対象とする長期財政推計である Long-term public finance report（以下「長期報告書」という。）を2002年から毎年公表している。

¹ 英国は基本的に成文法の国ではなく、財政安定化規律についても議会承認は不要であったが、規律の権威を高め、それによって拘束性を強化するために政府側があえて議会の承認を得たという経緯がある。

財政見通しの推計期間は30年であるが長期報告書の推計期間は約50年である。これは、30年間では人口動態の変化による財政への影響を測るには短すぎ、年金のシステムや医療制度の性質を考慮した場合、50年以上の推計が必要との考えに基づく²。

長期報告書の位置づけはあくまでもガイダンスであり、短期あるいは中期の政策を制約するものではないが、その内容を踏まえて政策が変更されることはありうる。

なお、長期報告書は全5章で構成されており、1章：概要、2章：長期的社会経済の動向、3章：財政の持続可能性評価の方法、4章：推計の前提、5章：結論となっている。以下、2006年12月に公表された最新の長期報告書について記述する³。

(参考) 財政安定化規律 (抄)

19. 財務省は、原則として、予算期間中に経済財政戦略報告書 (EFSR) を公表しなければならない。ただし、会計年度中に複数の予算が組まれる場合、EFSRは最初の1つだけでよい。財政運営について明示された原則に照らし、EFSRは以下の点を満たさなければならない。

a.~c. (略)

d. 世代間の影響と財政政策の持続可能性を解明できるように、財政上の重要な項目についての見通しに関する少なくとも10年以上先までの実証的な予測を提示する。この予測は信頼できる前提に基づいていなければならない。

2. 推計の概要

【ポイント】

- 財務省が作成し、対象範囲は一般政府、対象期間は2006年度から2055年度まで。
- 人口推計は年金数理庁 (Government Actuary's Department) の数値を使用。
- 経済成長率は、労働生産性上昇率と雇用率の変化率から算出。労働生産性上昇率は推計期間を通じて2%で固定。長期金利は推計期間を通じて3% (実質) で固定。
- 政府支出は、現行の施策から変更がないという前提で、主な支出分野ごとに年齢別の一人当たり支出額を推計し、これを労働生産性上昇率等で延伸した上で、各年度における年齢別の人口と掛け合わせて全体の支出額を推計。
- 歳入は、現行の施策から変更がないという前提で、主な歳入分野ごとに年齢別の一人当たり負担額を推計し、これを労働生産性上昇率で延伸した上で、各年度における年齢別の人口と掛け合わせて全体の歳入額を決定している。

² 英国財務省からのヒアリングによる。

³ 長期報告書は以下のホームページアドレスにおいて公表されている。

http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr06/assoc_docs/prebud_pbr06_adlongterm.cfm

(1) 推計期間・更新頻度等

作成機関は財務省で、推計期間は 2006 年度から 2055 年度まで、対象範囲は一般政府 (General government) としている⁴。11～12 月に公表されるプレ・バジェットレポートの付属書類として、2002 年から毎年公表している (2002 年は 11 月、2003 年からは 12 月)。

(2) 経済前提

① 人口前提

長期報告書の前提となる人口動態の変化は、年金数理庁 (Government Actuary's Department (GAD)) が作成する人口動態推計の数値を用いており、2006 年の長期報告書では、2005 年 10 月に公表された 2004 年の推計値を使用している⁵。

年金数理庁の推計の対象期間は 2074 年までであり、出生率 (Fertility)、寿命 (Longevity) 及び移民 (Migration) に関して、それぞれ基本 (Principal)、高位 (High variation)、低位 (Low variation) 及びその他の前提を置いて複数の結果を示している。長期報告書では、このうち基本ケースの数値を使用している (表 1 参照)。

(表 1) 人口推計の前提 (基本ケース)

		基本ケース
出生率		1.74
平均寿命	男	81.4
	女	85.0
一年間の純移民数		145,000

(注 1) 平均寿命は、2031 年生まれの人間の平均寿命。

上記前提に基づき、英国の人口は、2004 年には 5980 万人であるが、2055 年には 6950 万人に達する見込みとされている。また、英国では、特に 2010 年以降に高齢化が進むと予測されているが、65 歳以上の者が人口に占める割合は、1990 年代半ばでは 25%であったものが 2040 年には 42%、2050 年には 45%とその割合の増加は比較的緩やかなものとなっている。

② 経済成長率、利子率

労働生産性上昇率は推計期間を通じて直近 50 年の労働生産性上昇率の平均値の

⁴ 後述するフィスカル・ギャップ (Fiscal Gap) の計算については、サステナビリティ・ルールとの整合性を持たせるため、一般政府に公的企業を加えた公的部門 (Public Sector) を対象としている。

⁵ 人口推計は、2005 年度までは年金数理庁が行っていたが、2006 年 1 月に英国統計庁 (National Statistics Office) に権限が移管された。次回の人口推計の公表は 2007 年 10 月を予定。

2%で一定としている。また、感度分析のために、労働生産性上昇率が1.75%及び2.25%のケースについても推計結果が示されている。

経済成長率については、労働生産性上昇率と雇用率の変化率によって得られるとしており、推計期間を通じて2%である。

実質利子率は推計期間を通じて3%との前提を置いている。また、感度分析のために実質利子率が2.5%及び3.5%のケースについても推計結果が示されている。

なお、物価上昇率については前提を置いておらず、長期財政推計は全て実質ベースで行われている⁶。

(3) 政府支出の前提

政府支出は、2006年12月に公表されたプレ・バジェット2006の内容を含め、既に公表されている政策から変更がないという前提で推計している。

具体的には、項目ごとに、2011年度時点での年齢別の一人当たり支出額を推計し、これを労働生産性上昇率で延伸した上で、各年度における年齢別の人口と掛け合わせて全体の政府支出額を推計する。ただし、現行制度で物価変動に応じて支出が変化している項目については、物価上昇率で延伸することとしている⁷。年金については、年金数理庁の推計を使用している。

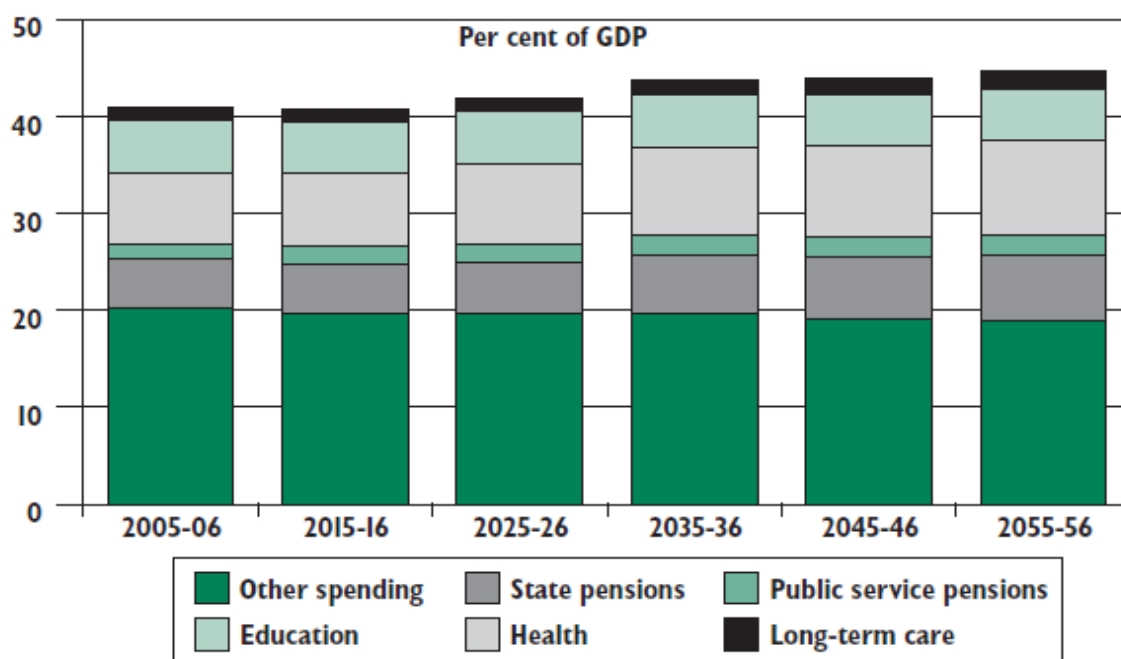
高齢化の影響を受ける支出（age-related）である教育、国家年金、健康、長期医療、公務員年金とそれ以外の支出に分けて推計結果が示されており、それぞれの支出の概要は以下の通り。

- ① 教育：対GDP比は2005年度の5.5%から安定的に推移し、2055年度には5.2%となる見込み。
- ② 国家年金：対GDP比は2005年度の5.1%から増加し、2055年度には6.8%となる見込み。
- ③ 医療：対GDP比は2005年度の7.4%から増加し、2055年度には9.9%となる見込み。
- ④ 介護：対GDP比は2005年度の1.2%から増加し、2055年度には2.0%となる見込み。
- ⑤ 公務員年金：対GDP比は2005年度の1.5%から増加し、2055年度には2.0%となる見込み。
- ⑥ その他支出：対GDP比は2005年度の20.2%から減少し、2055年度には18.9%となる見込み。

⁶ 英国財務省からのヒアリングによる。

⁷ 具体的には非年金社会保障移転（Non-pensions social transfers）が該当する。

(図1) 政府支出の推移 (対GDP比、%)



	2005 年度	2015 年度	2025 年度	2035 年度	2045 年度	2055 年度
教育	5.5	5.3	5.3	5.3	5.2	5.2
国家年金	5.1	5.1	5.4	6.2	6.4	6.8
医療	7.4	7.6	8.3	9.1	9.5	9.9
介護	1.2	1.2	1.4	1.6	1.8	2.0
公務員年金	1.5	1.8	1.9	2.0	1.9	2.0
年齢関係の支出(計)	20.8	21.0	22.3	24.3	24.8	25.8
その他の支出	20.2	19.7	19.6	19.6	19.2	18.9
政府支出合計	40.9	40.7	41.9	43.8	43.9	44.7

(4) 歳入の前提

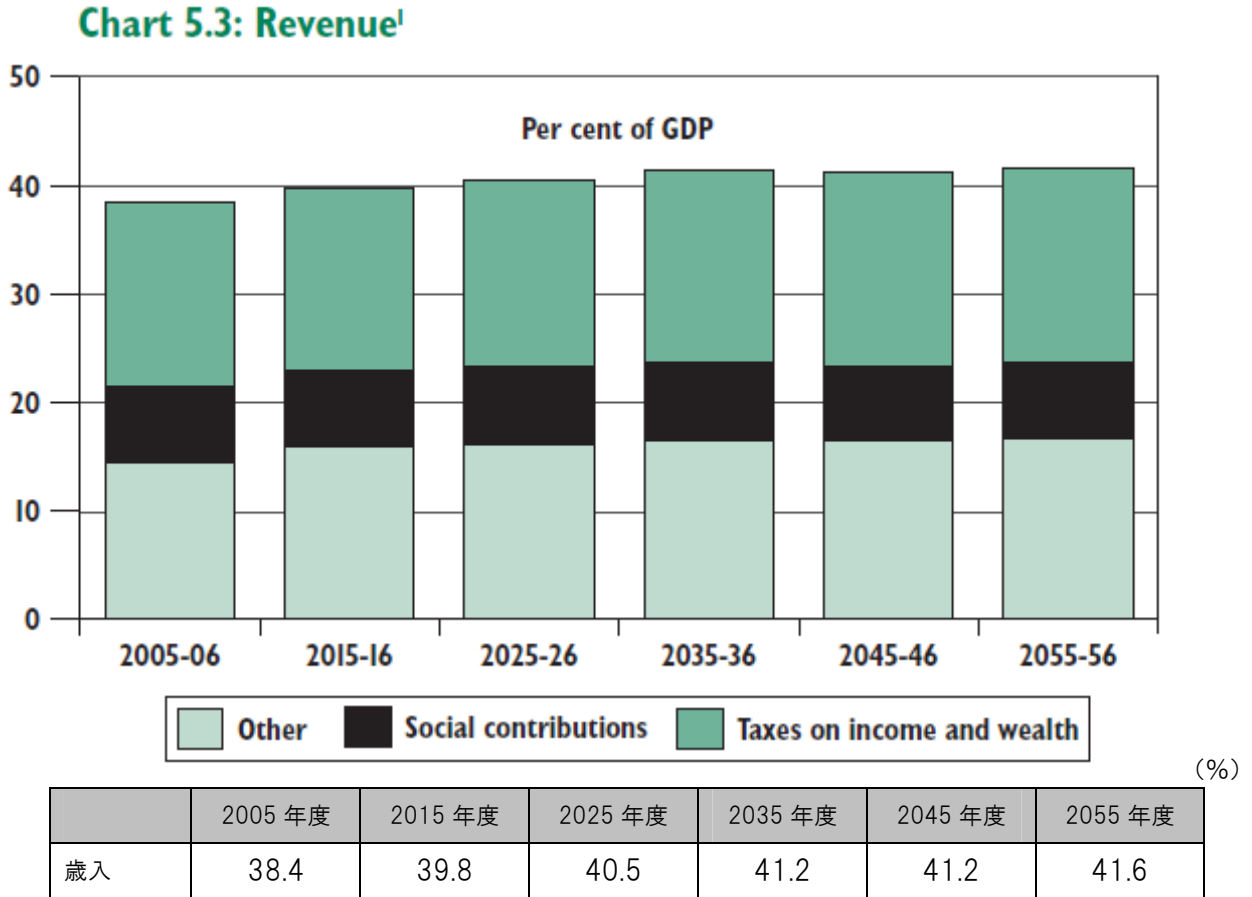
歳入についても、政府支出と同様、2006年12月に公表されたプレ・バジェット2006の内容を含め、既に公表されている政策から変更がないという前提で推計している。

具体的には、項目ごとに、2011年度時点での年齢別の一人当たり負担額を推計し、これを労働生産性上昇率で延伸した上で、各年度における年齢別の人口と掛け合わせて全体の歳入額を推計する。ただし、所得税及び社会保険料については、さらに年齢別の一人当たり負担額が雇用率の変化に一致して上昇すると仮定している。推計の結果、歳入の対GDP比は2005年度の39.2%から増加し、2055年度には41.6%となる見込み。

歳入の対GDP比が増加する理由としては、所得税や付加価値税はGDPの成長に

寄与しない退職者などからも支払われるため、今後、人口に占める高齢者の割合が増加した場合、両税がGDPの増加率を上回って増加することが挙げられている。

(図2) 歳入の推移 (対GDP比、%)



3. 推計結果の概要

【ポイント】

- 高齢化に伴い、政府支出の対GDP比は50年間で4%程度増加する。他方、歳入の対GDP比は3%程度増加し、収支は悪化する。
- 財政規律であるサステナビリティ・ルールの達成は可能であり、他の先進諸国と比べても長期的に財政は安定的であるとの結論。

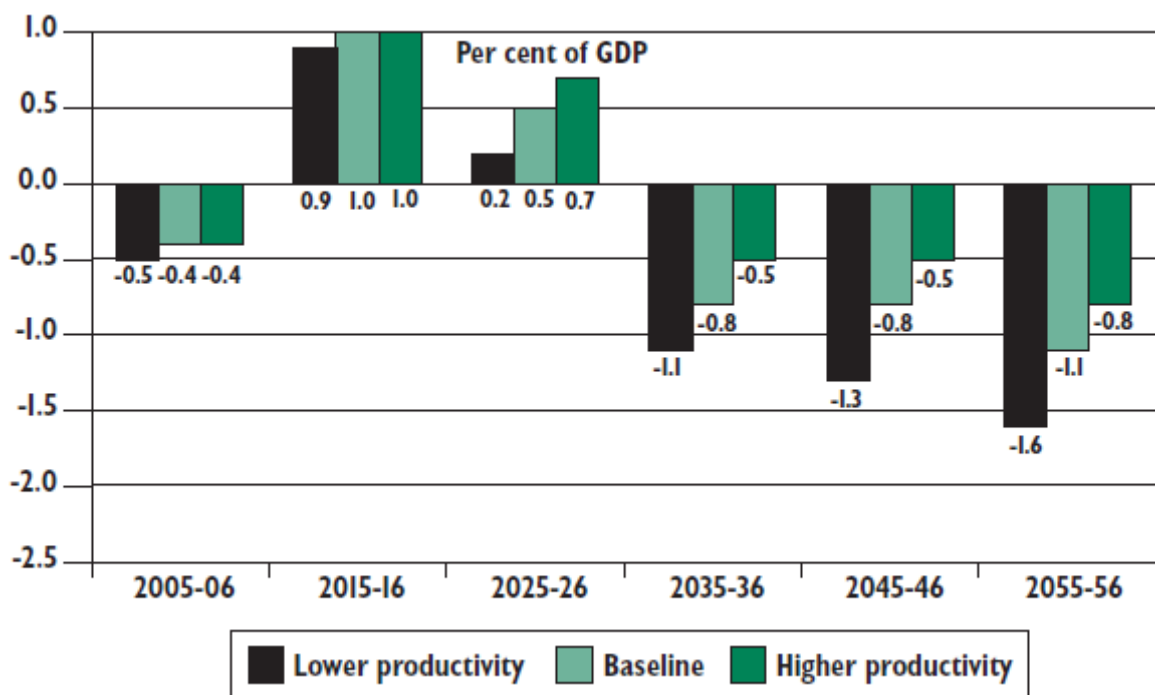
推計の結果、高齢化の影響を受ける支出の増大等の要因により、政府支出の対GDP比は50年間で4%程度増加する一方で歳入の対GDP比は3%程度増加するとされている。このように政府支出が歳入を上回って推移する中で、プライマリー・バランスは

悪化するものの、財政規律の一つであるサステナビリティ・ルール⁸の達成は可能であり、英国の財政状況は、他の先進諸国と比較しても長期的に見て安定的であるとして推計の結果を結んでいる。推計結果の詳細は以下のとおり。

(1) プライマリー・バランス

プライマリー・バランスは、2020年代半ばまでは回復するものの、高齢化の進展に伴い歳入の伸びを上回って政府支出が増加し、2055年度には、ベースライン（労働生産性上昇率2%）のケースで、対GDP比で▲1.1%となる。

(図3) プライマリー・バランスの推移（対GDP比、%）



(2) フィスカル・ギャップ (Fiscal Gap)

長期報告書では、特定の債務残高の水準を特定の期限で達成するために必要なプライマリー・バランスの変化幅であるフィスカル・ギャップという数値を算出している。債務水準の設定は、財政規律であるサステナビリティ・ルールに基づき、純債務残高対GDP比40%で固定し、達成期限を変更した場合に必要なフィスカル・ギャップを表2のとおり示している。なお、フィスカル・ギャップの計算については、サステナビリティ・ルールとの整合性を持たせるため、一般政府に公的企業を加えた公的部門 (Public Sector) を対象としている。

⁸ 1998年財政安定化規律に基づく現在の英国の財政規律の一つ。景気循環の一期間を通じて、ネットの公的債務残高を対GDP比で安定的かつ慎重なレベルに保たなければならないとしており、現在40%で運用されている。

2005年度の債務残高が40%以下であるため、例えばベースライン・シナリオにおいて目標年を2025年度とした場合には、プライマリー・バランスを現時点よりも悪化させても目標は達成可能であるが、2055年度において目標を達成するには、利率を3%とした場合、現時点からプライマリー・バランスを0.75改善させなければならないことが示されている。

(表2) フィiscal・ギャップ (ベースライン・シナリオ (労働生産性上昇率2%))

目標年度 \ 利率 (%)	2.5	3	3.5
2025年度	▲0.5	▲0.25	▲0.25
2035年度	0	0.25	0.25
2045年度	0.25	0.5	0.75
2055年度	0.5	0.75	0.75

<参考文献>

- ・ 田中秀明、岩井正憲、岡橋準 (2001) 「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」 財務省財務総合政策研究所.
- ・ 厚生労働省ホームページ
- ・ 英国財務省ホームページ