

II 英国

1. 英国の歳出管理の仕組み

【ポイント】

- 1997年のブレア政権発足以降、中期的な予算編成の枠組みを導入。
- 政府が原則として隔年ごとに行う向こう3カ年度を対象とした「スペンディング・レビュー」(Spending Review)の過程で、債務残高を一定水準以下にする(サステナビリティ・ルール)などの財政規律との整合性を図りつつ、予め政府の歳出総額(TME)を定めた上で、義務的経費(AME)の見積もり分を控除し、向こう3カ年度に亘る裁量的経費(DE L)の配分枠を決定。AMEとDE Lの比率は概ね2:3程度。
- AMEには年金や利払費等が含まれるが、3カ年度の歳出を事前に見通すこと、又は管理することが困難なため経済環境の変化に応じて毎年見積もる。
- スペンディング・レビューで定められる3カ年度に亘る配分枠は、政府内の取決めであって、議会の議決対象とはならない。政府が議会から支出権限を付与されるための法的な意味での予算は、毎年度、歳出法(Appropriation Act)として議決を得る必要がある。

(1) 概要

1997年5月に発足した労働党のブレア政権は、保守党政権以来の緊縮財政路線の堅持を表明するとともに、スペンディング・レビュー(Spending Review。以下「SR」という。)を始めとする予算制度改革を実施している。

SRは、中長期的かつ戦略的な視野に立った予算編成を行うことを目的として導入された仕組みであり、原則として隔年ごとに向こう3カ年度を対象とする「新公共支出計画(New Public Spending Plans)」の中で、歳出をその性質によって「各年管理歳出」(Annually Managed Expenditure: 以下「AME」という。)と「省庁別歳出限度額」(Departmental Expenditure Limit: 以下「DE L」という。)に分けて決定される。両者を合計したものが「歳出総額」(Total Managed Expenditure: 以下「TME」という。)と呼ばれ、後述するとおり、マクロ経済的観点からトップダウン的に決められる。

現行の2005年度から2007年度までを対象とする「SR2004」(2004年7月公表)におけるAMEとDE Lの構成比は概ね2対3である。

① AME

AMEは、社会保障関係費や利払費等のいわゆる義務的経費であり、主として外的要因から支出規模が決まるために、3ヵ年度の歳出を事前に見通すこと、又は管理することが困難であり、経済環境の変化に応じて毎年度必要額を判断することが適当とされている経費である。したがって、各省庁に支出の自由裁量が与えられているものではなく、予算額について各省庁と財務省で細かい折衝が行われる性質のものでもない。また、経済環境の変化による税収の減少や失業手当の増加などに備えて財務省が管理する準備金が設定されている¹。

② DEL

DELは、いわゆる裁量的・政策的な経費で、SRにおいて3ヵ年度の支出限度額が固定されるもので、SRの策定プロセスにおいて財務省と各省庁が議論する際に中心となる項目である。人件費や物件費などの経常運営費や資本支出が含まれ、限度額を超えて支出を行うことは認められないが、逆に確実に支出できる額として3ヵ年度の予算が保証される。DELの使用に当たっては、流用や繰越が一定の範囲で認められているなど、各省庁に一定の裁量が与えられている。

SRは、3年分の枠を2年ごとに見直すことから、あるSRの対象となる3ヵ年度の最終年度と次のSRの対象となる3ヵ年度の最初の年度は重なることになる。なお、2007年度は2004年7月に公表された「SR2004」の最終年度に当たることから、原則からいえば、昨年7月に次のSRが公表されるはずであったが、一年延期され、2007年夏以降に5回目のSRが公表され、2008年度（2008.4～2009.3）から2010年度までの3ヵ年度の歳出計画が示される予定である²。

（参考1）SRの実績

1998年7月公表	「包括的SR1998」	（対象：1999～2001年度）
2000年7月公表	「SR2000」	（対象：2001～2003年度）
2002年7月公表	「SR2002」	（対象：2003～2005年度）
2004年7月公表	「SR2004」	（対象：2005～2007年度）
2007年夏以降公表	次期首相最初のSR	（対象：2008～2010年度）

¹ SR2004におけるAMEの準備金は、2005年度及び2006年度は20億ポンド、2007年度は30億ポンドであり、AME全体に占める割合はそれぞれ1%程度である。

² 2006年に行われる予定であった次期SRについては、一年延期して2007年に行う代わりに、これを単なるSRではなく、「包括的SR（Comprehensive Spending Review）」とすることをブラウン財務大臣が決定した。労働党が政権について最初に行われた1998年のSRも「包括的SR」と呼ばれ、前政権下での支出プログラムを一旦すべてゼロから見直すものであった。今回、それから10年が経つ節目に、過去の成果の総決算を行うことを目的として、二度目の「包括的SR」を行うこととしたブラウン財務大臣の真の目的は、次期首相候補として、自らの下での労働党政権の政策方針の青写真を固めることにあるとの指摘もある。

(参考2) SRの対象期間

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度
SR2000	3年目					
SR2002	1年目	2年目	3年目			
SR2004			1年目	2年目	3年目	
包括的SR2007						1年目

(表1) SR2004 (対象年度：2005～2007年度) における主要省庁のDEL

(名目ベース、単位：億ポンド)

	05年度	06年度	07年度	年平均伸率
教育・技能	311	329	352	5.7%
医療	785	860	944	6.9%
交通	110	136	129	4.5%
副首相府	75	78	84	3.3%
地方政府	462	486	510	2.6%
内務	132	142	149	2.7%
法務関係	43	45	46	2.1%
防衛	308	321	334	1.4%
外務	15	16	16	1.4%
国際開発	45	50	53	9.2%
貿易産業	61	65	66	3.0%
環境・食料・地域	33	34	35	1.2%
文化・メディア・スポーツ	15	16	17	2.3%
労働・年金	83	82	81	-2.8%
スコットランド	228	242	255	3.5%
ウェールズ	118	128	136	4.5%
北アイルランド	86	91	95	2.4%
その他	71	73	76	2.3%
準備金	27	20	28	—
DEL合計	3,008	3,214	3,405	4.2%

(2) SRの法的位置づけ

SRで定められる3カ年度の枠は厳密には政府内での合意にすぎず、議会の議決対象とはならない。政府が議会から支出権限を付与されるための法的な意味での予算は、毎年度、歳出法（Appropriation Act）として議決を受ける必要があるが、歳出法の実質的な内容はSRの策定プロセスで決定されているので、各年度の予算編成は比較的機械的な作業となる。なお、英国では、日本の一般会計に相当する統合国庫資金（Consolidated Fund）³の歳出は議定費と既定費に分けられるが、歳出法として毎年度一本の法律として議決の対象となるのは「議定費」のみであり、王室財産経費等の「既定費」や歳入予算は議決対象とはならない。

(3) 財政規律

第1部及び第2部で言及したとおり、現在のブレア政権の財政運営は、1998年に制定された財政安定化規律に基づいて行われており、同規律に基づき定められている具体的な財政規律として、ゴールデン・ルールとサスティナビリティ・ルールが存在する。

① ゴールデン・ルール

景気循環の一期間を通じて、政府の借入れは投資目的に限り行い、国債発行額は純投資額（粗投資額－減価償却）を超えてはならない。

② サスティナビリティ・ルール

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（現在の目標はネットの公的債務残高対GDP比40%以下）。

(4) SRにおける歳出枠の決定過程

歳出については、各省庁の予算要求が開始される前に、まず財務省が政府の予算全体の総額を定める。具体的には、まず、マクロ経済見通しを行い、それを基にして税収を見積もり、(3)の財政規律を遵守することを前提とした場合に政府全体としてどの程度の支出ができるかが決まり、さらに、社会保障給付や利払費などの義務的経費であるAME分を差し引いて、裁量的経費であるDELの総枠が定められ、各省庁に配分するプロセスに入る。このように、英国では、マクロ経済的な観点から先に総額

³ 統合国庫資金とは別に国庫貸付資金（National Loans Fund）が政府の貸付けとその他の支出の区別を明確にするために設置されている。主な機能は、①財政資金の貸付、②統合国庫資金の収支尻のファイナンス、③国債発行・償還。

を定めてそれを各省庁、さらに各省庁内部の各経費に配分していくというトップダウン式の仕組みを採っている。

省庁間の配分については、先に全体の枠が決まっているため、ある省の予算を増やすためにはその分どこか別の省の予算を減らすことになる。

(表2) S R 2004における項目別の歳出額

(単位：億ポンド)

	05年度	06年度	07年度	年平均伸率
歳出総額 (TME)	5,208	5,492	5,800	3.2
対GDP比	41.9%	42.0%	42.3%	—
省庁別歳出限度額 (DEL)	3,019	3,214	3,405	4.2
各年管理歳出 (AME)	2,189	2,278	2,395	2.1

【出典】 Spending Review 2004 (英国財務省)

(5) 繰越及び補正見積もりについて

DEL対象経費は、翌年度への繰越が認められている。このような繰越の仕組みは、SRの導入とともに「End Year Flexibility」(EYF)として正式に導入された⁴。

また、災害への対応等、一時的な対応のために追加的な支出を行う場合には、「補正見積り」(Supplementary Estimates)が行われ、改めて歳出法が議会に提出される。この場合の当該追加分は、DELの中に予め用意されている準備金⁵から充てられる。ただし、準備金からの補填は上記のような例外的な事例に限られており、それ以外のケースでは各省庁への予算配分の見直しで対応されることになる。

⁴ 英国財務省担当者によると、理論的には各省庁でEYFを自由に使うことができることになっているものの、財務省は各省のEYFがどの程度あるか個々にチェックしており、使用の必要性について各省庁に問い質すとのことである。また、EYFの導入によって年度末の予算消化のための支出は多少改善されたものの、これまでの傾向が慣行となってしまっており、年度末の2~3月に支出が集中する傾向は依然として残っているとのことである。

⁵ S R 2004におけるDELの準備金は、2005年度は27億ポンド、2006年度は20億ポンド、2007年度は28億ポンドであり、DEL全体に占める割合はそれぞれ、1%程度である。

2. SRの運用実態について

【ポイント】

- 直近の2004年のSRで定められた予算額と各年度の予算実績を比較した場合、DEL、TMEともに、両者の乖離は1%程度。
- 当該年度の義務的な経費であるAMEの金額が増加せざるを得なくなった場合には、DELを減らすのではなく、TMEを増加させることになる。その際には、財政規律であるゴールデン・ルールやサスティナビリティ・ルールとの整合性を図る必要があり、必要があれば増税を行うことになる。

(1) SRの枠組みと実績との乖離

各年度の予算の内容は、予め向こう3カ年度の枠に基づき定められたDELの各年度配分額を下に微修正が行われるのみとなる。各省庁のDEL対象経費の繰越(EYF)については、翌年度のDELを増加させてしまうため、歳出管理に支障をきたすおそれがあるが、実際にはある省庁で繰越を使用しても、他の省庁の翌年度の支出実績が配分額以下に収まるなどして、総額としては当初の予定額からさほど変更がなく、実質的には大きなリスクとはなっていない⁶。結果として、直近の2004年のSRにおいて定められた予算額と年次予算を比較した場合、DEL、TMEともに、各年度の予算額及び実績との乖離は1%程度となっている。

(表3) SRと各年度予算における支出額の比較

(単位：億ポンド)

	2005年度			2006年度			2007年度		
	DEL	AME	TME	DEL	AME	TME	DEL	AME	TME
SR2004	3,019	2,189	5,208	3,214	2,278	5,492	3,405	2,395	5,800
各年度の予算額	3,039	2,147	5,186	3,252	2,271	5,523	3,437	2,429	5,866
実績	3,029	2,205	5,234	3,217	2,305	5,522	-	-	-

【出典】 Budget Report2005, 2006, 2007、Spending Review2004 (英国財務省)

(注1)「当初見込み」は、各年度のBudget Reportにおける当該年度の見込み値。

(注2)「実績」は、Budget2007における2005年度の実績及び2006年度の実績見込み。

(2) DELの遵守状況について

英国財務省担当者に、DELの遵守状況について質問したところ、以下のような回答であった。

⁶ 英国財務省からのヒアリングによる。

DELはSRにおいて向こう3カ年度の予算が固定され、原則的に変更されないが、2つの例外事項が設けられている。1つは偶発的な事態への対応であり、イラク戦争関連の軍事費のように予想以上のコストが生じた場合である。2つ目は、政治的な要素が絡む場合であり、例えば教育に力を入れるという場合、財務大臣は、SRで認められている教育省のDELの増額を各年度の予算やプレ・バジェット⁷段階で追加することができる。このようにDELが増加した場合には、上述のとおり、DELの中に設けられている準備金から補填されるか、予算配分の見直しで対応される。

補正予算（補正見積もり（Supplementary Estimates））による追加経費と各省庁のDELの配分額との整合をどのように図るのかとの質問に対しては、DELが増加した場合には準備金から補填され、その拠出額がDELに追加される。ただし、準備金からの補填は新しいサービスの導入や災害対応など、例外的な事例に限られる。それ以外のケースでは各省庁の配分の見直しで対応するとのことであった。

また、SR策定時に前提とされていた物価や賃金といった経済見通しの内容に変更が生じた場合には、自動的にDELはスライドするのかとの質問に対しては、DELは名目値で固定するため、インフレリスクは各省庁が自ら負うこととなる。つまり、人件費や調達コストが値上がりしても各省庁がそのリスクを負うことになる。このようにすることで、各省庁に対してコスト管理へのインセンティブを与えている。もっとも、例えばインフレ率が10～15%になるなどの急激な経済変動が生じた場合はまた別の対応をとることになるとのことであった。

（3）AMEの予測

英国財務省担当者に、AMEの予測方法について質問したところ、以下のような回答であった。

AMEの予測は各省庁が責任を持って行う。例えば、労働年金省は社会福祉関係の支出の予測を、関税省は税控除の予測を行い、財務省で集計を行っている。見通しと実際の支出の乖離はマクロ経済的な要因によるところが大きく、インフレ率、失業率や金利の動向によって社会保障支出の規模が変動する。

（4）AMEの遵守状況及びAMEが増加した場合の対応

英国財務省担当者に、AMEの遵守状況及びAMEが増加した場合の対応について質問したところ、以下のような回答であった。

⁷ 財政安定化規律に基づき、予算案の公表に先立って予算編成方針を明らかにする書類。1997年以降、毎年11月～12月に公表されている。

AMEはインフレ率、失業率や金利などの予測困難な経済状況によって変化しうるため、必ずしも既に決められた額と実績が一致するわけではない。

実績値がAMEを上回った場合は、DELを変更することではなく、TMEが増額されることになる。一例として、租税支出⁸が予測を上回った場合があげられる。上述のとおり、DELと同様にAMEにおいてもある程度の準備金が設けられているが、TMEを変更する際には財政規律であるゴールデン・ルールや及びサステナビリティ・ルールとの整合性を取る必要があり、TMEの増加によってこれらの規律に抵触する場合は増収措置で対応することになる。

TMEを引き上げるための増税については、制度的に担保されているわけではないが、現に、過去の数回のSRにおいて、予算以上のコストとなってしまったことがあり、財政規律を遵守するために実際に税率を上げている。AMEを削減するということが可能性としては考えられるが、実際にはそのような選択はなされていない。

(5) 財政規律の対象となる景気循環の期間の設定について

英国財務省担当者に、SRを策定する際に前提となるゴールデン・ルールとサステナビリティ・ルールについては、景気循環の一期間を通じて判断することになっているが、景気循環は正確には予測できず、結果的にしか分からないのにどのように予算編成を行っているのかと質問をしたところ以下のような回答であった。

その問題は解決されていない。最初に導入した頃の1990年代末から2000年にかけては、景気循環の終期はまだ先だと考えられており、中期的な計画を作成するためにこの規律は非常に役立った。しかし、現時点では景気循環のサイクルの終期を2006年から2007年と予測しているが、このような状況では全体の財政が悪化していないにもかかわらず、規律を守るために支出を抑制するということが生じており、解決手段が見い出せていない。実際に景気循環の最後がいつかは不透明であるため、ゴールデン・ルールがなければ行う必要のない作業が生じている。そもそも景気循環の末は当初は2005年～2006年と予測されていたが、その後2008年から2009年へと変更され、さらにまた現在は2006年から2007年に変更されている。このため、ゴールデン・ルールを達成するために、2005年から2006年には支出をかなり抑制したが、現時点で振り返ってみれば、そこまで支出を抑制する必要はなかった。もっとも政治家（特に財務大臣）に厳しい支出抑制を決断させるためにはゴールデン・ルールは非常に役立っており、現在検討されている次の包括的SR（2008年度～2011年度）においても政府の支出を急激に抑制することとなっているが、これもゴールデン・ルールを遵守するためである。

⁸ 租税支出はAMEに含まれる。

また、景気循環の期間について経済学的な理論をよりどころとしているのかとの質問に対しては、答は否で、ゴールデン・ルールは現在の景気循環の一期間における規律であり、その規律を守るために現時点が景気循環のどの時点にあるか、ということには注意を払っているが、次の景気循環がいつから始まるかといった予測については別の問題であるとのことであった。

(6) 財政規律の遵守

英国財務省担当者に、包括的SRを導入して財政健全化をしようとしているのは、どのようなことが動機付けとなっているのかと質問したところ、以下のような回答であった。

SRの導入については政治的な理由が大きく、労働党が政権をとった際、労働党の財務大臣が経済運営について世論の信頼を勝ち得る必要があり、中央銀行の独立性確保と財政規律の設定による財政健全化について公約化した。つまり、これを破ることはかなり政治的なダメージとなることが財政規律を遵守する動機付けとなっている。

財政規律を遵守するために増税措置が必要となったときに、増税による経済への悪影響は考慮されるのかとの質問に対しては、増税の経済への影響は当然考慮されることとなる。一つは公的歳出規模に関する政治的な判断であり、英国政府としては、歳出規模は米国と欧州諸国の中間にしたいと考えている⁹。このことを前提に増税の水準を考慮するが、ゴールデン・ルールは歳出規模や歳入規模については言及されておらず、収支をキープするのみであり、このため増税のレベルなどは政治的な決断によることとなるとのことであった。

サステナビリティ・ルールについて、純債務残高を40%に抑えることとしたことには根拠があるのかとの質問に対しては、特に経済的根拠はないと思うが、実際にルール導入当時のネット債務の水準は40%強であり、50%というターゲットではルールとして役割を果たさず、逆に低すぎても達成が困難となる。そこで達成可能な水準として40%となったとのことであった。

⁹ 2006年のOECD諸国の一般政府の歳出規模対GDP比(%)は次のとおり。
スウェーデン：55.9%、フランス：53.8%、イタリア：49.6%、ドイツ：45.9%、英国：45.3%、米国：36.5%、日本：36.3% (出典：OECD経済見通し80(2006.12))

<参考文献>

- ・高田英樹（2006）「英国財務省について（最終報告）」。
- ・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。
- ・財政制度等審議会：「公会計に関する海外調査報告書（イギリス）」。