

# 政権交代後の英国の経済、財政運営について

## －保守・自民連立政権による新たな予算を中心に－

企画調整室（調査情報室） 近藤 俊之

2010年5月6日、英国において総選挙が行われ、保守党が306議席を獲得したものの、単独過半数である326議席には届かなかった。そのため、総選挙後の下院は、単独過半数の議席を占める政党がない状態（ハング・パーラメント）となったが、比較第1党である保守党を中心に連立政権に向けて政党間の協議が進められた。5月11日、保守党・自民党の間で政策協議が合意に達したことから、両党による連立政権が誕生することになり、労働党は13年に及ぶ政権の座から退くことになった。連立政権では、保守党デビッド・キャメロン党首が首相に、自民党ニック・クレグ党首が副首相に就任した。総選挙では、2009年度の英国の財政赤字の対GDP比率が11.5%<sup>1</sup>とアイルランド（14.3%）やギリシャ（13.6%）には及ばないものの、欧州各国の中でも最悪の水準にあることから、財政赤字の縮減、歳出の見直しが選挙の争点となり、連立政権をめぐる両党間の政策合意もこの点を重点に話し合われた。その結果、「連立合意（5月11日）から50日以内の『緊急予算』の作成。独立した「予算責任局」による経済成長・政府借入の新たな見通しの策定。全面的な歳出の見直し。銀行課税の導入」等が政策合意に盛り込まれた。

5月25日、議会在召集され、政権の施政方針を君主が行う「クイーンズスピーチ」が行われた。キャメロン首相の起草によるスピーチがエリザベス女王によって読み上げられ、経済成長見通し・財政予測の策定を行う独立した第三者機関である予算責任局（Office for Budget Responsibility）の設置のほか、財政、金融規制、教育振興など22法案の概要が示された<sup>2</sup>。

6月22日、オズボーン財務大臣は、連立政権が目指した緊急予算に基づく初めての予算演説（Budget statement）<sup>3</sup>を行い、1980年代のサッチャー政権以来の大胆な財政再建計画を公表した。本稿では、この予算演説に示された連立政権の今後の経済財政運営を中心にみていくことにしたい。

<sup>1</sup> 『ニュースリリース（2010年4月22日）』欧州統計局

<sup>2</sup> 『東京新聞』（平22.5.26）

<sup>3</sup> 英国でBudgetは、財務大臣の議会で行う演説や予算編成方針を指す用語として用いられることが多いが、本稿では、通常我が国で使われているように、Budgetを予算と表現している。

## 1. 英国の経済・財政の状況

### 1-1. 経済状況

ヨーロッパ経済は、07年秋から景気が減退していたが、08年9月の世界金融危機発生後、景気後退が鮮明になり、09年1～3月期に、ドイツの実質GDP成長率が前期比年率で13.4%減、フランスが5.6%減、英国が10.0%減となった。そのため、欧州各国は大規模な景気対策に乗り出すことになった<sup>4</sup>。

英国では、2008年11月24日に公表された「プレバジェット・レポート2008」(Pre-Budget Report2008)<sup>5</sup>において、当面の景気対策として、2010年3月までに総額約200億ポンド(約2.7兆円<sup>6</sup>、対GDP比1.3%規模)の対策を行うことを公表した。具体的には、付加価値税(VAT)の一時的引下げ、公共投資支出の前倒し、個人所得税の課税最低限の引上げ、年金受給者への一時金の支給などの措置が盛り込まれた。

欧州各国が採った大規模な景気対策は、急激に落ち込んだ欧州経済にとって一定の下支えになったとみられる。英国では、前述の景気対策のほか、自動車買換え支援策等の政策効果もあって、2009年10～12月期のGDPが1.8%増と増加に転じるなど、景気後退に歯止めがかかったとされている。欧州各国の経済状況も英国とほぼ同様であるが、その成長はアメリカや日本と比べると緩やかであり、OECD等国際機関による「2010年度における欧州各国の経済成長見通し」では、各国とも1%台にとどまっている<sup>7</sup>。

### 1-2. 財政状況

英国では、1998年財政法と財政安定化規律<sup>8</sup>に基づき、ゴールデン・ルール(景気循環を通じて政府は投資に対してのみ借入れを行い経常的支出に対して借入れを行わない)とサステナビリティ・ルール(景気循環を通じて、政府債務のGDPに対する比率を安定的で慎重な水準に維持する)が政府によって定められ、2008年9月の世界金融危機発生前は、英国財政は先進国の中でも優等生とされてきた。しかし、金融危機発生後は中堅銀行であるノーザンロック銀行の国有化に伴う公的資金注入を行ったほか、大規模な景気対策を行うため、財

<sup>4</sup> 財務省主計局「諸外国の景気対策と財政状況」(平21.3.17)

<sup>5</sup> プレバジェット・レポートは、ブレア政権による財政改革の一環として導入されたものであり、予算の3か月前に公表することが義務づけられているほか、予算で導入を検討している重要な財政政策の変更についての提案を含めなければならないとされている。

<sup>6</sup> 本稿執筆時点の為替レート(1ポンド=約133円)で計算している。

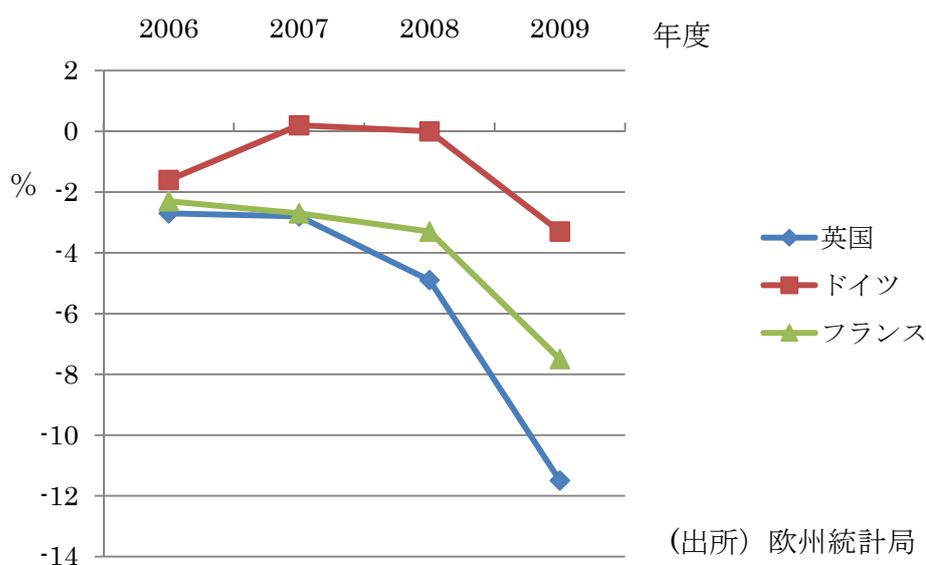
<sup>7</sup> 内閣府政策統括官室(経済分析担当)「世界経済の潮流2010年I」(平22.5)

<sup>8</sup> 1998年財政法に基づき、政府の財政運営の原則等を定めたものである。

政安定化規律に基づく具体的な規律であるゴールデン・ルールとサステナビリティ・ルール<sup>9</sup>の適用を一時中止することにした。この結果、英国の財政状況は深刻さを増すことになった。

2009年12月に欧米の格付け機関がギリシャ国債の格付けを引き下げ、いわゆるギリシャ危機が発生した。その後、ギリシャ政府に対し、IMFとEUが支援を表明したことから危機は一段落したものの、第2のギリシャになるのではないかとされた国の1つが英国であった。その理由としては、①2009年度の財政赤字が対GDP比10%を超えていること、②今後高齢化に伴う社会保障支出の増大が予想され、抜本的な改革に取り組まなければ公的債務が増大すること等が挙げられた。

図表 1 欧州各国の財政赤字（単年度財政赤字対GDP比）の推移



### 1-3. 労働党政権下での経済・財政運営

2009年12月9日、ダーリング財務大臣（当時）から2009年プレバジェット・レポート（Pre-Budget Report 2009）が発表された。レポートでは、2009年度の経済成長率の見通しを2009年3月予算時の予測であるマイナス3.5%からマイナス4.75%へと下方修正したが、2010年度<sup>9</sup>の成長率は引き続き1-1.5%前後とし、2011年度、2012年度は3.5%になるとした。公共部門の純借入額は2009年度1,780億ポンド（対GDP比12.6%）、2010年度は1,760億ポンド（同12%）

<sup>9</sup> 英国では財政年度については、例えば「2010」年度は「2010-11」年度と表すのが通常であるが、本稿では特に事情のない限り「2010」年度と表現している。

となるとしたものの、2013年度には約半分の5.2%になると予測した。

2010年2月、「2010年財政責任法（Fiscal Responsibility Act 2010）」が成立し、その中では、2010年度から2015年度の各年度末において「公共部門の借入額の対GDP比」を前年度よりも減少させなければならない。また、「2013年度末の公共部門純借入額の対GDP比」を2009年度末の半分以下にしなければならないことが定められた<sup>10</sup>。

2010年3月24日、ダーリング財務大臣（当時）の予算演説が行われ、「早すぎる財政再建は景気の腰を折りにかねない」とし、これまでどおり景気配慮型の予算編成を行うことを表明した。経済成長見通しについては、2010年度は引き続き1-1.5%としたものの、2011年度は3-3.5%、2012年度は3.25-3.75%になるとした。また、公共部門の純借入額については、2010年度1,630億ポンド（対GDP比11.1%）、2011年度は1,310億ポンド（同12%）、2014年度は740億ポンド（同4%）になるとした。本格的な財政赤字削減の方策を行わないにもかかわらず、財政再建目標が引き下げられたのは、2009年度においては、法人税及び個人の源泉所得税が予想を上回って伸びたこと、2010年1月の消費税率の再引上げ（15%から17.5%）により駆け込み需要が発生したことにより付加価値税（VAT）収入が増加したことの2つの要因があった。また、2010年度の税収の上方修正は、当初2009年度に計上予定であった銀行賞与税<sup>11</sup>を2010年度に計上したこと等があったとされている<sup>12</sup>。

## 2. 連立政権における経済・財政運営

### 2-1. 総選挙等における各党の対応

労働党政権は、英国の有力シンクタンク財政研究所（IFS）が報告書の中で「英国の2010年の借入水準と2007年から2010年までの借入の増加は、国民所得比で見ると双方ともG20の中で最も大きくなると予測される」としていたにもかかわらず、具体的な財政再建についての道筋を示すことはなかった<sup>13</sup>。また、選挙戦に入っても、各党は若干の歳出削減については言及したものの、本

---

<sup>10</sup> 田中嘉彦「海外法律情報 英国『2010年財政責任法—財政再建目標の法定化』」『ジュリスト』98頁（No.1397、平22.4.1）

<sup>11</sup> 特定の賞与を支払う銀行等に対し、支払賞与の一定額に50%の税率で課税する制度

<sup>12</sup> 田中理「英国2010年度予算案と財政再建の行方」『EU Trends』（第一生命研究所 経済調査部）（平22.3.25）

<sup>13</sup> Martin Wolf “The British election that both sides deserve to lose “ *Financial Times*, March 11, 2010.

格的な財政再建の方策について踏み込むことは避けたとされている<sup>14</sup>。

総選挙後は連立政権の合意に基づき、具体的な財政再建のための活動が本格化することになった。保守党が選挙前に公約していた予算責任局が事実上発足し、6月14日に新たな経済・財政見通しを公表した(後述)。このような中で、オズボーン財務大臣による予算演説(以下「オズボーン演説」という。)が行われた。

## 2-2. オズボーン演説で示された財政再建方針

### (1) 概要

オズボーン演説において、今回の緊急予算(以下「6月予算」という。)は避けられない予算(unavoidable Budget)であり、もしこの予算で示された具体的な措置を行わない場合、英国は金利上昇、企業倒産、失業の急上昇等厳しい結果に直面することが述べられた。そして、経済成長、財政、公的借入等について新たな見通しを示し、労働党政権時の予算(以下「3月予算」という。)におけるこれらの見通しを変更した<sup>15</sup>。また、構造的な財政赤字を減らすには、連立政権は、増税よりも支出を低くするほうが財政赤字削減や経済成長に効果的であるとし、財政再建は歳出削減で7割以上まかない、残りを増税で行うとした。歳出削減の項目は、予算演説の中では公務員給与の2年間の凍結、「子ども手当」の3年間の凍結等が挙げられた。歳出削減の詳細は10月20日に予定される歳出見直しまで明らかにされないが、財務大臣は医療保険・海外援助以外の部門の予算は向こう4年で25%削減されることになる<sup>16</sup>とした。

### (2) 財政再建の具体的内容

今回のオズボーン演説では、財政赤字の対GDP比率が2010年度の10.1%から2015年度には1.1%まで低下するとの見通しを示した。その実現のため、連立政権は2010年度から2014年度までの5年間で約1200億ポンド(約16兆円)の収支改善を見込んでおり、これは戦後最大規模の数字である。財政再建策は税制改正と歳出削減に分かれるが、図表2にみられるとおりに歳出削減額が税制改正による増収額を上回っており、2012年度以降は歳出削減額が全体の7割以上となっている。税制改正のうち、増税の中心となるのは、付加価値税(VAT)

<sup>14</sup> Nicholas Timmins “Faring less well “ *Financial Times*, May 4, 2010.

<sup>15</sup> オズボーン財務大臣が予算演説で示した「経済成長、財政、公的借入等」についての新たな見通しは予算責任局の策定によるものである。

<sup>16</sup> 『朝日新聞』(平22.6.23)

T)の標準税率の2.5%引上げであり、引上げは2011年1月4日から実施され、2010年度から2014年度で計約539億ポンド(約7.2兆円)の増収になる。

図表2 財政再建の主な項目

(単位：10億ポンド)

| 年度      | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 累計    |
|---------|------|------|------|------|------|-------|
| 税制改正    | 2.8  | 6.3  | 7.0  | 8.5  | 8.2  | 32.8  |
| 付加価値税   | 2.9  | 12.1 | 12.5 | 13   | 13.5 | 53.9  |
| 所得税     | -3.5 | -3.5 | -3.7 | -3.8 | -3.9 | -18.4 |
| 法人税     | -0.4 | -0.4 | -1.2 | -2.1 | -2.7 | -6.8  |
| 銀行税(新設) | 0.0  | 1.2  | 2.3  | 2.5  | 2.4  | 8.4   |
| 株式譲渡益課税 | 0.0  | 0.7  | 0.8  | 0.9  | 0.9  | 3.3   |
| 歳出削減    | 5.3  | 8.9  | 17.3 | 23.8 | 32   | 87.2  |
| 合計      | 8.1  | 15.1 | 24.3 | 32.3 | 40.2 | 119.9 |

(出所)「Budget2010 June」(英国財務省)を基に作成

また、銀行税が新設され、2011年1月1日から、外資系を含む全銀行の負債に課税される。税率は11年が0.04%。それ以降は0.07%である。この新税の導入は、金融危機において巨額の公的資金が金融機関に投入されたことから、金融業と他産業との税負担のバランスをとる狙いがあるとされている<sup>17</sup>。さらに、株式譲渡益課税については、一定の高所得者等について税率が18%から28%に引き上げられる。一方減税も行われ、所得税については、11年度から基礎控除を1000ポンド拡大し、7,475ポンドにする。法人税については、2011年4月1日から税率(28%)を毎年引き下げ、14年度には24%になるとしている。

### (3) プレバジェット・レポート2009及び3月予算(労働党政権)との比較

図表3は連立政権による6月予算、労働党政権時のプレバジェット・レポート2009及び3月予算の3つの予算の歳入、歳出を分野ごとに比較したものである。連立政権の予算では労働党政権時の予算と比較して、歳入予算における借入額を減らしていることが分かる。

<sup>17</sup> 『読売新聞』(平22.6.24)

図表3 各予算の比較

(単位:10億ポンド)

歳入

|                              | 所得税 | 国民保険 | 物品税 | 法人税 | 付加価値税 | 事業税 | カウンシルタックス | その他 | 小計  | 借入  | 歳入計 |
|------------------------------|-----|------|-----|-----|-------|-----|-----------|-----|-----|-----|-----|
| プレバジ<br>ェット・<br>レポート<br>2009 | 140 | 95   | 44  | 34  | 67    | 24  | 25        | 68  | 498 | 178 | 676 |
| 3月予算                         | 146 | 97   | 46  | 42  | 78    | 25  | 26        | 81  | 541 | 161 | 702 |
| 6月予算                         | 150 | 99   | 46  | 43  | 81    | 25  | 25        | 79  | 548 | 149 | 697 |

歳出

|                              | 社会保障 | 公共サービス | 医療  | 交通 | 教育 | 防衛 | 産業、農業、雇用訓練 | 住宅と環境 | 治安 | 国債利子 | その他 | 歳出計 |
|------------------------------|------|--------|-----|----|----|----|------------|-------|----|------|-----|-----|
| プレバジ<br>ェット・レ<br>ポート<br>2009 | 190  | 29     | 119 | 23 | 88 | 38 | 21         | 30    | 36 | 30   | 72  | 676 |
| 3月予算                         | 196  | 33     | 122 | 22 | 89 | 40 | 20         | 27    | 36 | 43   | 74  | 702 |
| 6月予算                         | 194  | 32     | 122 | 22 | 89 | 40 | 20         | 27    | 35 | 44   | 73  | 697 |

(出所) 各予算 (英国財務省) を基に作成

### 2-3. 予算責任局の設置

#### (1) 組織の概要

予算責任局 (以下「OBR」という。) は3名の委員で構成された委員会形式の組織である。委員以外には、エコノミスト、財政の専門家 (財務省からの出向者) によって構成された少人数の事務局からなっている。OBRの設置に伴い、OBRと財務省の「役割分担」が問題となるが、OBRが、経済見通し、財政予測についての最終的な責任を負うとされている。もともと、これらの経済見通し、財政予測を行うに当たっては、OBRは財務省によって作られたデ

ータと分析を十分得ることができるとされていることから、実際の作業はこれまでどおり財務省によってなされるのではないかと見込まれる。また、今回提出された6月予算など、予算の策定は依然として財務省が行っている。今後予算責任局は、年度当初に政府が発表する予算（3月公表）とプレバジェット・レポート（11月ないし12月公表）の時期にあわせ、年2回以上財政見通し等を発表するとみられている。

## (2) 経済成長見通し、財政予測等

オズボーン演説に引用された予算責任局の経済成長見通し、公共部門純借入額（対GDP比）の見通しは次のとおりである<sup>18</sup>。

### ① 経済成長見通し

（単位：％）

| 年度   | 2010  | 2011  | 2012      | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-------|-------|-----------|------|------|------|
| 3月予算 | 1～1.5 | 3～3.5 | 3.25～3.75 | —    | —    | —    |
| 6月予算 | 1.2   | 2.3   | 2.8       | 2.9  | 2.7  | 2.7  |

3月予算では、2010年度から3年間の経済成長見通しが示されただけであったが、6月予算では2015年度まで6年間の経済成長見通しが示されている。

### ② 公共部門純借入額（括弧内は対GDP比）の見通し

（単位：10億ポンド、％）

| 年度   | 2009            | 2010          | 2011         | 2012         | 2013        | 2014        | 2015        |
|------|-----------------|---------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| 3月予算 | 166.5<br>(11.8) | 163<br>(11.1) | 131<br>(8.5) | 110<br>(6.8) | 89<br>(5.2) | 74<br>(4.0) | —           |
| 6月予算 | 154.7<br>(11.0) | 149<br>(10.1) | 116<br>(7.5) | 89<br>(5.5)  | 60<br>(3.5) | 37<br>(2.1) | 20<br>(1.1) |

2014年度の新規借入れ額は、6月予算では3月予算において予想されていた金額の約半分に相当する370億ポンドと見込まれている。前労働党政権においても、2010年財政責任法の規定に基づき、公共部門純借入額の対GDP比について、2009年度の11.8%から2013年度において5.2%と半分以下にすることにしてきた。しかし、連立政権は、財政赤字削減を更に推し進め、2014年度の公共部門純借入額の対GDP比は労働党政権時の見通しの約半分になっている。

<sup>18</sup> 英国予算責任局ホームページ

## 2-4. プレバジェット・レポート 2009 以降の予算審議過程

英国の予算の会計年度は日本と同じ4月から3月であるが、2010年度において13年ぶりの政権交代が行われたことから、プレバジェット・レポート 2009 以降の英国の予算審議過程をまとめてみた<sup>19</sup>。

図表 4 政権交代と予算審議過程

| 政権        | 年 月          | 政治・予算等                                | 歳入法案   | 歳出法案   |
|-----------|--------------|---------------------------------------|--------|--------|
| 労働党政権     | 2009年12月     | プレバジェット・レポート 2009 公表                  |        |        |
|           | 2010年2月      | 2010年財政責任法成立                          |        |        |
|           | 3月           | 財務大臣予算演説<br>予算決議                      |        |        |
|           | 4月           |                                       | 歳入法案成立 | 歳出法案成立 |
|           | 5月6日<br>10日  | 総選挙<br>ブラウン首相退陣表明                     |        |        |
| 保守・自民連立政権 | 5月11日<br>25日 | 保守・自民連立政権発足<br>議会召集                   |        |        |
|           | 6月14日<br>22日 | 経済・財政見通し公表(予算責任局)<br>財務大臣予算演説<br>予算決議 |        |        |
|           | 7月           |                                       | 歳入法案提出 |        |
|           | 10月          | 複数年度予算提出                              |        |        |
|           | 12月          | プレバジェット・レポート 2010 公表                  |        |        |
|           | 2011年3月      | 財務大臣財政演説<br>予算決議                      | 歳入法案提出 | 歳出法案提出 |

(出所) 英国議会ホームページ等から作成

<sup>19</sup> 2010年10月以降の日程は見通しである。

英国における予算審議は、財務大臣の予算演説後、①歳入法案に対する審議と②歳出法案に対する審議に分かれて行われる。本年3月時点では、労働党政権であったことから、ダーリング財務大臣（当時）の予算演説が行われた後、歳入法案と歳出法案が提出され、審議が行われた。歳入法案（Finance Bill 2010）は4月7日に成立し、歳出法案（Appropriation Bill 2009-10）は、4月8日に成立した。7月1日、オズボーン財務大臣の予算演説後、連立政権から新しく歳入法案（Finance Bill）が提出された<sup>20</sup>。なお、10月に提出される歳出見直し案は、複数年度予算<sup>21</sup>（Spending Review）として提出されると見込まれている<sup>22</sup>。

### 3. 財政再建と経済成長の両立

6月27日、カナダのトロントで開かれていた20か国・地域首脳会議（G20サミット）は、金融危機以後、経済回復がぜい弱な中で、財政再建策を加速させるべきか、景気対策を続行するののかについて議論が行われ、「幾つかの主要国が同時に財政調整を行うことが回復に悪影響を及ぼすリスクがある一方、必要な国で健全化が行われないことが信認を損ない、成長を阻害するリスクが存在する。2013年までに少なくとも赤字を半減させ、2016年までに政府債務の対GDP比を安定化または低下させる財政計画をたてる必要がある。」<sup>23</sup>との目標を盛り込んだ首脳宣言を採択して閉幕した。

英国の連立政権の財政再建方針は、G20サミットで採択された首脳宣言に沿ったものであり、今後とも当初の方針どおりに財政再建が進められることになるとみられる。しかし、このような方針は、労働党政権時の社会保障に関する政策転換を内包しており、具体的な枠組みは10月の複数年度予算の公表まで待たなければならないが、オズボーン演説ではこれまでの福祉システムを大幅に見直すことが明示されていることから、低所得者や貧しい家庭にとって打撃となることが懸念される<sup>24</sup>。いずれにしろ、英国において厳しい財政再建路線と経済成長が両立していけるのか、今後の経済、財政運営が注目される。

（内線 75012）

<sup>20</sup> 法案の提出・成立等については、英国議会ホームページ等を参考にした。

<sup>21</sup> 稲田圭祐「英国の複数年度予算」『立法と調査』（第305号、平22.6）を参照

<sup>22</sup> 『朝日新聞』（平22.6.23）

<sup>23</sup> 外務省ホームページ

<sup>24</sup> “Budget case study: View from Sheffield “, *The Guardian*, June 23, 2010