

# 英国の複数年度予算

## ～制度的変遷と現行制度の評価～

決算委員会調査室 客員調査員 いなだ けいすけ 稲田 圭祐

(大東文化大学 非常勤講師)

### 1. はじめに

我が国は、依然として大きな財政赤字を抱えている。財政赤字の継続による公債残高の累増は財政の硬直化をもたらすため、財政構造の改善は喫緊の課題である。財政赤字の要因の一つに、予算制度に内在するいくつかの問題がある。予算は編成過程が不透明であるため、予算獲得競争に陥りやすい。また、予算は単年度であるため年度内で消化せざるをえず、節減のインセンティブが働きづらい。

これらの課題に対して、現在、内閣官房国家戦略室において予算制度改革が進められているところである。平成21年10月に閣議決定された「予算編成等の在り方の改革について」では改革方針として、①複数年度を視野に入れた、トップダウン型の予算編成、②予算編成・執行プロセスの抜本的な透明化・可視化、③年度末の使い切り等、無駄な予算執行の排除、④政策達成目標明示制度の導入が示された。

英国では、すでに、3か年度を基準期間とする複数年度予算や政策評価の予算編成への反映等が実施されており、こうした英国の制度が我が国の予算制度改革の一つのモデルとして位置付けられていることは明らかである。

本稿では、はじめに英国の複数年度予算についての制度的変遷や導入経緯を考察する。そして、複数年度予算の概要を述べた後、近年の英国の財政状況を概観し、複数年度予算制度導入による予算の縮減効果についてモデルを用いて検証する。

### 2. 複数年度予算の前身 - 公共支出調査 (Public Expenditure Survey) -

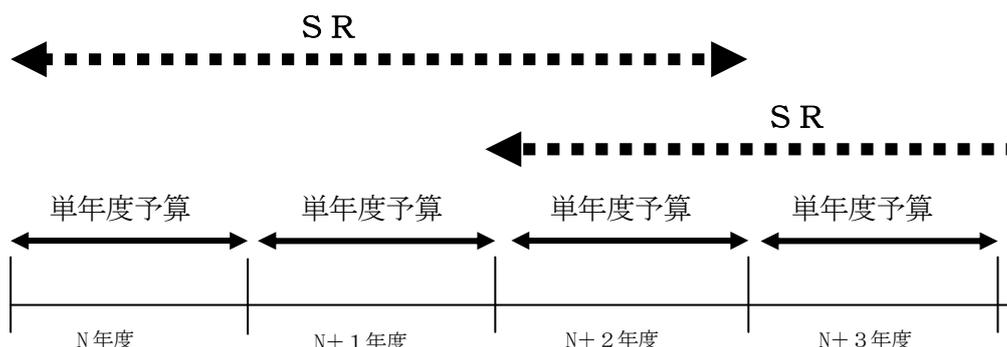
#### (1) 複数年度予算としての Spending Review

英国の予算は毎年の議決を要する単年度予算である<sup>1</sup>。単年度予算が、複数年の支出計画をもとに編成されるところに特徴がある。この複数年の支出計画は、Spending Review (「包括的支出見直し」、「歳出レビュー」、「支出計画」などと訳されているが、以下「SR」という。)と呼ばれるものであり、英国の複数年度予算とはこのSRを指す。単年度予算とSRとの関係は図表1のとおりである。

SRは、1998年、ブレア(T. Blair)政権において導入されたものであり、基本的には3か年度を基準期間とし2年ごとに策定されている。最初のSRは、1998年7月に英国財務省より公表された「Comprehensive Spending Review New Spending Plans 1999～2001」(CSR1998)であり、次いで2000年7月に「Resource Budgeting and the 2000 Spending Review」(SR2000)が2001年度～2003年度を基準期間として策定され、2002年7月に「New

Public Spending Plans 2003～2005」(SR2002)が、2004年7月には「New Public Spending Plans 2005～2008」(SR2004)が公表された。そして最も新しいSRは、プレバジェット(Pre-Budget)と同時に2007年10月に公表された2008年度～2010年度を基準期間とする「Comprehensive Spending Review」(CSR2007)である。このようにSRは、1998年から現在に至るまで計5回策定されており、このうちゼロベースによる策定のものについてComprehensiveと冠されている。

図表1 単年度予算とSRとの関係



(出所)筆者作成。

## (2) 公共支出調査(Public Expenditure Survey)の登場

複数年の支出計画をもとに単年度予算を策定するような予算編成の方法は、SRより始められたわけではない。英国では、1960年代よりSR導入に至るまで、公共支出調査「Public Expenditure Survey(以下「PES」という。)」と呼ばれる経済分析に基づいた中期支出計画を基に単年度の予算編成がなされてきた。PESとは、1959年の財務省の財政計画担当局長であったプラウデン(B. Plowden)を委員長としたプラウデン委員会報告(The Plowden Report)<sup>2</sup>の提案を受けて、1961年度予算から導入されたものであり、いわばSRの前身と呼べるものである。

1960年代にこのような予算制度改革がなされた背景には、第2次世界大戦後の福祉国家政策による公共支出の拡大が起因する。当時の英国では、基幹産業の国有化政策によって資本的支出が増加し、それに伴う公債残高の累増が問題となっていた。また1957年に公営企業の資金調達に公社債の発行ではなく直接財政資金によらなければならないと変更されたことが、より一層公共支出を促すこととなった。そこで、支出抑制のために予算制度そのものの変更が志向され、PESの導入に至ったのである。

PES以前の予算編成について、予算委員会(the Select Committee on Estimate)<sup>3</sup>において予算は「計画的というより自然的であり、理論的というより経験的にいわば家系図のように成してきたものであり、複雑な支出管理実務としての性格を有する」<sup>4</sup>と述べられていたように、予算項目(Voteやline)は2,000以上にのぼり、支出は計画的というより拡散的であった。また、正確な税収予測や適正な資源配分を判断する基準等がなかったため、

支出総額の規模を合理的に決定することは不可能となっていた。

このような予算制度の問題を克服すべく予算に計画性をもたせることを目的に導入されたのがP E Sであり、先に述べたようにその制度設計は、プラウデン委員会によってなされた。

プラウデン委員会報告を受けて定められたP E Sの骨子は、①予算編成に関する検討委員会の設置、②検討委員会によるG N P成長率を勘案した財政計画の策定と財務大臣への提示、③効果的な中期的支出計画をもとにした単年度の予算編成、④定期的な支出計画の見直し、といったものであった<sup>5</sup>。

この骨子に則り、予算編成に関する検討委員会として財務省高官を議長に公共支出調査委員会「Public Expenditure Survey Committee (以下「P E S C」という。)」が立ち上げられ、1961年度以降、5か年度(1981年からは4か年度、1991年からは3か年度)の支出計画であるP E Sが、単年度の予算編成のベースとしてP E S Cからの報告書という形で策定されることとなったのであった。

### (3) 公共支出調査(Public Expenditure Survey)の目的

P E Sの目的は予算に計画性を持たせることに他ならず、その原則はプラウデン委員会報告に依拠するものであった。しかしながら、P E Sの考え方自体は、当時の財務省事務次官であったクラーク(R. Clarke)の影響を多大に受けていた。

クラークの「財務省が主導となって、公的部門の支出をコントロールする」といった考え方がP E Sの方向性を決定付けたのである<sup>6</sup>。

つまり、P E Sは各省庁に分散化された予算コントロールを財務省に集中させることによって包括的な予算編成を行うことを目的とする制度でもあった。P E Sの財務大臣への報告の義務付けや、P E S Cのメンバーが財務省高官を議長とし財務省や主要省庁の財政担当官(Finance Officers)によって構成されていたのもこのためである<sup>7</sup>。

また、議会においても財務省に権限を集中させるようなシステムは容認されており、このことは予算委員会の「近年の公共支出の増加をみるに、現行のシステムでは、財務省の支出コントロールが有効に機能していないように思われる。・・・そこで当委員会では、独立した小規模な委員会を立ち上げて、財務省の支出コントロールに対する理論と実践に関する報告を促す」<sup>8</sup>という政府への勧告から伺える。

このようなP E Sの仕組みについて、ウィルダフスキー(A. Wildavsky)は「西欧諸国におけるもっとも重要な改革」であると賞賛した<sup>9</sup>。さらに、その他の政治学や経済学者達からもP E Sは既存のシステムを決定的に打破すると評されていた<sup>10</sup>。

### (4) 公共支出調査(Public Expenditure Survey)の失敗

ではその後、P E Sはどのような変遷を経たのか。1973年、ゴールドマン(S. Goldman)<sup>11</sup>に「すでにこのシステムは成熟した感があり、世界のどこを見てもこれ以上に優れたものは見あたらない」<sup>12</sup>といわれたように導入から10年にわたり制度的な発展を遂げたP E Sであったが、1970年代の後半には、P E Sは存続の危機を迎えていた<sup>13</sup>。

1970年代後半において公共支出が計画やコントロールできるレベルを超えてしまった結果、PESはその機能を失っていったのである。

PESが機能しなくなったのはなぜか。最大の原因は、英国特有の政治・行政の体質、政府と財務省との「近さ」にあった。周知のように英国首相は、連合王国の首相でありながら第一大蔵卿(First Lord of the Treasury)でもある。このため首相は第二大蔵卿である財務大臣やひいては財務省と密接な関係を持つ<sup>14</sup>。前述したようにPESの導入によって予算に対するコントロールが各省庁や議会から離れ財務省に集中したことは、首相や財務大臣の意向が予算編成に対し直接的に反映しやすくなることを意味した。公共支出がコントロールできるレベルを超えてしまった理由の一つは、当時の政府が失業とインフレ対策として過去に類を見ないほどの公共支出の増加を推進したからに他ならなかった。オイルショックの影響もあって1974年度の政府支出は1970年度に比べ28%増加し、最終的には1976年にIMFからの借入れを行うに至った<sup>15</sup>。

また、PESによる支出コントロール失敗のもう一つの原因は、将来の支出を実際とはかけ離れた高い経済成長率によって見積もっていたためであった。事実、1973年度及び1974年度の政府支出の対前年度伸び率は6.9%及び8.5%であり、これは同時期のGDP成長率の2倍以上であった<sup>16</sup>。

その後1980年代に入りサッチャー(M. Thatcher)が首相になると、マネタリスト政策が採用され、インフレ抑制のために貨幣総量の厳格なコントロールによって支出削減が図られた。この結果、予算編成はPESを通じた計画性という中長期的視点から離れて、専ら現金管理としての短期的視点に移行していった。すなわち予算編成は単年度予算重視となり、PESはもはや支出計画としての本来の役割を果たせなくなっていたのである。当然、PESCは形骸化を理由に1980年代後半には事実上解散され、PESは単なる報告資料として単年度の各省庁概算要求の積み上げとしての性格を有するに留まるようになっていった<sup>17</sup>。ここにおいて、PESは複数年による計画的な予算編成という目的を放棄することになったのである。

### 3. 複数年度予算の概要 - Spending Review と予算フレーム -

#### (1) 公共支出調査(Public Expenditure Survey)からSpending Reviewへ

1980年代を通じてその意義が事実上消滅したかに見えたPESであったが、メージャー(J. Major)政権下において、再び見直しが行われた。それが、コントロール・トータル(Control Total)の導入であった。

コントロール・トータルとは、景気循環的な要因等による変動を排除した支出(社会保障関係費や利払い費を除いた支出)の上限の実質伸び率を、実質経済成長率を下回る水準にするという原則のもとで3か年度の支出計画を策定するものであり、PESにルールを設定することによって支出総額を制限しようとするものであった。つまり、1980年代において現金管理を重視するあまり予算編成が単年度予算偏重に陥ってしまった反省から、景気循環を考慮した計画的な予算編成に立ち返ることを目的としていた。

しかしながらコントロール・トータルは、既にPESが予算過程において形式的なもの

となっており計画としての厳密性を有しなかったために単年度予算額の決定に直接的な影響を与えなかったと言われており<sup>18</sup>、付け加えられたルールはそれほど強い財政規律として機能しなかった。予算改革は、労働党政権に持ち越された課題となった。

そこで、1997年、首相となったブレア(T. Blair)は、財政規律の強化を図るとともにPESを単年度予算編成の軸に据えることを目的に、コントロール・トータルにおける新たな戦略的な予算フレームとしてPESをリニューアルすることとした。それこそが、3か年度の支出計画であるSRであり、SRに単年度予算編成の際に計画された支出限度額を容易に修正できないような拘束性や、中期的な財政運営ルールや政策目標に対する財政規律を維持するための拘束性を持たせたことが従来のPESとの大きな違いであった。以下の節において現行予算制度の概要を述べる。

## (2) 財政規律の強化

ブレア政権は財政規律強化のために、1998年、財政安定化規約(Code for Fiscal Stability)を制定した。財政安定化規約では財政運営の基本原則として、①透明性、②安定性、③責任、④公平性、⑤効率性の5原則が示され、政府はこの5原則と整合的な財政目標及び財政規律を設定しなければならないとされた。ブレア政権はこれに基づき、①財政の中期的な健全性の維持及び世代内・世代間の公平性を保つ、②短期的金融政策の支援と財政制度の自動安定化装置により経済の変動をなだらかにする、という財政目標を設定した。さらに、①財政目標達成のためにする政府の借入れは投資的支出に限定する(ゴールデン・ルール)、②公共部門の純債務残高をGDP比で40%以下にする(サステイナブル・ルール)という、2つの財政規律を設定したのであった。これら財政規律はブラウン(G. Brown)政権においても踏襲された。

SRでは以上の財政規律に従って3か年度の公共部門(地方政府や外郭公的団体を含む)の支出総額「Total Managed Expenditure(以下「TME」という。)」が国民経済計算(System of National Accounts)ベースで決定される。

## (3) SRの内容

先に述べたように、英国の予算も我が国と同様に、毎年議決を要する単年度予算である。ただし、単年度予算がSRを基に編成されなければならないことから、複数年度予算として捉えられている。

SRにおいて決定されたTMEは、省庁別歳出限度額「Departmental Expenditure Limit(以下「DEL」という。)」と、年度管理歳出額「Annually Managed Limit(以下「AME」という。)」に振り分けられる。

DELとは、省庁ごとの人件費や物件費など管理的費用及び計画費の3か年度の支出限度額であり、公共サービスの提供において直接的に消費される経費が含まれることになる。DELでは3か年度の支出限度額が年度ごとに振り分けられ、仮にある年度の予算に不用が生じた場合は次年度への繰越しが支出限度額の範囲内で認められている。また、DELのうち管理的費用については管理予算(Administration Budget)として一括配賦され弾力

的な運営が可能となっている。

一方、AMEは、支出が法律等に基づいて義務付けられている予算である。具体的には社会保障費(Social Security)、省庁別の還付型税額控除(Negative Income Taxes)、EU共通農業支出金(Common Agriculture Policy Payments)、宝くじ関連支出(Lottery Spending)、中央政府の利払費(Debt Interest)や地方政府の借入額等が含まれる。また、予算額は景気変動を勘案し年2回の見直しが行われる。このためAME内において景気変動に備えた予備費(Margin)が設定されている。AMEは各省庁に自由裁量が与えられているわけではないので財務省と各省庁間との折衝が行われるわけではない。

さらに、DELとAMEは、発生主義会計に基づいて経常的支出に充てられる資源予算(Resource Budget)と、資本的支出に充てられる資本予算(Capital Budget)に区分される。英国では、2000年に政府資源・会計法(Government Resources and Accounts Act)が制定され、中央政府の予算・決算は企業会計に則した発生主義会計(資源会計)「Resource Accounting and Budgeting (以下「RAB」という。)」によって経理されることが規定された。

#### (4) 単年度予算

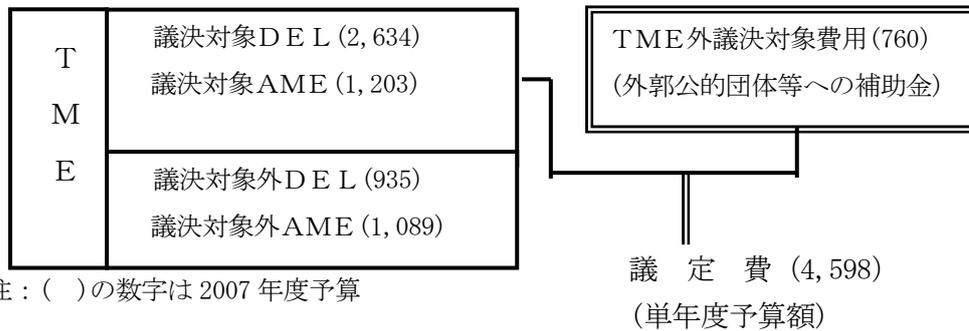
議決を要する予算とは単年度予算を指すが、単年度予算はSRで決定された3か年度におけるTME(DEL+AME)の単年度の落とし込みに過ぎないため、各省庁における単年度の予算編成作業は形式的なものにすぎない。ただし、TMEのすべてが議会の議決対象となるわけではないことに留意する必要がある。

TMEは議決対象外経費(国民保険基金、王室費等)と議定費に区分される。議会における予算審議の対象となるのはこの議定費である。すなわち、単年度予算とはこの議定費に対する単年度の歳出権付与を指し、議定費に係る予算は議決を経て歳出予算法(Appropriation Act)及び統合国库資金法(Consolidated Fund Act)として法律の形式で成立する。TMEと議定費との関係は図表2のとおりである。

議決対象である予算項目は、発生主義によって把握された資源要求額「Request for Resources (以下「RfR」という。)」と、現金要求額で計上される。議会はRfR及び現金要求額に対して審議し議決することになるが、減価償却費等の発生主義によるコストは概念事項(notional entries)として取り扱われ、実際に予算に計上されるわけではない。予算配賦は発生主義によるコストが除かれた調整後の現金要求額に対して行われる。したがって単年度予算は発生主義によって策定され、その配賦はいわば現金主義によってなされることになるが、発生ベースと現金ベースのいわゆるダブル・スタンダードによって予算編成が行われているわけではない。単年度予算の執行結果は資源会計(決算)報告書(Resource Accounts)として議会に報告され、次年度以降の政策の優先順位に反映される仕組みとなっている。また、2009年度決算からは政府全体(外郭公的団体等を含む)の会計報告書として政府連結会計報告書(Whole of Government Accounts)の作成が予定されている。

図表2 TMEと議定費の関係

(億ポンド)



注：( )の数字は2007年度予算

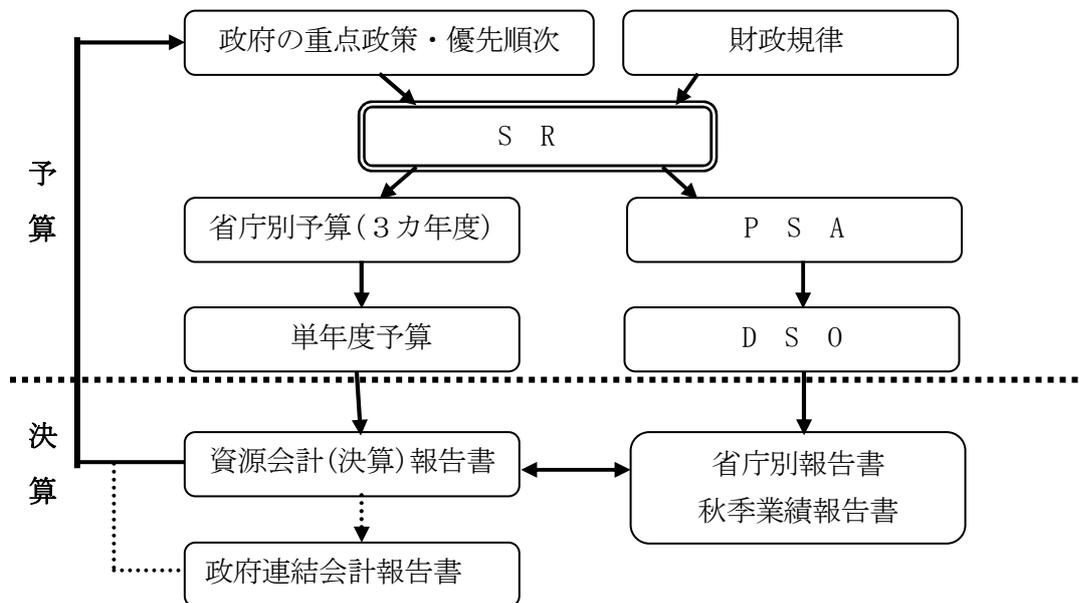
(出所)HC489 HMTreasury, *Public Expenditure Statistics Analyses*, London:TSO, 2008, p. 34.

### (5) 政策評価

英国では政策評価制度として公共サービス合意「Public Service Agreement (以下「PSA」という。))」が設けられている。これは予算編成権を持つ財務省と各省庁との間で交わされる協約としての性格を持つものである。PSAでは政府全体の政策目標が設定され、政策目標別にその達成度を測るための業績指標が定義されている。また、最近のSR (CSR2007)では、新たな政策評価の枠組みとして省庁別戦略目的「Departmental Strategic Objectives (以下「DSO」という。))」が示された。DSOの導入により各省庁はPSA達成に向けた具体的な目的をアウトカムベースで提示することとされ、PSAと省庁別の業績指標や目標期間、政策手段等との関係等を明らかにすることが図られている。DSOの達成状況等の分析結果は、省庁別報告書(Departmental Report)や秋季業績報告書(Autumn Performance Report)によって公表される。

図表3は、財政規律、SR、単年度予算、政策評価等を含めた英国予算フレームの全容である。ただし、このフレームは歳出予算に関してのみであり、歳入予算は別の予算過程を経ることに注意しなければならない。

図表3 予算フレーム



(出所) The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), *Guide to Central Government Finance and Financial Management*, London: KPMG. 2006, p.8 を修正。

#### 4. 複数年度予算の評価

##### (1) 予算規模の推移

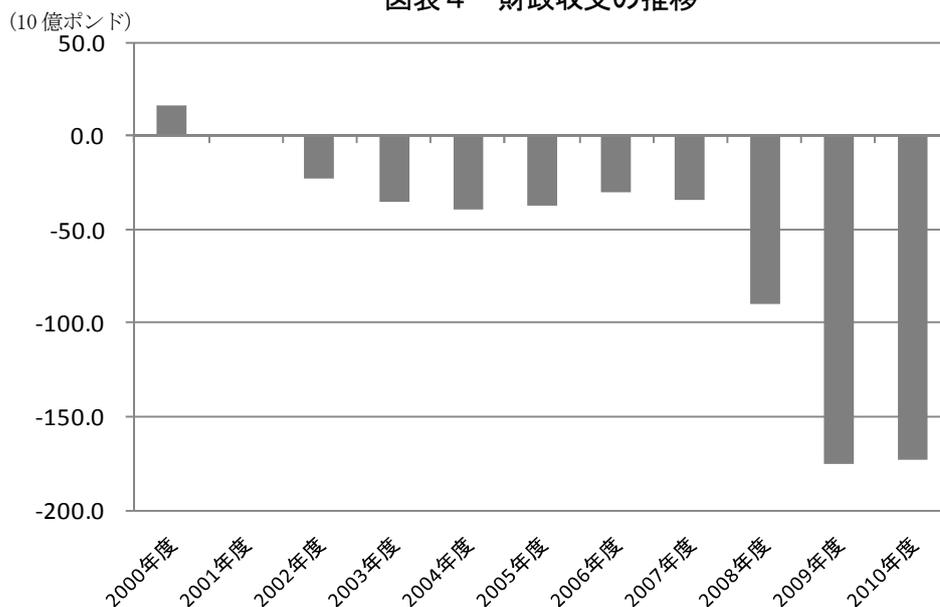
ブレア政権以降の予算制度改革は、①財政規律の強化、②複数年度予算としてのS Rを用いた3か年度による支出コントロール、③P S Aを通じて行なわれる業績を重視した予算編成、④発生主義会計による民間経営的なコスト把握としてまとめることができる。

これらは予算に計画性を持たせることを主眼として、従来の予算構造を根底から修正・変更することを目的に行なわれたものであった。

ではこれらの取組により、英国の財政状況はどのように変化したのか。図表4は財政収支(Public Net Borrowing)の推移である。2000年度にかけて黒字であった財政収支は、2001年度を境に赤字に転じ2006～07年度にはややその幅を抑えたものの、2008年度からはアメリカ発の金融危機の影響により急速に財政赤字が拡大していることが分かる。また、図表5は歳出規模の推移である。確かに、財政赤字の拡大とともに歳出総額<sup>19</sup>も年々増加しているが、歳出総額を対前年度伸び率でみると2003年度からは下がり始め2007年度では2001年度と同水準となっていることが示されている。つまり、経済成長<sup>20</sup>を勘案すれば、2008年度からの財政規律の逸脱による影響を排除すると<sup>21</sup>、2002年度に景気後退による歳入減を受けて財政赤字となったものの、2007年度までは歳出額の抑制が図られてきたことがわかる。

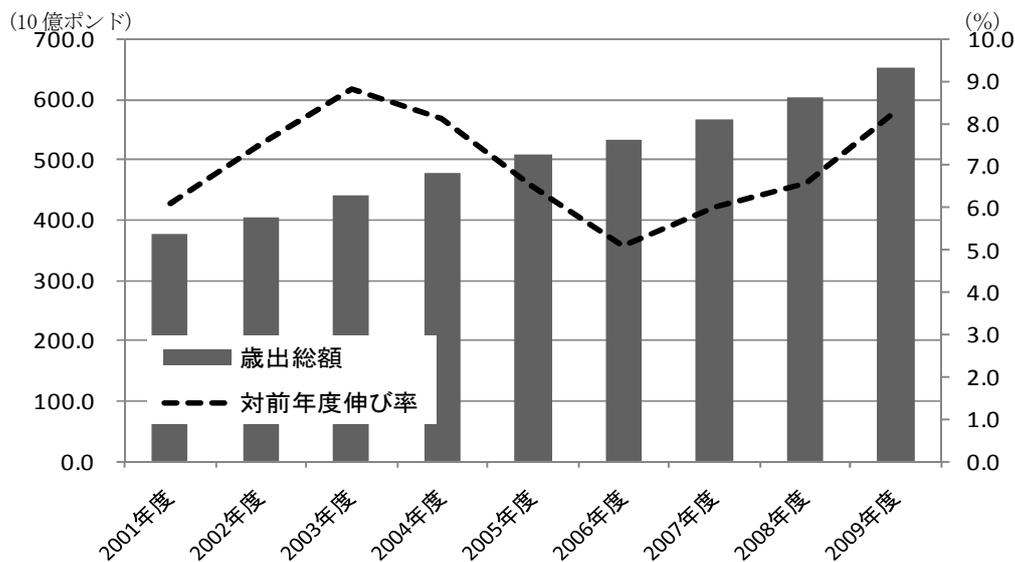
本節では複数年度予算に対する評価として、歳出額の抑制と複数年度予算との関係について明らかにすることを目的に、モデルによる推定を行った。

図表4 財政収支の推移



(出所) 各年度 Budget より筆者作成。

図表5 歳出総額の推移



(出所) 各年度 Budget より筆者作成。

## (2) 増分主義仮説による縮減効果の推定

予算編成は「増分主義(Incrementalism)」的側面を持つ。増分主義とは、実際の予算編成が、前年度の実績額をベースとした増減にのみ焦点が当てられることを意味する。ウィルダフスキーによれば予算は、「増分的であって、包括的ではない。ある省庁の予算編成についての賢明な出発点は、毎年度の予算編成を全て見直すことから始められるわけではないということである。予算編成は昨年度の予算をもとにするのであり、したがって、狭

い範囲での増加ないしは減少に特別の注意が払われるのである<sup>22</sup>。」ことになる。

この考え方に従って、デイビス(A. Davis)、デプスター(A. Dempster)、ウィルダフスキーは米国の連邦予算編成における議会と行政府の行動を計量的に分析した。そして、行政府の予算要求額及び議会の歳出承認額は、前年度の承認額や要求額等を説明変数とする簡単な線型の方程式で説明できるとの結論を導いた<sup>23</sup>。

また、行財政の効率化を目指した場合、資源配分、所得再分配及び経済安定化等に係る政府部門の予算政策は必要不可欠な公共サービスに絞られてくるため、増分主義的な予算配分にならざるを得ない側面があり、増分主義を全面的に否定することは難しい。

そこで本稿では、英国の歳出額の抑制と複数年度予算との関係を分析するにあたり、デイビス、デプスター、ウィルダフスキーが行ったモデル(以下「DDWモデル」という。)を用いることとした。DDWモデルを簡単に説明すると(i)式ようになる。

$$y_t = \beta_1 x_{t-1} + \eta_t \quad \dots (i)$$

$y_t$ は $t$ 年度の予算要求額であり、 $x_{t-1}$ は前年度の議会承認額である。また、 $\eta_t$ は統計的誤差を表す。つまり、 $t$ 年度の予算額が前年度予算額のおよそ $\beta$ 倍になることを説明する。

英国における予算額の推定を行った結果、上式の係数が1より小さい結果となれば減分的な予算編成が行われたことを表し、複数年度予算の縮減効果を示すことになる。

周知の通り米国では、行政府(大統領を含む)の編成過程と議会の編成過程を明確に分離して考察できる。このためDDWモデルも予算を要求する行政府とこれを査定する議会との間の編成プロセスを含めた分析がなされている。しかし、英国の場合、SRの導入以降議会による毎年の予算統制は実質上行われていないため編成プロセスの分析は行わず、予算額のみを分析の対象とした。すなわち、増分主義を仮説とすれば、前年度をベースとして意思決定がなされるため、前年度予算額のみが外性変数となる。これらを踏まえて本稿ではDDWモデルにならない、2つのモデルを想定した。

$$x_t = \alpha_1 + \beta_1 x_{t-1} + \varepsilon_{1t} \quad \dots (ii)$$

$$x_t = \alpha_2 + \beta_2(1 + p_t)x_{t-1} + \varepsilon_{2t} \quad \dots (iii)$$

ここで、 $x_t$ は $t$ 年度の予算額であり、 $x_{t-1}$ は前年度予算額であり、 $\varepsilon_{it}$ は統計的誤差を表す。DDWモデルでは、定数項を0としているが、本稿では定数項のある形で定式化した。さらに、(iii)式に関して、DDWモデルでは名目値のみが扱われていたため、 $p_t$ としてインフレ率を勘案するモデルを設定した<sup>24</sup>。

分析する予算の範囲は中央政府とし、データとして用いる予算額は、1999年度から2007年度までの議定費のうち発生主義によるコストが除かれた後の実際に配賦された現金要求額に限定した。

また本稿では、中央政府の予算総額の他に、省庁別の分析も試みた。具体的には、教育・職業訓練(Department for Education and Skill)、保健(Department for Health)、運輸(Department for Transport)、内務(Home Office)、国防(Ministry of Defense)、外務

(Foreign and Commonwealth Office)、国際開発 (Department for International Development)、貿易・産業 (Department for Trade and Industry)、環境・食糧 (Department for Environment, Food and Rural Affairs)、文化・メディア・スポーツ (Culture, Media and Sport)、労働・年金 (Department for Work and Pensions)、財務 (HM Treasury) の閣内相が所轄する省である主要 12 省庁を対象とした。

### (3) 推定結果

推定結果は図表 6 及び図表 7 の通りである。

図表 6 モデルの適合度 (名目値)

	$\beta$	adjR <sup>2</sup>		DW <sup>3</sup>
Central Government	1.03	0.99	**	1.95
Education and Skill	1.12	0.68	**	2.32
Health	1.08	0.97	**	2.43
Transport	0.91	0.79		2.42
Home Office	0.95	0.93	**	2.89
Defense	1.02	0.89	**	2.20
Foreign and Commonwealth	0.86	0.64	*	2.53
International Development	1.10	0.95	**	1.14
Trade and Industry	0.77	0.50		3.10
Environment, Food and Rural Affairs	0.75	0.47		2.07
Culture, Media and Sport	1.11	0.76	**	2.24
Work and Pension	0.84	0.45	*	2.48
HM Treasury	0.86	0.48	*	1.89

1 各年度の *Parliamentary Estimates publications* より  
 2 \*は5%有意、\*\*は1%有意  
 3 DW はダービン・ワトソン比

(出所)筆者作成。

図表 7 モデルの適合度 (実質値)

	$\beta$	adjR <sup>2</sup>		DW
Central Government	0.96	0.97	**	2.05
Education and Skill	1.06	0.61	*	2.23
Health	1.00	0.94	**	2.29
Transport	0.70	0.38		2.28
Home Office	0.86	0.85	**	2.92
Defense	0.79	0.50	*	2.11
Foreign and Commonwealth	0.56	0.20		2.21
International Development	1.06	0.91	**	1.16
Trade and Industry	0.59	0.21		2.11
Environment, Food and Rural Affairs	0.69	0.38		2.02
Culture, Media and Sport	0.80	0.30	***	1.71
Work and Pension	0.06	0.16		1.89
HM Treasury	0.40	0.41		1.78

1 各年度の *Parliamentary Estimates publications* より  
 2 \*は5%有意、\*\*は1%有意  
 3 DW はダービン・ワトソン比  
 4 Culture, Media and Sportは10%において係数有意

(出所)筆者作成。

分析結果より、中央政府全体(Central Government)の予算額については、名目と実質のいずれも係数有意であり、決定係数( $\text{adj}R^2$ )も高く、相関が認められた。これは予算総額ベースでは英国においても増分主義仮説が有意であることを説明する。係数をみると、名目値で1.06となっているものの、実質値においては0.96となっており、実質ベースでは当年度予算額は前年度予算額におよそ0.96を乗じると求められることになる。

すなわち、実質ベースで考えるならば予算は減分的に編成されており、予算に計画性をもたせた複数年における支出コントロールが予算の縮減効果を持つことが認められた。

省庁別にみると、増分的な編成と減分的な編成と様々であるが、教育・職業訓練(Department for Education and Skill)、保健(Department for Health)が名目・実質ベースともに増分的な編成を示しており、このことはブレア政権が教育や医療を優先政策として掲げてきたことを裏付ける結果となった。

ただし、名目値・実質値ともにあてはまりの悪かった省庁について、運輸(Department for Transport)は、2003年度に運輸・地方政府(Department for Transport, Local Government and the Regions)から組織変更されており、環境・食糧(Department for Environment, Food and Rural Affairs)については、2002年度に環境・運輸・地域開発(Department for Environment, Transport and the Regions)から組織変更されている。貿易・産業(Department for Trade and Industry)に関しても、2001年度に貿易・産業・輸出信用保証(Trade and Industry and Export Credits Guarantee Department)から組織変更されたものであり、いずれの省庁も他の省庁と比べてサンプル数が少ないことが結果に影響した可能性がある。

## 5. おわりに

英国において、1999年度に3か年度の中期支出計画であるSRが複数年度予算として突然に導入されたわけではない。英国では議決を要する単年度予算に加えて、1960年代から中期支出計画としてPESが予算とともに作成されてきた。英国では伝統的にこの中期支出計画を基に予算編成を行う仕組みが整っており、これが実質的な複数年度予算を制度化させた下地となったのである。

我が国もかつて大蔵省にて3か年度の中期財政計画を公表していたが、これは予算にリンクしたのではなく、単なる財政見通しであった。また最近では、「予算編成の在り方の改革について」が閣議決定されたところであるが、英国で見られたように、ルールを設定し複数年の支出コントロールを行えるような予算編成の制度的土壌が作れるか否かは今後の動向を見守っていきたい。

ただし、英国では2010年5月に総選挙が行われた結果、労働党政権が敗れたためSRを含めた現行の財政制度が続けられるかは不透明であることに留意する必要がある。

- 
- <sup>1</sup> 英国では、歳入予算過程と歳出予算過程が別れており、単年度予算とは歳出予算を指す（詳細は3(4)を参照）。歳入予算に関しては、税率等の変更があった場合のみ議会の承認が必要となる。
- <sup>2</sup> プラウデン委員会は、プラウデンの他に3人の有識者たちを外部委員に迎え、財務省およびその他省庁からの6人の事務次官や事務次官補(Permanent and Deputy Secretary)から構成された。
- <sup>3</sup> 1921年に下院に設置された特別委員会であり、その役割は、小規模な委員会による予算の検討にあった。ただし、現在は予算審議について、省庁ごとに省庁別特別委員会(Department Select Committees)において行われている。
- <sup>4</sup> HC254 the Select Committee on Estimate, *Fifth special report*(Session 1957-58), London: HMSO, 1958, p. xiii.
- <sup>5</sup> R. Clarke, *Public expenditure, management and control: the development of the Public Expenditure Survey Committee (PESC)*, edited by Alec Cairncross, London: Macmillan, 1978, pp. 25-38.
- <sup>6</sup> *Ibid.*, p. x.
- <sup>7</sup> D. Heald, "Public Expenditure and Public Accountability", *Omega*, (7), 1979, p. 473.
- <sup>8</sup> HC254 the Select Committee on Estimate, *Fifth special report* (Session 1957-58), London: HMSO, 1958, p. x.
- <sup>9</sup> H. Helco and A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, London: Macmillan, 1974, p. xvii.
- <sup>10</sup> S. Brittan, *Steering the economy*, London: Harmondsworth, 1971, p. 47.
- <sup>11</sup> 元財務省の事務次官であり、1972年に引退後、オリオン銀行の常務を歴任。また彼はロンドン大学(LSE)初の名誉会員の一人であった。
- <sup>12</sup> S. Goldman, *The Developing System of Public Expenditure Management and Control: Civil Service College Studies*. London: HMSO, 1973, p. 53.
- <sup>13</sup> M. Wright, "Public Expenditure in Britain: The Crisis of Control", *Public Administration*, 55(2), 1977, pp. 143-169.
- <sup>14</sup> 首相の権限については、久保憲一『現代のイギリス首相—その地位、権限および指導力の制度的考察—』嵯峨野書院(平8.10)を参照。
- <sup>15</sup> U.K. Office for National Statistics, *Annual Abstract of Statistics*, National Statistics, London, 1970~1980.
- <sup>16</sup> *Ibid.*, 1970~1980.
- <sup>17</sup> C. Thain and M. Wright, *The Treasury and Whitehall*, Oxford University Press, 1995, p. 60. また、サッチャー政権下の行財政に関しては森嶋通夫『サッチャー時代のイギリス—その政治、経済、教育』(岩波新書平10.12)を参照。
- <sup>18</sup> 財政制度審議会『財政構造改革特別部会海外調査報告』(平10.12)による説明を参照。
- <sup>19</sup> 歳出総額=経常歳出+資本的歳出(総投資-資産売却額-減価償却費)としている。2001年度から2007年度までは決算額、2008年度は決算見込額、2009年度は計画額を使用。
- <sup>20</sup> 2003年度から2007年度までの実質経済成長率(基準年2005年度)の推移は次の通り。2.81(2003年度)、2.95(2004年度)、2.17(2005年度)、2.85(2006年度)、2.56(2007年度)。(IMF world economic outlook database 2010より)
- <sup>21</sup> 2008年11月のプレバジェットにおいて「ゴールデン・ルールやサステイナブル・ルールを厳格に適用することは不適切であり、グローバルなショックの影響が完全に消えるまで、一時的に財政規律を逸脱する」と公表された。
- <sup>22</sup> A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, London: Little Brown and Company. (小島昭訳『予算過程の政治学』15頁(劉草書房 平8.11))
- <sup>23</sup> O. Davis M. Dempster and A. Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, 60(3), 1996, pp. 529-547.
- <sup>24</sup> 2003年度を基準年として分析している。