

## 「英国の2004年度国家予算案におけるNHSの位置づけ」

森 宏一郎（日医総研 海外駐在研究員）

### はじめに

英国NHS（National Health Service）は、一つの重要な国の公共サービスに位置づけられて機能している。特に近年は、NHSの充実化が国の重点項目の一つに挙げられている。NHSが国の公共サービスに位置づけられている以上、NHSは国家財政と深い関わりを持つ。国家財政は国の事業全体をカバーしており、その用途は経済から福祉まで多岐に渡っている。したがって、国家財政を注意深く観察することによって、国家事業サービスとしてのNHSの位置づけを見ることができよう。

英国では、例年12月に来年度の国家予算案が示される。2004年度の国家予算案は、2003年12月10日に、英国財務省によって”Pre-Budget Report 2003”として発表された<sup>1</sup>。同時に、財務大臣のブラウン氏（Gordon Brown）が下院でその予算案についての報告と答弁を行っている。テレビ中継も行われ、その日の報道で何度も取り上げられるなど、その注目度は高い。

そこで、本稿の目的は、NHSの一つの最新情報として、2004年度の国家予算案を用いて、英国NHSの位置づけを報告することである<sup>2</sup>。本稿の構成は次のとおりである。最初に、予算案の基本方針、要点、概要をまとめておく。次に、公共サービスの充実化の中でNHSがどのように扱われているかを示し、NHSの位置づけを議論する。最後に、全体を概観して、まとめを行う。

<sup>1</sup> 2004年度の国家予算（Budget 2004）に向けて、国家の改革とその手段を概説する目的で、2004年度の国家予算案（Pre-Budget Report 2003）が発表された。予算は例年2月頃に発表される。なお、Pre-Budget Report 2003は、2004年度の国家予算「案」であることに注意。

<sup>2</sup> Pre-Budget Report 2003に関する資料は英国財務省（HM Treasury）のホームページ（[www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)）で入手できる。本稿もそれらの資料を利用して作成している。また、下院でのブラウン氏の報告（テレビ中継）や現政権である労働党のホームページ（[www.labour.org.uk](http://www.labour.org.uk)）も参考にしている。

## 2004 年度国家予算案の基本方針と要点

2004 年度国家予算案 (Pre-Budget Report 2003) は、2004 年度予算 (Budget 2004) とは異なり、予算額の詳細をつめるということを目的にしたレポートではなく、国家の政策やその重点・方向性、より具体的な施策を報告するものである。したがって、2004 年度国家予算案はデータの的には不十分であっても、英国国家の政策方向性や重点を知る上では非常に役に立つ。NHS についても、その中で明確に位置づけが行われている。

英国政府の基本的な目的は、「強い経済を形成すること」と「公平な社会を実現すること」となっている。全体的な視点として、大きく経済的側面と社会的側面に分けて、次のような点を重要課題として挙げている。経済的側面では、中小ビジネスへの金融支援を中心とした企業経済の改善と雇用機会の促進を重要課題としている。社会的側面としては、年金生活者と子供のいる世帯への補助、さらなる税金の公平化、公共サービスの充実化、さらなる環境保護・改善を重要課題としている。

次に各項目の要点をまとめておこう。

経済の安定化： 世界経済の回復にともなって GDP が 2.1% 成長するとの見込みを発表。

また、物価上昇率は 2% 程度に抑えて安定化させると発表。比較的良い GDP 成長率を背景に、国債発行額の減少、国債発行残高が他の G7 諸国よりも低いことを根拠に、2004 年度の国債発行額は健全な水準であると述べている<sup>3</sup>。

生産性の向上と企業経済の促進： 英国の生産性（労働者一人当たりのアウトプット）は歴史的に見ても、他の先進国経済に比べて低い水準にとどまってきた。そこで、企業経済の促進策として、次の方策を挙げている。(1) 中小企業に対する法人税を簡易化すること。(2) 中小企業への金融支援。(3) 地方企業の成長支援。(4) 企業の研究開発 (R & D) やイノベーションを促進する税制。(5) 低スキル労働者へのトレーニングを支援する補助金。

雇用機会の促進： 失業率は比較的 low 水準（5% 程度）にあるが、雇用機会のさらなる促進が必要との認識を示している。そのための方策として次のような施策を挙げている。(1) 子供を一人で抱える人（片親家庭）への雇用機会の創出。(2) 失業者が仕事を得にくくならないような住宅手当制度への変革。(3) 雇用促進策であるニューディールプロジェクトを配偶者にも適用。(4) 傷病者、身体障害者への雇用支援の継続。

社会の公平化： 社会の公平化は政府の基本目的に含まれている重要事項である。そのための方策は次に挙げるとおりである。(1) 子供のいる家庭への補助金の引き上げ（平均、年間 1625 英ポンド増）。(2) 育児を支援する雇用主にさらなる支援を付与。(3) 税金の公平化（税

<sup>3</sup> 現在、英国の国債発行額は国民所得比 2.4% 程度。他国は、例えば、ドイツ 3.5%、フランス 3.9%、アメリカ 4.5%、日本 6.9% 等となっている。

制の抜け穴をつぶすことと不正行為の摘発強化)。

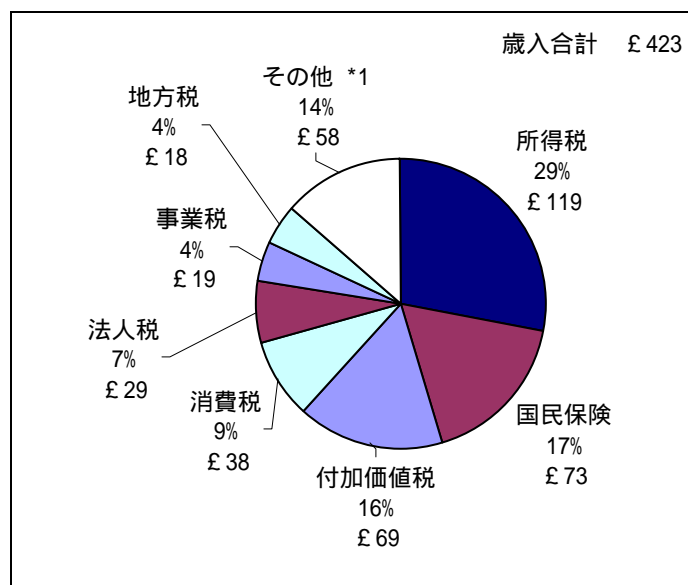
**公共サービスの充実化：** 公共サービスの充実化は大きな重点項目のひとつである。したがって、2005年度までに2003年度比で見て、公共サービスへの歳出を590億英ポンド増加させる予定になっている。特に、この増加額の75%は教育、医療、輸送、住宅、犯罪防止に向けられる。また、NHSについては特記があり、2007年度まで歳出を実質ベースで年率7.1%増加させる予定となっている<sup>4</sup>。

**環境保護：** 政府は経済の成長・安定化と環境保護・維持を両立させることを考えている。以下の具体的施策が含まれている。(1)代替燃料の使用を促進する税インセンティブの導入。(2)エネルギー効率改善のためのインセンティブ・メカニズムの導入。(3)埋め立てゴミ処理税のビジネスへの活用。(4)水質汚染問題への対処。

## 2004年度国家予算案の概要

2004年度の国家予算案に含まれる歳入の内訳と歳出の内訳を見ることによって、予算案の概要を知ることができる。

【図表1】2004年度予算案の歳入の内訳（単位：10億英ポンド）



\*1: 資産税、印紙収入、自動車消費税、税以外の受取収入（利子や配当）を含む。  
資料: HM Treasury, 2003-2004 figures. なお、10億英ポンド未満を四捨五入している。

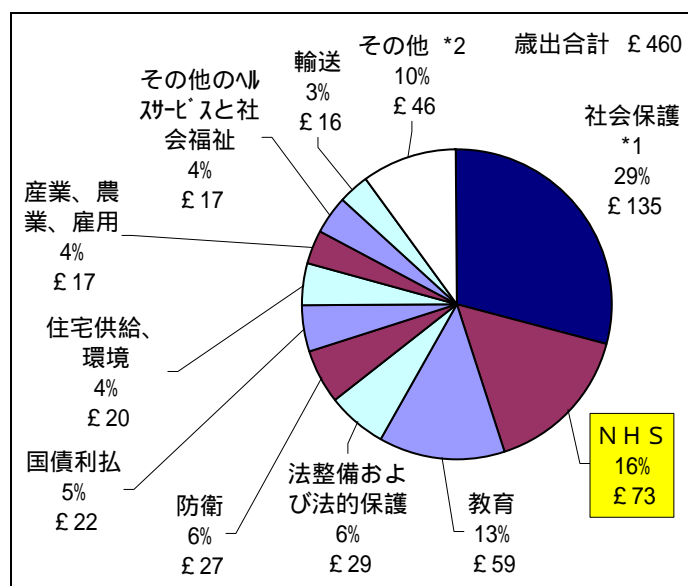
2004年度予算案の歳入合計は約4230億英ポンドである。前のページの図表1は2004年

<sup>4</sup> 実質ベースとは、物価上昇率を考慮に入れるということである。

度予算案の歳入の内訳を示している。歳入源は比較的分散している。所得税が約 1190 億英ポンドで一番大きく、全体の 29%を占めている。以下、国民保険が約 730 億英ポンドで 17%、付加価値税が約 690 億英ポンドで 16%、消費税が約 380 億英ポンドで 9%、法人税が約 290 億英ポンドで 7%などとなっている。

2004 年度予算案の歳出合計は約 4600 億英ポンドである。図表 2 は 2004 年度予算案の歳出の内訳を示している。歳出先は多岐に渡っているが、重点項目は明確であるように見える。まず、最も大きいのが社会保護の約 1350 億英ポンドで、全体の 29%を占めている。次に大きいのが、NHS の約 730 億英ポンドで、全体の 16%を占めている。公的サービスの充実として、NHS も重点項目に入っているが、大きな財源が割かれていることが分かる。以下、教育が約 590 億英ポンドで 13%、法整備および法的保護が約 290 億英ポンドで 6%、防衛が約 270 億英ポンドで 6%、国債利払が約 220 億英ポンドで 5%、住宅供給・環境が約 200 億英ポンドで 4%などとなっている。

【図表 2】2004 年度予算案の歳出の内訳（単位：10 億英ポンド）



\*1: 社会保護の中には、社会保障と個人単位の税金に関する還付が含まれている。

\*2: 中央管理、文化・メディア・スポーツ、国際協力・開発、公共サービス年金への支出および会計上の調整を含む。

資料: HM Treasury, 2003-04 figures. なお、10 億英ポンド未満を四捨五入している。その四捨五入の影響で、合計値が一致していない。

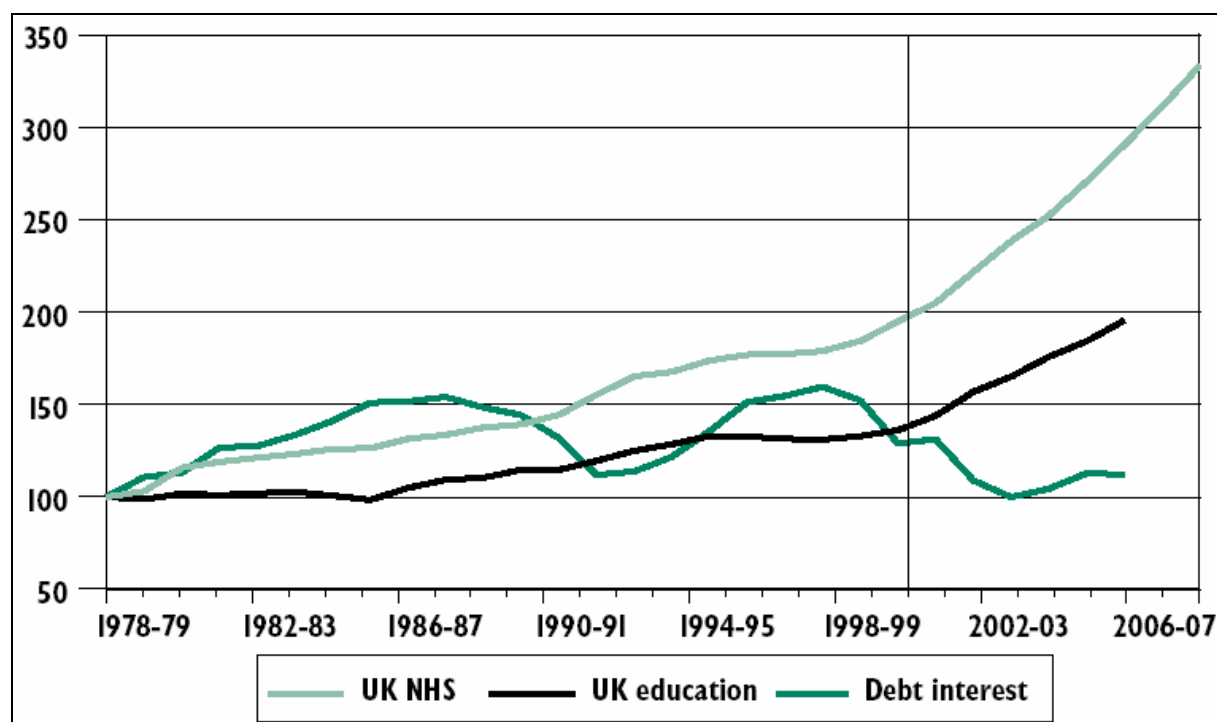
歳入合計が約 4230 億英ポンドとなっているのに対し、歳出合計が約 4600 億英ポンドとなっており、約 370 億英ポンドの財源が不足する。この不足分は国債によってまかなう予定となっている。その国債発行に関する正当化の弁として、この約 370 億英ポンドは昨年度と比較して減少していること、他の G7 諸国と比較して国債発行残高が低いことを挙げている。財務大臣のブラウン氏の下院での報告の中でも、この点は強調されていた。特に、NHS を

含んだ公共サービスの充実を実現するためには、この程度の国債発行は必要不可欠であるという認識を、データを使いながら明確に示していたのが印象的である。

## 公共サービスの充実化：NHSの位置づけ

英国政府の基本的な目的は、強い経済を形成することと公平な社会を実現することであり、この基本目的を実現するためには公共サービスの充実化が必要不可欠である。2004年度予算案の中でも、2005年度までに2003年度比で見て、公共サービスへの歳出を590億英ポンド増加させる予定としている。特に、この増加額の75%は教育、医療、輸送、住宅、犯罪防止に向けられることになっており、NHSも大きな重点項目の一つとなっている。さらに、NHSについては2007年度まで歳出を実質ベースで年率7.1%増加させる予定で、追加的に2万5千人の医師と8万人の看護師を雇用する予定となっている。

【図表3】重要な公共サービスへの歳出の長期トレンド



注：1978-79年 = 100 としている。

資料：HM Treasury. グラフは "Pre-Budget Report 2003" から取った。

英国では、サービスの充実化のためには、必要なコストをかけるということがベースにあり、その財源をいかに確保するかということを考えているように見える。図表3は、NHSと教育への歳出のそれぞれの長期トレンドを国債利払のトレンドと合わせて示している。こ

の図表の意味合いは、今後のコストの大きさの問題を示すことではなく、重要な公共サービスの充実化のために必要な歳出の明確化にある。このような認識は、2003年10月1日の労働党年次大会で、ブレア首相自身が所信表明演説の中で示しているものでもある。また、国債利払のトレンドが横ばいで推移していることから、次の二つのことが言えそうである。

(1)公共サービスの充実化を国の財政の健全化を維持しながらいかに実現するかが考慮されている。(2)他への歳出を抑えて、公共サービスの充実化のために財源が割かれている。つまり、NHSや教育といった公共サービスの充実化が重要視されている<sup>5</sup>。さらに、ブラウン財務大臣は、下院での報告の中で、健全な水準の国債発行額に言及して、公共サービスの充実化をきちんと実現するためには、財政ルールの範囲内であれば国債発行額を増やしてでも資金を投入するつもりであると述べている。

次に、より具体的に、公共サービスの充実化のためにどのように歳出が必要になっていくのかを見よう。まず、公共サービスの充実化のためには、優秀な人材を雇用・維持することが重要である。そのためには、そのインセンティブとして、ある程度の水準の報酬を与える必要がある。当たり前のことであるが、近年は世界的な不況を反映してコストの削減ばかりが取り上げられることが多く、こうした当たり前の発想が忘れられがちである。英国では、過去3年間において、公共サービスセクターの労働者（NHSを含む）の平均給与水準は15.9%増加した。これは、民間セクターよりも4.8%も高い増加率となっている。このことは、公共サービスの充実化のために優秀な人材を確保しなければならないという考え方から来ているのである。2004年度予算案においても、基本的に同じ考え方をしている。

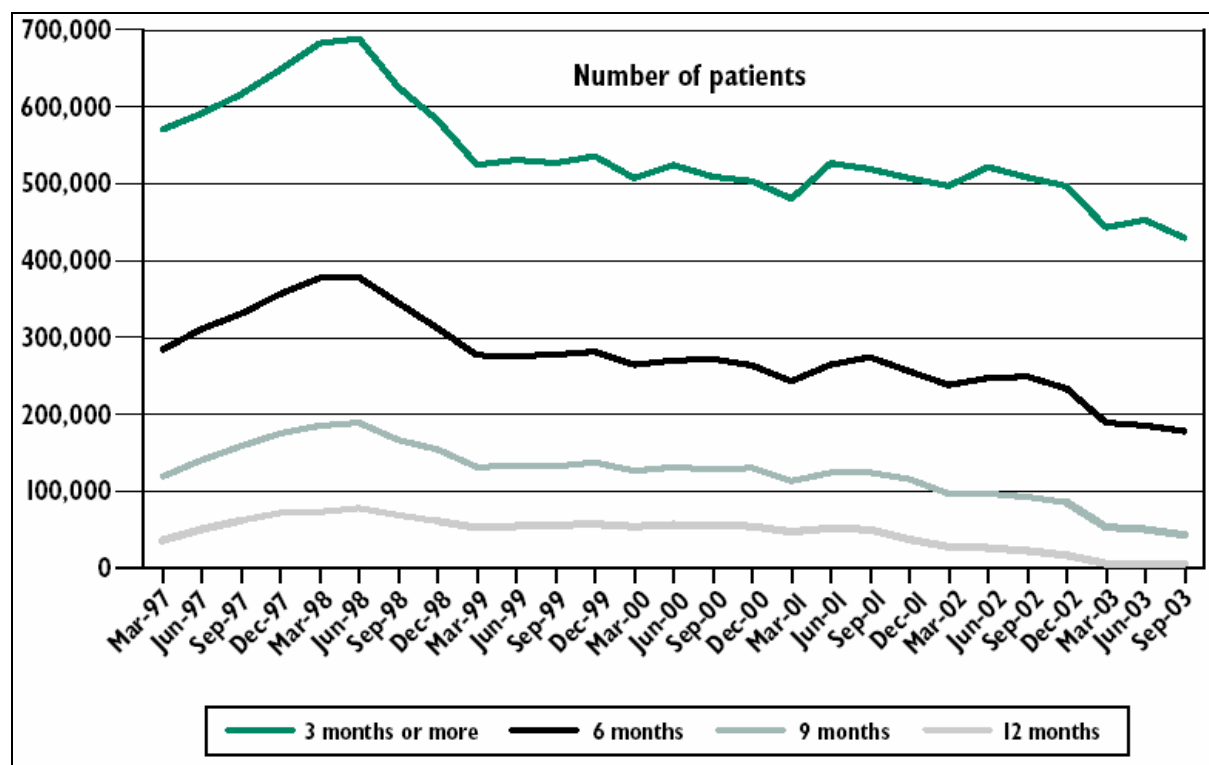
また、公共サービスの充実化のためには、人材だけではなく、インフラの整備も重要であることも認識されている。1970年代半ばから90年代まで、公共サービスに対する純投資額は減少傾向にあったが、これは短期志向の予算システムに原因があった。短期志向の予算システムでは、現在の資金ニーズに偏向し、資本投資にあまり目が向かない。そこで、新たな予算システムでは、部門ごとに資本面だけに関する予算を作成することによって、この短期志向を避けられるようにした。その結果、1997年度から減少傾向に歯止めがかかり、2005年度までに公共サービスに対する純投資を対GDP比で2%にまでに引き上げる予定である<sup>6</sup>。具体的には、この純投資増によって、病床や診療センターの増加を通じてNHSでの診療能力を大幅に引き上げ、患者の待ち時間を減少させるという狙いを持っている。実際、1996年度と現在を比較しても、成果は出始めている。例えば、年間の手術件数は45万件増加し、1年以上の入院待ち患者数はゼロに近くなり、9ヶ月以上の入院待ち患者数は67%

<sup>5</sup> 相対的に、公共サービスの充実化が他の事項よりも重要であるかどうかについては何も言えないが、少なくともNHSや教育といった公共サービスの充実化が重要視されていることが表れている。

<sup>6</sup> 1997年度の純投資は56億英ポンドで対GDP比でわずかに0.7%にすぎない。

減少し、6ヶ月以上の入院待ち患者数は42%減少した（次のページの図表4を参照）。したがって、純投資増の傾向が続くように、2005年度までの予定どおり、2004年度も十分な投資額を確保する予定となっている。

【図表4】入院待ち時間ごとの患者数の推移



資料: Department Health. グラフは "Pre-Budget Report 2003" から取った。

さらに、イノベーションはしばしば人々に大きな便益を与えるが、それは同時に絶対額で見るときに、必要なコストが増加することも意味する<sup>7</sup>。医療サービスにおいてもそうである。医学や医療技術の革新は多くの人命を救い、多くの人の健康状態を飛躍的に改善する。しかし、それらのサービスを供給することは、当然ながら、医療サービスにかかる費用が増えることを意味する。言うまでもなく、それらは多くの人々の健康や命と関わるため、必要不可欠なことである。したがって、この視点から見ても、コストを削減するという発想ではなく、それらを十分に提供できるように、いかに財源を確保するのかという発想が大切である。2004年度国家予算案は基本的にこの考え方を採用している。

## まとめ

<sup>7</sup> コスト削減的な技術革新もあるだろうが、医療において重要なのは、これまで治療できなかった疾病を治療できるようにする医学的発展や医療技術開発であろう。したがって、ここではコスト削減的な技術革新については言及していない。ただし、コスト削減的な技術革新であっても、技術革新のためには研究開発コストをかけなければならないという事実を忘れてはならない。

国家予算案のカバーする範囲は非常に大きく、カバーされる項目は多岐に渡る。しかし、そこでは、重点項目とそうでない項目が明確に色分けされている。2004年度の英国国家予算案の中身を読むと、NHSは公共サービスの充実化という重要目標の中に位置づけられ、その中でも比較的大きく扱われていることが分かった。国家の懸念事項の一つであることを反映しているように見える。

NHSは国民が必要とする重要な公共サービスの一つである。これを充実させるためには、人材・インフラ、研究開発などを高いレベルで確保するために十分な資金を充当することが必要である。英国政府はこうしたNHSの充実化の重要性を明確に認識しているのである。特に、印象的なことは、今後の医療サービスに関わるコストの大きさを問題視するのではなく、重要な公共サービスである医療サービスの充実化のために必要な歳出を明確にし、財源を十分に確保していこうとする姿勢である。すでに述べたように、国民にとっての医療サービスの重要性を考えると、こうした姿勢は健全であろう。

このように近年、NHSを改革するために、資金面では力を入れてきている。今後、NHSが医療サービス提供面で、実際にどのように変革されていくのかに注目したい。また、最新の変革の動向にも注意したい。別のリサーチエッセイで、NHSのCEOレポートなどを参考に、NHSの最新動向を報告したいと考えている。