Weekly エコノミスト・レター

ニッセイ基礎研究所 経済調査部門

財政にかかる内外からの負担増 ―イラク復興費と基礎年金国庫負担―

1．来年度の予算も歳出削減、予算規模抑制の方向へ向かう可能性が大きいが、新たな支出を要する問題として「イラクの復興支援費の拠出」、および「基礎年金国庫負担割合引き上げ」がクローズアップされている。

2．日本の負担が、イラク復興支援国会議で表明した支援費総額（4年間で50億ドル）にとどまるとすれば、それが直ちに財政赤字の拡大につながる可能性は低い。

3．基礎年金の国庫負担の引き上げが、財源がないまま実行されるのであれば、一般会計のプライマリーバランス赤字はさらに悪化することになる。現状では財源についての目処は立っておらず、国庫負担の引き上げが、来年の改正で完全に実施される可能性は低いと考えられる。

イラク復興費、基礎年金国庫負担引き上げの論点

	イラク復興支援費	基礎年金国庫負担引き上げ
拠出規模	2007年までの総額は約50億ドル（約5500億円） 2004年に15億ドル（約1650億円）	年間約2兆7000億円 最近では数年間で段階的に引き上げるという方針が有力。
拠出目的	イラクの復興支援。 水・保健・電力等、イラク国民の生活基盤再建に特に重点が置かれている。	全国民が共通して受給する基礎年金に対する国庫負担分（現行3分の1）の、2分の1への引き上げ。 前回の年金改正時に、「2004年までに安定的な財源を確保して2分の1に引き上げる」旨は決定している。
財源	予備費、ODA予算等に加え、歳出削減により対応。 2004年は無償援助協力となるものの、2005年以降の拠出分については有償の円借款方式による拠出が有力。	消費税の引き上げ（税率1%分）が有力であるものの、現状での引き上げは困難。 他には歳出削減、年金課税の見直し等,による対応が挙げられているが現時点では不透明。

（資料）外務省・厚生労働省資料、報道資料等を基に作成

研究員　篠原　哲（しのはら　さとし）　(03)3597-8046　shino@nli-research.co.jp

ニッセイ基礎研究所　〒100-0006 東京都千代田区有楽町１－１－１　７F　TEL：(03)3597-8405
ホームページアドレス：http://www.nli-research.co.jp/

<財政にかかる内外からの負担増　―イラク復興費と基礎年金国庫負担―>

●　拡大する財政赤字

日本の財政は、長引くデフレと景気低迷による税収の減少という歳入サイドの問題に加え、過去の国債に対する償還および利払いである国債費や、年間で9000億円もの自然増となる社会保障関係費を中心とする歳出の増加により、赤字の拡大が深刻化している。政府は「2010年代初頭に、国と地方のプライマリーバランスの黒字化を達成する」ことを目標としているが、国（一般会計）のプライマリーバランスは、2003年度当初予算で赤字幅が名目ＧＤＰ比約▲4%となるなど、財政の悪化傾向には歯止めがかからない状況だ。

拡大したプライマリーバランス赤字を削減するためには、税等の歳入を増やすか、歳出を削減するかしなければならない。しかし経済の停滞が続くなかでは税の大幅な自然増加は期待できない。また、既に今年度はたばこ・酒税の増税が実施されたことに加え、来年からは配偶者特別控除の廃止等も決定されており、さらなる追加的増税の実行は困難な状況だ。

そのため政府は歳出の削減により財政赤字の抑制を進めざるをえないのが現状である。来年度（2004年度）予算案の策定に向けても、今年度同様に公的年金の物価スライドの適用を中心とした社会保障関係費の抑制や、公共事業関係費の対前年▲３%削減等の実施が見込まれるなど、政府は一般歳出の規模を「実質的に2003年度以下」に抑える方針を示している。

来年度の予算も歳出削減、予算規模抑制の方向へ向かう可能性が大きいが、新たな支出を要する問題として「イラクの復興支援費の拠出」、および「基礎年金国庫負担割合引き上げ」がクローズアップされている。前者は人道的見地とともに、対米関係をはじめとした国際協調という観点から、後者は高齢化社会が進展するなかでの社会保障制度の維持（年金保険料水準の抑制・給付の維持）という観点から、それぞれ支出自体を避けることはできないとされている。しかし、先で見たように現在の財政の状況からは、新たな追加的支出を実行することは容易ではなく、支出を実施することによる財政への影響も危惧されている。

現時点では「イラク復興支援費」と「基礎年金国庫負担引き上げ」が最終的にどのような形で決着するかは不透明な部分もあるが、以下では、まず現在までの両者の議論の論点を整理し、そのうえで支出を実施した場合の影響も踏まえた今後の財政の動向について、考察を試みることにする。

●　日本のイラク復興支援費は4年間50億ドル

10月23、24日にマドリードで開かれたイラク復興支援国会議にて、日本はイラク復興支援費として、2004～2007年までの4年間の総額で約50億ドル（約5500億円）の拠出を表明した。 それに先立って開催された復興支援会議の準備会合（10月2日にマドリードにて開催）では、ＩＭＦと世界銀行から「2007年までの４年間でイラク復興費総額は550億ドル（約6兆500億円）におよぶ」との調査結果が公表されていたため、当初、日本の復興支援費は過去の湾岸戦争、アフガニスタン

攻撃の時と同様に、復興費総額の２割にあたる約110億ドル（約1兆2000億円）規模となるとの見方もあった。

日本は過去にも、復興支援という名目のもとで資金を負担している。1991年の湾岸戦争の際には、費用総額の2割にあたる130億ドル（約１兆8000億円）の負担を行っているが、当時は日本経済の基盤が今とは比較にならないほど力強かった。そのため拠出金の確保に際しても、新たに増税等を実施することが可能だった。現在は財政赤字がさらに深刻化していることに加え、経済状況が脆弱であるため、追加的な増税等も行うことが難しいのは先に述べた通りだ。そのため以前と同規模の拠出を行うことは困難であり、最終的に復興費総額の約１割程度を負担するかたちでの決着となった模様である。

●過去の戦争時における復興支援費等の負担状況

	年	日本の負担額	支援内容	財源
湾岸戦争	1991	約1兆8000億円	戦費負担：（約1.5兆円） 周辺国支援：（約0.3兆円）	補正予算、予備費で対応。財源の一部は臨時増税（下記参照）にて。
アフガン戦争	2001	約1100億円(2年間において)	難民対策・周辺国支援：（約500億円） 復興支援：（約600億円）	補正予算、予備費、ODA予算で対応。

●湾岸戦争時の財政措置について

○拠出の財源として以下の臨時増税の実施

1991年度

項目	増税規模	内容
法人臨時特別税	4400億円	法人税額から300万円を基礎控除後2.5%を課税
石油臨時特別税	2300億円	原油・石油製品の税率引き上げ

※両者とも1991年度のみの時限措置
資料：「平成3年度税制改正法律新旧対照表」（第一法規）、各報道資料等より作成

（予備費とＯＤＡ予算が財源に）

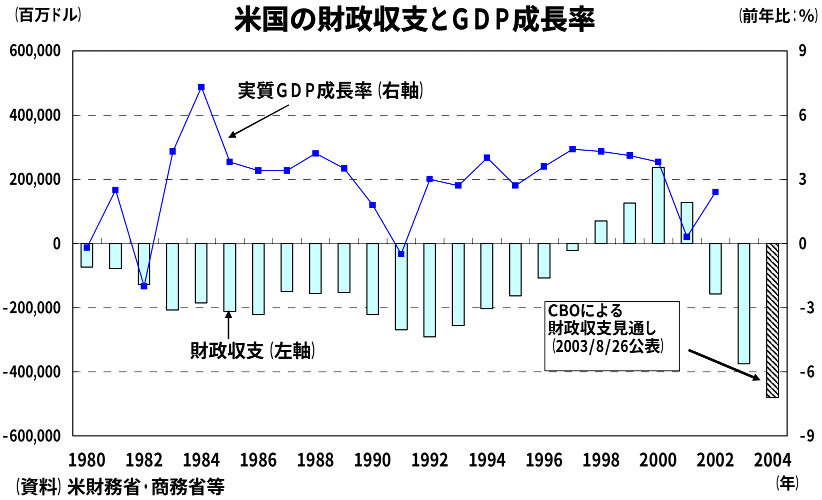
日本が表明した2004年における復興費拠出額は約15億ドル（約1600億円）であり、返済義務のない無償資金協力の形で拠出される。その際の財源については、政府は歳出の削減および予備費・ＯＤＡ（政府開発援助）予算等で対応する方針であり、小泉首相も「補正予算や国債の発行を財源に充てることは考えていない」とコメントしている。2003年度当初予算（一般会計）で予備費は3500億円、ＯＤＡ予算は8578億円がそれぞれ計上されており、過去の湾岸戦争時やアフガニスタン攻撃の際にも、この予備費やＯＤＡ予算を財源の一部として復興費等が拠出されている。

なお2005年以降についても、同様にＯＤＡ予算等の枠組みから拠出が行われるものと思われるが、財政が逼迫するなかで全額を無償で拠出することは困難であるため、政府は将来返済を求める円借款方式（開発途上国に対する経済開発等を目的とした低利の長期資金の貸付）で拠出を行う方針のようだ。

（逼迫する米国財政）

戦争の当事国であるアメリカも日本同様に深刻な財政赤字の問題を抱えており、10 月 20 日に発表された 2003 会計年度（2002 年 10 月～2003 年 9 月）の財政赤字は、戦費の増大、減税等が重なり▲3742 億ドルと過去最悪の水準となった。また 2004 会計年度についても、8 月 26 日に米

議会予算局（ＣＢＯ）は 4800 億ドルに達するとの見解を公表しており、今後のイラク戦争費用等の動向次第ではさらに財政赤字は拡大する可能性もある。また、米国の経常収支赤字はすでに 2002 年で 5034 億ドルと史上最高を記録しており、名目 GDP 比でも 2003 年の 4―6 月期で▲5.1％となるなど、「双子の赤字」が長期金利上昇やドル安を招き景気の足を引っ張った、かつての苦い経験の再来を恐れる声も強まっている。



このような国内情勢もあり、10 月 16 日の米国上院議会では復興費の全額を無償援助とするよう求めていたブッシュ大統領の意向に反して、半額を将来の返済を求める融資にするという案が可決された。最終的には 10 月 29 日の上下両院協議会で、復興費用として拠出する約 186 億ドル（約 2 兆円）を無償資金援助とすることが決定されたものの、米国内でも巨額の復興費に対する慎重な見方は強い。

ＥＵ（欧州連合）としては、2004 年までに 2 億 3000 万ドル（約 250 億円）の拠出を表明しているものの、それ以上の負担については、各国間のスタンスの違いが鮮明だ。ＥＵ負担分以外での、各国ごとの個別支出の動向としては、イギリスが 2005 年までの 3 年間で 9 億 3000 万ドル（約 1000 億円）を拠出することをはじめ、スペイン、イタリアなどが拠出の意向を表明している。しかし、多くのユーロ参加国は財政赤字の規模を GDP の 3%以内に抑制する財政協定という制約があるなかで、総じて EU 負担分以外の拠出に消極的である。なかでも既に GDP 比３％超の財政赤字を抱える独・仏両国は、イラク戦争に反対していた経緯もあり国別の追加拠出を拒否している。このような背景もあるため、今後の欧州からの復興費拠出には大きな期待はできないと思われる。

イラク復興支援国会議で、各国の表明した拠出金の合計は約 330（約 3 兆 5800 億円）～400 億ドル（約 4 兆 4000 億円）規模にとどまり、復興費総額と目される 550 億ドル（約 6 兆 500 億円）には達しなかった。また拠出金額の内訳も、アメリカと日本の拠出分が全体の 6 割を占めており、総じて各国は大規模な復興費拠出に消極的である。しかし、その一方でイラク国内では依然としてゲリラ戦やテロが続くなど不安定な情勢が続いている。今後、復興費が現行の見積もり（550 億ドル）よりも増加してしまう可能性も考えられるだろう。

イラク復興資金における主な国の拠出状況

国名	復興費拠出額
日本	2004年に15億ドル（約1650億円） 2007年までの総額は約50億ドル（約5500億円）
アメリカ	約186億ドル（約2兆円）
ＥＵ	2003、2004年に2億3000万ドル（約250億円）
イギリス	2005年までに9億3000万ドル（約1000億円）
スペイン	2007年までに3億ドル（約330億円）
イタリア	2億3000万ドル（約250億円）
ドイツ	ＥＵ負担分以外は拠出せず
フランス	ＥＵ負担分以外は拠出せず
世界銀行	30－50億ドル
ＩＭＦ	25－42億ドル

（資料）各報道資料等を基に作成

日本が表明した復興費拠出総額（4 年間で 50 億ドル）を単純に分割すれば、年間で 1300～1500 億円規模の拠出が想定される。これが今後も保持されるとすれば、概ね現行の予算規模内での対応が可能と思われ、大幅な財政赤字の拡大ということには繋がらないと考えられるだろう。

しかし今回の会議において各国が表明した拠出総額では、550 億ドルに及ぶ復興費の見積もりからは、約 150～220 億ドル（約 1 兆 6000 億～2 兆 4000 億円）もの隔たりがあることに加え、約 186 億ドルと他国に比べ突出した規模の無償資金援助を実施するアメリカでは、財政赤字の問題が深刻化している。そのため、今後の各国の拠出動向次第では、日本が更なる追加的負担を求められる可能性もゼロではないだろう。その際には財源に国債発行等を充てざるをえず、結果的に財政赤字が拡大してしまうというリスクは考慮しておく必要があるのではないか。

● 基礎年金国庫負担引き上げをめぐる議論

財政負担をめぐるもうひとつの論点が、基礎年金の国庫負担割合を現行の３分の１から 2 分の１へ引き上げることの可否についてだ。

来年は 5 年に１回の財政再計算の年に当たるため、今後の公的年金の保険料率や、給付に要する費用額等の再計算が行われる。前回の年金改正（2000 年 3 月法案可決成立）では、景気に対する配慮もあり保険料水準の引き上げを 2004 年度まで見送ることで決着している。しかし高齢化の進展や、保険料収入の減少による保険財政収支の悪化を踏まると、現行の保険料率や給付水準を維持していくことは困難であり、厚生労働省の諮問機関である「社会保障審議会」や坂口厚生労働大臣が提示したいわゆる『坂口試案』からは、保険料率の引き上げや給付水準の減少を織り込んだ年金改革の方向性が示されている。

（国庫負担の引き上げは、財源の確保が焦点に）

前回の年金改正では、将来の保険料率の抑制や給付の維持のために、基礎年金に対する国庫負担分を「2004 年までの間に安定財源を確保し、２分の１への引き上げを図る」ことも決定されて

いる。先の『坂口試案』等でもそれを前提としたうえで、将来の保険料率や給付水準の試算が行われているが、国庫負担引き上げの条件であった2兆7千億円におよぶ「安定した財源」については、現時点では目処が立っていない。そのため、財政赤字の拡大を危惧する財務省などは、財源が確保されない間の引き上げについて強硬に反対している。

現在までの議論で、財源の最有力候補とされているものは「消費税率の引き上げ」によるものだ。財源として必要とされている2兆7千億円は消費税率の約1％分に相当する。しかし小泉総理が自ら「任期中は税率を引き上げない」と明言していることに加え、現在の経済動向に鑑みても、当面、消費税率の引き上げの実施は現実的ではないだろう。

このような下で、総選挙を控えた各政党からは、それぞれの見地に立った財源問題の解決策がマニフェスト等で提示されており議論が活発化している。しかし、各政党とも国庫負担の引き上げの重要性については一致しているものの、財源問題の解決については検討、議論が続いている状況である。

自民･公明･民主各党の「国庫負担2分の1への引き上げ」に関するスタンス

	自民党	公明党	民主党
引き上げの可否	引き上げ	引き上げ	引き上げ
引き上げの時期	具体的な時期は明示していない。ただし、小泉首相は「1年間で引き上げる必要はない。」との見解も示しており、段階的な引き上げも視野に。	2004年度から段階的に引き上げ、2008年度から2分の1にする。	2004年度より段階的に、5年間で2分の1に引き上げる。
財源	具体的な明示はないが,小泉首相は在任中の消費税率の引き上げについては否定。	所得税定率減税の見直しと、年金課税の見直しにより対応。	歳出の削減等により対応。

（資料）各党資料、および報道資料より作成

消費税率引き上げ以外の財源としては、財政の歳出削減により捻出するという主張が有力であるが、先に述べたように、政府は2004年度の予算案に向けて、すでに各省庁から出されている概算要求の水準から相当規模の歳出削減に取り組まざるを得ない状況である。そのうえに2兆7千億円もの追加削減を実行することは困難であると考えられよう。

その他としては、公的年金等控除の廃止などによる高齢富裕層向けの年金課税の強化や、所得税の定率減税の廃止等も挙げられているが、これらは結局のところ、消費税の引き上げ同様、家計負担が増加する「実質的な増税」と変わりはない。そのため景気の回復力が弱く、配偶者特別控除の廃止等、既に来年からの増税も決定している状況下で、家計に更なる追加的負担を求めることは景気の悪化を招きかねないだろう。来年の年金改正までに、財源をまかなえる規模の「実質的な増税」が追加的に実施される可能性は低いと思われるが、そもそも年金保険料の抑制のために国庫負担を引き上げた結果、増税が実施されるのであれば、結局のところ年金保険料負担が税に変わるだけで、国民負担が増加することに変わりはないことには留意すべきだ。

最近では、国庫負担の引き上げを単年度で実施するのではなく、数年間にわたり段階的に 2 分の 1 に引き上げる方針も示されている。しかし財務省の谷垣大臣は「段階的に引き上げる場合でも、その都度それに見合う安定的な財源が必要」との趣旨のコメントをしており、段階的な引き上げを実施するにしても、消費税率の引き上げ等による安定した財源の確保が前提とされていることに変わりはない。

来年の改正までに、国庫負担の 2 分の 1 への引き上げの前提とされる「安定した財源の確保」は難しい状況となっている。

（国庫負担の引き上げがプライマリーバランスへ与える影響）

以下では基礎年金の国庫負担を 3 分の 1 のままとして引き上げを実施しない場合と、財源がなくとも 2 分の 1 への引き上げを実施した場合で、中期的な財政（一般会計のプライマリーバランス）にどのような影響が生じるかを考察する。財政の予測に際しては以下の前提を置く。

【予測（2008 年度まで）に際しての前提】

・ 経済成長（前年度比）

	2001年度 実績	2002年度 実績	2003年度 予測	2004年度 予測	2005年度 予測	2006年度 予測	2007年度 予測	2008年度 予測
実質国内総支出（実質ＧＤＰ）	▲1.2	1.6	1.9	1.1	0.6	1.6	1.9	2.6
名目国内総支出（名目ＧＤＰ）	▲2.5	▲0.7	▲0.3	▲0.6	▲0.9	0.4	1.0	1.9
（兆円）	(502.6)	(499.2)	(497.7)	(494.5)	(490.1)	(492.2)	(497.2)	(506.6)
民間最終消費支出	▲0.1	0.1	▲0.8	▲0.9	▲0.6	0.7	1.1	1.6

（出所）ニッセイ基礎研究所「中期経済見通し･視野に入るデフレからの脱却」（10月17日発表）より

・ 予測期間を通じ、一般会計の歳出構造は現行と大きな変化がない

・ イラクへの復興費拠出に際しては、現行の一般会計の予算水準のなかで歳出可能

●試算１　国庫負担の引き上げを実施しない場合

上記の条件の下、まずは国庫負担割合を現行の 3 分の 1 のまま、引き上げを実施しない場合における 2008 年度までのプライマリーバランス（一般会計）の姿をシミュレーションしてみた。

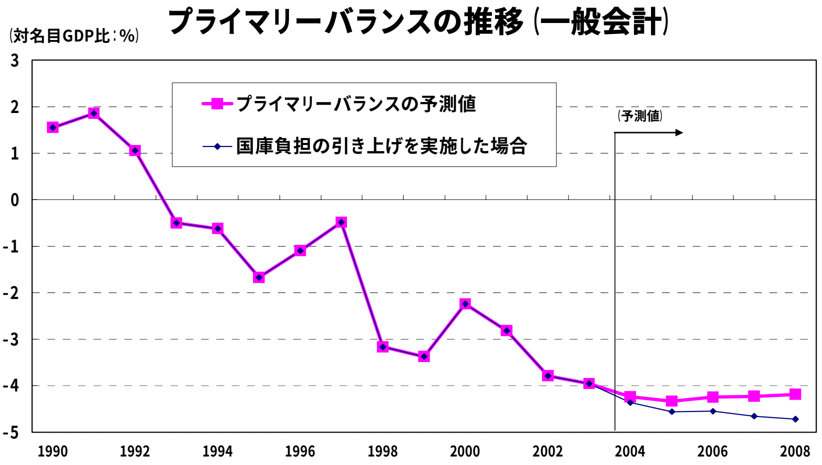
その結果、税収については予測期間後半における景気回復により、緩やかに回復が見込まれるものの、社会保障関係費や国債費に対する歳出の増加は避けられず、2003 年度当初予算の時点で、名目ＧＤＰ比約▲4.0%であった一般会計のプライマリーバランス（国債費－公債金収入）は、2008 年度では対名目 GDP 比▲4.2%程度の水準となるものと予測される。

●試算２　国庫負担を 2 分の 1 に引き上げる場合

続けて同様の条件の下で、基礎年金の国庫負担分を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げた場合（国庫負担の引き上げについては以下の前提を想定した）のプライマリーバランスの予測を試みた。

（国庫負担引き上げにおける前提）
基礎年金国庫負担は 2004 年度から 2008 年度まで段階的に、2 分の 1 まで引き上げるものとした（毎年約 6000 億円程度の引き上げ）。ただし 2 兆 7000 億円に及ぶ財源は確保されず、引き上げ分は財政赤字の拡大（＝公債発行）により対応することとする。

結果として、国庫負担の引き上げを財源が確保されないまま実施するようであれば、一般会計のプライマリーバランスの悪化は加速することが見込まれる。プライマリー赤字は 2008 年度で対名目 GDP 比▲4.7%程度にまで拡大を続けることになるだろう。



注：2001年度までは決算、2002年度は補正後、2003年度は当初予算ベース
資料：財務省資料を基にニッセイ研究所予測

（国庫負担の引き上げは当面のところ困難）
シミュレーションの結果からも示唆されるように、たとえ段階的であっても、財源がないままの国庫負担の引き上げを実行すれば、プライマリーバランス赤字はさらに悪化することになる。そのため財源に目処が立たない現状では、来年の年金改革において、国庫負担の 2 分の 1 への引き上げが完全に実行される可能性は低いと考えられる。

上記の試算 1 における結果からは、今後数年間は、拡大した一般会計のプライマリーバランス赤字を縮小させるだけでも難しい状況が続くことが示唆される。そのなかで、追加的拠出の可能性が拭いきれないイラクへの復興費拠出と、基礎年金の国庫負担引き上げの実施は、場合によっては財政赤字をさらに悪化させる可能性がある。

今後、政府は今まで以上に歳出の削減に積極的となることが予想されるが、歳出の削減による財政赤字の縮小にも限界はあろう。たとえば公共事業関係費も、事業対象が新規投資から次第に維持・補修に移っていくため、ゆくゆくは大幅な削減は難しくなるだろう。結局のところ、経済が停滞し、かつ本格的な増税等の実施が難しい状況が続く限り、「2010 年代初頭の国と地方のプライマリーバランス黒字の達成」は困難であると言わざるを得ない。