

財政再建の選択肢(上)

待ち受ける事態はいかなるものか

わが国の財政再建がなかなか進まない。財政事情は先進国で最悪であるにもかかわらず、再建どころか、悪化の一途を辿り続けている。今回の(上)では、このまま本格的な再建策への着手を後回しにした場合、わが国を待ち受ける事態はいかなるものかについて、わが国自身の歴史的な経験を踏まえつつ述べる。次回(下)では、そうした厳しく辛い展開を何としても回避するには、どの程度の規模の財政緊縮が必要なのかを確認したうえで、わが国がいかにすればそのいわゆる緊縮幅を実現できるのか、残されている選択肢について考えたい。

現状

2014年度一般会計予算は、税収を50兆円と高めに見積もる一方で、新発国債をなお41兆円超という規模で発行し、総額約96兆円の規模を確保する、という形となった。社会保障関係係費が30兆円の大台に乗るなど、各種の歳出の増加圧力に、有効な歯止めがかかっているようには見受けられない。毎年の基礎的財

政収支やこれに利払費を加えた財政収支は、名目GDP(国内総生産)比10%弱程度の大赤字という状態が最近が続いている(図1)。このように、毎年の財政運営に40~50兆円というオーダーで「バケツの大穴」が開いた状態が続いている以上、当然の結果として政府債務残高の積み上がりも続くことになる。われわれ現世代は、自分たちが享受する公的サービスの対価を半分しか負担せず、

残りは後の世代に負担を付け回す状態が恒常化している。この国の政府債務残高規模のとめない増加傾向に、一体いつになったら歯止めがかかるのか、いつから歯止めをかけるつもりなのか、その見通しも計画も、全く示されていないのだ。

今後の展開の可能性

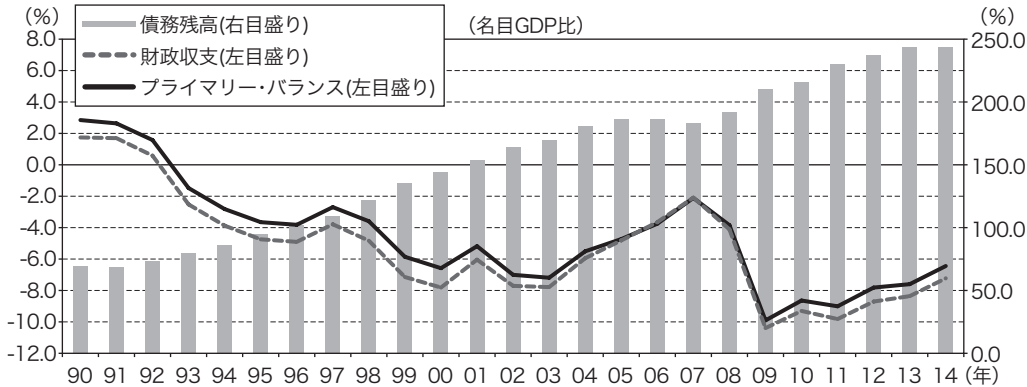
「リーマン・ショックや東日本大震災以降、年間40兆円とか50兆円の

日本総合研究所主任研究員
河村小百合
かわむら・さゆり 88年3月京
大法学部卒、同年日本銀行入行、
91年2月日本総合研究所入社
(調査部)、01年7月から主任研
究員、現在に至る。09年から財務
省国税審議会委員、13年から内
閣官房行革推進会議独法改革等
分科会構成員をそれぞれ務める。

新規国債を増発して借金残高を増やし続けても、実際には何も起こっていないではないか」「ギリシヤと違って日本は、国債をほとんど国内で消化しているのだから大丈夫だ」——本当にそうなのだろうか。このまま国債残高を増やし続けても、国内消化の比率が高ければ、本当に大丈夫なのだろうか。

一国の財政運営が行き詰まり、万策尽きた後の最後の手段には、大別して、①非連続的な対外債務調整(対外デフォルト) ②非連続的な国内債務調整(国内デフォルト)——の2通りがある。①は、近年のギリシヤの事例などがあり、その実態や顛末は比較的よく知られている。他方、②

【図1】わが国の一般政府グロス債務残高とプライマリー・バランス、財政収支の推移



(注)2012年以降は、2014年4月時点におけるIMFによる見込み
(出所)IMF、World Economic Outlook Database、April 2014を基に日本総合研究所作成

の国内債務調整については、各国ともそうした不都合な事実は対外的に秘匿したがる傾向があり、詳細があ

まり明らかにされていないことも多い。

そうしたなか、実はわが国自身が第二次世界大戦の終戦後、国内債務調整（国内デフォルト）の典型ともいえる事例を身をもって経験している。しかもわが国の場合は、そうした厳しく辛い歴史的な経験をきちんと記録にとどめておくことを通じて後々の政策運営に活かそう、との志のもと、当時の財政当局および客観的な第三者である専門家の手による記録が、国民の誰もが読める形で残されている稀有な例でもある。以下では、財政当局の編纂による「昭和財政史 終戦から講和まで」シリーズ（東洋経済新報社刊）などにおける記録を基に、第二次大戦終戦直後のわが国の債務調整（国内デフォルト）の実態をみてみよう。

終戦直後の状況

1945（昭和20）年8月15日の第二次大戦終戦の時点で、わが国の財政は軍事関係の支出によって大きく拡大し、財政運営の継続はすでに困難な状態に陥っていた。大戦をはさんだ昭和期の国民所得と物価上昇率、国債残高などの推移は図2（6

ページ）の通りである。国債に借入金を含めた政府債務残高の規模（対国民所得比）は、44（昭和19）年度末時点ですでに約267%に到達していた。加えて、戦時補償債務や賠償問題があり、政府債務の全体像の確定は困難な状況にあった。戦前からのインフレは戦争中さらに加速し、敗戦時の国民の財産・資産は、事実上現預金に尽きるといつても過言ではない状態であった。

昭和初期において、わが国の国債の約4分の1は外国債（利率は内国債よりかなり高め）が占めていた時期もあったが、戦時中の42（昭和17）年から外国債の利払いは停止された。わが国は対外デフォルト（債務不履行）状態に陥り、その後1952年まで継続した。終戦時点では、金利水準を人為的に低く抑えた内国債が国債残高の99%を占め、そのほとんどを日銀と預金部（政府）が引き受ける状況となっていた。

「取るものは取る、返すものは返す」

わが国が降伏文書に調印した9月頃から、極めて切迫した財政・経済・金融状況を抱え、当時の大蔵省内部で専門の財政学者などを交え、具体

的な対応策が検討されていった。大蔵省内では、①官業および国有財産払い下げ②財産税等の徴収③債務破棄④インフレーション⑤国債の利率引き下げ―が選択肢に上るなか、GHQによる押し付けではなく、あくまでわが国自身、財政当局の判断として、「取るものは取る、返すものは返す」という原則に象徴される対応が決定されていた。

当時の政策運営上の意思決定の状況について、「昭和財政史 終戦から講和まで 第11巻 政府債務」（執筆者は加藤三郎東大教授）には、昭和20年10月14日の官邸での会合の列席者による回想として、以下の記述がみられる（89ページ）。

（前略）大蔵省として天下に公約し国民に訴えて発行した国債である以上は、これを踏みつぶすということとはとんでもない話だ、というような意見が勝ちを占めまして、おそらく私もその一人であったらうと思うのですが、これは満場一致の形で、取るものは取る、うんと国民から税金その他でしぼり取る、そうして返すものは返す、こういう基本原則をとにかく事務当局で決めてしまいたい。その場で財産税という構想が

【図2】国債借入金等残高の対国民所得比率等の推移

年度	国民所得 (百万円) (A)	卸売物価指数 前年比	国債借入金等 年度末残高 (百万円、B)	国債借入金等 対国民所得比 (%、B/A)	国債現金償還額 (百万円、C)	国債現金償還額 対国民所得比 (%、C/A)
1930	11740		6843	58.3	156	1.3
31	10520	▲15.5	7053	67.0	56	0.5
32	11332	11.0	7911	69.8	32	0.3
33	12417	14.6	8917	71.8	20	0.2
34	13131	2.0	9780	74.5	21	0.2
35	14440	2.5	10525	72.9	50	0.3
36	15546	4.2	11302	72.7	48	0.3
37	18620	21.4	13355	71.7	16	0.1
38	20008	5.5	17921	89.6	20	0.1
39	25354	10.5	23566	92.9	21	0.1
40	31043	11.9	31003	99.9	21	0.1
41	35834	7.1	41786	116.6	15	0.0
42	42144	8.8	57152	135.6	0	0.0
43	48448	7.0	85115	175.7	1	0.0
44	56937	13.3	151952	266.9	755	1.3
45	—	31.7	199454	—	—	—
46	360855	432.9	265353	73.5	42	0.0
47	968031	195.9	360628	37.3	1662	0.2
48	1961611	165.6	524408	26.7	3582	0.2
49	2737253	63.3	637286	23.3	65772	2.4
50	3381500	18.2	554007	16.4	50871	1.5

(注)国民所得は、45年までは暦年ベース、46年以降は年度ベース。網かけ部分は計数の変化が特に激しい部分

(出所)大蔵省財政史室(編)『昭和財政史 終戦から講和まで 第11巻 政府債務』東洋経済新報社、1983(昭和58)年5月、『同 第19巻 統計』東洋経済新報社、1981(昭和56)年4月等を基に日本総合研究所作成

出まして、議論を重ねました。この財産税は結局日本戦後の財政史上、国内混乱を起こした以外何のものでもないことになりましたが、財産税の構想はその会合でたまたま議論が起こったものです。(後略)

後の給与政策について、『戦後財政史口述資料』第八分冊、昭和26年12月17日) また、同日巻85頁には、以下の記述もみられる。(前略) 山際次官(当時)はこの点について次のように語っている。

大蔵省在任中のことを、発生的に考えてみると、いろいろなこと、発端が、やはり財政再建計画というやつから来ておる。五箇年計画というものを造って国債をどうするか、それを償還するために財産税ということになつて、そのために通貨整理、封鎖ということに発展したのですね。

(財産税について—引用者へ加藤三郎教授)ほかの富の平均化とかインフレ抑制策というものは、あとからついて来たものです。(原資料:「元大蔵大臣渋沢敬三氏口述(全)」『戦後財政史口述資料』第一分冊、昭和26年5月8日)

財産税で貧富の差なく課税

当時の一連の政策の流れを整理したものが図3である。具体的には、一度限り、いわば空前絶後の大規模課税として、動産、不動産、現預金などを対象に、高率の「財産税」(税率は25〜90%)が課税された(「取るものは取る」。これは、一人当たりの税額をみると、保有財産額の多い富裕層が突出して多いが、税揚げ総額の観点から見ると、いわば中間層からの税揚げ総額が最も多く、実際に、貧富の差を問わず国民からその資産を課税の形で吸い上げるものであったといえよう(図4)。

他方、戦時補償債務については、これを切り捨てる決断を下し、政府の負っている債務と同額の「戦時補償特別税」を国民に課税する形で切り捨てが断行された。

まず預金封鎖・新円切り替え

これらの課税に先立ち、順番としては一番先(46(昭和21)年2月17日)に預金封鎖および新円切り替えが断行されている(図3)。新円対旧円の比率は1対1であった。日銀や民間金融機関も含めて極秘裏に準備したうえで、国民向けには実施の前日16日に公表、わずか1日で実施に移される、という「荒業」であった。預金封鎖・新円切り替えを先行させたのは、財産税課税のための調査の時間を稼ぎつつ、課税資産を国が先に差し押さえ、タンス預金による抜け道も完全にふさぐためとみることができよう。この封鎖預金は、「財産税」や「戦時補償特別税」の納税に後から充当されたほか、民間金融機関などの経営再建・再編に向けての債務切り捨ての原資にも充当された。

そして、この財産税を主たる原資に、可能な限りの内国債の償還が行われた。図2で、国債の現金償還額が終戦後、桁違いの額に伸びていったことは、このような異例の大規模な課税によって、可能な限り国債残高を削減しようとしていた事実を物

〔図3〕終戦直後(45~46年)の主な財政・金融関係政策の流れ

年	月日	政治経済一般	財政	金融	内閣	蔵相
1945年	8.15	終戦			東久邇内閣 (昭和20年8月17日 ~20年10月9日)	津島寿一
	8.28		大蔵省に戦後通貨 対策委員会設置			
	9.2	降伏文書に 調印			幣原内閣 (昭和21年10月9日 ~21年5月22日)	浜沢敬三
	11.24		戦時利得の排除およ び国家財政の再編成 に関する覚書			
1946年	1.21		司令部、政府借入の 制限・支払制限に関 し指令		第一次吉田内閣 (昭和21年5月22日 ~22年5月24日)	石橋湛山
	2.17	食糧緊急措置令、 隠匿物資等緊急措 置令公布	臨時財産調査令公布	金融緊急措置令、 日本銀行券預入 令公布		
	3.3	物価統制令公布				
	7.24		戦時補償全面打 ち切り閣議決定	戦時補償全面 打ち切り閣議 決定		
	8.11			金融緊急措置 による封鎖預 金を第一封鎖 預金・第二封鎖 預金に分離		
	8.15	企業総理応急 措置法公布		金融機関総理 緊急措置法公布		
	10.19	戦時補償特別 措置法、企業再 建整備法公布	戦時補償特別措 置法公布	戦時補償特別措 置法、金融機関再 建整備法公布		
	11.12		財産税法公布			

(出所)西村吉正(編)『復興と成長の財政金融政策』大蔵省印刷局、1994(平成6)年8月を基に日本総合研究所作成

語っている。こうして、内国債の元利償還の不履行という事態そのものは回避しつつも、大規模な「財産税」、「戦時補償特別税」課税や、封鎖預金切り捨ての形で、国民に重い負担を強いる事実上の国内債務不履行(デフォルト)の強行を余儀なくされたのである。

こうした措置について、政府は国民向けには「インフレ抑制のため」という説明で通したが、昭和21年2

月17日の朝日新聞1面には「けふから預金封鎖 解除は財産税徴収後」という見出しが掲載されている。預金封鎖を強行する以上、その目的は、貨幣の物理的な流通量を減少させるのみにとどまらないはずであることは、当時も、分かる人には分かっていたのだらう。「昭和財政史 終戦から講和まで」シリーズにおいても、国民から相当な反発があったことが明らかにされている。

最後の痛みは国民へ

以上が、「非連続的な国内債務調整」の典型例として、わが国が第二次大戦終戦直後に経験した厳しい債務調整の実情である。これらの事実から明らかにするのは、国債が国として負った借金である以上、国内でその大部分を引き受けているケースにおいて、財政運営が行き詰まった場合の最後の調整の痛みは、間違い

なく国民に及ぶ、という点である。一国が債務残高を永遠に増やし続けることはできない。「国債の大部分を国内で消化できていれば大丈夫」では決してないのだ。

世界大戦の敗戦国という立場、大日本帝国憲法のもとにあった当時と今では状況が全く異なる、という見方がある。最初から財産税の形で大規模課税をする腹積もりで、預金封鎖と新円切り替えを先行させる、という当時の対応は勅令の形で行われた。確かに、こうした「荒業」が、今日においても可能な

〔図4〕財産税の実施時点における階級別見込み額

区分 (千円超)	人員 (戸)	財産価額		税額	
		1人当たり (千円)	総額 (百万円)	1人当たり (円)	総額 (百万円)
100	80833	104	8407	1000	81
110	58864	114	6710	3700	218
120	53194	124	6596	6900	367
130	61959	138	8550	12200	756
150	48507	158	7665	20600	999
170	59334	182	10799	32000	1899
200	66458	240	15950	63000	4187
300	46914	380	17827	144000	6756
小計	476063		82504		15263
500	24054	675	16236	329750	7931
1000	6651	1175	7815	663500	4413
1500	3515	2025	7118	1284750	4515
3000	1267	3700	4688	2576000	3263
5000	522	8500	4437	6591000	3440
15000	102	52471	5352	45834000	4675
小計	36111		45646		28237
合計/平均	512174	250	128150	85000	43500

(出所)大蔵省財政史室(編)『昭和財政史 終戦から講和まで 第7巻 租税(1)』東洋経済新報社、1977(昭和52)年2月を基に日本総合研究所作成

るような寛大な外国の債権者(国債投資家)でもない限り、国民の資産をもつて国債の償還に充当し、利払い負担を極力減らすよりほかに途はないことは、当時も今も同じなのではないか。ギリシャの場合はある程度、外国の債権者やユーロ圏の同胞国に支援してもらったことが可能であった。わが国の財政運営が行き詰まれば、ギリシャ国民が経験したのよりもはるかに重い負担が、間違いなく私たち国民一人ひとりにのしかかることになるのだ。

また、2%程度のインフレでは、政府の実質的な債務負担を軽減するうえではおそらく「焼け石に水」であろう。当時のようなハイパーインフレ状態にでもなれば、確かに政府の実質的な債務負担は軽減されようが、それは同時に、国民に対して、大規模な財産税課税などはまた別の痛烈な痛みを重ねて課すことになる。

そして、国際通貨基金（IMF）に支援してもらおうにも、わが国の経済規模は大き過ぎる。財政というバケツに開くであろう穴のサイズが大き過ぎるのだ。国際機関とは、お人好しでも甘いものでもないことは、ギリシャ破綻の際の彼らの対応から明らかだろう。

このように考えると、先行きわが国財政が行き詰まる事態となれば、結局のところ、国として、国会の議決によって徴税権を行使し、歳出を大幅にカットし、「取るものは取る、返すものは返す」よりほかに、なす術は恐らくなくなるのだろう。そういう事態に至ってから気づくのでは遅いのだ。

わが国は、戦時下でもないにもかかわらず、当時とほぼ並ぶGDP比

250%の規模にまで、政府債務残高を積み上げている。確かに、だからといって、すぐに財政破綻するということでもなからう。敗戦のような明らかな転換点が為政者にも国民にも意識されない分、逆に当面は借金の方がさらに大きくなっていく可能性も否定できない。国債の大半を国内で消化するという現在の状況は終戦当時に通じるうえ、現時点では債務規模の膨張に歯止めがかかる見通しすら全く立っていない。今後のわが国の財政運営が、市場金利の上昇などの何らかの契機で行き詰まり、手遅れとなった場合、終戦後に講じたのと同様の政策を、部分的にせよ、また、好むと好まざるとにかかわらず、発動せざるを得なくなる可能性は皆無ではないのだ。

こうした事態は、何としても回避しなければならぬ。では、そのためにはどの程度の規模の財政緊縮を今後、行っていく必要があるのか。そのための選択肢には、どのような方法が残されているのか。（下）ではそれについて考えたい。