

中央銀行と財政當局との關係について

黒川 芳 藏

一、 は し が き

一國の財政政策と金融政策の調整は、その國の經濟の安定と發展のために必要であることは云ふまでもない、それには財政當局即ち大藏省と中央銀行の協調が肝要である。これを國の歳入補填國債の中央銀行引受發行について見ても、一方では財政當局のこれに關する財政政策がたてられ、他方ではこれに應じて中央銀行の公定金利について、また公開市場操作についての金融政策が行はれ、兩者の調整によつて所期の目的が達せられるのである。今後、一國の經濟が自由經濟から計畫經濟へ移行する場合には、その計畫實現のためには、財政と金融の兩政策が主要條件となりその内容となるのであり、従つて政策の實施にあたり財政當局と中央銀行の關係は益々緊密化するのであるから兩者の關係のあり方についてこゝで考究したい。財政當局と中央銀行との協調をつくりだすには、各國の經濟機構、經濟發展の異なるところからも、また、國內及び國外の政治經濟事情によつて必ずしも同一ではあり得ない、そこには種々な形態方式が行はれる、そしてこのためになされる當事者の努力も一樣ではないのである。それでこゝでは先づ第一次世界大戰以後の中央銀行と政府との關係の變遷を觀る、次に、兩者の關係に於ける二つの著

しい事例、即ちその一は、米國に於ける兩者對立の事例について、他は、我國に於ける兩者協調の事例について示しこれなどを参考にしつゝこの課題について研究を試みたいのである。

二、制度上に於ける財政當局と中央銀行との關係

ソ連邦等を除き多くの國では、中央銀行と財政當局即ち大藏省とは各別に獨立せる機關であり、各自異つた責任を以て運営されているが、然し兩者はまた相互に相依存し協力する方式がとられている。大藏省と中央銀行の政策を調節するために、法規を設けている國があり、法規を有する國でも必ずしもその内容は同一でないが、政策の最終決定權を大藏省または行政府がにぎるものが多い、また、第三者的機關がそれを有する場合もあるなど種々の方式がある、そしてかゝる法規によるの外に、慣習、傳統、及び人的關係に依存している。なほ、中央銀行と財政當局の見解が對立した場合、その解決は戰後これを法規化する傾向がある、その方式として、(1)政府委員を中央銀行に派遣して中央銀行の決定が政府の方針に反するときはその停止を命ずるこれはベルギー、オランダ等で行はれている。(2)大藏大臣と中央銀行總裁が参加する審議會を組織するこれは後に述べるフランス、イタリー等で行われている。

英國について見ると、大藏大臣が英蘭銀行に對して、公共的利益のため必要と考ふる如き指令を隨時に與へることが出来る、即ち大藏省に最終決定權が法規によつて與へられてあるが、その指令を發するにさきだつて英蘭銀行總裁と協議を経ねばならぬことになつてゐる、もつとも、既に英蘭銀行は自發的に政府の規制を受けていたので、大戰後國有化の結果政府が法律上命令できることにしたにすぎない、英國は傳統慣習を重んずる國であり、政策について兩者の意見が合致せない場合の解決は、實情をよく見て英國的常識に立脚した互讓の精神によるのであつて、

政府の指令が與へられたことはなく、兩者の會合で意見の交換と調整がはかられている。尙また英蘭銀行が公益上必要と考へるとき銀行業者に指令を發する場合には大藏省の認可を要することになつてゐる點を見ると、大藏省と英蘭銀行が相互に制約するようになつてゐることは注意すべきことである。

大藏大臣が中央銀行理事會の構成員となつてゐるところのラテン、アメリカ八ヶ國では、中央銀行と大藏省と各その見解を披瀝する機會がある、然し大藏大臣の地位から威力が中央銀行に及び大藏省の干渉を招く恐れもあり得る、また、米國では一九三五年の連邦準備制度改正に於て連邦準備制度理事會の構成員から財務省代表が除外されたことは注目すべきことであり、そして英國では英蘭銀行の重役會の構成員には國務大臣、官吏は就任しえないこととなつてゐる。

フランスの國家信用審議會、イタリーの閣内委員會は財政、金融兩政策の調整に役立つてゐる。即ちフランスの國家信用審議會 (Conseil Nationale du Cr dit) は金融政策に對して全般に亘る諮問的任務を行ひまた政府に勸告する權限を有してゐる、會長は、政府任命の閣僚であり、副會長には中央銀行のフランス銀行總裁が任ぜられ會員は、政府機關の代表者、公私金融機關の代表者、産業團體、労働團體及び消費者團體の代表者等三十八名から構成されてゐる。この外に大藏省國庫局長及び保險局長はいつでも會議に出席することができる。この審議會は少くとも月一回開かれ、財政金融當局及び民間の意見が調整されてゐる、即ちこの會議の會長は大藏大臣であり、副會長はフランス銀行總裁であつて、フランス銀行がその事務局として處理に當つてゐるのであるから中央銀行と大藏省との關係は緊密化し得るのである。次に、イタリーの閣内委員會、即ち信用及び貯蓄に關する閣内委員會

は、金融政策の審議決定の機關であつて大蔵大臣を委員長とし、經濟關係の關係が委員となつてゐる、中央銀行のイタリー銀行總裁もまた公式に委員としてではないが會議には出席することになつてゐるのでイタリー銀行はこの委員會の決定について影響を與へてゐるのである。ソ連邦では、中央銀行たる國家銀行と内閣、大蔵省との關係は、一九三六年までは國家銀行は大蔵省の一部局であつたが一九三八大蔵省の一部局でなくなり事實上内閣に直接責任をもつ特殊機關となつた。ところが、一九四七年再び大蔵省の一部局となり内閣に於ける代表的地位をなくした、もつとも銀行の運営は、租税に關する財務機關とは獨立して運営されてゐる、然し兩者の運営は計畫經濟の下で密接に統合されてゐる、財政政策と金融政策の相異せる場合は大蔵省の權限内で決定されることになる。

次に、財政當局と中央銀行との間の見解の相異を解決するための法規が存しない諸國では、最後の解決方法は、首相に託されてゐる、この場合、大蔵大臣は首相と密接な關係にあり、閣議に出席する機會があるので財務當局の見解に有利な解決をなしうる立場にある中央銀行の總裁は内閣の一員でないことは、政治上の壓力からある程度の獨立性を保持し得る立場にあり、そして中央銀行總裁及當事者の人物、識見に於て優秀である場合は法規による權能以上の力を發揮し得るのである。以上、中央銀行と財政當局の關係について主として制度上から見たが、日本と米國について後に詳述する。

三、中央銀行と政府との關係について第一次世界大戰後の變遷

兩者の關係を顧みると大體次の三期に大別できる。

第一期、第一次大戰直後から金本位制の再建まで（一九二〇年代）

中央銀行と財政當局との關係について

第一次世界大戰後、各國はインフレーションの收束、通貨の安定をはかると共に金本位制の再建に努力したのであるが當時、中央銀行の政府からの獨立性の確保が力説された、それは戦後の激しいインフレーションを惹起したのは、政府の中央銀行濫用にあるとの理由に基くものである。一九二〇年國際連盟の催しになるブルッセル國際會議に於て、一九二二年のゼノブ國際會議に於て、中央銀行が政治上の壓迫から解放され、政府から獨立せる銀行としてその業務を堅實に行ふべきことを世界に對して聲明している、これは、大戰後の世界的風潮であつた。それで當時、改正された中央銀行制度はこの目標にむかつている、例へば、一九二四年の獨逸の中央銀行制度の改正の如きは著しい事例である、即ち、獨逸では一八七五年制定の獨逸銀行法の第十二條には「ライヒス銀行は政府の監督及び管理の下に立ちて法人格を有し」とあつたが、一九二四年の新たな銀行法では全く削除されてその代りに「ライヒス銀行は國政府に對して獨立の銀行にして……」と第一條に明記されてある。獨逸の外に、一九二二年奧地利、一九二四年ハンガリ、其他、南米諸國の中央銀行の設立法には、政府からの獨立を規定しているのである。

第二期、世界恐慌、金本位制崩壊から管理通貨制の實現まで（一九三〇年代）

一九二九年十一月紐育證券市場の暴落に端を發した米國の恐慌は殆んど全世界に波及した。即ち一九三一年五月獨逸の金融恐慌は、英國にまで波及した同年九月英國は遂に金本位制を放棄したが、これは各國の金本位制を崩壊に導き、我國も同年十一月金本位制を離脱したのであつた、かくて各國の貨幣制度は、金本位制より管理通貨制へ移行したのである、管理通貨制は通貨の數量が金の保有量に拘束されない制度で通貨の數量を、政府または中央銀行、或は兩者の裁量によつて増減せしめるのである。金本位制では中央銀行の機能は、金本位制の自働調整作用を

促すか、または制するかに存したが、管理通貨制では、通貨の數量を一定の目的を以て裁量することになったのである。この貨幣制度の變革は中央銀行の金融政策の實施上種々の變化を齎したのである即ち政府の財政の膨脹と共に財政資金に關する金融上の處理が、中央銀行の金融政策決定に影響を與へることになった、また、中央銀行の金融政策としての公開市場操作の重要性が増大したのである即ち、公開市場操作は、政府證券等の賣買によつて資金の調節をはかるものであるから、政府の政策施設の増大によつて財政資金もその金額は増大するのであるから、公定金利政策だけでは金融上の目的を達することは困難となり、こゝに公開市場操作の重要性が加はつたのである。そして、中央銀行の金融政策も財政資金の動向を考察して決定されることになった、これは國債發行と金利政策の關係に於て見られるのである。要するに金本位制の離脱と、管理通貨制の採用によつて、金融政策に於ける裁量の範圍が擴大し、失業者救済の如き不況對策に於ける財政政策の重要性の増加とそれに伴ふ金融政策との統合の必要の増大等によつて、財政當局と中央銀行との關係は、密接化し、相互依存の關係は緊密度を加へるに至つたのである。

第三期、第二次世界大戰後から現在まで（一九四〇年以來）

世界恐慌はやうやく鎮靜したが國際政治情勢の不安、これに對して各國は軍備の擴張を行ひ、財政は膨脹し、財政の國民經濟への關係は益々密接化したからこの方面への國家の關心は加はり中央銀行の國家的性格の認識は高まり、デนมार्ク、カナダ、ニュージーランド等の諸國の中央銀行は國有化され、フランス銀行は改組されたのである。一九三九年第二次世界大戰が勃發し、國家は總力をあけての戰時體制の下では、財政の國民經濟に占める比重

は著しく増大した、戦時に於ける國債の増加の如き金融に及す財政の影響力が強くなり、金融政策に對して大藏省の發言が加はり従つて、財政、金融の兩政策が一元化する傾向となつたのである。

戦後、各國は、對内的には、經濟復興、インフレーション防止の目的を以て財政、金融兩政策の調整が行はれ、また、中央銀行の國有化がイギリス、フランス、オランダ、其他の諸國で實現した、そして、對外的には、ブレットンウッズ協定によつて、「國際通貨基金」は爲替相場の安定を目的とし、「國際復興開發銀行」は海外投資に對する國際的協力を目標とし、これによつて各國は完全雇傭と生活水準の向上を達成せんとしている、國際復興開發銀行と加盟國間の取引に於けるその國の大藏省と中央銀行等の重要な役割また、外國と金融上の協定を締結する場合益々多くなるとき、大藏省と中央銀行の關係は密接を加へることになる、今や一國だけの立場でなく、世界的視野に立つて國際經濟社會に於ける自國の地位を認識し、これによつて一國の財政、金融兩政策を考へるとき、そこに中央銀行と財政當局との適正な關係が生ずるのであらう。

以上述べたように中央銀行と政府、財政當局との關係は、一九二〇年代の金本位制再建の時期には、政府からの中央銀行の獨立性が力説されたのであるが、一九二九年世界恐慌勃發、一九三〇年代各國の金本位制離脱から、管理通貨制の採用があり、各國の恐慌對策、經濟の統制化、軍備擴張、第二次世界大戰の勃發、國家の經濟への直接介入が強化され、國民經濟への財政の比重の増大、國債の増加、等によつて中央銀行の政府からの獨立性は弱化したのであつて、第二次大戰後の諸國の中央銀行の國有化は、法規上中央銀行の地位を明確にしたことになつた。

四、米國に於ける事例

(A) 財務省と連邦準備制度との關係

一九一三年の連邦準備法 (Federal Reserve Act) に基いて創設された米國の中央銀行制度は、その中樞に連邦準備制度理事會 (Board of Governors of the Federal Reserve System) があり全國を十二の連邦準備區に分ち各區に中央銀行の職能を行ふ十二の連邦準備銀行 (Federal Reserve Bank) を以て構成されその下に約六千九百の加盟銀行を有している、いま連邦準備制度理事會及び連邦準備銀行と財務省との關係を見ると次のようである。

連邦準備制度理事會は、一九三五年の連邦準備法によつて連邦準備局 (Federal Reserve Board) が改稱されたものである、連邦準備局の當時は、八名の委員内で財務長官 (Secretary of the Treasury) 及び通貨監督官 (Comptroller of the Currency) は職權上、「準備局」の委員であり、財務長官は會長であつたが、一九三五年の「連邦準備法」の改正のとき、財務長官及び通貨監督官の職權上の委員としての條項を削除したのである、これは財務長官の政治的影響の大なることを制限するためであつた、そして現在の「連邦準備制度理事會」の性格は、特殊の政府機關であるが行政各省から制肘されず、その行動について特に財務省 (Treasury) の認可を受ける必要はない、但し議會に對しては運籌について責任を有し報告書を下院に提出する義務がある。「連邦準備制度理事會」は、上院の承認を得て大統領の任命する七名の理事から構成されている、上院及下院の議員は理事たり得ない、かくの如く機構上では準備制度理事會と財務省とは併立的關係にある。

連邦準備制度理事會の主たる權限を見ると、(1) 連邦準備券の發行並に回收を監督調節、(2) 支拂準備率の變更、(3) 連邦準備銀行の割引率の決定、(4) 公開市場操作に對する監督、(5) 連邦準備銀行に對する監督、等權限は大きく、政

府から獨立して金融政策を行ひ得るのである、然し連邦準備制度理事會と財務長官の權限が交錯する場合、法規上（連邦準備法第十條）連邦準備制度理事會の權限を財務長官の統制下にをかれてゐることは注目すべき點である。

次に連邦準備銀行と財務省との關係を見ると、既に述べたように連邦準備銀行は、連邦準備制度理事會の監督の下で各準備區に於て中央銀行としての機能を果たしている、他國に見られるように大藏省の監督の下にはないのである。然しながら、連邦準備銀行は中央銀行としての機能を行ふ場合即ち、連邦準備券の發行と回收、政府預金及び國庫代理事務の取扱其他に於いて財務省と密接な關係を有している、以上述べたように、連邦準備制度理事會及び連邦準備銀行は、法規上財務省から制限をうけることは殆んどないが、實際に金融政策を行ふ場合には財務省の意志に常に合致するとは限らないのである。

（B）米國に於ける事例

第二次世界大戰による國債の發行高が増加し、戦後も國防計畫の進展と共に増加したので米國では國債の管理に關する政策が重大なる課題となつた。即ち、國民經濟に占める財政の比重が増大すると共に財政と金融の調整の必要を生じ、こゝに財政政策と金融政策の協調が要請されることになつて來たのであるが、近年、金利政策をめぐる財務省と連邦準備制度との對立が生じたのである。それは第二次大戰の戦費の大部分は國債の發行によつて調達され、國債發行殘高を見ると一九四〇年十二月末四五〇億ドル、一九四五年十二月末、一、七八七億ドル、其後減少したが再び朝鮮動亂による國防動員計畫により増加し、一九五二年十二月末二、六七四億ドルを示した。國債管理の責任を有する財務省は、財政負擔軽減の趣旨から低金利政策を主張したのであるが、これは中央銀行による國債の無制

限買上げの要請であり、通貨膨脹の危険を伴ふものであるから、インフレ抑制の點から連邦準備制度理事會は國債の買上げを行はずまた、國債市價を維持し得る程度に國債利率の引上げを主張して來たのである。一九四八年以來インフレーションあらはれ一九五〇年六月朝鮮動亂勃發後はインフレの高進、その抑制が緊急の課題となり連邦準備制度當局は、低金利政策を放棄せざるを得ず、こゝに國債管理即ちその發行條件の決定借換等について財務省と連邦準備制度との政策上の對立を生じたのであつた、即ち、主として金利政策に關して通貨價值の安定のためにインフレーションを抑制せんとする連邦準備當局に對して財政負擔の輕減と共に國債價格を維持せんとする財務省との間に對立が生ずるに至つた、この對立關係の進展を見ると、一九五一年一月、スナイダー財務長官 (Secretary of the Treasury, J. W. Snyder) は國債管理方針を發表して、長期國債發行利率二分五厘を維持すること、國債新規發行、借替はすべてこれを基準として實施する、その根據として、(1) 國債利率の引上げは、證券市場を混亂に導くこと、(2) 金利を引上げても貸出のひきしめの効果はない、(3) もし、國債發行利率を五厘引上げると年約十五億ドルの利子支拂の増加となり、財政の負擔が加はり財政均衡の目的に反すること等を示して財務長官は低金利政策を力説したのである。

これに對し連邦準備制度當局、特に連邦準備制度理事會の理事のエックルズ (M. S. Eccles) は、財務當局の低金利政策に對し強く反對した、その反對の根據は、(1) 國債利廻りくぎつけのために連邦準備銀行の國債無制限買上げは、インフレーションの根源を解放することになり、また、連邦準備制度が國債市價維持の政策を放棄しても市場の混亂を招くものとは思はれない、(2) 財務當局が國債利率の釘附を固く持するならば準備制度當局は新たな信用

統制權限を得なければインフレ抑制の責任を負ふことはできないと反對したのである。大戰後は連邦準備制度は高金利政策をとり、公定歩合について一九四八年一％から一・二五％、一九五〇年には一・五〇％、一九五一年には一・七五％に上げたのである。以上のような兩者の鋭い對立について大統領は、一九五一年二月、連邦準備制度理事會々長マッケープ (T. B. McCabe) に書簡を送り、國債市價維持の必要を述べると共に財政當局の國債管理政策に調和すべきことを要請したが問題は解決せなかつた。一九五一年二月末には財務長官、連邦準備制度理事會々長、大統領經濟諮問委員會々長及び國防動員總本部長官の四者會談が行はれ、遂に財務省の讓歩するところとなり、一九五一年三月四日、財務省と連邦準備制度理事會の共同聲明の發表となつたのである。それは、財務省と連邦準備制度は、國債の管理 (Debt Management) と通貨政策 (Monetary Policies) について一致するに至つた、即ち政府の必要とする資金の調達を確保するため、また、國債の換金化を最小限度に制止するための共通の目標を達成するために國債の管理と通貨政策を行ふことに完全なる了解に達したとの主旨の聲明を發表したのである。^{註1}

註1 一九五三年四月十三日、デトロイト・ミシガンに於ける連邦準備制度理事會々長の演説で、この共同聲明に示された和解

に言及して、この諸原則は守らるべきものであるとして「この財務當局と連邦準備制度當局の政策上の和解は、金融史上、畫期的な事件であつた、國債市場で國債價格維持の方策を中止することによつて連邦準備制度は通貨調節力を再びとりもどした、それは國債に對して殘餘の買手となることを中止した (Bank for International Settlements, 23rd Annual Report, p. 17) また、これによつて紐育連邦準備銀行の當事者は、連邦準備制度は金融政策の伸縮性を再びとりもどしたと述べてゐる。」 (Federal Reserve Bank of New York Annual Report for 1951, p. 22)

財務省はこの聲明によつて戦後長く維持した長期債利率二分五厘を撤廢すると共に二分七厘五毛附の長期債が發

行された。また、連邦準備制度の國債無制限買入も停止されたのである。^{註2}

註2 二分五厘利附制限財務省長期證券償替の發表があつたので賣物は國債市場を強く壓迫したが二分七厘五毛利附證券への償替發行は相當に成功し二分五厘利附財務省證券の約七〇%が借替られた (Bank for International Settlements, 21 st Annual Report, p. 176)

こゝに財務當局と中央銀行との對立は一應解決したのであつて、決局は、財務當局の讓歩となつたのである、かくして金利政策をめぐる兩者のはげしい對立は解消したのであるが、かゝる財政、金融兩政策の對立、矛盾の場合を如何に調整するかは問題として殘されている、米國の議會では財政金融兩政策の調和の問題について既に一九五〇年ダグラス上院議員 (Senator Douglas) を委員長とする小委員會で検討され、其後一九五一年下院議員パットマン (Congressman Patman) を委員長とする小委員會で問題點の検討研究が行はれたのである。一九五〇年一月民主黨の上院議員ダグラス氏を委員長とし、上院議員フランダース Flanders 下院議員パットマン Patman 同ウルフコット Wolcott 同ブカナン Buchanan の五名からなる「通貨信用財政政策小委員會」(Subcommittee on Monetary, Credit, and Fiscal Policies) に於てこの問題を検討した結果、財務省の國債管理政策は、連邦準備制度當局の信用統制に同調して行はるべきことを明にしたのであつた。

其後一九五一年四月民主黨のバットマン下院議員を委員長とし、上院議員のダグラス。及びフランダースまた、下院議員のボオリント (Bolling) ウオルコットを委員とする「一般信用統制及び國債管理に關する小委員會」(Subcommittee on General Credit Control and Debt management) を設けて問題の根本的解決をはかることにした、こ

の委員會は既に述べたダグラス委員會と殆んど同じ委員を以て構成され、殆んど同一の事項について再び検討されたものであるが、これは當時、財務省と連邦準備制度との關係がまだ根本的に解決されなかつたからであると見ることが出来る。

この委員會は、質問書の送付、度々公聽會を開きなどして一年餘に亘り検討して遂に結論に達し一九五二年七月五項目の決議と勧告を發表した、これがパットマン報告(The Patman Report)である、その主要點は、(1)連邦準備制度理事會の金融政策は政府の諸政策と同調して行はるべきである、(2)財務長官、準備制度理事會々長、經濟顧問委員會議長及び豫算局長官等からなる委員會を設けて財政金融兩政策の調整をはかること、(3)財政、金融兩政策につき矛盾對立が生じた場合には大統領の調停に委ねる、(4)準備制度理事會に對し、國債による特別準備金制度の設定、非加盟銀行に對する準備金制度擴張の權限を與へる、(5)連邦準備制度理事會々長の任期を大統領の任期と同にすること等である、この報告書を見ると、財政、金融兩政策に彈力性をもたせるべきことを説き、連邦準備制度を政府の支配干渉から獨立させるべきことを勧告しているのである、しかしながらその獨立性は法律上の權利によるのではない、また現在の米國が國防經濟であり國家が經濟に干渉しているとき聯邦準備制度の政府への從屬性を認めたところもある、この委員會の一員であるダグラス上院議員はこの勧告は、連邦準備制度の獨立性を制限するものとして賛成していないのであるが、公聽會では多くは連邦準備制度の獨立性を欲すると共に財務省と連邦準備制度が政策を立てるときもまたこれを実施するときも相互に協調協力すべきことを説いている。

今度アイゼンハワーが大統領に就任すると一九五三年二月の一般教書に於て財政方面では、歳出の減少、財政

の均衡、課税の軽減等、また、金融方面では連邦準備制度の金融政策の立場を尊重し、直接經濟統制を廢止した後
の通貨安定のためその金融政策を適用する意向を明にすると共に國債の管理については國債長期化政策を實施する
ことを宣言したのである。即ちアイゼンハワー政府は健全通貨政策の一つとして國債長期化政策を實施しつつあ
り、市中金利は上昇し、連邦準備制度當局は一月、公定歩合を一・七五%から二%に引上、また公開市場に對する
國債の賣操作を行ひ金融引締策を實施したが、最近の金融逼迫に對してこの金融引締策を緩和——國債買操作、法
定預金準備率の引下等を行ひ金融の緩和につとめている、かくの如く新政府は連邦準備制度の金融政策を尊重する
方針を以て財政と金融の調整をはかつてゐる。

最近發刊の國際決済銀行第二十三回年次報告 (Bank for International Settlements, 23rd Annual Report, June
1953) に於て、一九五一年三月の米國財務省と連邦準備制度當局の共同聲明による兩者の協定は、大戰後の米國に
於ける金融政策上の最も顯著な事件であつたことは現在も認められてゐると記述してゐる (23rd Annual Report,
p. 17) のであつて今日、連邦準備制度當局は金融政策上自主性を維持しつつある。

五、我國に於ける事例

(A) 大藏省と日本銀行との制度上の關係

我國の中央銀行である日本銀行と、政府特に財政當局(大藏省)との關係を先づ法規上から見ることにする。日本
銀行は、明治十五年日本銀行條例によつて私法人として創立されたが、銀行券發行に關する部分を除いては、昭和
十七年の日本銀行法による改組に至るまで國家的性格を有し、政府と日本銀行は特殊關係を持續して變らなかつた

のである。ところが昭和十七年制定の日本銀行法では、本行は、國家經濟總力の適切なる發揮を圖る爲め國家の政策に即し通貨の調節金融の調整及信用制度の保持育成を目的とすべきこと（第一條）。専ら國家目的の達成を使命として運営せらるべきこと（第二條）。資本金の過半は政府の出資であり、出資者總會を認めず、國家的な特殊法人の性格を有するに至つたこと。これ等の點からは日本銀行は殆んど國有化されたと見て差支ないようである、そして役員は政府に於て任免され、職員はすべて公務員とみなされることになつた、しかも日本銀行は政府の廣汎な監督を受けている（四二條—四七條）即ち主務大臣（大藏大臣）の監督を受け、主務大臣は日本銀行の目的達成上特に必要ありと認めるときは日本銀行に對し必要な業務の施行を命じ、又は定款の變更其他必要な事項を命ずることを得るのみならず、業務及び財産の狀況報告をなさしめ、検査をなし、其他監督上必要な命令を發し、または處分をなすことを得るのである。尙、日本銀行監理官をおき業務を監視せしめている、かくの如く法規上から見ると日本銀行は政府に從屬してそこには政府からの獨立性は殆んど認められないのである。

昭和二十三年八月十七日連合軍司令部から發せられた金融制度改正の勸告の中には日本銀行制度の改革も含まれ米國連邦準備制度に範をとり日本銀行並に大藏省の制度を改正せんとするもので、日本銀行を米國の連邦準備銀行と殆んど同様のものとなし、その上に連邦準備制度理事會に相當する金融廳を設けることを要求していたが、これは實現されなかつた。然しこれによつて昭和二十四年六月、日本銀行法の一部が改正され、日本銀行政策委員會が設けられることになつた。「日本銀行政策委員會」（以下「政策委員會」と略稱する）は、日本銀行の意志決定機關である。その任務は、日本銀行の業務の運営、通貨信用の調節其の他の金融政策を國民經濟の要請に適合する如く作

成、指示、又は監督することにある。その管掌事項としては日本銀行の業務運営に關する基本方針の決定、即ち日本銀行割引歩合、貸付利子歩合の決定及變更、公開市場操作の對象の種類條件價額並にこの操作の時期の決定變更等、次に金融行政の方面では、取引先金融機關の日本銀行預け金についての割合の變更。市中金融機關の證券業者に對する貸付、投資並に貸付擔保の種類、條件、價額の限度に關する統制の決定及び變更等。以上の事項の外に、他の法律又は契約關係に依り政策委員會に委任せられた信用調整に關する政策事項、及び金融機關の検査、更に、主務大臣を経由して行ふ國會に對する特定事項（金融機關の狀態及運営等）の毎年の報告等がある、かくの如く政策委員會の任務は廣汎であるが日本銀行券の發行限度決定には參與し得ないのであるそれは政策委員會は官廳でないとの理由によるものである。以上は、政策委員會の管掌事項について述べたが、この委員會は七名を以て組織されている、即ち日本銀行總裁、大藏省代表、經濟審議院代表の外に、地方銀行、大都市銀行、商工業、農業につきいづれも優れたる經驗と識見を有する者で内閣が兩議院の同意を得て任命した者四名である、この内、政府代表の兩委員は議決權を有せない、議決權を有する委員五名の互選により議長を定める議長は政策委員會の會務を總理し之を代表する初代の議長には一万田委員（日銀總裁）が互選された。この委員會の議事はその過半数を以て決定されることになつてゐる、なほ任命委員は特定の場合を除き在任中其の意に反して罷免せられることはないまた在任中は兼職制限、政治上、商業上の活動をなし得ないことである。

この日本銀行政策委員會は、日本銀行の外にあつて日銀を監督する官廳でなく、日銀の内にあつてその最高意志決定機關となつてゐること、また任命委員は在任中、國會議員の候補者となり、又は積極的に政治活動をなし得な

いことになつてゐる。これは日本銀行へ政治的壓力の加はる餘地をあからしめるものである共に日銀の自主性を保つことに役立つのである。そして政策委員會の構成に於て、政府代表は僅に二名にすぎずしかも議決權なく、また、議長に互選される地位を有していない。これによつて財政の金融への不當壓迫を防止することになり中央銀行の政府への從屬性を制限することになる。

日本銀行はその業務をかつては總裁が總理したのであるが今では、日本銀行政策委員會が最高意志決定機關であつて、法規上では總裁はこの委員會の定むる方策に従ひ業務を執行するにすぎない、それで基本方針の決定について日本銀行と財政當局と對立する場合には解決のために明確な法規がない然し結局は政府と政策委員會の對立となるのであるが、委員會には議決權を有せない政府の代表二人に對して、議決權を有する民間の代表として金融及び産業の代表四人が緩しよう地帶となり兩者の對立を緩和することになる。日本銀行には、この政策委員會の外に「參與制度」がある。これは、日銀當局をして獨善におちいらす偏見を避けしめるため、各方面の人材をもうらして日銀參與となし、その聲をきく廣い視野に立つて金融政策を樹立せしめんとする主旨である。この參與制の設けられた當初は、日本銀行總裁の諮問機關であり其後一時は「參與理事制」として強化されたが現在では再び諮問機關化して實際は有力なものでないようである。^{註1}

註1 昭和七年六月十八日公布の日本銀行參與會法に基き設けられたのである。これについて當時の大藏大臣高橋是清の演説によると、「昭和七年六月十八日兌換銀行券條例に改正を加へた結果、通貨の供給は從來より容易となつたが他面、通貨の供給をして、眞に正當なる取引に必要な需要に合致せしめんとする認定は困難であり、是が運用は最も肝要とするところである。また日本銀行の機能を發揚し、我國の經濟狀況に適應せしむるためには日本銀行と金融界、產業界との連繫を緊密なら

しめ以て日本銀行をして金融統制の實を擧げしむることが極めて肝要である。よつて日本銀行參與會を設け金融界、産業界の代表者、並に學識經驗ある者を選んで日本銀行參與とし、日本銀行總裁は重要事項に關し之に諮問し其意見を徴し又は總裁に對して意見を述べること得せしめることにしたのである」と高橋大藏大臣は衆議院で説明している（高橋是清 經濟論 二四一頁）これによつて、金融、産業、學識經驗等の各方面の聲が始めて日本銀行の運営に反映する機構ができたところに意義があり、其後昭和十二年三月日本銀行條例の改正によつて從來の參與會法廢止されて、同年七月から新に參與理事の設置により參與制は強化されて審議機關として重役總會が設けられた、昭和十七年の日本銀行法の制定のとき、「參與理事」は廢止されて再び「參與」となり、參與會に逆もどりして總裁の諮問機關となり全く弱體化したのである。

以上、法規上から見た日本銀行と政府との關係であつて政府への從屬性は著しいものがある。既に述べたように、日本銀行は大藏大臣の監督を受け、日本銀行の目的達成上特に必要ありと認めるときは大藏大臣は日銀に對し必要な業務の施行を命じ得ることになつてゐる。然しながら、實際には金融政策の形成その實施には日銀總裁は指導力を有している、即ち、日銀政策委員會によつて、また參與制によつて各方面の要望が傳達されると共に、この政策委員會及び參與制によつて政治的壓迫その支配を防ぐ防波堤として役立つことを期待し得るのである。然しながら、太平洋戦争當時に制定された日本銀行法、また戦後占領下に設けられた政策委員會については、日本銀行の自主性尊重の點から更に検討を要するものがあると考えへる

（B）我國に於ける事例

昭和五年（一九三〇年）一月、金輸出解禁政策の實施によつて、第一次世界大戰後の物價高を抑制して輸出の振興をはかり不景氣を打開せんとしたのであつたが、我國の金解禁と前後して世界恐慌は勃發して擴大したので、我

貿易も振はず爲替投機も行はれ正貨は流出し我經濟は甚しく沈滞したのである。昭和六年九月十八日滿州事變の勃發があり、同月二十一日イギリスは金本位制を停止したので諸國もこれにならつて金本位制を離脱したのである。

我國では、當時圓賣、ドル買、の思惑が激しく行はれ日本銀行の正貨準備は急減したので金本位制は危機に直面した。そして政治方面もまた險惡化したので十二月十一日若槻内閣は總辭職し、同月十三日犬養内閣の成立、大藏大臣に高橋是清が就任、直ちに金輸出再禁止の大藏省令を公布、次で、銀行券の金兌換停止に關する緊急勅令が公布されて、我國も金本位制を完全に離脱し、管理通貨制度に移行したのである、かゝる時勢の急變の際高橋是清は、昭和六年末から昭和十一年二月まで、其間暫時の中絶があつたが引きつゞいて大藏大臣の要職にあつて我が經濟政策を樹立しこれを實施したのであつた。當時日本銀行では土方總裁、深井副總裁（昭和十年六月日銀總裁に就任）が高橋大藏大臣と協力して財政と金融兩政策の協調が行はれた。

深井英五著「回顧七十年」の中で「新政策に關する高橋大藏大臣との交渉」の項を讀むと、深井副總裁は高橋大藏大臣に對して、金輸出再禁止を即時斷行されたいこと、また、兌換停止について進言したのであるがこれを、藏相の容れるところとなり、我國も金本位制を離脱したのであつた。そして、特に「金輸出再禁止後は、通貨の價值を妥當に維持し通貨に對する信用の動搖を防ぐ爲めに通貨政策上一層慎重の注意を要すべく、原則としては金本位制の束縛なきに乗じて通貨發行の節制を忽がせにすべからざること」を高橋藏相に助言したのである。（回顧七十年二六〇頁）

其後日本銀行による歳入補填公債の引受は、日銀の金融政策を根本的に變革した、それは日本銀行が政府資金の

無制限供給機關となつたからである。然し、日本銀行の引受けによる國債の發行が、通貨の増發となり遊休生産力を活用して不振の産業の振興に役立つたのであるが、このようにして創出された通貨がこの目的からそれて市場を轉々しそのため通貨價值の急激な下落を來す恐れのあることは、日本銀行の恐れたところであつたので深井副總裁の名を以て日本銀行は屢、高橋大藏大臣に對し金本位制の束縛がないのに乘じて通貨發行の節制を忽がせにすることのないよう進言したが、この見解は幸にして大藏大臣の容れるところとなつたのである。（日銀調査局刊「日本銀行の沿革と現状概説」、四四頁）當時、金輸出再禁止、兌換銀行券保證發行限度の擴張及國の歳入補填公債の日本銀行引受等によつて容易に通貨を増發し得る途が開かれたが、その運用は極めて慎重に行はれて財政によるインフレーションの弊害を防止し得たのであつた。^{注2}

註2 深井日銀總裁は「私が中央銀行の職能の執行に當つて、根本的に考へて置くべきものと思つて居りましたことは、通貨に對する信用の動搖によつて、物價の騰貴を來すことのないやうにしなければならぬと云ふことであります。日本銀行が今日金本位を停止されて居りますときに於いては印刷機械を動かさしへすれば幾らでも資金は造られるのであります、それを以て當面の便益を興へることが出来るからと云つて、只今申上げました根本の考なしに發行權を行使して行きますと云ふことは出来ない」と考へて其間に妥當なる調和點を發見せんことを常に苦心した譯であります（「深井英五」人物と思想、四一二頁）

また、深井日銀總裁は當時を語つて、「昭和十年六月四日私は土方氏辭職の後を承けて日本銀行總裁に就任した……高橋是清氏は昭和九年の數ヶ月間を除くの外續いて大藏大臣の地位にあり、日本銀行の職責たる通貨及び金融上の施爲は大體高橋氏の財政經濟上の方針と表裏をなし、相互の趣旨諒解を以て進行し來つたので日本銀行總裁の更迭により特に變化を生ずべき事情はなかつた」（「回顧七十年」三二二頁）と述べている。

中央銀行と財政當局との關係について

これによつて見ても、高橋大藏大臣と深井日銀總裁とは完全なる相互理解と協力によつて、財政と金融の兩政策の調整が行はれ我經濟の危機をきりぬけ得たのであつた。なほ、當時の我經濟事情を略述すると次のようである。

金輸出再禁止後に昭和七年から十一年に至る期間の經濟政策は財政支出を中心とするリフレーション政策の採用であつた。即ち赤字財政により軍備擴張と救濟事業によつて多額の財政支出をなし爲替相場の下落による輸出の振興をはかり萎縮せる産業を興し不況を克服するところに主眼がをかれた。滿州事變に伴ふ軍事費、時局匡救費の財政支出を公債で賄ふと云ふ政策が開始された。即ち昭和七年度以降國庫歲計上始めて歳入補填公債の發行、この公債の日本銀行による引受が行はれた、そして、日銀の國債引受發行と共に、國債賣却の措置が採られた。更に、それを裏付けるものとして低金利政策——日本銀行公定歩合の引下昭和七年三月十二日商業手形割引歩合一步八厘から二厘下げて一步六厘としそれから十一年四月七日まで五回引下て九厘の低金利となる、これにともない市中銀行預金利子も低下した、更に、爲替安定政策——外國爲替管理法の實施によつて爲替相場の動搖を防ぐと共に、資本逃避防止法を實施したのであつた。更にまた日本銀行の國債引受發行を行ふためには銀行券發行上の制限を緩和する必要があつたので昭和七年六月兌換銀行券條例中、改正法律の公布あり、これによつて、保證發行限度額を一億二千萬圓から十億圓に増加した。これは明治三十二年三月以來三十餘年据置かれた保證發行限度額の大擴張であつた、これと共に、制限外發行が十五日を超えて繼續する場合にのみ制限外發行税を課せられることゝなつた。かくして正貨準備による發行の制約を殆んど解き通貨の供給を容易にせんとするものであり、既に兌換の停止を斷行せる我國としては、この改正によつて所謂統制通貨、即ち管理通貨制度に入つたものと云ひ得る、昭和七年十一月か

ら昭和十年末まで日本銀行の引受けた國債は二十七億六千萬圓でこの内、公開市場操作で市中に賣却した分は二十四億八千萬圓、その賣却率は八十九%に達した兌換銀行券も昭和七年末と昭和十年末との間の増發高は三億四千萬圓にとゞまり、物價は著しい騰貴はなかつた、當時、内外よりの物資の需要の増加があつたが餘剰生産力を以て供給されたので、日本銀行の國債引受により創出された財政資金の撒布も、市中金融機關の蓄積資金となつたので生産設備擴大のための貸出資金の需要とならず日本銀行引受國債が殆んど消化されたのであつた、従つて、兌換銀行券の發行も著増せず物價も爲替相場も大體安定したのであつた。以上のように財政と金融の調整は行はれて財政金融の兩政策は豫期の効果をさめ得たのであつて、これは全く財政當局と日本銀行の協調によるところ大であつたからである。^{註3}

註3 高橋藏相は昭和十一年二月十七日非常時の我財政經濟政策と題する講演の一節、「我國の財政經濟の前途には、尙幾多の問題を有して居り之が解決は容易ならざるものがある、國際關係に於ても洵に復雜多端なるものがある。依つてかゝる重大時期に際しては徒らに兄弟鬩に閥ぐの愚を學ぶことなく、世界の大勢と國內の實情とを熟視し、國民舉つて一層の緊張と努力とを以て、正を履み、中を執りつゝ外、侮を防ぎ、内力を養ひ、依て以て艱難を克服し國運の伸張を期しなければならぬ」これは高橋藏相の死の数日前に述べたものである、以て藏相の心算を知る（高橋是清「經濟論」、六一五頁）

我國では、大藏大臣と日銀總裁の人的關係は密接な關係が多くあつた、それは明治十五年日本銀行が創立されて現在まで七十年間、日銀總裁十八人の内でその七人までが大藏大臣の地位にあつたので兩者の相互理解は行はれやすいのであるが然し對立もあつたそれは日本銀行の金融政策について大藏大臣と意見合はずして辭職せる日銀總裁もあつたその事例として、明治二十一年二月富田鐵之助が日本銀行總裁に就任したが、公定金利政策について、ま

た、横濱正金銀行への特別融通について、松方大藏大臣と意見を異にしたので在任十九ヶ月にして辭任した、この外に、明治二十九年十一月岩崎彌之助が日銀總裁の地位のあつたとき松田正久大藏大臣と公定歩金利政策について意見合はず在任二ケ年にして辭任したのは、財政當局と中央銀行と對立の事例として知られている。これに反して、財政當局と中央銀行の協調の事例としては、昭和二年金融恐慌のあと始末に於ける高橋藏相と井上日銀總裁の關係の如き、また、既に述べた金輸出再禁止後のあと始末に、高橋藏相と深井日銀副總裁の協力の關係の如き著例である。「高橋翁が畢生の眞價を定むべきものは……滿洲事件及金輸出再禁止を契機とせる時勢の變遷に處せられた時にあると思ひます」と深井日銀總裁は述べて高橋大藏大臣の功績を讃へている。（人物と思想「四五頁」）以上の事例は、財政と金融の兩政策の成果をさめるには財政當局と中央銀行の關係に於て當事者間の相互理解と相互信頼の必要であることを證するものである。

六、む す び

財政當局と中央銀行との關係について回顧すると、既に述べたように、一九三〇年頃の各國の金本位制崩壊これに代つて管理通貨制の登場、其後、世界恐慌、第二次世界大戰による財政の國民經濟に占める比重の増大につれて兩者の關係は益々密接化した。この關係を示す二つの著しい事例を挙げ、その事例の一つは、最近の米國に於ける財務省と連邦準備制度との政策上のはげしい對立であり、遂に金融政策へ財政政策の追隨、即ち連邦準備制による公定金利政策——高金利政策の實施、直接統制よりも金融による間接統制の優先することによつて米國の經濟不安の解決にあたることになつて、兩者の對立は解消したのであつた。その二は、我國の事例でこれも既に述べたよう

に財政當局と中央銀行相互の協調によつて、不況にあつた日本經濟の打開と軍事費調達等による赤字財政その歳入補填のための國債の發行に對し日本銀行はこの種の國債を引受けて財政上の要求に應ずると共に公開市場操作をはかりその所期の目的を果したのである。この對照的な二つの事例即ち、米國では、政策上の兩者の對立抗爭があり、我國では、政策上の一致があり、加ふるに大藏大臣と日銀總裁との間に相互理解と協力が行はれたのであるがこの人間關係は、財政當局と中央銀行の關係に於て最も重要な點である。

現在の管理通貨制度では銀行券の發行は金にもとづかず一國の經濟の動向によつて決定される。これには財政當局と中央銀行兩者の協調が要請されるそして管理通貨制の下では一國の金融は、中央銀行の金融政策によつて統制されるところが大である。我國のように資本蓄積の低位なところは中央銀行に對する依存度が高いから、日本銀行の金融政策は我經濟の動向に影響を及ぼすこと大である。然しながら金融は、財政、産業、貿易、其他の經濟動向によつて制限されるから中央銀行の業務上の獨立性にも限度があり、そして中央銀行の運營の影響については常に國民經濟的立場から配慮さるべきである。近年各國では財政の國民經濟上占める比重の増大と共に財政當局と中央銀行の關係は複雑となつたので、大戰後、既に述べたように米國に於て、またスエーデンに於て兩者が金利政策について對立したのは注意すべき事例である。

財政當局と中央銀行の關係はその國の政治體制經濟機構の下に直面せる經濟問題の處理が妥當に行はれ得るような兩者の關係が要請される。そして法規制度よりも寧ろ當事者の協調にあるから結局兩者の關係は人的關係の調和に歸着すると考へるものである。今後、自由經濟から統制經濟へ移行する場合には財政金融の一元化の傾向著しく

なり、財政當局と中央銀行の關係は益々重大緊密化することになるであらう。いづれにしても、財政當局が中央銀行を全く支配することも望ましくない、蓋し中央銀行は銀行券發行の銀行であり、その發券作用が政府の財政に濫用され、また政黨政治、その政治的支配を受けて獨自性を害されるからである、さりとて、中央銀行が政府に對して全く優越性を持つことも許すべきでない、蓋し中央銀行の金融政策は一國の經濟政策との關聯に於て行はるべきものであり、政策の實施には政治力を要するからである。要するに政策についても、また人的關係に於ても兩者の協調が必要である。

參考文獻

- (1) Board of Governors of the Federal Reserve System,
The Federal Reserve Act, amended to November 1, 1946,
Annual Reports, 1940-1952
Federal Reserve Bulletin, April, 1940-Sept. 1953
The Federal Reserve System-Its purposes and Functions, November 1947; reprinted June 1953.
- (2) The Treasury, Central Bank relationship in Foreign Countries, Procedures and technique; Reprint of Appendix 1 to General Credit Control, Dept Management, and Economic Mobilization, 1951
- (3) United States Government Manual.
- (4) Federal Reserve Bank of New York,
Annual Reports, 1940-1952
Monthly Review 1949-sept. 1953
- (5) National City Bank of New York; Monthly Letter on Economic Conditions Government Finance.

- (6) Bank for International Settlement; Annual Reports 1950-1953
- (7) Conseil National de Cr dit; Rapports annuels 1947-1953
- (8) J. M. Chipman: Fiscal Function of the Federal Reserve Banks, 1923
- (9) C. H. Kisch and W. A. Elkin: Central Banks
- (10) Weissman: The New Federal Reserve System, 1936
- (11) Westfield: Money Credit and Banking, 1938
- (12) K. Mackenzie, Banking System of Great Britain, France, German and U. S. A. 1947.
- (13) G. I. Bach: Federal Reserve Policy-Making, 1950
- (14) 日本銀行關係法令——日本銀行條例日本銀行法及び定款等
- (15) 日本銀行調査局、日本銀行の沿革と現状概説、昭和二十七年刊、及び「調査月報」
- (16) 大藏省「銀行局金融年報」昭和二十七年版、二十八年版
- (17) 國立國會圖書館調查立法考査局「金融制度改革指針の研究」昭和二十四年刊「金融制度改革問題の経緯とそれに関する論説の紹介」昭和二十六年刊
- (18) 東京銀行月報第三卷第九號、昭和二十六年九月
- (19) 日銀總裁講演集刊行會發行「歴代日本銀行總裁講演集」昭和十三年刊
- (20) 高橋是清「經濟論」昭和十一年刊
- (21) 深井英五、「金本位制離脱後の通貨政策(増補)」昭和十五年刊。「人物と思想」昭和十四年刊。「回顧七十年」昭和十六年刊
- (22) 柳田誠二郎、「中央銀行金融政策論」昭和二十四年刊
- (23) 吉野俊彦、「金融制度研究」昭和二十七年刊
- (24) 大月高、「歐米諸國の金融制度(上)」昭和二十八年刊

中央銀行と財政當局との關係について