

中央銀行の独立性と「日銀法再改正」問題に関する一考察

藤田安一*

An Inquiry into the Independence of the Central Bank and the Problems of the Bank of Japan Law Re-Revision

FUJITA Yasukazu*

キーワード：中央銀行，金融政策，日銀の独立，日銀法，国債の日銀引受，高橋財政

Key Words：Central Bank, Financial Policy, Bank of Japan's Independence, Bank of Japan law, Undertaking by the bank of Japan of the Government bonds, Takahashi's Public Finance

はじめに—本稿の課題と分析視角

かつての貨幣制度が金本位制度であった時代には，政府はその経済活動を金融市場において積極的に行うことを控える傾向にあった。そうでないと，金本位制のもつ自動調節作用が働かず景気のバランスが取れないと信じられていたからである。しかし，金本位制度が崩れ管理通貨制度に移行したことは，政府が自ら金融市場に積極的に介入し貨幣的側面に働きかけることが可能となる前提条件を獲得したことを意味した。そのため，J.Mケインズによる有効需要論の提唱以来，政府は財政政策と金融政策とを経済政策の車の両輪として，積極的に活用してきた。

まず，インフレ，失業，国際収支の悪化など好ましくない経済問題が起きた場合，政府が政府投資や税制などの財政的手段によって経済に働きかけ，物価や雇用の安定をめざす財政政策＝フィシカルポリシーが重視された。さらに，それに伴って複数の政策目標を達成するために，いくつかの政策を組み合わせることで政策効果を高めようとするポリシーミックスが実行されるようになった。一般的に財政政策と金融政策との組み合わせが典型的である。その事例として，1980年代に実施されたアメリカの「レーガノミクス」があげられ，減税によって消費や投資を刺激する財政政策とインフレを抑制する金融政策を組み合わせることで不況からの脱出が図られた。

だが同時に，財政と金融の両政策はいずれも貨幣現象を伴うために共通性をもつとはいえ，自ずと違いがあることにも注意しなければならない。なかでも財政政策はpublic financeと称されるように政治的意思決定に大きく左右され常に政治権力に影響される。この点は現在，金融政策が政治と一定の距離を置くことが保障されているのと大きな違いである。

しかし近年，財政政策と金融政策とのこの相違が，ますます曖昧になり両者の一体化が進行している。確かに，政治は目先の自己保存のために金融政策を自らの守備範囲に取り込もうとする傾向をもつ。だが，それに加えて最近では，財政危機の一層の深刻化に伴って財政政策の裁量範囲とそ

*鳥取大学地域学部地域政策学科

の効果が限定されてきているため、政府は金融政策に過度の期待をかけ、金融政策に強力な政治的プレッシャーを与える動きを強めているからである。

このように見ると、ポリシーミックスのような単なる財政政策と金融政策との一体化では済まされない問題をはらんでいる。両政策の協力・共同関係ではなく、政治力によって金融政策が強引に財政政策に従属されていく事態に他ならない。

本稿の課題は、現在わが国において展開されている経済政策を事例として、こうした財政政策と金融政策の一体化に伴う「金融の財政への従属」を分析視角に、中央銀行の独立性の意義と日銀法再改正の問題点を考察することにある。

1 「財政と金融の一体化」と金融の財政への従属

ところで、現在わが国において展開されている経済政策とは、言うまでもなく第二次安倍政権の経済政策である「アベノミクス」を指している。2012年12月に実施された衆議院選挙によって民主党から政権を奪還した自民党は、安倍首相のもとで「安倍カラー」を全面に出す政策を、つぎつぎに打ち出した。「戦後レジュームの転換」の象徴である憲法改定は言うまでもないが、当面は経済の再生を最優先に、なにがなんでも景気回復をはかる。その実績をテコに選挙にも勝利して、安定多数の力でいよいよ悲願の憲法改定へ……。これが、安倍首相の狙いであろう。

その実現のために、安倍政権にとって経済政策での成功は欠かせない。こうした観点にたつて、安倍氏は2012年末の自民党総裁選および衆議院選挙、さらに2013年夏の参議院選挙の過程で、日本経済の再生を最優先課題と位置づけ、大胆な金融緩和と政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略を3本の矢とする経済政策を打ち出した。いわゆる「アベノミクス」⁽¹⁾である。

それにもみるように、経済政策の中心には金融政策と財政政策とが置かれ、これを2つのエンジンとして「成長」を促し日本経済の再生が達成できるとしている。それだけに、「アベノミクス」には当初から明確に財政と金融との一体化がセットされていた。しかも一体化の中身は、単なる協力・共同関係ではない。強力な政治力によって金融を財政に従属させようとするところに「アベノミクス」の特徴がある。

安倍氏は自民党総裁選挙の当初から、わが国の長期間にわたるデフレ不況の原因は、日本銀行の誤った金融政策にあるとして、日銀に強力な圧力をかけ大胆な金融緩和を求めた。実に、その姿は異様であった。

当時日銀総裁であった白川方明氏の慎重な姿勢にもかかわらず、日銀に政府との政策協定（アコード）を結ばせ、消費者物価の前年比上昇率2%をめざす物価目標の設定を迫った。さらに、安倍氏は2013年4月に任期が切れる日銀総裁の後任人事についても「日銀総裁はインフレ目標に賛成してくれる人を選ぶ」⁽²⁾と明言するなど、日本銀行の金融政策のみならず人事までも、政府の意のままに動く日銀にしようと露骨な圧力をかけた。それを拒否した場合には、日銀法を改正してその実現をめざすとまで言及したのである。

まず、このことから言えることは、「アベノミクス」の大胆な金融緩和と政策とは、政治的意思決定に日銀を強引に従わせようとする政策に他ならないということである。この事態の重大な意味は何か。中央銀行の独立性との関係で、次に考察しよう。

2 中央銀行の独立の意義とその歴史的背景

「日銀は誰のものなのか」。私たちの日常生活のなかで、日銀の存在を身近に意識するのは、そう簡単なことではない。なるほど、現在マスコミをつうじて日銀のあり方や総裁・副総裁など人事のゆくえ、日銀の独立などが取り上げられる場合には、自然と日銀の存在が耳に入らざるをえない。しかし普通、国民の日常生活とこれらの話題とが結びつけられて、私たちの意識に上がることは少ないのではなからうか。

だが、日銀は紙幣を発行できる唯一の機関であり、またその管理を行う重要な公的機関である。物価はこの機能が適切に果たされるかどうかによって、大きく作用される。それだけに、国民の生活に与える影響は甚大であり、安心してわたしたちがお金を使えるかどうかは、日銀の金融政策いかにによって決まるといっても過言ではない。このように考えると、あくまでも「日銀は国民のためにある」のだということを忘れてはならない。中央銀行の独立の問題も、この視点から考える必要がある。

現在の日銀法は、1942年に制定された旧日銀法を改正して、1997年に制定され翌98年に施行されたものである。その歴史は、日本銀行の創設にまで坂登ることができる。周知のように、わが国の日銀は、ベルギー国立銀行をモデルに1882年、松方正義によって創設された。それ以降、政府の日銀に対する行政権や監督権が強くなり、日銀は政府の従属機関であり続けてきた。

この傾向を一層強めたのが、1942年公布の日本銀行法（以下、旧日銀法と略記）であった。旧日銀法は、これまでの「日本銀行条例」を廃して、その3年前にナチスによって制定された「ドイツ・ライヒスバンク法」をモデルに作られた。そのため、ファシズム思想に彩られた戦時緊急立法として生まれ「戦争遂行のための通貨金融面における『国家総動員法』的役割を担うもの」⁽³⁾となった。

旧日銀法は日本銀行の目的を、第1条で次のように規定している。

「日本銀行ハ国家経済総力ノ適切ナル發揮ヲ図ル為国家ノ政策ニ即シ通貨ノ調整、金融ノ調整及信用制度ノ保持育成ニ任ズルヲ以テ目的トス」。さらに、第2条では日銀の使命を「日本銀行ハ専ラ国家目的ノ達成ヲ使命トシテ運営セラルベシ」

このように旧日銀法では、国家目的を達成することが日銀の使命とされ、当時わが国の時代状況のもとで「国家総動員法の金融版」⁽⁴⁾として旧日銀法は制定されたのである。したがって、政府の日銀に対する行政・監督権は強大であった。

驚くべきことに、第2次世界大戦下に公布されたこの旧日銀法は、戦後改革にもかかわらず1997年に改正され新しい日銀法（以下、新日銀法と略記）として公布されるまで生命を保持しつづけた。このことが、わが国において戦後長らく日銀の政府からの独立性を阻んできた最大の原因である。

まず旧銀行法においては、内閣は総裁および副総裁の任命権を握っていたし、大蔵大臣は日銀の最高意思決定機関である政策委員会の委員と日銀役員の解任権を持っていた。また、政策委員会は「スリーピング・ボード」と揶揄されたように、政府の監督下にあった「役員集會」が実質的に決めた政策を追認する役割しか果たしていなかった。さらに、決定権はなかったものの2名の政府代表委員が政策委員会の正式のメンバーであった。これらの実体からは、とうてい日銀は政府から「独立」した存在であるとは言いがたかった。

そもそも中央銀行たる日銀の独立性は、その本質に由来している。政府は政治基盤を強固にするために景気の上昇を経済政策の基本とする傾向にある。言い換えれば、インフレ政策に偏りがちだ。しかし一方、中央銀行は、通貨を独占的に発行する権限を有しているため、物価の安定と通貨

価値の維持を目的に金融政策をおこなわなければならない。政府の政策に追随しては、日銀はこの目的を果たすことは不可能であるがゆえに、日銀は政府から独立していなければならないのである。

こうした中央銀行の本質論からする日銀の独立が、いよいよ日銀法の抜本的改正をともなって問題視されるのは1980年代に入ってからである。その背景は、次の3点に要約できる。

第1に、この時期から金利の自由化や金融業務の自由化、資金流通の自由化、いわゆる「金融の自由化」が進展し、民間金融機関の大胆な改革が進行した。さすがに日銀も、いつまでも戦時立法を引きずっておれない状況になった。

第2に、国際環境の変化であり、それへの対応である。具体的にヨーロッパでは、通貨統合に向けて1991年にマーストリヒト条約が合意されて以降、ドイツ、フランス、イタリア、ベルギーなど各国で中央銀行の独立性を強化する法改正がおこなわれた。そのため、わが国においても経済や金融のグローバル化に対応し、国際的な協調体制を維持していくための日銀法の改正が次第に日程にのぼってきた。

第3に、日銀の独立性が弱かったために、わが国の経済を誤った方向の導いてしまったとの反省が起きてきたことである。すなわち、1885年のプラザ合意以降、日銀は政府の圧力によって公定歩合の相次ぐ引き下げをおこなった。それが原因で、マネーサプライの過剰を招き地価や株価の異常な高騰をもたらしバブルを発生させた。このことへの反省である。

以上の事情を背景に「大蔵省改革」への取り組みが始まり、旧日銀法の全面改正となった。大蔵省から金融機能を分離しようとする大蔵省の改革が、金融政策の担い手である日銀の役割の見直しへと進んでいったのである。

3 日銀法の改正—独立性と透明性の確保

こうして生まれ変わった日銀法は、本稿で取り上げている中央銀行としての日銀の「独立性」とともに「透明性」を高めることに主眼がおかれた。この新日銀法を旧日銀法と比較すると、主に以下のような違いがある。

第1に、旧日銀法には中央銀行としての本来の役割である物価の安定、通貨価値の維持という規定がなかった。それに対して新しい日銀法には、第1条および第2条に、この点を規定して次のように述べている。

「第1条 日本銀行は、我が国の中央銀行として、銀行券を発行するとともに、通貨及び金融の調整を行うことを目的とする。

2 日本銀行は、前項に規定するもののほか、銀行その他の金融機関の間で行われる資金決済の円滑の確保を図り、もって信用秩序の維持に資することを目的とする。

第2条 日本銀行は、通貨及び金融の調節を行うに当たっては、物価の安定を図ることを通じて国民経済の健全な発展に資することをもって、その理念とする。」

第2に、旧日銀法においては、日銀に金融政策に関する運営上の権限を与えながらも、政府が日銀に対して強い権限を持ち、日銀の独立性ないし自主性は認められていなかった。しかし、新日銀法では第3条に自主性を尊重するとして、次のように規定された。

「日本銀行の通貨及び金融の調節における自主性は、尊重されなければならない。」さらに、上記の政策運営上の自主性のみならず業務運営上の自主性についても、第5条2項において次のように述

べられた。—「この法律の運用に当たっては、日本銀行の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない。」

こうした日銀の独立性を保障するため、新日銀法では次のような措置がとられた。

政策委員会を名実ともに最高意思決定機関として強化するために、「ワンボード」主義にもとずいて、これまでの「役員集会」を廃止する。そして政策委員会を金融政策にかんする事項を掌握するだけでなく、業務執行や役員の職務執行の監督などにかんする事項も掌握できるよう機能強化をはかった（新日銀法第15条）。

また、旧銀行法のもとでは政府からの代表委員は政策委員会の正式メンバーであったが、新銀行法ではメンバーから外れ、議決権限はなくなった。ただし、議決の延期を提案することはできる。そして、必要に応じて金融政策を議論する会議のみ出席し意見を述べることができるようになった。このように、政府委員の権限は大幅に縮小された。

さらに、政策委員会の審議委員はこれまでの7名から9名に増やされ、その委員の地位は日銀役員として明確化されるとともに、旧来の業界代表としてではなく、「経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験者のある者のうちから、両議院の同意を得て、内閣が任命する」こととなった（新日銀法第23条）。

内閣の任命だけで良しとしていた日銀の総裁・副総裁は、新日銀法では国会の承認を経て内閣が任命することに改められた。また、総裁、副総裁やその他の審議委員および幹事などの日銀役員の解任権は、これまで内閣または大蔵大臣が握っていたが、新日銀法では禁錮以上の刑に処せられたり、病気のため職務が遂行できなくなるなどの特別の事情を除いては「在任中その意に反して解任されることがない」と改正された（新日銀法第25条）。

第3に、こうした日銀の独立性は、日銀の「透明性」と一体のものであることが強調されたのも日銀法改正の大きな特徴点であった。現在の日銀の金融政策は、たえず国民や国会に対して説明責任を負っている。したがって、日銀の独立性は透明性と一体となった「国民に開かれた独立性」でなければならないとした。新日銀法の第3条2項には、次のように規定されている。「日本銀行は、通貨及び金融の調節に関する意思決定の内容及び過程を国民に明らかにするよう努めなければならない」

こうした透明性を確保するために、第20条には日銀に政策委員会の議事概要の速やかな公表や議事録の相当期間（10年）の公表を義務づけている。また52条から54条にかけては、財務諸表等の一般の閲覧、国会に対する業務報告書の提出・説明、業務および財産状況報告書の国会への提出・該当委員会への出席。各事業年度の業務概況書、財務諸表および決算報告書の公表を義務づけた。

ともあれ、新日銀法は旧法に比べて、物価の安定が金融政策の目的と明記されず「理念」とされ曖昧さを残したり、政策委員会に政府からの出席を認め議決延期請求権を与えたこと、また日銀の経費が国会での審議や会計検査院の検査だけでなく大蔵省の認可事項としたことなど、日銀の政府からの独立が阻害される危険性があるものの、新日銀法では旧日銀法に比較して、ようやく日銀の独立性に関して規定上、かなりの前進をみたものと評価することができる。

4 「日銀法再改正」問題の登場とその内容

こうした中央銀行としての日銀の発展を根底から覆し、旧日銀法時代のように政府に従属する機関としての日銀に戻そうとするところに、「アベノミクス」における金融政策の特徴と危険性をみる

ことができる。

では、具体的に安倍政権は現在の日銀法をどのように改正したいのか。それは主に次の3点に要約できる。①政府と日銀が物価目標で協定を結び、日銀にその目標達成に責任をもたせる。②日銀の金融政策の目標に、物価の安定に追加して雇用の安定を入れる。③日銀が物価目標を達成できず、その説明も不十分な場合には総裁や副総裁、審議委員を解任できる。

戦後、こうした改正内容を表明し、これほど露骨に日銀に圧力をかけ日銀法の改正にまで言及した政権はない。しかし、この「日銀法再改正」が突如として安倍政権の誕生に伴って起きてきたわけではないことにも注意しなければならない。実は前段がある。最近の政治の右傾化と新自由主義の台頭が、ここにも大きな影響を与えている。

あまり目立った動きではなかったが、2010年11月、他党に先駆けて「日銀法改正法案」を国会に提出した党があった。渡辺喜美氏が率いる「みんなの党」である。渡辺氏は改正案を出した理由として「日銀の過度な独立性のゆえに、10年以上日本がデフレに陥っている反省だ」と述べ、デフレの原因を日銀の責任にするとともに、政府からの独立を保障している日銀法に真っ向から異を唱えた。その背景には、バブルの崩壊以降、長期かつ深刻な不況から、なかなか脱却できないでいる日本経済とそこに追い打ちをかけるように襲った「リーマンショック」の影響があった。「物価の安定」にとらわれているから、日銀はこうした事態に対応できない。日銀は政府の意を解して、もっと積極的な金融緩和によってマネーを市場に流出させなければならない。——このように渡辺氏が認識した結果であった。

その後、「みんなの党」は2012年12月までに3度、同様の趣旨で日銀法の改正案を国会に提出している。今回（12月27日）で4度目となるが、渡辺氏はその記者会見で次のように述べた。

「デフレ脱却のための大胆な金融緩和には首相官邸と日銀が目標を共有することが大事だ。たとえば2年以内に2%以上の物価上昇率を目指すといった目標が達成できないなら、（日銀が）きちんと責任を取ることが大事であり、法改正は避けて通れない」⁽⁵⁾

そこで、「みんなの党」が国会に提出した最終案から、日銀法改正案の主な特徴点をみておこう。

第1に、日銀の金融政策の目的に「雇用の安定を含む」という文言を挿入して、「物価の安定を図ることを通じて、雇用の安定を含む国民経済の健全な発展に資する……」（第2条）と改める。

第2に、政府との関係においては、現行の第4条が1項しかないところ、大きく次の3点が追加された。2項に「政府は、達成すべき物価の変動に係る目標を定め、これを日本銀行に指示するものとする」。また、3項には「日本銀行は、前項の目標に基づき日本銀行の果たすべき機能及び責務等に関して定める協定を政府との間で締結するものとする」。さらに、4項においては「日本銀行は、前項の協定で定めるところにより、第二項の目標の達成状況及び前項の協定の実施状況について、政府に対して説明をしなければならない」

第3に、役員解任については、現行法が破産手続き開始の決定を受けたときや、禁固刑以上の刑に処せられたとき、心身の故障のために職務の執行ができなくなった場合などを除いては解任されないとしているのが、次のような場合には職務上の責務を問われて政府によって解任されることになる。

「内閣又は財務大臣は、日本銀行の役員が職務上の義務に違反したとき、その他日本銀行の役員たるに適しないと認めるときは、委員会の意見を聴いて、当該役員を解任できる。この場合においては、総裁、副総裁又は審議委員を解任しようとするときは、内閣は、委員会の意見を聴いた後、両議院の同意を得なければならない」（第25条）

その他、改正案の附則において日銀に国債や社債などの資産の買入れを行うため基金の設立を義務づけた。これは「みんなの党」が最初に改正案を提出した際にはなかった規定であり、明らかに東日本大震災を意識した内容になっている。ちなみに、その文面は次のとおりである。「日本銀行は、当分の間、最近の経済及び金融の情勢等に鑑み、復興債（東日本大震災からの復興に必要な資金を確保するために発行された国債をいう。）を含む国債、社債その他の資産の買入れ等を行う資産の種類及びその買入れ等の規模に関する協定を締結し、当該協定に従って当該基金の適切な活用を図るものとする」

5 「日銀法再改正」をめぐる政治状況

まず「みんなの党」によって、先兵をつけられた日銀法の改正案だが、その後は他党にも共有されていった。

自民党は安倍晋三氏や中川秀直氏ら20人の国会議員が2012年3月8日、日銀法改正を求める議員グループを発足させた。日本銀行の金融政策に対して政府の関与を強めることをめざして、主張が同じみんなの党と強力することを確認したことは重要である。席上、日銀法の改正案を決め「物価変動率の目標や達成時期について政府と日銀の間で協定を定め、政策の達成状況などの説明を日銀に求める。金融政策の目標に現行法の『物価の安定』だけでなく『雇用の安定』を加えることも検討する」⁽⁶⁾とした。

同年4月25日には自民党財務金融部会で日銀法の一部改正案をとりまとめ公表した。そして、同年12月の衆議院選挙の選挙公約に、日銀法の改正も視野に、政府・日銀の連携強化の仕組みを整える、との文言を盛り込んだ。さらに、2013年1月31日には自民党の有志議員からなる「デフレ・円高解消を確実にする会」（会長・山本幸三衆議院議員）が初会合を開き、本年3月中にも日銀法改正法案の国会への提出を目指すとした。

民主党も有志議員からなる「円高・欧州危機等対応研究会」（会長・小沢鋭仁元環境相）が、2012年5月31日に、政府が日銀に物価目標を示すことや、総裁、副総裁、審議委員を解任できるとする、先に「みんなの党」が示したのとはほぼ同様な内容の改正案をとりまとめた。

つづいて「日本維新の会」は2012年11月29日、衆議院選挙に向けた政権公約「骨太2013-2016」を発表し、「政府と日銀が物価安定目標などに関するアコード（協定）を締結」とともに、「日銀法改正により政府と日銀の役割分担、責任の所在を明確化する」⁽⁷⁾と述べた。その後、日本維新の会とみんなの党は共同で、2013年4月26日に日銀法改正法案を国会に提出した。

このように、各政党やグループが日銀法の改正を言及するなかで、2013年6月21日の会見において菅義偉官房長官が法改正の可能性について述べた。これは、自民党が前日の20日に政策集を発表し、その中で「日銀法改正も将来の選択肢の一つ」と書かれていることについて、記者から聞かれて答えたものである。菅氏は次のようにのべている。

「現在の日銀総裁には政府の考えと同じ人が選ばれているが、そうでないこともあり得る。政府が政策遂行するうえであまりにも意見が違うこともなきにしもあらずで、そうした条件の中では選択肢を残しておくのは当然のことではないかと思う。」⁽⁸⁾

一方、衆議院選挙によって政権の座に再び返り咲いた安倍首相は、当初の予定どおり白川日銀総裁にかえて政府の意向に忠実な黒田東彦氏を総裁に据えた。その直前の2013年3月4日、衆議院議員運営委員会の席上、黒田氏は所信を述べて、日本経済をデフレから克服させるためには、「やれるこ

とは何でもやる」と次のように言い衆目を驚かせた。

「日本経済は15年近くデフレに苦しんできた。日銀はさまざまな取り組みを行って来たが、デフレ脱却に至っていない。1月に日銀が2%の物価目標を宣言したことは極めて画期的。もし私が総裁に選任されたら、物価目標を一日も早く実現することが何より重要な使命になる。私が総裁に選任されたら、市場とのコミュニケーションを通じ、デフレ脱却に向けてやれることは何でもやる、という姿勢を明確に打ち出していきたい」⁽⁹⁾

安倍氏は、この総裁であれば白川氏の時のように強力な圧力は必要ないとみたのであろう。その後は目立ってかつてのように日銀法の改正に言及しなくなった。

しかし、本年2014年1月29日の衆議院本会議の代表質問の席上、安倍首相は日銀の金融政策を評価して「日銀による量的・質的緩和の効果もあり、日本経済はデフレ脱却、経済再生に向けて着実に前進している」との認識を示した際、日銀法改正が必要ではないかとの渡辺喜美氏の指摘に対して、次のように答えている。

「安倍内閣発足以来、政府と日銀で緊密な意思疎通をし、2%の物価安定目標を設定した。この目標の早期実現に向け、日銀が雇用にも十分に配慮し、責任を持って大胆な金融緩和を着実に推進していくことが重要だ。日銀法改正は、将来の選択肢として常に視野に入れていきたい」⁽¹⁰⁾

このように、安倍氏が日銀法の改正を「常に視野に入れていきたい」としていることは注目すべきである。なぜ安倍氏が、これほどまで日銀法改正に固執するのか。また、日銀法が改正されるとどのような事態になるのか。次に検討しておこう。

6 「禁じ手」である国債の日銀引受発行

安倍氏が2012年末の自民党総裁選挙から衆議院選挙に至る過程で、日銀に大胆な金融緩和政策を求め、たびたび日銀法改正に言及していたことは、先に述べたとおりである。それと同時に、安倍氏は同じ時期に国債の日銀引き受けについて、これも度々触れていたことが思い出される。日銀法の改正と国債の日銀引き受けとは、なにか関係があるに違いない。この点を、以下で探っていこう。

安倍氏は昨年12月17日に行われた熊本市での講演において、「建設国債をいずれは日銀に全部買ってもらうことで、新しいマネーが強制的に市場に出ていく。景気にはいい影響がある」⁽¹¹⁾と述べた。日銀の国債引受に言及したこの発言は、山口市では「輪転機をぐるぐる回して、日本銀行に無制限にお札を刷ってもらう」⁽¹²⁾と述べるなど、ますますエスカレートしていった。

安倍氏によるこの国債の日銀引受発言に対しては、さすがに新聞などマスコミから批判が起きた。

主な意見としては、日銀が安易に国債を引受ければ財政規律が失われ、さらなる大量の国債発行が可能となって急激なインフレを招く。また、国債の価値が低下することで国債の金利が上昇し、それが市中金利を押し上げることによって一層景気が悪化する。さらに、国債金利の上昇によって国家の財政負担が増大し、深刻な財政危機をもたらすなど、その問題点が指摘され、無鉄砲や無謀との批判がマスコミや政界、財界からも多く聞かれた⁽¹³⁾。

この状況に多少はこたえたのであろうか。あるいは、あまりにも露骨に心情を吐露すれば来る選挙に不利に働くと考えたのか。まもなく安倍氏は「建設国債を日銀が直に買うと言っているのではない。市場から買う」⁽¹⁴⁾と弁明したが、それで「誤解」が解けるはずもない。

なぜなら、日銀は市中公募の原則で発行された国債を、現在においても間接的に公開市場操作の

買いオペを通じて市場から買い続けているのが現状だ。この結果、当時においても日銀の国債保有額は2012年9月末現在で105兆円、国債全体の11.1%にも達している。しかもその間、政府による一層の金融緩和を求める政治的圧力によって、日銀が市場から買い取る国債はますます増大しつつある。いまさら、市場から買うと述べる必要はない。むしろ安倍氏の発言は、国債を日銀に直接引受けさせることに真意があったとみる方が自然であろう。

こうした安倍氏の発言の背後には、これまで累積してきた莫大な国債の管理とともに、いかに今後の景気対策に伴って発行せざるを得ない膨大な国債に対応するかという深刻な財政問題がある。

これまで、曲りなりとも国債の消化については、国内の金融機関の協力で大きな問題に発展することは避けられてきた。しかし、今後もこのような事態が進むとは限らない。景気が徐々に回復してくれば、金融機関はその資金を企業への貸し出しに充てていく割合が多くなる。そうすれば、国債にふりむける資金が減少し、国債の消化に支障をきたす時が来るかもしれない。

さらに、つぎつぎと金融機関が貸し出しの資金づくりのために手持ちの国債を売却すれば、国債価格の暴落につながり、その分国債金利が上昇する。こうなれば、市中金利も上昇し景気の足を引っ張ってしまう。それと同時に、国債金利の上昇は政府の財政負担を高め、ついには財政破綻にいたる。このような最悪のシナリオを避けようと思えば、将来的には日銀が直接に国債を引き受ける道も模索せざるをえない。こうした発想を、安倍氏に限らず現在の政治家が持っているとしても不思議ではない。

この国債消化問題の中に、財政政策が金融政策を従属させるという「財政と金融の一体化」が顕著に現れている。財政政策と金融政策、この両者を政治権力によって無理やり結び付け、強引に金融を財政に従わせようとするれば、いかなる事態を招くか。

このことを考えるにあたって、興味深い発言があった。それは、白川日銀総裁が会見した際の発言内容である。11月20日の記者会見において、先の安倍首相による国債の日銀引き受け発言を意識して記者が、日銀が政府から直接国債を引受けることについてどう考えるかと質問した。それに対し、白川氏は次のように答えた。

「国債引き受けは先進国では行われておらず、国際通貨基金（IMF）が発展途上国に助言する際にも『行ってはいけない項目リスト』の最上位にしているほどだ。中央銀行が通貨の発行権限をバックに国債引き受けをすると、通貨の発行に歯止めがきかなくなる。これは歴史の教訓を踏まえたものだ」⁽¹⁵⁾

直接に日銀が国債を引き受ける行為は、「禁じ手」として世界で共通認識となっている。それを敢えて行えば再び悲惨な歴史を繰り返すこととなる。決して同じ過ちを犯してはならない。こうした思いが、白川氏の発言から聞こえてくる。

では、この歴史の教訓とは何か。わが国を事例にして、今一度ふり返っておこう。

7 日本銀行が国債を直接引受けするための条件

日本銀行が政府の発行した国債を直接引き受けができるためには、歴史上つぎのような3つの条件がそろわなければならない。①金本位制からの離脱、②日銀の政府への従属、③政府の決意がそれである。

まず第1に、通貨制度が金本位制から離脱して管理通貨制度に移っていることが必要である。金本位制のもとにおいては、金融政策の幅が極めて限定されてしまう。なぜなら、金融政策の要であ

る通貨量の調節は保有している金の量によって決定されてしまうからである。今で言う景気対策のために政府の裁量によって大幅に通貨の量を増やすことはできない。したがって、恐慌や戦争の際に膨大な資金が必要とされる社会状況では、大変困った事態が起きる。しかし他方、金本位制のもとでは自動調節作用が働いて経済の安定が保障されると考えられてきた。

それは、こういう理由である。いま、ある国が不況であったと仮定しよう。不況であれば物価が下がる。すると、商品は安く外国に輸出することが可能となり輸出が伸びる。輸出が増加したために、支払われる金が増大する。結果として、その国が保有する金の量が増えるため、それに見合っただけで発行できる貨幣の量を増やすことができる。通貨量が増大すれば、経済活動が活発になり景気が回復する。

こうした過程を経て、世界的な金本位制度下では、不況であってもいずれは自動的に景気が回復し経済の安定がもたらされる。その逆のプロセスも、また真ではあるが、それもいずれは元にもどる。このような考えのもとで、世界体制としての金本位制のメリットが信じられ、おしなべて主要国はこの世界体制の傘の下に入ろうとしてきた。それは、貿易を通じて国際国家として認められることでもあった。そのため、金本位制度は戦前のある時期まで長く続いてきたのである。

しかし、みるように金本位制のもとでは、政府がかつてに市中に流通させる通貨量を決められないため、政府が中央銀行に国債を引き受けさせ、恣意的に通貨量を飛躍的に増加させることは考えられないということになる。したがって、日銀の国債引き受けを実現するためには、ぜひとも金本位制を離脱し管理通貨制に移る必要がある。

第2に、時の日本銀行が政府に決定的に従属し、国債引き受けを了解する体制でなければならぬ。この点は先に記したように、当時の銀行条例および旧日銀法が、こうした体制づくりの法的根拠を提供していた。

旧日銀法が、戦時下に制定された事情もあって、いかに政府の日銀に対する権限が強く中央銀行としての独立が保障されてなかったかについては、前述したとおりである。したがって、ここでは日銀の設立根拠となった銀行条例に関してみておこう。

1882年に公布された日本銀行条例はベルギー国立銀行条例を模範につくられたものである。なぜ、ベルギー国立銀行条例をモデルとしたかという点、「中央銀行に対する強い権限を確保するとともに、議会による制約を極力免れようとしていた松方ならびに政府の意向に、ベルギー国立銀行の制度は最もふさわしかった」⁽¹⁶⁾とされている。いかに日銀に対する政府の権限が強かったかは、25条から成る日本銀行条例⁽¹⁷⁾を一瞥しただけでもわかる。

日銀総裁は勅任、副総裁は奏任とされ(第18条)、理事は株主総会で選挙し、大藏卿が任命する(第19条)。大藏卿は管理官を派遣し、諸般の事務を監視させる(第21条)。本支店、出張所、約定店等の営業状態を調査し、少なくとも毎月1回大藏卿に報告する(第22条)。政府は日本銀行の業務を監督し、その営業上条約・定款に違反することはもちろん、政府において不利と認める事項はこれを制止する(第24条)。

これでは、日銀は人事権から営業権に至るまで自主性は認められず、議会のコントロールも及ばず、政府の意のままになってしまう。「政府の日銀出張所」と言われても不思議でない存在であった。

第3に、日本銀行に政府が発行した国債を直接引き受けさせるという政府の決意がなければならぬ。それが、歴史上いかなる時期に、どのようにして決定されたのか。この点を節を変えて次に考察しておこう。

8 金融の財政への従属—その究極の姿としての国債日銀引受発行の開始

1917年（大正6）年、第1次世界大戦の影響で世界の各国が、金本位制から離脱していった。アメリカが金の輸出を禁止するやいなや、わが国もこれに追随し、大蔵省令で金輸出を禁止した。これによって、日本も事実上、金本位制を停止した。しかし、戦後の1919年にアメリカが金解禁によって金本位制に復帰すると、ふたたびこれに倣ってわが国でも金本位制に戻るべしとする要望が高まっていった。だが、第1次世界大戦後、戦後不況、関東大震災、金融恐慌と続く社会経済的変動のため、そのつど政府は金解禁を政策課題にかかげながら果たせず、結局、1920年代のわが国は、金解禁を行うチャンスを逸したまま1930年代を迎えるのである。

しかし、ついに念願の金解禁は1930（昭和5）年1月11日、浜口雄幸内閣における大蔵大臣・井上準之助の手で断行された。日本も再び金本位制に復帰したのである。だが、金解禁の準備のためにとられた井上緊縮財政によるデフレ効果に加えて、折からの世界大恐慌の影響は2年足らずで金解禁を失敗に終わらせ、わが国の経済は未曾有の不況にあえぐこととなる。すなわち、1929年10月、アメリカ・ウォール街の株価の大暴落に端を発した大恐慌は、翌年の1930年3月以降、日本経済を混乱の真只中に投げ込んだ。これが、いわゆる「昭和恐慌」のはじまりである。

国内のこうした重苦しい空気を一挙に打破するかのように、1931年9月18日、満州事変が勃発した。この満州事変とイギリスの金本位制停止から3ヵ月後の1931年12月13日、浜口雄幸内閣に代わって犬養毅内閣が成立し、大蔵大臣には高橋是清が就任した。以降、1936年の2・26事件で高橋蔵相が青年将校の手にかかり非業の死をとげるまでの財政政策は、大蔵大臣であった高橋是清の名をとって歴史上「高橋財政」と呼ばれている。

高橋蔵相は昭和恐慌からの脱出を図るために、井上前蔵相によって実施された金輸出を再禁止することによって、わが国の通貨制度を金本位制から管理通貨制度に移行させた。そのうえで、低金利政策と国債発行によるインフレ政策を通じて景気の回復をはかろうとした。そこでまず、高橋は大蔵大臣に就任したその日に金輸出再禁止を大蔵省令で断行し、4日後の12月17日には日本銀行券の兌換を停止した。これによって、事実上わが国は管理通貨制度に移行したのである。

こうした基盤のもとで、高橋蔵相は井上準之助前蔵相とは正反対の財政膨張政策をとった。その際、膨張する予算の財源を増税による財政収入に求めることは、恐慌にあえぐ日本経済にとってマイナスであると判断して、高橋は1932年11月から日本財政史上初の歳入補填国債、いわゆる赤字国債の大規模な発行に踏み切った。

そのためには、この赤字国債を金融市場において容易に消化させるとともに、日銀の発券能力を拡大する必要がある。この条件づくりとして、1932年3月から日本銀行の金利を3度にわたって引き下げると同時に、それに見合って郵便貯金利子の引き下げを行った。また、同年6月には、銀行券の膨張に应ずるため「兌換銀行券条例」を改正して、日銀の保証発行限度額を1億2千万円から一挙に10億円に拡張するとともに、制限外発行税の最低利率を5分から3分に引き下げ、制限内発行制度を廃して新たな納付金制度を採用するなど日銀発券制度の改革をおこなった⁽¹⁸⁾。こうして、財政政策と金融政策の一体化が強力に推進されていった。

なかでも特に注目されるのは、国債の発行にあたって高橋蔵相が新たに考案した日銀引受国債発行制度である。この制度は、従来のように、いきなり政府が国債を市中に売り出し民間資金を吸収すれば景気をいっそう冷えこませてしまう。そこで政府は、まず国債を日銀に引受けさせ、それで手に入れた資金を沈滞している産業に供給する。その後、景気の回復を待ち、民間に国債を買う余

裕ができた時期をみはからって、日銀が政府から引受けた国債を市中に売るという仕組みである。そうすれば、インフレを助長しないで景気の回復がはかれる。こうした確信にたつて、高橋蔵相は国債の日銀引受とセットで赤字国債の発行に踏み切った。

以降、しばらくの間、インフレーションの生産的効果を見越して発行された膨大な国債は、経済を刺激し、日銀引き受けによって国債自身の消化も順調におこなわれた。しかし、間もなく高橋財政の政策効果が発揮され景気が回復するにつれて、企業の設備投資が活発化し、企業の外部資金依存が急激に高まってきた。そのため、市中銀行にとっては日銀が売却する国債に資金を投資するよりも、民間企業に資本をまわした方が有利になるという状態が生まれてきたのである。その結果、1934年をピークに日銀引受国債の消化割合は低下の一途をたどった。明らかに、日本銀行の国債背負い込みとなり、膨張した通貨は日本銀行の統制力が及ばない悪性インフレへ進展する状況が生まれてきたのである。

こうして、赤字国債の発行によるインフレ効果によって景気を回復していく財政は、ここに行き詰ってしまう。この事態にいたって高橋蔵相は、日銀引受国債発行制度の歴史的役割を終わらせるため「赤字国債漸減政策」をかかげ、財政膨張の最大の要因であった軍事費の削減を言明するようになる。軍事費の膨張によって経済が破壊されていく事態を身を持って阻止しようとしたのである。

しかし、時すでに遅く、満州事変への対応を大義名分とする軍部の台頭と、その政治的発言力の増大は、軍事費の強圧的な拡大要求となって高橋蔵相を悩ませた。勢いづく軍部にとって、赤字国債漸減政策をかかげ軍事費の削減を要求する人物はじゃま者以外の何者でない。こうして2・26事件において高橋是清が暗殺される直接的要因がつけられていった。

彼の死とともに高橋の財政政策は、軍事費の膨張とこれに対する経済からの反発の板ばさみになり、ついに破綻する。彼の死後、日銀引受国債発行制度は悪性インフレによる経済の破壊を内包しながら、ファシズム勢力による軍事費調達のための戦時財政金融統制の中核としてその役割を担い、日本の侵略戦争の遂行を容易にしていたのである⁽¹⁹⁾。

おわりに——日銀引受国債発行制度の歴史的教訓

以上のように、日銀による国債引受発行が制度化されたことは、金融の財政への完全な従属であり、中央銀行たる日本銀行にとって自ら最大の使命である通貨の安定を破壊する由々しき事態を招いた。

こうした金融政策の失敗は、同時に景気回復をめざす財政政策の破綻を意味し、全体として社会経済の混乱を生んでゆく。それゆえ、後に日本銀行は日銀引受国債発行制度について、「本行百年の歴史における最大の失敗であり、後年のわれわれが学ぶべき深刻な教訓を残したもの」⁽²⁰⁾と総括したのである。

こうして、膨大な国債発行とその日銀引受が、たとえ一時的に経済を刺激し景気の回復をもたらしたとしても、いずれどんなに悲劇的な結末を迎えるかは、すでに歴史的が証明している。その教訓から戦後、財政法を制定して国債を日銀に直接引き受けさせることを禁じたのである。

しかし、だからと言って将来、まさか戦前のように政府が日銀に国債を直接引き受けさせるような事態は起こらないだろうと楽観視してはいけない。なぜか。その理由は、ひとたび財政法を詳細に検討すればたちまち理解できる。

現行の財政法第4条には、日銀引受による安易な国債発行が、わが国の軍事化と戦争遂行の財政基盤を提供した反省から、国債の発行について厳格な規定が設けられている。いわゆる国債不発行主義に基づいて、国債に依存しない健全財政主義が明文化されているのだ。ただし、公共事業費などの財源については、次のような条件で国債の発行が認められている。

「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」

このような但し書きによって発行されている国債を、建設国債あるいは4条国債という。公共事業費の財源として国債発行が認められる理由は、公共事業が消費的支出ではなく資産を形成する事業であるため、その資産からの受益は長期にわたり後の世代にも応分の負担を求める合理的根拠があるとされているからである。

さらに、財政法第5条は、問題の国債日銀引受発行の禁止条項であり、「すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない」とされている。だが、ここにも但し書きで「特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない」とされ、現在この規定によって日銀は国債の償還額の範囲内で償還債の日銀引受を実施している。しかし、この但し書きを使えば、国会の議決を経て財政法第4条が認める建設国債を特別の理由として、その時の政治判断によって日銀引受で発行することも可能となる。

日銀の独立性を反古にして、「大胆な金融緩和政策」と称し強引に金融の財政への従属を押し進めようとする「アベノミクス」が、この可能性を高めると推測しているのは、決して私一人ではないであろう。

注

- (1) 「アベノミクス」についての詳しい分析は、藤田安一「安倍政権の経済政策——「アベノミクス」の特徴と問題点」(『地域学論集』第9巻 第3号, 2013年3月)を参照。
- (2) 「朝日新聞」2012年11月20日。
- (3) 鐘ヶ江 毅『新しい日本銀行 改正日本銀行の研究』(中京大学経済学部, 2000年)76ページ。
- (4) 中北徹『日本銀行・市場化時代の選択』PHP研究所, 1999年, ページ。
- (5) 「朝日新聞」2012年12月27日。
- (6) 「朝日新聞」2012年3月9日。
- (7) 「日本経済新聞」(夕刊)2012年11月29日。
- (8) 「日本経済新聞」2012年6月22日。
- (9) 「朝日新聞」(夕刊)2013年3月4日。
- (10) 「読売新聞」2014年1月30日。
- (11) 「読売新聞」2012年11月18日。
- (12) 「朝日新聞」2012年11月20日。
- (13) 当時の首相・野田佳彦民主党代表は、2012年11月19日および22日に記者から安倍氏が日銀による国債引き受けについて聞かれ、次のように答えている。「借金を積み重ねてばらまきの公共事業をやるのは、まさに財政規律を守らないということだ。禁じ手で、あってはならない経済政策だ」(「日本経済新聞」2012年11月20日)。「戦後の日本のハイパーインフレや第1次世界大戦後のドイツの大混乱は中央銀行の

独立性を無視して政府が暴走したからだ。世界共通の知恵から大きく逸脱するような政権を日本につくっていいのか」(「日本経済新聞」2012年11月23日)。

また、同年11月19日には経済同友会の長谷川閑史代表幹事は「国の累積債務や財政規律の問題にもバランスよく発言しないと、市場に間違ったメッセージを与える懸念がある」(「読売新聞」2012年11月20日)と安倍発言に苦言を呈した。さらに、米倉弘昌経団連会長も11月26日の記者会見において「大胆な金融緩和というより、むしろ無鉄砲」、「世界各国が禁じ手としている政策で無謀に過ぎる」(「朝日新聞」2012年11月27日)と述べた。

(14) 「朝日新聞」2012年11月22日。

(15) 「朝日新聞」2012年11月21日。

(16) 日本銀行百年史編纂委員会『日本銀行百年史』第1巻(1983年)、176ページ。

(17) 原文は同『日本銀行百年史』第1巻、177～82ページを参照

(18) 金輸出再禁止にともなう日銀制度改革については、日本銀行調査局特別調査室編『満州事変以降の財政金融史』(1948年)を参照。

(19) 「高橋財政」と国債日銀引受制度の評価について、詳しくは藤田安一「国債の日銀引受発行の帰結と教訓——戦前における『高橋財政』の経験——」(『経済』No.210, 2013年3月)を参照。

(20) 前掲『日本銀行百年史』第4巻(1983年)55～56ページ。

(2014年1月31日受付, 2014年2月10日受理)