

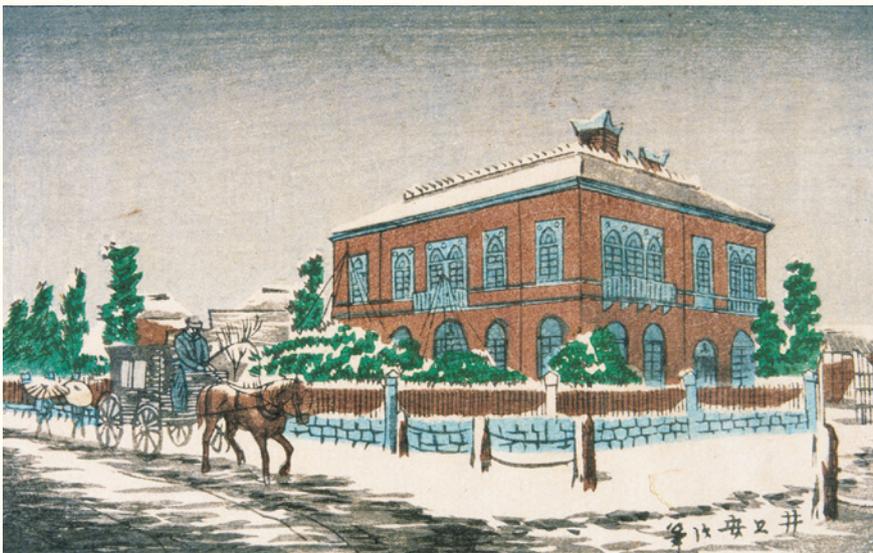
日本銀行の歴史と日本経済

大阪経済大学経済学部教授(元日本銀行金融研究所長) 高橋 巨

日本銀行は1882年(明治15年)に誕生し、1942年(昭和17年)、1998年(平成10年)とほぼ半世紀の間隔で2度の法改正が行われました。この約半世紀ごとの改正は、わが国の経済の変化と同時に世界共通の経済発展の大きな流れを映じた面もあります。一方古い制度を覗いてみると現代に通じる新しい側面も発見できます。日本銀行法の変遷を通じて日本経済の発展をみることは、過去に新たな視点を与えてくれると同時に、将来をみるうえでの示唆も与えてくれるように思います。

「圓」の誕生と日本銀行

日本銀行は、1882年(明治15年)、わずか55人で中央区箱崎の永代橋のもとに開業しました^{*}(画像1)。今年で開業140年を迎えます。中央銀行は、銀行券の発行や金融政策を決定する機関として知られますが、最初からこの



画像1：開業時の日本銀行(日本銀行貨幣博物館提供)

ようなかたちで設立されるのは近年の欧州中央銀行(1998年設立)など、先進国ではごく少数です。中央銀行の成立の経緯をみると、イングランド銀行(1694年)や世界最古のスウェーデンのリクスバンク(1668年)は、政府が財政資金を調達するための機関として設立されました。一方、

貨幣や金融制度の混乱を収めるために設立された例もあり、フランス銀行は、革命以来の幣制の混乱を收拾するために設立されました(1800年)。日本銀行もフランス銀行同様、幣制の混乱を収めるために設立された事例です。

立後に収まりました。まず新貨条例では、江戸時代の両・文などの貨幣単位が改められ、貨幣単位は「圓」と定められるとともに、10進法が採用されました。ちなみに「圓」は後日「円」と表記されますが、現在でも、中国の元、韓国のウォンのほか、香港ドル、台湾ドルも漢字表示では「圓」と表記され、東アジア諸国は漢字のうえでは共通の通貨単位を持つこととなります。当初は1圓=金1・5gの金本位制がとられ、また1圓=1ドルとされました。

金本位制の採用は当時米国に派遣されていた伊藤博文の提言ですが、日本経済の現実にそぐわないものでした。当時東アジアでは、貿易通貨を中心に銀が用いられていました。この時点での金本位制の採用は、わが国ではその後も度々行われてきている海外の事例の直接適用がそぐわない事例でした。日本はもともと、マルコポーロの東方見聞録(13世紀)にあつたように金が豊富で、このため銀に対して金が安い国でした。そして金が安い状態は幕末までの鎖国状態で続きましたが、幕末の開国で、これに注目した海外商人が、銀を持ち込み金と交換したことが

^{*}現在(2021年3月)の職員数は4,634人。

ら、わが国から大量の金が流出し金本位制を運用することは無理になりました。なおその後も明治初期の大幅な貿易収支の逆超から、銀も流出し銀本位を運用することも無理な状態となりました。

一方銀行制度もこれも伊藤博文の提言を受けて、米国のナショナルバンク制度を模倣した国立銀行制度を採用し、各銀行が紙幣を発行し経済発展に必要な通貨を供給することとしました。米国の中央銀行である連邦準備制度が設立されるのは1913年ですから、この国立銀行制度は中央銀行の存在しない制度です。当初兌換制度により、それ以前に発行された政府紙幣の整理等が企画されていましたが、紙幣不足の解消や、秩禄処分^{ちやくろ}の金銭公債の銀行への利用などの政治的な要請から、銀行の設立基準が緩められ兌換は停止し不換紙幣が増発され、金貨等に比した紙幣の価値の下落（インフレーション）などの混乱が生じました。

などの政策の失敗も大きいように思えます。またこれはあまり指摘されませんが、政策が経済に疎い旧武士階級で企画され、商人が参加していなかったことも問題であったように思われます。江戸時代の日本は大坂の両替商の活躍など世界屈指の金融経済を誇っていました。両替商は、幕末・維新時の戦費調達や、貨幣としての銀を排除するとの誤解を呼んだ「銀目廃止」などによって多くが没落しましたが、その後も活躍した三井などの商人が政策に参画することはありませんでした。市場の声を聴かないことが失政を呼んだということもできましよう。

混乱を招いてしまった大藏卿の大隈重信は明治14年の政変で政府を去り、後任の松方正義によって日本銀行が設立され、幣制の混乱は収束されました。松方のインフレ収束のための緊縮財政は「松方デフレ」として知られますが、国際収支の改善により金銀等の正貨の蓄積を図ったことも重要でしょう。インフレの収束により紙幣の価値の是正を図るとともに、正貨の蓄積で兌換制度の実施に備えることとなります。

ちなみに日本銀行は、開業時か

ら支店の展開のほか民間銀行との取引開始など「銀行の銀行」としての機能や国庫金の扱いなど「政府の銀行」としての機能を備えましたが、不換紙幣の整理などに時間を要し、銀行券の発行は開業から3年遅れました。また当初は銀貨との兌換券であり、金兌換の発行は日清戦争で多額の賠償金を得る1897年（明治30年）まで時間を要しました。

明治の日銀条例

フランスの大藏大臣セーの忠告を受けて松方正義がベルギー中央銀行をモデルに日銀条例を立法したことは賢明でした。わが国では海外の事例というと米国のような大国に倣いがちですが、国力が衰えがみられる現在ではむしろ中小国のほうが参考になるかもしれません。当時ベルギーは小国で独立間もない状況でかつ農業国から産業革命を経て工業化を歩む点では日本に似ていましたが、すでに有力な民間の金融機関が存在した点では経営が脆弱な国立銀行等をかかえるわが国とは異なりました。明治期の日本銀行については、国家の統制が強いと思われる。確かに総裁は勅任、役員も最終的

に政府の任命が必要とされるほか、政府は広範な監督権限を持つなどベルギーと比べても国家統制が強い面がありました。株主総会が存在し役員が選出されるほか、金融政策も重役集会で議決されるなど、株式会社に似た自主性や民主的な面もありました。

中央銀行の設立は、憲法、議会、内閣制度発足など国の立憲的な統治機構の整備の一環という面もあります。この点は明治期の日本銀行にもあてはまりますが、一方中央銀行は官庁ではなく政府から離れた会社形態で出発しました。これは当時資本主義に必要な工業を官営工場で整備したことに似ています。また、世界の標準的なモデルに従い中央銀行は、運転資金を供給する手形割引で資金を供給することが原則とされ、条例では株式や不動産を担保とする貸出は禁止されていました。実際には株式等を担保とする手形割引が広く行われたほか、貸付も多用されました。これは殖産興業・富国強兵という国家目的の実現のための工業化が急速に進展し、民間銀行がまだまだ脆弱ななかで中央銀行自身が資金供給を行うことが必要という経済の実情に応じたものでした

が、中央銀行が産業発展に介入することは、本来行政的な機能を担わない中央銀行の姿を変えてしまう怖れがありました。もつとも明治期の日本銀行は、国家の監督権限等は強かったものの、中央銀行を通じて経済を統制するという政府の意識が強かったわけではなく、むしろ市場経済に必要な機関として設立された面が強かったと思われず。

昭和の旧日銀法

第2次世界大戦中の1942年（昭和17年）に制定された日銀法は「日本銀行ハ専ラ国家目的ノ達成ヲ使命トス」との文言（第2条）のように戦時統制色の強いもので、業務面では日銀条例で問題となつた手形割引の範囲拡大などの資金供給の幅が広がり産業資金の供給などが当然となつたほか、政策の決定も役員は議決権を失い総裁の決定とされました。こうした独裁制の採用は、政治的には立憲制や民主主義を否定する前年からの翼賛政治の開始を映しているとともに、経済的には1938年（昭和13年）の国家総動員法以降の戦時経済体制を映じたものでした。また戦時経済体制では、金融

統制会の発足に伴い日銀はその頂点に立ち、民間銀行の融資の斡旋、指導などの金融行政を直接担うことになりました。一方で法改正により産業資金への信用供与が可能となったことは、軍需産業への資金供給という面を除けば、重工業のウエイトが増してきた日本経済の変化に即したものでした。これは明治期の日銀条例では直接間接を問わず工業に関することを禁止されていたこととは180度の姿勢の転換でした。また、総裁への一任体制に伴い株式会社制度は見直され株主総会は廃止されました。さらに政府との関係では、人事面では総裁・副総裁は内閣任命、役員は大蔵大臣任命となつたほか、

政府による役員の解任権が明定されました。さらに政府は一般的な業務命令権をもち日銀は業務の改正等の広範な分野で政府の認可が必要とされました（[画像2](#)）。

日本銀行と政府の一体化が進みましたが、統制色の強い当時でも、日本銀行は法人としては私法人とされたことは、その後の政府と日銀の関係を考えるうえでも注目されます。一方経済面で重要なのは、これまで何度かの金本位制の中止を経て、兌換制度が管理通貨制度

に変更されたことです。これにより金融政策は、制約を失い政府の意向を反映して裁量的に運営されることが可能になりました。

本来このような法律は、戦後改正されるべきでしたが、大きな修正是1949年（昭和24年）の政策委員会の設置にとどまりました。政策委員会設置以降も、政策の決定権は実質的に総裁に一任されている状態が続きました。旧来の制度の継続については、戦時金融体制が戦後の経済発展では開発独裁体制に姿を変え、経済成長をリードする産業部門への集中的な資金提供に貢献するなど経済の実態に即して機能したことから、法改正が差し迫つた問題とされなかつたとの事情もあつたように思われます。たとえば戦時体制では軍需企業に対して指定金融機関が設置され、資金供給の体制が確立しましたが、これは戦後メインバンク制度として、資金の効率的・安定的な供給による経済成長に貢献し、一時期は海外からも「経済成長の成功モデル」として注目されました。

金融政策面では、1970年代初頭までは、為替の固定相場制と財政当局の保守的な均衡財政が、政策運営を規律づけ裁量性を排除

しました。その後は、変動相場制への移行や財政支出の拡大、金融資産、不動産などの資産市場の拡大、政治状況の変化など難しい状況が生まれました。特に、1980年代後半のバブル経済の興隆と崩壊は、金融政策の失敗に起因しますが、これは国際収支の黒字是正のための内需拡大という政府との政策協調や国際協調によるところも大きかつたと言えます。一方、1990年代以降、低成長経済への移行のなかで企業の資金不足が解消され、資金の流れは大きく変わりました。こうした経済構造の変化では開発独裁型の中央銀行像は大きく見直される必要が生じていました。

なお昭和の日銀法は戦時色の強いものでしたが、第2次大戦直後、米国は政府とのアコード、英国はイングランド銀行の国有化というかたちで世界的にも政府との協調体制が強められました。こうしたなかで、日本は旧来の枠組みの中でも経済の実情に即して運用し、成果を挙げたように思えます。

平成の新旧日銀法

1998年に施行された現在の日銀法では、物価の安定を目的と



画像2：昭和10年代の日本銀行（日本銀行貨幣博物館提供）

定め金融政策の独立性が確立しました。同時に重要なのは、業務全般の自主性が尊重され、金融政策に限らず業務一般が委員会制の政策委員会での合議制という民主的プロセスで決定されることになったことでしょう。これは民間会社の取締役会に似て、日銀は明治期の株式会社形態に戻ったようでした。政策の独立性を回復したということは、責任もまた重くなり説明責任など民主的なプロセスも強

められました。

中央銀行の独立性には多くの国で、立憲的な分権の活性化の一環という面があります。たとえば英国では、同時にスコットランドやウエールズの議会の設置などの分権の動きがありましたし、わが国も当時中央省庁の改編のほか、三位一体の改革という地方分権の推進、裁判員制度の採用などの司法改革と軌を一にしたものでした。このように中央銀行の独立性には、

民主主義・立憲主義

の活性化という

政治社会構造の大

きな変革のひとつ

という面がありま

す。中央銀行の独

立性をめぐる現在

の状況は、地方分

権や行財政・司法

改革の現況と相通

じているように思

われます。

日銀法の改正で

はこのほかグロー

バル化を背景に世

界標準として中央

銀行の独立性が強

調されました。実

際、その後のイン

フレ目標では世界標準として2%が採用されました。しかし、バブル崩壊の後遺症に苦しんだとはいえ、日本経済は成長が停滞し賃金も上昇せず国民の生活の改善が進まない状態が続いています。一時金融政策がデフレの元凶とされたことがあります。これも世界標準とされた2%目標の欧米の金融政策は、インフレコントロールを意識して作られたものであるのに対し、わが国経済の問題はインフレではなく経済成長の低迷であり、本当は金融政策の枠組みを超えた異なる処方箋が必要であつたと思われます。また、欧米では金融政策の独立性の条件として財政均衡が法制化されましたが、わが国では法律は廃止され財政規律が弛緩したことも問題でした。金融危機やコロナ危機で見られるように、経済の非常事態では財政支出の拡大が求められますが、一方

財政規律が意識されれば、支出を吟味するといふ賢い支出（ワイズスペンディング）への工夫も行われます。財政規律の弛緩は、財政支出のパフォーマンスも弱めてしまっているの

です。さらに欧米では、金融政策に限らず政策一般に対し議会からのチェックの強化のほか、第三者による検証の仕組みも強化されています。わが国の中央銀行法の改正では、中央銀行とりわけ金融政策の部分のみが切りとられそれを取り巻く制度全般に十分な目配りがなされていないようにみえます。平成の法改正を活かすためには、海外の事例に学びながらもいま一度より大きな視点で、日本の実情に即し見直されることが必要のように思われます。

わが国経済の再生のためには、日銀法の改正もその一環である行財政改革の理念であった「『この国のかたち』を問い直す」ことが必要でしょう。経済低迷からの打開の道が見えないだけに、歴史の大きな目から問い直すことも決して無意味ではない状況が来ているように思います。



高橋 巨（たかはし わたる）

大阪経済大学教授、神戸大学経済経営研究所リサーチフェロー。1978年日本銀行入行。国際局審議役、金融研究所長。Oxford大学経済学修士。東京女子大学、東京大学公共政策大学院、京都大学公共政策大学院、政策研究大学院大学（GRIPS）講師、慶応義塾大学経済学部教授、神戸大学経済経営研究所教授を経て、2013年より現職。専門分野は、中央銀行制度、金融論。