

各国中央銀行の目的規定について

1. はしがき

中央銀行の歴史は古いが中央銀行法規に中央銀行の目的が明文化されるようになったのはおおむね1920年代以降のことである。古い伝統を有する西欧諸国の中央銀行の多くは、19世紀の前半を通じ、銀行券の独占的発行機関として設立されたが、当時は銀行券発行に関する独占権付与につき規定を設けたのみでその目的を成文化するには至らなかった。しかしながら経済の発展とともに中央銀行は次第に高度の政策手段を備え、その通貨政策の国民経済に及ぼす影響力が重視されるに及んで、主として1920年代以降とくに管理通貨制度への移行以後は、多くの国が中央銀行法に目的規定を置くようになり、最近制定された新しい中央銀行法においては法の条文または前文中に明文の目的を掲げるのが一般的となつている。

現行各国中央銀行法の目的規定は、その内容においてもまた規定の仕方においてもかなりまちまちであるが、それぞれの規定が立法当時の時代環境に支配されていることもいふまでもない。したがつて本稿では以下においてまず年代を1920年代以前、1930年代以降および第2次大戦後の三つに大別し、各国目的規定の歴史的基盤を明らかにし、次いで世界主要21か国(注)の現行規定についてその内容ならびに規定の仕方を概観することとする。

(注) 米國、英國、フランス、西ドイツ、イタリア、オーストリア、スイス、ベルギー、オランダ、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、カナダ、フィリピン、セイロン、インド、パキスタン、蒙州、ニュージーランド、日本の21か国。

2. 目的規定とその背景

(1) 1920年代以前

この時期はおおむね各国において金本位制度が採用されていた時代であつて金の自動調節作用が尊重され、これにより通貨価値の安定はいわば当然のこととされていた。このような金本位制度のもとにおいては中央銀行の機能とか目的は自明のことに属したから、当時の中央銀行法規には目的として別段の定めがないのが普通であつた。

ことに第1次大戦前において目的規定が設けられたのはきわめてまれであるが、1875年旧ドイツ銀行条例をもつて設立されたライヒスバンクについては、その目的として「国内金融を調節し、貸借勘定の決済を便にし、資金の利用を図る。」旨の規定がある。これは目的規定として成文化された最初のものと思われるが、内容としては中央銀行の目的というよりもむしろ中央銀行の一般的機能を規定したものと言えよう。また米国では1913年制定された連邦準備法にはその正式な呼称として「連邦準備銀行の設立、伸縮性ある通貨の供給、商業手形再割引手段の提供、合衆国における銀行業のより有効な監督制度の確立およびその他のため定める法律」と記されているが、これは当時米国では地方分権意識が強いことから中央銀行の設立をみるに至らず、商業手形の再割引機関が存在しないことなどから通貨の供給が著しく弾力性を欠き、1907年の金融恐慌に際して銀行の破綻するものが頻発したという特殊事情を反映したものであつた。

やがて金本位制度は第1次大戦開戦によつて一時停止されたが、戦中戦後のインフレ期を経て、

再び通貨に対する信用の回復、金本位制度への復帰が各国の経済政策の中心課題となつた。そしてこの経験は中央銀行の目的とか役割に対する新たな認識をもたらし、いくつかの国が中央銀行の目的を成文化するに至つた。すなわち1921年にスイス国民銀行が前記ライヒスバンクとおおむね同一趣旨の規定を設け、次いで1922年旧オーストリア国民銀行定款では「通貨の流通を調節し、支払を容易ならしめ、資本の利用を助成し、なかなく貴金属および価格の安定せる外国本位貨幣をもつて表示せられる資金の蒐集により正貨支払に備え、かつ正貨支払の開始後においてはその維持を確保することをもつてその任務とす。」と規定し、また1925年フィンランド銀行法においては「フィンランド銀行の目的は、フィンランド通貨制度の安定と安全を維持し、国内における通貨の流通を助けかつ便宜ならしめるにある。」とし、さらに「理事会はフィンランドの通貨がその法定の価値を維持しうるがごとき方法でそのすべての取引に従事しなくてはならない。」と明文を設けている。このように金本位制度離脱下における通貨価値の大幅の動揺を経験した結果、通貨価値ないし通貨制度の安定維持に対する中央銀行の役割が強く意識されるに至り、法規面でもこれを明文化するようになってきたことについては、1920年ブラッセルの国際金融会議において、中央銀行の存在が世界各国の通貨制度の安定回復に必要であり、いまだ中央銀行を設立していない国は可及的すみやかに設立すべき旨の決議が採択されたことからみられるように当時の大勢というべきところであるが、この時代の立法が金本位制復帰を一応の前提として考えられていたことも一つの特徴と云いうるであろう。またこのような中央銀行の役割の重視はそれと密接な関係をもつ中央銀行の独立性の強調という形でも現われ、1924年旧ドイツ銀行条例では「ライヒスバンクは国政府に対

し独立の銀行にして、国の全領域内における通貨の流通を調節し、支払を容易ならしめ、資本の利用を助成するをもつてその任務とす。」と規定されたのも注目すべき傾向と思われる。

(2) 1930年代から第2次大戦まで

戦後約10年を費して各国は金本位制度に復帰したが、1929年の世界不況を機として金本位制度は再び崩壊し管理通貨制度に移行した。管理通貨制度は通貨量を機械的に金の自動調節作用に結びつけることなく、中央銀行の自由裁量によつて調節しようとするものであるが、このことは中央銀行は何を目標に通貨調節を行なうべきかという問題を提起することとなつた。かくて多くの国々において中央銀行の目的の成文化が行なわれるとともに、その規定内容においてもこの年代以前にみられた金融の調節とか支払決済の容易化というような事からのみでなく、中央銀行はその通貨政策を実施することによつて何を追求すべきかという本来の意味における政策目的が明文をもつて掲げられるようになった。

各国の規定内容はかなりまちまちであるが、共通して見られるのは通貨価値の安定である。たとえば1934年インド準備銀行法では「インドにおける通貨の安定を確保する観点から銀行券の発行と準備金の保有を規制し、かつ一般的に国家の利益となるよう通貨および信用制度を運営するためインドにとつては中央銀行を設立することが得策であり（同法前文）」とし、1936年デンマーク国民銀行法では「デンマーク国民銀行は安全かつ堅固なる通貨制度を維持するとともに通貨の流通および信用の供給を円滑ならしめ、またこれを規制することを目的とする。」と規定した。このほか次に述べるカナダ、ニュージーランド、豪州などいずれの中央銀行法においても一様に通貨価値の安定（ニュージーランドは国内安定物価水準の実現維持と規定）をあげている。通貨価値の安定維持

については、既述のごとく金本位制離脱下の1920年代に若干の国で成文化の事例がみられたが、これが中央銀行の目的として一段とその重要性が認識され、各国を通じて明文化されるに至ったのは管理通貨制度採用以降のことであり、このことは通貨価値の安定が自動的にもたらされていた金本位制度を離れた結果として当然の成行きと言えよう。

またこの年代以降、景気変動が顕著となり、とくに世界不況という長期的景気停滞下における大量失業の発生によつて社会福祉とか雇用問題が大きくクローズアップされるに至つたが、この年代の目的規定にはこのような時代環境の影響をうけたものが少なからず見受けられる。たとえば1934年のカナダ銀行法は「信用および通貨を国民の経済生活に最も有利に調整し、通貨の対外価値を規制擁護し、通貨措置の範囲内で可能な限り、生産、貿易、物価、雇用の一般水準に生ずる変動を緩和し(前文)」と規定し、通貨価値の維持と並んで金融操作による景気調節、経済の安定維持の任務を課している。また1936年ニュージーランド準備銀行法は「本銀行はニュージーランドの経済的、社会的福祉を促進し、維持するように国内における信用および通貨、海外との資金流入および海外に一時保有されている輸出代金の処分を規制しなければならない。また本銀行は国内安定物価水準の実現、維持ならびに金融措置により達成しうる最高の生産、貿易および雇用の実現、維持のため必要もしくは望ましいあらゆる規制を行なうものとする。」と規定し、社会福祉の促進、国内物価水準の安定、生産、貿易、雇用の増進など多岐にわたる目的を掲げている。次に豪州連邦銀行法は1937年の同国銀行制度委員会の勧告を中核として1945年終戦直前に制定されたが、同法においても同様に「豪州通貨の安定、豪州における完全雇用の維持、豪州人民の経済的繁栄と福祉の維持」の

3項目を目的としてあげている。

続いて準戦時体制を経て第2次大戦勃発に至り、一部の国では戦争遂行という国家目的が中央銀行法を支配するに至つた。かかる戦時色の濃い立法例として1939年旧ドイツ・ライヒスバンク法および少なからずその影響をうけたといわれる1942年の日本銀行法があげられる。1939年ライヒスバンク法はその前文に「ドイツ・ライヒスバンクは国家の無制限主権に服従し、委託された任務の範囲内で国家社会主義(ナチス)の政治目的を実現すること、とくにドイツ国本位貨幣の価値確保に任ずることを目的とする。」旨規定し、またわが国においても、旧日本銀行条例には目的規定がなかつたが、昭和17年現行法制定に当り「日本銀行は国家経済総力の適切なる發揮を図るため国家の政策に即し通貨の調節、金融の調整および信用制度の保持育成に任ずるをもつて目的とす。(1条)」日本銀行はもつばら国家目的の達成を使命として運営せらるべし。(2条)」と定められた。

(3) 第2次大戦後

戦後各国が直面した最も困難な問題の一つは復興過程における根強いインフレとこれに基く国際収支の悪化であつた。しかし戦争をすらすら招く一因となつた1930年代の自国中心主義の反省から、国際的協調のもとに為替相場の安定を図り、貿易の拡大によつて各国の生産、雇を増進せしめようとする傾向が支配的となり、通貨の対内、対外両価値の安定に対する関心が世界的に高まるに及び、戦後の立法例においては、通貨価値の安定を中央銀行の目的の中心として規定するのが普遍的傾向となりつつある。

1948年の国有化に際し制定されたオランダ銀行法は「オランダ銀行はオランダ通貨の価値を国家の福祉に最も効果的と考えられるように規制し、通貨価値の安定を図ることを任務とする。」ときわめて簡潔な表現をもつて中央銀行の目的を定義

づけた。また西ドイツでは戦後ライヒスバンクを閉鎖し1948年レンダーバンクを設立したが、同行設立法は旧ライヒスバンク法における戦時色を払拭し、その前文に「加盟州中央銀行の業務地域における通貨の最善の使用を可能にし、通貨ならびに通貨信用制度を安定させ、かつ加盟州中央銀行活動の統一性を保持するため」レンダーバンクを設立する旨掲げている。

次に戦後設立されたフィリピンおよびセイロン各中央銀行の新しい立法例を見ると、1948年のフィリピン中央銀行法では「フィリピン中央銀行は通貨および銀行制度の管理に関し責任を負うものとする。次の目的を達成するため、この法律に基づき中央銀行に付与された権限を行使することは中央銀行の責務とする。①国内における通貨の安定を維持すること、②ペソの対外価値およびその他の自由な交換性のある通貨に対するペソの交換性を維持すること、③国内の生産、雇用および実質所得の各水準の向上を促進すること。」と定めており、また1949年セイロン中央銀行法でもほぼ同一趣旨の目的規定を置いている。両国の法律が通貨価値の安定を対内価値と対外価値の双方に分けて明確に定義づけているのは従来の各国規定にみられない特色であるが、さらに注目されるのは、かかる目的規定のほかに通貨価値の安定を確保するためとくに詳細かつ具体的な通貨管理に関する原則規定を設けていることである。この原則規定は通貨供給量および物価水準に異例の変動を生じた場合もしくは通貨の対外的安定が脅かされた場合の是正措置のほか、通貨政策の決定に当つては国際物価と国内物価の関係、国際収支の動向を考慮すべきこと、通貨の対外的安定および交換性を保持するため適正な外貨準備金を保持すべきことなど通貨価値維持のため中央銀行の採るべき措置の詳細を示したものであり、フィリピン中央銀行法の公式解説によれば「とくに放漫な通貨政策を

切望するグループの主張に対しインフレ抑制策をとる理事会の立場を強化するに役立つもの」と説明されている。

1950年前後を機として各国においていわゆる「通貨政策の復活」がみられ、爾後中央銀行の伝統的通貨政策の重要性が高く評価されるに至つたが、その根底には通貨価値安定の必要性に対する再認識があつたのであつて、このような背景のもとに制定された最近の立法例が以下に述べる1955年オーストリア国民銀行法および1957年西ドイツ・ブンデスバンク法であり、その目的規定にも著しい特色がうかがわれる。

すなわち、オーストリア国民銀行法においては「オーストリア国民銀行は国内における通貨の流通を調節し、外国との支払取引の決済につき配慮する任務を有する。本銀行はその能う限りの手段を用いて、国内の購売力においても、外国の安定通貨との関係においてもオーストリアの通貨価値の維持を図らなければならない。」と規定し、また西ドイツ・ブンデスバンク法（占領軍指令に基いて設立されたドイツ・レンダーバンクは本法により全面的に改組された）においては「西ドイツ・ブンデスバンクは本法により同行に付与された通貨政策上の権限を行使し、通貨流通および経済に関する信用供給を規制することにより、通貨価値の確保を図り、国内および国外との支払取引の銀行による決済につき配慮するものとする。」と規定している。この両国の規定は表現こそ異なれ通貨価値の安定を主たる目的として明示している点軌を一にしており、戦後における立法例の特色を最も端的に示すものと言えよう。また雇用の維持とか生産、所得の増進などを目的として掲げていない点も共通しているが、さらに政府の一般経済政策との関係について別に次のような明文を設けていることも新しい傾向を示すものとして注目される。すなわち、オーストリアでは「オーストリア国民

銀行の任務遂行のため、その通貨信用政策上の一般準則を決定するに当つては、連邦政府の経済政策を顧慮しなければならない。」とし、西ドイツでは同様の趣旨をさらに明確に「西ドイツ・ブンデスバンクはその任務を妨げない限り連邦政府の一般的経済政策を支持する義務を有する。」と規定している。西ドイツの場合、その任務を妨げない限りとは、前ドイツ・レンダーバンク総裁フォッケによれば通貨価値の安定を阻害しない限りということと同義であるが、これは安定した通貨の基盤のもとにおいてのみ経済の繁栄が可能であるという考え方を示している。

なお戦後の目的規定としては、以上のほか1953年スイス国民銀行法および1956年パキスタン国民銀行法において、それぞれ「スイス国民銀行は連邦の通貨の流通を規制し、支払取引を容易にし、かつ連邦の全体の利益になるよう通貨信用政策を行なうことをその主要任務とする。」「通貨の安定を確保し、国内生産資源の有効な活用を確保する観点から、通貨および信用制度を規制し、かつ国家の利益となるようその発展を促進するため中央銀行を設立することが必要であり。」と規定しているが、これらは内容としてはいずれも戦前の規定（パキスタンの場合は1934年インド準備銀行法）を一部改正したにとどまるものである。

3. 現行目的規定の内容

調査対象21か国の中央銀行法のうち、目的につき明文の規定をおいている国は15か国で6か国（注）は目的規定を設けていない。規定を置いている15か国についてその規定内容から整理してみると次のように分類することができる。

（注） 規定のない国は英国、フランス、イタリア、ベルギー、スウェーデン、ノルウェーの6か国である。

（1）通貨価値の安定をあげているもの

15か国のうち12か国が通貨価値の安定をあげ

ており、通貨価値の安定をあげていないのは米国、スイス、日本の3か国である。米国がその目的規定に通貨価値の安定をあげていない事情についてはすでに述べた通りであるが、この点につきダグラス上院議員は1952年のパットマン委員会最終報告における意見書において「議会の連邦準備制度に対する金融政策上の委任は、直接連邦準備法の中に規定さるべきであつて、推定とか解釈とかによつて引き出されるものであつてはならない。

（中略）われわれは連邦準備制度の設立法の中で、われわれが同制度に何を期待しているかを——安定した物価水準および高雇用水準の維持達成のため、同制度がいかなる手段で、いかなる寄与を行なうものと期待しているかを——直接同制度に示す必要がある。」と勧告している。なお、事実においては米ドルが世界で最も強い通貨となつていることから知られるように、米国連邦準備制度はその政策実施に当り、常に通貨価値の安定に強い熱意を示してきたのであつて、マーチン連邦準備制度理事会々長は「連邦準備法の根本的な目的の一つはドルの価値を保障することにある。（中略）基本的について連邦準備制度の仕事は景気変動に対応して通貨調節を行なうものであり、これを通じて国家政策の究極目標たる安定した経済発展に寄与するものである。（パットマン委員会公聴会における証言）」と述べている。

なお通貨価値の安定をあげている国のうちオーストリア、フィリピン、セイロンの3か国はとくに対内、対外両価値の安定につき、カナダは対外価値の規制擁護につき規定しており、他は一般に通貨価値の安定という表現を用いている。

（2）通貨信用の調節、信用供与の規制などをあげているもの

通貨信用の調節、信用供与の規制という目的をあげているものが7か国（日本、オーストリア、スイス、デンマーク、カナダ、セイロン、ニュー

ジールランド)あり通貨価値の安定に次いでいるが、これは中央銀行の目的というよりもむしろ機能に近いものと考えられる。

(3) 完全雇用、生産、所得の水準向上などをあげているもの

一般経済政策と関連する完全雇用とか生産、所得の増進などをあげている国は15か国のうち6か国(カナダ、フィリピン、セイロン、パキスタン、豪州、ニュージーランド)であり、後進国に多いという傾向が見られる。その内容は生産、雇用、実質所得の各水準の向上促進(フィリピン、セイロン)、最高の生産、貿易および雇用の促進維持(ニュージーランド)、完全雇用の維持(豪州)、国内資源の開発活用(セイロン、パキスタン)、国民経済の福祉増進(カナダ、豪州、ニュージーランド)などであり、またカナダは生産、貿易、物価、雇用水準の変動緩和という目的をあげている。

(4) その他

以上のほか各国まちまちな目的を掲げており、国内、国外の支払取引の決済につき配慮(西ドイツ、オーストリア、スイス)、通貨流通の円滑化(フィンランド)、通貨流通、信用供給の円滑化(デンマーク)、通貨金融政策の実施(スイス、豪州、ニュージーランド)、銀行券流通の確保、信用通貨の使用の容易化、対外収支の決済の促進(オランダ)、伸縮性ある通貨の供給、商業手形再割引手段の提供、銀行の有効な監督制度の確立(米国)などがある。なお日本銀行法ではすでに述べたごとく「国家経済総力の適切な発揮を図るため」「国家目的の達成を使命として運営」と定めているが、このような戦時色の濃い規定は現在他国に見られぬところであり、また「信用制度の保持育成」というような目的についても他国には例がなく、米国、オランダにおいて単に銀行業の監督というような規定が見られるにすぎない。

次にこれらの目的の規定の仕方についてみれば、一般に戦前の規定では通貨価値の安定、通貨信用の調節あるいは完全雇用などの目的を単に並列的にあげるにとどまり、並記された目的の間の関連を明確にしていなかつた。一例を豪州連邦銀行法にとると、通貨価値の安定、完全雇用の維持および経済的繁栄と福祉の維持という3項目を簡条書としてあげているのみで、その関連については触れられていない。またデンマーク国民銀行法でも、安定的な通貨制度を維持するとともに通貨、信用の規制を行なうというように並記されている。

以上のように明文でとり上げられた諸目的間の関係については、戦前ではカナダのように「通貨措置の範囲内で可能な限り、生産、貿易、物価、雇用の一般水準における変動を緩和する。」とその関係を明示している例もあるが、このような目的の規定の解釈に当り相互撞着の余地のないように配慮することはさほど考えられなかつた。この点戦後の立法例は次第に相互の関連を明らかにする方向にあり、たとえば戦前から多くの国が目的として掲げていた「通貨流通の調節、信用供与の規制」について見ると、フィリピン、セイロンの両国中央銀行法では、これら中央銀行の機能に関する規定を一括して基本原則として表現し、「通貨の供給、アベイラビリティおよびコストを調整することによりその目的を達成」と規定して、中央銀行の目的に対する手段という関係を明らかならしめている。表現は異なるが西ドイツの場合も同様であつて、「通貨流通および経済に関する信用供与を規制することにより、通貨価値の安定を図り」と規定している。

また社会福祉の増進、完全雇用あるいは生産、所得の増進など一般経済政策に関連する目的について見ると、戦後の規定は一般にこれらの目的の多くを掲げず、通貨価値の安定を中心にして簡潔な表現をとつていることが注目される。最も新し

い中央銀行法たる西ドイツ・ブンデスバンク法では「西ドイツ・ブンデスバンクは、本法により同行に付与された通貨政策上の権限を行使し、通貨流通および経済に対する信用供与を規制することにより通貨価値の安定を図り、国内および国外との支払取引の銀行による決済につき配慮するものとする。」と規定しており、一般経済政策の目的は全く掲げられていない。これは通貨価値の安定と完全雇用などの一般経済政策の目的が必ずしも両立するとは限らないため、これらの目的を並記すれば規定の現実の解釈に当つて疑義を生ずることを配慮したものにはかならないが、この点につきカルル・クラゼン（前ドイツ・レンダーバンク理事、ハンブルグ州中央銀行総裁）は1957年9月、西ドイツで開催された第10回国際銀行学校の講義において「西ドイツ・ブンデスバンクの活動の目的は、通貨価値の安定に帰着する。自国の中央銀行法の規定をあるいは想い起しておられるかも知れない外国の聴講者のために、私は西ドイツの立法府たる連邦衆議院が通貨政策の目的についてより具体的な形式で明示することを故意に避けたという事実を強調しておきたい。したがって完全雇用、国民経済の連続的成長、国内購買力の安定、外国為替相場の安定、通貨の交換性等々一般に知られた経済政策の諸目的は列挙されることがなかつた。なぜならば、これらの目的はある条件のもとにおいては相互に矛盾することがありうる。したがって、通貨政策によつて常に同時に達成されるという保障がないからである。」と説明し、また「数多くの責任ある政府機関が共通の政策を追究することによつてのみ達成されうるような雑多な経済政策の諸目的を達成する責任を、中央銀行の目的を正確にかつ拘束的に指定することによつて、それに押しつけるべきではない。」と言っている。

さらに西ドイツの場合、忘れてならないことはさきに述べた通り「西ドイツ・ブンデスバンクは

その任務を妨げない限り、連邦政府の一般的経済政策を支持する義務を有する。」と規定し、通貨価値の安定という中央銀行の目的と一般的経済政策との関係を一層明確ならしめていることである。前ドイツ・レンダーバンク総裁フォッケは通貨価値の安定とその他の政策諸目的との関係について「われわれはいかなる課題でも、それが社会構造上のものであろうと、経済構造上ないし国防上のものであろうと、健全通貨という確固たる基礎が失われるならば、それを解決することはできない。したがって健全通貨の保持に先立つてないしは通貨価値を犠牲にしてまで追求されるべき主要目的ないし重要課題は存在しない。（1952年6月、ミュンヘンにおける講演）」と述べているが、傾聴に値する言葉と思われる。

4. むすび

以上通観して明らかなのは、各国中央銀行の目的規定は制定当時の時代環境などによつて、かなりまちまちな形をとりつつも、通貨価値の安定をあげているのが最も一般的なことである。このことは通貨価値の安定が本来、中央銀行の最も基礎的な目的として観念されていることを示す証左と言えよう。

とくに戦後においては、通貨価値の安定が現実にはとかく犠牲にされやすい目的であることが強く認識され、各国立法における目的規定の仕方にも顕著な影響を及ぼすに至っている。既述の西ドイツの規定はその典型的なものにはかならないが、このように中央銀行の目的規定が重視され、立法に当つても厳密に規定されるようになったことは、近來中央銀行の通貨政策がますます影響力を増すとともに、その伝統的政策手段が高く評価され、これに高度の独立性を付与して十分にその効用を期待するという一般の思想を反映したものであることができる。