

新フランス銀行法制定について

1. はじめに——要旨を兼ねて

2. 新法の内容

- (1) 新法の構成
- (2) フランス銀行の使命・地位
- (3) フランス銀行の組織・運営
- (4) フランス銀行の業務

(5) その他

3. 新法制定の背景

- (1) 法体系整備とフランス銀行の使命・地位の明確化
- (2) 現状への即応

1. はじめに——要旨を兼ねて

新フランス銀行法制定の動きは、1971年ウ・オルムセル・フランス銀行総裁がジスカールデスタン蔵相に対し、現代中央銀行が果たす役割にふさわしい内容を盛り込んだ法律の制定を提案したことに端を発し、フランス銀行は72年初準備を開始した。フランス銀行草案に対し、大蔵省は対案を作成し、一時両者の見解対立が伝えられたが、その後意見調整が行われた結果、72年6月21日、政府案が決定された。同年10月議会に法案が上程され12月18日可決成立をみ、本年1月4日、新フランス銀行法(正式には「フランス銀行に関する1973年1月3日付け法律第73—7号」)として公布された。同法の施行令(正式には「フランス銀行に関する1973年1月30日付け政令」)も2月1日付けで公布され、ここにフランス銀行に関する法体系は一新されることとなった。

新法制定はフランスの中央銀行制度自体の根本的改革を企図したものではなく、現状に即するようその法体系の整備を図ったものであるが、これによりフランス銀行が現代中央銀行にふさわしい法的基盤を具備することとなった点に意義がある。

また新法は、フランス銀行の行動を規定すべき

大原則のみを定めており、フランス銀行の金融政策が内外情勢の変化にいつそう弾力的に対応できるようになった点が特徴点である。

さらに新法が、国際通貨金融情勢の進展に伴う外国中央銀行との協力緊密化をふまえ、とくにEC経済通貨同盟を展望し、フランス銀行が他国の中央銀行が有すると同程度の行動範囲を法的にも確保しようよう配慮している。法案の作成にあたり、EC諸国の中央銀行法が参考とされたといわれるのも、この間の事情を物語るものであろう。

以下では、新法の内容、新法制定の背景等を概観する。

2. 新法の内容

(1) 新法の構成

新フランス銀行法は、①使命・地位、②組織・運営、③業務、④その他の諸規定の4部からなり、条文数は全42条(施行令を含めても60条)と旧フランス銀行法(正式には「フランス銀行諸法規集成に関する1936年12月31日付け政令」)の192条に比べ大幅に簡素化されている。また、旧法が業務規程や内規的な条項まで包含していたのに対し、新法では憲法第34条により法律の制定が必要とされる銀行券発行に関する規定や国有化企業としての規定をはじめとした、法的性格の強いもの

を一般的、包括的に明文化するにとどめ、業務規程、内規に属するものや資本金、財務関係諸規定などは、すべて施行令に移された。

(2) フランス銀行の使命・地位

フランス銀行の使命・地位については旧法では規定がなく、今までは伝統・慣習に従って観念されていたにすぎなかったが、今回はじめて明確に成文化された。すなわち、第1条で「フランス銀行は、国の経済・金融政策の枠内において、通貨および信用創造の動向を監視する使命を国家から付与されている機関である。こうした資格に基づき、フランス銀行は銀行組織が円滑に機能するよう配慮する」と定められた。フランス銀行が国有化(1946年1月1日付け)された結果、国がその唯一の出資者であるという事実をふまえながらも、「国家から使命を付与される」としたのは、フランス銀行は国の委託を受けて行動し、独立機関と大蔵省管轄下の公的機関との中間的な性格を有するとの認識に基づくもの(フランス銀行四季報、73年5月)で、フランス銀行の法的地位を一般の国有化企業の範ちゅうにはまったく属さない独自のもの(*sui generis*)として明確にしたものである。なお条文中の銀行組織とは、「国家信用理事会の管轄下にある登録銀行のみならず、管轄外の特殊金融機関も含む広義のものである」(蔵相の議会説明)とされている。

上記のフランス銀行の法的地位・使命は、以下第2条から第6条に至る同行の役割に関する規定によって具体的に明らかにされている。すなわち、①第2条、銀行券の発行、②第3条、対外政策面における役割(フランと外貨との関係を調整し、公的外貨準備の管理を行うほか、大蔵大臣の認可を得て諸種の国際通貨協定にも参加できる)、③第4条、金融政策の策定・実施面における役割(フランス銀行は政府が国家信用理事会の協力を得て決定する金融政策の策定に寄与し、その実施

に参画する。金融政策の実施は銀行組織の信用創造に関する諸規制の制定と金融機関に対する信用供与とを通じて行われる)、④第5条、調査機関としての役割(銀行その他金融機関から必要な情報を提供させるほか、アンケート調査等の実施のため一般企業、経済団体とも直接接触できる)、⑤第6条、国庫のために果たすべき役割、などの規定である。フランス銀行はすでにこれらの役割を事実上果たしていたが、今回あらためて明文化された点(とくに国際通貨協定への参加や必要な情報の収集など)が注目される。

(3) フランス銀行の組織・運営

フランス銀行の組織、運営に関しては第7条から第16条までに定められているが、①総裁の権限明確化および権限拡大の明文化、②理事の任命方法の大幅変更、③理事会の権限拡大、④監事に対する事実上の拒否権付与、などが改正の主な特徴点である。

まず、総裁および副総裁(2名)の権限・地位等に関する規定はほぼ従来どおりであるが、①総裁の権限がさらに明確化されたこと(第7条、フランス銀行の管理<direction>と運営<administration>は総裁にゆだねられる。総裁は理事会に帰属しないすべての権限を行使する)、②総裁は通貨に関するあらゆる問題につき必要に応じ大統領に意見具申しうることが明文化されたこと(第8条、総裁は、フランス銀行の業務に関する報告を、みずからが必要と判断した時または少なくとも年1回、理事会の名において共和国大統領に対し行う。なお、旧法では年1回の営業報告を行うとのみ規定)、③金融政策運営の弾力化を図る趣旨から理事会は総裁にその権限の一部、とくに市場への介入の態様と介入金利の決定に関する権限を委任しうることが明文化されたこと(第15条)、などからみて、総裁の権限は若干拡大した。

次に、理事・監事の任命については比較的大幅

な変更が加えられた。すなわち、①旧法では理事14名、監事4名(うち株主総会選出による理事、監事は各2名、したがって国有化後は実際上は理事12名、監事2名)とされていたが、新法では理事10名、監事1名およびその代理者1名に変更された。②旧法では商業、工業、農業、労働、植民地利益、海外におけるフランス人利益、一般経済利益を代表するもの各1名計7名の理事は、各主務大臣の推薦に基づき大蔵大臣により任命され、そのほか、預金供託金庫理事長、フランス不動産銀行頭取、クレディ・ナショナル頭取、農業信用中央金庫理事長が職権により、また1名がフランス銀行職員の秘密投票によりそれぞれ理事に選出されることとなっていたが、新法では、フランス銀行職員代表の1名を除く残り9名についてはすべて、通貨、金融、経済の学識経験者を大蔵大臣の提案に基づき内閣が任命することに改められた。③旧法では職権代表以外の理事の任期は4年であったが、新法では6年に改める一方、理事の退職年齢を65歳と定めた。これらの改正は、新しい時代に即応するため各界代表ということに必ずしもこだわらず、広く国民経済の視野に立って理事を選任できる体制をとるほうが、各界代表に基づく任命よりも国民的利益が反映されやすく、理事会の識見、自主性を高めることとなるとの判断に立ったものとみられている。

また、理事会の権限についてみると、旧法ではフランス銀行の業務内容につき詳細な規定が条文中に明記されていたため理事会の権限は限定されていたが、新法では「理事会はフランス銀行業務

の一般的条件を定める」(第15条)とされ、単に利率のみならず、対民間信用業務の性格、期間、形態のほか、フランス銀行が売買を行いうる手形、その他有価証券の対象範囲等の決定もできることとなった^(注1)。このほか、施行令で理事会は、理事会あるいは支店長付きとして、「銀行外の識者による諸委員会(*des commission ou des comités*)を創設しうる」(第4条)と定められたことにより、理事会は旧法で構成や選出方法が具体的に定められていた参与会や支店評議会^(注2)に代えて、必要に応じて自由に、情報や意見を収集しうることとなった。なお、利益処分ならびに国庫納付金の決定については、大蔵大臣の承認を要することとされたが、これは、国有化以来の慣行をあらためて明文化したものである。

最後に、監事の権限は、フランス銀行が国有化されているという事実に対応して改められた。すなわち、旧法によると、監事(国有化後は伝統的に大蔵省財政金融局長ほか1名)は、理事会において議決権を有せず、フランス銀行の秩序もしくは利益のため役だつと考えられる方策を提議し、これが採用されない場合は議事録の記録にとどめることを要求しうるほか、銀行券の製造もしくは発行に関する理事会決議に対する拒否権を有するにとどめられていた。これに対し新法(従来同様大蔵省財政金融局長が監事に任命された)では、「理事会決議は、監事が異議を唱えないかぎり確定する。もし監事が異議を唱えた場合には、適当な期間内に新たな審議を行うため、総裁は理事会を再召集する」(第16条)と改められ、監事に事実上の

(注1) たとえば手形については、旧法では割引適格手形は「3ヵ月以内の確定支払日付の為替手形またはその他の商業手形(旧法第112条)で、一般に支払能力ありと認められる者3名以上の署名によって保証された商業手形(旧法第115条)」に限定されていたが、新法によりその他の手形でも対民間信用業務の対象となしうる余地ができた。

(注2) 参与会(*Le Conseil consultatif*)は71年4月7日付けでそれまでの割引評議会に代えて設置されたもの。金融政策の運営に広く産業界の意見を反映させることを目的とし、工業界、商業界および農業界から選出される15~25名の評議員によって構成される。一方支店評議会(*Les Conseils des succursales*)は、各支店長付きで設けられるもので、各支店で上記参与会と同一の役割を果たしている。

拒否権が与えられた。このような監事の権限強化は、すでに指摘した総裁および理事会の権限強化とのバランス上とられたものともみられ、現にウォルムセル・フランス銀行総裁は新法制定過程における議会証言において、政府と中央銀行の関係については、現在の均衡を崩さないことに重点が置かれたことを明らかにし、「実体的には従来となんらの変更もない」と強調している。また、このような監事の権限はひん用されることはなく、政府が重要問題につきその意向をとくに明確化した場合に限定されるもの(下院における提案趣旨説明)と解釈されている。

(4) フランス銀行の業務

新法では、フランス銀行の業務を、①フランス銀行の国家に対する信用供与、②金および外国為替に関する業務、③その他業務、に分けて規定しており、全般的に内外情勢の変化に即応して、弾力的な施策をとりうるように細部にわたる規定は極力排除されている。これは、フランス銀行の業務に関する規定が旧法では50数か条にわたっていたのに対し、新法ではわずか12条にとどめられている点に端的に示されている。これは、金融政策の弾力性確保のため一般的な規定にとどめたものとみられる。これら諸規定のなかでとくに注目されるのは次の2点である。

まず第1点は、旧法ではフランス銀行の国際金融業務については為替安定基金の管理、金取引に関するものを除いてはとくに定められていなかったが、新法では国際金融面における業務拡大の実態とあわせて新たな規定が設けられたことである。フランス銀行は為替管理をはじめとしてこう

した業務を大蔵省との協議のうえでこれまでも実際に行ってきたが、新法ではこれらを明文化したうえ(注3)、とくに「フランス銀行は、外国の銀行、その他の外国金融機関、あるいは国際機関との間にフラン資金の貸借を行うことができる。フランス銀行は外国中央銀行あるいは国際機関名義の勘定を自行に開設できる」(第22条)など対外取引におけるフランス銀行の役割を明確化し、外国中央銀行等との緊密な協力関係が機動的に保持できるよう配慮している。

第2点は、フランス銀行の対民間信用供与に関する規定を現状に即応するよう改めたことである。旧法では対民間信用供与については、割引、公債その他有価証券を担保とする貸付につき詳細な規定を設けていたが、その内容は割引、貸付の条件等に関する個別的、技術的な規定の羅列が多かったこと、さらにはフランス銀行の信用供与形態の主軸が71年来の金融改革によって貸出から公開市場操作へと移行していることなどの事情を勘案して、新たに公開市場操作に関する規定を盛り込むとともに、大幅に簡素化した割引、貸付関係の規定と一本化することとした。すなわち新法では、対民間信用供与についてその第24条で「フランス銀行は、金融政策の諸目的達成に必要と判断する場合には、国、企業、個人に対する債権の割引、取得または売却を行い、またこれら債権を担保として徴求することができる」ときわめて包括的な1条を設け、割引、公開市場操作、有価証券担保貸付のすべての根拠条文としている。また、信用供与の条件についても旧法のような詳細な規定はなく、理事会がこれを決定すると規定したこ

(注3) これらの諸規定は次のとおり。

第21条 フランス銀行は、フランの対外相場を確実に調整することができるよう、法律あるいは施行令に基づき設立されたすべての関係機関を管理する。

これら機関のフラン資金は全額フランス銀行に預託される。フランス銀行は上記機関が必要とするフランを無利子で供給する。

第23条 フランス銀行は外国との金融取引関係とくに銀行取引関係の監視に参画する。

とは、理事会は「市場への介入態様、金利決定権限を総裁に委任できる」(第15条、既述)旨明確化されたこととあいまって、今後の情勢変化に弾力的に対応できるよう配慮したためとみられる。

なお、フランス銀行の国庫事務に関する諸規定も簡素化され、またフランス銀行の国に対する貸付については、「国がフランス銀行から貸付を受けることができる条件は、理事会の審議を経たうえ、大蔵大臣とフランス銀行総裁との間で締結される取決めにによって定められる。この取決めるは国会で承認されなければならない」(第19条)旨規定された。

(5) その他

その他諸規定の中で注目されるのは、フランス銀行の審査能力を強化するための規定が新たに設けられ、「フランス銀行は審査に必要と判断するすべての資料の同行への提出いかんによって、信用供与額を加減することができる」(第37条)とされた点である。

また、フランス銀行の諸取引については商法を適用(第29条)する一方、会計については、株式会社とは異なった会計規則の適用(第31条)が明文化された。

一方、施行令中重要な規定はフランス銀行の財務・税制に関するものである。とくに投資関係支出の財源制限、諸準備金の設定、配当額の算定および支払方法等につき新たな観点から施行令において規定された。すなわち「不動産関係支出は、利益からの控除によりあらかじめ設定された諸準備金あるいは不動産売却代り金から行う」(施行令第8条)、「損益勘定の赤字補てんのため準備金として毎事業年度純益から5%を控除する。ただし当該準備金額が前3事業年度中におけるフランス銀行支出額の年間平均に等しい額に達した場合には積立てを行わない」(同第9条)と、設定する準備金の範囲とその積立て方法とを明らかに

し、「国への配当支払方法は、大蔵大臣とフランス銀行総裁との間の取決めにによって定められる」(同第12条)と規定している。

3. 新法制定の背景

(1) 法体系整備とフランス銀行の使命・地位の明確化

旧フランス銀行法は、フランス銀行が1800年1月ナポレオンによって設立されて以来制定施行されてきた法律35、勅令6、協定16、政令—法律6、政令40を1936年に集成したものであるが、この集成は、1808年の基本法を中心に、これを補完改正する諸規定をそのまま引き継ぎ追加するかたちをとったため、その条文には法的性格の強いものから単なる規定にすぎないものまでが含まれ、また単一の法体系としても一貫性を欠いていた。

また、旧法制定後も前記公開市場操作に関する1938年6月17日付け政令や「1945年12月2日付けフランス銀行および大銀行の国有化ならびに信用組織に関する法律」をはじめとして幾つかの法令が必要に応じて制定されてきた。とくに国有化に伴い条文中には死文化したものもそのまま残されており、またその後の情勢変化によって空文化したものも少なくない。今回の新法制定は形式的にはこのような法体系を整備することを目的として行われた。

一方、法理念面からみても、旧法は国有化以前に制定されたものだけに私法人に対して特別の権限を付与するといった色彩が濃く、フランス銀行の恣意的な行動を防ぐため細部にわたる詳細な規定を設けるとともに、第107条で「フランス銀行はいかなる場合または理由たるを問わず法律および定款に認められた以外の業務を行えない」と規定されていた。このような制約はフランス銀行の政策運営の機動性を妨げるものであり、情勢変化に対処するためそのつど新たな立法措置を必要

とした。今回の新法制定は、国有化後の実態に則し、私法人としてではなく、国の特殊機関としてのフランス銀行に法的基盤を与えることにねらいをおき、条文の中で法的性格の強いものと単なる規程にすぎないものとを分離し、法律としてはあくまで一般的、包括的な原則を中心に規定するという方法がとられた。

(2) 現状への即応

新法制定は、フランス銀行の信用供与形態の変化、国際金融業務の拡大等の現状に即応して法的整備を図るためにも必要とされた。

まず対民間信用供与形態についてみると、伝統的には適格手形の再割引ならびに有価証券担保貸付による信用供与が主体であり、公開市場操作は1938年6月17日付け政令により認められたが、たてまえとしては、その補完的な手段にとどまっていた。このことは、オペ金利が基準割引歩合を上回るのが常態であったという事実で端的に示されている。しかし、フランス銀行は67年ごろから公開市場操作をしたいに重視するようになり、69年6月に発表された「金融市場の改革に関する報告」(いわゆるウォルムセル報告)では、市場機能の回復を目指し、対市中信用供与の中心を固定金

利による再割引から変動金利による公開市場操作に移す方向が明確に打ち出された。すなわち、具体的には67年にはそれまで公定歩合と同一レートおよび市場金利の2本建てとなっていたオペ金利を市場金利に一本化したのを皮切りとし、68年11月の国家契約金庫の保証手形および再割適格短期単名手形のオペ対象追加等対象範囲の拡大が図られたほか(註4)、さらに69年以降は翌日物以外の期日物についても売買しうることとなった。次いで71年1月以降は、オペ金利(翌日物)が恒常的に基準割引歩合を下回るよう誘導した結果、フランス銀行の対民間信用供与ルートは一変した(対民間信用供与総額に占める再割引のウェイト、71年初約%→同年末約%) (註5)。

フランス銀行は、このような変化をふまえて、今後基準割引歩合による再割引を原則として認めずその審査を厳格化する旨の態度を表明し、72年1月15日以降は再割限度枠を廃止するに至った。以上のように、最近では公開市場操作が対民間信用供与の主たる手段となり、基準割引歩合は当局の政策の基本的方向を示すシグナルとしての性格は残してはいるものの、指標金利(taux d'indication)としてむしろオペ金利に追随する形をとる

(注4) その後71年1月21日付けの理事会決定で、公開市場操作の対象として新たにフランス不動産銀行、クレディ・ナショナル、国家契約金庫において再割適格な中期信用手形ならびに第2種民間手形(例外的にオペ対象とされる、①賦払信用流動化手形、②商業債権流動化手形、③再割適格商業手形)が追加され、この結果、従来再割適格であったすべての手形、証券は公開市場操作の対象となった。さらに72年6月30日付け政令により、①上場債券のうちフランス銀行理事会が適格と指定するもの(フランス法人の発行にかかるフランス・フラン建上場債券で、残存期間7年以内のもの)、②特殊金融機関が大蔵大臣の認可を得て発行する中期債券も対象とされ、①については72年末にすでに若干ながら買オペが行われた。

(注5) フランス銀行の対民間信用供与形態の推移(信用供与総額に占めるウェイト・%)

年/月*	再割引	オペ	証券担保その他**
67/12	87.1	11.9	1.0
68/12	74.6	25.1	0.3
69/12	62.4	37.4	0.2
70/12	68.3	31.6	0.1
71/ 6	19.7	80.2	0.1
12	24.5	75.4	0.1
72/ 6	16.7	83.2	0.1
12	16.3	83.6	0.1
73/ 6	16.5	83.4	0.1

(注) * 各月最終木曜日、ただし各年12月のみ31日。

** 67/12月のみ公債担保30日貸付分を含む。

資料：フランス銀行年報、INSEE 月報等。

こととなった^(注6)。

次に、新法制定は国際金融業務の多様化、拡大といった現状に即応するために必要であった。すなわち、1936年10月1日付け通貨法により為替安定基金が設置され政府の名と責任においてフランス銀行にその管理が委託されたこと、また1959年12月21日付け政令によって為替管理統轄事務局(L'Office des Changes)が廃止された結果、資本取引に関する認許可権限がフランス銀行に移管され、その他同事務局の業務(国際収支統計の作成などを含む)をもフランス銀行が引き継いだこと、

さらには外国中央銀行、とくにECの経済通貨同盟の推進に伴って他のEC諸国中央銀行との緊密な協力関係が必要とされるに至っていること、など同行の国際金融業務はかなり多面化してきている。

こうした現状に対応し、国際金融業務面でのフランス銀行の機能を整備、明確化することも新法制定の主要なねらいのひとつであり、今後フランス銀行が情勢の変化に対しより適切かつ機動的な内外政策を展開しうる法的基礎を与えることとなった。

(注6) このような公開市場操作拡充の方向は、その後も昨年12月第2種民間手形を対象とする入札形式の買切りオペの実施、さらに本年6月第1種民間手形を対象とするオペ方式の修正(翌日物を除く期日物<7日物、1ヵ月物、3ヵ月物>の売戻条件付き買オペから買切りオペへの切替え)等によって強められ、フランス銀行の主体性をさらに高めるとともに、市中銀行に対し現金準備の状況に応じて貸出を行うという自己責任原則の確立を求めている。