

4. 日本銀行制度改革論議と昭和7年の改革

(1) 昭和7年における日本銀行制度改革

特別金融制度調査会における審議

昭和5年（1930年）に大蔵省・日本銀行共同の調査会や民間の経済団体などで行われた日本銀行制度改革論議は、政治・経済両面で波乱が相次いだ翌6年には一時中断されたかたちとなったが、金輸出再禁止に伴う混乱がひとまず収まった昭和7年5月3日、政府は大正15年（1926年）に設置した「金融制度調査会」を廃止して、新たに「特別金融制度調査会」を設置し、日本銀行制度の改革につき調査させることにした。その委員は次のとおりである。なお会長は「特別金融制度調査会規則」により大蔵大臣が就任することになっていた。⁽¹⁾

会長	大蔵大臣	高橋是清
委員	大蔵政務次官	堀切善兵衛
”	大蔵次官	黒田英雄
”	大蔵参与官	太田正孝
”	大蔵省理財局長	富田勇太郎
”	大蔵省銀行局長	大久保偵次
”	日本銀行総裁	土方久徴
”	日本銀行副総裁	深井英五
”	横浜正金銀行頭取	児玉謙次
”	東京帝国大学名誉教授	山崎覚次郎
”	貴族院議員 (元日本銀行副総裁)	木村清四郎
”	第一銀行相談役	佐々木勇之助
”	東京手形交換所理事長 (三井銀行常務取締役)	池田成彬

第1章 管理通貨制度への移行

委員	東京銀行集会所会長 (三菱銀行会長)	申田 万 蔵
”	大阪手形交換所委員長 (住友銀行会長)	八 代 則 彦

特別金融制度調査会の第1回会合は、昭和7年5月14日に開かれ、「特別金融制度調査会議事規則案」の審議を行った後議事に入ったが、そこに提出された議案は次の3件であった。

兌換銀行券発行制度に関する件

日本銀行納付金制度採用に関する件

日本銀行参与設置に関する件

これら議案の大要は次のとおりである。⁽²⁾

イ、発券制度

発券制度については引き続き保証発行届伸制限制度を採用することにした。前述のように昭和5年の「大蔵省日本銀行共同調査会」(以下「共同調査会」という)における審議の結論は、発券制度の基本としては従来の保証発行届伸制限制度をとりながら、これに比例準備制度を加味するというものであったが、この特別金融制度調査会に提出された政府案では、比例準備制度を加味するという点が全く姿を消していた。したがってここで改正しようとしたのは、次のような諸点だけであった。

- ① 保証発行限度を1億2000万円から10億円に拡張すること(共同調査会案では5億円に拡張)。
- ② 限外発行については従来すべて大蔵大臣の許可を要することになっていたものを、限外発行が15日を超えて継続する場合にのみ、大蔵大臣の許可(共同調査会案では届出)を要する旨に改めること。これは従来の経験からみて月末・季末等には決済資金需要が高まって、一時的に限外発行を生ずることはあるが、そうした季節的な銀行券増発には全く問題がないとしたためであった。
- ③ 従来年5%以上となっていた限外発行税率を年3%以上に改めること(共同調査会案は年5%以上)。

当時、世界の発券制度の大勢が比例準備制度であり、共同調査会の審議でも、保証発行屈伸制限制度と比例準備制度をミックスした方式が結論として提案されていたにもかかわらず、ここに提出された議案において、比例準備制度には「其大なる欠点と致します所の正貨の減少に数倍して通貨が一時に収縮すると云ふ困難な点もあります⁽³⁾」としてその方式の採用が避けられたのは、当時の乏しい正貨事情からみて、とうてい比例準備制度を維持することはできないという判断があったためと思われる。

ロ、納付金制度

明治32年（1899年）以来実施されてきた制限内発行税制度、および大正11年実施の政府当座預金利子上納制度を廃止して、新しく納付金制度を採用することにした。本行に対する課税制度は大正年代から議論の多かった問題で、昭和2年に大蔵省でまとめた「日本銀行ニ関スル調査」でも納付金制度の採用を提案していたが、この特別金融制度調査会に提案された納付金算定の方式は次のようなものであった。

- ① 毎事業年度の純益金から年6%の配当金および積立金（純益から配当を差し引いた残額の20分の1以上）を控除した残額の2分の1。
- ② 前項により配当金・積立金・納付金を控除した残額が、払込資本金に対し年4%の割合を超える場合には、その超過額の4分の3をさらに追加。

ハ、参 与 会

日本銀行総裁の諮問に応じる機関として「参与会」を置くことにした。この種の改革案としては、すでに昭和2年の大蔵省の「日本銀行ニ関スル調査」において、割引委員制度を廃止して評議員制度を設けることが提案されているが、昭和5年の共同調査会ではこうした制度を設置することの可否をめぐって意見が対立し、結論を得るに至らなかったことは前述のとおりである。

特別金融制度調査会は、以上の諸提案に関する政府側説明の後、直ちに審議に入った。⁽⁴⁾審議は5月14日、同16日にわたって行われたが、その中で最も論議が多かったのは発券制度をめぐってであった。それは保証発行限度を1億2000万円から一挙に10億円に拡張し、また限外発行税を年5%以上から年3%以上に引き下

げるといった内容が、通貨膨張的ではないかという批判であった。納付金制度、参与制度については、若干の質疑応答があった程度で、積極的な意見は述べられなかった。

政府提案の発券制度について、上述のような批判を最も強く述べたのは元本行副総裁の木村委員で、とくに保証発行限度が過大ではないかという点に力点が置かれていた。これに対し政府側は、通貨の安易な膨張を避けなければならないのは当然であるが、将来のことも展望して発行限度にある程度余裕を持たせたい⁽⁵⁾、また今後は金利低下の方向にあると考えられるので、限外発行税率も下げようようにしておきたいという見解を示した。しかし特別金融制度調査会全体の空気はどちらかといえば政府提案に批判的で、16日の会議では八代・児玉・串田各委員が木村委員と類似の意見を述べた。それにもかかわらず政府としては、何とか原案のまま特別金融制度調査会の了承を得たいと考えていたようである。各委員からこのような意見が述べられた後、政府側は「筆記を止めて懇談致したい」と提案し、速記は一時中断された。この間にどのような話し合いが行われたか、明らかではないが、政府案に反対した委員への説得が続けられたものと思われる。結局、いったん休憩の後再開された午後の会議で、まず木村委員が、政府案に強いて反対するものではなく、運用においてルーズにならないよう望むだけである旨を発言し、他の委員もこれに同調し、発券制度に関する政府案は無修正のまま可決された。続いて納付金制度・参与制度に関する政府案もそのまま可決され、特別金融制度調査会はわずか2日間の会議で政府提案をすべて可決した。

以上のように特別金融制度調査会において、政府はこれまでの金融制度調査会や共同調査会などでの研究・論議の成果を無視し、しかも十分な論議を尽くさせずに強引に原案の可決を図ったが、このような審議の進め方は当然批判されるべきものであったといえよう。

議会における法案審議

政府が特別金融制度調査会の審議をなぜこれほど急いだかについては、当時高橋是清蔵相の下で国債発行による積極政策を具体的に進めようとしており、銀行

券発行の面で多額の限外発行が続くという状態を早急に是正したいと考えたためであろうと思われ、具体的には5月23日に開かれる予定であった第62回臨時議会にこれらを法案として提出したいと考えていたからであろう。事実、政府は5・15事件のため実際の召集が6月1日となったこの議会に、以上の3案を「兌換銀行券条例中改正法律案」、「日本銀行納付金法案」、「日本銀行参与会法案」として「資本逃避防止法案」とともに提出した。

議会におけるこれらの法案審議は6月4日から始まったが、当時は重大事件が相次ぎ、わが国の進路そのものが曲がり角にさしかかっていた時だけに、以上の法案審議に関連して、経済政策の方向自体が問題にされた。まず衆議院本会議で田中貢議員は、これらの法案に多くの不満を述べたが、その要旨は次のようなものであった。⁽⁶⁾

イ、発券制度の改正は通貨膨張的であり、金輸出再禁止後の不安感をいっそう高めるのではないか。

ロ、通貨の増発が必要だとしても発券制度の改正がそのまま通貨増発につながるわけではなく、問題は政府の施策にあると思うが、その具体的施策がはっきりしない。

ハ、この制度改革は日本銀行に国債を引き受けさせ、財政のために日本銀行を利用する結果になる危険が大きい。それを避けるためには日本銀行を政府から独立させることが必要である（そのために総裁・副総裁の選任方法の改正を提案）。

ニ、納付金制度には賛成であるが、日本銀行の配当を1割としているのは高過ぎるのではないか。

ホ、参与会制度は一つの進歩であるが、単なる諮問機関では弱すぎるし、選任方法も大蔵大臣に一任というのは問題である。

以上のように、この質問は制度そのものについてだけでなく、その運用に関する問題にも触れているが、その背後には、当時の政府の政策態度がインフレーションのじゃっ起につながるのではないかという危機感があったことを示している。これに対する高橋蔵相答弁のポイントは、①保証発行限度10億円というの

現時点ではやや過大にみえるかもしれないが、今後の経済発展を考えるならば決して過大ではない、②今後の景気振興のためには、通貨を十分供給することが必要である、というものであった。ただこの答弁の中でやや奇異に感じられるのは、今後の景気振興策として金融的要因のみに触れるだけで、財政政策については一言も言及しなかったことである。⁽⁷⁾実際には国債発行による財政拡大が、金輸出再禁止後における経済政策の支柱であったし、田中議員の質問も発券制度の改正と国債の日本銀行引受けの関連について触れている。それにもかかわらず高橋蔵相が財政問題に言及しなかったのは、故意にそれを避けたとみられてもやむをえないであろう。⁽⁸⁾

これらの法案審議は週明けの6月6日から委員会での審議に移った。そこでの審議のかなりの部分は「資本逃避防止法案」に関連するものであったが、発券制度改正に関連する論議で注目されるのは、小川郷太郎議員や前述の田中議員が、この改正によって本行の国債引受けが容易になり、結局それがインフレーションをもたらすのではないかという質問を行ったことである。とくに田中議員は日本銀行の国債保有額や国債担保貸出に制限を設けるべきではないかと質問したが、これに対し高橋蔵相は、満州事変のような非常事態の下ではどうしても中央銀行の力を借りなければならないとして田中議員の提案を拒否した。⁽⁹⁾また参与会制度については前述の田中議員の質問と同様に、参与を「参与理事」として議決権を付与すべきである（後述のようにこの点は昭和12年に実現する）とか、参与の任命について「銓衡委員」による人選の方式を採用すべきであるといった意見が委員会でも述べられたが、⁽¹⁰⁾いずれも法案の修正には至らなかった。

その後これら本行関係3法案は貴族院での審議を経て成立し、いずれも6月18日に公布され、「兌換銀行券条例中改正法律」（法律第9号）および「日本銀行参与会法」（法律第11号）はともに7月1日施行され、「日本銀行納付金法」（法律第10号）は本行昭和7年後事業年度分から適用されることになった（なおこれに伴い明治32年「日本銀行納税ニ関スル件」は廃止された）。この日本銀行制度改革の中心は、発券制度の改正であった。この改正後も発券制度は、従来の保証発行屈伸制限制度を形式的には維持したという点ではなお金本位制度の下にあったと

4. 日本銀行制度改革論議と昭和7年の改革

いえるが、銀行券の保証発行限度が1億2000万円から一挙に10億円に拡大されたということは、当時の保有正貨準備の規模や銀行券発行残高を勘案すれば、金融政策運営上正貨準備による銀行券発行の制約が事実上無制限に近いところまで緩和されたことを意味するものであり、実質的にはわが国の発券制度は、この改正によっていわゆる管理通貨制度への第一歩を印したとみる⁽¹¹⁾ことができる。

なお「日本銀行参与会法」による参与の発令は7月1日付で行われ、次の5名⁽¹²⁾が任命された。

木村 清四郎（前出）

郷 誠之助（日本商工会議所会頭）

池田 成彬（前出）

串田 万蔵（前出）

八代 則彦（前出）

「日本銀行参与会法」によれば参与は「金融業若ハ産業ニ従事シ又ハ学識経験アル者」の中から大蔵大臣が任命することになっていた（同法第4条）が、以上のように実際の発令では5名中、4名が金融界から選ばれていた。

- (1) 『銀行通信録』第93巻第556号（昭和7年5月20日）68ページ。
- (2) 特別金融制度調査会「特別金融制度調査会議事速記録」（日本銀行調査局編『日本金融史資料』昭和編第31巻、大蔵省印刷局、昭和46年、所収）3～4ページ。
- (3) 同上、6ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた。
- (4) 同上、8～27ページ。引用に際しては原文の片仮名を平仮名に改めた。
- (5) ちなみに昭和7年4月末における保証発行額は6億9864万円であった。
- (6) 第62回臨時議会における「衆議院議事速記録」（前掲『日本金融史資料』昭和編第14巻、昭和41年、所収）387～389ページ。なお、田中買議員の質問中「資本逃避防止法」に関する部分は省略。
- (7) 同上、390～392ページ。
- (8) 吉野俊彦『日本銀行制度改革史』東京大学出版会、昭和37年、327ページ。
- (9) 第62回臨時議会衆議院における「兌換銀行券条例中改正法律案外三件委員会議録」（前掲『日本金融史資料』昭和編第14巻所収）414ページ、455ページ。
- (10) 同上、397～398ページ。
- (11) 前掲『日本銀行制度改革史』343ページ。
- (12) なお、以上5名の参与のうち、木村清四郎は昭和9年9月24日死去、他の4名は昭和10

第1章 管理通貨制度への移行

年7月1日付をもって再任、その際森広蔵（東京手形交換所理事長＝池田成彬の後任、安田銀行副頭取）も参与に任命された。

(2) 各界の日本銀行制度改革論議

これまで長年にわたり論議を続けてきた日本銀行制度の改革問題は以上のような形で具体化した。この改正が部分的なものであったためか、あるいは金輸出再禁止後で他に多くの経済問題が山積していたためか、日本銀行制度の改正をめぐる各界の論調は比較的低調であった。以下それらの中から主なものを紹介してみよう。

経済団体の提言

まず経済団体の提言としては日本経済聯盟会⁽¹⁾の「我国金融制度改善ニ関スル意見書」（昭和7年5月、昭和8年6月の2回）があげられる。

日本経済聯盟会は昭和7年（1932年）5月、金融制度の改善方策を調査研究するため、「金融制度調査委員会」（委員長、佐々木勇之助）を設置したが、同委員会においてまず、当時政府が議会の提案しようとしていた、前述の日本銀行制度改革に関する3法案を中心に審議し、その結論を「我国金融制度改善ニ関スル意見書」としてまとめ、5月25日付で内閣総理大臣および大蔵大臣に建議した。この意見書には日本銀行制度のほか、不動産金融、中小商工業金融に関する提言が含まれていたが、このうち日本銀行制度に関する部分の要旨は以下のとおりである。⁽²⁾
⁽³⁾

イ、発券制度について

銀行券の保証発行限度は明治32年（1899年）以来長期間にわたり、1億2000万円にとどまっているので時世に適さなくなっている。これを10億円に拡張することは機宜の方策として賛成であるが、いったん拡張したうへは制限外発行に対して高率の発行税を課すべきである。

ロ、納付金制度について

最近の諸外国の例にかんがみ、本制度の採用は妥当な改正である。

ハ、参与会について

政府は参与会を新設しようとしているが、屋上屋を架するきらいがあるから、将来根本的改革を行う際に改めて検討しても遅くない。

つまり発券制度・納付金制度については、おおむね政府案に賛成であるが、参与会新設については反対というのが日本経済連盟会の見解であった。

さらに同委員会は、7月に構成メンバーの充実を図り（委員長は鈴木島吉に交代）、9月から再び金融制度改革に関する審議を行ったが、その結論は翌8年6月にまとめ、6月23日付で内閣総理大臣ならびに大蔵・商工・農林各大臣に建議された。⁽⁴⁾この建議の内容も前回同様、広く金融制度全般に及ぶものであったが、このうち日本銀行制度に関する部分の要旨は次のとおりである。⁽⁵⁾

イ、日本銀行の「職制」（役員制度）について

日本銀行が金融界はもちろん、産業界との連繫をいっそう緊密にするという観点から、日本銀行の「職制」を以下のように改正し、とくに理事については一般金融および産業の実情に精通した者の中から選ぶことにする。

- ① 理事は株主総会において選挙し、政府の認可を受けること。
- ② 理事を増員し、そのうち若干名を常任とし、他の理事については兼業を禁止しないこと。
- ③ 監事については主な株主の中から、株主総会がこれを選任すること。
- ④ 参与制度についてはこれを廃止すること。

ロ、日本銀行の産業金融援助について

「日本銀行条例」においては、日本銀行の業務は商業手形の割引と財政上の用務に偏っており、一般産業資金の融通についてなんら顧慮していないが、近年著しい発展を示している産業界の実情に即応するため、産業資金の融通についても考慮を払う必要があるから、この際「日本銀行条例」を改正して優良な社債券および株券を担保とする貸出制度を認め、とくに勸業債券・興業債券等に対しては一段の優遇措置を講ずることによって、産業金融に積極的援助を与えるようにすべきである。

以上の提言は中央銀行制度改革構想として特色の強いものであった。まず第1に理事の選任は株主総会での選挙によることとしたから、政府の役員任免権は大幅に後退することになる。当時役員を選任について、これだけ株主総会の意向を強く打ち出した改革案は他に例がない。第2に前回の建議で否定的な見解を示した参与制度について、今回は明確にこれを廃止すべきであると主張しているが、それは単純な廃止意見ではなく、見方によっては参与の機能を重役集会の中に包摂する内容となっている。第3に、日本銀行が産業金融に積極的に関与できるようにすべきであるとしており、この点は「日本銀行条例」や昭和5年の東京商工会議所の提言が、商業手形主義の考え方に立脚し中央銀行の産業金融関与について消極的ないし否定的であったのと対照的で、この点にこの建議の最大の特徴があるといえよう。しかもこの建議作成に参画した池田成彬は、後に述べるように昭和12年2月にこの建議の実現を条件に、本行総裁への就任を受諾することになるから、この建議は単なる産業界からの一提案を越えた、重要な意味を持つものであったといえる。

ジャーナリズム・学界の論調

政府が保証発行限度の拡張を中心とする日本銀行制度改革案を議会に提出する意向であることは、すでに昭和7年1月下旬の新聞に報道されているが、⁽⁶⁾こうした報道をうけて、3月30日付の『東京朝日新聞』は、この問題を社説で取りあげ、「保証発行の拡張といふ姑息な方法が果して時代に添ふものであるか」疑問であるとし、⁽⁷⁾比例準備制度の採用が合理的であると主張した。

さらに『エコノミスト』（昭和7年5月1日号）は、「インフレーションと日銀改制問題」と題する特集記事を掲げた。この中には、日本銀行制度改革を取り上げた論文が二つ含まれている。一つは井上辰九郎（法学博士、元本行名古屋支店長）の「日本銀行制度の改革について」と題する論文である。⁽⁸⁾この井上論文は、発券制度について当時の他の論調と異なり、比例準備制度に批判的で、むしろ保証発行限度改訂の方が实际的であるとしており、この点で当時の政府案を支持する見解であった。他の一つは無署名論文「日本銀行改革——インフレーション強

行の具——」⁽⁹⁾で、なかなかユニークな内容を含んでいるが、とくにその中で「今日が果して発券制度自体に手を触るべき」時であるかを問題にしているのが特徴的である。その趣旨は、現在は金の輸出を禁止しているが、早晩なんらかの形で金解禁の日の来ることが期待される、その場合の金解禁は平価の何割かの切下げを伴う新平価解禁であろうから、その段階で正貨準備率は上昇することになる、その時まで発券制度の改革を待つべきではないかというのである。確かに金輸出再禁止直後といった不安定な時期に、発券制度のような基本的枠組みに関する改正を行うべきではないというのは、一つの卓見というべきであろう。ただその後の歴史の歩みは、金輸出の再解禁という事態を迎えることはなかった。

次に参与制度を取りあげたものに春日井薫（明治大学教授）の「中央銀行経営機関の構成——日銀参与制度改正論と発券銀行の独立性——」と題する論文⁽¹⁰⁾がある。この論文は参与制度発足後の昭和8年に発表されたもので、中央銀行をめぐる国内の複雑な利害関係を公平に調整する機関としての参与会の意義を認めつつも、その構成が必ずしも適当でないとし、具体的には消費者代表を加えることを主張したものである。もっとも消費者代表といっても、これを選ぶべき具体的な選出母体が明確でないから「実際問題としては人格、学識高邁の士にして直接上記〔引用者注：財界、金融界、株主を指す〕の利害に関係無き人物を、例へば学界或は貴族院等⁽¹¹⁾の比較的公平なる局面から仮りに選出する程度となるであらふ」というのがその結論であった。

以上のように昭和7年の日本銀行制度改革に直接言及したもののほかに、当時、各方面で金本位制度そのものを再検討してみようという意識が高まったことも、重要な問題意識として見逃すことができない。当時は一方で世界的に金輸出再禁止を実施する国が相次ぎ、他方ケインズの管理通貨論が学界はじめ各方面に浸透しつつあった時だけに、これは当然のことであった。その端的な動きの一つが、昭和7年7月の「通貨制度研究会」⁽¹²⁾（委員長、山崎覚次郎）の発足で、この研究会は、後に述べるロンドンでの「世界経済会議」の開催を控えた昭和8年1月に「金本位に依らざる通貨制度の可能性」と題する討論会を開いている。もちろんこの討論会で明確な結論が得られたわけではないが、この討論会に参加した8名

第1章 管理通貨制度への移行

のうち、はっきりと管理通貨 (managed currency) を支持したのは石橋湛山のみであり、大勢はいずれ金本位制度 (その具体的な中身は論者によって若干異なっていたが) を再建せざるをえないだろうというものであった。⁽¹³⁾ こうした状況はひとりわが国だけのものではなく、世界的にもほぼ共通した意識であったといえよう。なお前述の昭和7年5月に開かれた特別金融制度調査会に政府が発券制度改革案を提出した際、大久保大蔵省銀行局長は「所謂管理通貨若くは管理本位制度と云ふ風なものも多少の研究を致して見ましたけれども、是等のものは現在学者の説にあります程度でございまして、此制度を立法的に現実に採用して居ると云ふ国はまだないと存じますが故に、研究は致しましたけれども是は別段採用すると云ふ風には考へて居りませぬのです」と述べている。⁽¹⁴⁾

- (1) 日本経済聯盟会は大正11年8月、当時の実業界の有力者約100名をもって発足した経済団体で、現在の経済団体連合会 (経団連) の前身ともいうべき存在であった (経済団体連合会『経済団体連合会 前史』同会、昭和37年、69~71ページ)。
- (2) 上掲書、203~204ページ。
- (3) 日本経済聯盟会『我国金融制度改善ニ関スル意見書』昭和7年5月、同会、1~4ページ。
- (4) 前掲『経済団体連合会 前史』204ページ。
- (5) 日本経済聯盟会『我国金融制度改善ニ関スル意見書』昭和8年6月、同会、1~4ページ。
- (6) 例えば昭和7年1月29日付『東京日日新聞』。
- (7) 昭和7年3月30日付『東京朝日新聞』社説「保証発行の拡張」。
- (8) 『エコノミスト』第10年第9号 (昭和7年5月1日) 15~18ページ。
- (9) 同上、9~13ページ。
- (10) 銀行研究社『銀行研究』第25巻第5号 (昭和8年11月) 1~12ページ。
- (11) 本行参与、木村清四郎は当時、貴族院議員であったが、同時に千代田生命保険相互会社取締役でもあったので、春日井教授の分類では彼は財界出身となっているようである。
- (12) これは学者を中心に経済評論家、金融関係実務家等による純粋な民間研究グループであった。
- (13) 通貨制度研究会編『通貨制度研究会報告第一輯』東洋経済出版部、昭和9年、353~371ページ。
- (14) 前掲「特別金融制度調査会議事速記録」5ページ。原文の片仮名は平仮名に改めた。