

## イングランド銀行国有化法（1946年）の性格と意義（2）

金井雄一

The Bank of England, UK's central bank, was nationalised by the Bank of England Act 1946 under Attlee's Labour government. But the nationalisation scarcely changed the relation between the Bank and the government, except for the transfer of the ownership to the Treasury. Actually the Bank had become subordinate to the Treasury since around WW I, especially since 1930s. From then on, it was the Treasury that decided on questions of high policy, although the Treasury usually consulted the Bank. In other words, the Bank had already lost "goal independence" before the nationalisation, and had only hold "instrument independence". Therefore it is cogent to say that the nationalisation of the Bank just approved the existent relationship by statute, and could not be assumed to be a case of socialist nationalisation of basic industries. But then, what significance did such legislation have? In fact, this legislation kept the Bank's position as "the guardian of the City", and that have had the great meaning to pound sterling and financial institutions in the City after WW II. In addition, the nationalisation Act 1946 indicates the real function of the Bank of England Act 1998.

### 目次

- I. はじめに
- II. 1946年イングランド銀行法の制定過程
  - 1. 議会審議開始以前  
— 大蔵省とイングランド銀行の協議を中心に
  - 2. 議会における審議
  - 3. 議会外における反応
- III. 1946年イングランド銀行法の性格
  - 1. 民間銀行の中央銀行化 (以上 前号)
  - 2. 資本主義の歴史的展開と政府・イングランド銀行間関係の変化 (以下 本号)
  - 3. 実態の追認としての国有化法
- IV. 1946年イングランド銀行法の意義
  - 1. 社会主義的産業国有化政策と46年法
  - 2. イングランド銀行およびシティと46年法
- V. おわりに

### III-2. 資本主義の歴史的展開と政府・イングランド銀行間関係の変化

イングランド銀行は、19世紀においては金融政策に関して政府の指図を受けることはなかった。ところが、その状況は変わらざるをえなくなる。変化する時期を具体的に特定することは難しいが、20世紀に入ると金融政策の持つ政治的・社会的意味が大きくなり、政府も金融政策に無関心ではいられなくなるからである。それまでの政府は、経済から生じる諸々の問題に対応することはあっても、マクロ経済自体の運営を意識することはなかった。しかし、失業や不況を放置できなくなるとともに経済の全体的管理が課題となり、それゆえ金融政策も重要な政治問題となっていくのである。

イギリスでは、熟練労働者中心の組織であっ

た労働組合が19世紀末になると非熟練労働者にまで広がった。さらに、労働組合の勢力増大に加えて、選挙法改正によって労働者層の多数が選挙権を持つようになり、1900年に創立された労働代表委員会を土台にして06年に労働党も結成された。労働党は、06年の総選挙では自由党377、統一党167に対して29議席を得たに過ぎなかったが、22年には保守党347、自由党114に対して142議席を取り、29年には保守党260、自由党59に対して287議席を確保するまでになる。24年には短命ながら第一次マクドナルド (J. MacDonald) 内閣が誕生したし、29-31年には第二次マクドナルド内閣が政権を担った<sup>32)</sup>。また海外各国においても、労働運動が活発化し、社会主義的な政党の勢力が伸びていた。1917年にはロシア革命が起り、22年にソビエト連邦が成立した。

要するに、資本主義の危機が意識されるような時代になってきたため、失業者を増加させるような、あるいは賃金や失業手当などの給付水準を引き下げようとするような政策をとることは、極めて難しくなったのである。したがって、バンク・レートはイングランド銀行が決定することになっていたとしても、同行のレート引上げの結果、投資・雇用の減少、失業増加が起こるとすれば、政府として傍観できることではない。金融政策は、政治的にも社会的にも重大な問題になってしまったのである。

政府・大蔵省とイングランド銀行との関係も、以上のような事情を背景として変わり始めることになる。まず、1914年恐慌時に目を向けてみよう。第一次大戦勃発の直前・直後という非常時のことではあるが、14年7月末からの金融市場の混乱への対応に関して、大蔵省とイングランド銀行は協議を行なってい

る。たとえば、7月29日にロイド・ジョージ (D. Lloyd George) 蔵相の指示によって、ブラドベリ (J. Bradbury) 事務次官補など大蔵省幹部3名が「シティにおける金融情勢を議論するため」<sup>33)</sup> イングランド銀行を訪問し、ハンブロウ (E. Hambro) 理事など4名の同行幹部も同席するなかで、カンリフ (W. Cunliffe) 総裁と意見交換を行なっている。この会議についてのメモには「…および株式銀行 (イングランド銀行が断続的な会合を通じて密接な接触を続けている) は、…」という記述が見られ、イングランド銀行と金融界との関係をも垣間見ることができると同時に、大蔵省が同行を通じてシティ金融機関の状況を把握しようとしたことが分かる。この時期に大蔵省の内部で作成されている意見具申等の文書は金融市場を落ち着かせるための諸施策をかなり細かく論じており、同省が対応をイングランド銀行に任せておけなくなっていることが分かる。他方、イングランド銀行の側にも、大蔵省との協議を回避しようとしたり、渋々応じるといった態度は窺えない。大蔵省とイングランド銀行の協議は自然に、両者にとって当然のこのように行なわれたと思われる。

第一次大戦後に進むと変化はさらに明確になる。両大戦間期のイギリスにおいては1925年の金本位復帰、31年の金本位放棄、32年の為替平衡勘定 (以下 E E A と略記) 設置と、事態がめまぐるしく展開するが、その過程では重要な決定が政府主導でなされていくのである。

まず第一に、金本位復帰の場合を見てみよう。復帰が決定されるについてはチェンバレン-ブラドベリ委員会<sup>34)</sup>が中心的役割を果たすのであるが、1924年に任命された同委員会

の委員長は大蔵大臣経験者の政治家A. チェンバレン(Austen Chamberlain)であった。そして彼が24年11月に外務大臣になった後の後任には(この時点では既に大蔵省を退職していたが)ブラドベリが据えられる。また、委員の顔ぶれも、ベアリング・ブラザースの取締役ファーラ(G. Farrer)、大蔵省理財局長(Controllor of Finance)のニーマイア(O. Niemeyer)、ケンブリッジ大学教授のピグー(A. Pigou)である。もちろん委員会はイングランド銀行総裁ノーマンを証人として呼んでいるが、それは、ケインズやキャンナン(E. Cannan)のような経済学者、イギリス商業会議所連合やイギリス産業連盟の代表者など計13名の中の一人としてである<sup>35)</sup>。強いて言えば、ノーマンだけが2回目の聴取を受けているが、少なくともこの委員会の議論をイングランド銀行が主導したとまでは言えないだろう。

チェンバレンーブラドベリ委員会の報告を受けて金本位復帰が最終決定される1925年3月20日の会議の参加者も、ボールドウィン(S. Baldwin)首相、チャーチル蔵相、チェンバレン外相、ノーマン総裁、ニーマイア大蔵省局長、ブラドベリ委員長だった<sup>36)</sup>。イングランド銀行の意見と全く異なることが決定されていくわけではないが、同行がどちらかと言えば助言者的な位置に置かれつつあることが感じられるであろう。当のノーマン自身も、26年の「インドの通貨と金融に関する王立委員会」において以下のように証言している。「私はイングランド銀行を、助言を提供し、その助言を『うるさく小言を言う』程にさえ押しつける特有の権利を持っているものとしてみています。しかし、それはもちろん、常に政府の最高権威に従って、のことで

あります。』<sup>37)</sup>

次いで第二に、1931年の金本位停止時に目を移すと、ここでも政府・大蔵省とイングランド銀行の新たな関係は鮮明に現れている。ポンド危機が深まるにつれてお互いに最新の動きを報告し合い、頻繁に協議を行なっているが、それは幹部職員間においてだけではなくトップレベル間においても見られる。たとえば、この時期はノーマン総裁が病気療養中であったため実質的にイングランド銀行の最高責任者になっていたハーヴィー(E. Harvey)副総裁<sup>38)</sup>が、31年8月17日にスノウドン(P. Snowden)蔵相を訪ねて、7月末に借款で得たドルとフランがあと10日程でなくなりそうであることを報告している<sup>39)</sup>。さらに、ハーヴィーは8月24日の挙国政府成立後にも首相・蔵相に呼ばれており、また、首相官邸は8月下旬から金本位停止の日まで、イングランド銀行に金および外国為替の喪失額を毎日報告させているのである<sup>40)</sup>。

そもそもマクドナルド内閣は、1930年に経済諮問会議(Economic Advisory Council)を発足させていたし、危機が深まる31年9月には内閣の下に金融情勢委員会(Committee on the Financial Situation)を設けた<sup>41)</sup>。後者の委員会には大蔵省やイングランド銀行の幹部も列席してはいるが、委員は蔵相、外相、保健相である。つまり、経済金融政策のかなりの部分は政府が握っていたのである。そして金本位停止の決断がなされた場合も、9月18日の夜、マクドナルド首相が大蔵省の幹部と共にイングランド銀行のハーヴィー副総裁とピーコック理事に会った時であった。さらに言えば、その決定を立法化するための金本位(修正)法の草稿が届けられたのも、翌日に首相官邸で開催されていた金融情勢委員会

だったのである<sup>42)</sup>。ここからも、「主導する政府と専門家として助言するイングランド銀行」という構図が浮かんでくるだろう。そして、このような政府・大蔵省とイングランド銀行との関係を象徴的に示したのが、他にもない「金本位停止声明」それ自体である。31年9月20日(日)に出された政府の「金本位停止声明」は、「イギリス政府は、イングランド銀行と協議の後、定められた価格で金を売ることを行なうに命じている1925年金本位法の第1節第(2)項の効力を当分の間停止することが必要になっていると判断した<sup>43)</sup>と書かれている。「政府」が「イングランド銀行と協議の後」に「判断した」のである。

第三に、1932年のE E A創設時も一瞥しておこう。E E Aの創設を巡っては大蔵省とイングランド銀行は言うまでもなく緊密に協議しているが<sup>44)</sup>、まさにその協議を通じて出来上がった法律(1932年歳入法 第4部)が、E E Aは「大蔵省の管理下に置かれ」、実際の業務は「大蔵省の代理人としてのイングランド銀行<sup>45)</sup>によって行なわれると規定しているのである。E E Aの運営においては、言い換えれば外国為替市場への介入については、イングランド銀行は大蔵省が管理する下でその代理人として実務を行なうと定められたのである。

「政府は大蔵省を通じて、技術的な問題についても、より幅広い問題についても、常にイングランド銀行の助言を求めるが、政策の主要な問題に対しては専一的な責任を保有している<sup>46)</sup>と記された文書が、イングランド銀行に残されている。それは、以上に見てきたような両大戦間期の諸事態から更にもう少し後の第二次大戦中に作成されたものだが、イングランド銀行自身もまた、この時期におけ

る自行の位置を的確に捉えていたことを示すものであろう。イングランド銀行は、たとえ公的所有の下にはなくとも、政府・大蔵省から独立した存在ではありえなくなっていたのである。

### 3. 実態の追認としての国有化法

1946年イングランド銀行法制定以前の実情が以上のようにであったことを踏まえれば、我々がIIで確認したことが何を意味しているかは、おのずと明らかになる。すなわち、46年法によって定められた政府・大蔵省とイングランド銀行との関係は、既に46年法以前に形成されていた実態を追認し、明文化したものであったのである。もっとも、そのこと自体は既にしばしば指摘されてきた。本稿の課題は、追認されたという実態をより具体的に明確にし、それによって46年法の意義に迫っていくことである。そしてまた、そのような実態が形成されるに至った背景についても改めて銘記し、それによって中央銀行と政府の関係を考察するためのより現実的な視点を提起することである。

フィッシャー(S. Fischer)は、中央銀行の政府に対する関係を論じる際に「独立性」という用語を使うなら、「目標独立性(goal independence)」と「手段独立性(instrument independence)」を区別すべきであると言っている<sup>47)</sup>。両者を保持しているか、片方のみを保持しているか、両者とも保持していないか、という視点から検討しないと、ある中央銀行が独立しているか否かの把握は曖昧になってしまうというわけである。このフィッシャーの区別に完全に相即しているわけではないが、政策的判断を「目標独立性」に、日常的業務の執行を「手段独立性」に、それぞ

れ当てはめても大過ないとすれば、イングランド銀行は19世紀には「目標独立性」も「手段独立性」も自然に保持していたが、第一次大戦から兩大戦間期に至ると「目標独立性」は政府に委ねて「手段独立性」のみを維持している存在になった、と言えよう。要するにこれが、46年法が制定法として明文化した実態だったのである。重ねて言えば、国有化によっても変わらなかったというのは、政策は政府が決め、執行はイングランド銀行が行なう、という関係だったのである。「確かに主要な政策決定は大蔵大臣の支配下に入ったが、しかし実際には、長年ずっとそうだったのである」<sup>48)</sup>。これは、45年に副総裁になり49年から61年まで総裁を務めたコポールドが46年法について後代に行なった回顧の一節である。

次いで、そのような状態が形成された背景についても、ここで改めて銘記しておかねばならない。イングランド銀行が「目標独立性」を喪失したのは、政府との間で金融政策を巡る主導権争いが起こり、その結果として決定権が移行したからではない。そこには資本主義の歴史的展開があった。労働者勢力の伸長による資本主義社会の状況変化によって、金融政策の政治的・社会的意味が極めて大きくなり、政府は、バンク・レートやポンド相場についてもイングランド銀行に全て委ねておくということが出来なくなった、ということだったのである。その点をここで特に強調したいのは、中央銀行が政府に屈したというような理解は、中央銀行の独立性に関する考察を資本主義の歴史的展開とは無縁の表面的なものにしてしまうからである。

なお、念のため補足しておくが、高度に政策的な問題は政府によって決定されるという状態はイングランド銀行にとって必ずしも不

本意ではなく、本稿が見てきたように、同行は第一次大戦勃発時にせよ、金本位放棄時にせよ、重要な決定について政府・大蔵省の指示を受けることに特段の抵抗はしていない。国有化に際しても、イングランド銀行は法案作成の当初から大蔵省の指示権を忌避しておらず、「目標独立性」は言わば初めから放棄していた。しかし逆に、「手段独立性」については強い拘りを見せていた。副総裁2人案に反対したのも、もう一人の副総裁がホワイトホール(政府官庁)から出向してくることを回避したかったからだと言われているし<sup>49)</sup>、総裁等の国王による任命を希望したことも、内部的人事を少しでも政府から独立させておきたいという意図であろうし、45年8月28日の会議で「または特定の」という表現に拘ったのも、大蔵省からの一般的な指示(高度な政策的判断)は受け入れるが具体的な事柄には介入されたくないと思っていたことを示すものであろう。イングランド銀行は、日常的業務の管理運営に関する独立性確保には腐心していた。そしてそれは、46年法制定の過程で維持されたのである。

さらに、ここで確認しておくべき重要な点がもう一つある。イングランド銀行には、金融界に対して政府側を代表するという面、政府と金融界の仲介者という面、そして政府に対して金融界を代表するという面があった。そして、国有化の過程において改めて鮮明に浮上したのが、最後の面すなわち「シティの守護神」としてのイングランド銀行である。イングランド銀行が、諸銀行に対しては立法に基づく統制は無用であるとする姿勢を一貫して示していたことは既に確認したとおりであるが、諸銀行規制条項の不要を説いた45年9月3日のカトー総裁のブリッジス宛て書簡

は、末尾で次のように述べている。「イングランド銀行は常に『ピロードの手袋』で仕事をしてきました。私たちはそうし続けるでしょう。しかし、もし必要が生じたら、その時は大蔵省の『鉄の手』が『ピロードの手袋』の内側にあるのです。とは言っても、その必要はたとえあるとしてもめったに生じないことを希望しますし、またそのように信じていますが。」<sup>50)</sup>

結局、諸銀行に対する規制条項はイングランド銀行の主張どおりに全廃されるということではなかったが、議会で修正を受け、一定の緩和は実現した。それゆえ、国有化法は「政府と銀行組織の間の仲介者——あるいは障壁——としてのイングランド銀行の地位」(51)を守ったと評価されるのである。国有化は変化を生まなかったという場合、その中には、イングランド銀行が「シティの守護神」としての性格も維持したという点が含まれることを忘れてはならない。

さて、46年法は実態の追認であると言えたわけであるが、単なる追認ならば、そのような立法に何の意義があったのかとの疑問が湧く。節を改めて考察しよう。

#### IV. イングランド銀行国有化法制定の意義

##### 1. 社会主義的産業国有化政策と46年法

1946年イングランド銀行法制定の意義を検討するに際して、まず第一に取り上げねばならないのは、社会主義的国有化政策と同法の関連である。アトリー内閣は、労働党が掲げていた重要産業国有化政策の第一歩としてイングランド銀行国有化法案を議会に上程し、成立させた。しかし、それは国有化プログラムの一環足りうるものだったのだろうか。

既に触れたように、国有化法案が公表された時、同法を社会主義的改革として捉える報道が見られた。さらに、議会審議においても労働党側からは、「この法案の通過は一つの新紀元を画するものである。それはその種の中で、法令集に到達する最初の社会主義的法案となるだろう」<sup>52)</sup>というような発言もあった。ところが、本稿が確認したように、46年法とは、政策的な決定は政府・大蔵省が行ない、日常的業務はイングランド銀行が執行するという、第二次大戦までに形成されていた実態を明文化しただけのものだった。したがって、その実態が社会主義的であったのだという議論はありえないとすると、46年法を労働党政権の重要産業国有化政策の一環として位置付けることはできないのである。46年法は「最初の社会主義的法案」にはなりえなかった。アトリー内閣あるいは労働党には当初そのような意図が抱かれていたとしても、その意図は実現しなかったと言わねばならない。

では、労働党政権は、イングランド銀行の国有化が言わば形式的なものに留まることをなぜ容認したのだろうか。一般的には、イングランド銀行の場合は民間株式会社形態のままであっても、資本主義の金融システムから自然発生的に生じてきた要求に応えるなかで既に中央銀行として公的責任を担うようになっており、重大な政策については政府・大蔵省の決定に従うようになっていたので、敢えてそれ以上の改革を進めるまでもないと判断したのだろうと考えられる。もっとも、この点については、他にもいくつかの要因が指摘されている。たとえば、戦時統制が未だ残っていたために、イングランド銀行の機能を利用する必要性を強く感じていなかったのはいか、との推測がある。また、ケインズ主義

的な需要管理政策の導入によって、主な関心が金融政策でなく財政政策になったことが背景にあるという見方もある。あるいは、シティを政府の管理下に留めている戦時統制を継承していたことに加えて、選挙での大勝にも支えられてこの時期は政府が優位にあったので、優位性を象徴的に示すだけの立法で満足したのだらうとの解釈もある。他方、象徴的な立法に留まったのはアトリー内閣がシティ改革に失敗したことを意味する、との評価もある。いずれも参考になる見解である。ただし、本稿の目的にとっては、さしあたり、46年法が社会主義的産業国有化政策の一環と言えるものではなかったことさえ確認できれば良いので、この点についてはこれ以上の立ち入った考察は控えておく<sup>53)</sup>。

ところで、イングランド銀行の場合には当てはまらないとしても、アトリー政権が重要産業国有化政策を進めたのは確かであり、1947年から49年にかけて炭鉱、ガス、電力等々が国有化され、さらに51年には鉄鋼も国有化された<sup>54)</sup>。そして、51年の総選挙で保守党が政権を取ると民営化に戻されたり、60年代に労働党政権下で再び国有化されたりした鉄鋼を例外とすると、歴代保守党政府が労働組合との対立激化を避けようとしたこともあって、ひとたび国有化された産業はほとんどそのままの状態だった。しかし、79年に成立したサッチャー政権は、周知のように、石油、電信電話、ガス等々の会社を次々と民営化していった。そのため、それ以降はイングランド銀行だけが依然として国有に留められているかのような印象を持たれがちになった。だが、本稿で確認したように、イングランド銀行の場合は、そもそも労働党の社会主義的政策の一環としての意義を持つような国有化ではなかつ

たのであるから、他の産業は民営化されたのにイングランド銀行は今なお国家支配の下にあるという捉え方は適切ではない。46年法を綿密に検討しないと、イングランド銀行が国有であることの意味を誤解する把握が生じてしまうのである。46年法は、大蔵省とイングランド銀行が作り上げてきた関係を公式化するという意義をもったとしても、重要産業国有化政策の先鋒としての意義をもったわけではない<sup>55)</sup>。

## 2. イングランド銀行およびシティと46年法

国有化法が制定された意義の検討において第二に取り上げるべきは、イングランド銀行にとっての、あるいはまたシティにとっての同法の意味である。周知のように、イギリスは第二次大戦中に膨大な「ポンド残高」を累積させ、戦争終結直後から多数の難しい問題に対応せねばならなくなった<sup>56)</sup>。1945年の対米借款交渉が終了して英米金融協定が締結された後も、47年の交換性回復失敗や49年のポンド切下げ等々が続く、この時代における政策決定は容易でなかったことが想像される。切下げなど、個別の問題に関する分析は本稿の課題の外にあるが、ここで指摘しておきたいのは、それらの問題に対処してゆく金融界の態勢作りに46年法も一定の貢献したのではないか、という点である。

本稿で確認したように、「シティの守護神」としてのイングランド銀行の性格は国有化によっても変わらなかった。つまり、既に形成されていた実態を46年法が追認したということは、ポンド、ロンドン金融市場、シティ金融機関を巡る政策にシティの立場がある程度まで反映する態勢が戦後イギリスに維持されたということにもなるのである。イン格蘭

ド銀行は国有化後においてもシティと密接な関係を維持し、シティの利害に配慮する「ピロードの手袋」だった。善し悪しは別として、そのことは、ポンド政策にも、その他諸々の政策にも影響を与えただろう。それゆえ、シティ利害を反映させる態勢を維持したという意義を46年法が持っていたことを確認しておくことは、重要なのである。

なお、この第二の点に関連して補足的に指摘しておきたい点がある。既に繰り返し述べたように、46年法はそれ以前に大蔵省とイングランド銀行が形成してきた協調関係を制定法化したものであった。しかし実は、両者の間が必ずしも円滑とは言えない場合もあったのである。たとえば第二次大戦中においては、戦後に予想される国際収支上の困難を如何に乗り切るかに関して、ケインズおよび当時その影響下にあった大蔵省と、イングランド銀行とは異なる考えを持っていた。イングランド銀行と大蔵省の間は、ぎくしゃくしていたのである。ケインズは、1942年9月11日に大蔵省の高官たちにドル収支の見通しに関するメモを送付する時、その上に付けた短い手紙の末尾で、「私は、さしあたり、イングランド銀行にコピーを送るつもりはありません」<sup>57)</sup>と述べている。「イングランド銀行は、1941年以降ほとんどいつもケインズならびに大蔵省と争っていた」<sup>58)</sup>。ヨーロッパでの戦争が終って対米借款交渉に向けての準備が始まっても、両者の見解は食い違ったままだった。「イングランド銀行は、1945年7月23日のケインズとの会合においてもっともな疑念を表明していたが、ケインズの出発前に経過した一ヶ月間には彼と更なる応酬はしなかった」<sup>59)</sup>。結局、ケインズを団長として45年9月から開始された英米金融協定交渉には、イン

グランド銀行からは誰も随行しなかったのである。

言うまでもないが、46年法は、そのような対立を解消させようとして構想されたわけではない。国有化法案と大蔵省・イングランド銀行間の対立とは、何の関係もなかった。ただし、結果的には概ね実態の追認に落ち着いたとはいえ、政権から国有化が提起され、法案の各条項について具体的に協議を行なわざるをえなかったことは、大蔵省にとってもイングランド銀行にとっても、両者の関係を当事者同士で改めて整理するという意味があった筈である。そして、大蔵省はイングランド銀行の意見を聞く、同行は助言しつつも最終的には同省に従う、という両者の関係についての理解が深められたことは、その後の円滑な政策遂行に有益だったのではないだろうか。期せずしてではあったが、国有化法の制定はそのような意義も担ったように思われる。たとえ施行後においても両者の意見は相違するとしても、否、相違するからこそ、大蔵省とイングランド銀行がお互いの関係を再確認しておく機会が与えられたことは無意味ではなかっただろう。

## V. おわりに

1946年イングランド銀行法は、およそ半世紀後に改正されることになる。1998年イングランド銀行法（以下略記する場合は98年法）が施行されるのである。ところが、この98年法の理解を巡っては若干の混乱がみられ、しかもその一因に46年法への無理解が横たわっているようである。そこで、本稿が示した46年法把握に基づいて、半世紀後の事態を照らし出しておきたい。それはまた、中央銀行の



独立性確保のみを重要視しているかに思われる主張に、一定の疑問を提示するものにもなるだろう。

中央銀行独立性論議の世界的な高揚のなかでイングランド銀行についても独立性強化が図られたのは、97年5月の総選挙でメイジャー(J. Major) 保守党政権が歴史的な大敗を喫し、ブレア(T. Blair) 労働党政権が誕生した時であった。「影の蔵相」時代に労働党の選挙公約としてイングランド銀行の独立性を強化する方針を発表していたブラウン(G. Brown) 新大蔵大臣が、就任直後にジョージ(E. George) イングランド銀行総裁に書簡を送り、46年法を改正する方針を伝えるとともに、改正までの移行期における政策決定の「新しい枠組み」を提示したのである。しかも、その「新しい枠組み」の内容は、翌98年4月に成立して6月から施行される98年法の先行的実施と言えるものであったので、イギリスは97年6月から事実上98年法体制下に入るようになった。それまで行なわれていた大蔵大臣とイングランド銀行総裁による月例金融会議は、ブラウン蔵相が初めて出席した97年5月が最終回となった。そして金融政策委員会が新たに設置され、それが毎月2日間開催されて、金融政策を決定するようになったのである<sup>60)</sup>。

このような事態が進行した結果、労働党政権による国有化のために独立性を奪われたイングランド銀行が同じく労働党政権の下で独立性を回復した、という理解が広がることになった。しかしそれは、46年法を正確に捉えていないことがもたらす誤解である。本稿において確認したように、(ここでも便宜的な言い方を用いるが) 46年法はイングランド銀行の手段独立性を奪いはしなかったし、また

同行にはそもそも目標独立性は保持されていなかったからである。そして、確かに98年法においては新たに金融政策の目的が「物価安定および成長と雇用のための諸目標を含む政府の経済政策の支持」と明示されたとはいえ、そのための具体的目標すなわち目標インフレ率は従来どおり大蔵省が決めることになっていたもので、目標独立性が回復されたわけではないからである。では、なぜそのような立法を独立性の回復と評価する見解が広がったのだろうか。あるいは、98年法によって実際に何が変わったというのだろうか。

実は1990年代においては、イングランド銀行が手段独立性さえ失っているかのような状況が露わになっていたのである。イングランド銀行総裁の助言を受け、大蔵大臣が最終的に金利を決定する月例金融会議の議事録は94年から公開され始めているが、労働党が総選挙で大勝する前年の96年をとってみると、総裁が引上げを進言した5回のうち実際に引き上げられたのは1回のみで4回は据置き、総裁が据置きを進言した6回のうち2回は引下げが行なわれた。この年には、インフレ圧力を懸念してジョージ総裁が利上げを進言し、近づく総選挙まで何とか好況を維持したい保守党内閣のクラーク(K. Clarke) 蔵相がそれを却下し続けるという、中央銀行の独立性喪失を絵にかいたようなドラマが毎月のように演じられていたのである。イングランド銀行の独立性強化を訴える意見が勢いを得たのは当然だった。その意見に同調する労働党の選挙公約も歓迎されたわけである。そして、上述のような状況が政権交代と同時に極めて短期間で改められたので、一般には独立性が回復したと受けとめられ易かったのである。

しかし、既に述べたように、ブラウン蔵相

が導入したのは、大蔵省が予め決めた目標を実現するための手段(金利)を金融政策委員会が独自に決定するという仕組みである。すなわち、この時イングランド銀行に付与されたのは、98年法自身の表現を用いるなら「実施上の責任 (operational responsibility)」<sup>61)</sup>なのである。イングランド銀行に対する大蔵省の指示権を定めていた46年法第 4 条 (1) は廃されてはならず、98年法においても第10条として再現している。ただし、そこに「金融政策に関することは除いて」という句が挿入されたのである。これが98年法であり、あえて回復を言うのであれば、それは手段独立性の回復であったとなろう。このように、46年法を正確に理解すれば98年法の意義を捉え損ねることはないのである。

さて、98年法においてイングランド銀行に与えられたのは「実施上の責任」であったのだが、それにしてもなぜ中央銀行の独立性を確保しておくことが重要あるいは必要なのだろうか。この点に関しては多様な見解があるが——ここでは、本稿で行ってきた46年法を巡る考察が示唆する、従来の議論への疑問を提示するだけなので——、ごく一般的に、中央銀行が政府に従属していると適切な金融政策が行なわれない恐れがあるから、と理解しておくことにしよう。政府あるいは政治家は選挙を意識して財政規律を破りがちになり、また低金利を求めがちになるので、インフレ抑制のためには中央銀行は政治から独立していなければならない、というわけである。そして、この見解に一定の歴史的根拠があるのは周知のとおりである。

しかし、本稿が考察してきたことは、問題は中央銀行が独立していれば良いというような簡単なものではない、ということを示唆し

ている。そもそも、中央銀行に対する政治の関与はなぜ起きたのだろうか。少なくともイギリスにおいては、既にみたように、金融政策の政治問題化が背景にあった。資本主義社会の状況が変わり、金融政策も政治的考慮なしに実施しうるものではなくなったのである。言い換えれば、問題は政府とイングランド銀行の関係にあったわけではない。中央銀行が独立しているか従属しているか、が問題だったわけではない。問題は資本主義経済にあったのである。資本主義の危機とも思われる時代状況のなかで政府は金融政策に関与せざるをえなくなり、その過程において、政策はイングランド銀行の助言を聞きつつも大蔵省(政府)が決定し、業務は同行が実施する、という態勢が出来上がっていったのである<sup>62)</sup>。政府とイングランド銀行は、何にも規定されることなく両者間のことだけを考慮して関係を決めたわけではない。出来上がった関係は、必要に迫られて言わば必然的に生成したものであったのである。したがって、その意味では、イングランド銀行の目標独立性喪失は避け難い事態だったと言えよう。

中央銀行独立性のあり方については多様な見解があるが、20世紀のイギリスにおいては、理念はともかくとして、実態としては、政策は国民に責任を負う政府が決めるが、それを達成するための具体的政策運営は中央銀行が行なう、という形に帰着していった。言わば、独立性を手段独立性に限定するという考え方である。それを明文化したのが46年法であり、それが部分的に崩れてきた時に再建を図ったのが98年法だったのである。周知のように、手段独立性だけでは中央銀行の独立性としては不十分であるという見解も根強くあるが、資本主義諸国は、具体的にはそれぞれ異なる

道を辿ったとしても、イギリス同様の問題に直面した歴史的経緯を持っており、それを踏まえずに中央銀行の独立性のみを推奨してもあまり意味はないのではないだろうか。

いずれにしても、まず、どのような政策をとるべきかという問題がある筈である。そして、その問題と無関係に中央銀行の独立性を考察することは出来ないと思われる。つまり、とるべき政策によって、それに適的な中央銀行のあり方があるだろうからである。初めにある問題は、中央銀行が独立しているか否かではなく、どういう政策をとらねばならないかである。1930年代のイギリスにおいては、動揺する資本主義を擁護するには金本位維持(固定外為相場維持)が困難になり、政府は金融政策に介入せざるをえなかったのである。また、金本位が放棄されたという決定は、中央銀行が独立していたか否かという次元の問題ではない。問題は資本主義そのものにあつたのである。しかも、その問題は中央銀行の独立性が確保されていたら解決したわけではないのである。

要するに、政府と中央銀行の関係は、したがって中央銀行の独立性のあり方は、当事者が独自に決めるものではなく、あるいは立法が規定すればそのようになるというものではなく、むしろ決められるもの、すなわち状況によってある状態に帰着させられていくという面を持っているのではないだろうか。たとえば、どのような経済政策をとらねばならないかということによって、おのずと関係が定められていくという面があるように思われる。それを考慮せずに中央銀行の独立性のみを推奨しても現実的な意味はない。換言すれば、中央銀行の独立性を確保しても、それだけでは何の解決にもならないということである。

下記は、1983～93年にイングランド銀行総裁を務めたリー・ペンバートン(R. Leigh-Pemberton)が、総裁退任後の94年にBBCラジオ4で語った言葉である。彼は、前任のリチャードソン(G. Richardson)総裁に不満を抱いていた当時のサッチャー首相が強引に総裁に起用した人物であり、ナショナル・ウエストミンスター銀行会長職からの就任だった<sup>63)</sup>。そのような人物にして、このような感慨を抱くに至ったということには、中央銀行の独立だけでは問題は解決しないということが強く示されているのではないだろうか。

「私は、大多数の普通の人々は物価安定という考え方に満足していると思います。(中略)しかし、もちろん、もしもその代償が、経済拡張のスピードがいくらか遅くなり、失業率が上昇する又は人々が望むであろうような素早さでは下落しない、というものだとしますと、ええと、そこに緊張が生じますし、そしてそれは非常に理解できるものです。(中略)そして、中央銀行が圧力を受けるようになる時が必ず来るだろうと私は思います。『あまりに引き締め過ぎている』。『シティの真ん中にある大きな白い建物の中に座っていて、その外では生活がどうなっているか分かっていない』。」<sup>64)</sup>

## 注

32) 以上の政治的動向に関しては、中村(1959)を参照。

33) TNA: T 170/14 Correspondence etc: The government and the Bank, August-September 1914.

34) 金井[2004], 46-47頁を参照。

35) Cf. TNA: T 160/197/F7528 Committee on Currency and Bank of England Note Issues.

- 36) Cf. Moggridge [1972], pp.78-79. 以下も参照。TNA: T 160/463/F8362/1 Return to the Gold Standard ; T163/130 (G1942) Gold Standard Bill, 1925 ; T 172/1499B Gold Standard 1925: Treasury Memoranda.
- 37) Answer to Q.14,597, Minutes of Evidence, Royal Commission on Indian Currency and Finance. なお, フォードによると, 1937年に開催されたイギリス連邦の中央銀行の集会において, ノーマンは「私は大蔵省の道具であります」と語ったという。Cf. Forde [1992], p.15.
- 38) ハーヴェイの略歴については — 日本語表記が「ハーヴェイ」となっているが —, 金井 [2004], 127頁 注35) を参照。
- 39) Cf. BoE Archive: G 14/316 Financial Policy ; Crisis of 1931, Including Suspension of the Gold Standard.
- 40) Cf. BoE Archive: G 1/457 Financial Crisis 1931 and French and American Credits to British Government from 1931. 8/8 to 1932. 2/4.
- 41) 経済諮問会議および金融情勢委員会については, それぞれ次を参照。TNA: CAB 58/2 Economic Advisory Council, Minutes, 17 February 1930-15 January 1932 ; CAB 27/462 Committee on the Financial Situation, 1931.
- 42) Cf. TNA: CAB 27/462 op.cit.
- 43) TNA: T 163/68/18 (G3788), Press Notice, p.1. なお, 1931年の金本位放棄については金井 [2004] 第 4 章を参照。
- 44) Cf. BoE Archive: C 43/22 1932.3/18~1933.1/7 Exchange Equalisation Account ; C43/99 1932.1/1~1932.11/25 Foreign Exchange.
- 45) TNA: T 171/297 Finance Bill 1932 Vol.1. なお, EEAの設立については金井 [2004] 第 5 章を参照。
- 46) BoE Archive: G 15/7 Secretary's Files.
- 47) Cf. Fischer [1994], p.292.
- 48) BoE Archive: G 15/19 History of the Bank, Lord Cobbold's Notes.
- 49) Cf. Forde [1992], p.10.
- 50) TNA: T 160/1408/19155 Bank of England Bill 1945.
- 51) Williamson [2004], p.15. なお, イングランド銀行とシティの関係については次も参照。Sayers [1958], pp.72-73 (三宅訳, 77-78頁).
- 52) BoE Archive: ADM 11/4 op.cit. この資料には議会議事録 (*The Parliamentary Debates*) の抜粋も収録されているが, 引用部分は, 1945年12月19日の庶民院第 3 読会における発言である。
- 53) 諸々の見解については以下を参照。Williamson [2004], p.28 ; Michie [2004], p.40 ; Tomlinson [2004], p.191. アトリー政権は金融政策を使おうとしなかったと言われているが, もし金融政策が発動される事態が起きていたら, 労働党政権とシティの関係は, したがってまた大蔵省とイングランド銀行の関係は, もっと複雑になっていた可能性はあるだろう。
- 54) Cf. Clarke [1996], Chap.7 and 11 (西沢他訳, 第 7 章および第11章).
- 55) 念のために補足しておく, 46年法以降, 理事の選任範囲は広げられ, たとえばイギリス労働組合会議 (TUC) の幹部が理事に任命されることもあるようになった。Cf. Geddes [1987], p.120.
- 56) さしあたり, 金井 [2009] を参照。
- 57) T 160/1104/F17657/01 Discussions about Gold and Dollar Position, Sept. - Oct. 1942. なお, イングランド銀行と大蔵省あるいはケインズとの間の対立については, 以下も参照。Dormael [1978], p.48, pp.114-118, pp.131-133, p.153 ; Forde [1992], p.33 ; Moggridge [1992], pp.674-676, p.732, pp.734-735, pp.738-739 ; Cottrell [1995], pp.110-113 ; 米倉 [2006], 27-28頁, 33-34頁, 71-72頁, 167-170頁, 174-175頁 ; 米倉 [2008], 58-60頁。
- 58) Cairncross [1995], p.71.
- 59) Ibid., p.72.
- 60) 「新しい枠組み」ないし1998年イングランド銀行法について, ならびに98年法前後における金融政策決定の実態については, 金井 [1998] を参照。
- 61) 1998年イングランド銀行法の第10条が operational responsibility と題されている。

## イングランド銀行国有化法(1946年)の性格と意義(2)

- 62) 政府・大蔵省と中央銀行の関係がどうあるべきかについては両大戦間期頃から様々な国で問題になっていたが、この点についてもイングランド銀行は各国からの各種の問合せに回答している。Cf. TNA: T 160/1060/7707 Relationship between the Bank of England and the Treasury. Information regarding.
- 63) 田尻 [1991], 211頁を参照。
- 64) Kynaston [1995], p.55.

### 資料

イングランド銀行文書室 (Bank of England Archive) 所蔵資料

- ADM 11/4 Papers Relating to the Nationalisation of the Bank.
- C 43/22 1932.3/18~1933.1/7 Exchange Equalisation Account.
- C 43/99 1932.1/1~1932.11/25 Foreign Exchange.
- G 1/457 Financial Crisis 1931 and French and American Credits to British Government from 1931. 8/8 to 1932. 2/4.
- G 14/316 Financial Policy : Crisis of 1931, Including Suspension of the Gold Standard.
- G 15/7 Secretary's Files.
- G 15/19 History of the Bank, Lord Cobbold's Notes.
- G 18/1 Papers of Thomas Sivewright Catto.

国立公文書館 (The National Archives) 所蔵資料

- CAB 27/462 Committee on the Financial Situation, 1931.
- CAB 58/2 Economic Advisory Council, Minutes, 17 February 1930 - 15 January 1932.
- T 160/197/F7528 Committee on Currency and Bank of England Note Issues.
- T 160/463/F8362/1 Return to the Gold Standard.
- T 160/1060/7707 Relationship between the

Bank of England and the Treasury. Information regarding.

- T 160/1104/F17657/01 Discussions about Gold and Dollar Position, Sept. - Oct. 1942.
- T 160/1408/19155 Bank of England Bill 1945.
- T 163/68/18 (G3788), Press Notice.
- T163/130 (G1942) Gold Standard Bill, 1925.
- T 170/14 Correspondence etc: The government and the Bank, August-September 1914.
- T 171/297 Finance Bill 1932 Vol.1.
- T 172/1499B Gold Standard 1925: Treasury Memoranda.
- T 241/5 Bank of England Bill.

*The Parliamentary Debates*

*Minutes of Evidence, Royal Commission on Indian Currency and Finance*

*The Economist*

*The Banker*

### 参考文献

- 小栗誠治 (2008) 「セントラル・バンキングの一般原則 — イングランド銀行副総裁, サー・アーネスト・マズグレイブ・ハーヴェイの『中央銀行』(1927年)を中心に — 」, 『彦根論叢』第374号。
- 金井雄一 (1989) 『イングランド銀行金融政策の形成』名古屋大学出版会。
- (1998) 「労働党政権下のBOEの金融政策 — 中央銀行「独立性」の現代的意義とは」, 『金融財政』1998年8月27日(第9091号)
- (2004) 『ポンドの苦闘 — 金本位制とは何だったのか』名古屋大学出版会。
- (2006) 「金融政策の歴史的展開と現代の金融政策」, 信用理論研究会編『現代金融と信用理論』大月書店。
- (2009) 『『ポンド残高』の累積とブレトン・ウッズ会議におけるイギリスの態度』, 『経済科学』第56巻第4号。
- (2010) 「英米金融協定と1947年交換性回復の挫折」, 『経済科学』第57巻第4号。

- (2011) 「1949年ポンド切下げの歴史的意義」, 『経済科学』第58巻第4号。
- 鐘ヶ江毅 (1999) 『新しい日本銀行』中京大学経済学研究叢書。
- 上川孝夫・矢後和彦編 (2007) 『国際金融史』有斐閣。
- 斉藤美彦・須藤時仁 (2009) 『国債累積時代の金融政策』日本経済評論社。
- 田尻嗣夫 (1991) 『世界の中央銀行』日本経済新聞社。
- 立脇和夫 (1999) 「イングランド銀行改革の意——政策運営の独立性を付与」, 『早稲田商学』第381号。
- 中村英勝 (1959) 『イギリス議会史』有斐閣。
- 西川元彦 (1984) 『中央銀行——セントラル・バンキングの歴史と理論——』東洋経済新報社。
- 三木谷良一・石垣健一編著 (1998) 『中央銀行の独立性』東洋経済新報社。
- 米倉茂 (2006) 『落日の肖像——ケインズ——』イブシロン出版企画。
- 米倉茂 (2008) 『変幻進化する国際金融』税務経理協会。
- Artis, Michael J. (1965), *Foundations of British Monetary Policy*, Oxford (今田治彌・岡本磐男訳『イギリス金融政策の基礎』東洋経済新報社, 1967年)。
- Bagehot, W. (1873), *Lombard Street*, London (宇野弘蔵訳『ロンバード街』岩波書店, 1941年, 久保恵美子訳『ロンバード街』日経BP社, 2011年); New ed. with an introduction by Hartley Withers (1920), *Lombard Street*, London.
- Born, Karl Erich, translated by Volker R. Berghahn (1983), *International Banking in the 19th and 20th Centuries*, New York.
- Cairncross, Alec (1995), “The Bank of England and the British Economy”, in Roberts, Richard and David Kynaston (eds.) (1995), *The Bank of England: Money, Power & Influence 1694-1994*, Oxford.
- Capie, Forrest (2004), “Markets and governments”, in Michie, Randal and Philip Williamson (eds.) (2004) *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*, Cambridge.
- Capie, Forrest and Alan Webber (2010), *A Monetary History of the United Kingdom, 1870-1982*, London (1st published in 1985).
- Clarke, Peter (1996), *Hope and Glory: Britain 1900-1990*, London (西沢保他訳『イギリス現代史 1900-2000』名古屋大学出版会, 2004年)。
- Clay, Henry (1957), *Lord Norman*, London.
- Cottrell, P. L. (1995), “The Bank of England in its International Setting, 1918-1972”, in Roberts, Richard and David Kynaston (eds.) (1995) *The Bank of England: Money, Power & Influence 1694-1994*, Oxford.
- Dacey, W. Manning (1962), *The British Banking Mechanism*, 4th ed., London.
- De Kock (1954), *Central Banking*, 3rd ed., London (吉野俊彦訳『中央銀行金融政策論』至誠堂, 1957年)。
- Dormael, Armand Van (1978), *Bretton Woods—Birth of a Monetary System*, London.
- Evitt, H. E. (1955), *A Manual of Foreign Exchange*, 4th ed., London (東京銀行調査部訳『外国為替入門』東洋経済新報社, 1960年 ※第5版の訳)。
- Fischer, Stanley (1994), p.292. “Modern Central Banking”, in Capie, F., Charles Goodhart, Stanley Fischer and Norbert Schnadt (1994) *The Future of Central Banking*, Cambridge.
- Forde, John (1992), *The Bank of England and Public Policy 1941-1958*, Cambridge.
- Geddes, Philip (1987), *Inside the Bank of England*, London.
- Giuseppi, John (1966), *The Bank of England: A History from its Foundation in 1694*, London.
- Hennessy, Elizabeth (1992), *A Domestic History of the Bank of England 1930-1960*, Cambridge.
- Howson, Susan (1988), “Cheap Money and Debt Management in Britain”, in Cottrell, P. L.

イングランド銀行国有化法(1946年)の性格と意義(2)

- and D. E. Moggridge (eds.) (1988) *Money and Power*, London.
- Kynaston, David (1995), “The Bank of England and the Government”, in Roberts, Richard and David Kynaston (eds.) (1995) *The Bank of England: Money, Power & Influence 1694-1994*, Oxford.
- Michie, Ranald (1992), *The City of London: Continuity and Change, 1850-1990*, London.
- Michie, Ranald (2004), “The City of London and the British government: the changing relationship”, in Michie, Ranald and Philip Williamson (eds.) (2004) *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*, Cambridge.
- Moggridge, D. E. (1972), *British Monetary Policy 1924-1931: The Norman Conquest of \$ 4.86*, Cambridge.
- Moggridge, D. E. (1992), *Maynard Keynes: An economist's biography*, London.
- Owen, Geoffrey (2000), *From Empire to Europe: The Decline and Revival of British Industry since the Second World War*, London (和田一夫監訳『帝国からヨーロッパへ — 戦後イギリス産業の没落と再生』名古屋大学出版会, 2004年).
- Sayers, R. S. (1958), *Modern Banking*, 4th ed., Oxford (三宅義夫訳『現代銀行論』東洋経済新報社, 1959年).
- Sayers, R. S. (1976), *The Bank of England 1891-1944*, 3vols, Cambridge (西川元彦監訳『イングランド銀行—1891-1944年』上・下, 東洋経済新報社, 1979年).
- Schenk, Catherine R. (2010), *The Decline of Sterling: Managing the Retreat of an International Currency, 1945-1992*, Cambridge.
- Tomlinson, Jim (2004), “Labour party and the City 1945-1970”, in Michie, Ranald and Philip Williamson (eds.) (2004) *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*, Cambridge.
- Williamson, Philip (2004), “The City of London and government in modern Britain: debates and politics”, in Michie, Ranald and Philip Williamson (eds.) (2004) *The British Government and the City of London in the Twentieth Century*, Cambridge.

(名古屋大学大学院経済学研究科)