

# 基礎研 レポート

## 奴隷の中央銀行

-中央銀行の Culture と民主主義-

大阪経済大学経済学部 教授

株式会社ニッセイ基礎研究所 客員研究員 高橋 亘

wtaka@osaka-ue.ac.jp

### ■要旨<sup>1</sup>

金融危機以降、存在感を増した中央銀行は、従来にまして独立性を活かして政策に当たる一方、国民の理解を得る説明責任を負ってきている。中央銀行の政策がより国民に理解されるためには、政策とあわせ中央銀行自身が国民にとってより身近なものになることが望まれる。しかし、中央銀行の政策、Culture が民主主義社会で理解を得るには難しい面もある。本稿では、最近の文献も踏まえ、中央銀行と Culture、民主主義の問題を論じ、中央銀行が国民により理解される方策を探求する。

**JEL Classifications:** E58, E61, P16

**キーワード:** 中央銀行の独立性、中央銀行の Culture、文化人類学、民主主義、立憲主義、説明責任 (Accountability)、内部的検証、アーカイブ、第三者検証

### 1—はじめに

中央銀行は、独立して金融政策を行う一方で、政策について国民に説明する責任(Accountability)を負っている。世界的には金融危機以降、中央銀行の役割が増大したことから、その施策には国民の理解が一層必要となっている。民主主義社会で中央銀行の施策が、国民の理解を得るためには世論を意識することが必要である。しかし中央銀行の政策や業務は、技術的専門的でもあり容易には国民の理解を得難い面がある。また、政治的に独立して政策を決定すべき中央銀行が世論を意識しすぎれば、本来の政策決定のあり方と矛盾も生じてしまう。

社会のなかで中央銀行の働きがより理解されるためには、中央銀行自身が理解されなじみのある存在になることが望ましいとも指摘される。中央銀行のあり方やその社風ともいべき Culture をどのように表現するかについては、中央銀行自身模索してきた面がある。日本銀行の前川春雄総裁は、中央銀行のあり方を「奴隷(どがん)」に例えたが、これは日銀の伝統というべき Culture をよく表して

<sup>1</sup> 本研究は、学術振興会科研費(20H05633)の支援を受けている。また本稿は神戸大学経済経営研究所ディスカッションペーパー(DP2021-J12)を転載したものである。

いる。社会や経済の変化のなかで、伝統も時代の波に洗われていくべきものでもあるが、伝統は組織の identity にも通じるだけに、それをいかに維持し進化させていくべきかは、答えの定まらない難しい問題である。本稿では、こうした問題意識を念頭に「社会の中での中央銀行」との視点から、中央銀行を巡る環境変化を見た後、Culture と中央銀行、民主主義と中央銀行の関係について試論的に論じていく。最後に、国民の中央銀行への理解を得る手段としてはやはり Accountability の強化が重要だが、伝統を踏まえつつあるべき姿を探索していくうえには、第三者検証、歴史的検証を踏まえていくことが一つの方策ではないかと、これもまた試論的に提言している。

## 2—中央銀行を巡る環境変化<sup>2</sup>

中央銀行は、世界的に 1990 年代に金融政策の決定の独立性を与えられ、社会の注目を浴びるようになったが、その存在感が増したのは、2008 年の世界金融危機以降であろう。

かつての中央銀行は、今日ほど注目を浴びる存在ではなかった。

1990 年代に法制度的に独立性を与えられる以前の中央銀行は、多くの中央銀行が政府の影響下にあり金融政策等の問題で議会や社会に直接対峙するのは政府であり、中央銀行ではなかった。この背景には、経済、特に金融については様々な規制、介入があり、それらは主に政府による指令的な行政によってなされてきたということがある。

1990 年代に、中央銀行による金融政策が注目され、中央銀行に独立性を与えられた背景には、1980 年以降金融政策によってインフレがコントロールされたという実績がある。同時に、1990 年代以降、世界的に規制緩和が進み、規制や介入などの指令的な行政ではなく市場の自由な働きを尊重し、市場メカニズムを通じて政策を運営するという金融政策の役割が重要になってきたという事情があろう。

もっとも、そうした状況でも中央銀行の施策は、金融政策や他の業務についても以下のような事情から、それほど注目されるべきものではなかった。

まず金融政策については、中長期的な視点から予防的に行われるべきという性格がある。実際、金融政策の効果が GDP などの実体経済や物価に効果が表れるには時間を要する。また、予防的な政策には、政策が成功してもその効果が実感されにくいという宿命がある。

一方中央銀行の業務の使命は、銀行券の発行や銀行間の決済を通じて経済全体に資金を円滑に流通させることだが、銀行券が滞りなく流通することは当然とされてきたし、銀行の資金決済も一般の国民に直接利用されるものではなく目に触れにくい。

そもそも中央銀行の政策・業務は経済社会インフラの整備・運営という側面があり平常時に注目を浴びるべきものではなかった<sup>3</sup>。中央銀行の存在が注目を浴びるようになったのは、わが国では 1990 年代からの金融危機と経済停滞の長期化、世界的には 2008 年の金融危機以降である。

<sup>2</sup> Haldane(2021)は過去 30 年の中央銀行を巡る環境変化を中央銀行員の立場から見ており興味深い。それを読むと、イングランド銀行も日本銀行も同じような環境変化に見舞われ中央銀行員は類似した経験・感想を抱いていたことがわかる。

<sup>3</sup> 金融政策は「金融調節」を通じて実行されている。「金融調節」とは金融市場に資金を行き渡らせ資金決済に不都合を生じさせないために金融市場の資金の過不足を調整するものだが、経済社会インフラの運営的な側面があり、それ自体世間に注目されるものではない。また「金融調節」は技術的な側面も多い。こうした性質が理解されず、学界では金融政策について金融調節の延長で説明する日銀の説明を「日銀理論」として異端視する主張もある。これも、日銀への理解の妨げになってきた（「日銀理論」については高橋（2013a）参照）。

まず金融政策以外では、銀行の経営破綻に伴い中央銀行が銀行救済に乗り出すことが求められ、その後金融安定が中央銀行の重要な使命となり中央銀行の政策の守備範囲が拡大した。

一方、金融政策面では、財政政策への注目度の後退により金融政策がマクロ政策として唯一のものとされるようになった。財政政策は、社会保障関連費の増大などによる財政の硬直化により景気政策としての弾力的な運営は制約され、さらに経済の成熟化から財政乗数が低下するなどマクロ政策としての役割が低下した。一方これとは対照的に、金融政策はインフレコントロールの成功により1990年代以降の安定的な景気拡大をもたらしたものと評価され、マクロ政策として唯一のもの（only game in town）とまでいわれるようになった<sup>4</sup>。

その後も金融危機以降の長期に亘る経済停滞（secular stagnation）によって生じた金利のゼロ金利制約（ZLB：zero lower bound）から非伝統的な金融政策（unconventional monetary policy）が採用され、ルールに基づき金利を操作する従来の運営に比べ裁量的になり、外部からの干渉を招きやすくなった。また資産の大量購入と、金融政策を先行きまで約束するフォワードガイダンス（forward guidance）の採用は、株価等の資産価格への波及を早め影響を強めた。このため、為替や株価等を意識した政策への要求も高まり金融政策への注目度をあげた。

非伝統的な政策では、コミュニケーション（communication）によって人々に中央銀行の政策が理解されることが必要であり、中央銀行自身もその拡充に努めてきた。だがその際には政治的に中立的な立場から政策を行うという中央銀行の立場（あり方）が理解されることが重要である。しかし、実際には政治からの干渉を受けやすくなる一方、金融政策がもたらしたとされる資産価格の上昇と実体経済の不振が格差を生み、中央銀行の政策や、中央銀行自身にも批判的な見方も強まっている。

### 3—金融政策の非民主主義的性格

金融政策や中央銀行に対して人々の理解が求められるようになる中で、人々の金融政策への理解に妨げになりかねないのが、金融政策のもつ非民主主義的性格である。FRBの六代目の議長マーチン（William Martin）は中央銀行による金融政策の役割を「パーティの最中にパンチボールをとりあげること（"Order the punch bowl removed just when the party was really warming up"）」と述べている。これは、景気の絶頂期に、それに水を差すように金融引き締めを行わねばならない金融政策の宿命を表しているが、引き締め政策ばかりでなく緩和政策でも金融政策の効果がフルに表れるのには時間がかかることから、社会は短期的な景気浮揚のために過剰な緩和を求めがちになる。またインフレや資産価格のバブルといった副作用は不確実で時間を経て顕現化するため、中長期的な副作用への警戒が十分でなければ短期的な金融緩和への誘惑が生まれる。民主主義社会では確実な目先の効果とその先の不確実で目にみえない副作用の間では短期的な誘惑に傾きがちになる。

金融政策は国民の理解を得ようとするれば、世論を考慮することが必要となる。しかし世論は短期的な効果に傾きがちである。そうであると特にバブルの時期のように世論が高揚し時代の「空気」が作られている時期にはその対処は一段と難しく、マーチン議長のようにパンチボールを引き揚げるのに

<sup>4</sup> もっとも最近では、金融政策の効果に行き詰まりがみられる一方、ゼロ金利のもとでは、財政コストが低下したことから、財政赤字の累増にもかかわらず財政政策が重要視されるようになってきている。

は躊躇も生まれてしまう。無論、世論については、社会の「全体意思」であっても「一般意思」とは言えないのではないとの議論ができる<sup>5</sup>。また、「世論」が、人々の好き・嫌いの「感情」や気分を表す「空気」のようなものであるのに対し、「輿論」こそが人々の個人としての責任が伴う「意見」や「考え」を表す「天下の公論」である<sup>6</sup>として、これを重視すべきとの考えもあろう。しかし「世論」を「輿論」や「一般意思」でないと排せば独善に陥る危険がある。中央銀行からの発信によって人々の期待に働きかけることが重視されるようになれば、世論や輿論、また意思の性格に関らず対峙しなくてはならない。この問題はマーチン議長時代より政策が即座に人々の期待に働きかけなくてはならない現在のような状況では、重要だが一段と難しい問題となっている。

#### 4—中央銀行と Culture

また、文化人類学的な視点から、中央銀行と社会の間には、Culture Gap がありこれが、中央銀行への理解の妨げになっているとの指摘もある。

日本銀行金融研究所に客員研究員として滞在した Annelise Riles 教授<sup>7</sup>は、その体験にも基づく著作 ("Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking") のなかで、中央銀行の社風ともいべき Culture を正面からとりあげている。どこの国でも中央銀行は独特の Culture を有し、閉鎖的な存在とされがちである。前述のように 1990 年代後半まで中央銀行の多くは、政府のコントロールの下にあり、人々と直接対峙することはなかった。このため Culture が問題になることもなかった。しかしその後、中央銀行は政府の干渉を排し政策を自主的に決めるように独立性を強めた。当初その独立性は、金融政策についてのみであったが、2008 年の世界金融危機を経て、金融安定についても責任をもつなど権限を強めてきている<sup>8</sup>。また金融政策自体も、従来のインフレのコントロールを超えて、いわゆる非伝統的な金融政策の実行によって、金融危機の後遺症の解消や、その後の景気回復に従来以上の大きな任務を担ってきている。それでは任務が広がり強力化した中央銀行を誰がどのようにコントロールするのか？この問題を巡って、米国では”Audit Fed”、英国では”People’s QE (Quantitative Easing)”というように、中央銀行への反発も強まり政策の民主的コントロール (Democratic Control) の要求が強まっている。こうした状況で中央銀行が孤高の存在であることは許されるのか。Riles 教授は、現在中央銀行に注がれる厳しい目は、一種の Culture ギャップ

<sup>5</sup> 世論が重視されるのは、それが民主的な意思決定の反映と考えられるからであろう。民主的な意思形成の方法については、憲法論の立場からも多数決が正当であるとの見方が有力である (清宮(2021))。しかし坂井 (2015) は経済学の立場から、多数決が必ずしも唯一の決定方法ではないことなどを論じている。

<sup>6</sup> 「世論と輿論」の議論は、佐藤 (2008) に負っている。なお佐藤は政治の輿論と世論に対する考え方として、第 19 代内閣総理大臣の原敬の以下の言葉を紹介している。

輿論とは、政治にとっては背いてはならないもの、喚起すべきもの、賛成を促すべきものとして捉えている。(中略)

「世論」というものは「騒然」として「喧しき (やかましき)」ものであり、したがって時には「煽動」されたり、また逆に「鎮静」されるべきものとされていた。(住友陽文「近代日本の政治社会の展開」『日本史研究』)

<sup>7</sup> 専門は法学・文化人類学 (Legal anthropology)。現在、米国 Northwestern 大学 the Roberta Buffett Institute for Global Studies の Executive Director。本書は前職 Cornell University、Jack G. Clarke '52 Professor of Far East Legal Studies 時に執筆。”Changing Politics of Central Banking”という Research Project を主宰し、中央銀行について経済学・法学・政治学・文化人類学等の学際的な研究を精力的に行ってきた。日本銀行金融研究所客員研究員として滞在中、著作では滞在時の日本銀行での体験にも言及している。

<sup>8</sup> 中央銀行への政治的干渉の増大から、中央銀行の独立性が弱まったとされるわが国とは対照的に海外では、機能的に強力になった中央銀行をいかにコントロールすべきかが問題意識に上っている (例えば Tucker(2018))

ブに起因していることを示唆する。独立した中央銀行は、Accountability（説明責任）を果たすものとして、政策等について積極的に情報提供を行っている。ただ Culture ギャップは、Accountability（説明責任）の達成を構造的に難しくする根深い問題であるとする。

経済学者にとって Riles 教授が投げかけた革新的な視点の一つは、経済学で通常軽視される Culture に焦点を当てたことであろう。歴史のある多くの会社がそうであるように、中央銀行は独特の Culture を持つ。また多くの職業がそうであるように、中央銀行に働く中央銀行員も社会的使命を自覚している。Culture はそうした社会的使命を反映、自らの仕事は何らかの公的な意義を持つと考え、それが Culture となっている。組織は社会的使命を共有する共同体でもある。そこには自ずと自らを律する規範（Norms）が生まれる<sup>9</sup>。

中央銀行である日本銀行のあり方を示すものとして、福沢諭吉が提唱した「奴雁」が引用される。これは、日銀のなかで最も敬愛される第 24 代前川春雄総裁が、日銀の 100 周年で紹介したものであるが、社会のなかで中央銀行の役割やあり方をよく表していると思われる。

「奴雁とは群雁野に在て餌を啄むとき、其内に必ず一羽は首を揚げて四方の様子を窺ひ、不意の難に番をする者あり、之を奴雁と云ふ。」

（福沢諭吉「民間雑誌」1874 年）

中央銀行の役割を雁のリーダーに例えたこの言葉が表しているのは、専門知によって中長期を見渡すことを期待される中央銀行の孤高の姿でもある。

組織の Culture は identity であり、組織としての governance の最重要部分も形成する。Culture は一方で伝統一般がそうであるように時代による変化も必要とされるが norms として自己規律につながるだけに変化させることは難しくまた望ましくない面もある。それでは、どの部分がどの程度、どのように変わるべきか、また変えるべきかについては模索していくしかない。答えの定まらない課題だけに、自己変革を進めるうえでも、後述の第三者検証、歴史的検証などを活用し批判に向き合っていくことが望ましくまた現実的ではないだろうか。

## 5—憲法と中央銀行<sup>10</sup>

公的な組織の多くがそうであるように、「国のかたち」を表す憲法は、社会のなかでの中央銀行の果たすべき役割、あり方を考えるうえで原点ともいうべきものである。憲法は中央銀行という存在を理解するうえで多くの示唆を与えてくれる<sup>11</sup>。

<sup>9</sup> 孤高である中央銀行には貴族的な側面が必要であり、その規範は *Noblesse Oblige* に例えられることもある（これは筆者と対面したときの Amartya Sen 教授の指摘である）。このような規範は、一見時代遅れのようなではあるが、これまで中央銀行の組織の自律性を保ってきたという点で重要である。

<sup>10</sup> 本節は多くを佐藤（2002）に負っている。高橋（2013b）は、中央銀行の独立性の観点から憲法に考察を加えている。また高橋（2020）は、中央銀行の役割の増大など最近の環境変化を踏まえて、立憲的なチェック・アンド・バランスの視点から、中央銀行の独立性の役割を論じている。

<sup>11</sup> 日本銀行法の改正は憲法上の問題とされるが、議論は憲法第 65 条（「行政権は、内閣に属する」）のなかで中央銀行に独立性が与えるのかという点に集中しがちである。しかし憲法の原理である権力分立、チェック・アンド・バランスを踏まえることが、独立した中央銀行のあり方を考えるうえで重要である。

中央銀行が必ずしも民主主義と親和的でない面を持つのであれば、憲法とも相いれないのであろうか。現代の民主主義国家において憲法の原理には民主主義と並んで、権力の分立で象徴される立憲主義がある。中央銀行の独立性は、実はこの立憲主義と親和的である。中央銀行が立憲的な存在であることが理解されれば、社会の中央銀行の理解も深まることになる。しかしそのためには中央銀行が立憲的な役割を積極的に果たすことも必要となる。

立憲主義は、その根源は、基本的人権の尊重のためにある。窮極的には民主主義による多数決によっても基本的人権は侵害されないこと、これが立憲主義の主目的である。立憲主義による権力分立の典型が裁判所である。Goodhart 等(2002)は、それぞれの国において中央銀行の独立性は最高裁判所の独立性と相似していること、しかし国際比較すれば、最高裁判所の独立性が各国で異なるように、中央銀行の独立性も各国で異なることを論じている<sup>12</sup>。

それでは立憲制の下で、中央銀行の独立性はいかにあるべきであろうか。

立憲主義が示す権力間のかたちは、権力分立 (separation of powers) である。その関係はチェック & バランスとして表現されている。すなわち相互に牽制 (チェック) して均衡 (バランス) が保たれるという力学的な関係が示されている。

しかしこうした理想に反して、中央銀行は、多くの国で政府との対立を避ける傾向にある。立憲制の下でも、政府は民主的なコントロールとして、中央銀行の役員の任命権を持つ<sup>13</sup>。また議会は中央銀行法を変える権限を持つ。こうした状況では、中央銀行は、政府や議会との対立を極力避けたいと思うのは自然である<sup>14</sup>。

こうした状況でも、チェック・アンド・バランス (checks and balances) の立場からは中央銀行がより積極的に独立性を発揮し、政府とは異なる非政治的な立場、中長期的な視点から財政政策をはじめ経済政策に積極的に発言していくことが望まれる<sup>15</sup> (「積極的な独立性」の発揮<sup>16</sup>)。これはまた、前川総裁が示した「奴雁」の姿勢を具現化するものでもあろう。積極的な行動は批判にもさらされようが、批判にも積極的に対峙していくことこそが、立憲制のなかでの中央銀行という存在が社会に理解される途でもあろう。

英国では、金融政策について、財務大臣と中央銀行総裁の間で公開書簡を送る制度がある<sup>17</sup>が、現在のゼロ金利制約のもとでは、財政政策と金融政策が協調する必要があるという現実を踏まえて、財政

<sup>12</sup> Goodhart and Meade (2002)

<sup>13</sup> 1997年の日銀法改正の議論では、日銀の独立性を公正取引委員会のなどの独立行政委員会での議論に準えて、人事任命権を合憲性の要件とした。しかし憲法上想定されているのは人格上の理由等一定の場合に限定された解任権であって、政府による任命権の掌握を合憲性確保の条件にしないとの見解もある(日本銀行金融研究所(2001))。

<sup>14</sup> わが国において、一般的に立憲的な枠組みが活かされてこなくなっている現状については樋口(2019)など参照。

<sup>15</sup> 日銀はかつて、デフレの背景としては日本経済の成長力(潜在成長力)の低下が重要であることを主張したが、この指摘は政府との間でもっと真剣に議論されるべきであった。日銀の指摘は、当時金融緩和に積極的でないことの自己弁護と受け取られたともいわれているが、後述の第三者検証等ではこうした点も検討の対象とされることが望まれる。

<sup>16</sup> 高橋(2020)は、独立性の保持のために政府との摩擦を避ける独立性の運用を「消極的な独立性」と呼び、これと対比して、中央銀行がチェック・アンド・バランスを発揮し、政府を牽制する「積極的な独立性」を発揮することが望ましいと論じている。

<sup>17</sup> イングランド銀行総裁と英財務大臣との公開書簡は、金融政策についてはインフレ目標を未達成の時に、総裁から大臣に公開書簡が送付され、返信される(Exchange of letters)。一方、財務大臣は金融政策運営や金融安定化政策についても定期的にイングランド銀行向けに、公開書簡として付託事項(remit)を送り、イングランド銀行が返信している。最近(2021年3月)では、金融政策及び金融安定化政策の双方に気候変動対策を政策の使命とすることを要望し合意している。

政策について、中央銀行側から財務大臣に公開書簡を送る提案がされている<sup>18</sup>。これにより、財務省と中央銀行は相互に牽制することになる。

もっとも強い政治的なプレッシャーのもとでは、人事、法律の改正などで中央銀行に民主的コントロールの手段を持つ政府に対して牽制を行うことは難しい。こうした状況を打開するためには、社会全体でチェック・アンド・バランスという立憲的な枠組みの重要性が認識され、政府も中央銀行の独立性を尊重するようになることが望ましい。

政府からのコントロールが強い旧日銀法の時代においても、前川総裁時代に日銀は、国会審議中に予算書の書き換えを嫌う大蔵省の反対に抗して公定歩合の引き上げに踏み切った（1980年2月）。これには前川総裁が大平首相を訪ね、大平首相が日銀の決定を尊重し、公定歩合変更を了解したとの事情がある。

## 6—説明責任 (Accountability)

独立した中央銀行にとって、政府や議会による民主的コントロールに代替的なものとして重視されてきているのが **Accountability** である。**Accountability** が発揮され、中央銀行が広く一般国民に理解されることが望ましいことは言うまでもない。金融政策の性格や独特の **Culture** に加え、中央銀行の多くの業務が国民と距離のある場で営まれていることを考えるとより一層の努力が必要とされる。このため中央銀行はホームページの充実や博物館の充実などにより、マスコミ向けなどばかりでなく国民への直接の広報などを強化している。例えば国民との直接の **communication** として、イングランド銀行では、市民との直接対話を始めるなどの積極的な動きがみられている<sup>19</sup>。

金融政策にはそもそも非民主主義的な側面があり、国民から理解を得るのには難しい側面もある。政治や世論におもねれば、本来の役割を果たせなくなってしまう一方、政治や世論を軽視すれば、独善に陥る可能性がある。

日本銀行法改正では、「開かれた独立性」として「独立性」と「透明性」が一体となって謳われた。この透明性を確保し、独立性を発揮しつつも独善に陥らないようにする最善の手段として考えられているのが、**Accountability** である。

ただ、現在 **Accountability** には誤解もあるように思える。

**Accountability** の本来の意味は、「事後的に説明する（申し開きをする）責任」である。事前の情報開示だけでは **Accountability** とは言えない。むしろ事前の情報開示は、事前に行動を制約するために問題が生じることもある。

例えば、現在 **Accountability** としては、あらかじめ政策目標を明示して達成されることが望ましいとされる。これは前述のように、政策の裁量性をなくし透明性 (**transparency**) 向上のためには重要である。しかし一方では、目標達成におわれ、金融政策の柔軟性が失われる「**Accountability** の罫」ともいわれる弊害も生じかねない。金融政策はなるべく自ら提示したルールに則して運営されること

<sup>18</sup> これは、労働党 Blair 政権のなかで、1998年のイングランド銀行の独立性を起案した Ed Balls などのよって提案されている (Balls, Howat and Stansbury (2018))。

<sup>19</sup> 日本銀行は、従来から全国 32 の支店、12 の国内事務所を通じて、地方経済の現状把握、地域との対話に努めてきている。またイングランド銀行は、地方の 12 の agent を通じて、地域経済の把握、地域住民との対話を強めているほか、2018 年からは、Citizens' Forum として総裁以下幹部と市民との直接対話の機会を設けている。

が望ましいが、一方では状況の変化に即応する柔軟性も必要とされる。目標を外したとしても、その理由を説明するのが Accountability の真意であり、Accountability が政策の制約になるのは本来の姿でない。このため Accountability の発揮のためには、事後的な検証が重要となる。

## 7—内部的検証の充実

事後的な検証として重要なのはまず内部的な検証であろう。日本銀行は、2013年4月に始まった量的・質的緩和において総括的な検証(2016年9月)や点検(2021年3月)を実施、公表している。一方、イングランド銀行は金融政策に限らず、金融安定化政策など様々な政策について内部に独立的な部署を新設し、検証の内容等も公表している。イングランド銀行は2014年に独立評価部署 (IEO: Independent Evaluation Office) を設置したが、本稿との関連で注目されるのは、その設置の目的として、透明性、Accountability の強化と並んで “Learning Culture” をあげ国民からの信頼 (trust) を高めることを謡っていることである。また公開された報告書の内容を見ると、金融政策全般に対する定期的なレビューといった定型化されたものではなく、例えば金融政策では「量的緩和政策」、金融安定化政策では決済システムなどの「金融インフラ (FMIs: Financial market infrastructures) の監視」、また「金融安定に属する各機関の利益相反の問題」をテーマとし提言に対するイングランド銀行としての回答も合わせて公表している。

## 8—歴史的検証と第三者検証の必要性

Accountability を実現するさらに重要な手段が、内部検証に加えて歴史的な検証や第三者検証である。政策の範囲が広がり役割が増加した中央銀行にとって、民主的なコントロールの上でも国民の理解に資するためにもこうした検証がより重要になる。歴史的検証については、イングランド銀行などは、政府とは独立して政策業務文書を保存するアーカイブ (Archive) を整備しているほか、定期的に金融史の専門家を招いた「政策史」を編纂している<sup>20</sup>。日本銀行でも、アーカイブが整備され(1999年)、外部への公開に込んでいる。一方第三者機関による検証については、スウェーデン中央銀行であるリクスバンクなども、最近の政策運営等について海外からの有力学者を招き報告を作成、そこであげられた疑問、論点についてのリクスバンク側の返答なども公開している<sup>21</sup>。

こうした歴史的な検証、第三者検証では、情報公開等では秘匿されがちな情報も含めて検証されることが望ましい。例えば日本銀行の金融政策の場合、2%のインフレ目標を設定した2013年1月の政府との共同声明の政府との交渉過程などについては、ジャーナリストの論稿等では報じられている<sup>22</sup>ものの、公式文書等では明らかにされていない。歴史的検証、第三者検証では、証言等も含めて政府との交渉なども検証されることが望まれる。

またこれまで公表されている歴史的検証や、第三者検証は「公式」なものになれば、批判的な姿勢が弱まるように見えるのも問題であろう。こうした傾向を是正するためには、わが国の場合には報告

<sup>20</sup> 最新の出版は英国金融史の大家である City University の Capie 教授によって著された (キャビー(2015))。

<sup>21</sup> 第三者検証については、高橋 (2018) 参照。Riksbank への第三者検証は、King 元イングランド銀行総裁と、金融論の大家であった Goodfriend 教授による報告書が公表されている (King and Goodfriend(2014))。

<sup>22</sup> 軽部 (2018)



書の作成には、ジャーナリストや学界等で批判的な見解を持つメンバーを入れ、意見が一致しないときには、それぞれの見解を披露するなどの工夫が必要であろう。最近のわが国のように、金融政策と政府の経済政策の整合性が強調されるときには、狭い意味での金融政策の範囲を超え他の政府の政策等との関連での評価も必要となろう。そして現在イングランド銀行やリクスバンクの事例にみられるように中央銀行側の返答の公表も望まれる。

## 9—結語

中央銀行は、政策や業務の性格上、外部からの理解は難しい側面もある。中央銀行の伝統にも通じる Culture もまた理解を妨げている面もある。世論等を意識し理解を得る努力は必要であるが、一方それを意識しすぎれば、立憲上期待される独立性を発揮できないおそれもある。このバランスに正解はないが、独立を付託された中央銀行が様々な範囲でも独立性を積極的に発揮することが望まれる。一方それをチェックするためには歴史的検証や第三者検証を活用し、時として社会の批判にも対峙していくことが必要だ。そして独善性を排していくうえでも Accountability の強化によって、時代の変化に応じ社会の理解を得ていくことが一つの方向性であるように思える。

## 参考文献

軽部謙介、『官僚たちのアベノミクス—異形の経済政策はいかに作られたか—』、岩波新書 1703、岩波書店、2018年

キャビー、フォレスト、「イングランド銀行 1950年代から1979年まで」。イギリス金融史研究会訳、日本経済評論社、2005年

清宮四郎、『憲法と国家の理論』、講談社学術文庫 2670、講談社、2021年

佐藤卓也、『輿論と世論—日本の民意の系譜学』、新潮選書、新潮社、2008年

坂井豊貴、『多数決を疑う—社会的選択理論とは何か—』岩波新書 1541、岩波書店、2015年

佐藤幸治、『日本国憲法と『法の支配』』有斐閣 2002年

高橋亘、「『日銀理論』批判を考える(1)」ディスカッション・ペーパー・シリーズ DP2013-J02、神戸大学経済経営研究所、2013年 a

——、「中央銀行制度改革の政治経済的分析(試論)；歴史的視点と憲法的視点」、ディスカッション・ペーパー・シリーズ DP2013-J02、神戸大学経済経営研究所、2013年 b

——、「出口の迷路：金融政策を問う(14)第三者検証で日銀は独立性を取り戻せ」『週刊エコノミスト』第96号、毎日新聞社、2018年、pp70-71

——、「中央銀行の独立性再考—新たな環境のもとで—」、齊藤美彦、高橋亘著『危機対応と出口への模索』、晃洋書房、2020年、pp163-193

——、「奴隷の中央銀行—中央銀行の Culture と民主主義—」、ディスカッション・ペーパー・シリーズ DP2021-J12、神戸大学経済経営研究所、2021年

日本銀行金融研究所、『日本銀行の法的性格』行政法研究双書 15、弘文堂、2001年

樋口陽一、『リベラル・デモクラシーの現在—「ネオリベラル」と「イリベラル」のはざまで』岩波新書 1817、岩波書店、2019年

- Balls, E., Howat, J., Stansbury, A.: Central Bank Independence Revisited: After the Financial Crisis, What Should a Model Central Bank Look Like? M-RCBG Associate Working Paper No. 87 (2018)
- Goodhart, C., Meade, E., "Central Banks and Supreme Courts" *Moneda Y Credito*, No. 218, 2004, pp11-42
- Goodhart, C. A. E, Lastra, Rosa María, "Populism and Central Bank Independence" Discussion Paper, Centre for Economic Policy Research, No. 12122. 2017.
- Haldene, Andy, "Thirty years of my hurt, never stopped dreaming", Bank of England, 30 June 2021
- King, Marvin and Marvin Goodfriend, "New external evaluation of the Riksbank's monetary policy" Riksbank, 17/16/2014
- Riles, Annelise, *Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking*. Cornell University Press, 2018.
- Tucker, P. *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, Princeton University Press, Princeton 2018

---

(お願い) 本誌記載のデータは各種の情報源から入手・加工したものであり、その正確性と安全性を保証するものではありません。また、本誌は情報提供が目的であり、記載の意見や予測は、いかなる契約の締結や解約を勧誘するものではありません。