

改正日銀法の意義と今後の課題

－中央銀行の独立性論議を中心に－

6月11日に参議院本会議で日本銀行法案が成立し、来年4月施行が決定した。現行日銀法は第二次大戦下の1942年（以下、西暦）に制定された国家統制色の強いものであるが、独立性、透明性の強化を軸にほぼ半世紀振りに全面改正となる。以下、改正の経緯とポイント、背景をみた上で、改正法の意義、残された課題について述べたい。改正法の中では独立性の強化が重要である。この点「中央銀行独立性指数」を用いた試算結果とその評価も呈示したい。

1. 今回の日銀法改正の経緯

(1) 改正の背景は国内と海外の両面

今回の改正は、国内的には金融改革論議、国際的には欧州を中心とした中央銀行改革の動きの2つを背景に登場してきたものである。

国内的には、96年初に橋本内閣が成立したが、バブル崩壊の後遺症に悩む日本経済にあって戦後のいわゆる護送船団行政の行き詰まり感が強まり、金融面でも全面的な改革が必要との認識が高まった。大蔵省改革などが論議される中、日銀法改正問題が盛り上がりを見せた。

国際的、対外的には、欧州諸国を中心とした中央銀行制度改革、その中での独立性強化を目的とした法改正の流れも影響したとみられる。最初に国内の動きを概観したい。

日銀法改正の動き自体は図表－1にみられるように、戦後、何回か生じており、その際の論点は独立性問題を中心としたものであった。今回の日銀法改正は金融改革の動き、具体的には現行法の別の問題点とされていた金融システムへの日銀の関与の根拠の曖昧さに端を発していることに特徴がある。

(2) 60年代までの改正の動き

こうした改正の根本原因は現行日銀法がその第1条「日本銀行ハ国家経済総力ノ適切ナル發揮ヲ図ル為ニ」に象徴されるように、第二次大戦時の国家総動員体制の中で、ナチスドイツ下のライヒスバンク法の影響を受け42年に公布されたものであることである。ライヒスバンク法は拡張的政策に対して独連銀が政府に抗議したことを受け、39年に国家主権に無条件に従属するように定めたものである。現行日銀法の目的規定、主務大臣（大蔵大臣＝蔵相）の一般監督権、政府への信用供与の規定の曖昧さ等の条文に影響が出ているとされている。

このため、戦後の49年には民主的な意思決定機関として政策委員会の設置が盛り込まれるなど、著しく制約された独立性を巡って改正の動きがあった。57年7月には現行日銀法が模範としたドイツにおいて連邦銀行法が公布されたこともあ

って、わが国においても改革の気運が盛り上がりを見せた。政府の一般監督権などを巡り、金融制度調査会（金制調）で議論したが、答申案は一本化できず、政府、日銀各々の主張の両案が提出され、動きは収束した。

次に64年にも経常収支赤字を理由とする為替管理は行わないというIMF8条国への移行時期に、参院での日銀総裁答弁を契機に議論が再燃したが、最終的に改正には至らなかった。

図表－1 日銀法改正の経過

年月(西暦)	内容
42年2月	日本銀行法公布
46年1月	金融制度調査会日本銀行制度改正要綱提出
49年6月	政策委員会設置
57年8月	金融制度調査会で日銀法改正作業開始
60年9月	金融制度調査会で政府、日銀双方の主張の2案の答申提出→法改正見送り
64年3月	参議院で日銀法改正問題再燃
65年3月	日銀法改正原案国会提出見送り

96年3月	連立与党大蔵省改革プロジェクトで日銀法改正の動きが出る
96年7月	中央銀行研究会初会合
96年11月	中央銀行研究会答申提出
96年11月	金融制度調査会日銀法改正小委員会初会合
97年2月	金融制度調査会答申提出
97年3月	政府が国会に日本銀行法案提出
97年6月	日本銀行法案成立

(資料) 日本銀行「日本金融年表」他

(3) 今回の改正の動き

住専問題の混乱や各種金融不祥事が表面化する中で金融改革が不可欠とみられるようになり、また、中央銀行改革の世界的潮流もあったことから、改正の動きが進んだ。舞台は与党のプロジェクトから首相の諮問機関である「中央銀行研究会」、そして蔵相の諮問機関である金制調に移る中で、現行法の問題点が審議された。具体的には、①目的の国家主義的色彩、②独立性関係（総裁の地位の弱さ、政府の一般監督権など）、③透明性（説明責任など）、④銀行監督政策への関

与の曖昧さ、⑤政府への信用供与の規定の曖昧さ、などが論議され、法改正の方向性が固まっていた。金制調の答申提出を待って、日本銀行法案が97年3月に国会に提出された。野党から対案が出され、日銀のリストラや再就職の制限を定めた付帯決議を定めるなど、国会での風当たりは強かったが、遂に半世紀ぶりの全面改正に至ったわけである。

(4) 今回の改正の主なポイント

今回の改正は多岐にわたるが、大別すれば、日本銀行の目的、独立性、透明性・説明責任、プルーデンス（信用秩序維持）、にかかる部分があろう。主な点は以下のとおりである。

①政策目的

- 日本銀行の目的を物価の安定を理念とする通貨、金融調節と信用秩序の維持と明記。

②独立性

- 主務大臣の一般的業務への命令権を廃止。
- 政策上の意見相違を理由とする役員解任の禁止。
- 政策委員会を改革し業界代表方式を廃止、総裁、副総裁、審議委員6名の計9名とした。なお、政府委員は2名とし、政策委員会での議決権は持たないが、議案提出権、議決延期請求権を持つ。

③透明性・説明責任

- 政策委員会の議事要旨、議事録を作成し、公開する。また、半年に一度、政策委員会の議決、業務状況について国会に報告書を提出。

④プルーデンス

- 日銀考査の規定を明確化。
- 信用制度の保持育成の業務の一環として行われていた日銀特融を具体的に規定

2. 欧州の中央銀行改革の動き

(1) 英国の改革

日銀法改正の第二の背景は欧州の中央銀行独立性強化の動きである。

日銀法案が国会で審議されていたのと同時期に英国では18年振りに労働党政権が誕生した。ブレア労働党勝利の熱狂がさめやらぬ5月6日に中央銀行である

イングランド銀行のジョージ総裁はブラウン新蔵相からの1通の公開書簡を受け取った。そこには新しい金融政策の枠組みが記されており、同行の悲願であった政策金利の決定権を政府から移譲することが書かれてあった。同行は金利決定権の取得を謳歌するかのように、6月6日、権限移譲後初の金融政策委員会で市場貸出金利（日本の公定歩合に相当）の0.25%引き上げを決定した。

(2) 欧州中央銀行の設立

英国の改革の背景には経済通貨統合（EMU）と欧州中央銀行（ECB）の設立がある。

経済通貨統合は99年1月に単一通貨 euro を導入し、中央銀行制度を統合するものである。新設される欧州中央銀行は物価安定を最終目的に一元的な金融政策を実行し、各国の現在の中央銀行は金融政策の遂行機関になる。この際、各中央銀行は組織、人事、機能、財務等の独立性に関し一定の要件を満たす必要がある。

欧州通貨統合に最初から参加しない国の中でも、先の英国に加え、スウェーデンも中央銀行の独立性を強化した。その内容は欧州中央銀行の前身の欧州通貨機構（EMI）が欧州中央銀行制度の構成機関になるために必要とした法整備と整合的であり、両国とも欧州中央銀行制度を意識の上で改革したのは間違いない。

こうした制度改革が日本を含め世界的に中央銀行の独立性強化の動きの契機となった。

図表-2 中央銀行の概要比較

項目	欧州中央銀行	イギリス（改革案）	日本（現行法）	日本（改正法）
根拠法	1991年マストリヒト条約 欧州中央銀行法	1997年6月蔵相声明	1947年日本銀行法	1997年日本銀行法案
目的	物価安定の維持を第一義的な目的とし、この目的を妨げない限りにおいてEUの一般的経済政策を支援する	物価安定は高い成長と雇用の前提である。政府目標として定義される物価安定を金融政策の目的とする。政府の雇用と成長を含む経済政策をサポートする	国家経済総力の適切なる発揮、通貨の調節、金融の調整、信用制度の保持育成	通貨、金融の調節（物価安定を理念）、資金決済の円滑の確保、信用秩序の維持
独立性	EU諸機関や各国政府から指示をうけない	総裁、副総裁は国王による任命。非政策要因による解任はあり	首相の総裁、副総裁解任権、蔵相の理事解任権。蔵相の業務命令権	総裁、副総裁を国会同意を得て内閣が任命、総裁は破産、病気等以外解任されない
最高意思決定機関	総裁1名、副総裁1名、理事4名 政府代表の勧議提出権は認める。 公開規定なし	総裁1名、副総裁2名、理事6名 会合内容は投票結果も含め6週間後までに発表する	総裁、大蔵、企画庁代表、大手銀行、地銀、農業、商工業代表各1名。政府代表委員に議決権なし。公開規定なし	総裁1名、副総裁2名、審議委員6名、政府委員出席可、議決延期請求権あり。委員会が適当と認める相当期間後に公表

（資料）BANK OF ENGLAND "THE NEW MONETARY POLICY FRAMEWORK"（1997年5月）

EMI "THE SINGLE MONETARY POLICY IN STAGE THREE"（1997年1月）

日本銀行「欧州通貨統合を巡る最近の動きについて」（1997年2月）

3. 中央銀行独立性強化の背景

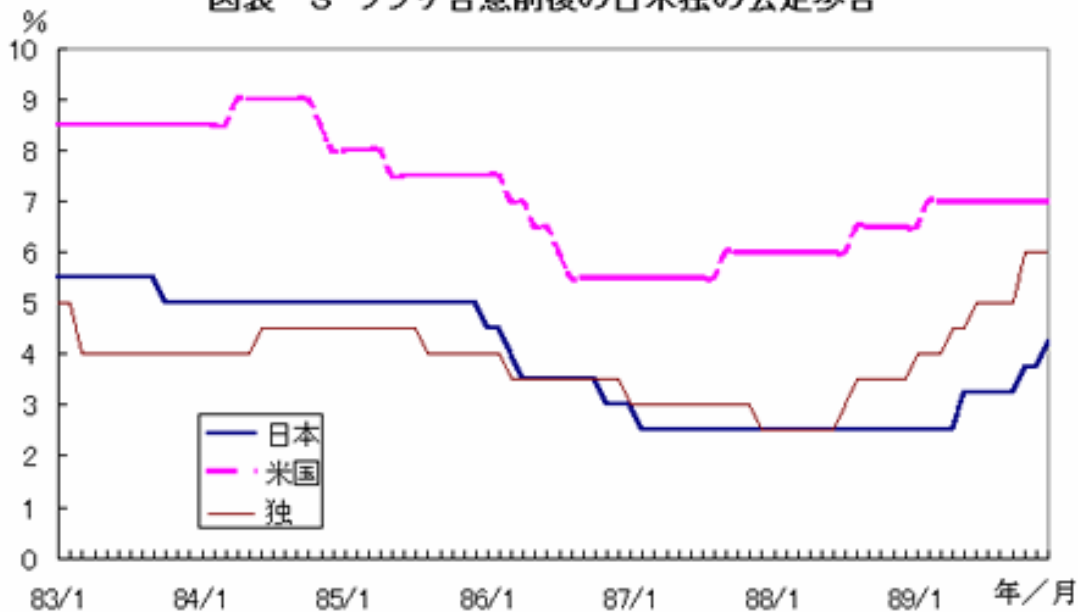
中央銀行改革は欧州以外にもカナダ、日本、韓国など世界的に行われている。主要国に共通した改革の背景は以下の諸点であろう。

(1) プラザ合意以降の政策協調の経験

第一点は、85年9月のプラザ合意以降のG7を中心とする先進国の政策協調路線において、通貨政策面での協調が国内状況に優先した面があったことへの反省である。

①国際政策協調の観点から独連銀がブラック・マンデー後の87年12月に意に反するとみられる利下げを行ったこと、②その独連銀が88年7月に利上げした後も日銀が為替レートに配慮したために当時、史上最低水準にあった公定歩合の利上げが89年5月にまで遅れ、バブル経済につながったこと、などが記憶に新しい。

図表-3 プラザ合意前後の日米独の公定歩合



(資料) 日本銀行「経済統計月報」、FRB「Federal Reserve Bulletin」他

(2) グローバル・スタンダード

次にグローバル化が進み、国際間取引が増加し、各国金融市場の相互緊密化が進む中での中央銀行の国際標準化の観点がある。

国際間金利裁定が進み、他国の金利も影響し易くなった。また技術革新が進み、デリバティブのような金融技術を駆使した取引が瞬時に国際間で行われるために、独自の規制などで縛っていると他国の市場に金融取引を奪われてしまい、自国の金融市場規模を十分に保てなくなる。

そこで、従来、規制の多かった国は金融市場の自由化を進め、国際標準化を推進せざるを得なくなった。規制を緩和すれば、資金の流入も激

しくなり、その制御を行う中央銀行も強化、国際標準化の必要が生じた。

内外金融市場の信頼を得るような中央銀行の国際標準化とは、金融政策の目的を定め、政策決定を政府から独立させ、政府への信用供与などを行わないといった中央銀行である。それはすなわち、中央銀行の独立性が向上した姿といえる。

(3) マネー・サプライ統計への信頼低下

80年代後半以降の金融自由化の中、新金融商品への資金シフト等から主要国中央銀行が金融政策の中間目標として重視していたマネー・サプライと実体経済の関係が不安定になった。この結果、金融政策の指針がなくなり、政治的な介入を招きやすくなった。

金融政策の最終目標が物価安定であり、マネー・サプライと物価の間に安定的な関係があれば、通貨の役割を重視するマネタリストの主張どおり、k%ルール（マネー・サプライ増加率の目標をk%とするルール）の採用で物価は安定することになる。しかし、マネー・サプライ自体のコントロールが難しい上に、中間目標を達成しても実体経済との関係が不安定なことから最終目標は必ずしも達成できなくなった。

このため機械的にマネー・サプライの伸びを定めるような政策目標の設定はできず、そうした中で政治介入の余地が生じることになったわけである。金融市場の信頼を得るためには政策決定上の独立性を確保し、政治的な介入による政策の歪みを防がねばならない。

4. 日銀法改正の意義

以上、日銀法改正の経緯、背景をみてきた。次に改正の意義を述べたい。今回改正でも残された課題はあるものの、独立性と透明性の強化などの点で積極的な評価を与えることができる。

(1) 独立性の向上

最大の意義は独立性の向上である。

病気等の理由以外で総裁を解任できなくなり、総裁の地位が強化された。また、蔵相による一般監督権もなくなり、現行法に比して組織としても独立性が大幅に向上している。

政策決定上の政府からの独立性も政策委員会の強化で実現された。政策委員会は従来、総裁、政府委員2名、業界代表4名の計7名で構成されていたが、総裁、副総裁2人、内閣任命の審議委員6名になり、従来の業界代表方式が廃止、活性化が図られた。政府委員には議案提出権と議決延期請求権はあるが、議決権はない。政策委員会は三分の二以上の出席で会議が開かれ、過半数で決定できる。

80年代後半以降、米国を中心に中央銀行の独立性を独自の観点から

計数化した「中央銀行独立性指数」の分析が盛んである。

この独立性指数は分析目的として何を重視するかによって作成法は異なり、金融当局としての政府からの独立性を計測する指数や、金融の安定性を計測する指数などがある。

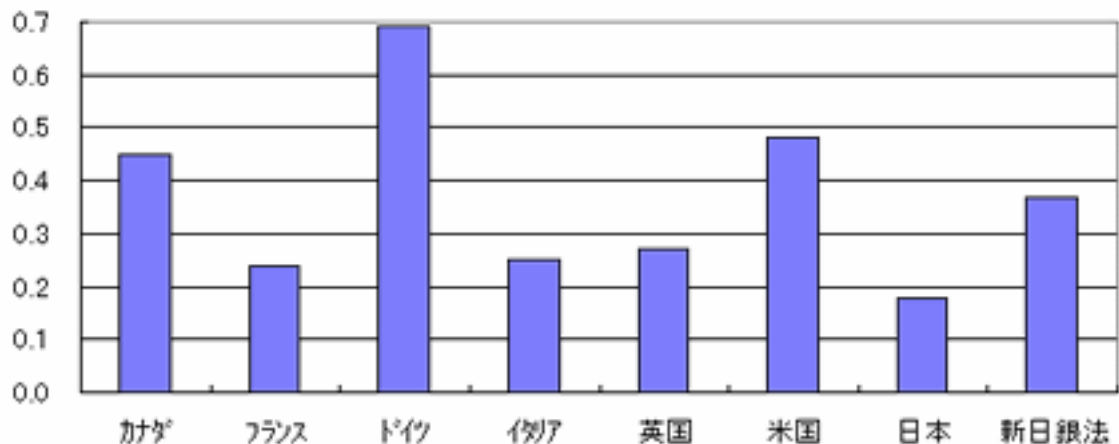
前者の代表的なものにクッカーマン、ウェブ、ネヤプティ（以下、クッカーマン他）が世界銀行のレポートに発表した指数がある。

クッカーマン他は総裁の交代頻度などを加味した指数や、中央銀行高官に対する質問状の回答結果をもとにした指数も作成しているが、法律ベースの指数は、各国の中央銀行法そのものを中央銀行の最高責任者や政策決定、政策目標、政府への信用供与等について物価安定のための観点から採点したものである（満点は1.0点）。ニッセイ基礎研究所の分析でもこの指数が高い国ほど概ね物価は安定という結果が出ている。この指数が高いということは、物価安定、すなわちインフレ防止という点で、中央銀行の権限が強いことを示している。

クッカーマン他の分析によれば、法律ベースの指数では、日銀は現行法では「0.18」であり、主要国中では独立性は低いという結論である。今回成立した新日銀法に関して、このクッカーマン他が定義した計算方法を用いて日本の中央銀行独立性指数を試算すると、政策目標関連の点数が向上することなどから、図表-4のように「0.37」となり、独立性が強化されたことが分かる。もちろん、条文解釈には議論はありえよう。また、指数の定義自体、絶対的なものではないため、あくまでも方向性ということになる。

このように独立性に関しては、組織面、政策面で法制上、手当がなされ、それを計数化した中央銀行独立性指数でも向上が確認されている。

図表-4 G7諸国の中央銀行独立性指数(法律ベース)

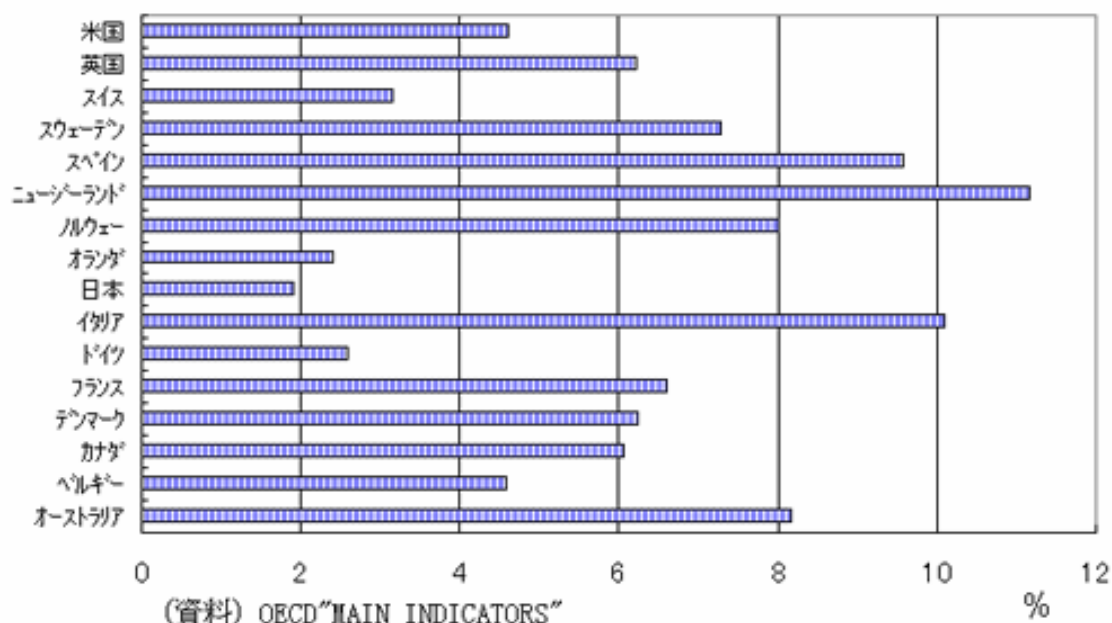


(注)1 総裁の地位の強さ等の項目を採点し加重平均したもの。満点は1.0。

2 各国の値は80年代。欧州通貨統合を睨み改正中の国も、新日銀法の値は筆者計算。

(資料) Cukierman; Webb and Neyapti "measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes" The World Bank Economic Review 92 vo16

図表-5 80年代の平均消費者物価上昇率(年平均)



(2) 目的の明確化

先述のように現行日銀法は戦時立法的色彩を持った法律であり、その目的も「国家経済ノ総力ノ発揮」というものであった。この点、改正法では通貨及び金融の調節の理念として「物価の安定を図ることを通じて国民経済の健全な発展に資することをもって、その理念とする」と、物価安定への日銀の責任が明確になっている。

世界の趨勢としても二度の石油ショックによる物価高騰の経験などから、物価安定が最も重視されている。なお、今回の改正の中では資産価格が高騰したバブル期の反省から、一般物価の安定のみを偏重しない旨、金制調の答申理由書にも記されている。なお、「物価の安定」の代わりに、「通貨価値の安定」とすることに関しては、為替レートという対外価値が入ることになり、状況によっては物価安定と相いれない場合も想定されることから採用されなかったものとみられる。

(3) 透明性の確保

通常アカウンタビリティと呼ばれる説明責任については現行法では制定された時代が古いこともあり、規定はなかった。

改正法では従来からの定例の総裁記者会見に加え、半年に1度の国会報告、政策委員会の議事要旨、議事録の公表が義務づけられており、政策決定の透明性は増したといえる。

実際の法の運用において透明性が増したことは重要である。政府との意見対立は議事要旨、議事録の公開によって後に明らかにされる。これは政府から日銀への圧力の歯止めになろう。

同時に日銀が政策判断の妥当性を一層問われるようになることも当然である。

(4) 市場対応力の強化

政策委員会の権限の中に「手形又は債券の売買その他の方法による金融市場調節」といった項目が加わり、コールレートの低め誘導なども政策委員会の決定事項となった。

また、通常業務に「金銭を担保とする国債その他の債券の貸借」が加わり、最近、拡大著しい債券レポ市場における日銀のオペレーションの根拠が法的に規定された。

これらは日銀の金融市場対応力を強化するものである。

(5) 銀行監督政策への関与の明確化

改正法第1条では「資金決済の円滑の確保を図り、もって信用秩序の維持に資することを目的とする」と現行日銀法第1条「信用制度ノ保持育成ニ任ズルヲ以テ目的トス」に引き続き信用秩序の維持に責任を持つことが明確になった。

その際にこれまでは現行法 25 条の「信用秩序ノ保持育成」の名目のもとに包括的に行われており、必ずしも明確な規定がなかった日銀審査や日銀特融について具体的規定が記され、銀行監督政策への日銀の関与の根拠が従来よりは明らかになった。

5. 残された課題と今後の展望

このように現行法の問題点のうち、かなりの部分は改善されたといえる。しかし、不十分な部分、今後の課題も依然残されている。

(1) 独立性の不完全性

中央銀行の独立性をみる上で、政府に対する信用供与は重要な項目である。今回改正で独立性は全般的には大幅に向上したが、FB（政府短期証券）の引き受けが認められたことで現行法の問題点である政府に対する信用供与規定の曖昧さが残ったことになった。政府側の節度が求められよう。これは、後述の短期金融市場の発展の阻害とも絡み問題である。

また、政府代表委員に議決権はないが、議決延期請求権が認められた。

政府短期証券は主要国では市場公募が一般的で、議決延期請求権は類似規定を持つ独連銀でも欧州通貨機構による「中央銀行の独立性を阻害するため廃止すべき」との勧告から廃止予定である。改正法はこの点世界の流れに逆行し、グローバル・スタンダードからも問題である。

日銀の予算面も金融調節に支障を生じさせない範囲との限定はあるが、経費などの政府認可が必要という点も独立性上、問題は残ろう。

(2) 金融政策と銀行監督政策の整合性

改正法では日銀の銀行監督政策への関与が明確化された。日銀審査

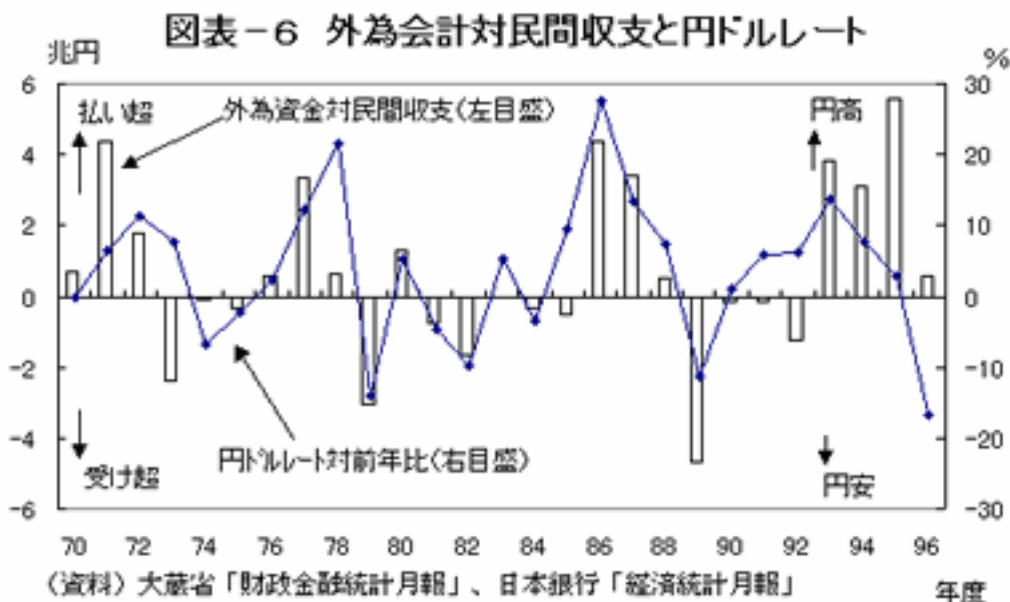
の法定化で銀行監督者としての日銀の責任が明確となった点は評価できるが、同時に派生的機能である銀行監督政策の遂行状況から、本来の機能である金融政策全般への信頼性を損なう危険を内包することとなった。また、金融機関の経営状況を知り、責任をもつことが、金融引き締め政策を取りにくくする懸念もあろう。

現行法 25 条に「信用制度ノ保持育成ノ為必要ナル業務」と曖昧に規定されていた日銀特融は、改正法 38 条では「最後の貸し手」としての機能を明確にする形で、具体的に規定された。短期には回収しきれない債権をどうするか、日銀自体の財務内容を悪化させずにどのように行うかなど問題は多い。無制限の特融等は、貨幣の膨張と日銀の財務内容の悪化を通じた信頼性低下で、目的の理念である物価安定との関係に矛盾を生じるものであり、問題と考えられる。

(3) 日本版ビッグ・バンへの対応

来年4月には改正日銀法と同時に改正外為法が施行されるが、今後重要性を増すのが金融市場対応である。資金の流出入の活発化による為替レートの不安定化が懸念されるなかで、対外的な通貨価値の維持は日銀の目的としないこと、国際金融システムとの関係、等から外為介入については政府に一元化することになった。

介入により日銀の資産の健全性が損なわれてしまうことへの配慮などからこうした結論になったと推定されるが、市場への迅速な対応が望まれる時に、実際に介入実務を行う日銀にその決定権がないことに支障がないかどうか、議論は残ろう。

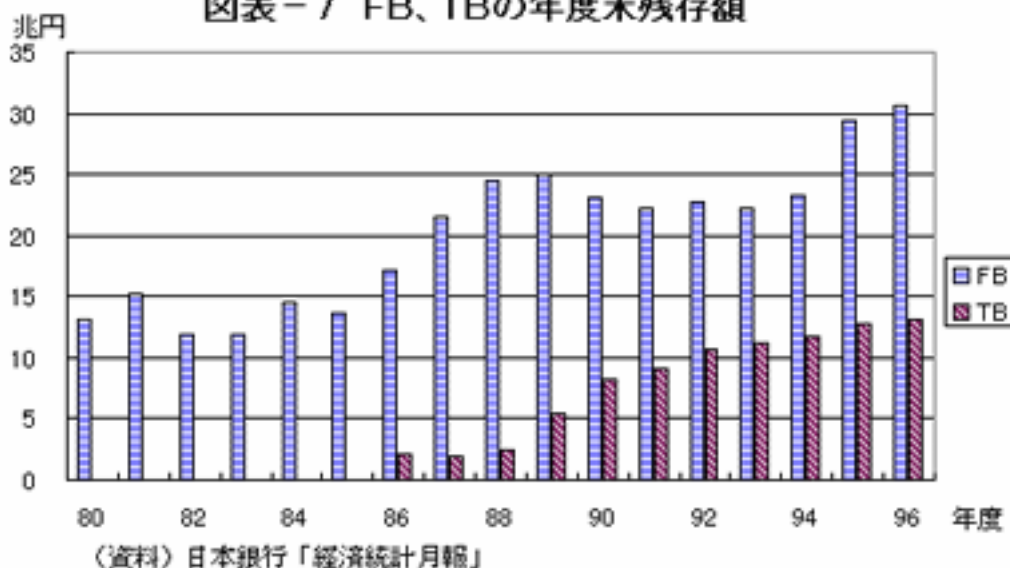


その外為介入の資金源ともなる外国為替資金証券など FB の日銀引受は日銀が市場の実勢金利より低い金利で引き受けることにより、政府の財政を支えることになっている。残高が 30 兆円を越え、かつ、持続的に

残高があるということからすれば、国債引き受けと類似の問題を生起する。

また、日本版ビッグ・バン推進の中で今回の法改正を位置づけると、国際的な資金交流が盛んになる中で、還流してきた円資金の一般的な受け皿としてはコール、手形市場のような銀行間市場は不適當であり、CD（譲渡性預金）、CP（商業手形）市場も商品の単一性や信用リスクの面で問題を残している。BA（銀行引受手形）市場の育たなかった日本の短期金融市場では、信用の高い単一性のある商品が不可欠である。候補としては割引短期国債（TB）があるが、規模が充分ではない。そこで、96年度末で現存額が30兆円を越すFBをこの点からも見直すことが必要であろう。この際FBの価格決定が市中公募方式によるべきことはいうまでもない。

図表-7 FB、TBの年度末残存額



なお、この点、松下日銀総裁も日本銀行法案成立直後の6月18日の記者会見で法案準備段階からこの問題を巡る議論があったことを認め、日銀と大蔵省の実務者レベルで勉強会を開き、検討していることを明らかにしている。

(4) 今後の展望

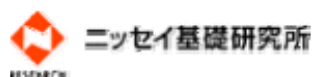
法律的に独立性と透明性が高まったことは中央銀行への信頼性向上を通じて、物価安定に役立つ。しかし、課題の多くは実際の運用に依存する面も多い。政策委員会のメンバーの人選や運営、政治的対応など実際の運用が日本銀行の独自性を発揮できるかの焦点となろう。

中央銀行像に絶対的な理想像はなく、政策手段もその時のマクロ経済学理論などにも影響を受け、また、独立性の内容も変わりえよう。今回の日銀法改正は銀行監督政策のあり方が端緒となって始まったものであり、現時点で想定し得る理想像に少しでも近づくべく努力したものの、確固たる理想像がないために悪戦苦闘したとの印象を否めない。たとえば、政府

への信用供与の温存、政府委員の議決延期請求権などむしろグローバル・スタンダードから遠ざかったといわざるをえないものもある。

改正日銀法は 98 年 4 月に施行される。ビッグ・バンの進展、金融取引の電子化、金融派生商品の高度化の中で金融市場、金融機関像も変わることは間違いない。こうした中、改正法で課題として残された点が比較的早期に問題となり、見直し気運が出てくるケースもありえよう。

日本銀行は改正法の下、運営面の工夫を持って、より一層の独立性、透明性の発揮に腐心し、世間一般や金融市場の信頼を勝ち得ることが肝要である。そうした中で、市場自体の変化、市場プレーヤーの変化など、運営面に対応しきれない点などが出てきた場合は、自ら主導権をとって見直しを行うなど柔軟かつ積極的な対応が必要であろう。



ご意見・ご要望がございましたら、
ニッセイ基礎研究所 [経済調査部](#)までお寄せ下さい。