

<論 説>

わが国中央銀行法の系譜

立 脇 和 夫

目 次

はじめに

I. 日本銀行前史

II. 日本銀行条例

III. 日本銀行法（昭和日銀法）

IV. 新日本銀行法（新日銀法）

V. 日本銀行法再改正論議

むすび

はじめに

新日本銀行法（平成9年法第89号）が施行されて4年余り経過した。新日本銀行法の特徴は、日銀の独立性の強化にあったが、早くもその改正を求める声が一部の国会議員から出ている。2000年8月、日本銀行政策委員会が、政府の反対を押し切って、「ゼロ金利政策の解除」を決定したことがその背景にある。

法令の制定は、それぞれの時代的要請から実現するものであり、中央銀行法もまたその例外ではない。わが国の中央銀行法は、1882（明治15）年の日本銀行条例に始まり、1942（昭和17）年の日本銀行法（1949年に大改正）に継承された。1997（平成9）年の新日本銀行法は第3代目に当るが、それぞれ歴史的背景を異にしている。

本稿では、3代にわたるわが国中央銀行法の特徴を明らかにし、あわせて、今日提起されている日本銀行法再改正論議についても、言及することとしたい。

I. 日本銀行前史

わが国の中央銀行は日本銀行（1882＝明治15年創立）である。中央銀行はさまざまな機能を果たしているが、それは国により、あるいは時代により一様ではない。「中央銀行」なる概念が形成されたのは19世紀半ば以降とされる⁽¹⁾。中央銀行を構成員とする国際決済銀行（BIS、1930年設立）の規約では、中央銀行を「国内の通貨及び信用の量を統制する義務を負託された銀行」（即ち、金融政策の担当者）と定義しているが⁽²⁾、中央銀行に共通する今一つ特徴は、銀行券の独占的発行、すなわち発券銀行機能であろう。

今日、世界各国に存在する中央銀行のうち、歴史の古いものは、当初、1 発券銀行として設立され、その後発券機能を独占するとともに、中央銀行へと転化していった。スウェーデン・リクスバンク（1668 年設立）、イングランド銀行（1694 年設立）、フランス銀行（1800 年設立）などがそうである（第 1 表参照）。

第 1 表 中央銀行の設立時期と「通貨の独占発行権」の付与時期

| 銀行名 | 創立時期 | 通貨の独占発行権 | 最後の貸手機能 (10 年単位で表示) |
|-------------------------|------|----------|------------------------|
| スウェーデン・リクスバンク | 1668 | 1897 | 1890 |
| イングランド銀行 | 1694 | 1844 | 1870 |
| フランス銀行 | 1800 | 1848 | 1880 |
| フィンランド銀行 | 1811 | 1886 | 1890 |
| オランダ銀行 | 1814 | 1863 | 1870 |
| オーストリア国立銀行 | 1816 | 1816 | 1870 |
| ノルウェー銀行 | 1816 | 1818 | 1890 |
| デンマーク国立銀行 | 1818 | 1818 | 1880 |
| ポルトガル銀行 | 1846 | 1888 | 1870 |
| ベルギー国立銀行 | 1850 | 1850 | 1850 |
| スペイン銀行 | 1874 | 1874 | 1910 |
| ライヒスバンク (ブンデスバンクの前身) | 1876 | 1876 | 1880 |
| 日本銀行 | 1882 | 1883 | 1880 |
| イタリア銀行 | 1893 | 1926 | 1880 |

(出所) Forrest Capie, Charles Goodhart, Stanley Fisher & Norbert Schnadt, *The Future of Central Banking*, 1994.

19 世紀には、1 発券銀行として設立されたものと、最初から独占的発券銀行として設立されたものとが混在している。しかし、20 世紀に入って設立された中央銀行は、ほとんどが、最初から独占的発券銀行であった。米国の連邦準備制度（1914 年設立）がその好例である。

第 2 表 日本銀行関係主要事項

| 年 月 | 事 項 |
|-----------------|---------------------------------|
| 1882 (明治 15). 3 | 松方正義大蔵卿「日本銀行創立ノ議」を三条実美太政大臣に提出 |
| 〃 (〃). 6 | 「日本銀行条例」公布 |
| 〃 (〃). 10 | 日本銀行開業 (資本金 1000 万円, 営業年限 30 年) |
| 1884 (〃 17). 5 | 「兌換銀行券条例」公布 |
| 1885 (〃 18). 5 | 兌換銀行券発行開始 |
| 1910 (〃 43). 2 | 営業年限延長 (30 年) |
| 1932 (昭和 7). 6 | 「日本銀行納付金法」公布 |
| 1942 (〃 17). 2 | 「日本銀行法」公布 (一部は 3 月, 他は 5 月施行) |
| 1949 (〃 24). 6 | 「日本銀行法の一部を改正する法律」公布施行 (政策委員会設置) |
| 1957 (〃 32). 5 | 「準備預金制度に関する法律」公布施行 |
| 1997 (平成 9). 6 | 「日本銀行法」公布 (10 年 4 月施行) |
| 2002 (平成 14). 3 | 自由民主党金融調査会, 「日本銀行法改正案」発表 |

(資料) 日本銀行『日本金融年表』(明治元年～平成 4 年) 1993 年, ほか。

わが国の場合、日本銀行の創立に先行して各地の為替会社（1869 年設立）及び国立銀行（1873 年～78 年設立）が発券機能を果たしていた。日本銀行はそれらとは別個に新設されたが、日本銀行設立後は、同行が唯一の発券銀行となった。但し、厳密に言えば、日本銀行が実際に銀行券を発行したのは、設立の 2 年半後であった。

Ⅱ. 日本銀行条例

1882（明 15）年 6 月 27 日、明治政府は、わが国の中央銀行を設立するため、「日本銀行条例」（明治 15 年太政官布告第 32 号）を公布した。

（1）日本銀行の創立

日本銀行条例は全文 25 ケ条から成るがおよそ 5 項目に要約される。すなわち、

- ① 本店を東京におき、各府県の首都その他要衝の地に支店または出張所を設け、また他の銀行との間にコルレス契約を締結すること
- ② 営業の範囲
- ③ その制限
- ④ 国庫金の取扱い、及び
- ⑤ 兌換銀行券の発行（但し、詳細は兌換銀行券条例で規定）

がそれである。

政府は、1882 年 6 月 27 日、条例を公布した当日、官民から日本銀行創立事務委員を任命した。株主の応募は予想外に好調で、同年 8 月に官民双方の株式払込みが円満に終了するのを待って、総裁、副総裁をはじめ、理事及び監事を政府みずから任命した。そして、10 月 10 日に日本銀行の開業をみたのである。

日本銀行条例及び同行定款はベルギー国立銀行（Banque Nationale de Belgique, 1850 年設立）を主たる典拠とし、これに他の欧米諸国中央銀行の長所を取り入れ、さらにわが国固有の事情をも参酌して作成された。その要点は次の通りである。

- ① 営業年限を 30 ケ年とすること。
- ② 資本金を 1000 万円とする。但し、政府は資本金の半額出資を引き受けて同行の株主となる。
- ③ 資本金は開業前にその 5 分の 1 相当額を払い込み、残額は営業上の都合により、幾回かに分割して払い込ませる。
- ④ 営業に制限を設けて危険な事業を禁止する。
- ⑤ 政府の判断によって国庫の出納事務に従事させる。
- ⑥ 兌換銀行券発行の特権を付与する。但し、当分の間はこれを許さない。
- ⑦ 総裁を勅任とし、副総裁を奏任とする⁽³⁾。

⑧ 大蔵卿に従属する日本銀行監理官を置く。

⑨ 毎月大蔵卿に報告を提出させる。

創立後、日本銀行の業務拡大に伴って資本金も増額され、1887 (明治20) 年 2000 万円、1895 (明治28) 年 3000 万円、1910 (明治43) 年 6000 万円となった。1910 年は丁度営業開始後 30 年目に当り、営業年限の 30 年延長も決定された。

日本銀行条例の制定に重要な役割を果たしたのは松方正義である。1881 (明治14) 年 9 月、2 年間の外遊から帰国し、内務卿の地位についた松方正義は、「財政議」と題する建議を太政官に提出し、中央銀行設立の必要性を強調した。続いて、翌年 3 月松方は大蔵卿に就任するや「日本銀行創立ノ議」並びに「日本銀行条例、同定款の草案」及び「日本銀行創立趣意書」を、三条実美太政大臣に提出した。

松方の「日本銀行創立ノ議」及び「日本銀行創立趣意書」の骨子は下記 5 項目にわたる。

- ① 「金融ヲ便易ニスル事」。即ち、中央銀行を以て全国銀行の枢軸となし、国立銀行に対してはあたかもこれを支店のようにみなすことにすれば、貨財の流通が国内にゆきわたって、おのずから融和の気風を養い、金融の繁閑を均等順調にすることができる。
- ② 「国立銀行、諸会社等ノ資力ヲ拡張スル事」。即ち、貸付、割引により一般銀行に融通の途を開いて、金融逼迫の発生を抑え、また、商工業諸会社に対してはその危急を救い、かつ資力の拡充を図る。
- ③ 「金利ヲ低減スル事」。即ち、専ら手形の割引につとめさせ、貸付資本の回転を敏速にして、金融の円滑を図り、金利の低減を促すようにする。
- ④ 「中央銀行ヲ設立シ、行務整頓ノ日ニ至ラハ、大蔵省事務ノ中央銀行ニ託シテ弊害ナキモノハ分チテ之ニ付スル事」。即ち、官金の繁閑を測って手形の割引に利用させ、国庫の利益をはかるとともに民間への融資にも便宜を与えるようにし、そして内外貨幣や金銀の地金を買い入れる資金にあてさせる。
- ⑤ 「外国手形割引の事」。即ち、外国為替手形の割引により、必要に応じて正貨 (金銀貨) を海外から吸収させ、正貨の流出入を助長または抑制する上に、割引歩合の引上げ又は引下げを行う。

(2) ベルギー国立銀行がモデル

日本銀行条例の制定に当って、ベルギー国立銀行条例がその典拠とされているが、何故ベルギーの中央銀行制度を範としたかについて、松方は「日本銀行条例ノ大旨」のなかで次のように述べている。

「欧州諸国中央銀行ノ制ヲ通観スルニ、規模ノ宏大ナル勢^{セイショウ}焰^{カクエキ}ノ赫奕ナルハ固ヨリ英仏両銀行ノ右ニ出ル者ナシト雖トモ、其機関ノ先全ナルト事業ノ整理セルトニ至テハ、白耳義^{イユ}国立銀行ヲ以テ之レガ最トス 蓋シ該国立銀行ノ創立最モ輓近ニ在ルヲ以テ、英仏澳米諸国ノ成蹟ニ考ヘ

利害損失ノ存スル所ヲ審カニシ、萃ヲ拔キ華ヲ摘ミ前車ノ覆轍ハ之ヲ未然ニ警戒シ以テ其完璧ヲ成スヲ得タリ」(以下省略)

と述べている。

また、日本銀行条例の制定に当ってベルギー国立銀行条例を主な典拠としたのはフランスの大蔵大臣レオン・セイ⁽⁴⁾の示唆によるものであった。これについて、松方正義は後に次のように述べている。

「明治11年 正義^{フランス}仏国ニ赴ク 当時経済学の泰斗レオン・セイ大蔵大臣タリ 正義屢々之ト会シ 財政経済ノコトヲ講究シ、深ク中央銀行ヲ設立シ金融ヲ疏通シ財務ヲ救済スルノ必要ヲ感ス 蓋シ金融ノ民間ニ於ケル(中略)中央銀行ハ一國金融ノ心臓タルモノナレハナリ 因リテ^{フランス}仏蘭西銀行ノコトヲ研究セント欲シ之ヲレオン・セイニ云フ レオン・セイ曰ク^{フランス}仏蘭西銀行ハ創立年古ク 其組織執務ノ方法因襲ノ久シキ条理に従ヒ之ヲ究明シ難キモノアリ ^{ベルギー}白耳義銀行ノ設立日新ニシテ秩序整然組織完備セルニ如カス」(以下略)

日本銀行は、最初からわが国の中央銀行として設立されたが、銀行券は当初から発行されたわけではない。当時は正貨が不足しており、一時に必要な兌換準備の正貨をみたすことができなかった。さりとて、公債証書を抵当とする銀行券発行の制度を採用すれば、国立銀行の失敗をくり返すことは自明であって、他に適当な方法もないところから、止むなく兌換券発行のことは、しばらくこれを他日の解決に待つこととし、その代案として政府は自ら資本金の半額を引き受け、保護助成の方針を明らかにしたのである⁽⁵⁾。

(3) 兌換銀行券条例

やがて、紙幣整理計画が進捗し、銀貨と紙幣の価格差がほぼ解消したため、政府は日本銀行兌換券の発行が可能と考え、1884(明治17)年5月26日兌換銀行券条例(明治17年太政官布告第18号)を公布し、同年7月1日これを施行した。

兌換銀行券条例は全文12ヶ条からなり、その主旨とするところは、同条例第1条及び第2条に規定されていた。即ち、兌換銀行券は銀貨を以て兌換されるものとし、日本銀行はその発行高に対して相当の銀貨を備え置き、これが引換準備に充つべしというものであって、発行高及び兌換準備率に関してはとくに規定は設けられていなかった。かくて、1885(明治18)年5月初めて十円の兌換銀行券が発行されたのに続き、9月には1円券及び百円券が発行された。

兌換銀行券条例に基づいて日本銀行が初めて兌換銀行券を発行したのは上記のように1885年5月であったが、同条例により、日本銀行は、当初「兌換銀行券発行高ニ対シ相当ノ銀貨(正貨)」を引換準備として保有するという銀本位制であった。しかし、1888(明治21)年8月の条例改正により、正貨準備発行は無制限とするが、公債証書その他確実な証券又は手形を準備とする保証発行限度が7000万円と定められ、さらに必要に応じて年5%以上の発行税の納付を条件として制限外発行が認められる保証準備屈伸制限制度が採用された⁽⁶⁾。

最初の制限外発行は 1890 (明治 23) 年の恐慌に際して実行されたが、同年 5 月の条例改正により保証発行限度は 8500 万円に拡大された。保証発行限度はその後、累次にわたり拡大され、1939 (昭和 14) 年には 22 億円に達した (第 3 表参照)。

1941 (昭和 16) 年 3 月に至り、政府はついに臨時立法を以って最高発行額屈伸制限制度の採用を決定し (正貨準備発行と保証発行との区別を撤廃)、管理通貨制度への移行を法制上も確定することとしたのである。これにより 1941 年度の最高発行限度は 47 億円と定められ、なお必要により発行税を納付して制限外発行を行うことができるとされた。

第 3 表 保証発行限度額の推移

| 年 | 月 | 保証発行限度 |
|---------------|---|---------------------|
| 1888 (明治 21). | 8 | 7,000 万円 |
| 1890 (" 23). | 5 | 8,500 |
| 1899 (" 32). | 3 | 12,000 |
| 1932 (昭和 7). | 6 | 100,000 |
| 1938 (" 13). | 3 | 170,000 |
| 1939 (" 14). | 4 | 220,000 |
| 1941 (" 16). | 3 | 廃止 (最高発行額屈伸制限制度へ移行) |

(資料) 中山伊知郎編『経済学大辞典』東洋経済新報社、1963 年。

Ⅲ. 日本銀行法 (昭和日銀法)

1910 (明治 43) 年 2 月、大蔵省告示第 24 号により日銀の営業年限が 30 年間延長されたが、昭和期に入ると、再三日本銀行条例の改正が企画された。しかし、何れも重大事件の勃発によりその実現をみなかった。しかし再度の営業年限となる 1942 (昭和 17) 年には遂に大幅な改革が実現した。しかも、奇しくもその前年に太平洋戦争が勃発したこともあり、新たに日本銀行法 (昭和 17 年法第 67 号。以下昭和日銀法) が制定されたのである。

(1) 戦時下の立法

昭和日銀法は、日本銀行条例、兌換銀行券条例及び日本銀行納付金法 (昭和 7 年法第 10 号) を統合し、下記の通り全文 7 章 78 ケ条で構成された。

第 1 章 総則 (第 1 条～第 13 条)

第 2 章 職員 (第 14 条～第 19 条)

第 3 章 業務 (第 20 条～第 28 条)

第 4 章 銀行券 (第 29 条～第 36 条)

第 5 章 経理 (第 37 条～第 41 条)

第 6 章 監督 (第 42 条～第 47 条)

第 7 章 罰則 (第 48 条)

附則（第49条～第78条）

1942年、昭和日銀法制定により、日本銀行制度の全面的改革が必要とされた理由として、吉野俊彦氏は次の5点をあげている⁽⁷⁾。

第1に、1937（昭和12年）、結城豊太郎蔵相により軍需生産力の拡充が政府の政策として採り上げられた際、これに必要な資金の調達を円滑に行うという意味で、日本銀行がその建前とする商業金融中心主義を捨てて、公然と産業金融へ進出すべきであるとされたこと。

第2は、発券制度の改革である。前述のように、正貨準備の不足のため、1888年に保証発行屈伸制限制度を導入したものの、1941年には暫定的に最高発行額屈伸制限制度を採用しており、これを恒久化する必要があったこと。

第3に、日本銀行の国際金融に関する規定を欠いていたため、国際決済銀行（BIS）への参加や外国中央銀行との取引などの不都合な点が多く、その改善策を迫られていたこと。

第4に、民間資金の蓄積が進むにつれ、有力市中銀行が日本銀行にその資金融通を仰ぐような事態が漸次消滅しつつあり、資金の一体的運営を期するためには、日本銀行を中核として金融機関全般を包含する組織体を形成することが必要となったこと。

第5に、日本銀行の性格である。日本銀行の使命として公共のため奉仕すべきこととされているが、法制上は一種の株式会社組織に外ならず、このため日本銀行が営利を目的として行動するように考えられることが少なくなかったのである。

（2）ライヒスバンクがモデル

昭和日銀法は、当時わが国と同盟関係にあったナチス・ドイツの統制経済の思想的影響を受けたもので、その典拠はドイツのライヒスバンク法（1939年6月制定）にあった。

事実、昭和日銀法には、次のようにライヒスバンク法と共通する点が多くみられる。

① 国家目的の強調

昭和日銀法第1条において、「日本銀行ハ国家経済総力ノ適切ナル發揮ヲ図ル為国家ノ政策ニ即シ………」と規定したほか、更に第2条において「日本銀行ハ専ラ国家目的ノ達成ヲ使命トシテ運営セラルベシ」と規定しているのは、日本銀行条例には全くなかった条項であり、ドイツ・ライヒスバンク法前文と相通じるものがある。

② 主務大臣の一般的業務命令権・監督命令権

昭和日銀法は、第42条において「日本銀行ハ主務大臣之ヲ監督ス」と規定したほか、第43条及び第44条において、主務大臣の一般的業務命令権・監督命令権を規定していた。このような一般的業務命令権等はライヒスバンクにおける一般的指令権と軌を一にするものである。

③ 総裁の統裁権

昭和日銀法第15条により、総裁は日本銀行の「業務ヲ総理」することとなり、また定款第24条は総裁、副総裁、理事で構成する役員集会の議事は「総裁之ヲ統裁ス」と規定していた。こう

した指導者原理は、日本銀行条例にはなかったもので、この点ライヒスバンクの規定と一致している。

④ 政府ないし主務大臣による重役の罷免権

昭和日銀法第 47 条は日本銀行の重役の罷免権が政府ないし主務大臣にあることを明定したが、その条件として法令、定款、主務大臣の命令に対する違反、公益阻害のほか、「日本銀行ノ目的達成上特ニ必要アリト認ムルトキ」という極めて幅のある 1 項を挿入し、事実上政府の意向により罷免しうる可能性を含んでいた。日本銀行条例には、政府による重役の罷免権を規定していなかったもので、この点もドイツ総統がライヒスバンク重役の無条件罷免権を保有していたのと同様類似している。

⑤ 出資者（株主）の権限の大幅縮小

日本銀行の出資者は最高年 5% の配当を受領できるだけで（解散の場合を除く）、経営人事に関与する権限は否認され、出資者総会の制度も設けられていない。日本銀行条例時代には株主総会があり、決算・剰余金処分のほか、定款の改正、営業年限の延長、増資の決議、一部重役人事にも関与していた。ライヒスバンクにおいては、持分所有者は年 5% の配当を受領するだけであり、総会は存続するがその権限は大幅に縮小されていた。

⑥ 著しく弾力的な管理通貨制度の採用

日本銀行券発行高に対して同額の保証物件を保有すれば足り（第 32 条）、銀行券と金及び外国為替との数量的関係は切断され、兌換銀行券条例とは根本的に異なる。この点、ライヒスバンクの発券制度に類似していたが日本銀行券の場合は最高発行限度が定められている点が異なる。しかも、その限度は主務大臣が決定するうえに、制限外発行が認められていたので、実質的には限度が無いに等しかった。

⑦ 公開市場操作、対政府無担保貸付及び国債の応募引受けを業務として規定

日本銀行は国債、債券、手形の売買（公開市場操作）を通常業務に加えた（第 20 条）ほか、財政に対する直接の信用供与を業務のなかに明定した（第 22 条）。日本銀行条例下にあつては、通常業務として政府発行の手形の割引買入れを認めたほか、特別の場合に公債証書の売買ができるように規定されていたが、これは公開市場操作の意味ではない。昭和日銀法のこの点に関する規定は既成事実の追認にすぎないとはいえ、やはりライヒスバンク法の規定と類似している。

⑧ 財政に対する無制限の信用供与

昭和日銀法には財政に対する直接間接の信用供与の限度は設定されておらず、これに対して兌換銀行券条例下では自ずと一定の限度が設けられていた点を考えると、やはり大きな変更である。ライヒスバンク法が財政に対する信用供与限度を事実上撤廃したのと同じである。

⑨ 純益金処分中における納付金割合の著増

日本銀行の純益金中から法定準備、任意準備、出資者配当を控除した金額は、全額国庫に納付すべきものとされていたが（第 39 条）、これは日本銀行納付金法時代に比べて国庫納付金割合の

著増を意味するとともに、ライヒスバンク法のこの点についての規定と全く同一である。

このように、昭和日銀法は、その典拠となったドイツ・ライヒスバンク法と多くの点で共通性をもつものであった。

(3) 政策委員会設置

戦後、昭和日銀法は、臨時金利調整法（昭和22年法第181号）、通貨発行審議会法（同年法第197号、昭和27年廃止）、準備預金制度に関する法律（昭和32年法第135号）等の制定に伴い改正されたが、何れも部分的なもので唯一画期的な改正は、日本銀行政策委員会の設置を定めた「日本銀行法の一部を改正する法律」（昭和24年法第191号、以下「改正日銀法」）であった。

政策委員会の設置は、1949（昭和24）年3月、連合国最高司令官（SCAP）の特使として来日したドッジ使節団によって提起された。昭和日銀法にあっては、日本銀行は大蔵大臣の監督下におかれていたが、金融政策の強化のためには、米国の連邦準備制度理事会に倣って、日本銀行に政策委員会を設置し、政策決定を行わせるのが適当と考えられたのである⁽⁸⁾。かくして、1949年6月、改正日銀法が成立した。

政策委員会は、日本銀行の最高意思決定機関と位置付けられた。委員は日本銀行総裁、政府代表2名、民間代表（政府の任命による）4名の計7名から構成され、議事は委員の過半数により決定されるが、政府代表2名に議決権はなかった（第13条の2）。

政策委員会の任務は、日本銀行の業務の運営、通貨・信用の調節、その他の金融政策の決定及び監督であり、その具体的管掌事項は、公定歩合並びに高率適用の決定・変更、割引手形の種類・条件の決定・変更、貸付担保の種類・条件・価格の決定・変更、公開市場操作の対象・条件・価格並びにその開始及び停止時期の決定・変更など、中央銀行としての通常業務の運営のほか、1947年に制定された臨時金利調整法による市中金融機関の金利の最高限度の決定・変更・廃止その他広範囲にわたって規定されていたが、日本銀行券の発行限度の決定（主務大臣の専管事項）には関与しえないものとされていた（第13条の3）。

以上のほかに、日本銀行と取引関係をもつ市中金融機関の日本銀行に対する預け金の割合の変更、及び市中金融機関の証券会社に対する貸付・投資並びに貸付担保の種類・条件・価格の限度に関する統制の決定・変更が管掌事項に規定されていた（第13条の3）。これらはいずれも米国の連邦準備法にならったもので、将来、政策委員会によって遂行しうるように考案された、予備的な規定であった。

政策委員会の設置によって、日本銀行の行う諸般の金融政策が政府の経済政策とは独立に運営される枠組みが成立したかに見える。しかし、政策委員会に関する規定は改正日銀法の第1章の2にまとめて挿入されたのみで他の諸規定はそのままであり、大蔵大臣の日本銀行監督権限・業務命令権限は依然として残存していたため、政策委員会は実質的に十分な機能を発揮することができなかった。改正法は、まさに木に竹をつぐものであった⁽⁹⁾。

昭和日銀法の制定によって、兌換銀行券条例及び制限外発行税制度は廃止され、最高発行額屈伸制限制度は恒久的なものとなった。発行限度額は大蔵大臣により毎年のように拡大され、1997 (平成9) 年12月には、55兆9000億円に達した (第4表参照)。

第4表 日本銀行券発行限度額の推移

(単位・億円)

| 年 月 | 発行限度 | 年 月 | 発行限度 | 年 月 | 発行限度 |
|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| 1941.4 | 47 | 1964.7 | 18,500 | 1981.12 | 198,000 |
| 42.4 | 60 | 65.7 | 21,500 | 82.12 | 212,000 |
| ↓ | ↓ | 66.8 | 24,500 | 83.12 | 224,000 |
| 48.2 | 2,700 | 67.8 | 29,000 | 84.12 | 236,000 |
| 48.10 | 3,300 | 68.8 | 34,000 | ↓ | ↓ |
| 49.1 | 3,500 | 69.10 | 41,000 | 86.12 | 268,000 |
| 50.11 | 3,900 | 70.11 | 49,000 | 87.12 | 296,000 |
| 51.12 | 4,700 | 71.11 | 57,000 | 88.12 | 326,000 |
| 52.12 | 5,100 | 72.12 | 67,000 | 89.12 | 359,000 |
| ↓ | ↓ | 73.11 | 79,000 | 90.12 | 394,000 |
| 56.12 | 6,500 | 74.10 | 94,000 | ↓ | ↓ |
| ↓ | ↓ | 75.12 | 110,000 | 93.12 | 410,000 |
| 59.6 | 8,000 | 76.11 | 128,000 | 94.12 | 439,000 |
| 60.7 | 9,500 | 77.11 | 145,000 | 95.12 | 472,000 |
| 61.6 | 11,500 | 78.12 | 163,000 | 96.12 | 510,000 |
| 62.7 | 12,500 | 79.12 | 183,000 | 97.12 | 559,000 |
| 63.7 | 16,000 | ↓ | ↓ | | |

(資料) 日本銀行『日本金融年表』(明治元年～平成4年)1993年、ほか。

Ⅳ. 新日本銀行法 (新日銀法)

昭和日銀法は、戦時体制下に制定された国家統制色の強い法律であったため、戦後、再三改正が試みられたが、関係方面のコンセンサスが得られず、政策委員会の設置を除けば、大きな改正は実現しなかった。とりわけ、金融制度調査会 (大蔵大臣の諮問機関) において4年間の審議を重ねて、1960年9月に発表された「日本銀行制度に関する答申」は注目されたが、政府と日本銀行との関係に関して統一的な結論を得ることができず、改正法案が国会へ提出されることはなかった⁽¹⁰⁾。

(1) 日本銀行法の抜本改革

新しい「日本銀行法」(平成9年法第89号、以下「新日銀法」) は、1997年6月、急拠成立した。昭和日銀法の抜本的改正の動きは、バブル経済の原因追求の過程から生まれた。1985年9月のプラザ合意 (ドル高是正のための主要5か国合意) 後、深刻化する円高不況に対処して、政府日銀は大幅な金融緩和を実施し、公定歩合は当時としては史上最低の2.5%まで引き下げられた。この

結果、1980年代後半に株価や地価の未曾有の高騰を招来した。そこで90年から91年6月にかけて、日銀が金融引締め転じると、今度はこれら資産価格が一斉に暴落した。いわゆる「バブル崩壊」である。

バブル経済の崩壊後、景気の低迷と不良債権の発生は、金融機関経営のみならず、国民経済にも深刻な影響を及ぼすに至った。こうした状況下、連立与党の大蔵省改革プロジェクト・チームは、1996年6月に作成した「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」と題する報告書の中で、「過剰流動性やバブルにおけるマクロ経済政策の誤りを繰り返さないためにも、中央銀行としての独立性、政策決定責任をより明確にする方向で、日銀法を改正する必要がある」との認識を示し、改正法案を次期通常国会へ提出することを提言した⁽¹¹⁾。

この報告書をうけて、1996年7月、橋本龍太郎首相（当時）は、首相の私的諮問機関として「中央銀行研究会」（座長 鳥居泰彦）を発足させた。同研究会は、わが国の中央銀行のあり方についての基本的な指針として「中央銀行制度の改革——開かれた独立性を求めて」と題する報告書を同年11月に提出した。その後、論議の場を金融制度調査会（会長 館龍一郎）に移して細部にわたり審議を行った結果、97年2月、「日本銀行法の改正に関する答申」が提出された。

「中央銀行研究会報告」並びに「金融制度調査会答申」は、「21世紀の金融システムの中核にふさわしい中央銀行」として「開かれた独立性」を目ざしたものとされるが、その実、十分に独立性を付与したものとはいいがたく、さまざまな問題を内包しているとして、学界や言論界から厳しい批判が相次いだ。

しかし、政府は、「金融制度調査会答申」の線に沿って大蔵省で作成された日本銀行法案を閣議決定し、97年3月国会へ提出した。同法案は6月に衆参両院で通過、成立し、公布された。そして翌98年4月に施行されたのである。

新日銀法は、その前身である日本銀行条例や昭和日銀法のように特定国の中央銀行法を範としたものではない。しかし、当時、世界的に中央銀行の独立性を強化する気運が高まっており、とくに通貨統合を目ざす欧州連合ではマーストリヒト条約（1992年調印）で欧州中央銀行及び各国中央銀行に強い独立性を付与していた。この結果、新日銀法にも昭和日銀法に比べれば、格段に強い独立性が与えられていることは確かである。

新日銀法は下記10章66ケ条から成る。

第1章 総則（第1条～第13条）

第2章 政策委員会（第14条～第20条）

第3章 役員及び職員（第21条～第32条）

第4章 業務（第33条～第45条）

第5章 日本銀行券（第46条～第49条）

第6章 会計（第50条～第53条）

第7章 国会に対する報告等（第54条・第55条）

第 8 章 違法行為等の是正等 (第 56 条～第 58 条)

第 9 章 雑則 (第 59 条～第 62 条)

第 10 章 罰則 (第 63 条～第 66 条)

附則 (第 1 条～第 39 条)

新日銀法の特徴点をあげると、

第 1 に、総則においては日本銀行の目的は「通貨及び金融の調節を行うこと」及び「信用秩序の維持に資すること」にある旨明記した。しかも、通貨及び金融の調節に当っては、「物価の安定を図ること」を理念とする、と規定している。

第 2 に、政策委員会は、公定歩合、預金準備率、金融市場調節の方針、通貨及び金融の調節に関する方針の決定又は変更を行う。

政策委員会は、日銀総裁、同副総裁 (2 名) 及び審議委員 6 名、合計 9 名で構成される。但し、大蔵大臣 (現、財務大臣、以下同じ) 及び経済企画庁長官 (現、経済財政政策担当大臣、以下同じ) は、その指名する職員を政策委員会へ出席させ、議案 (議決延期請求案を含む) を提出することができる。

第 3 に、役員として、総裁 1 名、副総裁 2 名、審議委員 6 名のほか、監事 3 名以内、理事 6 名以内、及び参与若干名がおかれる。

総裁、副総裁及び審議委員は、衆参両院の同意をえて内閣が任命する。監事は内閣が、理事及び参与は大蔵大臣が任命する。役員 (理事を除く) は、任期中、その意に反して解任されない旨の身分保障が与えられた。

第 4 に、日銀は通常業務 (手形割引、担保付貸付、債券の売買及び貸借、預り金、内国為替、保護預り等) のほか、国庫金及び国の事務取扱い、特別融資、外国為替売買、国際金融業務及び考査 (銀行検査) を行う。

第 5 に、政策委員会議長は、金融政策決定会合終了後、速やかに議事概要を公表し、相当期間経過後に、議事録を公表しなければならない。

第 6、日本銀行は銀行券を発行する。日本銀行券は無制限法貨とされる。

第 7、日本銀行の経費予算 (通貨及び金融の調節に支障のないものに限る) は大蔵大臣の許可を受けなければならない。

第 8、日本銀行は概ね半年毎に国会に対して業務報告書を提出しなければならない。

第 9、日本銀行役職員の守秘義務違反に対して 1 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金、その他の法令違反には 50 万円以下の過料が適用される。

新日銀法は政策委員会議事録の公開 (第 20 条)、役員の身分保証 (第 25 条)、日銀の業務の国会への報告 (第 54 条)、大蔵大臣の日銀監督権限の縮小を規定したほか、大蔵大臣の業務命令権、同立入検査権及び日銀監理官制度を廃止した点は大きな前進として評価できる。しかしながら、一方では依然として問題を残しているのも事実である。以下、重要な問題点を取り上げる⁽¹²⁾。

(2) 新日銀法の問題点

第1に、日銀（金融政策）の主要な目的として「物価の安定」を掲げているが、これでは不十分である。金融政策の目的は物価（対内価値）の安定とともに、通貨の対外価値にもかかわるものであり、日銀の目的も、対外価値を含めた「通貨価値の安定」とすべきである。したがって大蔵大臣に委ねられている為替市場介入権は日銀政策委員会に帰属させるべきである。

第2に、政策委員会に対する政府の関与に問題がある。第19条は、大蔵大臣又は経済企画庁長官又はそれらの指定する者が政策委員会へ出席して、発言し、議案（議決延期案を含む）を提出することを認めている。政府代表は、議決権はないものの、こうした形で政策委員会の意思決定に影響を与えることは、日本銀行の独立性を損うおそれがある。

第3点は日銀による公債引受けである。新日銀法は、日銀が赤字国債（財政法第5条但し書）や政府短期証券の引き受けを認めている（第34条）。これは財政資金を市中金利以下で調達しようとする政府のエゴであり、フェアではない。これら公債はすべて、公募に付し、政府といえども市場のルールに従うべきである。また、日銀の公債引受けはインフレの温床となる恐れがある。

第5表 日本銀行条例・新旧日銀法の比較対照

| | 日本銀行条例 | （昭和）日本銀行法 | （新）日本銀行法 |
|----------|------------------------------|---|--|
| 公 布 | 1882（明治15）年 | 1942（昭和17）年 | 1997（平成9）年 |
| 目 的 | —— | 通貨の調節、金融の調整、信用制度の保持育成 | 通貨及び金融の調節、信用秩序の維持 |
| 組織形態 | 有限責任（株式会社） | 法人（特殊法人） | 法人（特殊法人） |
| 資本金 | 1000万円 | 1億円 | 1億円 |
| 業 務 | 手形割引、地金銀売買、抵当貸付、手形貸付、預り金 | 右の外、外国為替の売買、外国金融機関との取引 | 右の外、政府への貸付、信用秩序、資金決済円滑化の為の業務、審査 |
| 機 関 | 株主総会 | 政策委員会（49年以降） | 政策委員会 |
| 役 員 | 総 裁 副総裁 政策委員会委員 理 事 | 任期5年、内閣が任命 〃 〃 （1名） 任期4年、〃 （6名） 任期4年、蔵相が任命 （3名以上） | 任期5年、内閣が任命 〃 〃 （2名） 〃 〃 （6名） 任期4年、蔵相が任命 （6名以内） |
| | 監 事 参 与 | 任期3年、〃 （2名以上） 任期2年、〃 （若干名） | 〃 〃 内閣が任命（3名） 〃 2年、蔵相が任命 （若干名） |
| 日銀に対する監督 | 政府 | 蔵相 | —— |

〔注〕政策委員会は1949年6月設置。

〔資料〕内閣官報（印刷）局『法令全書』明治15年、昭和17年、同24年6月、平成9年6月。

第4点は銀行券の発行保証及び発行限度を廃止した点である(第46条以下)。発行保証は日本銀行条例及び昭和日銀法で規定されていたもので、発行銀行券の物的担保であった。日銀券の発行保証がなくなれば、明治初期の不換政府紙幣へ逆戻りし、内外の信認を失う恐れがある。また発行限度の廃止は、銀行券発行の歯止めをなくし、インフレを招き易くなるのは明らかである。

第5点は大蔵大臣による日銀予算の認可権である(第51条)。金融政策に支障のないものという限定付きとはいえ、日銀の経費予算を大蔵大臣の認可事項としたが、支障の有無の線引は恣意的にならざるをえない。日銀の経費予算の作成は、日銀の独立性及び政策運営の自主性を考慮すれば、政策委員会の決定事項とし、決算を会計検査院の監査を経て、国会へ提出する形で足りるのではあるまいか。

第6点は、日銀またはその役職員が法令、定款に違反し、またはその恐れがある場合、大蔵大臣は、①日銀に対してその是正措置を求めることができる。②監事に対して監査の実施を命令できる、という点である(第56条～第57条)。

これらの措置は、昭和日銀法の規定していた大蔵大臣の監督権、業務命令権、立入検査権や日銀監理官制度を廃止する代償として導入されたとみられるが、適法性のチェックであれば、大蔵省でなく、行政監察を担当する総務省が適当であろう。

第7に、日銀役職員の守秘義務及び罰則が強化された点である。日銀の公共性からみて守秘義務はある程度必要としても、日銀退職後迄守秘義務を課することには問題がある。また、役職員の法令違反に対して、広範囲にわたり、国家公務員と同等の罰則が設けられた。日銀の役職員は、いわゆる「みなし公務員」であるが、公務員ではない(第30条)。しかるに、公務員と同等の罰則を課することが適正であろうか、妥当性に疑問があるといわざるをえない。

V. 日本銀行法再改正論議

新日銀法施行後の金融政策運営をみると、デフレ対策としての「ゼロ金利政策の導入」(1999年2月)、政府の反対を押し切って決定した「ゼロ金利政策の解除」(2000年8月)及び実質的な「ゼロ金利政策への復帰」(2001年2月)と、3度政策の転換が行われた。とくに、「ゼロ金利政策の解除」は日銀がデフレ・スパイラルの懸念が払拭できたとして決定したものである。その際、政府は初めて新日銀法第19条第2項に基づく議決延期を提案したが、政策委員会は同条第3項に基づいてこれを否決した。

その後、景気が予想に反して再度悪化したため、この解除決定をめぐって多くの論議を呼び、一部国会議員は、①政府と日銀の間の政策整合性の強化、②物価水準目標の導入、などを目的とする日銀法改正を目指して研究会を組織し、その具体案を作成・公表した⁽¹³⁾。

上記「ゼロ金利政策の解除」をめぐって、国内外で多くの論議を呼んだが、一部国会議員は、日銀の決定を批判するとともに、これを機に新日銀法改正の必要性を主張し、有志が集まって「日銀法改正研究会」(事務局長：山本幸三衆議院議員)を発足させた。その後この検討は、自民党金

融調査会の「金融と物価に関するワーキング・チーム」(座長：相沢英之衆議院議員)の場に移され、同チームは、2000年11月、法改正の基本的考え方を「日本銀行法改正(案)についての報告」(以下「相沢報告」)として取りまとめる一方、「日本銀行法の一部を改正する法律案要綱(案)」(以下、「日銀法改正法案要綱」)並びに「日本銀行法の一部を改正する法律案、新旧対照表」(未定稿)を作成した。さらに、2002年3月29日、上記要綱案は、自民党のデフレ対策特別委員会金融調査会及び財政金融部会「金融と物価に関するワーキング・チーム」の合同会議に提出され、一部修正のうえ、公表された⁽¹⁴⁾。

上記「相沢報告」及び「日銀法改正法案要綱」に示された改正内容の概要は以下の通りである。

① インフレの解消が日銀の最大の責務であると同様、デフレの解消もまた、日銀の大きな責務である。その為の最も有効な政策は、日銀が「物価安定目標(期限を含む)」を掲げ、その達成に全力を傾けることである。

これにより、日銀の政策の透明性が向上し、説明責任が明確になる。本政策採用に当っては、日銀の独立性に留意する必要があるので日銀法第15条の政策委員会決議事項の一つとして加えることとして、「物価水準の目標」の決定または変更には、政府の意見を聴取してもらうこととする。

そこで、政策委員会の権限(第15条第1項)に「物価水準目標(その達成の期間を含む)」を新設するとともに、それを効果的にするため、金融市場の調節手段である「手形または債券」⁽¹⁵⁾を「有価証券」に変更する(第15条第4項及び第33条第3項)こととする。また、日銀が必要に応じて自らの判断で外債の購入ができることが明確になるように、規定(第40条)を定める⁽¹⁶⁾。

② ゼロ金利政策解除の際のような政府と日銀の対立は、国家・国民にとって不幸なことであるので、日銀法において、日銀の金融政策と政府の経済政策の整合性を一層図る必要があることを強調するとともに、政府から政策決定延期の請求があれば、1回に限り、これを延期せねばならないこととする。

これに関して、第4条(政府との関係)を日銀・政府間の意思疎通および経済政策の整合性を強調する表現に改める一方、政策委員会が物価水準目標について審議する場合は政府側の意見を聴取しなければならず、政府側に1回の議決延期権を与えることとし、それについての政策委員会の審議権を廃止する(第19条)。

③ 政策委員会のメンバーは現在9名で、その内、日銀が3名(総裁と副総裁2名)を占めている。これまでの実績をみても、この体制では、事実上、日銀の意向が政策委員会の審議の結果を左右してしまう。一層中立的、専門的な審議を確保するためにも、日銀のオーバープレゼンスを改め、総裁が日銀を代表することとし、政策委員会のメンバーを7名とすることが適当、としている。したがって政策委員会から副総裁2名が除去されることとなる。

以上が改正案の概要であるが、この外に、総裁の解任権を規定すべきだとか、財務大臣が管

理・命令権を持てるようにすべきだ、等の意見も出たといわれる。しかし、このような規定を導入すれば、国家統制色の強い昭和日銀法への逆行として、社会的批判を浴びるのは必至であり、見送りとなった。

む す び

以上、3代にわたる日本銀行法の特徴を歴史的に解明した結果を総括しよう。

明治維新以来、政府は日本の近代化を急ぐため、欧米諸国の文物諸制度の導入に急であり、金融制度もその例外ではなかった。わが国中央銀行制度は、結局ベルギー国立銀行を中心として、英仏両国の中央銀行制度を検討し、それをわが国の実情に適合するように工夫して作成されたものであった。これは賢明な方策であり、それ故にこそ、懸案であった紙幣整理とインフレの克服を成し遂げることができたのである。

1942年の昭和日銀法は太平洋戦争中という異常事態のなかで、わが国と同盟関係にあったナチス・ドイツの中央銀行であるライヒスバンクを範として制定された。1942年は日本銀行の営業年限の2度目の更新期に当たっており、日本銀行の改革は以前から検討されていたが、改革が実現したのが戦争突入後であった。

戦争中であれば、戦争目的の遂行が最優先課題であるのはいうまでもない。このため昭和日銀法は当然のことながら国家目的の遂行を至上命令とするもので、国家統制色の極めて強いものとなった。かくて日銀は政府の政策に全面的に協力することを要請された。従って、同じく戦時下にあったナチス・ドイツのライヒスバンクが好個のモデルとなったのである。しかし、戦後1949年に政策委員会を設置したのみで、以降45年間もこれを放置したのは政府の怠慢であったとしかいいようがない。

3代目の新日銀法は、1997年に期せずして成立したが、これはバブル経済の崩壊に対処する過程で生まれた。しかし、時あたかも世界的に中央銀行の独立性を強化する気運が高まりつつある時期にあり、わが国の場合も21世紀にふさわしい中央銀行をめざして思い切った改革が実行された。すなわち、中央銀行の独立性を強化するため、役員の身分保障の確保、大蔵大臣の日銀監督権限の縮小、日銀監理官制度の廃止など、大きく前進したことは評価されてよい。ただし、政策委員会への政府の関与、日銀の公債引受け、日銀券の発行保証の廃止など問題もあり、将来に課題を残している。しかし、新日銀法は、マーストリヒト条約には及ばないものの、一応先進国の中央銀行法に準じるレベルに達したといえよう。

ところが、新日銀法施行3年を経て早くも再改正論議がもち上がっている。しかも、日銀の独立性を後退させる方向においてであり、これは改悪である。現時点で、日銀の独立性を低下させることは、国際社会の失笑を買うことは必至であり、為政者の良識ある判断を期待したいものである。

<注>

- (1) 西川元彦『中央銀行』東洋経済新報社、1984年、11ページ。
- (2) 館龍一郎編『金融辞典』東洋経済新報社1994年、203ページ。
- (3) 戦前の官吏任命形式。勅任は勅令により叙任される官職で、一等及び二等の高等官。奏任は、太政大臣（後、内閣総理大臣）が奏薦して任命される官職で3等以下の高等官。
- (4) レオン・セイ（Jean Baptist Léon Say；1826－96）はフランスの財政家で大蔵大臣を数度（1872－73；75－76；76－79；82）務めた。有名な販路説（セイの法則）で知られる、J・B・セイ（Jean Baptist Say；1767～1832）の孫に当る。
- (5) 明石照男・鈴木憲久共著『日本金融史』第1巻、東洋経済新報社、1958年、86ページ。
- (6) 中山伊知郎編『経済学大辞典』Ⅱ 東洋経済新報社、1963年、75～6ページ。
- (7) 吉野俊彦『日本銀行制度改革史』東京大学出版会、1962年。
- (8) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第13巻、東洋経済新報社、1983年、523－533ページ。
- (9) 日本銀行調査局『戦後わが国金融制度の再編成』1967年、210ページ。
- (10) ——『日本銀行——その組織と機能』1967年、172ページ。
- (11) 立脇和夫『改正日銀法』東洋経済新報社、1998年、5ページ。
- (12) ——「日銀法、大蔵省関与の排除を」（『日本経済新聞』経済教室）1997年2月21日。
- (13) 鐘ヶ江毅『日本銀行法の再改正論議をめぐって』（中京大学経済研究所ディスカッションペーパー、No 0201）2002年4月。
- (14) 『日本経済新聞』2002年3月29日夕刊。『朝日新聞』2002年3月30日。
- (15) 「証券取引法」（昭和23年法第23号）及び関連政省令で定義された「有価証券」にはCPは含まれているが、一般の「手形」は含まれていない。したがって、「相沢報告」に沿った改正が仮りに実現した場合、日銀が今日行っている有力な公開市場操作の手段である「手形オペ」が実施できなくなる。この点、国会議員に正確な事実認識が欠如しているようである。
- (16) 当初の「相沢報告」には「外債購入のための改正」は含まれておらず、3月29日の会合で加えられた。