

第3章 金融行政・市場を巡る改革

平成8年から平成9年にかけて、日本銀行法の改正、金融行政機構の改革及び金融システム改革など、経済・金融情勢の変化に対応するための金融・証券市場を巡る機構・制度に関する改革の検討が進められた。本章では、こうした制度改革の概要について記す。

なお、金融行政機構の改革については「金融行政」及び「証券行政」、金融システム改革については「証券行政」ほか各編を併せて参照いただきたい。

1 日本銀行法の改正

(1) 日本銀行法の改正を巡る動き

旧日本銀行法は戦時下の昭和17（1942）年に制定されたものであり、戦後長い期間にわたって日本経済を金融面から支えることになった。しかし同時に、第二次世界大戦後に何度かそれを改正しようと試みる努力が見られた。例えば、昭和20年代を通じて中央銀行制度の改革がしばしば検討されたが、その多くは具体化することなく、実現を見た重要な改革は、昭和24年の政策委員会の設置のみであった。¹⁾ また昭和32年から昭和35年にかけて、金融制度調査会で幅広く制度の見直しの議論が行われ、「日本銀行制度に関する答申」が取りまとめられた。答申された日本銀行制度の見直しは幅広い分野に及んだが、その後の審議の経過等を踏まえ、改正法案の国会提出はなされなかった。²⁾

その後、1980年代後半のバブル経済、1990年代に入ってからはその崩壊による景気低迷と不良債権問題が発生し、この間、金融政策は経済活動に決定的な影響を及ぼすものとなっていた。また、経済のグローバル化や金融の構造改革等の進展も見られることとなった。こうした中、日本の金融政策を担う日本銀行の在り方について、内外の経済・金融諸情勢の変化に対応したものとなっているかという疑問が呈され、与党においても、日本銀行の在り方を見直すことが提案された。³⁾

(2) 日本銀行法改正に係る検討

こうした状況を踏まえ、21世紀の金融システムの中核にふさわしい中央銀行の在り方について検討を行うよう橋本内閣総理大臣の要請を受け、平成8年7月以降「中央

銀行研究会」において議論が行われ、同年11月12日、中央銀行制度全般に関する基本的な指針を示した報告書「中央銀行制度の改革―開かれた独立性を求めて―」が提出された。同報告書においては、過去の中央銀行制度に関する議論で指摘された金融政策の独立性の確保に加え、国民や金融市場の信頼を得るために、政策運営の透明性が不可欠であることが強調され、「開かれた独立性」を基軸とした日本銀行の改革の必要性が示された。

同報告書において示された基本的な指針を踏まえ、金融制度調査会日本銀行法改正小委員会（委員長は館龍一郎東京大学名誉教授）において日本銀行法改正に向けた審議が行われ、平成9年2月6日に「日本銀行法の改正に関する答申」が取りまとめられた。同答申においては、中央銀行研究会報告書で基本的指針が示された事項に加え、日本銀行と政府の関係等に係る具体的論点につき、独立性強化の理念に立って、制度的観点からの検討が行われ、具体的な成案が示された。

その後、与党内の議論も踏まえ、同年3月11日に日本銀行改正法案が国会に提出され、同年6月11日に成立した（平成10年4月1日施行）。なお、衆参両院各々の大蔵委員会において、国会への報告の充実、日本銀行の抜本的リストラ計画の作成等を求める附帯決議がなされた。⁴⁾

（3）改正日本銀行法の概要

この改正により、日本銀行法は全部改正された。その主な内容は以下のとおりである。⁵⁾

①日本銀行の目的・金融政策の理念

改正前の日本銀行法における日本銀行の目的については、戦時中の立法を反映して、「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通貨ノ調節、金融ノ調整及信用制度ノ保持育成ニ任ズル」こととされていたが、21世紀の中央銀行の目的にふさわしいものに改めるため、第1条第1項において「日本銀行は、我が国の中央銀行として、銀行券を発行するとともに、通貨及び金融の調節を行う」ことを目的とすることを明確に規定し、さらに、第2条において、金融政策運営の理念は、「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」こととされた。これは、日本銀行は、ただ物価の安定にのみ専念すれば足りるというものではなく、物価の安定を基本とし、国民経済の健全な発展に資するよう、機動的かつ的確な金融政策を遂行すべきとの趣旨であった。

なお、金融機関の検査・監督、信用秩序維持等については、行政的手法を要することから、政府の責務であり、日本銀行は、従来より、金融機関の検査・監督等につき権限を有するものではない。しかしながら、日本銀行は「最後の貸手」として、日銀特融の実施等を通じ、信用秩序の維持に資するという目的を有しており、第1条第2

項において、日本銀行は、「銀行その他の金融機関の間で行われる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」と規定された。

②金融政策の独立性確保

日本銀行改革の基軸は、日本銀行の金融政策につき、「開かれた独立性」を確保していくことであり、改正法第3条第1項において、「日本銀行の通貨及び金融の調節における自主性は尊重されなければならない」ことを明確にした。なお、改正前の日本銀行法においては、金融政策決定における政府と日本銀行の関係につき、次のような規定があった。⁶⁾

- ・政府は、広範な業務命令権を有していた。
- ・金融政策に関し、政府と日本銀行の見解が異なった場合、政府が日本銀行役員の解任を行えるか否か明らかではなかった。

この点、改正法においては、金融政策の独立性強化の観点から、次のような改正が行われた。

- ・広範な業務命令権を廃止する。
- ・日本銀行役員の解任事由を限定し、政府と金融政策に係る見解が異なることを理由とした解任は認めないこととする。

③政策委員会の権限の強化

改正法では、役員集会を廃止するとともに、政策委員会の権限を、金融政策全般に拡充するとともに、業務運営の基本方針についても対象とし、政策委員会が日本銀行の最高意思決定機関であることを明確にした。また、従来7人であった政策委員のうち、政府代表委員（2人）は廃止のうえ、委員9人で組織することとし、審議委員6人のほか、日本銀行総裁、副総裁2人をもってこれにあてることとされた。また、政策委員会のうち金融政策を議事とする会議については、定期的に招集することと規定された。

④政策運営の透明性の確保

日本銀行の金融政策の独立性の強化には、政策運営の透明性の確保が伴わなければならない。政策運営の透明性を確保し、金融政策の在り方について、広く国民の間で議論し得るものとするのが、アカウントビリティの観点から重要であり、グローバル・マーケットの信認を得るためにも不可欠である。そのため、改正法第3条第2項において、「日本銀行は、通貨及び金融の調節に関する意思決定の内容及び過程を国民に明らかにするよう努めなければならない」ことを明確にするるとともに、議事録等の公表、国会に対する報告等、業務概況書等の公表等の措置が講じられた。

⑤政府の経済政策との整合性の確保

日本銀行の金融政策は、政府の経済政策と相まって国民経済の健全な発展に寄与していくものである。そのため、改正法第4条において、「日本銀行は、その行う通貨

及び金融の調節が経済政策の一環をなすものであることを踏まえ、それが政府の経済政策の基本方針と整合的なものとなるよう、常に政府と連絡を密にし、十分な意思疎通を図らなければならない」との基本的考え方が示された。この整合性確保の仕組みとして、必要に応じ、政府より金融政策を議事とする政策委員会に出席できるようにするとともに、議案の提出及び議決の延期の求めができることとし、議決の延期の求めがあった場合、政策委員会がその採否を決定することとした。

⑥その他

上記に加え、全部改正となった同法改正においては、役員及び職員、業務、予算、銀行券、違法行為の是正など広範な内容の改正が行われた。このうち、以下では役員の任命、業務の明確化について概要を記す。

- (i) 日本銀行の総裁・副総裁について、内閣が任命する際に、新たに両議院の同意が必要とされた。また、審議委員については、それまでの任命委員が業界代表的な選考であったことを改め、幅広く経済又は金融に識見を有する者その他の学識経験者から選考を行うこととした。
- (ii) 業務の明確化が図られ、信用不安への対処について下記のとおり改正された。
 - 一時貸付： コンピューター故障の場合などによる流動性不足に対し、日本銀行の判断で一時的な無担保融資が可能となった。
 - 信用秩序維持のための業務（日銀特融等）： 大蔵大臣の要請を受け、日本銀行は必要と認められる業務を行うことができる（改正前においては、大蔵大臣の認可を受け、実施することとされていた。）ことが明確に規定された。また、従来、金融機関との任意の契約に基づき行われていた金融機関の営業所等への入調査（考査）等が、法令上、新たに日本銀行の業務として規定された。

この改正日本銀行法は平成10年4月に施行されることとなったが、その施行に先立ち、平成9年12月26日、日本銀行政策委員会は、関係政令が決定されたことを受け、「金融政策運営の新たな枠組みについて」を決定した。その中で、政策委員会のうち金融政策運営を討議・決定する会合について、①名称を「金融政策決定会合」とする、②毎月2回程度（10日前後及び25日前後に）開催する、③開催日の公表を、予め各四半期末に、翌月以降6か月分の予定を公表する、④「金融市場調節の基本方針の決定」、「公定歩合の決定」、「預金準備率の変更等」を議事とする、⑤会合終了後、直ちに決定内容を公表する、⑥月中の初回会合の2営業日後に、「金融経済月報」を公表する、⑦議事要旨は、当該会合の次々回の会合で承認の後、その3営業日後に公表する、⑧議事録は、新法施行後に新政策委員会が適当と認めて定めた期間の経過後に公表する、ことを公表し、これらを平成10年1月より実施することとした。

〔注〕

- 1) 戦後早い時期における日本銀行法改正の動きについては、日本銀行百年史編纂委員会編『日本銀行百年史 第五巻』（昭和60年、日本銀行）623-673ページを参照されたい。
- 2) 館籠一郎「金融制度調査会の『日本銀行法の改正に関する答申』」『金融』平成9年3月号 4-11ページを参照されたい。
- 3) 中央銀行研究会「中央銀行制度の改革―開かれた独立性を求めて―」首相官邸ウェブ・ページ<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/cyugin/hokokusyo.html>。
なお、与党の提案については、当時の連立与党プロジェクトチームによる「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」（平成8年6月13日）において、日本銀行法の改正の必要性が示されていた。
- 4) 『金融年報 平成9年版』71ページ。
- 5) 以下、『金融年報 平成9年版』71-78ページ。
- 6) ただし、運用上は、従来より日本銀行の金融政策の独立性は十分尊重されており、業務命令権も役員解任権も発動されたことはなかった（『金融年報 平成9年版』73ページ）。

2 金融行政機構の改革

平成9年6月16日に成立した「金融監督庁設置法」（平成9年法律第101号）に基づき、民間金融機関に対する検査・監督機能、及び証券取引等の監視等の機能が大蔵省から金融監督庁という新しい組織に移管されることとなり、平成10年6月22日に金融監督庁が発足した。¹⁾ また、大蔵省は金融制度・証券取引制度の企画・立案等の業務を所掌することとなり、銀行局と証券局は廃止され、金融企画局が設置された。なお、同月12日に公布・施行された「中央省庁等改革基本法」（平成10年法律第103号）では、遅くとも同法施行後5年以内に（できれば平成13年1月1日までに）新たな省庁等への移行を行うこととされ、金融行政に関しては、内閣府に金融庁を設置し、日本国内の金融に関する企画立案を含めて担うこととされた（本巻「金融行政」、「証券行政」参照）。

この金融行政機構改革に関しては、平成9年の通常国会において、「住専問題等を契機として国民各層から金融行政に対してなされたさまざまな御批判を重く受けとめ、激動する時代の変化に的確に対応し、国民に信頼される金融行政を確立する観点から、金融システム改革とともに金融行政機構の改革に取り組む²⁾ むとの大蔵大臣の所信が示されたほか、金融監督庁設置法案の趣旨について、「市場原理を基軸とした透明かつ公正な金融行政への転換に資するための金融行政機構改革の一環として、〔中略〕金融監督庁を設置しようとする³⁾」との説明がなされている。この金融監督庁設置など金融行政機構の改革や前述の日本銀行法の改正は、金融・銀行危機を迎えた金融システムを抜本的に立て直すための具体的な方策であったと考えて良いであろう。

〔注〕

- 1) 金融監督庁の初代長官には、元名古屋高等検察庁検事長・日野正晴が就任した。
- 2) 大蔵大臣の財政演説（衆議院「衆議院会議録」（平成9年1月20日））。
- 3) 金融監督庁設置法案趣旨説明（衆議院「行政改革に関する特別委員会議録」（平成9年4月24日））。なお、日本銀行法案の趣旨説明についても、衆議院本会議（平成9年4月17日）において、「政府は、内外の経済社会情勢の変化に対応し、〔中略〕日本銀行の抜本的な改革を実施する」との説明がなされている。

3 金融システム改革

また、この時期、金融行政機構の改編と並行して、金融市場に係る総合的な改革である金融システム改革が検討、実施された（各制度の改革は、本巻の各編を参照された）。これは、21世紀の日本経済を支える優れた金融システムへと変革するため、市場原理が働く自由な市場（フリー）、透明で信頼できる市場（フェア）、国際的で時代を先取りする市場（グローバル）の3原則にのっとり、抜本的な金融市場の改革を行うもので、平成8年11月の橋本内閣総理大臣の指示を受けて、関係する審議会での検討が進められた。

平成9年6月に各審議会の報告が取りまとめられ、平成10年6月にはこれらの改革を一体的に進めるうえでの中核的な法律である金融システム改革法が成立した。その中では、資産運用手段の充実や価格の自由化、参入促進等の措置のほか、利用者が安心して取引を行うための枠組みの構築として、ディスクロージャーの充実や、証券における「投資者保護基金」、保険における「保険契約者保護機構」の法定化による経営破綻時の顧客保護等に係る制度整備が講じられた。

また、平成9年12月にはいわゆる金融持株会社関連2法が成立し、金融持株会社が解禁されたことに加え、金融システム改革法による銀行法改正により、銀行が既存の金融機関を子会社とすることが解禁され、金融機関の再編に係る制度整備が図られた。