

中央銀行研究会報告書について

〔平成8年11月12日〕
日 本 銀 行

1. 本日、中央銀行研究会において、「中央銀行制度の改革」と題する報告書が取りまとめられ、首相に提出された。この報告書は、21世紀の金融システムの中核として相応しい中央銀行のあり方に関して、基本的な指針を示すとともに、日銀法改正を始めとする中央銀行関連諸制度の今後の改革の方向性も明らかにしており、日本銀行としても、これを重く受け止めるべきものと考えている。7月以降、精力的に審議されてきた鳥居座長はじめ研究会の委員の方々に対して、深く敬意を表するとともに、改革の指針を頂戴した当事者として、厚く御礼申し上げたい。
2. 日本銀行としては、研究会の報告書で示された基本的な指針に即して、今後、日銀法をはじめとした諸制度の見直し作業が早急に具体化していくことを強く希望している。こうした中央銀行制度の具体化に関しては、今後の検討に委ねられている論点もあるが、中央銀行研究会によって示された、「独立性」と「透明性」という2つの視点は、十分尊重されるべきものであると考える。日本銀行としては、こうした検討作業に対して、積極的に貢献していく方針である。
3. 研究会報告書にも触れられているように、日本銀行には、制度面の整備にとどまることなく、日本銀行自身が適切な政策・業務運営に向けて不断の努力を重ねていくことが求められている。そうした問題提起をも踏まえ、日本銀行では、政策・業務運営のあり方について、別紙の項目に即して、見直しを行っていくこととし、その旨本夕の政策委員会で決定した。
4. 日本銀行制度のあり方については、わが国の経済的・社会的環境と無縁ではあり得ないが、同時に、市場化・国際化時代に相応しい中央銀行制度としていくうえでは、最近の先進主要国における中央銀行制度改革の理念や考え方と平仄のとれたものとしていくことも、また重要である。
日本銀行としては、以上のような観点を踏まえ、この機会に、国民やマーケットからより高い信頼を勝ち得ていくため、制度・運用の両面にわたって、強力かつ大胆に改革を進めていく決意である。
関係各位のご理解とご協力を賜りたい。

以 上

日本銀行の政策・業務運営面での見直し

日本銀行では、中央銀行研究会での提言をも踏まえ、今後の法制度面の整備作業と並行して、以下の諸点に関し、運用面の見直し作業に着手することとする。いずれも来年春頃までを一つの目途として、取りまとめを行うよう努めることとする。

(1) 政策委員会における金融政策決定会合の定例化

公定歩合の決定や金融調節の基本方針の決定など、金融政策の基本方針を決定する政策委員会の開催を定例化する。

金融政策決定会合の定例化の目的は、政策決定のタイミングを巡る市場の無用の混乱を防止することにあるが、他方、政策変更の機動性を損なわないよう配慮する必要がある、開催頻度等具体策については、わが国金融市場の実情や諸外国の事例を踏まえて、検討を進めていく。

(2) 金融政策決定会合の議事要旨の公表

上記の定例化された政策委員会については、政策決定過程の透明性を高める観点から、議事要旨の公開を行っていく。

開示する議事要旨の具体的な様式等詳細については、上記(1)の検討とあわせ、今後、具体的な検討を行っていく。

(3) 考査

金融機関に対する考査について、研究会の報告書では、業務内容の明確化の観点から、法律上の根拠規定を設けることが望ましいとされた。

考査は、金融機関の協力を前提として行うものであり、その法定化によっても基本的性格はなんら変わるものではない。考査の内容については、行政の検査との無用の重複を避けるとの研究会報告の趣旨をも踏まえつつ、金融市場の高度化・複雑化に十分対応していけるよう、改めて考えていく。

(4) 本行の決済サービスの提供のあり方

銀行券・日本銀行当座預金という支払い完了性を有する決済手段が円滑に機能するよう、決済システムの効率的かつ円滑な運営を図っていくことは、金融システムの安定に関する中央銀行固有の役割である。

この点、日本銀行当座預金を中核とするわが国の決済システムにおいて、さらにリスクを削減していくため、即時決済の導入を含む新たな改善策について、今後、市場関係者とも協議していく。

(5) 業務・組織運営

経済の市場化・国際化といった環境変化に対して、日本銀行が適切に対応していくためには、業務面や組織運営面でも、柔軟な対応を図っていくことが求められる。そのためには、研究会報告書でも指摘されたとおり、運営の自主性が担保されることが極めて重要である。

その一方で、日本銀行の業務・組織運営の効率化・合理化については、不断の努力が求められていることも十分認識している。日本銀行としては、これまでも、業務・組織運営の効率化・合理化を推進してきたが、この点、今後とも、一層の努力を重ねていく所存である。また、本行職員の規律のあり方等に関しても、改めて具体的に検討を進めていく。

(6) 情報化時代への対応

政策運営の考え方については、これまでも様々なルートを通じて、積極的に説明してきたが、市場化・情報化時代の中央銀行には、従来にも増して、そうした努力が求められる。日本銀行としては、上記(2)の議事要旨の公開を進めることなどにより、金融政策運営の考え方を説明する仕方について、さらに検討を深めるとともに、最近における情報通信技術の発達を背景とした、インターネット等の新たなメディアの活用についても情報の受信・発信両面で工夫していく。

以 上

(参考)

中央銀行制度の改革

——開かれた独立性を求めて——

〔平成8年11月12日〕
中央銀行研究会

1. はじめに

- (1) 本研究会の背景と課題
- (2) 基本的考え方
 - (日本銀行の独立性)
 - (日本銀行の政策運営の透明化)
 - (開かれた独立性)

2. 日本銀行の目的・運営理念

- (1) 物価の安定
- (2) 金融システムの安定 (信用秩序の維持)

3. 日本銀行の独立性—「開かれた独立性」

- (1) 中央銀行の独立性の意義
- (2) 日本銀行の独立性強化のための措置

4. 日本銀行の政策決定の透明性確保・アカウンタビリティ

- (1) 基本的考え方
- (2) 議事要旨等の公開
- (3) 国会への報告

5. 政策委員会の強化

- (1) 政策委員会の位置づけ
 - (政策委員会の位置づけ)
 - (政策委員会と執行部門の関係)
- (2) 政策委員会の所掌事項
- (3) 政策委員会の開催日
- (4) 政策委員会の構成・委員の任命等

(5) 政策委員会への政府の出席

(6) 政策委員会の活性化のための方策

6. 政府と日本銀行の関係

- (1) 基本的考え方
- (2) 業務分野による性格の違いと政府との関係
- (3) 金融政策運営における政府と日本銀行の関係

7. 日本銀行の業務

- (1) 日本銀行の基本的機能
 - (発券銀行)
 - (銀行の銀行と金融政策の手段)
 - (政府の銀行)
- (2) 金融システムの安定 (信用秩序の維持)
 - (決済サービスの提供)
 - (考査)
 - (信用不安への対処)
 - (緊急時の指示権)
- (3) 国際金融業務

8. その他

- (1) 日本銀行の役職員の身分等
- (2) 日本銀行の法的位置づけ・資本金
- (3) 適正な業務執行の確保

9. 結語

1. はじめに

(1) 本研究会の背景と課題

我が国経済は、1980年代後半にいわゆるバブル経済に見舞われ、90年代に入ってからバブル経済崩壊による景気の低迷と不良債権問題が発生した。この間、金融政策は、我が国及び世界の経済活動に決定的な影響を及ぼすものとなってきている。

また、直接金融市場の拡大、金融技術の高度化といった金融の構造改革が進み、他方、経済全体のグローバル化が進展している。こうした中、我が国の金融政策についても、市場原理を重視し、我が国及び世界の金融市場の緊密化を視野に入れ、グローバル・マーケットからの信認を得ることが大きな課題となっている。各国の金融センター間の競争が激しくなる中で、我が国の金融市場の空洞化を防ぎ、世界を駆け巡るグローバルな資金にとって我が国を魅力ある市場としていくためにも、市場原理の徹底と透明性の確保を図ることが不可欠である。

これに加えて、金融政策が国民生活や国民経済に大きな影響を与える時代に入っており、中央銀行が国民から信認を得ることが益々重要になりつつある。

さらに、経済構造改革や、公的セクターの政策運営の効率化・透明化等を含む行政改革が進められつつあり、その一環としても、中央銀行制度の改革が求められている。

こうした中、我が国の金融政策を担う日本銀行のあり方について、近來の内外の経済・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ており、与党においても、日本銀行のあり方を見直すことが提案された。

このような状況を背景に、本研究会は、21世紀の金融システムの中核に相応しい中央銀行の

あり方について検討を行うよう内閣総理大臣より要請を受け、7月31日の第一回会合以来、短期間とはいえ極めて精力的に審議を行い、ここに報告書を取りまとめた。本報告書は、我が国の中央銀行のあり方について、基本的な指針を示すものである。

現在の日本銀行法は、昭和17年に制定された戦時中の立法（政策委員会に係る部分は昭和24年改正）であり、「国家経済総力ノ適切ナル發揮ノ為」を目的・運営理念としており、また、独立性の担保が明確でないなど、時代にそぐわないものとなっている。

さらに、現在の日本銀行の金融政策の決定過程については、何が議論され、どのようにしてそのような政策が選択されたのか、国民一般はもちろんのこと、マーケットの金融専門家にとってもわかりにくいものとの批判がある。

こうした現状に鑑みると、中央銀行の独立性と政策運営の透明性の確保という観点から、日本銀行の政策決定の枠組み全般について、抜本的な改革を行うことが必要である。

(2) 基本的考え方

(日本銀行の独立性)

本研究会は、日本銀行の独立性の確保が最も重要な課題と考える。

このことは歴史的経験や最近の理論の展開を踏まえ、金融政策の分野において中央銀行の独立性が必要との認識が広まりつつあること、ヨーロッパにおいても、欧州通貨統合の動向に関連して、政府と中央銀行の関係を見直す動きがみられることから当然のことである。

(日本銀行の政策運営の透明化)

間もなく迎える21世紀の特徴は、高度情報化、

グローバル化が進み、市場原理が重視されることになると考えられる。こうした潮流の中、金融政策の運営が不透明では、グローバル・マーケットの理解を得ることが困難になってきている。このため、我が国の金融政策がグローバル・マーケットの信認を得、有効に機能していくためには、金融政策運営の透明化が不可欠である。

(開かれた独立性)

このような意味で、21世紀の金融システムの中核に相応しい日本銀行に望まれるのは、透明性を伴った独立性、すなわち「開かれた独立性」でなければならない。

2. 日本銀行の目的・運営理念

(1) 物価の安定

日本銀行の金融政策の最も重要な目的は、「物価の安定」を図ることにある。

その際、日本銀行の金融政策運営は、物価の安定を図ることを通じて、「国民経済の健全な発展」に資することを基本とすべきである。

なお、いわゆるバブル経済期には、一般物価水準は安定している中で、地価・株価等の資産価格が高騰し、実体経済に大きな影響を及ぼした。この点に鑑み、一般物価水準だけでなく各種価格の変動にも留意することが望まれる。

(2) 金融システムの安定（信用秩序の維持）

金融システムの安定（信用秩序の維持）については、最終的な責任は政府にあるが、日本銀行は、決済システムの円滑かつ安定的な運行の確保を通じて、金融システムの安定に寄与すべきである。

3. 日本銀行の独立性—「開かれた独立性」

(1) 中央銀行の独立性の意義

インフレ的な経済運営を求める外部からの圧力を排し、物価の安定を達成するためには、中央銀行に独立性を付与する必要がある。そのためには、金融政策の分野において、日本銀行の最高意思決定機関である政策委員会を強化した上で、この政策委員会が最終的な判断を行うこととすべきである。

日本銀行の独立性と憲法との関係については、物価の安定のための金融政策という専門的判断を要する分野においては、政府からの独立性を認める相当の理由があり、人事権等を通じた政府のコントロールが留保されていれば、日本銀行に内閣から独立した行政的色彩を有する機能を付与したとしても、憲法65条等との関係では、違憲とはいえない。

日本銀行が金融政策を遂行していくには、強い独立性・中立性を付与することが必要であるが、国会が主権者たる国民を代表し、その国会の信任を得て内閣が存立するという我が国の制度の下では、日本銀行は国会や内閣から完全に独立した存在ではありえない。

このため、日本銀行は同時に、透明な政策運営を通じ、国民・国会に対して説明責任を負っており、これらをあわせて考えると、日本銀行に望まれるのは、透明性を伴った独立性、すなわち「開かれた独立性」というべきである。

(2) 日本銀行の独立性強化のための措置

政府による広範な業務命令権は廃止し、金融政策の決定に際して、政府との関係を明確化した上で、政策委員会が最終的な判断を行うこと

とすべきである。

さらに、総裁をはじめとする役員及び外部の有識者から任命される政策委員については、憲法上の要請も踏まえ政府に任命権を認めるべきであるが、政府と意見が異なることを理由とする解任は認めるべきではない。

4. 日本銀行の政策決定の透明性確保・アカウンタビリティ

(1) 基本的考え方

21世紀の日本銀行に期待されるのは「開かれた独立性」であり、政策決定の透明性確保により、アカウンタビリティ（説明責任）を果たしていくことが、極めて重要である。政策決定の具体的内容を、各種メディアを通じて世界に発信するなど、グローバル・マーケットに対するタイムリーな情報提供により、マーケットからの信認を確保することが不可欠である。マーケットや国民からの金融政策に対する信認の高まりによって、金融政策の有効性も向上する。

(2) 議事要旨等の公開

金融政策決定過程の透明性の確保の方法としては、まず、政策委員会の議事要旨を一定期間経過後速やかに公開することが適当である。さらに、議事録自体を相当期間経過後に公開することが望ましい。公開に当たっては、政策委員会の自由な討議の妨げとならないよう配慮する必要がある。なお、議事要旨の公開に当たっては、諸外国の例を参考としつつ、インターネット等の各種メディアの活用を検討すべきである。

(3) 国会への報告

日本銀行の金融政策全般についての国民や国会への説明も充実すべきである。このため、国

会への報告のあり方も検討する必要がある。

5. 政策委員会の強化

(1) 政策委員会の位置づけ

(政策委員会の位置づけ)

日本銀行の最高意思決定機関である政策委員会については、現行日本銀行法上、日本銀行における政策委員会の位置づけが必ずしも明確でないとの指摘もなされており、その点につき、明確化することが必要である。政策委員会の位置づけについては、独立行政委員会のような日本銀行外部の組織とする考え方もあるが、業務執行部署との連携を考えると日本銀行内部の組織とするのが適当である。

(政策委員会と執行部門の関係)

役員集会で事実上重要な意思決定が行われるという批判に応え、政策委員会がその機能を十分発揮できるようにし、これを活性化するためには、名実ともに政策委員会をワンボードとすべきである。

(2) 政策委員会の所掌事項

政策委員会が日本銀行の最高意思決定機関として、実際の政策運営の中心的役割を果たすよう、政策委員会は、金融政策に関する事項（公定歩合の変更、金融市場調節方針、準備率操作、これらの基礎となる金融情勢の基本判断及び金融政策の事後評価）に加え、業務執行の基本方針を所掌することが適当である。

(3) 政策委員会の開催日

日本銀行の政策を審議する政策委員会は、一定期間毎の定例日に開催することとし、その開催日を事前に周知することにより、マーケット

に安心感を与え、その信認を得ることを検討すべきである。

(4) 政策委員会の構成・委員の任命等

政策委員会の構成は、政策決定と業務執行の有機的なつながりを確保するため、外部の有識者から任命される委員数名と総裁をはじめとする執行部門の一部とすることが望ましい。また、外部の有識者による政策決定により金融政策の信認を高めるという趣旨に鑑みれば、日本銀行内部の者が、政策委員会において過半数を占めるべきではない。

外部の有識者から任命される委員は、現在のような業界代表ではなく、経済・金融に高い識見を有する者とするべきである。

委員の選任については、憲法上の要請も踏まえ、政府に任命権を認めるのが適当と考える。

なお、政策委員会で審議される事項の性質に鑑み、政策委員会の構成員には守秘義務を課すことが適当である。

(5) 政策委員会への政府の出席

金融政策に関する事項を審議する政策委員会には、政府との連絡を密にし政策の整合性を確保するとともにその過程の透明性を高める観点から、必要に応じ政府の指定する者が出席することとすべきである。その際、政府の指定する者に議決権を認めないことは当然である。

(6) 政策委員会の活性化のための方策

政策委員会を活性化するためには、諸外国の例も参考にしつつ、政策委員が適切な準備、審議が行えるよう、付議内容・審議資料等を事前に伝達すること、審議時間を十分に確保すること等、政策委員会の議事運営についても見直す

必要がある。さらに、政策委員一人一人にしっかりしたスタッフを置く等、きめ細かい方策を講じる必要がある。

6. 政府と日本銀行の関係

(1) 基本的考え方

近年金融市場が高度に複雑化・グローバル化していることから、政府と日本銀行が緊密な協力関係を保つ必要性が高まっている。このため、日本銀行の独立性を確保する一方で、政策決定における政府との関係を明確にすることが、グローバル・マーケットの信認を確保するために不可欠である。

その際、政府と日本銀行が対立した存在と捉える議論は現実的でない。欧米においては、関係大臣と中央銀行総裁が緊密な連絡を取り合っており、我が国においても、政府と日本銀行の間の様々なレベルでの日頃の意思疎通を通じて、今後とも協力関係をより緊密にしていくことが望ましい。

(2) 業務分野による性格の違いと政府との関係

日本銀行には様々な業務があり、政府との関係についても業務に応じて自ずと違いがある。金融政策のように高い独立性が認められる分野のほか、信用不安への対処や国際金融危機に対する国際支援等のように政府の関与が必要となる分野、為替介入や国庫事務運営のように政府が判断すべき分野に分けられる。

(3) 金融政策運営における政府と日本銀行の関係

日本銀行の行う業務のうち、金融政策運営については、日本銀行の金融政策と政府の経済政策との整合性を確保するための明確な仕組みを用意する必要がある。このため、金融政策に関

する意見が異なる場合には、政府が政策委員会に対してその判断を一定期間留保するよう求めることを含めて、政府の意見を政策委員会に提出することを確保する方式を用意すべきである。

7. 日本銀行の業務

(1) 日本銀行の基本的機能

中央銀行の基本的な機能として、「発券銀行」としての機能、「銀行の銀行」としての機能、さらに、「政府の銀行」としての機能があげられる。公定歩合操作、金融市場調節、準備率操作といったいわゆる金融政策は、銀行の銀行としての機能を通じ、実施される。

(発券銀行)

歴史的に、中央銀行は、発券銀行として独占的に通貨発行権を付与されることで、一般の商業銀行と異なる、中央銀行としての公的性格を確立してきており、銀行券を発行し、通貨信用を調節することが、日本銀行の本質的任務である。

(銀行の銀行と金融政策の手段)

日本銀行は、「銀行の銀行」としての日々の金融市場調節等を通じ、金融政策を実施している。金融政策の手段としては、公定歩合操作、金融市場調節及び準備率操作の三つがその中心である。マーケットを通じた金融市場調節が、日本銀行の金融政策の中心になりつつあり、選択的信用規制等の政策手段は、必要性がなくなるものと考えられる。

(政府の銀行)

日本銀行は、関係法令に沿って、国庫事務等の業務を行い、「政府の銀行」としての役割を果

たしている。

なお、国債の引受けに関する現行日本銀行法の規定は、財政法の規定と整合性がとれていないので、日本銀行法の規定の整備を行うことが適当である。

(2) 金融システムの安定（信用秩序の維持）

(決済サービスの提供)

日本銀行は、金融機関に対する決済サービスの適切な提供を通じて、決済システムの円滑かつ安定的な運行の確保を図ることが望まれる。また、金融市場における情報通信技術の進歩にも配慮すべきである。

(考査)

日本銀行の考査は、金融機関を監督するために政府が行う検査とは別に、決済システムの安定的な運行の確保等の観点から行う必要があると考えられる。業務内容の明確化の観点から、法律上何らかの根拠規定を設けるとともに、守秘義務を課すことが望ましい。

また、その性格や、対象となる金融機関の事務負担を考慮し、政府の検査との関係で、できる限り無用の重複を避けることも必要である。

さらに、特にデリバティブの発達等、金融市場が近年高度に複雑化しているという新たな動きに対応して、考査内容の重点化や効率化が図られるべきである。新たなB I S規制に伴い、マーケット・リスクの定量化において、バリュー・アット・リスクを算出する内部モデルを用いたリスク管理が普及しつつあり、このような動向を勘案する必要がある。

(信用不安への対処)

信用不安が生じた場合の対応については、金

融機関の破綻処理等には行政的手法を要することから、最終的責任は政府にあるが、日本銀行は「最後の貸手」として重要な役割を担う必要がある。

その際の日本銀行の役割は、基本的には、信用秩序維持の観点から、適切な流動性を供給していくことであり、明白に回収不能なケースについての損失補填は、金融機関のモラルハザードを避けるためにも行うべきではない。

信用不安への対処においては、政府の行う金融システムの安定化策（信用秩序維持政策）と日本銀行の政策との整合性を確保する必要があり、政府のイニシアチブで、日本銀行との合意を経て、必要な措置が実行される枠組みを用意すべきである。

他方、金融機関の一時的かつ緊急の流動性不足のような場合には、明確な規定の下、日本銀行独自の判断で流動性の適切な供給を行うこととすべきである。

（緊急時の指示権）

天災や恐慌といった緊急時における危機管理という観点からの政府の指示権については、それが濫用されることのないよう、「緊急時」の具体的要件を厳密に検討する必要がある。

（3）国際金融業務

日本銀行は、外国中央銀行等からの預金の受入や、国際金融危機に対し政府と協調しつつ国際支援体制の一環としての対応等を行うほか、政府の代理人として為替介入に携わっている。

国際金融業務については、外国中央銀行等からの預金の受入などの日本銀行独自の判断で行うこととすべき業務と、国際金融危機に対する国際支援などの政府関与が必要な業務とがあり、

両者の仕分けを行う必要がある。

なお、為替介入については、現在の国際金融システムの下では、政府が一元的に責任を持つべきである。但し、この趣旨に反しない限りにおいて、日本銀行は、国際金融業務遂行上必要な場合は、外国為替の売買を行いうることとすべきである。

8. その他

（1）日本銀行の役職員の身分等

日本銀行の業務は、機密情報や個人の秘密情報に触れるものが多く、そうした業務に従事する者については、公的性格を有することから、役職員には守秘義務を課すべきである。また、日本銀行の職員の身分・規律等については、その公的性格に鑑み、国民の理解が得られるようルールを設ける必要がある。

（2）日本銀行の法的位置づけ・資本金

日本銀行の法的位置づけは、現在、認可法人となっている。日本銀行が引き続き銀行業務を業務の中心とすること、また、金融政策の独立性を確保する上で支障がないということからも、現在の法的位置づけでよいと思われる。

また、日本銀行の資本金については、その構成は、現在、国が55%、民間が45%となっており、当面現状を維持して差し支えない。

（3）適正な業務執行の確保

日本銀行の適正な業務執行の確保の一環として、日本銀行の経費が通貨発行益により賄われていること等の日本銀行の公的性格から、その運用に当たって金融政策の独立性及び運営の自主性が担保されるよう配慮しつつ、経費を公的にチェックすることが必要である。

9. 結語

以上、本研究会は、日本銀行の独立性と政策運営の透明性確保の観点から、日本銀行のあり方について、基本的な指針を提示した。この指針に沿った日本銀行の改革が実現されることにより、日本銀行は「開かれた独立性」を有する「21世紀の金融システムの中核に相応しい中央銀行」に生まれ変わることが期待される。

本研究会の提言は、日本銀行の抜本的な改革を求めるものであり、その具体化のためには、現行日本銀行法の全面的な改正が必要である。政府においては、本研究会で示した基本的な指

針を踏まえ、日本銀行法の改正及び関連する諸制度の整備に向けて早急に検討に取り組むことが望まれる。

最後に、日本銀行が、グローバル・マーケット、そして国民からの真の信認を得るためには、制度面の整備にとどまることなく、日本銀行の政策運営に携わる人々が、国民から付託された使命の重大さを認識し、適切な政策運営のための不断の努力を重ねていくことが不可欠であることを指摘して、本研究会報告書の結びとしたい。

中央銀行研究会メンバー

座長	鳥居 泰彦 (慶應義塾大学塾長)
	今井 敬 (経団連副会長)
	神田 秀樹 (東京大学教授)
	佐藤 幸治 (京都大学教授)
	須田美 矢子 (学習院大学教授)
	館 龍一郎 (東京大学名誉教授)
座長代理	福川 伸次 (電通総研社長)
専門委員	吉野 直行 (慶應義塾大学教授)