

6. 昭和40年の「日本銀行法」改正作業

(1) 「日本銀行法」改正作業開始までの経緯

問題の発端

既述のように、昭和35年（1960年）9月の金融制度調査会「日本銀行制度に関する答申」は、同調査会審議の中心的論争点であった政府と日本銀行との関係について、明確な結論を出すことができなかった。そのため「日本銀行法」の改正は棚上げの形となっていたが、それから約3年半を経過した昭和39年3月9日の参議院予算委員会において、参考人として出席していた山際本行総裁に対し、戸叶武議員（日本社会党）から、「日本銀行法」改正についてどう考えているかという質問が行われた。これに対し山際総裁は「なるべく早い機会に」法改正が行われることを希望する旨述べたが、これに続いて田中大蔵大臣も「できるだけ早い機会に成案を得たい」と答弁した⁽¹⁾。

当時、わが国はIMF 8条国移行を目前にしており、戸叶議員の質問は、わが国がIMF 8条国に移行すれば、従来のように貿易・為替管理等、直接規制による国際収支の均衡回復策をとることは許されなくなるから、いきおい金融政策の重要性が高まるだろうが、現行「日本銀行法」はそうした新しい環境にふさわしいものかという疑問を提示したものであった。この質問は期せずして「日本銀行法」改正問題を再燃させることになった。

その後この問題は3月12日の参議院大蔵委員会および3月26日の衆議院大蔵委員会でも再び取り上げられた。まず3月12日の参議院大蔵委員会においては津島寿一議員（自由民主党）、木村禧八郎議員（日本社会党）が質問したが、田中蔵相は木村議員への答弁のなかで、①日本銀行の中立性はもちろん必要であるが、経済金融政策の最終責任は政府にあるから、その意味で日本銀行の絶対的中立性は考えられない、②「日本銀行法」の改正について金融制度調査会に再諮問する考えはない、③改正案の提出は今国会では無理としても、できるだけ早い機会に行

いたいなどの意向を表明した。⁽²⁾ また3月26日の衆議院大蔵委員会では、佐藤観次郎議員、平林剛議員（いずれも日本社会党）の質問に対し、山際総裁は、①「日本銀行法」改正の内容については、金融制度調査会が中央銀行制度を審議した際、本行が提出した意見といまも変わっていない、②ただ開放体制に移行するに当たって、国際金融取引に関する規定の整備や通貨制度に対する再検討などが必要と考えており、少なくともこれらの点に関しては改めて金融制度調査会の意見を聞くことが望ましい旨を述べた。⁽³⁾

以上のような国会の動きについて、9日以降の各新聞はこれを大きく取り上げた。とくに3月13日付の『日本経済新聞』は「日本銀行法」改正問題に関し、田中蔵相としては「もし指示権が認められない場合は日銀の正副総裁に対する内閣の罷免権が必要になる」という意向を固めていると報じた。これは12日の記者会見における田中蔵相の発言をもとにした記事であったが、翌13日、大蔵省から本行に対し、この発言は穏当を欠いたものと蔵相自身が認めた旨の釈明があった。⁽⁴⁾ 罷免権に言及したのは田中蔵相の不用意な発言であったかもしれないが、前述の国会審議における蔵相答弁も含めて総合的に判断すれば、政府と日本銀行との関係について、田中蔵相は金融制度調査会答申のうちのA案、つまり政府に指示権を付与する方向での改正を意図していたといえよう。

また3月12日付の『朝日新聞』はこの問題を社説で取り上げた。その趣旨は「開放体制に即応して、戦時立法的な日銀法を改正することは、当面の急務である。政府、日銀が大局的見地から速やかに意見を調整」すべきであるという点にあった。そして問題の政府と日本銀行の関係については明言を避けていたものの、この問題に対する本行および政府の態度を批判し、どちらかといえば前述のA案の方向を示唆していた。すなわち本行の態度について、「答申が出された後を見ても」金融政策の実施に当たって「日銀は必ずしも自主的に行動してはいなかった」という印象が持たれている。そのことは日銀みずから、政府の指示権の理論的根拠を暗黙のうちに肯定する結果となっていまいか」と述べるとともに、政府の態度についても「政府首脳が不用意に日銀の金利政策に介入したり、圧力を加えるような言動を示すから、指示権が設定されると、いちいち干渉されるにちがひ

ないという懸念と不安が、日銀のみならず、民間に根強くなるのである」と批判⁽⁵⁾した。

いずれにせよ政府と日本銀行との関係について、なんらかの結論を出さなければ、「日本銀行法」改正が具体化されないわけであり、ここに問題の焦点があったことは明らかであった。

改正作業の開始まで

昭和39年3月、前述のように国会において「日本銀行法」改正論議が行われた当時、大蔵省も本行も、事務当局としては具体的な改正作業に着手する意図は持っていなかった。3月9日の参議院予算委員会における山際総裁の発言の後も、本行内部には、この発言は総裁が原則論を述べたものであるから、必ずしも改正作業を急ぐ必要はないという空気もかなりあった。しかし同時に、国会で改正論議があった以上、いつでも改正作業の具体化に対応しうるよう内部的な準備だけは整えておくことが必要であるという判断から、4月以降内々の検討が開始された。

その後7月22日、大蔵省の高橋俊英銀行局長は、大蔵省詰めの記者に対し、大蔵省は「日本銀行法」改正作業に取りかかることにし、次の通常国会に改正案を提出したいと述べ⁽⁶⁾、これが翌朝の各紙に大きく報道された。この高橋銀行局長の発言はやや唐突の感を与えるものであったが、ここに至るまでにどのような経緯があったのかは、必ずしも明らかではない。ただ同局長は昭和39年4月14日付の『エコノミスト』で、同誌記者の質問に対し「日本銀行法」改正問題について次のように語っており、同年3月、国会でこの問題がとり上げられたころから、すでにある程度の腹案を持っていたのではないと思われる。⁽⁷⁾

日銀法が棚ざらしになっているのは、指示権と議決権に分けた点がポイントになっているというが、あの当時論争をお互いにやりすぎて、三十五年に尻尾が二つに分かれたような答申がでている。あまり論争しすぎたので、どちらかを採用すると勝った負けたで、やりにくかったのじゃないか。……あの論争のときも制度的に織り込むかどうか問題になったが、實際上話し合いはできるのが当たり前だし、指示権、議決権という

のは外国の制度ですよ。そこは日本独自の書き方で、十分話合える習慣を表わせばいいんじゃないか。……私は指示権は法律上そうしかつめらしく扱わなくてもいいんじゃないかと思う。……やはり中央銀行の最大使命は、通貨価値の維持ということをはっきり織り込んでおくこと。政府の政策に協力するんだ、ではおかしい。

前述の高橋銀行局長発言が新聞に報道された7月23日、同局長は本行の渡辺孝友総務部長を招いて「日本銀行法」改正の作業を進める意向を伝えるとともに、改正案に織り込まれる政府と日本銀行との関係については、金融制度調査会の答申にあるA案、B案以外の適当な第3案を考えてほしいと要請した。⁽⁸⁾こうして「日本銀行法」改正作業は具体的に動き出すことになった。

- (1) 『第四十六回国会参議院予算委員会会議録』第10号、昭和39年3月9日、15～16ページ。
- (2) 『第四十六回国会参議院大蔵委員会会議録』第14号、昭和39年3月12日、12～15ページ。
- (3) 『第四十六回国会衆議院大蔵委員会会議録』第26号、昭和39年3月26日、2～3ページ、6～7ページ。
- (4) 日本銀行保有資料。
- (5) 昭和39年3月12日付『朝日新聞』社説「日銀法改正を見送るな」。
- (6) 昭和39年7月23日付『日本経済新聞』。
- (7) 高橋俊英「金融政策の今後」(『エコノミスト』第42巻第16号、昭和39年4月14日) 55ページ。
- (8) 日本銀行保有資料。

(2) 「日本銀行法」改正案の作成

以上のような経過の後、本行は「日本銀行法」改正案にどのような内容を盛り込むべきかについて本格的検討を開始した。一方大蔵省も8月に入ると改正法案の作成作業に入ったが、その過程で、前述の政府と日本銀行との関係のほか、開放体制への移行に伴う国際金融取引に関する規定の整備など、新しく検討すべき問題もあったので、8月下旬から9月にかけて本行と大蔵省との間で事務ベースの研究会が持たれた。またこの研究会以外でも本行と大蔵省との意見交換が行われた。そこでの主な問題点は、①政府と日本銀行との関係、②政策決定機構、③資本制度、④準備預金制度、⑤国際金融取引等であった。両者の意見はなかなか

一致しなかったが、双方の協議を通じて歩み寄りも行われた。⁽¹⁾ この間、池田内閣は池田首相の病気が原因で、昭和39年（1964年）11月9日、総辞職し、同日、佐藤栄作内閣が成立した。また前述のように、その約1か月後の12月17日には山際本行総裁が辞任し、その後任に宇佐美洵が就任した。しかし法案の事務的検討は引き続き11月末から12月にかけて急速に進展し、大蔵省による法案の骨格がほぼ固まった。⁽²⁾

昭和40年に入って、1月22日、大蔵省は田中蔵相を交えた省議を開き、銀行局長から蔵相に対し法案条文の説明を行った。さらにこの省議の後、塩谷忠男大臣官房財務調査官が記者会見を行い、「日本銀行法」改正案の概要を説明した。⁽³⁾ これは改正案についての公式の説明としては初めてのものであったから、翌1月23日朝の各紙はこれを大きく報道した。たとえば『日本経済新聞』は、この改正案の主要点は「①政府と日銀の関係については両者の協力関係を前提とするが、日銀の運営について両者の意見が食い違った場合は日銀総裁に大蔵大臣と協議するよう義務づける②日銀券の最高発行限度制を廃止する③日銀政策委員会を運営委員会に改組すると同時に現行の理事制を残し、「理事は運営委員会に出席することとするが、議決権を与えない」などとなっていると報じ、さらに「解説」として、改正作業が「意外に平穩に進んだ」のは、「大蔵省、日銀ともに日銀法改正に取り組む姿勢を全面的に変え」て、「『政府と日銀のどうにもならない対立はありえない』という現実論からスタートした」からだと言っている。

しかし実際には改正案に対する本行と大蔵省の折衝が「平穩に進んだ」わけではない。1月24日、宇佐美総裁は田中蔵相に対し、「日本銀行法」改正に関する本行の希望として、①理事を運営委員会の構成員から除外すること、②運営委員の任命については国会の同意を要件とすること、③ボードの名称を政策委員会とすることの3点を申し入れた。これに対し田中蔵相は第1と第3の点については賛意を表したものの、第2の点については賛成し難いという感触であったといわれているが、この機構問題は最後まで交渉が難航した対立点の一つであった。また機構問題のほかにも、大蔵省案に対する本行の修正意見は少なからずあり、それらをめぐって意見の交換が続けられたが、そのなかにはたとえば国際金融取引

に関する条文をどうするかといった点をめぐって、強い対立を示したこともあった。

しかし本行、大蔵省いずれの側の関係者も、この「日本銀行法」改正のチャンスをなんとか生かしたいと考えていたようである。前述のように、このチャンスはいわばやや唐突に訪れた感はあるけれども、「日本銀行法」はいずれは改正しなければならないものであり、しかも昭和35年の金融制度調査会答申の後、しばらく具体的な改正のチャンスがなかっただけに、本行も大蔵省も、当初から深刻な対立に陥ることを極力回避しながら、改正作業を進めていたことは事実であり、こうした両者の態度は基本的には最終段階まで維持された。

この間大蔵省は、2月13日、改正条文に関する大蔵省案（後掲）を公表し、翌朝の新聞はこれを大きく報道した。⁽⁵⁾ただしこれは当時、大蔵省が用意していた条文案のすべてではないし、また確定したものでもなかった。しかしこれによって「日本銀行法」改正案はようやくその主要部分が明らかにされたわけである。以下、この条文案のうち昭和35年の金融制度調査会答申と大きく異なる点のみを表の形でまとめてみれば次のとおり。

	昭和40年大蔵省案	昭和35年 金融制度調査会答申
1. 政策決定機関 イ、名 称 ロ、構 成	運営委員会 総裁、副総裁、運営委員、 政府代表（2名）	政策委員会 総裁、政府代表（2名）、 副総裁（2名）、任命委員 （4名）
2. 役 員	総裁、副総裁、理事、監事、 参与	総裁、副総裁、監事、参与
3. 証券金融・輸入金融の規制	とくに条文を設けていない。	証券金融については主務大臣の認可を条件に規制権限

6. 昭和40年の「日本銀行法」改正作業

	昭和40年大蔵省案	昭和35年 金融制度調査会答申
		を付与、輸入金融の規制については政府に対する勧告権を付与する。
4. 国際金融取引	通常業務のなかに「外国為替の売買」を入れたほか、「国際金融取引」として、大蔵大臣の認可を条件に「外国の中央銀行その他の者との間において、資金の貸借、業務の委託又は受託その他国際金融協力上必要な取引を行なうことができる」とした。	通常業務のなかに「外国為替の売買」を入れてあるのみで、国際金融取引についてはとくに言及していない。
5. 政府との関係	「政府と密接な協力関係を保ち、十分な意思の疎通を図らなければならない」とし、大蔵大臣が日本銀行の政策運営に関し、「政府の政策と調整を要すると認め、日本銀行にその旨を通知した場合には、日本銀行は、すみやかに大蔵大臣と協議し意見の調整を行なわなければならない」とした。	政府に対し指示権を認めるA案と、議決延期請求権のみを認めるB案とを併記した。

法案の内容についての本行と大蔵省との折衝は、その後も続いたが、これと並行して大蔵省は国会に対する改正法案提出のための準備も進めた。すなわち2月25日には金融制度調査会に対し、同月24日付「日本銀行法改正の要点」⁽⁶⁾の説明を行った。他方2月中旬から国会方面に対する準備工作を開始したが、2月17日からは与党、自由民主党の政務調査会財政部会における審議が始まった。ところで、この年の7月には参議院選挙が予定されていたため、国会審議も4月中旬以降は事実上できなくなると予想されていたから、果たして「日本銀行法」改正案の審議日程を組めるかという点で懸念が出てきた。当時、大蔵省では2月中に自由民主党の審議を終えて、3月早々に閣議決定に持ち込みたいと考えていたようであるが、自由民主党の審議は大蔵省の希望したようには進ちょくしなかった。しかも3月に入って、政府部内からも大蔵省案に対する注文が出てきた。その一つは通商産業省からのもので、準備預金制度の対象債務に外貨債務の一部を入れることは差し支えないとしても、ユーザンスのような、物の動きに伴う金融まで対象とするのは反対という点にあった。もう一つは自治省からの申し入れで、本行を無資本で、かつ非課税法人とすると地方税の減少により地方財政が大きな影響をうけるので、なんらかの対策を講ずべきであるというものであった。後者については自由民主党政務調査会財政部会でも問題となったが、同部会の議論はなかなか結論が出なかった。⁽⁷⁾

この間大蔵省は前述の通商産業省の反対や自治省の申し入れをめぐって両省と折衝を続けていたが、それらの折衝は難航していた。こうして改正法案の国会審議を会期末までに終わるのはほとんど不可能な状況となった。しかし大蔵省としては継続審議となるとしても法案の提出だけはしておきたいという意向で、自由民主党とその線で交渉したが、党側の態度は極めて消極的であったといわれている。結局3月下旬になって大蔵省は改正法案の国会提出を断念し、ここに「日本銀行法」の改正は再度流産という結果となった。⁽⁸⁾

なお以下に、2月13日に大蔵省が発表した前述の改正条文案を掲げておく。⁽⁹⁾

日本銀行法改正条文案

第1章 総 則

（目的）

第1条 日本銀行は、わが国の中央銀行として、銀行券を発行し、通貨及び信用の調節を行なうとともに、信用制度の保持育成を図ることを目的とする。

（運営の理念）

第2条 日本銀行は、国民経済の健全な発展に必要な通貨の供給を行なうとともに、通貨価値の安定を図ることをもつて、運営の理念としなければならない。

（法人格）

第3条 日本銀行は、法人とする。

（解散）

第7条 日本銀行の解散については、別に法律で定める。

2 日本銀行が解散した場合には、その残余財産は、国庫に帰属する。

第2章 運営委員会

（設置）

第9条 日本銀行に、運営委員会を置く。

（権限）

第10条 運営委員会は、次に掲げる事項を決定する。

- (1) 第25条の規定により日本銀行が定める割引率及び貸付利率その他日本銀行の業務の運営に関する重要事項
- (2) 準備預金制度に関する法律（昭和32年法律第135号）その他の法律の規定に基づいて日本銀行に与えられた権限に関する事項
- (3) 日本銀行の経費の予算、決算その他会計に関する重要事項

（組織）

第11条 運営委員会は、総裁、副総裁、運営委員及び政府を代表する者2人をもつて組織する。

2 政府を代表する者のうち1人は大蔵省の職員のうちから大蔵大臣が、他の1人は経済企画庁の職員のうちから経済企画庁長官が任命する。

3 理事は、総裁の定めるところにより、運営委員会に出席する。

（議長）

第12条 運営委員会に議長を置き、総裁をもつて、これに充てる。

2 議長は、運営委員会の会務を総理する。

3 議長に事故があるとき、又は議長が欠員のときは、あらかじめその指名する運営

委員が議長の職務を代理し、又はその職務を行なう。

(議決)

第13条 運営委員会の議事は、総裁、副総裁及び運営委員の過半数をもって決する。

第3章 役員及び職員

(役員の職務及び権限)

第15条 総裁は、日本銀行を代表し、運営委員会の定めるところに従い、日本銀行の業務を総理する。

2 副総裁は、総裁を補佐して日本銀行の業務を掌理し、総裁に事故があるときはその職務を代理し、総裁が欠員のときはその職務を行なう。

3 理事は、総裁の定めるところにより、総裁及び副総裁を補佐して日本銀行の業務を掌理し、総裁及び副総裁に事故があるときはその職務を代理し、総裁及び副総裁が欠員のときはその職務を行なう。

4 監事は、日本銀行の業務の監査を行ない、事業年度ごとに及び必要があると認めるときはそのつど、その結果を大蔵大臣及び総裁に報告する。

5 参与は、日本銀行の運営に関する重要事項について、運営委員会の諮問に応じ、又は随時、運営委員会に対して意見を述べることができる。

第4章 業 務

(通常業務)

第24条 日本銀行は、その目的を達成するため、次に掲げる業務を行なう。

- (1) 商業手形その他の手形の割引
 - (2) 手形、国債その他の有価証券を担保とする貸付け
 - (3) 手形又は国債その他の債券の売買
 - (4) 預り金
 - (5) 内国為替取引
 - (6) 地金銀の売買
 - (7) 外国為替の売買
 - (8) 手形の取立て、保護預りその他第1号から前号までに掲げる業務に附帯する業務
- 2 日本銀行は、前項第6号の業務を行なうにあつては、外国為替を対価とすることができる。
- 3 日本銀行は、その保有する外国為替を他の外国為替に運用することができる。

(基準利率)

第25条 日本銀行は、前条第1項第1号及び第2号の割引及び貸付けについて、それぞれ基準となるべき割引率及び貸付利率を定め、これを公告しなければならない。

(手形の振出し)

第28条 日本銀行は、通貨及び信用の調節を図るため必要があると認めるときは、手形を振り出すことができる。

(国際金融取引)

第29条 日本銀行は、大蔵大臣の認可を受けて、外国の中央銀行その他の者との間において、資金の貸借、業務の委託又は受託その他国際金融協力上必要な取引を行うことができる。

(政府との関係)

第35条 日本銀行は、その運営にあつては、常に政府と密接な協力関係を保ち、十分な意思の疎通を図らなければならない。

2 大蔵大臣が、日本銀行の運営に関する重要事項について政府の政策と調整を要すると認め、日本銀行にその旨を通知した場合には、日本銀行は、すみやかに、大蔵大臣と協議し意見の調整を行わなければならない。

(緊急な場合における大蔵大臣の命令)

第36条 大蔵大臣は、天災、恐慌その他これに準ずる場合において、信用秩序の保持のため特に緊急な措置をとる必要があると認めるときは、日本銀行に対して、その業務に関し必要な命令をすることができる。

2 日本銀行が前項の規定による命令を実施することによつて受けた損失は、別に法令で定めるところにより、国が補てんする。

第5章 銀行券

(銀行券の発行)

第37条 日本銀行は、銀行券を発行する。

2 前項の銀行券は、すべての取引に無制限に通用する。

(発行の保証)

第38条 日本銀行は、銀行券の発行高に対し、同額以上の保証物件を保有しなければならない。

2 前項の保証物件は、次に掲げるものでなければならない。

(1) 地金銀(金貨幣を含む。)

- (2) 外国為替
 - (3) 商業手形その他の手形
 - (4) 第24条第2号の規定による貸付金
 - (5) 国債
 - (6) 第24条第3号のその他の債券
 - (7) 第26条第1項の規定による一時貸付金
- 3 前項第2号の外国為替（外国通貨及び外国通貨で表示される債券を除く。）、同項第3号の手形、同項第4号の貸付金及び同項第7号の一時貸付金は、3月以内に満期の到来するものでなければならない。ただし、大蔵大臣の認可を受けたときは、この限りでない。
- 4 日本銀行は、特別の必要がある場合において、大蔵大臣の認可を受けたときは、第2項第2号から第7号までに掲げる有価証券又は債権以外の有価証券又は債権を第1項の保証物件とすることができる。
- 5 日本銀行は、第2項及び前項の規定による保証物件の保証充当価格を定め、大蔵大臣の認可を受けなければならない。

（銀行券の種類及び様式）

第39条 日本銀行は、銀行券の種類及び様式を定め、大蔵大臣の認可を受けなければならない。

- 2 日本銀行は、前項の規定により銀行券の種類及び様式を定めたときは、これを公告しなければならない。

（発行高の公告）

第40条 日本銀行は、銀行券の発行高を公告しなければならない。

- (1) 日本銀行保有資料。
- (2) 同上資料。
- (3) 同上資料。
- (4) 同上資料。
- (5) 昭和40年2月14日付『日本経済新聞』ほか。
- (6) 日本銀行保有資料。
- (7) 日本銀行保有資料。
- (8) 同上資料。
- (9) 同上資料。

(3) 「日本銀行法」改正法案をめぐる論議

昭和39年（1964年）3月から始まった「日本銀行法」改正の動きは、昭和40年3月に至り結実することなく幕を閉じた。その期間はちょうど1年で、昭和32年～35年の金融制度調査会の中央銀行制度論議と比較すると期間も短かったし、しかもその間における改正法案作りは、大蔵省と本行との間で内々に進められていたこともあって、一般にそれほど「日本銀行法」論議が盛り上がらなかった。しかし、昭和40年に入ると、「日本銀行法」改正に関する報道がしばしば行われるようになって、この問題についての一般の関心もしだいに高まった。とくに前述のように、大蔵省が2月13日、改正条文案を発表すると、新聞・雑誌が社説等で「日本銀行法」改正問題を取り上げるようになった。

まず昭和40年2月16日付『毎日新聞』社説は、大蔵省の改正案によって日本銀行の中立性が確保されるかという観点から、この問題を論じた。そして中立性問題の中心である、政府と日本銀行の関係に関し、大蔵省改正案が日本銀行の政府に対する協力義務と協議義務だけを明記したことについて、『「議決延期請求権」案が望んでいた日銀の中立性確保の精神から大きく後退するもの』としてこれを批判した。また発券制度に無拘束性をとったことについても、「中央銀行の中立性が法的に十分に確保されていればともかく、政府に対して協力と協議の義務だけが強調されるにすぎないとすれば、発券制度を無拘束とすることに不安を感じざるをえない」と述べた。既述のように『毎日新聞』は金融制度調査会の中央銀行制度論議をめぐって、昭和34年当時、日本銀行の中立性を確保することが必要であるとする論説を展開していたが、上記の社説は、同紙の主張が昭和34年当時と変わっていないことを示したものであった。

さらに翌2月17日付『朝日新聞』の社説も、政府と日本銀行との関係についての大蔵省案は「残念ながら、日銀の中立性は答申の線よりもむしろ後退」したとした。そうした判断の根拠として、この社説は「答申では、通貨価値の安定という日銀の運営理念を尊重するよう、政府にも義務づけていた」のに対し、今回の大蔵省案は日本銀行の協力義務だけを一方的に掲げているとし、続いて「答申は、

両者の協議不調の場合の解決策として、日銀に対する蔵相の指示権と議決延期請求権との両案を併記した。今回の大蔵省案は、それより以前の段階までの規定にとどめたわけだが、改正案全体の調子からすれば、日銀に対する蔵相の優位を認めるものと解されよう」と述べている。また発券制度についても前述の『毎日新聞』社説とほぼ同じような意見であったし、政策委員会を「運営委員会に改組する点」についても、「これによって日銀の最高意思決定機関が強化されるとは思われず、むしろ弱まるのではないか」と疑問を表明した。

以上のように『毎日新聞』および『朝日新聞』の社説はともに大蔵省の改正案に対して批判的であった。とくに大蔵省案が日本銀行の中立性確保という点で、昭和35年の金融制度調査会答申より後退した、とみていたことが注目される。確かに昭和35年の答申は、日本銀行と政府の関係について、A案として政府に指示権を認めるという考え方を含んでいたものの、前掲『朝日新聞』社説も指摘するように、日本銀行の中立性確保のための配慮もかなりされていたことは事実であり、したがって上述のような比較論も成り立つであろう。ただ昭和40年の大蔵省案はそうした比較論が成立しないように、昭和35年の答申とは異なった角度から日本銀行と政府の関係を規定しようとしたものであった。端的に言えば大蔵省案は指示権とか、議決延期請求権といった次元の問題に結論を出すのを避けたのである。それにもかかわらず、前述の新聞社説があえて昭和35年の答申と比較して、日本銀行の中立性確保のうえでむしろ後退としたのは、「協力」とか「協議」といった抽象的な規定では、実際の運営面で政府優位が強まると懸念したためであろう。

昭和40年3月13日付『週刊東洋経済』の社説も、上述のような大蔵省案では「やはり政府に日銀が押される懸念はなしとしない」と述べており、この社説の大蔵省案についての受け止め方も、前述の『毎日新聞』および『朝日新聞』の社説と同じものと考えてよいであろう。また、この『週刊東洋経済』社説は、最高意思決定機関について、大蔵省案が意思決定と執行とを分離する、いわゆるツ

ー・ボード制をとっていることに反対し、むしろ両者を分離しないという金融制度調査会の結論を支持した。この点も『朝日新聞』社説と類似していた。

学界からの発言も若干ながらみられた。その一つは樋口午郎（横浜市立大学教授）の「日銀の中立性を尊重せよ——歴史的視野に立って改正を図れ——」と題する論文である。その論旨は以下のようなものであった。⁽²⁾

「一般に金融政策と呼ばれるものの中には、通貨政策も含まれている」が、「その他の金融政策とは、厳に区別されなければならない」。通貨政策は「一国通貨の価値の安定を図るための政策」であって、具体的には「公定歩合操作・公開市場操作および支払い準備率操作」を指している。「そして、このような意味における通貨政策は」、「経済政策以前の至上命令ともいうべきもの」であり、それは「国家の全体としての経済政策の一部」である「その他の金融政策」とは区別され、「政府からは独立でなければならない」。「通貨政策の真の責任が、もしも政府にあるものとすれば、真の意味における資金の造出者は政府となって、中央銀行は、もはや、政府の資金造出業務の技術的側面の分担者にとどまる」こととなるが、「貨幣経済社会の秩序維持のためには、資金の需要者が、同時に資金の造出者となることは」許されない。したがって「日銀の中立性」をめぐる論議のなかで何が正しいかは「もとより明白」なことであるが、最近発表された大蔵省の改正案では、「通貨政策の最終の責任はどこにあるか」という問題の焦点をぼかしている。こうした問題解決では「日銀の中立性はおかされて、人びとのそれと気づかぬうちに、通貨政策の実権は政府の手に移って」、「経済社会は混乱に導かれる恐れも生まれてくるだろう」。

もう一つの論文は、則武保夫（神戸大学教授）の「日銀法改正と管理通貨制度」であった。⁽³⁾この論文では「日銀法」をめぐる議論の中心点は、①日本銀行の目的あるいは運営の理念——通貨価値の安定か経済成長か、②日本銀行と政府との関係——中立性の問題、③通貨発行の方式——金外貨の保有量を発行高に反映せしめるかどうか、の3点に集約されるとし、これらの3点について検討を行っているが、ここでは以下その結論部分のみを紹介するにとどめる。まず第1点の日本銀行の目的あるいは運営の理念については、「中央銀行は通貨価値の安定をこそ、第一の目的としなくてはならない。経済成長はその基礎のうえにはかられなければならない」とされている。第2の日本銀行と政府との関係は、この論文

のなかでも最も大きな比重を占めているテーマである。その内容は中立性支持論であるが、こうした観点から大蔵省の改正案について「日銀と政府との密接な協力関係、十分な意思の疎通、協議と意見の調整が、今回の改正案でいわれるとするならば、その前提として、日銀の中立性の確保が十分に保証されていることが必要である。もしその前提条件が確立していなければ、日銀が政府のペースに巻き込まれるという可能性について、われわれは危惧の念をもたざるを得ない」と述べている。なおこの論文は中立性について、「中央銀行は単に政府に対して中立であるばかりでなく、国民経済の各経済セクター、国民各階層の利害に対しても中立的であるべきである」とも述べており、これがこの論文の独得な論点の一つとなっていた。最後は第3の通貨発行の方式に関する問題についてであるが、この点については大蔵省案の無拘束性に反対し、「銀行券発行高と金・外貨を一定の弾力性をもたせながらも結合することは必要である」として、かつて本行や金融制度調査会発券制度小委員会が主張した保証準備屈伸制限制度を支持した。

以上、「日本銀行法」改正問題をめぐる新聞、雑誌の論調ならびに学者の論文を紹介してきた。その数は決して多いとはいえないが、そこには多くの共通点が含まれていた。まずその第1は中央銀行の中立性支持が強く主張されたことであった。これは「日本銀行法」を改正しようという、そもそもの発端が、現行「日本銀行法」の戦時統制色を排除して、新しい時代にふさわしい「日本銀行法」を作るという点にあったことを考えれば、ある意味で当然のことともいえる。ただ金融制度調査会において中央銀行制度が審議された際あれだけ激しい論争となった中立性問題について、以上のようにほとんど同じ調子で中立性支持論が再び展開されたのは、それが原理的な性格を持つ問題であったほか、昭和30年代の高度成長期における政府と本行の関係についての所感、つまり政府の低金利政策に対する執着がしばしば金融政策の適切な運営を妨げ、クリーピング・インフレーションを許し、景気変動を激しくさせたという経験的事実を背景にしたもののようと思われる。

もう一つの共通点は、政府と日本銀行の関係調整手続きに関する大蔵省の改正案に対し、本行の中立性確保の観点からこぞって反対したことであった。既述の

ように、本行は金融制度調査会においては、中立性に関連して政府に議決延期請求権を認める案を強硬に主張した。しかし昭和39年～40年の改正法案作りにあたっては、あえてこの主張を繰り返さなかった。この主張を繰り返したのでは改正法案作成作業が一步も進まないことは分かりきっていたから、本行としては「日本銀行法」改正を実現するためには、ベストを捨ててもベターを求める現実的対応が必要と考え、大蔵省案に歩み寄ったものであった。しかしこの案に賛意を表した論調がみられなかったことは、当時一般に、本行の立場を強化する、なんらかの制度的保証がない限り、それまでの実情からみて、政府と本行の関係が実質的に変わることはないだろうとの見方が強かったことを示していたといえよう。

- (1) 『週刊東洋経済』第3213号（昭和40年3月13日）社説「日銀法改正案に対する疑問」4～5ページを参照。
- (2) 上掲誌、同号、48～50ページを参照。
- (3) 『エコノミスト』第43巻第9号（昭和40年3月2日）36～41ページを参照。

(4) 本行機構の改編

なおここで昭和30年代から40年代前半における本行機構の改編についてまとめておくことにしよう。

昭和30年代に入って最初の機構改革は事務改善調査室の設置（昭和30年1月）であった。これは昭和29年（1954年）12月就任の新木総裁の指示に基づき、本行の事務機構・事務処理方法等について全面的な再検討を行うことを目的としたものであった。その後金融制度調査会が発足（昭和31年）すると、日本銀行法改正問題を中心に同調査会関係事務が増加したので、昭和32年1月事務改善調査室を特別審議室と改称のうえ、それまでの事務改善に関する事務のほか金融制度関係の事務をもあわせ分掌させることにした。すでに述べたように、金融制度調査会の「日本銀行制度に関する答申」は昭和35年9月に行われたので、同月、特別審議室は事務合理化審議室と再び改称し、本行事務の合理化・改善に関する事項に専念することになった。以上の事務改善調査室、特別審議室、事務合理化審議室

はいずれも内規によらない室として設けられたものであったが、その後昭和36年11月、事務合理化審議室を内規に基づく事務合理化部として改組し、統計局・文書局の事務の一部を吸収した。さらに事務合理化部は昭和41年7月の機構改革により、総務部分掌事務の一部を引き継いだうえ、事務管理部と名称を改め、規定審査事務および事務機構・事務処理方法・総合機械化についての企画・立案を担当することになった。

この間昭和37年5月に発券局と出納局、外国為替局と為替管理局がそれぞれ統合され、新しい発券局および外国為替局が発足した。出納局は昭和20年11月、為替管理局は同25年6月、戦後の事務量増大に対処して、それぞれ復活ないし新設されたものであったが、昭和30年代後半に入り、本行事務機構について、その整備・合理化を図る観点からこれを見直そうという気運が高まり、その一環として、前記のような統合が行われたものであった。同じ37年の11月には計理局が経理局と改称され、その際、それまで数部局に分散していた予算編成作業が同局に一元化された。さらに昭和38年2月には渉外部が廃止され、それを機会に外国為替局の名称を外国局と改め、従来の渉外関係事務は同局が担当することになった。また史料調査室は昭和45年4月に廃止され、その事務は調査局に引き継がれた。

この間支店・事務所の組織については、昭和38年2月、門司事務所が北九州支店へ昇格した。門司事務所は既述のように昭和23年に前年末の下関支店開設との関係で門司支店が事務所へ転換したものであったが、その後も所在地である北九州地区の金融経済上の利便等を考慮して、一般支店とほとんど同様な業務を続けており、昭和38年2月に北九州5市（門司、小倉、八幡、戸畑、若松）が合併し、新しく北九州市として発足することになった機会に再び支店を設置したものであった。本行支店の増設は、昭和27年10月の釧路支店新設以来のことであった。