

科学研究費補助金研究成果報告書

平成21年4月23日現在

研究種目：若手研究（スタートアップ）

研究期間：2007～2008

課題番号：19830026

研究課題名（和文） 公法学からの通貨法制の体系的把握と理論化

研究課題名（英文） The Theoretical Analysis of Monetary Public Law

研究代表者 片桐 直人（NAOTO KATAGIRI）

近畿大学・法学部・講師

研究者番号：40452312

研究成果の概要： 本研究では、比較法的知見及び政治経済学的知見を参考にしつつ、従来あまり議論が進んでいなかった通貨法の公法的側面の体系的考察を行なった。本研究の中では、とくに中央銀行法と憲法とのかかわり、特に、物価の安定の要請が中央銀行法に与える体系的意味を考察し、関連する論文を公表した。また、これらの研究成果を踏まえて、日本銀行金融研究所との意見の交換もおこない、成果還元をはかることもできたと考えている。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合 計
2007 年度	730000	0	730000
2008 年度	610000	183000	793000
年度			
年度			
年度			
総 計	1340000	183000	1523000

研究分野：憲法

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：憲法、中央銀行法、通貨法

1. 研究開始当初の背景

（1） 研究の学術的背景

通貨を公法学において体系的に把握する試みは、あまり進んでこなかった。このことは、とくに、近年、政治経済学分野で進んでいる中央銀行の統治機構内での位置づけの解明に対応するような法理論的な認識枠組みが存在しないことを意味した。通常、法学的な考察をするためには、理論枠組及び比較法的な知見が不可欠であるが、この分野においては、そのどちらもが欠けていた。

（2） 実務的関心の高さ

一方で、かかる体系的把握は、日本銀行などの政策担当者等、実務分野を中心に必要性が訴えられてきた。すなわち、日本銀行法の在り方や決済手段の発達を踏まえた通貨法の在り方を検討するにあたって、かかる検討が必要であると考えられていた。

2. 研究の目的

(1) 研究の全体構想

研究代表者は、従来、中央銀行法と憲法との関係を中心に研究を進め、一定の成果をあげていたが、そこでの研究を通じて、如上の問題を考察するには、通貨法全体を憲法を中心とした大きな枠組みで把握する必要がある、これを研究の大目的とすることとした。

(2) 具体的目的

もっとも、かかる大目的を一足飛びに達成することは困難であるし、おそらく適切でもない。そこで、実際の研究計画にあたっては、①通貨発行に関する権限分配規範、②通貨の価値維持に関する規範、③通貨発行に関する組織規範に研究対象を分類し、特に①および③に焦点を当てて研究をすることとし、研究代表者の従来の研究と合わせて、通貨法の公法的側面を明らかにすることを具体的な目的とした。

また、かかる研究を通じて、憲法と中央銀行法のつながりを一定程度明らかにし、もって、憲法理論および日本銀行法の解釈・立法政策へと還元することを合わせて目指すこととした。

3. 研究の方法

(1) 当初の計画

当初の研究計画では、本研究の研究方法として、ドイツを中心とした比較法研究、政治経済学などの知見を利用する領域横断的な研究、実務家との交流を含めた意見交換を中心に据えた。

それゆえ、研究資金の配分として、比較法及び政治経済学などの文献資料の収集、海外調査渡航費、意見交換を行うための研究会の実施などに資金の多くを当てた。

(2) 実際の計画

実際の研究は、比較法研究のための文献資料検討および政治経済学の分野を中心とした理論・政策提案の文献検討を中心に行った。本研究の分野は、我が国ではあまり進展しておらず、入手できるものも限られているため、ドイツ連邦銀行貨幣博物館(フランクフルト市)およびドイツ連邦政治教育センターを訪れ資料収集を行った。研究資金の用途としては、かかる文献調査の費用および渡航費が大部分を占めている。

一方で、関連分野の研究者および実務家と

の意見交換については、1年目には、京都大学法学研究科において簡単な研究報告を行い、2年目には、日本銀行金融研究所主催のセミナーにおいて講演を行うことを通じて行った。

4. 研究成果

以上の活動を通じて得られた成果はいくつかのポイントに分けることができるので、以下では順にそれを説明していく。

(1) 中央銀行法の比較法的概観

① 物価の安定と中央銀行法における目的規定

まず、本研究では、従来不十分であった、中央銀行法の研究において進展を得ることができた。比較法的に観て、中央銀行法は、任務内容を定める規定と組織に関する規定が存在するが、その中でももっとも重要なのは、任務遂行の目的を定めた規定(Statutory Objectives)である。かかる目的規定は、中央銀行の政策遂行を統制すると同時に、かかる政策遂行に適した組織が法定されているという意味で、組織規範の指導原理たる地位も有している。このような目的の内容としては、経済政策の複数の側面(雇用の安定、経済成長。対外均衡など)を挙げるものも多くあるものの、とくに物価の安定を要請するものが多くなっている。また、近年では、かかる物価の安定の要請を「優先的な」ものとして規定する傾向が強くなっている点も指摘できる(たとえば、欧州中央銀行規約など)。

② 物価の安定要請の意義

このような中央銀行法における物価の安定の重視という傾向は、安定した経済成長のためには、長期的な物価の安定が重要であり、かつ、そのような物価の安定を達成するためには、政治過程の影響から遮断された主体による政策形成が望ましいとする中央銀行理論の成果と対応している。このことは、さらに、中央銀行法においては、物価の安定を達成するための金融政策の統制規定および独立性保障規定という二つの方向において具体化される。

③ 金融政策の法的統制

金融政策の統制規定という方向においては、先の物価の安定の優先目的化もまた、そのような方向を有するものとしても位置づけられるが、そこから進んで、「どの程度の

物価の安定を目指すか」という点も問題となる。各国中央銀行法の態度が分かれるのはこの点である。というのも、後述の独立性の保障とも絡む問題であるが、基本的には物価の安定を達成するためには中央銀行の独立性を保障するのが望ましいとされる。その一方で、独立した中央銀行が、期待通りの成果を発揮しない場合にも備えておかざるを得ない。しかしながら、中央銀行が追求すべき金融政策上の目的を具体的に定めれば定めるほど、中央銀行の独立性は失われてしまう恐れがある。それゆえ、各国中央銀行法は、中央銀行の独立性を保障しつつ、その政策決定に一定の方向付けをするという微妙な問題に直面しているのである。

この点について、各国中央銀行法では、物価の安定要請をどの程度まで具体化するか（具体化の程度）と、かかる具体的な目標設定を誰が行うか（具体化の主体）という点においてヴァリエーションがあることが指摘できる。具体化の程度については、たとえば、CPI（消費者物価指数）の2%であるといった具合に設定される。具体化の主体については、かかる具体的な目標設定を中央銀行が単独で行う場合と政府との協議において定める場合などがあり得る。

④ 中央銀行の独立性保障

このような金融政策実行上の統制と独立性保障のほかにも、中央銀行には様々な点において、独立性が保障される。中でも重要なものは、総裁などをはじめとした重要な役職に関しては、厚い身分保障がなされることである（人的・制度的独立性の保障）。すなわち、かかる役職に就任する場合には、一定の期間の任期が保障され、基本的には解任されない仕組みがとられているのが通例である。また、そのほかにも対政府信用供与の禁止を制度化するのも通例である（財政的独立性）

⑤ アカウンタビリティ

もちろん、中央銀行が独立性を有するといっても、それは絶対無制約のものではない。金融政策遂行上の統制について、各国中央銀行法において工夫がなされているのは右に観たとおりであるが、そのほかにも、中央銀行法には、中央銀行の政策遂行に説明責任（アカウンタビリティ）を要求するのが通例となっている。かかるアカウンタビリティのあり方は、中央銀行が政策遂行上どの程度裁量を与えられているかと関係している。

（2） 日本銀行法の評価

以上の検討を通じて、得られた概観に従い、

日本銀行法を評価するならば、次のような点が注目されるべき点であると思われる。

① 全体の傾向

日本銀行法は、平成9年の全面改正を経て現在の姿になっているが、現在の日本銀行法は、すでにみた中央銀行法のトレンドに従ったものとして理解できよう。

すなわち、日銀法2条で政策遂行上の理念として物価の安定が謳われると同時に、日本銀行の自主性に対する配慮が定められており（3条）、このような傾向が中央銀行法の昨今の傾向であるところはすでに述べたとおりである。

また、アカウンタビリティについても、政策委員会議長は「金融調節事項を議事とする会議の終了後、速やかに、委員会の定めるところにより、当該会議の議事の概要を記載した書類を作成し、当該書類について金融調節事項を議事とする会議において委員会の承認を得て、これを公表しなければならない」こと、並びに「委員会の定めるところにより、金融調節事項を議事とする会議の議事録を作成し、委員会が適当と認めて定める相当期間経過後に、これを公表しなければならない」ことが定められる（20条）など一定の配慮がなされている。

② 目的規定のあいまいさ

もっとも、日本銀行法について、問題があると感じられるところもなくはない。その一つが理念規定にいう物価の安定要請の曖昧さである。2条によれば「通貨及び金融の調節を行うに当たっては、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もって、その理念とする」とされているが、国民経済の健全な発展と物価の安定との関係が明確でないとの印象はぬぐえない。また、金融政策を決定する政策委員会は同時にいわゆる信用政策においても議決権を有している。これは、金融政策については、物価の安定→独立性保障という論理があるのに対して、信用政策にはかような論理一貫性は少なく、結果として、日本銀行の独立性のあり方をゆがめるものとなり得るように思われる。

（3） 憲法との関係および全体の体系化

以上のような中央銀行法および日本銀行法のあり方は、憲法秩序とどのような関係に立つのであろうか。

① 独立行政委員会の理論の適用

まず、従来の我が国の公法学説においては、金融政策は、憲法 65 条にいう行政権に内包される作用あるいは機能であるとの理解の下、日本銀行に過度の独立性を付与することは、憲法 65 条に反する可能性があるとの指摘がなされてきた。そこでは、日本銀行の位置づけが独立行政委員会（とくに人事院などのそれ）と同様のものと把握されていたように思われる。

けれども、かかる議論のあり方は、内閣の指揮監督権や人事・予算統制権にのみ注目を集めることになり、すでに述べたような、中央銀行法の基本的なあり方をとらえ尽くすことができないのではないかと考えられる。

もっとも、近年では、憲法 65 条にいう行政権は、執政作用が含まれるとの理解のもと、独立行政委員会の合憲性についても、そのような執政作用ではない法律執行作用については、広汎な立法裁量が認められるという見解もある。けれども、金融政策は執政作用そのものではないかとも考えられるのであり（事実、ドイツ国法学では、Regierung の一種として位置づける見解もある）、かかる構成にしたところで、そもそもの問題点は克服されないと考えられる。

② 国会の通貨制度制定権

このように、独立行政委員会に類した存在として日本銀行を把握しようという試みは我が国の憲法構造からして、無理があると思われる。

この点、研究代表者の従来の研究は、憲法上、通貨制度の制定権は、基本的には、国会に留保されていることを明らかにしてきた。かかる成果に基づいて問題の状況を整理すれば、日本銀行の独立性の問題は、なぜ、国会は、憲法が一般的に予定している統治構造と異なる制度を採用することが、許容されるのかということになる。

その際重要なのは、物価の安定への配慮の憲法体系上の位置づけである。もし、かかる物価の安定への配慮が、憲法内在的に読み込めないのであれば、かかる配慮は、憲法に定める一般構造に劣後するとも考えられるからである。

③ 物価の安定要請と憲法

この点、ドイツの国法学においては、従来より、物価の安定要請は、基本法上の規範か、という議論がなされてきた。

かかる議論は未だ結論がでておらず、様々な見解が出されているものの、次のような傾向が指摘できる。

まず、主観的権利としての物価の安定を求める権利は否定される。かかる権利が、学説

上主張されることもないではない。このような議論でもっとも有力なのは、基本法 14 条に定める財産権保障に根拠を求める立場であるが、財産権はあくまでも財産に対する各種の「権利」を保障するものであり、財産価値そのものの保障ではないとされる。それゆえ、一般に否定されるのが通常である。

その一方で、国家には物価の安定について配慮をする義務があるとする見解は、かなり多く見受けられる。その根拠については、ここでも様々であるが、財産権保障の前提となる私有財産制度の保障には、物価の安定が当然のように含まれるという見解や基本法 109 条 2 項にいう全経済的均衡にそのような義務が含まれるという見解が有力である。

比較憲法的に観て、具体的にどのような効果をもたらすかは別にして、物価の安定の要請が国家の義務であることを承認することは、近年の傾向であると考えられる。

④ 日本国憲法と物価の安定の要請

そこで、日本国憲法において、物価の安定の要請を読み込む余地はないのかが検討されなければならない。もし物価の安定の要請が、国会も含む国家機関全体に宛てられた規範であるならば、中央銀行の独立性も、かかる要請に適合するものとして考えられるからである。

この点、先のドイツの議論を手がかりにすれば、日本国憲法においては、財産権を保障する 29 条にまず根拠が求められる。加えて、私見では、憲法 83 条にも読み込む可能性があるのではないかと考えている。

（４） 総 括

以上、本研究を通じた成果を概観したが、最後に、本研究の意義と目的の達成度について確認しておきたい。

先にも述べたように、本研究は、通貨法を憲法を頂点とした公法体系において整序することを目的としていた。

本研究から得られた知見は、かかる体系の中心に物価の安定の要請という規範が存在していること、そして、その要請から中央銀行のあり方が導き出されていることである。

このことから、本研究は、まだまだ検討する余地は残されるものの、一定の成果を挙げたと考えている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

片桐 直人「中央銀行法における目的規定とその機能」近畿大学法学会『近畿大学法学』第五六巻四号三一―七一頁(二〇〇九年)

〔学会発表〕(計 1 件)

片桐 直人「憲法と中央銀行法の交点」日本銀行金融研究所セミナー(2009 年 2 月 26 日)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

片桐 直人 近畿大学・法学部・講師

研究者番号：40452312

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者