

日本銀行の憲法学

—「国家の通貨発行権」の批判的検討—

君塚 正臣

はじめに

日本の経済法の元締めは独占禁止法のほか、やはり日本銀行法であろうか。高等学校公民科の「現代社会」の教科書でも、「中央銀行は、発券銀行として通貨を発行できる唯一の権限をもちます。また、国が資金を出し入れする政府の銀行や、金融機関に貸し出しをする銀行の銀行として金融システムの中心にあります。日本では日本銀行がこれにあたるもの¹⁾と記されている。信頼できるメガ・バンクがあれば政府はこれを「政府の銀行」として頼ればよく、複数のメガ・バンクに「銀行の銀行」の役割を任せせることは想像し易い²⁾。実際に発券銀行とそれ以外の機能を有する中央銀行が異なる例はあるのである³⁾。日本銀行が日本銀行である根本は、第一に「唯一の」「発券銀行」であることであり、教科書における日本銀行の説明の最初が一般にそれであることは納得できそうである⁴⁾。

だが、そもそも日本銀行はなぜ通貨である日本銀行券を発行できるのでしょうか⁵⁾。直截な説明は、勿論、日本銀行法があるから、である。多くは、国家に通貨発行権が存在し、その独立性を担保するために特殊法人の形態が選択されたものと想定してきたように思われる。しかし、ではなぜ、国家の一つであ

る日本国は、一法人にかくも決定的な権限を付与できるのであろうか。これについては、「中央銀行が伝統的には国家主権と直結する一国の通貨を発行する役割を担ってきた」⁶⁾ことや、国家が通貨の統一を意図しがちである⁷⁾ことなどから、「国家の通貨発行権」を当然かつ暗黙の前提としてきたように思われる。しかし今日、欧州連合 (EU) のように、国民国家と通貨発行権が必ずしも結び付かない例を見れば、その命題は怪しい⁸⁾。果たして、その根元的な法的根拠は憲法や不文の国法秩序、国際法のどこかにあるのであろうか⁹⁾。

本稿は、中央銀行の通貨発行権の法的根拠を、日本の場合について、その最高法規である日本国憲法に探り、考え直すことを意図するものである。

1 通貨発行権の日本近代史

江戸時代は、開国に伴う金の流出による貨幣価値の混乱の中で終わる。1868 年、明治政府は政府紙幣を発行するが、特段の兌換準備もなく、発行額に制限もないそれは流通が難しく、価値が下落した¹⁰⁾。そこで翌年、明治政府は、全国主要都市や開港場に「通商司」を置き、民間に通商会社と為替会社の設立を奨励した¹¹⁾。政府もまた、この 2 種類の会社に特別の保護を与えた。為替会社は 8 カ所で設立されたが、多くは江戸時代に御用為替方を勤めた三井、小野などの有力者であった。この為替会社は、必要な資本を融通し、民間に融資の便宜を図ることを目的とし、紙幣発行の特権を有していたのである¹²⁾。金貨と兌換できる紙幣である金券は 8 社とも発行した。銀券、銭券もあったが、一部の社しか発行しなかった上、政府紙幣で引き換える制度の不換紙幣であり、1 年後には流通停止になった¹³⁾。

明治政府は次いで、伊藤博文大蔵少輔の建議を受け、1871 年の新貨条例 (1875 年以降、貨幣条例) により自ら鑄造通貨を発行するほか、1872 年制定の国立銀行条例 (28 カ条、161 節) に基づいて、複数の民間銀行に「国立銀行券」という名称の兌換銀行券の発行を認めることとした¹⁴⁾。国立銀行は、1864 年アメリカ

のナショナル・バンク（国法銀行）¹⁵⁾ がモデルであった。これに伴い、明治政府は為替会社には廃業が国立銀行への転換を迫り、実際、横浜為替会社が横浜第二国立銀行に転換した以外は廃業した。ほかに、初期には東京、大阪、新潟で国立銀行が設立され、当初は銀行紙幣の流通は順調であった¹⁶⁾。

しかし、明治政府が不換紙幣の乱発を続け、国立銀行券は発行されれば直ちに兌換を請求されてしまったため、好調は長続きしなかった。そこで、政府は改正条例を1876年6月に制定、8月に施行し、紙幣消却に乗り出した¹⁷⁾。金貨兌換は通貨兌換に変更されたものの、正貨準備なしに資本金の8割の銀行券の発行が認められるようになり、国立銀行券は事実上不換紙幣化した。このため、国立銀行の設立や経営が容易になり、1879年12月には153行¹⁸⁾となったが、政府紙幣の増発と相まって、通貨の大膨張とインフレを惹起したのである¹⁹⁾。なお、このような国立銀行券が、正貨又は通貨に兌換されるべき、いわば代用貨幣「約束手形」であった²⁰⁾ という点は見逃せない。

貨幣価値は1880年に下落の底を打ったが、兌換制度により通貨量をコントロールする特別機関、即ち中央銀行の創設の必要性が認識されるようになった²¹⁾。また、それが「国立銀行」の中枢に立つ「銀行の銀行」の役割を果たし、産業資本の発展を図る目的も意図された²²⁾。1881年に、明治十四年の政変により大蔵卿が大隈重信から松方正義に代わると、1882年6月には日本銀行条例（25カ条）が制定され、ベルギー国立銀行（1850年）を模範²³⁾ として、同年10月10日、中央商業銀行として²⁴⁾ の日本銀行が誕生した²⁵⁾。当初は純益も上がらず、1883年に、各銀行から大蔵省への上納金に日本銀行の手形や小切手を利用する途を開くなどの支援が必要であった²⁶⁾。実際、当初、正貨が不足していたため、日本銀行条例14条の定める兌換銀行券の発行はなされなかった。準備正貨が十分となると、1884年の兌換銀行券条例制定の翌年に、銀貨と兌換可能な兌換銀行券が発行されるようになった。そして、1883年に新たな国立銀行券の発行が禁じられ、1898年の貨幣法制定を経て、1899年に国立銀行券と政府紙幣が通用禁止になることで、紙幣は日本銀行券に一本化され、日本銀行

も中央銀行に発展したのである²⁷⁾。

ではなぜ、これを政府直営事業とはせず、日本銀行が設立されねばならなかったか。松方は、政府は「商業貿易等のごとき人民と直接に利益を争ふの事業」に適しておらず、「直接に自家身上に利害を感じるの商人」でなければならないからだと説明した²⁸⁾。とはいえ、インフレーションと紙幣の乱発の弊害から抜け出そうという松方正義財政の構想によるものであっただけに、日本銀行は当初から政府の経済政策と密接不可分であった²⁹⁾。株主になるには「大蔵卿ノ許可」を要することや、政府が資本金の半額まで引き受けることが定款に記されているなど、日本銀行が政府と一体であることは、法文上も明らかとされていた³⁰⁾。

戦争などにより、日本銀行条例に規定された保証発行限度の引上げは繰り返され、通貨量は増大化していった。大恐慌後、次なる恐慌を防止するため、1931 年のイギリスの金本位制停止をきっかけに誕生した管理通貨体制は、一般に政府と中央銀行の癒着をも生んだ³¹⁾。1897 年に銀貨から金貨兌換に移行していた日本銀行券も、この波を被ることとなる。1932 年、日本銀行も、保証発行限度を一気に増加させ、事実上、管理通貨制度に移行した³²⁾。また、金融市場の借り手としての政府の存在が大きくなった。実際、日本銀行でも大蔵省の部局化現象が進み、独立性が剥奪されていったのである³³⁾。1941 年には「兌換銀行券条例ノ臨時特例ニ関スル法律」1 条 1 項により、日本銀行の発行できる兌換銀行券は「大蔵大臣ノ定メル金額」とされるなど、国家統制色はいよいよ強まったのである³⁴⁾。

そして、戦時下の 1942 年、日本銀行条例と兌換銀行券条例は遂に廃止され、日本銀行法 (7 章 78 カ条) が制定されると、その典拠がドイツのライヒスバンク法 (1939 年)³⁵⁾ であったように、ナチス流の国家統制は強まり、総裁、副総裁は「勅裁」を経て政府が任命したことや、総裁の統裁権の付与、公定歩合変更が大蔵大臣の認可事項とされたなど、日本銀行は政府への従属の様相を強め、法人としての独立性は無となった³⁶⁾。「政府機関」化を企図し³⁷⁾、株式会社である

との理解を払拭するため、国家的色彩の強い特殊法人としたこと、商業金融中心主義を捨て、軍需生産力増強のために産業金融に進出することを制度的に認めたこと、恒久的な管理通貨制度が採用されたことがその特徴であった³⁸⁾。資本と経営の分離を徹底したこのような特殊法人は「営団」形態に分類される³⁹⁾。日本銀行法は、日本銀行の自律性は低下させたが、その機能を強化し、経済界への発言力を高めさせる結果を生んだ「奇妙な法律」であった⁴⁰⁾。

戦後、政府に忠実な「財政銀行」と化していた日本銀行の改革は当初から俎上に上った。1947年には通貨発行審議会の設置と、発券制度を最高発行額制限制度とする日本銀行法改正がなされた。GHQ 経済科学局は「新法律の制定による金融機構の全面的改編に関する件」という覚書を大蔵省、経済安定本部、日本銀行に手渡し、大蔵省から完全に独立したバンキング・ボードの設立を求めた。だが、日本側はこれに抵抗した。大蔵省ばかりか、片山、芦田の中道革新連立政権の下、民主化の進展により自らの独立性が侵食されることを恐れ、市中銀行に君臨し続けたいとする⁴¹⁾ 日本銀行一万田尚登総裁らも抵抗したのであった⁴²⁾。そして、アメリカ本国も、本格的な金融制度改革は経済の安定が一定程度なされてからでも遅くはないと覚書に反対していた⁴³⁾。1949年3月には来日中のドッジ使節団により政策委員会の設置が提起され、6月の同法改正で「日本銀行政策委員会」が日本銀行内部に設置されることとなった。政策委員会は総裁、民間代表4名、それに議決権のない政府代表2名の計7名からなり、日本銀行の最高意思決定機関として位置付けられることとなった⁴⁴⁾。これにより、戦時統制色は薄められたものの、大蔵大臣の監督権、業務命令権、監理官制度、役員解任権は存続し⁴⁵⁾、大蔵大臣は「従来の日本銀行に対するのと同様の監督を行うことができ」たのである⁴⁶⁾。

このような、日本銀行に対する大蔵省の支配は多くの批判を受け⁴⁷⁾、また、大蔵大臣となった一万田は、日本銀行の無力さを感じていたからか、日本銀行法の改正を訴えた⁴⁸⁾。「日本銀行黄金時代」の余勢を駆って、日本銀行はその中立性を確固なものにすべく、攻勢に出た⁴⁹⁾。1957年から、金融制度調査会

で日本銀行制度の全面的検討がなされ、その独立性、中立性が論じられ、1960 年には「日本銀行制度に関する答申」が出されたが、政府と日本銀行の関係に関して統一的な結論が得られず、法案として国会に提出されることはなかった⁵⁰⁾。現状凍結とは、経済政策の統一性を旗印とする⁵¹⁾ 大蔵省の勝利を意味した⁵²⁾。また、預金準備率の設定、変更、廃止は何れも認可制を採らなければ違憲の疑いがあるとの政府側の主張に屈伏して、認可制を採る形で準備預金制度に関する法律が制定された⁵³⁾。結局、改正の努力は高度成長期・55 年体制全盛期には実を結ばなかった。

これが突如成就したのは 1998 年のことである⁵⁴⁾。1985 年のプラザ合意による円高不況に対処して政府と日本銀行は大幅な金融緩和を行ったが、このことは 1980 年代後半に株価や地価の高騰を招いた。そこで、日本銀行が金融引締めへ転ずると、これらの資産価値が暴落する、いわゆるバブル経済崩壊が生じた。大量の不良債権の発生は、皮肉にも日本銀行の金融政策への関心を高め、大蔵省からの独立性を担保し、金融政策の透明性を高めるための日本銀行法の抜本改正 (10 章 66 カ条) を呼んだのである⁵⁵⁾。また、高度成長期には日本銀行の大蔵省への従属は、金融緩和策を招き易いので経済成長に利したとも考えられなくてはなかった⁵⁶⁾ が、このシステムは膨大な財政赤字を産み、批判を浴び出していたのである⁵⁷⁾。中央銀行が国民とグローバル・マーケットの信認を得ることの重要性が、ここに認識されたのである⁵⁸⁾。1996 年、第一次橋本龍太郎内閣 (いわゆる自社さ連立政権) の下、中央銀行研究会が議論を始め、その方針を大蔵大臣の諮問機関である金融制度調査会がこれを引き継ぎ、自社さ連立与党の大蔵省改革プロジェクトチーム主導で、「作業は大方の予想を上回る早さで進んだ」⁵⁹⁾ のであった。官僚優位システムは完全に終焉していた。

日本銀行は、管理通貨制度の下、金融政策の最終的責任者となり、「業務の公益性が殆ど自明視され」ながら、「業務遂行において独立性が認められる」異例の存在⁶⁰⁾ として、特殊法人であり続けた。人事や予算に関しては国会と内閣の関与が認められるものの、大蔵大臣 (後に財務大臣) の一般的業務命令権

等が廃止され、日本銀行政策委員会における政府の議決権も否定され、政府が直接的な権限行使はできなくなったのであった⁶¹⁾。政策委員会は総裁、2名の副総裁、6名の審議委員で構成されたが、何れもその意に反して任期中に解任されない身分保障が与えられたのである⁶²⁾。

2 通貨発行権の国家帰属という説明

以上のような日本銀行の設立当初からの政府主導の性格は、日本銀行を「官」であり、通貨発行権等の国家独占は当然であり⁶³⁾、日本国憲法下においてもこれを暗黙裡に「行政」とする考え方を導いた⁶⁴⁾。預金「準備率の設定・変更・廃止の権限とか公定歩合の決定・変更とかのように、高権的な行政権限の行使としての性質をもち、その決定が他の私人(金融機関)を拘束する力を有する場合」は、「行政権限」ではあるが「政府からの独立性と中立性が認められるべき十分の合理的根拠があるといってよい」との説明⁶⁵⁾などは、その解り易い例である。伝統的には、中世領主の特権が絶対王制の下で束ねられたとされる「高権(Hoheit)」概念を用い⁶⁶⁾、君主の貨幣鑄造の特権をベースとして⁶⁷⁾、「通貨高権(Münzhoheit)」は国家主権と直結しているとも説明されるようになった⁶⁸⁾。あるいは、管理通貨制度の下、最早貨幣は法制の産物であり、国家が保証するものだとする貨幣国定学説、表券主義の説明もある⁶⁹⁾。通貨発行権は国家に帰属するという説明は、日本でも一般的であると言えよう。

確かに、物々交換は貝殻などの商品貨幣、金属貨幣を経て鑄造貨幣に至り、その鑄造貨幣の価値の保証は、人々に広く知られ、信用のある国王が適していると考えられ、近代市民革命を経ても、国家の保証が一般的となったという経緯がある⁷⁰⁾。日本でも徳川幕府は主要鉱山を天領として貨幣鑄造権を独占し⁷¹⁾、明治政府もこれに向けて邁進し、通貨偽造罪を規定してきた。複数の国立銀行に通貨発行を認めるなどは「資本主義の後進的段階において」見られる⁷²⁾事象であろう。近代国家が、自ら通貨を発行し、もしくは責任ある銀行1つに通貨

を発行させるという一般的な権能を有していると考えすることは、自然なことであった。

そして、中央銀行の機能は、立法や司法ではないのであるから、控除説によれば明らかに、積極説によっても多分に行政であるのかもしれない。金融政策が内閣から独立しなければならない憲法上明確な理由はない。もしも、必要とあらば、その機能を有する機関を行政の一機関としても何ら憲法上問題ではないであろう。実際、ドイツの連邦行政裁判所判例は、ドイツ連邦銀行に独立性を付与するか否かは立法に委ねられるものとしていた⁷³⁾。だが、国家法の創設する発券銀行は通貨の安定を任務とするが、金融政策にはインフレ的経済運営を求める圧力がかかり易いため、せめても、権力分立原理を貫徹し、独立性の高い機関とする必要がある⁷⁴⁾。そして、通貨発行が独立行政機関（独立行政委員会）に類する「日本銀行政策委員会」に属する⁷⁵⁾ことも、憲法が「一切の行政権」などの文言を用いていないこと、独立を要する中立性ある業務であること⁷⁶⁾、独立行政機関が何らかの意味で内閣のコントロール下にあること⁷⁷⁾、代わりに国会が民主的コントロールを及ぼすこと⁷⁸⁾などを根拠に、「行政権」の機能が必ずしも内閣に独占されなくともよい⁷⁹⁾という独立行政機関合憲性⁸⁰⁾の議論を援用して、説明されてきたように思われる⁸¹⁾。

つまり、通貨発行は独立行政委員会の任務としても十分である⁸²⁾。ただ、各種の公共組合の中に行政権限を付与されたものもあり、私法人にもそれは可能であるとされ⁸³⁾、この場合も、独立行政機関か法人格の付与かとの選択は、憲法の規律に服する中での立法府の裁量⁸⁴⁾とされている。そこで、現行日本銀行法は、立法政策として、独立行政法人や独立行政機関が望ましいわけでもない⁸⁵⁾、法人格の付与が望ましいという選択をしたとされるのである。実際、その 5 条で日本銀行の業務の「公共性」を謳っており、国家機関ではない法人格をこれに与え、その独立性を要請したのである。

だが、まず、実際に戦後から高度経済成長期を経てバブル経済期までの日本銀行は、そういった独立性を兼ね備えているとは言い難かった。旧日本銀行法

の1条は、国家経済の適切な運営を支えることを日本銀行の使命として謳っており、金融を専管する一官庁に過ぎなかったと言うべきである⁸⁶⁾。現行法においても、日本銀行法49条は銀行券の製造・消却の手続は財務大臣の承認を必要としており、独立行政法人国立印刷局法12条は、財務大臣の定める製造計画に基づいて日本銀行券の製造を行うものとされているのである。要するに、日本銀行と政府との一体性は、疑問符を付されながらも広く認識されてきており、通貨発行等を「行政」と考えることに、ますます違和感を覚えられなかったというのが実情であった。

しかし、そもそも日本国憲法上、発券機能が国の事務である必要性はあるのだろうか。まず、憲法は明文でこれを規定していない。マッカーサー草案76条に存在していた「硬貨及通貨ヲ発行シ及其ノ価格ヲ規整スル権限」は現行憲法には見られない。これが削除されたのは、中央銀行の独立性を強大な行政権が脅かすことを恐れたためではあるまいか⁸⁷⁾。であるとすれば、憲法83条の「国の財政を処理する権限」に通貨制度を含むという見解はある⁸⁸⁾が、やはり文言の通常の意味通りに、ここには通貨発行を含まないとする方が適切であろう⁸⁹⁾。また、財政を成立させるために、《日本国が》通貨制度を《創設》せねばならない必要はない。経済活動を可能にするシステムが存在していれば、これに委ねればよいだけであり、発券銀行の独立性が度々強調されてきたならばなおさらである。通貨発行が国家の権限ではないとすれば、勿論、本来的な「行政」でもない筈である。そこには、毎度のように、行政控除説に従って、憲法65条の「行政」に何でも読み込み、しかもほぼ何でも独立行政機関や、特殊法人等に放り出せる、およそ憲法の規範性を欠いた説明がなされていたのではないかと疑いすらある。一般に国家の機能を民間団体に委譲して、なお、その団体の全体としての権能を「行政」と称することは、ほかにはまずなかったのではあるまいか。「国家の通貨発行権」を担うとされてきた日本銀行が、国の全額出資ではなく（出資比率55%）、性格的にも独立行政法人や独立行政機関でもなく、半官半民の認可法人である⁹⁰⁾ことは、「国家の通貨発行権」に拘

泥せねばならない根拠を希薄にする。ドイツには通貨発行権に関する基本法の規定があり、ドイツ連邦銀行は行政機関であったが、日本銀行については、このような事情はないのである⁹¹⁾。

日本銀行が独立機関の極限的形態を採っているのは、言い換えれば「政府の失敗」⁹²⁾を理由とする。日本銀行に「民主性」を求める⁹³⁾議論も多いが、政府から独立した法人に求められる民主主義国家の「民主性」とは何かは再考されるべきである。それは、「国民の代表機関」たる国会の統制に日本銀行が身を委ねることではなく、国会を含めて国家権力からの独立性を確保することに他ならない⁹⁴⁾。そのような法人を、なおも憲法上の国家機関の一部と考える必要はあるのであろうか。法律制定前に、日本国に通貨発行権があるという説明は、実はますます厳しくなる。

加えて、前述のように、歴史的にも、日本銀行は当初、唯一の発券銀行としての性格を具有していなかった。その成立以前には、複数の民間の為替会社や国立銀行が発券機能を有していた。遡れば、室町末期から近世初頭の伊勢山田地方には「山田羽書」という名の丁銀の預り証にして少額補助貨幣の機能を有するものが存在していた⁹⁵⁾。江戸時代には確かに貨幣の発行・価値の規律の権限は幕府に専属してくる⁹⁶⁾が、そもそも幕府は近代的意味での「国家」ではなかったし、藩券が発行され、両替商が活躍していたのである⁹⁷⁾。通貨発行権が国家や政府の占有物でなければならない必然性はない。確かに、通貨制度の制定権は両替商などではなく国家にあるという方向で明治政府が行動してきたように見えるが⁹⁸⁾、そのことは「国家の通貨発行権」の存在を証明することにはならない。また、「通貨高権」があるとしても、中央銀行による通貨発行の独占までを当然のものと考えられるかは、微妙である⁹⁹⁾。加えて、中央集権を図った明治政府ですら、通貨発行を政府機関そのものの業務としなかったことは、これが国家の当然の役割の一部か、疑わしいものにしよう。そう考えると、「国家の通貨発行権」を当然とする憲法的説明は疑問であり、別の説明が模索されるべきではないかと思われるのである。

3 通貨発行の自由の極限的制約という説明

では、「国家の通貨発行権」を当然の前提にしないとすれば、日本銀行が日本銀行券を発行することを、憲法上どのように説明すべきであろうか。それは、そもそも通貨発行は、国民（就中、実際には銀行家）に憲法が保障した経済活動の自由の一つであるが、日本銀行法はこれを合憲的に制約しているため、日本銀行以外は通貨発行ができない、とするものである。

英国では、戦費調達に始まる保証発行指図書の新制が失われた後、1690年頃に将来の租税収入を資本化し、これを保証として流通する債券を大衆に発行する提案があった¹⁰⁰⁾。共同社会又はその中核となる有力団体によって設立される、自己の利益のための冒険的業務とは無縁の「公的」銀行として、イングランド銀行は、ロンドン・シティの商人らの強力な支持の下、1694年に生み出された¹⁰¹⁾。信用が要求次第、貨幣で支払われることが前提となっていた¹⁰²⁾。国家が国益のために創設した「政府の銀行」ではなく、私有の株式会社であり¹⁰³⁾、「私立・自治」の原則がそこでは貫かれていたのである¹⁰⁴⁾。その後、1708年に、イングランド銀行以外、6名以上の構成員からなる組織による銀行業が禁じられ、1715年に政府債の管理等をなすことによって、同行は「政府の銀行」の地位を固めた¹⁰⁵⁾。それでも、銀行券の発行は、振り込まれた資本金額までの手形割引の形で行われ、1825年の金融危機までは中央銀行の機能は有していなかったとされる¹⁰⁶⁾。これが、市民的公共性の発展と共に、最大限に拡大され、一国的規模になり、信用制度が整備され、1833年にその銀行券が法貨の地位を得て¹⁰⁷⁾、この下に重層的な金融制度が形成されることで中央銀行になっていったのである¹⁰⁸⁾。補足すれば、イギリス（連合王国）では、イングランド銀行以外にスコットランドに3行、北アイルランドに4行、独自の銀行券を発行する銀行がある。スコットランドと北アイルランドでは、イングランド銀行が現在発行する銀行券は何れも法貨とされておらず、両地域の複数の銀行が発行する銀行券も法貨になっていない¹⁰⁹⁾。イギリス全体として見れば、通

貨の全国統一も中央銀行の独占も今でも不完全で、過渡期にあるのである。

アメリカでも、ジャクソン大統領が第 2 合衆国銀行の特許更新を拒否したため、1837 年から 1863 年までは多くの州で、要件を満たせば発券銀行の設立が認められるフリーバンキングの時代があったのである¹¹⁰⁾。また、通貨発行の国家統一を図ってきたドイツも、1875 年の銀行法で中央銀行であるライヒスバンクに発券銀行の地位を集約させるため、既存の発券銀行の銀行券の通用範囲をラント内に限るなどの制限を加えたが、これによっても 33 の発券銀行は 12 にしか整理されず、1905 年時点でも 4 行は発券を続け、これが全て消滅するのはナチス政権下の 1935 年のことだったのである¹¹¹⁾。そして、日本も、類しの経過を辿っている。

このように、世界の主な古い中央銀行は、裏書による譲渡流通が可能な預金証書を超えた¹¹²⁾ 銀行券を発行する一発券銀行として設立され、その後、発券機能を独占して、その他の機能も有するようになり、中央銀行になっていったものである¹¹³⁾。信用貨幣の発行により、信用創造を行い、貴金属を独占する「金貸し」からの近代的発展をしてきたものである¹¹⁴⁾。証券のうち、証券自体が法律上一定の価値を持つようになり、額面を割引されることなく流通可能な金券には郵便切手、収入印紙などがあり、その最たるものが紙幣であると考えられよう。権利の行使に証券の所持・占有を必要としない点で、株券や手形などの有価証券と異なるとされる¹¹⁵⁾。手形行為を単独行為と解し、手形証券の作成によって成立するという創造説の理解に立てば、紙幣との差異はなお縮まろう¹¹⁶⁾。発行者の信用が極めて高く、割引も裏書も必要なくなれば、その証券は紙幣となるのであろう。通貨とは、このように市場の中で段階的に成立してきたものなのではなかろうか。強制通用力を付与するのは国家であるが、銀行券の発行自体は国家作用ではない、銀行券とは特定の銀行の証書が法律上強制通用力を付与されたものに過ぎないと言うべきではなかろうか¹¹⁷⁾。つまり、通貨発行権が理論的に国家に専属であると考えられる理論的必然性はないのである。ただ、現代では、国家権力を背景とする中央銀行に代わる信用保証のでき

る者が、まずないだけではないだろうか。

通貨発行は元来そのようなものであり、経済的自由の一部であったと考える方が歴史的に忠実であろう。以上は近代史に属する範囲の話である。新興国の中央銀行が初めから国家により独占的発券機能を有しているのを見慣れ、これをあまりにも当然視することは、かえって本質を見誤ることにならないか。1997年の日本銀行法改正に当たっても、中央銀行研究会メンバーの佐藤幸治から、「日銀にどういう権限を与えるかは国会が決めればよいのであって、“日銀は行政だから、内閣と予算と人事でコントロールしなければ、憲法違反”という考え方自体が短絡的で誤り」という、政府側委員と対立する主張がなされたことがあったようである¹¹⁸⁾が、まさに憲法が「国家の通貨発行権」を「行政」として規定していないのであれば、その通りであろう。また、独立した法人である日本銀行の行為を「行政」と見做す無理からも解放されよう。

加えて、発券銀行は通貨安定の保証人でなければならないので、あらゆる従属はこれを損なうものだとする指摘もある¹¹⁹⁾。発券銀行は自律こそが肝心だ、というわけである。そして、従属の危険は、個人株主や企業集団、商業銀行よりも何よりも国家に対してであるとされる¹²⁰⁾。このことから、発券銀行の設立は本質的には「自由」であり、野放図を避けるための規律を国会が法定できるだけであって、中央銀行は国家が創設した、国家が監督する、国家が何かを命ずるということを本質と捉えるべきではないと思える¹²¹⁾。民主主義国家でも、国策の決定がその時々のも多数者によってなされる以上、その危うさはあるのである¹²²⁾。中央銀行の独立性とインフレ傾向は反比例するという傾向がある¹²³⁾とすれば、このことは経済学的にも裏打ちされよう。

だが、現代の日本銀行を、前世紀末以来その独立性が高まったとはいえ、日本政府との関係で語ることは避けられない。しかも、日本の中央銀行に関しては、独立性の高くない時代の方が長かったのである。確かに、日本国憲法は、そのように通貨発行を国家の義務として、これを行う機関を従属させることが不文律だとする見解も、なお考えられなくはない。また、そうでなければ、経

済活動はできず、経済的自由を保障したことに伴う国家保護義務が果たせない、などとする説も想定できなくはないのである。

しかし、他国の中央銀行等の発行する銀行券を通用させたり、日本の各地域に地域独占的な発券銀行を設立させたり、複数の国で 1 つの銀行を設立してその銀行券を通用させたりすることを、政策的適否は兎も角、日本国憲法が禁じているかは明らかではない。むしろ、憲法が禁じている明文上の根拠は発見できない。どこからも日本銀行の廃止を求める声はないが、だからといってそれが日本銀行を憲法上の機関であることを証明するものでもない。実際に、多くの中小国では外国通貨を法貨と認めている（いわゆるドル化）。自国通貨より信用がある外国通貨が流通してしまえば、仮に政府がそれを禁じても、後戻りは難しいであろう。即ち、国家と通貨発行権は理論的にも実際にも一体のものと言い難いのである¹²⁴⁾。そして、通貨発行権の憲法上・国法学上の説明と、行政法上の説明が異なることは注意すべきである。通貨の強制通用力も、法律によって生まれるものであり、日本国憲法はその創造を禁ずるものではない、換言すれば、通貨制度を法定することを政府の権限として憲法は容認している¹²⁵⁾と考えれば済むだけではなからうか。実際には、通貨の発行は日本銀行以外に禁じているのは、憲法 22 条で保障された「職業選択の自由」の制限として、合理性の基準の下¹²⁶⁾で合憲だからであろう¹²⁷⁾。国内統一通貨「円」の設立と、発券銀行の一本化が、何らの合理性もないとはおよそ考えにくいのである。

一方、欧州連合 11 カ国では、ユーロへの通貨統合が既に始まっている¹²⁸⁾。ヨーロッパでは、EC 条約 121 条 4 項の手続により、欧州通貨機構の第 3 段階、即ち欧州中央銀行制度に通貨政策の決定・実施が委ねられる決定がなされ、その制度は 1999 年 1 月から開始された¹²⁹⁾。欧州中央銀行は、欧州中央銀行制度を構成する国内中央銀行のみを払込人及び所有者とするものとされた。同銀行の組織上、人事上、機能上、財務上の 4 つの独立性も、EC 条約 108 条・109 条などにより担保された。ユーロは、ドル安を尻目にますます強くなっている¹³⁰⁾。世界経済情勢、多角的監視及び為替相場が話し合われるとき、欧州中央銀行総

裁とユーログループ議長国が G7 財務大臣会合に参加することなどで、米加日と合意がなされている¹³¹⁾。国民国家と離れた中央銀行の仕組みは始まって久しい。通貨が国家と一体でなければならない必然性はますます乏しくなっているのである。

この、通貨統合の際、1868 年の北ドイツ連邦憲法が通貨制度を定め、1871 年にドイツ帝国が「帝国金貨の鑄造に関する法律」、1873 年に貨幣法を制定し、1875 年の銀行法で中央銀行たるライヒスバンクを設立してきた歴史を持ち¹³²⁾、通貨高権が基本法 73 条に規定されており、88 条に連邦銀行の設立が規定されていたドイツは、1992 年、そのために基本法を改正した。88 条には通貨高権の委譲が明記されたのである。ドイツ中央銀行のブンデスバンクは、ドイツ政府からの独立性を獲得し、欧州中央銀行制度の一員としての性格を強め、遂にマルクの発行を取りやめた¹³³⁾。一般に、ユーロに参加した欧州連合各国では、このような主権放棄がなされたと解されていた¹³⁴⁾。こうして、ユーロの銀行券は本位貨幣としての地位が強化された¹³⁵⁾が、憲法に通貨発行権が規定されている国では、以上のような手続が必要だったのである。だが、架空の想定ではあるが、東アジアで共通通貨を設立する際などに、果たして、ドイツでなされたと同じように主権の委譲を伴う憲法改正が日本でも必要だと考えらるだろうかと問われれば、それは否定的な印象がある。この点からも、日本国憲法は、日本国に統一的な通貨を発行する義務を付与したとは言い難い。適切な通貨政策が何であるかは別として、日本国憲法には通貨について法律や条約で柔軟に定める余地があるように考えられる。

おわりに

ユーロが誕生し、ドルや中国人民元が国境を越える一方で、世界各国で 2500 から 3000 の地域通貨が導入されているとされ、日本でも 160 のコミュニティで導入されているとされる¹³⁶⁾。通貨を、国家と結び付けて理解せねばな

らない現実、世界的には崩れ始めてきているようである。通貨発行権は、国家に当然帰属するものと考えすることはできず、当該国家の憲法がどのように考えるかによっている。日本国憲法の解釈としては、通貨発行権は日本国憲法が日本国に付与したものではなく、また、近代国家がその概念上当然に所持するものでもなく、法律によってその自由を一般に制限して、日本銀行に合憲的に独占させていると考えるべきであろう¹³⁷⁾。これにより、多くの説明の無理を回避できると思える。

発展的に述べれば、日本国憲法が予定している国家の義務を、これまで憲法学は過剰に計算してきたのではないか、との疑念も以上の考察から生じる。郵便事業も塩の専売も、全国的鉄道網や電話網も、憲法が定める本質的な国家の任務ではなく、法律によって国家独占しても憲法違反ではないというだけのことであった。だからこそ、民営化が可能だったのである。1951 年に半官半民で設立され、国際線を独占していた日本航空が、民営化後に法的整理されたのも記憶に新しい。何事も説明しようとして、国家＝憲法は無理な荷物を背負い込んだのではないかと、とも思えるのである。この疑問の矛先は、端的には国家保護義務論に向かうものとなろう。特定の国家の行為もしくは「国家の介入の下限」¹³⁸⁾を、人権条項から大いに引き出すことには一般的には難があるまいか¹³⁹⁾。法律を制定できるということと、法律を制定せねばならないことの間には大差がある筈である。後者に属することとして日本国憲法は何を課しているのか、冷静に考え直す必要があるだろう。それは、グローバル化と地方分権の波の中で、国家＝憲法の役割を見つめ直すことに繋がるのではなかろうか。

- 1) 谷内達ほか『高校生の新現代社会』87 頁 (帝国書院、2009)。佐々木毅ほか『現代社会』96 頁 (東京書籍、2009)、谷本美彦ほか『中学生の公民』55 頁 (帝国書院、2009) でも、日本銀行の機能として「発券銀行」であることはトップに紹介されている。また、金沢良雄『経済法』(新版) 315-321 頁 (有斐閣、1980) の説明でも「中央銀行に関する規制」は、管理通貨制度、金融市場操作、資金の移動 (出資・金融)・保有・吸収、金利の順になっている。

- 2) 下山瑛二「行政権と日本銀行の法的関係」西原寛一追悼『企業と法上』327頁、333頁（有斐閣、1977）同旨。実際、長年、地方銀行は、大蔵省の強い行政指導の下、地方公共団体の「勧進元」であったが、言うまでもなくこれらは株式会社であり、民間企業である。
- 3) シンガポールや香港の例がある。立脇和夫「わが国の発券銀行と中央銀行」早稲田商学397号55頁（2003）。
- 4) 中村重夫「中央銀行の機能について」東北大研究年報経済学24巻3=4号1頁、3頁（1963）も、「文明諸国における中央銀行なるものは、現在、一国経済における主要な貨幣形態であるところの『銀行券』の独占的供給者であるという点を見逃してはならない」と述べる。
- 5) 近時このような疑問を直截にぶつけるものに、片桐直人「憲法と通貨・中央銀行法制に関する一考察－クナップ『貨幣国定学説』を手懸りに（1、2・完）」法学論叢158巻1号94頁、3号111頁（2005）がある。
- 6) 櫻井敬子「日本銀行の法的性格」金子宏古稀『公法学の法と政策下巻』347頁、349頁（有斐閣、2000）。
- 7) 石原千秋『国語教科書の中の「日本」』37頁表1（筑摩書房、2009）参照。「経済統合」の例としてはかに交通（コミュニケーション）網、土地制度、租税、度量衡、市場などがあるという。本書は表題の通り、「国語」のイデオロギー性を暴くものであるが、「日本史」が歴史よりも日本を語りたがっていないかなどを考えると、その告発の矛先はより広く向けるべきであろう。
- 8) 片桐前掲註5）論文（1）96頁同旨。
- 9) この点、1992年12月まで、ドイツ連邦共和国は基本法88条で、「連邦は、通貨・発券銀行を連邦銀行として設立する」とのみ規定しており、これを欧州中央銀行に委譲する一文が付加された。日野田浩行「中央銀行の独立性に関する憲法的考察」畑博行古稀『立憲主義－過去と未来の間』201頁、204頁（有信堂高文社、2000）など参照。また、アメリカ合衆国憲法1条8節は、「貨幣を鑄造」することは連邦議会の権限であると定めている。ロシア連邦憲法71条も、通貨発行は連邦の義務だと定めている。
- 10) 「『中央銀行と通貨発行を巡る法制度についての研究会』報告書」金融研究23巻法律特集号1頁、25頁（2004）[以下、前掲註10）報告書、と引用] 参照。
- 11) この頃、明治政府は、外国官知事と英国東洋銀行との間に「兌銀舗約定書」を締結し、英国人を造幣局に雇い入れる契約をしており、東洋銀行が金銀座（造幣寮）で雇用する外国人の監督権や人事権を掌握していた。「通貨高権理解からは、このような契約はまさに『主権をおびやかすもの』」であった。片桐直人「日本国憲法第83条と通貨法律主義－その歴史的淵源に関する一考察（1）」法学論叢161巻5号58頁、71-73頁（2007）。
- 12) 立脇前掲註3）論文57頁参照。
- 13) 同上59頁参照。

- 14) 同上 60-61 頁、櫻井前掲註 6) 論文 350 頁など参照。
- 15) 銀行券の兌換は 19 の準備都市の銀行で集中的に行うことなどが定められた。前掲註 10) 報告書 24 頁参照。
- 16) 立脇前掲註 3) 論文 60 頁及び 62-63 頁参照。
- 17) 岡橋保「中央商業銀行から中央発券銀行へ」金融経済 95 号 1 頁、8 頁 (1966) など参照。
- 18) 国立銀行の資本総額、発行紙幣総額の総額を超えたので、これ以降は認可されなくなった。立脇前掲註 3) 論文 66 頁。153 行総覧は、同論文 67-71 頁第 6 表 (大蔵省『貨幣考要』313-322 頁 (1887) より) 参照。
- 19) 同上 65-66 頁、櫻井前掲註 6) 論文 350 頁など参照。
- 20) 岡橋前掲註 17) 論文 9 頁。
- 21) 櫻井前掲註 6) 論文 350 頁参照。
- 22) 吉野俊彦『日本銀行』28 頁 (岩波書店、1963)。
- 23) 中央銀行の概念が形成され出したのは 19 世紀半ばである。イングランド銀行の、通貨の独占発行権の確立は 1844 年、フランス銀行は 1848 年である。立脇前掲註 3) 論文 55-56 頁及び 56 頁第 1 表。
- 24) 岡橋前掲註 17) 論文 1 頁。
- 25) 商法上の株式会社と似た形態を採っていた。塩野宏監修『日本銀行の法的性格』97 頁 (弘文堂、2001)。
- 26) 岡橋前掲註 17) 論文 3 頁参照。同論文は、以下、日本銀行黎明期の状況を詳述する。
- 27) 前掲註 10) 報告書 26 頁など参照。
- 28) 松方正義「日本銀行創立ノ議」及び「日本銀行創立旨趣ノ説明」『日本金融史資料明治大正篇第四巻』880-1007 頁。櫻井前掲註 6) 論文 352 頁より引用。
- 29) 下山前掲註 2) 論文 336 頁。
- 30) 櫻井前掲註 6) 論文 354-355 頁など参照。
- 31) 明治憲法下の 15 人の日本銀行総裁のうち 10 名はその前に大蔵省の経験を有するか、後に大蔵大臣に就任していたのである。松元崇「明治憲法下の財政制度 (17) - 日本銀行総裁と金本位制」ファイナンス 42 巻 6 号 70 頁 (2006) 参照。中央銀行は政府の意向を無視した金融政策を行えなくなったようでもあるが、山本達雄日本銀行総裁が政府の要求をはねのけた例もある。同論文 73 頁。高橋是清のカリスマ性がまずは日本銀行総裁としてのものであった。同論文 74 頁。日本銀行の政府への従属の現実には制度からは不明の点もあり、実は軍国主義体制になってからこれが色濃くてたのではないかとの疑問もないではない。
- 32) 櫻井前掲註 6) 論文 354 頁など参照。
- 33) 下山前掲註 2) 論文 335-336 頁。
- 34) 櫻井前掲註 6) 論文 354 頁など参照。

- 35) これは、ビスマルクにより 1875 年に創設されたドイツライヒスバンクを模範とした。オズワルト・ハーン（楯岡重行＝大矢繁夫訳）「発券銀行の独立性」福岡大學商學論叢 28 巻 3 号 1 頁、6 頁（1984）参照。ドイツライヒスバンクは、銀行法により発券権限をもつ私法人（商業銀行）として設立され、「適正なドイツ貨幣」との兌換義務により信用力が与えられていた。1914 年にはライヒスバンク券の金兌換義務が停止され、インフレーションの進行と共に通貨制度は崩壊した。1924 年の貨幣法と銀行法により、ライヒスバンクの政府からの独立性が保障されると共に、ライヒスバンク券こそが「唯一の無制約の法定支払手段」となった。しかし、1939 年のライヒスバンク法により、同行は帝国の無制約の主権に服する、唯一の発券銀行である公法人と定められたのである。前掲註 10）報告書 21-22 頁参照。1935 年の民間発券銀行の消滅以降、「ナチスに対抗できる唯一の機関」としてのライヒスバンクは、「国営化」され、「一官庁」に降格、あるいは「中央出納機関」に変貌させられたのである。櫻井敬子「通貨発行権に関する考察－ドイツ及び EU の文脈」金融研究 21 巻 3 号 143 頁、153-154 頁（2002）。
- 36) 下山前掲註 2）論文 338 頁、立脇前掲註 3）論文 77-80 頁、櫻井前掲註 6）論文 357 頁など参照。
- 37) 櫻井同上 349 頁。
- 38) 吉野前掲註 22）書 55-56 頁参照。
- 39) 金沢前掲註 1）書 297 頁。なお、長く残った帝都高速度営団（いわゆる営団地下鉄）では、管理委員会という合議体の最高議決機関が置かれるなど、出資者である日本国有鉄道の意見を反映する途があった。同書 296-297 頁。
- 40) 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』111 頁（中央公論社、1994）。
- 41) 松元前掲註 31）論文 81 頁。
- 42) 真淵前掲註 40）書 104-105 頁。
- 43) 西尾勝＝村松岐夫編『講座行政学 3－政策と行政』53 頁（有斐閣、1994）[真淵勝]。
- 44) 立脇前掲註 3）論文 81-82 頁など参照。
- 45) 下山前掲註 2）論文 339-340 頁、櫻井前掲註 6）論文 359 頁など参照。
- 46) 真淵前掲註 40）書 98-99 頁。また、以上の経緯は、佐藤功「日本銀行法改正問題」ジュリスト 181 号 2 頁、2-3 頁（1958）にも詳しい。
- 47) 斎藤精一郎『ゼミナール現代金融入門』489 頁（日本経済新聞社、1988）の表現を借りれば、日本銀行は「大蔵省日本橋本石町分室」「大蔵省日銀課」と揶揄されていた。ハーン前掲註 35）論文 8 頁は、この時期の日本銀行を、フランスやオランダと並んで「独立性が全く不十分なもの」に分類していた。また、田中二郎「日本銀行法の改正をめぐる法律上の諸問題」経済法 2 号 19 頁、20 頁（1959）も、ここまでの「広汎な一般的監督権」を政府に与えている例は「欧米の先進国においては、殆ど見出しがたい」と批判していた。同論文 26 頁は、「日本銀行及び経済界並びに学界の多数意見が」改正論に立っていたと

言う。

- 48) 真淵前掲註 40) 書 136 頁。
- 49) 斎藤前掲註 47) 書 488 頁。
- 50) 立脇前掲註 3) 論文 83 頁など参照。
- 51) 田中前掲註 47) 論文 20 頁。
- 52) 真淵前掲註 40) 書 137 頁。同書 327-329 頁は、こういった大蔵省の対中央銀行への強い権限は、国債の中央銀行引受率の高さ (1973-1978 年平均で日本は 30.2%。仏の 17.7%、米の 15.3%、英の 12.5%、西独の 2.2% と比べても明らかに高い) に現れているという。このような公債引受機関化については、商業的・短期金融を中心とすべきとの批判が根強かった。中村前掲註 4) 論文 8 頁など。政府は、金融政策・通貨政策については、日本銀行政策委員会の決定には責任を負えないとして、責任逃れをしばしば行ったようである。田中前掲註 47) 論文 26 頁。
- 53) 田中同上 19-20 頁。
- 54) 日本銀行側の積極的な働きかけの結果とは言い難い。斎藤前掲註 47) 書 490-491 頁は、「日銀マンはセントラルバンカーという特異で閉鎖的な組織で訓練されてきていることもあって、一般社会的なポリティクスに極めて弱い」ので、「みずから血を流してまで日銀の『中立性』を戦い取るとの気概に」「欠けている」からだと評していた。
- 55) 神田秀樹「日本銀行法の改正」ジュリスト 1119 号 16 頁 (1997)、速水優「日銀法改正」論争東洋経済 7 号 144 頁 (1997)、国枝繁樹「日本銀行法の改正について」ファイナンス 33 巻 4 号 21 頁 (1997)、「中央銀行の目的について - 改正『日本銀行法』の問題点 (上、下)」拓殖大学論集社会科学 5 巻 1 号 171 頁 (1997)、拓殖大学政治経済研究所政治・経済・法律研究 1 巻 1 号 43 頁 (1998) など参照。
- 56) 西尾 = 村松編前掲註 43) 書 59-60 頁 [真淵]。
- 57) 同上 72 頁 [真淵]。また、日本銀行からの天下りは、1990 年代にはほぼ毎年 50 人前後であった。真淵勝『行政学』57 頁表 3-2 (有斐閣、2009)。
- 58) 塩野監修前掲註 25) 書 99 頁。
- 59) 田代清久「日銀法改正案は妥協の産物 - 憲法論議踏まえた修正必要」週刊ダイヤモンド 85 巻 8 号 96 頁 (1997)。
- 60) 櫻井前掲註 6) 論文 349 頁。
- 61) 同上 362 頁など参照。
- 62) ハーン前掲註 35) 論文 4 頁の述べるように、総裁の任期が長く、解任がなされない仕組みであれば、従属性はかなり薄いことになる。
- 63) 美濃部達吉『日本行政法下巻』603-607 頁 (有斐閣、1940) など参照。
- 64) 下山前掲註 2) 論文 341 頁。
- 65) 田中前掲註 47) 論文 23 頁。

- 66) 片桐前掲註5) 論文(2・完) 116 頁には、「国家が、何らかの貨幣制度」を必要とし、究極的には、権力を背景にそれを強制できるというクナップの主張は十分に首肯できるであろう。このことは、憲法や法律による規定を定めていなくても、妥当する。その意味では、ラーバントがこれを『高権』と呼んだのも頷ける」との記述がある。なお、クナップは、貨幣国定学説を唱えた19世紀のドイツの法制史学者である。
- 67) 前掲註10) 報告書 36-37 頁参照。
- 68) 櫻井前掲註6) 論文 365 頁。
- 69) 前掲註10) 報告書 37 頁参照。
- 70) 同上 16 頁。
- 71) 同上 17 頁など参照。
- 72) 金沢前掲註1) 書 286 頁。
- 73) BverwGE 41, 334. 日野田前掲註9) 論文 210-211 頁参照。
- 74) ハーン前掲註35) 論文 2-3 頁(1984)。但し、同論文は、中央銀行が国家機関もしくはそれ類似のものでなければならないとは述べていない。
- 75) 田中二郎『新版行政法上巻』〔全訂第2版〕12 頁(弘文堂、1974)。
- 76) 佐藤功前掲註46) 論文 4 頁はこれを強調する。
- 77) これは内閣法制局などの政府見解であるが、この点を強調すれば、最高裁判所ですら「独立行政機関」となってしまうという難点がある。塩野監修前掲註25) 書 149 頁など。
- 78) 田中前掲註47) 論文 21-23 頁など。
- 79) 覚道豊治『憲法』〔改訂版〕130-131 頁(ミネルヴァ書房、1973)、清宮四郎『憲法Ⅰ』〔第3版〕205 頁(有斐閣、1979)、橋本公亘『日本国憲法』562-564 頁(有斐閣、1980)、榎原猛『憲法—体系と争点』323 頁(法律文化社、1986)、杉原泰雄『憲法Ⅱ』313-317 頁(有斐閣、1989)、阿部照哉『憲法』〔改訂〕223-225 頁(青林書院、1991)、中川剛=手島孝『憲法と行政権』78-79 頁(法律文化社、1992)[手島]、伊藤正己『憲法』〔第3版〕515-517 頁(弘文堂、1995)、佐藤功『日本国憲法概説』〔全訂第5版〕449-451 頁(学用書房、1996)、佐藤幸治『憲法』〔第3版〕216-217 頁(青林書院、1995)、戸波江二『憲法』〔新版〕393-394 頁(ぎょうせい、1998)、樋口陽一『憲法Ⅰ』298-300 頁(青林書院、1998)、内野正幸『憲法解釈の論点』〔第4版〕147-148 頁(日本評論社、2005)、川岸令和ほか『憲法』〔新版〕272 頁(青林書院、2005)[川岸]、君塚正臣=藤井樹也=毛利透『VIRTUAL 憲法』264-265 頁(悠々社、2005)[君塚]、浦部法穂『憲法学教室』〔全訂第2版〕563-565 頁(日本評論社、2006)、野中俊彦ほか『憲法Ⅰ』〔第4版〕192-195 頁(有斐閣、2006)[高橋和之]、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法』〔第4版〕307-308 頁(岩波書店、2007)、松井茂記『日本国憲法』〔第3版〕217 頁(有斐閣、2007)、渋谷秀樹『憲法』542-543 頁(有斐閣、2007)、君塚正臣編『ベーシックテキスト憲法』76 頁(法律文化社、2007)[今田浩之][以下、君塚編前掲註79) I 書、と引用]、辻村みよ子『憲法』

〔第 3 版〕 432-433 頁 (日本評論社、2008)、長谷部恭男『憲法』〔第 4 版〕 384-386 頁 (新世社、2008)、君塚正臣編『高校から大学への憲法』 76 頁 (法律文化社、2009) [若狭愛子] [以下、君塚編前掲註 79] II 書、と引用]、川又伸彦『マスター憲法』 268 頁 (立花書房、2009) など、憲法学の通説的説明である。阪本昌成『憲法理論 I』〔補訂第 3 版〕 373-375 頁以下 (成文堂、2000) は内閣の「指揮監督」を根拠とするほか、違憲の疑いがあるとのニュアンスを醸し出している阿部照哉ほか編『憲法 (4)』〔第 3 版〕 121-124 頁 (有斐閣、1996) [今井威] もある。

- 80) 独立行政機関の合憲性は、よく、専門性を重要な根拠とするが、そうであるならば専門家の集団である官僚機構などに委ねればよく、その核心を突いた説明とは言い難い。櫻井前掲註 6) 論文 364 頁も、「個々の公的作用について、それにふさわしい押木構造を備え、かつ内閣・国会などの各権力機関と適切な関係に位置づけられた特別機関の存在を排斥するものではない」と述べている。また、高田敏編『新版行政法』 96 頁 (有斐閣、2009) [佐藤英世] も、行政委員会を庁などと相対化して捉え、つまりは内閣の統制に寄って説明し、これを「事務の性質上、行政の中立性の確保、専門技術性などの要請」であるとあっさり説明している。肝要なのは、これを政治的コントロールから逃し、政治的中立性を保つ必要性の方であると考えられる。Humphrey's Executor v. U.S., 295 U.S. 602, 624 (1935) は、「専門性」を「専門家にふさわしい訓練された判断力を養うためには長期の安定した任期が必要」とするなどの点を強調し、一般的理解とは異なる。駒村圭吾「アメリカにおける独立行政機関と権力分立」白鷗法学 16 号 31 頁、37 頁 (2000) 参照。その限りにおいて、法の「誠実な執行」の成否という観点からの政府の失敗の是正や、領域横断的対応、熟慮的討議の必要性を根拠に、設置の合理性を説明すればよいという主張にも首肯できる。同『権力分立の諸相』 133-139 頁及び 248 頁 (南窓社、2000) 参照。これを超えて、憲法の設立した機関に憲法が付与した権限におよそ抵触せず、憲法の何れの条項にも反しない機関を立法権が設立することは、憲法違反ではなく、これを独立「行政」機関という必要もないのであろう。駒村前掲論文 46 頁が、「内閣専権として憲法が与えた権限領域に関わる行政組織に対しては内閣の指揮監督権は排除できないが、それ以外の領域に関わる行政組織の機関形態については広範な立法裁量を認めるべきである」とし、同論文 33 頁以下がこれを「独立機関 (independent agencies)」と呼んでいることは、基本的に首肯できる。
- 81) 但し、一般に、独立行政機関については、国会の任命同意権など、内閣による支配を権力分立原理の中でいかに排除するかの議論が活発である印象があるが、日本銀行政策委員会に限っては、国会も含めて国家 (究極的には大蔵省・財務省) からの独立を求める議論が強かったように思われた。
- 82) 櫻井前掲註 6) 論文 363 頁。
- 83) 田中前掲註 47) 論文 23 頁。

- 84) 櫻井前掲註6) 論文 363-364 頁。
- 85) 塩野監修前掲註25) 書 183-184 頁。
- 86) 斎藤前掲註47) 書 486 頁。
- 87) 興味深いことに、明治憲法制定過程においても、当初、元老院案や私擬憲法草案では貨幣条項が憲法案にあることは当然であったが、起草に入った1887年段階で削除されている。通貨の発行はあくまでも天皇大権に属し、兌換は任意の行政処分であるというロエスレルの説明の影響が強かったようである。小嶋和司『日本財政制度の比較法史的研究』255頁（信山社、1996）、片桐直人「日本国憲法第83条と通貨法律主義－その歴史的淵源に関する一考察（2・完）」法学論叢 163 卷1号 69頁、82-97頁（2008）参照。
- 88) 宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』708頁（日本評論社、1978）、小林直樹『新版憲法講義下』386頁（東京大学出版会、1981）、樋口陽一ほか『注解法律学全集4－憲法Ⅳ』174-175頁（青林書院、2004）[浦部法穂]など。片桐前掲註5) 論文（2・完）132頁もこの立場である。
- 89) 同様の結論を導くものに、小嶋和司『憲法概説』506頁注1（良書普及会、1987）がある。但し、多くの憲法学説はこの論点を一顧だにしていない。
- 90) 塩野監修前掲註25) 書 92 頁。
- 91) 因みに、アメリカの連邦準備制度理事会は、議長、副議長、理事が、上院の助言と同意に基づいて大統領により任命されるものであり、全国の主要都市に散在する連邦準備銀行（FRB）を統括する企業体である。大統領の有する執行権の一部ではない。塩野監修前掲註25) 書 15 頁は、「米国における『金融政策』の方針決定から実行に至るプロセスは、行政主体と民間と捉えることもできる主体の双方によって担われている」としている。
- 92) 駒村前掲註80) 論文 47 頁は、独立機関設置の合理的理由はこれに求めるべきだとする。
- 93) 櫻井前掲註6) 論文 366 頁。
- 94) 佐藤功前掲註46) 論文6頁などが述べるように、独立行政委員会の議論では、その準立法・準司法的権能が対象となるのが通常である。しかし、日本銀行政策委員会については、この点に触れたものを特に見ることがない。ここにも、同委員会が一般的な独立行政機関とは性格を異にしている状況証拠があるのではないかと考えられる。
- 95) 前掲註10) 報告書 18 頁。
- 96) 片桐前掲註11) 論文 66 頁。
- 97) このほか、金、銀、銅などの各種金属貨幣があった。前掲註10) 報告書 25 頁。
- 98) 片桐前掲註11) 論文 69 頁。
- 99) 前掲註10) 報告書 40 頁。
- 100) 大野和「発券銀行の基礎」金融経済 200 号 165 頁、174 頁（1983）。
- 101) 同上 175 頁以下。
- 102) 同上 177 頁。

- 103) 下山前掲註 2) 論文 333 頁。
- 104) 同上 341 頁。
- 105) 前掲註 10) 報告書 20 頁参照。
- 106) 松元前掲註 31) 論文 85 頁参照。
- 107) 前掲註 10) 報告書 20 頁参照。
- 108) 大野前掲註 100) 論文 191 頁。なお、イングランド銀行は、1997 年にその「政策運営上の」独立性を強化する改革がなされた。塩野監修前掲註 25) 書 136 頁。
- 109) 前掲註 10) 報告書 12 頁。スコットランドと北アイルランドでは 5 ポンド未満のイングランド銀行券は法貨であると定めているのであるが、これは、5 ポンド未満のイングランド銀行券は 1984 年以降発行されていないという事情による。なお、塩野監修同上 15 頁によれば、イングランド銀行は公的な主体であるが、行政主体性については定説がないという。
- 110) 前掲註 10) 報告書 28-29 頁。
- 111) 櫻井前掲註 35) 論文 149 頁。
- 112) 大野前掲註 100) 論文 166 頁。
- 113) 立脇前掲註 3) 論文 56 頁。
- 114) 大野前掲註 100) 論文 165 頁同旨。
- 115) 福瀧博之『手形法概要』〔第 2 版〕4 頁 (法律文化社、2007)。
- 116) 同上 44 頁参照。創造説の立場、特に二段階行為論については、鈴木竹雄『手形法・小切手法』7 頁以下 (有斐閣、1957) が詳しい。
- 117) 江頭憲治郎「日本銀行法の改正について」菅原菊志古稀『現代企業法の理論』185 頁、201-202 頁 (信山社、1998)。
- 118) 山脇岳志『日本銀行の真実』91 頁以下 (ダイヤモンド社、1998)。片桐前掲註 5) 論文 (2・完) 124 頁より引用。
- 119) ハーン前掲註 35) 論文 1 頁。
- 120) 同上 2 頁。
- 121) 田代前掲註 59) 論文 98 頁には、「先進国の中央銀行」は「第四の権力」だという表現がある。
- 122) ハーン前掲註 35) 論文 2 頁は、国家支配が強いのは、長く社民主義コーポラティズムが続いた「スカンディナヴィアに典型的」としつつ、「場合によっては、国家より労働組合の方が危険でありうる」のであり、「労働者代表の独占的地位とその一方的な利害の主張」も視野に入れている。労働者階級に限らず、景気浮揚や雇用対策、社会保障の充実を求める一般大衆と考えれば、民主的な政府による中央銀行支配欲は普通選挙後の一般的願望と捉えることはできよう。
- 123) 塩野監修前掲註 25) 書 130 頁及び 186 頁以下参照。

- 124) 同上 43 頁も、「通貨発行が主権の一部であることを普遍的な真理であると考える必要はな」と断じた。
- 125) 片桐前掲註 87) 論文 98 頁同旨か。
- 126) 本規制を政策的規制と考えても内在的規制と考えようと、経済的自由の規制である以上、合理性の基準が妥当すると思われる。君塚正臣「二重の基準論の意義と展開」佐藤幸治古稀『国民主権と法の支配』31 頁、33-35 頁（成文堂、2008）、同「司法審査基準」公法研究 71 号 88 頁、91 頁（2009）など。阪本昌成『憲法理論Ⅲ』242 頁以下（成文堂、1995）は、「国家収入の確保という立法目的は『公共の福祉』ではない」との主張を展開するが、合理性の基準の下ではこれも合憲的目的と考えるべきであり、同書の主張は、民主主義と自由主義の調和としての二重の基準論を踏み越えた、独自の国家像哲学に邁進しているものと評価されよう。
- 127) 通説の見解は、国家独占事業とした以前の塩専売や郵便事業について、特に正当性の根拠を探るでもなく、その合憲性を認めてきた。宮沢俊義『憲法Ⅱ』〔新版〕391 頁（有斐閣、1971）、伊藤公一『憲法概要』〔改訂版〕96 頁（法律文化社、1983）、阿部照哉ほか編『憲法（3）』12 頁（有斐閣、1995）〔尾吹善人〕、大石眞『憲法講義Ⅰ』142-144 頁（有斐閣、2004）、野中俊彦ほか『憲法Ⅱ』〔第 4 版〕457 頁（有斐閣、2006）〔高見勝利〕、橋本前掲註 79) 書 353 頁、伊藤正前掲註 79) 書 362 頁、佐藤功前掲註 79) 書 268-269 頁、芦部前掲註 79) 書 211 頁、渋谷前掲註 79) 書 271 頁、君塚編前掲註 79) I 書 144 頁〔中村孝一郎〕、君塚編前掲註 79) II 書 158 頁〔君塚〕、川又前掲註 79) 書 138 頁など。なお、佐藤幸前掲註 79) 書 559 頁は、国の独占事業に関する説明において「国家の財政目的などの理由から」としており、どちらかと言えば公益性にシフトした説明をしてきた通説とは微妙な違いを見せている。榎原前掲註 79) 書 198 頁、松井前掲註 79) 書 579 頁同旨。
- 128) 前掲註 10) 報告書 74 頁以下参照。また、1969 年のハーグ EC 首脳会議は、既に EC 通貨同盟を重視していた。清水嘉治「激動する欧州連合（EU）の政策課題を考える－世界・EC・EU・市場・通貨・憲法・政策構造を考える」神奈川大商経論叢 41 巻 2 号 61 頁、83 頁（2006）。そして、1970 年のウェルナー・レポート以来の悲願でもあった。同論文 97 頁参照。
- 129) 以下、庄司克宏『EU 法政策篇』99 頁以下（岩波書店、2003）参照。
- 130) 藤原豊司「EU 憲法制定への道－通貨・憲法条約の『挫折』を克服できるか」世界 726 号 298 頁（2004）など参照。
- 131) 庄司前掲註 129) 書 118 頁。
- 132) 櫻井前掲註 35) 論文 146-148 頁。
- 133) 同上 163-164 頁。
- 134) 清水前掲註 128) 論文 96 頁。

- 135) 櫻井前掲註 35) 論文 166 頁。
- 136) 加藤敏春「デフレなど日本経済の苦境脱出に地域通貨(エコマネー)を！」智場 79 号 38 頁、39 頁 (2002)。前掲註 10) 報告書 87 頁より引用。
- 137) このことは、会社は人権享有主体かという議論にも飛び火しよう。「法人」、厳密に言えば「団体」を憲法上の人権享有主体と考えるべきか、という人権総論の問題である。この問題については、まず、安念潤司「『会社の基本権』」ジュリスト 1155 号 99 頁 (1999) 参照。通説は、「法人」も人権享有主体性を有するが、権利の性格上、自然人しか有することのできない人権は享有できないとする。芦部信喜『憲法学Ⅱ』159 頁以下 (有斐閣、1994)、大沢秀介『憲法入門』〔第 3 版〕75-77 頁 (成文堂、2003)、藤井俊夫『憲法と人権Ⅰ』73 頁以下 (成文堂、2008)、市川正人『ケースメソッド憲法』〔第 2 版〕60 頁 (日本評論社、2009)、橋本前掲註 79) 書 133-134 頁、榎原前掲註 79) 書 105-106 頁、阿部前掲註 79) 書 76-78 頁、伊藤正前掲註 79) 書 200 頁以下、佐藤幸前掲註 79) 書 424 頁以下、戸波前掲註 79) 書 147 頁、内野前掲註 79) 書 38-40 頁、君塚編前掲註 79) I 書 144 頁 [福岡久美子]、辻村前掲註 79) 書 151-153 頁、君塚編前掲註 79) II 書 126 頁 [松井直之]、川又前掲註 79) 書 38-39 頁、宮沢前掲註 127) 書 245-246 頁、伊藤公前掲註 127) 書 48 頁、野中ほか前掲註 127) 書 229-232 頁 [中村睦男] など。否定説として、高橋和之『立憲主義と日本国憲法』86-87 頁 (有斐閣、2005)、覚道前掲註 79) 書 202-203 頁が、否定ニュアンスのものとして奥平康弘『憲法Ⅲ』42-44 頁 (有斐閣、1993)、中谷実編『ハイブリッド憲法』114 頁 (勁草書房、1995) [君塚正臣]、樋口陽一『憲法』〔改訂版〕176-178 頁 (創文社、1998)、君塚ほか前掲註 79) 書 92 頁 [藤井樹也]、浦部前掲註 79) 書 63 頁、渋谷前掲註 79) 書 123 頁がある。また、阪本昌成『憲法理論Ⅱ』187 頁以下 (成文堂、1993)、松井前掲註 79) 書 314-317 頁、長谷部前掲註 79) 書 132-137 頁も参照。肯定説磐石な様相は変化しつつある。会社は、憲法の眼から見れば、憲法 22 条を根拠とする結社と考えればよく、私法上、必要があって「人」として見られることは兎も角、自然人の自然権を根源とする憲法上の権利を享有するものではない。ただ、会社を構成する自然人の憲法上の権利を援用できるだけだと言うべきである。
- 138) 小山剛『憲法上の権利』の作法』131 頁 (尚学社、2009)。
- 139) 詳しくは、君塚正臣「二重の基準論とは異質な憲法訴訟理論は成立するかー併せて私人間効力論を一部再論する」横浜国際経済法学 18 巻 1 号 17 頁、32 頁以下 (2009) 参照。