論文

日本銀行の独立性再考

法的位置付けと新しい挑戦

小栗誠治
Seiji Oguri
滋賀大学 / 名誉教授
拓殖大学大学院 / 客員教授

Ⅰ はじめに

本稿は、中央銀行の独立性を、わが国の統治機構の中でいかに位置付けるかについて考察したものである。わが国の中央銀行である日本銀行の独立性の問題は、憲法第65条の「行政権は内閣に属する」の解釈の問題、すなわち日本銀行の業務は行政権の行使か否かとして議論されることが多い。1997年の日本銀行法改正時に最も紛糾したのもこの行政権の問題であった。しかし、中央銀行の独立性を考察するに当たり、統治機構に関する憲法の「権力分立」の原理にまで立ち戻れば、中央銀行と行政府という単線的な関係ばかりでなく、中央銀行と立法府・司法府や国民との複線的な関係まで視野に入れることが可能となる。

本稿の構成は以下のとおりである。次のⅡでは、中央銀行の独立性の法的な規定内容について検討を行うとともに、独立性を巡る近年の状況変化を指摘する。Ⅲでは、中央銀行の独立性のうち最も重要な政府財政からの独立性を採り上げ、中央銀行による対政府信用供与の内容と問題点を検討する。Ⅳでは、1997年の日本銀行法改正時に活発な議論が展開された日本銀行の独立性と憲法第65条の問題を検討する。Ⅴでは、憲法第83条へと検討の幅を広げ、同条が物価の安定を内包していることを読み込むことにより中央銀行の憲法的位置づけを明確にする。

Ⅱ 中央銀行の独立性の法的規定と近年の状況変化

1. 独立性の法的規定

中央銀行になぜ独立性が必要なのだろうか。そ

れは、議会制民主主義の下では、議員の選挙は比較的頻繁にあるため、行政府や議会は経済政策の効果について短期的な効果に関心が向きがちとなり、長期的に見た場合に予想されるマイナス効果についての関心が乏しくなるからである。政府や議会は、不況や失業増大、財政赤字などに直面した場合、短期的な方便として金融緩和による通貨増発に頼って解決することを好み、その結果、物価の安定が損なわれ、国民生活が犠牲となる。インフレの弊害は長期的に現れるものなので、一国にとってはそのことを十分認識した上で政策を行う必要があり、これを制度的に確保する仕組みが中央銀行の政治的影響からの隔離、すなわち独立性の確保である。中央銀行に独立性を与えることは、現代の国家組織という観点からみれば、権力のチェック・アンド・バランスのためのひとつの工夫であるということができ、多くの国におけるインフレとの闘いに関する長い歴史のなかから生まれた人類の英知の産物といえる[1)]。

中央銀行の独立性は一般に法的に規定・整備されているが、その内容としてどのような基準が明記され、保障されるべきであろうか。ラストラ（Lastra）によれば、中央銀行の独立性が確保されるためには、中央銀行法において以下の5点が規定されるべきであると指摘している[2)]。すなわち、①独立性の明確な宣言（declaration of independence）、②組織と専門の独立性（organic guarantees and professional independence）、③機能の独立性（functional or operational guarantees）、④財務の独立性（financial autonomy）、⑤独自の規律権の確保（regulatory powers）である。

中央銀行の独立性として重要なことは、中央銀行の組織と機能およびセントラルバンカーの誠実性と専門性が法的に保障されることである。独立したセントラルバンカーのインセンティブ構造は選挙で選ばれた政治家のそれとは異なるものである。そのためセントラルバンカーのインセンティブが有効に働くよう法の中にそのことが規定される必要がある。組織的独立性には政策委員会委員や政策執行メンバーについて安定的な任期を保障するとともに、任期と解任の手続きを明確に定めなければならない。専門性に関しては、金融経済に関する学識やセントラルバンキングに関する理論と実践に精通した人材を採用することが不可欠である。セントラルバンカーの専門的な独立性は中央銀行の評判と威信を高めるが、利益相反を避けるためセントラルバンカーには兼職禁止のセーフガードを設けることが適切である。機能的独立性とは、法により明確に定められた権限の範囲内において、中央銀行は政府から干渉を受けることなくその機能を実行する裁量が与えられていることをいう。その鍵となるのは中央銀行の対政府信用供与の禁止である。政府が財政赤字のファイナンスを中央銀行に頼ろうと圧力をかけても、これに抵抗する能力が中央銀行に与えられていなければならない。そのため、中央銀行による政府への信用供与を禁止あるいは厳しく制限する規定を中央銀行法は定めておかねばならない。財務の独立性は、法で定められた基準に基づき中央銀行が独自に合理的な予算編成を行う能力に関するものである。独自の規律権、つまりルールや規制を定める権限を保有することも中央銀行の自主性の尺度である。

ただし、中央銀行の独立性は、こうした法的、制度面の整備によって自動的に与えられるものではない。何よりも、物価の安定と金融システムの安定

1）小栗誠治（1998）pp.33–36.

2）Lastra, Rosa M.（2010）pp.55–57.

という中央銀行の目的に関して、着実に実績を積み重ねていくことが大事である。法制上の改革のみならず、そうした中央銀行自身の不断の努力により中央銀行の活動が国民の支持を得ていくことこそ真の意味で独立性を確保する上で不可欠なことである。

2．中央銀行の独立性を巡る近年の状況変化と新しい挑戦

中央銀行の独立性を巡る議論は、歴史的にみれば中央銀行の創設以来の大きなテーマであるが、とくに近年では1980年代以降のいわゆる「グレート・モダレーション（Great Moderation）」の中で中央銀行の独立性は洗練された形で確立されてきた。しかし、21世紀入り後、中央銀行を巡る状況は以下のとおり大きな変化をみせており、これに伴い従来の独立性の議論もチャレンジを受けている[3)]。

第1の変化は、デフレ的な傾向が世界的になってきたことである。これまで中央銀行の独立性はインフレとの闘いの中で論じられてきたが、もはや中央銀行の独立性を反インフレ策としてばかりで論じることは適当でなくなった。「過去数十年にわたってインフレ率が低下している事実を鑑みれば、中央銀行の独立性は問い直す余地がある。・・・最大の敵がインフレでなくデフレ、過剰債務、そして金融危機である場合、迅速にこれらの問題に対処し、最も直接的かつ効率的な政策を実行する上で、中央銀行の独立性の死守が障害になっている」とする批判もある[4)]。しかし、低インフレへと環境が変わっても、政治が金融政策に介入することの問題は、高インフレの状況の場合と全く同様に存在する。なぜなら、政治の視野は金融政策の決定に必要とされる中長期的視野よりも基本的に短期的であることに変わりないからである。もし、金融経済環境が変化したことにより中央銀行の独立性が損なわれれば、政治家から短期的な成長刺激や財政支出のファイナンスを求められる中で、物価安定の実現が難しくなる惧れがある。

第2の変化は、財政収支の悪化が世界的に観られるようになったことである。欧州もわが国も、現在、中央銀行は国債管理のために長期金利を低利に維持するという金融政策を営む状況に陥ってしまい、金融政策が制約を受けている。先進国中央銀行の間では、こうしたフィスカル・ドミナンス（財政による金融政策の支配）に対する危機感が非常に強い。この間、憲法的な動きとして注目されるのが、21世紀になってドイツで憲法に財政均衡を明記したことや英国が改めて財政再建法案を可決していることである。また、財政規律を順守し、その実効性を確保する仕組みの1つとして、財政に関する将来推計を行う政治的に中立的で学術的に信頼性の高い公的機関を設置すべきだという議論もある[5)]。

第3の変化は、金融システム安定化政策は20世紀末頃には中央銀行から分離される傾向にあったものの（例えば、イングランド銀行から分離した金融サービス庁など）、世界金融危機以降、これを再び中央銀行に担わせるべきであるという認識が共通化してきたことである。金融システム安定化政策は、物価安定化政策と違って、準財政政策的な側面を持っており、この扱いが独立性の観点で非常に厄介な問題になりかねないというのが現状である。さらに、主要国の中央銀行がぎりぎりの判断として実施する非伝統的な金融政策も準財政的な側面を持っている。こうした政策がもし財

3）以下は、片桐直人、髙橋亘、長谷部恭男他3名（2016）p.150における高橋亘の発言を参考にした。

4）Fels, Joachim,（2016）.

5）片桐直人「公布70年　憲法を考える（下）健全財政条項 効果に限界も 骨抜き圧力への対策必要」日本経済新聞、2016年10月21日朝刊.

政政策であると判断されれば、わが国では憲法第83条の財政民主主義、すなわち「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならない」にしたがい議会が行うべきものである。中央銀行がそうした政策を実行しようとすれば、①その政策は財政政策でないと定義するか、もしくは②その政策は財政政策だと認めた上で財政政策と同様の手続きを踏むか、どちらかの道をとらなければいけないことになる。金融システム安定化政策は歴史的にみても中央銀行の重要な任務であるものの、その内容は中央銀行だけでは収まり切れない多面的性格を有するほか、物価安定政策との関連性も高く、その効果は相互作用的である。このため、金融システム安定化政策を中央銀行が担う場合には、その内容如何にもよるが、中央銀行の独立性に与える含意も慎重な考察が必要とされる。

こうした中、フィッシャー（Fischer）米国連邦準備制度理事会副議長は、「金融政策の独立性は引き続き最も重要（the highest importance）である」と指摘し、「マクロ経済上の望ましい成果と金融安定を支えるには金融政策の独立性を守ることが重要である」と強調している。フィッシャーの指摘は、事実上、世界の中央銀行を代弁する形で政治が金融政策に介入することのないよう警告を発したものとみることができよう[6]。

III 中央銀行の独立性と対政府信用供与の禁止

中央銀行の独立性にとって対政府信用の禁止は、最も基礎的な要件である。わが国の財政法（昭和22年施行）は、第5条で公債及び借入の制限、第7条で財務省証券及び一時借入の制限を規定しており、対政府信用に歯止めをかけてきた。また、財政法の規定と整合的な形で日本銀行法でも第34条（「国に対する貸付け等」）において同様の規定が設けられている。しかし、現行財政法においても、一般会計はともかく特別会計については別途措置を講じる余地があること等の問題がある。以下、財政法を中心として日本銀行の対政府信用供与の内容と問題点を検討する[7]。

1. 国債の日本銀行引受けの禁止
―財政法第5条の問題

財政法第5条は、「すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない。但し、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りではない」と規定し、国債の日本銀行引受けを原則として禁止している。これは、戦前・戦中において大量の国債発行が日本銀行引受けによって行われた結果、通貨の膨張を通じて激しいインフレーションを引き起こしたことの反省に基づき、財政の健全化を確保するために規定されたものである。

財政法第5条では、その但し書きに規定されている「特別の事由」の解釈が問題となる。そこでは、特別に事由があること及び国会の議決を経た金額の範囲内であることの2つを要件に、国債の日本銀行引受けまたは借入金の日本銀行からの借入れを認めている。ここでの「特別の事由」に何が当たるのかは、必ずしも法文上明らかではないが、通常日本銀行の保有する国債の借換え（いわゆる乗換え）のための措置と解説される。これは、借換債の性質上、日本銀行が現に保有しているものの

6）金融危機を踏まえた近年の中央銀行の独立性のあり方に関しては、Fischer, Stanley, (2015) のほか、Bernanke, Ben S., (2010) , Cecchetti, Stephen G., Kermit L. Schoenholtz, (2015) も優れた展望を提供している。

7）本章の議論は、杉村章三郎(1982)、河野一之(1987)、杉本和行(2011)を参照した。

引受けであり、新たな通貨膨張の要因となるものではないからである。実際本措置のために、各年度の「特別会計予算総則」の中で、国債整理基金特別会計において日本銀行が引受ける国債の限度額が定められている。

しかし過去においては、これはあまり知られていないが、乗換え以外で本措置が実施されたことがある。すなわち、昭和23年度には、「国民資金蓄積が不十分であるため市中から資金調達することが不可能」であることを「特別の事由」として本措置が実施された。この点、財政法学者の杉村章三郎は、「5条の但書の『特別の事由』をこのような場合も認めることには疑問なしとしないが、歳出の財源調達の要請の強い場合はやむを得ないこともあろう」と解説する[8)]。しかしこうした柔軟な解釈を許せば、結局歯止めがなくなることには注意が必要である。実施された時期が戦後の異常時であるとしても、現行法上では、再びこうした措置が実施される余地は残っている。

なお、財政法の全体に係る問題として、財政法第45条において「各特別会計において必要がある場合には、この法律(財政法)の規定と異なる定めを成すことができる」と規定されている点である。このため特別会計の規定が、法律的には一般会計に適用される財政法から離れ、特別会計の性格に適合した形に定められる可能性がある。財政法第5条の規定は、一般会計、特別会計を通じた通則であるとの解釈が通説ではあるが、財政法第45条との関係から、特別会計については異なった規定を設け得るのではないかとの懸念も指摘される。

主要先進国においても国債の中央銀行引受けは禁じられている[9)]。米国では、連邦準備法第14条において、「国債の売買は公開市場でのみ行わなければならない」と規定し、連邦準備銀行による国債の直接引受けを裏から禁止している。ユーロ圏では、マーストリヒト条約第123条とこれに基づくECB法第21条において、「欧州中央銀行(ECB)及び各国中央銀行による政府の債務証書の直接購入は禁止される」と規定している。英国では、イングランド銀行による国債の直接引受けを禁止する規定は法律上ないが、慣習上直接引受けは行われず、市中消化によるとされている。

2. 政府短期証券の日本銀行引受け
—財政法第7条の問題

財政法第7条は、「国は、国庫金の出納上必要があるときは、財務省証券を発行し又は日本銀行から一時借入金をなすことができる。②前項に規定する財務省証券及び一時借入金は、当該年度の歳入をもってこれを償還しなければならない。③財務省証券の発行及び一時借入金の借入の最高額については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない」と規定し、国庫の資金繰りのための財務省証券、一時借入金については国債の日本銀行引受けを禁止した財政法第5条の適用がないと解され、日本銀行による引受けを認めている。

本規定は短期の信用供与を許す規定であるが、主要先進国では短期信用についても禁止規定が設けられており、中央銀行の独立性の観点からは甘い規定といわざるを得ない。政府への短期の信用供与については、まず借入金については、米国では、対政府貸出についての規定はないので、長短ともこれを行うことはできない。また欧州でも、マーストリヒト条約の関係でドイツが従来は認められていた短期貸付けを禁止するなど、全般的に

8)杉村章三郎(1982) p.54.

9)杉本和行(2011) pp.69–70.

禁止されている。また政府短期証券についても、米国では長短を問わず政府証券は公開市場においてしか売買できないほか、欧州でも貸付け同様債券の直接引受けも禁じられており、ドイツも従来一定の限度内で認められていた短期債の直接引受けが禁止されている。

これに対しわが国では、対政府信用供与が許されている点で、世界標準から外れている。しかも、財政法第7条は一般会計の一時的な不足については国会の議決を経た金額の範囲内で行い得る旨規定されているものの、特別会計については例外が認められ得る扱いになっている（実際には、外国為替資金証券＜為券＞、食糧証券＜糧券＞についても当該特別会計上限度額が設定されているが、例えば為券について近年その限度額が大幅に増額されている）。

また、財政法第7条は財務省証券の発行限度に触れるのみでその日本銀行引受けについては何の規定も設けていないし、特別会計の政府短期証券も日本銀行引受けについては何も規定していない。実際、政府短期証券の発行に関しては、1998年度までは日本銀行がその殆どを引受ける扱いとなっていたが、1999年度以降、原則として市場における公募入札により発行する方式に改められた。その結果、日本銀行による政府短期証券の引受けは、公募入札において募集残額等が生じた場合及び国庫に予期せざる資金需要が生じた場合（為替介入の実施や国庫資金繰りの予想と実績の乖離の発生など）に限り、例外的に所要の政府短期証券の引受けを行うものとされた。また、日本銀行が例外的に引き受けた政府短期証券については、公募入札発行代り金により、可及的速やかに償還することとされた。

3. 間接的な対政府信用供与と財政規律

上記においては日本銀行が国債を直接引受ける場合の問題を検討したが、国債は公開市場操作のオペ対象物件や中央銀行貸出しの適格担保等の間接的な形で日本銀行の信用供与の手段として重要な役割を有している。日本銀行が流通市場から国債を買い入れることについては、直接引受けと異なり、法律上の制約はない。現実には、長期国債の売買については、市場から購入する金額を設定するほか、発行後1年以内のもののうち発行年限別の直近2銘柄を除くという「国債購入ルール」を設けることによって、財政規律への配慮が払われている。また、日本銀行は長期国債の保有残高を日本銀行券の発行残高以内に抑制するといういわゆる「銀行券ルール」を設けている。しかし、「国債購入ルール」、「銀行券ルール」とも、2013年4月の異次元金融緩和政策の実施と同時に前者は廃止され、後者は一時停止されるに至った。こうした状況は、市場を介した間接引受けであるとはいうものの、日本銀行による国債の事実上の直接引受けに限りなく近いものとみることができる。日本銀行には、財政法第5条で禁じている財政ファイナンスを行わないとの矜持を保つことが強く求められている。

かつて米国では第2次大戦をはさみ、戦費調達コストを抑えるために、国債価格支持政策として市場から大量の国債買入れを行ったほか、同じく戦中戦後にイングランド銀行は公開市場操作を通じて政府に巨額の資金提供を行った事例がある。日本銀行も近年の異次元金融緩和の中で大規模な国債の買入れにより国債金利を超低金利に抑え込むとともに、大量の資金供給を行ってきた。バーナンキ（前米国連邦準備制度理事会議

長）は、2016年9月の日本銀行の新しい金融政策（「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」）について、「10年物国債利回りを無期限にゼロのまま維持する政策は、広義のヘリコプターマネーを連想させる」と指摘している[10]。わが国では、現在、国債の間接的購入であろうと大幅な赤字の政府財政からの圧力の下で金融政策が事実上制約されている（フィスカル・ドミナンス）。

以上検討してきたように、わが国では、直接間接を問わず対政府信用の供与自体が大きな問題となっている（日本銀行保有国債残高は同行総資産の86%、政府債務残高の33%を占める＜2016年3月末＞）。対政府信用が、物価の安定を目的とした金融政策運営を脅かすものとならないよう、財政健全化に関する規定を何らかの形で設けるなどしてその厳格な運用が求められる。諸外国では、例えばドイツのように憲法典中に公債の制限に関する規定を設ける例もみられる。

Ⅳ 日本銀行の独立性と憲法第65条

1. 1997年日本銀行法改正時における憲法第65条を巡る問題

中央銀行の独立性を考察するに当たっては、国家の構造を規定する憲法との関係において中央銀行がいかなる位置付けにあるのかを考察することが極めて重要であり、とりわけ現行憲法を貫く行政権に関する考え方を理解しておくことが必要である。本章では、日本銀行の独立性を巡って1997年の日本銀行法改正時に展開された活発な議論を検討する。焦点は、日本銀行の行う業務が行政権の行使に当たるか否かに関する憲法解釈（憲法第65条「行政権は、内閣に属する」）である。もし銀行券の発行や金融政策等の日本銀行の業務が行政事務であると捉えられるならば、第65条に基づき日本銀行は内閣の統轄下に存在することになり、このことは中央銀行の独立性の観点から重大な帰結をもたらしかねない。以下、日本銀行の独立性と憲法第65条の問題について当時の主な論者の見解を整理、紹介の上、若干の考察を行うこととしたい[11]。

(1) 政府見解

日本銀行の法的性格を検討するに先立ち、憲法第65条（「行政権は、内閣に属する」）に関する政府の基本的な考え方がいかなるものであるか確認しておこう[12]。

阪田雅裕（元内閣法制局長官）によれば、第65条でいう行政権の意味について政府は一貫していわゆる「行政控除説」に立ち、「行政権は国家の統治権の作用から立法と司法に係る権能を除いたものである」と主張している。行政の内閣への一元化は国会による行政の民主的コントロールという観点によるものであり、政府は、内閣から完全に独立した組織が行政の一部を担うことは憲法に抵触するおそれがあり、行政委員会のように職務遂行に独立性が求められるものであっても、少なくともこれを担う組織の人事と予算を通じて内閣が統括し、これについての最終的な責任を内閣が負える仕組みになっていることが必要であると指摘している。

以上を前提に、中央銀行である日本銀行の法的性格について政府がいかなる見解を主張しているのか検討しよう。政府の見解は次のようにまとめることができる。

第1に、中央銀行の各種の機能が行政か否かを判断する論拠として、公法学上のいわゆる「行政控

10）Bernanke, Ben S.（2016）.

11）本章の議論は、片桐直人（2005）pp.122–130に依拠するところが大きい。

12）阪田雅裕（2013）pp.146–153.

除説」を採用する。第2に、中央銀行の業務を考えるに当たり国家の通貨主権を主軸に据え、これを前提に実施される業務は行政権の行使であると理解する。第3に、中央銀行の目的である通貨価値の維持は通貨主権に内包されると考える。その結果、第4に、銀行券の発行、金融政策等日本銀行の行う業務は行政権の行使に当たると結論する。

行政権に関する政府見解を端的に表しているのは、日本銀行法改正時の1997年5月7日に衆議院大蔵委員会においてなされた阪田雅裕内閣法制局第3部長(当時)の次の発言である[13)]。

「行政とは何かというのを積極的に定義するということは大変困難であります。したがいまして、行政とは国家機能のうち、立法及び司法という2つの機能を除いた残余の部分であるというのが従来の公法学上の一般的な理解である。・・・そうした目で日本銀行の行っております業務を見ますと、まず、日銀券の発行・・・これは国の通貨発行権に基づくものであり、そういう意味で行政であるということはまず間違いがない。さらにまた、・・・準備預金制度の中で準備率を決定する機能、これも日銀が有しております。さらに、この準備率の決定であるとかあるいは通貨発行権を前提とした公定歩合操作等を通じて行いますところの通貨、金融の調節実施といった業務、これら一連のものは少なくとも行政に当たる、日銀が行う場合には行政権限の行使になる。」

日本銀行の業務が行政権の行使に当たる場合、内閣は憲法第65条との適合性を確保するため日本銀行に対し如何なるコントロールを保持すべきかが問われる。これについて政府見解は、行政委員会の場合と同様、少なくとも人事面と予算面を通じたコントロールが留保されていれば日本銀行は内閣の統轄下にあり、第65条との関係で違憲とはならないと主張する[14)]。

「わが国では、憲法上行政は内閣の手を離れることはできず、それを通じてのみ、国会に対する責任が果たされる仕組みとなっている。こうした文脈から・・・少なくとも人事面、予算面でのコントロールがあれば―もっとも人事についての任命権は恣意的な解任は許されないということで形式的であり、実質は予算のみであるが―辛うじて憲法上の要請を満たす形で、内閣の統轄下にある、ということになる。従って、予算に関する政府のコントロールを外した場合に、これが内閣の統轄下にあるといえるのかははなはだ自信がない。」

なお、日本銀行の「独立性」といいながら、現行の日本銀行法においては「独立性」ではなく「自主性」という言葉を用いている。これは何故なのか。日本銀行法では、総則において日本銀行の金融政策運営および業務運営の自主性の尊重が総論的に謳われている。すなわち、「日本銀行の通貨およ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」(第3条第1項、傍点は筆者)、「この法律の運用に当っては、日本銀行の業務運営における自主性は、十分に考慮されなければならない」(第5条第2項、傍点は筆者)と明確に規定されて

13)第140回国会衆議院大蔵委員会議録第18号(平成9年5月7日)p.15.

14)金融制度調査会・日本銀行法改正小委員会(第6回)における阪田雅裕内閣法制局第3部長(当時)の発言(平成9年1月14日).

いる。日本銀行の「独立性」といいながら、このように日本銀行法において「独立性」ではなく「自主性」という言葉を用いたのは、以下の引用に見られるとおり法制局の見解に従ったものとされているが[15]、実際には、1997年日本銀行法改正時の衆議院大蔵委員会において山口公生大蔵省銀行局長（当時）が「（これは）用語の問題としてとらえていただければと思う次第でございます」と述べたとおり、「自主性」は「独立性」と置き換えても差し支えないと了解されている[16]。

> 「法律上、『独立性』を規定する場合には、何からの独立性であるのかをはっきりしなければならない。従って、単に『独立性』という文言を用いるのは、法律上の議論としては馴染まないという議論になる。できれば、『自主性』ということにして頂きたい。・・・単に『独立性を尊重する』とし、内閣からも独立し、立法府からも独立、司法府からも独立とすると、まさに治外法権となってしまい、直ちに憲法問題になる。」

上記で見てきたとおり、政府見解においては中央銀行の各種機能を行政権と位置付ける論拠としていわゆる行政控除説が一貫して採用されているが、1997年当時の日本銀行法改正において最も議論が紛糾したのは、以下で検討するように、この行政控除説で日本銀行の持つ機能を説明できるかについてであった。

（2）佐藤幸治の見解

上記の政府見解に対して疑問を呈したのは、中央銀行研究会メンバーの佐藤幸治である。佐藤の見解は次のようなものである。

第1に、佐藤は、中央銀行の各種の機能が行政か否かを判断する論拠として、公法学上のいわゆる「限定的な行政控除説」を採用する。政府の採用する無限定の行政控除説では、行政権が何であるのか一向にわからない。その意味では、無限定の行政控除説はそもそも行政権を定義しているとはいい難い面がある。というのも、「行政とは何か」を「控除して」求めるためには「控除前の国家任務の総和」が判明しなければならないからである。国家任務の総和を確定することは極めて困難であるが、「政府見解は、恐らく、この『総和』を『国家の主権』と把握することによって回避しよう」とする[17]。これに対し、佐藤の主張する「限定的な行政控除説」は、「とりあえず、控除される対象を人民支配作用と定義して、『総和』の問題を回避する」[18]。国家作用のうち私人の権利・義務などに直接かかわる作用を取り出して、この人民支配作用から立法作用と司法作用を差し引いた残りを行政作用とするのである。佐藤は、無限定の行政控除説は「絶対君主制の立憲君主制への脱皮の中で、立法と司法が分離するけれども残りはすべて君主（執行府）の手の中にという発想を引きずっているのではないか」と述べ、「現在、従前のいわば無限定的行政控除説を正面から肯定するのは少なくなってきている」と指摘する[19]。

第2に、佐藤は上記のとおり政府が依拠する無限定の行政控除説を批判し、中央銀行業務は国家が担当する任務ではあるものの、内閣に属する行政ではなく、それ故、広範な立法裁量が認められると主張する。そして中央銀行の業務が内閣から独立してもその分国会のコントロールを受けるのであれば憲法第65条に反しないと指摘する。こ

15）同上小委員会（第9回）における阪田雅裕内閣法制局第3部長（当時）の発言（平成9年1月31日）.

16）第140回国会衆議院大蔵委員会議録第17号（平成9年4月25日）p.19.

17）片桐直人（2005）p.124.

18）同上論文（2005）p.125.

19）佐藤幸治（2011）p.481.

のように佐藤は日本銀行の業務が国家の任務であることの根拠を国会の決定に求め、政府見解と対立した。こうした考え方は、「無限定な行政控除説によって『行政権』を捉えるべきでないということは、・・・『国会は国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である』（四一条）ことの意味をもっと重大に受け止めなければならない」という含意を有する[20]。

第3に、こうした佐藤の主張は、日本銀行の業務を本質的に行政権であると捉え独立行政委員会の法理を援用した政府見解、さらには1960年の中央銀行制度調査会答申の論理とも決定的に異なる。というのも、日本銀行の業務が、法律上、行政でないとされれば、そもそも独立行政（・・）委員会の法理を援用する必要はないからである。

中央銀行研究会における次のような発言は佐藤の主張を端的に示しており、政府の見解と鋭く対立するものである[21]。

> 「行政権は内閣に属する、という憲法65条の意味は、基本的には国会が制定する法律の定める仕組みと内容に従って内閣が行政を行う、つまり、国会が『これが行政だ』とするものを行う、ということではないか。・・・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、内閣が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だ。」

上記のような佐藤の見解の基底には、日本の行政観念に関する次のような認識があるものと考えられる[22]。すなわち、わが国においては、現行憲法制定による「法治国家」から「法の支配」への変化という理念的変化にもかかわらず、明治期以来の広範な行政権の観念が根強く底流している。日本における行政観念の特質は、行政権を無限定かつ実態的なもの（無限定的な行政控除説）と捉えた上、行政はすべて内閣によって取り仕切られなければならないと観念するものである。無限定的な行政控除説は国家法人説（国家は法人であり自己の権利として統治権をもつ主体と観念し、国家は所与の実体をもった存在であり国民に命令しそれを強制するものと捉える）を引きずるものであり、「まず行政権ありき」との発想に結びついている。佐藤は、日本銀行の独立性も、こうした旧来の行政権の観念の克服なしには、本当に実現することは困難ではないかと考えるのである。

(3)「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」の見解

1997年日本銀行法改正時においては、日本銀行金融研究所も「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」（座長・塩野宏）を組織して、法的観点から日本銀行全般にわたり検討を行った。同研究会の検討内容は幅広くかつ充実しており、その成果は貴重なものと評価することができる。

同研究会は、「行政権は、国民に対して責任を負う体制にあれば、内閣の監督の下になくともよい」との考え方に基づき、「権力分立の理念に鑑みると、日本銀行に立法によって内閣からの独立性を与えることは、憲法第65条に違背しない」と指摘した[23]。このように同研究会が、日本銀行の独立性について従来の政府見解とは異なる見方を示したことは重要な意味を持つものであった。

同研究会の上記の主張は、次のような検討成果に基づくものである。

20）佐藤幸治(2002) p.31.

21）山脇岳志(1998) pp.91–92.

22）佐藤幸治(2011) pp.71–73,429–431,480–481.

23）塩野宏監修・日本銀行金融研究所「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」編(2001) p.224.

第1に、行政事務の内容自体が多様化し続ける中で、公法上のいわゆる「無限定的な行政控除説」は放棄するのが通説となっており、中央銀行の機能が行政か否かの判断は「限定的な行政控除説」を前提とした上で根拠法律の解釈に求めるべきである[24]。

第2に、銀行券の発行業務は行政事務として捉えることが適当であるほか、金融政策についても日本銀行法によって日本銀行の目的とされ、物価の安定を理念として運営される旨定められたこと等に鑑み、行政事務として捉えた方がよい[25]。

第3に、日本銀行の独立性に関し、政府見解は憲法第65条との適合性を確保するため日本銀行に対し政府による予算権と人事任命権の掌握が必要であるとしている。しかし、「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」の上記のような考え方に基づけば、内閣が必ずしも予算権まで掌握する必要はなく、また人事権についても解任権を掌握しておればよく、任命権の掌握は合憲性の条件といえない[26]。

しかし、同研究会のこうした指摘にも拘らず、結局のところ、現行の日本銀行法においては、予算については金融政策の独立性と業務運営の自主性を阻害しないためのいくつかの措置が設けられたものの、政府による認可制度は存続することになった。司法の独立性を有する裁判所さえその予算は政府が査定・認可を行うのであるから、日本銀行に予算の完全な独立性を与えることは困難であるとする政府見解が覆されることはなかった。また、日本銀行の役員の人事権についても、役員はその意に反して解任されないこととされたものの、政府による任命権は存続した。

第4に、金融政策の目的である「物価の安定」の憲法上の位置付けは、それを実現しないと違憲になるという意味での憲法上の要請ではないが、財産権（憲法第29条）や職業選択の自由（憲法第22条）といった経済的自由権という憲法価値を成り立たせるための前提として必須の条件ということができる[27]。

（4）江頭憲治郎の見解

他方、江頭憲治郎は、上記3者の見解とは異なる視点から、中央銀行業務はそもそも国家の担当する任務とはいえないのではないかと指摘する。江頭の見解の主要ポイントは次のようなものである。

第1に、日本銀行の業務が行政権の行使か否かを判断する論拠は「強制的要素」の有無にある。その上で、第2に、銀行券の発行および金融政策には強制的要素が存在しないので、これを当然に行政権の行使であるとはいい切れない。第3に、通貨主権の内実は国家による銀行券に対する強制通用力の賦与行為のみであり、それ以外の日本銀行による銀行券の発行額の決定や通貨価値の維持などの行為は当然に国家の任務であるとはいえず、これを政府が統制する必要はない。第4に、通貨とは何か、そこで果たされるべき国家の役割は何かを検討した結果、日本銀行の業務は、独占的な特権が賦与されているとはいえ、単なる銀行業務と構成することも可能であり、国家が担当する任務ではないといえるのではないか[28]。

2. 考察
―中央銀行業務と行政権、通貨主権、経済的自由権

以上、中央銀行の業務と行政権の問題を1997年の日本銀行法改正時の議論をもとに整理、検討

24）同上書 pp.146–147.

25）同上書 p.19.

26）同上書 p.152.

27）同上書 pp.144–145.

28）江頭憲治郎（1998）pp.201–202.

したが、ここでは上記4者の見解の特徴を対比するとともに、若干の考察を行いたい。

(1) 中央銀行業務と行政権

1997年の日本銀行法改正時の議論の中で最も紛糾した問題は、日本銀行の持つ機能をいわゆる行政控除説で説明できるかということであった。

政府は一貫して行政控除説に拠りながら中央銀行業務は行政であると主張するのに対し、佐藤幸治および「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」は無限定の行政控除説を否認し、限定的な行政控除説を採用した上で、「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」は中央銀行業務はなお行政と捉えることが適切であると主張する一方、佐藤は中央銀行の業務は国家の担当する任務ではあるものの行政とはいえないと主張する。佐藤によれば中央銀行の業務は内閣（行政府）ではなく国会（立法府）に帰属するものと捉えられる。

他方、これら3者とは異なり江頭憲治郎は業務の強制的要素の有無を基準に採り、中央銀行の業務に強制的要素はなく、中央銀行業務はそもそも国家の担当する任務といえないのではないかと主張する。

政府（とくに大蔵省＜当時＞）は上記のとおり無限定の行政控除説を唯一の根拠にして自己の権限の維持を主張したが、憲法第65条をはじめとする公法の体系とその解釈があまりにも堅固に出来上がっていたことから、日本銀行法改正の検討の場においてこの政府見解が突き崩されることはなかった。これは、戦後日本の経済社会が大きく発展した中にあって法制度や法解釈がこうした動きについて行けず遅れていたためでもあった。1997年の日本銀行法改正でグローバルスタンダードに合わない点があるとすれば、その一部は、この法制度の限界に由来するものといえよう。

(2) 中央銀行業務と通貨主権

さらに、中央銀行の業務を「通貨主権（monetary sovereignty）」という観点から考察すれば、通貨主権の内実をどのように把握するか、その捉え方が重要なポイントとなる。通貨主権という場合、通貨の単位、通貨の価値の規律、通貨の製造・発行方法、発行益の帰属方法等の通貨制度を国家が制定する権限である「通貨制度制定権」がそれに含まれることに異論はないところであろうが、中央銀行業務、すなわち銀行券の発行や金融政策などの通貨価値の維持を目的とした業務（以下、これを「通貨発行権」と呼ぶ）も通貨主権に内包されるかどうかが問題となる。

政府の見解は、通貨主権に中央銀行業務すなわち通貨発行権も内包させ、通貨制度制定権に通貨発行権を併せたものを通貨主権と捉えた上で、通貨主権を前提に実施される中央銀行業務を行政権の行使と把握し、憲法第65条をこうした理解に見合うものと捉えて適用するのである。こうした政府の考え方は、通貨の発行・管理は国家の主権の1つであるとする「通貨高権論」を踏襲したものである[29)]。

これに対し、中央銀行の業務も通貨主権の一内容であるとする主張に批判的であるのが佐藤幸治、「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」、江頭憲治郎の見解である。佐藤幸治の見解は、通貨主権の内実を通貨制度制定権に限定し、中央銀行業務を通貨主権の内容から切り離すものである。この考え方によれば、中央銀行業

29）高橋亘は通貨高権の意味について、「通貨高権というのはその国に属するということ、つまり外国には干渉されないという意味で、その国に属するということが直ちに政府のものであることを意味しない」と指摘する（片桐直人、髙橋亘、長谷部恭男他3名(2016) p.155）。

務は国家の担う任務ではあるものの通貨主権によって規律されることはなく、別途法律によって規律されることになる。

「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」は、「普遍的な真理として中央銀行業務が通貨主権の一部であると考える必要はなく、あくまで日本銀行法が通貨発行を国の事務とする趣旨か否かを基準としてその法的性格を判断すべきである」と主張し、日本銀行法の趣旨に鑑みた時、日本銀行の業務は行政権の行使に当たると捉えることができると述べるとともに、その業務は必ずしも内閣の監督の下になくてもよいと指摘する。

さらに、江頭憲治郎は、銀行券を特定の銀行の発行する証書に法律上強制通用力が賦与されたものと捉え、これを基に実施される中央銀行業務は主権でもなく、また法律によって定めるものでもないとして中央銀行業務の国家作用性を否認する。

なお、ここで憲法第65条を「立法権に関する第41条」および「司法権に関する第76条」と比較し、第65条の意味するところを理解しておくことは有益であろう。第41条は国会が「唯一の立法機関である」と規定しているのに対し、第65条は「行政権は、内閣に属する」と規定するのみで、内閣は「唯一の行政機関」とは規定されていない。第65条で「属する」という定め方をしたのは、「唯一の」機関ではないことを前提に、その上で、しかし、行政権が内閣に「属する」といえる状態であるべきことを要請する趣旨であると理解される。他方、第76条は「すべて司法権は・・・裁判所に属する」と規定しているのに対し、第65条では「すべて行政権は」となっていない。内閣に「属さない」行政の存在が想定されているのである。

以上で検討したように、「通貨主権」の観点からは、「通貨制度制定権」と並ぶもう1つの要素である通貨の発行や金融政策等の中央銀行業務、すなわち「通貨発行権」をどの範疇(「主権」、「法律」、「どちらでもない」)で規律される業務と捉えるかがポイントとなる。中央銀行業務を唯一の究極的で絶対的な権力として国家の「主権」によって規律されるものと捉えるか(政府見解)、立法による解釈が可能な「法律」によって規律されると認識するか(佐藤幸治、「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」)、あるいは国家作用性を否認し「主権」でもなく「法律」で規律されるものでもないと理解するか(江頭憲治郎)、これはつまるところ、基本的には「市場の中」で業務を行う中央銀行の本質をどのように捉えるかにより帰結が異なってくる性格のものということができよう[30]。ヒックス(Hicks)は、国家が通貨発行権を中央銀行に委ねたのは、中央銀行を国家から独立させ、国家の債務を「商業債務」とすることによって、銀行券への国民の信認を高めようとしたものであると指摘しているが、これは中央銀行の本質を示唆している[31]。

(3) 中央銀行業務と経済的自由権

中央銀行の業務に関しては、「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」より、財産権や職業選択の自由といった経済的自由権の観点から憲法上重要な役割を担っているという重要な指摘がなされている[32]。その内容は、中央銀行の業務は「物価の安定」を目的としたものであるので、この業務は憲法の「財産権保障の前提」として捉えることができるのではないかという主張である。金融政策の目的である「物価の安定」は、それが実現しないと違憲になるという意味での憲法上の要請

30) 片桐直人(2005) pp129–130.

31) Hicks, John, (1989) 邦訳pp.60–61.

32) 塩野宏監修・日本銀行金融研究所「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」編(2001) pp.144–145,224–225.

ではないものの、憲法価値に奉仕しているのは確実である。すなわち、「物価の安定」は、およそ市場経済体制をとる以上、財産権などの経済的自由権という憲法価値を成り立たせるための「前提」として必須の条件であるといえる。この主張は、中央銀行の行う物価の安定を憲法上の規範として読み込もうとするものであり、中央銀行の独立性を考察するに当たり、重要な視点を提供するものである。

(4) 残された課題と中央銀行の本質

以上、中央銀行の法的性格についていくつかの論点を整理、検討したが、いずれの見解も今後さらに考察を深める余地が残されているように思われる。例えば、ユーロのような国を超えた国際的な共通通貨や地域コミュニティによる地域通貨の発行など通貨形態が多様化する状況においても政府見解のように通貨に関する業務は基本的にすべて行政権であると理解することは、果たして正しいだろうか。また、金融政策が権力行政的性質を有さないがゆえに行政権固有のものではなく、その帰属については全面的に立法裁量に属するという指摘も、それではいかなる立法も許されるのだろうか。江頭憲治郎のように金融政策は国家の任務ではないとする見解は、将来的には、ハイエクが指摘したように国家が通貨発行に全く責任を持たないということもあり得るとしても、今日の金融政策の重大性に鑑みれば、あまりに日常的な感覚から外れているといえないだろうか。

結局のところ、中央銀行の法的性格を考察するに当たっては、中央銀行とは何か、その本質をどのように理解するかが最も重要であり、考察の成否はこの点にかかっているといってよい。これについて筆者は次のように考えている[33]。中央銀行とは、金融市場や通貨の流通の中心にあって「銀行業務（banking）」を営み、それらの業務を通じて「物価の安定」と「金融システムの安定」を追求・実現しようと努める中枢的な銀行である。その意味で中央銀行は公共的性格を有している。しかし、中央銀行は公共的性格を有する機関であるものの、政府とは本質的に異なっている。政府の場合は通常「市場の外から」市場に対して政策を実施するのに対し、中央銀行は、「市場の中にあって」市場のメカニズムに即して機能する。中央銀行の最大の特質は「市場の中の銀行」という点にある。中央銀行の行動は、実務の面から見れば市場の中で「銀行業務」を行っており、目的の見地からいえば「金融政策」を実施していることになる。このように「銀行業務と金融政策の表裏一体性」というところに中央銀行が市場的であることの本質が現れている。

中央銀行は銀行であり、市場の中で銀行業務を営んでいる‘in the market’の存在である。この点の認識が最も重要であり、こうした性格を理解することなくしては中央銀行の本質を正しく把握することはできないといってよい。

V 日本銀行の憲法的位置付け

1. 通貨価値の維持と憲法第83条

以上、通貨価値の維持（物価の安定）を目的とする中央銀行業務と行政権、通貨主権、さらには経済的自由権の問題を検討したが、日本銀行と統治機構に関する憲法の「権力分立」の関係をより深く原理的に考察するに当たっては、従来のように単に「憲法第65条と日本銀行の独立性」という問題構造だけでは十分でなく、もっと広がりをもった

33）小栗誠治(2014) pp.34–35.

問題として把握することが必要ではないかと考えられる。そうした観点から、本稿では憲法第83条(「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」)に着目し、本条を掘り下げて検討する中から憲法第83条が実は通貨価値の維持を内包していると読み込むことによって日本銀行の憲法的位置付けを明確にしたい[34]。このことは日本銀行の独立性を考えるに当たって新たな視座を提供することになる。

既に検討したように、そもそも中央銀行業務(銀行券の発行、金融政策)を当然に「行政」と捉えることは正しいのであろうか、この点こそこれまでの日本銀行法改正の際に大きな論点となった問題である。そこには、政府見解に見られるように、まず無限定的な行政控除説に依拠していることの問題があった。さらに、この問題の中に通貨主権のテーマを採り入れた場合、通貨主権は通貨制度制定権(通貨制度を設ける権能)と通貨発行権(中央銀行業務)の両者をともに含むのか、前者の通貨制度制定権のみと捉えるのかの論点があり、通貨制度制定権が通貨主権として国家にあるとしても、通貨発行権、すなわち「通貨価値の維持」にかかわる中央銀行業務が当然に通貨主権に含まれ、具体的には「行政」作用であると捉えるべきかどうかの問題があった[35]。

中央銀行業務の目的である「通貨価値の維持」は憲法的枠組みの中に規定されていないのであろうか。例えば、ドイツでは、通貨価値の安定が憲法と同位の価値を有するものとされ、基本法上に規定されているが、わが国憲法には、ドイツのような通貨に関する明文の規定はない。

しかし、日本国憲法の制定過程を振り返れば、通貨に関する議論が一切なかったわけではない[36]。憲法第83条の原案となった、マッカーサー草案第76条には「租税ヲ徴シ、金銭ヲ借入レ、資金ヲ使用シ並ニ硬貨及通貨ヲ発行シ及其ノ価格ヲ規整スル権限ハ国会ヲ通シテ行使セラルヘシ」(傍点は筆者)という文言が書かれていた。

憲法第83条は、この草案第76条をまとめる形で成立した。その過程で、第83条は一般規定を定めたものとされ、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」と定められた。さらに、租税については憲法第84条に、また、資金の支出(国費支出)と金銭の借入(国庫債務負担行為)については第85条に定められ、「硬貨及通貨ヲ発行シ及其ノ価格ヲ規整スル権限」の部分は消えた。

しかし、「消えたことに積極的意味があったわけではなく、むしろ第83条『財政』に吸収されている。つまりその権限は『国会の議決に基いて』なされる趣旨ではなかったかと解される」[37]。因みに、米国憲法1条8節は、議会の権限の1つとして「貨幣を鋳造し、その価値及び外国貨幣の価値を規律し、度量衡の標準を定めること」を掲げている。マッカーサー草案第76条もこの米国憲法1条8節に淵源があるとみられ、米国側の意図としては、通貨に関しわが国憲法に明文で記載する意図があったとみる余地がある。

このように、憲法第83条が通貨について規定していると読み込むことができるとすれば、憲法には通貨価値が念頭に置かれていることになる。そして、通貨価値については、第83条が定めるとおり、国会の議決が要求されることになる。すなわち、「国会が法律によって銀行を設立し、それに通貨発行権を含めて中央銀行として担うにふさわしい権限・作用を付与するとともに、その権限・作用を適切に

34)以下の議論は、佐藤幸治(2011)pp.542–544、片桐直人(2005)pp.131–133に依拠するところが大きい。

35)佐藤幸治(2011) pp.543.

36)同上書 pp.543–544.

37)同上書 p.544.

遂行できるよう仕組みを整えることは、むしろ憲法が積極的に想定していると解される」のである[38]。

2.「権力分立」と日本銀行の帰属問題

以上の考察の結果、通貨に関する権限が議会に配分され立法事項とされることには、君主の通貨発行権の乱用を防ぎ、通貨価値の安定を確保するという意義があり、この点を確認したわが国憲法第83条からは、国家によって通貨価値の安定が犠牲にされてはならないという要請が導き出せることになる。憲法第83条をこのように読み込むならば、通貨価値を維持する権限は内閣（行政府）ではなく国会（立法府）に帰属するということになり、たとえ中央銀行を内閣の統制から切り離した形で設置するとしても、それが通貨価値の安定の要請に適っている限りで憲法違反にならないということになる。

既に検討した中央銀行の独立性と行政権の関係も、こうした憲法の趣旨を生かした形で再検証される必要があるといえよう。中央銀行の独立性という問題は、しばしば行政委員会の独立性の問題に準えられ、憲法第65条の「行政権は内閣に属する」の解釈、すなわち内閣の独立行政機関に関するコントロールの範囲の問題として議論されることが多い。しかし、この問題を考えるに当たりわが国憲法の基本原理に立ち返り、憲法の上で統治機構に関する基本原理の「権力分立」の意味を問い直すことは、一見迂遠に見えても、先の第65条の解釈論を超えて、中央銀行と行政府という単線的な関係ばかりでなく、中央銀行と立法府・司法府や国民との複線的な関係まで視野に入れることを可能とするのである。

VI 結び

最後に、本稿の内容を要約しておこう。

(1) 中央銀行の独立性の基準として、①独立性の明確な宣言、②組織と専門の独立性、③機能の独立性、④財務の独立性、⑤独自の規律権の確保、が法的に規定されなければならない。

(2) 中央銀行の独立性は、①世界的なデフレの傾向、②政府財政の大幅悪化、③金融システム安定化政策の重要性といった近年の中央銀行を巡る状況変化の中で、新しい挑戦を受けている。

(3) 日本銀行の対政府直接信用供与については財政法第5条、第7条により規定されているが、いくつかの問題もある。わが国では直接間接を問わず対政府信用の供与自体が大きな問題となっており、その厳格な運用が求められる。

(4) 行政権は、国民に対して責任を負う体制にあれば、内閣の監督の下になくともよい。権力分立の理念に鑑みると、日本銀行に立法によって内閣からの独立性を与えることは、憲法第65条に違反しない。

(5) 中央銀行の業務は、財産権や職業選択の自由といった経済的自由権の観点から憲法価値を成り立たせるための重要な役割を担っている。

(6) 憲法第83条は通貨価値の安定について規定していると読み込むことが可能である。そうであれば、通貨価値を維持する権限は内閣でなく国会に帰属することになり、たとえ中央銀行を内閣の統制から切り離した形で設置するとしても、それが通貨価値の安定の要請に適っている限りで憲法違反にならない。

38）同上書 p.544.

【付記】

本稿の執筆にあたり、高橋亘氏(大阪経済大学教授、元日本銀行金融研究所長)から有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝したい。

参考文献

⊙江頭憲治郎(1998)「日本銀行法の改正について」『現代企業法の理論―菅原菊志先生古稀記念論集』信山社、pp.186–204.

⊙小栗誠治(1998)『現代日本のセントラル・バンキング―金融経済環境の変化と日本銀行―』滋賀大学経済学部研究叢書第30号.

⊙小栗誠治(2014)「中央銀行は何をしているか―セントラル・バンキングの本質を巡るいくつかの論点―」『彦根論叢』第401号、pp.34–51.

⊙小栗誠治(2015)「銀行券、シーニョレッジの本質とその会計的把握」『彦根論叢』第405号、pp.92–111.

⊙小栗誠治(2016)「『最後の貸し手』機能と現代のセントラル・バンキング―バジョットを再考し、中央銀行の本質を考える―」『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』第19巻第1号、pp.73–109.

⊙片桐直人(2005)「憲法と通貨・中央銀行法制に関する一考察(二)・完 ― クナップ『貨幣国定学説』を手懸りに―」『法学論叢』第158巻第3号、pp. 111–137.

⊙片桐直人(2016)「日本国憲法の下における中央銀行制度の位置づけとそのデザイン」『論究ジュリスト』No.16、pp.140–148.

⊙片桐直人、髙橋亘、長谷部恭男他3名(2016)「日本国憲法・座談会　中央銀行論」『論究ジュリスト』No.16、pp.149–169.

⊙河野一之(1987)『新版予算制度』学陽書房.

⊙阪田雅裕(2013)『政府の憲法解釈』有斐閣.

⊙佐藤幸治(2002)『日本国憲法と「法の支配」』有斐閣.

⊙佐藤幸治(2011)『日本国憲法論』成文堂.

⊙塩野宏監修・日本銀行金融研究所「公法的観点からみた中央銀行についての研究会」編(2001)『日本銀行の法的性格―新日銀法を踏まえて―』弘文堂.

⊙杉村章三郎(1982)『財政法〔新版〕』有斐閣.

⊙杉本和行(2011)「財政と法的規律―財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営―」『フィナンシャル・レビュー』第103号、pp.65–90.

⊙髙橋亘(2013)「中央銀行制度改革の政治経済的分析(試論):歴史的視点と憲法論的視点」RIEB Discussion Paper Series No.2013–J02.

⊙松下康雄(1996)「中央銀行の役割について」日本記者クラブにおける講演(1996年6月14日).

⊙山脇岳志(1998)『日本銀行の真実―さまよえる通貨の番人』ダイヤモンド社.

⊙Bernanke, Ben S., (2010), "Central Bank Independence, Transparency, and Accountability", Remarks at the Institute for Monetary and Economic Studies International Conference, Bank of Japan, May 25, 2010.

⊙Bernanke, Ben S., (2016), "The latest from the Bank of Japan", https://www.brookings.edu/blog/ben-bernanke/2016/09/21/the-latest-from-the-bank-of-japan.

⊙Cecchetti, Stephen G., Kermit L. Schoenholtz, (2015), "A Primer on Central Bank Independence", *Money, Banking, and Financial Markets*, November 16, 2015. http://www.moneyandbanking.com/commentary/2015/11/15/a-primer-on-central-bank-independence.

⊙Fischer, Stanley, (2015), "Central Bank Independence", At the 2015 Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club, Washington, D.C., November 4, 2015.

⊙Fels, Joachim, (2016), "The Downside of Central Bank Independence", *Macro Perspective*, PIMCO. https://www.pimco.com/insights/economic-and-market-commentary/macro-perspectives/the-downside-of-central-bank-independence.

⊙Hicks, John, (1989), *A Market Theory of Money*, Oxford University Press
(邦訳:『貨幣と市場経済』J・R・ヒックス著、花輪俊哉・小川英治訳、東洋経済新報社、1993年).

⊙Lastra, Rosa M., (2010), "Central Bank Independence and Financial Stability", *Estabilidad Financiera*, No. 18, Banco de España, pp. 49–66.

Reconsideration on the Bank of Japan (Central Bank) Independence

Legal status and new challenges

Seiji Oguri

This paper inquires into how the Bank of Japan (Central Bank) Independence should be positioned in the governance structure of our country. The issue of the Bank of Japan Independence is often discussed as a matter of the interpretation of Article 65 of the Constitution of Japan("Executive power shall be vested in the Cabinet") ; that is whether the business of the Bank of Japan is the exercise of executive power or not. When the Bank of Japan Law was revised greatly in 1997, the issue concerning executive power became mostly tangled. However, considering Central Bank Independence, we could bring into perspective not only simple relationship between central bank and government, but also complicated relationship among central bank, legislature, judicial branch and nation, if we return to the principle of "the separation of powers" of the Constitution in the governance structure.

This paper consists as follows: (1) The legal articulation of Central Bank Independence is examined and the developments of its Independence in recent years are pointed out. (2) The nature and the problems of central bank's finance to government are considered, which are the most important issue in Central Bank Independence. (3) The issue concerned with the relation between the Bank of Japan Independence and Article 65 of the Constitution is examined in detail. (4) Article 83 of the Constitution is considered deeply and the constitutional position of the Bank of Japan is clarified by reading thoroughly Article 83 with the understanding that this Article involves the price stability.