

Discussion Paper Series

**RIEB**

Kobe University

DP2013-J02

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

高橋 亘

2013年3月13日 改訂



神戸大学 経済経営研究所

〒657-8501 神戸市灘区六甲台町 2-1

## 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

神戸大学経済経営研究所

高橋 亘

#### 要旨

本稿は、日本銀行を念頭に、その制度改革について政治経済的な分析を試みたものである。まず本論では、歴史的な視点から、明治の創設期、昭和戦時期の改正、現行法となった平成期の改正について分析を試みた。制度改革には、経済のみならず政治的な背景も大きな影響を与える。そして制度改革の成否はその政治的な改革理念がどの程度活かされているかにも大きく依存する。1997年に改正された現行日本銀行法は、世界標準と比べてもそんな色のないものである。にもかかわらず、この間日本銀行には批判が寄せられ、その中には日本銀行法の見直しも指摘されている。こうした状態に至ったのは、単に日本銀行の政策運営についての批判のみならず、当時日本全体で試みられた政治経済的な改革の一環として現行日本銀行の改正が行われたことが十分理解されていないことにも、影響されているものと思える。

筆者は、現行日本銀行法での独立性の強化は、当時の政治経済制度改革の分権の強化という理念に通じるものと考えている。中央銀行の独立性については、憲法論的な検討が必要とされるが、これはまさに中央銀行制度は憲法の理念である分権や民主主義の視点から検討してこそ、デフレやインフレに影響されない普遍的な意味での独立性の意義が明らかになることを意味している。そこで本稿では付論として、中央銀行の独立性を分権や民主主義の視点から検討するに当たってのポイントを整理した。

キーワード：日銀条例、日本銀行法の改正、行財政改革、分権、権力分立、チェック・アンド・バランス、中央銀行の独立性

## 目次

### (本論)

1. はじめに	3
2. 日本銀行条例の時代	5
3. 旧日本銀行の時代	7
4. 現行日銀法	10
(1) 日本銀行法の改正	10
(2) 行財政改革の視点からみた現行日本銀行法の特徴	11
① 分権	11
② アカウンタビリテイとチェック・アンド・バランス	12
③ 現行日本銀行法での政府との関係	14
④ 世界標準としての独立性の強化	15
5. 現行日本銀行法の問題 —結びに代えて—	15

### (付論)「中央銀行と分権：憲法的視点からの考察」

1. はじめに	19
2. 権力分立について	21
3. 基本権について	23
4. 「法の支配」について	24
5. 立法府について	25
6. 民主主義について	26
7. 行政権について	27
【参考文献】	32
【図表】日本銀行法改正を巡る行財政機構等の改革の流れ	35

(本論) <sup>1</sup>

## 1. はじめに

本論の目的は日本銀行を念頭に、その制度改革の歴史を政治経済的な視点から検討を試みることである。

現行日本銀行法が 1997 年に成立し日本銀行の独立性が強化されて 15 年がたつ。中央銀行法としての現行日本銀行法は、金融政策の決定を中心に独立性が強化され、独立性等については世界標準からみてもそんな色はないものとなっている。にもかかわらず、日本銀行には、この 15 年様々な批判がなされてきており、またこのところその批判は強まってきている。独立した中央銀行に対して金融政策の巧拙についての批判は健全なことである。しかし最近の批判のなかには、中央銀行の独立性自体への疑問も寄せられ、時として日本銀行法の改正も議論の俎上に挙げられている。こうした批判は、金融政策をより良いものにしたとの意図もあろうが、その結果として中央銀行の独立性を弱め、憲法の理念であるチェック・アンド・バランスを弱めてしまう。このことは、政策決定の責任の所在を曖昧にし、批判をうけて日本銀行自身がさらに自律的により良い政策を追求していくという現行日本銀行法の制度的な理念を変更することにもなる。それは現行日本銀行法が議論された 1990 年代後半のわが国の政治経済改革の分権の強化という大きな改革理念を否定することにもつながりかねない。改革の理念が実現するためには、改革を企図した政治がそのリーダーシップのもとで改革を進めるとともに、その理念が経済全体に定着していくことが重要である。現行日本銀行法がより定着していくためには、こうした理念に立

---

<sup>1</sup> 本稿の本論は、高橋 (2012) に若干の修正を加えたものである。本ディスカッションペーパーへの利用を快く了解された滋賀大学経済学会に謝意を表したい。また本稿の作成では、2012 年 2 月 11 日に逝去された館龍一郎東京大学名誉教授からの現行日銀法および日本銀行の歴史についてのご教示を思い出しながら書き進めた。先生の学恩に謹んで感謝するとともに、本稿をもとにさらに研究を深めることを誓いたい。本稿は、試論的な部分を多々含んでいるが、あるべき間違い等は言うまでもなく筆者の責に帰すべきものである。

ち返ったプロセスも依然必要なように思われる。

本稿では、まず本論として中央銀行制度の改正が大きな歴史的な変化の中で政治経済制度の改革の一環として生じてきていることに着目して議論を進める。わが国の場合、日本銀行制度は、創設期を含めて3度大きな改正をみた。それは資本主義の勃興期、戦時経済体制を推進する時代、低成長への移行とグローバル化の進展の時期というようにそれぞれ経済の大きな転換期に当たっていた。そしてそれぞれの時期に政府は経済の変化に即して、経済制度の改革にのり出しており、中央銀行の制度改正もその一環として行われてきた。またそれぞれの時期において、政府の経済への関与の仕方も異なっており、改革は政治経済体制の改革という側面をもっている。実際、明治期、昭和期の日本銀行条例、日本銀行法の制定は、その内容の是非はともかくとして、殖産興業、戦時経済という経済発展への政治経済的な理念とともに進められ、その理念は広く経済全体に定着し経済体制の転換が進んだ。しかし現行日本銀行法の場合はその改正が大きな行財政改革とともに遂行されてきたにも関わらず、改革の理念は必ずしも定着していない。それは並行的に行われてきた行財政改革の理念が定着し改革が必ずしも大きな成果を挙げていないことと通じている。本稿は、そうした現行の行財政改革と共有される問題が、日本銀行法への批判へと通じているのではないかという問題意識を持っている。

以下本論では、明治以来の日本銀行制度の改正を簡単に振り返ったあと、現行日本銀行法の改正の特徴を政治経済改革のなかでいま一度確認し、現行日本銀行法の抱える問題点を論じていく。

本稿は、現行日銀法の「中央銀行としての独立性の強化」は、分権という憲法的理念から理解すべきと考えている。そこで本稿の付論では、中央銀行の独立性を分権や民主主義の視点から検討するに当たってのポイントを整理している。付論での整理は、日銀の独立性を考えるときに、憲法的な視点からの視角を与えるものと思える。

## 2. 日本銀行条例の時代

日本銀行は1882年(明治15年)に設立された。明治の幣制については、1871年(明治4年)に新貨条例が発令された後、政府紙幣の発行、分権的な国立銀行制度の採用(1871年<明治4年>)と国立銀行券の発行(1872年<明治5年>)、その後の幣制の混乱などが良く知られている。幣制の混乱を収容すべく日本銀行が設立されたことも周知のとおりであろう。初期の中央銀行の設立については、スウェーデンのリクスバンクや英国のイングランド銀行のように、政府が財政資金を調達するための機関として設立されたとともに銀行の銀行として発展する決済の集中機関としても設立されたのが典型である。また一方で幣制の混乱の収容のために中央銀行が設立された事例としては、革命以降の幣制の混乱が続いたフランスのフランス銀行の先例がある。幣制の混乱の収容に時間を要した日本銀行は、自身の日本銀行券の発行までに創立から3年間を要し最初の日本銀行券が発行されたのは1885年(明治18年)であった。以後日本銀行は、日本の銀行制度の中核として、銀行券の発行とともに、銀行への信用供与、銀行間決済などにより明治期の日本経済の発展に寄与していくことになる。

明治政府の経済発展政策の基本的な理念は殖産興業である。明治初期の銀行制度は、勃興する産業への資金供給を目的として企画された。ただ国立銀行制度の事例で明らかのように、その制度においては兌換義務を課せば資金供給が不足し兌換義務を緩めれば過剰な紙幣発行が行われるという不安定な状況に陥った。中央銀行の設立は、こうした不安定な状況を解消し集権的で最終的な調整を図る機関を設立することにあつた。日本銀行の成立では、発展よりは調整により経済に安定をもたらすことに力点が置かれた。そのためその特徴としては、商業銀行主義を原則とし、信用供与は商業手形の割引によるであることを原則とした<sup>2</sup>。日本銀行条例では産業発展のための資金提供は、直接の目的とは

---

<sup>2</sup> もっとも、明治期において商業手形制度が普及しない中では、中央銀行信用のすべてを手形の再割引で行うことは難しかった。日本銀行は、条例に不動産や株式を抵当として貸出を行うことが禁止(第12条)されていたにもかかわらず、実際に多用されたのは、貸付(定期貸)のほか公債証書・金地金等の「保証付き手形割引」であり、その範囲は「株式担保

されていない。一方では全国的に支店を開設することにより、全国的な資金決済の円滑化を図り、資金供給の増大と全国的な資金の融通の実現による金利の低下も目的とされた。実際日本銀行の設立により金利の地域間格差が金利の低い地区にさや寄せされるかたちで解消され、これは資本コストの低下を通じて経済の発展に寄与することになる。

明治期の日本経済は、やがて産業革命を迎えることになるが、産業資金の供給のためには、日本勸業銀行（1896年〈明治29年〉）、日本興業銀行（1897年〈明治30年〉）など産業資金供給を専門とする銀行が別途設立された。発展途上国では、中央銀行が産業資金を供給し開発金融を担う事例も多くみられるが、日本銀行はあくまで商業銀行的な短期信用供与を旨とした。

このように、明治期の日本銀行は、明治政府の殖産興業の大方針のもとで、短期資金を中心に資金供給の円滑化のために機能した。日本銀行は法制面ではベルギー国立銀行を模したとされているが、これは当時のグローバルスタンダードのひとつでもあった。当時のベルギーはフランスから独立し、農業国からの脱皮を目指しており、日本と似た状況にあった。またベルギーの場合はずでに有力な民間銀行が存在しており、中央銀行は短期資金の供与という中央銀行業務に専念することになった。日本銀行の設立当時、明治政府の日本経済の発展理念は明らかであり、欧米列強準備され、その後の日本の銀行制度を特徴づける分業主義が確立されていくなかで、日本銀行は資金の調整を旨として経済発展に貢献していくことになった。

なお日本銀行条例時の日銀と政府との関係を整理すると、昭和期の日本銀行法に比べると政府の介入は抑制的なものとなっている。政府は監理官を置き日銀に一般的監督権を持つほか、総裁は勅任、理事、監事も株主総会で選出後政府任命の手続が必要などの政府の関与はあったが、中央銀行も基本的には商法

---

付手形割引」さらに担保の範囲を拡大した「担保品付手形割引」に拡大された。またこのことには、明治期の日本銀行は商業手形割引による流動性の調整を目的としたのに、実質的には政府主導のもとで長期の工業資金、公債流通のための資金の供給が大きな比重を占めたとの批判もされている（館（2003））。ただ、明治期の銀行制度の形成を大きくとらえれば、勸業銀行、農工銀行、興業銀行のほか、横浜正金銀行の存在など分業主義が形成されており、日本銀行の産業金融面での役割は限定されていたといえよう。

上の株式会社に似た形態をとり、理事、監事の選出は株主総会でなされ、金融政策としての手形の割引歩合・金額も総裁・副総裁・理事で構成される重役集会で議決のうえ決定された。こうした制度は、ベルギー国立銀行を模したものであり、政府の関与が大きいドイツ等を除いて当時の世界では標準なものであった。明治期においては各種官営工場が作られ、政府は経済発展に積極的に関与したが、これは資本主義の勃興を促すための施策であり、政府が経済を統制する姿勢は抑制的であった。明治政府は官主導であっても、先進資本主義国のような株式会社の設立を通じて資本主義の発展を目指しており、中央銀行も国家による経済の統制というよりは、資本主義の発展の要として必要な装置として整備されたものと思われる。こうしたなかで中央銀行が株式会社形態で発足したのは自然なものであった。

### 3. 旧日本銀行法の時代

1942年（昭和17年）の旧日本銀行法の制定は一般には戦時経済に対応した戦時金融体制の確立の要と理解されている。この時期の戦時金融体制の一連の措置をみると、1938年（昭和13年）の国家総動員法に象徴される戦時経済体制の進展に合わせて、1937年（昭和12年）の臨時資金調整法の制定に続き、1940年（昭和15年）の命令融資制度、1943年（昭和18年）の軍需会社法、1945年（昭和20年）の軍需金融等特別措置法などによって、軍需産業に優先的に資金が配分される仕組みが確立されている<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup>重要なことは、この統制的な体制が戦後の開発独裁的な体制に継承され、その後50年も実質的に機能したということである。戦時金融体制では、個別軍需企業へ融資の役割を担う指定銀行制度が制定されたが、これが戦後のメインバンク制度の原型をなすなど、戦時体制は、戦争後も長く続いた。これは、戦時経済体制の変化には、一方では重化学工業化、大規模生産体制の確立という経済構造の変化に応じた合理性もあったことも示していた。戦後の日本経済は、政府による統制型の資金配分による工業化戦略で、先進国にキャッチアップすべく高度成長の道を歩むことになる。また政府信用については戦後の財政法の禁



旧日本銀行法の制定は、日本銀行条例の営業の終了に合わせたものであった<sup>4</sup>。その性格は、戦時体制に移行し国家による全般的な経済統制への変更とすることができるが、同時に国債消化と生産力拡充のための資金供給という当時の現実的な経済上の要請に応じたものであった<sup>5</sup>。日本銀行は条例下においても、手形の割引対象を漸次拡大してきていたが「直接間接を問わず工業に関係すること」を条例（第12条）で禁止されている以上、条例の理念は産業資金の供給への関与を要請する戦時経済体制と矛盾することは明白であった。また日本銀行は、経済の国家統制の一翼を担い金融統制会の発足に伴い、その頂点にたち（日銀総裁は統制会の会長となり事務局は日本銀行におかれた）、民間銀行の融資の斡旋、指導など金融行政を担うことになるが、日本銀行条例の下には政府の一翼として行政的な措置を行う根拠規定はなかった。

旧日本銀行法は従来の商業銀行主義を超えて手形割引の範囲の拡大等によって産業資金供給手段を強めた（第20条）。また、国の事務を積極的に担うという規定を置くことで（第3条）、国家統制のもとで、金融行政に関与する根拠を

---

止規定の制定と、固定相場制のもとで国際収支の天井が実質的なアンカーとして機能し、財政当局が均衡財政主義をとったなかでは規律がとられた。一方日本銀行は、当初は規制色の強い金融体制のもとで、融資の斡旋など介入的な金融行政を担うことになるが、その後「窓口指導」などの規制的な措置を併存しつつ、経済発展に応じて銀行部門への日銀信用の供給などについての統制的なスタイルを緩めていくことになる。

<sup>4</sup>戦時経済体制に至るまで日本銀行条例は、何度か改訂が検討され、実際に改訂もなされた。戦間期には世界的にもジェノア会議（1922年<大正11年>）に象徴される中央銀行の独立性の強化の動きがあった。この時期は、世界的に市場経済化とグローバル化が進展し、市場が自律的に発展し、市場経済の要として中央銀行の存在が重視され、その独立性の強化が議論された。日本銀行でも参与制度（1932年<昭和7年>設立）の積極的な活用による独立性の強化の動きがみられた（参与理事制度<1937年<昭和12年>>）。

<sup>5</sup> このうち産業資金供給のための権限拡大の動きはそれまでも日本銀行のなかでも主張されてきた。前述のように、明治期以降日本の金融制度は、産業資金供給のための銀行を別途整備してきた。しかし、日本経済の発展に伴い重工業化が進む中では金融において産業資金の供給の役割が重要となり、日本銀行が経済全体に対して責任を持つためには産業金融面でも影響力を持つべきとの発想に至るのは自然なことであろう。これは1937年（昭和12年）に日本銀行総裁に就任した池田成彬の持論でもあり、条文改正が準備された（これに先立つ1930年（昭和5年）にも同様な改正案が作られている）。

得た。これは軍需産業への資金供給を念頭に置いたものであったが、戦後日本の経済発展で日本銀行が介入的な政策も用いながら積極的な役割を果たす根拠にもなった。さらに商業手形の枠を拡大して、売買対象の証券の範囲を拡大したことに、日本銀行の姿勢の変化（従来の受動性から積極性への転換）がみられる<sup>6</sup>ほか、兌換制度が正式に廃止され管理通貨制度に移行した（第29条～第31条）。管理通貨制度の採用と対政府信用の明文化（第22条）により、財政資金の無限の貨幣化による戦費調達が可能となった。

金融全体に国家統制が強められるなかで政府の中央銀行への統制も強まった。また政策決定は総裁が独裁的に行う体制となった。すなわち株式会社制度は見直され、株主は共益権を持たない出資者となり株主総会が廃止された。人事については総裁・副総裁は内閣任命、理事は大蔵大臣任命となった。そして政府による役員解任権が明定された。また政策決定においては従来の重役集会は役員集会となり、総裁が統裁することになり、副総裁・理事は議決権を失った。旧日本銀行法はナチスによるライヒスバンク法に強く影響されたものであり、戦時経済的な極端な法制であったが、戦時下においては各国とも大なり小なり中央銀行は戦時経済的な対応を余儀なくされた。また戦後直後イングランド銀行が国有化され、連邦準備制度がアコードを結ぶなど中央銀行に対しても統制的な側面が強まった。この時代は戦争に伴う戦中・戦後の経済危機に対応して、経済全般に規制が強められたが、その規制や政府による介入の強化が中央銀行制度に及ぶことは、平和時における経済危機にはそのままあてはまらないとしても留意すべき点である。一方当時の日本が戦時体制に移行し政府による統制色が強まるなかでも日本銀行は認可法人という私法人の地位が与えられたことは注目されてよい<sup>7</sup>。いずれにしても、旧日本銀行法の理念は国家統制経済のも

---

<sup>6</sup> 館（2003）

<sup>7</sup> 旧日本銀行条例時の日本銀行については、憲法学者の美濃部達吉教授が「その目的とする事業が国家事業であったとしても、当該事業を目的として会社を設立することが私人（株主）の意思である場合は私法人」との見解を披露している（美濃部（1936））。また国家統制が強まった旧法改正時の国会審議においても賀屋大蔵大臣は私法人との見解を述べている。このように明治期以来国家によって設立されその後戦時体制において国家機関としての性格を強めるなかで日本銀行が一貫として「私法人」としての地位を与えられている。

とで明白であった。

#### 4. 現行日本銀行法

##### (1) 日本銀行法の改正

現行日本銀行法は 1997 年に成立し、1998 年に施行された。現行法は金融政策の決定を政策委員会という委員会に託し、政策決定に関わる審議委員については政府による解任権を排し身分保障を付したことなど金融政策決定の独立性を高めたほか、政府による一般的監督権（業務命令権）を排したことなど、中央銀行の独立性については金融政策決定を中心に世界標準に則したものであるが、一方では当時の日本国内における行財政改革の一環という側面も持ち合わせている。日本銀行条例、旧日本銀行法の事例にもみられるように中央銀行制度の改革は、純粋な経済制度の改革を超えて、政治的な改革の側面を持っている。今回の日本銀行法の改正の場合にも、そうした政治的な側面が大きな性格付けを与えていた。当時の行財政改革の大きな特徴は、省庁改編につながる行政改革、裁判員制度の採用につながる司法改革など、明治期や戦後改革に相当する統治機構の改革が試行されたことである。時間的な順序としては、日本銀行法の改革は、1980 年代から続いた全般的な行政改革に続き、その後の省庁再編には先行し、先行した臨時行政調査会（臨調）による公営企業の民営化の推進、地方分権などの大きな流れの延長に位置づけられる制度改革のひとつでもあった（図表参照）。日本銀行法の改正によって、日本銀行は金融政策の決定を中心に独立性を強化され、また法人として組織の独立性についても業務運営への自主性の尊重が謳われる（第 5 条）など監督官庁である財務省からの監督が大幅に排除された。日本銀行法の改正の動きは「金融と財政との分離」という

---

これは国によって設立されるものの、国家ではなく市場経済が中央銀行を求めるという中央銀行の基本的な性格を反映したものであろう。

大蔵省の権力の抑制という政治的な面も担ったが<sup>8</sup>、全般的な動きは、金融政策の決定権限を独立した組織に委ねるという点では分権化の動きであり、監督官庁からの監督を緩めるという点では規制緩和や民営化の動きに通じるものであった。

## 【図表】日本銀行法改正を巡る行財政機構等の改革の流れ

### (2) 行財政改革の視点からみた現行日本銀行法の特徴

#### ① 分権

1997年の日本銀行法の改正を当時の行財政改革の立場からみると、共有の理念は分権の強化である。それは地方自治、司法制度改革などに重点が置かれてきたことに典型的に表れる。総理大臣の権限強化に表れた政治主導の動きも、政官の緊張関係による分権強化の動きといえることができる。日本銀行法の改正は、従来であれば大蔵大臣の諮問機関である金融制度審議会（当時）に委ねられ国会の審議にかけるのが通例であったが、今回はまず橋本首相への諮問機関である中央銀行研究会が組成され報告書がまとめられたあと、金融制度審議会に審議が託され、国会に上程されるというプロセスがとられた。このこと自体政治主導を試みた政治改革の動きのひとつであり、今回の日本銀行法の改正を政治的に特徴づけている。

そこで分権強化の点から現行日本銀行法の特徴をみると、まず金融政策に関する独立性の付与自体が分権を体現したものである<sup>9</sup>。また分権強化としていく

---

<sup>8</sup>日本銀行法の改革が金融監督庁の設立と並んで大蔵省改革の一環として行われたことは、本来は日本の行財政改革の一環として位置づけられるべき日本銀行法の改正をより政治的なものとし、「大蔵省改革の副産物として日本銀行の独立性が強化された」という解釈を生むことにより、その性格をあいまいにし、分権の強化という改革の理念の浸透を難しくした面もある。

<sup>9</sup> このほか組織としての分権性の強化についても、業務運営の自主性の尊重などがあげられるが、残存する財務省の認可についても、行政手続法に倣った措置がとられている。

つかの制度的な工夫がなされている。その一つが委員会制による合議制の強化である<sup>10</sup>。

委員会制は、戦後日本の行政改革のなかで、米国の影響により導入されており、統計委員会（1946年）、教育委員会（1948年）などが導入され、日本銀行のなかにも昭和24年（1949年）に政策委員会が設置された。委員会制は、行政的な権限が議会から分離して執行される際に、独裁を排しその民主的なコントロールを担保する制度として位置づけられている。政策委員会については、日本銀行でも重要な政策については政策委員会に諮るなど、それを尊重した対応がとられていたが、大蔵省の広範な監督権が存在するもとの、決定権は事実上総裁に委ねられた中では実質的に大きな権限を持たなかった。そのような事情は、日本の行政機構の中で戦後改革の一環として設置された各種行政委員会がその後形骸化ないし廃止されたのと同通しているが、要は分権化の理念が徹底しない中ではそうした制度は定着しなかったということになる。

このため現行日本銀行の政策委員会制度は、金融政策の決定について専門性を有した委員が英知を結集するという役割とともに、分権化の成否を占うという点で日本の行財政改革の理念の象徴ともいえるべき重要な役割を担っている。

## ② アカウンタビリテイとチェック・アンド・バランス

現行日本銀行法には理念的に「開かれた独立性」が標榜され、独立性の対価としてアカウンタビリテイが謳われている。アカウンタビリテイの本来の主旨の第1は、政策決定について事前チェックではなく、決定後の事後チェックを受けることである。その第2は、事前チェックを排しチェックを事後的なものにとどめることによって、責任の所在が明確になることである。日本の行政システムは、これまで各種事前的なチェックが働いてきており、さらに規制する側、規制される側の双方に暗黙の合意などがあって、責任の所在があいまいと

---

<sup>10</sup> 金融政策の決定に関する委員会制は、日本銀行のほか当時設立された欧州中央銀行、改正されたイングランド銀行等でも採用されたが、この背景にはそれまで委員会制によって決定されていたドイツ・ブンデスバンク、米国連邦準備制度の金融政策が比較的うまく運営されていたという背景も指摘されている（武藤（2004））。

されてきた。しかし、現行日本銀行では、独立性が強化され事前のチェックを排することによって、金融政策決定については全面的な責任を持つことになった<sup>11</sup>。

このアカウントビリテイの実現については、日本銀行も公的機関として情報公開法の対象になっている<sup>12</sup>。また、国会への半期報の報告、議事要旨の公開、議事録の公開などは、実際に行われた政策を証左するものでアカウントビリテイの典型である。こうしたアカウントビリテイは、日本銀行が独立に政策・業務を行う分権の対価であり、日本銀行へのチェック・アンド・バランスにとつては特に重要なものである。

一方、日本銀行は、政策決定に当たっていわゆる情報発信を強めてきた。例えば、金融政策の決定に関して、当初から議事要旨・議事録を事後公表するとともに、記者会見を行ってきた。米国の連邦準備制度も2011年から政策決定会合（連邦市場公開委員会＜FOMC＞）後の記者会見を行っているが、日本銀行は現行法施行の当初からこれを行ってきた。また議事要旨や、政策委員会の経済の認識を示す金融経済概観の公表の時期を早めたほか、2000年からは政策委員会の経済の展望を示す「経済・物価情勢の展望（通称「展望レポート」）」を公表しており、その後その公表時期を早めたほか、展望の対象の期間を当該年度から翌年度まで延ばすなどしている。

このような情報発信の充実は、政策決定を跡付けるという意味で、アカウントビリテイの一環を担っている。しかしアカウントビリテイとは本来、情報を請求する国民から情報の開示を求めに応じて情報を公開するものであり、日本銀行側からの情報提供をいくら強化しても、国民の求める情報を開示しない限りアカウントビリテイに答えたことにならない。また情報提供と政策の一体化

---

<sup>11</sup> 金融政策について日本銀行が全面的に責任を持つといってもその責任の取り方については不明な点もある。政治家は選挙の洗礼を浴びるし、官僚も政治による人事権が課される。また裁判所も最高裁判所は国民投票に課せられている。また民間企業であれば株主によるコンロールがある。このため日本銀行へのチェック・アンド・バランスではアカウントビリテイが大きな役割を果たすことになる。

<sup>12</sup> 正確には行政機関ではなく、「独立行政法人の保有する情報の公開に関する法律」（2002年施行）の対象。

としたものとして、**Forward Guidance** といわれる将来の政策を開示して、市場の期待に働きかけ、例えば長期金利をコントロールする手法がとられてきている<sup>13</sup>が、こうした政策的な手段としてとられる情報開示とアカウントビリティは必ずしも一致せず、概念上は峻別して考えることが必要である。

### ③ 現行日本銀行法での政府との関係

上記のように現行日本銀行法は、分権の強化に担保され金融政策決定の独立性が強化された。現行日本銀行法では、日本銀行の役員で金融政策の決定に関わる総裁・副総裁・審議委員の政府による罷免権が否定された。また、金融政策の決定については、旧日本銀行法では、政策委員会、役員集会の二つの協議機関があったものの、実質的には総裁一人が決定する仕組みであったが、現行日本銀行法では、金融政策決定会合で合議により多数決によって決定されることが明定化された。なお、金融政策決定会合には、これまでの政策委員会同様、政府委員の参加が認められ適宜意見を述べることになったが、2人の政府委員は議決権を有しないこととなった。また政府委員には次回会合まで議決を延期する議決延期権を与えられたが、この議決延期権自体、政府委員以外の審議委員で議決されることとされた。このほか、旧日本銀行法では、監督官庁である大蔵省の広範な業務命令権が規定されていたが、現行日本銀行法ではこれが廃止された。それに関連して日本銀行に損失が生じ資本不足に陥った時の政府による損失補てん規定も廃止された。一方予算等については依然財務省の認可を受けることになったが、金融政策に関する予算は認可を要しないことになった。こうした一連の措置は、政府の金融政策に関する事前介入を排することを意味したが、それはまた日本銀行は政策決定に全面的な責任を負うことを意味している。この制度が十分機能するには、日本銀行を取り巻く関係者の理解とともに、日本銀行自身が、チェック・アンド・バランスによる厳しい批判を回避せず、制度の趣旨に沿って制度を十分活用していくことが重要となる。

---

<sup>13</sup> 期限を定めた「将来のある時点まで現行の政策を続ける」という政策、条件を定めた「将来の経済情勢が一定の条件を満たすまで現行の政策を続ける」というコミットメント政策が典型である。

#### ④ 世界標準としての独立性の強化

このように、現行日本銀行法では、金融政策に関する決定の独立性が担保されている。現行日本銀行法はその改正議論においてグローバル化が意識されているように、世界の先進国の中央銀行制度とそん色がないものになっている。

1997年は日本ばかりでなく世界的に中央銀行の改革が行われた時期であった。この背景には、それに先行するインフレーションターゲットの採用を典型とする物価安定重視の金融政策の成功により、中央銀行の独立性の強化が実績により裏付けられたことなどがあげられるが、このほかわが国同様行財政改革のなかで行われたことも共通の背景として指摘できる。例えば、英国では日本銀行法と同年の1997年にイングランド銀行法が改正されたが、これは当時政権に就いたブレア労働党政権の大きな政治改革の一環であった。ブレア政権の改革の柱の一つが、分権の推進であり、実際にスコットランド議会、ウェールズ議会の発足など大きな動きが生じている。また欧州中央銀行の動きも、欧州における三権（行政府、立法府、裁判所）の整備の一環ともいえるべきものである。欧州については、欧州中央銀行の存在のみが注目されがちだが、その統治機構として、首脳会議を別にしても、行政府であるEU代表部、立法府としての欧州議会、司法府としての欧州裁判所が先行して整備されており、それらを前提として欧州中央銀行が設立されているとの理解が重要である。

#### 5. 現行日本銀行法の問題 —結びに代えて—

日本銀行法が改正され現行日本銀行法が施行されて以来約15年たっても日本銀行の金融政策を巡って様々な批判もなされている。その大きな背景には、この15年間がいわゆる日本経済の失われた20年間に重なったことがある。特に経済の不振が、物価が持続的に下落してしまうデフレによるとされ、インフレもデフレも貨幣的現象であることが喧伝化されたことから日本銀行の責任が追及されてきている。

現行日本銀行法の下での金融政策の評価は難しい問題である。金融政策はそ



もそも景気循環に働きかけるものであるだけに長期に亘る経済成長力の低下という成長の問題に金融政策がどの程度効果を及ぼしうるかは解明されていない。また、デフレと経済停滞で名目ベースでの成長力が低下し、金融政策は金利のいわゆるゼロ制約に直面した。通常の金利操作による金融政策運営が困難に直面し「ゼロ金利政策」「量的緩和政策」などの「非伝統的政策」がとられたこともその評価を難しくしている。また日本の場合は、この 15 年間の前半は特に、金融システムの安定性の回復に取り組んだ時代であった。中央銀行の独立性の議論においては、独立性が不十分であったために金融政策がバブルを作り出し金融システムを不安定化させたという反省はあっても、不安定な金融システムの状態のもとでのそれを前提にした金融政策運営についての本格的な検討はなされていなかった。金融システムの安定のために行う政策は、銀行業を含めた金融産業に対する産業政策的な側面をもつ。またその後非伝統的な金融政策の中で行われた信用緩和政策も流動性の問題が生じた特定の証券等の購入を行うなど選別的な色彩を持つ政策であるだけにこれも産業政策的な側面を伴う。産業政策は本来行政が行う準財政政策的と性格付けられるものであり、中央銀行はその中立性に十分配慮しながら購入を行っているが、財政政策との切り分けが難しい問題であることは否定できない。日本銀行に限らず世界の主要中央銀行は、金融危機の中で、中央銀行の独立性が議論された当時には想定されない状況で金融政策を運営してきたが、このことも金融政策の評価を難しくしている。

日本の場合、日本銀行法の改正が行われた時期は前述のように従来の政治行政体制が曲がり角を迎え行政改革が行われた時期にあった。一方、経済についても、日本経済の歴史の中では、労働人口の伸び率が低下する低成長時代への調整期に当たったほか、金融制度も金融自由化が終了し新しい金融に移行すべき時代に当たった。そしてその移行期は、マネーフロー上も法人部門が資金不足から資金余剰に転じ、戦後の金融体制を特徴づけた借り入れの超過需要が大きく変換し、同時に金融資産の蓄積が進み経済における資産の役割が大きくなった時期に当たった。さらに世界に目を転じれば、いわゆる金融のグローバル化が進む一方、隣接アジア経済の勃興という大きな変化が生じていた。このように現行日本銀行の改正時期は、政治経済両面で国の内外両面の視点から大きな転換期に当たっていた。

こうした時期に当たってわが国が選んだのは、大胆な改革を伴う「この国のかたち」を再構築する改革であった。そして経済面でも並行的に、それまでの流れを受けて行政介入・規制を緩和しマーケット・メカニズムを尊重した市場経済化が推進された。規制緩和、地方分権、官民分担、司法改革という大きな改革の理念は、分権の推進であり日本銀行の独立性の強化もその一環である。分権は、個々の主体が自らの責任の下で自律的に決定を行うという点で市場経済化ともきわめて親和的である。改革に当たって個人を含め各種法人も個々の主体の自主性が尊重され、21世紀への展望を切り開くことが期待されていた。

しかしその後の改革の成果をみると地方分権にも、司法改革にも様々な問題が浮かび上がってきており、必ずしも十分な成果が上がっているとは言えない。今回の改革は、「統治の客体という立場に慣れ、行政に依存しがちであった『この国の在り方』自体の改革」とされた<sup>14</sup>が、政治的には、地方自治・司法改革などの改革もなお道半ばであり、経済金融面においても長引く経済停滞と金融危機のなかで、国による保護的な色彩はむしろ強まっている。

日本銀行の改正に歴史を振り返ると、明治期の日本銀行条例、昭和の戦時期の日本銀行法は目標の是非には議論の余地があっても、その制度改正が明治期や第2次大戦後の経済発展に貢献したことを考えると、経済構造の大きな変化に向かって体制を改革する動きであり、その点では成果を挙げてきたといえる。一方現行法についても、あらたな経済の変化に応じたものであり、必要な見直しは行うにしても、理念の原点に立って改革を進めていくことが今後の成否を握ることにもなる。その意味で新日本銀行法の改正はまだ終わっていない。

わが国は、現在経済不振に苦しみ、その一つの方策として、規制緩和等による成長力の強化が謳われている。この基本的な発想は、マーケット・メカニズムの活用により、イノベーションを誘発し、生産性と成長力の強化を図っていくということであろう。中央銀行の設立に関してもすでに触れたように、中央銀行は市場経済の鍵である。そして市場経済の強化のためには、経済においても規制を極力排して自己責任と分権が尊重されることが必要であり、同様な論理で、政治の論理でなく、市場経済の論理で動く独立した中央銀行が必要であ

---

<sup>14</sup> 行政改革会議「最終報告」平成9年12月3日

る。日本銀行法の改正は、こうした理念の浸透という意味でも終わっていない。

中央銀行制度は、いうまでもなく政治経済体制の一部であり、その評価に当たってはわが国にとどまらず世界経済も展望に入れた視点が必要となる。本小論では、わが国の歴史の流れの中から簡単な考察を試みたが、世界経済とりわけ今後関係が一段と重要になるアジア経済の発展の中で中央銀行制度の在り方を考えるのは今後の重要な課題である。

## (付論)

### 中央銀行と分権：憲法的視点からの考察

#### 1. はじめに

本付論では、中央銀行の独立性を憲法の枠組みで論じていく。本論で論じたように、本稿の立場は、中央銀行の独立性を分権の枠組みの中で論じていくべきということである。

最初に指摘しておきたいのは、中央銀行の独立性を分権の視点から検討することが、経済学的にも意味があるということである。とりわけ現在のようなデフレ的な状況、または金融監督機能の付与・強化など中央銀行の守備範囲が広がるときには、こうした憲法的な視点から中央銀行の独立性を論じる意義は大きい。

これまで中央銀行の独立性が論じられたのは主に、インフレーションの抑制が問題となる時期であった。このため経済学においては、中央銀行の独立性の議論はインフレーションを問題として、インフレバイアスをもつ政府・議会から、物価上昇に保守的な中央銀行に委ねるべきという論理構成がとられてきた。しかし、最近において、わが国をはじめいくつかの国でデフレが問題とされるとき、この構図は崩れてしまう。極端なことを言えば、デフレ克服が問題であるなら、金融政策は保守的な中央銀行ではなく、インフレバイアスを持つ政府に委ねるべきとの議論もされてきている<sup>15</sup>。また中央銀行が、金融監督等での守備範囲を広げるときもその独立性が問題となる。

本来物価の安定というのは、インフレでもデフレでもない状態である。これは、一見政治の干渉を避けるべきという非政治的な問題であるが、まさにイン

---

<sup>15</sup> もっとも、標準的な経済学は、物価の粘着性を前提に、インフレのみならずデフレによっても経済に歪み（distortion）が生じることを防ぐために、言い換えれば経済厚生を改善するために物価の安定が必要としており、インフレとデフレに非対称性があるわけではない。

フレ抑制に対する経済学の議論が想定したように現実には政治的な干渉を受けやすいことを考えると、政治的な構図で解決されるべき問題となる。そして最近の事例は、まさにデフレにおいても、中央銀行には政治的な圧力が大きくなることを示している。このため中央銀行の独立性については、政治的な視点を明確に意識し、中央銀行を統治機構という政治の中におき、権力同士の抑制を行う権力の分立のなかでその存在を考えていくことが必要となる。

そこで本付論では、その準備作業として、中央銀行の独立性の憲法への当てはまりを念頭に、憲法における分権について、簡単な整理を試みている<sup>16</sup>。

以下では、まず分権として権力分立を整理する。すなわち、日本国憲法における（1）権力分立の考えをみたあと、権力分立がその保護を目的とする（2）基本的人権、さらに統治機構の組み立ての基本的な考え方である（3）法の支配について整理する。さらに、中央銀行の独立性との関係が問題になる（4）民主主義、（5）立法権そして最後に（5）行政権について考察する。

憲法と中央銀行の独立性の問題は、通常憲法 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へのコントロールの範囲の問題として論じられることが多い。しかし新日銀法の制定時の背景となっている分権という当時の政治的な理念を理解するためには、権力分立の背景をなす憲法のより基本的な理念に立ち返って検討を加えることも意義があると思える。具体的には、憲法の最重要原理である人権尊重主義<sup>17</sup>、基本権と中央銀行の使命との関係まで議論をすすめることにより、より普遍的な視点から中央銀行の独立性の意義が検討できる。またより現実的な課題では、デフレ期における中央銀行の独立性、金融監督を担う中央銀行の独立性にも一定の視野を与えてくれる。

---

<sup>16</sup> 付論の作成に当たっては、佐藤（1995）を参考にしている。門外の筆者に、いくつもの示唆を与えてくれた佐藤先生のご指導にあらためて感謝したい。

<sup>17</sup> 日本国憲法の最重要原理は通常、国民主権、人権尊重主義、平和主義とされる。佐藤功（1965）はこれに、「法の支配」を加えている。佐藤幸治（1995）も、国民主権、自由主義、平和主義をあげ、自由主義の内容として「権力分立」と「法の支配」をあげている。

## 2. 権力分立について

日本国憲法は、権力分立の具体的な姿として、41条（立法権）、65条（行政権）、76条（司法権）として三権分立を規定している。権力分立は、立憲主義または自由主義として、民主主義と並ぶ近代憲法の二大原理のひとつとされる<sup>18</sup>。権力分立については、一般に①国家の作用の種別に応じて権力の分立を規定するものとの考え方と、②「権力相互の抑制・均衡のシステム」を示した考え方に大別できるとされる。前者は権力の分割を示し、後者は分割された権力の相互作用を指摘するという点では、相互に排除するものではないが、政府・議会と中央銀行の関係を念頭に置くと、②の抑制・均衡を重視する考え方が重要である<sup>19</sup>。

---

<sup>18</sup> 権力分立の基本的な考え方には、しばしば「法の支配」におけるモンテスキューの、以下の言葉が引用される。

「すべての権力を持つものはそれを乱用しがちである。彼は極限までその権力を用いる。それは不断の経験の示すところだ」

「権力が権力を阻止するように事物を按配しなければならない」

また権力分立が一番厳格とされる米国でも、独立宣言を起草したジェファークソンは以下のように述べている。

「権力を担当するものが、すべての権力を濫用しがちであるということは、永遠の経験の示すところである」

「われわれにとって明証された真理がある。人間は本来傲慢に創られており、高位につくと必然的に専制に向かっていくということである」

「信頼は、どこでも専制の親である。自由な政府は信頼ではなく猜疑に基づいて建設される」

<sup>19</sup> 米国憲法は後者の考え方に依っていると思える。これを松井（1995）は以下のように記している。

「起草者たちは、政府による専制を防止し自由を確保するため、そして効率的な政府を維持するために、権力の分立が不可欠と考えた。だが起草者たちは、それぞれの権力を厳格に分立させるのではなく、それぞれの部門が権力を共有して、互いに抑制し合うことによって、権力の均衡を保とうと考えた。つまりアメリカの権力分立制は、厳格な権力の切断によってではなく、権力の共有によって、つまり抑制と均衡を通して、実質的な権力分立を図ろうとしたものであった」。

それではなぜ権力分立と権力に均衡・抑制が必要なのだろうか。それは結局「権力分立」も個人の自由・基本権（人権）を尊重するためとされる。このため権力分立については人権尊重主義と一体で理解されるべきことが重要となる。「権力分立」と「人権尊重主義」の両者が一体となってこそ立憲主義の基本が理解できるとされる<sup>20</sup>。

なおここでいう「自由・基本権（人権）」とは個人の生き方は個人自身が決めるという「人格的自律権」から出発する個人主義的なものである<sup>21</sup>。これは「法の支配」における法観念で示されるように、国家成立以前の天賦のものとしてされる<sup>22</sup>。憲法上の諸制度は、こうした天賦の自由・基本権を維持・発展するためのものとされる。

---

「権力の切断」でなく「権力間の抑制・均衡」を重視する考え方によれば、例えば、機能面では一部重複しても目的の異なる組織の存在は許されようし、好ましいということにもなろう。

佐藤(1995)はわが国憲法についても、立法府、内閣の機能の一部「権力の共有」的な解釈をしている。すなわち国会については、「行政府や司法府の知識や権能は憲法の枠内で法律によって具体化され、これらの機関の行為は法律に準拠して行われるのであるから国会は国政全般がうまく機能するよう絶えず配慮すべき立場」にあるとしているほか、行政府についてもその任務は「法律を誠実に執行する」ことであるが、「行政権の担当機関は、かかる各種の事務の背景をなす総合的・一般的政策のあり方について絶えず配慮すべき立場」にあるとする。

<sup>20</sup> 「法の支配」と「権力分立」は立憲主義の基本構成要素である。これはフランス人権宣言(1789年)で「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていないすべての社会は憲法を持つものではない」と宣明されていることから明らかである。米国でも、世界で最初の厳格な人権宣言とされるヴァージニア権利章典と同月に「政府の組織」が採択されている(1776年)。これも両者が一体であることを象徴しているように思える。

<sup>21</sup> 佐藤(1995)はこれを「独立自尊」と表現する。すなわち「独立自尊という人間の在り方こそ日本国憲法13条のいう個人の尊重ということであり憲法制定の目的である『基本的人権』(11条、97条)の尊重の基盤をなすもの」としている。

<sup>22</sup> 「自由」については、個人の文脈ではなく、集団・共同体といった全体の文脈でこそ自由・幸福の鍵があるとの立場も存在する。しかしわが国憲法は「すべての国民は個人として尊重される」とするように、個人の文脈での「自由観」に拠ってたとされている。

### 3. 基本権について

前節では、権力分立という分権が、自由・基本権と一体で理解されるべきことが示唆された。そうであれば、統治機構の中の中央銀行の位置づけ、分権という独立性を考える際にも、中央銀行の使命と基本権の関係が検討課題となりうる<sup>23</sup>。

中央銀行の使命である「通貨価値の安定」については、ドイツのエアハルト首相（在任 1963～66 年）の「基本的人権なようなもの」との見解が伝えられている。日本国憲法のなかでは、25 条（生存権、国の社会的使命）や 29 条（財産権）が候補となりうる。このうち財産権については、近年は公共性との関連から制限的に解釈される傾向にはあるが、本来は近代自然法思想の祖ジョン・ロックが「生命、自由および財産」として人権の中で中核にあげ、市場経済の運営には特に重要な権利である<sup>24</sup>。

ここで中央銀行の使命との関わりで財産権の位置づけを考えると、中央銀行の使命である「通貨価値の安定」を具体化した「物価や決済の安定」は、市場機能を通じた自由主義経済体制の前提であり、これにより財産形成がスムーズになされると考えるべきであろう。中央銀行はこのための「諸条件・手段」を通じて、国民の基本権に関与しているものと考えられる<sup>25</sup>。

---

<sup>23</sup> しかし、実際には特殊法人の議論でなされているように、ある機関の独立性は、基本権以外でも、業務の効率性など、業務や組織の性格から検討しうる。ただ基本権との関わりにより、独立性が望ましいことが導かれれば、憲法的な視点からより強い独立性が指摘しうる。日本放送協会（NHK）には表現・放送の自由という基本権の視点からより強い独立性が与えられるべきと指摘される。

<sup>24</sup> ちなみに、ロックの「生命、自由および財産」との表現は、米国独立宣言では「生命、自由および幸福追求」に変わり、これが日本国憲法にも受け継がれている（13 条）。これは幸福追求権が広義の財産に変わるより豊かな表現と解されるためとされる。

なおロックはイングランド銀行の創設（1694 年）にも関わっている。

<sup>25</sup> ここでの議論では、憲法 13 条の「幸福追求権」の議論を借用した。憲法 13 条において「幸福追求権」は「追求権」であって「幸福権」ではない。これは幸福の内容は各自が決定するものであって、それを追求する諸条件・手段を保障しようとの趣旨とされている。



いずれにしても、規制緩和が進み市場の自由な動きが促進されるなかで、国や中央銀行の市場へのかかわり方は大きなテーマとなる。やや迂遠に見えても、基本権からの視点で広く国の経済への関与について検討することは、これからの経済のあり方、国の経済運営を考えるのに一つの大きな要素のように思える。

#### 4. 「法の支配」について<sup>26</sup>

これまで中央銀行の独立性を分権の枠組みで考え、分権の根拠を基本権との関係でみてきた。統治機構の設計を具体化するのには「法(法規・法律)」の役割である<sup>27</sup>。「法」の役割は、「国民の権利・義務を定める規範を構成するとともに、国家と諸機関に関する法規範も包摂すること」とされる。日本銀行法はこの「諸機関に関する法規範」に当たる。実は本論で指摘したように日本銀行法の改正時は、大規模な行政改革の時期に当たった。ここで重要なのは、この時期、行政府を含む統治機構に対する法のあり方について、従来の「法治国家」という考え方に代わり「法の支配」という考え方が力を強めてきたということであろう。「法の支配」における法観念を理解するためには、「法治国家」におけるものと対極化することが有用となる。辻(1952)は『法治国家』における『法』が『国家の道具』であるのに対し、『法の支配』における法は『社会の道具』となぞらえたが、統治機構の設計の文脈では、「法治国家」における法が、国民を律するためのものであるのに対し、「法の支配」における法は、国民の権利を維持拡大するため権力を律するためのものということもできる。

---

<sup>26</sup> ここではわが国憲法にはその指導理念として「法の支配」があるとの解釈に基づいている。伊藤(1975)は、わが国憲法が英米憲法の影響を受けているとしてこの見解を支持している。また佐藤功(1965)、佐藤幸治(1995)は、①司法権への尊敬・信頼、②基本的人権の尊重、③憲法の最高法規制の観念、④適正手続きの保障をあげこれらをわが国の憲法に英米法の「法の支配」が活かしている証左とする。

<sup>27</sup> 法の支配における「法」と「法律」は厳密には区別されるべき概念である。佐藤功(1983)によれば、『法の支配』の『法』とは『法律』に優先されるべき『法』であり、『法律』も『法』の下にあり、『法律』が『法』に反することは許されない。これが『法の支配』の原理の核心をなす」としている。

本論で指摘したように、日銀法の改正と同時期に行われた行政改革は、「法治国家」から「法の支配」への転換を指向したものである。行政国家たる 1940 年体制の行き詰まりの中で、行政手続・情報公開制度の整備、行政の司法的統制の強化は「リヴァイアサン化した行政国家」の是正の動きともいえる。経済においても「自己責任原則」の徹底、情報公開（デイスクロージャー）が求められてきているが、これらは行政機構のみならず、会社制度など経済全体の共通の課題でもある。

「法の支配」は元来「消極国家」たる国家観を想定していた。すなわち「各個人の自由かつ自律的な活動の中にこそ人間活動の鍵があり、各個人の競合のうち見えざる手の働きにより社会的調和が形成維持されるとし、国家は個人にかかる自由な活動と社会の自律的な運行の外的条件の必要最低限の整備にこそその役割を限定されるべき」との国家観である。今日この「消極国家」の観念を単純に適用することは無理があっても、行政国家の見直しでは、その意義も増しているとの見方もできよう。佐藤(1995)はわが国憲法も基本的には「法の支配」に立脚したものであるが、そうであればいま求められているのは、わが国憲法理念の再生であるということもできる<sup>28</sup>。

## 5. 立法府について

以上のような理念を踏まえて、「法」を決定するのが「立法府」である。中央銀行法も法律である以上、統治機構設計の一環としてその制定は立法府の役割となる。新日銀法は、行政府からの独立を強める一方、国会での説明義務の強化、役員任命の国会同意など、国会との関係を強めた。また最近話題に登る日銀法の改正についても、当然議会の承認が必要となる。

法の設定を通じた立法府の役割を佐藤（1996）は以下のように記す。

「立憲主義に立脚する成文憲法によって樹立された政府にあたっては、政

---

<sup>28</sup> 辻（1952）は、「法治行政における『法』が抽象的な国家規範であるのに対し、法の支配における『法』は、具体的な社会規範の反映であり、日本国憲法に適合するのは後者である」とする。

府の機能は、人民が成文憲法を通じて政府に付託したものに限定される。そのような政府の機能の中核に占めるのが、議会の立法権である。憲法の定める基本的枠組の中で、議会の制定する法律によって統治機構（議会、行政府、裁判所等の諸機関とそれらの諸機関の相互関係）が整えられ、また、多種多様な法律の制定を通じて国民の生活空間が設定される。行政府は法律の誠実な執行義務を負い、裁判所は法律をめぐる具体的な紛争を正しく解決することが期待される。

日本国憲法は、『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』（憲法41条）と規定している。これは国会が主権者たる国民を背景に、国政運営の最高責任を負い、国の立法権を独占することを明らかにしたものである。」

このように憲法は、立法府を「国権の最高機関」としている。これは、憲法の基本原理である国民主権(民主主義)を体現したものであるが、民主主義と権力分立との関係は、次節で検討する。

## 6. 民主主義について

日本銀行の改正にあたって、独立性を強める日銀の民主的なコントロールのあり方が問題となったように、民主主義は権力分立や分権との関係で検討すべき大きな論点となる。民主主義は、前述のように立憲主義とならぶ近代憲法の基本原理であるが、「近代立憲主義は成文憲法の制定を通じて個人の人権を保障し、権力分立を定めたが、その一環として国民の国政参加への途も開いた。したがって、『近代立憲主義は同時に立憲民主主義であった』」ともされ、両者の関係が問題となりうる。民主主義のなかで国民主権の体現である代表制、議会制を例に、民主主義と権力分立の関係を整理すると<sup>2930</sup>、代表制である国会重視

---

<sup>29</sup> 佐藤功(1965)は権力分立と議会主義の関係を以下のようにまとめている。

「権力分立の原理は、何よりも自由の確保のための自由主義的原理であった。しかし近代憲法を生み出した思想的原動力には、権力分立の原理（ロックやモンテスキューなど）とともに国民主権の原理（ルソーなど）があった。そしてこの二つは本来は必

の立場（議会主義）では「行政府は立法府に従属し『行政権』に固有の存在理由を認めない」との行政権の抑制が重視される。これが議院内閣制に結びつく、内閣は民主主義的なもの（民主的責任行政機関）であるがゆえに、大きな権限を与えられるべき、逆に内閣から独立した行政機関には大きな権限(独占的占有権限)を与えるべきではないことが導かれる。このように、憲法の2大原理である権力分立と民主主義には緊張関係が存在しうる。

## 7. 行政権について

日本銀行が「国の事務」として行政行為を行うとしたとき、行政を司る政府との関係が問題となる。度々指摘するように、日銀法の改正は大きな行政改革の時期に当たった。これは、行政制度の改革とともに、情報公開法など行政手法、行政スタイルの変更の時期に当たった。そこで以下では、行政スタイルの変化に即して行政権の内容について検討した後、中央銀行の独立性を行政委員

---

ずしも一致するものではない。なぜなら、権力分立の原理は、権力と自由とを対立するもの—権力はつねに自由を侵す危険のあるもの—としてとらえる。したがって権力を制限することによって自由を確保しようとする。ところが国民主権の原理は、国民が支配する権力が国民自身のものであるならば、国民は権力に服従しながらも自由であると説き、それによってむしろ権力と自由とを同一化しようとする。そこでは権力を制限することよりも、権力を国民自身のものにすることに重点が置かれることになる。そこから、国家権力のすべての作用は、国民または国民を代表する議会に統合されなければならないということになる。議会の優位を目指す議会主義—民主主義—を発展させ強化させたのは、権力分立の原理ではなく、この国民主権の原理であったことは明らかである。議院内閣制も、この議会主義・民主主義の要請にもとづいて、行政権を国民の代表たる議会の統制の下におこうとするための制度であり、日本国憲法がさらに国会を「国権の最高機関」とよんだのも、いうまでもなく、その国民主権の原理との結びつきにおいて、この議会主義・民主主義の明確な表れだといつてよいのである。」

問題は極めて根本的であるが、要するに、このような二つの原理の混乱・共存ということが日本国憲法が定めている政治機構図の骨格である。

<sup>30</sup>自由主義（立憲主義）と民主主義の関係については、近年国民による公権力のコントロールが重視されてきていることから、前者(自由主義)が力を得ているとの議論もなされている。

会や地方自治に即してみていくことにする。

憲法は73条に、行政権の内容として「一般行政事務の外」、「法律の誠実な執行」(同条1号)を謳っている。佐藤(1995)はこの1号が「行政の中心」であって米国憲法2条2節(大統領の権限)の「法律を誠実に執行させるようにすること」に相当するものであるとされる<sup>31</sup>。しかし、実際には行政は、「法律の誠実な執行」を超えて、肥大化してきた。国権のうちの行政の守備範囲については「行政控除説」が提唱される。これは、国権のうち司法府と立法府を除いた(控除した)ものが行政の範囲とするものである<sup>32</sup>。近年国民生活に対する国の関与が強まるとともに、行政が肥大化し、これが行政改革の背景ともなっているが、このような行政の肥大化には、上記のように「一般行政事務」の守備範囲を広げたこともある。

ところで行政改革とあわせて注目されるが、「法の支配」に立ち返った行政のコントロールである。その際のコントロールの基本が憲法41条によって国会に

---

<sup>31</sup> 米国における行政権の観念は、独特のものとされるが、一方上記のように行政権を「法の執行」を中心とすると観念することは、わが国憲法にも通じるものである。松井(1995)は、米国における行政権の標準的な理解を以下のように示す。

「アメリカでは、行政権(administration, administrative power)という観念は、大統領の憲法上の権限としてではなく、議会が特定の領域で立法権・司法権類似の権限を有する「行政機関」を創出して法律の執行を委ねた段階で形成され、憲法上の概念としては位置づけられることはなかったのである。というのは、アメリカでは、大統領の執行権(executive power)が付与されているにもかかわらず、実際の法律の執行は、州際通商委員会に代表されるような、特定領域における法律の執行のために議会が設けた独立の「行政機関」によって行われている。これらの「行政機関」は、複数の委員からなる委員会であり、大統領は委員の任命権を持っていても、その罷免権は制限されており、しかも大統領は委員会を具体的に指揮監督することはできない。そのためそれは「独立」行政委員会と呼ばれている。委員会は、連邦議会によって裁判所のような「裁決」権とともに立法府のような一般的ルールを決める「規則制定権」を与えられ、独自の専門性により法律を執行すべきものとされた。「行政」はこの「行政委員会」の権限を大統領の権限と区別して呼ぶためのものに用いられた概念であった。「行政」権は、それゆえ、連邦議会によって付与された権限であり、しかも大統領による政治的監視になじまない、専門的な技術の行使として捉えられたのである。」

<sup>32</sup> 立憲的な統治機構内でまったく独立した公権力はありません。三権は国民との間では、選挙、国民審査等で抑制されているし、三権間でも、不信任、解散、違憲審査、任命等の抑制メカニズムを働かせている。

よって制定される行政法である。そこで重要なのは、行政が行政法に従い行政行為を行うという、行政法が行政をコントロールし行政行為を律するという既述の「法の支配」に即した考え方である。憲法 65 条は、「かかる(性格の)行政権の行使を内閣の権限・責任の事項」(辻<1952>)と規定したものと解される。近年施行された行政手続法・情報などはこうした考え方を映じた法律であるが、これは中央銀行が行政行為を行う際にも適用される。

次に独立した行政主体の問題に移ろう。憲法 65 条が「行政権は内閣に属する」とすることから内閣の外に行政主体を設けることの合憲性が問われる。この典型は公正取引委員会などの行政委員会であるが現在においてその合憲性は今日決着済みとされている<sup>3334</sup>。

---

<sup>33</sup> 例えば、昭和 50 年 3 月 6 日参議院予算委員会、同年 6 月 27 日参議院本会議における法制局長答弁。

<sup>34</sup> 佐藤(1995)は、通常いわれる合憲の理由として以下のような点を紹介している。

1. 行政委員会は何らかの意味においてなお内閣の下にあるということ
2. 行政委員会の独立性を正面から認めたいうえで、憲法は内閣がすべての行政について指揮監督権を持つことを要求しているものではないこと
3. 65 条の行政権は政治的作用としての執政を意味し、行政委員会の行うような非政治的な作用はそもそも 65 条の行政権に含まれないこと
4. 国会による政治的なコントロールになじまない性質のものやかかるコントロールが望ましくない行政事務は、内閣から独立の機関に行しめても 65 条に違反しないこと
5. 65 条が行政権を内閣に帰属せしめているのは国会に対する責任行政を確保しようとする趣旨であるからと解し、したがって内閣から独立でもその分国会のコントロールを受けるのであれば 65 条に反しないこと
6. 権力分立は元来行政府に対する抑制設定にあると解し、とくに行政組織が法律によって定められるという体制下にあつては、国会が内閣とは独立の行政機関を設けてそこに行政権を帰属せしめるのが可能とすること

ただし同時に行政委員会の独立性は下記の福井地裁判決を引用して限定的に解釈すべきと指摘している。

(行政委員会の独立は)「飽く迄例外的なものであって、或行政を内閣以外の国家機関に委ねることが憲法の根本原則に反せず、かつ国家目的から考えて必要とする場合のみに許される」(福井地判昭和 27 年 9 月 6 日)

ただし行政委員会の問題については、鵜飼(1975)が地方自治の問題に準えて興味深い指摘を示している。

「この問題(行政委員会)はしかし地方自治の問題とよく似ていることに気づく。地方自治の問題はもし中央政府の存立の基礎が優れて民主主義的なものであるとするならば、これと分離し対立する別個の地方自治体の存立を許す根拠はどこに認められるのだろうか。

おそらく唯一の根拠は、どんなに民主的であり、正統的な政権であっても、あらゆる問題、あらゆる事項について独占的先験的な権限をこれに与えることは、民主主義そのものの要請を傷つけるのではないか、という発想にある。この意味で、戦後日本国憲法の重要な原則として地方自治が保障されると並行して、行政機構の中に、独立の行政機関が認められるようになったと思われる。」

地方自治と行政委員会の間には、憲法に明定されているか否かという大きな違いがあるが、類似の面も多い。例えば戦後直後、憲法 92 条の「地方自治の本旨」について、金森憲法担当国務大臣は「地方自治も国の一部であるから、国から独立した意味での自治はあり得ない。けれども地方住民は地域の利害についてももっともよく理解しているのだから、国といえども、故なく地方自治をおかしてはならない」との主旨の国会答弁を行っている<sup>35</sup>。

辻(1965)は「地方自治の本旨」の最低限度の内容として、「地方自治団体はあくまで中央政府の出先機関になりえないこと、(2) 地方団体の財政はその団体の自主的意図に基づいて決定すること、(3) 地方公務員の地位は国家公務員の地位とはことなっていること」の 3 点を挙げている。単純な比較はできないものの、独立した行政機関についても有益な指摘と言えよう。また本論で指摘したように、行政改革とあわせて地方分権の動きも強まっただけに興味深い。

さらに辻は、地方自治の理念がわが国でなかなか定着しない理由として、「過去の憲法条章との間に、類縁をもたない新规定となると、それだけ解釈上の混乱が起こりやすい。それは解釈の多元化を導くだけでなく『現状に合致しない』とか『国情に合わない』という単純な常識論で新しい規定(地方自治)を否定する

---

<sup>35</sup> 昭和 21 年帝国議会

独断まで招くに至る」と述べている。「単純な常識論」が世に蔓延るのは、いまもまた経験するところである。



## 【参考文献】

伊藤正巳、「日本国憲法と英米憲法」、『日本法と英米法の30年』、ジュリスト 600号、1975年

鶴飼信成、「英米行政法と日本法」、『日本法と英米法の30年』、ジュリスト 600号、1975年

岡田 彰、「現代日本の官僚制の成立」、法政大学出版会、1995年

翁邦雄、『ポストマネタリズムの金融政策』、日本経済新聞出版社、2011年

神田秀樹、「日本銀行法の改正」、ジュリスト 1119号、有斐閣、1997年

行政改革会議、「最終報告」、1997年

金融制度調査会、「日本銀行法の改正に関する答申」、金融制度調査会答申、1997年

佐藤 功、「権力分立と議会主義—そこにおける政党の役割—」、憲法問題研究会編、『憲法読本 下』、岩波新書、1965年

佐藤 功、「続憲法問題を考える—視点と論点—」、日本評論社、1983年

佐藤幸治、「憲法（第3版）」、青林書院、1995年

佐藤幸治、「はじめに」、京都大学法学部、『立法に関する総合的研究』、1996年

塩野 宏、『行政法 III』、有斐閣、1995年

塩野 宏監修、『日本銀行の法的性格 —新日銀法を踏まえて』、弘文堂、2001年

白川方明、『現代の金融政策 理論と実際』、日本経済新聞出版社、2008年

館龍一郎、「金融制度調査会の『日本銀行法の改正に関する答申』」、金融 600号、全国銀行協会連合会、1997年

館龍一郎、「日本銀行法の全面的改正」、未定稿、2003年

田中二郎、『新版 行政法 全訂第2版』、弘文堂、1976年

高橋亘、「中央銀行制度の政治経済的分析」、『彦根論叢』No.394、2012年

中央銀行研究会、「中央銀行制度の改革—開かれた独立性を求めて」、1996年

辻 清明、「法治行政と法の支配」、思想 237号、岩波書店、1952年

辻 清明、「地方自治の意味」、憲法問題研究会編、『憲法読本 下』、岩波新書、1965年

日本銀行、『日本銀行百年史』、第1巻～第6巻、日本銀行、1982年～1986年

日本銀行、「欧州中央銀行月報の創刊号より（資料）」、『日本銀行調査月報』、日本銀行、1999年

日本銀行金融研究所、『日本銀行の機能と業務』、有斐閣、2011年

藤木 裕、『金融市場と中央銀行』、東洋経済新報社、1998年

松井茂記、「アメリカ憲法入門（第3版）」、有斐閣、1995年

真淵勝、『大蔵省はなぜ追いつめられたのか —政官関係の変貌』、中央公論社、1997年

美濃部達吉、『日本行政法 上』、有斐閣、1936年

武藤敏郎、「中央銀行の政策決定と委員会制度」、日本金融学会における講演、2007年

山田幸男、「内閣の行政権と行政委員会」、『憲法の争点(増補)』、ジュリスト増刊、1980年

Ball, Ed. and Gus O'Donnell, "Reform of Britain's Economic and Financial Policy", Palgrave, 2001

Bank for International Settlement, "The future of central banking under post-crisis mandates", BISpapers #55, Bank for International Settlement, 2011

Bordo, Micheal, "A Brief History of Central Banks" Economic Commentary , Federal Reserve Bank of Cleveland, <http://www.clevelandfed.org/research/commentary/2007/12.cfm>

Takahashi. Wataru "The Japanese Financial Sector: From high growth to lost decades: Economic transitions from the perspective of market economy orientation", in Andrew Walter and Xiaoke Zhang eds., "East Asian Capitalism: Diversity, Change, and Continuity", Oxford University, 2012

Ugolini. Stefano, "What do we really know about the long-term evolution of central banking? Evidence from the past, insights for present", Working Paper, Norges Bank, 2011

【図表】日本銀行法改正を巡る行財政機構等の改革の流れ

(行政改革・民営化・地方分権)	(行政スタイルの改革)	(金融改革)	(国際的な動き)
<p>1981 第2次臨時行政調査会発足、公社民営化、地公体への機関委任事務の整理等を提言</p> <p>1985、86 NTT、JR発足</p> <p>1993 衆参両院で地方分権に関する決議可決</p> <p>1998 行政改革会議最終報告.総理大臣機能の強化、省庁再編等を提言</p> <p>1999 地方分権一括法成立</p> <p>2001 中央省庁再編（1府22省庁→1府12省庁）</p> <p>独立行政法人制度発足</p> <p>司法制度審議会答申、司法制度改革推進法成立</p> <p>2001～06（2003～05）三位一体の改革</p>	<p>1994 行政手続法施行</p>    <p>2001 情報公開法施行</p>   <p>2011 公文書管理法施行</p>	<p>1996～98 金融ビッグバン</p> <p>1997 新日銀法成立 (1998 施行)</p> <p>1998 金融監督庁設置 (2000年に金融庁に改組)</p> <p>2001 財務省発足</p>	<p>1997 英国ブレア政権 イングランド銀行法改正、金融サービス庁（FSA）発足</p> <p>1998 欧州中央銀行（ECB）発足</p>